

Ombudsman Kurumu ve Türkiye’de 6328 Sayılı “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu” nun Düzenlenmesi*

Ombudsman Institution and Regulation of 6328 numbered
“Public Audition Institution Law” In Turkey

Tülin ÇAĞDAŞ**

ABSTRACT

Ombudsman Institution –even though founded in various types and fields- generally serves to protect the rights and interests of people, in case any conflict arose between them and administration, resolves the conflict at the swiftest way possible, thus lessens the burden of administrative jurisdiction. The institution is established in the early 18th century in Sweden for the first time. In Turkey the institution founded in 2010 in the 74th article of constitutional law under Public Audition (Ombudsman) name in pursuant of the amendments made in 1982 constitutional law. In following years this institution is regulated by 14.06.2012 dated 6328 numbered Public Audition Institution Law. The law in question offers accurate provisions but also provides insufficient and deficient parts. If insufficient and deficient parts are amended the institution shall function better and in line with its goal.

Keywords: Democratic constitutional state, independency, reliability, neutrality, Public Audition Institution, 6328 numbered Public Audition Institution Law.

Giriş

Ombudsmanlık kurumu, halkın idarenin eylem ve işlemleri karşısındaki şikâyetlerini dinleyen, idarenin söz konusu eylem ve işlemlerini hukukilik ve yerindelik açısından değerlendirerek kişilerin hak ve menfaatlerini koruyan, tavsiye mahiyetinde kararlar alan, idare ile vatandaş arasındaki uyuşmazlıkları süratli ve etkin bir şekilde çözümlen ve yasama ile yürütme organlarından bağımsız olarak hareket eden bir kurumdur.

* Makale gönderim tarihi: 07.12.2017. Makale kabul tarihi: 15.12.2017

** Yrd. Doç. Dr., Beykent Üniversitesi Hukuk Fakültesi Öğretim Üyesi, İletişim: Beykent Üniversitesi Hukuk Fakültesi - Cihangir Mahallesi, Sıraselviler Cad., 34433 Beyoğlu - İstanbul.

Bu kurum ilk defa İsveç’te 18. yüzyılın başlarında ortaya çıkmış olmasına rağmen, süratle diğer dünya devletleri tarafından da kabul edilmiştir. Zaman içerisinde, çağdaş devletin karmaşık bir yapıya sahip olması ve idareyi denetleyen klasik denetim yollarının yetersiz kalması gibi nedenler, bu kurumun doğmasına sebep olmuştur. Ombudsmanlık kurumu, iyi işlediği taktirde, vatandaş ile idare arasındaki meseleleri süratli ve etkin bir şekilde çözdüğü için vatandaşların idareye karşı güveni artacak, idarede verimlilik sağlanacak, idari yargının yükü azalacak, idare eylem ve işlemlerinde daha titiz olacak, idare vatandaşlar açısından daha ulaşılır ve şeffaf bir hale gelecek, insan hakları güvence altına alınacak ve dolayısıyla daha demokratik bir topluma doğru gidilecektir.

Söz konusu kurum, Türkiye’de çeşitli çalışmalardan sonra, önce 1982 Anayasasının, 2010 yılında yapılan değişiklik sonucunda, 74. maddesine eklenmiş ve daha sonra da söz konusu maddenin son fıkrasında belirtildiği gibi 6328 sayılı Kanun ile düzenlenmiştir.

Bu araştırmadaki amaç; bir yandan Ombudsman Kurumunu etraflı bir şekilde inceleyerek kurumun Türkiye’de daha fazla bilinmesini ve dolayısıyla da uygulama alanının genişletilmesini sağlamak, diğer yandan da Kamu Denetçiliği Kurumunu düzenleyen 6328 sayılı Kanunun artı ve eksi yönlerini ele alarak olumsuz düzenlemeleri gidermektir.

Bu nedenle, çalışmanın birinci bölümü olan giriş bölümünden sonra ikinci bölümünde demokratik hukuk devleti, üçüncü bölümünde Ombudsman’ın tarihi gelişimi ve Ombudsman Kurumu, dördüncü bölümde Türkiye’de ombudsman için yapılan çalışmalar, beşinci bölümde ise, 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu incelenmiştir.

I. Demokratik Hukuk Devleti

Demokratik hukuk devleti dendiği zaman akla, o devletin birtakım ilkelere sahip olması gerektiği gelmektedir. Bunlardan bazılarını şöyle sıralayabiliriz:

İlk ilke olarak “egemenliğin kullanılması”nı belirleyebiliriz. Bilindiği gibi devletin üstün emretme ayrıcalığına egemenlik denmektedir.¹ Sosyal ve siyasal toplumların ortaya çıkmalarıyla birlikte egemenliğin nereden kaynaklandığı ve sahibinin kim olduğu meselesi ortaya çıkmıştır.² Egemenliğin kaynağını açıklayan tanrısal ve demokratik iki kuram vardır. Birincisinde, yönetenler yönetme haklarını Tanrıdan, ikincisinde ise halktan alırlar. Demokratik kuram da içerisinde halk egemenliği ve ulusal egemenlik olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Egemenlik ulusa ait ise ulusal egemenlikten, vatandaşlara ait ise halk egemenliğinin-

1 A. Şeref Gözübüyük, *Anayasa Hukuku*, 6. baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 1997, s. 62.

2 İsmet Giritli, Jale Sarmaşık, *Anayasa Hukuku*, Der Yayınları, İstanbul, 1998, s. 35.

den bahsedilir. Ancak her ikisinin de amacı egemenliğin topluma ait olduğunu belirlemektir.³

İkinci olarak, “güçler ayrılığı” ilkesini sayabiliriz. Devlet görevlerini, bazı organları eliyle yerine getirir. Bunlar da yasama, yürütme ve yargı organlarıdır. Yasama organı yasaların yapılması, yürütme organı bunların uygulanması, yargı organı ise yasaların uygulanması ile çıkacak ihtilafları gidermekle yükümlüdürler. Bu üç gücün devletin ayrı ayrı organlarına verilmesi fikri ilk önce Aristo tarafından, sonraları da John Locke ve Montesquieu tarafından ortaya atılmıştır. Bu ilke, kralların iktidarlarını sınırlamak, kişi özgürlüklerini güvence altına almak, siyasal özgürlüğü sağlamak amacıyla geliştirilmiştir. Bu üç güç bir tek kişi veya kuruma ait olursa bir tehlike ortaya çıkar. Çünkü aynı kişi veya kurum yasaları yapacak, uygulayacak ve doğan ihtilafları çözecektir. Böyle bir toplumda kişilerin hak ve özgürlüklerinin korunduğu, güvence altına alındığı söylenemeyeceği gibi, kişiler de kendilerini güvencede hissedemeyeceklerdir. Böyle bir devlette istibdat rejimi söz konusu olabilir.⁴ Demokratik bir toplumdaki bahsedebilmek için kişi hak ve özgürlüklerinin korunması, güvence altına alınması gerekir ki, bu da yasama, yürütme ve yargı güçlerinin üç ayrı organa verilmesi ile yani güçler ayrılığı prensibinin uygulanması ile olur. Yasama ve yürütme organları arasında gerçekleşecek ilişkiye göre de üç türlü hükümet sistemi ortaya çıkmaktadır. Yasama ve yürütme yetkisinin yasama organında birleşmesi durumunda “meclis hükümeti sistemi” söz konusu olmaktadır. Bu sistemde, meclis kanunları yapmakta ve aynı zamanda bu kanunları uygulamaktadır. Ancak kanunların uygulanması meclisin kendi içinden seçeceği bir “heyet”, bir “komite”ye verilmektedir. Komite üyeleri, parlamenter hükümet sistemindeki bakanlardan farklıdır. Üyelerin kolektif sorumluluğu yoktur. Üyeler meclis tarafından ve meclisin içinden seçilirler, meclisce görevden alınabilirler. Heyetin, meclis karşısında onu feshetme, toplanmasını engelleme gibi kullanabileceği bir aracı yoktur. Meclis hükümeti sisteminde devlet başkanı olmadığı gibi, başbakanlık da yoktur.⁵ Yasama ve yürütme yetkilerinin ayrı ayrı olarak yasama ve yürütme organlarına verilmesi ve bu iki organın birbirinden sert bir şekilde ayrılmaması halinde “parlamenter hükümet sistemi” ortaya çıkmaktadır. Bu sistemde güçler ayrılığı prensibinin esnek bir biçimde uygulandığı görülmektedir. Devlet başkanı ve bakanlar kurulundan oluşan iki başlı bir yürütme organı mevcuttur. Devlet başkanı siyasi açıdan sorumsuzdur. Bakanlar kurulu ise uyguladığı politikalar nedeniyle parlamentoya karşı sorumludur. Parlametionun hükümeti düşürebilme gücüne kar-

3 Gözübüyük, s.62.

4 Gözübüyük, s. 68.

5 Kemal Gözler, *Anayasa Hukukuna Giriş, Genel Esaslar ve Türk Anayasa Hukuku*, 25. Baskı, Ekin Yayıncılık, Bursa, 2016, s. 78-80.

şılık yürütmenin de parlamentoyu feshedebilme yetkisi mevcuttur.⁶ Yasama ve yürütme organlarının birbirlerinden tamamen ayrı olmaları, ayrı ayrı seçilmeleri durumunda ise "başkanlık hükümeti sistemi" ile karşı karşıya kalmaktayız. Bu sistem sert kuvvetler ayrılığı esasına dayanmakta ve dünyada en iyi şekilde Amerika Birleşik Devletleri'nde uygulanmaktadır. Bu ülkede yürütme organı, başkan ve yardımcılarında oluşmakla birlikte, daha ziyade genel oyla seçilmiş olan başkan ile özdeşleşmiştir. Kongre, yasama organını ifade etmektedir. Kongre, 438 üyesi bulunan temsilciler meclisi ile federe devletleri temsil eden, her federe devletin eşit sayıda iki senatör yolladığı ve böylece 100 senatörden oluşan senatodan meydana gelmektedir. Ancak, yasama ve yürütme organlarının sert bir şekilde ayrılmaları sistemde birtakım tıkanıklıklara yol açabilir. Sistemin sağlıklı bir şekilde yürütülebilmesi için her iki organa, birbirlerini karşılıklı olarak etkileyebilmek ve denetleyebilmek için birtakım yetkiler verilmiştir. Böylece aralarında bir "kontrol-denge" mekanizması kurulmuştur. Bu "kontrol-denge" mekanizmasının kurulması başkanlık sisteminin başlıca özelliklerinden biridir ve bu mekanizmayı kuramayan ülkelerde söz konusu sistemin başarılı olması düşünülemez.⁷

Üçüncü ilke, demokratik bir toplumda "siyasi partiler" in varlığıdır. Siyasi partiler kanalıyla değişik düşünce ve fikirler ileri sürülebilir, savunulabilir, iktidar eleştirilebilir. Karşıt görüş ve fikirlerin ileri sürülmesi ve netice olarak ortaya çıkan çatışmalar demokratik hayatın bir gereğidir. Bu durum da genelde siyasi partilerin varlığı ile gerçekleşmektedir. Partisiz bir demokrasi düşünülemez. Anayasamızın ilgili maddesinde, siyasi partilerin demokratik siyasi hayatın vazgeçilmez unsurları olduğu belirtilmiştir.

