

KAMU YÖNETİMİ İLE BİREY İLİŞKİLERİNİN DÖNÜŞÜMÜNE OMBUDSMAN KURUMUNUN ETKİSİ

THE EFFECT OF THE OMBUDSMAN INSTITUTION TO THE TRANSFORMATION OF RELATIONS BETWEEN THE PUBLIC ADMINISTRATION AND INDIVIDUALS

Doç.Dr. Ramazan ŞENGÜL*

ÖZET

Kamu yönetimlerini denetleyerek vatandaşların şikayetlerine hızlı ve etkili şekilde çözümler üretmesi ombudsman kurumunu dünyanın her yerinde popüler hale getirmiştir. Ombudsmanın Kamu Denetçiliği Kurumu ismiyle Türkiye'nin yönetim yapısına girmesi, konuya önem ve güncellik kazandırmaktadır. Çalışma, kamu yönetimi ile birey ilişkilerinin dönüşümüne ombudsman kurumunun etkisini incelemektedir. Vatandaş odaklı yönetim anlayışının yerleşmesinde ombudsmanın katkı sağlaması her şeyden önce işlevsel bir statüye sahip olmasına bağlıdır. Türkiye'de benimsenen modelin işlevselliği, diğer ülkelerdeki başarılı ombudsman modelleri üzerinden değerlendirilmiştir. Karşılaştırmalı yaklaşımın benimsendiği çalışmada ombudsman kurumunun tarihsel arka planı incelendikten sonra etkin bir ombudsmanlığın statüsü açıklanmıştır. Ombudsmanın gerek bireylerle gerekse de yönetimle olan ilişki biçimi incelenerek yönetsel ilişkinin geleceği tartışılmıştır.

ABSTRACT

The ombudsman institution has become popular all over the world by controlling public administrations and producing fast and effective solutions to citizens' complaints. Ombudsman's participation to the Turkey's administrative structure in the name of Institution of Public Auditor, makes the subject important and contemporary. This study examines the effect of the ombudsman institution to the transformation of relations between the public administration and individuals. Contribution of ombudsman in setting citizen-focused administration approach, firstly depends on having a functional status. Functionality of the model adopted in Turkey, has been evaluated according to the successful models of ombudsman in other countries. The study, in which comparative approaches are adopted, after examining the historical background of the institution of the ombudsman, the status of an effective ombudsman has been described. The future of

* Kocaeli Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, rsengul41@hotmail.com

administrative relationship has been discussed, by examining the type of relationship of ombudsman both with individuals and administration.

Anahtar Kelimeler: Ombudsman, Kamu Yönetimi, Birey, Türkiye, Kamu Denetçiliği Kurumu,

Key Words: Ombudsman, Public Administration, Individual, Turkey, Institution of Public Auditor

GİRİŞ

Bireylerin gündelik hayatları kamu yönetimlerinin faaliyet ve kararları tarafından şekillenmektedir. Kamu gücü desteğine sahip yönetimin kamu hizmeti üreticisi ve sunucusu olarak toplumsal hayata müdahalesi karşısında güçsüz kalan bireylerin korunma ihtiyaçları gündemden düşmemektedir. Yönetimsel faaliyetlerden dolayı kişisel mağduriyetlerde meydana gelen artış dikkatleri kamu yönetimleri üzerinde yoğunlaştırmaktadır. Teknik niteliği, büyüklüğü, karmaşıklığı nedeniyle kamu yönetimlerinin denetimi gün geçtikçe zorlaşmaktadır. Vatandaş şikayetlerini daha etkili şekilde izlemek ve sonuçlandırmak için yeni yol ve yöntem arayışları birçok ülkede tespit edilen bir olgudur.

Halkın, kamu yönetimiyle olan ilişkilerinden kaynaklanan şikayetlere demokratik kurumların kayıtsız kalması beklenemez. Kamu yönetimiyle vatandaşlar arasında ortaya çıkan sorunların çözümü öncelikle yargı organlarının görevidir. Hukuk devleti anlayışının gereği olarak yönetimin, işlem ve eylemlerinden sorumlu tutulması gerekir. Yönetimsel faaliyetlerden dolayı menfaat veya hakları ihlal edilenler, yönetimsel işlemlerin iptali veya mali tazmin amacıyla yargı organlarında dava açarak hakkını aramaktadırlar. Bununla birlikte işyükünün ağırlaşması, prosedürlerin ayrıntılı olması, biçim kurallarının bağlayıcılığı gibi çeşitli sebeplerden dolayı yargı mekanizması ağır işlemektedir. Vatandaş mağduriyetlerinin karara bağlanmasının zaman alması kamuoyu vicdanında adalet anlayışını zedelemektedir. Yargı yoluyla şikayetlerin çözümünde yaşanan sıkıntılar nedeniyle pratik, hızlı ve hakkaniyete uygun çözümler üreten yargı dışı mekanizmalara ihtiyaç duyulmaktadır. Kamu kurum ve kuruluşları üzerindeki denetimi etkinleştirmek üzere uygulanan alternatif denetim mekanizmaları geleneksel denetim yollarını tamamlayıcı işlev görmektedir.

Yargı dışı denetim mekanizmalarından en bilineni olan ombudsman, federal veya üniter devlet ayırımına bağlı olmaksızın birçok ülkenin yönetim yapısına girmiştir. Demokratik yönetimlerde ombudsman, bireylerin temel hak ve özgürlüklerinin korunmasında, kötü yönetimin önlenmesinde ve yönetimin değişiminde etkili rol oynamaktadır. Kamu kurum ve kuruluşlarının hukuka ve hakkaniyete uygun, şeffaf, hesapverebilir, vatandaş odaklı bir perspektiften faaliyetlerini sürdürmesi ombudsmanın katkılarıyla gerçekleşmektedir.

Dünyada yaygınlaşan ombudsman kurumunun Türkiye'nin yönetim yapısına girişi önce anayasal düzeyde olmuş ve ilgili kanunun yürürlüğe

girmesiyle ombudsman, Kamu Denetçiliği Kurumu şeklinde isimlendirilerek yasal bir kimlik kazanmıştır. Kamu Denetçiliği Kurumuyla birlikte Türkiye’de kamu yönetimiyle bireyler arasındaki ilişkilerde artık yeni bir dönem başlamış bulunmaktadır.

1. OMBUDSMAN KURUMUNUN TARİHİ KÖKENLERİ VE TÜRKİYE’NİN YÖNETİM YAPISINA GİRİŞİ

Ombudsman, kamu yönetimiyle vatandaş ilişkisindeki gelişimin sonucu ortaya çıkan bir kurumdur. Kişilerin yönetim karşısında korunmasında diğer denetim yöntemlerinin yetersiz kalması ombudsmana olan ihtiyacı göstermiştir. Ombudsman kurumunun kabulüyle devlet, halka karşı iyi yönetimin tesis edilmesi yönünde niyetini ortaya koymaktadır (Eryılmaz, 2012:392).

Ombudsman, İsveççe eski bir terim olup “Çeşitli bürokratik yapılarca kendi işlerine ilişkin olarak yapılan işlemler hakkında halkın yakınmalarını götürdüğü özel bir büro ya da özel bir memuru” tanımlamaktadır (Pickl, 1986:37). Birçok ülkede mevcut olan ombudsman farklı terimlerle ifade edilmektedir. Halkın Savunucusu, Halkın Avukatı, Yurttaş Koruyucusu, Mazlumların Valisi gibi isimler alan ombudsman kurumunun dünya uygulamaları dikkate alındığında ana hedefi yönetimin iyileştirilmesidir (Fendoğlu, 2011:26-28).

