

AKDENİZ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

Şükrü Mert KARCI

**TÜRKİYE’DE KAMU YÖNETİMİ DENETİM REFORMU VE OMBUDSMAN
KURUMU**

Danışman
Yrd.Doç.Dr. Bilgi KÜÇÜKCAN

Kamu Yönetimi Anabilim Dalı

Doktora Tezi

Antalya, 2010

Akdeniz Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğüne,

Şükrü Mert KARCI'nın bu çalışması, jürimiz tarafından Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı Doktora Programı tezi olarak kabul edilmiştir.

Başkan : Prof. Dr. Atilla Çiğdem
Üye (Danışmanı) : Yrd. Doç. Dr. Bilgi Kızıldağ
Üye : Doç. Dr. Faik İsmail
Üye : Yrd. Doç. Dr. Ramazan İzol
Üye : Yrd. Doç. Dr. Halit İsmail

Tez Konusu: "Türkiye'de Kamu Yönetimi Denetim Reformu ve Ombudsman Kurumu"

Onay : Yukarıdaki imzaların, adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylıyorum.

Tez Savunma Tarihi 24/09/2010

Mezuniyet Tarihi 04/10/2010

Prof. Dr. Burhan VARKIVANÇ
Müdür

İÇİNDEKİLER

	Sayfa
ŞEKİLLER VE TABLOLAR LİSTESİ	vii
KISALTMALAR LİSTESİ	xii
ÖZET	xiv
ABSTRACT	xv
GİRİŞ	1
BİRİNCİ BÖLÜM	4
1.GENEL OLARAK DENETİM KAVRAMI VE OMBUDSMAN DENETİMİ	4
1.1. Denetim ve Kamu Yönetiminde Denetim	5
1.1.1. Denetim Kavramı	5
1.1.2. Kamu Yönetiminde Denetim	9
1.1.2.1. Kamu Yönetiminde Denetimin Niteliği	9
1.1.2.2. Klasik Anlamda Kamu Yönetiminin Denetimi	11
1.1.2.3. Kamu Yönetiminin Denetiminde Çağdaş Kavramlar	15
1.1.2.3.1. İç Denetim	16
1.1.2.3.2. Performans Denetimi	17
1.1.2.4. Bireylerin Hak Arama Özgürlüğü	18
1.2. Ombudsman Denetimi	19
1.2.1. Ombudsman Denetimi Kavramı	20
1.2.2. Tarihsel Süreçte Ombudsman Denetiminin Gelişimi ve Farklı Ülke Uygulamaları	25

1.2.2.1. Ombudsman Denetiminin Tarihçesi	25
1.2.2.2. Ulusal ve Ulus – Üstü Düzeyde Farklı Ombudsman Uygulamaları	33
1.2.2.2.1. Danimarka Ombudsmanı: Klasik Ombudsman	33
1.2.2.2.2. Büyük Britanya Ombudsmanı: Parlamento Komiseri	34
1.2.2.2.3. Fransa Ombudsmanı: Medyatör	37
1.2.2.2.4. İspanya Ombudsmanı: Halkın Savunucusu	39
1.2.2.2.5. Avrupa Ombudsmanı	43
1.2.3. Ombudsman Denetiminin Özellikleri	45
1.2.4. Ombudsman Denetiminin Etkinliği	49
1.2.5. Denetim Sistemlerinde Ombudsman Kurumu ve İşlevleri	51
1.2.5.1. Denetim Sistemleri İçinde Ombudsman Kurumlarının Yeri	52
1.2.5.2. Ombudsman Denetiminin İşlevleri	58
1.2.5.3. İyi Yönetişim Aracı Olarak Ombudsman Denetimi	60
1.2.6. Ombudsman Faaliyetleri	63
1.2.7. Ombudsman Çeşitleri	67
1.2.7.1. Ombudsman Sınıflandırması ve Modelleri	67
1.2.7.2. Kamu Yönetiminin Denetiminde Ombudsman Kurumları	77
İKİNCİ BÖLÜM	85
2. TÜRKİYE’DE KAMU YÖNETİMİ REFORMU, DENETİM REFORMU VE BİREYLERİN HAK ARAMA ÖZGÜRLÜĞÜ	85
2.1. Kamu Yönetimi Reformunun Küresel Dinamikleri	85
2.1.1. Neoliberal Düşünce ve Kamu Yönetimi Reformu	86
2.1.2. Neoliberalizm ve Yeni Kamu İşletmeciliği	87
2.1.3. Yönetişim	89
2.1.4. Avrupa Birliği ve Kamu Yönetimi Reformu	92

2.1.5. Yönetişim İlkeleri	95
2.2. 2000’li Yıllarda Türkiye’de Kamu Yönetimi Reformu	98
2.2.1. Türkiye’de Kamu Yönetimi Reformunun Niteliği	98
2.2.2. Türkiye’de Kamu Yönetimi, Demokratikleşme ve Hukuk Reformu Uygulaması	101
2.3. Türkiye’de Kamu Yönetiminin Denetiminde Reform ve Bireylerin Hak Arama Özgürlüğü	107
2.3.1. Türkiye’de Kamu Denetim Yapısı ve Reformu	108
2.3.1.1. Genel Olarak Türkiye’de Kamu Yönetiminin Denetimi	108
2.3.1.1.1. Türkiye’de Yönetimsel Denetim	108
2.3.1.1.1.1. Devlet Denetleme Kurulu	110
2.3.1.1.1.2. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu	111
2.3.1.1.1.3. Teftiş Kurulları Denetimi	112
2.3.1.1.2. Türkiye’de Siyasal Denetim	113
2.3.1.1.3. Türkiye’de Yargı Denetimi	115
2.3.1.1.4. Sayıştay Denetimi	116
2.3.1.2. Türkiye’de Denetim Reformu	116
2.3.2. Türkiye’de Bireylerin Hak Arama Özgürlüğü	122
2.3.2.1. Türkiye’de Bilgi Edinme Hakkı ve Uygulaması	122
2.3.2.1.1. Yurttaşların Bilgi Edinme Hakkı	123
2.3.2.1.2. Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu	125
2.3.2.1.3. Türkiye’de Bilgi Edinme Başvurularının Genel Görünümü	126
2.3.2.2. Yürütme Bünyesinde İnsan Hakları İhlal Başvuruları	129
2.3.2.2.1. Başbakanlık İnsan Hakları Başkanlığı	129
2.3.2.2.2. İl ve İlçe İnsan Hakları Kurulları	132

2.3.2.2.3. İnsan Hakları Kurullarına Yapılan Başvuruların Değerlendirilmesi	135
2.3.2.2.4. İçişleri Bakanlığı İnsan Hakları İhlal İddiaları İnceleme Bürosu	139
2.3.2.3. Türkiye İnsan Hakları Kurumu Oluşturulması Girişimleri	140
2.3.2.4. Türkiye Büyük Millet Meclisi Başvuru Komisyonları	142
2.3.2.4.1. Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe Komisyonu	142
2.3.2.4.2. Türkiye Büyük Millet Meclisi İnsan Hakları İnceleme Komisyonu	144
2.3.2.5. Türkiye’de Hak Arama Özgürlüğü Araçları ve Ombudsman Denetimi	147
2.3.3. Türk Kamu Yönetiminde Etik Yapılanma ve Kamu Görevlileri Etik Kurulu	148
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM	151
3. İSKANDİNAV OMBUDSMAN MODELLERİ: İSVEÇ VE DANİMARKA OMBUDSMAN KURUMLARI SAHA ARAŞTIRMASI	151
3.1. İskandinav Ülkelerinin Genel Özellikleri	152
3.2. İsveç’te Kamu Yönetiminin Denetimi ve Ombudsman	156
3.2.1. İsveç Kamu Yönetim Yapısı	156
3.2.2. İsveç’te Kamu Yönetiminin Denetimi	160
3.2.3. İsveç’te Ombudsman Denetimi	165
3.3. Danimarka’da Kamu Yönetiminin Denetimi ve Ombudsman	171
3.3.1. Danimarka Kamu Yönetim Yapısı	171
3.3.2. Danimarka’da Kamu Yönetiminin Denetimi	173
3.3.3. Danimarka’da Ombudsman Denetimi	175
3.4. İki Farklı Model Olarak İsveç ve Danimarka’da Ombudsman Denetimi	183

3.5. İsveç ve Danimarka Ombudsman Kurumları Saha Araştırması	185
3.5.1. İsveç ve Danimarka Ombudsman Kurumları Faaliyet Raporları İncelemesi	186
3.5.1.1. İsveç Ombudsman Kurumu 1999 – 2008 Dönemi Faaliyetleri	186
3.5.1.1.1. İsveç Ombudsman Kurumunca Dönem İçi Başlatılan İncelemeler	187
3.5.1.1.2. İsveç Ombudsman Kurumu Dönem İçi İncelemeleri ve Sonuçları	189
3.5.1.1.3. İsveç Ombudsman Kurumu Dönem İçi İnceleme Konuları	193
3.5.1.2. Danimarka Ombudsman Kurumu 1999 – 2008 Dönemi Faaliyetleri	197
3.5.1.2.1. Danimarka Ombudsman Kurumunca Dönem İçi Başlatılan İncelemeler	198
3.5.1.2.2. Danimarka Ombudsman Kurumu Dönem İçi İncelemeleri ve Sonuçları	200
3.5.1.2.3. Danimarka Ombudsman Kurumu Dönem İçi İnceleme Konuları	204
3.5.1.3. İsveç – Danimarka Ombudsman Kurumu Faaliyetlerinin Karşılaştırması	208
3.5.2. Örnek Olay İncelemeleri	211
3.5.3. İsveç ve Danimarka Ombudsman Kurumları Görüşme Bulguları	218
3.5.3.1. Kurumların Örgüt Yapıları ve Çalışanları	219
3.5.3.2. Kurumların Genel Uygulamaları ve Yasal Dayanakları	220
3.5.3.3. Ombudsman Kurumları ve Parlamento İlişkileri	222
3.5.3.4. Mahkemeler ve Ombudsman Kurumu İlişkisi	224
3.5.3.5. Toplumsal Kabul	225
3.5.3.6. Gelişmekte Olan Ülkeler ve Ombudsman Kurumları Üzerine Düşünceler	226
3.5.4. Saha Araştırması Sonuçlarının Değerlendirilmesi	227
DÖRDÜNCÜ BÖLÜM	230
4. TÜRKİYE’DE OMBUDSMAN DENETİMİ	230
4.1. Ülkemizde Ombudsman Denetiminin Gündeme Geliş Süreci	230
4.2. 5548 Sayılı Kanun ve Kamu Denetçiliği Kurumu	236

4.2.1. Kamu Denetçiliği Kurumunun Özellikleri	236
4.2.1.1. Kurumun Yapısı ve Statüsü	237
4.2.1.2. Kurumun Yetki Alanı ve Sınırları	237
4.2.1.3. Başdenetçi ve Denetçilerin Nitelikleri, Seçimleri ve Görev Süreleri	238
4.2.1.4. Kuruma Başvuru ve Sonuçlandırılması	239
4.2.1.5. Kurumun Bilgi ve Belgelere Ulaşımı	240
4.2.1.6. Kamuoyunun Bilgilendirilmesi	240
4.2.1.7. Kurum Görevlilerinin Bağımsızlığı ve Tarafsızlığı	241
4.2.1.8. Kurum Personeli	241
4.2.2. Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun Kabul ve İptal Süreci	242
4.2.2.1. Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu TBMM Süreci	242
4.2.2.2. Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun Anayasa Mahkemesince İptali	247
4.3. Anayasa Değişiklikleri ve Kamu Denetçiliği Kurumunun Oluşturulması	248
4.4. Türkiye'de Ombudsman Denetimi Girişiminin Değerlendirilmesi	250
SONUÇ	255
KAYNAKÇA	262
EK 1: İsveç ve Danimarka Ombudsman Kurumu Görüşmeleri Soru Formu	285
EK 2: 5982 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun	287
ÖZGEÇMİŞ	295

ŞEKİLLER VE TABLOLAR LİSTESİ

Sayfa

Tablolar

Tablo 1.1. İskandinav Ülkeleri Dışında Avrupa Ülkelerinde Ombudsman Kurumunun Yayılması	28
Tablo 1.2. Asya – Pasifik’te Ombudsman Kurumlarının Yayılması	28
Tablo 1.3. Balkanlar ve Doğu Avrupa Ülkelerinde Ombudsman Kurumları	31
Tablo 1.4. Bazı Afrika ve Asya Ülkelerinde Ombudsman Kurumları	32
Tablo 1.5. Latin Amerika ve Karayipler’de Halkın Savunucusu Modeli	43
Tablo 1.6. Ombudsman Denetiminin Etkinliğini Ölçme Amaçlı Sorular	49
Tablo 1.7. Reif’in Kamu Yönetimi ve Özel Sektör Ombudsmanları Sınıflandırması	69
Tablo 1.8. Heede’nin Denetim ve Telafi Yönelimli Ombudsman Modelleri	80
Tablo 1.9. Heede’nin Teorik Ombudsman Modelleri	81
Tablo 2.1. 2004 – 2008 Yılları Bilgi Edinme Başvurusu Talepleri	127
Tablo 2.2. 2004 – 2008 Yılları Net Bilgi Edinme Başvurusu Talepleri	127
Tablo 2.3. İnsan Hakları İhlal Başvuruları ve Başvuru Yeri Dağılımları	135
Tablo 2.4. 2004-2007 Yılları Kurumlar Bazında İnsan Hakları İhlal Başvuruları	136
Tablo 2.5. 2008 Yılında Kurumlar Bazında İnsan Hakları İhlal Başvuruları	137
Tablo 2.6. 2009 Yılında Kurumlar Bazında İnsan Hakları İhlal Başvuruları	138
Tablo 2.7. 2004 – 2009 Yılları Başvuruya En Çok Konu Olan Haklar	139
Tablo 2.8. 18. – 23. Dönemler Arasında TBMM Dilekçe Komisyonuna Yapılan Başvurular	143

Tablo 2.9. TBMM İnsan Hakları İnceleme Komisyonu 23. Dönem 1. ve 2. Yasama Yılları Başvuru Konuları	146
Tablo 3.1. Dört Devlet Geleneğinin Temel Özellikleri	154
Tablo 3.2. 1998/1999 – 2007/2008 Dönemleri Arasında İsveç Ombudsman Kurumunca Başlatılan İncelemeler	187
Tablo 3.3. İsveç Ombudsman Kurumunca 1998/1999 – 2007/2008 Döneminde Başlatılan İncelemelerin Ortalama ve Oranları	187
Tablo 3.4. 1998/1999 – 2007/2008 Döneminde İsveç Ombudsman Kurumunca Sonuçlandırılan İncelemeler	190
Tablo 3.5. İsveç Ombudsman Kurumuna Yapılan Bireysel Başvurular ve Reddedilme Oranları	190
Tablo 3.6. İsveç Ombudsman Kurumu 1998/1999 – 2007/2008 Dönemi İnceleme Sonuçları	191
Tablo 3.7. İsveç Ombudsman Kurumu 1998/1999 – 2007/2008 Dönemi İnceleme Sonuçları Ortalama ve Oranları	191
Tablo 3.8. İsveç Ombudsman Kurumunca 1998/1999 – 2007/2008 Döneminde Sonuçlandırılan Başvuruların Aleyhine Başvurulan Kamu Kuruluşları Arasında Dağılımı	194
Tablo 3.9. İsveç Ombudsman Kurumuna Kamu Kuruluşlarına Göre Aleyhte Başvuru Dağılımı Ortalama ve Oranları	194
Tablo 3.10. İsveç Ombudsman Kurumuna Aleyhinde Sıklıkla Başvurulan Konular ve İnceleme Sonuçları	196
Tablo 3.11. İsveç Ombudsman Kurumuna Aleyhinde Sıklıkla Başvurulan Konular ve İnceleme Sonuçları Ortalaması	197
Tablo 3.12. 1999 – 2008 Yılları Arasında Danimarka Ombudsman Kurumunca Yürütülen İncelemeler	198

Tablo 3.13. Danimarka Ombudsman Kurumu 1999 – 2008 Dönemi Faaliyetleri Ortalama ve Oranları	199
Tablo 3.14. Danimarka Ombudsman Kurumuna Yapılan Bireysel Başvurular ve Reddedilme Oranları	201
Tablo 3.15. Danimarka Ombudsman Kurumu 1999 – 2008 Dönemi İnceleme Sonuçları	202
Tablo 3.16. Danimarka Ombudsman Kurumu 1999 – 2008 Dönemi İnceleme Sonuçları Ortalama ve Oranları	202
Tablo 3.17. 1999 – 2008 Dönemi Danimarka Ombudsman Kurumu Ortalama İnceleme Süreleri	204
Tablo 3.18. 1999 – 2008 Dönemi Danimarka Ombudsman Kurumuna Aleyhinde Başvuru Yapılan Kamu Kuruluşları	205
Tablo 3.19. Danimarka Ombudsman Kurumuna Kamu Kuruluşlarına Göre Aleyhte Başvuru Ortalamasının Dağılımı	205
Tablo 3.20. 1999 – 2008 Dönemi Danimarka Ombudsman Kurumuna Yerel Yönetimler Aleyhine Yapılan Başvurular	207
Tablo 3.21. 1999 – 2008 Dönemi Danimarka’da Ombudsman İnceleme Konuları ve Oranları	207
Tablo 3.22. 1999 – 2008 Dönemi Danimarka Ombudsmanının Eleştiri ve Tavsiye Kararıyla Sonuçlanan İncelemelerinin Konuları ve Oranları	208
Tablo 3.23. 1999 – 2008 Döneminde İsveç ve Danimarka Ombudsman Kurumlarına Yapılan Bireysel Başvurular	208
Tablo 3.24. 1999 – 2008 Döneminde İsveç ve Danimarka Ombudsmanlarınca Yıl İçinde Ele Alınan İncelemeler	209

Şekiller

Şekil 2.1. Net Bilgi Edinme Başvuruları ile Olumlu Yanıtlananların Karşılaştırması	128
Şekil 2.2. 18. – 23. Dönemler Arasında TBMM Dilekçe Komisyonuna Yapılan Başvurular	143
Şekil 3.1. İsveç Ombudsman Kurumu Örgüt Şeması	167
Şekil 3.2. İsveç Ombudsman Kurumu Görev Dağılım Şeması	168
Şekil 3.3. Danimarka Ombudsman Kurumu Örgüt Şeması ve Görev Dağılımı	179
Şekil 3.4. 1998/1999 – 2007/2008 Dönemleri Arasında İsveç Ombudsman Kurumuna Yapılan Bireysel Başvurular	188
Şekil 3.5. Başlatılma Biçimlerine Göre 1998/1999 – 2007/2008 Döneminde İsveç Ombudsman İncelemeleri	189
Şekil 3.6. İsveç Ombudsman Kurumu 1998/1999 – 2007/2008 Dönemi İnceleme Sonuçları Ortalaması	192
Şekil 3.7. İsveç Ombudsman Kurumu 1998/1999 – 2007/2008 Dönemi İnceleme Sonuçları	193
Şekil 3.8. İsveç Ombudsman Kurumuna Kamu Kuruluşlarına Göre Aleyhte Başvuru Dağılımı Ortalaması	195
Şekil 3.9. 1999 – 2008 Döneminde Danimarka Ombudsman Kurumuna Yapılan Bireysel Başvurular	198
Şekil 3.10. Başlatılma Biçimlerine Göre 1999 – 2008 Döneminde Danimarka Ombudsman İncelemeleri	199
Şekil 3.11. Danimarka Ombudsman Kurumu 1999 – 2008 Dönemi İnceleme Sonuçları Ortalaması	203
Şekil 3.12. Danimarka Ombudsman Kurumu 1999 – 2008 Dönemi İnceleme Sonuçları	203

Şekil 3.13. Aleyhine Başvuru Yapılan Kamu Kuruluşlarının Dağılımı (2002-2008)	206
Şekil 3.14. 1999 – 2008 Döneminde İsveç ve Danimarka Ombudsman Kurumlarına Yapılan Bireysel Başvurular	209
Şekil 3.15. 1999 – 2008 Döneminde İsveç ve Danimarka Ombudsmanlarınca Yıl İçinde Ele Alınan İncelemeler	210

KISALTMALAR LİSTESİ

AB:	Avrupa Birliği
ABD:	Amerika Birleşik Devletleri
AİHM:	Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi
AİHS:	Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi
AKP:	Adalet ve Kalkınma Partisi
BEDK:	Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu
BM:	Birleşmiş Milletler
CEC:	Commission of the European Communities
CECHR:	Council of Europe Commissioner for Human Rights
CHP:	Cumhuriyet Halk Partisi
DB:	Dünya Bankası
DPT:	Devlet Planlama Teşkilatı
DTÖ:	Dünya Ticaret Örgütü
E.C.:	European Commission
FOB:	Folketingets Ombudsmands Beretning
HSC:	Health Service Commissioner
HSYK:	Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu
IIA:	The Institute of Internal Auditors
IMF:	International Monetary Fund
JO:	Justitieombudsmännen

KAYA:	Kamu Yönetimi Araştırma Projesi
KİT:	Kamu İktisadi Teşebbüsü
KPSS:	Kamu Personeli Seçme Sınavı
OECD:	Organisation for Economic Co-operation and Development
OEEC:	Organisation for European Economic Co-operation
PCA:	Parliamentary Commissioner Act
STK:	Sivil Toplum Kuruluşu
TBMM:	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TDK:	Türk Dil Kurumu
TESEV:	Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı
TİHR:	Türkiye İnsan Hakları Raporu
TOBB:	Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
TODAİE:	Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
TÜSİAD:	Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği
UNDP:	United Nations Development Programme
YAŞ:	Yüksek Askeri Şura
YKİ:	Yeni Kamu İşletmeciliği
YÖK:	Yükseköğretim Kurulu

ÖZET

Ülkemizde kamu yönetimi reformuyla birlikte yönetimin denetimi konusunda da yeni kurumlar ve uygulamalar gündeme gelmiştir. Yönetimin denetimi alanında önemli bir yenilik de ombudsman kurumunun anayasal olarak temellendirilmesi olmuştur. Bu çalışmada, ülkemizde ombudsman denetiminin etkin bir biçimde uygulanabilmesi konusu, kamu yönetimini denetim reformunun genel görünümü bağlamında irdelenecektir.

Çalışma dört bölümden oluşmaktadır. Birinci Bölüm’de genel olarak denetim kavramı ve ombudsman denetimini ele alınmıştır. İkinci Bölüm’de ülkemizde kamu yönetimi reformu ve bu çerçevede denetim alanında getirilen yeni uygulamaların yanı sıra birey hak arama özgürlüğü kurumlarına değinilmiştir. Üçüncü Bölüm’de ombudsman kurumlarının genel özellikleri ve başarıyla uygulandıkları ülkelerdeki yönetsel, siyasal ve toplumsal temellerini ortaya koymak amacıyla İsveç ve Danimarka’da yürütülmüş olan alan araştırmasına yer verilmiştir. Dördüncü Bölüm’de ise alan araştırması bulgularından da faydalanılarak, ülkemizde ombudsman kurumu oluşturulması sürecinin bir değerlendirmesi yapılmıştır.

Çalışmamız, İsveç ve Danimarka ombudsman uygulamalarının temel özelliklerinin ortaya konması ve bu bağlamda ülkemizle ilgili değerlendirmeler yapılması amacıyla yürütülmüş betimleyici bir araştırmadır. Araştırmada ağırlıklı olarak nitel veri toplama teknikleri kullanılmıştır. Bununla birlikte nicel verilerden de faydalanılmıştır. Değinilen ülke kurumlarında ilgili görevlilerle derinlemesine görüşmeler yapılmış, kurum faaliyet raporları ve örnek olaylar incelenmiştir. Araştırmanın önemli bir bölümünü oluşturan bu nitel verilere ek olarak, kurumların faaliyet raporlarında yer alan başvurular, denetim konuları, incelemeler ve sonuçları ile ilgili sayısal verilerin bir çözümlemesi de yapılmıştır.

Araştırma sonucunda ülkemizde ombudsman denetiminin uygulanabilirliği konusunda çeşitli değerlendirmelere ulaşılmıştır. Bu kapsamda ombudsman kurumlarının başarıyla uygulandığı ülkelerdeki yönetsel, siyasal ve toplumsal temellerin varlığı konusunda ülkemizde çeşitli sorunlar yaşanabilmesinin muhtemel görüldüğü sonucuna ulaşılmıştır.

ADMINISTRATIVE CONTROL REFORM AND OMBUDSMAN INSTITUTION IN TURKEY

ABSTRACT

New institutions and praxis associated with the public administration reform came to the fore in Turkey in relation to administrative control. An important part of the administrative control reform is the formation of an ombudsman institution. In this study, applicability of an effective ombudsman institution in Turkey is examined in the context of control reform.

The concept of control and ombudsman control are explained in the first chapter. New praxis in the control system within the scope of public administration and institutions of right to legal remedies are estimated in the second chapter. Results of the field research conducted with the Swedish and Danish Ombudsman Institutions are evaluated in the third chapter. The fourth chapter is an evaluation of the applicability of an ombudsman institution in Turkey, pursuant to the results of the field research.

This study is a descriptive research in which the main features of the Swedish and Danish Ombudsman institutions are described. Further evaluations about the applicability of the institution in Turkey are carried out according to the results of the field research. Qualitative data such as interviews, reports, cases are mainly used in the research. Less quantitative data such as the statistics of ombudsman control results are analyzed as well.

Various evaluations are carried out according to the results of the field research corresponding with the applicability of the ombudsman institution in Turkey. As a result, the possible problem areas of ombudsman control in Turkey are described.

GİRİŞ

Araştırmanın Konusu ve Kapsamı

Ülkemizde yönetimin denetimini yapan çeşitli yönetsel, siyasal ve yargısal mekanizmalar bulunmaktadır. Kamu yönetiminde dönüşümü hedefleyen reform hareketinden bu denetim yapıları da etkilenmektedir. Denetim sistemimizin var olan yapı ve süreçleri yeniden düzenlenmekte, ayrıca yeni kurum ve uygulamalar sisteme dahil edilerek reformun gerçekleştirilmesine çalışılmaktadır.

Denetim sistemimizin yönetsel ve mali denetim konularında kapsamlı reformlara tabi tutulması dışında, ülkemizde yargı denetiminin etkinliğini önemli değişikliklere uğratabilecek düzenlemeler de yapılmaktadır. Bu bağlamda yeniliklerin kamu denetim yapısının genelinde gündeme geldiği söylenebilir. Bireyin hak arama özgürlüğünü arttırmaya yönelik yeni kurum ve uygulamalar da hayata geçirilmiştir. Denetim ve hak arama özgürlüğü alanında ortaya çıkan reformun önemli bir boyutunu da sisteme bir ombudsman kurumunun eklenmesi oluşturmaktadır. II. Dünya Savaşı sonrasında önce Avrupa, daha sonra Kuzey Amerika ve gelişmekte olan ülkelerde kabul gören bu kurum, insan haklarına saygının ve demokratikleşmenin göstergesi olarak günümüzde dünya genelinde önem kazanmıştır. 1990'lı yılların başlarından beri ülkemiz gündeminde olmasına rağmen bir ombudsman kurumu oluşturulması girişimleri özellikle Avrupa Birliğine tam üyelik sürecinde hız kazanmıştır. Çalışmamızda, ombudsman denetiminin temel özellikleri ortaya konacak ve bu doğrultuda ülkemizde uygulamaya geçirilmesi konusunun bir değerlendirmesi yapılacaktır.

Birinci Bölüm'de, ombudsman kurumlarının genel özellikleri, tarihsel gelişimi, sınıflandırması ve modellerine yer verilecektir. İkinci Bölüm'de, küresel etkiler ve Avrupa Birliği uyum çalışmaları bağlamında ülkemizde kamu yönetimi reformu doğrultusunda denetim yapılarında ortaya çıkan değişiklikler ve bireyin hak arama özgürlüğünü arttırmak amacıyla hayata geçirilen kurum ve uygulamalara değinilerek, genel denetim yapısında ve bu yapının değişimi sürecinde ombudsman denetimi bir yere oturtulmaya çalışılacaktır. Üçüncü Bölüm'de, İsveç ve Danimarka Ombudsman Kurumlarında bu denetim biçiminin temel unsurlarını ortaya koymak amacıyla yürütülmüş saha araştırmasına yer verilecektir. Dördüncü Bölüm'de ise ülkemizde ombudsman kurumu oluşturma düşüncesi ve çalışmaları değerlendirilecektir. 2010 yılı anayasa değişiklikleri kapsamında Kamu Denetçiliği Kurumu yönetsel sistemimize dahil edilmiştir. Bu bağlamda Kurumun oluşturulması süreci de ele alınacaktır.

Ombudsman denetimi, kendine has özellikleriyle diğer denetim biçimlerinden oldukça farklılaşmaktadır. Hatta bazılarınca bir denetim kurumu olarak nitelendirilmemektedir. Bağımsızlık ve tarafsızlık ilkeleri, kurumun ve temsilcisi ombudsmanın çalışmalarında esas teşkil etmektedir. Kurum, bir yargı organı olmamakla birlikte temelde birey ve devlet arasındaki yönetsel uyumsuzluklarla ilgilenmekte ancak bağlayıcı karar alamamaktadır. Bu temel özellikleri açısından bakıldığında ombudsman kurumunun ülkemizde hayata geçirilmesi konusunda çeşitli şüpheler ortaya çıkmaktadır. Öncelikle ülkemizde kapsamlı bir idari yargı sistemi bulunmaktadır. Bunun dışında kurumun bağımsızlık ve tarafsızlık ilkeleri temelinde oluşturulması gerekliliği göz önünde bulundurulduğunda, bu denetim biçiminin esas niteliklerinin ülkemizde uygulanabilirliği konusunda çekinceler ortaya çıkmaktadır.

Ombudsman kurumlarından bahsederken bütün dünyada genel geçer kabul edilebilecek bir modelden söz edilememektedir. Bu bağlamda dünya üzerindeki uygulamalara baktığımızda çok farklı kurumlar dikkati çekmektedir. Kamu, özel; ulusal, bölgesel, yerel gibi ayrımlar dışında, çalışmamızda ele alacağımız ulusal ombudsman kurumlarının da faaliyetlerini farklı yapı ve özellikler çerçevesinde yürüttükleri görülmektedir. Bununla birlikte uygulamada göz ardı edilebilecek küçük çaplı farklılıkların yanında daha esas nitelikli özelliklerine bakılarak ulusal ombudsman kurumlarının temelde iki biçimde çalıştıkları söylenebilir.

Dünya üzerinde ilk uygulamaları İskandinav ülkelerinde görülen ombudsman kurumları, henüz İskandinavya dışında benimsenmeden önce iki farklı model biçiminde ortaya çıkmıştır. Kurumun dünya üzerindeki farklı uygulamaları, temelde İsveç ve Danimarka Ombudsman Kurumlarının özellikleri bağlamında farklılaşan bu iki modele dayanmaktadır. Bunlar arasında Danimarka modelinin, İsveç'le kıyaslandığında, daha çok kabul gördüğü söylenebilir. Bu iki ülke, ombudsman denetiminin en etkin biçimde uygulandığı ve ombudsman kurumlarının yönetsel – siyasal sisteme en başarılı biçimde entegre edildiği örneklerdir. Bu bağlamda dünya genelindeki ombudsman kurumu oluşturma girişimlerine de kaynaklık etmektedirler. Bu nedenle ombudsman kurumlarının temel niteliklerinin ortaya konabilmesi açısından bu araştırmada İsveç ve Danimarka Kurumlarının incelenmesine karar verilmiştir. Araştırma çerçevesinde elde edilen sonuçların ülkemizle ilgili değerlendirmeler yapmak için kullanılması amaçlanmıştır.

Ombudsman kurumlarını etkin ve sorunsuz bir biçimde sistemleriyle bütünleştirmiş olan ülkelerde, ombudsman denetiminin bazı temel kabuller ve ilkeler bağlamında başarılı olduğu söylenebilir. Bu çerçevede, bağlayıcı karar alma yetkisi olmayan bir kurumun kararlarına yöneticiler tarafından uyulması, siyasal ve yönetsel kültürle ilgili bazı unsurlara dayanmaktadır.

Bu doğrultuda ortaya çıkan sorun ise ülkemiz siyasal – yönetsel kültürünün, etkin bir ombudsman kurumunun faaliyet göstermesi açısından yeterli özelliklere sahip olup olmamasıdır. Ayrıca ülkemiz denetim sisteminin bir ombudsman kurumuna ne oranda ihtiyaç gösterdiği de ele alınması gereken bir konudur. Bu çerçevede çalışmamızda, temel ilkeleri ve başarıyla uygulandığı ülkelerin yönetsel, siyasal, toplumsal özellikleri bağlamında bir ombudsman kurumunun Türkiye’de etkin bir şekilde hayata geçirilmesinin ne oranda mümkün olduğu değerlendirilecektir. Bu bağlamda çalışmamızda ombudsman kurumu, ülkemiz sistemine uyumu sorunsal çerçevesinde ele alınacaktır.

Araştırma Yöntemi

Ülkemizde henüz bir ombudsman kurumu bulunmadığı için, temel sorunsalımızın ülkemiz kapsamında incelenmesi konusunda kısıtlılıklarla karşılaşmıştır. Bu nedenle, kurumu etkin bir biçimde hayata geçiren ülkelerde incelemeler yaparak, ülkemizde ortaya çıkabilecek olası sonuçları bu doğrultuda değerlendirmek amaçlanmıştır. İsveç ve Danimarka örnekleri bağlamında ombudsman kurumlarının temel özelliklerinin ortaya konması yoluna gidilmiştir. Nitel veri toplama teknikleri uygulanarak, araştırma yürütülen kurumlarda çeşitli görevlilerle yüz yüze görüşmeler yapılmış, kurumların faaliyetlerine ilişkin örnek olaylar incelenmiştir. Bunlara ek olarak kurumların faaliyet raporlarındaki çeşitli sayısal veriler, araştırmamıza katkı sağlaması açısından değerlendirmeye alınmıştır. Bu şekilde araştırmamızda nitel ve nicel veriler birlikte kullanılmıştır. Çalışma, İsveç ve Danimarka örnek uygulamaları kapsamında ombudsman kurumlarının temel özelliklerini ortaya koymayı ve bunlar bağlamında kurumun ülkemizde uygulanabilirliği konusunda sonuçlara ulaşmayı hedefleyen betimleyici bir araştırmadır.

Temel sorunsalımız ombudsman kurumunun ülkemiz sistemine uyumu olduğu için, saha araştırmasıyla elde edilen bilgilerin bu kapsamda değerlendirilmesi yoluna gidilmiştir. Zaten İsveç ve Danimarka Ombudsman Kurumlarında araştırma yürütme amacımız, bu kurumlarla ilgili betimlemelerde bulunmak değil, ülkemiz bağlamında değerlendirilebilecek sonuçlara ulaşmaktadır. Bu çerçevede, değinilen kurumlarda yapılan görüşmelerde, ülkemizde ortaya çıkabileceği muhtemel görünen sorun alanları kapsamında araştırma soruları yöneltilmiştir. Araştırma sonuçları doğrultusunda, ombudsman kurumunun bir model olarak Türkiye’de uygulanabilirliğiyle ilgili değerlendirmeler yapılmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

1.GENEL OLARAK DENETİM KAVRAMI VE OMBUDSMAN DENETİMİ

Bu bölümde genel olarak denetim ve daha sonrasında ombudsman denetimi kavramları ele alınacaktır.

Ombudsman denetimi, kamu yönetimi ve özel sektörde denetim konusunda özgün bir kurum olarak ortaya çıkmakla birlikte aynı zamanda bireyin hak arama özgürlüğü kapsamında da değerlendirilmektedir. Bu nedenle bir denetim mekanizması ve birey hak arama özgürlüğü aracı olarak ombudsman kurumlarının genel özelliklerini irdelemeden önce, denetim konusunun ele alınması gerekli görülmüştür.

Denetim kavramı genel olarak ele alındıktan sonra, özellikle kamu yönetiminin denetimi üzerinde durulacaktır. Kamu yönetiminin denetimi konusu ise, klasik anlamda kamu yönetiminin denetimi, kamu yönetiminin denetiminde çağdaş anlayış ve bireyin hak arama özgürlüğü kapsamında ele alınacaktır. Bu kapsamda ombudsman denetiminin genel denetim yapıları arasında ne gibi bir şekilde konumlandırılacağı konusunda çıkarımlar yapılmaya çalışılacaktır.

Denetim konusunun ele alınmasından sonra genel olarak ombudsman denetimi kavramı irdelenecektir. Burada ombudsman denetiminin tanımları, tarihsel gelişimi, çeşitli ülkelerde uygulanış biçimleri, özellikleri, etkinlik koşulları, işlevleri ve çeşitleri ele alınacaktır.

Kamu yönetiminin denetiminde görevli ombudsman kurumlarının dünya geneline dağılımı bazı siyasal gelişmelerle paralellik göstermektedir. Bu bağlamda kurumun ilk ortaya çıkışından günümüze kadarki süreç çeşitli etkilere bağlı olarak gelişmiştir. Ombudsman kurumlarının dünya geneline yayılması dışında farklı uygulama biçimlerinin ortaya çıkışı da küresel siyasal gelişmelerin etkisine bağlanabilir. Bu nedenle ombudsman denetimi kavramının irdelenmesinde tarihsel gelişme süreçleri ayrı bir önem ifade etmektedir.

Bu bölümde ombudsman denetiminin genel denetim yapıları içinde nasıl bir konuma sahip olduğu değerlendirildikten sonra, tarihsel süreç bağlamında ortaya çıkışı, bu doğrultuda dünya genelinde hangi amaçlarla kullanıldığı, çeşitliliği ve modelleri ele alınarak, araştırmamızda yer alan ombudsman kurumları ve Türkiye incelemesine yönelik bir kavramsal çerçeve oluşturulmaya çalışılacaktır.

1.1. Denetim ve Kamu Yönetiminde Denetim

Bu alt bölümde genel olarak denetim kavramı açıklanacaktır. Bu şekilde yönetim bilimi açısından denetim kavramının yanı sıra kamu yönetiminde denetim ve bunun yapıma biçimlerine değinilecektir.

Özellikle kamu yönetiminde reform uygulamaları kapsamında yönetimin denetimi konusunda çeşitli kavramlar gündeme gelmiştir. Bu alt bölümde, kamu yönetiminde denetim konusunda gündeme gelen bu yeni kavramlara da değinilecektir. Ayrıca kamu yönetiminde reform doğrultusunda bireyin hak arama özgürlüğü konusunda önem kazanan kurumlar da ele alınacaktır.

1.1.1. Denetim Kavramı

Genel olarak denetim, “örgütün beklenen başarı ölçütlerine ne ölçüde ulaştığını saptamak üzere, bu ölçütlerle yapılan işlerin karşılaştırılması; yapılan işlemlerin örgütsel amaçlara, yönetsel kurallara ve hukuka uygunluğunun araştırılması” şeklinde tanımlanmaktadır (Bozkurt/Ergun/Sezen, 1998:62). Başka bir tanıma göre ise denetim; örgüt amaçları ile işleyişi arasında uyum sürekliliğinin temel yaptırımıdır. Alınan kararların uygulanma durumunun izlenmesi ve bu şekilde etkin örgütsel işleyişin temel yaptırım ve garantisi olmasının yanında örgütün herhangi bir anda ne durumda bulunduğunun başlıca göstergesidir (Fişek, 1979:235). Bu çerçevede denetim, örgütlerin amaçlarına varma derecesini, sağladığı hizmetlerin niteliğini ve niceliğini değerlendirmede, temel bir yönetim çabası ve unsuru olarak karşımıza çıkmaktadır (Örnek, 1991:246). Amaçların, istedikleri biçimde gerçekleştirilmesine yardımcı olmaktadır. Yanlış uygulamalar bu sayede engellenmektedir. Faaliyetler, denetim sayesinde usullere uygun olarak yürütülmüş olmaktadır (Tortop, 1974:27).

Denetim, yönetsel eylemin doğal bir sonucu olarak ortaya çıkmaktadır. Birinin varlığı, diğerini zorunlu olarak gerektirmektedir. Örgütlerde yapılan işlerin amaçlara uygunluğu, yerindeliği ve etkinliği sadece denetimle saptanabilmektedir (Örnek, 1991:246). Böylelikle denetim, yönetimin unsurlarından biridir. Performans ve planlar arasında uygunluğu sağlama işlevini ortaya koymaktadır. Denetim ile yönetimin diğer evreleri birbirine bağlı olarak ortaya çıkmakta ve aralarında net bir ayırım bulunmamaktadır (Newman, 1979:479-480). Örgüt amaçları planlama aşamasında belirlendiği için, denetim ve planlama unsurları arasındaki ilişki daha kuvvetlidir. Denetim yapılabilmesi için, örgüt faaliyetlerinden arzu edilen sonucun

bilinmesi gerekmektedir. Bu bağlamda daha planlama aşamasında denetimin gereği ortaya çıkmaktadır (Can, 2002:241).

İşlemsel olarak denetim, denetleyen ve denetlenen arasında bir ilişkidir. Denetleyen ve denetlenen, denetim kavramının iki unsurunu, denetim yetkilisini ve denetim konusunu oluşturmaktadır. Denetim yetkilisi, denetim yetkisine sahip olan makamı işaret etmektedir. Denetimin konusuysa, denetim yetkilisinin neyi denetlediğidir. Bu bağlamda denetim, kurumların denetimi, organların denetimi, işleyişin denetimi, çalışanların denetimi, malların denetimi biçiminde olabilmektedir. Denetimin amaçlarıysa, kurumların ya da örgütlerin sürekliliğinin sağlanması, olumsuz gidişlerin önlenmesi, yanlışların düzeltilmesi, reform önerileri geliştirilmesi, birimler arası uyumsuzluk durumlarında eşgüdümün sağlanması, verimlilik ve etkinliğin gerçekleştirilmesi olarak sıralanabilir (Atay, 1999:25-36).

Denetimin üç temel aşaması vardır. Birinci aşamada, öngörülen ile gerçekleşen durum arasındaki uyum saptanmaktadır. İkinci aşamada, iki durum arasında belirlenen sapmaların nedenleri aranır. Son aşamadaysa ortaya çıkan istenmeyen durumları düzeltme yolları tanımlanmaktadır. Bu bağlamda denetimin, hatalara yaptırım uygulayarak düzeltici yanı, hatalardan sakınmayı özendiren önleyici yanı, hataların nedenlerinin belirlenmesi ve ortadan kaldırılmasını sağlayan yapıcı bir yanı bulunmaktadır. Farklı çeşitlerde ve yöntemlerle uygulansa da denetimin özünde her zaman aynı özellik yer almaktadır. Bu da arzu edilen ve gerçekleşen iki durumun karşılaştırılmasıdır. Olanla olması gereken karşılaştırılmakta, uygunluk ya da sapma düzeyleri belirlenmektedir (Örnek, 1991:248).

Denetimin, düzenli örgütsel işleyişin temel garantisi olarak işlevini etkin bir biçimde yerine getirebilmesi için bazı koşulların varlığı gereklidir. Öncelikle denetimin rastgele değil, biçimsel bir yapıda ve düzenli olarak yapılması gerekmektedir. Bunun için; biçimsel bir yapı ve denetim yolları; örgüt unsurları arasında görev, yetki ve sorumlulukların ussal bir biçimde dağıtılmış olması; denetimin örgütsel yapı ve amaçlara uygunluğunun önceden belirlenmiş olması gerekmektedir. İkinci koşul ise, meşruiyeti sağlamak için denetim araçlarının hiyerarşi içinde dengeli bir biçimde dağıtılmasıdır (Fişek, 1979:235).

Çeşitli denetim biçimleri bulunmaktadır. Üretim, kalite, zaman, birimler, çalışanlar için denetimler söz konusudur. Yöntemler, maliyetler, tesisler ve personel farklı biçimlerde denetime tabidir. Ancak denetimden istenen sonucun alınması için bu farklı denetim sistemlerinin birbiriyle uyum içinde çalışması gerekmektedir (Newman, 1979:522-523). Denetim biçimleri; örgütlülük yönünden, doğal denetim – biçimsel denetim; kapsam yönünden, iç denetim – dış denetim; zaman yönünden, önleyici denetim – düzeltici denetim; süreklilik yönünden, sürekli – süreksiz denetim; girişim yönünden, kendiliğinden denetim –

dış etki üzerine denetim; konusu yönünden, işlemlerin denetimi – eylemlerin denetimi şeklinde ortaya çıkabilmektedir (Atay, 1999:36-45).

İçeriği açısından denetim, düzenlilik denetimi ve performans denetimi olarak ikiye ayrılabilir. Düzenlilik denetimi, mali denetim ve hukuka uygunluk denetimi biçiminde yapılmaktadır. Mali denetim, gelir, gider ve mallara ilişkin hesap ve işlemlerin denetimidir. Hukuka uygunluk denetimi, eylem ve işlemlerin mevzuata uygunluğunun denetimidir. Performans denetimi ise, yönetimin bütün kademelerindeki faaliyet ve programların plan, uygulama ve kontrol aşamalarında ekonomiklik, verimlilik ve etkenliğinin denetlenmesidir (Okur, 2007:22). Denetim konusundaki bu ayırımı, kamu yönetiminin denetimini ele aldığımız başlıkta, klasik ve çağdaş denetim anlayışları bağlamında tekrar değinilecek ve çağdaş kavramlar adı altında performans denetimi incelenecektir.

Dilimizde genellikle denetim ve kontrol sözcüklerinin eş anlamlı olarak kullanıldığı görülmektedir. Ayrıca bunlara ek olarak teftiş, inceleme, soruşturma gibi kavramların da çoğu zaman aynı durumları ifade etmek için kullanılmaları söz konusudur. Ancak bu kavramlar kullanılırken, içerdikleri farklı anlamlara dikkat etmek gerekmektedir.