Dördüncü ilke "seçim"lerdir. Demokratik devletlerde, devlet iradesinin oluşması ve kullanılmasına halkın geniş ölçüde katılması gerekir. Halk, sahip olduğu egemenlik hakkını ve kullanımını kimlere vereceğini, kimler tarafından temsil edileceğini seçimler yoluyla belirler. Artık seçimler, demokratik ülkelerde siyasal yaşamın vazgeçilmez bir parçası olmuşlardır. Zira seçimler, halkın iradesini belirleyen bir vasıtaadır.⁸

Beşinci ilke ise "kamu özgürlükleri"dir. Günümüze kadar özgürlük konusunda çeşitli tanımlar yapılmıştır. Örneğin 1789 İnsan ve Vatandaş Hakları Bildirisi'nde "hürriyet, başkasına zarar vermeyen her şeyi yapabilmektir" de-

6 Giritli, Sarmaşık, s. 62-63.

7 Bahar Gidersoy, "Başkanlık Hükümeti Sistemi ve Türkiye İçin Geçerliliği", *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt 9, Sayı: 19, Burdur, Haziran 2017, s. 503, 506, 507, 517.

8 Giritli, Sarmaşık, s. 47.

nir. Montesquieu'ye göre özgürlük "yasaların izin verdiği her şeyi yapabilmek hakkıdır." Hak ve özgürlükler tarihin akışı içinde devamlı gelişme göstermişlerdir. Bireysel hak ve özgürlüklerle başlayıp sosyal ve iktisadi haklara kadar uzanmışlardır. Kamu hak ve özgürlükleri dendiği zaman yöneticilere karşı ileri sürülebilecek haklar akla gelmektedir. Ancak, bu hak ve özgürlüklerin kullanılabilmesi için, onların sınırlanması ve korunması gerekir. Bilindiği gibi sınırsız özgürlük toplum içersinde anarşi yaratır. Kamu düzeninin sağlanabilmesi için, özgürlüklerin sınırlarının belirlenmesi gerekir. Bu sınırlama da demokratik hukuk devletlerinde yasama organı tarafından bir yasa ile yapılır. Diğer yandan, bu özgürlüklerin korunması da gerekmektedir. Koruma iki şekilde olur. İlki, özgürlüklerin anayasada yer alması ve düzenlenmelerinin yasa ile yapılması, diğeri de özgürlüklerin yargı yolu ile korunmasıdır. Yargı denetimi denince akla, bir yandan yönetimin işlemlerinin yasaya, diğer yandan da yasaların anayasaya uygunluğunun denetimi gelir.⁹ Konu itibariyle, yönetimin eylem ve işlemlerinin yasaya uygun olup olmadığı ve bunun denetimi, dolayısıyla da yönetilenlerin yönetim karşısındaki hak ve özgürlüklerinin korunması ve korunma yöntemleri öne çıkmaktadır. Bilindiği gibi devletin önce aslî (klasik) görevleri mevcuttur. Bunlar; vergi toplamak, adalet, güvenlik, savunma, dış ilişkilerdir ve devletin varlığı için şarttır. Ancak, zaman içersinde devletin görevleri artmış ve devlet ekonomik alana da el atarak büyük bir işveren-işletmeci durumuna gelmiştir. Bu görevlerin artmasıyla birlikte kamu kurumlarının yapısı büyümüş, bürokratikleşme artmış, kamu hizmetlerinde verimsizlik, harcamaların artması, enflasyon gibi durumlar ortaya çıkmıştır. Aynı zamanda, artan bu görevleri yerine getirme açısından kamu yönetimi önem kazanmıştır.¹⁰ Fakat kamu yönetimi, devamlı artış gösteren bu görevleri yerine getirirken, yapmış olduğu eylem ve işlemleriyle zaman zaman vatandaşın haklarına zarar verir duruma düşmüştür. Bu da kamu yönetiminin vatandaşlar karşısında sorumluluğunu ortaya çıkartmıştır. Yönetim, eylem ve işlemlerini yerine getirirken yasalara uygun hareket etmeli, vatandaşlara karşı adil, tarafsız davranmalı, haklarını ihlâl etmemelidir. İdarenin bu şekilde davranışını temin için, kamu yönetiminin denetlenmesi hususu ortaya çıkmıştır. İdarenin keyfilikliğini önlemek amacıyla ortaya çeşitli denetim yolları çıkmıştır. Birincisi "siyasi denetim"dir. Siyasi denetimi yasama organı yapar. Bakanların kendi yetkileri içersindeki işlerden ve emirleri altındakilerin işlem ve eylemlerinden dolayı meclise karşı siyasal sorumlulukları vardır. Bu sorumluluk karşısında meclisin uyguladığı soru, gensoru, genel görüşme, meclis araştırması, meclis soruşturması gibi yollar mevcuttur. Siyasi denetim içersinde, bir de Bü-

9 Giritli, Sarmaşık, s. 53-56.

10 Bilal Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, 3. Baskı, Erkam Matbaacılık, İstanbul, 1997, s. 42-47.

yük Millet Meclisi'ne başvurma yolu mevcuttur. Bu yolla yönetim, yönetilenlerin Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne dilekçe ile başvurmaları durumunda denetlenmektedir.¹¹ İkinci bir denetim yolu "idari denetim"dir. İdari denetim de genelde kendi içerisinde hiyerarşik denetim ve vesayet denetimi olmak üzere ikiye ayrılır. Kamu kurumunun kendi içerisinde yürüttüğü denetime hiyerarşik denetim denir. Yani bu tür denetimde aynı kamu tüzel kişiliğinde yer alan üst makamlar altındaki makamların eylem ve işlemlerini yerindelik ve hukukilik açısından denetlemektedirler. İdari denetimin ikinci türü olan vesayet denetiminde ise, merkezi idare makamları, yerinden yönetim kuruluşlarının işlemlerini kanunlar çerçevesinde denetlerler. Bu tür denetim, idarenin sahip olduğu istisnai ve sınırlı bir denetim türüdür.¹²

Üçüncü denetim türü olarak "yargı denetimi"ni sayabiliriz. Burada söz konusu olan, idarenin yapmış olduğu işlem ve eylemlerin hukuka uygunluğunun yargı tarafından denetlenmesidir. Bu denetimin amacı; yönetilenleri idare karşısında korumaktır ve hukuk devleti ilkesinin bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Bunlardan başka "kamuoyu denetimi", "yönetimde açıklık" gibi diğer denetim türleri de sayılabilir.¹³ Ancak, bu izah edilen klasik denetim türlerinin kendilerine has birtakım eksik yönleri mevcuttur ve vatandaşları memnun etmekten uzaktır. Bu nedenle daha etkili, daha çabuk netice alınabilecek daha esnek ve maliyetsiz denetim yolları aranmıştır. İşte "ombudsman" bu yeni denetim yollarından biridir.

II. Ombudsman'ın Tarihi Gelişimi ve Ombudsman Kurumu

A. Ombudsman'ın Tarihi Gelişimi

Ombudsman'ın ilk çıktığı yer İsveç'tir ve XII. Şarl dönemine rastlar. İsveç kralı XII. Şarl 1709 yılında Poltova savaşında Ruslara yenilir ve Osmanlı İmparatorluğu'nda kalan kral ülkesini uzaktan yönetmek ve kontrol etmekten vazgeçmez. Bu nedenle kral, 1713 yılında, Edirne yakınlarında Demirtaş Paşa konağında yaşarken bir emirname çıkartır ve bu emirname ile Stockholm'de yöneticilerin ve yargıçların yasalara gereği gibi uymalarını sağlayacak, kralın gözü kulağı olacak bir kişiyi (Hogste Ombudsmannen) atar. Demirbaş Şarl'ın bu kişiyi atarken, Osmanlı'dan esinlendiği söylenmekle birlikte, imparatorluğun hangi kurumunun etkisi altında kaldığı bilinmemektedir. Kralın atadığı bu görevlinin, bugünkü anlamda ombudsmana dönüşmesi, Napoléon savaşları sırasında İsveç'in Ruslara yenilmesi ve Kral IV. Adolf'un tahttan indirilmesi sonucu hazırlanan 1809 Anayasası ile olmuştur. Böylece kralın karşısında bir denge oluştur-

11 A. Şeref Gözübüyük, *Yönetim Hukuku*, 14. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2000, s. 312-313.

12 Kemal Gözler, *İdare Hukukuna Giriş*, 5. Baskı, Ekin Kitabevi, Bursa, 2006, s. 297-298.

13 Eryılmaz, s. 310-312.

mak üzere İsveç Parlamentosu (Riksdag), yargıçların ve devlet bürokratlarının kanunlara uygun hareket edip etmediklerini denetlemek için bir parlamento ombudsmanı seçmektedir. 1809 Anayasasına göre oluşturulan bu ombudsman günümüze kadar gelmiş, ancak zaman içerisinde vatandaşı koruyan yönü ağırlık kazanmıştır.¹⁴

