



Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi

The Journal of International Social Research

Cilt: 9 Sayı: 42 Volume: 9 Issue: 42

Şubat 2016 February 2016

www.sosyalarastirmalar.com Issn: 1307-9581

**DÜNYADA VE 2010 ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİ SONRASI TÜRKİYE'DE GENEL ÖZELLİKLERİYLE
OMBUDSMANLIK
THE GENERAL FEATURES OF OMBUDSMAN IN THE WORLD AND AFTER 2010 CONSTITUTIONAL
AMENDMENT IN TURKEY**

Engin ŞAHİN*
Mehmet ŞABAPLI**

Öz

20. yüzyıl ulusal ve uluslararası arenada insan haklarının korunması amacıyla büyük gelişmelerin yaşandığı bir zaman dilimi olmuştur. Ulusal bazda birey hak ve özgürlüklerini koruma altına alan anayasalar yaygınlaşırken, uluslararası platformda birçok sözleşme imzalanmıştır. Ayrıca idarenin her türlü eylem ve işleminin yargı denetimine tabi olması gerekliliği düşüncesi devlet-vatandaş ilişkilerinde adaletle ağırlık veren “ombudsmanlık” adında yeni bir denetim mekanizmasının ortaya çıkmasına neden olmuştur.

Kökene 18.yüzyıla dayanan ve ilk olarak İsveç'te ortaya çıktığı kabul edilen ombudsmanlık daha sonra demokratik coğrafyada yayılmıştır. Hukuk devleti ilkesinin gereği olarak ve yargı denetimi dışında gelişen ombudsmanlık Türkiye için günümüzde çok bilinirliği olan bir yapı değildir. Bu makalede, 20. yüzyılda yaygınlaşan ve Türkiye’de yakın tarihte anayasallaşan ombudsmanlık kurumu teori ve pratik açıdan anlatılmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Hukuk Devleti, Ombudsman, Adalet, Temel Hak ve Özgürlükler.

Abstract

20th century is the period in which great development has been experienced about protection of human rights in the national and international arenas. While the constitutions that defend the individual rights and freedom widespread on the national base, many agreements have been signed in the international stage on the other side. In addition the thought of necessity for all actions and procedures of administration in the control of judicial justice entailed the new control mechanism named “ombudsman” which focus on justice in the state-citizen relationship.

The ombudsman, which is originally based on 18th century considered to occur firstly in Sweden, spreads the democratic regions later. The ombudsman that is outside of judicial review and required by the rule of law is not a structure which is not very recognition for Turkey at the present. In this article, the ombudsman that has become prevalent on the 20th century and constitutionalized in Turkey in the recent history is explained by the theory and practical aspects.

Keywords: Rule of Law, Ombudsman, Justice, Fundamental Rights and Freedom.

1. GİRİŞ: KAVRAMSAL ÇERÇEVEDE OMBUDSMANLIK

Ombudsmanlık kurumu, çeşitli ülkelerde farklı yasal düzenlemelerle gündeme geldiğinden, evrensel olarak kabul edilmiş bir tanımı yoktur. “Ombud” kelimesi İsveç dilinde eski bir kelime olup “elçi”, “vekil”, “temsilci” anlamına gelmekte ve kral ile halk arasında elçi, haberleşmeyi sağlayan kimseyi ifade etmektedir (Akın, 2000: 93). Kurum olarak ise “Ombudsman” terimi, parlamento tarafından parlamentoyu temsil etmek üzere seçilmiş kimse veya kimseleri simgelemektedir.

Başka bir tanımda ombudsman şu şekilde ifade edilmiştir: “Ombudsman, vatandaşların idare ile olan ilişkilerinde, karşılaştıkları sorunlarda onlara yardımcı olan, şikayetlerini dinleyen, bu konuda ilgili kuruluşlara tavsiyelerde bulunan ve idare ile vatandaş arasında arabulucu rolü üstlenen, genelde meclis tarafından seçilen, bağımsız ve yüksek düzeyli bir görevliye verilen isimdir” (Şahin, 2004:3). Ombudsman, kişilerin kamu kurumları karşısında haklarını savunmak için atanan bir devlet memuru, bir nevi kamu hakemi; kamu kurumları ile vatandaşlar arasında bir arabulucudur.

Erhürman'ın yaptığı tanıma göre “ombudsman, yönetimin işlemleri, eylemleri ve davranışları üzerinde hukuka uygunluk ve yerindelik denetimi yapmaya ve hukuka aykırı bulduğu ya da yerinde bulmadığı işlemlerin kaldırılması veya bu işlem ya da eylemlerden dolayı ortaya çıkan zararların giderilmesi; yönetilenlere yönelik uygunsuz davranışların düzeltilmesi için yönetim nezdinde girişimlerde

* Yrd. Doç. Dr., Fatih Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Öğretim Üyesi, enginsahin2002@hotmail.com

** Fatih Üniversitesi Doktora Öğrencisi, msabapli@gmail.com

bulunmaya ve bağlayıcı olmayan kararlar almaya yetkili olan, bağımsız bir devlet organıdır”(Erhürman, 1998: 89).

Ombudsman kelimesi arabulucudan başka, “vatandaş savunucusu” ve “şikayet mercii” olarak da kullanılmaktadır. Fransızca da bu kelime *ombouthsmathr* (umbouth= komisyoncu, mathr= insan) olarak kullanılmaktadır. Uygulamada ise ombudsman yerine ‘le Mediatéur’ kelimesi kullanılmaktadır.

Öte yandan Ombudsmanlık kurumunu bünyesine adapte eden birçok ülke, bu kurumu farklı adlarla isimlendirmiştir:

- İngiltere, Sri Lanka’da “Yönetim için Parlamento Komiseri”,
- İspanya, Arjantin, Peru ve Kolombiya’da “Halkın Avukatı”,
- Fransa, Gabon, Moritanya, Senegal’de “Arabulucu”,
- Polonya’da “Vatandaş Hakları Savunucusu” ifadeleri kullanılmaktadır.

Türkiye’de ise ombudsman kavramının karşılığı olarak, “yüksek yönetim denetçisi, kamu denetçisi, arabulucu, parlamento komiseri, kamu hakemi, medeni haklar savunucusu, yurttaş sözcüsü” gibi kavramlar kullanılmaktadır (Tüsiad, 1997: 11-12).

Ombudsman ile ilgili verilen tanımlamaların sayısı arttırılabilir. Ancak, ülkeler ombudsmanı farklı şekilde düzenlemekte ve uygulamaktadır. Bu da tanım güçlüğünü beraberinde getirmektedir. Bununla birlikte ombudsmanlık kurumunun varlığından söz edebilmek için bağımsızlığı yanında yönetimin işlemleri, eylemleri ve davranışları ile ilgili geniş bir araştırma ve inceleme yapma hakkının bulunması ve mahkemeler gibi bağlayıcı kararlar alamaması gibi asgari bazı koşulların bulunması gerekmektedir. Yani yukarıda belirtilen tanımlardan hareketle, ombudsmanlığın temelinde üç özelliği bulunmaktadır: Bunlar; (1)denetim yetkisi, (2)bağımsızlık ve (3)kararlarının hukuki bağlayıcılığının olmamasıdır (Akın, 2000: 94-95).

Ombudsman kurumunun, birebir bu isimle olmasa bile, düşünsel temelleri 18.yy.da atılmakla beraber, ilk kez bu isimle 19.yy.da İsveç’te oluşturulduğu kabul görmektedir. Ombudsmanlık kurumu; Demirbaş Şarl olarak tanınan, İsveç Kralı XII. Şarl’ın Paltova Meydan Savaşı’nda Ruslara yenilerek Osmanlı topraklarında yaşamak zorunda olduğu 1709-1714 yılları arasındaki konukluk/sürgün yıllarında, kendi yokluğunda Stockholm’deki yöneticilerin ve yargıçların yasalara gereği gibi uymasını gözetecek, uzaktaki kralın gözü kulağı olacak bir bireyi *Högste Ombudsman* sıfatıyla görevli olarak atmasıyla doğmuştur. Sonrasında ombudsman uygulaması 1809 yılında yürürlüğe giren İsveç Anayasası’nda anayasal bir kurum haline getirilmiş; zamanla İsveç hukuk sisteminin temel kurumlarından birisi olmuştur (Atabek, 2005: 61-62).

Günümüzde, yüzü aşkın ülkede uygulanan ve uygulandığı her ülkede o ülkenin şartları doğrultusunda farklı bir vizyona ve misyona sahip bir denetim türü olan *Ombudsmanlık*, yönetim karşısında kişilerin hak ve özgürlüklerinin korunması ve kötü yönetimin önlenmesini amaçlamaktadır. Dünyada görülen başarılı ombudsmanlık uygulamaları ombudsman denetiminin çeşitlenmesine ve bazı konularda uzman hale getirilmesine fırsat tanımıştır.

