

TÜRKİYE'DE OMBUDSMANLIĞIN (KAMUSAYLIĞIN) ETKİN OLARAK İŞLEYEBİLME YETİSİ YOKTUR

IT HAS NO POTENTIAL FOR THE EFFECTIVE OPERATION OF
OMBUDSMAN (KAMUSAY) IN TURKEY

Hasan DURSUN*

Özet: 12 Eylül 2010 tarihinde yapılan referandumla ombudsmanlık anayasal bir temele kavuşturulmuştur. Yine, konuyla ilgili olarak 5 Ocak 2011 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisine bir kanun tasarısı sunulmuştur. Ancak gerek Anayasa gerekse Tasarıda öngörülen hususlar ombudsmanlığın evrensel ölçütlerine uygun olmadığı gibi ombudsmanlığın Türkiye’de etkin bir şekilde işlevsini sağlayıcı nitelikte de değildir.

Anahtar Sözcükler: Ombudsman, kamusay, hukukilik denetimi, yerindelik denetimi, alternatif uyuşmazlık çözümü.

Abstract: With referendum dated 12 September 2010, there is constitutional basement for the ombudsman. Again, a draft bill related with that matter submitted to Turkish Grand National Assembly. However, either constitutional or draft arrangements are not accord with universal standards of ombudsman as well as appropriate to function effectively the ombudsman in Turkey.

Keywords: Ombudsman, kamusay, legality control, opportunity control, alternative dispute resolution.

GİRİŞ

Anayasa veya yasa ile kurulmuş veya Parlamento tarafından seçimi sağlanan, başında yasama organı veya parlamentoya karşı sorumlu olan, yüksek seviyeli bağımsız bir bürokratin olduğu, kamu kurum ve kuruluşları, yetkilileri veya çalışanları tarafından haksızlığa uğratılmış insanların şikâyetleri doğrultusunda veya kendi inisiyatifi ile harekete

* Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku (İdare Hukuku) Doktora Öğrencisi.

geçen, araştırma yapma, disiplin uygulaması önerme ve rapor yayımlama hakkı olan bir ofis olarak tanımlanan ombudsmanlık¹ karşılığı olarak Türkçe’de kamu sözcüsü, halk sözcüsü, kamu denetçisi, halk savunmanı, halk koruyucusu, parlamento komiseri, mediatör, arabulucu, kamutay, kamusay gibi pek çok isimlendirme önerisi bulunsa da² bizim kamusay olarak isimlendirilmesini uygun bulduğumuz³ ombudsman, 12 Eylül 2010 tarihinde halkoylamasına sunulan olan mini anayasa paketinde, hukuksal bir ifadeyle, 7.5.2010 tarih ve 5982 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun metni içerisinde “*kamu denetçiliği kurumu*” ismiyle öngörülmüştür. Bu anayasa değişikliği halkoyuyla kabul edilmesine ve kamusaylık anayasal bir statüye kavuşmasına karşın kamımızca onun Türkiye’de etkin bir şekilde işlerliği bulunmamaktadır. Bu savımızı gerekçelendirmeye geçmeden önce kamu denetçiliğinin Türkiye’deki mevzuat tarihçesini kısa bir şekilde incelemek uygun olacaktır.

I- TARİHÇE

Aslında, dünyada ilk ombudsmanlık kurumu resmi olarak 1809 yılında İsveç’te kurulsa da, bu kurumun kökeni Osmanlılara dayanmaktadır. Gerçekten de, İsveç’teki ombudsman düşüncesi, İsveç Kralı XII. Charles dönemine kadar geriye götürülebilir. Daha açık bir deyişle, Türk tarihinde Demirbaş Şarl olarak bilinen İsveç Kralı XII. Charles, 1709 yılında Ruslar tarafından yenilmesi üzerine Osmanlılara kaçmış

¹ Krs. Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi, TÜSİAD, 1997, İstanbul, s. 15.

² Bu bilgi, Zehra Odyakmaz’ın 26.3.1998 tarihinde Başbakanlık Basın Toplantısında yaptığı konuşmadan elde edilmiştir.

³ Çünkü “*kamusay*” sözcüğü, akılda kalması kolay olan tek bir sözcükten oluşmakta ve kurumu daha iyi kavramaktadır. Bu kurum he ne kadar evrensel olarak “*ombudsman*” olarak tanınsa da söz konusu sözcük yabancı kökenli olduğu ve telaffuzu zor olduğu için böyle bir kullanımı doğru bulmadık. Öte yandan, ombudsmanın ilk olarak doğduğu İsveç ülkesi dilinde karşılığı “*temsilci*” veya “*arabulucu*”dur. Bkz. Uler, Y. Ombudsman (Kamu Denetçisi), I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi 3. Kitap, Danıştay Yayınları, Ankara, 1-4 Mayıs 1990, s. 1021. Temsilci veya arabulucu kavramı bizce kurumu tam olarak anlatamadığı için de “*ombudsman*” kavramının kullanılması doğru değildir. Yine, “*kamutay*” ibaresi önceleri T.B.M.M. Genel Kurulu için kullanıldığı ve tutmadığı için o ibarenin de kullanılmasını doğru bulmuyoruz.

ve burada bir kaç yıl sığınmacı olarak kalmıştır. O dönemde İsveç'te huzursuzluk ve düzensizlik egemen olmuş, bu durumu önleyebilmek için Osmanlı İmparatorluğunda sığınmacı olan Kral, bir buyruk çıkararak kendisinin en yüksek ombudsmanın başında bulunacağı bir büronun İsveç'te kurulmasını emretmiştir. Bu büronun temel görevi; kanunlara uyulmasını ve kamu görevlilerinin yükümlülüklerinin yerine getirmesini sağlamak olmuştur. Bir başka deyişle, ombudsman, yargıçların ve öteki kamu görevlilerinin Toprak Kanununun uygulanmasındaki etkinliklerini gözetlemeye yetkili kılınmıştır. Daha sonra, bu büro "*Kralın Adalet Başkanlığı Bürosu*" olarak adlandırılmıştır.⁴

İşte, ombudsmanlığın kökenini oluşturan bu büro, Osmanlı İmparatorluğundaki adalet dizgesinden esinlenmiştir. Bu esinlenmenin iki kaynağı bulunmaktadır. Bunlardan ilki, o tarihlerde, Osmanlılarda "*Kazasker*" olarak adlandırılan Osmanlı Başyargıcının bürosudur. Bu büro, o dönemde İslam adalet dizgesinin önemli bir parçasını oluşturmuştur. Söz konusu başyargıcın görevi, İslam Hukukunun, Padişah dâhil memurlarca, halkın birbiriyle ve İmparatorlukla ilişkilerini düzenlerken uygulanmasını güvence altına almak olmuştur. Böylelikle, başyargıç, halkın haklarını, memurların adaletsizliğine ve güçlerinin kötüye kullanılmasına karşı korumuştur. İkinci olarak, önceleri Padişahın, daha sonraları ise Sadrazamın başkanlığında⁵ Kazaskerlerin katıldığı Divan-ı Hümayunun bulunmasıdır.⁶ Bu kurulda, hükümdar veya sadrazam halkın davalarını ve devlet memurlarından yakınmalarını dinlemiştir.⁷ Ombudsmanın kökenini oluşturduğu için divan ve kazasker konusunda ek bir takım açıklamaların yapılması uygun olacaktır.

Açıklamalarımıza divan ile başlamak gerekirse, Abbasilerden bu yana, bütün İslam devletlerinde resmi daire veya kurul niteliğinde divanlar bulunmuştur. Osmanlılar da bu yönetim geleneğine bağlı kalmışlar, ancak divan kurumunu son derece ileri bir seviyede geliştirmişlerdir. Gerçekten de İslam devletlerinde türlü resmi işlerle uğraşan çeşitli divanlar bulunmuş, bunların üstündeki büyük divan ise sadece bir danışma ve denetim işi görmüştür. Osmanlılarda ise divanların

⁴ Pickl, V. J. Ombudsman ve Yönetimde Reform (Çeviren, Turgay Ergun), Amme İdaresi Dergisi, Sayı 4, Cilt 10, 1976, s. 39.

⁵ Bkz. Üçok, C. Hukuk Tarihi Dersleri, AÜHFY No: 297, Ankara, 1972, s. 147 vd.

⁶ Krş. Pickl, s. 39.

⁷ Turgay Ergun'un notu, Bkz. Pickl, s. 39 dip not 3.

çoğu birleştirilmiş, çok geniş yetkili yepyeni bir divan kurulmuştur. Padişahın divanı anlamına gelen Divan-ı Hümayun, merkezdeki devlet işlerinin görüşölüp karara bağlandığı son derece önemli bir organ durumunu almış, kökleşmiş ve kurumsallaşmıştır.⁸

Divan-ı Hümayunda yönetim ve örf-adet hukuku ile ilgili işler Sadrazam, toprak işleri Nişancı, şeri ve hukuki işler Kazaskerler⁹ ve mali işleri de Defterdarlar çözümlemişlerdir. Bir bakıma Yargıtay ve Danıştay niteliğinde olan bu divana, herkes gelip derdini anlatabilmiş ve yakınmasını bildirmiş ve söz konusu yakınmalar usulüne göre sonuca bağlanmıştır. Daha açık bir deyişle, Divan-ı Hümayunda devlet işleri hakkında karar verilmiş, önemli davalar kesin bir biçimde hükme bağlanmış, hangi sosyal kesimden, etnik gruptan veya dinden gelirse gelsin Divana gelen herkes dinlenmiştir. Bu bağlamda, en yoksul bir kişi bile Sadrazamdan adalet isteyebilmiş ve ona sorununu söyleyebilmek özgürlüğüne sahip olmuştur.¹⁰

Osmanlılarda Divan-ı Hümayundan başka, bazı alt-divanlar kurulmuş, bu divanlar, merkezdeki işlerin görülmesini kolaylaştırmıştır. Gerçekten de merkezdeki her baş-yönetici kendi işleriyle ilgili konuları görüşen bir divan kurmakta ve yetkisi oranında gerekli kararları vermekteydi. Bu bağlamda, kazaskerler kendi konaklarında yaptıkları toplantılarla kendi işlerini düzenlemişlerdir.¹¹

Ombudsmanın kökenini oluşturan ikinci organ kazaskerlik ise Osmanlı’da oldukça köklü bir kurum kimliğini taşımıştır. Gerçekten de Osmanlı’da “*kadiasker*” de denilen kazaskerler yargı örgütünün başını oluşturmuşlar, Osmanlıların ilk yıllarında Bursa kadısı yargı örgütünün en önemli kişisi olarak kabul edilmiş, 1360 veya 1362 yıllarında, daha sonra vezir-i azam olan Çandarlı Kara Halil Hayrettin Paşa Bursa kadısıyken kazasker yapılmış ve bu makam böylece Osmanlılarda da kurulmuştur. Aşağıda, ayrıca bahsedileceği üzere, Eyyübilerden bu yana İslam devletlerinde ordu mensuplarının yargı işlerini gören ve “*kadileşker*” denilen yüksek yargıçlar bulunmuş ve Anadolu Selçuklu-

⁸ Üçok C. ve Mumcu A., Türk Hukuk Tarihi, Altıncı Baskı, Savaş Yayınları, Ankara, 1987, s. 241.

⁹ Osmanlılarda Rumeli ve Anadolu Kazaskeri olmak üzere iki türlü kazasker bulunmaktaydı. Bu konuda bilgi için bkz. Üçok ve Mumcu, s. 227 vd.

¹⁰ Bkz. Üçok, s. 148.

¹¹ Üçok C. ve Mumcu A., s. 247.

ları da böyle bir kadıyı işbaşında tutmuşlar, ancak, Selçuklular, bunun yanında, Kad'ıl Kudat denilen ve yargı örgütünün başında ulemadan ayrı bir kimse bulundurmışlardır. İşte Osmanlılar, kazaskerlik makamını kurduktan sonra, Anadolu Selçuklularındaki Kad'ıl Kudat'lığa gerek görmemişler, onun görevini de kazaskerlere geçirmişlerdir.¹²

Yukarıda belirtildiği üzere, dünyada ilk defa resmi olarak İsveç'te kurulan Ombudsmanlığın kökenini, Kazaskerlik ve divanlar, özellikle Divan-ı Hümayun oluşturmuştur. Divan-ı Hümayunun kökenini ise *Şikâyetler Kurulu* olarak adlandırılabilir olan "*Divan-ı Mezalim*", Kazaskerliğin esin kaynağını ise Kad'ıl Kudat oluşturmuştur. Ombudsmanlığın kökenini tam olarak kavrayabilmek açısından Divan-ı Mezalim ve Kad'ıl Kudat hakkında temel bir takım bilgilerin verilmesi uygun olacaktır.

Divan-ı Hümayunun kökenini oluşturan Divan-ı Mezalim, Abbasi Devletinin bir örgütüdür. Bu divan, bir nevi Yargıtay ve Danıştay'ın görevini yerine getirerek kadıların ve diğer yüksek mevkideki memurların zulümlerinden yakınların şikâyetlerini dinlemiş ve suçlu görülenler hakkında gerekli işlemleri yapmıştır. Gerçekten de Hz. Ali'den beri halifeler kimi aralıklarla halkın söz konusu kamu görevlileri hakkındaki şikâyetini dinlemişler, ancak, XIV. Abbasi Halifesi Mühtedi'den itibaren bu işe önce vezirler, daha sonra da az sonra anlatılacak olan Kad'ıl Kudat adı verilen *Başkadılar*, Divan-ı Mezalim olarak adlandırılan Divanlarda bakmaya başlamışlardır. Eyyübiler döneminde ise yakınmalar "*Dar'ül-Adl*" (Adalet Evi) denilen özel bir evde hükümdarın başkanlığında sonuca bağlanmıştır.¹³

Kazaskerliğin kökenini oluşturan Kad'ıl Kudat ise Anadolu Selçuklu Devletinin örgüt yapısı içerisinde önemli bir yer tutmuştur. Gerçekten de, bu devlette, illerde, başkentteki örgütün küçük bir örneği bulunmuş ve buralara adalet işlerini görmek üzere kadılar atanmıştır. Bununla birlikte, mahkemeler; askeri ve sivil olmak üzere ikiye ayrılmış, askeri davalara *kadileşker* denilen ordu kadısı bakmış, Konya kadısı ise *Kad'ıl Kudat* ismini taşıyarak en yüksek yargıç sayılmıştır.¹⁴

¹² Üçok C. ve Mumcu A. s. 226.

¹³ Bkz. Üçok, s. 111.

¹⁴ Üçok, s. 120.

