

# TÜRKİYE İÇİN NASIL BİR OMBUDSMAN FORMÜLÜ?

*Ar. Gör. Tufan ERHÜMAN*

## GİRİŞ

Günümüzde yüze yakın ülkede ve kuruluşta, uluslararası, ulusal, yerel ve özel düzeylerde uygulama alanı bulan ombudsman kurumu, Türkiye açısından, bir tartışma konusu olarak bile son derece yenidir.

Ombudsman kavramının Türk hukuk literatüründe tartışılmaya başlanması 1970'li yıllara rastlamaktadır<sup>1</sup>. 1982 Anayasası yürürlüğe girmeden önce, Ankara Üniversitesi Hukuk ve Siyasal Bilgiler Fakültesi öğretim üyeleri tarafından hazırlanan "Anayasa Önerisi"nde de kuruma yer verilmiş<sup>2</sup>, fakat bu öneri dönemin anayasakoyucusu tarafından dikkate alınmamıştır. 1982 anayasakoyucusu bu öneriyi kabul etmemekle birlikte, kimi yazarlarca<sup>3</sup> bir tür ombudsman olduğu iddia edilen "Devlet Denetleme Kurulu"na Anayasa'nın 108. maddesinde yer vermiştir. Buna karşın Devlet Denetleme Kurulu'nun "bir tür ombudsman" olmadığı son derece açıktır<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Bu dönemde yazılan eserlere örnek olarak şunlar sayılabilir: Ömer Baylan, **Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkındaki Şikayetleri ve Türkiye İçin İsveç Ombudsman Formülü**, Ankara, İçişleri Bakanlığı Yayınları, 1978; Tayfun Akgüner, "Ombudsman", **Yargı**, Sayı: 14, 1977, s. 12-17; Muammer Oytan, "Ombudsman Eliyle İdarenin Denetimi Konusunda Kıyaslamalı Bir İnceleme", **Prof. Dr. Osman Fazıl Berki'ye Armağan**, Ankara, AÜHF Yayınları, 1977; Adil Aktan, "İdare Hukukunda Yeni Bir Adım: Arabulucu", **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**, Sayı: 49, 1977, s. 6-7.

<sup>2</sup> **Gereğçeli Anayasa Önerisi**, Ankara, AÜSBF Yayınları, 1982, s. 137-138.

<sup>3</sup> Süleyman Arslan, "Yıldırım Uler'in Konuşmasına Katkı", **1. Ulusal İdare Hukuku Kongresi Üçüncü Kitap Çeşitli İdare Hukuku Konuları**, Ankara, Danıştay Yayınları, 1992, s. 1044.

<sup>4</sup> Devlet Denetleme Kurulu'nun "bir tür ombudsman" sayılmamasının en önemli nedeni, Kurul'un, ombudsman kurumunun tanımlayıcı unsurlarından (bkz. ileride "Tanımlayıcı Unsurlar" başlıklı bölüm) biri olan bağımsızlığa sahip olmamasıdır. Kurul, Anayasa'nın 108. maddesinde açıkça Cumhurbaşkanı'na bağlı olarak kurulmuştur ve başkanı ve tüm üyeleri Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. Yine Anayasaya göre Kurul, ancak Cumhurbaşkanı'nın isteği üzerine harekete geçebilecektir.

Türkiye Cumhuriyeti'nde ombudsman benzeri bir kurumun oluşturulması yolunda komisyon çalışmalarının başlatılması ise, 1990'lı yıllara rastlamaktadır. Bu yıllarda, özellikle insan hakları alanında yürütülen yoğun tartışmalar neticesinde, ombudsmanın kuruluşu, önce 7. beş yıllık kalkınma planına alınmış, daha sonra, 55. Hükümet döneminde, Adalet Bakanlığı bünyesinde ilk kez bir "Ombudsman Yasa Tasarısı Taslağı Hazırlama Komisyonu" oluşturulmuştur. Komisyon, taslağın hazırlık çalışmalarını, "Kamu Sözcülüğü Kanun Tasarısı Taslağı" adı altında, 12 Ağustos 1998 tarihinde tamamlamıştır. Adalet Bakanlığı'nca, bu taslakta bazı değişiklikler yapılması suretiyle hazırlanan "Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı"<sup>5</sup> bu makalenin yazıldığı sırada henüz Parlamento gündemine alınmamıştır.

Bu makalenin konusu, ombudsman kurumunun Türkiye için gerekli olup olmadığı değildir. Bu nedenle, Türkiye'de idarenin denetimine ilişkin mekanizmaların yeterli olup olmadığı burada tartışılmayacaktır. Bu konunun inceleme alanı dışında bırakılması önemsiz görülmesinden değil, makalenin bütünlüğünün bozulması endişesinden kaynaklanmaktadır.

Makalenin konusu, Türkiye'de kurulacak olan ombudsmanın (veya benzeri bir kurumun) nasıl bir düzenlemeye kavuşturulması gerektiğidir. Böyle bir tartışma, yabancı ülke hukuk uygulamalarında örnekleri görülen kurumların benzerlerinin Türkiye'de de oluşturulması konusunda her zaman yürütülmesi gereken bir tartışma olmakla birlikte, ombudsman için bunun da ötesinde bir öneme sahiptir. Bu önem, ombudsmanın esnek yapısından kaynaklanmaktadır. Daha önce de sözü edildiği gibi bugün yüze yakın ülkede ve kuruluşta uygulama alanı bulan ombudsman kurumunun, bu uygulamaların tamamı için geçerli, sabit bir düzenlenme biçimi yoktur. Her ülke, "kendi ombudsmanını" kurarken, kurumu kendi gereksinimleri

---

Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkındaki Yasa'ya göre, Devlet Denetleme Kurulu'nun alacağı kararlar kamuoyuna açıklanmamaktadır. Hazırlanacak raporlar sadece Cumhurbaşkanına sunulacaktır. Cumhurbaşkanı kendisine sunulan raporu inceledikten sonra, rapor Başbakanlığa iletilecektir.

Görüldüğü gibi Devlet Denetleme Kurulu'nun hazırladığı raporlar, ilgili mercilere Kurul tarafından değil, Cumhurbaşkanı tarafından iletilmekte ve Cumhurbaşkanının, yani Anayasanın 8. maddesine göre yürütme yetkisini kullanan bir makamın iradesi öne çıkmaktadır. Bu anlamda, Devlet Denetleme Kurulu'nun uyguladığı denetimi, bağımsız bir organın uyguladığı denetim anlamındaki ombudsman denetimine benzetmek mümkün olmamaktadır.

Bu konuda daha ayrıntılı bilgi için bkz. Tufan Erhürman, **Dünyada ve KKTC'de Ombudsman**, Lefkoşa, Işık Kitabevi Yayınları, 1995, s. 81-85.

Bu makalede "Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı" adı altında ele alınacak olan metin, T.C. Adalet Bakanlığı Kanunları Genel Müdürlüğü tarafından, 21.3.2000 tarihinde Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dekanlığı'na görüş alınmak üzere gönderilen metindir. Makalenin bundan sonraki bölümünde, "Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı"ndan, "Tasarı" olarak söz edilecektir.

doğrultusunda biçimlendirmiştir. Buna karşın, “ombudsman” adıyla, ya da başka bir adla kurulan her kurumun ombudsman olarak kabul edilmesi de kuşkusuz ki mümkün değildir. Dünyanın neresinde kurulursa kurulsun, bir kurumun ombudsman olarak, özellikle de “parlamento ombudsmanı” olarak kabul edilmesi, ancak belli koşulların gerçekleştirilmiş olmasıyla mümkün olacaktır<sup>6</sup>. İşte bu nedenle, makalenin birinci bölümü ombudsman kurumunun tanımlayıcı unsurlarına ayrılmıştır. Bu bölümde sayılan koşullar, ombudsman için olmazsa olmaz koşullardır ve bu koşullar, ombudsmanın tanımından kaynaklanmaktadır. Dolayısıyla, Türkiye Cumhuriyeti’nde kurulacak ve ombudsman adıyla (veya benzeri bir adla) anılacak bir kurumun da, herşeyden önce bu bölümde sayılan niteliklere sahip olması gerekecektir. İkinci bölümde ise, bu tanımlayıcı unsurlar ışığında Türkiye Cumhuriyeti Ombudsmanı’nın nasıl düzenlenmesi gerektiği üzerinde durulacak ve bu tartışma yürütülürken, yeri geldikçe, daha önce sözü edilen “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı”na da gönderme yapılacaktır.

### *1. Ombudsmanın Tanımlayıcı Unsurları ve Tanımı*

Daha önce de belirtilmiş olduğu gibi, ombudsman kurumunun her uygulaması, uygulayan ülkenin gereksinimlerine ve özelliklerine göre farklı yapılara yol açabileceğinden, “ombudsman” kavramına ilişkin genel geçer bir tanıma ulaşmak son derece güçtür. Buna karşın, bir kuruma “ombudsman” adını verebilmek için aşgari bazı koşulların bulunması gerektiği de kesindir.

#### **A. Ombudsmanın Tanımlayıcı Unsurları**

##### *a) Ombudsman idareyi denetleyen bir kurumdur*

Ombudsmanın amacı, herşeyden önce, idare üzerinde denetim uygulamaktır. Böyle bir amaç, bizi, “idare” kavramına ilişkin farklı yaklaşımlar üzerinde durmak zorunda bırakacaktır. Burada, “idare” üzerindeki denetimden söz edilirken, organik anlamda idareden mi yoksa fonksiyonel anlamda idareden mi söz edileceği önemlidir. Bu, hiç kuşkusuz ki, kurumu uygulayan ülkenin tercihine göre değişecektir. Bu makalenin konusu Ombudsman kurumunun Türkiye’de uygulanması olduğundan, tartışmaya baz oluşturmak üzere tercih, idari yargı

<sup>6</sup> “Ombudsman” sözcüğü, bu noktadan sonra, birçok ülkede “Parlamento Ombudsmanı” adıyla anılan ve ulusal düzeyde görev yapan bağımsız denetim organlarını ifade etmek için kullanılacak, uluslararası, yerel ve özel düzeylerde görev yapan ombudsmanlar makalenin konusu dışında bırakılacaktır.

organlarımız tarafından da kullanılan fonksiyonel yaklaşım doğrultusunda yapılacaktır.