Ombudsman, 1919'a kadar sadece İsveç'te uygulanmış, bu tarihten sonra diğer ülkelerde de yavaş yavaş görülmeye başlamıştır. 1919 yılında Finlandiya, 1954'te Danimarka, 1962'de Norveç ve Yeni Zelanda, 1966 yılında ise İngiltere bu kurumu benimsemişlerdir. Daha sonra 1973'te ombudsman, Fransa'da kabul edilmiş ve böylece Kara Avrupa'sına girmiştir. Fransa'dan sonra 1976'da Portekiz ve Avusturya, 1981'de de Hollanda ve İspanya kurumu kabul etmişlerdir. Avrupa'nın dışında da bu kurum yayılmış ve 1966 yılında Tanzanya, 1973'te Zambiya ve Hindistan, 1983'te ise Pakistan ombudsman'ı ülkelerinde oluşturmuşlardır. Avrupa'da 1989 yılında sosyalist bloğun dağılmasından sonra Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Litvanya, Macaristan, Romanya ve Makedonya ombudsman kurumunu kurmuşlardır.¹⁵ Amerika Birleşik Devletleri'nde ise çeşitli eyalet ve kentler, değişik tarihlerde ombudsmanı kabul etmişlerdir. Örneğin New Jersey 1974'te, Alaska 1975'te, Florida 1980'de, Atlanta 1974'te, Detroit 1974'te, Berkeley 1975'te, New York City 1979'da kurumu benimsemişlerdir.¹⁶ 7 Şubat 1992 yılında Maastricht'te Avrupa Birliği Anlaşmasının imzalanmasından sonra birlik "Avrupa Ombudsman"ını kurmuştur.¹⁷

B. Ombudsman Kurumu

1. Ombudsman Kurumunun Oluşumu

Ombudsman kurumu bir kişiden oluşabileceği gibi birden fazla kişiden de oluşabilir. Genelde bu görev tek kişi tarafından yürütülür. Yardımcıları yoktur ve sorumluluk da o kişiye aittir. Birden fazla kişiden oluşan ombudsman kurumu için şu ülkeleri örnek gösterebiliriz: İsveç'te ombudsman sayısı dördüttür.¹⁸ Bu ombudsmanlar parlamento genel kurul toplantısında oybirliği ile seçilirler ve tekrar seçilebilmeleri mümkündür. Bu ombudsmanlardan bir tanesi baş ombudsmandır. Ancak, diğer ombudsmanların inceleme ve değerlendirme işlerine karışamaz. Ombudsmanlar çalışmalarından dolayı sadece Riksdag'a karşı so-

14 Yıldırım Uler, "Ombudsman (Kamu Denetçisi)", *Türkiye'de Kamu Yönetimi*, Yargı Yayınevi, Ankara, 2003, s. 482-483.

15 Birol Özdemir, *Kamu Denetçiliği Kurumu, İşlevi, Yapısı ve Devlet Teşkilatındaki Konumu*, Adalet Yayınevi, Ankara, 2015, s. 11-12.

16 Eryılmaz, s. 305.

17 Özdemir, s. 12-13.

18 Nuri Tortop, "Ombudsman Sistemi ve Çeşitli Ülkelerde Uygulanması", *Türkiye'de Kamu Yönetimi*, Yargı Yayınevi, Ankara, 2003, s. 482-483.

rumludurlar. Baş ombudsman, kurum içerisinde işlerin idari açıdan düzgün gitmesi ve iş koordinasyonunun sağlanması için kabul edilmiştir. Ombudsmanlar "Parlamento Ombudsmanları Ofisi" adı ile ortak bir ofis oluştururlar ve bunların muavinleri veya asistanları yoktur. Söz konusu ofiste elli kadar eleman bulunur. Bu elemanlardan çoğu hukuk eğitimi almış, mahkemelerde ve adalet bakanlığının diğer bölümlerinde çalışmış tecrübeli kişilerdir.¹⁹ Danimarka anayasasının 55. maddesine göre ombudsman bir veya iki kişi olabilir. Avusturya'da ombudsman üç kişiden oluşan bir heyet olarak çalışır. Finlandiya anayasasında 15 Ocak 1971'de yapılan bir değişiklikle, ombudsman yardımcılığı kabul edilmiş ve bu yardımcıya da ombudsmana tanınan yetkiler tanınmıştır. Fransa ise, ombudsman (médiateur) kurumunun tek kişiden oluşacağını kabul etmiştir. Ancak, tek kişi olan médiateur'e bağlı olarak taşra kuruluşları kurulmuştur. Yüz kadar çeşitli bölgelerde temsilcisi vardır ve her ilde bir temsilci bulunur. Bunlar hem parlamenterlerden hem de doğrudan doğruya vatandaşlardan gelen şikâyetleri kabul ederler.²⁰

2. Ombudsmanın Seçimi ve Bağımsızlığı

Ombudsmanlar genel olarak parlamento tarafından seçilmektedirler ve hangi organ tarafından atanmış olurlarsa olsunlar görevden alınmalarını mutlaka parlamento gerçekleştirmektedir. Böylece onlar, iktidarın etkilerinden kurtulmakta ve bağımsızlıklarına kavuşmaktadırlar. Ancak, hemen belirtmek gerekir ki, ombudsmanlar yürütme organı karşısında olduğu kadar parlamento karşısında da bağımsızdırlar. Yani, parlamento tarafından seçilmelerine rağmen, parlamento onların alacakları kararlara ve çalışma şekillerine karışamaz. Ombudsmanlar, genel olarak parlamento tarafından seçilseler bile istisnai olarak bazı ülkelerde yürütme organı tarafından atanmaktadırlar. Örneğin, İngiltere'de başbakanın önerisi üzerine kraliçe tarafından, Fransa'da bakanlar kurulu, İsrail'de cumhurbaşkanı, Belçika'da ise başbakan tarafından atanmaktadırlar.²¹

Ombudsman'ın seçilmesinde, bazı ülkelerde belli bir çoğunluk aranmaktadır. Örneğin, İspanya'da halkın savunucusu (défenseur du peuple), milletvekilleri kongresinin 3/5 çoğunluğu ile atanmakta, Portekiz'de ise nitelikli çoğunluk aranmaktadır. Ombudsman, genellikle yargı makamları tarafından önerilen kişiler arasından seçilmektedir. Örneğin, Hollanda'da seçim yapılacağı zaman meclis, Danıştay ikinci başkanı, yüksek mahkeme başkanı ve sayıştay başkanları-

19 Mahir Işııkay, "Yurttaşların Hak ve Özgürlüklerinin Yönetime Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organı: Ombudsman, Ombudsmanlık Kurumunun Avrupa Birliği ve Türkiye'deki Konumu", <http://www.jura.unisb.de/turkish/M1sikay.ntml> (25.08.2004), s. 12.

20 Uler, s. 483.

21 Özdemir, s. 118-119.

nın ortak olarak önerdikleri adayı göz önünde tutmaktadır. Ayrıca, ombudsman seçilirken meclis üyeleri dışından seçilmesine de dikkat edilmektedir. Örneğin, Danimarka Anayasasına göre ombudsman, meclis (folketing) üyesi olamaz.²²

3. Ombudsman Kişiliği

Ombudsmanların, önemli bir görevi yerine getirmiş olmalarından dolayı, halk tarafından sevilen beğenilen, tarafsızlığına inanılan, konusunda uzmanlaşmış ve aynı zamanda iyi bir hukuk eğitimi almış kişiler arasından seçilmeleri gerekmektedir. Yani seçilecek kişilerin bu özelliklere sahip olmaları lazımdır.²³ Danimarka'da ilk ombudsman bir hukuk profesörüdür ve güçlü kişiliği ile kurumun yerleşmesinde önemli rolü olmuştur.²⁴

Ombudsman, hukuk eğitimi almış bir kişi olabileceği gibi, kamu görevlilerinden veya üniversite çevresinden biri de olabilir. Ombudsmanın tarafsızlığını koruması çok önemli olduğundan bu göreve seçilenlerin kariyer endişesi taşımayan, dürüst, olgun ve hukuka tam manasıyla hakim kişiler olması gerekmektedir. Kadın veya erkek bu görev için aday gösterilebilmektedir.²⁵

4. Ombudsmannın Çalışması

Ombudsman, yapmış olduğu incelemeler sonucu edindiği kanaate dayanarak veya basından öğrendiği bilgilere göre bizzat kendisi harekete geçebileceği gibi vatandaşların başvurusu üzerine de meseleyi ele alıp inceleyebilmektedir. İkinci harekete geçme şekli olan şikâyet yolunda, ombudsmana başvuru iki şekilde gerçekleşmektedir. Vatandaşlar direkt olarak ya da Fransa ve İngiltere'de olduğu gibi bir parlamenter aracılığı ile kendisine başvurulabilmektedirler. Bazı ülkelerde bu hak tüzel kişilere de verilmiştir.²⁶ Örneğin, Fransa'da 6 Şubat 1992 tarihli Kanunun 9. maddesi bu hakkı gerçek kişiler yanında tüzel kişilere de tanımıştır. Fransa'da ombudsman tek başına harekete geçememektedir. Onu harekete geçirme hakkı gerçek kişilere aittir. Bu kanunla tüzel kişilere de bu hak verilmiştir. Yine Fransa'da sadece vatandaşlara değil, ama yabancı uyruklulara da bu hak tanınmıştır.²⁷ İsveç'te, şikâyeti yapacak kişinin İsveç vatandaşı olması veya İsveç'te yaşaması gerekmemektedir. Diğer ülke vatandaşları da başvurabilmektedirler. Yine, İsveç'te şikâyette bulunmak herhangi bir ücrete tabi değildir ve aynı zamanda karışık formaliteler mevcut değildir. Bu ülkede şikâyetler yazılı yapılmaktadır, ancak ombudsman ofisindeki görevliler şikâyeti yapacak kişiye

²² Tortop, s. 479-480.

²³ Kemal Özden, *Ombudsman Türkiye'deki Tartışmalar*, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2010, s. 39.

²⁴ Uler, s. 472.

²⁵ Işıkay, s. 12.

²⁶ Tortop, s. 480.