İngilizce “control” sözcüğünün dilimizde hem “kontrol” hem de “denetim” sözcükleriyle ifade edilmesi, küçük bir kavram kargaşasını da beraberinde getirebilmektedir. Genel olarak denetim faaliyeti içerisinde yer alabilecek çok çeşitli kavramlar da dilimize “denetim” olarak çevrilmekte ve bu şekilde farklı kavramların aynı sözcükle ifade edilmesi durumu ortaya çıkmaktadır. Bu nüans farklılıkları özellikle kamu yönetimi reformuyla ilgili bilimsel yayınlarda ve mevzuatta bazı kavramların yanlış kullanılması sonucunu doğurmaktadır. Özellikle yeni yönetim anlayışları bağlamında denetimle ilgili ortaya çıkan yeni yaklaşım ve önem kazanan kavramlar açısından bakıldığında ise bu iki sözcüğün farklılığı önem kazanmaktadır.

Günümüzde İngilizce literatürde denetim, “audit” sözcüğü ile ifade edilmektedir. Sözcüğün kökeni, başlangıçta işlemlerin az ve basit olduğu dönemlerde hesapların kontrolüyle görevlendirilmiş kişiler bu işi dinleyerek yaptıkları için, “dinleme” anlamında İngilizce “audition” ve Latince “audencia” sözcüklerine dayanmaktadır. Buradan hareketle “audit” sözcüğü denetim anlamında kullanılmaya başlanmıştır (Okur, 2007:3).

İngilizce konuşan ülkelerde, bağımsız muhasebe uzmanlarının yaptığı denetim “audit” olarak adlandırılmaktadır. Bizim literatürümüzde ise bu muhasebe denetiminin karşılığı olarak sadece denetim sözcüğü kullanılmaktadır. Sözcüğün buradaki muhasebe denetimi anlamındaki esas karşılığı ise dış denetim ya da bağımsız denetimdir. Ayrıca İngilizcede “control” sözcüğü, muhasebe anlamında da kullanılmaktadır. Bu çerçevede dilimizde denetim ve kontrol kavramları birbirlerinin yerine kullanıldığı gibi muhasebe denetimi anlamında da

kullanılmaktadırlar. Bağımsız dış denetim konulu yayınlara denetim adı verildiği görülmektedir. Denetim ve kontrol kavramlarının birbirinden farklı anlamlar taşıdığını düşünen yazarlarınsa tam bir görüş birliğine vardıkları söylenememektedir (Yıllancı, 2006:3-4).

Türk Dil Kurumunun günlük konuşma, bilim, sanat gibi çeşitli alanlarda kullanılan dille ilgili günümüze kadar yayınladığı bütün sözlükleri topladığı bir veri tabanı niteliği taşıyan “Büyük Türkçe Sözlüğü”nde, çeşitli alanlarda kullanılan İngilizce “control”, “audit”, “monitoring”, “inspection” sözcüklerinin dilimize “denetim” olarak çevrildiği görülmektedir. Bu veri tabanında yer alan 1972 tarihli “Tecim, Maliye, Sayışmanlık ve Güvence Terimleri Sözlüğü”nde denetim, “işlemlerin tümünün sonuna kadar yazılımı ve tekrar gözden geçirilmesi, plan ve amaçlar çerçevesinde bu işlemlerin çözümlenmesi, önceden planlanmış amaçlara ulaşmak için bu işlemlerin plana göre yönetilmesi ve gerektiğinde gerekli değişikliklerin yapılması” olarak ifade edilmiş ve İngilizce karşılığı olarak “audit” sözcüğü gösterilmiştir. Yine bu veri tabanında yer alan “İktisat Terimleri Sözlüğü”nde denetim, “kamu ya da özel bir kuruluşa ilişkin bilgilerin önceden belirlenmiş ölçütlere uygunluğunun saptanması ve rapor edilmesi amacı ile bir uzman birimi tarafından kanıt toplama ve değerlendirme süreci” olarak tanımlanmış, İngilizce karşılıkları olarak “auditing” ve “control” sözcükleri gösterilmiştir. 1966 tarihli “Medeni Hukuk Terimleri Sözlüğü”nde ise denetim sözcüğünün karşılığı olarak teftiş sözcüğü gösterilmiştir (TDK, Büyük Türkçe Sözlük).

Türk Dil Kurumunun “Türkçede Batı Kökenli Kelimeler Sözlüğü”nde Fransızca kökenli “kontrol” sözcüğü, “bir işin doğru ve usulüne uygun olarak yapılıp yapılmadığını inceleme, denetim, denetleme; bir şeyin gerçeğe ve aslına uygunluğuna bakma; yoklama, arama” biçimlerinde tanımlanmaktadır (TDK, Türkçede Batı Kökenli Kelimeler Sözlüğü).

TODAİE tarafından yayımlanan “Kamu Yönetimi Sözlüğü”nde ise, denetimin İngilizce karşılığı olarak “control” sözcüğü gösterilmiştir. Sözlükte aynı zamanda teftiş ve denetim sözcükleri eş anlamlı olarak sunulmuştur. Teftiş, “kamu hizmetlerinin yasalara ve hizmetin gereklerine uygun olarak yapılıp yapılmadığını belirlemek amacıyla baş yönetici tarafından ya da onun adına görevlendirilen memurlarca (müfettiş) yapılan denetim” olarak tanımlanmıştır (Bozkurt/Ergun/Sezen, 1998:62,232).

Genelde kontrol ve denetim sözcükleri aynı anlamda kullanılmakla birlikte bu kavramlar arasındaki farkın önemsendiği de olmaktadır. Bu şekilde bakıldığında Latince kökenli kontrol sözcüğü, içinde denetim kavramını da barındıran çok daha geniş bir anlamı ifade etmektedir. Kontrol kavramı, revizyon, teftiş, denetleme, auditing (izleme) ve ekspertiz terimlerini birlikte içeren, geniş ve kapsayıcı bir kavramdır. Kontrol, en genel anlamıyla, kişi, örgüt ya da belirli bir konunun üzerinde egemenlik kurmayı ve istenen şekilde yönlendirmeyi sağlayan yöntem

ve davranıştır. Bir sistem içine yerleştirilmiş süreklilik arz eden faaliyetleri ifade etmektedir. Örgüt açısından ise kontrol, önceden belirlenen politika ve kararlarla örgütü belirlenen amaçlara ulaştırma yetisinin varlığıdır. Denetimse, uygulamaların etkinliğini ölçen ve onları belirlenmiş amaçlara yönelten süreçtir. Bu bağlamda denetim, örgütte kontrolü sağlamada önemli bir araçtır. Kontrol ise denetimi de içeren daha kapsamlı bir kavramdır (Yılancı, 2006:3-4).

Sözlüklerde teftiş ve denetim sözcükleri de eş anlamlı olarak kullanılmakla birlikte, yönetim bilimi açısından anlam farklılıklarına değinmek yerinde olacaktır. Teftiş, genel olarak soruşturmalar yoluyla faaliyetlerin mevzuata uygunluğunun denetlenmesidir. Denetim ise, yönetimin gelişmesine yardımcı olarak etkinlik arttırıcı yöndeki faaliyetleri kapsayan bir anlam taşımaktadır. Diğer bir fark da denetimin daha çok devamlılık içeren faaliyetlere yönelik yapılması, teftişin ise yapılmış, bitirilmiş faaliyetlerle ilgili olarak yürütülüyor olmasıdır (Tortop vd., 1993:159).

1.1.2. Kamu Yönetiminde Denetim

Kamu yönetiminin denetiminden söz ederken, klasik denetim kurumlarının yanında, özellikle reformlar kapsamında yeni yönetim anlayışıyla eklenmiş, yeni denetim kavram ve anlayışlarını da ifade etmek gerekmektedir. Bu başlık altında, kamu yönetiminin klasik anlamda denetimine ve denetimle ilgili çeşitli çağdaş kavramlara değinilecektir.

Kamu yönetiminin denetiminde doğrudan olmasa da etkili ve önemi kamu yönetimi reformuyla artan bir konu da bireylerin hak arama özgürlüğüdür. Bireylerin hak arama özgürlüğünün araçları, doğrudan bir denetim sunmasa da demokratik yönetim adına zamanımızda çok önemli bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu başlık altında, bireylerin hak arama özgürlüğü konusuna da kamu yönetiminin denetimi kapsamında değinilecektir.

1.1.2.1. Kamu Yönetiminde Denetimin Niteliği

Kamu yönetiminde denetim, genel olarak diğer örgütlerde olduğu gibi aynı amaç doğrultusunda yapılmaktadır. Ancak kamu yönetiminin farklı niteliği, yönetim bilimi açısından tanımlanan denetimin amaç ve uygulama yönünden kendine has biçimlerde ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Öncelikle kamu yönetiminin siyasal niteliği ve yurttaşlara karşı sorumluluk temeline dayanması, denetimin konusundaki farklılığın kaynağında yer almaktadır.

Kamu yönetiminin denetimi, diğer örgütlerden farklı olarak, kamu kurumlarının yaptıkları işle orantısız bir biçimde genişleme eğilimlerine engel olmak, kamuoyunun eleştirilerinin bürokrasi tarafından dikkate alınmasını sağlamak, kamu görevlilerinin hukuk kurallarını keyfi olarak yorumlamalarını önlemek ve yurttaşları bu keyfiliğe karşı korumak, kamu görevlilerinin yurttaşların haklarını hiçe sayarak makamlarını kişisel çıkarları için kullanmalarını önlemek gibi kendine özgü amaçlar taşımaktadır (Tortop vd., 1993:157).

Kamu yönetiminin işleyişindeki eksikler ve hatalar, denetimle ortaya çıkarılmaktadır. İşleyişteki aksaklıkların kaynakları belirlenerek giderilmesi sağlanmaktadır. Kamu yönetimine yönelik bir denetim sisteminin varlığı her zaman bir zorunluluk olarak algılanmıştır. Yurttaşların yaşamında kamu yönetiminin önemi bulunmaktadır. Yaşam koşulları ve ekonomik gelişmenin bir bölümü, kamu yönetiminin iyi işleyişine bağlıdır. Denetim, iyi işleyiş güvence altına alınmanın bir aracı olarak karşımıza çıkmaktadır. Kamu yönetiminin görev ve yetkileri arttıkça denetime duyulan ihtiyaç da artmıştır (Örnek, 1991:247).

Kamu yönetiminin denetiminin ele alınış biçimi, ülkede egemen olan devlet felsefesi ve ülkenin ulusal sosyal psikolojisini yansıtmaktadır. Devletin kendine karşı gelme hakkını yurttaşlarına tanımadığı dönemlerde denetim tamamen gereksiz sayılmıştır. Bununla birlikte kamu yönetiminin ve görevlilerinin diğer yurttaşlardan farklı olmadığı ve adli mahkemeler önünde eşit biçimde sorumlu olmaları gereği üzerinde durulan ülkeler de olmuştur. Ayrıca yine yönetim ve yurttaşların yasa önünde eşit şartlara tabi olması gerektiği ancak yönetimin yargı konusu yapılamayacak bazı haklara sahip görüldüğü ülkelere rastlanmıştır. Bu gelişmeleri takiben Avrupa yönetim geleneğinde, devletin ve kamu yönetiminin yurttaşlara karşı olağanüstü yetkileri bulunduğu, bu nedenle suiistimaller ve kanunsuzluğun önlenmesi için özel önleyici tedbirler alınması gerektiği anlayışı egemen hale gelmiştir (Chapman, 1970:175).

Chapman, devlet ve vatandaş arasındaki ilişkiyi farklı biçimlerde ele alan bu görüşlerin, Almanların “adalet devleti”, “polis devleti” ve “hukuk devleti” (“justizstaat”, “polizeistaat”, “rechtstaat”) ayırımında ortaya konduğunu belirtmektedir. Polis devletinde devlet çıkarları vatandaş çıkarlarından üstün görülmekte, vatandaşlara devlete karşı çıkarlarını koruyacak bir mekanizma sunulmamaktadır. Adalet devleti biçimindeki yapılarda ise devlet ve vatandaş arasındaki uyumsuzluklar adli mahkemelerde çözülmektedir. Bu anlayış, vatandaşların devlete karşı savunulması gereken hakları olduğu ve adli mahkemeler önünde eşit durumda buldukları görüşüne dayanmaktadır. Ancak böyle bir uygulamaya katıksız bir biçimde rastlamak mümkün olmamıştır. Bu tür devletlerde uygulamada vatandaşlarla yargı önünde eşit statünün devlet ve birinci derecedeki kolları dışında kalan organlara tanındığı görülmektedir.

Devlete özel yetkilerle farklı bir statü verilmektedir. Özel yetkiler, bazı bilgi ve belgelerin gizlenmesi, şahitlikten çekinme, bazı işlemlerin denetimden muaf olması biçiminde ortaya çıkmaktadır. Hukuk devleti kavramı ise Kıta Avrupasında en gelişmiş devlet tipidir. İki ayırıcı yönü, devletin kendisinin de uyması gereken kuralları dayatan bir güç olması ve yönetimin kurallara uygun işlemlerini gözeten ayrı bir mekanizma bulunmasıdır. Devletin vatandaşlara karşı sorumluluklarını belirleyen bir anayasa bulunmaktadır. Bunun yanında devletin vatandaşlara karşı çeşitli yetkileri vardır. Hukukun üstünlüğünün sağlanması için yönetimin kararlarını iptal yetkisine sahip bağımsız bir kuruluşa ihtiyaç duyulmuştur. Bu durum, adli mahkeme yargılarıyla aynı statüde üyeleri bulunan idare mahkemeleriyle sağlanmaktadır. Ancak uygulamada hukuk devleti ve adalet devletinin saf biçimlerine rastlanmamaktadır. Genelde her iki özelliğin karma biçimde uygulanması durumu söz konusudur. Bununla birlikte iki anlayış doğrultusunda genelde temel ayırıcı noktalar belirlenebilmektedir (Chapman, 1970:176 – 177).

1.1.2.2. Klasik Anlamda Kamu Yönetiminin Denetimi

Kamu yönetiminin denetim biçimleri klasik anlamda, devlet erklerinin ayrı ayrı kamu yönetimi üzerinde etkilerini hissettirmeleri bağlamında sınıflandırılmaktadır. Bu çerçevede kamu yönetiminin denetimi, yönetsel, siyasal ve yargısal denetim bağlamında ifade edilmektedir. Bunlara, kamuoyu denetimi de eklenebilmektedir. Bu alt başlıkta bu klasik sınıflandırma bağlamında kamu yönetiminin denetimine değinilecektir.

Denetim, kamu yönetiminde çeşitli biçimlerde yapılabilmektedir. Kamu yönetimi, hem yönetsel yapı içinden hem de yönetsel yapı dışından denetlenmektedir (Aktan, 1987:133). Simon ve arkadaşları, kamu yönetiminin biçimsel ve doğal denetim yollarından bahsetmektedirler. Bu bağlamda yargı denetimi, yasama denetimi ve yürütme denetimi, kamu yönetiminin biçimsel denetim yollarıdır. Doğal denetim yolları ise, kamu yönetiminin sorumluluğunu biçimsel denetim yolları dışında sağlayan değerlerdir (Simon/Smithburg/Thompson, 1973:483). Kamu yönetiminin denetimi söz konusu olduğunda, önceden belirlenmiş amaçların gerçekleştirilmesi durumu her ne kadar gerekli olsa da denetim açısından yeterli değildir. Bu çerçevede yönetsel yapı içindeki denetimin yanında devletin diğer güçlerine bağlı denetim mekanizmaları da gelişmiştir. Yasama organına karşı sorumluluk doğrultusunda yasama denetimi, hukuka uygunluk bağlamında da yargı denetimi, yönetsel yapıya ek olarak kamu yönetiminin denetiminde ön plana çıkmaktadır.

Kamu yönetiminin denetimi içeriği açısından ele alınacak olursa, esas olarak iki denetim şekline bahsedilebilir. Birincisi hukuka uygunluk, diğeri yerindelik denetimidir. Hukuka

uygunluk denetiminde esas, hukuk normlarına aykırılık durumunun denetlenmesidir. Yerindelik denetimindeyse yönetsel kararların isabetliliği, tercihlerden en uygununun seçilip seçilmediği denetlenmektedir. Yerindelik kavramı, zamanlama, uygulama çevresi, amaçlar, maliyet, etkinlik ve sürat yönlerinden en uygun çözümün belirlenmesini ifade etmektedir (Atay, 1999:43). Hukuka uygunluk, eylemlerin kanunlara uygunluğunu esas alırken, yerindelik denetimiyle kamu kurum ve görevlilerinin hükümet ve yasama organınca belirlenmiş genel politikaya uyumu gözetilmektedir. Uygulamada ise bu durum çok karışık bir biçimde ortaya çıkmaktadır. Bazı yönetsel işlem ve kararlar bu iki unsuru birlikte içerebilmektedir. Ayrıca kamu görevlilerinin takdir yetkisinin bulunması da karışıklığa sebep olabilmektedir. Parlamento denetimi genellikle verimli sonuçlar vermekle birlikte uygulamada yönetsel işlemlerin hukukiliği ile ilgilenmemektedir. Daha çok yönetsel politika, gereklilik, yetki suiistimali gibi konulara yoğunlaşmaktadır. Hukuka uygunluk denetimi konusunda genellikle mahkemeler yetkilidir ancak onların da politika ve yerindelik denetimi konusunda yetkileri bulunmamakta, yetki suiistimalleri konusundaki yetkileri ise oldukça sınırlı kalmaktadır (Chapman, 1970:173-174).

Yönetsel denetim, denetimin yönetim yapısı içinde gerçekleştirilmesidir. Başka bir anlatımla, yürütme erkinin yine yürütme erki içindeki yapı ve süreçlerle denetlenmesidir. Bu denetleme, kamu yönetimi içinde hiyerarşik anlamda üst kurumlarca yapılan denetim olabildiği gibi, bir kamu kuruluşunun kendi bünyesi içinde ortaya çıkan denetimi de içermektedir.

Kamu yönetiminin denetiminde yargı denetimi önemli bir işlevi yerine getirmektedir ve hukuk devleti ilkesinin olmazsa olmazları arasındadır. Her denetim biçiminin amacı, kamu yararının yanında, yurttaş haklarının da korunmasıdır. Ancak yargı denetimi dışındaki diğer denetimlerde yurttaş haklarının korunmasına ikinci derecede önem verilmektedir. Yargı denetimindeyse temel amaç bireylerin yönetime karşı korunmasıdır. Denetimin bütün türlerinde hukuka uygunluk incelense de yargı denetiminde bu işlem bir yargıç tarafından yapılmakta ve sonuç olarak bir yargı kararı verilmektedir. Yargı denetimi amaç, işlev, harekete geçiş, denetim süreci ve sonucu açısından da diğer denetimlerden farklılaşmaktadır. Amaç, kamu yönetiminin faaliyetlerini yürütürken hukuk kurallarına uygun hareket etmesini sağlamak, yurttaş haklarına zarar vermesini engellemek, bu şekilde yurttaş haklarının yönetime karşı korunmasını güvence altına almaktır. Yönetimden zarar gördüğünü iddia eden bireylerce harekete geçirilmektedir (Örnek, 1991:257-262). Yargı denetimi, hukuka uygunluğu sağlama açısından yapılmaktadır. Yönetsel eylem ve işlemlerin yerindeliği ise yargı denetiminin konusunun dışındadır. Yargı denetimiyle, hukuka aykırı olan yönetsel

işlemler iptal edilebilmekte, bireylerin hukuka aykırı yönetsel işlem ve eylemlerle uğradıkları zararlar giderilmektedir.

Hukuk devletinde yönetsel faaliyetlerin hukuk kuralları çerçevesinde yürütülmesi gerekli olduğundan, yönetimin yargı yolu ile denetlenmesi bir zorunluluktur. Yönetsel faaliyetlerin hukuki denetimi konusunda temelde iki sistem bulunmaktadır. Adli idare sistemi (ortak hukuk), Birleşik Krallık, ABD ve Kanada gibi Anglo – Amerikan ülkelerde uygulanmaktadır ve “tek hukuk – tek yargı” sistemini ifade etmektedir. Buna göre, yönetim de bireyler gibi algılanmakta ve bireylere uygulanan genel ve ortak hukuka muhatap olmaktadır. Bu sistemde yönetsel faaliyetlerin hukuka uygunluğu, adli mahkemeler tarafından denetlenmektedir. Buna karşın başta Fransa olmak üzere diğer Kıta Avrupası ülkelerinde ve Türkiye’de “idari rejim” ilkesi uygulanmaktadır. Bu sistem, iki ayrı hukuk ve dolayısıyla iki ayrı yargı sistemini içermektedir. İdari faaliyetler, bireylerle ilgili uygulanan hukuktan farklı bir sistem olan idare hukuku ile düzenlenmiştir ve idarenin hukuki denetimi adli mahkemelerden ayrı örgütlenmiş idare mahkemelerince yapılmaktadır. Bununla birlikte idari rejimde bazı faaliyetler özel hukuk ile düzenlenebilmektedir. Ancak özel hukuk ile düzenlenen faaliyetler, bireylere uygulanan kurallardan farklı uygulanmaktadır. İdare, sözleşme yaparken bireyler gibi hareket edememekte, kamu yararı söz konusu olduğundan, serbest seçim yapamamaktadır. İdarenin özel hukuka tabi işlemlerinde bile sözleşme öncesi aşamada idare hukuku uygulanmaktadır (Günday, 1998:84-85).

İdari yargı kurumları konusunda özellikle adli idare sisteminin egemen olduğu ülkelerde rastlanan bir kavram karmaşasına değinmek gerekmektedir. İngiltere’deki “administrative tribunal” ve “administrative court” kavramları arasında önemli bir fark bulunmaktadır. Anglo – Sakson ülkelerindeki “administrative tribunal” adındaki kuruluşlar, yönetimin kendi yapısı içinde yer almakta ve yönetimin belirli bir kesiminin yasal yetki alanına giren konularda karar vermektedirler. Esas olarak yönetimin organları olarak yasalarla yönetime tanınan bazı takdir haklarını kullanmaktadırlar. Yönetsel mahkemeler (administrative court) ise yetki ve kapsam açısından farklılaşmaktadır. Yönetim ve vatandaş arasındaki davalara ve vatandaşların haklarının ihlal edildiği yönetsel işlemler aleyhine açılan davalara bakarlar (Chapman, 1970:176 – 177). Ortak hukuk ülkelerinde uyuşmazlık çözüm organlarının varlığı, değinilen nedenler dolayısıyla, ayrı bir yönetsel hukuk sisteminin var olduğu anlamına gelmemektedir. Bu kurumların, yargı organları gibi, ayrı birer üst mahkemeleri bulunmamaktadır. Bunların kararları da adli yargı kapsamında yer alan yüksek mahkemede temyiz edilmektedir. Anglo – Sakson sisteminde bulunan “tribunal” kavramı, ayrı bir yargı kolu oluşturmamaktadır. Bunlar, normal adli mahkemeler arasında yer alan uzmanlık mahkemeleri olarak da nitelendirilebilir (Gözler, 2003:42).

Değınilen yönetsel uyuşmazlık çözüm organları konusundaki karmaşa, kavramın dilimize çevrilmesi konusunda ortaya çıkmaktadır. Dilimizde “tribunal” kurumunu karşılayacak bir sözcük geliştirilmediğı için bu kavram “mahkeme” sözcüğünün kapsamında ifade edilmektedir. İngilizcede çeşitli sözlüklerde “tribunal”, “özel amaçlarla kurulmuş özel mahkeme ya da komite”, “bir sorunu karara bağlamak için görevlendirilmiş kurul” gibi tanımlarla açıklanmaktadır. Türkçede bunu karşılayacak bir kavram olmadığından, zorunlu olarak mahkeme kavramı kullanılmaktadır. Bu nedenle mahkeme kavramının Türk Hukuk literatüründe iki farklı işlevi yerine getirecek bir biçimde kullanıldığı söylenebilir. Böylelikle orijinali Türkçe olan hukuk metinlerinde geçen mahkeme kavramının hangi anlamda kullanıldığına anlaşılması için, içerdiği olayın özelliklerine göre değerlendirme yapmak gerekmektedir (Başlar, 2005, 9-12).

Sağladığı koruma işlevinin yanında diğer denetim biçimleriyle kıyaslandığında yargı denetiminin çeşitli sınırlılıkları bulunduğu görülmektedir. Mahkemelerin ayrıntılı ve yavaş çalışan süreçleri yönetsel kararların incelenmesinde çoğu zaman etkin olamamakta ve bu kararların işleyişini durdurmaktadır. Ayrıca yargı denetimi başvurular için bir maliyet gerektirmekte ve bu maliyet bazen vatandaşlarca karşılanamamaktadır. Diğer bir sınırlılık da mahkemelerce yönetsel işlemlerin iptal edilebilmesi ancak daha işlevsel yönetsel işlemlerin hayata geçirilmesinin sağlanamamasıdır. Yargı denetimi kapsam açısından da sınırlıdır. Yasalar uyarınca yapılan denetim, konuya yönetsel işlemin kısıtlı bir boyutundan bakılmasına neden olmaktadır. İleri derecede teknik nitelik taşıyan işlemlerde de yargı denetimi etkin sonuçlar doğurmamaktadır (Simon/Smithburg/Thompson, 1973:486-487).

Kamu yönetiminin denetiminde diğer bir önemli alan, siyasal denetimdir. Parlamentolar, siyasal olarak alınan kararların kamu yönetimince nasıl uygulandığını denetleme yetkisine sahiptir. Bu denetimin rolü ve önemi, ülkelerin siyasal sistemlerine göre farklılaşmaktadır. Parlamento denetimi, kamu yönetimi üzerinde dolaylı bir denetimdir. İdarenin işleyişinden sorumlu hükümet ya da bakan aracılığıyla yürütülmektedir. Yetkili bakan ve parlamento arasında diyalog kurulması biçiminde çalışmaktadır. Kamu yönetimi, sorumlu bakanı bilgilendirme işlevi görse de denetim sürecinde doğrudan yer almamaktadır (Örnek, 1991:249-250).

Parlamento denetimi konusunda ülkeden ülkeye farklılıklar görülmesinin yanında bu denetimin araçları genel olarak ifade edilebilir. Öncelikle parlamenter kabine sorumluluğu sistemi, hükümet üzerinde parlamentonun güvenoyu denetimine olanak sağlamaktadır. Bu yol çok sık kullanılsa da parlamentonun bir denetim aracı olarak her zaman göz önünde bulundurulmaktadır. Diğer bir denetim yolu ise, parlamenterlerin sorunları medyatikleştirme güçleridir. Parlamento üyeleri, kitle iletişim araçlarına kolay erişim sağlamakta, bu yolla

kamu yönetimi üzerinde bir denetim işlevi görmektedirler. Parlamentoların üçüncü bir denetim aracı, parlamento bünyesinde yer alan; yönetimini yasal, mali, yönetsel açılardan denetleyen; ombudsman, inceleme komisyonu, yargı benzeri kurul, mali denetim kurumları gibi yapılanmalardır. Dördüncü bir denetim aracı ise, çeşitli parlamento süreçleri yoluyla kamu yönetiminin denetlenmesidir. Parlamento üyelerince soru yöneltmesi bu denetim aracının en tipik örneğidir (Damgaard, 1994:45).

1.1.2.3. Kamu Yönetiminin Denetiminde Çağdaş Kavramlar

Bir önceki başlıkta kamu yönetiminin klasik anlamda denetim mekanizmalarına değinilmiştir. Bu klasik anlayış günümüzde denetimin meşruluğu temelinde geçerliğini sürdürse de yeniden yapılanma çerçevesinde kamu yönetiminin denetimi alanında da değişik kavram ve uygulamalar gündeme gelmiştir. Bu başlık altında kamu yönetiminde yeni denetim anlayışının ele alınmasından sonra, reformlar çerçevesinde ülkemizde de gündemde olan kavramlara değinilecektir. Performans denetimi ve iç denetim kavramları ele alınacaktır.

Yönetimde ve denetimde ekonomiklik düşüncesinin önem kazanması, piyasa değerlerini ve performans denetimini gündeme getirmektedir. Geleneksel yaklaşıma göre kamu kuruluşları ve özel sektörü karşılaştırmak mümkün değildir. Ancak yeni yaklaşıma göreyse, kamu yönetiminin içinde bulunduğu sorunların çözülebilmesi için onu özel sektör kuruluşları gibi işler hale getirmek gerekmektedir. Kamu yönetiminde karşılaşılan krizlerin piyasa yetersizliğinden kaynaklandığı yönündeki görüş, kamu hizmetlerinin denetlenmesinde piyasa mekanizmalarının kullanılması yönelimini ortaya çıkarmıştır (Al, 2007:47-49).

Kamu yönetimi anlayışında ortaya çıkan gelişmeler, denetim sistemlerini de aynı doğrultuda değişime zorlamaktadır. Kamu yönetiminde yeniden yapılanma kapsamında çağdaş denetim sistemleri gündeme gelmiştir. Klasik denetim sisteminin yerini çağdaş denetim sistemine bıraktığı görülmektedir. Çağdaş anlayış, klasik denetimi baskıcı, karşılıklı iletişime önem vermeyen, şikayet ve itaat kavramlarını ön plana çıkaran bir sistem olarak nitelermekte, kendi özellikleri yöneliminde değişimi sağlamaya çalışmaktadır. Çağdaş denetim anlayışı, denetleyen ve denetlenen kurumların çalışmalarında bütünlüğü getirmektedir. Denetim kuralları, uygulanan politikanın başarısına yoğunlaşmıştır. Denetimin izlemeden çok yönlendirici yönü ön plana çıkarılmaktadır. Denetimin değişen durumlara göre farklı standartları vardır. Denetleyen ve denetlenen kurum arasında bilgi alışverişi de önemli bir unsurdur. Kurumlar arası iletişimine verilen değerin arttığı görülmektedir (Ekici, 2007:51).

Genel olarak özelliklerini bu şekilde ifade edebileceğimiz çağdaş denetim anlayışı, reform sürecinde çeşitli denetim yöntemleri biçiminde gündeme gelmektedir. Aşağıda bu yeni

denetim anlayışının öne çıkardığı kavramlardan iç denetim ve performans denetimi konuları ele alınmıştır.

1.1.2.3.1. İç Denetim

İç denetim genel olarak, örgüt faaliyetlerini yine örgüt için incelemek ve değerlendirmek amacıyla örgüt içinde oluşturulmuş bağımsız bir değerlendirme fonksiyonu olarak tanımlanmaktadır. Bu tanımdaki ana unsurlar dikkat çekicidir. Değerleme fonksiyonu olma özelliği, iç denetçilerin örgüt faaliyetleriyle ilgili kararlar geliştirebilmek için çeşitli tespitlerde bulunmalarınıdır. Bağımsızlık, her ne kadar iç denetim birimi örgüt kapsamında yer alsada istenen sonuçların elde edilebilmesi için çalışmalarının sınırlamalardan uzak tutulması gereğini ifade etmektedir. Örgüt içinde olması, iç denetimin örgütün bir unsuru olduğunu göstermektedir. İnceleme ve değerlendirme yapma unsuru, araştırmalar sonucunda karara varmayı ifade etmektedir. Genel olarak yapılan bu tanımın geçerliliğini 2000’li yılların başına kadar koruduğu söylenebilir. Ancak günümüzde yönetim anlayışında yaşanan değişimler, iç denetim konusuna yeni yaklaşımları beraberinde getirmiştir (Yılancı, 2006:6-7).

“İç Denetçiler Enstitüsü”nün yapmış olduğu yeni tanıma göre iç denetim, “bir örgütün faaliyetlerine değer katmak ve geliştirmek için düzenlenmiş bağımsız, tarafsız bir güven ve danışma eylemidir. Örgütün risk yönetimi, kontrol ve kurumsallıkla ilgili süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek için sistematik ve disipline edilmiş bir yaklaşım getirerek örgütün amaçlarını başarmasına yardım etmektedir” (IIA, 2002). Bu tanım, örgütler ve teknolojinin geçirdiği büyük değişim bağlamında iç denetimden beklentilerin geldiği noktayı göstermektedir. Günümüzde iç denetimin sadece olaylar gerçekleştiikten sonra tespitte bulunması değil, öngörülerde bulunması, risklerin yanında fırsatları da ortaya koyması beklenmektedir.

İç denetimin inceleme ve değerlendirme işlevlerinden çok değer katma ve geliştirme işlevi ön plana çıkmıştır. Değer katma ve geliştirme işlevini yerine getirilmesi için iç denetimin risk yönetimi, kontrol ve kurumsallık alanlarıyla ilgilenmesi gerekmektedir. Bu üç alan, güncel tanımlarda iç denetime verilen rolün kapsamını göstermektedir. İç denetimin temel amacı, üst yönetimin sorumluluklarını yerine getirmesine yardımcı olmaktır. İç denetçiler, iç kontrol sisteminin etkinliği hakkında yöneticilere bilgi sağlarlar. İç denetim, diğer kontrollerin ölçüm ve değerlendirme fonksiyonu olan bir kontrolün gerçekleştirilmesidir. Örgüt amaçları doğrultusunda planların ne oranda gerçekleştirildiğini anlamak için çeşitli faaliyetlerde bulunulur. Bu faaliyetler kontrol olarak ifade edilen ileri kapsamlı çabalardır. İç denetim, bu çeşitli kontrollerin ölçülmesi ve değerlendirilmesine yardım etmektedir (Yılancı, 2006:7-14).

İlk ortaya çıktığı zamanlarda iç denetimin temel görevi örgüt faaliyetlerinden doğan kontrol ihtiyacının karşılanması olmuştur. Bu çalışmaların kapsamını, finansal kayıtların gerçeği ne oranda yansıttığını ve politikalara uygunluğunu incelemek oluşturmuştur. Bu şekilde başlangıçta iç denetim örgüt içinde sınırlı bir alanda etkili olmuştur. Zamanla iç denetim örgütün tüm faaliyetlerini kapsamıştır. Günümüzde iç denetim, üst yönetime bağlı olarak çalışan kurmay bir birimdir. Faaliyetlerle ilgili kontrollerin uygulamasını gözden geçirerek etkin kontrol sistemleri geliştirmek; faaliyetlerin önceden belirlenmiş planlara uygunluğu, örgüt varlıklarının ne oranda korunduğu, yönetimin sunduğu bilgilerin doğruluğu ve sorumlulukların başarıma derecelerini araştırmak; faaliyetlerin iyileştirilmesi konusunda yönetime tavsiye vermek konularında yetkili olmalıdır (Yılancı, 2006:9).

1.1.2.3.2. Performans Denetimi

Performans denetimi, sonuç odaklı denetim olarak da ifade edilebilir. Yeni kamu yönetimi uygulamaları doğrultusunda önem verilen sonuç odaklılık, bu şekilde kendini denetim alanında da göstermektedir. Performans denetimi, kıyaslama/karşılaştırmaya (benchmarking) dayanmaktadır. Kıyaslama, kurumlar arası ve birimler arası yapılmaktadır. Bununla performansı karşılaştırarak en iyi performans uygulamalarını öğrenmek amaçlanmaktadır. Kamu yönetiminde performansa dayalı denetim en çok kamu çalışanlarını etkilemektedir (Al, 2007:50-51).

Performans denetimi, bir geribildirim aracıdır. Performans denetiminin temel işlevi, performansın ölçülmesi, değerlendirmeler yapılması ve performansla ilgili düzenlemelerin yapılabilmesi için geribildirimde bulunulmasıdır. Sistem denetim aracılığıyla, hedeflenen performans seviyesine ulaştırılmaya çalışılmaktadır. Amaçları gerçekleştirmek için sağlanması gereken çıktılar, beklenen performansı ifade etmekte, performans ölçütlerini oluşturmaktadır (Halis/Tekinkuş, 2003:190).

Geleneksel anlayışta denetim idari, hukuki ve mali açılarından yapılmaktadır. Buna göre esas olarak mevzuata ve emirlere uyma durumunun incelenmesi gerekmektedir. İşlemler temelinde mevzuata uygunluk, hata, usulsüzlük gibi durumlar, işlemler gerçekleştikten sonra araştırılır. Performans denetiminde ise bunlara ek olarak kaynakların tutumlu, verimli ve etkin kullanılması; örgüt yapısı ve iş süreçlerinin analizi; faaliyetlerin gerçekleştirilmesinde alternatiflerin değerlendirilmesi, önceliklerin belirlenmesi, hedefler, hedeflere ulaşma düzeyleri, buna etki eden iç ve dış faktörler, olumlu olumsuz sonuçlar, öneriler gibi geleneksel denetim anlayışından daha geniş bir denetim alanı bulunmaktadır. Siyasal alan ve yönetsel alanın kesiştiği yerden başlayarak yönetsel alanın tamamı üzerinde performans

denetimi yapılabilir. Performans denetiminde esas olan, yapılan harcamaların karşılığının alınıp alınmadığıdır. Bu açıdan, gereksiz harcamaların engellenmesi amacıyla, siyasal kararlara kaynaklık eden bilgilerden başlayarak uygulamanın her aşamasında paranın karşılığının denetimi yapılmaktadır. Performans denetiminde elde edilen bulgular çerçevesinde kararlar ve uygulama değerlendirilmekte, öneriler geliştirilmekte ve bu şekilde yönetim kararlarını ve uygulamayı iyileştirmesine fırsat tanınmaktadır (Okur, 2007:114).

1.1.2.4. Bireylerin Hak Arama Özgürlüğü

Ortaya çıkışlarından bu yana birey hak ve özgürlüklerinin korunması konusu tartışılmaktadır. Kamu yönetiminin görev alanının genişlemesi, geleneksel denetim kurumlarının yetersiz kalmasına neden olmaktadır. Böylelikle hak ve özgürlüklerin korunması konusunda doğrudan etkili, esnek, biçimsel olmayan, hızlı çalışan, az maliyetli kurumların oluşturulması yoluna gidilmiştir. Bununla birlikte oluşturulan her kurumun bazı eksiklerinin bulunması, bunların yerini alacak ya da eksiklerini giderecek yeni kurumların gündeme gelmesini tetiklemiştir (Temizel, 1997:34).

Hukuk devletinde, genel ilkeler bağlamında bireylere çeşitli güvenceler sağlanmışsa da uygulamada bu yapının gereği gibi işlemediği durumlar ortaya çıkabilmektedir. Bu gibi durumlarda hak ve özgürlüklerini arama konusunda bireylerin başvurabilecekleri çeşitli araçlar bulunmaktadır (Akıncı, 1999:25-42). Hak arama özgürlüğü, devlet organlarına başvuru hakkının tanınmasıyla birlikte uygulanabilir olmaktadır. Bu bağlamda çeşitli şikayet komisyonları, özel görevli kurullar, ombudsman kurumları gibi birimlere başvuru yollarının sunulmuş olması, hak arama özgürlüğünün hayata geçirilmesi anlamına gelmektedir. Bu konuda önemli ve diğerlerine temel oluşturabilecek bir konu ise bilgi edinme hakkıdır.

Bilgi edinme hakkı, devletin elinde bulunan resmi verilerin kişilerce talep edilmesi ve edinilmesi hakkıdır. Yurttaşların, devletin elinde bulunan bilgilere ulaşabilme hakkı olarak da ifade edilebilir. Dilimizde “bilgi edinme hakkı” olarak ifade edilse de uluslararası kullanımda bu konuda genelde “bilgiye erişim hakkı” (access to information) ya da “bilgi özgürlüğü” (freedom of information) kavramlarının kullanıldığı görülmektedir (Er, 2007:5).

Bilgiyi elinde bulunduranlar açısından bakıldığında, kamu yönetiminde “gizlilik kültürü” olgusu ön plana çıkmaktadır. Bilgi edinme hakkı doğrultusunda girişimler kapsamında bu kültürün “açıklık kültürü”ne dönüşmesi amaçlanmaktadır. Ancak bu ikisi arasında geçişin hemen gerçekleşmesi ise mümkün değildir. Bir geçiş dönemine ihtiyaç duyulmaktadır (Berkarda, 2006:82).

Bilgiye erişim hakkı, bilgi edinecek kişi bakımından iki konuyu içermektedir. Bunlar, bilgiye erişiminin engellenmemesi ve bilgi talep etme olanağının sağlanmasıdır. Devlet tarafından bilgiye erişimin engellenmemesi ise genel ve birbiriyle bağlantılı olarak iki yükümlülük içermektedir. İlki, kişinin kendi olanaklarıyla bilgiye erişimini engellemek (yapmamama yükümlülüğü = pasif yükümlülük), diğeri ise bilgiyi erişilebilir kılmaktır (yapma yükümlülüğü = aktif yükümlülük). Bu bağlamda bilgiye erişim hakkı, bilgi edinme hakkının kapsamını aşmaktadır (Oder, 2006:87).

Dünya genelinde bilgi edinme hakkının uygulandığı 69 ülkede yapılan bir çalışma sonucunda bilgiye erişim yasalarının genel özellikleri belirlenmiştir. Bu çalışmanın sonuçları, bilgiye erişim hakkının dünya genelinde nasıl uygulandığı konusunda bir fikir vermektedir. Buna göre, genellikle bilgi talep edilebilen organların yürütme kapsamında kaldığı görülmektedir. Nadiren yasama organları ve yargı makamlarının da bilgiye erişim kapsamına alınması söz konusudur. Erişime açılan bilgiler de ülkelerin bu konudaki yasaları kabul zamanlarına göre değişmektedir. Daha eski yasalarda erişime açık olan belgeler net bir biçimde ifade edilirken yeni yasalarda erişim konusu bilgi ve belgeler daha geniş kapsamlı belirtilmektedir. Bilgilere kimlerin erişebileceği konusunda ise genellikle çıkar ve yurttaşlık ilişkisi gibi sınırlamalara yer verilmediği görülmektedir. Bütün bilgiye erişim düzenlemelerinde genel olarak ulusal güvenlik, özel hayatın gizliliği, ticari sır, kurum için düzenlemeler konularında erişime sınırlamalar getirilmiştir. Bilgiye erişimin sağlanmaması durumlarında ise çeşitli başvuru olanakları bulunmaktadır. Bunlar hiyerarşik başvuru, bağımsız kurul ya da kurumlara başvuru yapılması, uzmanlık mahkemelerinde dava açılması, idari yargı yerlerinde dava açılması biçiminde olabilmektedir. Bu başvuru yollarının etkinlikleri konusunda büyük farklılıklar ortaya çıkmaktadır. Genel olarak bağımsız kurul ya da kurumlara yapılan başvuruların daha etkili oldukları görülmektedir (Banisar, 2006:20-26).

1.2. Ombudsman Denetimi

Bu alt bölümde ombudsman denetimi konusu ele alınacaktır. Ombudsman denetiminin tanımı, tarihsel süreç içindeki gelişimi, özellikleri, faaliyetleri, çeşitleri, bir denetim biçimi olarak işlevselliği ve etkinliği ile kamu yönetimi denetim sistemlerinde ne gibi bir rol üstlendiği konuları üzerinde durulacaktır.

Ombudsman denetimi dünya genelinde her ülkede farklı bir biçimde uygulanmaktadır. Bu farklılıklar, ülkelerin hukuki ve yönetsel yapılarından kaynaklandığı gibi, ombudsman denetiminin süreç içerisinde farklı gelişmelerden etkilenerek değişik ülke gruplarında başka amaçlar etrafında oluşturulmasına da dayanmaktadır. Bu çerçevede ombudsman denetiminin

dünya üzerinde ilgi görmesinin tarihsel gelişimine değinmek de ayrı bir önem kazanmaktadır. Böylelikle ombudsman denetiminin özellikleri, çeşitleri ve onu diğer denetim biçimlerinden ayıran temel unsurlarının belirlenmesinde, tarihsel süreç ve farklı ülke uygulamaları bağlamında bir açıklamaya gidilmeye çalışılacaktır. Ayrıca kurumun kamu yönetimi dışındaki uygulamaları da tanımlar kapsamında ele alınacaktır. Bu şekilde kavramın geniş bir biçimde ifade edilmesi amaçlanmaktadır.

Ombudsman kelimesinin kullanımında en çok karşılaşılan sorun, kavramın kullanım alanı ve kullanım ölçeklerinin birbirine karıştırılarak ifade edilmesi, bu nedenle net tanımlama ve sınıflandırmaların yapılamamasıdır. Çok çeşitli tanımlar kapsamında değişik ombudsman kavramları birbirinin yerine kullanılmaktadır. Ombudsman kavramının işlevselliği ancak temelinde yatan ideal ilkelerin uygulanması yoluyla sağlanabileceği için, kavramın doğru ifade edilebilmesi ayrı bir önem taşımaktadır. Bu çerçevede temel nitelikler ve özellikler bağlamında genel kabuller, demokratikleşme ideallerinin bir aracı olarak sunulan kurumun hayata geçirilmesinde bir uyumun gerekliliğini ortaya koymaktadır. Bu bağlamda kurumun tanımlanmasında farklılıkların yanında temel özellikleri üzerinde bir uzlaşma gerekli olmaktadır. Örneğin ulusal düzeyde yurttaşı koruma amaçlı bir ombudsman kurumu ve bir özel sektör ombudsmanı arasındaki farkın niteliği bu doğrultuda önem arz etmektedir.

Kavramın kullanım alanı ve ölçeğiyle ilgili olarak doğru bir biçimde tanımlanması ise, bireylerin ombudsman kurumlarıyla aralarındaki ilişkinin niteliği açısından önem taşımaktadır. Kanımızca ombudsman kurumları arasındaki bu farklılıkların net bir biçimde ifade edilmesi, demokratik bir ideal olarak ulusal düzeyde kamu yönetimi – yurttaş ilişkilerinin en az sorunla yürütülmesi kapsamında çalışan ombudsman kurumlarının meşruiyetinin güçlendirilmesi açısından da oldukça önemlidir. Bu bağlamda ülkemiz literatüründe sınıflandırma konusunda bir eksiklik göze çarpmaktadır. Bu bölümde ombudsman çeşitleri kapsamında temel bir sınıflandırma da yapılmaya çalışılacak, çalışmamızda ele alınan ombudsman kurumları ön plana çıkarılacaktır.