Bu yaklaşımdan hareketle ombudsman, idari işlemler, idari eylemler ve idari davranışlar<sup>7</sup> üzerinde denetim uygulayan bir kurum olarak karşımıza çıkmaktadır. Dolayısıyla ombudsmanın, özel kişiler arasındaki uyuşmazlıklarla, yasama işlemleriyle ve yargısal işlemlerle ilgili olarak incelemelerde bulunması, kural olarak söz konusu değildir. Buna karşın çeşitli ülkelerde bu kuralın istisnalarına rastlamak mümkündür. Örneğin bazı Afrika ülkelerinde ombudsmanların, özellikle çevrenin korunmasına ilişkin konularda, sadece idarenin eylem, işlem ve davranışları üzerinde değil, özel kişilerin eylem ve işlemleri üzerinde de denetim uyguladıkları görülmektedir<sup>8</sup>. İsveç ve Finlandiya, sadece idari işlemler üzerinde değil, yargısal işlemler üzerinde de denetim uygulayan ombudsmanlara sahip olmak suretiyle, genel kurala istisna teşkil etmektedirler. Tarihsel olarak ombudsmanın anavatanı olan İsveç'te ve yine tarihsel nedenlerle bu ülkeyle ortak bir geçmişe sahip olan ve dünyada ombudsmanı yaşama geçiren ikinci ülke olan Finlandiya'da, ombudsman, sadece idare üzerinde değil, yargı organları ve yargı organlarının yargısal işlemleri üzerinde de denetim uygulamaktadır.

Ombudsmanın yasama işlemleri üzerinde denetim uygulayamamasının ise istisnası yoktur. Buna karşın Polonya'da, yasama işlemlerini denetleyememekle birlikte, Ombudsmanın, yasaların Anayasaya aykırı olduğu iddiasıyla Anayasa Mahkemesi'ne başvurabildiği görülmektedir<sup>9</sup>.

### *b) Ombudsman bağımsız bir kurumdur*

Ombudsmanın bağımsız bir kurum olması, bu kurum tarafından uygulanacak denetimin idari denetim mekanizmasından farkını ortaya koymak açısından önemlidir. Yürütmeden ve idareden bağımsız olmayan bir kurumun idare üzerinde denetim uygulaması durumunda, bu denetimin, idari denetimden farklı bir denetim olarak nitelendirilmesi mümkün olmayacaktır. İşte bu nedenledir ki, "ombudsman denetimi" adı altında.

<sup>7</sup> Bu noktada ombudsmanın, idari yargı yerlerinden farklı olarak, kamu görevlilerinin idari işlem ya da eylem niteliğinde bulunmayan davranışları üzerinde de denetim uygulayabilen, dolayısıyla kamu görevlilerinin davranışlarının asgari birtakım davranış kurallarına uygunluğunu da denetleyebilen bir kurum olduğuna dikkat çekmek gerekmektedir.

<sup>8</sup> John Hatchard, "The Ombudsman in Africa Revisited", **International and Comparative Law Quarterly**, Vol: 40, Part: 4, October 1991, s. 939-943.

<sup>9</sup> Ewa Letowska, "The Polish Ombudsman and Human Rights", in. **Ombudsman in Europe**, ed. Franz Matscher, Austria, 1994, s. 57.

ayrı ve kendine özgü bir denetimden söz edebilmek, ancak yürütmeden ve idareden bağımsız olan bir kurum yaratmakla mümkün olacaktır<sup>10</sup>.

*c) Ombudsmanın kararları hukuken bağlayıcı nitelikte değildir<sup>11</sup>*

Ombudsmanın yürütmeden ve idareden bağımsız bir organ olması, onu ilk bakışta her hukuk devletinde var olan ve niteliği gereği yürütmeden ve idareden bağımsız olan yargı organlarına yaklaştıracaktır. Oysa ombudsmanın, idarenin eylem, işlem ve davranışları üzerinde, idarenin işleminin iptal edilmesi, geri alınmış veya kaldırılmış sayılması, ya da idarenin işlem veya eyleminden doğan zararın idarece giderilmesi sonucunu doğuracak nitelikte, hukuken bağlayıcı kararlar alması mümkün değildir. Bu bağlamda ombudsman kararları, yargı kararlarından farklı olarak, bağlayıcı nitelikte değil, olsa olsa tavsiye niteliğindedir. İdarenin ombudsmanın kararlarına uymamasının hiçbir hukuki yaptırımı yoktur.

Görüldüğü gibi ombudsman denetimi, yürütmeden ve idareden bağımsız bir organ tarafından yerine getiriliyor olmakla idari denetimden, ombudsman tarafından alınan kararların hukuken bağlayıcı nitelikte olmamasıyla da yargı denetiminden ayrılmaktadır.

İşte bu nedendir ki hukuken bağlayıcı kararlar alamayan ombudsman, kararlarının idare üzerindeki etkililiğini sağlayabilmek amacıyla, gerek yurttaşlarla, gerek idareyle, birebir, şekilcilikten uzak ve samimi ilişkiler kurmak ve medyayla ilişkilerini, gerektiğinde kamuoyu denetimini harekete geçirmeye yetecek düzeyde tutmak zorundadır.

<sup>10</sup> Aslında ombudsman, sadece idare karşısında değil, seçilmesi ve görevden alınması dışında parlamento karşısında da bağımsız olan bir kurumdur. Ombudsman, yetkisini her zaman parlamentodan alır. Buna karşın incelemelerinde parlamento karşısında da bağımsızdır. Parlamento onu seçebilir ve görevden alabilir ancak ona herhangi bir emir veya talimat veremez. Bkz. Jens Moller, "The Danish Ombudsman and the Protection of Human Rights", in: **Ombudsman in Europe**, ed. Franz Matscher, Austria, 1994, s. 38.

<sup>11</sup> Letowska, ombudsmanın bu özelliğinden hareketle kurumu, "havlayabilen ancak ısırılmayan bir bekçi köpeği"ne benzetmektedir. Bu benzetme için bkz. Ewa Letowska, "The Polish Ombudsman (The Commissioner for the Protection of Civil Rights)", **International and Comparative Law Quarterly**, Vol: 39, Part: 1, January 1990, s. 209.

Ombudsmannın hukuki bağlayıcılıktan yoksun kararları, idare üzerinde ancak bu şekilde etki yaratabilecektir<sup>12</sup>.

## B) Ombudsmannın Tanımı

Kanımca, yukarıda tartışılmaya çalışılan üç tanımlayıcı unsurdan hareketle ombudsmanı, kısa yoldan, şu biçimde tanımlamak mümkündür: Ombudsman, idarenin işlem, eylem ve davranışlarını denetleyen fakat bağlayıcı kararlar alamayan bağımsız bir devlet organıdır. Oldukça kısa ve genel olan bu tanımla yetinmek istenilmiyorsa, yine aynı üç unsurdan hareketle daha kapsayıcı bir tanıma ulaşmak şöyle mümkün olabilir: Ombudsman, şikayet üzerine veya re'sen harekete geçerek, idarenin eylemleri, işlemleri ve davranışları üzerinde hukuka aykırılık ve yerinde bulmadığı işlemlerin geri alınması, kaldırılması veya bu işlemlerden veya eylemlerden doğan zararın giderilmesi ve yurttaşlara yönelik uygunsuz davranışların düzeltilmesi için idare nezdinde girişimlerde bulunmaya ve hukuken bağlayıcı nitelikte olmayan kararlar almaya yetkili olan, bağımsız bir devlet organıdır.

Uluslararası Barolar Birliği'nin yaptığı tanım da benzer noktalardan hareket etmektedir. Bu tanıma göre ombudsman, "Anayasa veya yasa tarafından kurulan, mağdur olan yurttaşların idareye ve kamu görevlilerine ilişkin şikayetleri üzerine veya re'sen harekete geçip araştırma yapma, düzeltici tavsiyelerde bulunma ve rapor yayınlama yetkilerine sahip olan, parlamentoya karşı sorumlu, yüksek düzeyde, bağımsız bir kamu görevlisi tarafından yönetilen bir bürodur"<sup>13</sup>.

## 2. Türk Ombudsmannının Düzenlenmesi

Türkiye'de ombudsman kurumunun düzenlenmesine ilişkin olarak tartışılması gereken ilk konu, bu düzenlemenin kanunla mı Anayasayla mı yapılacağıdır. Anayasanın 123. maddesinin 3. fıkrasına göre,

<sup>12</sup> Birçok yazar, ombudsmannın güçsüz yanı olarak görülen hukuken bağlayıcı karar alamama özelliğinin görünürdeki bir güçsüzlük olduğunu, kurumun, esnek yapısından dolayı, yönetimi kararlara uyma konusunda daha kolay ikna edebileceğini, dolayısıyla görünürdeki bu güçsüzlüğün altında ombudsmannın gizli gücü olduğunu iddia etmektedir. Bu görüş için bkz. Hans Gammeltoft Hansen, "Ombudsman Kavramı", çev. Turgay Ergun, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 29, Sayı: 3, Eylül 1996, s. 198. Niels Eidschou Holm, "The Ombudsman - A Gift from Scandinavia to the World", in: *The Danish Ombudsman*, ed. Hans Gammeltoft Hansen - Flemming Axmark, Copenhagen-Denmark, DJÖF Publishing, 1995, s. 17. Aynı görüş, 18.2.1998 tarihinde T.C. Başbakanlık Binası'nda yaptığı konuşmada, İrlanda Ombudsmanı Kevin Murphy tarafından da dile getirilmiştir.

<sup>13</sup> Bu tanım için bkz. Holm, agm., s. 13.

ombudsmanın tüzel kişiliğe sahip olabilmesi için kanunla kurulması yeterlidir. Buna karşın yasama, yürütme, yargı ayrımı çerçevesinde düzenlenmiş olan 1982 Anayasası düşünüldüğünde, bu üç kuvvetten hiçbirisine dahil edilemeyecek olan ombudsman kurumunun Anayasada özel bir düzenlemeye kavuşturulması önemlidir. Ayrıca, ombudsmana anayasal bir statü kazandırılması hiç kuşkusuz ki kurumun saygınlığı ve daha güvenceli bir konuma sahip olması açısından tercih edilmelidir.

### A. Teşkilatlanması

Ombudsman kurumu, kurumu uygulayan ülkelerin önemli bir çoğunluğunda tek bir ombudsmanın başkanlığında örgütlenmektedir. Bu durum, hiç kuşkusuz ki, ombudsmanın doğası gereği bireysel olan ve gerek idareyle gerek yurttaşlarla birebir iletişim içine girmesi gereken yapısına da uygun düşmektedir. Buna karşın, ombudsmanı uygulamaya geçirecek ülkenin yüzölçümü ve nüfusu büyüdükçe, tek bir ombudsmanın başkanlığında örgütlenmek gittikçe güçleşir. Bu durumda ombudsman makamındaki kişi için iki seçenek vardır: Ya sadece kurumun başı ve temsilcisi konumuyla yetinerek kendisine yapılan şikayetlerle birebir ilgilenemeyecek, ya da iş yükü altında boğulacaktır. Bunların ikisi de istenmeyen durumlardır. Ombudsmanın, bir hiyerarşik amirin başkanlığında örgütlenen ve amirin, memurlarının işlemlerini imzalamaktan başka bir işe zaman ayıramadığı devasa bürokratik kurumlardan biri haline dönüşmesi, hiç kuşkusuz ki onun bürokrasinin yaralarına merhem olma amacını güden doğasıyla bağdaşmayacaktır. Bu durumda ombudsmanı daha küçük, daha esnek ve daha dinamik bir kurum haline getirmek zorunludur. Farklı ülkeler bu soruna farklı çözümler üretmişlerdir. İngiltere, yerel yönetim kuruluşlarını Parlamento Komiseri'nin görev alanının dışına çıkararak ayrı bir yerel yönetim ombudsmanı kurmuş, bu arada merkezi yönetimin görev alanı içinde kalan bazı hizmet sektörleri için de ayrı ombudsmanlar kurarak çok-ombudsmanlı bir yapıyı benimsemiştir. Ombudsman, Avusturya'da bir "Ombudsman Kurulu (Ombudsman Board)" olarak örgütlenmiş<sup>14</sup>, Fransa'da illerde temsilciliklere sahip kılınmış, İsveç ve Yeni Zelanda'da ise, bir Baş Ombudsmanın (Chief Ombudsman) idari başkanlığında çalışan, birden çok ombudsmandan oluşan bir yapıya bürünerek, sektörel düzeyde örgütlenmiş bazı ombudsmanlar yanında görev yapmaya başlamıştır.