²⁷ Jean Rivero, Jean Waline, *Droit Administratif*, 15^{ème} Edition, Dalloz, Paris, 1994, s. 304.

dilekçesini yazmada yardımcı olabilmektedirler. Dilekçede, şikâyet edilen makamın adı, şikâyet edilen olay, şikâyet edenin adı, açık adresi gibi bilgiler belirtilmektedir. İsmi belirtilmeyen ve imza taşımayan şikâyet dilekçeleri kabul edilmemektedir. Ancak, ombudsman, buradaki bilgilere dayanarak resen inceleme başlatabilmektedir. Ombudsman kendisine yapılmış olan bütün şikâyetleri ele almakta ancak aslı olmayanları, fazla önem taşımayanları, denetim alanı içerisinde olmayanları incelememektedir. Yapılmış olan şikâyetin asılsız olduğuna kanaat getirirse, şikâyeti reddedebilmektedir. Yapılan kovuşturmalar sona erdiğinde, ombudsman ayrıntılı olarak gerekçelerinin yer aldığı kararını kamuoyuna açıklar ve bunlar, yıllık olarak hazırlanan ombudsman raporunda yer alırlar.²⁸

5. Denetim ve Faaliyet Alanı

Genelde ombudsman, kamu yönetiminin ve kamu görevlilerinin keyfi, hatalı ve hukuka aykırı işlem ve eylemlerinden doğan ihtilafları denetlemektedir. Ancak, ombudsmanın bu yetki alanı ülkeden ülkeye değişmektedir.²⁹ Bazı ülkelerde bu yetki sınırlı olmasına rağmen diğerlerinde daha geniştir. İspanya ve İsveç'te ombudsman adli alanda yetkili olmakla beraber, hakimın vereceği kararları denetleyemez. Buradaki amaç davaların makul bir sürede sonuçlanmasını ve görevlilerin görevlerini kötü kullanmalarını önlemektir. Yani ombudsman hukuk usulü ile ilgili ihtilafları denetlemektedir.³⁰ Bazı ülkelerde yerel yönetimler ombudsmanın denetim alanına girdiği halde bazılarında bu alanın dışında kalmaktadır. Örneğin, İrlanda'da arabulucu, yerel idareler hakkında yapılan şikâyetleri kabul edebilmektedir. İrlanda'da 1993 yılında arabulucuya 3097 şikâyet yapılmıştır ve bunlardan 590'ı yerel yönetimleri ilgilendirmektedir. İspanya'da da halk savunucusu adı verilen arabulucu, özerk bölgeler ve yerel idareler hakkında yapılan şikâyetleri kabul edebilmektedir.³¹

6. Ombudsmanın Eşit ve Adil Değerlendirmesi

Ombudsman, gerek bizzat kendisi, gerekse şikâyet üzerine harekete geçtiğinde, ihtilaf konusu olan olayı incelerken adalet ve eşitlik ilkelerinden hareket etmektedir. Ombudsman, yönetimin eylem ve işlemlerinin anayasaya, yasalara, uluslararası anlaşmalardaki uyulması gereken kurallara uygun olup olmadığını kontrol eder, yapmış olduğu inceleme sonucu vardığı kararında ilgililere emir vermez, aksine onları ikna etme ve inandırma yolunu seçer. Bu konuda ombudsmanın yeteneği çok önemlidir. Ombudsman genel öğütler vermekte ve tavsiye-

28 Işıkkay, s. 15-16.

29 Davut Dursun, Hamza Al, *Türkiye'de Yönetim Geleneği*, İlke Yayıncılık, İstanbul, 1998, s. 135.

30 Işıkkay, s. 13.

31 Tortop, s. 484.

lerde bulunmaktadır. Bu tavsiye ve öneriler yapılabilir olmalıdır.³² Ombudsmannın hakkaniyete, adalete uygun bir denetim yapabilmesi ve karar alabilmesi için her şeyden önce tarafsız, bağımsız olması ve aynı zamanda kuvvetli bir hukuk formasyonuna sahip olması gerekmektedir. Zira, tarafsızlık, bağımsızlık ve güçlü hukuki bilgiye sahip olma adalete ve hakkaniyete uygun karar alabilmenin ön şartlarını oluşturmaktadır.³³

7. Ombudsmannın Yargı Organına Başvurma Olanağı

Ombudsman kurumunun bulunduğu birçok ülkede genelde, ombudsmannın dava açma olanağı yoktur. Ancak, İsveç'te 20. yüzyılın başına kadar bürokratlar aleyhine çok fazla dava açılmıştır. Daha sonraları bu davalarda bir azalma görülmüş ve sadece zimmete geçirme, rüşvet ve gizli bilgileri açıklama gibi önemli durumlarda dava yoluna gidilmiştir. Diğer hallerde bürokratlara ihtar vermekle yetinilmiştir.³⁴ Ombudsmanlar ceza mahkemelerine müddet olarak başvurmakta dırlar. İsveç'in dışında Finlandiya'da ombudsman, hizmet kusuru veya ihmal dolayısıyla da görevliler hakkında dava açabilmektedir. İspanya'da, halk savucusu, bir konunun anayasaya aykırı olduğunu ileri sürerek anayasa mahkemesine başvurabilir. Portekiz'de ise ombudsmanlar, vatandaşlar tarafından yapılan şikâyetler üzerine, kanunların anayasaya aykırılıklarını anayasa mahkemesine taşıyabilmektedirler.³⁵

III. Türkiye'de Ombudsman İçin Yapılan Çalışmalar

Zamanla Türkiye'de insan haklarının gelişmesi, bu hakların idare karşısında korunması ihtiyacı, yeni bir yönetim anlayışına geçilmek istenmesi, hukuk devleti anlayışının giderek hakim olması, ülkemizde ombudsman kurumunun kurulması için çeşitli çalışmaların yapılmasına zemin hazırlamıştır. Türkiye'de yapılan bu çalışmalarda ombudsman ve ombudsman kurumu için daha ziyade "Kamu Denetçisi" ve "Kamu Denetçiliği Kurumu" ibareleri kullanılmıştır.

Kamu Denetçiliği Kurumunun oluşturulması için ilk inceleme Prof. Dr. Yılmaz Aytuğ tarafından yapılmıştır. Aytuğ 1968 yılında yazdığı bir makalesinde, Kamu Denetçiliği Kurumunun İsveç, Norveç, İngiltere gibi kültür seviyesinin yüksek olduğu, aynı zamanda demokrasinin iyi bir şekilde işlediği ülkelerde başarıyla uygulandığını belirtmiş ve Türkiye'de de uygulanabilirliğinin tartışılmasını istemiştir. Daha sonraları Süleyman Aslan, Muammer Oytan, Adil Aktan

32 Tortop, s. 481.

33 Tahin Erdiç, *Ombudsman ve Türkiye'de Kamu Denetçiliği*, Legal Yayıncılık, İstanbul, 2015, s. 82-83.

34 Işıkay, s. 19.

35 Tortop, s. 484.

gibi akademisyen ve yazarlar Kamu Denetçiliği Kurumunu incelemişlerdir. 1978 yılında Prof. Dr. Cem Eroğul ise “Cumhurbaşkanlığına Bağlı Türk Ombudsman Modeli”ni bir öneri olarak ortaya atmıştır.³⁶

Akademisyen ve yazarlardan sonra söz konusu kurumla ilgili olarak önemli mevzuat çalışmaları da yapılmıştır. Bunlardan ilki 1982 Anayasasının hazırlandığı sırada oraya çıkan “Gerekçeli Anayasa Önerisi”dir. Bu öneri Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi ve Siyasal Bilgiler Fakültesi öğretim üyelerince hazırlanmıştır. Önerinin 114/a maddesi daha ziyade idarenin işlemleri, bu işlemlere karşı başvuru yolları, idarede bulunan bilgi ve belgelerin halka açık olması gibi konularla ilgilidir. 114/b maddesi ise “Kamu Denetçiliği Kurulu”nu düzenlemektedir. Maddeye göre bu kurul beş kişiden oluşmaktadır. Görevi ise vatandaşların şikâyetlerini dinlemek, temel hak ve özgürlüklerin gerçekleşmesini sağlamaktır. Ancak, 1982 Anayasası hazırlanırken bu öneri üzerinde durulmamış, “Kamu Denetçileri Kurulu” yerine “Devlet Denetleme Kurulu”na anayasada yer verilmiştir.³⁷

Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği (TÜSİAD) 1997, 1983 ve 2002 yıllarında yayınladığı raporlarında, ülkemizde ombudsman kurumuna ihtiyaç duyulduğunu, bu kurumun kurulmasıyla demokratikleşme yönünde önemli bir adım atılacağını, bürokratların vatandaşlarla olan ilişkilerinde daha dikkatli davranacaklarını belirtmiştir.³⁸ 1991 yılında ise Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) “Kamu Yönetimi Araştırması” (KAYA) adıyla bir rapor hazırlamıştır. Bu raporda yönetimle ilgili sorunlar ele alınarak incelenmiş ve bu sorunlarla ilgili çeşitli çözümler tavsiye edilmiştir. Bu çözümlerden bir tanesi de Devlet Denetleme Kurulunda düzenlemeler yapılarak onun bir kamu denetçisi olarak çalışmasını sağlamaktır.³⁹

Bu konuyla ilgili olarak yapılan söz konusu çalışmalardan sonra, ombudsman için arayışlar, beş yıllık kalkınma planlarına ve hükümet programlarına girmeye başlamıştır. Devlet Planlama Teşkilatı’nca hazırlanmış olan Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında, uyuşmazlıkları yargı safhasına taşınmadan önce çözüme ulaştıracak bir “Devlet Avukatlığı Kurumu” oluşturulmasından bahsedilmiştir. Beşinci ve Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planlarında bu alanda çalışmalara rastlanmamaktadır. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında, Avrupa Birliği’ne üye devletlerin çoğunda bulunan, halkın şikâyetlerini dinleyerek, idareye bağlı olmadan idareyi denetleme yetkisine sahip bir Kamu Denetçisi sisteminin ülkemizde de

36 Muhammed Serkan Şahin, *Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) ve Uygulama Örnekleri*, Astana Yayınları, Ankara, 2015, s. 98-99.

37 Erhan Tural, *Dünyada ve Türkiye’de Ombudsmanlık*, Adalet Yayınevi, Ankara, 2014, s. 169.

38 Şükrü Mert Karıcı, *Ombudsman İskandinav Modelleri ve Türkiye Uygulaması*, Seçkin Yayıncılık, İzmir, 2016, s. 183.