1.2.1. Ombudsman Denetimi Kavramı

Bu başlıkta ombudsman denetiminin tanımına ve diğer benzeri kurumlardan farklılıklarına değinilecektir. Ombudsman denetimi, esas olarak kamu yönetiminin denetimi alanında ortaya çıkmış ve benzer anlayışta kurumlar biçiminde diğer örgütlerde ve toplumun farklı kesimlerinde uygulanmaya başlamıştır. Bu kapsamda öncelikle kamu yönetimi alanında ortaya çıkışı ele alınacak, ancak bir kavram olarak çeşitli uygulamaları da belirtilecektir.

Kavramın tanımlanması konusunda çıkış noktamız ise, tarihsel süreçte belirişindeki gibi, kamu yönetiminin denetiminde görevli ombudsman kavramı olacaktır.

Genel bir tanıma göre ombudsman; ilkesel olarak parlamento tarafından atanan, buna karşın hükümet ve parlamentoya karşı bağımsız olan; yönetimin eylem ve işlemlerinden zarar gören kişilerin şekil şartlarıyla zorlaştırılmamış başvuru yolları kullanarak yaptıkları şikayetleri üzerine ya da kendiliğinden harekete geçen; geniş bir soruşturma ve araştırma yetkisine sahip; yönetimin haksız uygulamalarını ortaya koymak, yönetimin takdir yetkisinin kötüye kullanılmasını engellemek, hukuka saygılı olmayı ve uygun hareket etmeyi sağlamak, yönetsel işlem yapma ve değiştirme yetkisi olmadan önerilerde bulunmak, gerekli yönetsel değişiklik önerileri sunmak işlevlerini yerine getiren bir kurumdur (Oytan, 1975:195 – 196).

Gerald Caiden tarafından 1983'te hazırlanan ve konuyla ilgili tüm dünyada referans kaynağı olan “Uluslararası Ombudsman El Kitabı” isimli derleme yayında Caiden ve arkadaşları, ombudsman kurumunun çok çeşitli uygulamaları olsa da genel bir tanımının yapılabileceğini belirtmektedirler. Yukarıda verilen tanımla paralel biçimde olsa da daha kapsayıcı olarak ombudsman denetimi konusunda şu tanımları yapmaktadırlar: “Ombudsman, genellikle anayasayla düzenlenen, kamu yönetimini denetleyen, bağımsız ve tarafsız bir görevli, görevliler ya da komitedir. Yönetsel adaletsizlik ve kötü yönetimle ilgili olarak toplumdaki gelen belirli şikayetlerle ilgilenir. Soruşturma yapma, rapor sunma, olaylar ve yönetsel prosedürlerle ilgili tavsiyeler verme güçlerine sahiptir. Bir yargıç ya da yönetsel uyuşmazlık çözüm birimi değildir, emir verme ve yönetsel işlemleri değiştirme yetkisi yoktur. Sorunlara, soruşturma ve uzlaştırma süreçleriyle çözüm bulmaya çalışır. Otoritesi ve etkisi, devletin başlıca organlarından biri, genellikle parlamento ya da yürütmenin başı, tarafından görevlendirilmesi ve raporlarını ona sunmasından kaynaklanmaktadır. Bu şekilde şikayet edenin güvenini ve kamu yönetiminin saygısını kazanmaktadır. Kamu görevlileri başlangıçta ombudsmana düşmanlık besleyebilirler ve şüpheyle yaklaşır ancak zamanla onun kendileri için de haksız, asılsız ve kötü niyetli saldırılara karşı önemli bir savunma mekanizması sağladığının farkına varırlar” (Caiden/Macdermot/Sandler, 1983:13).

Yapılan tanımlamalarda farklı vurgulamalar yapılsa da genelde akademisyenlerin tanımları ortak özellikler içermektedir. Konuyla ilgili olarak Uluslararası Barolar Birliğinin tanımı da büyük ölçüde benzerlik göstermektedir. Uluslararası Barolar Birliğinin tanımına göre ombudsman: “Anayasayla ya da bir yasama işlemiyle kurulmuş; yasama gücüne karşı sorumlu olan bağımsız bir üst düzey kamu görevlisinin yönetiminde; kamu kurumları, kamu görevlileri ve çalışanlarınca mağdur edilmiş kişilerin şikayetlerini kabul eden ya da kendi inisiyatifiyle hareket eden; inceleme, doğru işlem ve eylemi önerme, raporlar yayınlama konularıyla yetkili bir kuruluştur” (Hill, 1983:44).

Yukarıdaki ilk ve üçüncü tanımda, ombudsman denetiminin ilkesel olarak parlamento kaynaklı olduğu ifade edilmiş, ikinci tanımda ise ombudsman denetiminin kaynağını, parlamento ya da yürütmenin başı gibi, devletin başlıca organlarından birinden alacağı belirtilmiştir. Günümüzde parlamentoya bağlı olarak örgütlenme ilkesi genel kabul görse de yürütme tarafından atanan ombudsman kurumları da bulunmaktadır. Bu nedenle ombudsman denetimiyle ilgili farklı tanımlar ortaya çıkmaktadır.

Kesin bir tanımlama yapılamamasının temel nedeni, kurumun ülkeden ülkeye farklı anlayışlar çerçevesinde uygulanıyor olmasıdır. Genel olarak bu tarz kurumların temelinde yatan anlayış ise, ombudsman türü denetim organlarının, bireylerin yönetimle ilgili şikayetlerini kabul edip yaptıkları incelemeler sonucunda şikayet konusu olan kuruluşa tavsiye ve önerilerde bulunarak çözüm yoluna gitmeleridir. Kurumun yetki alanı da ülkeden ülkeye değişiklik göstermektedir. Ayrıca bazı ülkelerde ombudsman şikayet üzerine ya da kendi inisiyatifiyle harekete geçerken, bazı ülkelerdeyse bir parlamento üyesi aracılığıyla şikayetleri kabul etmektedir. Ombudsman denetimi konusunda evrensel bir model bulunmamaktadır. Ülkeler kendi koşullarına göre bu kurumu hayata geçirmişlerdir (Emre, 2003:245).

Yukarıda değinildiği gibi, ombudsmanla ilgili yapılan tanımlarda parlamentodan ya da yürütmeden güç alma konusunda kesin bir görüş birliği bulunmamaktadır. Bu bağlamda ombudsman kurumu, yönetimin denetlenmesi görevini geniş bir bağımsızlık içinde ve aşırı formalitelere bağlı olmadan yerine getiren, vatandaşın korunmasına çalışan bir kuruluş olarak daha net bir biçimde genel olarak ifade edilebilir (Tortop vd., 1993:180).

Genel kabul gören uygulamalara bakıldığında, ombudsman kurumları ve yasama organı arasında anayasal bir bağ bulunduğu görülmektedir. Bu nedenle “parlamento ombudsmanı” tabiri çokça kullanılmaktadır. Parlamento ombudsmanı kavramı, “klasik ombudsman” olarak nitelenmektedir. Bunun yanında bazı ombudsman kurumları parlamentodan çok yürütmeye yakın olarak çalışmaktadır. Yürütmeye bağlı olma özellikleri bu kurumların, yasama organına bağlı olmayı esas unsur sayan çevrelerce ombudsman olarak nitelendirilmemelerine neden olmaktadır. Buna göre, yürütme gücüne karşı sorumlu olan ombudsman kurumlarının gerekli oranda bağımsızlıklarının sağlanamayacağı düşünülmektedir. Ayrıca parlamento ombudsmanları dışında diğer kamusal şikayet kurumlarının ombudsman olarak adlandırılması da eleştirilmekte, kelimenin çok sık ve çeşitli kurumlar için kullanılmasıyla birlikte gücünün azalacağı, bu konuda hükümetlerin önlemler alması gerektiği sıkça dile getirilmektedir (Drewry, 1997:88).

Uluslararası Barolar Birliğinin tanımı, “klasik ombudsman” (parlamento ombudsmanı) kavramının tanımı olarak ifade edilebilir. Bunun dışında yetkilerini yürütme erki kaynaklı

kullanan kurumlar, “yürütme ombudsmanı” olarak ifade edilmektedir. Hill bunları “ombudsman benzeri” (quasi – ombudsman) kurumlar olarak adlandırmaktadır. Bu şikayet organları, klasik ombudsmanın çoğu özelliğini taşımakta ancak parlamento tarafından atanmadıkları için klasik ombudsman kavramından farklılaşmaktadırlar (Hill, 1983:44). Ombudsman kurumları arasındaki bu farklılıklar, ombudsman çeşitlerinin ele alındığı alt başlıklarda daha ayrıntılı olarak incelenecektir. Ancak tanımlar arasındaki farklılıkları ifade etmek amacıyla bu alt başlıkta kısaca ele alınmışlardır.

Sözcüğün kökenine bakıldığında ombudsman, denetim alanında yeni bir buluşu adlandırmak için kullanılmamıştır. Sözcük, İsveç dilinde bir başkasının çıkarını koruyan ya da temsil eden kişi anlamında yüzlerce yıldır kullanıla gelmiştir. 1809’da İsveç’te kamu yönetimiyle ilgili şikayetleri soruşturmak için bir kamu görevlisi atandığı zaman daha belirgin bir anlam kazanmıştır. Bu sözcük özellikle İsveç dışında daha sık kullanıldıkça anlamı değişmiş ve farklı kullanımları ortaya çıkmıştır. Çalışmalarıyla ilgili kamusal şikayetleri kabul eden her çeşit kuruluşun bu konuyla ilgili birimini ifade etmek için sıklıkla kullanılmaya başlanmıştır. Böylelikle radyo istasyonları, gazeteler, özel şirketler ve diğer hükümet dışı örgütlerin kendi ombudsman birimleri bulunmaktadır. Bu kavram kargaşası bazen bu birimler ile kamu kuruluşlarıyla ilgili şikayetleri kabul eden ombudsman kurumlarının birbirinden ayırt edilmesini zorlaştırmaktadır (Caiden/Macdermot/Sandler, 1983:3). Ombudsman kurumlarının çeşitlerine ve farklarına ilerleyen başlıklarda değinilecektir.

Ombudsman sözcüğü, yönetimi denetlemek için seçilmiş kimseleri ve bu kimselerin yönetimi altında denetim faaliyetini yürüten kurumu ifade etmektedir. Bu kurum her ülkenin koşulları doğrultusunda farklı oluşturulduğu gibi yine ülkeden ülkeye farklı adlandırılmaktadır. Örneğin kavram, Fransa’da “medyatör” (arabulucu), İngiltere’de “parlamento komiseri”, İspanya’da “halk savunucusu” gibi adlarla ifade edilmektedir. Kelimenin Türkçe karşılığı olarak ise, “halk denetçisi”, “kamu denetçisi”, “kamu hakemi”, “arabulucu”, “halk avukatı”, “yurttaş sözcüsü” gibi ifadeler kullanılmaktadır. Çalışmamızda kurum ve kişi olarak ombudsman sözcüklerinin farkını ifade etmek amacıyla bu kavramlar, “ombudsman kurumu” ve “ombudsman” olarak ifade edilecektir.

Ombudsman sözcüğüyle ilgili bir ayrıntı, kullanımda Anglikanlaşmasının ortaya çıkışıdır. İsveç dilindeki ombudsman kelimesinin İngilizceleşmesi doğrultusunda kelimenin çoğulu olarak İngilizce “ombudsmen” ifadesinin kullanılmaktadır. Sözcük bir cinsiyeti ifade etmemektedir. Günümüzde dünyada çok sayıda kadın ombudsman görevde olsa da “ombudswoman” sözcüğünün kullanımı, İsveç dilinin daha öte tahrif edilmesi olarak

nitelenebilir. Ancak günümüzde İngilizce kullanımda “ombudsperson” ya da Amerika’da çokça “ombuds” sözcükleri kullanılmaktadır (Drewry, 1997:84).

Yukarıda değinilen farklılıklar temelinde çok çeşitli kurumlar dünya genelinde yurttaş – devlet ilişkilerinde sorunların çözümünde görevde olsa da bir ombudsman kurumu olgusundan bahsedilebilmektedir. Bununla birlikte yurttaş – devlet uyumsuzlukları çözümünde görevli kurul, komite gibi, ombudsman olarak nitelendirilmeyen kurumlar da bulunmaktadır. Ancak bir ombudsman kurumu olgusunun varlığı, bu olguya has temel kabul görmüş özellikler çerçevesinde ortaya çıkmaktadır. Net bir görüş birliği bulunmasa da literatürde bir kurumun ombudsman olarak adlandırılmasının temel kıstaslarına değinilmiştir. Bu durum bizi iki konuya götürmektedir. Birincisi ombudsman çeşitleri, diğeri ise ombudsman kurumunun özellikleridir. Bir kurumun ombudsman olarak adlandırılmasını sağlayan unsurlar, ombudsman kurumunun özelliklerini oluşturmaktadır. Bu özellikleri paylaşan kurumların kendi aralarındaki farklılıkları da ombudsman çeşitleri konusunu ortaya çıkarmaktadır. Bu konular, ilerleyen alt başlıklarda daha ayrıntılı olarak ele alınacaktır.

Kamu ve özel sektör arasında sınırların gittikçe belirsizleşmesi, kamu – özel hukuk ayırımında da belirsizliğe sebep olmaktadır. Çok sayıda gelişmiş ülkede önemli oranda kamu hizmetinin özelleştirilmesi ve piyasalaştırılmasına sebep olan “yeni kamu işletmeciliği”nin yükselişiyle birlikte bu sorun çok daha keskin bir hal almıştır. Devlet ve piyasa arasında, idari ve adli yargı organlarının yetkili olduğu, oldukça geniş bir gri alan ortaya çıkmıştır. Bu doğrultuda ombudsman denetimi alanının kamusal nitelikte özel sektör faaliyetlerine doğru, tekil görevli ve hizmet sektörlerine bağlı ombudsman uygulamaları biçimine, genişlediği görülmektedir (Drewry, 1997:84). Ayrıca ombudsman tarzı denetim, kamusal nitelikli olmayan özel sektör hizmetlerinde de müşteri ilişkilerinin geliştirilmesi açısından kullanılmaya başlanmıştır.

Bu bağlamda gerek özel sektör uygulamalarını gerekse kamu yönetimini içerecek biçimde bir olgu olarak ombudsmanı ele aldığımızda daha genel bir tanım yapmak gerekebilir. Devlet – yurttaş ilişkilerinden bağımsız olarak, ombudsman terimi, işlerinin bürokrasilerce ele alınması konularında bireylerin şikayetlerini sunabildikleri bir kurumu ya da görevliyi ifade etmektedir. Buradaki ayırıcı nokta, toplumdaki gelen şikayetlerin kabul edilerek, bunlarla ilgili soruşturma yapılması ve sonuçların şikayetçiye ve şikayet konusu olan kuruma iletilmesidir (Caiden/Macdermot/Sandler, 1983:3). Geniş bir bakış açısıyla temelde ombudsman kurumu, kamu yönetiminde ve özel sektörde, hizmet sağlayıcıları ile bu hizmetlerden faydalananlar ya da hizmet sağlayıcının çalışanları arasındaki sorunların çözümlenmesi amacıyla çalışmaktadır denebilir. Parlamento ombudsmanı kavramının çeşitli örgütsel yapılara her uyarlanması kurumun görünümünde değişiklikler ortaya çıkarmış olsa da temelde değişmeyen bir özellik,

büyük örgütler ile müşteri, vatandaş, çalışan konumundaki bireyler arasında ortaya çıkabilecek yasal ya da yönetsel sorunların çözülmesi olmaktadır (Reif, 2004:26). Bu bağlamda ombudsman kurumunu kamu yönetiminden bağımsız olarak örgütsel açıdan tanımlarsak ombudsman, bireylerin bürokratik yapılarla olan ilişkilerinde karşılaştıkları sorunların çözümü amacıyla başvurabildikleri, bürokratik yapılarla ilişkilerde bireylerin yaşadıkları yabancılaşmayı gidermeye çalışan bir kurumdur.

1.2.2. Tarihsel Süreçte Ombudsman Denetiminin Gelişimi ve Farklı Ülke Uygulamaları

Ombudsman denetiminin tarihsel süreç içinde ortaya çıkışı ve yayılmasının hız kazanması, kurumun işlevlerini ve farklı uygulamalarını anlamak açısından gerekli görülmektedir. Bu başlıkta kurumun tarihsel gelişimi ele alınacak, daha sonra bu doğrultuda ülkeler özelinde ortaya çıkan değişik uygulama örneklerine yer verilecektir.

1.2.2.1. Ombudsman Denetiminin Tarihçesi

Ombudsman denetiminin tarihsel gelişimi, bu kuruma duyulan ihtiyacın nedenlerini irdelenmek açısından önemli görünmektedir. Ayrıca kurumun işlevselliği incelenirken çeşitli ülke uygulamalarında belirginlik kazanan farklı modellere değinmek gerekmektedir. Bu bağlamda değişik modellerin ortaya çıkışı tarihsel gelişmeler bağlamında ele alınarak daha açık bir biçimde ifade edilebilir. Bu alt başlıkta kurumun tarihsel gelişimi ışığında farklı ülkelerin kamu yönetimi yapılarında ne gibi değişik işlevleri olduğu ve ne amaçlarla oluşturulduğu konusu irdelenecektir. Kurumun genel olarak kabul gören işlevleri ise daha sonraki başlıklarda ele alınacaktır. Kurumun tarihsel gelişimi, modellerinin ele alındığı başlık için de bir temel oluşturacaktır.

Ombudsman kurumu ilk önce İsveç'te ortaya çıkmıştır. Kurumun kökeni 1713 yılında kurulan "Yüksek Kraliyet Ombudsmanı"na dayanmaktadır. İsveç Kralı XII. Şarl, Ruslara karşı 1709'da yaptığı savaşı kaybetmesinin ardından Osmanlı Devleti'ne sığınmış ve uzun yıllar ülkesinden uzak kalmıştır. Yokluğunda yönetimde karmaşa yaşanması sonucunda Kral kendini temsil edecek, başında "yüksek ombudsman" bulunan bir kurum oluşturulmasına karar vermiştir. Siyasal bir otoritesi bulunmayan bu kurum, Kral adına hukukun ve düzenlemelerin yürütülmesini, kamu görevlilerinin görevlerini yerine getirmelerini izlemekle görevlendirilmiştir. 1719'da bu kurum, "Adalet Şansölyesi" olarak adlandırılmıştır. Adalet Şansölyesi, İsveç'te hala bulunmakta ve hükümet tarafından göreve getirilmektedir

(Wieslander, 2005:13). “Kral Ombudsmanı” olarak da adlandırılabilen bu kurum, günümüzdeki anlamıyla parlamento ombudsmanı kavramına kaynaklık etmiştir.

İsveç Kral Ombudsmanının, Kral XII. Şarl’ın Osmanlı Devleti’ndeki şeyhülislamlık kurumundan esinlenmesiyle oluşturulduğu düşünülmektedir. Osmanlı Devleti’nde şeyhülislamlık kurumu, siyasi sorumluluğu olmadan yargıyı ve yönetimi gözetim altında tutmuştur. II. Mahmut dönemine kadar yürütmenin içinde yer almamıştır. Kendisine başvurulduğunda görüş ve kararını bildirme işlevini yerine getirmiştir. İslam devletlerinde de halkın yönetime karşı şikayetlerini inceleyen, “divan-ı mezalim” (haksızlıklar divanı) ya da “dar’ül adl” (adalet evi) gibi ombudsman benzeri kurumlar bulunmuştur. Bu kurumlar halk ve yöneticiler arasındaki davalara bakmışlardır. Osmanlı Devleti’nde bu görev, Divan-ı Hümayun tarafından yürütülmüştür (Eryılmaz, 2002:195-196).

Adalet Şansölyesinin demokratik bir kurum olarak değerlendirilemeyeceği ortadadır. Ancak Kral, bu kurumla birlikte hukukun üstünlüğünü ve kendisi dahil kimsenin hukuktan daha üstün olamayacağını göstermiştir. İsveç’te Parlamento Ombudsmanının kurulmasının ardından bu iki kurum da aynı görevleri paylaşmaya başlamışlardır. Aralarındaki temel fark ise, Parlamento Ombudsmanının Kral’a ve yönetime karşı bağımsızlığı ve kamu kurum ve görevlilerinin suiistimallerine karşı sıradan yurttaşı korumakla görevlendirilmesi olmuştur (Eklundh, 1994:11).

1809’da İsveç’te, despot bir biçimde hüküm süren Kral IV. Gustav Adolf tahttan indirilmiştir. Uzun yıllar sonra Parlamento yeniden toplanmış ve gücün Kral ile Parlamento arasında dengelenmesine dayanan bir anayasa hazırlanması kararlaştırılmıştır. Anayasa’da, Kral tarafından görevlendirilecek bir Adalet Şansölyesi ve Parlamento tarafından seçilecek bir ombudsman (Justitieombudsman) ile ilgili hükümlere yer verilmiştir. Ombudsmanın hukuki ehliyet ve dikkate değer bir dürüstlüğe sahip olması gerektiği dile getirilmiştir. Görevi, Parlamentonun temsilcisi olarak, bütün kamu görevlileri ve yargıçların hukuka ve kurallara uyduklarının izlenmesi olarak belirlenmiştir (Lundvik, 1983:179).

Bu şekilde İsveç Parlamentosu 1809 anayasa reformunun bir parçası olarak Parlamenta bağlı bir ombudsman kurumunu oluşturmuştur. Kurulma amacı, devletin yürütme gücünün parlamento adına kontrol edilmesidir. Parlamentonun kamu yönetimi üzerinde kontrol unsuru olarak tasarlanmıştır. Halktan şikayet kabul etme işlevi o zamanlarda ombudsmanın görevleri arasında önemli bir nitelikte görülmemiştir. Kurumun görevleri arasında bu özelliğinin birincil hale gelmesi 20. Yüzyılın ikinci yarısında ortaya çıkmıştır. Refah devletinin geniş kapsamlı kamu yönetiminin yasal belirsizlik ve kamusal karar alma mekanizmalarıyla ilgili yeni sorunlar yarattığının fark edilmesiyle birlikte Ombudsman Kurumunun yönetimden bağımsızlığı ve bireylerin şikayetlerini kabul edebilme yetkisi yeni ve önemli bir anlam

kazanmıştır. Bireysel şikayetleri ele alma işlevi böylelikle Ombudsman Kurumunun çalışmalarının temel bölümünü oluşturmuştur (Bull, 2000:335).

Kurum İsveç'ten sonra 1920 yılında Finlandiya'da gündeme gelmiştir. İsveç ve Finlandiya yönetimlerinin kendi özel koşullarına göre ortaya çıkan ombudsman kurumu, II. Dünya Savaşı sonuna kadar diğer ülkelerde fazla ilgi çekmemiştir. O dönemde bu konuda, kurumun nüfusu az, kültür ve gelir düzeyi yüksek, yerinden yönetim sistemi ağırlıklı, yönetsel ve siyasal katılımın belirgin olduğu ve yerinden yönetim yapısı nedeniyle merkezdeki yargısal denetimin yeteri kadar işlevsel olmadığı sistemlere özgü olduğu, bu nedenlerle başka ülkelerde uygulanamayacağı yönünde genel bir kanaat hakim olmuştur. II. Dünya Savaşı sonrası yıllarda ise devlet faaliyetlerinin artması, kamu kuruluşlarının çalışmalarıyla ilgili şikayetlerdeki artışı da beraberinde getirmiştir. Ancak o zamana kadar kurumun İskandinav ülkelerinde uygulanmış olması, farklı hukuk ve yönetim sistemlerine sahip olan, kalabalık nüfuslu ülkelerde bu çeşit bir kurumun başarılı olup olamayacağı konusunda endişeleri doğurmuştur (Kılavuz vd., 2003:51).

Yurttaşlara ek bir başvuru mekanizması sunan ombudsman kurumlarının oluşturulması, 1950'li yılların ortalarından bu yana dünya genelinde siyasal gelişmede kayda değer bir özellik olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu yıllardan itibaren ombudsman denetimi, İskandinav Ülkeleri dışında da ilgi görmeye başlamıştır. Ombudsman kurumlarının, farklı siyasal kültürler ve anayasalara sahip ülkelerde, farklı sektörlerde uygulanması ise, bütün uygulamaların ortak özellikler taşıyan ancak çok çeşitlilik gösteren biçimlerde hayata geçirilmesine sebep olmuştur (Drewry, 1997:87). Kurumun değişik hukuk sistemlerine sahip, demografik açıdan farklılık gösteren ülkelerde uygulanabilmesi bu şekilde sağlanmıştır.

1950 yılına gelindiğinde dünyada sadece iki ülkede, İsveç ve Finlandiya'da bulunan ombudsman kurumu bu yıldan sonra diğer ülkelere yayılmaya başlamıştır. 1952 yılında Norveç'te askeri bir ombudsman kurulmuştur. 1955'de ise Danimarka Ombudsmanı çalışmalarına başlamıştır. Kurumun İskandinavya dışında ilk kuruluşu ise Federal Almanya'da gerçekleşmiştir. Askeri bir ombudsman olan Federal Almanya Ombudsmanı 1956'da kurulmuştur.

Aşağıdaki tabloda İskandinavya dışında ombudsman kurumlarının Avrupa ülkelerinde kuruluşu gösterilmektedir.

Tablo1.1. İskandinav Ülkeleri Dışında Avrupa Ülkelerinde Ombudsman Kurumunun Yayılması

Ülke	Kurum Adı	Ombudsman Türü	Kuruluş Tarihi
Almanya	Bundestag Savunma Komiseri	Özel Görevli (Askeri)	1956
Birleşik Krallık	Parlamento Komiseri	Ulusal ve Bölgesel	1967
İsviçre	Ombudsman	Bölgesel	1971
İsrail	Ombudsman	Ulusal	1971
İtalya	Yurttaş Savunucusu	Bölgesel	1971
Fransa	Cumhuriyet Medyatörü	Ulusal	1973
Portekiz	Adalet Sağlayıcı	Ulusal	1975
İrlanda	Ombudsman	Ulusal	1980
Hollanda	Ulusal Ombudsman	Ulusal ve Bölgesel	1981
İspanya	Halkın Savunucusu	Ulusal ve Bölgesel	1981
Avusturya	Halk Avukatı	Ulusal	1982
Belçika	Federal Medyatör	Bölgesel	1991
Kıbrıs Rum Kesimi	Yönetim Komiseri	Ulusal	1991
Malta	Parlamento Ombudsmanı	Ulusal	1995
Yunanistan	Yurttaş Avukatı	Ulusal	1997
Andora	Yurttaş Sözcüsü	Ulusal	1998
Lüksemburg	Dilekçe Komisyonu	Ulusal	2001

Kaynak: Antonio Mora, The Book of the Ombudsman, Defensor Del Pueblo, Madrid, 2003, s.186.

Kurumun 1962’de Yeni Zelanda’da hayata geçirilmesi, Westminster türü parlamenter yönetimlerde uygulanamayacağı görüşünü çürütmüştür. Ombudsman denetiminin İngiliz yönetim sistemine uygun olmadığı görüşünü ileri sürenlere verilebilecek en güzel yanıt, kurumun bağlayıcı kararlar almaması ve sadece önerilerde bulunması olmuştur. Fransa ve İspanya’daki durum da incelemeye değerdir. Bu ülkelerdeki durum, çok gelişmiş bir yönetsel yargı sistemi olsa da ombudsmana ihtiyaç duyulabileceğini göstermiştir. Fransa’da ombudsmanın, yönetsel mahkemelerle uyumsuzluk göstereceği görüşü ileri sürülmüştür. Ancak uygulamada ombudsman ve yönetsel mahkemeler birbirini tamamlayıcı biçimde çalışmalarını sürdürmüştür (Drewry, 1997:93).

Ombudsman kurumlarının Asya – Pasifik’teki bazı ülkelerde kurulma tarihleri ve türleri aşağıdaki tabloda verilmiştir.

Tablo 1.2. Asya – Pasifik’te Ombudsman Kurumlarının Yayılması

Ülke	Kurum Adı	Ombudsman Türü	Kuruluş Tarihi
Yeni Zelanda	Ombudsman	Ulusal	1962
Kanada	Ombudsman / Yurttaş Koruyucusu	Bölgesel	1967
ABD	Ombudsman	Bölgesel	1969
Avustralya	Ombudsman	Bölgesel	1972
Japonya	Yönetsel Değerlendirme Bürosu	Ulusal	2001

Kaynak: Antonio Mora, The Book of the Ombudsman, Defensor Del Pueblo, Madrid, 2003, s.186.

Kurumun yönetsel yargı sistemi olmayan ülkelerde yerleşmesini anlamak, bu ülkelerde yargısal denetimin güçlüklerinden dolayı çok daha akla yatkın görünmektedir. Ombudsman denetiminin öncelikle bu ülkelerde gelişmesinin temelinde bu neden yatmaktadır. Fakat

yönetmelik yargı sisteminin iyi işlediği Fransa gibi ülkelerde de ortaya çıkması, ombudsman kurumunu çağımızın bir tür simgesi haline getirmektedir. Bu da yöneten – yönetilen ilişkisinin yargısal denetimin ötesinde yeni bir anlayışla ele alınarak belirlenmesi, tanımlanması ve düzenlenmesi zorunluluğunu göstermektedir (Örnek, 1991:258).

Görüldüğü gibi farklı gereksinimler doğrultusunda farklı ülkelerde benzer özellikler temelinde ombudsman kurumlarının oluşturulması yoluna gidilmiştir. Ombudsman kurumlarının ülkeden ülkeye benimsemesi tabii ki kurumsal bir kıskançlığa bağlanamaz. Ombudsman denetimi, ülkelerin yönetim yapılarında gördükleri çeşitli eksiklerin giderilmesi amacıyla gündeme gelmiştir. Devlet – yurttaş ilişkilerinde ombudsman denetimini gerektirecek bu durumların ortaya çıkışı ise çeşitli konjonktür değişimlerinden kaynaklanmıştır.

İskandinavya dışına yayılmada, refah devletinin gelişimiyle birlikte yurttaşların günlük yaşantılarında kamu yönetiminin büyüyen ağırlığına karşı çıkarlarının korunmasıyla görevli bir kurumun gerekli hale gelişti etkili olmuştur. Yeni kurulan demokrasilerde ise böyle bir kurum, yurttaşların devlet yapısına olan güvenini sağlamak için gerekli görülmüştür (Heede, 2000:80).

Heede, ombudsman kurumunun İskandinav ülkelerinden sonra Avrupa’da yayılışını çeşitli aşamalara ayırmaktadır. Buna göre İskandinav ülkelerindeki uygulamalar başlangıç kabul edildikten sonra Avrupa’daki birinci aşama kurumun İngiltere ve Fransa’da sisteme dahil edilmeleridir. Bu durum yukarıda değinilen, devletin refah işlevlerinin artışına paralellik gösteren aşamadır. Bu iki ülkedeki uygulamalar, kurumun hem farklı denetim sistemlerine uyumlaştırılabileceğini hem de nüfus açısından büyük devletlerde de uygulanabileceğini göstermesi açısından önem taşımaktadır. İngiltere ve Fransa’yla birlikte ombudsman kurumu ilk defa görece daha büyük ülkelerde hayata geçirilmiştir. Bu kurumlar, her ne kadar yurttaşlar için kurulmuş olsalar da başvuruların doğrudan yapılamaması bu nitelikleriyle tezat oluşturmuş ancak iki ülke kurumun ortak özelliği olarak belirlemiştir. Bu şekilde temel özellikleri değişmeden kurumun farklı bir adaptasyonu ortaya çıkmıştır (Heede, 2000:82-83).

II. Dünya Savaşı sonrasında az gelişmiş ülkelerde önemli bir amaç haline gelen liberal demokrasi düşüncesi, bu ülkelerin güvenlik kaygısı ve yabancı sermayeye dayalı gelişme düşüncesiyle Batı Bloğuna yaklaşmalarına neden olmuştur. II. Dünya Savaşı sonrasındaki bu demokratikleşme dalgası 1960’ların ikinci yarısından itibaren tersine dönmeye başlamış, bu dönemde çoğu az gelişmiş ülkede otoriter rejimler ortaya çıkmıştır. Az gelişmiş ülkelerde demokrasiye dönüş eğilimleri 1980’lerin başından itibaren hız kazanmıştır (Ataay, 2008(a):25-31). Bu eğilime bağlı olarak Avrupa’da ombudsman kurumunun gelişmesinde ikinci önemli kilometre taşı da demokratik düzene geçişlerinden kısa bir süre sonra Portekiz

ve İspanya'nın 1974 ve 1978'de kurumu sistemlerine dahil etmeleri olmuştur. Bu aşama da yukarıda değinilen, yurttaşların devlete olan güvenini artırma amacı çerçevesinde gelişmiştir. Bu şekilde ombudsman kurumu, yurttaşların, anayasal hakların ve temel özgürlüklerin koruyucusu olarak açıklanmıştır. Yeni rejimlerde ombudsman, yurttaşların koruyucusu biçiminde kendine bir yer edinmiştir. Kurumun İspanya'da "Halkın Savunucusu" (Defensor del Pueblo) olarak adlandırılması bunun bir göstergesidir. Bu kurumların yetki kapsamı, "yönetmelik otorite" olarak değil, "kamu otoritesi" olarak tanımlanmıştır. Yetkileri arasında yurttaşların temel haklarının korunması esas öneme sahiptir (Heede, 2000:83).

Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesinin Eylül 1985 tarihinde aldığı tavsiye kararında, değişik ülkelerdeki ombudsman kurumlarının, insan haklarının geliştirilmesi ve korunmasının yanı sıra diğer bazı özel konularda vermiş oldukları hizmetlerin önemine dikkat çekilmiş ve üye ülkelerin ulusal, bölgesel ve yerel düzeyde ya da kamu yönetiminin özel alanlarında ombudsman görevlendirmelerinin yararlarının altı çizilmiş, ombudsman kurumlarının güçlendirilmesi ve yaygınlaştırılması önerilmiştir (Göktürk, 1997: 8). Bu yıllarda Avrupa genelinde ombudsman kurumlarının oluşturulması konusunda bir eğilimin ortaya çıktığı görülmektedir.

1981'de Hollanda, 1984'te İrlanda, 1995'te Belçika, 1997'de Yunanistan'da kurulan diğer ombudsmanlar, Danimarka örneği temelinde oluşturulmuşlardır. Federal devletlerde ise durum farklı bir biçimde ortaya çıkmıştır. Genellikle ombudsmanlar eyalet düzeyinde görevlendirilmiştir. Avrupa'da sadece Belçika ve Avusturya'da federal ombudsman bulunmaktadır (Heede, 2000:84).

1990'ların başında Doğu Bloğu'nun yıkılmasıyla birlikte liberal demokrasi, egemen siyasal model haline gelmiş, yeni bir demokratikleşme dalgası ortaya çıkmıştır. Böylelikle birçok yeni ülke demokrasiyle tanışırken demokrasiye daha önce geçen az gelişmiş ülkelerde yeni bir demokratikleşme açılımı olacağı yönünde düşünceler ortaya çıkmıştır. 1980'lerde dünya ekonomisiyle bütünleşen bu az gelişmiş ülkelerde ekonomik büyümenin sağlanamaması ve toplumsal beklentilerin karşılanamaması sonucu ortaya çıkan tıkanıklığın aşılması ve neoliberal yeniden yapılanma sürecinin geliştirilmesi, demokrasi yolunda 1990'larda ortaya çıkan gelişmelerle olanaklı hale gelmiştir. Bu yeni demokrasi dalgası, neoliberal yeniden yapılanma sürecinin ilerletilmesi ve ekonomik liberalizmin siyasal liberalizmle tamamlanması biçiminde iki unsuru ortaya koymuştur (Ataay, 2008(a):33-34).

Avrupa'da son yayılma dalgası da bu doğrultuda 1989'dan sonra ombudsman kurumlarının, Doğu Avrupa'nın post komünist ülkelerinde ortaya çıkışıyla olmuştur. Bu ülkelerde ise ombudsman kurumları, rejim değişikliğini başarma, demokrasi ve hukukun üstünlüğü çerçevesinde yeni bir dönemi başlatmayla ilgili ulusal politika stratejisinin bir

bölümünü oluşturmuştur (Peters, 2005:698). Ombudsman kurumu, ortaya çıkan çoğu yeni demokraside iyi yönetimin araçları olarak görülmüş, aynı zamanda insan haklarının koruyucusu ve gelişmekte olan ülkelerde yolsuzlukla mücadelede önemli bir unsur olarak algılanmıştır (Drewry, 1997:94).

Tablo 1.3. Balkanlar ve Doğu Avrupa Ülkelerinde Ombudsman Kurumları

Ülke	Kurum Adı	Ombudsman Türü	Kuruluş Tarihi
Polonya	Yurttaş Hakları Koruyucusu	Ulusal	1987
Hırvatistan	Ulusal Ombudsman	Ulusal	1993
Slovenya	İnsan Hakları Ombudsmanı	Ulusal	1993
Macaristan	Parlamento İnsan Hakları Komiseri	Ulusal	1993
Litvanya	Ombudsman	Ulusal	1994
Bosna-Hersek	İnsan Hakları Ombudsmanı	Ulusal ve Bölgesel	1995
Letonya	Ulusal İnsan Hakları Bürosu	Ulusal	1996
Rusya	İnsan Hakları Tam Yetkili Temsilcisi	Federal	1996
Makedonya	Ombudsman	Ulusal	1997
Romanya	Ulusal Ombudsman	Ulusal	1997
Estonya	Ombudsman	Ulusal	1999
Arnavutluk	Ombudsman	Ulusal	2000
Çek Cumhuriyeti	Ombudsman	Ulusal	2000

Kaynak: Antonio Mora, The Book of the Ombudsman, Defensor Del Pueblo, Madrid, 2003, s.189.

Ombudsman denetiminin ülkeler arasında yayılma dalgasının çeşitli dönüşümlere paralel geliştiği görülmektedir. İskandinavya dışına çıkışı, refah devleti anlayışının gelişmesine paralellik göstermiştir. Daha sonra demokratikleşme idealinin etkisine girildiği dönemlerde de ombudsman kurumunun değişimde bir unsur olarak ele alındığı göze çarpmaktadır. Bazı ülkelerde diktatör yönetimleri sonrası kurulmuş, komünizm sonrasındaysa Doğu Avrupa'da önem kazanmıştır. Bu açıdan ombudsman kurumları dünya genelinde üçüncü dünya ülkelerinde de önemli hale gelmiştir. 1970'ler sonrası yayılmada üçüncü dünya ülkeleri önemli bir yer edinmiş ve bu şekilde çok sayıda ülkede ombudsman kurumu oluşturulmuştur. Ülkede demokratikleşme yolunda adımlar atıldığı yönünde Batı Dünyası'na mesaj verme konusunda ombudsman kurumunun önemli bir işlev yerine getirdiği görülmektedir.

Aşağıdaki tabloda ombudsman kurumlarının bazı Asya ve Afrika ülkelerinde kuruluşu hakkında bilgiler verilmiştir.

Tablo 1.4. Bazı Afrika ve Asya Ülkelerinde Ombudsman Kurumları

Ülke	Kurum Adı	Ombudsman Türü	Kuruluş Tarihi
Tanzanya	Sürekli Soruşturma Komisyonu	Ulusal	1966
Mauritius	Ombudsman	Ulusal	1968
Gana	İnsan Hakları ve Yönetmelik Adalet Komiseri	Ulusal	1969
Hindistan	Lok Ayukta	Bölgesel	1972
Zambiya	Genel Denetçi	Ulusal	1973
Gabon	Cumhuriyet Medyatörü	Ulusal	1973
Nijerya	Kamusal Şikayet Komisyonu	Ulusal	1975
Zimbabve	Ombudsman	Ulusal	1982
Uganda	Genel Yönetim Denetçisi	Ulusal	1986
Namibya	Ulusal Ombudsman	Ulusal	1990
Senegal	Cumhuriyet Medyatörü	Ulusal	1991
Madagaskar	Halkın Savunucusu	Ulusal	1992
Tunus	Yönetmelik Medyatör	Ulusal	1992
Tayvan	Control Yuan	Ulusal	1992
Kuzey Kore	Ombudsman	Ulusal	1994
Malezya	Kamusal Şikayet Bürosu	Ulusal	1994
Malavi	Ombudsman	Ulusal	1994
Burkina Faso	Medyatör	Ulusal	1995
Sudan	Kamusal Şikayet ve Düzeltme Dairesi	Ulusal	1995
Güney Afrika	Kamusal Koruyucu	Ulusal	1996
Botsvana	Halk Koruyucusu	Ulusal	1997
Gambiya	Ombudsman	Ulusal	1997
Tayland	Ombudsman	Ulusal	1999
Endonezya	Ombudsman Komisyonu	Ulusal	---
Moritanya	Cumhuriyet Medyatörü	Ulusal	---
Pakistan	Wafaqi Mohtasib	Ulusal	---

Kaynak: Antonio Mora, *The Book of the Ombudsman, Defensor Del Pueblo, Madrid, 2003, s.187.*

Kurumun dünya geneline yayılması ise değişik kapsamda ombudsman örgütleri biçiminde olmuştur. Ulusal düzeyde parlamento adına kamu yönetimini denetleyen ombudsmanların yanı sıra yetkileri coğrafi ya da işlevsel olarak sınırlandırılmış ombudsman kurumları da oluşturulmuştur. Bu bağlamda eyalet, yerel yönetim ve taşra biriminde yetkili ombudsmanların yanında işlevsel olarak askeri birimler, hapishaneler, sağlık hizmetleri vb. konularda yetkili ombudsmanlar da kurulmuştur.

Günümüzde ombudsman kurumları, ülkeler arasındaki nüfus, yüz ölçümü, yönetsel ve siyasal yapı gibi farklılıklara bağlı olmadan dünya genelinde yayılmıştır. Bu çerçevede sadece İskandinav ülkelerine has ya da yönetsel yargı sistemi olmayan ülkelere uygun olarak nitelendirilmemektedir. Ombudsman denetimi, karmaşıklaşan yönetsel yapılar açısından 21. Yüzyılın denetim mekanizması olarak ön plana çıkmaktadır (Esgün, 1996:267).

1.2.2.2. Ulusal ve Ulus – Üstü Düzeyde Farklı Ombudsman Uygulamaları

Tarihsel gelişimi bağlamında ombudsman denetiminin farklı ülkelerde farklı amaçlar doğrultusunda oluşturulduğuna yukarıda değinilmiştir. Bu çerçevede İskandinav uygulamasını takiben oluşturulan ombudsman kurumlarının ülkeler arası yayılma dalgasının dünyadaki siyasal dönüşümlere bağlı olarak çeşitli aşamalarda ortaya çıktığı ifade edilmiştir.

Farklı dönüşümlere bağlı olan gelişmeler, değişik ülkelerde değişik kaygılarla, aynı ilkesel temellerde olsa da ülkelerin kendilerine has ombudsman kurumları oluşturmalarına neden olmuştur. Bu çerçevede dünyadaki ombudsman kurumu uygulaması sayısı kadar farklı ombudsman kurumları olduğu söylenebilir. Ancak bu kurumlar temelde bazı genellemeler kapsamında sınıflandırılabilir.

Bu alt başlıkta dünya üzerinde çeşitli dönüşümlere paralel olarak kurulmuş farklı ombudsman kurumlarına değinilecektir. Burada çok sayıda ülkenin ombudsman kurumunun ifade edilmesinden öte, temel farklılıklar içeren sınırlı sayıda örnek üzerinden açıklamalar yapılması yoluna gidilecektir. Böylelikle kurumun farklı siyasal sistemlerde nasıl çalıştığı ve uyumlu hale getirilebildiği incelenmeye çalışılacaktır.

Öncelikle Danimarka örneğiyle, klasik anlamda ombudsman kurumlarının genel özellikleri ifade edilecektir. Bu konu ilerleyen bölümlerde daha ayrıntılı olarak ele alınacağı için, tekrarlardan kaçınmak adına, çok kısa olarak temel özellikler bağlamında belirtilecektir. Aynı bir bölümde ele alınacak olmasına rağmen burada değinilmesinin nedeni, diğer ülke uygulamalarına kaynaklık etmesi ve farklı ülke uygulamaları ele alınırken bir başlangıç sağlayacak olmasıdır.

Dünyadaki yayılma dalgaları bağlamında daha sonra İngiltere ve Fransa ombudsman kurumlarına değinilecektir. Bu ülkeler, büyük nüfusa ve farklı hukuk sistemlerine sahip ülkelerde ombudsman kurumunun uygulanabilirliğini göstermesi açısından önemlidir. Daha sonra İspanya örneği çerçevesinde yurttaş haklarının korunması göreviyle ön plana çıkan ombudsman kurumları ele alınacaktır. Bu ülke örneklerini takiben, ulus üstü alanda kamu yönetiminin denetimiyle görevli değişik bir uygulama olan Avrupa Ombudsmanına değinilecektir.

1.2.2.2.1. Danimarka Ombudsmanı: Klasik Ombudsman

Ombudsman denetimi İsveç'te ortaya çıkmış olmasına rağmen dünya genelinde en çok kabul gören uygulamanın Danimarka Ombudsman modeli olduğu söylenebilir. İsveç ve Danimarka arasındaki temel fark ise, İsveç'te ombudsman denetiminin kamu görevlileri

üzerinde yapılıyor olmasıdır. Bunun nedeni ise İsveç'te, kendine özgü olarak, kamu yönetiminin bakanlıklardan bağımsız olması ve bakanların yönetsel sorumluluğunun bulunmamasıdır. Kamu kuruluşları üzerinde denetim yapan Danimarka Ombudsmanı ise dünyada genel kabul görmüş İskandinav modeli olarak karşımıza çıkmaktadır.