Ombudsmanın geleneksel olarak İsveç ile özdeşleştirilmesine karşın kurumun kökenine ilişkin tartışmalar devam etmektedir. Tartışmaların odağında ombudsmanın Osmanlı kökenli bir kurum olduğu savı bulunmaktadır. Avrupa Birliği (AB) Ombudsmanı Diamandouros, ombudsman kurumunun “Osmanlı kökenli Avrupa buluşu” olduğunu söylemektedir (Diamandouros, 2012:27). Pickl, ombudsman kurumunun İslam sisteminden etkilenmiş olabileceğini belirtmektedir. İsveç Kralı’nın Osmanlı topraklarında bulunduğu dönemde ombudsmanlık benzeri görev icra eden Kadı-ül Kudat kurumu mevcuttu (Pickl, 1986:39). Türk başyargıcı olarak kabul edilen Kadı-ül Kudat, yürürlükteki hukuk kapsamında halkın haklarını yönetime karşı korumaktaydı (Odyakmaz, 2012:140). Eryılmaz ise ombudsmanın Osmanlıdaki şeyhülislamlık kurumundan esinlenmiş olabileceğini ileri sürmektedir. İsveç Kralı XII Charles (Demirbaş Şarl), 1709-1714 yılları arasında Osmanlı topraklarında ikamet etmiştir. İsveç Kralı, 1713 yılında bir fermanla kurduğu ombudsman bürosu vasıtasıyla ülkesindeki yönetimi denetlemeyi amaçlamıştı. Ombudsman, 1809’da İsveç Anayasasına girmiştir (Eryılmaz, 2012:390). 1809 İsveç Anayasası kuvvetler ayrılığı prensibini benimsemiştir. Anayasa, yasama ve yürütme organlarına karşılıklı olarak denetim imkanları tanımıştır. Yasama organının yürütme üzerindeki denetim araçlarından birisi ombudsmandır (Chapman, 1970:238).

Magnette, İsveç örneğinden hareketle ombudsmanın tarihi gelişimini 4 evrede incelemektedir. Birinci evre, ombudsmanın monarşik dönemde ortaya çıkışını kapsar. Yürütme organına bağlı olan ombudsmanın kurulmasının sebebi, kamu kurumlarının monarşinin çıkardığı kanunları

uygulayıp uygulamadığını denetlemektir. İkinci evre, rejimin parlamenter hale getirilmesi dönemini içerir. Bu dönemde ombudsman, yürütmenin etki alanından çıkarılarak parlamentoya ilişkilendirilmiştir. Ombudsman, 19.yüzyılın ikinci yarısından itibaren parlamentonun yürütmeyi denetleme aracı haline gelmiştir. Üçüncü evrede ombudsman, parlamenterler karşısında belli ölçüde özerklik elde etmiş ve yönetimin keyfilğine karşı vatandaşların korunması misyonunu ön plana çıkarmıştır. Dördüncü evre, ombudsman kurumunun yaygınlaştığı döneme denk düşer. 20.yüzyılın ikinci yarısından itibaren İsveç Ombudsman modeli önce kuzey ülkelerince benimsendi ve 1960'dan itibaren Anglo-Sakson ülkelerinde uygulanmaya başlandı (Magnet, 2001:934). Çeşitli ülkelerin yanı sıra ayrıca ulusüstü kurumların da ombudsman kurumunu benimsediği görülmektedir. AB, 1992 Maastricht Antlaşmasıyla kurum ve organlarının işleyişini denetlemek üzere ombudsman kurumunu oluşturmuştur. AB Ombudsmanı, kötü yönetimle mücadele misyonuyla donatılmıştır.

Türkiye'de ombudsman kurumuna duyulan ihtiyaç uzun dönemdir dile getirilmekteydi. Doktrinde yönetimin etkin şekilde denetlenerek iyileştirilmesinde ombudsmanın işlevsel bir rol oynayabileceği görüşü ağır basmaktaydı. Ombudsmanın varlığına kuşkulu yaklaşanların yanında çoğunluklu görüş yönetimden kaynaklanan şikayetlerin arttığını ve geleneksel denetim yollarının yetersiz kalmasından dolayı ombudsmana ihtiyaç olduğu yönündeydi (Şengül, 2007a:135). Ombudsman konusundaki gerekliliğe özellikle 7. ve 8. beş yıllık kalkınma planlarında değinilmiştir. 7. Beş Yıllık Kalkınma Planında (1996-2000) kamu yönetiminin değişen koşullara uyumunu sağlayacak yenilenme ihtiyacına dikkat çekilmiştir. Bu bağlamda halka dönük bir yönetim anlayışının yerleştirilmesi ön plana çıkarılmıştır. Yönetim ile vatandaşlar arasındaki şikayetlerin etkin ve hızlı bir şekilde çözülmesi için ombudsman sisteminin kurulması önerilmiştir (DPT, 1996: 117-119). Aynı tespitler 8. Beş Yıllık Kalkınma Planında (2001-2005) yapılmakta ve ombudsman denetiminin istisnasız tüm idari işlem ve eylemleri kapsamı gerektiği belirtilmektedir (DPT, 2000: 239).

Geçmiş dönemlerde ombudsman kurumuna hukuki hüviyet kazandırılmasına yönelik çalışmalar yapılmış, kanun taslak ve tasarıları hazırlanmıştır. 2000 Yılında TBMM'ne sunulan kanun tasarısı yasama dönemi içerisinde kanunlaşamadığından kadük olmuştur. Nihayet 2006 yılında kabul edilen 5548 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile ombudsman kurumu hukuken varlık kazanmıştı. Kanunda doğrudan ombudsman tabiri kullanılmayıp farklı öneriler arasından "Kamu denetçisi" tabiri tercih edilmişti (Şengül, 2007a:136-137). Odyakmaz, kamu denetçisi kavramının kamu adına denetim yapan kimse anlamına geldiği için yanıltıcı olduğunu düşünmektedir. Kurum, birey adına yönetimi denetlediği için "Kamu denetimcisi" kavramının daha doğru olduğu kanısındadır (Odyakmaz, 2012:139).

Kamu Denetçiliği Kurumu, teşkilatlanmasına başlayamadan yasal statüsü dava konusu olmuştur. 5548 Sayılı kanunun iptali için açılan davada Anayasa Mahkemesi, 2008 yılında verdiği kararla kanunu, anayasanın 6, 87

ve 123. maddelerine aykırı bularak iptal etmiştir. Kanunun iptal gerekçelerinden birisi TBMM'ne bağlı olarak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu'nun anayasal dayanağının bulunmayışydı. 2010 Yılında gerçekleşen anayasa değişikliğiyle 74.maddeye Kamu Denetçiliği ilave edilerek anayasallık sorunu ortadan kaldırılmıştır. Anayasanın 74. maddesinin başlığı "Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı" olarak yenilenmiştir.

Anayasal değişikliğin sonucu olarak 14/06/2012 tarihinde 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu kabul edilmiştir. 6328 Sayılı Kanun, sistematığı ve içeriği açısından 5548 sayılı kanunla büyük benzerlik göstermektedir. 6328 Sayılı Kanun 37 madde ve 1 geçici madde olmak üzere 5 bölümden oluşmaktadır. Birinci bölüm "Genel hükümler", ikinci bölüm "Kuruluş, Görev ve Çalışma İlkeleri", üçüncü bölüm "Kuruma Başvuru ve Yapılacak İşlemler", dördüncü bölüm "Personele İlişkin Hükümler" ve beşinci bölüm "Çeşitli Hükümler" başlıklarını taşımaktadır.

2. OMBUDSMAN KURUMUNUN STATÜSÜ

Kamu yönetimi faaliyetleri üzerinde denetim yapan ombudsmannın etkinliği statüsüyle yakından ilişkilidir. İngiltere'de ombudsmanlık üzerine yapılan toplantıda bu kurumun statüsüne ilişkin bağımsızlık, etkililik, hakkaniyet ve kamusal sorumluluk prensipleri baskın nitelikler olarak kabul görmüştür (Bousta, 2007:391). AB Ombudsmanı Diamandouros'a göre bağımsızlık ombudsmannın temel özelliğidir (Diamandouros, 2012:20). Yasama ve yürütme organlarıyla kamu yönetimi karşısında sahip olduğu bağımsızlık, etkin bir ombudsmanlık için vazgeçilmez koşuldur.