2. ÇEŞİTLİ ÜLKE ÖRNEKLERİYLE OMBUDSMANLIK

Kökeni 18. yüzyıla kadar dayanan ombudsmanlık kurumunun gelişimi ve dünyada yaygınlık kazanması 20. yüzyılın ortalarından itibaren olmuştur. Dolayısıyla, demokratikleşme ve insan hakları gibi kavramların özellikle Avrupa devletlerinde ön plana çıkmasıyla, II. Dünya Savaşı sonrası, ombudsmanlık için bir dönüm noktası olarak kabul edilebilir. 1950’li ve 60’lı yıllarda yaygınlaşan kurum, bugün dünyada yüzden fazla ülkede yaygınlaşmış durumdadır. Bu bağlamda Avrupa Birliği (AB) de ombudsmanlık kurumunun ulusal sistem içerisinde insan haklarının korunması ve hukuk devletinin geliştirilmesi açısından önemli bir kurum olduğunu ve kamu yönetiminin her seviyesinde önemli bir rolü bulunduğunu kabul etmektedir (Sezen, 2001: 73). Nitekim 7 Şubat 1992’de Maastricht’te imzalanan Avrupa Birliği Antlaşması’nda ortaklık kurumlarının şeffaflığını sağlayarak, vatandaşlar ile bu kurumlar arasındaki güven ilişkisini güçlendirmeyi amaçlayan Avrupa Ombudsmanı kurulmuştur.

Almanya’da 1956’da, Fransa’da 1973’te, Portekiz’de 1976’da, Avusturya’da 1977’de, İspanya’da 1978’de, İrlanda’da 1980’de ve Hollanda ve Belçika’da 1995 yılında kabul edilen ombudsmanlık kurumu; tüm bu ülkelerde, bürokratik işleyişin hantallığı ile başa çıkmada, demokratik işleyişin gelişmesinde ve insan haklarına verilen değerin artmasında önemli işlevler üstlenmiştir (Özden ve Gündoğan, 2005: 5).

Ombudsmanlık kurumu en önemli ilerlemesini ise 1988 yılında Polonya’da “Yurttaş hakları koruyucusu” adı altında kabulü ile sağlamıştır. Politik partilerden bağımsız, önemli denetim yetkileri ile donatılmış parlamentoya rapor vermekle yükümlü bir Ombudsman’ın atanması, Polonya’da batı tipi demokrasi modeline doğru gerçekleştirilmiş önemli bir adım olarak algılanmıştır (Özden ve Gündoğan, 2005: 6).

2.1. Bazı Avrupa Ülkelerinde Ombudsmanlık

Tüm Avrupa ülkeleri incelendiğinde, ombudsmanların içinde en geniş yetkiye sahip olanının İsveç Ombudsmanı olduğu görülür. Zira yetkileri idare, ordu ve adalet olmak üzere üç önemli mekanizma üzerinde yayılmıştır. İsveç’te ombudsmanları dört yıllık süre için parlamento seçmekte; ombudsmanlar yılda

bir kez parlamentoya rapor sunmaktadırlar. Bunlarla yasaların yeniden düzenlenmesinde yardımcı olunmaktadır. Ombudsmanlar herhangi bir yasa ihlali ve makam istismarı konularında şikâyetleri incelerler ancak ceza veremezler. Avukat olmadıkları için, yaptırıma da gidememektedirler. Sadece ilgili makamın dikkatini çekip, kamuoyunu bilgilendirirler. Suçu kamuya açarlar, bu İsveç'te çok etkilidir (Özden ve Gündoğan, 2005:7). Yaptırım, ombudsmanın saygınlığında ve kamuoyunun duyarlılığında oluşur. İsveç'te ombudsmanlık bir "paye" bir "rozet" bir "hamili kart" ve Türkiye'deki gibi bir "makam" değildir. İsveç'te görev alanlarına göre; ayrımcılık ombudsmanı, kadın-erkek eşitliği ombudsmanı, basın ombudsmanı, toplum ombudsmanı gibi ombudsmanlar bulunmaktadır.

Ombudsmanlığı yıllardır uygulayan bir diğer ülke olan "Fransa, arabulucu veya uzlaştırıcı anlamına gelen "mediateur" kurumunu, ombudsmanlık kurumundan etkilenerek 3 Ocak 1973'te kabul edilen bir kanunla oluşturmuş, daha sonraki tarihlerde yaptığı kanunî değişikliklerle kendi idarî yapısına uygun hale getirmiştir" (Şencan, 2011: 18-19). Fransa'da arabulucu, cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan bakanlar kurulunda belirlenerek cumhurbaşkanı kararnamesi ile atanmakta; genel kuralın aksine Fransa'da ombudsmanın atanma sürecine parlamentonun bir katılımı söz konusu olmamaktadır. Fransa'da arabulucu sadece görüşme ve ikna etme yoluyla çözüm yolları bulmaya çalışmakta, adı da buradan gelmektedir. Denetimlerin neticesinde uzlaştırmanın dışına çıkılmamaktadır. Bunlar da idare karşısındaki yetkilerini sınırlandırmaktadır (Şencan, 2011: 20).

1919 yılında yaptığı bir anayasa değişikliği ile ombudsman sistemini benimseyen Finlandiya'da ise, ombudsman, görevlerini yürütürken tam anlamıyla bağımsızdır ve parlamento dâhil hiçbir makamdaki emir ya da talimat almamaktadır. Bununla birlikte Finlandiya Ombudsmanı'nın yetki alanı oldukça geniştir. Bu yetki alanı, yargıçları, din görevlilerini, kamu hizmeti gören bütün özel şirketleri, devlet başkanını, başbakanı, adalet şansöyesini ve parlamentonun bizzat kendisini de içine alan bütün kamu görevlerini kapsamaktadır. Başka bir deyişle, Finlandiya Ombudsmanı kendine ulaşan ya da yaptığı denetimlerde saptadığı usulsüzlüklerin araştırılması konusunda İsveç Ombudsmanının sahip olduğu bütün yetkilere sahiptir (Avşar, 2000: 152).

Norveç'te bu üç ülkeden biraz daha farklı olarak askeri ombudsmanın daha geniş bir faaliyet alanı vardır. "Ordu içinde her kıtada bulunan mutemetlerin ordu mensuplarından aldıkları şikâyetler ve kendi gözetimleri ışığında yaptıkları uyarıların, üst komutan tarafından dikkate alınıp, gerekli müdahalenin yapılmaması üzerine ombudsmana aktarılan sorunlar, Milli Savunma Bakanlığı'na iletilmektedir. Sivil ombudsmandan farklı olarak askeri ombudsman, askeri bina ve tesislerde inceleme ve denetlemelerde bulunabilmektedir" (Altuğ, 2002: 166).

2.2. Yeni Zelanda, Pakistan, İsrail gibi Farklı Ülkelerde Ombudsmanlık

1962'de "parlamento komiseri" adı altında bir ombudsmanlık modeli kuran Yeni Zelanda'da ombudsman, hükümet birimlerinin pek çoğunda gözetim ve denetim yetkisine sahip kılınmıştır. Burada ombudsman kamu yararı amacıyla elektrik ve demiryolları gibi kamu hizmet birimlerine de yeri geldikçe müdahale edebilmektedir (Avşar, 2000: 154). Ayrıca Yeni Zelanda ombudsmanı, Temsilciler Meclisinin teklifi üzerine Genel Vali tarafından 5 yıllığına atanır. Görev süresi beş yıl olup tekrar atanması mümkündür. Ombudsmanın başarısızlık, görevin ihmalkârlığı, yetersiz ve iletişimsizlik söz konusu olursa, Temsilciler Meclisinin uyarısı üzerine Genel Vali tarafından her zaman görevden alınabilir (Mutta, 2005: 78).

Yeni Zelanda'da Ombudsman parlamentoya bağlı ve ona karşı sorumludur. Ombudsman görevlerini yerine getirirken bağımsızdır, kimseden emir, talimat alamaz ve kimse telkinde bulunamaz. Ombudsman, denetimi altında bulunduğu hükümetle herhangi bir bağı bulunmamaktadır (Mutta, 2005: 79).

Dünyadaki ombudsmanlık gelişmelerinden etkilenen bir diğer ülke, Pakistan'dır. Vatandaşları idarenin yetki saptırmalarına karşı koruyan bir müessese olan ombudsmanlık, Pakistan'da ilk kez 1972'de kabul edilmiştir. Fakat Pakistan Ombudsmanlığı ancak 1983'te "*wafaqi mohtasib ofisi*" nin kurulmasıyla hayata geçmiştir. Ofis partiler üstüdür, siyaset yapamaz. Pakistan Ombudsmanı'nın başlıca görevi bir kimseye federal hükümet dairelerinden biri veya federal hükümet memurlarından biri tarafından yetkisini aşarak bir haksızlık yapıldığını incelemek, tespit etmek, böyle bir haksızlık varsa bunu düzeltmektir (Altuğ, 2002: 122).