Danimarka Ombudsman uygulaması, “Klasik Ombudsman” olarak kavramlaştırılmaktadır. Bunun temel nedeni ise, kurumun genel kabul görmüş ilkelerinin Danimarka'da eksiksiz uygulanıyor olmasıdır. Danimarka Ombudsmanı, Parlamento tarafından atanmakta ve yurttaşların başvurularını doğrudan kabul etmektedir. Bu iki özellik, klasik ombudsman kavramının temel unsurlarıdır. Bu kapsamdaki ombudsman sınıflandırmaları bu bölümde ilerleyen başlıklarda ele alınacak, İskandinav modelleri ise Üçüncü Bölüm'de ayrıntılı olarak incelenecektir.

1.2.2.2.2. Büyük Britanya Ombudsmanı: Parlamento Komiseri

Ombudsman denetimi Büyük Britanya'da İskandinav sistemindeki uygulamadan farklı bir işlevi yerine getirmektedir. Bu nedenle genel denetim sistemi içinde ombudsman denetiminin yeri incelenerek, bu ülkede ombudsman kurumunun işlevi ortaya konmaya çalışılacaktır.

İngiliz hukuk sisteminde kamu hukuku – özel hukuk ayrımı gelişmemiştir. İdare hukuku biçiminde ayrı bir hukuk dalı olmadığı gibi ayrı bir idari usul yasası bulunmamaktadır. İdarenin eylem ve işlemlerine karşı itiraz başvuruları ise genel mahkemeler, görev alanları tek bir konuyla sınırlı yönetsel uyuşmazlık kurulları (tribunal) ve ombudsmana yapılabilmektedir. 1980'lerden sonraki gelişmelerde, Kıta Avrupasının tersine, İngiltere'de kamu hukuku alanının genişlediği görülmektedir. Avrupa Birliği Hukuku öğretisiyle birlikte ikili hukuk ayrımı benimsenmeye başlamıştır. İngiltere'de idare hukuku yeni bir alan olarak gelişmektedir (Karasu, 2009:173). Yönetimle ilgili davaların artışına paralel olarak 2000 Yılında, “Yüksek Mahkeme” (High Court) içinde “Yönetsel Mahkeme” adıyla ayrı bir daire kurulmuştur. Yönetsel işlemlerin iptali ise yetki aşımı, açık mantığa aykırılık ve hakkaniyeti sağlayan kurallara uyulmaması durumlarında yapılmaktadır (Eroğul, 2005:29).

Kıta Avrupasıyla karşılaştırıldığında, yönetim hukuku ayrımı bulunmamasına ek olarak, İngiltere'de kamu görevlilerinin kamusal hesap verebilirlikleri ve yurttaşların devletle ilgili şikayetleri konusunun yargı organlarından çok siyaset ve parlamento mekanizmalarını ilgilendirdiği görülmektedir. Bu durum gelenekselleşmiş ve düşünce yapısında belirleyici hale gelmiştir. Kamu yönetiminde hukuk denetiminin arka planda yer aldığı bu düşünce yapısı, 1967'de ombudsman kurumu İngiltere'de oluşturulurken kendini göstermiştir (Drewry, 1997:85-86). Bu çerçevede denetim türleri arasında siyasal denetimin ayrı bir önemi vardır.

Siyasal denetim, ülkenin siyasal ve yönetsel kültürünün önemli bir unsuru olan parlamento egemenliği ilkesinden kaynaklanmaktadır (Karasu, 2009:193).

İngiltere’de parlamento denetimi ise çeşitli biçimlerde yapılmaktadır. En etkili biçimi, parlamenterlerin bakanlara soru sormasıdır. Avam Kamarasında haftanın ilk dört günü bileşimlerin ilk saati soru sorma zamanıdır. Diğer bir denetim yolu, her bileşimin son yarım saatinde ve yasama yılının dört bölümünün son saatlerinde kullanılabilen “dağılma öncesi tartışma” yöntemidir. Bu şekilde üyeler çeşitli sorunları gündeme getirebilmektedirler. Bir başka denetim yolu da genel görüşmedir. Her yasama yılının yirmi günü, muhalefetin istediği konularda genel görüşme yapılmasına ayrılmaktadır. Bunun dışında ivedilik içeren konularda kırk üyenin isteğiyle ve Kamaranın kabulüyle genel görüşme yapılabilmektedir. Hükümete güvensizlik oyu verilmesi ise yasal olarak mümkün olsa da uygulamada sadece iki defa gerçekleşmiştir. Bu yöntem, iki partili sistem gereği işlerliğini yitirmiştir. Parlamantonun diğer bir denetim yolu da komisyonlardır. Özel kurul (select committee) olarak adlandırılan bu komisyonlar sürekli bir nitelik taşımaktadır ve yasama faaliyetine katkı sağlayan komisyonlardan farklı olarak amaçları bakanlar ve bakanlıkları denetlemektir. Komisyonların eleştirileri yönetimce dikkate alınmakta, önerileri hükümet tarafından gönüllü olarak benimsenmektedir (Eroğul, 2005:15-17).

İngiltere’de yönetsel denetim bakanlıklar tarafından gerçekleştirilmektedir. Bakanların, kendilerine bağlı bakanlık birimleri, yarı – özerk ve özerk örgütler ile yerel yönetimler üzerinde denetim yapma yetkisi bulunmaktadır (Karasu, 2009:193).

Ombudsman denetiminin gündeme gelmesi ise, yönetim hukuku düşüncesinin akademik alanda kendini göstermesi sonrası ortaya çıkan bir gelişme olmuştur. Yönetim hukukuna olan ilginin artması sonucu Fransa Danıştay’ı bir inceleme konusu olarak önem kazanmış ve sonrasında hukuk çevrelerince İskandinav ombudsman modelinin kötü yönetime karşı başvuruları kabul edebilecek bir kurum olarak fayda sağlayabileceği fark edilmiştir. Bu yabancı kurumun Britanya sistemine adapte edilebileceği, bir yandan adli mahkemeleri ve yönetsel uyuşmazlık makamlarını öte yandan da parlamento üyelerinin şikayetlerle ilgilenme işlevlerini tamamlayıcı özellik gösterebileceği düşüncesi kabul görmeye başlamıştır (Drewry, 1997:95).

İngiltere’de yargı denetiminde davaların uzun sürmesi, yüksek maliyet ve resmi işlemlerin gizliliği nedeniyle şikayetçinin çoğu zaman iddialarını ispatlayamaması gibi güçlükler; yargının yetkilerine yasalarla getirilmiş kısıtlamaların yanında yargıçların parlamento denetimine rakip düşme çekingenliği sonucunda bireylerin hiçbir yargı organına başvurmadığı, sadece parlamento denetimine tabi alanların ortaya çıkması ve kamu yönetimi alanında parlamento denetiminin etkinliğinin tartışılmasına neden olmuştur. Bu koşullar,

ombudsman benzeri bir kurum İngiltere’de de gündeme gelmiştir (Kılavuz vd., 2003:51). İngiltere’de ombudsman kurumunun gündeme gelmesinde halkla ilişkiler düşüncesi geriplanda yer almıştır. Geleneksel başvuru mekanizmalarının denetiminden sıyrılan bazı belirgin kötü yönetim uygulamaları, Parlamento Komiserliğinin kurulmasına zemin hazırlamıştır (Heede, 2000:83).

İngiltere’de ombudsman kurumu, “Parlamento Komiserliği” adıyla, 1961 tarihli Whyatt Komitesi Raporu’na dayanılarak 22 Mart 1967 tarihli Parlamento Komiseri Kanunu ile kurulmuştur.

Ombudsman, başbakanın, muhalefet liderinin de fikrini alarak yaptığı öneriyle, Kraliyet tarafından “Yönetim İçin Parlamento Komiseri” olarak atanmaktadır. Parlamento Komiseri, hem Parlamento’ya hem de hükümete karşı bağımsızdır. Parlamento Komiseri, kendisine gelen şikayetlerle ilgili olarak yetkisi kapsamındaki tüm kuruluşlardan bilgi ve belge istemek konusunda Yüksek Mahkemenin sahip olduğu bütün yetkilere sahiptir. Bu konudaki tek kısıtlama, Kabineye ait belgelerdir. Diğer ombudsman kurumlarından farklı olarak, Parlamento Komiserine ancak bir Avam Kamarası üyesi aracılığıyla başvurulabilmektedir. Bu şekilde parlamentonun nüfuzuna olan saygı vurgulanmıştır. Aynı zamanda bir eleme mekanizmasıyla başvuruların sayısı da azaltılmış olmaktadır. Parlamento Komiserinin kendisine herhangi bir şikayet gelmeden, kendiliğinden inceleme başlatma yetkisi bulunmamaktadır.

Anayasal sistemin geleneksel olarak parlamento üyelerine verdiği yönetim sorunlarını izleme görevi, başvuruların Parlamento Komiserine parlamento üyelerince ulaştırılması uygulamasına kaynaklık etmektedir (Heede, 2000:83). Parlamento Komiseri, şikayetle ilgili raporunu ilgili Avam Kamarası üyesine sunmaktadır. Ayrıca Avam Kamarasında Parlamento Komiserinin çalışmalarıyla ilgilenen “Kamu Yönetimi Özel Komitesi” bulunmaktadır. Bu komitenin başkanı her zaman muhalefetten atanmaktadır. Raporların bir örneği bu Komiteye ulaşmaktadır. Komite gerek görürse ilgili bankandan bilgi istemektedir. Parlamento Komiseri ayrıca yıllık raporlar hazırlamakta, bu raporlar aracılığıyla “kötü yönetim” kavramı somutlaşmaktadır (Eroğul, 2005:17).

Bir Avam Kamarası üyesinin aracılığı ve kamuya doğrudan bağlantısının olmaması, kurulduğundan bu yana Britanya Parlamento Komiserliğiyle ilgili devam eden tartışmalara neden olmaktadır. Çok sayıda eleştirmen ve ombudsman, bu aracının kaldırılması gerektiği görüşünü ileri sürmüştür. Ombudsmana doğrudan başvurunun kurumun temel unsuru olduğunu ileri sürenler bile olmuştur (Drewry, 1997:96).

Britanya Parlamento Komiserliğinin yetki alanına, bakanların parlamento’ya karşı sorumlu oldukları merkezi yönetim kuruluşları girmektedir. Kamu işletmeleri, yerel yönetimler ve

polis güçleri denetim alanı dışındadır. Ancak bu alanlarda yetkili çok sayıda farklı ombudsman kurumu bulunmaktadır. Yönetmel ajanslar, Parlamento Komiserliğinin yetki alanındadır ve kamu hizmeti sunumunun büyük kısmı bu ajanslarca sağlandığından, Parlamento Komiserliğinin iş yükünün büyük bir kısmını da bunlara karşı yapılan başvurular oluşturmaktadır. İnceleme alanı, kötü yönetimden kaynaklanan adaletsizliklerle sınırlandırılmıştır. Parlamento Komiserliğinin kurulması aşamasında kötü yönetimden ne kast edildiği üstü kapalı bir biçimde yanlışlık, ihmal, dikkatsizlik, gecikme, ehliyetsizlik, uygunsuzluk, ahlaksızlık, keyfilik vb. biçiminde belirtilmiştir. Ombudsman, kötü yönetim görülmeyen durumlarda kararların esaslarını inceleme yetkisinden yoksundur. Yönetmel özellik göstermeleri durumunda bakanlık kararlarını inceleyebilmektedir. Buradaki sorun ise hangi kararların siyasal hangilerinin yönetmel içerik taşıdığıнын net bir biçimde ayırt edilememesidir (Drewry, 1997:99).

Bir yönetmel uyuşmazlık komisyonuna ya da adli mahkemeye başvurulabilmenin mümkün olduğu durumlarda Parlamento Komiserliğine başvurulamamaktadır. Ancak Komiserliğin bu gibi başvuruların kabul edilmesinde takdir yetkisi vardır. Takdir yetkisi, diğer kurumlara başvurulmamasının makul olduğuna karar verilmesi durumunda kullanılmaktadır (PCA, 1967:m.5/2).

Parlamento Komiserliği, yargı süreçlerini eleştirmekle yetkili değildir. Bu düzenleme yargı bağımsızlığını sağlamak adına yapılmıştır. Ancak bazı uyuşmazlıklar sonucu 1991’de yapılan bir düzenlemeyle, mahkeme görevlilerinin yönetmel eylemleri aleyhine başvurular yetki kapsamına alınmıştır.

İngiltere’de Parlamento Komiseri dışında başka ombudsmanlar da bulunmaktadır. Sağlık Hizmetleri Komiserliği (HSC) 1973’te kurulmuştur. Ancak bu görevi de Parlamento Komiserliği yürütmektedir. Başvuruları doğrudan kabul etmekte ve ilgili bakana rapor sunmaktadır. Bir Yerel Yönetim Komisyonu da üç bölgeden (İngiltere, İskoçya, Galler) sorumlu üç Komiser ile 1974’te kurulmuştur. 1988’den bu yana bu kuruma doğrudan başvurulabilmektedir (Drewry, 1997:102). Bunların dışında bağımsız şikayet birimleri vardır. 1969’da Kuzey İrlanda, 1999’da Galler, 2002’de İskoçya ombudsmanları kurulmuştur (Karasu, 2009:194).

1.2.2.2.3. Fransa Ombudsmanı: Medyatör

Ombudsman kurumunun gelişmiş bir yönetmel yargı sistemi bulunan Fransa’da kurulması başlangıçta hayretle karşılanmış ancak kurumun uyarlanabilirliğini göstermesi açısından dikkat çekmiştir. Bu başlıkta ombudsman kurumunun Fransa’daki yönetmel yargı sisteminin

yanında nasıl bir işlev yerine getirdiği ele alınacaktır. Bu bağlamda idari rejim sistemine uyumu değerlendirilmeye çalışılacaktır.

Fransa'da 31 Aralık 1987 tarihli yasadaki bu yana üç dereceli olarak örgütlenmiş bir yönetsel yargı sistemi bulunmaktadır. Genel görevli ilk derece mahkemelerinin yanında bölge muhasebe odaları, il sosyal yardım komisyonu, mülteciler başvuru komisyonu gibi özel görevli yargı organları da bulunmaktadır. Yönetsel istinaf mahkemeleri 1989 yılında kurulmuştur. Yönetsel mahkemelerin kararlarına karşı yapılan istinaf başvurularıyla ilgili karar vermektedirler. Yönetsel yargı sisteminin en tepesinde Danıştay yer almaktadır. Yönetsel yargı kararlarının temyiz makamıdır. Bunun yanında kararnameler gibi bazı önemli işlemlerle ilgili olarak ilk ve son derece görevli yönetsel yargı makamıdır. En üstünde Danıştayın yer aldığı sistemde yedi istinaf mahkemesi ve 25 yönetsel mahkeme bulunmaktadır (Karahanoğulları, 2009:88-89).

Medyatör Kurumunun çalışmaya başlamasından önce, ombudsman sisteminin Fransa'da işlemeyeceği yönünde düşünceler ileri sürülmüştür. Buna gerekçe olarak da yerleşik yargı – yönetim ayırımına aykırılık oluşturacağı, ombudsman yetkilisinin denetim yetkisi dışında başka bir statüye bürüneceği, zaten iyi çalışan bir yönetsel yargı sistemi olduğu belirtilmiştir. Bu görüşlere karşı olarak, ombudsman kurumlarının parlamenter rejimlerde hiçbir uyumsuzluk yaşamadan çalıştığı, kurumun yargı görevlerine karışmayacağı, tersine yargının yükünü hafifleteceği, yargısal başvuruları tamamlayıcı olarak işlev göreceği ifade edilmiştir (Tortop vd., 1993:187).

Fransa'daki yönetim sisteminin İskandinav ülkelerindeki sistemden farklı olması, kurumun Medyatör (arabulucu) işleviyle ortaya çıkmasına kaynaklık etmiştir. Fransız Ombudsmanı esas itibarıyla yönetim ve vatandaş arasındaki ilişkilerin gelişmesine yardımcı olma görevini yerine getirmektedir. 3 Ocak 1973 tarihinde çıkarılan bir kanunla kurum faaliyete geçirilmiştir. Köklü bir yönetsel yargı sistemi bulunan Fransa'da ombudsman sisteminin benimsemesiyle birlikte, çeşitli denetim yöntemlerinin bireyin haklarını koruma konusundaki eksikliklerini tamamlayan böylesi bir kurumun evrensel olarak uygulanabileceği görüşü genel bir kabul görmeye başlamıştır (Kılavuz vd., 2003:52). Zaten İngiltere'de olduğu gibi, Danimarka sistemiyle zıt olarak, Fransa'da da ombudsman kurumunun temel özelliği mahkemeler önüne götürülemeyen konularla ilgileniyor olmasıdır (Heede, 2000:82-83). Bu şekilde ombudsmanın görev alanı ve yargı organlarının faaliyetleri arasında çakışma yaşanmaması sağlanmaktadır.

Medyatör, Bakanlar Kurulu kararıyla atanmaktadır. Medyatörün görev süresi altı yıldır ve bu süre parlamento için belirlenmiş beş yıllık seçim süresinden daha uzundur. Görev süresi biten Medyatörün yeniden atanması söz konusu değildir. Medyatörün görevi sırasında yaptığı

işlemlerden veya söylediği sözlerden dolayı hakkında kovuşturma yapılamaz, aramaya tabi tutulamaz, tutuklanıp mahkum edilemez. Yasaya göre Medyatörün, yönetim ile yönetilenler arasındaki sorunlara güzel ve insafli çözümler aramak, yönetimin çalışmalarını geliştirmek için reform niteliğinde öneriler hazırlamak biçiminde sorumlulukları bulunmaktadır.

Fransa Ombudsmanı, kontrol görevinden çok yönetsel sorunlara barışçıl çözümler getirmekle görevlidir. Bu yüzden Medyatörün kurulmasının ardından Halkla İlişkiler Bakanlığı lav edilmiştir. Fransa Ombudsmanı yönetime yurттаşların gözünden bakmaktadır. Bir soruşturmacı değil, arabulucudur. Belgeleri isteyebilmekte fakat yerinde inceleme yapamamaktadır. Mağdurlara telafi sağlanması ve soruşturma açılması konusunda tavsiyede bulunabilmektedir (Heede, 2000:82-83).

Medyatörün kendiliğinden inceleme başlatma yetkisi yoktur. Medyatör, yaptığı incelemeler neticesinde vardığı sonucu hem şikayetçiye hem de ilgili yönetime bildirir. Medyatörün ulaştığı çözüm yolu bağlamında tavsiyelerinin ilgili kamu görevlisi tarafından dikkate alınmaması durumunda, Medyatör görevinin amirine başvurarak disiplin mekanizmasını harekete geçirmesini isteyebilmekte ya da dava açtırabilmektedir. Medyatör, diğer ombudsmanlar gibi çalışmaları ile ilgili olarak hazırladığı raporu hem Cumhurbaşkanına, hem de Parlamento'ya sunmaktadır. Fransa'da da İngiltere'deki gibi ombudsmana doğrudan başvurulamamaktadır. İngiltere'de bir Avam Kamarası üyesi aracılığıyla Komisere başvurulabilirken, Fransa'da bir milletvekilinin yanı sıra bir senatör aracılığıyla da başvuruda bulunmak mümkündür.

1.2.2.2.4. İspanya Ombudsmanı: Halkın Savunucusu

İspanya Ombudsman Kurumu, otoriter yönetim sonrası demokratikleşme hareketinin bir parçası olarak oluşturulmuştur. Ombudsman kurumunun dünyadaki tarihsel gelişiminde değinildiği gibi, Portekiz ve İspanya'da kurumun gündeme gelmesi, İskandinav'daki uygulamadan farklı gereksinimlerin yerine getirilmesi amacına dayanmaktadır.

İspanya Ombudsmanı, temel özellikleri açısından Danimarka Ombudsman modeline göre oluşturulmuştur. Ancak burada dikkat edilmesi gereken konu, kurumun temel işlevinin farklı olarak tanımlanması, kamu yönetiminin denetiminden öte amaçlar içermesidir. Bu bağlamda İspanya uygulamasında yeni bir ombudsman anlayışı gündeme gelmiştir. "Halkın Savunucusu" (Defensor del Pueblo) kavramı, yeni bir ombudsman yaklaşımı olarak Portekiz ve İspanya uygulamasını takiben Latin Amerika'da da uygulama alanı bulmuştur. Burada İspanya Ombudsmanı ele alınırken, genel özellikleri kısaca ifade edildikten sonra, İspanya

Ombudsmanının temel hak ve özgürlüklerin korunması görevi yöneliminde farklılaşan yönleri üzerinde durulacak, bu anlayışın diğer ülkelerdeki yansımalarına değinilecektir.

İspanya'da ombudsman kurumuna ilk defa 1978'de Parlamenter Monarşinin düzenlendiği yazılı Anayasa'da değinilmiştir. Anayasa'nın 54. maddesine göre, temel hakların korunması ve kamu yönetiminin denetlenmesi amacıyla bir ombudsman kurumu oluşturulması konusu çıkarılacak bir yasayla düzenlenecektir. İlgili yasa 1981'de çıkarılmış ve İspanya Ombudsman Kurumu faaliyete geçmiştir. Daha sonra özerk bölgelerde ombudsmanlar kurulmuştur. İspanya'da merkezi yönetim dışında özerk bölgelerin de ombudsmanları bulunmaktadır.

İspanya Ombudsmanının ön plana çıkan rolü, temel hakların korunmasıdır. Bu görev Ombudsmana anayasal olarak verilmiş bir görevdir. İspanya Ombudsmanının temel görevi, yurttaş haklarının savunulmasıdır. Bu kapsamda yurttaşlara anayasal olarak verilmiş bütün haklar Ombudsman tarafından korunmaktadır (Mora, 2003:197).

İspanya Ombudsmanı, ulusal kamu kuruluşları üzerinde olduğu gibi bölgesel yönetimlerin kamu kuruluşları üzerinde de denetim yetkisine sahiptir. Ulusal ve bölgesel ombudsmanlar arasında, ulusal ombudsmanın isteğiyle, işbirliği yapma imkanı da yasal olarak bulunmaktadır. Uygulamada ulusal ombudsman, bölgesel yönetimler de dahil bütün ülke üzerinde denetimle yetkiliyken, bölgesel yönetim ombudsmanları kendi bölgelerinde bu yetkiyi kendi kuruluş mevzuatları kapsamında uygulamaktadırlar (Mora, 2003:205). Ancak bölgesel yönetim ombudsmanları, ulusal ombudsmana oranla toplumda daha az tanınmaktadırlar. Ulusal Ombudsman kamuoyunda daha ön plandadır (Bueso, 2000:327).

İspanya Ombudsmanının temel görevi, yurttaşların temel hakları ve kamu özgürlüklerinin korunması ve savunulması, buna ek olarak kamu yönetiminin etkinlik, yerelleşme, koordinasyon, hukuka uygunluk, keyfiliğin önlenmesi konusunda denetlenmesidir. Ombudsmanın denetim alanı, merkezi yönetim, özerk yönetimler ve yerel yönetimlere bağlı bütün kamu kuruluşlarını kapsamaktadır. Yargı kuruluşlarıyla ilgili şikayet ise, gerekli soruşturmanın yapılması için Ombudsman tarafından Yurttaş Hakları Bakanlığına ya da Yargı Genel Konseyine iletilmektedir. Yargıda görülmekte olan konularda ombudsman denetim yapamamaktadır. Ulusal savunma konusuna karışmadan, askeri kuruluşlarda da temel haklar ve kamu özgürlüklerinin korunması amacıyla denetim yapılabilmektedir. Ombudsman, kamu yönetiminin dahil olmadığı konularda, bireyler arası uyuşmazlıklarda, belirli iddialar içermeyen isimsiz başvurularda, kötü niyetli başvurularda ya da üçüncü kişilerin yasal haklarını zedeleyen konularda inceleme yapmaya yetkili değildir (www.defensordelpueblo.es).

Ombudsman, Kongre ve Senatodan oluşan iki meclisli Parlamento tarafından beş yıllık bir süre için, beşte üç çoğunlukla seçilmektedir. Ombudsman adayları, Kongre ve Senato üyeleri

arasından oluşturulmuş ilgili karma komisyonca önerilmektedir. Seçimde beşte üç çoğunluğun sağlanamaması durumunda komite aday önerisini yenilemektedir. Bu şekilde beşte üç çoğunluk sağlanana kadar seçim yapılmaktadır. Kongredeki seçimde beşte üç çoğunluğun sağlanmasından sonra Senatoda da aynı çoğunluğun sağlanması gerekmektedir. Yeterli çoğunluk sağlanmadığı için adayların komisyonca yenilenmesi durumunda ise Kongrede beşte üç çoğunluk sağlanması ardından Senatoda salt çoğunluk yeterli olmaktadır (Mora, 2003:198).

İspanya Ombudsman Yasası'na göre, Ombudsman katı kurallara tabi değildir. Göreviyle ilgili kendisine emir ve talimat verilemez. Görevlerini kendi belirlediği ilkeler çerçevesinde bağımsız bir biçimde yerine getirmektedir. Dokunulmazlığı bulunmakta, görevlerini yerine getirirken yaptığı eylemlerden dolayı ceza, tutuklama ve soruşturmalardan muaf tutulmaktadır.

Ombudsman, şikayet üzerine ya da kendiliğinden inceleme başlatabilmektedir. Kamu yönetiminin ve görevlilerinin yurttaşlarla ilgili bütün işlem ve eylemlerini incelemektedir. Bakanlar, bütün kamu kuruluşları, kamu görevlileri, kamu yönetimi adına hareket eden bütün kişi ve kuruluşlar, ombudsman denetimine tabidir.

Kamu yönetiminin eylem ya da işlemlerinden etkilenen özel ya da tüzel kişiler hiçbir kısıtlamaya tabi olmadan Ombudsmana başvurabilmektedir. İlgili eylem ya da işlemin duyulmasından sonra bir yıl içinde başvuru yapılabilir. Başvurular milliyet, cinsiyet, kısıtlılık, tutukluluk gibi hiçbir sınırlamaya tabi değildir.

İncelemeler sonucunda ise, yetkiyi kötüye kullanma, keyfilik, ayrımcılık, hata, kamu görevlisinin ihmali durumlarının varlığına karar verilirse, ilgili kamu görevlisinden savunma istenebilmekte ve durum kamu görevlisinin üstlerine bu konudaki önerileriyle birlikte bildirilmektedir. Ombudsmanın bilgi ve belgelere erişimi ise güvence altına alınmıştır. Ombudsmanın istediği bilgi ve belgeleri ulaştırmayı engelleyen ya da bu konuda ihmali bulunan kamu görevlileri, tasarlayarak suç işleme iddiasıyla yargılanabilmekte, bu konuda girişim yapılması için yargı makamlarına gerekli bilgi ve belgeler Ombudsmanca sunulmaktadır.

Ombudsmanın Parlamento ile iki bağlantı yolu bulunmaktadır. Bunlardan biri ilgili komisyon aracılığıyla, diğer ise genel kurulla olan doğrudan bağlantısıdır. Ombudsman ve Parlamento Genel Kurulu arasındaki ilişki daha çok ikisi arasındaki kurumsal bağlantıyı sağlamaya yöneliktir. Ombudsman ve Parlamentonun ilgili komisyonu aracılığıyla sağlanan ilişki ise daha işlevseldir ve faaliyetlerle ilgilidir (Bueso, 2000:334).

Diğer ülkelerde olduğu gibi yurttaşların şikayetlerinin incelenmesi konusu İspanya Ombudsmanının temel görevidir. Ancak burada farklı bir durum da söz konusudur. Kurum

yönetim sistemine dahil edilmesinden bu yana halk dilinde “şikayet kabul edici” olarak tabir edilmektedir. İspanya Ombudsmanı halk tarafından bu şekilde tanımlanmaktadır. Bu durum ise Kurumun tanınırlığının artması ve toplumda kabul görmesi açısından önemli sonuçlar doğurmuştur. Ombudsman kurumlarının en önemli gereklerinden biri olan yurttaşlarla iyi ilişkiler konusunun bu şekilde İspanya’da başarılı bir biçimde sağlandığı görülmektedir (Mora, 2003:201).

İspanya’nın 1978 Anayasası öncesi uzun yıllar süren diktatörlük dönemi, ombudsman düşüncesinin burada şekillenmesi konusunda önemli sonuçlar doğurmuştur. Bu çerçevede İspanya Ombudsman Kurumu sadece kamu yönetimi üzerinde denetim için değil, 1978 Anayasası’yla yurttaşlara sağlanan hakların korunması amacıyla da oluşturulmuştur. Bu şekilde karşılaştırmalı yönetim alanında yeni bir kurum ortaya çıkmıştır. İspanya modeli kurulduğu zamanlarda benzer bir uygulama sadece Portekiz’de görülmekteydi. Bu ülkelerdeki uygulamadan önce ombudsman kurumları sadece kamu yönetiminin denetimi alanında faaliyet göstermekteydiler. Ancak Kuruma Anayasal olarak bu koruma ve denetim işlevleri eşit biçimde verilmiştir. İkisinden birinin önceliği söz konusu değildir. Bu anayasal rol çerçevesinde İspanya’da ombudsmanın hangi rolünü ön plana çıkarması gerektiği ise akademik çevrelerde tartışma konusu olmuştur. Bazı yazarlar ombudsman kurumunun esas görevinin yurttaş haklarını korumak olduğu ve kamu yönetiminin denetiminin bunun sadece bir aracı olduğunu ifade etmişlerdir. Başka yazarlar ise bu iki görevin de aynı zamanda ya da ayrı ayrı olarak önemsinmesi ve yerine getirilmesi gerektiğini ileri sürmektedirler. (Bueso, 2000:329).

Bununla birlikte yurttaş haklarını koruma görevinin verilmiş olması, Kurumu başka bir kapsamda düşünmek için değil, esas görevi olan kamu yönetiminin denetiminin yönelimini belirlemek olmuştur. Bu bağlamda kamu yönetimiyle ilgili olmayan konularda yurttaş haklarının korunması konusu ombudsman denetiminin dışındadır. Bununla birlikte çeşitli ombudsman faaliyetleri kapsamında yurttaş haklarının genel olarak korunması konusuna doğrudan ya da dolaylı etki edilebilmektedir. Uygulamada İspanya ombudsmanlarının kamu yönetiminin denetimi ve yurttaş haklarının korunması işlevini aynı anda ve birlikte yerine getirdikleri görülmüştür (Bueso, 2000, 330).

Esas yönelimi temel hakların korunması şeklinde ortaya çıkan Portekiz ve İspanya ombudsman modelleri, demokrasiye geçiş sürecinin bir sonucu olarak değerlendirilmelidir. Bu model Latin Amerika ülkelerinde de kabul görmüştür (Mora, 2003:188). Ombudsman kurumunun İspanya’daki “halkın savunucusu” modeli, kurumun Latin Amerika’da uygulanma biçimi olmuştur. Ülkeler arasında uygulamada çeşitli farklılıklar bulunmakla birlikte temelde aynı olduğu söylenebilir. Bu bağlamda farklı bir ombudsman uyarlaması olan

“halkın savunucusu” kavramı ortaya çıkmıştır. Temel hakların korunması konusu çoğu Latin Amerika ombudsmanının görevleri arasında bulunmaktadır. Burada da kurumun asıl işlevi insan haklarının korunması olarak belirmiştir. Demokrasiyi geliştiren bir kurum olarak önem kazanmıştır. İyi yönetime, şeffaflığa ve yolsuzlukla mücadeleye katkı yapmıştır. Ancak Latin Amerika’da ombudsman kurumları politize olma ve bağımsızlıklarını kaybetme tehlikesiyle çok sık karşı karşıya kalmaktadırlar (Alban, 2001:21-22).

Aşağıdaki tabloda halkın savunucusu modeli ekseninde ombudsman kurumunun Latin Amerika’da yayılma süreci verilmiştir.

Tablo 1.5. Latin Amerika ve Karayipler’de Halkın Savunucusu Modeli

Ülke	Kurum Adı	Ombudsman Türü	Kuruluş Tarihi
Jamaika	Parlamento Ombudsmanı	Ulusal	1978
Porto Riko	Ombudsman	Bölgesel	1977
Guatemala	İnsan Hakları Avukatı	Ulusal	1985
Kolombiya	Halkın Savunucusu	Ulusal	1991
El Salvador	İnsan Hakları Avukatı	Ulusal	1991
Meksika	Ulusal İnsan Hakları Komisyonu	Ulusal ve Federal	1992
Kosta Rica	Halkın Savunucusu	Ulusal	1992
Arjantin	Halkın Savunucusu	Ulusal ve Yerel	1993
Peru	Halkın Savunucusu	Ulusal	1993
Brezilya	Eyalet Ombudsmanı	Bölgesel	1995
Honduras	Ulusal İnsan Hakları Komisyonu	Ulusal	1995
Nikaragua	İnsan Hakları Avukatı	Ulusal	1995
Paraguay	Halkın Savunucusu	Ulusal	1995
Bolivya	Halkın Savunucusu	Ulusal	1997
Ekvador	Halkın Savunucusu	Ulusal	1997
Panama	Halkın Savunucusu	Ulusal	1997
Venezüella	Halkın Savunucusu	Ulusal	1999

Kaynak: Antonio Mora, The Book of the Ombudsman, Defensor Del Pueblo, Madrid, 2003, s.188.

1.2.2.2.5. Avrupa Ombudsmanı

Avrupa Ombudsmanı genel olarak Danimarka Ombudsman modelinin özelliklerini taşımaktadır. Avrupa Ombudsmanı, klasik ombudsman modelinin, AB’nin kendine has yapısına dayanan değişik bir biçimi olarak değerlendirilebilir (Reif, 2004:372).

Avrupa Ombudsmanı fikri 1970’lerde ortaya çıkmış olsa da 1992’de Avrupa Birliği Anlaşması’yla gerçekleşmiştir. Bu kurumun oluşturulması, doğrudan Avrupa yurttaşlığı düşüncesiyle bağlantılıdır. Avrupa Ombudsmanı, Avrupa yönetiminin ciddi demokratik eksikliklerini azaltmak, belirsiz yönetimden kuşku duyan toplumun daha ileri düzeyde yabancılaşmasını önlemek amaçlanmıştır (Peters, 2005:700).

Avrupa Ombudsmanı, Maastricht Anlaşması’yla getirilen kurumsal yeniliklerin en önemlileri arasında görülebilir. Kökenleri 1991’deki Hükümetler Arası Konferans

çerçevesinde sunulan Avrupa yurttaşlığıyla ilgili İspanya önerisine dayanmaktadır. İspanya önerisi, Avrupa yurttaşları için özel hakların kabul edilmesinin, bu hakların güvence altına alınmasını sağlayacak kurumların oluşturulmasıyla birlikte gerçekleştirilmesi gerekliliğini içermektedir (Marias, 1994:71).

Avrupa Ombudsmanı, Avrupa Parlamentosunca atanmakta ve yıllık raporlarını ona sunmaktadır. Avrupa Ombudsmanı, Avrupa vatandaşı olan kişiler arasından, her parlamento seçiminden sonra görevlendirilmekte ve tekrar seçilebilmektedir. Avrupa Ombudsmanı Ofisi Strazburg'tadır. Klasik ombudsman yetkilerine sahiptir. Yönetiminde adalet, etkinlik ve hesap verebilirliği sağlamak için Birliğin yönetsel faaliyetlerini denetlemektedir. Birlik Mahkemeleri çok çeşitli konularda özel kişilerden gelen başvuruları kabul etse de birçok kötü yönetim uygulaması dava konusu edilemez nitelik taşımakta ya da bu konularda mahkemelere gidilmesiyle ilgili farklı engeller bulunabilmektedir. Avrupa Ombudsmanının ulus ya da ulus altı düzeyde üye devletler üzerinde denetim yetkisi bulunmamaktadır. Birlik kurumları üzerinde denetim uygulamaktadır (Reif, 2004:374).

Bireysel bir başvuru yapıldığında öncelikle bu başvurunun Ombudsmanın yetkisi kapsamında olup olmadığına bakılmaktadır. Burada kıstas, şikayetin bir Birlik kurumu aleyhine yapılmış olması ve muhtemel bir kötü yönetim unsuru taşımasıdır. Üye devletler aleyhine başvuru yapılamamaktadır. İkinci olarak, başvuru gerekli kabul edilebilirlik niteliklerini taşımalı, özellikle yönetsel başvuru yolları tüketilmiş olmalıdır. Üçüncü olarak, başvuru kabul edilebilir nitelikte olsa bile ombudsmanın onu ele almaya karar verme ya da kabul etmeme yetkisi bulunmaktadır. Eğer inceleme sonucunda kötü yönetim unsuruna rastlanırsa, Ombudsman kötü yönetimi ortadan kaldırmak ve şikayetçiyi tatmin etmek amacıyla barışçı bir çözüm için ilgili kurumla iletişime geçmektedir. Barışçıl çözüm uzlaştırma biçiminde de ortaya çıkabilmektedir (Peters, 2005:705). Barışçıl çözümün sağlanamaması durumunda, kötü yönetim uygulamasıyla ilgili bir rapor ombudsmanca hazırlanmaktadır. Kötü yönetim uygulamasının ombudsmanca ciddi bulunması durumunda ise ilgili kuruma bir tavsiye yazısı gönderilmekte ve bunun üç ay içinde cevaplanması gerekmektedir. Tatmin edici bir yanıt alınamazsa bu konuyla ilgili bir rapor hazırlanarak incelenmek üzere Avrupa Parlamentosuna gönderilmektedir (Wakefield, 2007:101).

Avrupa Komisyonu, Avrupa Ombudsmanının Birlik düzeyinde faaliyetleri önemli görünse de görev ve etkililiğinin, yurttaşları ve AB sorunlarını ilgilendiren konulardaki çatışmaları çözümü konusunda etkili ulusal düzeyde kurumlarla da tamamlanması gerektiğini belirtmektedir. Bu bağlamda ulusal kurumların yurttaşları bilgilendirmesi ve sorunları çözecek diğer ulusal kamu kuruluşlarına yönlendirmesine duyulan ihtiyaç ifade edilmektedir (E.C., 2001:25).

1.2.3. Ombudsman Denetiminin Özellikleri

Dünya üzerinde çok sayıda ülkede yer alan ombudsman kurumları, genel bir anlayışın çeşitleri biçiminde görülebilir ancak işlemsel yetkileri ve çalışma biçimlerinin ayrıntılarına bakıldığında zaman evrensel olarak uygulanabilir bir ombudsman kurumundan söz etmek mümkün değildir. Ancak bu yerel olarak kendine özgünlük, dünya genelinde bir ombudsman kurumu yayılma hareketini engellememiştir (Drewry, 1997:92). Ülke örneklerinde görüldüğü gibi, ombudsman kurumlarının çok sayıda ortak özelliğinin yanında ülkelerin farklı yasal gelenekleri, bazı temel farklılıkların ortaya çıkmasına zemin hazırlamaktadır (Heede, 2000:80).

İsveç kaynaklı ombudsman kavramı çeşitli uygulamalarında oldukça esnek bir biçimde yönetim sistemlerine uyum gösterebilmiştir. Tarihsel kökenleri, ekonomik gelişmişlik düzeyleri, coğrafi genişlikleri, siyasi rejimleri, yönetim biçimleri, demokratikleşme düzeyleri, yönetim hukuku sistemleri gibi farklılıklara rağmen değişik devletlerde uygulanmaktadır. Ombudsman denetiminin farklı biçimde uygulanması durumu şaşırtıcı olmaktan öte bir zorunluluk olarak ortaya çıkmaktadır. Ülkelerin kendilerine has şartları bulunduğu için ombudsman denetiminin etkin bir biçimde işlemesini bu uygulamaya özgünlük sağlamaktadır. Caiden ve arkadaşlarının yaptıkları benzetmedeki gibi, iyi işleyebilmesi için ombudsman hazır olarak alınmamalı, bedene uygun olarak diktirilmelidir. (Caiden/Macdermot/Sandler, 1983:13).

Değinen nedenlerden dolayı ombudsman kurumlarının her ülkede farklı özelliklere sahip biçimlerde örgütlenmeleri gerekmiştir. Bu nedenle birbirine tıpa tıp benzeyen ve ülkelerinde birbirinin aynı işlevi yürüten iki farklı ombudsman kurumu bulmak mümkün değildir. Bununla birlikte bir kurumun ombudsman olarak adlandırılabilmesi için belirli temel özellikler ve kriterler bulunmaktadır (Gazioğlu, 2003:46).

Farklı örgütlenme biçimleri, ombudsman tanımlarına yer verdiğimiz bölümde kısaca değindiğimiz gibi, ombudsman kurumunun yetkisinin kaynaklandığı devlet erki, anayasal ya da yasal olarak kurulmuş olması, görev alanının kapsamı, çalışma usulleri gibi konularda ortaya çıkmaktadır. Daha önce de ifade edildiği gibi, bu konular ombudsman çeşitlerini ele aldığımız alt başlıkta ayrıntılı olarak incelenecektir. Burada üstünde durulacak konu ise, ombudsman denetiminin temel ve ortak özellikleridir.

Yetki kaynağı, kurulma biçimi ve çalışma usulleri gibi konularda ortaya çıkan farklılıklara rağmen, bütün ombudsman kurumlarının bağımsızlık, siyasi tarafsızlık, yeterli soruşturma güçleri, şikayetçilere erişim ve yeterli telafileri sağlayabilme kapasitesi biçiminde temel ve ortak özellikleri paylaştıkları görülmektedir (Murphy, 2005:63). Bunlara ek olarak diğer bir

önemli özellik ise ombudsmanın inceleme, eleştirme ve açıklama güçlerine sahip olması ancak yönetsel işlemleri değiştirme yetkisinin bulunmamasıdır (Rowat, 1968:24). Meşruiyetin sağlanması konusunda ise ombudsmanın otorite ve gücünün, parlamento gibi, devletin önemli bir organına bağlı olmasından kaynaklanması gerekmektedir (Caiden/Macdermot/Sandler, 1983:13). Bu özellikler, bir kurumun ombudsman olarak adlandırılmasının esas şartları olarak da ifade edilebilir. Yeterli soruşturma güçleri ilkesi, resmi belgelere sınırsız olarak ulaşabilme özelliğini de içermektedir. Yeterli telafilerin sağlanabilmesi, yönetimin neredeyse bütün faaliyetleri ve yönetilenlerin mağduriyetleri konusunda görüş açıklama gücüdür. Ulaşılan sonuçlar özenli bir biçimde açıklanmakta, böylece kamu yönetimi ve şikayetçi bireyler ulaşılan sonuçları iyi bir biçimde anlamaktadırlar (Gellhorn, 1966:9 – 10).

Kurumun bu özellikleri taşıması için temel şartsa, kurumu temsil eden ombudsmanın da belirli kıstaslar doğrultusunda göreve gelmesi ve çalışmasıdır. Bu doğrultuda ombudsman kurumunun görevlilerinin de bağımsız, tarafsız, kamu yönetimi konusunda uzman, herkesçe ulaşılabilir olmaları gerekmektedir (Anderson, 1969:3).

Bazı yazarlarca ombudsman denetiminin esas özellikleri arasında “parlamentodan güç alma” ilkesine de yer verilmektedir. Bu esasın dikkate alınmasıyla, ombudsman ve yürütme erki arasında örgütsel bir bağın olmaması gerektiği ifade edilmeye çalışılmaktadır (Gellhorn, 1966:9 – 10). Ancak uygulamada parlamentodan güç almayan, hükümetçe atanan ombudsmanlar da bulunmaktadır. İngiltere ve Fransa örnekleri bu şekildedir. Bu nedenle, parlamentoya bağlı olma özelliğinin günümüzde genellikle esas nitelikler arasında sayılmadığı görülmektedir. Parlamento kaynaklı meşruiyetin alternatifi olarak, devletin yüksek bir makamı kaynaklı meşruiyet alternatifi sunulmaktadır. Bunun temelinde yatan düşünce ise, “de jure” olarak parlamentoya bağlılık durumu söz konusu olsa da yürütmeye bağlılığın “de facto” olarak ortaya çıkabilmesidir. Kanımızca bu noktada bağımsızlık ve tarafsızlık ilkelerinin esas özellikler arasında sayılması, parlamentoya bağlı olma özelliğinin zaruri olarak belirtilmesi gereğini ortadan kaldırmaktadır. Ombudsmanların parlamento ya da hükümet tarafından atanması konusu, ombudsman çeşitleri bölümünde ayrıntılı olarak incelenecektir.

Sayılan özellikler arasında, çok çeşitli ilkeleri barındırmaları açısından bağımsızlık, tarafsızlık ve tavsiye niteliğinde görüş bildirilmesi konularının ön plana çıktığı görülmektedir. İlgili özelliklere bu açıdan biraz daha ayrıntılı değinmek gerekecektir.

Ombudsman denetiminin bahsedilen koşulları arasında bağımsızlığın önemli bir yeri bulunmaktadır. Ombudsmanın devlet güçleri ve kurumları karşısındaki bağımsızlığı, hiçbir şeyden çekinmeden doğruları arama özgürlüğünü sağlamaya yöneliktir. Ombudsmanın bağımsızlığını sağlayan etmenler, kurumun oluşturulduğu yasal metinler, seçilme biçimleri,

dokunulmazlık statüsü, başka görevlerle ilgilenmemesi, atanma biçimi ve mali olanakları olarak sıralanabilir (Özden, 2005:29). Bağımsızlık, görüşlerinde tarafsız olduğu konusunda kamuoyunun güvenini kazanması açısından da önemlidir. Bu çerçevede bağımsızlık ve tarafsızlık özellikleri arasında bir bağ bulunmaktadır. İkisi birbirini tamamlamaktadır. Bağımsızlık, ombudsmanın siyasal tartışmalara konu olmasının önüne geçmektedir (Andersen, 1994:32). Bağımsızlık, herhangi bir müdahale olmadan soruşturma yapabilme ve görüş açıklayabilme anlamına gelmektedir. Siyasal tarafsızlık ise ombudsmanın bağımsızlığını sağlamak açısından önemlidir.