39 Şahin, s. 100-101.

kurulması istenmiştir. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planında ise aşağı yukarı aynı görüşlere yer verildikten sonra bir Kamu Denetçisi sisteminin kurulması vurgulanmıştır. Ayrıca, bu sistemin kurulabilmesi için gereken alt yapının oluşturulması ve sistemin, idarenin bütün eylem ve işlerini istisnasız olarak kapsaması gerektiği noktaları üzerinde önemli durulmuştur.⁴⁰

Türkiye’de ombudsman kurumunun kurulmasıyla ilgili çalışmalar çeşitli kanun tasarılarında da yer almıştır. Örneğin, ilk defa Adalet Bakanlığı tarafından 24.11.1997 yılında, konuyla ilgili çalışmalar yapmak üzere ve 16 üyeden oluşan bir komisyon kurulmuştur. Komisyonun yapmış olduğu çalışmalar sonucunda ortaya “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı Taslağı” çıkmış ve bu taslak 12.03.1999 yılında Başbakanlığa gönderilmiştir. Türkiye Büyük Millet Meclisi seçimlerinin yenilenmesinden sonra Adalet Bakanlığı tarafından hazırlanan taslak 27.07.2000 yılında “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı” adı altında Başbakanlığa, 14.09.2000 tarihinde ise Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne yollanmıştır. Ancak, söz konusu tasarı ile başarılı bir sonuca varılamamıştır. Daha sonraki yıllarda bu tasarı üzerinde yeniden çalışmalar yapılması amacıyla Adalet Bakanlığı’nda bir komisyon kurulmuştur. Komisyonun yeniden düzenleyip hazırladığı “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı” 11.11.2004 yılında Başbakanlığa yollanmıştır. Tasarı, üzerinde birtakım değişiklikler yapıldıktan sonra, 15.06.2006 yılında 5521 kanun numarası ile kabul edilmiş, ancak bazı maddelerinin tekrar görüşülmesi için Cumhurbaşkanınca meclise geri yollanmıştır.⁴¹ Söz konusu kanun, Meclis tarafından aynen kabul edilerek 5548 sayılı Kanun olarak 28.09.2006 yılında Meclisten geçmiş, 13.10.2006’da ise Resmi Gazetede yayınlanmıştır. Ancak, dönemin Cumhurbaşkanı Necdet Sezer kanunun tümünün iptal edilmesi için Anayasa Mahkemesine başvurmuştur. Mahkeme, 25.12.2008 tarihinde söz konusu kanunu, anayasaya aykırı olduğu gerekçesiyle, oybirliği ile iptal etmiştir.⁴² Kanununun Anayasa Mahkemesi’nce iptal edilmesine rağmen, ombudsman kurumunun Türkiye’de kurulabilmesi ve anayasal bir zemine oturtulabilmesi için çalışmalara devam edilmiştir. 2010 yılında anayasa-da değişiklik yapılması için bir paket hazırlanmış ve 07.05.2010 tarih ve 5982 sayılı “Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” ile “Kamu Denetçiliği Kurumu” kurulmuştur. Kamu Denetçiliği Kurumu, anayasamızın 74. maddesine eklenen bazı hükümlerle genel hatlarıyla düzenlendikten sonra, maddenin son fıkrasında söz konusu kurumun kuruluşunun, görevinin, çalışmasının, inceleme sonucunda yapacağı işlemler ile

40 Karıcı, s. 183-184.

41 Tural, s. 171-172.

42 Özden, s. 163.

Kamu Başdenetçisi ve kamu denetçilerinin niteliklerinin, seçimlerinin ve özlük haklarına ilişkin usul ve esasların bir kanunla düzenleneceği belirtilmiştir. 5982 sayılı Kanunun iptali için Anayasa Mahkemesine dava açılmış, ancak Anayasa Mahkemesi 07.07.2010 tarihinde vermiş olduğu kararında Kamu Denetçiliği Kurumunu düzenleyen hükümlerin anayasaya aykırı olmadıklarını belirtmiş ve davayı reddetmiştir. İptal davasının reddedilmesinden sonra anayasanın 74. maddesinde belirtilen ve Kamu Denetçiliği Kurumunu düzenleyecek olan kanunun hazırlanması aşamasına geçilmiştir.⁴³ Anayasanın 74. maddesinde yapılan değişiklikler dikkate alınarak 6328 sayılı "Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu" hazırlanmıştır. Söz konusu kanun Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından 14.06.2012 tarihinde kabul edilmiş olup, 29.06.2012'de ise Resmi Gazetede yayınlanmıştır. Kanunun yürürlük maddesi olan 36. maddeye göre, söz konusu kanunun "Başvuru ve Usulü" başlığını taşıyan 17. maddesi, yayım tarihinden dokuz ay sonra yürürlüğe gireceğinden, kamu Denetçiliği Kurumu, Türkiye'de 29.03.2013 tarihinden itibaren aktif olarak faaliyet göstermeye başlamıştır.⁴⁴

IV. 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu

Türkiye'de 14.06.2012 tarihinde kabul edilen 6328 sayılı Kanun ile kurulmuş olan Kamu Denetçiliği Kurumu, kurumun kuruluşu, görev alanı, başdenetçilik ve genel sekreterlik, kurumun bağımsızlığı tarafsızlığı, yetkileri, başvuru şekli olmak üzere beş ana başlık altında genel hatlarıyla incelenecektir.

A. Kamu Denetçiliği Kurumunun Kuruluşu ve Görev Alanı

6328 sayılı Kanunun 4. maddesi ile Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmuştur. İlgili maddeye göre kurum, Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne bağlıdır, özel bütçelidir ve merkezi Ankara'dadır. Başdenetçilikte, Başdenetçi ve denetçiler bulunmaktadır. Başdenetçi, kurumu yönetir ve aynı zamanda temsil eder. Kurumda bir tane Başdenetçi, beş tane Denetçi, Genel Sekreter, Uzman, Uzman Yardımcıları ile diğer personel bulunmaktadır.⁴⁵

Bu şekilde kurulmuş olan kurumun görev alanı ise söz konusu kanunun 5. maddesinde belirlenmiştir. Maddeye göre kurumun görevi, idarenin işlemleriyle ilgili olarak yapılacak olan şikâyetten sonra, idarenin her türlü eylem ve işlemleri yanında tutum ve davranışlarını da araştırıp, incelemek ve idareye önerilerde bulunmaktır. Görüldüğü gibi kurum, sadece idarenin eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını denetlemek için kurulmuştur. Yani Türkiye'de 6328 sa-

43 Karcı, s. 193-194.

44 Ahmet Alkan Şimşek, *Kamu Denetçiliği Kurumu, Ombudsman Başvuru El Kitabı ve Mevzuat*, Adalet Yayınevi, Ankara, 2013, s. 1.

45 Karcı, s. 197-198.

yılı Kanun ile klasik ombudsman çeşidine benzer bir Kamu Denetçiliği Kurumu oluşturulmuştur. Bilindiği gibi, bu türde ombudsman, kamu kurumları tarafından haksızlığa uğramış olan vatandaşların sorunlarıyla ilgilenmekte, sorunlarını çözmeye çalışmaktadır. Kısacası vatandaşın hakkını devlet karşısında korumaktadır. Oysa dünyadaki birçok ülkede klasik ombudsmanın yanında insan hakları, çocuk hakları, öğrenci, basın, tüketici, Silahlı Kuvvetler ombudsmanı gibi çeşitli türde ve alanda ombudsmanlar mevcuttur.⁴⁶ Türkiye de, bir denetleme kurumu olan Kamu Denetçiliği Kurumunun türlerinin genişletilerek çeşitli alanlarda faaliyet göstermesini sağlamak gerekmektedir. Zira, bu alanlarda da çıkacak olan ihtilaflar yargıya aksetmeden halledilmiş olacak ve böylece yargının yükü daha da hafifleyecektir.

Kanuna göre Kamu Denetçiliği Kurumu idarenin her türlü işlem, eylem, tutum ve davranışlarına karşı yapılacak olan şikâyetleri, insan haklarına dayanan adalet anlayışı ile hukuka, hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemekte ve araştırma yapmaktadır. Görüldüğü gibi kurum, idarenin işlem, eylem, tutum ve davranışlarına sadece ve sadece hukuka uygun olup olmadıkları yönünden incelemekle kalmaz ama bunları hakkaniyet ve insan hakları açısından da inceler ve araştırır.

Kanunun 5. maddesinin 2. fıkrası kurumun görev alanını kapsamayan hususları belirtmiştir. Fıkraya göre, Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemlerle resen imzaladığı kararlar ve emirler, yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler, yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar, Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askeri nitelikteki faaliyetleri, kurumun görev alanı dışında tutulmuştur. Yani, bu faaliyetler hakkında yapılacak şikâyetleri Kamu Denetçiliği Kurumu inceleyemeyecektir.

B. Başdenetçilik ve Genel Sekreterlik

Daha önce de belirtildiği gibi kurum Başdenetçilik ve Genel Sekreterlikten oluşmaktadır.

1. Başdenetçilik

Başdenetçilik kanununun 6. maddesinde düzenlenmiştir. Kamu Denetçiliği Kurumunda Başdenetçi ve beş denetçi bulunmaktadır. Başdenetçi kurumu yönetir ve temsil eder. İlk Başdenetçi M. Nihat Ömeroğlu'dur ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce seçilmiştir.⁴⁷ Kuruma yapılan şikâyetleri araştırmak, incelemek, idareye öneriler sunmak, yıllık raporu hazırlamak, kendisi yokken ona vekâlet edecek olan denetçiyi belirlemek, Genel Sekreteri ve aynı zamanda diğer personeli atamak gibi görevler Başdenetçinin bazı görevlerini oluşturmaktadır. Kanunda

⁴⁶ Özden, s. 51-53.

⁴⁷ Şahin, s. 123.

belirtilmiş olan görevlerin yerine getirilmesi için Başdenetçiye yardım etmek ve Başdenetçinin vereceği görevleri yerine getirmek ise denetçilerin görevleri arasındadır.