İsrail'de ise ombudsmanlık ilk kez Kudüs şehir belediyesi için 1965'te tesis edilmiş ve herkese ombudsmana başvurabilme hakkı tanınmıştır. Bir şikâyet üzerine ombudsman soruşturma açıp bunu istediği şekilde yürütür ve bu işlemi yerine getirirken ceza ve hukuk usulü kanunu kuralları ile bağlı değildir. Şikâyet edilene şikâyeti bildirmekte, eğer bu bir memursa amirine duyurmakta ve onlara cevap için uygun bir süre vermektedir (Altuğ, 2002: 119-120). İsterse şikâyet edilene veya müesseseyi dinlemektedir. Ombudsman soruşturma sonunda bir düzeltme gerektiğine kanaat getirirse bunu kişiden veya müesseseden istemektedir.

2.3. ABD’de Ombudsmanlık

Uzun süre ombudsmanlık kurumu ile ulusal düzeyde tanışma fırsatı elde edemeyen Amerika Birleşik Devletleri, sadece çeşitli eyaletler, yönetimle halkı yakınlaştırmak, onların bürokratik mekanizmalardan kaynaklanan şikâyetlerini dinlemek için ombudsman kurumuna kapılarını açmıştır. 1971’de Nebraska’da (ABD Eyaleti) Kamusal Danışma Yasası’nda yapılan bir değişiklikle ombudsman kurulmuştur. Bunu Jawstown, New York, Missouri, Hawaii ombudsmanları izlemiştir.

Örneğin Hawaii ombudsmanında model olarak Yeni Zelanda modeli benimsenmiştir. Hawaii Eyalet valisi ombudsmanlık seçim işlerine karışamaz. Hawaii’de ombudsmanlık atamasında her ne kadar atanacak kişide herhangi bir şart aranmasa da uygulamada genelde hukukçular arasından atanmaktadır. Hawaii’de ombudsmanların alacağı aylıkları yasal bir güvenceye bağlanmamış, hükümet bu aylıklar üzerinde zaman zaman düzenleme yapmak yetkisine sahip kılınmıştır. Oysa bu durum Ombudsmanlığını bağımsız ve tarafsız hareket etmesine engellemekte ve güçsüz kılmaktadır (Mutta, 2005: 90-91).

2.4. Çeşitli Ülkelerde Uygulanan Ombudsmanlığın Benzer Ve Farklı Yönleri

Yukarıda da görüldüğü gibi her ülke kendi Ombudsmanlık Kurumunu toplumunun sosyal, ekonomik, siyasal yapısına, hukuksal düzenine, kültürel kimlik değerlerine, demografik özelliklerine göre uyarlayarak çeşitli değişikliklerle uygulama yoluna gitmiştir.

Örneğin İsveç’te bakanlar direkt denetim altına girmezler. Fakat Finlandiya’da kabine bakanları da denetim altındadır. Aşağıda Tablo 1’de Ombudsmanlık Kurumuna sahip olan dört İskandinav ülkelerinin uygulamalarındaki karşılaştırmaları gösterilmiştir:

Tablo. 1 Ombudsmanlık Kurumunun Ülke Karşılaştırmaları

	İSVEÇ	FİNLANDIYA	DANİMARKA	NORVEÇ
Kim, nasıl seçer?	Parl da oy birliği ile. Gizli oylama ile de seçilebilirler. Adaylar parti gruplarından seçilmiş üyelerden oluşan "Delegation for PO Speaker's Conference" ile yaptığı konsültasyonla	Parlamento tarafından gizli oylama ile seçilir. Adaylar daha önceden bildirilir. PO'nun seçiminde politik etkiler vardır.	Parlamento tarafından The Legal Affairs Committee'nin yaptığı öneriye göre seçilir. Tavsiyenin yapılmasından 2 günden fazla geçmeden tartışmasız bir oturumda seçim yapılır.	Ombudsman Kanununda sadece Parlamento tarafından seçildiği belirtilmektedir.
Aranan Vasıflar	genelde Parlamento üyesi olmayan yüksek dereceli yargıçlar	hukuk eğitimi, uzun hukuk kariyeri, hukuk ilminde üstün vasıflara sahip	hukuk eğitimi, Parlamento üyesi olmamalı	Anayasa mahkemesi hakimi vasıflarına sahip, Parlamento üyesi olmayan
Denetim Alanı	tüm merkezi ve mahalli ajanslar, merciler ve personeli ile kamu otoritesine sahip kişiler, askeriye, İsveç’te bir kuruluşa verilen en geniş denetim alanı	Hükümet, bakanlar ve mahkemeler dahil olmak üzere Ceza kanunundaki kamu görevlisi tanımına giren herkes. Başka ülkelere kıyasla çok geniş bir denetim alanı.	Sivil ve askeri hükümet yönetimi, mahalli hükümet idaresi. Ama özellikle mahalli idareler açısından pratikte yetki daha kısıtlıdır. Bakanlar dahildir.	Tüm kamu idaresi: devlet, ilçe ve belediye yönetimleri, idari teşkilatlar, hükümet görevlileri, kamu idaresi hizmetinde çalışanlar
Denetim Alanı Dışındakiler	Kabine bakanları, Parlm. üyeleri, mahalli hükümet görevlileri	Cumhurbaşkanı, Chancellor of Justice	Başlıca olarak yargıçlar, adliye mahkeme baş idare görevlileri, merci olarak faaliyet gösteren mahalli hükümet konseyleri	Meclis faaliyetleri ve yasama, danıştay kararları, başsavcının faaliyetleri, mahkemeler

Görüldüğü gibi ülkeler arasında denetim alanı ve yargı yetkisi açısından farklılıklar görülmektedir. Ombudsman kanununda, açık olarak gerekli her türlü dokümanın ve bilginin kamu görevlileri ve bürokratları tarafından ombudsmana sağlanması belirtilmiştir. Ombudsman genelde politik değildir, kararlarında bağımsızdır ve kamu kurumları ombudsmanla işbirliği içinde olmak zorundadır. Ombudsmana mümkün olduğunca bağımsızlık vermek gerekir. Masrafsız ve kolay ulaşılabilir olmalıdır.

3. OMBUDSMANLIĞIN TEMEL ÖZELLİKLERİ, GÖREV VE YETKİLERİ

Her ülkenin, kendi sosyal ve politik yapısına, hukuksal sistemine, kültürel ve demografik özelliklerine göre adapte ettiği ombudsmanlık kurumunun farklı yetkileri ve çalışma alanları bulunmaktadır. Ombudsman, vatandaş ile devlet arasında hakemlik yapan, kamu kurumlarının icraatlarının doğru, haklı ve vatandaş yararına uygun olup olmadığını araştıran ve idareyi yasama organı adına denetleyen, tarafsız ve bağımsız görevlidir. Çoğunlukla parlamento veya cumhurbaşkanı tarafından 4-7 yıl için seçilen ombudsmanlar, kendilerini atayan merci tarafından; başarısızlık, yetersizlik, görev ihmalkârlığı veya iletişimsizlik söz konusu olduğunda görevden de alınabilmektedir (Sezen, 2001: 75-76).

Ombudsmanlar bir çeşit meclis dokunulmazlığına sahip olup; yaptığı çalışmalar nedeniyle izlenememekte, sorgulanamamakta, tutuklanamamakta ve yargılanamamaktadırlar. Ayrıca Parlamento tarafından görülen bütçenin sınırları içerisinde hiçbir makamdan direktif veya talimat almadan istedikleri harcamayı da yapabilmektedirler (Temizel, 1997: 41). Bunların yanı sıra, özel anlaşmazlıklar ombudsmanın faaliyet alanında olmayıp, ombudsmanın soruşturma açma, eleştirme, idarenin aksayan yönlerini kamuoyuna açıklama yetkileri de vardır. Ombudsman denetçi veya müfettiş değildir. Yargıç veya mahkeme de değildir. Yargı üzerinde denetim yetkisi yoktur; yargıya alternatif olarak da kurulmamıştır ve yaptığı iş de bir yargılama değildir (Özden ve Gündoğan, 1997: 49).

Ombudsmanlık görev alanı ülkeler arasında farklılıklar olmasına rağmen genel olarak merkezi yönetim, yerel yönetimler, bağımsız kamu idareleri, ombudsmanlık yasasında da özel olarak belirtilen kurum ve hizmet alanlarıdır. Ombudsmanlığın doğduğu yer olan İsveç'teki görevi, insan hak ve özgürlüklerin korunması iken, İngiltere'de vatandaşların kötü yönetime karşı korunması, Fransa'da ise vatandaş ile yönetim arasındaki ilişkilerin iyileştirilmesi ve yönetsel işlerde hakkaniyetin sağlanması olarak ortaya çıkmaktadır (Temizel, 1997: 40-42).