Bir ombudsman kurumu oluşturulmasıyla birlikte, finans ve yardım kuruluşları dahil olmak üzere, yurttaşlara ve uluslararası topluma, ülkede adalete ve iyi yönetime önem verildiği konusunda devlet tarafından bir taahhüt verilmiş olmaktadır. Ombudsmanın yürütmeye karşı sorumlu tutulması ya da uygulamada yürütme tarafından yönlendirilmesi durumunda ise demokrasi ve adalet konusunda sahte bir etki yaratılmasının istendiği görüşü ortaya çıkarak daha olumsuz bir durum yaratılabilir. Bu nedenle işlevini yerine getiren bir ombudsmana ve parlamenter sistemin demokratik meşruiyetine de önem verilmektedir (Drewry, 1997:89).

Kurumun meşruiyeti, büyük oranda görevlilerinin kişilik, statü, bağımsızlık ve tarafsızlığına dayanmaktadır. Ombudsman kurumunun üstleneceği rol, görevlilerinin ortaya koyacağı işle ilgilidir. Kurumun başarısı, kamu yönetimi üzerinde etkili olması, yurttaşların güvenini kazanması konuları tamamen görevlilerinin ortaya koyacağı çaba ve anlayışla ilgilidir. Bu bağlamda görevlilerin seçimi büyük önem taşımaktadır. Kurumun temsilcisi olan ombudsman ve diğer görevliler, muhakeme yeteneğine sahip, kamu yönetiminin işleyişi konusunda bilgili ve deneyimli, ulaşılabilir ve iletişime açık kişiler olmalıdırlar. Yönetimin yurttaşların iyiliği için çalışması gerektiği düşüncesinin yanında, eşit muamele ve bireysel özgürlüklerin korunması temelinde bir adalet anlayışı kurum görevlileri arasında hakim olmalıdır (Caiden/Macdermot/Sandler, 1983:14).

Gücünü parlamentodan alan bir kurum da olsa, kurumun temsilcisi olan ombudsman, parlamento tarafından seçilmesinin ardından ilkesel olarak parlamentoya karşı da bağımsız olabilmelidir. Ombudsmanın başka bir güç tarafından yönlendirilebilmesi ise tamamen kurumun temel ilkelerine aykırıdır. Bu açıdan bakıldığında, ombudsman olarak adlandırılrsa bile, herhangi bir güce karşı “de facto” ya da “de jure” bağımlı olması durumunda o kurum ombudsman olarak nitelendirilemez. Hatta yürütme gücüne karşı bağımsız olamayan bir ombudsman kurumu, bu kurumla elde edilmek istenen faydaların aksine daha kötü sonuçlar doğurabilecektir.

Ombudsman kurumu partizanlıktan uzak, tarafsız olmalıdır. Ancak açıkçası ombudsman da siyasal alanda bir aktördür. Ombudsman, bireysel durumlarda kararlar vererek, raporlar sunarak ve siyasal eylem gerektiren toplumsal problemleri işaret ederek siyasal alanda yer almaktadır (Bizjak, 2005:44). Ombudsman incelemeleri sırasında şikayetin, şikayetçinin, iddiaların, kamu kurumunun ve tanıkların tarafsız olarak değerlendirilmesini engelleyecek herhangi bir etki, yanlı davranmaya neden olabilecektir. Yanlılık, ön yargı ya da önceden karar verilmesi durumunda ortaya çıkmaktadır. Yanlılık bir çatışma ya da çıkardan kaynaklanabilir. Ombudsman kurumu görevlilerinin, aile ve arkadaşlarıyla ya da iş, mesleki örgütler aracılığıyla bağları bulunan kişilerle ilgili incelemeler, bu çevrelerle ilişkisi olmayan görevlilerce ele alınmalıdır (UNDP, 2006(a):71).

Bağımsızlık ve tarafsızlıklarının dışında ayırıcı bir diğer özellik, ombudsman kararlarının bağlayıcılığının olmamasıdır. Ombudsman, yönetsel karar ve işlemleri değiştiremez, alınması gereken kararlar konusunda ilgili kamu kuruluşlarına emir veremez, sadece tavsiyelerde bulunur. Ombudsmanın durumu, yürürlüğe koyan olmaktan çok, ikna eden ve inandıran bir makam olmasıdır. Ayrıntılı yetkileri ülkeden ülkeye farklılıklar göstermekle birlikte genel olarak soruşturma, raporlama, eleştirme, sorunun nasıl ele alınması gerektiğini ifade etme ve telafi edici eylemi önerme ya da sorunların tekrar etmesini önlemek için yönetsel süreçlerin nasıl düzenlenmesi gerektiği konusunda öneriler sunma biçiminde ortaya çıkmaktadır. Kararlarının kabul görme ve tavsiyelerine uyulma olasılığı, ilgili kurumsal ve siyasal kültürü de içeren çeşitli faktörlere bağlı olmanın yanı sıra eninde sonunda kurumun saygınlık derecesine göre ortaya çıkmaktadır (Drewry, 1997:89).

Ombudsman, soruşturma yapmak dışında başka yasal güçlere gerek duymamaktadır. Etkinliğini, kamunun ve parlamentonun ilgisini yurttaş şikayetlerine çekerek sağlamaktadır. Ancak soruşturma yetkisinin gücü, kurumun tarafsızlığından kaynaklanmaktadır. Ombudsmanın gözünün sürekli kamu yönetimi üzerinde olması, kamuoyuna ve adalet taleplerine karşı kamu yönetiminin tümünün daha uysal yaklaşmasını sağlamaktadır (Wade/Forsyth, 1994:81).

Ombudsman kurumlarının esas olarak sahip olmaları gerektiği konusunda üzerinde görüş birliği bulunanların yanında genellikle görülen çok değişik özellikleri de vardır. Zaruri özelliklere ek olarak yetki devri, takdir yetkisi, ücretsiz başvuru, resmi belgelere sınırsız erişim, kamuya yönelik rapor sunma ve eleştirilerden muaf olma özellikleri sayılabilir. Bu ilave özellikler, temel ilkelerin uygulanmasına yönelik araçlar olarak da karşımıza çıkmaktadır. Ombudsman bir soruşturmacıdır, denetim konusunda mesleki yeteneğe sahip olmalıdır. Ombudsman, personel seçiminde özgür olmalı, personele ombudsman görevleri de dahil yetki devredebilmelidir. Yurttaşlar eğitim düzeyi, dil gibi engellerle karşılaşmadan

ombudsmana erişebilmelidir. Ombudsman, önemsiz ya da kötü niyetli bulunduğu başvuruları kabul etmeme konusunda takdir yetkisine sahiptir. Ombudsmana başvurular tamamen ücretsiz olmalıdır. Resmi belgelere ulaşması konusunda sınırlamalara tabi olmamalıdır. Raporların sadece parlamentoya sunulması yeterli değildir, ombudsman raporlarının kamuya açık olması gerekmektedir. Ayrıca ombudsman incelemeleri herhangi bir makamın eleştirisine açık olmamalıdır (Johnson, 2000:787 – 789).

1.2.4. Ombudsman Denetiminin Etkinliği

Ombudsman denetiminin etkinliği, diğer denetim mekanizmalarına göre daha önemli olarak ele alınmalıdır. Bunun nedeni ise, bu şekilde sağlanmak istenen toplumsal faydanın demokratikleşme ya da yurttaş haklarının korunması gibi daha birincil değerlere işaret ediyor olmasıdır. Etkin olmayan bir ombudsman denetimi, getirebileceği faydaların elde edilememesi dışında birey haklarının ihlal edilmesini meşru kılan sonuçlar da doğurabilecektir. Bu çerçevede etkin bir ombudsman denetiminin sağlanması, bu kurumda var olması gereken evrensel özelliklerin hayata geçirilmesiyle paralellik göstermektedir.

Ombudsman denetiminin etkinliği incelenirken, Maloney tarafından geliştirilmiş şu soruların dikkate alınması yol gösterici olabilecektir (Maloney, 1979:165-166).

Tablo 1.6. Ombudsman Denetiminin Etkinliğini Ölçme Amaçlı Sorular

Ombudsman göreve nasıl getirilmiştir? Seçimle mi yoksa atamayla mı? Parlatmentonun bu seçime katkısı ne olmuştur?
Ombudsmanın çalışanları üzerinde nasıl bir etkisi vardır? Kurum çalışanları kamu yönetimi çalışma usullerine mi tabidir?
Ombudsman denetiminin kapsamı nedir? Hangi kamu kurumlarını kapsamaktadır? Yerel yönetimler denetim kapsamı içinde midir?
Ombudsmana başvurular nasıl yapılmaktadır? İsimli başvurular kabul edilmekte midir?
Şikayetçilere alternatif başvuru mekanizmaları sunulmuş mudur?
Yıllık rapor dışında başka rapor sunma olanakları var mıdır?
Ombudsman kendi inisiyatifıyla inceleme ya da teftiş başlatabilmekte midir?
Ombudsman raporları nasıl değerlendirilmektedir? Parlatmentoda bir komiteye sunulmakta mıdır? Öyle ise bu komite nasıl çalışmaktadır?
Ombudsman kurumu nasıl yapılanmıştır?
Başvuru değerlendirme süreçleri nasıl çalışmaktadır?
Kimler, hangi konularda, kime karşı başvuru yapmaktadır?
Ombudsman kurumu kendi çalışmalarını nasıl değerlendirmektedir?
Ombudsman kurumunun başvuranlar, incelenen kamu kurumları, yönetim performansı üzerinde nasıl bir etkisi vardır?
Ombudsmanın toplumdaki imajı ve itibarı nasıldır?

Kaynak: Maloney A., Blueprint for the Office of the Ombudsman in Ontario, Toronto, 1979, s.165-166.

Etkin bir ombudsman denetiminin koşulları, genel olarak kabul görmüş ilkelerin kurumda uygulanabilir olması biçiminde ifade edilebilir. Bu bağlamda, ombudsmanın bağımsızlık ve tarafsızlığının güvence altına alınmış olması; inceleme ve araştırma yetkisinin geniş tutulması; ombudsmanın kamuoyunca tanınması ve erişim yollarının kolay olması; ombudsmanın konusunda uzman, kamu yönetimini iyi tanıyan, bürokratik süreçlerin işleyişi konusunda bilgi ve deneyim sahibi bir kişi olması konuları, etkinliğinin sağlanması açısından gereklidir. Bunlara ek olarak etkin bir ombudsman denetimi sağlanması açısından yerleşik siyasal ve yönetsel kültür de önemlidir. Bürokrasinin devleti nasıl tanımladığı, devlet – yurttaş ilişkilerinin yasal düzeyde nasıl kurgulandığı, siyasal ve yönetsel kadroların “hukuk devleti”, “hukuka bağlı yönetim”, “insan haklarına saygılı yönetim” gibi kavramları nasıl algıladıkları bu çerçevede önemlidir. Devletin yurttaştan ayrı ve üstün görüldüğü, sorumluluğun sadece yurttaştan devlete doğru beklendiği bir anlayışta ombudsmanın işlevselliğe ulaşması oldukça zor olacaktır (Sezen, 2001:81).

Değinilen bu siyasal iklimin özellikleri bağlamında ombudsman denetiminin etkinlik ve etkileri ülkeden ülkeye değişiklik göstermektedir. Bazı ülke ombudsmanları, diğerlerine oranla daha geniş yetkilerle donatılmıştır. Bunun dışında aynı ombudsman kurumunda etkinlik düzeyi zaman içinde kurum temsilcisi ombudsman değıştikçe farklılaşabilmektedir. İncelenen başvurulardaki olaylara göre de ombudsmanın gücü değışiklik göstermektedir. Ayrıca her ne kadar tarafsız olsa da kurumun parlamentoya bağlı olma özelliği yüzünden, siyasal süreçler doğrultusunda zaman içinde etkinliğinde değışiklikler ortaya çıkması kaçınılmazdır (Drewry, 1997:90).

Bu çerçevede ombudsman kurumunun siyasal sisteme katkısı, bulunduğu çevrenin koşullarına uygun olarak ortaya çıkmaktadır. Bu bağlamda ombudsman kurumları iki farklı biçimde ele alınabilir. Birincisi, demokratik hukuk devleti ilkelerini uzun süre önce hayata geçirmiş devletler, ikincisi ise yeni demokrasilerdir. Ombudsmanların bağlı oldukları siyasal iklimler sadece bu ayrımla sınırlı değildir. Bu iki ayrımın ortasında yer alan ülkeler de bulunmaktadır. Eski sömürge kolonisi Afrika ülkeleri bu grupta sayılabilir (Akıncı, 1999:279 - 283). Yukarıda tarihsel gelişme bağlamında ele alınan farklı ülke uygulamaları, değışik ombudsman modellerine kaynaklık ettiği gibi kurumun etkinliğinin irdelenmesi açısından da bir anlam ifade etmektedir.

Demokratik hukuk devletinin kök saldığı kurumsallaşmış demokratik sistemler, ombudsman kurumu için en uygun ortamı sunmaktadır. Bu ülkelerde ombudsman kurumları, halkın yönetime karşı korunmasında etkinliği azalan klasik kurumlara ilave olarak düşünülmüştür. Bu siyasal ve yönetsel sistem sürekliliğe ve sağlam temellere dayanmaktadır. Anayasal düzen, fren ve denge mekanizmalarını içermektedir. Yönetimin eylemlerinden

dolayı sorunlu tutulması konusunda gelişmiş mekanizmalar bulunmaktadır. Devletin sadece yasa yapmakla kalmayıp, bunlara gerçekten uyduğu hukuk devleti ilkesi bu ülkelerde yönetsel kültürün vazgeçilmez bir parçası haline gelmiştir. Yurttaşların bilgi edinme hakları ve özgürlükleri güvence altına alınmıştır. Yurttaşlar, özgür ve çeşitli iletişim imkanlarıyla destekli yüksek düzeyde eğitime sahip ve bilinçlidirler. Bireyler, hak ve özgürlüklerinin bilincinde olma ve bunları arama konusunda isteklidirler. Bu koşullara sahip olan sistemlerde ombudsman kurumlarından saygın bir yer edinmeleri beklenmektedir. Bu ülkelerde ombudsman faaliyetleri genellikle sosyal devletin karmaşık yasa ve yönetmeliklerini uygulayan bürokratik örgütlerin kusur ve ihmalleriyle ilgilidir (Akıncı, 1999:279-280).

Yeni demokrasiler ise totaliter rejimlerden çıkan ülkelerdir. Bu ülkelerde ombudsman kurumları, siyasal iradeye baskı yaparak yeni bir demokratik, anayasal hukuk devletinin oluşturulmasına ivme kazandırmıştır. Bu ülkelerde ombudsmanın çalışma yükü oldukça fazla olmuştur. Bireyleri yönetime karşı koruma, yönetsel işlemleri hukuk devleti ilkesi bağlamında inceleme, yolsuzluk ve görevi kötüye kullanmayla mücadele gibi faaliyetler ön plana çıkmıştır. Ayrıca bireylerin yönetime karşı haklarını öğrenmeleri ve katılma davranışı yönünde cesaretlendirilmeleri görevi de ombudsmanın faaliyetleri arasında yerini almıştır. Bu ülkelerde “halk” eksen bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. Yukarıda değinildiği gibi bu nedenlerle İspanya ve Latin Amerika ülkelerinde ombudsman kurumu, “halkın savunucusu” olarak adlandırılmış, temel odak noktası da insan hakları üzerine kurulmuştur (Akıncı, 1999:281-282).

Geleneksel yapıların eskimiş kurallarının ombudsmanın işlevlerini yerine getirmesine engel olduğu söylenebilir. Bunun yanında bu gibi ülkelerde ombudsman tehlikeli bir konum elde edebilmektedir. Demokratik yönetimin bulunmadığı, otoriter yönetimlere dönüştüğü devletlerde ombudsman kurumu, sistemi meşru kılma aracı olarak kullanılmakta, bozuk işleyen sistemin bir parçası durumuna gelebilmektedir (Zielinski, 1994:34).

1.2.5. Denetim Sistemlerinde Ombudsman Kurumu ve İşlevleri

Ombudsman denetimi, diğer denetim sistemlerinin çeşitli sorunlara çözüm bulamadığı durumlarda ya da bireyler için ek koruma mekanizmalarına ihtiyaç duyulduğunda gündeme gelmektedir. Reformlar yoluyla ombudsman kurumu oluşturulması, var olan bir yapının ortadan kaldırılması şekliyle değil, kurumun sisteme dahil edilmesi biçiminde ortaya çıkmaktadır.

Bu noktada ombudsman kurumunun yerine getirdiği işlevler dikkat çekicidir. Yerine getirdiği olumlu işlevler, ombudsman denetiminin sisteme dahil edilmesi ihtiyacını ortaya

çıkarmaktadır. Ancak burada önemsenen bir konu, yeni bir kurumun dahil edilmesiyle birlikte denetim sisteminin bundan ne oranda etkileneceğidir. Daha önceden var olan kurumların yeni kurumla bir çatışma yaşayıp yaşamayacağı kaygısı ortaya çıkmaktadır.

Bu başlıkta ombudsman denetiminin, genel denetim sistemiyle nasıl bir ilişki içinde olabileceği konusu ele alınacaktır. Daha sonra, ombudsman denetiminin diğer denetim biçimlerinin yanı sıra sağladığı olumlu işlevler ifade edilecektir. Bu şekilde kamu yönetiminin denetiminde ve bireylerin hak arama özgürlüğünün artırılmasında ombudsman kurumuna neden ihtiyaç duyulduğu ortaya konmaya çalışılacaktır.

1.2.5.1. Denetim Sistemleri İçinde Ombudsman Kurumlarının Yeri

Kamu yönetiminin denetiminde çeşitli yöntemler bulunmaktadır. Bunlar daha önceki başlıklarda ele alınmıştır. Bunlara ek olarak, dolaylı olarak bireylerin hak arama özgürlüğü araçları da kamu yönetiminin denetiminde çeşitli işlevlere sahiptir. Ombudsman denetimi ise, hem kamu yönetiminin denetiminde, hem de bireylerin hak arama özgürlüğünün genişletilmesinde etkili bir uygulama olarak karşımıza çıkmaktadır. Özellikle kamu yönetiminde reform ve demokratikleşme idealleri söz konusu olduğunda, kamu yönetiminde etkinliğin artırılması ve birey özgürlüklerinin güvence altına alınması bağlamında yönetim sistemlerine bir ombudsman kurumunun dahil edilmesi gündeme gelmektedir.

Bu noktada, bir ombudsman kurumunun denetim sistemine ne gibi katkılar sağlayacağı sorusu karşımıza çıkmaktadır. Bunun tersi olarak da bir denetim sisteminin ombudsman kurumundan olumsuz etkilenme durumu da akla gelmektedir. Asıl soru ise, bunca denetim biçimi ve koruma yapılarına ek olarak böyle bir kuruma neden ihtiyaç duyulduğudur.

Bu alt başlıkta ombudsman denetiminin diğer denetim biçimleriyle ne gibi etkileşim içinde olduğu, denetim sistemleri içinde ne gibi bir yer edindiği ele alınacaktır. Ombudsman denetiminin işlevlerinin ele alındığı bir sonraki alt başlıkta ise, dahil olduğu yönetim sistemlerine ne gibi katkılar sağlayacağı ifade edilecektir. Bu bağlamda denetim konusuyla ilgili alt bölümde değindiğimiz kamu yönetimi denetim biçimleri arasında ombudsman denetimi bir yere oturtulmaya çalışılacaktır.

Uygulandığı ülkelerde ombudsman denetimi, denetim yapısında var olan bir takım eksikliklerin giderilmesi amacıyla gündeme gelmiştir. Yukarıda ele aldığımız tarihsel süreçte belirtildiği gibi, bu gereksinimler her ülkede farklı eksikliklerden kaynaklanmıştır. Bir kurum olarak ombudsmanın başarısı ve olgusal olarak gelişimi ise, değişik arayışlara aynı ilkeler temelinde esnek uygulamalar yoluyla cevap verebilmesiyle ortaya çıkmıştır.

Ombudsman denetimi, reform uygulamalarında sıklıkla gündeme gelmiştir. Denetim reformu, var olan yapıların uyarlanması ya da bunların yerine yeni yapıların oluşturulmasıyla ortaya çıkmaktadır. Bu gelişmelerde sistemin dengesinin sağlanması ise, çeşitli unsurlar arasında en iyi ilişkinin kurulmasına dayanmaktadır. Yeni çözümlenmeleri gerektiren yeni sorunların varlığı, eski mekanizmaların geride kalmasına neden olmuştur. Ombudsman kurumları pek çok ülkede gereksinimlere cevap verme konusunda donanımlı olduğuna duyulan inançla oluşturulmuştur (Örnek, 1991:263).

Yönetmel faaliyetlerin zaman içinde karmaşık ve teknik bir yapıya kavuşması, denetim türlerinin yeterliliğinin sorgulanmasına neden olmuştur (Şengül, 2005:133). Çağdaş demokratik sistemlerde yargısal, siyasal ve yönetmel denetim yöntemleri yanında, kaliteli hizmet sunulmasını sağlayacak çeşitli uygulamalar geliştirilmektedir. Bu anlayışın temelinde, en iyi denetimin yönetilenler tarafından gerçekleştirileceği düşüncesi yer almaktadır. Buna göre, yönetmel işleyişin şeffaf olmasını hedeflemiştir. “Açıklık”, “gün ışığında yönetim” gibi kavramlar temelinde yükselen bu bakış açısı, yönetilenlerin yönetmel işleyişe katılabilecekleri ve aynı zamanda gördükleri aksaklıkları denetleyebilecekleri bir yönetim anlayışını ortaya koymaktadır (Kılavuz vd., 2003:65). Bu bağlamda ombudsman denetimi diğer denetim biçimlerini tamamlayıcı bir şekilde çağdaş gereksinimler bağlamında gündeme gelmektedir. Ancak ombudsman denetiminin herhangi bir denetim sisteminin alternatifi olduğu söylenemez. Diğer denetim sistemleriyle birlikte çalıştırılabilen, özgün uygulamalar sonucu gelişmiş, kendine has bir denetim sistemidir.

Temelinde alternatif bir denetim sunma düşüncesi yatmayan ombudsmanlık, yönetimin denetlenmesi ve bireylerin yönetim karşısında korunmalarını bir ilke olarak algılama ve bütün olanakları bu doğrultuda sevk etme idealinin bir ürünüdür (Esgün, 1996:269). Ombudsmanlık, diğer denetim sistemlerinin alternatifi olmadığı gibi, kurumun bir denetim sistemi olmadığı da söylenmektedir. Ülkemizde kabul görmüş “kamu denetçisi” ismine rağmen uygulandığı ülkelerde bu kuruma verilen isimler “denetim” sözcüğünü barındırmamaktadır. Uygulandığı ülkelerde bu kurumu ifade etmek için kullanılan sözcükler, temsilci ya da aracı olma işlevini belirtmektedir (Kılavuz vd., 2003:53).

Değınilen bu özellikleri bağlamında ombudsman denetimi, klasik anlamıyla kamu yönetiminin denetim biçimlerinin kapsamı dışında kalmaktadır. Hem klasik yöntemlerin içine alınamayan hem de bunların tamamını kapsayan bir özellik göstermektedir. Bu bağlamda aşağıdaki açıklama dikkat çekicidir.

“Bir kurum olarak ombudsman, yasama, yürütme ve yargı güçlerinin arasında bulunmaktadır. Doğru olmamakla birlikte ombudsmanın bazı durumlarda bu üç gücün üstüne çıktığı kimilerince dile getirilmiştir. Ombudsman her açıdan olmasa da bunların hepsinden

biraz barındırmakta gibidir. Ombudsman yasaların uygulanmasını sağlamamaktadır. Bu açıdan bir yargıç olduğu söylenemez. Ayrıca yürütme gücüne sahip olmadığı gibi bir yasama organı da değildir. Kamu otoriteleri ombudsman kararlarına uymak zorunda değildirler fakat genellikle bu kararlara uymaktadırlar” (Christensen, 2005:29).

Bu özellikleri nedeniyle ombudsman denetiminin, klasik anlamda kamu yönetiminin devletin üç erki bağlamında ortaya çıkan denetim biçimlerinden birisi kapsamında gösterilebilmesi durumu ortaya çıkmaktadır. Bazen yönetsel denetim olarak algılanmakta, bazen yargı benzeri bir denetim biçimi olarak hukukçuların ilgisini çekmekte, bazense yasama gücüne dayanan yetkisiyle yasama denetiminin bir parçası olarak görülmektedir. Ancak devlet erkleri temelindeki bu denetim biçimlerine yakınlık farklı ülkelerdeki uygulamalarda doğruluk payı içermektedir. Örneğin ombudsman denetiminin, idari yargı sistemi olmayan Danimarka’da bu doğrultuda bir içtihat kaynağı olarak geliştiği, İngiltere’de ise parlamento denetiminin bir biçimi olarak algılandığı görülmektedir. Ancak bu somut uygulamalar dışında genel özelliklerine bakarak akademik yazında kurumun üç erkten birisine bağlı bir denetim biçimi olarak tanımlanması sorun yaratabilecek niteliktedir.

Ombudsman denetiminin ilişkilendirildiği bir diğer denetim biçimi ise kamuoyu denetimidir. Bireylerin başvuruları doğrultusunda çalışan bir denetim biçimi olarak kamuoyunun beklentilerini yansıtmakla birlikte bu kapsamda sınırlandırılması, ombudsman denetiminin niteliğini tam olarak yansıtmayacaktır. Ombudsman denetimi, yukarıda değinildiği gibi, her denetim biçiminden biraz barındıran, onlara alternatif olmayan, beraber işleyebilen, hatta bir denetim biçimi olarak bile görülemeyecek bir kurumdur.

İlk alt bölümde denetimin, daha önceden belirlenmiş ölçütler ile bu ölçütleri gerçekleştirmek için yapılan eylemin uyumluluğu konusunda denetleyenin bilgilendirilmesi ve uyumun gerçekleşmesi konusunda etki göstermesi şeklinde yapılan tanımı, denetimin aktif ve pasif olmak üzere iki unsurunu içermektedir. Pasif denetim kavramında denetimci, uyumu sağlamak konusunda eylemde bulunmamaktadır. Aktif denetimde ise denetimci uyumu sağlamak için eyleme geçebilmektedir. Bu iki kavram da denetimin güç gerektiren özerk ve bağımsız bir süreç olduğunu, bu açıdan bağlayıcı karar alma yetkisi olmayan bir kurumun denetim yapamayacağını ifade etmektedir (Heede, 2000:94). Ancak bu görüşe karşı olarak bazı denetim makamlarından bahsedilmektedir. Buna göre bir kurum bağlayıcı karar almakla yetkili olmasa da denetim makamı olarak görülebilir. Bu nedenle denetim kavramı, güç kavramından ayırt edilmeli ve bir süreç olarak tanımlanmalıdır. Böylelikle denetim artık bir işlev olmaktan çok yönetsel davranışın gelişimi sağlama amacıyla incelendiği bir süreç olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu kavram “yurttaş yönelimli denetim” olarak ifade edilebilir. Denetim, denetleyen ve denetlenen arasında bir güç ilişkisine değil, karar verme süreçlerinin

kalitesini arttırarak yurttaşların kabulünü sağlayan, inceleme ve kamuya duyurmadan oluşan belirli eylemlere dayanmaktadır (Oosterhagen/Van der Tang, 1995:43). Ombudsman denetimi de kamu yönetiminin diğer denetim yolları ile karşılaştırıldığında, bu şekilde yurttaş yönelimli bir denetim olarak nitelendirilebilir.

Ombudsman denetiminin diğer denetim kurumlarıyla nasıl bir ilişki içinde olacağı konusu ise bu noktada karşımıza çıkmaktadır. Ombudsman, diğer denetim mekanizmalarını denetleyen bir mekanizma mı olacak, diğer mekanizmaların çözüme kavuşturamadığı sorunlarla mı ilgilenecek, diğer denetim mekanizmalarının yetki alanlarından sıyrılmış, kıyıda köşede kalmış sorunları mı çözecek, yoksa diğer kurumlarla yetki çakışması yaşayıp aynı alanda mı yetkilendirilecektir? Heede, ombudsman kurumunun oluşturulma amacı ve diğer denetim mekanizmalarıyla nasıl bir ilişki içinde çalışabileceği sorununu açıklığa kavuşturmak için bir örnek geliştirmiştir. Bu bağlamda devlet yapısı bir bahçeye benzetilmiş, buradaki bitkiler de devletin faaliyetleri olarak ifade edilmiştir. Güzel çiçekler, devletin sunduğu ve vatandaşlarca hoş karşılanan kamu hizmetleri, zararlı otlar da vatandaşların hoşnut olmadığı devlet faaliyetleridir. Zararlı otlardan korunmak için çeşitli bahçıvanlar görevlendirilmiştir. Yargı denetimi, siyasal denetim, yönetsel denetim bu bahçıvanlardır. Bu bahçıvanlar bazen aynı alanlarda o kadar meşgul olmaktadır ki bahçenin bazı bölümlerini otlar bürümektedir. Bu eksikliği kapatmak için bir ombudsman bahçıvan görevlendirilir. Ama onun görevi ne olacaktır? Diğer bahçıvanların faaliyetlerini mi gözeticek ya da eski usul çalışan diğerlerine göre daha modern araçlara mı sahip olacak ya da diğerlerinin göremediği veya zaman bulup temizleyemediği alanlarla mı ilgilenecektir? Bu örnek çerçevesinde üç farklı ombudsman modeli olabilir. Birincisinde, ombudsman diğer denetim mekanizmalarının yetkisi dışında kalan konularda denetim yapacak ve sistemdeki eksiklikleri kapatacaktır (yargı dışı denetim – özerk kurum denetimi). İkincisinde, ombudsmanın denetim yetkisi diğer denetim mekanizmalarının yetki alanıyla çakışacak, onlara yardımcı olacaktır (yargı alternatifi modeli – parlamento ombudsmanı). Son olarak, olağanüstü yetkili bir ombudsman, bütün kamu otoriteleri ve diğer denetim mekanizmaları üzerinde yetkili olabilir (yurttaş ombudsmanı) (Heede, 2000:99 - 100). Heede'nin belirttiği bu ombudsman modelleri, ilgili başlıkta ayrıntılı olarak ele alınacaktır.

Bu örnek çerçevesinde ombudsman denetiminin sistem içinde ne gibi bir işlev göreceği konusu biraz belirginlik kazanmaktadır. Bu bağlamda ombudsman denetiminin birbirinden farklı ülkelerde de hayata geçirilebilmesi konusu daha anlamlı hale gelmektedir. Görüldüğü gibi ombudsman denetimi, gerek denetim biçimlerinin kendi yapıları içinde, gerekse genel denetim sisteminin içinde ortaya çıkan eksikleri kapatabilecek, yetki çakışması durumlarında ise yurttaşlara ek başvuru olanakları sunacaktır. Bu bağlamda yönetsel, yargısal ve siyasal

denetimle ilişkileri olacaktır. Bu ilişkiler, bunları harekete geçirme, ulaşılmalarını kolaylaştırma, yüklerini azaltma ve bunlarla benzer yetkiler kullanma biçiminde ortaya çıkmaktadır.

Yönetmel denetim genelde yönetim yapısı içinde harekete geçirilmekle birlikte, bireylerin de yönetmel makamlara başvuru yapabilmeleri mümkün olmaktadır. Uygun olmayan yönetmel işlemler konusunda çok çeşitli başvuru mekanizmaları bulunmaktadır. Üst yönetmel makamlara başvurulabileceği gibi yönetmel yargı organlarına gitmek de mümkündür. Ancak bu süreçler genellikle karmaşıktır ve çeşitli masraflar gerektirmektedir. Başka bir durum da bireylerin psikolojik durumlarıyla ilgilidir. İlgili yönetmel kararların adil olmadığını düşünseler bile mağdur oldukları durumu ortaya çıkarmalarını sağlayacak araçlardan yoksundurlar. Bürokrasi ile karşı karşıya geldiklerinde bireyler çekingen davranmakta, kendilerini bürokrasi karşısında güçsüz hissetmektedirler. Bu durumda bireyler, hakların arayacak bir kuruma ihtiyaç duymaktadırlar. Ombudsman kurumları bu şekilde bir işlev yerine getirmektedirler (Caiden/Macdermot/Sandler, 1983:7). Yurttaşlarla aynı dili konuşarak, mağduriyetleri konusunda bürokrasilerle aralarındaki iletişimi sağlamaktadır.

Ombudsman kurumlarının klasik denetim yapıları ile olan ilişkilerine bakıldığında, yargı denetimiyle ilgili olarak daha belirgin etkileşimler göze çarpmaktadır. Yurttaş haklarının korunması konusu, denetim biçimlerinde genellikle ikincil bir amaçtır. Ancak yargı denetiminde, yurttaşların kamu yönetimine karşı korunması birincil amaç olarak görülmektedir. Bu bağlamda bireylerin hak ve özgürlüklerinin korunması konusunda yargı denetiminin ayrı bir önemi bulunmaktadır. Bununla birlikte yargı denetiminin de çeşitli sınırlılıkları bulunmaktadır. Yargı denetimi konusunda en çok dile getirilen eleştiri, yargı süreçlerinin yavaş işlemesi, kararların gecikmesinin adaletin gerçekleştirilmesi konusunda engel oluşturmasıdır. Hukuk sistemlerinin karmaşıklaşması sonucunda yargı organlarının davaları karara bağlama süreleri oldukça uzamakta ve bu şekilde de adaletin gerçekleşmesi sağlanamamaktadır. Yargı denetimiyle ilgili diğer bir sorun da bu denetimin çok biçimsel olmasıdır. Biçimsel şartları bilmeyen bireyler, haklarını kaybetme riskiyle karşı karşıya kalmaktadır. Hukuk dilinin kendine özgülüğü de bireylerin anlamasını zorlaştırarak hak kayıplarının artmasına neden olmaktadır. Yargı denetimiyle ilgili üçüncü bir sorun da bu denetimin oldukça masraflı olmasıdır. Avukatlık ücreti ve harçlar gibi çeşitli harcamalar gerektirmesi sonucunda çoğu birey yargı yoluna başvurmadan kaçınmaktadır (Temizel, 1997:26-27).

Yargı denetiminin aşırı biçimsel yapısı, pek çok ülkede kamu yönetimine karşı yurttaşların haklarının korunmasının birincil amaç olduğu, yargı denetimi dışında bir mekanizmaya ihtiyaç duyulmasına neden olmuştur. Yargı organları kadar bağımsız ancak daha az şekilci,

daha hızlı çalışan, kamu yönetimi alanında daha fazla bilgi sahibi, yönetimi kavrayabilen ve kolayca içine girebilen, somut ve kişisel araştırma yapabilen bir kuruma ihtiyaç ortaya çıkmıştır. Bu çerçevede sadece hukuka uygunluk değil, insancılık ve insan hakları bakımından da denetim yapılması söz konusu olacaktır. Ombudsman denetiminde bu şekilde kamu yönetimi konusunda yurttaş şikayetleri ele alınmakta, soruşturma yapılarak durum saptanmakta, yönetimin ilgili tutum ve uygulaması değerlendirilmekte, eksik ve aksayan yönler belirlenerek eleştirilmektedir (Örnek, 1991:257).

Ombudsman kurumu, yönetsel bir yargı organı değildir. Bu iki kurum arasındaki farka dikkat edilmelidir. Yönetsel yargı organları, kamu otoritelerinin kararlarını iptal edebilmektedirler. Ombudsman kurumunun ise böyle bir yetkisi bulunmamaktadır (Fliflet, 2005:165). Ombudsman, yönetsel yargı organlarından farklı olmakla birlikte bunları tamamlayıcı bir nitelik göstermektedir. Hesap verebilirlik, hukukun üstünlüğüne dayalı kontrol ve yurttaş haklarının korunması konularının yargı dışı bir mekanizmasıdır. Bununla birlikte daha etkili ve kolay çalışmakta, yurttaşlara değişik başvuru mekanizmaları arasında seçim yapma olanağı tanımaktadır (Diamandouros, 2005:17).

Yargı denetimi hukuka uygunlukla sınırlıyken, ombudsman denetimi ise yerindelik denetimi yapmakta, bu şekilde yurttaşların korunmasının kapsamını genişletmektedir. Yargının, yerindelik denetimi doğrultusundaki bu eksiğini gidermenin yanında, yargı yerlerinin iş gücünün hafifleterek etkinliğinin arttırılmasını sağlamaktadır (Sezen, 2001:79).

Bazı ülkelerde ombudsman kurumları, yargı kararlarının içeriğine karışmadan, süreçlerin uygulanması konularında yargı organlarını da denetlemektedir. Bu durum hem yargı denetiminin etkinliğini arttırmakta hem de yurttaşlara bu konuda bir başvuru olanağı sunmaktadır. Ombudsman kurumlarının yargı süreçleri üzerindeki faaliyetleri, adli yardım sağlama, bilirkişi görüşü verme, fahri müşavir (amicus curiae) sıfatıyla mahkemelere belge sunma biçiminde ortaya çıkmaktadır. Ayrıca bazı ülkelerde ombudsmanlara, anayasa mahkemesine başvuru hakkı verilmiştir. Arnavutluk, Avusturya, Macaristan, Moldova, Polonya, Ukrayna ombudsmanlarının böyle bir yetkisi bulunmaktadır. Ombudsman, mahkemelerin adli kararlarına müdahale edememekte ancak yargılama süreçlerinin uluslararası insan hakları standartları çerçevesinde yürütülmesini izleyebilmektedir. Sanık haklarının sağlanması, yargılamanın makul bir süre içinde tamamlanması gibi uygulamalar ombudsmanlar tarafından denetlenebilmektedir (Lloyd, 2005:22-23).

1.2.5.2. Ombudsman Denetiminin İşlevleri

Kamusal sorgulama, demokratik yönetimin ön koşuludur. Alınan kararların yurttaşlara dayatılmaması için yönetimlerin, vatandaşların yönetime katılımı doğrultusunda gündeme gelen, kamusal sorgulama sürecine açık olmaları gerekmektedir. Bu şekilde yönetim – yurttaş ilişkisinde “rıza”nın ortaya çıkması sağlanacak ve yönetimlerin meşruiyet sorunuyla karşılaşması önlenecektir. Başka bir deyişle, yurttaşların kamusal çıkarla ilgili sorgulama ve eleştiri yaptıkları kamusal bir tartışma alanı var olduğu sürece siyasal karar alma sürecinin meşruluğundan söz edilebilmektedir (Kahraman/Keyman/Sarıbay, 1999:55). Ombudsman kurumları, yönetimlerin meşruiyetini sağlanmasında, yurttaşların kamusal sorgulama sürecine katılmasında önemli işlevler yerine getirmektedir. Kamu yönetiminin meşruiyetinin sağlanması ve yurttaşların kamusal sorgulama sürecine katılmaları ise, ombudsman faaliyetlerinin sağladığı sonuçlar doğrultusunda olmaktadır. Bu kapsamda uygulamada ombudsman denetimi, yönetimin yasa dışı ve keyfi uygulamalarına karşı yurttaşları korumaktadır.

Ombudsman kurumunun, demokratik hukuk devleti sisteminin sağlıklı işlemesi yönünde sunabileceği çeşitli katkılar bulunmaktadır. Bu katkıları, bireylerin hak ve özgürlüklerinin korunması, bireylerin kötü yönetime karşı korunması, birey – kamu yönetimi ilişkilerinde hakkaniyetin sağlanması, birey – kamu yönetimi ilişkilerinin iyileştirilmesi, idari yargının yükünün hafifletilmesi konularında sağlamaktadır (Mutta, 2005:58-63).

Caiden ve arkadaşlarına göre, ombudsman kurumunun yerine getirdiği işlevler, insana verilen değeri yüceltmek ve yönetilen – yöneten arasındaki mesafeyi azaltmak konularına ciddiyetle yaklaşan bütün yönetimlerin bir ombudsman kurumu oluşturması gerektiğini göstermektedir (Caiden/Macdermot/Sandler, 1983:4).

Hill’e göre ombudsman kurumunun altı temel amacı bulunmaktadır. Bu temel amaçlar, tekil hataları düzeltmek, bürokrasiyi daha insancıl hale getirmek, yönetimin bireye yabancılaşmasını azaltmak, bürokrasiyi izleyerek suiistimalleri önlemek, haksızca suçlanan kamu görevlilerinin hakkını savunmak, yönetsel değişimi ve reform düşüncelerini geliştirmek biçiminde sıralanabilir (Hill, 1976:37). Bu amaç ve işlevler daha da geliştirilebilir. Aşağıda da değinileceği gibi, özellikle ilk kurulmalarından bu yana ombudsman kurumlarına zaman geçtikçe değişik amaçlar yüklenmektedir.

Ombudsman kurumunun yerine getirdiği olumlu işlevler, hem yurttaşlar hem de kamu kurumları açısından ortaya çıkmaktadır. Yurttaşlar açısından, kamu kurumlarının zamanında, adil ve saygılı hizmet sunmalarını güvence altına alan bir araçtır. Kamu kurumları açısından ise verilen hizmetin yerindeliğini doğrulama işlevini yerine getirmektedir. Gözden kaçan

hataların daha sonra belirlenmesini sağlamaktadır. Hatalı bir durumun fark edilmesi kötü yönetime işaret etmekte ve düzeltilmesi gerekmektedir. Aynı şekilde bir uygulamanın hatalı olmadığı kararının verilmesi de bu uygulamaya devam edilebileceği yönünde bir onay sunmaktadır. Bu şekilde ombudsman kurumu, kamu kurumları ve yurttaşlar için diğer koruma mekanizmalarına ilave bir uygulama sağlamaktadır (Caiden/Macdermot/Sandler, 1983:3).

Ombudsmanlık düşüncesi, yönetilen – yöneten, devlet – yurttaş, kamu görevlileri – toplum ilişkilerinde yeni bir dönem başlatmıştır. Tarih boyunca yönetenler, yönetilenlere çeşitli görev ve sorumluluklar yüklemiştir. Genel olarak bakıldığında yönetim mekanizmaları, yönetenlerin yönetilenlere karşı korunması temeline dayandırılarak gelmiştir. Bu anlayış karşısında, yönetilenlerin haklarının güçlendirilmesi konusunda çeşitli başarılı girişimler ortaya çıkmıştır. Bunlar arasında anayasacılık, hukukun üstünlüğü, yargı denetimi, yönetim hukuku, özerk yönetim, katılımcı yönetim gibi kavramlar yer almaktadır. Modern devlet düşüncesinde yurttaşlar sözü geçen kurumlarla devlete karşı korunsun da yönetenlerin nereye kadar sınırlandırılabilirliği tam olarak açıklanamamakta, bu konuyla ilgili bir sınır belirlenememektedir. Bağımsız ombudsman kurumları, yönetilenlere karşı görev ve sorumluluklarının bulunduğu; yönetilenlere adil, zamanında ve nazik davranmaları gerektiği; görevlerini hukuka bağlı olarak yürütme zorunluğu; kamu hizmetinin dürüst ve etkili sunulmasının şart olduğu konularını yönetenlere açık bir biçimde göstermektedir (Caiden/Macdermot/Sandler, 1983:4).

“Ombudsmanlık, iyi bir yönetimin bile hata yapabilir olduğunu ve bunun düzeltilebileceğini işaret etmektedir. Kamu yönetiminde hatalar her zaman kötü niyetten kaynaklanmamakta, işlerin doğası gereği ortaya çıkabilmektedir. Her kamu görevlisi, kötü yönetimin kaynağı olma potansiyelini taşımaktadır. Yöneten ve yönetilen arasında gerçekleşen sayısız yönetsel işlem arasında hatalar ortaya çıkabilmekte, bunlar fark edilse bile çoğunlukla bir şey yapılamamaktadır. Ombudsmanlık, kamu yönetimde eksikliklerin kabulü anlamına gelmektedir. Aslında her yurttaşın ombudsman mekanizmasına ihtiyaç duyduğu söylenemez. Bazı kimseler karşılaştıkları sorunların düzeltilmesi için çeşitli alternatif çözümler sağlayabilecek durumdadırlar. Politikacılarla ilişkiler, çevre sahibi tanıdıklar, basınla ilişkiler, bazı yurttaşların kamu yönetimiyle ilgili karşılaştıkları sorunları çözmelerini sağlayabilmektedir. Ancak her toplumda dezavantajlı kesimler bulunmaktadır. Fakir, yaşlı, eğitimsiz kimseler haklarını aramak konusunda zorlanmaktadır. Bunun dışında toplumda çoğu kimse kamu yönetiminin işleyişiyle ilgili yeterli bilgiye sahip değildir. Yurttaşlar bazen kötü yönetimle mağdur edildiklerinin farkına bile varamamaktadırlar. Bu nedenlerle yurttaşlar, kendileriyle aynı dili konuşan, kamu yönetiminin işleyişi konusunda bilgi alıp şikayetlerini sunabilecekleri bir uzmana ihtiyaç duymaktadırlar. Ombudsman kurumu,

yurttaşlara yönetsel eylemleri açıklayarak ve yöneten – yönetilen arasındaki engelleri azaltarak geniş kapsamlı bir kamu hizmeti sunmaktadır” (Caiden/Macdermot/Sandler, 1983:4).

Bu şekilde ombudsman kurumu, yurttaşlar ve kamu yönetimi arasında iletişimi arttırmaktadır. Kamu yönetimi süreçlerinin teknik niteliği, yurttaşların bu süreçlere yabancılaşmasına neden olmaktadır. Böylelikle yurttaşlar ya kendilerine tanınmış haklardan haberdar olamamakta ya da bu hakları kullanma yöntemlerine yabancı kalmaktadırlar. Kamu yönetimine karşı gelişen bu yabancılaşma, yurttaşları giderek sistemin geneline de yabancılaştırmaktadır. Ombudsman kurumu tam bu noktada birey – devlet ilişkisini geliştiren bir işlev yerine getirmektedir. Ombudsman kurumu; klasik bürokratlardan değil, halka daha yakın, halkın dilini konuşan uzmanlar ve hukukçulardan oluşmakta; haklarını savunmanın yanında halka hukuki ve teknik bilgi aktarımında bulunmaktadır. Bu şekilde ombudsman kurumu yurttaşların demokrasiye ve devlete yabancılaşmasını engellemektedir (Erhürman, 1995:23-24).