Örgütlenmeleri açısından iki tür ombudsman bulunmaktadır. Birinci gruptaki ombudsmanlar, İsveç örneğinde olduğu gibi parlamento ombudsmanıdır ve çoğunluğu teşkil ederler. Parlamento tarafından seçilmekte olup yürütme organının denetlenmesinde bir araçtır. Vatandaşların şikayeti üzerine harekete geçebildiği gibi re'sen de harekete geçebilir. Halk nezninde güvenilirliğe sahiptirler ve çoğunlukla temel hak ve özgürlüklerin korunması misyonunu üstlenmişlerdir. İkinci grupta yeralan ombudsmanlar yönetsel ombudsmanlar olarak isimlendirilir. Yürütme organı tarafından seçilen bu ombudsmanların misyonu kötü yönetimle mücadeledir. Tipik örneği kabul edilen İngiltere Ombudsmanı'na şikayetçiler bir parlamenter vasıtasıyla başvurabildiklerinden bu ülkede dolaylı başvuru modeli uygulanmaktadır (Delaunay, 1999:7). Birinci gruba dahil edebileceğimiz Finlandiya Ombudsmanı'nın asli misyonu insan haklarının korunmasıdır. Temel hak ve özgürlüklere ulusal düzeyde işlerlik kazandırma görevi vardır. Temel hak ve özgürlüklere ilişkin uluslararası sözleşmelerin ulusal düzeyde uygulanmasının gözetimi ombudsman tarafından yapılır (Söderman, 1992:588).

Yasama organlarının yasama faaliyetlerine yoğunlaşması nedeniyle yönetim üzerinde yaptıkları dolaylı denetim sınırlı kalmaktadır. Gelişmiş demokratik ülkelerde yasama organının denetim kapasitesini arttırmak ve

etkinleştirmek üzere yardımcı kurumlar ihdas edilmektedir. Parlamentolara yönetimin etkin denetlenmesinde yardımcı ve destek olan kurumlardan birisi ombudsmandır. Yönetimsel faaliyetlerde uzmanlaşmış ve yönetimi tanıyan ombudsman, parlamentoların yürütme organıyla olan ilişkilerinin şekillenmesine etki etmektedir.

Ombudsmanların statüsü anayasa veya kanunlarla belirlenmektedir. Bağımsızlığı ve tarafsızlığına vurgu yapıp kurumu güçlü kılmak üzere ombudsmana anayasal statü kazandırma yolu daha çok tercih edilmektedir. Anayasal kurum olan İspanya Ombudsmanı'nın seçimi ve görevden alınması parlamento tarafından yapılır. Seçilenlerin varsa siyasi partisiyle ilişkisi kesilir (Gil-Robles, 2011:480). Fransa'da ombudsman, 2008 anayasa değişikliğiyle anayasal hüviyet kazanmış ve Hakların Savunucusu (Défenseur des Droits) kurumu içinde Güvenlik Deontolojisi Ulusal Komisyonu, Eşitlik ve Ayrımcılığa Karşı Mücadelede Yüksek Otorite ve Çocukların Savunucusu kurumlarıyla birlikte yeni bir yapıya kavuşmuştur. Daha önce 4 ayrı kurum tarafından yerine getirilen görevler sözkonusu değişikliklerle tek kuruma bırakılmıştır. Ombudsman, yeni kurumun temel ögesidir. Hakların Savunucusu, ombudsman görevini doğrudan üstlenirken diğer görevler için temsilci atamaktadır (Chevallier, 2011:441). Hakların Savunucusu, 6 yıllığına cumhurbaşkanı tarafından seçilmekte ve ikinci kez seçilme imkanı tanınmamıştır. Bağımsız anayasal otorite haline gelmiştir ve kimseden emir almaz. Hakların Savunuculuğu görevi hükümet üyeliği, anayasa konseyi üyeliği ve seçimsel görevlerle bağdaşmaz (Debbasch ve Colin, 2011:150-151). Hakların Savunucusu, ancak görevini sürdürmeye engel bir durumun varlığı halinde Danıştay kararıyla görevinden alınabilir (Chevallier, 2011:436).

İsveç'te birisi başombudsman olmak üzere 4 kişi Parlamento Ombudsmanlığı görevine seçilir. Ombudsmanların görev süresi 4 yıldır ve tekrar seçilmeleri mümkündür. 1809-1974 arası ombudsmanların hukukçu olma şartı vardı (Fendoğlu, 2011:81). Başombudsman, kurumun yönetiminden sorumlu olup diğer ombudsmanların görev alanlarını belirler. Ombudsmanların verdiği kararlara müdahale etmez. Başombudsmanın görevi idari boşluğu önlemek ve ombudsmanlar arasında koordinasyonu tesis etmektir (Fendoğlu, 2011:85).

Türkiye'de kamu denetçiliğine anayasal güvence sağlanmıştır. Anayasanın 74.maddesi, kamu denetçiliğine ilişkin birkısım esasları düzenlemektedir. Anılan maddeye göre Kamu Denetçiliği Kurumu, idarenin işleyişiyle ilgili şikayetleri incelemek üzere kurulmuş ve idari olarak TBMM Başkanlığına bağlanmıştır. Kamu başdenetçisinin TBMM tarafından seçileceği ve en geç dördüncü oylamada seçimin tamamlanması öngörülmüştür. Kamu başdenetçisi TBMM tarafından gizli oyla dört yıl için seçilir. İlk iki oylamada üye tamsayısının üçte iki ve üçüncü oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğu aranır. Üçüncü oylamada salt çoğunluk sağlanamazsa, bu oylamada en çok oy alan iki aday için dördüncü oylama yapılır; dördüncü oylamada en fazla oy alan aday seçilmiş olur. Başdenetçinin seçilme yöntemini tekrarlayan 6238 sayılı kanun, sayıları 5

olan denetçilerin komisyon (Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan Karma Komisyonu) tarafından seçimini öngörmektedir. Görev süreleri 4 yıl olan denetçilerin seçimi başdenetçinin seçim usulüne benzer.

Başdenetçinin seçim usulünde anayasa, nitelikli çoğunluğa öncelik vermiş, mümkün olmaması durumunda salt veya basit çoğunluğa imkan tanımıştır. Nitelikli çoğunluk, TBMM’de iktidar ve muhalefet partilerinin bir aday üzerinde uzlaşmasını esas alır. İktidar ve muhalefet partilerinin desteğine sahip kamu denetçilerinin parlamento desteği güçleneceği için yönetimle olan ilişkilerinde etkili olma imkanları artacaktır. Nitelikli çoğunlukla seçim yeni bir kurum olan Kamu Denetçiliği Kurumu’nun bağımsızlığının kurumsallaşmasında etkili bir faktördür. Salt veya basit çoğunlukla seçim iktidar partisinin tercihini öncelikli hale getirir ve kurumun parlamento desteğini sınırlar (Şengül, 2007b:374-375). Özbudun, anayasadaki başdenetçinin basit çoğunlukla seçilebilmesine ilişkin düzenlemenin sakıncalı olduğunu düşünmektedir. Kamu başdenetçisinin tavsiyeleri yönetim açısından bağlayıcı değildir; makamın etkisi başdenetçinin manevi otoritesine ve toplumda oluşturacağı güven duygusuna bağlıdır. Basit çoğunlukla seçilmiş başdenetçinin halkın nezninde saygınlığının ve prestijinin olumsuz etkileneceği kanısındadır (Özbudun, 2012:38).