Kanun, Başdenetçi ve Denetçi seçilebilmek için bazı şartlar aramış ve bu şartları yedi başlık altında toplamıştır. Türk vatandaşı olmak, seçimin yapıldığı tarihte Başdenetçi için elli yaşını, Denetçi için ise kırk yaşını doldurmuş olmak, tercihen hukuk, siyasal bilgiler, iktisadi ve idari bilimler, iktisat ve işletme fakülteleri gibi dört yıllık eğitim veren fakültelerden veya bu fakültelere denkliği kabul edilmiş olan yurtiçi ve yurtdışındaki yüksek öğretim kurumlarından mezun olmak, kamu haklarından yasaklı olmamak gibi şartlar Başdenetçi ve Denetçilerin seçilebilmeleri için kanunun aradığı yedi şarttan bazılarıdır.⁴⁸

Başdenetçi ve Denetçilerin seçimleri de kurallara bağlanmıştır. Başdenetçinin seçilmesi Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu tarafından gizli oyla yapılmaktadır. Seçilebilmek için üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu aranmaktadır. Yapılan birinci oylamada bu çoğunluk sağlanamadığı takdirde ikinci oylamaya geçilir. İkinci oylamada da üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu aranır. İkinci oylamada bu çoğunluğa ulaşılamazsa üçüncü oylamaya geçilir. Üçüncü oylamada ise üye tamsayısının salt çoğunluğuna ihtiyaç vardır. Salt çoğunluk elde edilemezse, bu oylamada en çok oy alan iki aday ile dördüncü oylama yapılır ve burada en fazla oy alan aday Başdenetçi seçilmiş olur. Denetçileri ise Komisyon seçer. Başdenetçi seçiminde olduğu gibi birinci oylamada üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu aranır. Bu çoğunluk elde edilemezse ikinci oylamaya geçilir. İkinci oylamada da üçte iki çoğunluk sağlanamazsa üçüncü oylama yapılır ve bu oylamada adayın seçilebilmesi için üye tamsayısının salt çoğunluğunu elde etmesi gerekir. İstenen salt çoğunluğa ulaşılamazsa, en çok oy alan adaylardan, seçilecek aday sayısının iki katı kadar aday ile dördüncü oylamaya gidilir ve bu oylamada en fazla oy alan seçilmiş olur.⁴⁹

2. Genel Sekreterlik

Genel Sekreterlikte Genel Sekreter ve diğer idari personel bulunmaktadır. Söz konusu Genel Sekreterlik Kamu Denetçiliği Kurumunun mali idari işlerini ve aynı zamanda sekreterlik hizmetlerini yerine getirir. Kurumun büro işlemlerini, arşiv hizmetlerini yapmak, kurumdaki personelin şahsi dosyalarını tutmak, izin alacak veya emekli olacak personelin işlemlerini yürütmek gibi faaliyetler kurumun önemli görevleri arasında sayılabilir.⁵⁰

48 Daha fazla bilgi için bkz. 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, Madde 10.

49 Daha fazla bilgi için bkz. 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, Madde 11.

50 Daha fazla bilgi için bkz. 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, Madde 9.

C. Bağımsızlık ve Tarafsızlık

Ombudsman kurumunun bağımsız ve tarafsız olması onun en önemli özelliklerinden birisidir. Bağımsız ve tarafsız olmayan bir kurumun hakkaniyet duygularına dayalı olarak adil bir şekilde denetim yapması düşünülemez. Kanun koyucu, 6328 sayılı Kanununun 12. maddesinin birinci fıkrasında hiçbir organın, makamın, merciin veya kişinin Başdenetçiye, Denetçilere, görevlerini ilgilendiren konularda, emir ve talimat veremeyeceğini, genelge gönderemeyeceğini, tavsiye ve telkinde bulunamayacağını belirttikten sonra ikinci fıkrasında Başdenetçi ve Denetçilerin görevlerini ifa ederken tarafsızlık ilkelerine uyarak hareket etmek zorunda kaldıklarını ifade etmiştir. Maddeden de anlaşılacağı üzere kanun koyucu bu şekilde düzenleme yaparak Kamu Denetçiliği Kurumunun bağımsız ve tarafsız çalışması gerektiğinin altını çizmiştir. Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun 11. maddesine göre; Başdenetçinin seçimi nitelikli çoğunluk aranarak Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından, Denetçilerin seçimi ise aynı nitelikli çoğunluk ile Türkiye Büyük Millet Meclisi komisyonunca yapılmaktadır. Başdenetçi ve Denetçilerin görevden alınmaları ise yasama organının ve komisyonun kararı ile sağlanmaktadır. Hiç şüphe yok ki, Başdenetçi ve Denetçilerin, Kraliçenin, Cumhurbaşkanının veya hükümetin atamasıyla değil de, parlamentoda yapılacak bir seçimle belirlenmesi ve görevden alınmaları ise duruma göre yasama organının veya komisyonun kararına bağlı olması, kurumu daha bağımsız kılmaktadır.⁵¹ Ancak, bir siyasi partinin çoğunlukta olduğu parlamento tarafından kamu denetçisinin seçilmesi, onun tarafsızlığına gölge düşüreceği fikrini geliştirmiş ve bu sorun doktrinde tartışılmıştır.⁵²

Bağımsızlık ve tarafsızlık yanında kamu denetçisinin güvenilir, saygın bir kişi olması, yani seçilirken kuvvetli ve güçlü bir kamuoyu desteğini elde etmiş olması gerekmektedir. Aksi takdirde Kamu Denetçisine gereken değer verilmeyecek ve önerilerinin uygulama şansı pek fazla olmayacaktır. Örneğin Yunanistan'da Albaylar Cuntasının hakim olduğu dönemde, ombudsman olarak Cuntanın eski jandarma komutanı atanmıştır. Bu örnek, ombudsmanın tarafsızlığının ve güvenilirliğinin zedelendiğini açıkça göstermektedir.⁵³

6328 sayılı Kanununun 10. maddesi Başdenetçi ve Denetçilerin niteliklerini, yani seçilebilme şartlarını saymıştır. Bunların arasında, başvuru sırasında herhangi bir partiye üye olmamak şartı da bulunmaktadır. Bu şart da Başdenetçi ve Denetçilerin bağımsızlığını destekleyen bir düzenlemedir. Doktrinde, söz konusu kişilerin görevlerini ifa ederken ve hatta görevleri sonra erdikten sonra dahi

⁵¹ Erdinç, s. 72-74.

⁵² Tural, s. 206.

⁵³ Uler, s. 473-475.

hiçbir kamu görevine talip olmamaları gerektiği düşünülmektedir. Aksi takdirde kamu yönetimi için belirlenmiş olan ombudsmanın bağımsızlığının söz konusu olamayacağı ifade edilmektedir.⁵⁴ Yani, ülkeden ülkeye değişen ve çeşitli adlar verilen Ombudsman, Başdenetçi, Denetçilerin, kendi görev ve yetki alanları içerisinde bulunan kişi ve kurumlarla herhangi bir maddi ve manevi çıkar ilişkisi içinde bulunmamaları gerekmektedir.⁵⁵ Bu durum tarafsızlığın ve saygınlığın sağlanabilmesi için son derece önemlidir. Örneğin, İsrail'de Ombudsman (Devlet Müfettişi) olabilmek için aktif olarak politik hayat içinde olmamak, devlet kurumlarında veya ticari bir işletmede çalışmamak gerekmektedir. Hatta Devlet Müfettişlerinin görev süreleri bitmiş olsa dahi, bu sürenin bittiği tarihten sonraki 3 yıl içinde de ticari bir işletmede veyahut da bir kurumda çalışmamaları hükme bağlanmıştır.⁵⁶ 6328 sayılı Kanununun 30. maddesinin üçüncü fıkrası da bir düzenleme yapmış ve Başdenetçinin, Denetçilerin, Genel Sekreterin, kamu denetçiliği uzman ve uzman yardımcılarının, diğer personelin, görevlerini yaparken resmi veya özel hiçbir görev alamayacaklarını ve aynı şekilde ticaret yapamayacaklarını hükme bağlamıştır. Yine aynı maddenin birinci fıkrasında aynı kişilerin siyasi partilere üye olamayacakları, herhangi bir siyasi partinin, kişi veya zümrenin yararı veya zararı için davranışlarda bulunamayacakları ve görevlerini ifa ederken dil, ırk, cinsiyet, felsefi inanç, siyasi düşünce, din ve mezhep ayrımı yapamayacakları, aynı zamanda görevlerini yaparken herhangi bir şekilde öğrendikleri mesleki veya ticari sırları görevlerinden ayrılmış olsalar bile açıklayamayacakları düzenlenmiştir. Otuzuncu maddenin ikinci fıkrasında ise, söz konusu görevlilerin, kendilerinin, eşlerinin ve üçüncü dereceye kadar kan ve kayın hısımlarının şikâyetlerini inceleyemeyecekleri hükme bağlanmıştır.

Kurumun bağımsız ve tarafsız çalışabilmesi için, bağımsız bir bütçeye sahip olması, aynı zamanda çalışanların özellikle de ombudsmanların yüksek bir maaşa sahip olmaları gerekmektedir. 6328 sayılı Kanunun dördüncü maddesinin birinci fıkrasında Kamu Denetçiliği Kurumunun özel bütçeli olduğu belirtilmiştir. Ayrıca, aynı kanunun onaltıncı maddesinde Başdenetçi ve Denetçilerin mali ve sosyal hakları düzenlenmiş ve söz konusu kişilere Başbakanlık Müsteşarı ve Başbakanlık Müsteşar Yardımcılarına verilen maaş ve mali olanaklar tanınmıştır.⁵⁷

Kamu Denetçiliği Kurumunun tarafsız ve bağımsız bir şekilde çalışabilmesini sağlayacak diğer bir düzenleme de burada çalışan Başdenetçi ve Denetçilerin

54 Tural, s. 207.

55 Özden, s. 17.

56 Kemal Özden, Ertuğrul Gündoğan, "Ombudsmanlık Sistemi: Tanımı, Tarihi Gelişimi, Dünyadaki Uygulamalar ve Türkiye'deki Uygulanabilirlik Tartışmaları", *Türkiye Günlüğü, Fikir ve Kültür Dergisi*, Sayı: 62, Cedit Yayını, Ankara Eylül-Ekim 2000-05, s. 49.