İletişimin geliştirilmesinin bir sonucu olarak da kamu kuruluşlarının yurttaşlarla ilişkilerinde daha hızlı çalışmaları sağlanmaktadır. Ombudsman görevini yerine getirirken, ilgili kamu kurumlarıyla resmi iletişimin dışına çıkarak, işbirliği yapma yolları aramaktadır. Bu uygulama, hataların daha hızlı bir biçimde düzeltilmesini sağlamaktadır. Bu şekilde, uzun sürecek yöntemlerden ve doğacak olumsuz sonuçlardan kaçınılmış olmaktadır (Örnek, 1991:260-261).

Koruma işlevi dışında ombudsman denetiminin diğer bir önemli işlevi, yurttaşların sahip oldukları temel haklar konusunda bilgilenmelerini sağlayarak, kamu görevlilerine de uygulamakla yükümlü oldukları kurallar konusunda rehberlik ederek, bu konularda toplumun eğitilmesine katkı sunmasıdır (Sezen, 2001:79).

Ombudsman kurumunun başka bir işlevi ise, bireylerin kamu kuruluşlarıyla ilişkilerinde daha yüksek düzeyde korunmasını için yeni standartların geliştirilmesi ve/veya teşvik edilmesini de sağlamasıdır. Ombudsman kavramının önemli bir unsuru, yönetsel düzenlemelerin ya da işlemlerin iyileştirilmesi ya da bunlara ek yeni işlemler yapılması yönünde resmi tavsiyeler sunulmasıdır (Holm, 1984:47).

1.2.5.3. İyi Yönetişim Aracı Olarak Ombudsman Denetimi

Ombudsman denetiminin özellikle son çeyrek yüzyılda dünya genelinde önem kazanmasında, demokratikleşme bağlamında kamu yönetimi reformları kapsamında gündeme gelen, özellikle yönetim kavramının açılımında da yer alan çeşitli ilkelerin hayata

geçirilmesindeki faydası etkili olmuştur. Bu bağlamda ombudsman denetimi, yönetimde açıklık, şeffaflık, hesap verebilirlik, etik gibi ilkelerin uygulanması konusunda da önemli işlevler yerine getirmektedir.

2000 yılı sonrası demokrasi hareketleriyle oluşturulan çoğu ombudsman kurumunun yasal metinlerinde, iyi yönetişimin sağlanması görevine yer verildiği görülmektedir. Ombudsman kurumları, ülkelerde iyi yönetişimin geliştirilmesine katkı sağlayabilmektedir. Klasik ombudsman kurumlarının faaliyetleri, iyi yönetişim kavramının siyasal içeriğiyle örtüşmektedir. Ayrıca yetkileri arasında insan haklarının korunması ve yolsuzlukla mücadele gibi konular olan ombudsman kurumlarının yönetimin etkinliği konusunda tavsiye verme yetkileri, iyi yönetişim kavramının ekonomik boyutlarıyla da örtüşmektedir. Ombudsman kurumları, iyi yönetişimin temel unsurlarının hayata geçirilmesi yönünde işlevler sunmaktadır. Kamu yönetiminde performans geliştirmenin sağlanması, şeffaflık ve kamuya karşı hesap verilebilirliğin artırılması, ombudsman kurumunun amaçları arasında yer almakta, bu şekilde iyi yönetişimin oluşturulmasına yardımcı olmaktadır (Reif, 2004:77-78). Asıl amacı yolsuzlukla mücadele olmasa da ombudsman kurumları yönetişim kalitesinin artırılmasına yardımcı olan uygulamalarıyla dolaylı olarak da olsa yolsuzlukla mücadelede kendince bir yer edinmektedir. Bu bağlamda ombudsman denetimi, yönetsel etiğin sağlanması işlevini yerine getiren bir kurum olarak da değerlendirilmektedir (Demirbaş, 2006:77).

Uygulandığı bütün ülkelerde, iyi yönetimin temel bir unsuru olarak, insan haklarının korunması görevinin de ombudsmanlara verilmiş olduğu görülmektedir. İnsan haklarına saygı göstermeyen yönetsel eylemlerin hukuki olmadıkları düşüncesi genel olarak kabul görmektedir. Bazı ülkelerde ombudsman kurumları bu bağlamda insan haklarıyla ilgili olarak daha geniş kapsamlı görevler yerine getirmektedirler (Ambroz, 2005:147).

Avrupa Birliği Kamu Yönetimi İlkeleri'nin belirtildiği SIGMA 27 numaralı raporunda, hesap verebilirlik başlığı altında ombudsman kurumuna değinilmektedir. Ombudsman kurumu, mahkemeler, hiyerarşik başvuru, özel kurul denetimi, parlamento komisyonu olarak sıralanan denetim yollarıyla birlikte, hesap verebilirliği sağlama mekanizmaları arasında gösterilmektedir (SIGMA, 1999:13).

Kamu görevlilerinin hesap verebilirliklerinin sağlanması için bilgiye erişim, özel hayatın gizliliği, kendilerini etkileyen kararlarla ilgili olarak yurttaşların bilgilendirilmesi, yargı yollarının açık olması, kamu görevlilerinin kararlarının gerekçeli olması haklarının topluma tanınmış olması gerekmektedir. Ombudsman kurumları bu halkların korunmasını sağlamaktadır (Owen, 2001:3).

Ombudsman kurumları, yönetim – yurttaş arasında kendine özgü bir konuma sahiptir. Değişik işlevlerine bu konuları kaynaklık etmektedir. Hesap verebilirlik ve açıklık

konularında ombudsman kurumları bu kendilerine özgü işlevleri yerine getirmektedirler. Açıklık konusunda ikili bir rolleri bulunmaktadır. Öncelikle kendi faaliyetlerinin açıklığı tamamen sağlanmıştır. Daha sonra, kamu kuruluşlarının bilgi sağlama eksikliklerini giderici rol oynamaktadırlar (Pedersen, 2005:76).

Hesap verebilirlik, yatay ve dikey hesap verebilirlik olmak üzere iki biçimde sağlanabilmektedir. Yatay hesap verebilirlik, kamu kuruluşlarının hesap verebilirliklerinin yine başka devlet organları tarafından denetlenerek sağlanmasıdır. Yatay hesap verebilirlik, devlet organlarının kamu kuruluşları üzerinde kontrol yapabilme kapasiteleri olarak da ifade edilebilir. Dikey hesap verebilirlik ise kamu yönetimi üzerinde seçimler ve benzeri yollarla toplum tarafından sağlanan denetimle sağlanmaktadır.

Yatay hesap verebilirlik, yönetsel, mali, yasal ve anayasal olmak üzere çeşitli biçimlerde gerçekleşmektedir. Yönetsel hesap verebilirlik, yönetsel işlemlerin yönetsel süreçle ilgili denetimiyle sağlanmaktadır. Mali hesap verebilirlik, kamu kaynaklarının kamu görevlilerince etkin, verimli ve yerinde harcanmasının kontrolüdür. Yasal hesap verebilirlik, hukuka uygunluğu sağlamaya yöneliktir. Anayasal hesap verebilirlik, yasaların anayasaya uygunluklarının denetlenmesi biçiminde ortaya çıkmaktadır (Schedler, 1999:16).

Demokratik devletlerde ombudsman kurumları birer kamuya karşı hesap verebilirlik mekanizması olarak çalışmaktadır. Ombudsman kurumları hem yatay hem de dikey hesap verebilirlik mekanizması olarak işlev görebilmektedir. Yatay hesap verebilirlik mekanizmaları olarak ombudsman kurumları, yönetsel, yasal ve anayasal hesap verebilirliği, kamu yönetiminin faaliyetlerini denetleyerek, yasal değişiklikler önererek, uygun olmayan yönetsel işlemleri ortaya çıkararak, yasama organı ve toplumu bilgilendirerek sağlamaktadırlar. Genel uygulamalar dışında kendilerine has görevleri olan ombudsman kurumları da bu görevleri kapsamında yatay hesap verebilirliğin değişik biçimlerini hayata geçirebilmektedirler. (Reif, 2004:59-60).

Ombudsman kurumları aynı zamanda dikey hesap verebilirliğin sağlanması işlevini de yerine getirmektedirler. Dikey hesap verebilirliğin en belirgin aracı seçimlerdir (Reif, 2004:61). Buna ek olarak dikey hesap verebilirlik, yönetime katılım yoluyla da sağlanabilmektedir. Yurttaşların kötü yönetimle ilgili başvurularının incelenmesi, gündeme taşınması ve sorunların yönetime sunulması, dikey hesap verebilirliği sağlamakta birer araçtır. Bu şekilde ombudsman denetimi, özgün bir hesap verebilirlik mekanizması olarak önem kazanmaktadır.

Hesap verebilirlik, “sorgulama” ve “yaptırım” şeklinde iki farklı biçimde sağlanabilmektedir. Sorgulama, kurumlara ilgili kamu görevlilerinin davranışlarının nedenleri ve gerekçeleri konusunda soru sorup bilgi alabilme yetkisini ifade etmektedir. Yaptırım

uygulama yetkisi ise, kusurlu bulunanlar hakkında ceza verme yetkisi kapsamında kararlar almayı içermektedir (Schedler, 1999:16). Buna göre ombudsman kurumları, sorgulama gücüne sahip yatay hesap verebilirlik kurumları olarak değerlendirilebilir. Ancak ombudsman kurumlarının hesap verebilirlik sağlama araçları, sorgulama ve yaptırım uygulama sınırlaması dışında unsurlar da içermektedir (Reif, 2004:61).

1.2.6. Ombudsman Faaliyetleri

Ombudsman denetimi kapsamında ombudsman kurumlarınca yürütülen faaliyetler, genel olarak incelemeler, kurum teftişleri, yönetsel uygulama ve yasama faaliyetleri için öneriler geliştirme biçiminde ortaya çıkmaktadır.

İncelemeler üç şekilde olabilmektedir. Bunlar, tekil şikayetlerle ilgili incelemeler, bir şikayete bağlı olmadan ombudsmanın kendi girişimiyle yapılan incelemeler ve bir tekil şikayete bile gelse sistemin genel yapısal sorunlarıyla ilgili incelemelerdir. İncelemeler çoğunlukla bireysel başvurulara dayanan tekil konularla ilgili olmaktadır. Bu konular sadece başvuran kişiyi ilgilendirmekle birlikte bu incelemeler sonucunda geneli ilgilendiren sorunlara yanıt verildiği de görülmektedir. Çoğu ombudsmanın kendi inisiyatifiyle inceleme başlatma yetkisi de bulunmaktadır. Bu incelemeler özellikle dezavantajlı bireylerin başvuru yapamayacakları konularda, kişilerin şikayette bulunmalarının kendileri için tehlike yaratacağı durumlarda ve sorunun tekil şikayetlerle ifade edilemeyecek kadar kapsamlı ve önemli olduğu zamanlarda etkili olmaktadır. Sistemden kaynaklanan sorunlar, tekil incelemelerle konu edilse de bireysel sorunlar çözülmekte ama genel sorun devam etmektedir. Bu incelemelerde sistemin geneline bakılmakta, birden çok kamu kurum ve görevlisini ilgilendiren bir inceleme yürütülmektedir. Bu incelemelerde basit ve tekil hatalar ele alınmamaktadır. Kendi inisiyatifiyle yapılan incelemeler genellikle bu genel sorunlarla ilgili olarak yürütülmektedir (UNDP, 2006(b), 25).

Ombudsman inceleme süreçleri, çeşitli aşamaları izlemektedir. Öncelikle, hatalı yönetsel eylem ya da işlemle ilgili olarak çeşitli yollarla haber alınmaktadır. Daha sonra ilgili konunun ombudsman yetkisi kapsamında olup olmadığına, bir inceleme gerekip gerekmediğine karar verilmekte ve bu konuda başvuran bilgilendirilmektedir. Konu yetki kapsamında görülürse, durumu ortaya koymak için bir inceleme yapılmaktadır. İnceleme sonrasında şikayetin yerinde olup olmadığına karar verilmekte, yerinde bulunması durumundaysa ilgili kamu kurumuna karşı nasıl bir yaptırım uygulanacağı karara bağlanmaktadır. Başvuranın ve şikayete konu olan kamu kurumunun ombudsman görüşü ve tavsiyeleri konusunda bilgilendirilmesi sağlanmaktadır. Bazı durumlarda kamu kurumu önerileri reddederse,

önerilerin kabulünü sağlamak için iletişime geçilebilmektedir. Sonuçlarla ilgili ön rapor ilgili kurumla paylaşmakta, daha sonra sonuç raporu hazırlanmaktadır (Gwyn, 1983:82). Gerekli incelemenin kanıtlar doğrultusunda tamamlanması, bir değerlendirme ve sonuca varılması ve bu konuda bir rapor hazırlanması ise incelemenin tamamlandığı anlamına gelmektedir. İncelemeler zaman almakta ve harcamalara neden olmaktadır. Bu bağlamda sorunların inceleme başlatılmadan başka çözüm yollarıyla sonuçlandırılmasının mümkün olduğu durumlarda inceleme başlatmaya gerek duyulmamaktadır (UNDP, 2006(b):19).

Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı, dünya genelindeki ombudsman kurumlarının ilgili mevzuatları ve raporlarının incelenmesi, ombudsman görevlileriyle görüşmeler yapılması ve deneyimlerinin dikkate alınması sonucunda, ombudsman kurumlarındaki genel uygulamaları derlemiştir. Buna göre genel uygulamalar ve ilkeler şu şekildedir (UNDP, 2006(b):19-22):

- Açıklama yapma faaliyetlerine büyük önem verilmekte, bunlar ombudsman çalışmalarının büyük bölümünü oluşturmaktadır. Şikayetçilerin kamu kurumlarının çalışma usullerini anlamaları ve haklarının neler olduğu konusunda bilgilendirilmeleri sağlanmaktadır.
- Dünyadaki ombudsman kurumlarının neredeyse tamamında incelemeler, ombudsman sorumluluğunda soruşturmalar biçiminde yürütülmektedir. Mahkeme usulleri gibi taraflar karşı karşıya getirilmemektedir. Başvuru yapıldıktan sonra inceleme sürecinde gerekli bilgilerin toplanması faaliyetleri ombudsmanca yerine getirilmekte, incelemelerin yapılma usullerine ombudsman karar vermektedir.
- Ombudsman kurumu inceleme sırasında bütün tarafların haklarını korumakta, doğal adaleti gözetmektedir. İnceleme sırasında şikayetçi, kamu kurumu, hükümet ya da parlamento temsil edilmemektedir. İyi yönetim ve insan haklarının gözetilmesi tarafında yer alınmaktadır.
- İncelemeler özel olarak yürütülmektedir. Kurum çalışanları gizliliği gözetmektedir. Bilgi ve belgeler sadece inceleme amacıyla, bir sonuca ve yoruma varılabilmesi için kullanılmaktadır. Bazı ombudsman kurumları inceleme sonrası belgeleri ilgili kişilere iade etmektedirler.
- Ombudsman görevlileri kendilerine yasalarla verilen yetkiler kapsamında bağımsız ve tarafsız incelemeler yürütmektedirler. Ombudsman görevlilerinin inceleme yaptıkları konularda adaleti, tarafsızlığı, bağımsızlığı ve doğruluğu sağlamak dışında bir çıkarları bulunmamaktadır. Bir kamu kurumunun eylemi bir hakkın çiğnenmesini içermiyorsa ombudsmanın bu konuda bir yorum yapma dayanağı kalmamaktadır.

- Bir incelemeye başlama kararı verildiğinde, konu olan kamu kurumu bu konuda bilgilendirilmektedir. Kamu kurumuna bir yorum yapma olanağı tanınmaktadır.
- Çoğu ülkede ombudsmanlar, incelemeleriyle ilgili olarak bireylerin tanıklığını isteyebilmektedirler. Tanık olanlar, mahkemelerde tanıklara sağlanan haklara sahiptirler.
- Ombudsman görevlileri incelemelerin adil ve mantıklı yürümesini sağlamalıdır. Gerekli kanıtların sağlanması konusunda kararlar alınmalı, zaman kayıpları önlenmelidir.
- Ombudsman görevlileri, inceleme tamamlanmadan sonuçlarıyla ilgili öngöründe bulunmamalıdır. Görevliler; şikayetler, şikayetçiler, kamu kuruluşları ve kamu görevlileri hakkında kişisel olarak görüş açıklamamalıdır.
- Her inceleme sonucunda, şikayeti, inceleme sonuçlarını, ilgili yasaları, yasalar çerçevesinde durumun analizini, bulguları, kamu kurumuna yönelik önerileri içeren bir rapor yayınlanmaktadır. Ombudsman kurumları bağlayıcı karar almamalıdır. İnceleme sırasında ombudsman kurumu devlet gücünü kullanmamakta, onun yerine geçmemekte, devlet gücünü değerlendirip ilgili durumda bir hakkın ihlal edilmesi amacıyla kullanılıp kullanılmadığı konusunu belirlemektedir.
- Eleştirilecek olan kamu görevlisi ya da kurumuna, bir ön raporu inceleme ve buna yanıt verme olanağı tanınmaktadır. Sonuç raporunda bu yanıtlara da yer verilmektedir. Sonuç raporu, başvuruyu yapana, ilgili kamu kurumuna, kararlarla ilgili görülen kurumlara gönderilmektedir.
- Ombudsman incelemeleri ve diğer faaliyetleri mahkemelerce denetlenemez. Ombudsman yayınları ve yazışmaları tamamen ayrıcalıklıdır. Bunlar hakkında hakaret, iftira gibi nedenlerle dava açılamaz.
- Bir ombudsman kurumunun ilgili mevzuatı bu ilkelerin uygulanmasına olanak tanımadığı noktada, ombudsman bu mevzuatın değiştirilmesi, uygun hale getirilmesi konusunda girişimlerde bulunmalıdır.

Ombudsman faaliyetlerinden bir diğeri de kurum teftişleridir. Kurum teftişleri, her kamu kuruluşunu kapsayabileceği gibi, genellikle kişilerin tutulduğu ya da tedavi amacıyla bulunduğu, bu çerçevede ilgili kurumla ve kamu görevlileriyle daha farklı ve nispeten kapalı ilişkiler içinde yer aldıkları kuruluşlarda gerçekleştirilmektedir. Bu kurumların başında hapisaneler, gözaltı merkezleri, hastaneler, çocuk yuvaları vb. kurumlar yer almaktadır.

Kurum teftişleri başlangıçta ombudsman faaliyetleri içinde önemli bir yer edinmiştir. Buna karşılık şikayet üzerine inceleme yapma işlevi, ombudsman kurumu ilk defa oluşturulduğunda gündemde bir faaliyet olmamıştır. İlk örnek İsveç Ombudsman Kurumu yeni oluşturulduğu

yıllarda, hapishaneler gibi çeşitli yönetsel kurumların teftiş edilmesi faaliyetlerine ağırlık verilmiştir. Yönetsel işlemlerle ilgili yurttaş şikayetlerinin zamanla artması sonucunda teftiş görevinin önemi azalmıştır (Hill, 1983:44). Kurumun değişimlere ayak uydurma yetisi bu işlevin ön plana çıkmasında etkili olmuştur.

Kurum teftişleri, mahkum ya da hasta gibi, genellikle kendini ifade etme sıkıntısı yaşayabilecek kimselerin yaşam koşullarının ve kurumlarıyla ilişkilerinin kontrol edilmesi açısından önem taşımaktadır. Bu çerçevede teftişler genellikle ombudsmanın kendi girişimiyle ya da bir kurum konusunda çok sayıda şikayette bulunulması durumunda yapılmaktadır.

Diğer bir ombudsman faaliyeti de iyi yönetimin teşvik edilmesi açısından, uygulama ve mevzuatlarla ilgili olarak fikir sunulmasıdır. Ombudsman denetimi bu şekilde iyi yönetimin sağlanmasının yanı sıra bir yönetsel reform kaynağı olarak da ön plana çıkmaktadır.

Ombudsmanın bu işlevi, kamu kuruluşlarının işleyişini ve hukuk kurallarını eleştirici bir biçimde incelemeye yöneliktir. Ombudsmanın yetkilerinin niteliği, kamu otoritelerini zorlamak yerine onları inandırmaya yönelmektedir. Reform ortamı bu şekilde sağlanmaktadır. Uygulandığı bazı ülkelerde ombudsmanlara yürürlükteki hukukla ilgili değişiklik önerilerini sunma yetkisi de verilmiştir. Bu yetkiler, özellikle ombudsmanın yurttaş haklarının korunması sistemindeki boşlukları doldurmak amacıyla kurulduğu ülkelerde, ombudsman faaliyetleri içinde önemli bir yer tutmaktadır (Örnek, 1991:260-261). Karşılaşılan sorunların yasama yoluyla daha etkin çözülebilir olması ya da yasal düzenlemelerden kaynaklanması gibi durumlarda ombudsman kurumları, yasama organına önerilerde bulunabilmektedirler. Bu faaliyet, ombudsman kurumu ve parlamento arasındaki organik bağ ve ombudsmanın yıllık raporları yoluyla gerçekleştirilebilmektedir.

Ombudsmanın yasamaya yönelik öneriler geliştirmesi, uzmanlığı ve çalışmaları doğrultusunda elde ettiği bilgilerinin yasama faaliyetine katkısı olarak değerlendirilebilir. Yurttaş kaygılarının ele alınması ve şikayetlerde beliren temel sorunların ortaya konması, bu sorunlarla ilgili olarak yasama organına iletilebilecek tavsiyelere kaynaklık etmektedir. Yasamaya yönelik tavsiyeler, var olan yasaların değiştirilmesi, eksikliği görülen yeni yasaların çıkarılması, yeni çıkarılmış yasaların eleştirilmesi biçiminde yapılabilmektedir. Ayrıca ombudsman, yasaların uluslararası genel kabul görmüş ilkelere uygunluğu konusunda da deneyim ve görüşlerini paylaşabilmektedir (Lloyd, 2005:24-27).

1.2.7. Ombudsman Çeşitleri

İlk uygulaması kamu yönetiminin yürütme adına denetlenmesi olarak ortaya çıkan, daha sonraki dönemlerde dünya genelinde parlamentodan güç alan bir kamu yönetimi denetim mekanizması olarak kabul gören ombudsman kurumu, bu işlevi dışında yine bireylerin örgütler karşısında korunmaları düşüncesi temelinde çok farklı biçimlerde de hayata geçirilmiştir. Bu nedenle gerek kamu yönetiminin, gerekse diğer örgütlerin bireylerle olan ilişkilerinin denetiminde çok çeşitli ombudsman kurumları ortaya çıkmıştır. Farklı örgütlerde uygulanmasının yanında, daha önceki bölümlerde kısaca ifade edildiği gibi, ombudsman kurumları kamu yönetiminin denetimi konusunda da her ülkede farklı biçimde kurulmuşlardır. Bir olgu olarak ombudsman denetiminin ortaya çıkışını sağlayan ise, bütün bu farklılıkları içeren kurumların aynı temel ilke ve yöntemler çerçevesinde çalışmaları olmuştur.

Çeşitli ombudsman kurumları arasındaki farklılıklar, çalışmamız kapsamının belirtilmesi açısından önemlidir. Çalışmamızda, kamu yönetiminin denetimiyle ilgili olarak genel görevli ombudsman kurumu ele alınmaktadır. Her ne kadar kavramın kökeni bu tür ombudsman kurumlarına dayansa da uygulamadaki çok farklı kullanım ve sınıflandırmaların ifade edilmesi, bir kavram kargaşasını ortadan kaldırmak için gerekli görülmüştür.

Bu başlıkta, ombudsman denetimi konusunda çok çeşitli uygulamaların bir sınıflandırması verilmeye çalışılacaktır. Daha sonra temel inceleme alanımız olan kamu yönetiminin denetimiyle genel görevli ombudsman kuruları ayrı olarak ele alınacaktır. Bu kurumların çeşitleri de ayrıca sınıflandırılacaktır. Kamu yönetiminin denetimiyle görevli ombudsman türlerinin belirtilmesi, ülkemiz açısından hangi tür ombudsman kurumunun daha işlevsel olacağı konusundaki öngörülerimizin kaynakları arasında yer alacaktır.

Aşağıdaki ilk alt başlıkta, genel olarak ombudsman kurumu çeşitleri ele alınacak, bunların arasında kamu yönetiminin denetimiyle görevli ombudsman kurumlarının yeri belirtilecektir. İzleyen diğer alt başlıkta, kamu yönetiminin denetimi alanında çalışan ombudsman kurumlarının sınıflandırmasına yer verilecektir.

1.2.7.1. Ombudsman Sınıflandırması ve Modelleri

Uygulama alanında çok çeşitli ombudsman kurumları bulunmaktadır. İlk farklılık, kamu yönetiminin denetim organı olarak ombudsman ve özel sektör ombudsmanları arasında ortaya çıkmaktadır. Bu örgüt biçimi farklılığı dışında görevlerini yerine getirmesi bakımından yasama ombudsmanı – yürütme ombudsmanı, genel görevli ombudsman – özel görevli ombudsman, doğrudan başvuru – parlamento üyeleri aracılığıyla başvuru, sadece yazılı

başvurulan – sözlü de başvurulabilen, tüm kamu görevlilerini denetleyebilen – belirli kamu görevlilerini denetleyebilen, tüm kötü yönetim işlemlerini denetleyen – belirli konuları denetleyen, kendi inisiyatifiyle harekete geçen – başvuruyla harekete geçen, kendi adına denetim yapan – başka bir organ adına denetim yapan, geniş raporlar sunan – sonuçları kısaca açıklayan ombudsmanlar bulunmaktadır (Caiden/Macdermot/Sandler, 1983:13). Bu sayılan işlemsel farklılık alanlarının her biri bir ombudsman kurumunun yapı ve işleyişinde ayrı ayrı gündeme gelebilmekte, bu şekilde birbirinin tıpa tıp benzeri iki ayrı ombudsman kurumu bulunması imkansız hale gelmektedir. Bu noktada bir sınıflandırma yapabilmek içinse bazı özelliklere daha esaslı nitelikler tanıyarak o özellikler temelinde farklılıkları öne çıkarmak, değişiklik yaratan diğer unsurlara ikincil nitelik tanımak gerekebilmektedir.

Ombudsman kurumları sınıflandırılırken genellikle kurumsal pozisyonları, güçleri, yetki alanları gibi konuların ön plana çıkarıldığı görülmektedir. Bununla birlikte hepsinin aynı biçimde kurumlar olarak algılanmalarının daha uygun olacağı, bu bağlamda bir sınıflandırma yapmanın gereksiz olduğu düşüncesi de dile getirilmektedir. Bu görüşü savunanlara göre tüm ombudsmanlar, karmaşık devlet yapısı ile olan ilişkilerinde bireylere yardımcı olmak üzere kurulmuş yapılardır ve değişik anayasal geleneklere göre oluşturuldukları için çeşitli farklılıklar göstermeleri doğaldır ve önemsenmemelidir. Ancak uygulamada ombudsmanların değişik konuları kovuşturdukları, farklı standartlar kullandıkları ve son olarak da kamu kurumlarını ikna edebilmek için değişik güçlere başvurdukları görülmektedir. Tasarlanan temel işlevlerini yerine getirebilmeleri için ombudsman kurumlarına bu doğrultuda değişik inceleme konuları ve güçler verilmektedir (Heede, 2000:84). Bununla birlikte bu noktada dikkate alınması gereken, kamu yönetiminin denetimi konusunda yetkili ombudsman kurumlarıdır. Farklı çalışma usulleri, örgüt yapıları ve denetim alanlarına sahip olsalar da kamu yönetiminin denetiminde yetkili olan ombudsman kurumlarının aynı kapsamda değerlendirilmesi çok büyük bir karmaşaya neden olmayacaktır. Ancak burada sorun kamu yönetimi dışında da ombudsman kavramının kullanılıyor olmasıdır.

Ombudsman olarak adlandırılan çeşitli şikayet mekanizmaları ve bir kamu yönetimi denetim aracı olarak ombudsman arasındaki ayrıma dikkat etmek gerekmektedir. Ayrıca kamu yönetiminin denetiminde görevli ombudsman kurumları da farklılaşmaktadır. Esas olarak ulusal düzeyde, parlamento adına kamu yönetimini denetleyen bir kurum olarak ortaya çıkmasına rağmen uygulamada çeşitli ülkelerde yetkileri coğrafi ya da işlevsel olarak sınırlandırılmış ombudsman kurumları bulunmaktadır. Bu bağlamda coğrafi açıdan yetkileri bir eyalet, bölge, yerel yönetim ya da taşra birimi kapsamında belirlenebilmektedir. İşlevsel olarak da ordu, hastane, hapisane, çocuk bakımevi vb. konularda yetkilendirilmiş ombudsmanlar bulunmaktadır.

Klasik ombudsman kurumun ulusal ve yerel düzeylerde çok çeşitli uyarlamaları olmuştur. Bunun dışında kamu yönetimi dışında çok değişik sektörlerde de uyarlanmış, ulus üstü ve uluslararası yönetim kademeleri için kurulmuştur. Kamuda ve özel sektördeki büyük bürokratik yapılarda bireyle ilişkiler konusunda ortaya çıkan sorunların çözümünde fayda sağlayan bir araç olarak gelişmiş, halkla ilişkilerin geliştirilmesini sağlamıştır. Yargı kurumlarının masraf gerektiren, zaman alan, kısıtlı çözümler sunan zorlu süreçleri karşısında alternatif bir çözüm mekanizmasına duyulan ihtiyaç, ombudsman kurumlarının çok çeşitli sektörlerde oluşturulmasına zemin hazırlamıştır. Masrafsız, kolay erişilebilen, mahkemelere oranla daha çabuk sonuç alan bu mekanizma, sorunların çözümünde etkin ve etkili sonuçlar sağlayan bir kurum olarak gerek kamu gerekse özel sektör kuruluşlarınca benimsenmiştir (Reif, 2004:25).

Reif, dünya genelinde çok çeşitli ombudsman kurumu uygulamalarını dikkate alarak, kamu ve özel sektör ombudsmanlarını şu şekilde sınıflandırmaktadır (Reif, 2004:26-28);

Tablo 1.7. Reif'in Kamu Yönetimi ve Özel Sektör Ombudsmanları Sınıflandırması.

1)	Kamu Yönetimi Yasama Ombudsmanı	a) Ulusal, ulus altı ve yerel yönetimlerce kurulur, b) yasama erki tarafından atanır ve ona karşı sorumludur, c) anayasal ya da yasal bir düzenlemeyle kurulur, d) yasallık ve hakkaniyet konusunda kamu kurumları üzerinde denetime yetkilidir.
2)	Kamu Yönetimi Yürütme Ombudsmanı	a) Ulusal, ulus altı ve yerel yönetimlerce kurulur, b) yürütme erki tarafından atanır ve ona ve/veya yasama gücüne karşı sorumludur, c) anayasal ya da yasal bir düzenlemeyle kurulur, d) yasallık ve hakkaniyet konusunda kamu kurumları üzerinde denetime yetkilidir.
3)	Kamu Yönetimi Karma Ombudsmanı (İnsan Hakları, Yolsuzluk vb.)	a) Ulusal, ulus altı ve yerel yönetimlerce kurulur, b) yönetimin yürütme ya da yasama erki tarafından atanır ve ona karşı sorumludur, c) anayasal ya da yasal bir düzenlemeyle kurulur, d) insan hakları, yolsuzluk vb. konularda şikayetleri kabul ederek kamu yönetiminin genel olarak yasallığı ve hakkaniyetini izler, e) çok sayıda kamu kurumu üzerinde yetkilidir, f) birkaç insan hakları ombudsmanı özel sektörde ortaya çıkan insan hakları sorunlarıyla da ilgilenmektedir.
4)	Belirli Bir Konuda Yetkili Kamu Yönetimi Yasama ya da Yürütme Ombudsmanı (Uzmanlık Ombudsmanı)	a) Ulusal, ulus altı ve yerel yönetimlerce kurulur, b) yönetimin yürütme ve/veya yasama erki tarafından atanır ve ona karşı sorumludur, c) anayasal ya da yasal bir düzenlemeyle kurulur, d) bir konuyla, örneğin insan haklarıyla ilgili sadece bir alanda (çocuk hakları, ayrımcılığın önlenmesi, bilgi edinme hakkı, polis, savunma güçleri gibi) yetkilidir.
5)	Kamu Kurum ya da Kuruluşlarınca İç ve/veya Dış Şikayetleri İncelemek Amacıyla Oluşturulmuş Örgütsel Yürütme Ombudsmanı	a) Ulusal ya da ulus altı düzeyde sadece bir kamu kuruluşu tarafından kurulur, b) bir bakan ya da yönetici tarafından atanır ve ona karşı sorumludur, c) genellikle kurum içi bir düzenlemeye, bazen de bir yasaya göre oluşturulur, d) iç ve dış olmak üzere iki şikayet

		mekanizması vardır, bunların her ikisi ya da sadece biri uygulanıyor olabilir, dış mekanizma kurumla ilişkide olan yurttaşlara yöneliktir, iç mekanizma kurum çalışanlarına yöneliktir (işyeri ombudsmanı).
6)	Bir Sektör ya da Sanayi Koluyla İlgili Müşteri/Vatandaş Şikayetleriyle İlgilenen, Yasayla Kurulmuş Özel Sektör/Kamu Yönetimi Karma Ombudsmanı	a) Ulusal ya da ulus altı düzeyde, b) yürütme ya da yasama güçlerince ya da başka bir yargı makamınca kurulur ve onlara karşı sorumludur, c) yasal bir düzenlemeyle kurulur, d) bankalar, finans kuruluşları, hukuk hizmetleri gibi tek bir hizmet sektörü üzerinde yetkilidir.
7)	Bir sektör ya da Sanayi Koluyla ilgili Müşteri/Vatandaş Şikayetleriyle İlgilenen, Sektör ya da Sanayi Kolu Tarafından Kurulmuş Düzenleyici Ombudsman	a) Ortak hareket eden sanayi kolu ya da hizmet sektörünce (bankalar, sigorta şirketleri), o alanla ilgili kurulmuştur, b) sanayi kolunun katılımıyla genellikle şemsiye bir örgüte (örneğin kar amacı gütmeyen bir kuruluş) yargı yetkisi verilerek kurulur, o sanayi kolunca finanse edilir, c) şemsiye örgütte yer alan bir komite ya da kurul tarafından görevlendirilir ve ona karşı sorumludur, d) sektörün müşterilerinden gelen şikayetlerle ilgilenir.
8)	Özel Sektör Kuruluşlarınca Oluşturulan Örgüt Ombudsmanları	a) Üniversite, gazete, hizmet sunan örgütler gibi kurum ya da şirketlerce oluşturulur, b) kuruluşun yöneticisi ya da yönetim kurulu tarafından atanır ve ona karşı sorumludur, c) kuruluş içi bir düzenlemeye dayanarak kurulur, d) işyeri içi ya da öğrenci, okuyucu, müşteri gibi örgüt dışı çevrelerden gelen şikayetlerle ilgilenir.
9)	Uluslararası Örgütler İşyeri Ombudsmanı	a) Uluslararası bir örgüt tarafından oluşturulur, b) örgütün bir iç düzenlemesine dayanarak oluşturulur, c) örgütün üst yöneticisi tarafından atanır ve ona karşı sorumludur, d) uluslararası örgütün çalışanlarından gelen işyeri sorunlarıyla ilgili şikayetleri kabul eden iç başvuru mekanizmasıdır.
10)	Uluslararası ya da Ulus Üstü Düzeyde Klasik Ombudsman	a) Uluslararası ya da ulus üstü örgütlerce oluşturulur, b) örgütün yasama organınca atanır ve ona karşı sorumludur, c) örgütün kuruluş anlaşması ya da resmi yasal belgesine göre oluşturulur, d) örgütün faaliyetlerinden etkilenen kişilerden aynı zamanda çalışanlarından gelen şikayetlerle ilgilenir, e) Avrupa Birliği'nin Avrupa Ombudsmanı şimdiki kadarki tek örneğidir.

Kaynak: Linda C. Reif, *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden – The Netherlands, 2004, 26-28.

Bu sınıflandırmada, dünya genelinde uygulama alanına taşınmış bütün ombudsman kurumlarına yer verildiği görülmektedir. Temel sınıflandırma kriteri ise önce ombudsman kurumunun görevi kapsamındaki örgüt tipi olmuştur. Bu bağlamda kamu yönetimi, özel sektör ve ulus üstü örgütler temelinde ombudsman kurumlarına değinilmiştir. Bu örgüt tipine göre yapılan ayırımdan sonra, ombudsman kurumunun örgütün hangi organınca atandığı ve yetkilendirildiği doğrultusunda bir ayrıma gidilmiştir. Diğer bir sınıflandırma kriteri ise ombudsman yetkisinin genel ya da özel nitelikli oluşudur. Coğrafi yetki alanı kapsamı bu sınıflandırmada ayrı bir başlık olarak ele alınmamıştır. Reif'in sınıflandırmasının esas bakış açısı, ombudsman yetkisinin yasama ya da yürütme kaynaklı olmasıdır.

Sınıflandırmanın ilk iki maddesi, kamu yönetimi ile yurttaş ilişkilerinin ortaya çıkardığı bütün durumları içeren konularda yetkili ombudsman kurumlarını içermektedir. Bu kurumlar arasında yetki kapsamı açısından bir fark yoktur ancak yetki ve sorumluluk kaynakları farklıdır.

Görevi belirli bir konuyla sınırlı olan kamu yönetimi ombudsmanları ise, kamu yönetimi içinde sadece belirli bir alanda ya da konuda yetkili olarak çalışmaktadırlar. Örneğin güvenlik güçleri, silahlı kuvvetler, ayrımcılık, çocuklar, azınlıkların korunması, sağlık, eğitim gibi konularla yetkili olabilmektedirler. Bunlara belirli görevli ya da uzmanlık ombudsmanları denmektedir. Bunlar yasama ya da yürütmeye bağlı olabilmektedirler. Örneğin İsveç'te geçmişi oldukça eskiye dayanan bir Parlamento Ombudsmanı bulunmasının yanı sıra farklı güçleri olan ve belirli konularda görevli, yürütmeden yetki alan ombudsmanlar da bulunmaktadır. Tekil amaçlı ombudsman uygulamaları da çeşitlilik göstermekte, bazıları inceleme yetkisine sahip değilken bazılarının daha güçlü yetkileri bulunabilmektedir. Aynı alanda genel görevli ombudsmanın da yetkili olması durumunda, genel görevli kurum özel görevlinin çalışmalarını da denetleyebilmektedir. Ancak genel görevli bir ombudsmanın özel bir konuyla ilgili olarak incelemeler yapabilecek bir vekil ya da görevli ataması durumu, tekil ombudsman durumuyla karıştırılmamalıdır. Tekil ombudsmanlar, kendi yasal çerçeveleri içinde, bağımsız olarak görev yapmaktadırlar. Özellikle birden çok ombudsman kurumu oluşturmanın mali sıkıntılarının hissedilmediği gelişmiş ülkelerde tekil ombudsman uygulamaları giderek artmaktadır. Bununla birlikte genel görevli ombudsmanlar yerine özel görevli ombudsmanlar oluşturulması konusunda çeşitli tartışmalar bulunmaktadır. Tekil ombudsman kurulması, ilgili alanda yurttaşların korunması konusuna devletin büyük önem verdiği işaret etmekte, o konuda uzmanlaşmanın ve özel ilginin gereğini göstermektedir. Özel görevli ombudsmanlar, özellikle insan hakları alanında, klasik ombudsmana oranla daha geniş yetkilere sahip olabilmektedirler (Reif, 2004:34-35).

Özel görevli ombudsman kurumları, bazı genel görevli ombudsmanlarca, görev karmaşası yaratacağı, güçlerini azaltacağı ve toplumun kafasını karıştıracağı gerekçeleriyle eleştirilmektedir. Bu doğrultudaki görüşlere göre eldeki bütün olanakların genel görevli tek bir kurumda toplanması çok daha rasyonel olacak, gerekli görüldüğünde ombudsman belirli konularda uzmanlaşmış vekiller atayarak özel ilgi gerektiren alanlarda denetimini sağlayabilecektir (CECHR, 2000:1).

Özel görevli ombudsmanlarının özellikle insan haklarının korunması ve teşvik edilmesi alanında çalıştıkları görülmektedir. Bu alanda özel görevli olarak ayrımcılık, azınlıkların korunması, çocuk hakları konularında yetkili ombudsmanlar bulunmaktadır. İnsan hakları konuları, polis, silahlı kuvvetler, sağlık, özel hayatın korunması, bilgi edinme özgürlüğü gibi

konularda da gündeme gelebildiği için bu alanlarla görevli diğer tekil görevli ombudsmanlar da insan hakları konusunda başvurularla ilgilenebilmektedirler (Reif, 2004:36).

Örgütsel ombudsmanlar, kamu ve özel sektör kuruluşlarında çeşitli yönetim birimlerinde faaliyet göstermektedir. Üniversite ve yüksek öğretim kurumları ile gazetelerde görülmektedir. Ayrıca bazı uluslararası örgütlerde de bulunmaktadır. Örgütsel ombudsman, örgüt içinde tarafsız olarak görevlendirilmiş bir kişidir ve genellikle standart yönetim kanalları dışında kalarak, örgütün üst birimine ya da yöneticisine rapor sunmaktadır. Örgütsel ombudsman örgüt içi, örgüt dışı ya da hem örgüt içi hem örgüt dışı şikayetleri incelemekle görevli olabilir. Örgüt dışı başvurularla görevli ombudsmanlar, örgütün hizmetlerinden memnun olmayan müşteri ya da faydalanıcıların şikayetleriyle ilgilenmektedir (Rowe, 1995:103).

Örgüt içi şikayetleri incelemekle yetkili bir ombudsman ise, sadece örgüt çalışanlarının şikayetlerini kabul etmektedir. Örgüt içi ombudsman bazen işyeri ombudsmanı olarak da adlandırılmaktadır. Şikayet konusu sorunlar, örgütle çalışanlar ve çalışanlarla çalışanlar arasında çıkabilmektedir. Örgüt içi ombudsman, yöneticilere ve çalışanlara işle ilgili kaygılarının çözümünde biçimsel olmayan yollarla yardım sağlayan, bir danışman gibi çalışan, gayri resmi bir aracı ve kolaylaştırıcı, resmi bir arabulucu olan, kanıtları biçimsel olmadan toplayan, yukarı doğru bir geri besleme sunan, sorunları önleme işlevi gören, örgüt hiyerarşik yapısı dışında yer alan, örgüt içinde tarafsız ve bağımsız bir yöneticidir (Rowe, 1991:353).

Çeşitli ülkelerde bazı kamu kuruluşları bünyesinde örgüt içi ve dışı uzlaşmazlıkları çözmek amacıyla örgüt ombudsmanı oluşturulmuştur. Kamu kurumu ve yurttaş ilişkilerinde karşılaşılan uzlaşmazlıklarla ilgilenenlere örgüt dışı, kamu kurumu ve çalışanları arasındaki sorunlarla ilgilenenlere ise örgüt içi ombudsman denmektedir. Örgüt dışı ombudsmanlar, kurumlarının yönetsel politika ve uygulamalarının iyileştirilmesine yardımcı olurken halkla ilişkilerinin geliştirilmesine de katkıda bulunmaktadırlar. Dış yetkili örgüt ombudsmanının, kurumun ülkede genel yetkili ombudsman incelemelerine daha az muhatap olmasını sağlamak yönünde bir işlevi olduğu uygulamacılar tarafından dile getirilmektedir. Ancak bu kurumun, uzmanlık ombudsmanı ile karıştırılmaması gerekmektedir. Yetki alanı belirli bir örgütte genel konuları kapsamaktadır. İlgili kurumda ulusal ombudsman incelemesi yapılırsa, kurum ombudsmanı da bu incelemeye konu olmaktadır. Bu uygulama ilginç örnekleri özellikle ABD ve Kanada'da eyaletlerde görülmektedir (Reif, 2004:40).

Bazı hükümetlerce bir sanayi kolu ya da hizmet sektörünün tümü üzerinde hizmetlerden faydalananların şikayetlerini incelemekle yetkili ombudsman kurumları yasal düzenlemelerle kurulmuştur. Çeşitli ülkelerde bu kurumlar finans sektörü, emeklilik, sigorta,

telekomünikasyon, yargı hizmetleri gibi alanlarda oluşturulmuştur. Bu kurumlar, kamu politikasının ilgilendiği özel sektör tarafından yürütülen hizmet alanlarını izleyen kamu kurumları oldukları için karma olarak ifade edilmektedir (Reif, 2004:43).

Bağımsız düzenleyici bir sanayi kolu ya da hizmet sektörü görevlendirilmiş ombudsmanlar da bulunmaktadır. Bazı sektörler, temsilcileri olan örgüt aracılığıyla, ilişkide oldukları müşteri ve firmaların sektörle ilgili şikayetlerini kabul etmek amacıyla bu ombudsman kurumlarını oluşturmuşlardır. Örneğin sigorta, banka sektörü gibi bireylerin güçlü bürokratik yapılarla ilişkide oldukları durumlarda bu ombudsman kurumları görülmektedir. Sektörce atanan bu ombudsman, kamu yönetimince görevlendirilen sektör ombudsmanı ile karıştırılmamalıdır. Ombudsman, sektör üyelerinin bir araya gelerek kendilerinden bağımsız bir kuruma ombudsman oluşturma yetkisi vermesiyle kurulmaktadır. Bu şemsiye kurum, örgüt üyelerinden bağımsızdır ve ombudsman bu şemsiye kuruma karşı sorumlu olarak sektör üyelerine karşı bağımsızlığını sağlamaktadır (Reif, 2004:45-46).