<sup>14</sup> Avusturya'da, Anayasa'nın 148g maddesinin 2. fıkrası gereğince, Parlamento'da en çok oya sahip olan üç siyasal partinin belirleyecekleri birer kişi Ombudsman Kurulu'na (Board of Ombudsman) gireceklerdir. Aynı maddenin 3. fıkrasına göre, Ombudsman Kurulu'nun sözcüsü rotasyon esasına göre her yıl değişecektir. Parlamento'da en fazla üyeye sahip olan siyasal partinin seçtiği ombudsman, ilk dönemin sözcüsü olacaktır.

Bir ya da birden çok ombudsmanın bulunmasına ilişkin sorun, daha çok, gerek yüzölçümü gerek nüfus açısından büyük ülkelere ilişkin olup, ombudsmanın iş yükü altında boğulmasının önlenmesiyle ilgilidir. Hiç kuşkusuz ki farklı ülkelerin bu soruna getirdikleri farklı çözümlerin, kendi ülkelerinin özelliklerinden kaynaklanan farklı avantaj ve dezavantajları vardır. Önemli olan, Türkiye'de böyle bir sorunun nasıl aşılabileceği üzerinde görüş geliştirmeye çalışmaktır. Ombudsmanın doğasından kaynaklanan küçük, esnek ve dinamik yapısının Türkiye'deki örgütlenme sırasında da korunması gerekeceğinde kuşku yoktur. "Ombudsman" adı altında, gereksiz derecede kalabalık yeni bir yapının oluşturulması, bürokrasinin şimdiki sorunlarını çözmek yerine, yeni bürokratik sorunlara yol açacaktır. Buna karşın bugün Türkiye'de yurttaşların idarenin bütünüyle ilgili şikayetleri göz önünde tutulursa, bu şikayetlerin tümünü kucaklamayı planlayan bir yapının da devasa boyutlarda olması kaçınılmaz görünmektedir. Bu durumda Türkiye'nin, herşeyden önce, idareyle ilgili tüm şikayetleri çalışma alanının konusu haline getirecek bir ombudsmandan uzak durması gerekmektedir.

Bu koşullar altında akla gelen ilk çözüm, merkezi idareyle yerinden yönetim kuruluşları arasında bir ayırım yapmak ve merkezi idareyi denetleyecek bir ombudsmanın kurulmasına öncelik vermektir. Böyle bir tercih, bir yandan merkezi idare teşkilatının yerinden yönetim kuruluşlarına göre daha az yaygın bir örgütlenme sergilemesiyle, bir yandan da Türkiye Cumhuriyeti'nde özerklikleri zaten son derece sınırlı olan yerinden yönetim kuruluşlarının özerkliklerinin daha da sınırlanmasına mahal vermek istememekle açıklanabilir. Buna karşın bu tercih, uzun vadede tüm Türkiye için ayrı bir yerel yönetim ombudsmanının kurulması ya da Türkiye çapında her ilin kendi ombudsman kurumunu kurması biçimindeki seçenekleri dışlamamaktadır.

Türkiye Cumhuriyeti'nin nüfusu ve yüzölçümü yanında, merkezi idaresinin yaygınlığı da göz önünde bulundurulduğunda, sadece merkezi idarenin denetlenmesiyle görevlendirilmiş bir ombudsmanın söz konusu olması durumunda bile, tüm Türkiye merkezi idaresi için tek bir ombudsman formülünün gerçekçi olmaktan uzak olduğu son derece açıktır. Bu durumda da, Ankara'da görev yapan ve tek bir ombudsmanın başkanlığında örgütlenen kurumun, tüm Türkiye merkezi idaresi üzerinde etkin bir denetim uygulamasının ve ombudsman konumundaki kişinin Türkiye'nin dört bir yanından merkezi idareyle ilgili olarak gelecek şikayetleri, herbir şikayetle birebir ilgilenmek suretiyle sonuca bağlamasının beklenmesi gerçekçi olmaktan uzaktır.



Bu şartlar altında, Türkiye için önerilecek formülün, bir yandan birden çok kişiden oluşan, bir yandan da sadece Ankara'da değil, Türkiye genelinde örgütlenen bir yapıyı içermesi gerekeceği açıktır<sup>15</sup>.

Farklı ülkelerdeki ombudsman uygulamalarına bakıldığı zaman, birden çok kişiden oluşan ombudsman kurumlarının iki farklı türünün bulunduğu görülmektedir: Avusturya'da, kurul halinde çalışan (Ombudsman Board), İsveç ve Yeni Zelanda'da ise, bir Baş Ombudsman'ın (Chief Ombudsman) idari başkanlığında eş yetkili birden çok ombudsmandan oluşan ombudsman kurumları vardır. Bu iki modelin benzeşen yanı, her ikisinde de ombudsman sıfatını taşıyan kişilerin birden çok olması ve bir kişinin kurumu temsil eden ve idari yapıyı kontrol eden bir konumda bulundurulmasıdır. Bu kişi Avusturya'daki modelde dönüşümlü olarak belirlenecek, İsveç ve Yeni Zelanda'da uygulanan modelde ise "Baş Ombudsman"lık görevi için özel olarak seçilmiş olacaktır.

Konuya Türkiye açısından bakıldığında, dönüşümlü başkanlık yerine kamuoyu önünde kurumu temsil kabiliyetine sahip ve idare içerisinde sürekliliği sağlayan "Baş Ombudsman" formülünün daha uygun olacağı kanaatindeyim. Türk kamuoyu nezdinde, en azından bir kişinin ombudsman kurumuyla özdeşleştirilerek tanınması, kurumun kamuoyu gözünde somutlaşması açısından önemlidir. Buna karşın, "Baş Ombudsman"ın dışındaki kişilerin de "Ombudsman Yardımcısı" konumunda olmamaları<sup>16</sup>, onların da görev alanları farklı olan, ama statüleri açısından baş ombudsmandan hiçbir farkı bulunmayan kişiler olmaları uygun olacaktır. Böylece "Başombudsman" (Ombudsman Sözcüsü), bir yandan Ombudsman bürosunun personel işlerinden ve kurumun kamuoyu önünde temsilinden sorumlu olacak, öte yandan ise kurum içerisinde görev bölümünü gerçekleştirip, diğer görevlerine mani olmayacak, nispeten dar bir alanda ombudsman işlevini yerine getirecektir. Diğer ombudsmanlar ise, sınırları belirlenmiş görev alanlarında, ombudsman statüsünün gerektirdiği her türlü yetki ve sorumluluğa sahip

<sup>15</sup> Tasarı'nın 3. maddesinde de, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun merkezi Ankara'da bulunan bir kamu tüzel kişisi olduğu ve Kurum'un gerekli gördüğü yerlerde büro kurabileceği düzenlenmektedir.

<sup>16</sup> Tasarı'nın 3. maddesinde, Türkiye Cumhuriyeti'nde bir tek kişinin "Kamu Başdenetçisi" olarak görev yapacağı belirlendikten sonra, Kurum'da en çok on "kamu denetçisi"nin görev yapacağı belirtilmiştir. 6. maddeye göre, "Kamu başdenetçisi, kamu denetçileri arasında işbirliğini sağlar ve bunların uyumlu çalışmalarını gözetir.

Kamu denetçileri, .... Kamu Başdenetçisi tarafından görevlendirildikleri konu ve/veya alanlarda tek başlarına çalışır ve önerilerde bulunurlar."

Görüldüğü gibi bu maddeden hareketle, Tasarı'nın İsveç ve Yeni Zelanda'da uygulanmakta olan "Baş Ombudsman" yöntemine benzer bir formülü benimsediği söylenebilir.

olacaklardır. Bu kişiler, kendi görev alanlarında görevlendirilmiş personelle birlikte, bu görev alanındaki dosyalarla, mümkün olduğunca birebir ilişki kuracaklar ve o alanlarda idareyle kurulması gereken ilişkiyi elden geldiğince bizzat kurmaya dikkat edecekler, böylece ombudsman kurumunun bireyi öne çıkaran yapısına uygun düşen bir anlayışla çalışacaklardır.

Ombudsmanların görev alanlarının önceden yasayla belirlenmemiş olması ve yasayla sayısı belirlenmiş ve Parlamento tarafından seçilmiş ombudsmanların görev alanlarının başombudsman tarafından, kurumun ihtiyaçlarına göre belirlenmesi, kurumun doğası gereği esnek olması gereken yapısına daha uygun düşecektir<sup>17</sup>. Belli görev alanlarında görevlendirilmiş ombudsmanların, görev alanlarındaki dosyalarla ilgili olarak kamuoyuna yapacakları açıklamaların başombudsmanla birlikte gerçekleştirilmesi<sup>18</sup> de, kurum içerisinde temsil sorununun ortaya çıkmasını engellemiş olacaktır.

Türkiye Cumhuriyeti'nde kurulacak ombudsman kurumunun sadece Ankara'da değil, Türkiye genelinde örgütlenmesi konusunda da, ombudsman kurumunun Türkiye genelinde binlerce kişiden oluşan bir personele sahip, bürokratik bir yapıya bürünmemesi gereğine dikkat edilmelidir. Ombudsmanın "taşra teşkilatı" gerek duyulan illerde birkaç kişiden oluşmalı ve ombudsmanlar, farklı zamanlarda farklı illerdeki teşkilatlarını ziyaret etmek suretiyle, farklı illerdeki yurttaşlarla ve merkezi idarenin taşradaki farklı teşkilatlarıyla birebir ilişki içerisine girmelidirler<sup>19</sup>.