Türkiye’deki kamu başdenetçi ve denetçisinin statüsü İsveç Ombudsman sistemine benzemektedir. Görev süresi, ikinci kez seçilebilme, başdenetçi ve denetçi ayrımının yapılması, başdenetçinin denetçiler üzerinde yetkili kılınması İsveç Ombudsman sistemiyle paralellik göstermektedir. 6328 Sayılı kanunun 7.maddesi başdenetçi ve denetçinin görevlerini belirtirken 8. maddesi başdenetçi ve denetçilerin çalışma ilkelerini düzenlemektedir. Bu maddelerle oluşturulan çerçeveye göre kamu başdenetçisinin görevlerinden birisi kadın ve çocuk hakları alanında görevlendirilmek üzere denetçiler arasındaki iş bölümünü düzenlemek ve denetçiler arasında koordinasyonu sağlamaktır. Denetçiler, başdenetçiye yardımcı olurlar ve başdenetçinin verdiği görevleri yaparlar. Görevlendirildikleri konularda tek başlarına çalışırlar ve önerilerini başdenetçiye sunarlar. Denetçilerin görev alanlarının belirlenmesi çıkarılacak olan yönetmelikle belirlenecektir. Başdenetçinin görevleri dokuz bent halinde sayılmış, denetçilerin görevi ise iki bentte zikredilmiştir. Kurumun yönetimi, temsili, yönetmelik çıkarma, kurum personelinin atanması, denetçiler arasında işbölümü yapılması konularında yetkili olması başdenetçinin Türkiye’de benimsenen ombudsman modelinin esaslı ve birincil aktörü olduğunu göstermektedir.

Özbudun’a göre, denetçilerle ilgili düzenleme belirsiz ve eleştiriye açıktır. Kurumun başarısını başdenetçinin imajıyla örtüştürmekte ve dolayısıyla yardımcıları olarak gördüğü denetçilerin seçiminde başdenetçiye inisiyatif tanınmasını istemektedir. Denetçilerin seçiminin başdenetçinin önerisi ve Karma Komisyonunun kararıyla kesinleşmesi formülünü önermektedir (Özbudun, 2012:39-40).

Başdenetçi ve denetçilerin niteliklerini belirleyen kanunun 10. maddesine göre seçimin yapıldığı tarihte başdenetçinin elli, denetçilerin ise kırk yaşını doldurmuş olmaları gerekmektedir. Yaş şartının nedeni hayat tecrübesi ve bilgi birikimine duyulan ihtiyacı karşılamak içindir. Aranılan diğer bir nitelik başvuru sırasında herhangi bir siyasi partiye üye olmamaktır. Kanunda “Siyasetle uğraşmamış olmak” tabiri yerine “Siyasi partiye üye olmama” şartının benimsenmiş olması milletvekili ve benzeri siyasi görevler icra etmiş birikimli kişilerden istifade edilmek istenmesiyle açıklanmıştır (Odyakmaz, 2012:147).

Kamu Denetçiliği Kurumu, meşruiyetini parlamentodan alan kamu tüzel kişiliğini haiz, özel bütçeli bir kurumdur. Kamu denetçisinin bağımsızlığı ve tarafsızlığı kanunun 12.maddesinde garanti altına alınmıştır. Başdenetçi ve denetçiler siyasi ve idari herhangi bir otoriteden emir ve talimat almaz, tavsiye ve telkinlere kapalıdır. Kamu Denetçiliği Kurumu üzerinde hiyerarşik ve vesayet denetimi uygulanmaz. Başdenetçi ve denetçilerin görevlerini tarafsız şekilde yerine getirmeleri asıldır ve bu husus andiçmelerinde dile getirilir (Madde 13). And, manevi bir müeyyide olarak kabul edilmektedir (Odyakmaz, 2012:148). Görev süreleri boyunca başdenetçi veya denetçilerin eski görevleriyle ilişkilerinin kesilmesi bağımsızlık ve tarafsızlıklarını güçlendirmek içindir. Kamu denetçiliği görevinin başka görevlerle bağdaşmazlığı prensibini de aynı bağlamda düşünmek gerekir (Madde 14).

Başdenetçi ve denetçilerin ikinci kez seçilmeleri mümkündür. Ombudsman kurumuna ilişkin çeşitli ülkelerde yapılan düzenlemelerde ikinci kez seçilememeye yaygın niteliklerdendir. İkinci kez seçilme yasağının arkasında ombudsmanın siyasilerle yeniden seçilme arayışları içine girebileceği ve dolayısıyla kurumun bağımsızlığı ve tarafsızlığının zedelenebileceği endişesi yatmaktadır. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun prestijini olumsuz etkileyecek böyle bir hususun vuku bulmaması her şeyden önce kanunun 14.maddesiyle kendilerine ikinci kez seçilme imkanı tanınan başdenetçi ve denetçilerin tutumuna bağlı olacaktır.

Başdenetçi ve denetçiler süreleri dolmadan görevden alınmazlar. Başdenetçi veya denetçilerin görevden alınması ancak iki durumda sözkonusu olabilir. Birinci durum, başdenetçi ve denetçilerin seçilme yeterliliklerini taşımadıkları veya bu nitelikleri kaybetmeleri halidir. Başdenetçinin görevinin sona ermesine TBMM Genel Kurulu tarafından görüşmesiz olarak; denetçilerin görevinin sona ermesine ise Komisyon tarafından karar verilir. İkinci durum, seçilmeye engel bir suçtan dolayı kesin hüküm giymeleri veya kısıtlanmalarında gerçekleşir. Başdenetçi hakkındaki kesinleşmiş mahkeme kararının Genel Kurulun, denetçi hakkındaki kesinleşmiş mahkeme kararının Komisyonun bilgisine sunulmasıyla başdenetçi veya denetçilik sıfatı sona erer (Madde 15).

Kanunda başdenetçi ve denetçilerin görevlerine bağlı sorumsuzluk hali belirsizdir. Kurumun faaliyetleri hakkında açıklama yapmaya başdenetçi veya görevlendireceği denetçinin yetkili olduğu belirtilmekle yetinilmiştir. Görevlerini icraları sırasında dokunulmazlıklardan yararlanması ve yaptıkları

işlemlerden ve açıklamalardan dolayı hukuki takibata uğramaması yönündeki bir düzenleme kamu denetçiliği kurumunun statüsünü güçlendirir (Şengül, 2007a:139).

3. OMBUDSMAN İLE BİREY İLİŞKİLERİ

Kamu yönetimi tarafından talepleri reddedilen kişiler çeşitli sebeplerden dolayı uyuşmazlığı yargı önüne götürmekten imtina edebilmektedir. Dava konusu yapılan kimi uyuşmazlıklar ise yargının görev alanına girmediğinden dolayı esastan sonuçlandırılmamaktadır. Bir hukuk kuralının ihlalinden kaynaklanmayan uyuşmazlıklar yargı kurumlarının görev alanı dışındadır. Yerindenlik denetimini gerektiren şikayetlerin incelenmesinde yargı organları yetkili değildir. Oysaki şikayetler her zaman kamu hizmetlerinin illegal olmasından kaynaklanmaz; kötü yönetimin ortaya çıkması bireyin yönetimden yakınması için yeterlidir. Gecikme, yetersizlik, yavaşlık, rasyonel olmayan tercihler, hukuk kuralının lafzına ağırlık verilmesi yönetilenlerin mağduriyet sebepleridir. Söz konusu durumların çözülmesi ombudsmanın varlık sebebini oluşturur (Chapus, 1997:416).

Kötü yönetim ve diğer nedenler ileri sürülerek yapılan şikayetler, ombudsman tarafından ön incelemeden geçirilerek kabul edilebilirliği karara bağlanır. Kanunda başka kurumlara bırakılmış veya yasaklanmış konulara ilişkin şikayetler elemeye tabi tutulur ve ilgililere bildirilir. Ombudsmanın şikayeti incelemekten imtina etme nedenini başvuru sahibine açıklaması ve diğer başvuru yollarını göstermesi statüsünde düzenlenen bir özellik olmalıdır.