Bu yaklaşımlara göre, ombudsmanın görev alanlarını, görev alanına giren kuruluşlar ve görev alanına giren konular şeklinde ikiye ayırmak doğru olacaktır:

3.1. Ombudsmanın Görev Alanına Giren Konular

Hak ve Özgürlükleri Korumak: Ombudsmanlık yasaları, yönetimi hukuku üstün kılarak hukuk devletine uygun hareket etmeyi, herkese karşı objektif olmayı ve yönetim süreci sırasında bireylerin hak ve özgürlüklerinin kısıtlanmasını önlemeyi esas alan düzenlemeler öngörmektedir (Özden, 2010: 43). Ombudsman vatandaşın yanında, onları yönetimin kötü uygulamalarına karşı koruyucu bir işlev üstlenir (Küçüközyiğit, 2006: 94-96).

Kötü Yönetimden Doğan Haksızlıkları Önlemek: Kötü yönetimden anlaşılması gerekenler genel olarak önyargılı, taraflı davranmak, görevi savsaklama, liyakatsizlik, ehliyetsizlik, gecikme, bilgisizlik, kötü muamele, kötü niyet, rüşvet, zimmet, irtikâp, keyfi, yersiz tutum ve davranışlar olarak söylenebilir. Böylece bireysel sorunların çözülmesinin yanında kötü yönetimden kaynaklanan haksızlıklar giderildiği için devlette iyi bir yönetim kurulmasına yardım etmektedir (Küçüközyiğit, 2006: 94-96).

Yönetimin İyileştirilmesine Çalışmak: Ombudsmanlık kurumunda sadece yönetim altında ezilen bireylerin hak ve özgürlüklerini koruma düşüncesi yanı sıra kamu yönetiminin de iyileştirilmesi esas alınmaktadır (Avşar, 2000: 153).

Yönetici ve Vatandaş İlişkilerinde Hakkaniyeti Korumak ve İyi İlişkiler Geliştirmek: İdarenin yazılı kurallarına sıkı sıkıya bağlı kalması ve inisiyatif kullanmaktan kaçınması hakkaniyete uygun olmayan sonuçlar ortaya çıkarmaktadır. Vatandaşlar bu durumda ombudsmana başvurup çözüm isteyebilirler. Ombudsman haklı olduğuna inandığı kişilerin sorunlarına yönetim nezdinde yaptığı girişimlerle her iki tarafı da tatmin edecek şekilde çözüm yolları arar. Böylece birey-idare arasında iyi ilişkilerin kurulmasına köprü vazifesi sağlayarak ilişkilerinin geliştirilmesine yardımcı olmuş olur (Küçüközyiğit, 2006: 93).

3.2. Ombudsmanın Görev Alanına Giren Kuruluşlar

Ombudsmanlık Kurumunun uygulandığı ülkeye göre değişmekle beraber, devlet, yerel yönetimler ve kamu görevini yapan kurum ve kuruluşlar hep birlikte ya da seçenekli olarak ombudsmanın görev alanına giren kuruluşlardır. Başka bir deyişle, her ülke kendi siyasal, kültürel ve yönetsel tercihlerine göre görev alanına giren kuruluşları belirlemiştir.

Örneğin İngiltere'de ombudsmanın görev alanı merkezi idare organları, personel veya onun adına hareket eden diğer makamların kötü yönetimin bir sonucu olarak haksızlığa uğradığı iddia eden fertler veya özel hukuk tüzel kişilerinin şikayetlerini kapsar. Norveç'te ise ombudsmanın görev alanı, Bakanlar kurulu

kararları, maliye müfettişlerinin çalışmaları, yerel yönetimler dışında “hükümete ait kamu yönetimi organları, kamu yönetimleri ve hükümetin hizmetinde bulunan diğerleri” şeklinde tanımlanmaktadır. Finlandiya ombudsmanının görev sahası biraz geniş tutulmuştur. Kamu nitelikli görev yapan bütün kamu kuruluşlarını içine alır (Avşar, 2000: 76-77).

3.3. Ombudsmanın Yetkileri

“Sahip oldukları çok geniş sorgulama ve araştırma yetkileri ile çelişkili görünse de, ombudsmanların, kamusal eleştiri ve ikna dışında, zorlama yetkileri bulunmamaktadır”(Temizel, 1997: 53). Karar verme, idarece verilmiş bir kararı ortadan kaldırma ya da değiştirme yetkilerinin olmaması ombudsmanların genel özelliğidir (Avşar, 2000: 62).

Ombudsmanın en temel yetkisi, idarenin vatandaşlarla ilişkilerindeki eksik ve yanlışları ortaya koymak, idarenin yurttaşlara karşı olan kararlarını düzeltmemesi halinde de bunu parlamentoya bildirmek ve kamuoyuna açıklamaktır. “Ayrıca alınan kararların sonuçları; eleştiri, yönetimi daha önceki kararlarını yeniden gözden geçirerek kaldırma ya da değiştirmeye ikna, olayları kamuoyuna açıklayarak halkın demokratik denetimini sağlamaktan ibaret olan ombudsman, denetim görevini yerine getirirken çok geniş yetkiler kullanmaktadır” (Özden, 2010: 48-49).

Bunlarla birlikte idari işlemle ilgili her türlü belge ve bilginin ombudsmana verilmesi zorunluluğu, yönetime, “aleyhteki kararlarını da gerekçeli olarak hazırlama yükümlülüğü” getirmektedir ve bu da, ombudsmanların yönetim alanında halka dönüklük açısından gerçekleştirdikleri en önemli katkılardan birini oluşturmaktadır. Genellikle ombudsmanlar, idarenin her türlü olanağından yararlanabilmekte ve ombudsmanın istemesi halinde kamu yönetimleri ve özellikle denetim birimleri her türlü desteği sağlamakla yükümlü tutulmaktadır (Avşar, 2000: 64).

4. KURUMSAL OLARAK OMBUDSMANLIK TÜRLERİ VE ÖLÇÜTLERİ

Ombudsmanlık kurumuna ihtiyacın giderek artmasıyla birlikte ombudsmanın görev alanı genişlemiş, denetim konularına göre bir uzmanlaşma söz konusu olmuştur. Bu yüzden ombudsmanlar için genel amaçlı ombudsmanlar, tek ve özel amaçlı ombudsmanlar, ulus üstü ya da uluslararası düzeydeki ombudsmanlar ve çeşitli ombudsman türleri olarak çeşitli sınıflamalarda bulunulmuştur.

4.1. Farklı Türde Ombudsmanlıklar

Genel Amaçlı Ombudsmanların görev alanı ilgili bir sınırlama bulunmamaktadır. Genel amaçlı ombudsman ulusal düzeyde olabileceği gibi bölgesel veya yerel düzeyde de olabilmektedir. Örneğin ulusal düzeyde ombudsman bulunmayan ABD ve Kanada’da ombudsmanlar eyalet düzeyinde etkinlik göstermekte ve başka herhangi bir konu ve hizmet alanıyla sınırlama yapılmaksızın görevini icra etmektedir (Ünal, 2013: 87-88).

Özel Amaçlı Ombudsmanlar, genel amaçlı ombudsmanlardan farklı olarak yönetimin sadece belirli bir alanından doğan şikâyetleri veya belirli bir grubun şikâyetlerini incelemekle sorumludur. (Ünal, 2013: 88) Genel amaçlı ombudsmanların kendilerinden beklenen düzeyde ihtiyaca zamanın kısıtlı olması ya da şikâyet yoğunluğu gibi nedenlerle cevap vermekte zorlanması ülkelerin özel amaçlı ombudsmanlara yönelmesi sonucunu doğurmuştur. Örneğin İsrail’de genel amaçlı ombudsman yokken asker ve polis ombudsmanları vardır (Yüce ve Beyce, 2013: 45).

Ulus Üstü Ya Da Uluslararası Düzeydeki Ombudsmanlar; hem bu kurumlarda görev yapan personelin hem de bu kurumların etki alanı içinde bulunan insanların haklarını, menfaatlerini etkileyecek kararlar alabilecek, işlemler yapabilecek güçtedirler. Kısaca uluslararası ve ulus üstü ombudsmanların ortaya çıkış nedeni ilk ombudsmanın ortaya çıkış nedeni ile büyük oranda aynıdır. Bu tarz ombudsmanın iyi bilinen örneği Avrupa Ombudsmanı’dır (Köseoğlu, 2010: 49-50).

Bu sayılanların haricinde, askeri ombudsman, çocuk ombudsmanı, sağlık hizmetleri ombudsmanı, yerel yönetim ombudsmanı, parlamento ombudsmanı, öğrenci ve eğitim ombudsmanı, özel sektör ombudsmanı, tüketici ombudsmanı, basın ombudsmanı gibi farklı görev türleri de vardır.