Göröldüğü üzere, ombudsmanlık kurumu, daha doğru bir deyişle, ombudsmanlığın kökeni, Türkler bakımından oldukça uzundur. Bununla birlikte, Cumhuriyet döneminde, ombudsmanlığın tartışılmaya başlanması, nispeten yakın yıllara, daha somut bir deyişle, 1970’li yıllara rastlamaktadır. Ombudsmanlığın mevzuat çalışmasının ise daha da yakın bir geçmişi bulunmaktadır. Gerçekten de söz konusu kavram, bir mevzuat çalışması olarak ilk kez 1982 Anayasası yürürlüğe girmeden önce, Ankara Üniversitesi Hukuk ve Siyasal Bilgiler Fakültesi öğretim üyeleri tarafından hazırlanan “Anayasa Önerisi”nde yer almıştır.¹⁵ Daha somut bir deyişle, bu anayasa önerisinin “Kamu Denetçileri Kurulu” başlıklı 114. maddesinin 1. fıkrasının (b) bendinde; Cumhurbaşkanının, T.B.M.M, Danıştay, Sayıştay, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu ile Türkiye Barolar Birliği’nin ayrı ayrı göstereceği iker adaydan birisini 5 yıllık bir süre için atamak yoluyla Kamu Denetçileri Kurulunu oluşturacağı, 5 kişilik söz konusu kurulun, yurtaşların dilek ve şikâyetlerini inceleyerek temel hak ve özgürlüklerin gerçekleşmesini gözeticeği öngörölmüştü.¹⁶

Ancak, bu anayasa önerisi, dönemin anayasa koyucusu olan Milli Güvenlik Konseyi tarafından dikkate alınmamıştır. Anayasa koyucu bu öneriyi kabul etmemesine rağmen, kimi yazarlar, Anayasanın 108. maddesinde yer alan Devlet Denetleme Kurulunun bir tür ombudsman olduğunu savlamıştır.¹⁷ Bununla birlikte, Erhüman’ın isabetli olarak belirttiği üzere, Devlet Denetleme Kurulunun hiç bir şekilde ombudsman olmadığı ortadadır. Çünkü az sonra anlatılacağı üzere, ombudsmanın karakteristik özelliklerinden birisi *bağımsız* olmasıdır. Hâlbuki söz konusu kurul, Cumhurbaşkanına bağlı olduğu gibi üyeleri yine onun tarafından seçilmekte ve ancak Cumhurbaşkanının isteği üzerine harekete geçmektedir. Bu niteliklere sahip olan bir kurulun bağımsız olmadığı, dolayısıyla, ombudsman kimliğini taşımadığı açıktır.¹⁸

Türkiye’de 1990’lı yıllardan itibaren ise ombudsmanlığın kurulması konusunda somut bir takım girişimlerde bulunulmuştur. Bu yıl-

¹⁵ Bkz. Erhüman, T. Türkiye İçin Nasıl Bir Ombudsman Formülü?, AÜHFD, Yıl 2000, Cilt 4, Sayı 1-4, s. 155.

¹⁶ Sağlam, A. Ombudsman Kurumu ve Türkiye Macerası, s. 3 (<http://www.turkhuksitesi.com>, Erişim Tarihi, 17.5.2010).

¹⁷ Bkz. Erhüman, s. 155 dipnot 3.

¹⁸ Fazla bilgi için bkz. Erhüman, s. 155 ve dipnot 4.

larda, özellikle insan haklarının korunması ve geliştirilmesi tartışmaları ışığında, 7. Beş Yıllık Kalkınma Planında ombudsmanın kurulacağı konusuna yer verilmiş, 55. Hükümet döneminde, Adalet Bakanlığı bünyesinde “Ombudsman Yasa Tasarısı Taslağı Hazırlama Komisyonu” oluşturulmuştur. Komisyon, konuyla ilgili “Kamu Sözcülüğü Kanun Tasarısı Taslağı”nı hazırlamış ve çalışmalarını 12 Ağustos 1998 tarihinde tamamlamıştır.¹⁹ Bununla birlikte, bu öntasarı da kanunlaşmamıştır.²⁰

Ombudsmanın yasalaşması, ancak, 2006 yılında sağlanmıştır. Gerçekten de, 28.9.2006 tarih ve 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile ombudsmanlık düzenlenmiştir. Kanunun 1. maddesiyle gerçek ve tüzel kişilerin “idare”nin her türlü eylem, işlem, tutum ve davranışlarıyla ilgili yakınmalarını, Türkiye Cumhuriyeti’nin Anayasada belirtilen nitelikleri çerçevesinde, adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygı, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve “idare”ye önerilerde bulunmak üzere Kamu Denetçiliği Kurumunun oluşturulması öngörülmüş, 4. maddesiyle de Kurumun, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı, kamu tüzelkişiliğini haiz, özel bütçeli, merkezi Ankara’da olduğu belirtilmiştir.

Bu kanunun tümünün Anayasaya aykırılığı savıyla Anayasa Mahkemesine iptal ve yürürlüğünün durdurulması davası açılmış, Anayasa Mahkemesi de 27.10.2006 tarih ve E. 2006/140, K. 2006/33 sayılı kararıyla Kanunun geçici 1. maddesinin yürürlüğünü durdurmuştur.²¹ Anayasa Mahkemesinin yürürlüğünü durdurduğu bu maddede; ilk başdenetçi ve en az beş denetçinin seçimi ile Kamu Denetçiliği Kurumunun kurulacağı, Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren otuz gün sonra T.B.M.M. Başkanlığı tarafından başdenetçi ve beş denetçi seçimi yapılacağı belirtilmişti. Anayasa Mahkemesinin, kamu denetçiliğinin kurulmasına ilişkin bu maddenin yürürlüğünü durdurması üzerine Kamu Denetçiliği Kurumu fiilen kurulamamıştır.

¹⁹ Erhüman, s. 156.

²⁰ Bundan başka, düşen (kadük olan) 15.7.2005 tarih ve 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanunun 42. maddesinde de “Mahalli İdareler Halk Denetçisi” şeklinde yerel bir ombudsmanlık öngörülmüştü. Bu konuda bkz. Azrak, A.Ü. İdari Yargı Dışı Alternatif Uyuşmazlık Çözme Usulleri in Danıştay Başkanlığı 141. Yıl Sempozyumu, Ankara, 2009, s. 72. Bu çalışmada, ulusal ombudsmanlık üzerinde durulduğu için sadece konuya temas etmeyi uygun bulduk.

²¹ Bu karar için 1.11.2006 tarih ve 26333 sayılı Resmi Gazeteye bakınız.

Anayasa Mahkemesi, 25.12.2008 tarih ve E. 2006/140, K. 2008/185 sayılı kararıyla da 5548 sayılı Kanunun tümünü, Anayasanın 6., 87., ve 123. maddelerine aykırı görerek iptal etmiştir. Mahkeme, bu kararında, Anayasanın 123. maddesinde; idarenin bir bütün olduğunun belirtildiğini, bir kamu kurumu ya da kuruluşu kurulurken Anayasada öngörülen idari teşkilat yapısı dışına çıkılmaması gerektiğini, kamu kurum ya da kuruluşlarının söz konusu yapı dışında kurulmasının idarenin bütünlüğü ilkesiyle bağdaşmayacağını ifade etmiştir. Mahkeme, ayrıca, Anayasanın 87. maddesinde, T.B.M.M.’nin görev ve yetkilerinin sayıldığını, bunlar arasında Kamu Denetçiliği Kurumuna Başdenetçi ve denetçi seçme görev ve yetkisi tanınmadığı gibi adı geçen kurumla T.B.M.M. arasında bu seçime olanak verecek Anayasadan kaynaklanan doğal sayılabilecek bir ilişki bulunmadığını, dolayısıyla, söz konusu kanunun, Anayasanın 87. maddesine de aykırı olduğunu belirtmiştir. Mahkeme, son olarak, Anayasanın 6. maddesinde; hiç kimse veya organının kaynağını Anayasadan almayan bir Devlet yetkisi kullanamayacağını belirtildiği, buna karşın, Kamu Denetçiliği Kurumunun merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına aykırı olarak “*idare*” dışında kurulmasının ve T.B.M.M.’ne bağlanmasının Anayasanın 6. maddesine aykırılık oluşturduğu hususunu eklemiştir.²²

İşte, tüm bu anayasal sorunları aşabilmek için 12 Eylül 2010 tarihinde halkoylamasına sunulan mini Anayasa Paketinde “*ombudsmanlık*” kurumuna yer verilmiştir. Gerçekten de söz konusu paketin 8. maddesiyle, Anayasanın 74. maddesinin kenar başlığı “*VII. Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı*” şeklinde değiştirilmiş, 74. maddenin üçüncü fıkrası kaldırılmış ve söz konusu maddeye aşağıdaki fıkralar eklemiştir:

“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

²² Bu karar için 4.4.2009 tarih ve 27190 sayılı Resmi Gazeteye bakınız.

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.”

12 Eylül 2010 tarihinde yapılan referandumda seçime katılanların yaklaşık %58’i çoğunluğunun²³ “evet” oyu vermesiyle ombudsmanlık anayasal bir dayanağa kavuşmuş ve onun kurulmasının önünde var olan anayasal engel ortadan kalkmıştır. Anayasal engelin ortadan kalkması sonucunda ise 5548 sayılı Kanun hükümlerinin ezici çoğunluğuyla aynı hükümleri taşıyan yeni bir Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı²⁴ hazırlanmış ve 5 Ocak 2011 tarihinde Meclise sunulmuştur.²⁵ Bu tasarı halen T.B.M.M.’nin gündeminde bulunmaktadır.²⁶ Ancak, bu tasarı kanunlaşsa bile mevcut durumda ombudsmanlığın Türkiye’de etkin bir şekilde işleyebilme yetisi yoktur. Çalışmanın bundan sonraki kısmında bu konu üzerinde durulacaktır.

II- OMBUDSMANLIĞIN TÜRKİYE’DE ETKİN İŞLEYEBİLME YETİSİNİ ORTADAN KALDIRAN NEDENLER

Bu kısımda ombudsmanlığın Türkiye’de etkin bir şekilde işlerliğini ortadan kaldıran nedenleri iki başlık altında inceleyeceğiz. Bunlardan ilki, ombudsmanlığın olmazsa olmaz koşulu (conditio sine quo non), ikincisi ise Türkiye’ye özgü koşullar bakımından olacaktır. Tekrar belirtmek gerekir ki yapılacak bu açıklamalar, halen T.B.M.M. gündeminde bulunan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısının yasalaşacağı varsayımına bağlıdır.

²³ Bkz. Yüksek Seçim Kurulunun 846 sayılı Kararı, 23 Eylül 2010 tarih ve 27708 sayılı Resmi Gazete.

²⁴ Bundan sonra Tasarı olarak adlandırılacaktır.

²⁵ Tasarının tam metnine “basbakanlik.gov.tr” adresindeki “Kanun Tasarıları” kısmından ulaşabilmek olanaklıdır.

²⁶ 1.3.2011 tarihi itibarıyla.

1- Ombudsmanın Olmazsa Olmaz Koşulu Bakımından

Kanımızca, bir kuruma ombudsman niteliğini verebilmek için o kurumun Anayasa veya yasa da ombudsman (Türkiye’deki ismiyle Kamu Denetçiliği Kurumu) olarak adlandırılması yeterli değildir. Bir kuruma ombudsman niteliğini verebilmek için olmazsa olmaz üç koşul gereklidir. Bunlar; ombudsmanın bağımsızlığı, idareyi denetlemesi ve kararlarının hukuken bağlayıcı olmaması esaslarıdır.²⁷ Bu üç koşulu eş anlı olarak taşımayan bir kuruma ombudsman denilemez, olsa olsa yeni bir idari denetim türü denilebilir. Şimdi bu koşulları biraz daha yakından incelemek uygun olacaktır.

a- Ombudsmanın Bağımsızlığı

Ombudsmanın bağımsız bir kurum olması, ombudsmanlığın olmazsa olmaz şartıdır. Gerçekten de, yürütmeden ve idareden bağımsız olmayan bir kurumun kamu üzerinde denetim uygulaması durumunda bu denetimin idari denetimden farklı bir denetim olarak nitelendirilmesi olanaklı olmayacaktır. İşte bu yüzden “ombudsman denetimi” adı altında ayrı ve kendisine özgü bir denetimden söz edebilmek ancak yürütmeden ve idareden bağımsız olan bir kurum yaratmakla olanaklıdır.²⁸ Bu bağlamda, Fransa’da mediateur’un atanması, kayıtsız şartsız hükümetin takdirine bırakılmış olması²⁹ yüzünden, kanımızca, Fransa’da gerçek anlamda bir ombudsmanın bulunmadığını belirtmek gerekir.

Bir ombudsmanın bağımsız olabilmesi için onun atanması ve görevden alınmasının nitelikli çoğunlukla olması ve ombudsmanın Meclis dâhil hiç bir organa karşı bağımlı olmaması gerekir. Öncelikle ombudsmanın atanmasından işe başlamak gerekirse, 12 Eylül 2010 tarihinde halkoylamasına sunulan olan mini anayasa paketinin yukarıda belirtilen 8. maddesinde ombudsmanın üçüncü oylamada Meclis üye tamsayısının salt çoğunluğu (226 milletvekili) ile üçüncü oylamada salt çoğunluk sağlanamazsa bu oylamada en çok oy alan iki aday için dördüncü oylama yapılacağı, dördüncü oylamada en fazla oy alan adayın seçilmiş olacağı belirtilmiştir. Görüldüğü üzere, bu maddeyle-

²⁷ Bkz. Erhüman, s. 157 vd., biraz değişik bir şekilde, Oytan, M. Ombudsman Eli ile İdarenin Denetimi, Danıştay Dergisi, Sayı: 18-19, Ankara, 1975, s. 196.

²⁸ Erhüman, s. 158-159.

²⁹ Oytan, s. 207.

le ombudsmanın toplanmasında özel bir toplantı yeter sayısı aranmamakta, Meclisin normal toplantı yetersayısıyla (184 Milletvekili) toplanacağı, iş dördüncü oylamaya kalırsa 226 milletvekilinden aşağı sayıda oy alsa bile ombudsmanın seçilebileceği öngörülmektedir. Bu düzenleme tarzı, Türk siyasi yaşamında bir uzlaşma kültürünün olmaması olgusuyla birleşerek, iktidar partisi, eğer bir koalisyon hükümeti varsa koalisyonun büyük ortağı tarafından ombudsmanın seçilmesine yol açacaktır. Ombudsmanın iktidar partisi veya koalisyon hükümetinin büyük ortağı tarafından atanması durumunda ise ombudsman iktidara karşı bağımsız olamayacak, dolayısıyla, kurulmasının varlık nedenini “*raison d’état*” yitirecektir. Ombudsmanın yürütmeye, özellikle, iktidara karşı bağımsızlığını sağlayabilmek için Anayasanın Cumhurbaşkanının seçimini düzenleyen 102. maddesinin 31.5.2007 tarih ve 5678 sayılı Kanunun 5. maddesiyle değiştirilmeden³⁰ önceki durumuna benzer bir şekilde düzenlemeye gidilmesi gerekir. Konu oldukça önemli olduğundan biraz daha ayrıntı vermek isabetli olacaktır.

Ombudsmanın bağımsızlığını sağlamada temel koşul, onun seçilirken nitelikli bir çoğunlukla seçimini sağlayacak dizgenin oluşturulmasıdır. Bu bağlamda, ombudsman seçiminin ilk turunda, Anayasa Mahkemesinin, Cumhurbaşkanı seçiminde “367” kararı olarak bilinen 1.5.2007 tarih ve E.2007/45, K. 2007/54 sayılı kararında “*kısmen isabetli*”³¹ bir şekilde yorumladığı üzere, toplantı ve karar yetersayısının bütün oylamada TBMM üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu, bu bağlamda 367 olduğu şeklinde³² kaleme alınması uygun düşer.