İsveç Ombudsmanı, yanlış anlaşılmaktan kaynaklı şikayetleri değerlendirmeye almaz. Yetkili otoritenin yazılı işlemlerini doğru anlamaksızın yapılan şikayetler ile yasalara uygun şekilde yapılmış yargılamadan memnun kalmayanların şikayetleri kabul edilmemektedir. Ayrıca haksız yere hüküm giydiklerini belirten kişilerin şikayetleri ombudsmanın görevi kapsamında değildir (Westerhall, 2012:121). İngiltere Ombudsmanı, kötü yönetimle ilgili şikayetleri incelemekle görevlidir. Şikayet, yönetsel bir kararın yerindeliğine ilişkin olmamalıdır. Ombudsman, kuralın uygulanma usulü üzerinden karar verir. Başvuru sahiplerinin bu ayrıma dikkat etmemesinden dolayı şikayetlerin yaklaşık % 43'ü reddedilmektedir (Koçak, 2012:136-138).

Ombudsmana başvurmadan önce şikayetle ilgili idari başvuru yollarının tüketilmesi yaygınlaşan usul prensibidir. Fransa'da Hakların Savunucusu'na başvurmadan önce bütün idari başvuru yollarının kullanılmış olması gerekir. Başvuru sahibinin çıkarı olmalı ve şikayetini haklı kılacak verileri ortaya koymalıdır (Cluzel-Métayer, 2011:454).

Diğer denetim yöntemleriyle karşılaştırıldığında ombudsmanı ön plana çıkaran hususlardan birisi kuruma erişim kolaylığıdır. Usul ve şekil konusundaki basitlik tüm vatandaşların kuruma kolayca başvurusunu temin etmek içindir. Şahsen, mektupla, telefonla, delege aracılığıyla, faksla,

elektronik posta gibi tüm vatandaş kesimlerine hitap eden başvuru araçlarının kullanılması kurumun işlevselliğini güçlendirir. Ombudsman-birey ilişki modeli yönetim karşısında mağduriyet yaşadığını düşünen herkesin ombudsmana ulaşabilmesi üzerine kuruludur.

Ombudsmana doğrudan başvuru yöntemi yanında dolaylı başvuru yöntemini kabul etmiş ülkeler bulunmaktadır. 2008 Anayasa değişikliği öncesi Fransa'da ombudsmana başvurma parlamenter aracılığıyla olmaktadır. Söz konusu anayasa değişikliğiyle vatandaşlar ombudsmana doğrudan başvurma hakkı elde etti (Cluzel-Métayer, 2011:448-449). Dolaylı başvuruyu benimseyen İngiltere'de parlamenterler, başvurunun ilk incelemesini yapan kişilerdir. Başvuruyu yerinde görmeleri durumunda ombudsmana iletmektedirler; kendilerinin bizzat uyuşmazlığı çözmeleri de mümkündür. Bu sistemin felsefesinde vatandaş adına egemenliği kullanan parlamenterler doğal arabulucu kabul edilmektedirler. Dolaylı başvuru, ombudsmanı yönetilenlerden uzaklaştırmaktadır. İsveç Ombudsmanı'nın gücü ve özgünlüğü, vatandaşların kuruma doğrudan başvurmasında yatar (Delaunay, 1999:76-78). Parlamenterlerin aracılık fonksiyonu sınırlılıklar taşımaktadır. Şikayet sayısının çokluğuna rağmen parlamenter sayısı azdır. Yasama faaliyet yükü ağırlaşan parlamenterler şikayetleri incelemek için yeterli zamana sahip olamamaktadırlar. Eğer şikayet iktidar partisi milletvekillerine gönderilmişse bu milletvekilleri süreci işleterek taraf olma konusunda çok fazla istekli görünmemektedirler. Ayrıca parlamenterlerin şikayet konusunun gerekçelerini öğrenmeleri konusunda yönetim yardımcı olmamaktadır (Rowat, 1992:569).

Ombudsmanın amacı şikayeti kısa sürede ve etkinlik temelinde sonuçlandırmak olduğu için prosedürler konusunda esneklik. Prosedür esnekliği, ombudsmanı yargı organlarından ayırır. Bazı Avrupa ülke ombudsmanları, kimi formaliteleri uygulamaksızın şikayeti bir telefonla veya görüşmeyle halletmektedirler (Fendoğlu, 2011:67-68).

Türkiye'de kamu denetçiliğine başvuru basit ve masrafsızdır; herhangi bir ücret talep edilmez. Kamu denetçilerine re'sen harekete geçme imkanı tanınmamıştır. Dolayısıyla kamu denetçileri çeşitli vasıtalarla öğrendikleri kötü yönetim uygulamaları hakkında inceleme yapamayacaklardır. Kişiler kuruma doğrudan başvurabilirler. Kamu denetçiliğine başvuru için menfaat veya hak ihlali aranmaz. Yönetimin aleyhinde basit bir şikayetin varlığı yeterli görülmüştür. Kanunun 17.maddesi gereğince illerde valilikler, ilçelerde kaymakamlıklar aracılığıyla başvurma olanağının tanınması vatandaşlar açısından olumludur. Kurumun gerekli gördüğü yerlerde büro açabilecek olması kamu denetçiliğini vatandaşa yaklaştıracaktır.

Kamu Denetçiliği Kurumu'na başvurmadan önce idari başvuru yollarının tüketilmesi gerekir. Böylece şikayetin çözümü için kurum ile şikayetçiye bir fırsat tanınmış olur. Diğer yandan kamu denetçisinin işyükünün gereksiz şekilde artmasına karşı alınmış bir önlemdir. İdari başvuru yolu tüketilmeksizin yapılan başvurular ilgili kuruma gönderilir (Madde 17).

Kamu Denetçiliği Kurumuna başvuru süreyle sınırlandırılmıştır. Kişiler, idari başvuru yolunun tüketilmesini takiben altı ay içinde şikayetlerini kuruma iletmelidir. Şikayetin incelemeye alınması belli şartları taşımasına bağlıdır. 6328 Sayılı kanuna göre belli bir konuyu içermeyenler, yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarınca karara bağlanmış uyuşmazlıklara ilişkin olanlar, sebepleri, konusu ve tarafları aynı olanlar ile daha önce sonuçlandırılanlar ve kanunun 17/2.maddesinde belirtilen başvuru sahibinin kimlik bilgileri konusundaki düzenlemeye aykırı şikayetler incelemeye alınmamaktadır.

Kamu Denetçiliği Kurumu'na başvuru usulünü düzenleyen 17.maddede vatandaşlık şartı aranmamıştır. Kurumun statüsü bu yönüyle birçok ülke uygulamasıyla paralellik göstermektedir. Finlandiya'da vatandaşlık şartı dikkate alınmaksızın herkes ombudsmana başvurabilir (Söderman, 1992:590). Fransa'da yabancıların Hakların Savunucusu'na şikayette bulunmasında herhangi bir engel yoktur (Cluzel-Métayer, 2011:451).

Kamu Denetçiliği Kurumu'na gerçek ve tüzel kişiler başvurabilirler. Başvuru sahibinin talebi üzerine başvuru gizli tutulur. Başvuru sahibi Türk vatandaşı ise kimlik numarasını, yabancı ise pasaport numarasını dilekçede belirtmesi yeterlidir. Kanunun 17/2. maddesi gereğince başvuruların, elektronik yolla veya diğer iletişim araçlarıyla yapılabilecek olması kurumun misyonuna uygun bir düzenlemedir. Başvuru sahibine kendisi için en uygun yöntemi seçme imkanı tanıyan bu düzenlemeyle kişiler kolaylıkla kurumla iletişim kurabileceklerdir.