4.1. Ombudsmanlık İçin Başarı Ölçütleri

Ombudsmanlık uygulamalarında ortak nitelikler tüm uygulayıcı ülkelerde benimsenerek, bulunması gereken ölçütler değerini almışlardır. Bu nitelikler görevinin tanımından, yetkilerinden ve yapısından kaynaklanmaktadır. Bu nitelikler yönetilenin hak ve özgürlüklerinin korunmasına yönelik şikâyetlerin giderilmesinde kullanılan diğer tüm yönetsel yapılardan onu ayrı kılmakta ve üstünlük sağlamaktadır (Temizel, 1997: 56-57).

Bürokrasi içindeki “olumsuz” personelin korkulu rüyası olan Ombudsman, çeşitli yöntemlerle etkisizleştirme, engelleme, kısıtlanma, işlevsizleştirme ile karşı karşıya kalabilmektedir. Ombudsmanın başarılı olması onun bir takım etkin ölçütlere sahip olmasını gerektirir. Bu ölçütleri şu sıralama ile belirtebiliriz; bağımsızlık ve tarafsızlık, bilinme ve ulaşma kolaylığı, geniş araştırma yetkisi, kamuya karşı sorumluluk.

Ombudsmanlık kurumunun başarı ve etkinliği belirtilen ölçütlerin ne derecede işlevsel olduğu ile direk ilgilidir. Yöneten ve yönetilen açısından da inandırıcılığı bunlara bağlıdır.

-Bağımsızlık ve Tarafsızlık Ölçütü: Ombudsmanlar, hangi organ tarafından atanırsa atansın bütün yönetsel organlardan bağımsız olmalıdır. Bağımsızlık, statü ile ilgili bir durum olmasına karşın, tarafsızlık onun davranışıyla ilgili bir durumu ifade eder (Kestane, 2006: 133). Burada ombudsmanın bağımsızlığından söz edebilmek için, ombudsmanın atama ve yetkilerine ilişkin konularda halkın bilgilendirilmesi sağlanmalı, ombudsman olarak atanan kişiler araştırma konularından bağımsız olmalı; kurumsal ilişkileri varsa derhal kesilmeli ve ombudsmanlık makamı bir sıçrama tahtası olarak görülmemelidir.

Bilinme ve Ulaşma Kolaylığı: Ombudsmana başvurabilmenin yolları anlaşılır bir biçimde açıklanmalıdır. Görsel basından ve medyadan olabildiğince yararlanılmalıdır. Örneğin Hollanda Ombudsmanı varlığını ve çalışmalarını halka duyurabilmek için basın ve yayın iletişim araçlarından oldukça yararlanmaktadır. Medya ile iletişimini sürekli hale getirerek, kamuoyunu ilgilendiren ilginç kararları basın ve televizyonda yayınlama yoluyla yıllık faaliyetlerini de detaylı anlatma olanağı bulmaktadır (Sezen, 2001: 82-83). Sonuçta, Ombudsmanın sağladığı hizmetlerden kamuoyu bilgilendirilmelidir. Ne yaptığını ifade edemeyen bir kurumun inandırıcılığı kalmaz, tanıtımla birlikte, ona nasıl ulaşılacağı da açıkça anlatılmalıdır.

Geniş Araştırma Yetkisi: Ombudsmana tanınan yetkilerin sınırları, alınan kararların niteliği, hem de hızı açısından belirleyici bir öneme sahiptir. İsveç'te ombudsmanın görevi, insan hak ve özgürlüklerinin korunması biçiminde tanımlanmakta birlikte İngiltere'de görevi, kötü yönetime karşı yurttaşlarının korunması şeklindedir. İsveç Ombudsmanı bakanlar hariç, devletin bütün birimlerini denetleme yetkisine sahiptirler (Erhürman, 1998: 95).

Kamuya Karşı Sorumluluk: Ombudsman, hem denetim yetkisi kullandığı kamu otoritelerine, hem de bireylere (yurttaşlara) karşı hukuksal bir sorumluluk altındadır. Bireylerle ilgili olarak, bir yakınmanın kayda değer olup olmadığına karar verirken, belli ölçütlerle hareket etmelidir (Erhürman, 1998: 95-96).

Ombudsman hem yargı birliğinin uygulandığı hem de yargı ayrılığı sisteminin uygulandığı ülkelerde hayata geçirilebilmektedir. Bu da göstermektedir ki, ombudsman, her iki yargı sisteminde de uygulanmaya elverişlidir.

5. TÜRKİYE'DE OMBUDSMANLIK KURUMU

Türkiye 12 Eylül 2010 tarihinde 5982 sayılı, 1982 Anayasası'nın bazı maddelerinde değişikliği öngören kanun tasarısı hakkında referandum için sandık başına gitti ve yaklaşık % 58 kabul oranıyla 1982 Anayasasında 26 maddelik değişiklik yapıldı. Temel hak ve özgürlüklerden çocuk haklarına, Anayasa Mahkemesi'nin yapısından bireysel başvuruya kadar geniş konuları içeren bu anayasa değişikliğinin önemli bir tarafı da Türkiye'de ombudsmanlık kurumunun anayasallaşmış olmasıdır.

5.1. 2010 Anayasa Değişikliği Öncesi Türkiye'de Ombudsmanlık Benzeri Kurumlar

Türkiye'de çeşitli özellikleri nedeniyle ombudsman denetimine benzer şekilde çalışan bazı denetim kurumları vardır. Bu kurumlar Türkiye'de henüz ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği) kurulmadan önce var olan ve ombudsman denetimine duyulan ihtiyacı karşılamaya çalışan, bir nevi ombudsmanın yerini tuttuğuna inanılan denetim kurumlarıdır. Bunlara örnek olarak Devlet Denetleme Kurulu, TBMM Dilekçe Komisyonu, TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, Kamu Görevlileri Etik Kurulu ve Türkiye İnsan Hakları Kurumu gösterilebilir.

5.1.1. Devlet Denetleme Kurulu

Devlet Denetleme Kurulu (DDK) 1981 yılında 2443 sayılı *Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkında Kanun* ile kurulmuştur ve 1982 Anayasasında da DDK'na 108. maddede yer verilmiştir. Türkiye'nin anayasal yapısı içinde Cumhurbaşkanı sadece ülkenin birliğini ve bütünlüğünü temsil eden bir konumda değildir. Bunun yanında aktif olarak idarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla DDK'nu kullanabilmektedir.

DDK 9 üyeden oluşur. Bu üyeler, yüksek öğrenimlerini bitirdikten sonra en az 12 yıl Devlet hizmetinde başarı ile çalışmış ve temayüz etmiş olan tecrübeli kimseler arasından Cumhurbaşkanınca atanır. İki yılda bir Kurul üyelerinden üçte biri yenilenir. DDK Başkanını üyeler arasından Cumhurbaşkanı seçer. Başkanın görev süresi 2 yıldır.

Kurul adına hazırlanan raporlar, Kurulda konuşulur ve Cumhurbaşkanına arz edilmek üzere karara bağlanır. Kurul raporları Cumhurbaşkanının onayı alındıktan sonra Başbakanlığa gönderilir. Kurul raporlarında; incelenmesi, teftişi, tahkiki veya dava açılması istenilen konular en geç 45 gün içinde gereği yapılmak üzere Başbakanlıkça yetkili mercilere intikal ettirilir. Sonuçtan Başbakanlık aracılığı ile Cumhurbaşkanlığına bilgi verilir. Cumhurbaşkanı gerek gördüğünde önemli konularla ilgili raporları doğrudan adli ve idari mercilere intikal ettirir. Kuruluş amacı Cumhurbaşkanının isteği üzerine (Şahin, 2014: 239-240);

- Tüm kamu kuruluş ve kurumlarında,

- Tüm kamu kuruluş ve kurumları tarafından en az sermayelerinin yarısından çoğuna katılmak suretiyle oluşturulan her türlü kuruluşta,
 - Kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında,
 - Her düzeydeki işçi ve işveren meslek teşekküllerinde,
 - Kamuya yararlı derneklerde,
 - Vakıflarda,
- her türlü inceleme, araştırma ve denetlemeler yapmaktadır.

Tüm benzerliklerine rağmen Devlet Denetleme Kurulu'nu ombudsmanlıktan ayıran önemli farklılıklar vardır. Görevlilerin iş başına getirilmeleri açısından bakıldığında; ombudsman parlamento tarafından seçilirken, Kurul'un üyeleri de başkanı da Cumhurbaşkanı tarafından seçilir. İşbaşına getirilme şeklinin denetim kurumunun bağımsızlığını etkileyebileceği göz önünde alındığında, ombudsmanın Devlet Denetleme Kurulu'ndan daha bağımsız olduğunu söylemek mümkündür (Ünal, 2013: 149). Ayrıca Devlet Denetleme Kurulu Cumhurbaşkanı'na bağlı olarak çalışmaktayken, ombudsman parlamentoya bağlı olsa da faaliyetleri açısından bağımsız ve tarafsızdır. Ombudsman bireylerin doğrudan ve kolayca erişebileceği hatta bazı ülkelerde resen harekete geçebilen bir denetim mekanizması iken, Devlet Denetleme Kurulu ancak Cumhurbaşkanı'nın talimatıyla denetim yapabilir. Kurul'a bireysel başvuruda bulunmak da, mümkün değildir (Özden, 2010: 134).