Gerçekten de Anayasa Mahkemesi bu kararında haklı olarak, Anayasanın Meclis Başkanının seçimiyle ilgili 94. maddesinin 4. fıkrasında, Anayasanın 102. maddesinin üçüncü fıkrasında olduğu gibi dört

³⁰ Resmi adı “*Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun*” olarak adlandırılan bu düzenleme, 21.10.2007 tarihinde yapılan halkoylaması sonucu kabul edilmiş ve buna ilişkin Yüksek Seçim Kurulu Kararı 31.10.2007 tarih ve 26686 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır. Anayasada değişiklik öngören bu kanunla, Cumhurbaşkanının parlamento tarafından seçilmesi uygulamasına son verilmekte, onun halk tarafından seçilmesi esası getirilmektedir. Bu halkoylaması sonucu, Türkiye’nin “*parlamentar sistem*” olarak adlandırılan siyasi dizgesi “*başkanlı parlamenter sistem*”e dönüşmüştür.

³¹ Kısmen isabetli diyoruz çünkü bizce, Anayasanın 102. maddesi, 2007 yılında değiştirilmeden önce, Cumhurbaşkanlığı seçiminin dört turunda da “367” toplantı yetersayısının bulunmasını örtülü bir şekilde aramaktaydı.

³² 27.6.2007 tarih ve 26565 sayılı Resmi Gazeteye bakınız.

oylama ve seçilme yetersayısı olarak da TBMM üye tamsayısının, ilk iki oylamada üçte iki, üçüncü oylamada ise salt çoğunluğunun öngörülmesine karşın, bu maddede, 102. maddesinin 1. fıkrasına benzer biçimde “yetersayı” öngören bir kurala yer verilmediğini, Cumhurbaşkanının seçimine ilişkin 102. maddenin 1. fıkrasında, Cumhurbaşkanının TBMM üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ve gizli oyla seçileceği belirtilirken, 94. maddesinin 4. fıkrasında, Meclis Başkanının “gizli oyla” seçileceği vurgulandıktan sonra fıkranın devamında öngörülen karar yetersayısı ile seçileceğinin açıklandığını, bu farklı düzenleniş biçiminin 102. maddenin 1. fıkrasındaki “Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile ... seçilir” kuralının bilinçli olarak “toplantı yetersayısı”nı belirtmek amacıyla getirildiğini gösterdiğini, bu bağlamda, 102. maddede, dört oylamanın her birinde seçilebilmek için aranan karar yetersayılarının ayrı ayrı belirlenmesinin, birinci fıkra ile üçüncü fıkra arasına otuz günlük seçim takviminin düzenlendiği ikinci fıkranın konularak birinci ve üçüncü fıkraların birbirinden ayrılmasının da 102. maddenin bu anlam ve içerikle yorumlanması gerektiğini ortaya koyduğunu, bir kuralın yorumunda sağlıklı bir sonuca ulaşılabilmesi için onun lafzı kadar amacının da gözetilmesi gerektiğini, 102. maddedeki düzenlemeyle, Cumhurbaşkanı seçiminde Mecliste olabildiğince nitelikli bir uzlaşma sağlanmasının amaçlandığının açık olduğunu, nitekim, ikinci fıkroda otuz günlük seçim takviminde adaylık süresinin on günle sınırlandırılması, kalan yirmi günde yapılacak dört oylamanın ilk ikisinde adaylardan birinin seçilebilmesi için üye tamsayısının üçte iki çoğunluğunun oyunun aranması, dördüncü oylamaya, üçüncü oylamada en çok oy alan iki adayın katılabilmesi, bu oylamada da yarışan iki aday arasında üye tamsayısının salt çoğunluğunun adaylardan biri üzerinde sağlanarak Cumhurbaşkanının seçilememesi halinde, TBMM seçimlerinin derhal yenilenmesi yoluna gidilmesinin, Cumhurbaşkanı seçiminde uzlaşmanın temel alındığını gösterdiğini, Cumhurbaşkanının seçimi sürecinde ilk oylamada uzlaşmanın sağlanmasının, 102. maddenin 1. fıkrasındaki “Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ... ile seçilir” kuralının toplantı yetersayısını da kapsamıyla olanaklı olduğunu, aksi halde, üçüncü fıkradaki birinci ve ikinci oylamaların anlamsız hale geleceğini, üçüncü ve dördüncü oylamalarda üye tamsayısının salt çoğunluğu ile Cumhurbaşkanı seçilebileceği için

bir uzlaşmaya da gerek kalmayacağını, üçüncü fıkrada öngörülen üçüncü ve dördüncü oylamalarda, TBMM'nin, adaylardan birini üye tamsayısının salt çoğunluğunun oyuyla seçebilme olanağı karşısında, Mecliste salt çoğunluğa sahip parti ya da partilerin, birinci ve ikinci oylamada üçte iki çoğunlukla aranan uzlaşmaya sıcak bakmayabileceklerini, bu durumun, Anayasanın, Cumhurbaşkanı seçiminin uzlaşmaya dayanması amacıyla bağdaşmadığını belirtmiştir.

Anayasa Mahkemesinin bu kararına “*ek gerekçe*” yazan Serruh Kaleli ise; Anayasanın 96. maddesindeki genel toplantı yeter sayısı kuralının daha çok görüşmeyi zorunlu kılan toplantı ve karar süreçleri için düşünülmüş, başka bir deyişle, oylamadan önce görüşmeye-müzakereye katılıp katılmama ile ilgili yeter sayı olduğunu, oysa Cumhurbaşkanlığı seçiminde, görüşmenin, müzakere olmayıp doğrudan seçim oylaması olduğu, bu oylamada önemli olan kavramın “*oylamaya katılma*” şeklinde tecelli ettiğini, bunun toplantı ve karar nisabı olarak ayrılması oylama sürecinin doğasına aykırı olduğunu, ilk iki oylamada Meclis üye tamsayısının en az üçte iki çoğunluğunun Cumhurbaşkanı seçimine katılmasının gerekli olduğunu belirtmiştir. Bu karara bir başka “*ek gerekçe*” yazan Osman Alifeyyaz Paksüt; parlamento üye tamsayısının üçte ikilik çoğunluğu Cumhurbaşkanı seçimini yapmak yönünde irade beyanı ortaya koymuş, bir başka deyişle, ilk iki oylamada, üçte ikilik toplantı yetersayısının sağlanmış ise dört turlu oylama dizgesinin işlerlik kazanacağını, aksi halde, parlamentoda temsil edilen Millet iradesinin Cumhurbaşkanı seçimini yapmak yerine genel seçime gitmek yönünde tecelli ettiğini kabul etmek gerekeceğini, bu nedenlerle, ilk iki turun gerekli toplantı yeter sayısı sağlanmadan yapılmış sayılması ve doğrudan üçüncü tura geçilerek, seçimin salt çoğunlukla sonuçlandırılması olanaklı olmadığını ortaya koymuştur. Kanımızca, gerek KALELİ gerekse PAKSÜT'ün görüşleri kısmen isabetlidir, çünkü Anayasanın bu maddesinin bütünsel olarak değerlendirilmesi sonucunda, dört turlu oylama dizgesinin tümünde toplantı yetersayısının “367” olarak arandığı şeklinde bir yorum yapılması gerekmektedir.

Siyasal partileri ombudsman seçiminde uzlaşmaya zorlayabilmek ve bu bağlamda ombudsmanın bağımsızlığını oluşturabilmek açısından, Anayasanın 102. maddesinin 2007'den önceki halinden farklı olarak onun seçiminin dört turunda da Meclis üye tamsayısının en 2/3'ünün

katılımı aranmalı, buna karşın, ombudsman seçimini çıkmaza sokmamak açısından karar yetersayısı farklı bir şekilde düzenlenmelidir. Kısacası, Anayasanın ombudsman seçimi somut olarak şu şekilde düzenlemelidir:

“Başkamusay, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile ve gizli oyla seçilir. Başkamusay seçiminde Meclisin bütün turlarda toplantı yetersayısı asgari 2/3’tür.

Başkamusay’ın görev süresinin dolmasından otuz gün önce veya makamının boşalmasından on gün sonra Başkamusaylık seçimine başlanır ve seçime başlama tarihinden itibaren otuz gün içinde sonuçlandırılır. Bu sürenin ilk on günü içinde adayların Meclis Başkanlık Divanına bildirilmesi ve kalan yirmi gün içinde de seçimin tamamlanması gerekir.

Her bir oylamada Meclis üye tamsayısının en az 2/3 çoğunluğu ile toplanılacak ve asgari üçer gün ara ile yapılacak oylamaların ilk ikisinde üye tamsayısının üçte iki çoğunluk oyu sağlanamazsa üçüncü oylamaya geçilir, üçüncü oylamada üye tam sayısının salt çoğunluğunu sağlayan aday başkamusay seçilmiş olur. Bu oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğu sağlanamadığı takdirde üçüncü oylamada en çok oy almış bulunan iki aday arasında dördüncü oylama yapılır, bu oylamada da Meclis üye tamsayısının salt çoğunluğu ile başkamusay seçilemediği takdirde derhal Türkiye Büyük Millet Meclisi seçimleri yenilenir.

Seçilen yeni başkamusay göreve başlayıncaya kadar görev süresi dolan başkamusayın görevi devam eder.”

Yukarıda belirtildiği üzere ombudsmanın bağımsızlığını sağlayacak bir başka koşul, onun görevden alınmasının nitelikli çoğunlukla olmasıdır. Bu bağlamda, ombudsman, usul ve şekilde paralellik ilkesi gereğince atanmasındaki usul ve şekle göre görevinden alınabilmelidir. Hâlbuki Tasarıda, bu esasa aykırı düzenlemeler öngörmüştür. Gerçekten de, Tasarının 15. maddesinde; başdenetçinin veya denetçilerin 10. maddede sayılan nitelikleri taşımadıklarının sonradan anlaşılması veya seçildikten sonra kaybetmeleri halinde, bu durumun Adalet Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan

Karma Komisyonca³³ saptanmasını takiben başdenetçinin görevinin sona ermesine Meclis Genel Kurulu tarafından görüşmesiz karar verileceği, denetçinin görevinin sona ermesine ise Komisyon tarafından karar verileceği, seçilmeye engel bir suçtan dolayı kesin hüküm giyen veya kısıtlanan başdenetçi hakkındaki kesinleşmiş mahkeme kararının T.B.M.M. Genel Kurulunun denetçi hakkındaki kesinleşmiş mahkeme kararının Komisyonun bilgisine sunulmasıyla, başdenetçi veya denetçi sıfatının sona ereceği ifade edilmiştir. Tasarının 10. maddesinde ise, başdenetçi veya denetçi seçilebilmek için, Türk vatandaşı olmak, seçimin yapıldığı tarihte başdenetçi için 50, denetçi için 40 yaşını doldurmuş olmak, dört yıllık eğitim veren hukuk, siyasal bilgiler, iktisadi ve idari bilimler, iktisat ve işletme fakültelerinden veya bunlara denkliği kabul edilmiş yabancı öğretim kurumlarından mezun olmak, mesleği ile ilgili olarak kamu kurum veya kuruluşlarında veya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında kayıtlı olarak ya da özel sektörde en az on yıl çalışmış olmak, kamu haklarından yasaklı olmamak, başvuru sırasında herhangi bir siyasi partiye üye olmamak,³⁴ Türk Ceza Kanununun 53. maddesinde belirtilen süreler geçmiş olsa bile kasten işlenen bir suçtan dolayı altı ay veya daha fazla süreyle hapis cezasına ya da affa uğramış olsalar bile bir takım suçlardan hükümlü olmamak koşulları aranmıştır.

Ombudsmanın görevden alınmasına ilişkin bu hükümlerin son derece sakıncalı olduğunu düşünmekteyiz. Bir kere, ombudsmandan memnun olmayan bir iktidar, Meclisteki çoğunluğuna güvenerek ombudsmanı kolaylıkla görevden alabilir. İkinci olarak, bu hükümlerle ombudsmana savunma hakkı bile verilmeden onun görevden alınma-

³³ Bundan sonra Komisyon olarak adlandırılacaktır.

³⁴ Bu hüküm son derece isabetsiz bir hükümdür. Bir kere, kişi cam bir fanus içerisinde yaşamadığına göre onun başvuru sırasında siyasi partiyle ilişkisinin kesilmesi doğru değildir. Kişi, yalnızca, ombudsman seçildiği takdirde partiyle ilişkisi kesilmelidir. Diğer yandan, bu hüküm yüzünden bir siyasi partiye mensup milletvekilinin ombudsman olabilme olanağı neredeyse elinden alınmaktadır. Çünkü bir milletvekili ombudsman olabilmek için başvuru yaparsa partisinden istifa etmek zorunda kalacaktır ki bunun uygulamada kolay kolay gerçekleşmeyeceği ortadadır. Hâlbuki ombudsmanlık görevini hakkıyla yapabilecek bir milletvekilinin partisinden istifa etmeksizin ombudsman olabilmesi teşvik edilmelidir. Bu yüzden, başkamusay seçilen kimsenin varsa partisiiyle ilgisinin kesileceği ve T.B.M.M. üyeliğinin sona ereceğinin benimsenmesi esası daha uygun olacaktır.

sının önü açılmaktadır. Hâlbuki savunma hakkı kutsal³⁵ ve en temel bir insan hakkı olduğundan savunmasına fırsat bile verilmeden onun görevinden alınması vahim bir hatadır. Üçüncü olarak, Tasarının 10. maddesinde, Türk Ceza Kanununun 53. maddesinde belirtilen süreler geçmiş olsa bile kasten işlenen bir suçtan dolayı altı ay veya daha fazla süreyle hapis cezasına ya da affa uğramış olsalar bile bir takım suçlardan hükümlü olan bir kimsenin ombudsman olma olanağı ortadan kaldırılmaktadır. Türk mevzuatında bu şekilde hükümlere yer verilerek bu tür bir suçtan dolayı mahkûm edilen kimseler hakkında adeta onun sağlığında “*medeni ölüm*” (civil dead) fermanı verilmektedir. Kişi bir suçtan mahkûm edildiğinde cezasını çektiği veya çekmiş sayıldığı kabul edildiğine göre bu şekildeki bir kişiye ilave cezaların verilmesi doğru değildir. Öte yandan, genel af, mahkûmiyeti bütün sonuçları ile birlikte ortadan kaldırdığına göre genel afla suçu ortadan kaldırılan bir kimsenin ombudsman olamaması genel affın doğasına aykırıdır.

Ombudsmanın bağımsızlığını sağlayacak bir başka yol, onun görev süresinin iktidarın görev süresinden farklı olarak daha uzun bir şekilde saptanması ve bir daha seçimine olanak sağlanmamasıdır. Hâlbuki Tasarıda bunun tam tersi bir durum öngörülmektedir. Gerçekten de, Tasarının 14. maddesinin 1. fıkrasında, başdenetçi ve denetçilerin görev sürelerinin dört yıl olduğu belirtilmekte, 3. fıkrasında ise bir dönem başdenetçi veya denetçi olarak görev yapan bir kimsenin sadece bir dönem daha başdenetçi veya denetçi seçilebileceği ifade edilmektedir. Bu bağlamda, ombudsmanın bağımsızlığını sağlayabilmek için başkamusayın yedi yıllık bir süre için seçilmesi ve bir kimsenin iki defa başkamusay seçilemeyeceği esasının benimsenmesi uygun düşer. Çünkü ikinci defa seçimine olanak sağlanan bir başkamusay, iktidara yaranmak için kamusal denetimini hakkıyla yerine getirmeyebilir.