## B. Bağımsızlığı

Bir ülkede ombudsmanın yürütme organından ve idareden bağımsızlığının sağlanması, herşeyden önce, onun seçilme ve görevden alınma yöntemiyle, bütçesiyle ve personeliyle ilgilidir. Bununla birlikte unutulmamalıdır ki, kağıt üzerinde ne kadar bağımsız ve tarafsız bir kurum olarak düzenlenirse düzenlensin, önemli olan ombudsman makamını işgal edecek kişinin ya da kişilerin tavrı ve yürütme organıyla idarenin ombudsmana bakışı olacaktır.

<sup>17</sup> Tasarı'nın 6. maddesi de bu yöntemi benimsemektedir.

<sup>18</sup> Tasarı'nın 20. maddesinde bu yöntem benimsenmektedir.

<sup>19</sup> Ombudsman kurumunun il düzeyinde temsilcilere sahip olmasına örnek olarak Fransız Médiateur'ünün örgütlenmesi gösterilebilir. Bkz. Cevdet Atay, *Devlet Yönetim ve Denetim*, Bursa, Marmara Kitabevi Yayınları, 1997, s. 65.

### a) Seçimi

Ulusal düzeyde görev yapan ombudsmanın seçimi konusunda, farklı ülkelerde, parlamento tarafından seçim, devlet başkanı, kral/kraliçe ya da genel vali tarafından atanma ve hükümet tarafından atanma gibi farklı yöntemler uygulanmaktadır.

Bu yöntemlerden her birinin kendi içinde avantajları ve dezavantajları vardır. Bununla birlikte, doğası gereği bağımsız olması gereken ombudsmanın seçimi konusundaki en uygun yöntem, hiç kuşkusuz ki, onu yürütmeden ve idareden bağımsız kılmaya en elverişli olan yöntem olacaktır. Ombudsman kurumuna sahip olan ülkelerin ezici bir çoğunluğunda, ombudsmanın yürütmeden ve idareden bağımsızlığı, parlamento tarafından seçim ilkesiyle sağlanmaktadır. Buna karşın ombudsmanın İngiltere'de<sup>20</sup> kral/kraliçe tarafından, Yeni Zelanda'da genel vali tarafından ve Fransa'da da hükümet tarafından atandığı görülmektedir.

Türkiye Cumhuriyeti'nde kurulacak bir ombudsmanın bağımsızlığı göz önünde bulundurulduğunda, bu kişinin (veya kişilerin) Cumhurbaşkanı ya da hükümet tarafından atanması önerisi kanımca gerçekçi olmayacaktır. 1961 Anayasası döneminde Cumhurbaşkanının parlamenter rejim içerisindeki sembolik konumundan kuşku duyulmadığından, ombudsmanın seçimi konusunda, Cumhurbaşkanınca atanma yöntemi önerilmiştir<sup>21</sup>. Buna karşın, Cumhurbaşkanını yürütme içerisinde yadsınamayacak öneme sahip bir konuma getiren 1982 Anayasası döneminde, ombudsmanın Cumhurbaşkanı tarafından atanmasının, kurumun gerçek anlamda bağımsız bir kurum konumuna gelmesini sağlayacağını iddia etmek, artık eskisi kadar kolay olmasa gerektir. Hükümet tarafından atanma seçeneğinin ise, Türkiye Cumhuriyeti açısından tartışılmaya bile değerli bir seçenek olduğu kanaatindeyim. Türkiye Cumhuriyeti'nde hükümet tarafından atanacak bir ombudsmanın bağımsızlığından söz edilemeyeceği, kamuoyunun, böyle bir yapıyı, yürütme organının faaliyetlerini meşrulaştırmak amacıyla kurulan yapılardan biri olarak algılayacağı ve böylece hükümet tarafından atanma seçeneğinin Türkiye Cumhuriyeti açısından ombudsmanın ölü doğmasından başka bir anlama gelmeyeceği açıktır.

<sup>20</sup> İngiltere'de hükümet, siyasi parti liderleriyle görüşerek aday belirlemekte ve bu biçimde belirlenen aday Kral/Kraliçe tarafından atanmaktadır. Bkz. Zekeriya Temizel, **Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organı Ombudsman**, İstanbul, IULA-EMME Yayını, 1997, s. 77-78.

<sup>21</sup> Daha önce de sözü edilen, **Gereğçeli Anayasa Önerisi'nde** de, "Kamu Denetçileri Kurulu"nun Cumhurbaşkanı'nca atanması önerisi getirilmiştir. Bkz. **Gereğçeli Anayasa Önerisi**, s. 137-138.

Yukarıda tartışılan seçenekler karşısında kurumun bağımsızlığını sağlamak açısından daha avantajlı olduğuna kuşku duyulmayan Parlamento tarafından seçilme seçeneği de, Türkiye açısından hiçbir tartışmaya gerek olmaksızın kabul edilebilecek bir seçenek değildir. Ombudsmanın doğrudan doğruya Parlamento tarafından seçilmesi de, Türkiye koşulları esas alınarak değerlendirildiğinde, kurumun bağımsızlığıyla ilgili ciddi kuşklar yaratacaktır.

Herşeyden önce ombudsmanın salt iktidar partilerinin oylarıyla seçilebilmesinin engellenmesi gerekmektedir. Siyasal parti meclis gruplarının parti önderlerinin gösterdiği doğrultuda oy kullandıklarının artık çok açık bir biçimde bilindiği ülkemizde, Parlamento'da sağlanacak salt çoğunluğun ombudsmanı seçmek konusunda yeterli kabul edilmesi durumunda, ombudsmanın iktidar partisi/partileri tarafından, dolayısıyla yürütme organını elinde bulunduranlarca seçileceğinde ve bu yöntemle seçilen ombudsmanın bağımsızlığından söz edilemeyeceğinde kuşku yoktur. Bu şartlar altında ombudsman mutlaka nitelikli çoğunlukla seçilmelidir<sup>22</sup>.

Parlamento tarafından seçilmenin ombudsmanın bağımsızlığıyla ilgili olarak yaratacağı soru işaretleri bununla da sınırlı değildir. Yurttaşların Parlamento'ya olan güvenlerinin ciddi bir biçimde sarsılmış olduğunun birçok kamuoyu yoklaması tarafından defalarca tespit edildiği ülkemizde, Parlamento'ca yapılacak seçimde salt çoğunluğun aranmasıyla da yetinilmemesi gerekeceği açıktır. Parlamento tarafından, nitelikli çoğunlukla seçilecek kişinin de salt siyasi bir pazarlığın ürünü olabileceği, bu pazarlık sırasında seçilecek kişinin niteliklerinin ikinci planda kalabileceği endişesinden hareketle, Parlamento'nun ombudsman olarak seçeceği kişiyi aralarından belirleyeceği adayların, kamuoyunca güvenilen kurumlarca belirlenmesi gereği üzerinde durulmaktadır. Aday önerme konusunda adı geçen kurumlar arasında, yüksek mahkemeler, Sayıştay, Türkiye Barolar Birliği, Hakimler Savcılar Yüksek Kurulu ve YÖK sayılabilir<sup>23</sup>. Bu konuda, bu kurumların başkanlarından oluşan bir kurulun belirleyeceği adaylar arasından veya bu kurumların her birinin önerceği

<sup>22</sup> Tasarı'ya önemli ölçüde dayanak oluşturan "Kamu Sözcülüğü Yasa Tasarısı Taslağı"nda seçim için ilk iki turda üçte iki çoğunluk aranırken, Tasarı'nın 10. maddesinde salt çoğunluğun yeterli kabul edilmesinin nedeni anlaşılammaktadır. Taslaktan Tasarı'ya geçilirken yapılan bu değişiklik hiç kuşkusuz ki Kamu Denetçiliği Kurumu'nun bağımsızlığı konusunda atılmış bir geri adımdır.

<sup>23</sup> Kamu Sözcülüğü Yasa Tasarısı Taslağı'nın 5. maddesinde bu kurumlar, Yargıtay, Danıştay, HSYK, YÖK ve TBB olarak sayılmıştır.

Daha önce de sözü edilen **Gerekçeli Anayasa Önerisi**'nin bu konudaki hükmü ise şöyledir: "... Kurul beş kişiden oluşur. Cumhurbaşkanı; TBMM, Danıştay, Sayıştay, Savcılar Yüksek Kurulu ve Türkiye Barolar Birliği'nin ayrı ayrı göstereceği ikişer aday arasından birini beş yıl için, kamu denetçisi atar..."

ikişer ya da üçer aday arasından Parlamento'nun seçeceği kişinin ombudsman olarak atanması biçiminde iki farklı öneri üzerinde durulmaktadır<sup>24</sup>.

Türkiye Cumhuriyeti'nin koşullarına ve gereksinimlerine dikkat çeken bu önerilerden hareketle, ombudsmanların, yüksek mahkeme başkanlarından oluşacak bir kurul tarafından belirlenecek, seçilecek ombudsman sayısının üç katı kadar aday arasından, Parlamento tarafından, nitelikli çoğunlukla seçilmeleri, bugün için ülke gerçeklerine en uygun yol olarak görülmektedir. Burada yüksek mahkemelerin her birinin belirleyeceği adayların Parlamento'ya gönderilmesi önerisinin desteklenmemesinin nedeni, hangi kurumun adayının seçildiğine dair gereksiz bir tartışmanın ve yüksek mahkeme genel kurullarının toplantılarını bekleyerek süreci uzatmak gibi gereksiz bir zaman kaybının önlenmesi çabasıdır<sup>25</sup>. Bu noktada, gerek adayların belirlendiği kurulun, gerek Parlamento'nun, ombudsmanların seçimi sırasında, ombudsman kurumunun bağımsız ve tarafsız niteliğini akılda bulundurmaya suretiyle, seçimin her aşamasında mümkün olan en yaygın uzlaşmaya varmaya çalışmaları gerekeceğini hatırlatmaya bile gerek yoktur.

Parlamento'ya aday önerecek kurumlar arasında sayılan diğer kurumların değil de, sadece yüksek mahkemelerin gösterecekleri adaylar arasından seçim yapılmasının tercih edilmesinin nedeni ise, bağımsızlık konusunda doğma ihtimali olan en küçük şüpheleri bile bertaraf etme arzusudur. Kanımca Türkiye Cumhuriyeti'nde yürütme organı ve idare karşısındaki azami bağımsızlık noktası, yargı organlarının bulunduğu noktadır. Hiçbir kurum ya da organ, bağımsızlığı Anayasa tarafından güvence altına alınmış olan yargıdan daha bağımsız olma olanağına sahip değildir. Bu nedenle, ombudsmanın seçimine yürütmenin etkisinin bulaşma ihtimalini asgariye indirmenin yolu da, yargı organları dışındaki diğer kurumların aday gösterme olanağını ortadan kaldırmak olsa gerektir.

<sup>24</sup> Bu yöndeki tartışmalara karşın Taslak'tan Tasarı'ya geçilirken, bazı kurumların gösterecekleri adaylar arasından seçim yapılması yöntemi terk edilmiş ve bunun yerine kişilerin kendi kendilerini aday göstermeleri yöntemi benimsenmiştir.