Sonuç olarak; Devlet Denetleme Kurulu ombudsmana benzeyen birkaç özelliğe sahip olsa da iki denetimin farkları göz önüne getirildiğinde ombudsmanı ikame edebilecek bir denetim kurumu olduğunu söylemek mümkün gözükmemektedir.

5.1.2. TBMM Dilekçe Komisyonu

1982 Anayasasının 74. maddesine göre vatandaşlar ve karşılıklılık esası gözetilmek kaydıyla Türkiye'de ikamet eden yabancılar kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikayetlerine ilişkin olarak yazılı dilekçe ile yetkili mercilere ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne başvurma hakkına sahiptir. Dilekçe Komisyonu da Anayasada tanımlanmış bu dilekçe hakkının kullanımını sağlayan daimi bir meclis komisyonudur. Bireyler dilekçeyi doğrudan Dilekçe Komisyonuna sunabilecekleri gibi, bunu TBMM'ye de verebilmektedir (Anayurt, 2002: 116).

TBMM Dilekçe Komisyonu genel yapısı olarak ombudsmanlığa benzer. Dilekçe Komisyonu'na başvurma ile ombudsmana başvuru süreci oldukça benzerdir. Dilekçe Komisyonu da bireysel başvuru kabul etmektedir ve komisyon kolay erişilebilir durumdadır. Komisyonun inceleme yapma şekli de ombudsmanlık ile büyük benzerlikler taşımaktadır. Yine Ombudsmana benzer şekilde Komisyon, kamuoyunu etkileyerek idareyi doğru davranmaya yönlendirebilmekte hatta daha ötesine geçerek gensoru, meclis araştırması gibi siyasi denetim yollarını tetikleyebilmektedir.¹

TBMM Dilekçe Komisyonu yukarıda görüldüğü gibi ombudsman ile bazı yönlerden benzerlik gösterse de çeşitli farklılıklardan dolayı Komisyon'un ombudsman denetiminin yerini alması çok zordur. Öncelikle Dilekçe Komisyonu'nun parlamentoya oldukça sıkı bağlarla bağlanmış olması, bünyesinde görev yapan kişilerin siyasi partilerin Meclisteki sandalye sayısına göre belirlenmiş milletvekilleri olması Komisyon'un ombudsmanlık kadar tarafsız ve bağımsız hareket edemeyeceğinin göstergesidir (Ünal, 2013: 149-151).

5.1.3. TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu

"1987 yılında Avrupa Birliği'ne (o zamanki adıyla Avrupa Ekonomik Topluluğu'na) yapılan tam üyelik başvurusu sonrasında insan hakları ihlalleri ile ilgili Parlamenter düzeyde çalışma yapmak üzere bir komisyon kurulması gündeme gelmiştir. Bu doğrultuda 18. yasama döneminde Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde temsil edilen tüm siyasi partilerden milletvekillerinin imzalarını içeren yasa teklifi Meclis Başkanlığına sunulmuştur. 05.12.1990 tarihinde 3686 sayılı İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Kanunu kabul edilmiştir. İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu ülkemizde insan haklarının ulusal düzeyde korunması amacıyla kurulan ilk ulusal insan haklarını koruma mekanizmasıdır."²

Temel hak ve özgürlüklerinden birisinin ihlal edildiğine inanan her birey Komisyona başvuru yapabilir.³ Başvurularda dikkat edilmesi gereken nokta; Anayasa ve İnsan Hakları Evrensel Beynamesi,

¹ http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/dilekce/komisyon_hakkinda.htm, Erişim: 01.01.2016.

² <https://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhaklari/bilgi.htm>, Erişim: 04.02.2016.

³ Ayrıca Komisyonun görevleri kuruluş kanunun dördüncü maddesinde şöyle sıralanmıştır: "a- Uluslararası alanda kabul gören insan hakları konusundaki gelişmeleri izlemek İnsan haklarının dinamik özelliği sonucu devamlı olarak insan hakları gelişmekte ve koruyucu yeni belgeler oluşturulmaktadır. Birleşmiş Milletler, Avrupa Birliği, Avrupa Konseyi ve diğer uluslararası ve bölgesel örgütlerde insan haklarıyla ilgili meydana gelen gelişmeler Komisyon tarafından takip edilmektedir. Bu konularda, Dışişleri Bakanlığı'nın ilgili birimlerince de Komisyon'a bilgi verilmektedir. b- Türkiye'nin insan hakları alanında taraf olduğu uluslararası anlaşmalarla T.C. Anayasası ve diğer ilgili mevzuat ve uygulamalar arasında uyum sağlamak amacıyla yapılması gereken değişiklikleri tespit etmek ve bu amaçla yasal düzenlemeler önermek. İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu ülke uygulamalarının düzeltilmesi için uluslararası sözleşmeleri inceleyerek uygulama ile mevzuat arasında tespit ettiği sorunlar hakkında yasal düzenlemeler önerebilecektir. Ancak, Anayasa'nın 88. maddesindeki kanun teklif etmeye Bakanlar Kurulu ve milletvekillerinin yetkili olduğu ve İçtüzüğü'nün 35. maddesindeki Komisyonların kanun teklif edemeyeceğine ilişkin düzenleme birlikte düşünüldüğünde buradaki görevin teknik anlamda

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi gibi uluslararası insan hakları belgelerinde yer alan temel hak ve özgürlüklerden birisine yönelik bir ihlalin var olması iddiasıdır. Benzer özellikleri olmakla birlikte Komisyon'un milletvekillerinden oluşması onun ombudsman denetimiyle arasındaki en büyük farktır. Çünkü, Komisyonun bu oluşumu onun faaliyetlerinde bağımsız ve tarafsız olma niteliğine şüphe düşürmektedir. Sonuç olarak, TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu'nun da ombudsman denetimine denk olmadığı söylenebilir.

5.1.4. Kamu Görevlileri Etik Kurulu

Toplumda devlete, devletin kurumlarına, hukukun üstünlüğüne ve demokrasiye olan güvenin yitirilmesi; adil olmayan gelir dağılımı, kamu hizmetlerinin yüksek maliyetle üretilmesi, enflasyon ve bütçe açıklarının oluşması gibi sakıncalara engel olmak ve kamu görevlilerinin uymaları gereken etik davranış ilkelerini belirlemek ve uygulamalarını gözetmek amacıyla 2004 yılında 5176 sayılı kanunla Başbakanlık bünyesinde, Bakanlar Kurulu tarafından 4 yıl için seçilen üyelerden oluşan Kamu Görevlileri Etik Kurulu kurulmuştur. Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Bakanlar Kurulu üyeleri, Türk Silahlı Kuvvetleri ve yargı mensupları ile üniversiteler dışındaki kurumlarda görev yapan personel Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun görev alanı içindedir (5176 Sayılı Kanun;4/3).

Ombudsmanlık ile Kurul arasındaki yakınlığa bakacak olursak; ombudsman da görev yaptığı ülkede iyi yönetim ilkelerini gerçekleştirmeyi amaçlar, bu hedef iki kurumun da ortak noktasıdır. Ancak ombudsmana kıyasla Kurul'a şikâyet edilebilecek konulara getirilen sınırlama daha fazladır ve Kurul'a erişim her durumda ombudsmana erişim kadar kolay olmamaktadır. Ayrıca Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun özellikle siyasi etkilere açık olabileceği söylenebilir. Bunun en önemli nedeni Kurul üyelerinin Bakanlar Kurulu tarafından göreve getirilmeleridir (Ünal, 2013: 152-153). Oysa ombudsman görevlerini yerine getirirken tüm kişi ve kurumlardan bağımsız hareket eder, parlamento tarafından göreve getirilse de ondan bile bağımsız hareket etmesi gerekir. Bu nedenle Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun da ombudsman denetiminin yerini tutamayacağı açıktır.