Ombudsmanın bağımsızlığını sağlayacak diğer bir yol, onun, T.B.M.M. dâhil hiç bir organa bağlı olmamasıdır. Hâlbuki Tasarıda bunun tam tersi bir yol izlenmiştir. Gerçekten de, Tasarının 4. maddesinde; Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı, kamu tüzel kişiliğini haiz, özel bütçeli ve merkezi Ankara’da bulunan Kamu Denetçiliği Kurumunun kurulmuş olduğu belirtilmektedir. Ombudsmanın T.B.M.M.’ne

³⁵ Savunma hakkı kutsaldır, çünkü Cenabı Allah bile Hz. Âdem’i Cennetten kovmadan önce ona savunma yapma olanağı sağlamıştır.

bağlı olması son derece sakıncalıdır. Gerçekten de, Erhüman'ın isabetli olarak belirttiği üzere, ombudsman, salt idare karşısında değil, seçilmesi ve görevden alınması dışında parlamento karşısında da bağımsız olan bir kurumdur. Ombudsman yetkisini her zaman parlamentodan almasına karşın, incelemelerinde parlamento karşısında da bağımsızdır. Parlamento onu seçebilir ve görevden alabilir ancak ona herhangi bir emir veya talimat veremez.³⁶ Oytan ise daha açık bir deyişle, ombudsmanın, parlamento tarafından seçilmesine rağmen, onun karşısında bağımsız olduğunu, hiç bir makam, merci ve kişiden emir ve talimat almayacağını, mutlak bir bağımsızlığa ve tarafsızlığa sahip olduğunu, yılsonunda, parlamentoya yıllık bir rapor vererek o yıl içerisinde yaptığı faaliyetleri genel olarak açıklayacağını, bunun yanında, önemli saydığı sorunlar hakkında ayrıca özel raporlar verebileceğini ifade etmektedir.³⁷

Ombudsmanın T.B.M.M.'ne bağlı olarak kurulması yüzünden, Tasarının 12. maddesinin de bir önemi bulunmamaktadır. Bu maddede; hiç bir organ, makam, merci veya kişinin Başdenetçi ve denetçilere görevleriyle ilgili olarak emir ve talimat veremeyeceği, genelge gönderemeyeceği, tavsiye ve telkinde bulunamayacağı ifade edilmiştir. Bu hükmün, kâğıt üzerinde kalıp uygulamaya geçmeyeceği ortadadır. Çünkü ombudsmanın bağımsız olduğunun belirtilmesiyle ombudsman bağımsızlık kazanamaz. Onun bağımsız olabilmesi için uygulamada gerçekten bağımsız olduğunun görülmesi gerekir. Ombudsman T.B.M.M. Başkanlığına bağlı olarak kurulduğuna ve Başkan da büyük bir olasılıkla iktidar partisinden seçileceğine göre, iktidarın uygulamalarını eleştiren bir ombudsmanın T.B.M.M. Başkanı tarafından sıkıştırılabileceğini, hatta azarlanabileceğini söylemek olanaklıdır.

Ombudsmanın bağımsızlığını sağlayacak son bir yol; ona göreviyle ilgili yapmış olduğu faaliyetlerden dolayı mutlak bir dokunulmazlığının sağlanmasıdır. Tasarıda bu esasa uygun hüküm getirilememiştir. Gerçekten de Tasarının 31. maddesinde, başdenetçi ve denetçilerin görevleri sebebiyle bir suç işledikleri öne sürüldüğü takdirde haklarında ceza soruşturması ve kovuşturması yapılabilmesinin T.B.M.M. Başkanının iznine bağlı olduğu, izin verilmesi veya verilmemesine ilişkin karara itiraz merciinin Danıştay'ın ilgili dairesi olduğu, başdenetçi ve denetçiler hakkındaki hazırlık soruşturmasının Yargıtay Cumhuriyet

³⁶ Erhüman, s. 159 dip not 10.

³⁷ Oytan, s. 196-197.

Başsavcısı tarafından yapılacağı, açılacak kamu davasının Yargıtay'ın ilgili ceza dairesinde görüleceği, temyiz merciinin Yargıtay Ceza Genel Kurulu olduğu, bu maddede hüküm bulunmayan hususlarda 2.12.1999 tarih ve 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun hükümlerinin uygulanacağı, ağır ceza mahkemesinin görev alanına giren suçlara ilişkin suçüstü hâlinin genel hükümlere tabi olduğu ifade edilmiştir. Görüldüğü üzere, bu maddede getirilen hükümle başdenetçi ve denetçilerin görevleriyle ilgili suçlar! nedeniyle T.B.M.M. Başkanının izniyle kolayca yargılanmasının önü açılmıştır. Bu tutumu doğru olarak kabul etmek olanaksızdır.

Yukarıda belirtildiği üzere, kanımızca, ombudsman olarak kabul edilemeyecek olan Fransa'da arabulucukla (mediatör) ilgili 3 Ocak 1973 tarih ve 73-6 sayılı Kanunun 3. maddesinde arabulucuya bile tanınan dokunulmazlık dikkate alınırsa Tasarının 31. maddesinin isabetsizliği daha da artmaktadır. Gerçekten de Fransızların konuyla ilgili yasasının bahsedilen maddesinde; mediatörün görevinin ifası sırasında yaptığı işlemlerden veya söylediği sözlerden dolayı kovuşturulamayacağı, aramaya tabi tutulamayacağı, tutuklanamayacağı ve mahkûm edilemeyeceği ifade edilmiştir. Bu hükümle, arabulucunun görevini yaparken hiçbir endişe ve korkuya kapılmaması sağlanmış, onun tam bir bağımsızlıkla çalışması için geniş bir dokunulmazlık öngörülmüştür.³⁸ Bu bağlamda, ombudsmanın tam anlamıyla bağımsızlığını sağlayabilmek için başkamusay ve kamusay için görev suçunun kabul edilmemesi, görevi dışındaki suçlarda ise genel hükümlere başvurma dışında başka bir yolun kabul edilmemesi uygun olacaktır.

b- Ombudsmanın İdareyi Denetlemesi

Aslında, özü itibarıyla ombudsman, yurttaşların şikâyetleri nedeniyle çeşitli kamu idarelerinin idari faaliyetlerini denetleyen bir otoritedir. Onun yetki alanı ülkeden ülkeye değişmektedir. Örneğin, Finlandiya ve İsveç'te ombudsmanın yargı yerlerini de denetleme yetkisi olmasına karşın, Norveç ve Danimarka ombudsmanın böyle bir yetkisi bulunmamaktadır.³⁹ Tasarıda ombudsmanın idareyi denetlemesi esasından bazı sapmalar görülmektedir.

³⁸ Oytan, s. 207.

³⁹ Altuğ, Y. Vatandaş İdarenin Yetki Tecavüzlerine Karşı Koruyan <<Ombudsman>> Müessesesi, Yargıtay 100. Yıl Armağanı, Ankara, 1968, s. 151.

Gerçekten de Tasarının “(k)urumun görevi” başlıklı 5. maddesinde; Kurumun, idarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, Türkiye Cumhuriyetinin Anayasada belirtilen nitelikleri çerçevesinde, idarenin her türlü işlem ve eylemleri ile tutum ve davranışlarını; adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygı, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevli olduğu, bununla birlikte, Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile re’sen imzaladığı kararlar ve emirler, yasama ve yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemlerin Kamu Denetçiliği Kurumunun görev alanı dışında olduğu belirtilmiştir.

Tasarının bu maddesinde Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile re’sen imzaladığı kararlar ve emirlerin, yasama ve yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemlerin Kamu Denetçiliği Kurumunun görev alanından çıkartılması yerinde olmamıştır. Kamu Denetçiliği Kurumunun görev alanı belirlenirken iki yaklaşım esas alınabilir. Bunlardan birincisi organik yaklaşım, diğeri ise iş görüsel (functional) yaklaşımdır. Organik yaklaşımın esas alınması durumunda, sadece “idari teşkilat” içerisinde yer alan organlar tarafından yapılan işlem, eylem ve davranışlar kurumun denetim alanı içerisinde olacak, iş görüsel yaklaşımda ise ister idari teşkilat içerisinde yer alsın isterse yer almasın yapılan işlem idari işlem, eylem veya davranış niteliğinde ise ombudsmanlığın görev ve yetkisi içerisinde olacaktır. Bunlardan iş görüsel yaklaşım, Türk hukukunda yerleşik olan dizgeye daha uygun düşmektedir.⁴⁰ Bu çerçevede; yargı organlarının yargısal kararları ile Türkiye Büyük Millet Meclisinin yasama faaliyetleri ve Cumhurbaşkanının temsil işleri Kamu Denetçiliği Kurumunun görev ve yetki alanından çıkartılmalı, bu organların idari tasarruf ve davranışları söz konusu kurumun görev ve yetki alanına sokulmalıdır.

c- Ombudsmanın Kararlarının İdareyi Bağlayıcı Olmaması

Yukarıda belirtildiği üzere, ombudsman kurumunun temel özelliklerinden birisi, onun resmi bir yaptırım yetkisinin bulunmamasıdır. Daha açık bir deyişle, bu kurumun, soruşturma açmak, eleştirmek, İdarenin aksayan yönlerini kamuoyuna açıklamak gibi yetkileri bulunmasına karşın, söz konusu kötü davranış ve işleyişleri düzeltmek yetkisi

⁴⁰ Erhüman, s. 170.

yoktur.⁴¹ Gerçekten de, ombudsmanın geniş faaliyet alanı ve serbestisi bulunsa da onun tipik bir özelliği, bağlayıcı hiç bir karar alma yetkisinin bulunmamasıdır. Daha açık bir deyişle, ombudsman, sorunu her türlü yöntemle incelemesine, gerçek durumu saptamasına, vardığı sonuçlarını, görüşlerini ve eleştirilerini idareye bildirmesine; İdareden tutumunu veya davranışlarını değiştirmesini isteyebilmesine, yüksek prestij ve nüfuzunu kullanabilmesine karşın, bağlayıcı nitelikte kararlar alamamakta, İdareyi mahkûm edememekte, bir idari işlem veya eylemi iptal edememekte, bir memuru hakkında kendisi disiplin cezası uygulayamamaktadır. Ancak, bir memurun veya yargıcın hata yaptığı kanısına varırsa, o memura veya yargıca kovuşturma yapılması için durumu disiplin ya da ceza yargısı yerlerine bildirebilmektedir. Aslında, İdarenin ve kamu görevlilerinin ombudsmandan son derece çekinmelerinin ana nedenini, onun denetlediği idare birimi hakkında rapor hazırlayıp parlamentoya sunması olgusu oluşturur. Ombudsmanın girişimlerini, soruşturmalarını, denetimlerini açıkladığı, aksaklıklara işaret ettiği, eleştiri ve ithamlarını sıraladığı ve son derece etkili olan bu raporlarda yer almak hiç bir idari birimin hoşuna gitmez, çünkü söz konusu raporlarda yer alan idari birimler, önce parlamentonun ilgili komisyonunda daha sonra ise genel kurulda ağır eleştirilere tabi tutulmaktadır. Daha sonra ise rapor kamuoyuna açıklanmakta, yapılan eleştirileri kendisine mal eden basın da soruna el atıp söz konusu birimleri eleştirmektedir.⁴²

Kanımızca, Türkiye’de gerçek anlamda bir ombudsmanlık kurumu kurulmasının önündeki en büyük engel, “*tavsiye edici*” bir nitelik gösteren ombudsmanın kararlarına uyumun neredeyse yok denecek ölçüde az olacağıdır. Gerçekten de, Anayasanın 138. maddesinin son fıkrasında ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 28. maddesinde mahkeme kararlarının bağlayıcı olduğu açıkça belirtilmesine ve yargı kararlarına uymamak 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu’nun (TCK) 257. maddesinin 1. ve 2. fıkraları gereğince “*görevi kötüye kullanma suçu*” oluşturmaya karşın⁴³ uygulamada özelleştirmeyi iptal eden

⁴¹ Oytan, s. 196.

⁴² Oytan, s. 198.

⁴³ Konuyla ilgili geniş bilgi için bkz. Erkut, C. İdari Yargı Kararlarının Uygulanmasını Güçlendirici Mekanizmalar in Danıştay Başkanlığı 141. Yıl Sempozyumu, Ankara, 2009, s. 32-38. Bununla birlikte, Erkut, çalışmasının 37. sayfası ve dipnot 38’de TCK’nun 257. maddesi yerine 157. maddesinden bahsetmedir ki bunun bir basım hatası olduğunu düşünmek istiyoruz.

yargısal kararlar ile üst kademe yöneticilerinin görevden alınması iptalle sonuçlanan yargı kararlarının gereğini yerine getirmemek yönünde adeta bir milli birlik ve beraberlik! sağlanmıştır. Kısacası, yargı kararlarının uygulanmasını sağlamak için güçlü bir düzenek oluşturulmasına rağmen uygulamada ters yönlü bir eğilim doğmuştur. Ombudsmanın kararlarının doğası gereği “zorlayıcı” nitelik taşınamaması durumunun ise uygulamada nasıl bir berbat duruma yol açacağını, ombudsmanlığı gereksiz bir kuruma, bir başka deyişle, boşa çalışan bir teşkilat kimliğine büründüreceğini kestirebilmek zor değildir.

Ombudsmanın gerçek anlamda idari yargıda açılan dava sayısını azaltabilmesi, teknik ve hukuki bir deyişle, idari yargıya alternatif bir uyuşmazlık yöntemi olabilmesi için “tazminat” konusunda idareye öneride bulunması esasının kabul edilmesi gerekir.⁴⁴ Ombudsmanın yapacağı tazminat konusundaki önerinin idare tarafından kabul edilmesi açısından hukuksal bir engel bulunmaktadır. Gerçekten de, 10.12.2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 34. maddesinin 2. fıkrasında; mali yıl içinde ödeme emri belgesine bağlandığı halde, hak sahibinin talep etmemesi veya başka nedenlerle ödenmeyen tutarların, bütçeye gider yazılarak emanet hesaplarına alınacağı ve buradan ödeneceği, ancak hesaba alındığı mali yılı izleyen beşinci yılsonuna kadar talep edilmeyen emanet hesaplarındaki tutarların bütçeye gelir kaydedileceği, gelir kaydedilen tutarların ise mahkeme kararı üzerine ödeneceği belirtilmiştir. Görüldüğü üzere 5018 sayılı Kanun, yalnızca mahkeme ilamlarına dayalı kamusal borçların ödeneceği esasını benimsemiştir. Bu bağlamda, ombudsmanın tazminata yönelik kararı idare tarafından kabul edilse bile ödenebilme olanağı yoktur. Çünkü Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununda gösterilmeyen bir ödeme türünün yapılması, harcamayı yapan kamu görevlilerini sorumlu kılar. Bu açıdan, kamusaylığın ödenmesine karar verdiği tazminatların ilgili kişiye ödenebileceği⁴⁵ doğrultusunda Tasarıya bir hüküm konulması isabetli olacaktır.

⁴⁴ Krş. Alaska Ombudsmanı Dean Cothrer’in yukarıda belirtilen konuşması.