Bu durumda iktidar partilerinin tamamen kendi istedikleri bir kişiyi aday olmaya ikna edip, sonra da onu salt çoğunlukla göreve getirmelerinin önündeki tüm engeller kaldırılmıştır. Bu durum, kuşkusuz, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun bağımsızlığı üzerinde ciddi kuşku gündeme getirecektir. Unutulmamalıdır ki, adaylığı sırasında iktidar partisinin/ya da partilerinin aday olarak gündeme gelen bir kişinin bağımsızlığı, en azından kamuoyu nezdinde, zedelenmeye mahkumdur.

<sup>25</sup> Temizel bu konuda, adayların yüksek mahkeme başkanlarıca oluşturulacak bir kurul tarafından belirlenmesi önerisini, oluşturulacak kurulun karar almakta zorlanacağı ve kurul üyeleri arasında çatışma olmasının kaçınılmaz olacağı endişelerinden hareketle desteklenmemektedir. Bkz. Temizel, age., s. 77.

### *b) Görevden Alınması ve Görev Süresi*

Ombudsmannın seçilme yöntemi belirlenirken kurumun bağımsızlığı ne derece göz önünde bulundurulmuş olursa olsun, yönetenlerce her an görevden alınma tehdidi altında yaşayan bir ombudsmannın bağımsızlığından söz edilemeyeceği son derece açıktır. Bu nedenle, ombudsmannın hangi koşullarda görevden alınabileceği ilgili yasada açıkça belirtilmeli ve bu koşulların sayısı oldukça sınırlı tutulurken, koşulların ifade edilmesinde belirsiz ve takdire açık kavramlardan uzak durulmalıdır.

İkinci olarak, ombudsmannın görevden alınması konusunda yetki ve usulde paralellik ilkesi korunmalı ve ombudsman, yasada belirtilen koşulların oluşması durumunda, yine Parlamento tarafından, nitelikli çoğunlukla görevden alınabilmelidir. Görüldüğü gibi burada amaç, ombudsmannın seçimi konusunda olduğu gibi, görevden alınması konusunda da yürütmenin etkisini asgariye indirmektedir<sup>26</sup>.

Ombudsmannın görev süresi açısından farklı ülkelerde çok farklı uygulamalar göze çarpmaktadır. Türkiye Cumhuriyeti Ombudsmanı açısından görev süresinin, bağımsızlığı olumlu yönde etkileyecek bir süre olarak belirlenmesi en doğru tercih olacaktır. Bu amaçla, herşeyden önce, Danimarka ve Norveç'teki, her iki ülkenin ombudsman yasalarının 1. maddelerinden kaynaklanan, parlamentonun her genel seçimden sonra yeni bir ombudsman seçmesi uygulamasını, Türkiye açısından savunmanın mümkün olmadığını tespit ederek işe başlamak gerekmektedir. Türkiye'de, ombudsmannın bağımsızlığının kamuoyu nezdinde teyidi, onun seçimini genel seçimlerden en az etkilenecek bir yöntemle kavuşturmakla mümkündür. Bu şartlar altında, ombudsmannın görev süresini Parlamento'nun görev süresinden daha uzun bir süre olarak belirlemek en doğru yol gibi görünmektedir. Böylece ombudsman, hiç olmazsa belli bir süre, kendisini seçmemiş olan, dolayısıyla maddi manevi herhangi bir bağı bulunmayan bir Parlamento'yla çalışmak durumunda kalacaktır.

Ombudsmannın bir dönemden fazla görev yapabilip yapamaması konusunda da, farklı ülkelerde farklı uygulamalar göze çarpmaktadır. Yine Türkiye açısından düşünüldüğünde, birden çok dönem görev yapabilme olanağına sahip kılınmış ombudsmannın, görev süresi dolduktan sonra yeniden seçilebilme olasılığını güçlendirebilmek amacıyla, belli çevrelere

<sup>26</sup> Tasarı'da yer alan, Kamu başdenetçisinin ve denetçilerinin TBMM Genel Kurulu'nun salt çoğunluğuyla görevden alınabilmesine ilişkin 14. madde, kurumun bağımsızlığına indirilen en büyük darbelerden biridir. Bu durumda Başdenetçi ve denetçiler sürekli olarak iktidar partisi/ partileri tarafından görevden alınma tehdidi altında tutulabileceklerdir.

hoş görünmek için özel bir çaba harcaması, hiç kuşkusuz ki, ombudsman kurumunun bağımsızlığı açısından olumlu bir gösterge sayılamayacaktır.

Bu durumda, ombudsmanların görev sürelerinin altı yıl olması ve bir kişinin ikinci kez ombudsman olarak seçilememesi, Türkiye Cumhuriyeti'nde kurulacak bir Ombudsman kurumu için geliştirilebilecek öneriler olarak görünmektedir<sup>27</sup>.

### c) Personeli

Daha önce de sözü edildiği gibi, ülkenin yüzölçümünün ve nüfusunun artması, ombudsman kurumunun hem iş yükünün, hem de bunun doğal sonucu olarak, personel sayısının artmasını kaçınılmaz kılacaktır. İş yükünün artması, bir yandan ombudsmanların tek başlarına yapabilecekleri işlerin sayısını azaltacak, diğer yandan da ombudsman statüsünde olmayan personelin doğrudan doğruya yetki kullandığı alanların sayısını artıracaktır. Bu şartlar altında personelin bağımsızlığı ve tarafsızlığı da, en az ombudsman makamını işgal edenlerin bağımsızlığı ve tarafsızlığı kadar önemli hale gelecektir. İşte bu nedenledir ki ombudsman kurumunu yaşama geçiren ülkelerin ezici bir çoğunluğunda, kurumun personeli bizzat ombudsman tarafından atanmakta ve yine ombudsman tarafından görevden alınmaktadır.

Türkiye Cumhuriyeti'nde kurulacak ombudsman kurumu da, daha önce de belirtildiği gibi, kaçınılmaz olarak büyük bir teşkilata ve kalabalık bir personele sahip olacağından, personelin seçiminde yürütme organının etkisinin sıfıra indirilmesi ve ombudsmanın personelinin atanması ve görevden alınması konusunda tüm yetkinin ombudsmanlara verilmesi konusunda azami dikkat sarf edilmesi gerekecektir<sup>28</sup>.

<sup>27</sup> Aynı yöndeki görüş için bkz. Temizel, age., s. 79.

Kamu Sözcülüğü Yasa Tasarısı Taslağın 8. maddesinde Kamu Sözcüsü'nün görev süresi 7 yıl olarak belirlenmiş ve bir kimsenin ikinci kez Kamu Sözcüsü seçilemeyeceği düzenlenmişken, Tasarı'da kurumun bağımsızlığının azaltılmasına yönelik girişimler bu konuda da sürdürülmüş ve 12. maddede başdenetçilerin ve denetçilerin görev süresi Parlamento'nun görev süresine eşitlenirken, aynı kişilere herhangi bir sınır olmadan tekrar tekrar aynı göreve gelebilme olanağı tanınmıştır.

<sup>28</sup> Tasarı'nın 23. maddesine göre, kurumda çalışacak olan uzman ve uzman yardımcılarının atanma usulleri yönetmelikle düzenlenecektir. Buna karşın, bunlar dışındaki kadrolara atamalar doğrudan doğruya başdenetçi tarafından yapılacaktır.

#### d) Bütçesi

Bütçesi yürütme organı ya da yasama organının salt çoğunluğu tarafından belirlenen bir ombudsmanın yürütme organı karşısında gerçek anlamda bağımsızlığından söz etmek mümkün değildir<sup>29</sup>. Bütçesi üzerinde yürütme organının bir biçimde söz sahibi olduğu ombudsman, zaman zaman, yürütme organının güdümüne girmek veya sıfır bütçeli bir kurum haline gelmek seçenekleriyle karşı karşıya kalabilecektir<sup>30</sup>.

Ayrıca, ombudsmanın/ombudsmanların maaşlarının da, ülke içerisindeki en yüksek maaşlı kamu görevlisinin maaşına denk olması, kurumun başındaki kişinin, yaşam seviyesini yükseltmek için iktidardakilerle pazarlık yapmak ve dolayısıyla onlarla uyumlu olmak zorunda kalmasının önlenmesi açısından yararlı olacaktır<sup>31</sup>.

#### C. Yetki Alanı

Ombudsmanın hangi alanlarda yetkili kılınıp hangi alanlarda yetkisiz bırakılacağı konusu, kurumu uygulamaya geçiren farklı ülkelerde farklı şekillerde düzenlenmiştir. Yetki alanı konusundaki düzenleme, daha önce de sözü edildiği gibi, iki farklı yaklaşımla gerçekleştirilebilir: Bunlardan birincisi organik yaklaşım, ikincisi fonksiyonel yaklaşımdır. Fonksiyonel yaklaşım, hangi organ tarafından yapıldığına bakılmaksızın, işlem, eylem ya da davranışın niteliğini esas almayı gerektirir. Bu yaklaşım esas alınmırsa, hangi organ tarafından yapılırsa yapılsın, idari işlemler, idari eylemler ve idari davranışlar ombudsmanın yetki alanı içerisinde olacaklardır. Organik yaklaşımın esas alınması durumunda ise, sadece idari teşkilat içerisinde yer alan organlar tarafından yapılan işlemler, eylemler ve davranışlar ombudsmanın yetki alanı içerisinde olacak, yasama organının ve yargı organının idari işlem, eylem ve davranış niteliğindeki faaliyetleri kurumun yetki alanı dışında kalacaktır. Kanımca fonksiyonel yaklaşım, Türk İdare Hukuku'nda yerleşik olan sisteme daha uygun düşmektedir. Nitekim,

<sup>29</sup> Tasarı'nın 32. maddesinde bu konu şöyle düzenlenmiştir: "Kamu Başdenetçisi, her yıl için yapacağı işlerin masraflarına karşılık olmak üzere verilmesi gereken ödenek tutarını, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına sunar.

Kamu Denetçiliği Kurumunun bütçesi, TBMM bütçesi içinde yer alır ve bütçe ile birlikte Plan ve Bütçe Komisyonu'nda incelendikten sonra TBMM Genel Kurulu'nda görüşülerek karara bağlanır".

<sup>30</sup> Ombudsmanın bütçesinin yürütme organı tarafından kesilmesi örneği İrlanda'da yaşanmıştır. Bu bilgi İrlanda Ombudsmanı Kevin Murphy'nin 18.2.1998 tarihinde Başbakanlık'ta yaptığı konuşmadan aktarılmıştır.

<sup>31</sup> Tasarı'nın 15. maddesinin 1. fıkrası şöyledir: "Kamu Başdenetçisi ve kamu denetçilerinin aylık ödeneklerinin tutarı, en yüksek devlet memurunun almakta olduğu miktardır..."