57 Erdinç, s. 74.

görev sürelerinin uzun olup olmamasıyla ilgilidir. 6328 sayılı Kanuna göre Başdenetçi ve Denetçilerin görev süreleri dört yıl olarak belirlenmiştir. Söz konusu süre İskandinav ülkelerinden Norveç, Finlandiya ve İsveç'te dört yıl, Quebec'de beş yıl⁵⁸, Fransa'da ise altı yıl olarak belirlenmiştir.⁵⁹

6328 sayılı Kanunda yer alan bu düzenlemeler, Türkiye'de kurulmuş bulunan Kamu Denetçiliği Kurumunun, bağımsız ve tarafsız çalışmasını sağlayan hükümlerdir.

D. Yetkileri

Kamu Denetçiliği Kurumunun, inceleme ve araştırma yapabilmesi için kamu kurumlarından bilgi ve belge istemesi, önemli yetkilerinden biridir.

6328 sayılı Kanununun 18. maddesinin birinci fıkrası, kurumun istediği bilgi ve belgelerin, bu isteğin tebliği tarihinden itibaren otuz gün içerisinde yollanmasını zorunlu kılmıştır. Ayrıca bu sürede, haklı bir neden olmadan, istenen bilgi ve belgelerin verilmemesi durumunda Başdenetçi veya Denetçinin yapacağı başvuru üzerine ilgili merciin soruşturma açacağını hükme bağlamıştır. Ancak madde ikinci fıkrasında, devlet sırrı veya ticari sır niteliği taşıyan bilgi ve belgelerin, gerekçeleri belirtilmek kaydıyla, yetkili mercilerin en üst makam veya kurullarınca verilemeyebileceklerini ama bu bilgi ve belgelerin Başdenetçi veya Denetçi tarafından görevlendirilecek olan denetçi vasıtasıyla yerinde incelenebileceğini belirtmiştir. Kanun böyle bir düzenleme ile kurumun yetkisine sınırlama getirmiştir. Doktrinde bu maddenin kurumun çalışmasının hızını kestiği ve aynı zamanda etkinliğini azalttığı belirtildikten sonra anayasa ile kurulan, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin 2/3 çoğunluğuyla seçilen, Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetleme yapabilen bir kuruma doğrudan kamu arşivlerine ulaşabilme yetkisinin verilmemesi bir çelişki olarak görülmüş ve bu yetkinin Kamu Denetçisine verilmesi üzerinde önemle durulmuştur. Ayrıca, Kamu Denetçisinin istediği bilgi ve belgelerin verilmemesi durumunda, söz konusu bilgi ve belgeleri vermekte zorluk çıkartan kamu görevlisi hakkında, Kamu Denetçisinin disiplin soruşturması yapmak veya kamu davası açmak yetkisinin bulunması gerektiği üzerinde de durulmuştur.⁶⁰ Denetimin kısa bir süre içinde sonuçlandırılabilmesi için, bu yetkilerin Kamu Denetçisine tanınması gerekmektedir. Zira, dünyadaki bazı ülkelerde, örneğin Finlandiya, İsveç, Quebec-Kanada, Hawaii-Amerika Bir-

58 Ömer Baylan, *Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkındaki Şikayetleri ve Türkiye İçin İsveç Ombudsman Modeli*, İçişleri Bakanlığı Tetkik Kurulu Başkanlığı Yayınları, No: 12, Ankara, 1978, s. 34, 38, 42, 65.

59 Jacqueline Morand Deviler, *Cours de Droit Administratif*, 8e Edition, Montchrestien, E.J.A., Paris 2003, s. 114.

60 Erdinç, s. 70.

leşik Devletleri, Nebraska-Amerika Birleşik Devletleri'nde Kamu Denetçisinin inceleyebileceği resmi belgeler hakkında hiçbir sınırlama getirilmemiştir.⁶¹ Öte yandan İsveç'te ombudsmanın kendisine istediği bilgi veya açıklamaları veremeyen kamu görevlileri için belirli bir miktara kadar para cezası verilmesini talep etmek yetkisi bulunmaktadır.⁶²

Kamu Denetçiliği Kurumunun başka bir yetkisi de araştırma ve inceleme yapılması gereken konuyla ilgili olarak bilirkişi görevlendirilmesi ve tanık dinlenmesidir. Bu yetki, ilgili kanununun 19. maddesinde düzenlenmiştir. Maddeye göre, bilirkişinin görevlendirilmesi, tanık veya ilgili kişilerin dinlenmesi Başdenetçi, Denetçi veya uzmanlarca yapılmaktadır. 19. maddenin getirmiş olduğu düzenlemenin Kamu Denetçiliği Kurumunun yapmış olduğu denetimin kısa bir sürede sonuçlanabilmesi için uygun bir düzenleme olduğu ifade edilebilir.

Söz konusu kurumun diğer bir yetkisi de önüne gelen ihtilafları çözmek için yaptığı araştırma ve inceleme sonuçları ile varsa önerilerini ilgili merci ile başvurana bildirmek, aynı zamanda her takvim yılı içerisinde yapmış olduğu faaliyetleri ve önerileri kapsayan bir rapor hazırlamak ve komisyona sunmaktır. Söz konusu rapor Resmi Gazetede yayınlanarak kamuoyuna duyurulmaktadır. Bilindiği gibi Kamu Denetçilerinin yapmış oldukları incelemeler sonucunda aldıkları kararlar tavsiye niteliğinde olup, bağlayıcı özellikleri yoktur. Ama hazırladıkları bu raporların kamuoyuna duyurulması sonucunda ortaya bir kamuoyu baskısı çıkacağından ve ilgili merciler bu baskıdan dolayı kararlara uymak zorunda kalacaklarından, Kamu Denetçiliği Kurumunun, yapmış olduğu inceleme ve araştırmaları raporlar vasıtasıyla kamuoyuna duyurması, açıklaması ve kamuoyunu bilgilendirmesi son derece önemlidir. Örneğin, İsveç'te Kamu Denetçilerinin tavsiye niteliğindeki kararlarına idarenin ve görevlilerin uymalarındaki en büyük sebep, ilgili kurum ve görevlilerle ilgili yıllık raporun hazırlanması, parlamentoya sunulması ve kamuoyuyla paylaşılmasıdır. Kamu Denetçileri hazırladıkları raporları, basını kullanarak kamuoyuna duyurmaktadırlar ve bu da onların çalışmalarını daha çekici bir hale getirmektedir. Zira basına yansıyan raporlar yöneticiler üzerinde bir kamuoyu baskısı oluşturmakta ve dolayısıyla da yöneticiler, bu baskıdan çekinerek, alınan kararlara uymak zorunda kalmaktadırlar.⁶³

E. Başvuru Şekli

6328 sayılı Kanun, Kamu Denetçiliği Kurumuna başvuru hakkını gerçek ve tüzel kişilere yani herkese tanımıştır. Şikâyeti olan herkes kuruma, bir aracı kul-

61 Baylan, s. 194, 199, 206.

62 Tatal, s. 209.

63 Şahin, s. 53.

lanmadan doğrudan doğruya başvurabilecektir. Oysa bazı ülkelerde, örneğin Fransa'da, Médiateur'a başvuru sadece bir parlamenter aracılığı ile yapılabilir. ⁶⁴ 6328 sayılı Kanunun, bu konuda yapmış olduğu düzenleme, kuruma kolay erişebilirlik açısından doğru ve yerinde bir düzenlemedir. Söz konusu kanun bu hakkı herkese tanımış olmasına rağmen başvuru konusunda birtakım şartları da getirmiştir. Kuruma, Türkçe yazılmış bir dilekçe ile başvurulabilir. Başvuru, yönetmelikte belirlenmiş olan şartlara uyulmuş olmak kaydıyla elektronik ortamda veyahut da diğer iletişim araçlarıyla da yapılabilir. ⁶⁵ Kuruma yapılmış olan başvurulardan, belli bir konuyu içermeyenler, yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organları tarafından karara bağlanmış olan uyuşmazlıklar, başvuru yapanın adı soyadı, yerleşim yeri, imzası vs. gibi şartları taşımayanlar, sebepleri, konusu ve tarafları aynı olanlar ile daha önce sonuçlandırılanlar incelemeye alınmamaktadır. ⁶⁶ Kuruma, illerde valilikler, ilçelerde ise kaymakamlıklar vasıtasıyla da başvurulabilmekte ve başvurulardan ücret alınmamaktadır. ⁶⁷

Ayrıca kuruma başvurunun yapılabilmesi için idari yargılama usul kanunda belirtilmiş olan idari başvuru yolları ile özel kanunlarda belirtilen idari başvuru yollarının tüketilmiş olması gerekmektedir. Bu yollar tüketilmeden yapılmış olan başvurular ilgili kuruma gönderilir. Ancak kurum, telafisi güç veya imkânsız zararların doğması ihtimalinin bulunması halinde, idari başvuru yolları tüketilmemiş olsa dahi başvuruları kabul edebilmektedir. ⁶⁸ Kamu Denetçiliği Kurumuna, idareye yapılmış olan başvuruya idare tarafından verilen cevabın ilgiliye tebliği tarihinden, idare kendisine yapılan başvuruya altmış gün içerisinde cevap vermemesi durumunda bu sürenin sona ermesinden itibaren altı ay içerisinde başvurabilirler. ⁶⁹

Sonuç

Ombudsman, dünyada ilk defa 18. yüzyılın başlarında İsveç'te kabul edilmiş bir kurumdur. Daha sonraları başta Avrupa ülkelerinde olmak üzere diğer dünya ülkelerinde de yayılmıştır. Ülkemizde ise bu alanda çeşitli çalışmalar yapılmış, ancak 2010 yılında 1982 Anayasası'nda yapılan değişiklik ile söz konusu anayasanın 74. maddesine Kamu Denetçiliği Kurumu eklenmiş ve böylece bu kurum

64 Jean-Michel de Forges, *Les Institutions Administratives Françaises*, 2e Edition, Presses Universitaire de France, Paris 1989, s. 133.

65 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, Madde 17/2.

66 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, Madde 17/3.

67 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, Madde 17/6.

68 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, Madde 17/4.