⁴⁵ Dikkat edilirse “ödenecği” ibaresi yerine “ödenebileceği” ibaresini kullanıyoruz. Çeşitli defalar belirtildiği üzere, eğer, kararları bağlayıcı bir nitelik kazanırsa ombudsman olmaktan çıkar. Çünkü dünyanın hiç bir ülkesinde ombudsmanın resmi olarak bağlayıcı karar alma yetkisi yoktur. Ayrıca, bu konuda bkz. Gammeltoft-Hansen, H. Ombudsman Kavramı, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 29, Sayı 3, Eylül 1996, s. 195.

2- Türkiye’ye Özgü Koşullar Bakımından

Yukarıda ombudsmanın olmazsa olmaz koşullarının yerine getirilmesi bakımından Türkiye’de kamusalığın etkin bir şekilde işleyemeyeceği ifade edilmişti. Buna ilave olarak, Türkiye’ye özgü koşullar bakımından da ombudsmanın etkin bir şekilde işlememesine yol açacak engeller bulunmaktadır. Sırasıyla bu engelleri incelemek uygun olacaktır.

a- Devlet Denetleme Kurulunun Kaldırılabilmesi

Anayasanın 108. maddesinde; idarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla, Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak Kurulan Devlet Denetleme Kurulunun, Cumhurbaşkanının isteği üzerine, tüm kamu kurum ve kuruluşlarında ve sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü kuruluştaki, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşlarında, kamuya yararlı derneklerle vakıflarda, her türlü inceleme, araştırma ve denetlemeleri yapacağı, Silahlı Kuvvetler ve yargı organlarının Devlet Denetleme Kurulunun görev alanı dışında olduğu, Devlet Denetleme Kurulunun üyeleri ve üyeleri içinden Başkanı, kanunda belirlenen nitelikteki kişiler arasından Cumhurbaşkanınca atanacağı, Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işlerinin kanunla düzenleneceği ifade edilmiştir.

Görüldüğü üzere, Devlet Denetleme Kurulu sadece Cumhurbaşkanının emir ve talimatıyla harekete geçmekte ve kişilerin şikâyet ve başvurularına kapalı bir kuruluş niteliğini taşımaktadır. Bu bağlamda, Azrak’ın isabetli olarak belirttiği üzere Devlet Denetleme Kurulunun ombudsmanlıkla yakından veya uzaktan bir ilgisi bulunmamaktadır.⁴⁶ Kurulduğundan bu yana etkin bir şekilde çalışamayan ve denetim hizmetlerinde çok başlılığa yol açan Devlet Denetleme Kurulu, kamusalı kurumunun kurulması üzere daha da verimsizleşecek ve söz konusu çok başlılık daha da katmerleşerek, ombudsmanın faaliyetlerini de etkisizleştirecektir. Eğer, 12 Eylül 2010 tarihinde yapılan anayasa değişikliğiyle, Devlet Denetleme Kurulu kaldırılabilse ve Kurulun Anayasada yer aldığı 108. maddede ombudsmanlık düzenlenebilseydi oldukça isabetli hareket edilmiş olurdu.

⁴⁶ Azrak, s. 73.

b- Bürokrasi Kültürü ve Ortamı Bakımından

Kanımızca, ombudsmanın etkin bir şekilde çalışabilmesinin temel koşulu, uygun bir bürokratik kültür ve ortamın bulunmasıdır. Hâlbuki Türk kamu idaresi, ne İsveç idaresi gibi her tarafı görünen camdan bir bina içerisinde çalışmaya alışıktır ne de İngiliz idaresi gibi kendi bünyesi dışından gelen istemlere uyup bilgi vermeye alışıktır.⁴⁷ Bu durumun ombudsmanın faaliyetlerini ne kadar güçsüzleştireceği ortadadır.

Bu bağlamda, ombudsmanın faaliyetlerini etkinsizleştiren temel faktör; Türk bürokrasisinin “gizlilik” ve “kapalılık” kültürü altında faaliyetlerini yürütüyor olmasıdır. Zaten, bürokraside görülen görevi kötüye kullanma ve yolsuzluk olaylarının bir kısmı da söz konusu kültür altında gizlenmektedir. Bu durumun, ombudsmanın etkin bir şekilde işleyebilmesi bakımından ne kadar büyük bir tehlike doğuracağı ortadadır.

İkinci olarak, Türk bürokrasisi, mevzuata ve bu arada mevzuat olarak kabul edilemeyecek olan ve idarenin iç işlerini göstermesi veya bir hukuk normunu yorumlaması gereken genelge, tamim, sirküler gibi İdarenin iç işlemlerine büyük önem vermekte, mevzuatta veya söz konusu iç işlemlerde bulunmayan hiç bir şeye değer vermeme eğilimini taşımaktadır. Gerçi, bu sorun, salt Türkiye’ye özgü bir sorun olarak durmamakta, bunun yanında, derin ve sağlam bir bürokrasi kültürü olan ülkelerde örneğin, Finlandiya’da da bulunmaktadır. Gerçekten de, Finlandiya’da önceki ombudsman yardımcılarında Pirkko K. Koskinen; aranan bir suçlu sanısıyla yakaladığı ve tutukladığı bir şahıs için polise özür dilemesini salık vermiştir. Bunun üzerine polis, ombudsman yardımcısının bu istemine nezaketsiz ve kaba bir yanıt vererek, haksız yere yaptığı bir işleminden dolayı herhangi bir kimseye karşı özür dilenmesini gerektiren bir hukuk kuralının bulunduğu konusunda bilgisinin olmadığını ileri sürmüştür.⁴⁸

Türk bürokrasinin bu yapısının ombudsmanın faaliyetlerini etkinlikten oldukça uzak bir konuma getireceği düşüncesindeyiz. Bu bü-

⁴⁷ Krs. Oytan, s. 213.

⁴⁸ Report of The Finnish Parliamentary Ombudsman 1997 A Summary, Helsinki, 1998, s. 17.

rokratik kültür ve ortamı kırabilmek, dolayısıyla ombudsmanı etkin bir konuma getirebilmek için ombudsmanlık hakkında çıkartılan yasanın yürürlüğe girişı, kanımızca en az iki yıl ertelenmeli ve bu zaman zarfında bürokrasi ve halk sürgit bir şekilde eğitim ve öğretime tabi tutulmalıdır.

c- Etkin Bir Bilgi ile Belge İsteme ve Elde Etme Düzenineğinin Kurulamaması

Tasarı, Kamu Denetçiliğı Kurumunun İdareden etkin bir şekilde bilgi ve belge isteme ile elde etme düzenineğı kuramamıştır. Bu durum ombudsmanın faaliyetleri bakımından büyük bir sakınca doğuracağı ortadadır. Gerçekten de, Tasarının 18. maddesinin 1. fıkrasında; Kurumun inceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak istediğı bilgi ve belgelerin, bu isteğın tebliğ edildiğı tarihten itibaren otuz gün içinde verilmesinin zorunlu olduğı, bu süre içerisinde istenen bilgi ve belgeleri haklı bir neden olmaksızın vermeyenler hakkında Başdenetçi veya denetçinin başvurusu üzerine ilgili merciin disiplin soruşturması açacağı, 2. fıkrasında ise; devlet sırrı veya ticari sır niteliğindeki bilgi ve belgelerin, yetkili mercilerin en üst makam veya kurulunca gerekçesi belirtilmek suretiyle verilmeyebileceğı ifade edilmiştir.

Yukarıda belirtildiğı üzere Türk bürokrasisi yaygın bir şekilde sır veya kapalılık kültürünün etkisi altında bulunduğundan devlet sırrı veya ticari sır niteliğindeki bilgi ve belgelerin, yetkili mercilerin en üst makam veya kurulunca gerekçesi belirtilmek suretiyle verilmeyebileceğinin madde metninde bulunması yüzünden kamu denetçiliğı kurumu idareden gerekli bilgi ve belgeyi elde etmesinde büyük sıkıntılarla karşılaşacaktır. İdareden gerekli bilgi ve belge edilememesi durumunda ise ombudsmanlığın etkin bir şekilde çalışması ham bir hayal olmaktan öteye geçemeyecektir. Aslında, ombudsmanın istediğı bilgi ve belgenin verilmeyebileceğinin öngörölmesinin, kanımızca, hiç bir rasyonel temeli yoktur. Gerçekten de yetkileri sınırlı olan İngiliz Parlamento Komiserine, yargısal işlemlerde Kraliyet imtiyazına dayanılarak bilgi ve belgenin verilmemesi esası uygulanmamakta, komiser, kabine işlemleri dışında, milli savunma sırrı dâhil olmak üzere kamu yararına aykırı olan her türlü dokümanı inceleyebilecektir. Tanınan bu serbesti, Parlamento Komiserinin faaliyetlerini, kanıtlar ile sıkı sıkıya bağılı olan

yargıçların faaliyetlerinden ayırmaktadır.⁴⁹ Bu sakıncalı durumu önleyebilmek için İdarenin, kamusaylığın istediği her türlü bilgi ve belgeyi vermek zorunda olduğu, İdarenin, ancak, gerekçesini bildirmek koşuluyla kamusaylığa verdiği bilgi ve belgelerin basına açıklanmasını yasaklayabileceği, kamusayın, İdarenin gerekçesini inandırıcı bulmazsa veya yasal açıdan bir suç oluşturmadığı kanısında ise söz konusu bilgi ve belgeleri açıklayabileceği esasının benimsenmesi uygun olacaktır.

Tasarının söz konusu maddesinde bir başka sakınca daha bulunmaktadır. Daha somut bir deyişle, maddede, otuz günlük süre içerisinde istenen bilgi ve belgeleri haklı bir neden olmaksızın vermeyenler hakkında başdenetçi veya denetçinin başvurusu üzerine ilgili merciin disiplin soruşturması açacağı belirtilmekte, ancak soruşturma sonucunun ne olacağı konusunda herhangi bir hükme yer verilmemektedir. Türkiye’de göstermelik bir şekilde disiplin soruşturmasının açıldığı, buna karşın, belirli bir süre sonra disiplin soruşturmasının kapatılarak söz konusu soruşturma düzeneğinin sulandırıldığı haller az değildir. Bu çerçevede, disiplin soruşturması bakımından asıl önemli olan husus, disiplin cezasının verilmesidir. Bilgi ve belge vermeyen ilgili kamu görevlisine disiplin yaptırımı öngörülmezse ombudsmanın etkin bir şekilde işleyebilmesi olanaksızdır. Nitekim Erhüman’ın naklettiği üzere, ombudsmanın istediği bilgi ve belgelerin iletilmemesi veya ombudsman huzurunda tanıklık etmenin reddedilmesi durumunda farklı ülkelerdeki ombudsman düzenlemelerinde idari yaptırımlar gündeme gelmektedir. Kararlarının gereklerinin yerine getirilmemesi durumunda ombudsman, herhangi bir yaptırım uygulama yetkisiyle donatılmamış olmasına karşın, karara ulaşmak için gereksinim duyduğu bilgi, belge ve görüşlerin zamanında iletilmemesi olasılığına karşın, idari yaptırım yetkisiyle donatılmaktadır.⁵⁰

Bu yüzden, madde metninin; kamusaylığın yapacağı incelemede bilgi veya belge vermeyen kamu görevlisine kamusay tarafından uyarı cezası verilmesi ve bu cezayı hangi kamu görevlisine verdiğini ileride anlatılacak olan yıllık raporunda göstermesi şeklinde maddeye hüküm konulması uygun olacaktır.

⁴⁹ Arslan, S. İngiltere’de Ombudsman Müessesesi, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 19, Sayı 1, Mart 1986, s. 170.

⁵⁰ Erhüman, s. 176.

Bu maddeyle ilgili olarak son olarak Őu hususu belirtmek gerekir ki, ombudsmanlığın etkin bir Şekilde faaliyet yŕrŕtebilmesi için kamusalığın yapacağı inceleme sonucu kamu gŕrevlisinin disiplin suı veya cezai bir suç iŐlediğı kanısını taşıyorsa kamu gŕrevlisi disiplin suı iŐlemişse kamu gŕrevlisinin bağı olduğı idareden kamu gŕrevlisine disiplin cezası verilmesini isteyeceğı, kamu gŕrevlisinin bağı olduğı idarenin 2 ay içerisinde kamu gŕrevlisine disiplin cezası tayin etmezse başkamusayın yılsonunda az sonra anlatılacak olan Meclis Kamusalık Komisyonuna verdiğı raporda durumu gŕstereceğı, kamu gŕrevlisinin suç iŐlemesi durumunda ise kamusalın ilgili Cumhuriyet Savcısına verdiğı bildirimin ihbar yerine geeceğı ve bundan sonraki işlemlerin ilgili Cumhuriyet BaŐsavcılığı tarafından yŕrŕtŕleceğı esasının madde metnine ilave edilmesi yerinde olacaktır.

d- T.B.M.M. Kamusalık Komisyonunun Kurulamaması

Ombudsmanın etkin bir Şekilde faaliyet gŕsterebilmesi için Mecliste salt bu iŐ için Özel bir komisyonun kurulması gerekmektedir. Buna karşın, Tasarı, Kamu Denetiliğı Kurumu için Mecliste Özel bir komisyon kurulacağı yŕnŕnde İtŕzŕge yollamada bulunmamıŐ,⁵¹ bunun yerine mevcut komisyonlardan Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonunun karmasından oluşacak Komisyonun sŕz konusu kurumun işleriyle ilgileneceğı esasını benimsemiştir.⁵² Daha somut bir deyişle, Tasarının 3. maddesinin 1. fıkrasının (f) bendinde; Komisyonun, Tŕrkiye Bŕyŕk Millet Meclisi Adalet Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu ŕyelerinden oluşan Karma Komisyonu ifade edeceğı belirtilmiştir. Kamusalığın etkin bir Şekilde çalışabilmesi açısından Mecliste bu işe Őzgŕ bir komisyonun kurulması yaŐamsal bir Önem taşıdığından konuyla ilgili biraz daha ayrıntılı bilgi vermek uygun olacaktır.

5.3.1973 tarih ve 584 sayılı karar ile kabul edilen Tŕrkiye Bŕyŕk Millet Meclisi İtŕzŕğŕnŕn⁵³ 20. maddesinde, Tŕrkiye Bŕyŕk Millet

⁵¹ Az sonra anlatılacağı ŕzere, T.B.M.M. Komisyonları yalnızca İtŕzŕkte dŕzenlenebilir. Tersine bir deyişle, Kanunla T.B.M.M. Komisyonunun dŕzenlenmesi hukuka aykırıdır.

⁵² Az sonra belirtileceğı ŕzere bu durum aslında hukuka aykırıdır.

⁵³ 13.4.1973 tarih ve 14506 sayılı Resmi Gazeteye bakınız.

Meclisinde görev yapacak olan komisyonların adı teker teker sayılmıştır.⁵⁴ T.B.M.M. İctüzüğünde gerekli değişiklikler yapılarak etkin ve iş görüsel bir şekilde çalışmayan bu komisyonlardan Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu kaldırılmalı, bunun yerine Kamusaylık Komisyonu kurulmalıdır.