Türkiye'de idari yargının görev alanını belirlemek amacıyla kullanılan sistem de budur.

Bu yaklaşımdan hareketle yargı organlarının, yasama organının ve askeri makamların idari işlem, eylem ve davranışlarının da ombudsmanın yetki alanı içerisinde kalacağına kuşku yoktur. Bu noktada, Türkiye Cumhuriyeti'nde ombudsman kurumunun kurulması aşamasında, özellikle yargı organının ve askeri makamların denetlenmesi konusunda çıkan tartışmalara değinmekte yarar vardır. Kanımca, bu alanda özel bir tartışmanın yürütülmesi anlamlı değildir. Ülkemizde gerek yargı organının gerek askeri makamların idari işlem ve eylemleri yıllardır, hem idari hem de yargısal denetime tabi tutulmaktadır. Bunların ombudsman tarafından da denetlenmesinin sistem açısından ne gibi bir sorun yaratacağını anlamak mümkün değildir.

Yargı organları üzerindeki denetim yargısal nitelikteki işlemler üzerinde, yani yargı kararları üzerinde değil, yargının idari eylem, işlem ve davranışları üzerinde uygulanacaktır. Anayasamızdaki yargı bağımsızlığı ilkesi karşısında, yargısal kararların da ombudsman denetimine tabi tutulması zaten mümkün değildir. Nitekim, diğer ülkelerdeki ombudsman uygulamalarına bakıldığı zaman da, yargısal işlemlerin, tarihsel ve öznelemlerle ombudsman denetimine tabi tutulduğu İsveç<sup>32</sup> ve Finlandiya dışındaki ülkelerde, ombudsmanların yargısal işlemleri denetlemedikleri görülmektedir.

Askeri makamların idari işlem, eylem ve davranışlarının ombudsman denetimi dışına çıkarılmasının hukuk devleti ilkesi çerçevesinde anlaşılabilir bir argümanla desteklenmesi ise mümkün değildir. Bu konuda, hukuk devletlerinde yerleşmiş devlet sırrı kavramı çerçevesinde getirilebilecek birtakım sınırlamalar dışında, askeri makamların denetlenmemesi değil, ancak uzman bir ombudsman tarafından denetlenmesi söz konusu olabilir. Nitekim, Türkiye Cumhuriyeti'nde idari yargı ve ceza yargısı alanlarında tercih edilen yöntem de, asker kişileri ilgilendiren ve askeri hizmete ilişkin olan konularda yargı yetkisinin, bu amaçla kurulmuş özel uzmanlık mahkemelerine verilmesi olmuştur.

Askeri makamların askeri konularda uzman olan bir ombudsman tarafından denetlenmesi konusunda iki farklı yöntem söz konusu olabilir:

<sup>32</sup> İsveç'te, Ombudsmanın yargı organları üzerinde uyguladığı denetimin yargı bağımsızlığına gölge düşürdüğü yönündeki eleştiri, Ombudsmanın yargı organlarının kararlarını değiştirme yetkisinin bulunmadığı, dolayısıyla yargının yine de bağımsız olduğu yolundaki iddiayla karşılanmaktadır. Bu görüş için bkz. İbrahim al-Wahab, **The Swedish Institution of Ombudsman**, Stockholm, LiberFörlag, 1979, s. 76.

Bu yöntemlerden birincisi, salt askeri eylem, işlem ve davranışlar üzerinde denetim uygulamak amacıyla tamamen ayrı bir ombudsman kurumu örgütlemek, ikincisi ise, birden çok ombudsmandan oluşan bir kurum içerisinde, ombudsmanlardan birini askeri konularda yetkili kılmak ve uzmanlaştırmaktır. Birinci yönteme örnek olarak 1915'te kurulup 1968'de kaldırılan İsveç Askeri Ombudsmanı'nı<sup>33</sup> ve Norveç'te<sup>34</sup> ve Almanya'da halen görev yapmakta olan askeri ombudsmanları, ikinci yönteme örnek olarak ise, İsveç'te halen sürdürülmekte olan uygulamayı göstermek mümkündür.

Türkiye Cumhuriyeti için de, daha önce sözü edilen teşkilatlanma içerisinde, ombudsmanlardan birinin salt askeri konularda yetkili kılınması ve hatta bu kişinin seçiminde farklı bir yöntem izlenerek, askeri konularda yetkili olacak ombudsmanın yüksek askeri mahkemelerce gösterilecek adaylar arasından seçilmesi yolu önerilebilir. Bu öneri dışında, bu alanın tamamen ombudsmanın yetki alanı dışında kalmasını hukuk devleti ilkesi çerçevesinde açıklamak hiçbir biçimde mümkün değildir<sup>35</sup>.

#### D. Harekete Geçme Biçimi

Ombudsmanın harekete geçme biçimi konusunda farklı ülkelerde üç farklı yöntem kullanılmaktadır. Bugün sadece İngiltere, Fransa ve Sri Lanka'da uygulama alanı bulan, ombudsmanı bir milletvekili aracılığıyla harekete geçirme yöntemi bir yana bırakılırsa, ombudsmanlar, kural olarak şikayet üzerine ve re'sen harekete geçebilmektedirler.

<sup>33</sup> İsveç Askeri Ombudsmanı ile ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. Hugo Henkow, "The Ombudsman for Military Affairs", in, **The Ombudsman**, ed. Donald C. Rowat, London-Toronto-Stockholm, 1965, s. 51-57.

<sup>34</sup> Norveç Askeri Ombudsmanı'yla ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. Arthur Ruud, "The Military Ombudsman and His Board", in, **The Ombudsman**, ed. Donald C. Rowat, London-Toronto-Stockholm, 1965, s. 111-118.

<sup>35</sup> Kamu Sözcülüğü Yasa Tasarısı Taslağı'nın 7. maddesinde Kamu Sözcüsü'nün görev alanı belirlenirken, fonksiyonel ölçüt esas alınmıştır. Taslak, yasama organı veya yargı organları tarafından yapılmış olsalar bile, idari işlemleri, eylemleri ve davranışları ombudsmanın yetki alanı içerisine almasına karşın, askeri makamlar söz konusu olduğunda bunların idari işlem, eylem ve davranışlarının ombudsmanın denetim alanının dışında kalacağını düzenleyerek genel kurala bir istisna getirmiştir.

Buna karşın Tasarı, bu konuda da genel ilkelere tamamiyle dışında kalmayı tercih etmiş ve ombudsmanın yetki alanını olabildiğince daraltarak, Türk hukuk sisteminde ne yazık ki yerleşmiş olan idarenin bazı alanlarını denetim dışında bırakma geleneğini sürdürmüştür. Tasarı'nın 4. maddesine göre, "TBMM'nin faaliyetleri, Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ve re'sen imzaladığı kararlar ve emirler, Bakanlar Kurulu kararları, yargı organlarının karar ve işlemleri ile Türk Silahlı Kuvvetleri'nin eylem ve işlemleri Kamu Başdenetçisi ile kamu denetçilerinin görev alanı dışındadır".

Özellikle İngiliz sisteminde uygulama alanı bulan, ombudsmanı bir parlamenter aracılığıyla harekete geçirme yöntemi, İngiliz parlamenter geleneğiyle ve ombudsmanın iş yükü altında ezilmesinin önlenmesi amacıyla açıklanmaktadır<sup>36</sup>. Konuya Türkiye açısından bakıldığında, "milletvekillerinin iş takipçiliği yapmasından" muzdarip olan bir toplumda, ombudsmana başvuru konusunda milletvekili aracılığıyla başvuru zorunluluğunun getirilmesinin, sorunlara sorun eklemek anlamına geleceği açıktır. İngiltere'de ve Fransa'da da, ombudsmanın bireysel niteliğine uygun düşmediği ve kurumun kamuoyu nezdinde tanınmasına ve genel kabul görmesine engel olduğu için eleştirilen<sup>37</sup> ve İngiltere'de yerel yönetim ombudsmanı alanında kaldırılan<sup>38</sup> bu yöntemin Türkiye'de benimsenmesi için hiçbir makul gerekçe bulunmamaktadır. Türkiye Cumhuriyeti Ombudsmanı, yurttaşların bireysel olarak başvurabilecekleri ve yurttaşlarla arasında herhangi bir aracıya gereksinme duymayan bir kurum olmalıdır. Aksi takdirde ombudsmanın, milletvekillerinin daha kolay iş takipçiliği yapabilmesi için kurulan, ve ancak milletvekillerine ulaşabilecek iltimas ve aracılık mekanizmalarına sahip olan imtiyazlı yurttaşlarca başvurulabilecek, "bize özgü" bir yapı olarak ortaya çıkması kaçınılmaz olacaktır.

#### aa) Ombudsmana Başvurunun Koşulları

Şikayet yoluyla harekete geçen ombudsmanın en önemli özelliği biçimci olmamasıdır. Ombudsman, kendisine yapılacak başvurularda herhangi bir biçim koşulu aramamakta, avukat aracılığıyla başvuru zorunlu kılınmamaktadır. Başvurucular, herhangi bir ücret ödemeksizin şikayetlerini bildirebilmekte ve isimlerini, soyadlarını ve adreslerini içeren yazılı bir dilekçeyle ya da sözlü olarak ombudsmana başvurabilmektedirler<sup>39</sup>.

Ombudsmana başvuruda ombudsman, başvuru ehliyeti konusunda yargı organlarına oranla son derece esnek davranmaktadır. Birçok ülkede

<sup>36</sup> Michael Allen and Brian Thompson, *Cases and Materials on Constitutional and Administrative Law*, London, Blackstone Press Limited, 1996, s.658-659.

<sup>37</sup> Bu yöndeki eleştiriler için bkz. *Ibid.*, s. 660.

<sup>38</sup> İngiltere'de, 1988 yılında yapılan değişiklikle, yerel yönetim ombudsmanının yetki alanında aracısız başvuru yönteminin benimsenmesi konusunda bkz. David C. M. Yardley, "The Ombudsman and the Protection of Human Rights in the United Kingdom", in, *Ombudsman in Europe*, ed. Franz Matscher, Austria, 1994, s. 82.

<sup>39</sup> Yeni Zelanda Ombudsman Yasası'nın 16. maddesinde 1991 yılında yapılan değişiklikle, Ombudsman'a sözlü olarak da başvurulabileceği, sözlü olarak yapılan başvuruların mümkün olan en kısa süre içerisinde yazılı hale getirilmesi gerektiği belirtilmiştir.

Tasarı'nın 16. maddesine göre de Kamu Denetçiliği Kurumu'na sözlü ya da yazılı olarak başvurulabilecek ve başvurulardan herhangi bir ücret alınmayacaktır.