4. OMBUDSMAN İLE KAMU YÖNETİM İLİŞKİLERİ

Ombudsman, görevi dolayısıyla yönetim bozukluklarına birinci elden vakıf olmaktadır. Ombudsman, şikayetleri karara bağlarken iki yönlü fonksiyon icra eder. Birinci fonksiyon, yönetime ilişkin olup yönetsel faaliyetlerin vatandaşlar tarafından nasıl algılandığı ve etkileri konusunda kamu kurum ve kuruluşlarını bilgilendirme ve gerekiyorsa düzeltici önerilerde bulunmayı içerir. İkinci fonksiyon ise vatandaşlara yöneliktir. Ombudsman, yönetsel faaliyetlerin gerekçeleri, amaçları ve yöntemleri konusunda yönetime yabancı olan vatandaşları bilgilendirmektedir (Delaunay, 1999:36). Ombudsman, kamu kurumlarına yaptığı resmi veya gayri resmi önerileriyle yönetimin kalitesinin artmasını sağlar. Örneğin AB Ombudsmanı'nın, vatandaş ve memurlara rehberlik yapmak üzere hazırladığı Avrupa İyi Yönetimsel Tutum Kodu önerisi Avrupa Parlamentosu tarafından kabul edilmiştir. Yürürlüğe girmesiyle birlikte Avrupa İyi Yönetimsel Tutum Kodu ombudsmanın faaliyetlerinde temel belge haline geldi (Diamandouros, 2012:21).

Ombudsman, şikayetleri sorumlu kamu kurumuyla diyalog kurarak çözmeye çalışır. Başvuru sahibi ile yönetim arasında dostça çözüm arayışına girer. Uyuşmazlık sürecinde yönetimden beklenen ombudsmana yardımcı olmasıdır. Bilgi ve belge sunumunda ve uyuşmazlığın hakkaniyetli şekilde

sonuçlanmasında ilgili kurumun yapıcı tutum alması önemli bir unsurdur. Ombudsmandan beklenen ise emredici tavrıdan ziyade ikna edici bir tavır benimsemesidir. Yönetimde sürekli ve kalıcı değişim için kamu bürokrasisinin katılımına ihtiyaç olduğu unutulmamalıdır (Delaunay, 1999:34).

AB Ombudsmanı'nın belirttiği üzere dostça çözüm arayışı iki biçimde ortaya çıkar. Ombudsmanın başvuru sahibi ile yönetimin kabul edebileceği bir öneri sunmasıyla çözüme ulaşılabileceği gibi şikayet edilen kurumun makul bir çözüm önerisi yapması da mümkündür (Diamandouros, 2012:21). Ombudsman, yönetimin aldığı kararları re'sen kaldırma, düzeltme gibi yetkilere sahip değildir. Yönetimin hiyerarşik üstü olmadığından şikayetin kaynağı olan kamu kurumunda hiyerarşik yetki kullanamaz. Kötü yönetime veya hak ihlaline sebebiyet veren işlemin düzeltilmesini ilgili kurumdan talep etmekle yetinir. Yönetimle işbirliği içine girerek ikna yolunu kullanır. Ombudsmana bağlayıcı karar alma yetkisinin tanınmaması kuruma, yargı organı niteliği vermemek içindir (Erhürman, 1998:89).

İkna faktörünün yönetim üzerindeki etkisi tartışılan hususlardandır. Fransa'da ombudsman kurumunun etkinliğiyle ilgili olarak "Karar alma gücü tanınmamış bir kişi güçlü bir kamu yönetimine nasıl söz dinletecek?" sorusu gündeme gelmiş ve tartışma konusu olmuştur. Uygulamada birçok uyumsuzlukta ombudsmanın yönetime sözünü dinletmesi "Otorite gücü yanında ikna gücü ve etki gücünün" başarısını göstermiştir (Rivero, 1984:334). İspanya'da yönetim, ombudsmanın tavsiyelerini dikkate almaktadır. Yönetimin ombudsman kararlarına uymadığı durumlarda uyumsuzluk yargı önüne taşınmakta ve yargı organları kararlarında ombudsmanın geliştirdiği önerilerden yararlanmaktadır (Gil-Robles, 2011:484).

Yönetim ile başvuru sahibi arasındaki anlaşmazlığın giderilmesi ombudsmanın benimsediği metod üzerinden gerçekleşir. Fransa Ombudsmanı, şikayet dosyalarını çekişmeli yargı mantığıyla sonuçlandırmaktadır. Bir yandan şikayetin niteliği araştırılarak yerindeliği saptanır. Diğer yandan yönetimin tutumu sorgulanır. Şikayet konusuyla ilgili olarak sorumlu kurum nasıl düşündü? Acaba başka şekilde davranması mümkün müydü? sorularının cevabı aranır. Benimsenen yöntem ombudsman kurumunun görevlilerinde uygulama duygusunu geliştirmektedir. Fransa Ombudsmanı şikayetlerin sonuçlandırılmasında kendisini üçüncü kişi olarak konumlandırmıştır. Kurumun misyonuna ilişkin benimsenen prensip "Ne yönetimin savcısı, ne yönetilenlerin avukatı" olmaktadır. Bu formülün gereği olarak kurum çalışanları yönetimin veya şikayetçinin lehinde pozisyon almazlar. Tarafsız olması gereken kurum çalışanı, sistematik şekilde yönetimi veya şikayetçiyi savunamaz (Revillard, 2012:94-95).

İsveç Ombudsmanı, bir memurun kanunu yanlış uygulamasından dolayı mağduriyet meydana gelmişse ilgili memur hakkında yasal işlemler başlatma ve soruşturma açma yetkisine sahiptir. İsveç Ombudsmanı'na tanınan bu yetkinin kökeninde "her memur görevinin icrasına ilişkin verdiği kararlardan sorumludur" ilkesi yatmaktadır (Wasterhall, 2012:122).

Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu, kanunun 1.maddesi gereği idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmakla görevlidir. Kanunun 3.maddesinde tanımlanan idare kavramı içerisine merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumları, mahalli idareler, mahalli idarelerin bağlı idareleri, mahalli idare birlikleri, döner sermayeli kuruluşlar, kanunlarla kurulan fonlar, kamu tüzel kişiliğini haiz kuruluşlar, kamu iktisadi teşebbüsleri, sermayesinin yüzde ellisinden fazlası kamuya ait kuruluşlar ile bunlara bağlı ortaklıklar ve müesseseler, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve kamu hizmeti yürüten özel hukuk tüzel kişileri girmektedir. Kanunun amacını belirten 1.madde ile kurumun görevini düzenleyen 5. madde birlikte değerlendirildiğinde Kamu Denetçiliği Kurumu, idare ile bireyler arasında bağımsız ve etkin bir şikâyet mekanizması olarak tasarlanmıştır; kamu personelinin kurumlarıyla olan ilişkileri ve kurumlararası ilişkiler görev alanında değildir. Görev alanı dikkate alındığında kamu denetçisinden hukuk devletinin yerleşmesine katkıda bulunması beklenmektedir (Kahraman, 2011:361).

Kamu denetçiliği, kamu hizmetlerinden kaynaklanan şikayetleri çözmek ve böylece yönetsel faaliyetlerin aşırılıklarını düzeltmekten sorumludur. Anayasanın 125. maddesine göre yargı yetkisi, idari eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlıdır. Yargı organları yerindelik denetimi yapamazlar. Yönetimin şikayete neden olan karar ve uygulamaları hukuka uygun olmakla beraber yerindenlik açısından sorunlu olduğunda yargı denetimi işletilemeyecektir. Bu noktada kamu denetçisinin rolü önem kazanmaktadır. Kötü yönetimle mücadelenin gereği olarak kamu denetçisi, yönetsel işlem ve eylemlerin yerindeliğini denetleyerek bireysel mağduriyetleri gidermekle yükümlüdür. Kanunun 5. maddesi kapsamında kötü yönetimin gerçekleşip gerçekleşmediğini insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk ölçütleri üzerinden değerlendirir. Dolayısıyla kamu kurum ve kuruluşlarının faaliyetleri hem hukuka hem de adalet ve hakkaniyete uygun olmalıdır.

Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile re’sen imzaladığı kararlar ve emirler, yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler, yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar ve Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askeri nitelikteki faaliyetleri Kamu Denetçiliği Kurumunun görev alanı dışında bırakılmıştır (Madde 5/2). Kurumun görev alanına getirilen sınırlamalarla 8. Beş yıllık kalkınma Planında belirtilen tüm idari işlemlerin kamu denetçisinin sorumluluk alanında olacağı yönündeki hedef gerçekleştirilememiştir.