Günümüzde uluslararası örgütler de çalışmalarıyla ilgili örgüt içi – örgüt dışı, genel – özel görevli ombudsmanlar oluşturmuşlardır. Ancak uluslararası örgütlerin ombudsmanları parlamento ombudsmanı olarak nitelendirilemez. Örgüt ombudsmanı özelliği göstermektedirler. Sadece Avrupa Ombudsmanı, parlamento ombudsmanı özelliği taşımaktadır. Avrupa Birliği, ulus üstü bir yönetim yapısıdır. Diğer örgüt ombudsmanları genellikle örgüt için daha basit konularda yetkilidir (Heede, 2000:84).

Yukarıda ifade edilen çok sayıda ombudsman kurumuna bakıldığında, bazılarının kamu kuruluşlarında kurum özelinde, bazılarının ise özel sektörde görevli oldukları görülmektedir. Ulusal düzeyde kamu yönetiminin denetimiyle yetkili ombudsman kurumlarıyla karşılaştırılınca, kurum ve özel sektör ombudsmanlarının resmi yetkilerinin çok az olduğu ya da hiç olmadığı ifade edilebilir. Bu kurumların gerçekten ombudsman olarak değerlendirilmeleri konusu tartışmalıdır. Ancak ombudsmanın etkinliği büyük ölçüde toplumun güvenine dayanmaktadır ve taklit eden kurumların hataları da kamu yönetimi ombudsmanının prestijini olumsuz etkileyebilmektedir (Drewry, 1997:88). Esas olarak parlamento ombudsmanı uygulamasından türeyen ombudsman kavramının, bu anlamının çok ötesinde özellikle özel sektörde, yasama ombudsmanından çok farklı özellikler gösteren çeşitli uyuşmazlık çözüm mekanizmaları için de kullanılması konusunda çeşitli eleştiriler yapılmıştır. Bağımsızlığı ve işlevleri konusunda yasama ombudsmanı ve diğer ombudsman uygulamaları arasındaki farklılıkların toplumda bir kavram karmaşası yaratacağı ileri sürülmektedir. Kamu yönetimi klasik ombudsmanları ve insan hakları ombudsmanlarının tamamı yönetim karşısında bağımsız olan, çok güçlü yetkilerle donatılmış örgüt dışı denetim kurumlarıdır. Tekil görevli bazı kamu yönetimi ombudsmanları bile, kendilerine has farklı

yetkileri olabilse de bu oranda bağımsızlığa ve geniş yetkilere sahip değildir. Bu noktada bir uygulama genel görevli ombudsmanın prestijini korumak açısından ilgi çekicidir. Yeni başvuru mekanizmalarının kavram karmaşasına sebep olmasını önlemek amacıyla Yeni Zelanda'da Ombudsman Yasası'na 1991'de eklenen maddeyle başka şirket, kurum ve sektörlerin ombudsman kelimesini kullanması, yasayla izin verilmesi ya da Parlamento Ombudsmanının yazılı izni dışında yasaklanmıştır (Reif, 2004:53).

Reif'in yaptığı ayırmda, ombudsman kavramıyla ifade edilen her çeşit kamu ve özel sektör kurumuna yer verilmiştir. Bu ayırım, dünya üzerinde ombudsmanlık çerçevesinde çalışan bütün kurumların sınıflandırılması olarak nitelendirilebilir. Ancak daha işlevsel olması açısından çalışmamız için farklı bir sınıflandırma yapmak daha yerinde olacaktır. Reif'in ayırımında belirtildiği gibi, çok çeşitli ombudsman kurumları bulunsa da bu kurumların temeli, kamu yönetiminin denetimi amacıyla görevlendirilmiş ombudsman kurumlarına dayanmaktadır. Çalışmamızın konusunu da bu genel görevli kamu yönetimi ombudsmanı oluşturmaktadır.

Ombudsman kurumlarını incelerken, öncelikle kamu yönetimi denetim aracı olarak ombudsman ve özel sektör ombudsmanları olarak bir ayırım yapmak yerinde olacaktır. Özel sektör alanında ombudsman olarak ifade edilen farklı kurumlar bulunsa da bunlar çalışmamız kapsamında ele alınmamaktadır.

Kamu yönetiminin denetim aracı olarak ombudsman kurumları da çeşitli ölçütler açısından farklılaşmaktadır. Bu bağlamda yetki kaynağı açısından, görev kapsamı açısından (işlevsel açıdan) ve coğrafi yetki alanı açısından farklı ombudsman kurumları bulunmaktadır.

Yetki kaynağı açısından ombudsman kurumları, yetkilerine kaynaklık eden devlet erkine göre yürütme ombudsmanı ve yasama ombudsmanı olarak ikiye ayrılabilir. Tarihteki ilk örneği yürütme ombudsmanı olmakla birlikte çağdaş anlamda ombudsman kurumlarının genellikle yasama organından güç aldığı ve parlamento ombudsmanı adıyla anıldığı görülmektedir. Hatta ombudsman kurumunun esas nitelikleri arasında yasama organından güç alma özelliğini gösterenlerin sayısının hiç de az olmadığına daha önce değinilmiştir. Bununla birlikte, genel olarak tanımlandığında, devletin yasama ya da yürütmenin başı gibi üstün bir kurumundan yetkilenmiş olma unsuru da yeterli görülmektedir. Burada temel ayırım, yetkileri yürütmeden kaynaklansa da kurumun, yürütmenin örgütsel yapısı dışında bulunmasıdır. Ancak yürütmeye bağlı olarak görevlendirilen bir ombudsmanın bağımsızlığıyla ilgili sorun yaşayabileceği konusu da sıklıkla dile getirilmiştir. Bu görüşe karşı olanlarsa, yürütmeye bağlı olmakla yürütmeye sıkı sıkı bağlı bir yasamaya bağlı olmak arasında fark olmadığını, biçimsel anlamda bağımsızlığın yanında uygulamada da bağımsızlığın sağlanamaması durumunda ombudsman kurumunun işlevsel olamayacağını ileri sürmektedirler.

Genel bir kavram olarak kullanıldığında, parlamento adına kamu yönetimini denetleyen ombudsman kurumlarının “parlamento ombudsmanı” olarak adlandırılması, kavram kargaşasını ortadan kaldırmaktadır. Bu tür kurumaların literatürde “klasik ombudsman” olarak adlandırıldıkları da görülmektedir. Ülkeler özelinde ombudsman kurumundan bahsederken ise, ombudsman kurumları kendi ülkelerinde resmi bir ada sahip oldukları için, böyle bir sorun bulunmamaktadır. Örneğin kurum Danimarka’da “Folketingets Ombudsmand” (Parlamento Ombudsmanı) olarak adlandırılmış, ülkemizde de “Kamu Denetçiliği Kurumu” olarak Anayasa değişiklikleri kapsamında oluşturulmuştur.

Yetkilerini yürütme erki kaynaklı kullanan kurumların ise “yürütme ombudsmanı” olarak ifade edildiği görülmektedir. Hill bunları, “ombudsman benzeri” (quasi – ombudsman) kurumlar olarak adlandırmaktadır. Bu şikayet organları, klasik ombudsmanın çoğu özelliğini taşımakta ancak parlamento tarafından atanmadıkları için klasik ombudsman kavramından farklılaşmaktadırlar. Ombudsman benzeri olarak adlandırılmaları, bağımsızlıkları açısından eleştirilmelerinden kaynaklanmaktadır (Hill, 1983:44). Bu yaklaşım, ombudsman denetiminin yasamadan güç almasının temel bir özellik olarak algılandığı görüşlere dayanmaktadır.

Drewry’ye göreyse yürütme ombudsmanı kavramı dışlanmamalıdır. Caiden’in tanımında yürütme ombudsmanına da yer verildiği görülmektedir. Bu konuda, ombudsman kurumuna sahip olmamaktansa yürütme ombudsmanına sahip olmanın daha iyi olacağı tartışılabilir. Özellikle parlamenter yönetimin zayıf olduğu ya da bulunmadığı ülkelerde bu durum fiilen ortaya çıkabilmektedir. Ayrıca uygulamada yürütme ombudsmanlarının, yurttaş başvurularıyla ilgilenme konusunda parlamento ombudsmanları ile kıyaslandığında hiç de geri kalmadıkları görülmektedir. İngiltere örneğinde görüldüğü gibi, bağlı oldukları parlamentoların güçlü bir yürütmenin etkisi altında olması durumunda değişen bir şey olmamaktadır. Bu açıdan bakıldığında teorideki ayrımların uygulamada o kadar keskin yapılamadığı görülmektedir. Teoride bağımsız olan bir parlamentonun uygulamada yürütmeye sıkı sıkı bağımlı olması, uygulamada yürütme ombudsmanına sebep olacaktır (Drewry, 1997:88).

Yürütme ve yasama ombudsmanları konusunda çok çeşitli uygulamalara rastlanmaktadır. Bu değişik kurumlar farklı ülkelerce tercih edilebilmekte, bazen İsveç ve Finlandiya Adalet Şansölyelerinde olduğu gibi, yürütme ve parlamento ombudsmanları aynı anda görevlendirilebilmektedir. Uygulamada yürütme ombudsmanlarının yasama ombudsmanına dönüştürüldüğü durumlar da ortaya çıkmaktadır (Drewry, 1997:88).

Görev kapsamına göre ya da işlevsel açıdan ombudsman kurumları, genel görevli ve özel görevli ombudsmanlar olarak ikiye ayrılabilir. Bu bağlamda kamu yönetiminin, birkaç istisna dışında, tamamı üzerinde denetim yetkisine sahip, kamu yönetiminin genel işleyişiyle ilgili

yurttaş şikayetlerini kabul eden ombudsmanlar genel görevli kurumlardır. Klasik ombudsman kurumu buna örnek olarak verilebilir. Kamu yönetiminin geneli üzerinde yetkili olmayan, belirli bir kamu hizmeti ya da yurttaş hakkıyla ilgili olan ombudsman kurumları da özel görevli ombudsmanlardır. Özel görevli ombudsmanlar, ayrımcılığın önlenmesi ombudsmanı, tüketici ombudsmanı gibi, görev alanlarıyla ilgili isimler almaktadırlar.

Coğrafi yetki alanı açısından ombudsman kurumları da denetim kapsamlarının bir yönetsel birim ya da coğrafi alan sınırları içinde belirlenmiş olmasıyla ayrılmaktadır. Bu anlamda ulusal, bölgesel, yerel ombudsman kurumlarından söz edilebilir.

Bu bağlamda gittikçe önem kazanan bir kavram olarak “yerel yönetim ombudsmanı”na değinmek gerekmektedir. 20. Yüzyılın son çeyreğinde hemşerilerin yerel yönetimde kötü yönetimle ilgili şikayetlerini inceleyen ve haklarını savunan bir kurum olarak yerel yönetim ombudsmanı kavramı gittikçe popüler hale gelmiştir. Yurttaşların yerel yönetimle ilgili şikayetlerini sunabilecekleri farklı ombudsman kanalları bulunmaktadır. Ulusal düzeydeki ombudsman kurumlarına yerel yönetimle ilgili başvurular yapılabilmektedir. Bunun dışında sadece yerel düzeyde görevli ombudsman kurumları da bulunmaktadır. Yerel yönetim ombudsmanları, ulusal olanların özelliklerini taşıyarak, belirli bir bölge ya da şehirde, yerel yönetimlerin sundukları hizmetler ve halkın yerel yönetimle ilişkileriyle ilgili olarak kurulmuşlardır. Ulusal ombudsmanlar gibi yerel yönetim ombudsmanları da yasama ya da yürütmeye bağlı olma özelliği gösterebilmektedir. (Reif, 2004:28-31).

Uygulamada bakıldığında bazı ülkelerde yerel yönetimler de ulusal ombudsmanın yetki alanı içinde olsa da yerel yönetimlerin üstlendikleri görevlerdeki artış sonucunda, ulusal ombudsmanların yanında yerel ombudsmanlar oluşturulması durumu belirgin bir hale gelmiştir. Ulusal ombudsmanlar ve yerel yönetim ombudsmanları arasında, ölçekle alakalı farkların dışında görevleriyle ilgili farklılıklar da bulunmaktadır. Ulusal ombudsman kurumları gibi yerel yönetim ombudsmanları da karar alma süreçlerini ele almayıp sadece kararların uygulanması süreçleriyle ilgilendiklerinde bu iki kurum arasında işlev açısından önemli farklar bulunmamaktadır. Ancak yerel yönetim sisteminin merkezi yönetimden farklı olan işleyişi, yerel ombudsmanların da farklı olarak görev yapmaları sonucunu doğurabilmektedir. Yerel yönetimlerin uygulamaları genellikle meclis kararlarından kaynaklanmakta, birey şikayetleri de çoğunlukla bu kararlarla ilgili olmaktadır. Yerel yönetim ombudsmanlarının etkin çalışabilmesi için bu bağlamda yerel meclislerin kararları üzerinde de denetim yetkisine sahip olmaları gerekebilmektedir (Temizel, 1997:64-67).

Ombudsman kurumları yukarıda değinilen farklı ölçütlerin bir ya da birkaçını aynı anda barındırabilir. Genel görevli ulusal yasama ombudsmanları olabileceği gibi yetkileri bir yerel yönetim kapsamında sınırlı genel görevli ve yerel yönetimin karar alma organınca atanan

ombudsmanlar olabilir. Özel görevli ombudsmanların da bu şekilde ulusal ve yerel düzeylerde, yürütme ya da yasama organı kaynaklı kurulması mümkündür.

Uygulama alanında en çok rağbet gören ve çalışmamızda da temel aldığımız ombudsman kurumu ise, ulusal düzeyde genel görevli yasama ombudsmanıdır. Günümüzde kavramsal anlamda bütün ombudsman kurumlarına ve çalışmamıza kaynaklık eden klasik ombudsman kurumu, kamu yönetiminin denetimi konusunda genel görevli olarak ulusal düzeyde faaliyet göstermektedir.

1.2.7.2. Kamu Yönetiminin Denetiminde Ombudsman Kurumları

Bu alt başlıkta, kamu yönetiminin denetimi alanında genel görevli, ulusal düzeyde çalışan yasama ombudsmanı kavramı ele alınacaktır. Ombudsman denetiminin bu biçimi, en yaygın kabul gören ve yukarıda değinildiği gibi meşruiyet düzeyi en yüksek olanıdır. Ayrıca kurumun ülkemizde gündeme gelen biçimi de bu şekildedir. Böylelikle genel görevli, ulusal, yasama ombudsmanlarının ayrıca ele alınması gerekli görülmüştür.

Genel görevli yasama ombudsmanları da çeşitli şekillerde çalışmaktadırlar. Bu bağlamda çalışma biçimleri ve yerine getirdikleri denetim işlevleri açısından da fark ve sınıflandırmalarına yer verilecektir. Bu sınıflandırmalar doğrultusunda ilerleyen bölümlerde ülkemizle ilgili ombudsman tartışmalarının geliştirilmesi sağlanmaya çalışılacaktır.

Parlamento ombudsmanlarının çalışma biçimleri konusunda Heede'nin geliştirdiği sınıflandırma önemli görülmektedir. Heede, özellikle Avrupa Ülkeleri'nde uygulanan klasik ombudsman kurumlarını inceleyerek, faaliyet yürütme farklılıkları açısından ombudsman kurumlarını sınıflandırmaktadır.

Heede, bir parlamento ombudsmanı kurulmasından önce kurucu otorite tarafından öncelikle “kim”, “ne” ve “nasıl” sorularının dikkate alınması gerektiğini ifade etmektedir. Bu sorulara verilecek muhtemel cevaplar sonrasında ortaya çıkabilecek beş farklı ombudsman modelinden bahsetmektedir. Ayrıca bu soruların her yeni ombudsman atandıktan sonra da dikkate alınması gerekmektedir. Ombudsman kurumlarında bireysel özellikler çok etkili olmakta, başındaki temsilcinin kişiliği ve yaklaşımı, kurumun statüsünü şekillendirmektedir (Heede, 2000:85-86). Bu açıdan bir ombudsman kurumunun yasal çerçevesi onun yapısı ve biçimi hakkında bütün bilgileri içermemekte, ombudsman görevlisinin tutum ve yaklaşımı da kurumun tarzını etkilemektedir.

“Kim” sorusu, ombudsman incelemelerini kimin harekete geçirdiğini ifade etmektedir. Burada cevap, ilgili – ilgisiz bütün yurttaşlardan, ombudsmanın kendi inisiyatifi ile harekete geçmesine kadar uzanmaktadır. Başvurular, bir duyum üzerine herhangi bir yurttaş tarafından

yapılabilecek midir? Yoksa sadece yönetsel işlemde etkilenen birey gerekli şartları yerine getirip mi başvurabilecektir? Ombudsman incelemeleri bu bağlamda herhangi bir yurttaş, yönetsel eylem ya da işlemle doğrudan ilgili olan yurttaş, parlamento üyeleri ve son olarak da ombudsmanın kendi inisiyatifıyla başlayabilmektedir (Heede, 2000:86 – 87).

“Ne” sorusuyla, ombudsman mekanizması harekete geçirildikten sonra neyin denetleneceği ifade edilmektedir. Denetlemenin konusu ise çeşitli boyutlarda karşımıza çıkmaktadır. Denetim kapsamına kamu yönetiminin yanında yargı organları ve yasama kararları da alınacak mıdır? Yargı ve yasama organlarının ombudsman denetiminin kapsamına alınması, ombudsman düşüncesine aykırı görünmekte ve kuvvetler ayrılığı ilkesine karşıtlık oluşturmaktadır. Ancak ombudsman denetiminin bağlayıcı kararlar içermemesi bu kurumların da belirli ölçüde denetim kapsamına alınmasına engel olmadığını göstermektedir. Bunun dışında neyin denetleneceği konusunda aklımıza farklı özelliklerde kamu kuruluşları gelmektedir. Ombudsman denetimi bu bağlamda merkezi yönetim, yerel yönetimler ve özerk kuruluşları kapsayabilir. Bunların hepsi üzerinde denetim yapılabileceği gibi biri ya da ikisi üzerinde de ombudsman yetkili bulunabilir. Denetlenecek yönetim düzeyi belirlendikten sonra da bu düzeylerde neyin denetleneceği sorusu akla gelmektedir. Bu bağlamda ombudsman denetiminin kapsamının tekil yönetsel işlemler, genel kural niteliğindeki yönetsel işlemler ve bireysel kararlardan hangisi ya da hangilerini içereceği belirlenmelidir (Heede, 2000:88 – 89).

“Nasıl” sorusu ise, ombudsman incelemesinin ne şekilde yürütüleceği ve ne biçimde sonuçlandırılacağını ifade etmektedir. Buradaki en önemli nokta ombudsmanın inceleme başlatıp başlatmamaya karar vermesi ve inceleme sonunda ilgili yönetsel işlemi eleştirip eleştirmemesidir. Nasıl sorusuyla ilgili olarak dikkate alınması gereken üç konu vardır. İlk olarak yapılacak denetimin türü dikkate alınacaktır. Bu durumda hukuka uygunluk denetimi ve hukuka uygunluk dışı denetim yolları olmak üzere iki farklı denetim yapılabilir. Hukuka uygunluk denetiminde ombudsman, kamu yönetiminin tabi olduğu yasal kuralları referans alarak inceleme yapmakta ve kararını açıklamaktadır. Ancak günümüzde kamu kurumlarının yasal koşulları yerine getirmeleri yeterli görülmemekte, çok farklı standartların da dikkate alınması gerekmektedir. Kamu kurumları, yasallık dışında etkinlik, yurttaş beklentilerini gerçekleştirme, hizmet sunumunda adil olma gibi ölçütler açısından da denetlenmelidir. İkinci konu, görevini yerine getirmesinde ombudsmanın inceleme yapma, belge isteme vb. ne gibi yetkilere sahip olacağıdır. Üçüncü konu ise ombudsmanın nasıl kararlar alacağıdır. Tavsiye verme, arabuluculuk yapma, tazminat önerme, vb. konuları içermektedir. Nasıl sorusu, kararların bağlayıcılığı ve nasıl etkiler göstereceğiyle ilgilidir. Ombudsmanlar bağlayıcı karar almasa da kimileri mahkemelere başvurabilmektedir. Bu bağlamda bazı ombudsmanlar yasal

olarak etki gösteren kararlar verebilirken bazıları siyasal olarak etki gösteren kararlar vermektedir (Heede, 2000:91 – 92).

Heede, “kim”, “ne” ve “nasıl” sorularına verilebilecek muhtemel cevaplar çerçevesinde beş farklı ombudsman modelinden bahsetmektedir. Bu modeller öncelikle “denetim” ve “telafi” mekanizmaları olarak birbirinden ayrılmakta ve bu ayırım modellerin arasındaki temel farkı oluşturmaktadır. Ombudsman kavramı söz konusu olduğunda, denetim ve telafi kavramlarının farklı ele alınması gerekmektedir. Ombudsman denetimi herhangi bağlayıcı bir karar sunmadığı için, sağladığı denetim ve telafi de klasik anlamlarından farklı olmaktadır. Çalışmasında Heede bu bağlamda denetimi, amaçlara uyumu sağlayacak eylemi gerçekleştirmeyen, bilgilendirmeyi sağlayan, “yurttaş yönelimli hesap verebilirlik denetimi” olarak ifade etmektedir. Telafi, sebep olunan zararın sonuçlarını ortadan kaldırmak biçiminde genel olarak tanımlanmaktadır. Ombudsman denetimi söz konusu olduğunda bu iki kavram da zorlama gücünden yoksun olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu bağlamda farkları, denetimde denetleyen makamın bir bütün olarak tüm yurttaşların çıkarını sağlamak için siyaseti etkilemesi, telafide ise denetimcinin bir bireyin itirazına çözüm araması biçiminde karşımıza çıkmaktadır. Denetim, kural ve yönetim arasındaki alanda faaliyet gösterirken; telafi, yönetim ve yurttaş arasındaki alanda faaliyet göstermektedir. Bu açıdan ombudsman modelleri oluşturulurken denetim ve telafi özellikleri birbirinden ayrılarak temelde iki farklılaştırmaya gidilebilir (Heede, 2000:93-96).

Heede bu bağlamda denetim ve telafi unsurlarını birbirinden ayırmakla işe başlamaktadır. Ombudsmanın kendi inisiyatifiyle faaliyete geçmesi, genel bir uygulamaya yönelik olacağı için denetim unsurudur. Telafi ombudsmanı, klasik başvuru mekanizmalarının yetersiz olduğu ve yurttaşların kamu yönetimi konusundaki şikayetleriyle ilgili ilave uygulamaların yürürlüğe girmesi gerektiğinde gündeme gelmektedir. Yurttaşların mağdur olmaları durumunda avukatları olarak işlev görmektedir. İncelemelerini arabuluculuk, kararların değiştirilmesi yönünde tavsiye verme gibi eylemlerle tamamlamaktadır. Bu bağlamda telafi ombudsmanının kararları siyasal olarak uygulanabilir değildir. Hükmi olarak uygulanabilir kararlardır. Denetim ombudsmanları ise farklı çalışmakta, temel olarak esasların kamu kurumlarınca ele alınış biçimleriyle ilgilenmektedirler. Denetim ombudsmanı, genel uygulamaları denetleyerek gelişmelerine katkı sağlamaktadır. Bu nedenlerle denetim ombudsmanları kendi inisiyatifleriyle inceleme başlatmaktadırlar. Kararları siyasal olarak uygulanabilir. Ancak bu iki ombudsman arasındaki fark uygulamada net bir ayırım biçiminde karşımıza çıkmamaktadır (Heede, 2000:98).

Tablo 1.8. Heede'nin Denetim ve Telafi Yönelimli Ombudsman Modelleri

	Telafi Yönelimli Ombudsman	Denetim Yönelimli Ombudsman
Ombudsmana Erişim	Bireysel başvuru.	Ombudsman inisiyatifi.
Ombudsman Denetimi	Hükmi.	Siyasal.
Yetki (Örgütsel Bakış Açısı)	Hukukun uygulanması ve yönetsel otorite.	Bütün kamu otoriteleri.
Yetki (İşlevsel Bakış Açısı)	Bireysel kararlar ve yönetsel eylemler.	Genel uygulamalar.
Denetim	Yasal & yasallık dışı ölçütler.	Yasal & yasallık dışı ölçütler.
Çıktı	Arabuluculuk, düzeltme konusunda öneri verme. Hukuki olarak uygulanabilir.	Önleme konusunda öneri verme. Siyasal olarak uygulanabilir.

Kaynak: Katja Heede, *European Ombudsman: Redness and Control at Union Level*, Kluwer Law International, Hague - The Netherlands, 2000, s.99.

Heede denetim ve telafi yönelimli ombudsman ayrımı temelinde Avrupa Birliği ülkelerindeki ombudsmanları sınıflandırmaktadır. Bu bağlamda iki telafi, üç denetim modelinden bahsetmektedir. Telafi modelleri, yargı dışı ombudsman (extra – judicial ombudsman) ve yargı alternatif modeli (discount alternative); denetim modelleri, bağımsız kuruluş ombudsmanı (quango ombudsman), yurttaş ombudsmanı (citizens's ombudsman) ve parlamento ombudsmanı (parliamentary ombudsman) olarak belirtilmiştir.

Bu ombudsman modellerinin, bir ombudsman tasarısının sadece tek bir amacı hedef aldığı varsayan teorik modeller olduğu gözden uzak tutulmamalıdır. Uygulamada bir ombudsman tasarısı gündeme geldiğinde genellikle en iyi sistemlerin bir araya getirilmeye çalışıldığı görülmektedir. Başka bir ifadeyle, temel amacın belirlenmesinden sonra, tasarıyı etkin bir biçimde hayata geçirmek için kuruma mümkün olduğu kadar ikincil amaç ve güçler de yüklenmektedir. Bazı ombudsman kurumları bu modeller açısından ele alınabilir ancak bu modellerin belirli ombudsman kurumlarının temel özelliklerini dikkate alan uygulamalar olduğu unutulmamalıdır (Heede, 2000:102). Uygulamada dikkate alınan baskın özelliklerin dışında ombudsman kurumları diğer özellikleri de barındırmaktadır.

Tablo 1.9. Heede'nin Teorik Ombudsman Modelleri

	Yargı Dışı Ombudsman	Yargı Alternatifi Ombudsman	Bağımsız (Özerk) Kuruluşlar Ombudsmanı	Yurttaş Ombudsmanı	Parlamento Ombudsmanı
1) Erişim	İlgili bireyler başvurabilir.	İlgili bireyler başvurabilir.	İlgili bireyler başvurabilir ve kendi inisiyatifini kullanabilir.	Bütün yurttaşlar başvurabilir ve kendi inisiyatifini kullanabilir.	Sadece parlamento inceleme başlatabilir.
2) Yapısal Açıdan Yetki Alanı	Yasaların uygulanması ve yönetsel güç.	Yasaların uygulanması ve yönetsel güç.	Parlamento denetimi dışında kalan kamu kuruluşları.	Kamu gücüyle oluşturulan bütün kuruluş ve kadrolar.	Parlamentoya karşı hesap verme sorumluluğu olan yürütme organları.
3) İşlevsel Açıdan Yetki Alanı	Bireysel işlem ve eylemler.	Yönetsel kararlar.	Genel eylemler.	Bütün eylemler.	Bireysel ve genel siyasa kararları.
4) Denetim Ölçütleri	Hukuka uygunluk dışı denetim.	Hukuka uygunluk denetimi.	Hukuka uygunluk ve hukuka uygunluk dışı denetim.	Temel hakların denetimi.	Hukuka uygunluk dışı denetim.
5) Soruşturma Güçleri	İlgili kamu kurumundan belge isteme.	İlgili kamu kurumundan belge isteme.	Belge isteme ve bina denetimi.	Belge isteme ve bina denetimi.	Yok, (bakanlardan bilgi isteyebilir).
6) Kararlar	Arabuluculuk, düzeltme tavsiyesi.	Arabuluculuk, düzeltme tavsiyesi.	Önleme için tavsiye verme, adli kovuşturma.	Önleme için tavsiye verme, adli kovuşturma.	Önleme için tavsiye verme, hakkaniyet.
7) Uygulama Güçleri	Yok.	Yargı kararları.	Yargı kararları.	Bazen anayasal yargı, bazen siyasal destek.	Siyasal destek.

Kaynak: Katja Heede, *European Ombudsman: Redness and Control at Union Level*, Kluwer Law International, Hague - The Netherlands, 2000, s.103.

Yukarıdaki modeller, bir ombudsman kurumu oluşturulmadan önce iki konuda tercih yapılması gerektiğini göstermektedir. Birincisi, bu kurumun kötü yönetimle ilgili bir başvuru mekanizması olarak mı yapılandırılacağı, ikincisi de bu kurum ve diğer denetim mekanizmaları arasındaki ilişkinin nasıl şekillendirileceğidir (Heede, 2000:100).

Modern refah devletinde yurttaş – devlet ilişkisinde öyle durumlarla karşılaşmaktadır ki bunlar ne idari yargının yetki alanına girmekte ne de bu konularda haklar adli mahkemelerde aranabilmektedir. Bu durumlara örnek olarak gereksiz yere kaba davranan kamu görevlileri, yasal olarak kurallara uygun ancak adaletsiz yönetsel işlemler gösterilebilir. Kamu otoritelerinin bireylerin hayatlarında büyüyen etkisi karşısında arabuluculuk gibi ilave

uyuşmazlık çözüm mekanizmalarının varlığı gerekmektedir. Yargı dışı ombudsman modeli, yargı konusu yapılamayacak kurallara uyulmasını sağlamakta, çalışmalarıyla iyi yönetsel davranışın yasal olmayan zorlayıcı ilkelerini hayata geçirmektedir. Bu bir başvuru ombudsmanı olduğu için, şikayetçinin ilgili işlem ya da eylemden doğrudan etkilenen kişi olması gerekmektedir. Hukuka uygunluk denetimi dışında denetim uygulamakta, yetkileri kamu görevlilerinin bireysel eylemlerini içermektedir. Hollanda Ombudsmanı bir dereceye kadar bu çeşit ombudsman özelliği göstermektedir. Yönetim hukuku ve hukuksal olarak incelenemeyen yönetsel davranış arasındaki boşluğu kapatmak amacıyla oluşturulmuştur, sadece yönetsel mahkemelere sunulamayan konularda yetkilidir (Heede, 2000:104).

Bu modelde ombudsman, idari yargı makamlarının yetki alanında kalan konularla ilgilenmemektedir. Bu çerçevede ombudsmanın yerine getireceği rol daha belirgin görünmektedir. Yetki çakışmaları engellenmekte, yönetsel alanın tamamının denetim altına alınması sağlanmaktadır.

Yargı alternatifi ombudsman modelindeki kurumlar, yönetsel kararlarla ilgili olarak mahkemelere erişim düzeyini aşağı çekmek için kurulmuşlardır. Yönetsel işlemde etkilenen bireyler belirli bir zaman zarfında başvuru yapabilmektedir. Ombudsman, kararları bağlayıcı olmayan, bir ön – yargı makamı biçiminde çalışmakta, yönetsel kararları doğrudan değiştirememekte ancak denetimi sonrası değişimi tetiklemektedir. Yargı kuruluşlarına benzeyen, hukuka uygunluk denetimi yapmaktadır. Danimarka Ombudsmanı bu modelin bir örneğidir. Günümüzdeki Danimarka Ombudsmanı Hansen de kurumunu yargı benzeri bir organ olarak tanımlamaktadır. Ombudsman, kararlarına uymayan kamu kuruluşlarıyla ilgili olarak yargıya başvuramamakta ancak mağdurlar için adli yardım sağlanmasını talep ederek dolaylı olarak etki göstermektedir. Yine de Danimarka Ombudsmanının telafi modeline tam uyum gösterdiği söylenemez. Başvuru yapanların söz konusu yönetsel işlemle doğrudan ilgili olması gerekmekte ancak uygulamada bu kural Ombudsmanın inisiyatifine bırakılmaktadır. İkinci olarak, Danimarka Ombudsmanı kendi inisiyatifiyle inceleme başlatmaya yetkilidir. Bu doğrudan bir kontrol yetkisidir ancak Ombudsman bunu şikayetleri önlemek amacıyla kullanmaktadır (Heede, 2000:106).

Bağımsız kuruluşlar ombudsmanı modelinin amacı, siyasal hesap verebilirliğin uygulanabilir olmadığı durumlarda da bütün kamu kurumlarının hesap verebilir olmasının sağlanmasıdır. Kurumun yetkisi klasik denetim mekanizmalarının geçerli olmadığı, özerk, bağımsız kurumları kapsamaktadır. Sınırlı yetkisiyle bu ombudsman modeli, belirli bir kamu hizmeti alanında yetkili tekil görevli ombudsmanları hatırlatmaktadır. Bu modelde ombudsmanın normal inceleme güçleri bulunmaktadır ancak kararlarının adli ve siyasal açıdan uygulanma gücü bulunmamaktadır. İsveç Ombudsman Kurumu bu modele

yaklaşmaktadır. İsveç'te ombudsmanlar kamu görevlilerini denetlemektedir. İsveç'te kamu görevlileri Parlamento'ya karşı sorumlu olmadıkları gibi bakanlara karşı da sorumlulukları bulunmamaktadır (Heede, 2000:107-108). İsveç Ombudsman Kurumu, siyasal olarak denetlenemeyen kamu görevlilerinin kamusal hesap verebilirliğini sağlama görevini yerine getirmektedir.

Yurttaş ombudsmanı modelinin amacı, sadece yürütmeyi değil, bir bütün olarak devleti, yurttaşlarının genel güvensizliğine karşı korumak, kamu otoritesinin meşruluğunu sağlamaktır. Demokratik devlet, yurttaşlık ve temel hakların korunması kavramlarına derinden bağlıdır. Ombudsmanın asıl görevi yurttaşların temel haklarının korunmasıdır. Bu modelde yurttaşlar, her konuda her zaman başvuruda bulunabilirler. Yabancılar başvuramamaktadır. Genel olarak devlet otoritesi yetki kapsamında olduğundan, yargı organları ve parlamento da ombudsmanca denetlenebilir. Ombudsman yetkisi işlevsel olarak genel uygulamaların yanında tekil uygulamaları da kapsamaktadır. Denetimin sonucu, kamu görevlisinin kovuşturulması, genel uygulamaların düzeltilmesi konusunda öneriler sunulması biçiminde olabilmektedir. Bu tip ombudsmanlar yeni demokrasilerinin ilk uygulamaları olarak Portekiz ve İspanya'da kurulmuşlardır. Ombudsman tasarılarının temel amacı bireysel hak ve temel özgürlüklerin kamu gücüyle kurulmuş bütün kurumların tecavüzüne karşı korunması olmuştur (Heede, 2000:108 - 109).

Bütün Avrupa Ombudsmanları bir şekilde parlamentoları ile ilişkilidir. Burada ele alınan parlamento ombudsmanı kavramı ise, klasik ombudsman kavramıyla eş anlamlı kullanılandan farklıdır. Bu modelin ayırıcı özelliği, parlamento ile kurumsallaşmış işlevsel ilişkisidir. Buna göre, ombudsmanın temel görevi parlamento'ya yardımcı olmaktır. İşlevsel açıdan sınırlı bir özerkliğe sahiptir ve parlamento denetiminin bir türünü oluşturmaktadır. Ombudsmanın kendi inisiyatifiyle ve başvuruyla inceleme yapma yetkisi yoktur. İncelemeler, parlamentonun isteğiyle başlar. Ombudsmana doğrudan başvurulamaz. Bu bir anlamda ombudsman düşüncesine aykırılık teşkil etmektedir. Bu modelin diğer özellikleri ise, yetki alanının parlamento denetiminin alanıyla yani yürütmeye sınırlı olması, yetki alanını yargıya götürülemeyen konuların oluşturması ve hukuka uygunluk dışı denetim de yapabilmesidir. Ombudsmanın açık soruşturma yetkilerine ihtiyacı yoktur. Parlamento denetiminin bir parçasını oluşturmaktadır ve bakanlardan bilgi isteme yetkisine sahiptir. Uygulamaya koyma gücüne de ihtiyacı yoktur, sadece parlamento'ya rapor sunmaktadır. Britanya'daki Parlamento Komiseri buna örnek olarak verilebilir. Tabii tam anlamıyla uygunluk göstermemektedir (Heede, 2000:110 - 111).

Görüldüğü gibi ombudsmanların görevlerini belirleyen temel kurallar bulunmakta ve bazı ombudsmanların birer başvuru mekanizması olma özellikleri ön plandayken bazılarının ise

denetim işlevleri daha önemlidir. Bu nedenle bir ombudsman kurumu oluşturulmadan önce hangi işlevin, denetimin mi yoksa başvurunun mu daha baskın olacağına karar verilmeli ve ombudsmanın diğer denetim ve başvuru mekanizmalarıyla nasıl bir ilişki içinde bulunacağı belirlenmelidir (Heede, 2000:112).

Burada sınıflandırılan kamu yönetimi alanında faaliyet gösteren ombudsmanlar, belirli özellikleri ön plana çıkan uygulama örnekleri temelinde geliştirilmiştir. Üzerinde durulan esas konu ise, ombudsman faaliyetlerinin bazı yönelimler çerçevesinde belirginlik kazanmasıdır. Faaliyet gösterdiği sistemdeki genel denetim yapısına ve bunun ihtiyaçlarına göre ombudsman kurumlarının yönelimi belirlenmektedir.

İKİNCİ BÖLÜM

2. TÜRKİYE’DE KAMU YÖNETİMİ REFORMU, DENETİM REFORMU VE BİREYLERİN HAK ARAMA ÖZGÜRLÜĞÜ

Bu bölümde kamu yönetimi alanında reform ve reformun kaynaklarına değinilecektir. Ülkemizde reform uygulamalarına geçilmeden önce, dünya genelinde kamu yönetimi düşüncesinde ortaya çıkan değişim, neoliberal politikalar çerçevesinde ele alınacaktır.

Ülkemizde 2000’li yıllarda kapsamlı bir biçimde ortaya çıkan ve devlet yapısında köklü değişiklikleri içeren dönüşüm, hukuk, kamu yönetimi, maliye, devlet – birey ilişkileri gibi alanlarda var olan yapı ve uygulamaların düzenlenmesi, bazılarının ortadan kaldırılması, yenilerinin oluşturulması sürecini ortaya koymuştur. Bir ombudsman kurumu oluşturulması düşüncesi de bu doğrultuda reform hareketlerinin önemli bir unsurudur. Ombudsman denetimi, kamu yönetimi ve hukuk reformu ile ortaya konan yeni yapının önemli bir parçası olarak belirmektedir. Ayrıca bireyin hak arama özgürlüğü konusunda yargı dışında sunulan başvuru mekanizmaları içinde de bir yer edinecektir. Bu bağlamda ülkemiz için ombudsman kurumu incelenirken, reform hareketlerinin kökleri ve yöneliminin de ele alınması gerekmektedir.

Bu bölümde dünyada ve ülkemizde kamu yönetimi reformu ele alınırken, küresel kuruluşlar ve Avrupa Birliğinin reform konusunda ülkemiz üzerindeki etkilerine değinilecektir. Türkiye’de devlet reformu sürecinde yönetim ve hukuk yapısındaki değişim ile birlikte kamu denetiminde reformun genel görünümü irdelenecektir. Aynı kapsamda reform uygulamalarıyla hız kazanan bireyin hak arama özgürlüğünün artırılması ve kamu yönetiminde etik uygulamaları da ele alınacaktır.

2.1. Kamu Yönetimi Reformunun Küresel Dinamikleri

Ülkemizde kamu yönetiminde ve bu doğrultuda denetim sisteminde reform hareketlerinin önemli dış kaynakları bulunmaktadır. Ombudsman kurumunun gündeme gelmesinde de bu etkilerin payı büyüktür. Değişen yönetim anlayışı, getirdiği ilkeler bağlamında birey – devlet ilişkilerinde yeni kavramlar öne sürmekte, bunların hayata geçirilmesi için de çeşitli kurumsal yapıları desteklemektedir.

Bu alt bölümde kamu yönetimi reform hareketlerinin küresel ölçekteki dinamikleri ele alınacaktır. Neoliberal düşüncenin kamu yönetimi alanına yansımaları, Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımı ve yönetim kavramları irdelenecektir. Bunların yanında AB'nin kamu yönetimi alanındaki beklentileri ele alınacaktır.

2.1.1. Neoliberal Düşünce ve Kamu Yönetimi Reformu

Dünya genelinde kamu yönetimiyle ilgili değişim hareketlerinin üç aşamada ortaya çıktığı görülmektedir. İlk dönem, 1980'lere kadar olup, yönetsel reformlar bağlamında şekillenmiştir. Bu kapsamda daha çok gündelik uygulama sorunlarını çözmeye yönelik yönetim süreçleriyle ilgili teknik değişikliklere gidilmeye çalışılmıştır. 1980'li yıllarda hakim olan aşamada ise değişiklikler kamu kurumlarıyla sınırlı kalan çabaların ötesinde, devletin rolünün yeniden tanımlandığı ve işlevlerinin sınırlandırıldığı bir çerçevede ortaya çıkmış, özel sektör yönetim teknikleri, kamu yönetimi alanında kullanılmaya başlanmıştır. Günümüzü de içine alan üçüncü aşama ise, kamu yönetimini toplumun geneli ile birlikte düşünme anlayışının yerleştiği bir dönem olmuştur. Bu dönemde özel sektör, sivil toplum, devlet etkileşimine yoğunlaşmıştır (Yılmaz, 2007:223).

Kamu yönetimi alanında dünya genelinde devlete biçilen rolün değişmesi bağlamında ortaya çıkan reform hareketlerinin gelişmesinde ise neoliberal düşüncenin temel bir etkisi bulunmaktadır. 1970'li yıllarda ortaya çıkan ekonomik bunalım ve sosyal devleti sorgulayan neoliberal hareketin etkisiyle, devletin rolü tartışılmaya başlanmış, sınırlı bir devletin yanında ekonomik, etkin ve etkili kamu hizmet sunumu sağlayabilecek yeni yönetsel yapılar oluşturma arayışına girilmiştir.

Önceki dönemde devlet, kalkınmanın temel gücü olarak algılanırken, neoliberal dönemde sorunun kaynağı olarak görülmeye başlanmıştır. Bu bağlamda devletin nasıl küçültüleceği ve düzenleyici işleviyle sınırlandırılacağı sorusunun cevabı olarak, ulus üstü örgütlerce çeşitli kavramlar ileri sürülmüştür (Kayıkçı, 2007:167–168). Değişim, “küreselleşme”, “özelleştirme” ve “yerelleşme” süreçlerinde kendini göstermiştir. Bu süreçlerin savunucusu olarak da özerklik, katılımcılık, şeffaflık gibi hemen herkesçe kabul görebilecek kavramlar ön plana çıkartılmıştır. İktidarın tabana yayılmasını, devlet örgütlenmesinin tamamında işleyişin katılımcılık esasına göre yapılmasını, yetkilerin doğrudan ve kolayca denetlenebilecek biçimde kullanılmasını sağlayacak bürokratik örgütlenme hemen her kesimde kabul görebilir niteliktedir. Ancak sol hareketlerin de talepleri arasında olagelmiş bu hedefler, neoliberal devlet yapılanmalarında Dünya Bankası kaynaklı olarak kullanılmaya başlanmıştır (Güler, 2005:13).

Neoliberalizm devletin, özellikle gelişmiş sanayi toplumlarında, sosyal devlet niteliği almış olduğu, dolayısıyla ekonomik ve sosyal yaşamda ağırlıklı yer edindiği bir dönemde ortaya çıkmıştır. Bu açıdan temelinde yatan düşünceler doğrultusunda, devletin almış olduğu bu niteliklere karşı gelen bir yönelim belirlemiştir. Neoliberal düşünürlere göre devletin faaliyet alanlarını daraltmak ve özel girişime öncelik vermek gerekmektedir (Işıklı, 1997:77-78). Bu bağlamda devletin rolü 1980 ve 1990'lı yıllarda tartışma konusu olmuştur. Keynesyen düşüncede tanımlanan ve Weberyen bürokrasi anlayışıyla desteklenen ekonomik ve sosyal alt sistemlerin artık işlevsel olmadığı düşüncesi özellikle Anglo – Amerikan ülkelerde yaygınlaşmıştır. Bu tartışmalarda refahçılık, kolektivizm ve çoğulculuğun artık fayda sağlamadığı dile getirilmiştir (Johnston/Callender, 2000:586). Kamu yönetimi alanında işletme yönetimi tekniklerinin benimsenmesi hareketleri, liberal dönemde ve refah devleti döneminde, bütçe sürecini belirleyen hukuki rasyonelliğin sınırları çerçevesinde kalmışken, neoliberal dönemdeyse bütçe süreci ve kamu yönetimi yapılanması piyasa ilkeleri çerçevesinde yeniden inşa edilmeye başlanmıştır (Akbulut, 2007:73-74).

Neoliberal düşüncenin etkileri uygulamada kamu yönetimi reformlarıyla ortaya çıkmıştır. Bu bağlamda süreç içinde “birinci kuşak yapısal reformlar” ve “ikinci kuşak yapısal reformlar” biçiminde devletin yeniden yapılandırılması çalışmaları gündeme gelmiştir. “Birinci kuşak yapısal reformlar” yoluyla “minimal devlet modeli” hedeflenmiş, daha sonra “ikinci kuşak yapısal reformlar” aracılığıyla “düzenleyici devlet modeli”ne geçiş sağlanması amaçlanmıştır (Kalfa/Ataay, 2008:235-237).