şikayet konusu işlem, eylem ya da davranışla doğrudan doğruya ilgili olmak koşulu aranmamakta, bazı ülkelerde yurttaş olmayanlar, hatta ülke toprakları üzerinde yaşamayanlar dahi başvuru olabilmektedirler<sup>40</sup>.

Ombudsmana başvuru süresi konusunda da yargı organlarına başvurudan çok daha uzun süreler göze çarpmaktadır. Birçok ülkede, ombudsmana başvuru süresi konusunda, şikayet konusu işlem, eylem ya da davranıştan itibaren bir ya da iki yılın geçmemiş olması aranmakta, ancak öngörülen bu sürenin geçirilmesi durumunda ombudsmanlara, başvuruyu kabul edip etmemek konusunda bir takdir yetkisi tanınmaktadır. Böylece ombudsmanlara, haklılığına inandıkları başvurularda süre koşulunu fiilen ortadan kaldırma yetkisi tanınmış olmaktadır<sup>41</sup>.

Ombudsmana başvuru konusunda farklı ülkelerin uygulamalarında söz konusu olan son koşul, idari başvuru yollarının tüketilmiş olmasıdır. Özellikle idari usul yasasına sahip olan ülkelerde söz konusu olan bu uygulamayla bazı uyumsuzluklar ombudsmanın önüne getirilmelerine gerek kalmaksızın idari denetim yoluyla sonuçlandırılmakta, bu yolla ombudsman kurumunun iş yükünün azaltılması hedeflenmektedir.

Bu konuları Türkiye açısından ele aldığımız takdirde, şu öneriler getirilebilir: Türkiye Cumhuriyeti Ombudsmanı'na başvuruda da herhangi bir harç talep edilmemeli, avukat aracılığıyla başvuru şartı aranmamalı, herhangi bir şekil şartı getirilmemeli, başvuru ehliyeti olabildiğince geniş yorumlanmalıdır. Bu arada başvuru süresi konusunda bir yıllık süre esas alınmalı, ancak ombudsmana, başvuruyu incelenebilir bulması halinde, bir yıllık başvuru süresinin aşıldığı durumlarda da inceleme ve araştırma yapabilme yetkisi tanınmalıdır. Ayrıca, ombudsmana başvurulmadan önce, zorunlu idari başvuru yollarının tüketilmesi koşulunun aranması,

<sup>40</sup> Bu ülkelere İsveç ve Finlandiya örnek gösterilebilir.

Tasarı'nın 16. Maddesine göre, "Medeni hakları kullanma ehliyetine sahip Türkiye Cumhuriyeti vatandaşları ile Türkiye'de ikamet eden yabancı gerçek kişiler, idarenin kendileri ile ilgili her türlü eylem ve işlemleri aleyhine Kamu Denetçiliği Kurumu'na başvurabilirler."

<sup>41</sup> Tasarı'nın 16. maddesine göre "... Kamu denetçiliği kurumuna idari işlemlerde tebliğ tarihinden, idari eylemlerde öğrenme tarihinden itibaren altı ay içinde başvurulabilir..."

Kamu Sözcülüğü Yasa Tasarısı Taslağı'nın 22. maddesinde, başvuru süresinin 1 yıl olacağı, 1 yılı aşan durumlarda da Kamu Sözcüsü'nün başvuruyu kabul etme konusunda takdir yetkisine sahip bulunacağı düzenlenmiştir.

Görüldüğü gibi bu noktada Tasarı'yla Taslak arasında iki önemli fark vardır. Tasarı, ilk olarak Kamu denetçiliği kurumuna başvurudaki süreyi kısaltmış, ikinci olarak da kamu denetçilerinin süresi geçirilmiş olmasına karşın incelenebilir buldukları dosyaları inceleyebileceklarını ellerinden almıştır.

ombudsmannın iş yükünün azaltılması açısından önerilmeye değer bir koşul olarak görülmektedir.

Burada amaç hiç kuşkusuz ki, ombudsman kurumunun doğasına uygun ve idari yargıdan farklılaşan özelliklere sahip bir yapının ortaya çıkarılmasıdır. Ombudsmana başvuru, kurumun doğası gereği, idari yargıda dava açmaktan daha kolay, daha ucuz ve daha az şekilci olmak zorundadır. Unutulmamalıdır ki kurumun demokratik hukuk devletine sağladığı en önemli katkılardan ikisi<sup>42</sup>, yurttaşların hak arama yollarını kullanmalarını ve idarenin denetimine katılmak yoluyla devlet yönetimine katılmalarını kolaylaştırmaktır. Aksi takdirde idari yargı organlarının yanında ombudsman adında yeni bir organın daha kurulmasının gerekçesini açıklamak mümkün olmayacaktır.

#### bb) Ombudsmannın Re'sen Harekete Geçmesi

Ombudsmannın şikayet yoluyla harekete geçebilme yanında, re'sen harekete geçebilme olanağına da sahip kılınması, Türkiye Cumhuriyeti'nde kurulacak ombudsman kurumunu idari yargıdan ayıracak bir diğer önemli fark olarak karşımıza çıkacaktır<sup>43</sup>. Re'sen harekete geçme yetkisiyle donatılmış ombudsman, hem yurttaşların hak arama yollarını bilmemeleri veya bunları çeşitli nedenlerle kullanmaktan çekinmeleri nedeniyle takip edilmeyen hukuka aykırı uygulamaları takip etme, hem de medyanın zaman zaman gündeme getirdiği, fakat kimsenin yargı organları önüne taşımaya cesaret edemediği olayların üzerine gidebilme olanağına kavuşturulmuş olacaktır.

Ombudsmana re'sen harekete geçebilme yetkisinin tanınması, yukarıda sayılan yararların yanında, başvuru koşullarını tam olarak yerine getirmeyen, ama ombudsman tarafından incelenmeye ve araştırılmaya değer bulunan şikayetlerin de denetim konusu yapılabilmesi olanağını kazandırması açısından da önemlidir<sup>44</sup>.

<sup>42</sup> Ombudsmannın demokratik hukuk devletine sağladığı katkılar konusunda bkz. Tufan Erhürman, "Ombudsman", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 31, Sayı: 3, Eylül 1998, s. 99-102.

<sup>43</sup> Kamu Sözcülüğü Yasa Tasarısı Taslağı'nın 22. Maddesi Kamu Sözcüsü'nün kendiliğinden de harekete geçebileceğini düzenlemiştir. Oysa Tasarı'da, kamu denetçilerinin re'sen harekete geçme olanağı kaldırılmıştır. Dünyadaki uygulamaların önemli bir çoğunluğunda ombudsmanlara tanınan bu yetkinin Türkiye'deki kamu denetçilerinden neden esirgendiğini anlamak son derece güçtür.

<sup>44</sup> Norveç'te başvuru ehliyeti ve başvuru süresi konusundaki sınırlamaların Ombudsman'ın re'sen harekete geçmesi yoluyla aşılması konusunda bkz. Ame Fliflet, "Requesting Administrative Review and Complaining to the Parliamentary Ombudsman - A Comparison Between a Legal and a Non-Legal Remedy", in: *The Danish*

### E. Çalışma Biçimi

Başvuru üzerine ya da re'sen harekete geçen ombudsman, ilk iş olarak şikayet konusu eylem, işlem ya da davranışı gerçekleştiren idareye başvurarak konuyla ilgili bilgi ve belgeleri ve söz konusu idarenin görüşünü ister. Ombudsmana yapılan başvurunun konusu, böylece, her iki tarafın görüşü ve ilgili bilgi ve belgeler bir araya getirilmek suretiyle aydınlığa kavuşturulmuş olur. Bu aşamada, şikayet konusunun hukuka uygunluğu ya da yerindeliliği üzerinde bir kanaat oluşmaması durumunda ombudsman, gerek başvuranın, gerek şikayet konusu eylem, işlem ya da davranışı gerçekleştiren idarenin, gerek bu taraflar dışındaki tanıkların görüşlerine başvurabilecektir. Ombudsmanın istediği bilgi ve belgelerin iletilmemesi veya ombudsman huzurunda tanıklık etmenin reddedilmesi durumunda, farklı ülkelerdeki ombudsman düzenlemelerinde idari yaptırımların gündeme geldiği görülmektedir. Kararlarının gereklerinin yerine getirilmemesi durumunda herhangi bir yaptırım uygulama yetkisiyle donatılmamış olan ombudsman, karara ulaşmak için gereksinim duyduğu bilgi, belge ve görüşlerin zamanında iletilmemesi olasılığına karşı, idari yaptırım yetkisiyle donatılmaktadır<sup>45</sup>.

Ombudsmanın re'sen harekete geçtiği durumlarda da aynı yetkiler söz konusudur. Ombudsman, yazılı ve sözlü basını yakından takip etmek suretiyle, ya da belli zaman aralıklarıyla çeşitli idare birimlerine yaptığı denetleme gezileri sırasında edindiği bilgi ve belgelerden hareketle, herhangi bir başvuruya gereksinim duymaksızın, re'sen harekete geçebilecek ve bir kez denetime başladıktan sonra, başvuru üzerine harekete geçtiği zaman sahip olduğu tüm yetkilere sahip olacaktır.

### F. Kararların Sonuçları

Yukarıda sözü edilen yetkilerini kullanmak suretiyle başvuru konusuyla ilgili olarak bir karara varan ombudsman, başvuruyu haksız

---

**Ombudsman**, ed. Hans Gammeltoft Hansen - Flemming Axmark, Copenhagen-Denmark, DJOF Publishing, 1995, s. 97.

<sup>45</sup> Tasarının bu konudaki 18. maddesi şöyledir: "Bakanlıklar ve tüm kamu kurum ve kuruluşları, Kamu Başdenetçisi veya bir kamu denetçisinin istediği bilgi ve belgeleri bu isteğin kendilerine tebliğ edildiği tarihten itibaren bir ay içinde vermek zorundadırlar. Bu süre içinde istenen bilgi ve belgeleri vermeyen idari merci, başvuruda ileri sürülen hususları kabul etmiş sayılır. Ayrıca istenilen bilgi ve belgeleri göndermeyen memur veya kamu görevlisi hakkında disiplin soruşturması açılması, Kamu başdenetçisi veya kamu denetçisi tarafından kurumdan istenir. Bu istek gecikmeksizin yerine getirilir.

Ancak, istenen bilgi ve belgeler Devletin güvenliğine, ulusal varlığına ve bütünlüğüne ilişkin ya da Devletin iç ve dış yüksek menfaatlerini etkileyebilecek nitelikte ise, Başbakan veya ilgili bakan, gerekçesini bildirmek suretiyle bunların açıklanmamasını ve rapora geçirilmesini Kamu başdenetçisinden isteyebilir..."

bulduğu takdirde, bu görüşünü başvuruca ve ilgili idareye bildirecek ve dosyadan elini çekecektir. Ombudsmenin başvuruyu red konusundaki kararlarına karşı herhangi bir üst başvuru yolu yoktur. Bu noktada başvuruca yapabileceği tek şey, eğer dava süresi geçirilmemişse yargı yoluna başvurmaktır. Ombudsmana dava açma süresi içerisinde başvurulması durumunda, karar aşamasına kadar başvuru süresinin aşılması kaçınılmaz olacağından, ombudsmana başvurunun dava açma süresini durdurması Türk hukuku açısından mutlak bir gereksinimdir<sup>40</sup>.