Fendoğlu, kamu denetçisinin görev alanının idari işlem ve eylemlerle sınırlandırılmaması görüşündedir. Yargı organlarının bağımsızlığı ve tarafsızlığına özen göstermek şartıyla yargıda meydana gelen gecikmeler konusunda kamu denetçisinin yetkili kılınmasını savunmaktadır (Fendoğlu, 2011:167). İsveç Ombudsmanı yargı faaliyetlerinin denetiminde yetkilidir. Yargı organlarının bağımsızlığına saygı gösterilmesi ilkesine ombudsmanın riayet etmesi gerekir. Yargı organlarının hüküm tesis etme faaliyetlerine

karışmayan ombudsman, yargılamanın usul kurullarına uygun şekilde ve makul bir süre içerisinde sonuçlandırılıp sonuçlandırılmadığını inceler (Westerhall, 2012:119).

Türkiye’de kamu denetçisinin kamu personeli üzerinde idari denetim yetkisi bulunmamaktadır. İdari soruşturma açma hiyerarşik yetki içerisinde görüldüğünden kamu denetçisine bu yönde yetki tanınmamıştır. Bununla birlikte kurumun inceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak istediği bilgi ve belgeleri, haklı bir neden olmaksızın otuz gün içinde vermeyen kamu personeli hakkında başdenetçi veya denetçinin başvurusu üzerine ilgili mercinin disiplin soruşturması açması kanununun 18/1. maddesiyle hüküm altına alınmıştır. Mevcut düzenlemeyle kurumsal keyfiliğin önlenmesi amaçlanmaktadır (Sağlam, 2012:36).

Kamu Denetçiliği Kurumu, inceleme ve araştırmasını başvuru tarihinden itibaren en geç altı ay içinde sonuçlandırmalıdır. Kanunda süre öngörülmesi şikayetlerin geciktirilmeksizin sonuçlandırılmasına yönelik bir önlemdir. Kanuni süreye riayet edilmesi kuruma kamuoyu nezninde prestij ve güvenilirlik sağlar. Şikayetin incelenmesi sonucunda kurum, ulaştığı sonucu ilgili merci ve başvuru sahibisiyle paylaşır. Şikayetin giderilmesine yönelik olarak yönetim kamu denetçisinin yaptığı önerileri kabul edebilir veya reddedebilir. Kurumun önerdiği çözümü uygulanabilir nitelikte görmemesi durumunda yönetime düşen ödev, kararının gerekçesini otuz gün içinde kuruma bildirmesidir. Gerekçe bildirme yükümlülüğünün benimsenmiş olması yönetimin sistematik olarak olumsuz görüş bildirmesini engelleyeceği gibi red kararının dayanağının öğrenilmesine imkan verecektir. Kamu denetçisinin önerisinin yürürlükteki mevzuatla çelişmesi durumunda mağduriyetlerin giderilmesi mevzuat değişikliğine bağlıdır. Şikayetin karara bağlanmasında kamu denetçisine düşen diğer bir ödev başvurana işleme karşı başvuru yollarını, başvuru süresini ve başvurulacak makamı göstermesidir (Madde 20). Mevcut düzenlemeyle kişiler, şikayetle ilgili yöntem ve süreçler konusunda bilgilendirilmekte ve kendilerine hukuki destek sağlanmaktadır. Kanunun genel gerekçesinde yönetimin mümkün olduğunca kamu denetçisinin görüşlerine uyması istenmektedir. Bu hususla hedeflenen, idareden kaynaklanan şikayetlerin azaltılması ve idari yargının işyükünün hafifletilmesidir.

Kamu denetçisinin görüşlerine uymada yönetimi zorlayacak araç olması niteliği yıllık raporlar önem taşımaktadır. Kamu Denetçiliği Kurumu, faaliyetlerine ilişkin hazırladığı yıllık raporu TBMM’ye sunar. Yıllık raporunda kamu yönetiminde tespit ettiği kötü yönetim uygulamalarını belirterek parlamentoyu harekete geçirir. Yasama organının yürütme ve dolayısıyla yönetim üzerindeki denetimini güçlendirmede yıllık raporlar, elverişli olanaklar sunmaktadır. Kurumun yıllık raporunun Resmi Gazetede yayımlanmasıyla kamuoyu bilgilendirilmiş olur. Yıllık raporu beklemeksizin başdenetçi ve denetçiler açıklanmasında fayda gördüğü hususları kamuoyu ile paylaşabilir (Madde 22). Kamu denetçilerinin kararlarının kamuoyuna açılması kamuoyu baskısının oluşumuna zemin hazırlar.

SONUÇ

Hukukun üstünlüğüne dayanan demokratik rejimlerde siyasal ve yönetsel organlar karşısında bağımsız bir kurum olan ombudsman, hukukilik ve yerindelik ölçütlerini dikkate alarak kamu gücünün kamu yararı doğrultusunda kullanılmasını gözetir. Uzun yıllara dayanan deneyimlerin ortaya çıkardığı husus ombudsmanın temel hak ve özgürlüklerin korunmasındaki rolüyle ülkelerin demokratik niteliğini güçlendirmiş olmasıdır. Ombudsman, kamu yönetimiyle bireyler arasındaki uyuşmazlıkları sonuçlandırır, hakkaniyetsizlikleri ortadan kaldırır ve kamu yönetimlerini vatandaşlara yaklaştırır. Parlamentodan aldığı güçle ombudsman, kamu yönetimi-birey ilişkisinin hukuk, adalet ve hakkaniyet değerleri üzerinden yeniden tanımlanmasını sağlar. Yönetsel ilişkiye etkisi sadece bireylere sağladığı korumayla sınırlı olmayıp yönetimin gelişmesini de desteklemektedir. Yönetsel bozuklukların giderilmesi ve kamu hizmet kalitesinin yükselmesine yönelik reform önerileriyle ombudsman, yönetimin modernizasyonunda pay sahibidir.

Ombudsman kurumunun başarısı her şeyden önce statüsüyle yakından ilişkilidir. Yönetim üzerinde etkin bir denetim kurarak iyi yönetimin tesisi için ombudsmanın bağımsızlığı ve tarafsızlığı garanti altına alınmalıdır. İnceleme, araştırma ve gerekiyorsa soruşturma konusunda ombudsmana her türlü hukuki destek sağlanması statüsünün ayrılmaz parçasıdır. Çalışma usulleri konusunda sahip olduğu esneklik ombudsmanın işlevselliğini güçlendirir. Yönetimden kaynaklanan şikayetlerin hakkaniyetli şekilde sonuçlandırılmasında ombudsman yararlı gördüğü bütün metodları kullanma imkanına sahip kılınmalıdır. Kuruma başvurunun basit, ücretsiz olması, erişim kolaylığı ve şikayetlerin hızlı bir biçimde sonuçlandırılması ombudsmanı diğer denetim usullerine göre öne çıkaran hususlardır.

Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu’nun oluşumu kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması sürecinde atılmış bir adımdır. Kamu Denetçiliği Kurumu, halkın yönetsel faaliyetlerden kaynaklanan şikayetlerin azaltılması, yönetsel diyalogun güçlendirilmesi ve kamu hizmet anlayışında dönüşümün sağlanmasında misyon üstlenebilecek bir konuma sahiptir. Dünyanın birçok ülkesinde uzun yıllardır uygulanan ve başarılı sonuçlar veren ombudsman sisteminin kabulüyle vatandaş odaklı bir yönetim anlayışının tesisinde önemli bir eşik atlanmıştır.