5.1.5. Türkiye İnsan Hakları Kurumu

2012 yılında 6332 sayılı Türkiye İnsan Hakları Kurumu Kanunu ile kurulan, idari ve mali özerkliğe sahip bir kamu tüzel kişiliğidir. Ankara merkezli olan kurum, Başbakanlıkla ilişkilidir. Türkiye İnsan Hakları Kurumu, insan haklarının tanınması, korunması ve uygulanması amacıyla kendisine gelen şikâyetler üzerine ya da ihlal iddialarını incelemek, araştırmak, soruşturmak ve sonuçlarını incelemekle görevlidir. Kurum aynı zamanda düzenli olarak ilgili yerlere haberli ya da habersiz önleyici ve koruyucu ziyaretler gerçekleştirebilir. Hem bu tarz ziyaretler yapması hem de işkence ve kötü muamele ile mücadele etmesi açısından Kurum, Avrupa İşkenceyi Önleme Komitesi'ne benzemektedir.⁴

Türkiye İnsan Hakları Kurumu ile ombudsmanlık arasındaki benzerlik ve farklara bakacak olursak; öncelikle Kurumun ombudsmana en yakın özelliği Kuruma başvuru sürecinin basit, masrafsız ve kolay olmasıdır. Kuruma insan hakları ihlalden zarar gördüğü iddiasında bulunan her gerçek ve tüzel kişi telefonla (yalnızca bilgilendirme), şahsen, posta yoluyla ya da faksla başvurabilmektedir. Her iki kurumun da kamu kurum ve kuruluşları ile gerçek veya tüzel kişiler üzerinde bağlayıcı karar alma yetkisi bulunmamaktadır. Ayrıca her iki kurum da kendilerine gelen başvuruları inceleme sürecinde tüm kamu kurum ve kuruluşlarından bilgi ve belge isteme, ilgililerden sözlü ya da yazılı bilgi almaya yetkilidir (Saygın, 2008: 1045-1046).

Ancak İnsan Hakları Kurumu'nu ombudsmanlıktan ayıran önemli bir fark vardır, o da İnsan Hakları Kurumu'nun üyelerinin göreve getiriliş şeklidir. Ombudsmandan farklı olarak Kurumun üyeleri Cumhurbaşkanı, Bakanlar Kurulu, Yükseköğrenim Kurumu ve Türkiye Barolar Birliği tarafından farklı

kanun teklifi sunmak şeklinde değil, gerekli değişiklikleri gündeme getirmek olduğu düşünülmektedir. Komisyon, gerek yapılan başvurular üzerine gerekse re'sen bir yasal düzenleme ihtiyacını tespit ettiğinde bu hususu Başbakanlık veya ilgili Bakanlığa bir yazıyla bildirmekte ya da bu husustaki önerilerini rapor haline getirerek kamuoyunun takdirine sunmaktadır. c- Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığınca havale edilen kanun tasarı ve teklifleriyle, kanun hükmünde karamameleri görüşmek, Türkiye Büyük Millet Meclisi komisyonlarının gündemindeki konular hakkında, istem üzerine görüş ve öneri bildirmek. ç- Türkiye'nin insan hakları uygulamalarının, taraf olduğu uluslararası antlaşmalara, Anayasa ve kanunlara uygunluğunu incelemek ve bu amaçla, araştırmalar yapmak, bu konularda iyileştirmeler, çözümler önermek İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu yaptığı incelemelerle insan hakları uygulamalarını denetlemekte; bu uygulamaların Anayasa'ya, uluslararası antlaşmalara uygun olup olmadığı tespit edilmekte ve ilgili makamlara önerilerde bulunulmaktadır. d- İnsan haklarının ihlale uğradığına dair iddialar ile ilgili başvuruları incelemek veya gerekli gördüğü hallerde ilgili mercilere iletme İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu'na insan hakları ihlalleri ile ilgili, dilekçe şeklinde, birçok başvuru yapılmaktadır. Yapılan başvurular ilk önce Komisyon uzmanları, ardından Komisyon Başkanı tarafından incelenmektedir. Kimlik bilgisi, imza ve adres içermeyen dilekçelerle; belli bir talebi içermeyen, protesto niteliğinde olanlar hakkında işlem yapılmamaktadır. Komisyon, başvuruların sonucu veya yapılmakta olan işlem hakkında başvuru sahibine en geç altmış gün içinde bilgi vermektedir. e- Gerekliğinde dış ülkelerdeki insan hakları ihlallerini incelemek ve bu ihlalleri o ülke parlamenterlerinin dikkatlerine doğrudan veya mevcut parlamenter forumlar aracılığıyla sunmak, Komisyon'un yurtdışı çalışmaları, genellikle, yurtdışına göç etmiş Türk vatandaşları ve ülkemiz sınırları dışında yaşayan soydaşlarımızın maruz kaldığı insan hakları ihlallerinde yoğunlaşmaktadır. f- Her yıl yapılan çalışmaları, elde edilen sonuçları, yurtiçi ve dışında İnsan Haklarına saygı ve uygulamaları kapsayan bir rapor hazırlamak."

⁴ <http://www.tihk.gov.tr/kurumsal/misyon-vizyon>, Erişim: 02.01.2016

sayılarda seçilen üyelerden oluşur. Üye seçiminde siyasi kanatların rol alması, genelde tarafsızlık bağlamında hoş karşılanmamaktadır.

5.2. Türkiye'de Ombudsmanlık ve Gerekliliği

1982 Anayasasının 74. maddesinde 2010 yılında yapılan değişiklik ile Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmuştur. Kamu yönetimini denetleyen modern bir kurum olarak tanımladığımız Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsman), yönetimin hukuk dışına taşan, hakkaniyete uymayan, yasaların yanlış yorumlanması sonucu amacından sapan uygulamalarını hukuk devleti adına filtre eden, ıslah eden, ayrıca hukuk devletine olan inancı ve saygıyı pekiştiren bağımsız bir kamu otoritesi olarak 1982 Anayasasında "dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı" başlığında şu şekilde hükme bağlanmıştır:

"Vatandaşlar ve karşılıklılık esası gözetilmek kaydıyla Türkiye'de ikamet eden yabancılar kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikâyetleri hakkında, yetkili makamlara ve Türkiye Büyük Millet Meclisine yazı ile başvurma hakkına sahiptir.

Kendileriyle ilgili başvuruların sonucu, gecikmeksizin dilekçe sahiplerine yazılı olarak bildirilir.

Herkes, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkına sahiptir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı olarak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu idarenin işleyişiyle ilgili şikâyetleri inceler.

Kamu Başdenetçisi Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından gizli oyla dört yıl için seçilir. İlk iki oylamada üye tamsayısının üçte iki ve üçüncü oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğu aranır. Üçüncü oylamada salt çoğunluk sağlanamazsa, bu oylamada en çok oy alan iki aday için dördüncü oylama yapılır; dördüncü oylamada en fazla oy alan aday seçilmiş olur.

Bu maddede sayılan hakların kullanılma biçimi, Kamu Denetçiliği Kurumunun kuruluşu, görevi, çalışması, inceleme sonucunda yapacağı işlemler ile Kamu Başdenetçisi ve kamu denetçilerinin nitelikleri, seçimi ve özlük haklarına ilişkin usul ve esaslar kanunla düzenlenir."

Anayasanın genel çerçevesini çizerek detayları bıraktığı kanun 6328 sayılı 2012 tarihli Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunudur.⁵ Kanunun 1. maddesinde yer alan "kamu hizmetlerinin işleyişinde bağımsız ve etkin bir şikâyet mekanizması oluşturmak suretiyle, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmak" şeklindeki amaç Kamu Denetçiliği Kurumu'nun da amacını özetlemektedir. Kurumun görevi ise kanunun 5. maddesinde sıralanmıştır:

Kurum, idarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevlidir.

Bunun yanı sıra kanun Kurumun görev alanı dışında kalan eylem ve işlemlere de yer vermiştir.

- a) Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile resen imzaladığı kararlar ve emirler,
- b) Yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler,
- c) Yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar,
- ç) Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askerî nitelikteki faaliyetler görev alanı dışında tutulmuştur.

Türkiye'de hükümetlerin çoğu zaman parlamentoda çoğunluğa sahip olması nedeniyle parlamento tarafından yapılan denetimin etkili olmadığı, özellikle söz konusu olanlar hükümet ve bakanlarsa denetimin yetersiz kaldığı, adalete ulaşılsa bile geç gerçekleşmesi sebebiyle gerekli tatmini sağlayamadığı, idarenin kendini denetlerken taraflı davranarak kendini aklama yoluna gittiği, böyle olmasa dahi çoğu zaman sadece görevi yerine getirmek amacıyla yapıldığı ve yerindelik ve hakkaniyetin aranmadığı, kamuoyunun ise yeterli derecede bilinçlenmediği düşünüldüğünde, söz konusu denetimin etkin bir şekilde gerçekleşmediği görülmektedir (Avşar, 2000: 144). Bunların yanı sıra, Türkiye'de uygulanmakta olan denetim mekanizmaları, genelde şekli unsurları öne çıkarmakta ve bürokrasinin denetimini sağlamaktan çok, bürokratik işlemlerin çoğalmasına ve kırtasiyeciliğe neden olmaktadır (Eryılmaz, 1993: 90).

Ayrıca mevcut sitemin, yukarıda saydığımız tüm bu alanlardaki sıkıntılarını aşmak için ürettiği resmi çözümler ise yetersiz kalmakta ve gerçek anlamda bir işlerlik kazanamamaktadır. Kamu kurumlarının yetersizliğinin getirdiği sonuç ise, toplumu hak arama alanında diğer denetim mekanizmalarına nazaran, daha ucuz, basit ve pratik bir yöntem olan ombudsmanlık kurumuna yöneltmektedir (Arklan, 2006: 94).