Ombudsmenin şikayetçinin başvurusunu haklı bulması durumunda yapılacak ilk iş, şikayet konusu eylem, işlem ya da davranışı gerçekleştiren idareye başvurarak kararın gereğinin yapılmasını istemektir. İdare, işlemi kaldırarak, geri alarak, değiştirerek, işlem veya eyleminden doğan zarar gidererek, ya da bazan başvuruca eylem, işlem veya davranışı için özür dileyerek ve bunu tekrarlamayacağını taahhüt ederek kararın gereğini yerine getirebilecektir. Bazı ülkelerde ombudsman, kararın gereğinin yerine getirilmesi için idareye belli bir süre verecek, idarenin bu süre sonunda gerekeni yapmaması durumunda bir sonraki aşamaya geçilecektir.

İdarenin, kararın gereğini yerine getirmemesi durumunda ombudsman, önce işlem, eylem ya da davranışı gerçekleştiren idari makamın hiyerarşik üstüne başvurarak sonuç almaya çalışacaktır; buradan da sonuç çıkmaması durumunda, hazırlanacak özel raporun parlamentoya sunulması suretiyle parlamento denetiminin harekete geçirilmesi söz konusudur. Bu mekanizmadan da sonuç almak mümkün olmazsa, geriye kamuoyu denetiminin harekete geçirilmesi olanağı kalacaktır.

Bu noktada ombudsmenin medyayla ilişkileri büyük önem arz etmektedir. Türkiye Cumhuriyeti'nde kurulacak ombudsmenin medyayla ilişkilerini sıkı tutması kaçınılmazdır. Ombudsman, gerek yukarıda sözü

<sup>40</sup> Kamu Sözcülüğü Yasa Tasarısı Taslağı'nın 22. maddesinin son fıkrasına göre, Kamu Sözcüsü'ne yapılan başvuru, işlemeye başlamış olan dava açma süresini durdurur.

Taslak'la Tasarı arasında ortaya çıkan en önemli fark, kanımca, Kamu denetçiliği kurumuna başvurunun dava açma süresini durduracağına dair ibarenin metinden çıkarılmış olmasıdır. Bu durumda idarenin herhangi bir eylem ya da işleminin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla Kamu denetçiliği kurumuna başvuracak yurttaşlar, bu kuruma başvurdukları takdirde dava açma haklarını kaybetme tehlikesiyle karşı karşıya kalacaklardır. Bunun farkında olanlar kuruma değil doğrudan doğruya dava yoluna başvurmayı tercih edecek, böylece kurumun kuruluş nedeni belirsizleşecek ve diğer ülkelerde ombudsmenin en önemli işlevlerinden biri olarak gösterilen mahkemelerin dava yükünün azaltılması işlevi Kamu denetçiliği kurumu açısından söz konusu olmayacaktır. Kuruma başvurunun dava açma süresini durdurmadığının farkında olmayan yurttaşlar açısından durum daha da vahim olacaktır. Bu yurttaşlar, devletin kendilerine sunduğu bir "hak arama olanağı"ni kullandıkları için, Anayasadaki temel haklardan biri olan "hak arama özgürlüğü"nü yitirmiş ve bir anlamda cezalandırılmış olacaklardır.

edilen özel raporlarını, gerek her yıl parlamentoya sunulmak üzere hazırlanan yıllık raporlarını, bu medya aracılığıyla kamuoyuna duyuracak ve kararlarının yerine getirilmesi için gereksinim duyduğu desteği bu yolla sağlayacaktır. Bu nedenle ombudsmanın medya kuruluşlarıyla iyi ilişkiler içinde olması yaşamsal önemdedir. Buna karşın ombudsmanın medyanın güdümünde bir organ haline gelmesi ve gündeme esir olarak saygınlığını yitirmesi olasılıkları da dikkatle göz önünde bulundurulmalıdır. Ombudsman olacak kişi ya da kişiler, bu konudaki dengeler üzerinde hassasiyetle durmalı, tavurlarında aşırıya kaçmamaya dikkat etmelidirler.

Ombudsmanın kamuoyuyla iletişimi, medyayla kişisel becerileri çerçevesinde kuracağı ilişkilerle sınırlı kalmamalı, kurum kararları Resmi Gazete'de ya da özel bir yayın organında yayınlanmalı ve isteyen herkesin bu kararlara ulaşabilmesini sağlayacak olanaklar hazırlanmalıdır<sup>47</sup>.

Türkiye Cumhuriyeti'nde bazı yargı kararlarının gereklerinin dahi idare tarafından yerine getirilmiyor oluşu, ülkemizdeki ombudsman tartışmaları sırasında en fazla gündeme getirilen sorundur. Ülkemizde ombudsman benzeri bir kuruluşun başarı olanaklarının sınırlı olduğu, çünkü, herkes için bağlayıcı oldukları Anayasanın 138. maddesinin 4. fıkrasında açıkça belirtilen yargı kararlarının bile zaman zaman uygulanmadığı bir ülkede, doğası gereği bağlayıcı olmayan ombudsman kararlarının idare tarafından hiç dikkate alınmayacağı iddia edilmektedir. Bu iddia ülkemiz açısından ne yazık ki mutlak surette dikkate alınması gereken bir iddiadır. Buna karşın bu derece umutsuz olmanın gerekli olmadığı kanısındayım.

Kararların hukuken bağlayıcı olması durumunda dahi, bu bağlayıcılığın yaptırımını göze alan idare, kararların gereklerini yerine getirmeme olanağına sahiptir. O halde önemli olan, kararların hukuken bağlayıcı olup olmaması değil, idarenin kararların gereklerini yerine getirmemesi durumunda karşılaşacağı yaptırım göze alabilip alamamasıdır. Demokratik devletlerde kamuoyunun idare üzerinde uygulayacağı yaptırımın yargı organının hükmettiği tazminattan daha etkili olacağı durumlarla karşılaşmak şaşırtıcı olmasa gerektir. Bu anlamda bağlayıcılığını hukuksal yaptırımlardan değil, siyasal yaptırımlardan alan ombudsman kararlarının, zaman zaman yargı kararlarından dahi daha etkili sonuçlar doğurmasının mümkün olduğunu vurgulamak gerekmektedir.

<sup>47</sup> Tasarı'nın 19. maddesi şöyledir: "Kamu Başdenetçisi, her takvim yılı sonunda bir rapor hazırlar ve Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe Komisyonuna sunar. Bu rapor, Kamu Başdenetçisi ile kamu denetçilerinin bir yıl içinde yaptıkları çalışmalarla Kamu Denetçiliği Kurumunun önerilerini içerir ve Resmi Gazete'de yayımlanır. Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu'nun radyo ve televizyon kanallarında Kamu başdenetçisi tarafından özeti açıklanmak suretiyle kamuoyuna duyurulur."



Hatta yargı organlarınca alınan kararların Anayasaya aykırı bir biçimde idare tarafından yerine getirilmemesi durumunda dahi, kararın yerine getirilmemesi işleminin ombudsman önüne götürülmesi ve ombudsmanın kamuoyu denetimini harekete geçirmek yoluyla kararı uygulamayan idare üzerinde siyasal yaptırım uygulaması mümkündür. Görüldüğü gibi ombudsman kararlarının hukuken bağlayıcı olmaması bunların hiçbir biçimde bağlayıcı olmadıkları sonucunu doğurmamakta, ombudsman kararları, zaman zaman, hukuken bağlayıcı olan yargı kararlarından daha bağlayıcı bir hale gelebilmektedir.

### *Sonuç*

Türkiye Cumhuriyeti'nde, idarenin denetlenmesi konusunda, idari denetim, kamuoyu denetimi, parlamento denetimi ve yargısal denetim gibi farklı olanaklar vardır.

Ombudsman denetimi, bu olanakların yanında ve bunları bir yandan tamamlayan, bir yandan da etkin hale getiren yeni bir denetim olanağı olarak gündemdedir. Bugün, farklı ülkelerde idarenin denetlenmesi amacıyla farklı örgütlenme biçimleri içerisinde karşımıza çıkan ombudsman, Türkiye açısından da idarenin daha çok denetlenmesi gereksinimini giderecek araçlardan biri olarak tartışılmaktadır. Kurulduğu takdirde, kamu yönetiminin iyileştirilmesine, kamu yönetimi-birey ilişkilerinin güçlendirilmesine, insan haklarının korunmasına, hukuk devletine ve katılımcı demokrasiye katkıda bulunacağı düşünülen ombudsmanın ülkemizde kurulması çabası önemli bir tartışmayı da beraberinde taşımak zorundadır. Türkiye nasıl bir ombudsman formülüne gereksinim duymaktadır? Kurulduğu her ülkede o ülkenin gereksinimlerine göre şekillenebilme özelliğine sahip olan ombudsman kurumu, zaman zaman esnek doğasının kurbanı olmakta ve idarenin denetlenmesine değil, idarenin eylem, işlem ve davranışlarının meşrulaştırılmasına hizmet etmektedir<sup>46</sup>. Bu nedenle, Türkiye için nasıl bir ombudsman formülünün daha yerinde olacağı tartışması sırasında, herşeyden önce gerçek bir ombudsmana sahip olmanın asgari koşullarının altının çizilmesi ve ancak bundan sonra ülkemiz gereksinimlerine en tatmin edici yanıtı oluşturacak olan yapının tespit edilmesi yolunda görüş üretilmesi gerekmektedir.

<sup>46</sup> Bu noktada, Yunanistan'da, faşist Albaylar Cuntası döneminde de bir Ombudsman kurumu oluşturulduğunu ve bu görevin, Cunta'nın eski jandarma komutanına verilmiş olduğunu anımsamakta yarar vardır. Bkz. Yıldırım Ufer, "Ombudsman (Kamu Denetçisi)", **1. Ulusal İdare Hukuku Kongresi Üçüncü Kitap Çeşitli İdare Hukuku Konuları**, Ankara, Danıştay Yayınları, 1992, s. 1028.

İşte bu makale, bu iki noktadan hareketle, Türkiye Cumhuriyeti'nde gerçek anlamda ombudsman niteliklerine sahip, işlevsel bir kurumun sahip olması gereken özellikler üzerinde düşünce üretme çabasının bir ürünü olarak ortaya çıkmış ve bu konuda yürütülecek tartışmalara katkıda bulunmayı hedeflemiştir. Bu yolla tartışmalara küçük de olsa bir katkı sağlanabilirse, makale amacına ulaşmış olacaktır.