Yeni bir kurum olan Kamu Denetçiliği Kurumunun Türkiye’de yönetsel ilişkilerde başarı göstermesi sağlıklı kurumsallaşma süreci yaşamasına bağlıdır. Kamu Denetçiliği Kurumu’na yönelik oluşabilecek dirençlerin aşılmasında 5548 sayılı iptal edilen kanuna ilişkin olarak söylendiği gibi başdenetçi ve denetçilere, yönetime, parlamentoya, yürütme organına ve kamuoyuna sorumluluklar düşmektedir (Şengül, 2007a:142-143). Güçlü bir parlamento desteğini arkasına alan Kamu Denetçiliği Kurumu’nun yönetim ve bireylerle kuracağı yapıcı ilişkiler kurumsallaşmanın başarısında önemli bir faktördür. Bireysel şikayetlerin çözümünde yönetimle kuracağı dostça diyalog kuruma ilişkin yönetim nezninde olumlu algı oluşturur ve kurumun faaliyetlerine yönetimin daha hoşgörülü yaklaşmasını sağlar.

Başdenetçi ve denetçilerin başvuru sahiplerine öğretici bir hüviyetle yaklaşması ve şikayet sürecini etkili şekilde yürütmesi kamuoyunda tanınırlıklarını ve medya desteğini arttırır. Kurumun yayınlayacağı raporların yönetim üzerinde beklenen tesiri oluşturmasında medyanın katkısı ihmal edilmemelidir. Yazılı, görsel ve sosyal medyanın raporları gündemde tutması yönetim üzerinde moral baskı oluşturarak tutum değiştirmesinde güçlü etkiler doğurur. Genel ve özel raporlar, idari reformlara kaynaklık edebilecek olmasıyla da değer taşır. Başdenetçi ve denetçilerin kamu kurumlarına ilişkin sahip olacağı birikimlerin yürütme organınca paylaşılarak dikkate alınması yönetsel mevzuatın geliştirilmesinde ve idari teamüllerin iyileştirilmesinde dinamik bir kaynak işlevi görecektir.

KAYNAKÇA

1. BOUSTA, Rhita (2007), “Contribution A Une Définition de l’Ombudsman”, *Revue Française d’Administration Publique*, No:123, Paris, s.387-397.
2. CHAPUS, René (1997), *Droit Administratif Général Tome 1*, Montchrestien, Paris.
3. CHAPMAN, Brian (1970), *İdare Mesleği*, Çev:Cahit Tutum, TODAİE yayınları No:114, Ankara.
4. CHEVALLIER, Jacques (2011), “Le Defenseur des Droits:Unité ou Diversité?” *Revue Française d’Administration Publique*, No:139, Paris, s.433-445.
5. CLUZEL-MÉTAYER, Lucie (2011), “Réflexions A Propos de la Saisine du Défenseur des Droits”, *Revue Française d’Administration Publique*, No:139, Paris, s.447-460.
6. DEBBASCH, Charles ve Frédéric Colin (2011), *Droit Administratif, Economica*, Paris.
7. DELAUNAY, Bénédicte (1999), *Le Médiateur de la République*, Que sais-je (3422), PUF, Paris.
8. DİAMANDOUROS, P. Nikiforos (2012), “The Ombudsman in a Modern Democracy”, Edt: Niyazi Öktem ve Nermin Katmer, Uluslar arası Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Sempozyumu, Doğuş Üniversitesi Yayınları, İstanbul, s.17-27.
9. DPT (1996), Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000), Ankara, <http://www.dpt.gov.tr/PortalDesign/PortalControls/WebIcerikGosterim.aspx?Enc=83D5A6FF03C7B4FC511D74F7DFC4C49E>, 17.10.2012.
10. DPT (2000), Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 2001-2005, Ankara, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/viii/plan8.pdf>, 17.10.2012.

11. ERHÜRMAN, Tufan (1998), “Ombudsman” *Amme İdaresi Dergisi*, C.31, S.3, Ankara, s.87-103.
12. ERYILMAZ, Bilal (2012), *Kamu Yönetimi*, Umuttepe Yayınları, Kocaeli.
13. FENDOĞLU, Hasan Tahsin (2011), *Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık)*, Yetkin Yayınları, Ankara.
14. GİL-ROBES, Alvaro (2011), “Défenseur du Peuple Espagnol et Garanties Constitutionnelles”, *Revue Française d'Administration Publique*, No:139, Paris, s.477-485.
15. KAHRAMAN, Mehmet (2011), “Hukuk Devletine Katkıları Bakımından Kamu Denetçiliği”, *MKÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, C.8, S.16, s.355-373.
16. KOÇAK, Mustafa (2012), “Kamu Denetçiliği Kurumu:İngiltere Örneği”, Edt.: Niyazi Öktem ve Nermin Katmer, *Uluslar arası Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Sempozyumu*, Doğuş Üniversitesi Yayınları, İstanbul, s.131-142.
17. MAGNETTE, Paul (2001), “Entre Controle Parlementaire et “Etat de Droit”: Le Role Politique du Médiateur Dans L’Union Européenne”, *Revue Française de Science Politique*, Volume 51, No:6, Paris, s.933-948.
18. ODYAKMAZ, Zehra (2012), “Çağdaş Bir Denetim Mekanizması Olarak Kamu Denetçiliği (Ombudsman) Kurumu’nun Türkiye İçin Gerekliliği ve Diğer Benzer Kurumlarla Karşılaştırılması”, Edt: Yüksel Koçak ve Atıl Cem Çiçek, *Kamu Yönetimi Yönetim-Siyaset Ekseninde Yeniden Yapılanma*, Gazi Kitabevi, Ankara, s.138-150.
19. ÖZBUDUN, Ergun (2012), “Kamu Denetçiliği Hakkında Bildiklerimiz Bilmediklerimiz”, Edt: Niyazi Öktem ve Nermin Katmer, *Uluslar arası Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Sempozyumu*, Doğuş Üniversitesi Yayınları, İstanbul, s.37-40.
20. PİCKL, Viktor (1986), “Ombudsman ve Yönetimde Reform” Çev: Turgay Ergun, *Amme İdaresi Dergisi*, Ankara, s.37-46.
21. REVİLLARD, Anne (2012), “Une Expérience de Médiation Institutionnelle:Le Médiateur de la République”, *Information Sociale*, No:170, Paris, s.91-98.
22. RİVERO, Jean (1991), *Les Libertés Publiques, Tome 1*, PUF Thémis Droit, Paris.
23. ROWAT, Donald (1992), ” Pourquoi un Ombudsman Parlementaire?”, *Revue Française d'Administration Publique*, No:64, Paris, s.566-574.
24. SAĞLAM, Abdi (2012), “Kamu Denetçiliği ve İdari Yargı İlişkisi”, *Adalet Dergisi*, S.44, s.27-49.

25. SÖDERMAN, Jacob (1992), “Les Missions de L’Ombudsman Finlande”, *Revue Française d’Administration Publique*, No:64, s.585-590.
26. ŞENGÜL, Ramazan (2007a), “Türkiye’de Kamu Yönetiminin Etkin Denetlenmesinde Yeni Bir Kurum:Kamu Denetçiliği Kurumu”, *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Sayı 14, Kocaeli, s.126-145.
27. ŞENGÜL, Ramazan (2007b), “Kamu Yönetiminin Etkin Denetlenmesi İçin Ombudsman Kurumunun Statüsü Nasıl Olmalıdır?”, Edt: M. Akif Çukurçayır ve Gülise Gökçe *Kamu Yönetiminin Yapısal ve İşlevsel Sorunları*, Çizgi Kitabevi, Konya, s.371-402.
28. WESTERHALL, Lota Vahine (2012), “The Swedish Parliamentary Ombudsmen”, Edt: Niyazi Öktem ve Nermin Katmer, *Uluslar arası Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Sempozyumu, Doğuş Üniversitesi Yayınları*, İstanbul, s.117-123.
29. 1982 Anayasası, 9/11/1982 Tarih ve 17863 (Mükerrer) Sayılı Resmi Gazete.
30. 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 29/06/2012 Tarih ve 28338 Sayılı Resmi Gazete.