69 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, Madde 17/7.

anayasal bir zemine oturtulmuştur. Daha sonraları 14.06.2012 tarihinde kabul edilen 6328 sayılı Kanun, Kamu Denetçiliği Kurumunu düzenlemiştir. İlgili kanunun kurumu düzenleyen bazı hükümleri yerinde bazıları ise eksik ve yetersiz düzenlemelerdir. Örneğin, kanuna göre, idarenin eylem ve işlemlerinden zarar görmüş olan herkes doğrudan doğruya kuruma başvurma hakkına sahiptir. Böyle bir düzenleme ile herkes kolayca kuruma erişebilme imkânına kavuşmaktadır. Bu düzenleme doğru ve yerinde bir düzenlemedir. Kanunun 19. maddesinde, Başdenetçi veya denetçilerin inceleme ve araştırma ile ilgili olmak üzere bilirkişi görevlendirebilecekleri, tanık veya ilgili kişileri dinleyebilecekleri belirtilmiştir. Böyle bir düzenleme de denetimin kısa bir sürede sonuçlandırılabilmesi açısından doğru bir düzenlemedir. Öte yandan kanun 30. maddesinde, Başdenetçi, Denetçiler ve diğer personelin siyasi partilere üye olamayacaklarını, maddede sayılmış olan yakınlarının şikâyetlerini inceleyemeyeceklerini, görevlerini yaparken resmi veya özel hiçbir görev alamayacaklarını, ticaretle uğraşamayacaklarını ifade etmiştir. Kanun, 4. maddesinde Kamu Denetçiliği Kurumunun özel bütçeli bir kurum olduğunu belirttikten sonra, 16. maddesinde Başdenetçi ve Denetçilerin mali ve sosyal haklarını düzenlemiştir. 6328 sayılı Kanunun 14. maddesi ise, Başdenetçi ve Denetçilerin görev sürelerinin dört yıl olduğunu hükme bağlamıştır. Bütün bu düzenlemeler Başdenetçi ve Denetçilerin dolayısıyla da kurumun bağımsızlığını sağlayan doğru düzenlemelerdir.

Yukarıda belirtilen doğru ve yerinde olan düzenlemeler yanında söz konusu kanunun eksik ve yetersiz tarafları da mevcuttur. Örneğin, 6328 sayılı Kanun uyarınca ülkemizde sadece idarenin eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını denetleyebilecek bir kurum kurulmuştur. Yani denebilir ki, Kamu Denetçiliği Kurumu klasik bir ombudsman çeşididir ve vatandaşın hakkını idare karşısında korumaktadır. Oysa, ombudsman kurumunu kabul etmiş olan dünyadaki birçok ülkede çeşitli türde ve alanda ombudsmanlar mevcuttur. Türkiye'de de klasik ombudsmanın yanında diğer türde ve alanlarda da söz konusu kurumun kurulması gerekmektedir. Zira kurumun alanı genişletildiği takdirde, bu alanlardaki ihtilaflar da yargıya aksettirilmeden kurum tarafından çözülecek ve dolayısıyla da yargının yükü azalacaktır. Öte yandan, söz konusu kanunun ilgili maddesine göre Kamu Denetçiliği Kurumunun araştırma ve inceleme yapabilmesi için kamu kurumlarından istediği bilgi ve belgelerin, isteğin tebliğinden itibaren otuz gün içerisinde yollanması gerekmektedir. Yalnız, yetkili merciler devlet sırrı veya ticari sır niteliği taşıyan bilgi ve belgeleri gerekçelerini belirterek yollamayabilmektedir. Ayrıca Kamu Denetçisinin, istediği bilgi ve belgeler kendisine verilmediği takdirde söz konusu bilgi ve belgeleri vermeyen kamu görevlisi için kamu davası açmak veya disiplin soruşturması yapmak gibi yetkileri yoktur. Doktrinde de belirtildiği üzere, kamu denetçilerine kamu arşivlerine doğrudan doğruya

ulaşabilme yetkisinin ve yine bu kişilerin kendilerine istedikleri bilgi ve belgeleri vermekte zorluk çıkaranlar hakkında disiplin soruşturması yapmak ve kamu davası açmak gibi yetkilerin verilmesinin doğru olacağı ifade edilebilir. Zira bu yetkilerin verilmemesi kurumun çalışma hızını kesmekte ve sorunların süratli bir şekilde çözülmesini önleyerek kurumun amacına ulaşmasını engellemektedir. Belirtilen eksikliklerin giderilmesi halinde kurumun daha işlevsel bir hale gelecektir.

KAYNAKLAR

- 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, Madde 17, 10, 11, 9.
- Baylan, Ömer, *Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkındaki Şikayetleri ve Türkiye İçin İsveç Ombudsman Modeli*, İçişleri Bakanlığı Tetkik Kurulu Başkanlığı Yayınları, No: 12, Ankara 1978.
- De Forges, Jean-Michel, *Les Institutions Administratives Françaises*, Presses Universitaire de France, 2e Edition, Paris 1989.
- Dursun, Davut; Al, Hamza, *Türkiye'de Yönetim Geleneği*, İlke Yayıncılık, İstanbul 1998.
- Erdinç, Tahsin, *Ombudsman ve Türkiye'de Kamu Denetçiliği*, Legal Yayıncılık, İstanbul 2015.
- Eryılmaz, Bilal, *Kamu Yönetimi*, Erkam Matbaacılık, 3. Baskı, İstanbul 1997.
- Gidersoy, Bahar, "Başkanlık Hükümeti Sistemi ve Türkiye İçin Geçerliliği", *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt 9, Sayı: 19, Burdur, Haziran 2017.
- Giritli, İsmet, Sarmaşık, Jale, *Anayasa Hukuku*, Der Yayınları, İstanbul 1998.
- Gözler, Kemal, *Anayasa Hukukuna Giriş, Genel Esaslar ve Türk Anayasa Hukuku*, Ekin Yayıncılık, 25. Baskı, Bursa 2016.
- Gözler, Kemal, *İdare Hukukuna Giriş*, Ekin Kitabevi, 5. Baskı, Bursa 2006.
- Gözübüyük, A. Şeref, *Anayasa Hukuku*, Turhan Kitabevi, 6. Baskı, Ankara 1997.
- Gözübüyük, A. Şeref, *Yönetim Hukuku*, Turhan Kitabevi, 14. Baskı, Ankara 2000.
- Işıkkay, Mahir, "Yurttaşların Hak ve Özgürlüklerinin Yönetime Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organı: Ombudsman, Ombudsmanlık Kurumunun Avrupa Birliği ve Türkiye'deki Konumu", <http://www.jura.unisb.de/turkish/MIsikay.html> (25.08.2004).
- *Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu*, Madde 17/2, 17/3, 17/6, 17/4, 17/7.
- Karcı, Şükrü Mert, *Ombudsman İskandinav Modelleri ve Türkiye Uygulaması*, Seçkin Yayıncılık, İzmir 2016.
- Morand Deviller, Jacqueline, *Cours de Droit Administratif*, Montchrestien, E.J.A, 8e Edition, Paris 2003.
- Özdemir, Birol, *Kamu Denetçiliği Kurumu, İşlevi, Yapısı ve Devlet Teşkilatındaki Konumu*, Adalet Yayınevi, Ankara 2015.
- Özden, Kemal, *Ombudsman Türkiye'deki Tartışmalar*, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2010.
- Özden, Kemal; Gündoğan, Ertuğrul, "Ombudsmanlık Sistemi: Tanımı, Tarihi Gelişimi, Dünyadaki Uygulamalar ve Türkiye'deki Uygulanabilirlik Tartışmaları", *Türkiye Günlüğü, Fikir ve Kültür Dergisi*, Sayı: 62, Cedit Yayını, Ankara Eylül-Ekim 2000-05.
- Rivero, Jean; Waline Jean, *Droit Administratif*, 15ème Edition, Dalloz, Paris 1994.
- Şahin, Muhammed Serkan, *Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) ve Uygulama Örnekleri*, Astana Yayınları, Ankara 2015.
- Şimşek, Ahmet Alkan, *Kamu Denetçiliği Kurumu, Ombudsman Başvuru El Kitabı ve Mevzuat*, Adalet Yayınevi, Ankara 2013.

- Tortop, Nuri, “Ombudsman Sistemi ve Çeşitli Ülkelerde Uygulanması”, *Türkiye’de Kamu Yönetimi*, Burhan Aykaç, Şenol Durgun, Hüseyin Yayman (drl), Yargı Yayınevi, Ankara 2003.
- Tural, Erhan, *Dünyada ve Türkiye’de Ombudsmanlık*, Adalet Yayınevi, Ankara 2014.
- Uler, Yıldırım, “Ombudsman (Kamu Denetçisi)”, *Türkiye’de Kamu Yönetimi*, Burhan Aykaç, Şenol Durgun, Hüseyin Yayman (drl), Yargı Yayınevi, Ankara 2003.

ÖZ

Çeşitli tür ve alanlarda kurulmuş olmasına rağmen genelde ombudsman kurumu, vatandaşların idare ile düştükleri ihtilaflarda onların hak ve menfaatlerini koruyan, söz konusu ihtilafları süratli bir şekilde çözüme ulaştıran ve böylece idari yargının yükünü hafifleten bir kurumdur. Söz konusu kurum ilk defa 18. yüzyılın başlarında İsveç’te kurulmuştur. Ülkemizde ise, çeşitli çalışmalardan sonra, 2010 yılında 1982 Anayasasında yapılan değişiklik sonucu, anayasanın 74. maddesinde Kamu Denetçiliği Kurumu adı altında yer almıştır. Daha sonraki yıllarda bu kurum, 14.06.2012 tarihli 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile düzenlenmiştir. Söz konusu kanunun doğru düzenlemeleri olduğu kadar eksik ve yetersiz yönleri de mevcuttur. Eksik ve yetersiz tarafların düzeltilmesi halinde, kurumun amacına daha uygun bir şekilde faaliyet göstereceği kesindir.

Anahtar kelimeler: Demokratik hukuk devleti, bağımsızlık, güvenilirlik, tarafsızlık, kamu denetçiliği kurumu, 6328 sayılı kamu denetçiliği kurumu kanunu.