Ombudsmanın etkin bir şekilde çalışabilmesi için salt Kamusaylık Komisyonun kurulması da yeterli değildir. Bu komisyona, T.B.M.M.'nde grubu bulunan tüm partiler eşit ölçüde üye vermeli ve Komisyon Başkanlığını, Komisyon üyesi ana muhalefet partisinden bir milletvekili yapmalıdır.⁵⁵ Çünkü kamusaylık kurumuyla İdarenin tasarruf ve davranışları denetleneceğinden Meclisteki mevcut komisyonlarda olduğu gibi Komisyona iktidar partisi milletvekilleri ağırlıklı olarak katılırlarsa bu denetimden beklenen fayda elde edilemeyecek ve ayrıca bu durum ombudsmanın bağımsızlığına da aykırılık oluşturacaktır.

Bu kısım ile ilgili açıklamaları bitirmeden önce şunu vurgulamak gerekir ki, Adalet Komisyonu ve İnsan Hakları Komisyonundan oluşacak karma Komisyonun yerine kurulması gereken Kamusaylık Komisyonu; Türk vatandaşlarının kendileriyle veya kamu ile ilgili olarak Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına gönderdikleri dilek ve şikâyetleri de incelemesi, kamusayın görev alanına giren dilekçeleri Kamu Denetçiliği Kurumuna⁵⁶ intikal ettirmesi gerekir.

⁵⁴ Mevcut durumda, söz konusu maddeye göre T.B.M.M.'de 16 Komisyon bulunmaktadır. Bunlara 15.4.2003 tarih ve 4847 sayılı Kanunla Avrupa Birliği Uyum Komisyonu eklenerek sayı 17'ye ulaşmıştır. Hâlbuki Balta'nın isabetli bir şekilde belirttiği üzere, yasama organının içtüzüğü, gerek yapılışı gerekse düzenleme alanı açılarından kanundan ayrı, ancak ona eş nitelikte olup, her iki kaynağın birbirinin alanına taşmaması gerekir. Anayasanın 85. maddesi (1982 Anayasası md. 95) gereğince içtüzüğün düzenleme alanı kendi çalışmalarındadır. Bu bağlamda, bir kanun Meclisin iç işine karışan bir hüküm koyarsa bu durum Anayasaya aykırı düşer. Bkz. Balta, T.B. İdare Hukukuna Giriş, TODAİE Yayınları No: 117, Ankara, 1988/1970, s. 115. Bu çerçevede, 4847 Kanun, Meclis İctüzüğünde düzenlemesi gereken Avrupa Birliği Uyum Komisyonunu düzenlediği için anayasaya aykırıdır. Bu durumun, o dönemde Anayasa Mahkemesine başvuru hakkı olanlar (Cumhurbaşkanı, ana muhalefet partisi gibi) tarafından Anayasa Mahkemesine taşınmaması bize oldukça garip ve anlaşılmasız gelmektedir.

⁵⁵ Krş. Baylan, Ö. Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkındaki Şikâyetleri ve Türkiye İçin Ombudsman Formülü, İçişleri Bakanlığı Tetkik Kurulu Başkanlığı Yayınları, Ankara, 1978, s. 178.

⁵⁶ Önerimize göre "Kamusaylık Kurumuna".

e- Etkin Bir Raporlama Düzeneginin Öngörülememesi

Ombudsmanın görevlerini etkinlikle yerine getirilmesi ile idare üzerinde otorite ve saygınlık kazanmasını sağlayan yetisini, duraksamasız bir şekilde söylemek gerekirse incelemelerinin sonuçlarını içeren raporlar düzenleyebilmesi ve bunları kamuoyuna açıklayabilmesi oluşturur.⁵⁷ Gerçekten de, İdare, kararın gereğini yerine getirmese, ombudsman, önce işlem, eylem ya da davranışı gerçekleştiren idari makamın hiyerarşik üstüne başvurarak sonuç almaya çalışacak, buradan bir sonuç alamaması durumunda ise hazırlayacağı özel raporun parlamentoya sunulması suretiyle parlamento denetimini harekete geçirecektir. Buradan da bir sonuç çıkmazsa, ombudsmanın geriye yalnızca kamuoyu denetimini harekete geçirme olanağı kalacaktır.⁵⁸

Türkiye’de kamusalığın etkin bir şekilde işleyemeyecek olmasının temel nedenlerinden birisini, kanımızca, etkin bir raporlama düzeneginin kurulamaması oluşturmaktadır. Tasarının konuyla ilgili hükmü yetersizdir. Gerçekten de, Tasarının 22. maddesi; Kamu Denetçiliği Kurulunun her takvim yılı sonunda yürütülen faaliyetleri ve önerileri kapsayan bir rapor hazırlayarak T.B.M.M. Adalet Komisyonu ile İnsan Hakları İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan Karma Komisyona sunacağını, Komisyonun, bu raporu görüşüp, kendi kanı ve görüşlerini de içerecek şekilde özetleyerek Genel Kurula sunulmak üzere T.B.M.M. Başkanlığına göndereceğini, Komisyonun raporunun Genel Kurulda görüşüleceğini, Kurulun yıllık raporunun, ayrıca Resmi Gazetede yayımlanmak suretiyle kamuoyuna duyurulacağını, Kamu Denetçiliği Kurulunun, açıklanmasında fayda gördüğü hususları yıllık raporu beklemeksizin her zaman kamuoyuna duyurabileceğini ifade etmiştir.

Bu hüküm etkin bir raporlama düzenegi getirmekten son derece uzaktır. Çünkü bir kere, rapor, başkamusay tarafından değil, Kurul tarafından Meclise sunulacaktır ki bunu doğru olarak görmeye olanak yoktur. Başkamusayın kendi düşünce ve fikirlerini de ekleyerek raporunu Meclise sunması işin doğası gereğidir. Öte yandan, rapor, iktidar parti ve/veya partilerinin çoğunluk oluşturduğu Karma Komisyona sunulacaktır ki, bundan da bir verim elde edilmesi zor gözükme-

⁵⁷ Oytan, s. 213.

⁵⁸ Erhüman, s. 177.

dir. Çünkü kamusaylığın idarenin tutum ve davranışlarını eleştirmesi durumunda Karma Komisyon söz konusu eleştirilerin kendi hükümetinin şahsını hedef aldığı düşüncesiyle raporu adeta kuşa çevirerek Meclise sunabilir. Böyle bir durumda ise rapordan beklenen fayda elde edilemez. Rapordan gerçek anlamda bir fayda edilebilmesi için yukarıda belirtildiği üzere Komisyon Başkanlığını ana muhalefet partisinden komisyon üyesi bir milletvekilinin yapacağı Kamusaylık Komisyonunun kurulması gerekmektedir. Ancak, böyle bir komisyon hiç çekinmeden raporu gerçek niteliğiyle Meclis Genel Kuruluna sunulabilir. Yine, Kamusaylık Komisyonun başkanı ana muhalefet partisinden olacağı için o başkan raporu gerçek anlamda değerlendirilebilir. Son olarak, yıllık rapor, ertesi yılın 1 Şubatında Kamusaylık Komisyonuna sunulması, 1 Martında ise söz konusu komisyon başkanı tarafından okunması uygun görülen kısımlarının Genel Kurulda okunması gerekir. Meclis İçtüzüğüne bir hüküm konularak her yıl 1 Mart tarihinde, Kamusaylık Komisyonu Başkanınca, Başkamusayın raporunun okunmak üzere Genel Kurulun kendiliğinden toplanacağı esasının konulması da raporun etkinliğini sağlamak bakımından uygun olacaktır.

f- Ombudsmanlığa Başvurunun Zorlaştırılması ve Süresinin Kısa Tutulması Bakımından

Tasarıda ombudsmanlığa başvuru sıkı koşullara bağlanmış ve süresi oldukça kısa tutulmuştur. Gerçekten de, Tasarının 17. maddesi; Kamu Denetçiliği Kurumuna gerçek ve tüzel kişilerin başvurabileceğini, başvurunun, başvuru sahibinin adı ve soyadı, imzası, yerleşim yeri veya iş adresini, başvuru sahibi tüzel kişi ise tüzel kişinin unvanı ve yerleşim yeri ile yetkili kişinin imzasını ve yetki belgesini içeren Türkçe dilekçe ile yapılacağını, bu başvurunun, yönetmelikte belirlenecek şartlara uyulmak kaydıyla elektronik ortamda veya diğer iletişim araçlarıyla da yapılabileceğini, yapılan başvurulardan; belirli bir konuyu içermeyenlerin, yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarınca karara bağlanmış uyuşmazlıkların, başvuru sahibi için aranan koşulları taşımayan uyuşmazlıkların, sebepleri, konusu ve tarafları aynı olanlar ile daha önce sonuçlandırılanların incelenmeyeceğini, Kuruma başvuruda bulunulabilmesi için 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununda öngörülen idari başvuru yollarının tüketilmesinin zorunlu olduğu, bu hüküm uyarınca yapılacak başvuruya idare tarafından verilecek cevabın tebliğ tarihinden, idare başvuruya almış

gün içerisinde cevap vermediği takdirde bu sürenin bitmesinden itibaren doksan gün içinde Kuruma başvurulabileceği, başvuru tarihinin dilekçenin Kuruma, valilik veya kaymakamlıklara verildiği, diğer hallerde ise başvurunun Kuruma ulaştığı tarih olduğunu, dava açma süresi içinde yapılan başvurunun, işlemeye başlamış olan dava açma süresini durduracağını ifade etmiştir. Maddeden anlaşılacağı üzere, ombudsmana başvurmak, adeta bir yargı organına yapılan başvuru gibi sıkı biçim koşullarına bağlanmıştır.

Hâlbuki ombudsmana başvuru, kurumun doğası gereği, idari yargıda dava açmaktan daha kolay, ucuz ve şekilci olmak zorundadır. Çünkü ombudsmanlık kurumunun demokratik hukuk devletine sağladığı en önemli katkılardan ikisi, yurttaşların hak arama yollarını kullanmalarını sağlamak ve onların idarenin denetimine katılmak yoluyla devlet yönetimine katılmalarını kolaylaştırmaktır. Aksi takdirde, idari yargı organlarının yanında ombudsman adında yeni bir organın daha kurulmasının gerekçesini açıklamak olanaklı olmayacaktır.⁵⁹ Bu bağlamda, başvuru sahibinin adı ve soyadı, imzası, ikametgâh veya iş yeri adresi olmasa, tüzel kişiler de bahsedilen biçimde başvurmasa bile verilen başvuru dilekçeleri kabul edilmeli ve bu dilekçeler kamusayın re’sen harekete geçmesi için yeterli sayılmalıdır. Çünkü gerçek ve tüzel kişilerin çeşitli kaygılarla⁶⁰ kimliğini gizlemekte haklı nedenleri bulunabilir.

Tasarının bu maddesinde idari başvuru yıllarının tüketilmesinin aranması da son derece isabetsiz olmuştur. Gerçekten de 6.1.1982 tarih ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun “(ü)st makamlara başvuru” başlıklı 11. maddesinde düzenlenen idari başvuru yolu yargı organına başvuru yönünden bile seçimlik kılınmış iken o yolun ombudsmana başvuru için tüketilmesinin zorunlu kılınması ombudsmana başvuruyu güçleştirmekten başka bir işe yaramaz. İdari başvuru yolunun tüketilmesinin aranmasının pratik bir faydası da bulunmamaktadır. Çünkü genel olarak yurttaşlar idari başvuru yolundan herhangi bir olumlu sonuç alamamaktadırlar. Diğer yandan, ombudsmana başvuru için kural olarak 90 günlük bir sürenin tanınmış olması da ka-

⁵⁹ Erhüman, s. 175.

⁶⁰ Örneğin, İdareden baskı göreceği kaygısıyla.

nımızca yersiz olmuştur.⁶¹ Gerçekten de, ombudsmanlığı kabul etmiş ülkelerde, ombudsmana başvuru süresi konusunda, yargı organlarına başvuru süresinden çok daha uzun süreler bulunmaktadır. Birçok ülkede, ombudsmana başvuru süresi konusunda, şikâyet konusu işlem, eylem ya da davranıştan itibaren bir ya da iki yılın geçmemiş olması aranmakta, ancak, öngörülen bu sürenin geçirilmesi durumunda başvuruyu kabul edip etmeme noktasında ombudsmanlara bir takdir yetkisi tanınmaktadır. Böylelikle ombudsmanlara, haklılığına inandıkları başvurularda süre koşulunu fiilen ortadan kaldırma yetkisi tanınmış olmaktadır.⁶² Bu bağlamda, kanımızca, kural olarak, idari işlem veya eylemin tesisinden veya kamu görevlisinin uyuşmazlığa neden olan davranışından itibaren 1 yıl geçmişse kamusayılığa başvurulamayacağı, süresi geçen başvuruları kabul edip etmeme yönünde kamusayılığa yetki tanınması daha uygun olacaktır.

Bu kısım ile ilgili açıklamaları bitirmeden önce ombudsmana başvurunun kolaylaştırılması ile ilgili önemli bir hususa vurgu yapmak uygun olacaktır. Okur-yazar olmasa, yoksul olsa bile herkesin başvurusuna açık olmak, insan hakları ve ombudsman açısından önemli bir özelliktir.⁶³ Gerçekten de, hiç bir ombudsman dizgesi, başvuruda ücret talep etmez. Mahkemelerde davayı kaybetmek ekonomik bir risk oluşturduğu için konu mahkemelik olsa bile kişiler genellikle ombudsmana başvurur. Bu nedenle, ombudsmana, “*yoksulların mahkemesi*” gözüyle bakılır. Finlandiya’da avukatlar, yeterli gelirlere sahip bulundukları için bu duruma bir tepki duymamakta, ancak, bazı endişeler taşımaktadırlar. Çünkü ombudsmana başvuran kişiler, başvurudan sonra artık avukata başvurma gereksinimi duymamaktadırlar. Bazı şahıslar, ombudsmanı adli bir danışman olarak kullanmaya çalışmaktadır ki, bu durum, çok sık yapılan bir hata niteliğini taşımaktadır. Finlandiya’da, ombudsman, kişinin hukuksal yardım nitelikli başvuru-

⁶¹ 90 günlük başvuru süresi oldukça kısa bir süre olup genellikle yargı organlarına yapılan başvurularda uygulanan bir süre niteliğini taşımaktaydı. Nitekim 6.1.1982 tarih ve 2575 sayılı Danıştay Kanunu ile ortadan kaldırılan 521 sayılı Danıştay Kanununda idari tasarruflara karşı iptal davası açabilmek için 90 günlük bir süre tanınmıştı.

⁶² Erhüman, s. 174.