Ülkemizde toplumun tüm kesimlerince saygınlık kazanmış bir ombudsmanı belirlemek kolay değildir. Yargı denetiminin oldukça maliyetli olması, yargı organları arasında yetki paylaşımının karmaşıklaşması, vatandaşı haklarının korunması açısından güç duruma düşürdüğü gibi, hukuk devleti ilkesini de büyük ölçüde zedelemiştir. Bu nedenle ülkemizde de kişi hak ve özgürlüklerini koruyacak ve

⁵ <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6328.pdf>, Erişim: 12.02.2016

hukuk devletinin geliştirilmesinde bir araç teşkil edecek ombudsmanlık kurumuna gerek vardır (Akıncı, 1999: 358).

SONUÇ

Modern hukuk devletlerinde idarenin her türlü eylem ve işlemi yargı denetimine tabi olmalıdır. Denetimden kaçınmayan ve ayrıca güvenilir denetim mekanizmalarının kurulmasını destekleyen bir idare ya da iktidar mevcut olduğu politik yapıların ombudsmana da sıcak bakması, olması gereken ve beklenen bir yaklaşımdır.

Günümüzde modern ve demokratik bir devletleri, bireyin temel hak ve özgürlüklerini normatif anlamda koruma altına almanın yanısıra iktidar sahiplerinin kötü yönetim uygulamalarına karşı ek güvenceler getiren bir tutum içindedir ve ombudsmanlık bu anlayışın ortaya kurumsallaştırdığı bir yapıdır. Ombudsmanlık, siyasi ve idari anlamda yönetimin hukuk dışı eylem ve işlemlerine karşı bireyi koruyan, idare ile vatandaşlar arasında kimi zaman arabuluculuk görevi üstlenen, kendini göreve getiren ve idarenin diğer organlarına karşı bağımsız ve tarafsız olması gereken ve kısa vadede sorunlara çözüm üreten bir yapılanmadır.

Ombudsmanlık kurumu ülkenin demokratik yapılanmasını tamamlamış, hukuk devlet anlayışının yerleşmiş, güçlü ve kitle iletişim araçlarının var olduğu, halkın yönetime katılımın yüksek olduğu, eğitim ve kültür düzeyinin iyi olduğu ülkelerde fonksiyonunu tam olarak yerine getirmektedir. Bu yüzden ombudsmanlık kurumu kurmakla idareden kaynaklı tüm sorunların çözüleceğine yönelik olarak toplum beklentiye sokulmamalıdır.

Özellikle Batılı ülkelerle karşılaştırıldığında Türkiye’de ombudsmanlık kurumunun oldukça geç uygulamaya geçildiği söylenebilir. İlk etapta akademik ortamlarda tartışma konusu olan, ilerleyen yıllarda siyasi partilerin ve sivil toplum kuruluşların gündeminde yer bulabilen ombudsmanlık ancak 2010 yılında yapılan anayasa değişikliği ile kurumsallaşabilmiştir. Türkiye’de devlet ve vatandaş ilişkilerinin güçlendirilmesine katkı sağlamak üzere ombudsman kurumuna anayasal güvence sağlanması, insan hakları ve kamu yönetimi ile ilgili bazı problemleri çözüme adına yeni kurumsal değişikliklere gidilmesi Türkiye’nin demokrasi standardını artıracaktır. Aynı zamanda Ombudsman, Türkiye’de yerli insan hakları gözlemcisi gibi görev yapacaktır. Son olarak yıllardır Avrupa Birliği üyeliği için çaba sarf eden Türkiye’nin, AB üyesi ülkeler standartlarında işleyen, görev ve yetkilerle donatılan ve toplum nezdinde muteber olan bir ombudsmanlık kurumuna ihtiyacı olduğu oldukça açıktır.

KAYNAKÇA

- AKIN, Cengiz (2000). "Kamu Yönetiminde Yeniden Düzenleme Çalışmaları ve Denetim Sistemimiz", *Türk İdare Dergisi*, S. 427, s.77-108.
- AKINCI, Müslüm (1999). *Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman*, İstanbul: Beta Yayınları.
- ALTUĞ, Yılmaz (2002). *Kamu Denetçisi (Ombudsman)*, İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları.
- ANAYURT, Ömer (2002). "1982 Anayasası ve 3071 Sayılı Kanuna Göre Dilekçe Hakkı", *İnsan Hakları Yıllığı*, C.23-24, S.1, s. 95-128.
- ARKLAN, Ümit (2006). "Bir Kamu Denetim Sistemi Olarak Ombudsman Ve Türkiye’de Uygulanabilirliği", *Selçuk Üniversitesi İletişim Fakültesi Dergisi*, C.4, S.3, s. 82-100.
- ATABEK, Necdet (2005). *Okur Temsilciliği*, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları, No:1660.
- AVŞAR, B. Zakir (2000). *Ombudsman (Kamu Hakemi)*, Ankara: Hak-İş Eğitim Yayınları.
- ERDOĞMUŞ, Osman (2006). *Kamu Yönetiminde İdari ve Denetimsel Açından Ombudsman Kurumu: Türkiye Örneği*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- ERHÜRMAN, Tufan (1998). "Ombudsman", *Amme İdaresi Dergisi*, C.31, S.3, s. 87-102.
- ERYILMAZ, Bilal (1993). "Kamu Bürokrasisinin Denetlenmesinde Yeni Gelişmeler", *Amme İdaresi Dergisi*, C.26, S.4, s.81-106.
- KESTANE, Doğan (2006). "Çağdaş Bir Denetim Organizasyonu Olarak Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği)", *Maliye Dergisi*, S.15, s.128-142.
- KÖSEÖĞLU, Özer (2010). "Avrupa Ombudsmanının Hukuki Statüsü, İşleyişi ve Kurumsal Etkinliği" *Sayıştay Dergisi*, S.79, s.49-5.
- KÜÇÜKÖZYİĞİT, H.Galip (2006). "Ombudsmanlık Kurumu-Hukuksal ve Siyasal bir İnceleme", *Uluslararası Hukuk ve Politika*, C.2, S.5, s.90-111.
- MUTTA, Serdar (2005). *İdarenin Denetlenmesi ve Ombudsman Sistemi*, İstanbul: Kazancı Kitap Yayıncılık.
- OMBUDSMAN (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi: Devlette Bir Toplam Kalite Mekanizması Örneği (1997). Türk Sanayicileri ve İş Adamları Derneği Yayınları. Yayın No: 206.
- ÖZDEN, Kemal & Ertuğrul Gündoğan (2005). "Ombudsmanlık Sistemi: Tanımı, Tarihi Gelişimi, Dünyadaki Uygulamalar ve Türkiye’deki Uygulanabilirlik Tartışmaları", *Türkiye Günlüğü*, S.62, s.48-54.
- ÖZDEN, Kemal (2010). *Ombudsman: Türkiye’deki Tartışmalar*, Ankara: Seçkin Yayınevi.
- SAYGIN, Engin. (2009). "Ombudsmanı Beklerken: Anayasa Mahkemesi’nin Kamu Denetçiliği Kurumu, Kanunu İptaline Dair Gereçli Kararı Üzerine Bir İnceleme", *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C.12, S.1-2. s.1045-1072.
- SEZEN, Seriyeye (2001). "Ombudsman; Türkiye İçin Nasıl Bir Çözüm? Kamu Denetçiliği Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme", *Amme İdaresi Dergisi*, C.34, S.4, s.71-96.
- ŞAHİN, Ramazan (2004). "Ombudsman ya da Kamu Denetçiliği ve Avrupa Birliği", *Türk İdare Dergisi*, S.444, s.75-90.
- ŞAHİN, Engin (2014). *Türkiye’nin Anayasal Yapısı*, İstanbul: İskenderiye Kitap.
- ŞENCAN, Hüdayi (2011). *Bazı Ülkelerde Ombudsmanlık Kurumu*, Ankara: Türkiye Büyük Millet Meclisi Araştırma Merkezi Yayını.
- TEMİZEL, Zekeriya (1997). *Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organı*, Ankara: Yerel Yönetim Dünyası Yayınları.
- ÜNAL, Feyzullah (2013). *Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Denetimi Ve Yerel Yönetim Ombudsmanı*, Ankara: Savaş Yayınevi
- YÜCE, Mehmet & Atanur Beyce (2013). *Kamu Denetçiliği Hukuku*, Ankara: Savaş Yayınevi.

İnternet Kaynakları

- <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5176.pdf>, 5176 Sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, Erişim: 04.01.2016.
- <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6328.pdf>, Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, Erişim: 12.02.2016
- <http://www.tihk.gov.tr/tr/kurumsal/misyon-vizyon>, Erişim: 02.01.2016
- http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/dilekce/komisyon_hakkinda.htm, Erişim:01.01.2016
- <http://www.debud.org/dokumanlar/ombudsman.pdf>, Erişim:01.01.2016.