⁶³ Bu bilgi, AGİT Demokratik Kurumlar ve İnsan Hakları Ofisi başkanı Erol Akdağ’ın 19.2.1998 tarihinde Başbakanlık Basın Toplantısında yaptığı konuşmadan elde edilmiştir.

rusuna salt tavsiyede bulunmakla yetinmekte ve ombudsmanlık bürosunda bu konuda sürekli görev yapan bir avukat da bulunmaktadır.⁶⁴

Bu bağlamda, Türkiye’de kamusalılığın etkin bir şekilde çalışmasını temin etmek için okur-yazar olmayan kişilerin ombudsmanlık kurumuna sözlü olarak başvurusunu sağlayacak bir düzeneğin kurulması ve söz konusu kurumun adli danışmanlık hizmeti sunmasının önüne geçilebilmesi için adli konularda kişileri avukata veya mahkemeye başvurmalarını salık verici ve yönlendirici bir hukuk müşavirliğinin Kamusalılık Kurumunda kurulması isabetli olacaktır.

g) Ombudsmanın Sayısı, Çalışma Tarzı ve Nitelikleri Bakımından

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısının 4. maddesinin 2. fıkrasında; Kamu Denetçiliği Kurumunun Başdenetçilik, Kurul ve Genel Sekreterlikten oluşacağı, 3. fıkrasında ise Kurumda, bir Başdenetçi ve en fazla on denetçi ile genel Sekreter, uzman, uzman yardımcıları ve diğer personelin bulunacağı belirtilmekte, yukarıda bahsedilen 10. maddesinde ise başdenetçi ve denetçilerin nitelikleri sayılmaktadır. Tasarının 7. maddesinde; Kurulun, Başdenetçi, Başdenetçivekili ve denetçilerden oluşacağı, Kurulun görevleri, Kurul halinde incelenmesi gereken şikâyetleri incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmak, Kanunun uygulanmasına ilişkin yönetmelikleri çıkarmak, yıllık raporu hazırlamak, yıllık raporu beklemeksizin gerek gördüğü konularda özel rapor hazırlamak, raporları kamuoyuna duyurmak şeklinde sayılmaktadır, Kurula Başdenetçi, Başdenetçinin yokluğunda Başdenetçivekilinin başkanlık edeceği, Kurulun Başdenetçinin başkanlığında denetçilerin beşte üçünün katılımı ile toplanacağı ve üye tam sayısının salt çoğunluğu ile karar alacağı ifade edilmiştir. Tasarının 8. maddesinde ise Başdenetçinin, denetçiler arasında işbirliğini sağlayacağı ve bunların uyumlu çalışmasını gözeteceği, denetçilerin, Kurul halinde incelenmesi gereken konular dışında, Başdenetçi tarafından görevlendirildikleri konu ve/veya alanlarda tek başlarına çalışacağı ve önerilerde bulunacakları, Kurulca karara bağlanacak konular ile denetçilerin Başdenetçi tarafından görevlendirildikleri konu ve/veya alanlara ve aralarındaki iş bölümüne ilişkin ilkelerin yönetmelikle belirleneceği ifade edilmiştir.

⁶⁴ Finlandiya Ombudsmanı Lauri Lehtimaja ile 27.3.1998 tarihinde Ankara’da yaptığım görüşmeden elde ettiğim şifahi bilgi.

Kamusaylık Kurumunun Başdenetçilik, Kurul ve Genel Sekreterlikten oluşacağının hükme bağlanması son derece isabetsiz olmuştur. Çünkü böyle bir örgütlenme modeline çağcıl ülkelerin ombudsmanlık kurumunun hiçbirisinde rastlanılamamaktadır. Öte yandan, “kurul” şeklinde örgütlenme, daha çok idari nitelikte karar verici organlarda rastlanılan bir yöntem olması bakımından da uygun değildir. Zira ombudsmanlık kurumundaki başkamusay ve kamusaylar kendi görev alanlarıyla ilgili konularda tek başına karar verici mercii sıfatını taşırlar.⁶⁵

Kamu Denetçiliği Kurumunda on denetçinin bulunması da doğru değildir. Türkiye’nin gereksinim duyduğu, başkamusayın dışında dört kamusaydır. Bu dört kamusaydan birisi merkezi yönetimden, diğeri yerel yönetimlerden, bir diğeri askeri işlerden, sonuncusu ise din hizmetlerinden sorumlu olmalıdır. Tasarıda olduğu gibi on denetçinin bulunmasının öngörülmesi ve bu denetçilerin hangi alanlardan sorumlu olacağının belirtilmemesinin denetçiler arasından yetki ve görev karmaşasına yol açacağından kuşku duyulmaması gerekir.

Tasarıda başdenetçi ve denetçi olabilmek için aranan nitelikler de isabetli bir şekilde düzenlenememiştir. Her şeyden önce yukarıda belirtildiği üzere Tasarının 10. maddesinde, başdenetçi olabilmek için “50” yaş şartı aranmaktadır. 50 yaş şartı, Türk pozitif hukukunda görülmemiş bir koşul niteliğinde olduğundan ve Anayasanın 101. maddesinde Cumhurbaşkanı olabilmek için “40” yaşını doldurmuş olmak koşulu arandığından, Cumhurbaşkanlığı kadar görevi yüce olan başkamusay için de “40” yaş koşulunun aranması yerinde olacaktır. İkinci olarak, Tasarının bu maddesinde başdenetçi ve denetçi olabilmek için kamu veya özel kesimde en az on yıl çalışmış olmak koşulu aranmaktadır. Ombudsman, kural, olarak kamu kesimi üzerinde denetim görevi yerine getirdiği için kamuda en az on yıl çalışmış olmak koşulunun getirilmesi uygundur, buna karşın, özel sektörde on yıl çalışmış olan bir kişinin başdenetçi veya denetçi olarak atanabilmesi son derece isabetsizdir. Çünkü özel sektörde çalışan, dolayısıyla İdareyi tanımayan bir kimsenin kamu organ ve kişileri üzerinde denetim görevini hakkıyla yapabileceğini beklemek ham bir hayalden öteye geçemez.

⁶⁵ Yine, Kurumda Genel Sekreterliğe yer verilmesi anlaşılabilir bir husus değildir.

Başdenetçi ve denetçilerin nitelikleriyle ilgili Tasarının 10. maddesiyle ilgili olarak şu hususu da belirtmek gerekir. Bu maddede, başdenetçi ve denetçi olabilmek için hukuk fakültesi mezunu olmak dışında, siyasal bilgiler, iktisadi ve idari bilimler, iktisat ve işletme fakültelerinden mezun olmanın da yeterli olduğu hükme bağlanmıştır. Hukuk fakültesi mezunu olmayanların denetçi olabilmesinde bir sakınca yoktur, ancak söz konusu mezunların “başdenetçi” olabilmesi kanımızca son derece sakıncalıdır. Gerçekten de Finlandiya’nın önceki ombudsmanlarından Lauri Lehtimaja, kimi zaman ombudsmanın bir din görevlisi ve psikologun sahip olduğu yetiyi edinmesinin gerekli olduğunu düşündüğünü, ombudsmanlar bu yetiye sahip olurlarsa tavsiye ve öneri biçimleriyle hukuka ve kanuniliğe karşı güvenini yitirmiş insanların gerginliklerini hafifletebileceklerini, söz konusu güven kaybının ombudsmanların temel bir endişe alanı olması gerektiğini ifade etmektedir. Lehtimaja, yurttaşların kanuna ve hukuka karşı güven duygusu kaybolursa, demokrasinin de bir geleceğinin bulunmayacağını vurgulamaktadır.⁶⁶ Bu bağlamda, yurttaşların hukuka ve kanuna olan saygısını koruyabilmek için başkamusayın hukuk fakültesi mezunu olması mutlak bir gerekliliktir. Başkamusay, hukuk fakültesi mezunları arasından seçilmeli, merkezi ve yerel yönetimlerden sorumlu kamusay ile askeri ve din hizmetlerinden sorumlu kamusay 10 yıllık kamu görevlileri arasından başkamusay tarafından atanmalı ve görevinden alınabilmelidir.

h) Ombudsmanın Denetim Kapsamının Dar Tutulması

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısının 5. maddesinin 1. fıkrasında; Kamu Denetçiliği Kurumunun, idarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, Türkiye Cumhuriyetinin Anayasada belirtilen nitelikleri çerçevesinde, idarenin her türlü işlem ve eylemleri ile tutum ve davranışlarını; adalet anlayışı içerisinde, insan haklarına saygı, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevli olduğu ifade edilmiştir.

Bu fıkrada iki sakınca bulunmaktadır. Bunlardan ilki, ombudsmanın re’sen harekete geçememesi, ikincisi ise İdarenin tasarruf ve davranışlarını “yerindelik” açısından inceleyememesidir. İkincisinden

⁶⁶ Report of The Finnish Parliamentary Ombudsman..., s. 15.

işe başlamak gerekirse, her ne kadar fıkra da denetimin “*hakkaniyet*” açısından yapılacağı ifade edilse de bunu “*yerindelik*” denetimi olarak kabul etmek olanaksızdır. Aslında, “*hakkaniyet*” kavramı “*hukuk*” kavramının içerisine dâhil olduğundan ombudsman yalnızca hukuka uygunluk denetimi yapabilecek, yerindelik denetimi yapamayacaktır. Gerçi, ombudsmanların salt hukukilik denetimi yaptığı, yerindelik denetimi yapamadığı örnekler az değildir. Örneğin, Finlandiya’da ombudsman, yalnızca hukukilik denetimi yapmaya yetkilidir. Daha açık bir deyişle, ombudsman, kamu görevlisinin hukuka uygun davranıp davranmadığı, davranmadıysa ona dava açılması veya ihtar verilmesi için yeterli nedenlerin bulunup bulunmadığını sorununu çözmeye çalışır.⁶⁷

Ancak, kanımızca, Finlandiya’da ombudsmanın yerindelik denetimi yapamaması, Türkiye’de de kamusaylığın yerindelik denetimi yapamamasını gerektirmez. Düşüncemize göre, hukukilik denetimi ile yerindelik denetimini açık ve kesin ölçülerle birbirinden ayıracak hiçbir nesnel ölçüt yoktur ve İdare üzerinde daha gerçek ve etkin bir denetim yapılmasından söz edebilmek için “*yerindelik*” boyutunu da işin içerisine katmak gerekir. Bu bağlamda, ombudsman hukuka uygunluk (legality) denetimi yapabildiği kadar yerindelik (opportunity) denetimi de yapabilmelidir. Daha açık bir deyişle, ombudsman, bir idari yargıcın sahip olmadığı bir yetkiyi kullanarak, örneğin, tutuklunun cezaevinde, hastanın hastanede iyi muamele görüp görmediğini inceleyip eleştirebilmelidir ki⁶⁸ görevini layıkıyla yerine getirebilmiş olsun.

Ombudsmanın İdare üzerindeki denetiminde tek sınır, kamu görevlilerinin takdir hakkını nasıl kullanacağı yolunda onlara tavsiyede bulunmasının yasaklanması olabilir. Nitekim halk tarafından sık sık istemde bulunulmasına karşın, Finlandiya’da ombudsman, somut olaylarda takdir yetkilerini nasıl kullanmaları gerektiği konusunda kamu görevlilerine genellikle tavsiyede bulunmamaktadır.⁶⁹

Yukarıda belirtildiği üzere, ombudsmanın re’sen harekete geçme yetkisinin olmayıp ancak şikâyet üzerine faaliyette bulunması da son

⁶⁷ Report of The Finnish Parliamentary Ombudsman..., s. 10.

⁶⁸ Oytan, s. 197.

⁶⁹ Report of The Finnish Parliamentary Ombudsman..., s. 10.

derece isabetsizdir. Gerçekten de ombudsmanın anavatanı sayılan İskandinav ülkelerinin tümünde ombudsman re’sen harekete geçebilmekte, buna karşın, İngilizlerin ombudsmanı sayılan Parlamento komiseri, harekete geçebilmek için şikâyetin bulunması aranmakta, kendisi re’sen soruşturma yapamamaktadır.⁷⁰

Tasarıda ombudsmanın ancak şikâyet üzerine harekete geçeceği anlayışının benimsenerek bu konuda Birleşik Krallık ombudsmanının örnek alınmasının kabul edilir bir tarafı yoktur. Çünkü ombudsmanlık konusunda Birleşik Krallığın özel bir durumu bulunmaktadır. Gerçekten de, Arslan’ın naklettiği üzere, İngiliz Parlamento Komiseri doğrudan doğruya yurttaşlardan şikâyet kabul edemez veya re’sen soruşturma yapamaz. Şikâyet, ancak, Avam Kamarası üyelerinden birisine yapılmakta, Lordlar Kamarası üyelerine şikâyetin yapılması olanaklı görülmemektedir.⁷¹ Birleşik Krallıkta hem şikâyetçinin bulunması hem de parlamenterin şikâyeti ombudsmana iletmesinin⁷² gerekmesinin kendine özgü temel bir nedeni bulunmaktadır. Gerçekten de Birleşik Krallıkta tarihten bu yana, halkın parlamenterlere yaptığı şikâyetleri, doğrudan doğruya Ombudsmanın kabul etmesi parlamenterin haklarını gasp etmek olarak kabul edilmiştir. Bu bağlamda, parlamenterler kendilerine yapılan şikâyeti eski usulle araştırabilmekte veya ombudsmana aktararak durumu inceleyip kendisine bildirmesini isteyebilmektedir.⁷³ Bununla birlikte, İngilizler, aracılık aracılığıyla ombudsmana başvurudan vazgeçmesi yönünde bir eğilim taşımaktadırlar. Gerçekten de, Birleşik Krallıkta başlangıçta yerel yönetim

⁷⁰ Oytan, s. 200.

⁷¹ Arslan, s. 161.

⁷² Fransız dizgesinde de yurttaşların doğrudan doğruya médiateur’a başvurma olanağı bulunmamaktadır. Médiateur’a başvurabilmek için bir milletvekilinin veya senatörün aracılığına gereksinim vardır. Fazla bilgi için bkz. Oytan, s. 211 vd. Yukarıda belirttiği üzere médiateur doğrudan doğruya hükümet tarafından atandığı, dolayısıyla onun bağımsızlığının olmaması nedeniyle biz médiateur’u ombudsman olarak kabul etmediğimiz için Fransız dizgesinden bahsetmeyi uygun görmedik. Gerçi, İngiliz dizgesinde de Parlamento Komiseri Meclis tarafından atanmamaktadır. Ancak, Birleşik Krallıkta ombudsmanın bağımsızlığını sağlayabilmek için bu atama hem Kraliçenin Parlamente’ya yazmış olduğu bir mektup (letters patent) ile yapılmakta, hem de söz konusu komiser ölene kadar veya emekli olacağı 65 yaşına kadar seçilmektedir. Bkz. Oytan, s. 199-200. Bu koşullarda İngiliz Parlamento Komiserinin gerçek anlamda bağımsız ve tarafsız olduğu, dolayısıyla, ombudsman kimliğini taşıdığı ortadadır.

⁷³ Oytan, s. 200.

ombudsmanlarına başvurunun yerel meclisler aracılığıyla yapılması öngörülmüşken 1988 yılında yapılan bir değişiklikle onlara doğrudan başvuru yolu açılmış ve bu değişiklikten sonra başvurular yaklaşık %50 oranında artmıştır.⁷⁴

Her ne kadar, İngilizler, aracılık vasıtasıyla ombudsmana başvuru eğiliminden vazgeçmeseler de ancak şikâyet üzerine ombudsmanın harekete geçeceği anlayışını sıkı bir şekilde korumuşlardır. Tasarıda, ombudsmana başvuru konusunda şikâyetin gerekli olduğu aranarak İngilizlerin kendisine özgü nitelik gösteren dar yetkili ombudsman anlayışı kabul edilmiştir ki bu durumu onaylamaya olanak yoktur. Çünkü ombudsman yapacağı faaliyetlerle; İdarenin, bireye ve insan onuruna saygı duymasını, temel insan haklarının korunmasını, İdarenin daha verimli ve insan odaklı hizmet vermesini sağlayabilir. Ombudsmanın faaliyetinin şikâyete bağlandığı durumlarda bu amaçların gerçekleştirilmesine olanak yoktur. Bu nedenle, ombudsmana re'sen harekete geçmek yetkisinin tanınması mutlak bir zorunluluktur.

SONUÇ

Kamu denetçiliği, günümüzde, özellikle İskandinav ülkeleri (İsveç, Finlandiya, Norveç, Danimarka) ile kimi Avrupa ülkelerinde (İngiltere) oldukça başarılı bir şekilde uygulanmaktadır. Türkiye'de de başarılı bir şekilde uygulanabilmesinin önünde herhangi bir engel yoktur. Hatta yukarıda belirtildiği üzere ombudsman kurumunun kökeni temel olarak Osmanlılara dayanmaktadır. Kökenini Türklerin oluşturduğu bu kurum, daha sonra Batılılaşma dalgasıyla Batı tarafından geliştirilmiş ve dünyaya Batı kurumu olarak sunulmuştur.

1950 yılına kadar, dünyada, birisi 1809 yılında İsveç'te kurulan, diğeri ise 1919 yılında Finlandiya'da oluşturulan iki ombudsmanlık kurumu bulunmaktaydı. Ancak, 1960 yılından sonra ombudsman sayısı hızla yükselerek 1 Ocak 1997 tarihi itibarıyla 40'ın üzerinde ülkede uygulamaya geçmiştir.⁷⁵ Günümüzde ise 50'den fazla ülkede görülmek-

⁷⁴ Uyanık, S. İngiliz Yerel Yönetimlerinde Ombudsman Denetimi, Türk İdare Dergisi, Yıl: 66, Sayı: 403, Haziran 1994, s. 207.

⁷⁵ Bkz. Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi, s. 33.

tedir.⁷⁶ Bu artışın temel nedeni; ombudsman ve ona bağlı olarak çalışanların etkinliği olarak görülebilirse de daha önemlisi, hükümetlerin, ombudsmanın insan haklarını geliştirmek, kamu yönetiminin kötü işleyişine karşı bireysel şikâyetleri gidermek ve kamuoyunun dikkatini kamu örgütlerindeki yönetsel hastalıklara çekmek yönündeki düşüncelere daha açık olmaları oluşturmaktadır.⁷⁷

Aslında, ombudsman kurumunun oluşturulmasında pratik bir gereksinim bulunmaktadır. Ombudsman bir moda değil, Oytan’ın da belirttiği üzere, günümüzün bir simgesidir. Daha açık bir deyişle, günümüzde yöneten ile yönetilen arasındaki ilişkilerin yeniden ele alınması, belirlenmesi, düzenlenmesi ve tanımlanması gereksiniminin git-tikçe büyümesi sonucunda ombudsman ortaya çıkmıştır.⁷⁸ Gerçekten de İdarenin hemen her alana el atması, mevzuatın son derece karmaşık bir nitelik göstermesi, yargısal denetim dizgelerinin kendi kendilerini yenilemeyip çığ gibi artan işi yükü karşısında işlemez hale gelmesi, kimi zaman bir davayı 3-4 yıl sonra sonuçlandırmak gibi anlamsız sonuçların ortaya çıkması sonucunda yeni bir kuruma gereksinim duyulmuştur. İdarenin yargısal denetiminin tarafsız ve bağımsız idari yargı yerlerince yapılabilirdiği ülkelerde bile, İdarenin bünyesine daha kolaylıkla girip nüfuz edebilen, daha süratli ve kişisel, daha az biçimci, karşılıklı ilişki kurmada önemli bir boşluğu doldurabilen, daha iyi bilgi sahibi, keyfilikle savaşmada daha etkin ve tutarlı bir kuruma duyulan gereksinim gözlerin ombudsmana ve bunun formel biçimde ilk çıktığı ülke olan İsveç’e çevrilmesine yol açmıştır.⁷⁹

İdarenin haksız işlemlerine karşı idari yargının bulunması, yurttaşın her zaman hakkını elde etmesine yetmemektedir. Günümüzde, çağcıl hükümetlerin iş görüşelliği ve sorumluluklarının son derece artması, hükümet ve idarenin yurttaşlar üzerindeki yetkilerini de oldukça fazla olarak artırmıştır. Ancak, bu durum, tersine bir etkiyle yurttaşların kamu gücü karşısında sahip olduğu geleneksel koruma araçlarının yetersiz kalmasına yol açmıştır. Bundan da öte, idari yargının çoğu zaman pahalı olup vakit alması, usul ve şekil kurallarına tabi olması ve küçük haksızlık, gereksiz sertlik ve tersliklerin idari yargının

⁷⁶ Cop, M. (<http://www.ntvmsnbc.com/id/25133848>, Erişim Tarihi, 28.9.2010).

⁷⁷ Pickl, s. 40.

⁷⁸ Oytan, s. 195.

⁷⁹ Oytan, s. 194.

görev alanı dışında kalması, ombudsmana olan gereksinimi daha da artırmaktadır.⁸⁰ Ombudsmanlık kurumu yaşama geçtiği takdirde vatandaşlarla idare arasındaki uyuşmazlıkların azalacağı ve kamusayın önerisiyle Türk kamu yönetiminin büyük bir gelişim kaydedeceğinden hiç kimsenin kuşkusunun olmaması gerekir.

Burada önemli olan husus, ombudsmanın gücünün kaynağının korunmasıdır. Eğer ombudsman, politik olarak tarafsız kalabiliyorsa, bağımsız kararlar alabiliyorsa ve vardığı kararlar ilgili kurumlar tarafından ciddi olarak değerlendiriliyorsa diğer konular ikinci derece önemli bir hale gelir. Asıl önemli olan husus, ombudsmanın gücünün kaynağının korunarak veya yeni kaynaklarla beslenerek bir Türk ombudsmanı kurumunun yaratılmasıdır.⁸¹

Ancak unutulmaması gereken nokta, Ombudsmanın elinde sihirli bir değnek olmadığıdır. Kamu yönetimindeki usulsüzlüklerin, adletsizliklerin ve verimsizliklerin hepsini ombudsmanın çözmesi beklenemez. Ancak kurumu uyarlayan diğer ülkelerin sayısındaki artış göz önünde bulundurulursa çağcıl ölçütler ışığında yeni bir Türk Kamusaylık Kurumunun tasarlanmasına bir an önce başlanması uygun düşer.⁸²

Ombudsmanlık kurumsal olarak kırılgan bir organdır. Bu organın kırılganlığını gösterebilmek için bir örnek vermek uygun olacaktır. Amerika Birleşik Devletlerinde yeraltı maden ocaklarında kanarya bulundurulur. Çünkü bu kuşun gazdan hızla etkilenme olasılığı bulunmakta ve gazın ön habercisi olarak bu özelliğinden yararlanılmaktadır. Bunun gibi ombudsmanın da demokrasinin sağlıklı olduğu yerde öttüğü, sağlıklı olmadığı yerde öldüğü söylenebilir. Kısacası, ombudsman, kamunun kanaryasıdır.⁸³

Ombudsmanlık, uyuşmazlıkları yargı organlarına götürmeden çözüme kavuşturan alternatif uyuşmazlık yollarından birisidir.⁸⁴ Ör-

⁸⁰ Altuğ, s. 150.

⁸¹ Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi, s. 30.

⁸² Krş. Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi, s. 30.

⁸³ Bu bilgi, Alaska Ombudsmanı Dean Cotherer'in 19.2.1998 tarihinde Başbakanlık Basın Toplantısında yaptığı konuşmadan elde edilmiştir.

⁸⁴ Uyuşmazlıkların, yargı organlarına götürmeden çözümleme yolları hakkında ayrıntılı bir bilgi için bkz. Payashoğlu, Arif. Yönetimde Davaları Azaltma Yolları, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 2, Sayı 3, 1969, s. 5 -13.

neğin, İrlanda’da ombudsmana yapılan başvuruların %40’ının tatmin edici şekilde haksızlığı giderici bir sonuç doğurmuştur⁸⁵ ki bu durum, ombudsmanın, mahkemelere açılacak olan davaları nasıl büyük ölçüde azaltmış olduğunun somut bir kanıtıdır. Aslında, özellikle idari yargı rejimini benimsemiş ülkelerde ombudsman denetimi, mevcut yargısal denetim dizge ve yollarına bir rakip değil, onları tamamlayıcı bir yol ve yöntemden ibarettir. Bu denetim yöntemi, yargısal denetimden doğan içtihatlar kadar gelişmiş bir içtihat kurmaya elverişli değildir. Ancak, yargı yerlerinin içtihatları da aslında, ancak sınırlı bir uzman çevre tarafından bilinebilmektedir. Bu bağlamda, orta kademedeki idarecilerin ve halkın çoğunluğunun bu içtihatlardan ya haberi yoktur ya da anlayacak durumda değildirler. Tam aksine, ombudsmanın fikirleri şaşırtıcı ölçüde sade ve yalındır, bu fikir ve kanıların toplamından yöneticiler ile yönetilenler arasındaki ilişkilerin düzenlenmesinde son derece geçerli ve faydalı öneri, ilke ve kuralları çıkartılabilmektedir.⁸⁶

Ombudsman, salt hata bulmak amacıyla yönetimin gizli saklısını araştırarak onun işlerine karışan birisi olarak düşünülmemelidir. O, kendisinden adalet esirgenmiş şikâyetçi kişiye adaleti elde edebilmesinde yardımcı olabileceği gibi doğru yapılmış idari işlem ve eylemlerin savunulmasında da İdareye yardım edecektir. Gerçekten de ombudsmana yapılan şikâyetlerin %90’ı haksız şikâyetlerdir. Haksız şikâyet durumunda bile ombudsmanın faydalı görevleri bulunmaktadır. Daha somut bir deyişle, bu durumda, ombudsman, şikâyetçi kişiye, memurun eyleminin ilk bakışta anlaşılabilmesine ve bir adaletsizlik duygusu uyandırmasına karşın, işlem veya eylemin doğru olduğunu açıklamaktadır. Böylelikle ombudsman, idare ile yurttaşlar arasındaki sürtünme noktalarını yağlamış olmakta, idare ise ombudsman aracılığıyla, işlem ve eyleminden zarar görmüş kişilere, yaptığı tasarrufların haklılığını anlatan bir halkla ilişkiler görevlisi niteliğini kazanmış bulunmaktadır.⁸⁷

İdarenin bünyesi içerisindeki hiyerarşik (kademeli) ve vesayet denetiminin ana amacı, idari düzeneğin etkinliğini sağlamak ve artır-

⁸⁵ Bu bilgi, İrlanda Ombudsmanı Kevin Murphy’inin 19.2.1998 tarihinde Başbakanlık Basın Toplantısında yaptığı konuşmadan elde edilmiştir.

⁸⁶ Oytan, s. 214.

⁸⁷ Pickl, s. 42 - 43.

maktır. Bununla birlikte, etkinlik, her zaman adaleti sağlamaya yeterli değildir. Buna ilave olarak, bu denetimin sorumluları da genel olarak denetlenen idareye bağlı olup az veya çok denetlenen birimin baş yetkilisine bağlıdırlar. Bu yüzden, söz konusu denetçiler, tam olarak nesnel bir denetim yapabilme özgürlüğüne sahip değildirler. Bunun sonucunda da yurttaş, bir bürokratik düzenek olan çağcıl idare karşısında kendisini güçsüz hissetmekte ve çoğu zaman, İdareye yapacağı başvuruların anlayışla karşılanacağına, İdarenin hatasını kabul edip işlemini düzeltereğine güven duymamaktadır.⁸⁸

Bu anlatılanlar çerçevesinde şunu hemen belirtmek gerekir ki çağcıl ölçütler çerçevesinde yeni bir ombudsmanın kurulmasına mutlak bir gereksinim bulunmaktadır. Ancak, Türkiye’de ombudsmanın etkinliğini tek başına çağcıl bir yasanın çıkartılması sağlayamayacaktır. Bu etkinliği sağlayabilmek için çağcıl ölçütler ışığında önce Anayasada ombudsmanlık konusunda yeni bir düzenleme yapılmalı, daha sonra yeni bir Türk Kamusaylık Kurumu Kanunu çıkartılarak bu kanunun yürürlüğe girmesi kanımızca en az 2 yıl ertelenmeli ve bu süre içerisinde ombudsmanın etkin görev yapmasını engelleyen hususları kılabilmek için yukarıda belirtildiği üzere, halkın ve kamu görevlilerinin sürgit bir eğitime tabi tutulması gerekir. Bu yapılmayıp Tasarı kanunlaştırılır ve çıkartılacak kanun derhal yürürlüğe konulursa bunun yalnızca zaman, emek ve masraf kaybına yol açılacağından hiç kimsenin kuşkusunun bulunmaması gerekir.

KAYNAKLAR

- Altuğ, Y. Vatandaş İdarenin Yetki Tecavüzlerine Karşı Koruyan “Ombudsman” Müessesesi, *Yargıtay 100. Yıl Armağanı*, Ankara, 1968.
- Arslan, S. İngiltere’de Ombudsman Müessesesi, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 19, Sayı 1, Mart 1986.
- Azrak, A.Ü. İdari Yargı Dışı Alternatif Uyuşmazlık Çözme Usulleri in *Danıştay Başkanlığı 141. Yıl Sempozyumu*, Ankara, 2009.

⁸⁸ Oytan, s. 207.

- Balta, T.B. *İdare Hukukuna Giriş*, TODAİE Yayınları No: 117, Ankara, 1988/1970.
- Baylan, Ö. *Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkındaki Şikâyetleri ve Türkiye İçin Ombudsman Formülü*, İçişleri Bakanlığı Tetkik Kurulu Başkanlığı Yayınları, Ankara, 1978.
- Erhüman, T. Türkiye İçin Nasıl Bir Ombudsman Formülü?, *AÜHFD*, Yıl 2000, Cilt 4, Sayı 1-4.
- Erkut, C. İdari Yargı Kararlarının Uygulanmasını Güçlendirici Mekanizmalar in *Danıştay Başkanlığı 141. Yıl Sempozyumu*, Ankara, 2009.
- Gammeltoft-Hansen, H. Ombudsman Kavramı, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 29, Sayı 3, Eylül 1996.
- Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi*, TÜSİAD, 1997, İstanbul.
- Oytan, M. Ombudsman Eli ile İdarenin Denetimi, *Danıştay Dergisi*, Sayı: 18-19, Ankara, 1975.
- Payashoğlu, Arif. Yönetimde Davaları Azaltma Yolları, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 2, Sayı 3, 1969.
- Pickl, V. J. Ombudsman ve Yönetimde Reform (Çeviren, Turgay Ergun), *Amme İdaresi Dergisi*, Sayı 4, Cilt 10, 1976.
- Report of The Finnish Parliamentary Ombudsman 1997 A Summary*, Helsinki, 1998,
- Sağlam, A. Ombudsman Kurumu ve Türkiye Macerası (<http://www.turkhukuksitesi.com>).
- Uler, Y. Ombudsman (Kamu Denetçisi), *I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi 3. Kitap*, Danıştay Yayınları, Ankara, 1-4 Mayıs 1990.
- Uyanık, S. İngiliz Yerel Yönetimlerinde Ombudsman Denetimi, *Türk İdare Dergisi*, Yıl: 66, Sayı: 403, Haziran 1994.
- Üçok C. ve Mumcu A., *Türk Hukuk Tarihi*, Altıncı Baskı, Savaş Yayınları, Ankara, 1987.
- Üçok, C. *Hukuk Tarihi Dersleri*, AÜHFY No: 297, Ankara, 1972.