2.1.2. Neoliberalizm ve Yeni Kamu İşletmeciliği

Neoliberalizmin birinci kuşak reformları doğrultusunda ulus devletlerin yeniden yapılandırılması süreci, kamu işletmeciliği aracılığıyla kamu yönetimi alanına yansımıştır. “Minimal devlet” anlayışı bu şekilde kamu yönetiminde kendini göstermiştir (Kalfa/Ataay, 2008:230-231). Kamu yönetiminin geleneksel kuram ve uygulamalarının neoliberal düşüncenin hedefi haline gelişi, öncelikle krizden ilk etkilenen İngiltere, Yeni Zelanda, Avustralya gibi ülkelerden başlayarak, reform programları biçiminde dünya geneline yayılmıştır. Geleneksel kamu yönetimi anlayışından işletme yönetimi temelinde bir anlayışa doğru yönelim ortaya çıkmış, bu doğrultuda devletin rolünün yeniden tanımlanması biçiminde ele alınabilecek bir değişim başlamıştır. Yeni Kamu İşletmeciliği, ülkelerin kamu yönetimlerini yapısal, örgütsel, beşeri açıdan dönüştürerek küresel rekabete ve bağlanmaya hazırlayan bir model olarak ortaya çıkmıştır (Güzelsarı, 2004:4). Kamu yönetimi reform sürecinde ülkelerin siyasal, kültürel ve yönetsel farklılıklarına bağlı olarak değişik yönetim

biçimlerine geçiş hedeflenmişse de yeniden yapılanmadaki temel standartlar ve genel eğilimler aynı biçimde ortaya çıkmıştır. Anglo – Sakson ülkelerinde daha erken başlayan reform hareketleri, performans yönetimine geçiş doğrultusunda şekillenmiş, Kıta Avrupası ülkelerinde ise performans odaklı karma bir yönetim doğrultusunda reformlar gerçekleştirilmiştir (Bilgin, 2006:30).

Yeni Kamu İşletmeciliği'nin temel yaklaşımları; kamu yönetiminin faaliyet alanı ve kamu hizmetlerinin yeniden tanımlanması, kamu hizmetlerinin alternatif yöntemlerle sunulması; kamu yönetim yapısı ve anlayışında değişikliklerin yapılması; siyaset-yönetim ilişkilerinin yanında kamusal sorumluluk ve denetim anlayışının yeniden düzenlenmesi; kamu yönetimi ile özel sektör yönetimi işbirliğinin sağlanması olarak uygulanmaya başlanmıştır (Özer, 2005:21). Kamu kesiminin küçültülmesi, geri kalan kısmının da daha az kaynakla etkin bir biçimde yönetilmesi görüşü, hükümetleri görece olarak daha küçük olan kamu yönetimine uygun yeni sistemler aramaya yöneltmiştir. Bürokratik bir sistem yerine daha az bürokratik, maliyet bilinçli, piyasa yönelimli, müşteri odaklı bir sistem giderek daha ideal bir hale gelmiştir (Ömürgönülşen, 2003:4). Devletin ekonomiden el çekmesi, sosyal işlevlerini bırakması, geleneksel görevlerini yerine getirirken de “etkinlik ve verimlilik” anlayışının egemen kılınması için kamu yönetiminin özel sektör işletmelerine benzetilmesi hedeflenmiştir. Yaşanan değişim sadece kamu yönetiminin yapı ve işleyişiyle ilgili bir yeniden yapılanmayla sınırlı kalmamıştır. Devletin işlevleri sorgulanmaya başlanarak kamu yönetiminin örgütlenmesi ve kamu hizmetine ilişkin temel değer ve anlayışların köklü bir biçimde değiştirilmesi talebi ortaya çıkmıştır (Emre, 2003:166).

Önceleri reformlarla kendini gösteren değişim hareketlerinin daha sonraları çeşitli kuramsal temellere oturtulduğu görülmektedir. 1970'li yılların sonları ve 1980'li yılların başlarında ortaya çıkan “Kamu İşletmeciliği (Public Management)” Yaklaşımı, kamu yönetiminde işletme yönetimi değer, yapı ve tekniklerinin egemen olması anlayışını savunmuştur. James Perry ve Kenneth Kraemer'in 1983 yılında yayınladıkları “Public Management: Public and Private Perspectives” başlıklı derleme kitap¹, bu dönemdeki tartışmaların önemli boyutlarını ifade etmektedir. Bu kitapta, yeni bir “Kamu İşletmeciliği” akımının doğuşu ifade edilmektedir. Kamu İşletmeciliği Yaklaşımı'nı kuramsal düzeyde meşrulaştırma çabalarında ortaya çıkan sorunlar, 1980'li yılların sonlarında bu okulu entelektüel bir krize sokmuştur. Okulun kendini yeniden tanımlamasıyla da “Yeni Kamu İşletmeciliği (New Public Management)” okulu ortaya çıkmıştır (Üstüner, 2000:16–20). Bu akım uygulamada reform çalışmalarıyla gündemdeki yerini daha önceden almışsa da “Yeni

¹ James L. Perry and Kenneth L. Kraemer. Public Management: Public and Private Perspectives. Palo Alto, CA: Mayfield, 1983.

Kamu İşletmeciliği” deyimini ilk defa İngiliz akademisyen Christopher Hood’un “A Public Management for All Seasons” başlıklı makalesinde kullanılmıştır² (Christensen / Laegreid, 2002:268). Bu yaklaşımlara önemli bir katkı da Osborne ve Gaebler 1992 yılında yayınlanan “Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector” isimli kitapları ve daha sonra yapılan çalışmalar doğrultusunda “Reinventing Government” akımının doğmasıyla gelmiştir.

Osborne ve Gaebler’a göre, kamu örgütlerinin on temel ilke çerçevesinde yapılması gerekmektedir. Bu ilkeler; katalizör yönetim, vatandaşlarca sahip olunan yönetim, rekabetçi yönetim, amaçlara dönük yönetim, sonuçlara yönlenmiş yönetim, müşteri odaklı yönetim, girişimci yönetim, sezgici yönetim, merkezkaç yönetim, piyasa yönelimli yönetim ilkeleridir (Osborne \ Gaebler, 1993).

Kamu yönetiminin bir işletme gibi algılandığı bu anlayışta, yurttaş – devlet ilişkilerinin de yeniden ele alındığı görülmektedir. Yurttaş kavramı yerine müşteri kavramı ön plana çıkartılmıştır. Yurttaşların sahip olduğu müşteri odaklı yönetim anlayışı, devlet – birey ilişkilerinde klasik yöntemlerin ötesinde değişik uygulama ve kurumlara verilen önemi arttırmıştır.

2.1.3. Yönetişim

1980 ve 90’lı yıllarda işletmecilik yaklaşımı yoluyla özel sektör yönetim tekniklerinin kamu yönetimine uyarlanması konusunda dünya genelinde önemli ilerlemeler kaydedilmiştir. Ancak neoliberal programlarda tıkanmaların ortaya çıkmasıyla birlikte işletmecilik uygulamalarının meşruiyetini sağlayan yaklaşımlar eleştirilere maruz kalmıştır (Güzelsarı, 2004:13-14). Bu eleştiriler, neoliberal politikaların ve işletmecilik uygulamalarının siyasal, toplumsal ve ekonomik kurumlar arasındaki ilişkileri dikkate almamaları bağlamında yöneltilmiştir. Neoliberal politikalar ve kamu işletmeciliği yaklaşımının sorgulanmaya başlanmasıyla birlikte Dünya Bankası, IMF ve OECD gibi uluslararası kuruluşlar bünyesinde yeni arayışlar gündeme gelmiştir. Bu doğrultuda kamu işletmeciliği yaklaşımının “devlete karşı piyasa” anlayışının eksikliğine vurgu yapılarak, “devletle birlikte piyasa ve sivil toplum” formülü ortaya atılmıştır. Bu şekilde üç aktör arasındaki etkileşim ön plana çıkarılarak, kamu – özel sektör arasındaki sınırlar yeniden tanımlanmaya başlanmıştır (Kalfa/Ataay, 2008:230-231).

² Christopher Hood, A Public Management For All Seasons, Public Administration, Vol.69, 3 – 19, 1991.

Yönetişim, IMF, Dünya Bankası, Dünya Ticaret Örgütü, OECD, Birleşmiş Milletler, ve Avrupa Birliği kurumlarının her birinin önem verdiği ve geliştirilmesine katkı sağladığı bir kavramdır. Bu kuruluşların toplantı ve raporlarında sıklıkla gündeme gelmektedir. Ancak kavramın ortaya çıkışı ve meşruluk kazanmasında Dünya Bankası en önemli rolü oynamıştır. Yönetişim kavramı günümüzdeki içeriğiyle ilk defa 1989 yılında Dünya Bankasınca hazırlanan, “Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth” başlıklı raporda kullanılmıştır. Bu raporda iyi yönetişimin unsurları hesap verebilirlik, saydamlık, etkin yönetim, sivil toplumun etkin katılımı, uyumlu politikalar üretme, hukuka uygunluk ve bağımsız yargı sisteminin varlığı olarak sayılmıştır (World Bank, 1989).

Yönetişimin ilk gündeme getirilişinden sonra Dünya Bankası'nın 1992 tarihli “Governance and Development” başlıklı raporunda kavramla ilgili daha geniş açıklamalara yer verilmiştir. Bu Raporda, ülkelerin güçlü bir kalkınma yönetimine sahip olabilmesi için güçlü hukuksal-kurumsal yapılara sahip olmalarının zorunlu olduğu vurgulanmıştır. Öngörülebilir hukuksal-kurumsal çerçevenin bulunmaması, keyfilik-yolsuzluk, hantal bürokrasi, karar alma süreçlerinin şeffaf olmaması gibi sorunların varlığı durumu “kötü yönetişim” olarak adlandırılmıştır. “İyi yönetişim” içinse öngörülebilir bir hukuksal-kurumsal çerçevenin oluşturulması, hesap verebilirlik, şeffaflık, hızlı ve adil bir hukuk sistemi, insan haklarına saygı, kamu hizmetlerinin etkinliği gibi ilkeler sıralanmıştır. Hesap verebilirlik ve şeffaflık ilkelerine özellikle vurgu yapılmıştır. Denetimin sağlanması konusunda da devletin işlevlerinin kamuya, hizmete ihtiyaç duyanların kendilerine ya da piyasaya devredilmesi gibi uygulamalar önerilmektedir. Dünya Bankasınca yönetişim konusunda ortaya konan bu ilkeler, 1997 tarihli “The State in a Changing World” başlıklı raporda daha da geliştirilmiştir. Raporda, sürdürülebilir kalkınmanın sağlanması için devletin kapasite ve etkinliğinin artırılması gerektiği, bunun için de hukuksal çerçevenin güçlendirilmesi, yolsuzluk ve keyfiliğin ortadan kaldırılması, hesap verebilirliğin sağlanması, hizmet sunumunda rekabetin gerçekleştirilmesi, yerelleşme ve yerel yönetimlere yetki devri, iş dünyası ve sivil toplum katılımının sağlanması önerilmektedir (Kalfa/Ataay, 2008:233).

Dünya Bankasınca ortaya konan yönetişim kavramının anlamı OECD tarafından aynı şekilde benimsenmiştir. OECD, iyi yönetişim teriminde altı ilkeyi öne çıkarmaktadır. Bunlar hesap verebilirlik, saydamlık, etkinlik ve verimlilik, toplumsal duyarlılık, uzak görüşlülük, hukuksallık ilkeleridir. BM de yönetişim terimine kurumsal katkı sunmuştur. Dünya Bankası ve OECD ile aynı anlamı yüklemekle birlikte, BM yönetişimi kavramını küresel yönetişim olarak örgütlemekte ve geliştirmektedir (Güler, 2005:145-148).

Yönetişim modelinin devlet, piyasa ve sivil toplum biçiminde dayandığı aktörlerden hareketle yöneten – yönetilen ilişkisinin temel aldığı toplumsal özneler ortaya çıkmaktadır.

Bu üç toplumsal aktör temelindeki yönetim anlayışı, sınıfsal çelişkilere ve örgütlenmelere gönderme yapan yönetim anlayışından farklıdır. Yönetişim yaklaşımı, devlet – toplum – piyasa ayrımını ortadan kaldırma ve birlikte yönetme önerisini sunmaktadır. Bu bağlamda “ortaklık” ve “işbirliği” terimleri önemlidir. Yönetişim yaklaşımıyla devlet – toplum karşıtlığının ortadan kaldırılabilmesi iddia edilmektedir. Yönetişimin kurucu üç unsuruna dayalı modelin kalkınmayı sürdürmeyi, insani gelişmeyi ve toplumsal özerkliği sağlamayı amaçladığı ileri sürülmektedir. Yönetişim yaklaşımının temel önermeleri, ekonominin kural ve kurumlarıyla siyasetten arındırılması, kamu yönetiminin piyasa kurallarına göre düzenlenmesi, devletler arası ilişkilerde bağımsızlığın yerini karşılıklı bağımlılığa bırakması, yerleşme ve küreselleşmenin eş hareketler olarak algılanması, kalkınma ve yönetim arasında pozitif ve doğrusal ilişkinin varlığıdır (Bayramoğlu, 2005:113-115).

Yönetişim kavramının en belirgin özelliği, merkezi devlet yönetiminin kamu politikalarını uygulamadaki rolüne yapılan vurgudur. Klasik devlet yönetimi sisteminin kurumsal-anayasal yapısına bir itiraz ortaya çıkmaktadır. Bu bağlamda geleneksel yaklaşımın yönetimin karmaşık işleyiş sürecini reddettiği ileri sürülmektedir. Süreçteki bu karmaşıklık ise çok aktörlülükle giderilebilecektir (Coşkun, 2003:47). Yönetişimle birlikte devlet ve toplum arasındaki mesafenin giderilmesi amacıyla bir mekanizma kurulmaktadır. İktidarın sadece bürokrasi tarafından kullanılmasının reddedildiği bu mekanizmada, bu üç unsur arasında ağırlıkları açısından bir fark yoktur. Bu üç unsur birbirleriyle eşit haklara sahip yani ortaktır (Güler, 2005:38-39). Bu ilişki çerçevesinde egemen bir otorite bulunmamaktadır. Ortaklar büyük ölçüde özerk ve devlete karşı sorumlu olmayan bir konumda, bürokrasinin hiyerarşik yapılanmasına bir alternatif sunmaktadırlar (Tortop vd., 2007:554).

Farklı disiplinlerin yaklaşımları, yönetim kavramının türlerini ifade etmektedir. Yönetişim kavramı, kalkınma alanında “iyi yönetim” olarak adlandırılmaktadır. Kamu yönetimi alanında, devlet unsurunun düzenlenmesi ve devlet aygıtlarının işleyiş ve örgütlenme mantığının geliştirilmesine odaklanan “kamu yönetimi” kavramı kullanılmaktadır. Sivil toplum unsuruna daha çok vurgu yapan yönetim yaklaşımı “öz yönetim” olarak adlandırılmaktadır. Özel sektörü merkeze alan yaklaşım “şirket yönetimi”dir. Başka bir yönetim yaklaşımı da “şebeke-ağlar” biçimindeki işbirliği ve kendiliğinden örgütlenmeye vurgu yapan yaklaşımdır (Bayramoğlu, 2005:116).

Yönetişim ve YKİ, çeşitli açılardan benzeşmektedir. Rekabete verilen önem, girdilerden çok çıktılarla ilgilenme, kürek çekmeyen – dümen tutan yönetim anlayışı gibi özellikleri, yönetim ve YKİ'nin birçok açıdan benzeştiğini göstermektedir. Bununla birlikte aralarında, iki modelin birbirinden ayrılmasını gerektiren, temel farklar da bulunmaktadır. İki modelin

benzer yönleri, yönetsel reformların uygulanma süreçlerinde ortaya çıkmakta, farklılıkları ise teorik düzeyde belirginleşmektedir (Peters/Pierre, 1998:229-231).

Yeni Kamu İşletmeciliği'nin temel önermelerinin iyi yönetimle yinlendiği görülmektedir. Kamu yönetiminde etkinliğin sağlanması, rekabetin ve piyasaların desteklenmesi, özelleştirme, kamu personeli sayısının azaltılması, kamu yönetiminde reform, bütçenin kontrol edilmesi, yerleşme, devlet dışındaki aktörlerin daha fazla kullanılması bunlar arasında sayılabilir. Ancak bunlardan farklı olarak hesap verebilirlik, meşruiyetin sağlanması, yönetimde saydamlık ve katılım gibi kavramlara yönetim içinde yer verilmiştir (Güzelsarı, 2004:17-19). YKİ, devletin içyapısı ve işleyişinin piyasa kurallarına uygun olarak yeniden örgütlenmesi için gerekli kavramsal çerçeveyi geliştirmiş, yönetişimin üç unsurundan biri olan devlet böylelikle bu yeni iktidar anlayışına uygun hale getirilmiştir (Güler, 2005:141).

Yönetişim, demokratik yönetimin temel bir unsuru olarak kabul görmektedir. Çeşitli kesimlerin katılımı, yönetişimde öne çıkan bir başlıktır. Bununla birlikte YKİ'de kamu yönetiminin özgüllüğü reddedilmekte, piyasayla rekabete girilerek kamu yönetiminin sorunlarının çözülebileceği iddia edilmektedir. İkinci farklılık, yönetişimin esas olarak süreçle ilgili olması, YKİ'nin ise çıktılarla ilgilenmesidir. Üçüncü farklılık, YKİ örgüt içi bir programken, yönetişimin örgütler arası bir yaklaşım olmasıdır. Yönetişim siyasal bir teoridir. YKİ ise bir örgüt teorisisdir. Dördüncü olarak, yönetişimin kamu kaynaklarının belirli bir siyasal kontrol altında bir araya getirilmesi olduğu söylenebilir. YKİ ise kamu yönetiminin dönüşümüyle ilgilidir. Son olarak, YKİ'nin ayırıcı idealleri bulunmakta, özel sektör – kamu yönetimi ayırımını pekiştirmektedir. Yönetişim uygulamaları kamu hizmet sunumunda kültürel değişimlere ihtiyaç duymazken, YKİ ise bu değişimler üzerine inşa edilmiştir.(Peters/Pierre, 1998:231-233).

2.1.4. Avrupa Birliği ve Kamu Yönetimi Reformu

Türkiye'de devlet reformu düşüncesi, AB uyum çalışmaları kapsamında somuta indirgenmektedir. Her ne kadar reformun AB dışında Dünya Bankası, IMF gibi kaynakları olsa da uygulamada bu kuruluşlarca istenen yeniliklerin paralel bir biçimde yapıldığı görülmektedir. Ancak üyelik bağlamında hazırlanan ulusal programlar ve AB ilerleme raporları, reformun içeriği ve gelişme düzeyini ayrıntılı bir biçimde sunmakta, bu şekilde AB uyum süreci ve kamu yönetimi reformu arasında net bir bağlantı ortaya çıkmaktadır.

Avrupa Birliğinin oluşumuna etki eden siyasal proje, neoliberal yönelimler taşımaktadır. Genişleme ve derinleşme süreci temelde üç noktaya odaklanmıştır. Birincisi, para, mal ve

işgücünün serbest dolaşımıdır. İkincisi, yerleşmenin teşvik edilmesiyle yönetim mekanizmasının her yönetim düzeyine yaygınlaştırılmasıdır. Üçüncü noktaysa reformlar için gerekli altyapının sağlanmasıdır (Bayramoğlu, 2005:76).

Avrupa Birliği tarafından kamu yönetimiyle ilgili yapılan düzenlemelere bakıldığında net bir durumla karşılaşmamaktadır. Bunun nedeni, Birliğin başlangıçta ekonomik birliklik düşüncesiyle temellenmesi, siyasal ve sosyal boyutların sonradan gündeme gelmesidir. Kamu yönetimiyle ilgili herhangi bir AB antlaşması bulunmamaktadır ve üye devletler kendi yönetsel yapılarını organize etme konusunda serbesttirler. Başlangıçta kamu yönetimi alanı her devletin kendi iç meselesi olarak değerlendirilmiş olsa da Birliğe zamanla daha çok devletin üye olması sonucunda kamu yönetimiyle ilgili çeşitli ilke ve düzenlemeler gündeme gelmiştir (Balcı, 2007:320).

Avrupa Birliği uyum sürecinde kamu yönetimiyle ilgili olarak iki önemli kavram ön plana çıkmaktadır. Bunlar, “Avrupa Yönetim Alanı” ve “yönetim kapasite” kavramlarıdır. Avrupa Yönetim Alanı, kamu yönetimi alanında yeni düzenlemeler aracılığıyla üye devletler arasında benzeşmenin sağlanması süreci olarak ifade edilebilir. Yönetim kapasite ise, üye devlet kamu yönetimlerinin yapı ve işleyiş açısından uyumu konusunda bir çerçeve sunan, aynı zamanda hukukun üstünlüğü, katılımcılık, açıklık ve şeffaflık, hesap verilebilirlik, verimlilik ve etkinlik gibi ilkeleri temel alan bir kavramdır.

Üyelik sürecinde önemli bir başlığı oluşturan yönetim kapasitenin nasıl geliştirileceği konusu, yine kamu yönetimiyle ilgili genel kabuller olmadığı için, net bir biçimde ortaya konmamıştır. Ancak Birliğin ilkelerini yönetim yapılarına hızlı bir biçimde dahil edebilecek, bunları etkin bir biçimde uygulayabilecek ve denetleyebilecek oluşumlar sağlanması konusunda üye devletlerin sorumlulukları bulunmaktadır. Yönetim kapasitenin belirli bir düzeye getirilmiş olması üye devletlerden istenmektedir. Ancak AB'nin kamu yönetimiyle ilgili düzenlemeleri genel bir model yerine ilke ve politika yönlendirmeleri sunduğu için, AB'de yönetim farklılıklarının bir norm olarak kabul edildiği söylenebilmektedir. AB metinlerinde ilk defa 1993 Kopenhag Zirvesi sonuç bildirgesinde yönetim kapasitenin geliştirilmesi konusundan bahsedilmiştir (Fournier,1998:120-121). Yönetim kapasite, 1995 Madrid Zirvesinde tam üyelik için bir kriter olarak benimsenmiştir. Ancak üye devletlerin bu kapasiteyi nasıl geliştirecekleri konusu burada da belirginlik kazanmamıştır (Şener, 2009:185).

Birliğe tam üyelik yolunda sunulan yönetim kapasitenin geliştirilmesi hedefi, yönetim reform adı altında aday ülkelerce gerçekleştirilmeye çalışılmaktadır. Üyelik sürecinde müktesebata uyum, aday ülkedeki yönetim reform süreci ile aynı anlama gelmektedir. Üzerinde uzlaşmış tek bir kamu yönetimi modeli bulunmayan AB'de, uyumun

neoliberalizmle sağlanmaya çalışılması ise siyasal bir tercih olarak nitelendirilebilir. Ancak çeşitli model arayışları vardır. Model arayışları üç temel üzerinde şekillenmektedir. Bunlar, yönetim ilkeleri, SIGMA esasları ve ortak değerlendirme çerçevesidir. Genişleme sürecinde bunlardan en etkili olanı SIGMA esaslarıdır. Yönetim ilkeleri bunlar arasında en güncelidir. Ortak değerlendirme çerçevesi ise diğerlerine oranla daha az ön plana çıkmaktadır. Bu bağlamda AB uyum sürecinde yönetim ilkeleri ve SIGMA esaslarının etkili olduğu söylenebilir (Şener, 2008:121-123).

SIGMA esaslarında yönetsel ilkeler, güvenilirlik ve öngörülebilirlik, açıklık ve şeffaflık, hesap verebilirlik, verimlilik ve etkililik olarak belirtilmiştir (SIGMA, 1999:8-14).

SIGMA tanımına göre Avrupa Yönetişel Alanı ise, müktesebatın birlik genelinde eşit ve uyum içinde hayata geçirilmesi için Avrupa genelinde kabul gören yönetsel adalet, ortak kamu yönetimi değer ve ilkelerinin üye devletlerce kabul görmesi anlamına gelmektedir. Aday ülkelerden kamu yönetimlerinin güvenilirlik düzeyini Avrupa Yönetişel Alanı seviyesine getirmeleri ve ortak ilke, usul ve yönetsel düzenlemelerle ilgili kabul edilebilir bir seviyede olmaları beklenmektedir. Aday ülkelerin uymaları gereken asgari kamu yönetimi kalite ve güvenilebilirlik düzeyi bulunmaktadır (SIGMA, 1999:14-15).

SIGMA esaslarında belirtilen yönetsel ilkeler, Avrupa Komisyonunun “European Governance: A White Paper” başlıklı raporuyla, Avrupa yönetişimi ilkeleri olarak geliştirilmiştir. Buna göre yönetişimin ilkeleri, açıklık, katılım, hesap verebilirlik, etkililik ve tutarlılık biçiminde belirtilmiştir (CEC, 2001:10).

Görüldüğü gibi tek bir kamu yönetimi modeline sahip olmayan AB’de, üye ülke kamu yönetimlerinin çeşitli ilkeler doğrultusunda işler halde olması istenmektedir. Bu çerçevede Avrupa Yönetişel Alanı ve yönetsel kapasite kavramlarının yanında SIGMA esasları ve Avrupa Yönetişimi İlkeleri, üye ve aday devletlerin kamu yönetimi yapılarında değişimin temel yönelimleri olarak belirginlik kazanmıştır. Bu bağlamda açıklık, şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerinin AB uyum sürecinde de büyük öneme sahip olduğu görülmektedir. Bu ilkelerin hayata geçirilmesini sağlayacak uygulama ve kurumlar AB tarafından da desteklenmektedir.

Avrupa yönetim ilkeleri bağlamında, yönetsel usul mevzuatında kuralların belirtilmiş olması, kamu hizmetlerinden eşit faydalanmanın sağlanması, kararların meşruiyeti, işlemlerin zamanında yerine getirilmesi, sesini duyurma hakkı, temyiz ve ombudsman benzeri kuruluşlara başvuru hakkı gibi konuların, üye ülkelerinin yurttaş ilişkileri alanında kamu yönetimlerinin genel kilit unsurları arasında yer aldığı görülmektedir. Bu bağlamda birliğe katılım konusu güncellik kazandıkça kamu yönetiminin denetimi ve başvuru mekanizmalarının önemi de artmaktadır. Birlik hukuku, üye devletler genelinde

uygulamaların ve ilkelerin denklğine vurgu yapmaktadır. Bu bağlamda Birlik genelinde benzer yönetim ve denetim uygulamaları yapılmasına önem verilmektedir. Böylelikle iç denetim, ombudsman ve arabuluculuk işlevleri, yönetsel uyuşmazlıkların çözümü konuları reformlarda yer almaktadır. Yönetsel kararların esas yönünden denetlenmesi yanında yerindelik denetimlerinin yapılması konusu da gündeme taşınmaktadır (Fournier,1998:127-133).

Üye devletlerde kamu hizmetlerinin yargısal denetimi de gelişme göstermektedir. Ülkelerin yargısal gelenekleri doğrultusunda bu denetim idari yargı ya da adli yargı kurumlarınca yapılabilmektedir. AB hukukunun ulusal yönetim hukukları üzerinde etkisi genişlemekte ve kamu hizmet sunumunda hukuk devleti ilkesinin yerleşmesine katkı sağlamaktadır. Kamu hizmetlerinin ceza hukuku ve kişisel sorumluluk çerçevesinde denetlenmesi konusunda da gelişmeler olmaktadır. Kamu yönetiminin yargı dışı bir denetim yolu olarak da çoğu üye devlette ombudsman kurumları oluşturulmuştur. Ombudsman denetimi özellikle yerindelik denetimi alanındaki boşluğu doldurmakta, hukukun çiğnenmediği ve yargı denetiminin cevap veremediği kötü yönetim uygulamalarında etkili olmaktadır (Ziller, 1998:142-143).

2.1.5. Yönetişim İlkeleri

Yukarıdaki bölümlerde ifade edilen yönetim ilkeleri, kamu yönetimi reformunun yeni kurumsal yapılanmalar ve yönetsel uygulamalar çerçevesinde somuta indirgenmesiyle hayata geçirilmektedir. Yönetişim ilkeleri bu bağlamda konumuz açısından önem taşımaktadır. Ombudsman kurumları oluşturulması girişimleri, yönetim kapsamında önem kazanan ilkelerin gerçekleştirilmesi amacıyla gündeme gelmektedir. Ombudsman kurumlarının özellikleri ve yönetim ilkeleriyle gerçekleştirilmeye çalışılan idealler arasında paralellik bulunmaktadır. Bu nedenle yukarıda değinilen yönetim ilkeleri bu başlıkta açıklanmaya çalışılacaktır.

Dünya Bankası'na çeşitli raporlarda yönetim kavramının ilkelerine yer verilmiştir. Bu bağlamda iyi yönetişimin ilkeleri olarak hesap verebilirlik; şeffaflık; etkin yönetim; katılım; uyumluluk; öngörülebilirlik; hukuka uygunluk; bağımsız, hızlı ve adil bir hukuk sistemi; insan haklarına saygı; yolsuzluk ve keyfiliğin ortadan kaldırılması; rekabetin gerçekleştirilmesi; yerelleşme ilkelerine değinilmektedir. Hesap verebilirlik ve şeffaflık ilkelerine özellikle vurgu yapılmıştır. OECD ise bu bağlamda hesap verebilirlik, şeffaflık, etkinlik ve verimlilik, toplumsal duyarlılık, uzak görüşlülük, hukuksallık ilkelerini ön plana çıkarmaktadır.

Avrupa Birliği de bazı ilkelere vurgu yapmaktadır. Güvenilirlik ve öngörülebilirlik, açıklık ve şeffaflık, hesap verebilirlik, verimlilik ve etkililik konuları, SIGMA esaslarında yönetsel ilkeler olarak belirtilmiştir. Avrupa Komisyonu da açıklık, katılım, hesap verebilirlik, etkililik ve tutarlılık ilkelerini, Avrupa yönetişimi ilkeleri olarak ifade etmektedir.

SIGMA esaslarında yönetim ilkeleri tanımlanmaktadır. Buna göre, güvenilirlik ve öngörülebilirlik ilkesi altında, hukuk devleti, yasal yetki, orantılılık, zamanlılık, yönetsel bütünlük ilkelerinin önemi belirtilmiştir. Açıklık, yönetimin dışarıdan denetiminin mümkün olması, şeffaflık ise yakından incelendiğinde denetim amacıyla görülebilir olmak şeklinde belirtilmiştir. Açıklık ve şeffaflık, hukuk devleti, hukuk önünde eşitlik ve hesap verebilirlik için gerekli araçlardır. Hesap verebilirlik, genel olarak bir kişi ya da kurumun faaliyetlerini başka kurum ya da kişilere açıklayabilir olması biçiminde tanımlanmıştır. Kamu kuruluşları faaliyetlerini diğer yönetsel, yasal ve yargısal kuruluşlara açıklayabilmelidir (SIGMA, 1999:11-14).

Hesap verebilirlik kavramı bu şekilde basitçe ifade edilebilse de aslında daha karmaşık ve esnek bir kavramdır. Yukarıda değinilen tanım dışında, “performansın açıklanabilmesi”, “sorumlulukların nasıl yerine getirildiğinin ortaya konması ve ispat edilebilmesi” olarak da ifade edilebilmektedir. Başka bir otoriteye karşı yapılma, cevap ve düzeltme isteme karşılığında yaptırımları kabul etme, üst bir otoritenin meşruiyetini kabul etme unsurlarını içermektedir (Balcı, 2003:116). Kamu gücünün kötüye kullanılmasını önlemek ve hedeflenen amaçlara en etkin biçimde ulaşabilmek için temel bir koşul olarak da gösterilmektedir (Demirbaş, 2006:79).

Hesap verebilirlik, İngilizce “accountability” kavramının karşılığı olarak kullanılmaktadır. Bu bağlamda hesap verme sorumluluğu olarak da ifade edilmektedir. Sözcüğün İngilizcede mali hesap anlamından geldiği görülmektedir. Bu bağlamda hesap verebilirlik kavramı, siyasal sorumluluk kavramından farklılaşmaktadır (Çelik, 2007:155).

Yönetişim yaklaşımının yönetsel boyutu, saydam ve denetime açık olmayı gerekli kılmaktadır. Bunu gerçekleştirmek için, siyasal ve yargısal mekanizmalar dışında, denetimin sürekli olarak yapılmasını sağlayacak bir yapıya ihtiyaç duyulmaktadır (Çukurçayır, 2003: 262). Kamu yönetiminin hesap verebilirliğini sağlamak için denetim yapmak gerekmektedir. Denetim kurum ve yapıları, kamu görevlilerinin faaliyetlerini izlemekte ve incelemektedirler. Denetimin amacı, kamu görevlilerinin verimli, etken, zamanında, düzenlemelerle belirtilmiş ilkelere bağlı olarak çalışmalarının sağlanmasıdır. Denetim mekanizmaları, mahkemeler, ombudsman, iç ve dış denetim, teftiş, standart belirleme kuruluşları, parlamento komiteleri, medya vb. gibi çeşitli biçimlerde olabilmektedir. Kamu yönetimi, diğer sosyal kurumlar içinde üzerinde en çok denetim türü etkili olan kurumdur. Kısaca bu denetim mekanizmaları,

hukuk devletinin etkin bir biçimde çalışması, şeffaflık, hesap verebilirlik, verimlilik ve etkenlik ilkelerinin kamu hizmetinde hayata geçirilmesi yolunda çalışmaktadır. Bu şekilde bireysel hakların ve kamu yararının korunması, karar verme süreçlerinde kalitenin artırılması, güvenilirliğin sağlanması, yasal güvenlik ve kamu yönetiminin meşruiyetinin gerçekleştirilmesi yolunda işlev görmektedirler (SIGMA, 1999:13).

Hesap verebilirlik, sorumlulukların nasıl yerine getirdiğinin ve performansın açıklanması, ortaya konulması, ispat edilmesi biçiminde de tanımlanabilir. Hesap verebilirlik ilkesi yoluyla bürokrasilerin vatandaşa daha fazla hesap verebilir kılınması sağlanarak demokrasinin geliştirilmesi amaçlanmaktadır (Balcı, 2005:28).

Yönetimde keyfiliğin ve yolsuzluğun önlenmesi ilkesi doğrultusunda kamu yönetiminde etik kayılar da gündeme gelmektedir. Yurttaşlar ve uluslararası aktörlere karşı güven ve iyi yönetim açığını kapatmak, yurttaşların daha kaliteli hizmet beklentisine cevap vermek, iyi yönetim gündemini tamamlamak, ulus üstü örgütlerin beklentilerini karşılamak, reformlar bağlamında kamu yönetiminde değişen değerler sisteminin gereklerini yerine getirmek gibi amaçlarla çeşitli ülkelerde yönetsel etik konusu da önem kazanmıştır (Demirci/Genç, 2008:44).

Yönetsel etik, kamu yönetimince ortaya konması gereken davranış kuralları, usuller ve şekil şartları gibi çeşitli yöntemlerle ortaya çıkmaktadır. Yönetsel etik, yönetimlerin eylem ve işlemlerinde önlenmesi gereken ve istenmeyen davranış biçimlerinin yanında teşvik edilen olumlu davranışları da içeren ilke ve standartlardan oluşmaktadır. Bu noktada kamu yararı, insan haklarına bağlılık, hukukun üstünlüğü, tarafsızlık, güvenilirlik, dürüstlük gibi önemli kurallara uyma konusunda toplumsal bilincin oluşturulması ve bu ilkelerin uygulamasının izlenmesi de önem taşımaktadır (Balcı, 2005:27-28).

Kamu yönetiminde etik kuralları, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde gündemde olan konulardandır. İyi yönetim konusunda artan talepler doğrultusunda gelişmiş ülkeler, kamu yönetiminde etik konusuna programlarında yer vermektedirler. AB, Avrupa Konseyi, OECD gibi bölgesel ve uluslararası kuruluşlar, çeşitli sözleşme, karar ve tavsiyeleri yoluyla, yolsuzlukla mücadele edilmesi konusunda gelişmekte olan ülkelere yasal – yönetsel çerçeveleri dayatmaktadırlar. AB 1990'ların ortalarından itibaren çıkardığı çeşitli belgeler aracılığıyla yolsuzluğa karşı mücadele başlatmıştır (Ömürgönülşen/Öktem, 2007:350).

Kamu görevlilerinin etik açıdan denetiminin sağlanması konusunda batı ülkelerinde, genel müfettişler görevlendirilmesi, kurum için etik kuralları ve kamu yönetimi üzerinde geçerli etik kodların hayata geçirilmesi uygulamaları yapılmaktadır (Öztürk, 2003:210). Ombudsman kurumları da bu uygulamalara ek olarak kamu yönetiminde etik kaygıların giderilmesinde de bir araç olarak karşımıza çıkmaktadır (Balcı, 2005:28).

2.2. 2000’li Yıllarda Türkiye’de Kamu Yönetimi Reformu

Ülkemizde altmış yıldır var olan kamu yönetimi reformu düşünce ve uygulamaları, 2000’li yıllarda çok farklı ve derin yönelimler kazanmıştır. Neoliberalizmin ikinci kuşak yapısal reformları, bu yıllarda ülkemizde köklü değişikliklere kaynaklık etmiştir. İktidar partisinin parlamento üstünlüğü de reform doğrultusunda yasal düzenlemelerin hızlı bir biçimde yapılması yoluyla değişime hız kazandırmıştır.

Bu alt bölümde, ülkemizde 2000’li yıllarda ortaya konan değişim ele alınarak, denetim sistemi ve ombudsman denetimi doğrultusunda yapılmaya çalışılan düzenlemelerin temelleri belirtmeye çalışılacaktır. Ülkemizde kamu yönetimi reformunun son on yıldaki genel niteliği ele alınacak, yasal düzenlemeler yoluyla ortaya konan uygulama incelenecektir. Kamu yönetimi reformu kapsamının dışında görünse de yönetimin denetimi konusuyla doğrudan ilişkili olması ve değişimin temelinde yatan felsefeyi anlatması nedeniyle yargı reformu konusu da bu başlık altında değerlendirilecektir.

2.2.1. Türkiye’de Kamu Yönetimi Reformunun Niteliği

Türkiye’de kamu yönetimi reformu sadece küresel etkiler bağlamında ortaya çıkmamıştır. Reform düşüncesi ve girişimleri, yarım yüzyılı aşkın bir zamandan beri hem akademik alanda hem de uygulamada gündemdeki yerini hiçbir zaman kaybetmemiştir. Bu çerçevede ülkemiz kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması gerekliliği üzerinde bir fikir birliği sürekli var olagelmıştır. Tartışmalar ise reformun içeriği konusunda belirginlik kazanmıştır.

Yönetim yapımızda reformu gerektiren nedenler ise oldukça geniş kapsamda ele alınabilir. Bu sorunlar kamu yönetiminin çok çeşitli alanlarında kendini göstermektedir. Bu konuda bütünü kapsayabilecek bir sınıflandırma yapmak oldukça zor olmakla birlikte, ülkemizde kamu yönetimi reformunu gerekli hale getiren etmenler üç başlıkta ele alınabilir. Bunlardan ilki örgütsel bozukluklar ve yapısal sorunlar; ikincisi personel sorunları; üçüncüsü ise yer, araç-gereç, yöntem ve bürokratik kültür sorunu olarak karşımıza çıkmaktadır (Yılmaz, 2007:218-220).

Merkeziyetçilik, örgütsel büyüme, yönetimde gizlilik ve dışa kapalılık, yönetimde yeniliklere açık olmama, tutuculuk, kuralcılık, sorumluluktan kaçınma, yönetimde siyasallaşma, kayırmacılık, yolsuzluk ve rüşvet, kamu yönetiminde sorun alanları olarak belirginlik kazanmaktadır (Acar/Sevinç, 2005:21-23). Bunlar içinde yönetsel etik konusundaki eksikliklerin ön planda olduğu görülmektedir. Uygulamada ortaya çıkan etik sorunların ise beş temel boyutu bulunmaktadır. Buna göre etik sorunlar; kamu görevlilerinin

kişisel değer yargıları, etik ilkeleri ve deneyimleri ile yasalar ya da toplumsal beklentiler arasında etik ikilemlerin sonucu “karmaşıklık”; “gizlilik” ve “resmi sır” temelinde örgütlenme; hiyerarşik örgütlenme doğrultusunda “örgütsel baskı”; kamu yararı kavramının belirsizliği; inisiyatif almada çekinceler boyutlarında ortaya çıkmaktadır (Demiral/Demiral, 2007:274).

Türk Kamu Yönetimi, yurttaşlarla ilişkiler konusunda da çeşitli eksikleri barındırmaktadır. Bu bağlamda temel hak ve özgürlüklere saygı konusunda yetersizlik görülmekte, katılımcılık, saydamlık, hesap verebilirlik, öngörülebilirlik gibi çağdaş yönetim özelliklerinden yoksun uygulamalar sıklıkla gündeme gelmektedir (Bilgin, 2006:31-32). Bu konudaki eksiklikler, özellikle denetim ve bireylerin hak arama özgürlüğü bağlamında yeni uygulama ve kurumları gerekli hale getirmektedir.

Değinen sorunlar bağlamında reform konusunda çalışmalar uzun zamandır devam etmekle birlikte, son on yılda yaşanan gelişmeleri tetikleyen nedenler daha farklıdır. Türkiye’de 1980 sonrası süregelen neoliberal reform sürecinde, 1999 yılında farklı ama önemli bir aşamaya geçilmiştir. Siyasal ve yönetsel yapıda derin değişimleri içeren bir süreç başlamıştır. Bu dönüşüm, yöneten sınıfın değişmesinden değil, yönetme biçimi ve iktidar tarzının değişmesinden kaynaklanmaktadır. Neoliberal politikalar etkisiyle geçen 1980 – 1999 dönemi, tasfiyeci bir özellik taşımaktadır. 1999 sonrası sürecin temel özelliği ise yeniden yapılanmadır. Ancak tasfiyecilik tamamlanmamış, bu yeniden yapılanmanın tamamlayıcısı olarak devam etmiştir. Yeniden yapılanma, yönetim modelinin uygulanmasıyla gerçekleştirilmiştir. (Bayramoğlu, 2005:279-284).

Türkiye’nin de aralarında yer aldığı azgelişmiş ülkelerde 1990’ların ortalarından itibaren “ikinci kuşak yapısal reformlar” adı altında bir dizi reform programları uygulamaya geçirilmiştir. Bu reformlar uluslararası finans kuruluşlarınca hazırlanarak dünya genelinde yaygınlaştırılmaya çalışılmaktadır. İkinci kuşak reformlarla oluşturulmaya çalışılan düzenleyici devlet modeli, “kamu yönetimi reformu” ya da “kamu reformu” adları altında uygulamaya taşınmaktadır. Bir önceki alt bölümde ifade edildiği gibi, neoliberalizmin meşruiyetini ve toplumsal desteğini arttırmak adına, hukuk devleti, insan hakları, katılım, sivil toplumun güçlendirilmesi, şeffaflık, hesap verebilirlik, yolsuzlukların önlenmesi, yerinden yönetim gibi demokratik idealler, bu düşünceye eklenmiştir (Ataay, 2008(a):39-43).

Ülkemizde 2000 yılı sonrası devlette dönüşüm hareketlerinin iki yönde hareket ettiği söylenebilir. Dönüşümün bir yönü yerelleşmedir. Reform hareketlerinin diğer yönünü ise iktidarın yoğunlaşması eğilimi oluşturmaktadır. Yerelleşme, daha çok iktidarın ölçeğine işaret etmekte, yoğunlaşma ise iktidar alanını göstermektedir. İktidarın yoğunlaşma eğiliminin somutlaşmış hali de bağımsız düzenleyici ve denetleyici üst kurumlar şeklinde ortaya

çıkılmaktadır. Bu kurumlar, ekonominin yönetiminde bürokrasi, siyasal iktidar ve parlamentodan bağımsız olarak özerk bir biçimde işlev görmektedirler (Bayramoğlu, 2005:239-240).

Avrupa Birliğine üyelik ile neoliberal kamu yönetimi reformu arasında zorunlu bir ilişki bulunmamaktadır. Ancak Türkiye açısından AB adaylık süreci ile neoliberal reformlar uyumlu bir biçimde ilerlemektedir. Türkiye’de neoliberal reformlar, AB isteklerinden kaynaklanmamakta, siyasal iktidarın bu yöndeki tercihleri doğrultusunda hayata geçirilmektedir. IMF politikaları, AB Kopenhag Kriterlerine uyum açısından temel araç olarak görülmektedir. Bu bağlamda Türkiye açısından IMF politikalarının yerine getirilmesi ve AB uyumu için yapılan yenilikler arasında bir uyum, paralellik bulunmaktadır. Bu paralellik, izlenen politikalar ve bunların yönetsel reforma yansımalarının neoliberal yorumla gerçekleşmesi sonucunu doğurmaktadır. Böylelikle AB, Türkiye’de neoliberalizmin uygulanmasına meşruiyet sağlamış olmaktadır (Şener, 2008:118-119).

Avrupa Birliğine uyum amacı ve neoliberal uygulamalar arasında bir koşutluk söz konusu olmasa da bu girişimler Avrupa Komisyonunun ilerleme raporlarında olumlu bir şekilde karşılanmaktadır. Bunun temel nedeni ise AB’ye uyum açısından “iyi yönetim” ilkeleriyle uyumlu olmak üzere istenen modelin tercih edilebilmesidir. Türkiye’nin seçtiği model, IMF-OECD-DB ekseninde neoliberalizmi ve YKİ’yi içermektedir (Şener, 2008:135). Yönetişim anlayışı ülkemizde stratejik planlama, çıktı denetimi, kamu sektörü birimlerinin ayrıştırılması, rekabet ve performans gibi YKİ ilkeleriyle birlikte uygulanmıştır. Ayrıca yönetsel reform süreci, özellikle 2001 yılından sonra AB katılım süreciyle örtüşmektedir. Bu bağlamda ülkemizde yönetsel reform ve AB katılım süreçlerinin aynı düzlemde algılandıkları söylenebilir (Şener, 2009:184). 2008 Katılım Ortaklığı Belgesi’nde Avrupa Komisyonunun kamu yönetimiyle ilgili olarak Türkiye’den beklentileri arasında; daha üst düzeyde verimlilik, mali sorumluluk ve şeffaflık sağlanması amacıyla kamu yönetimi ve personel politikalarındaki reformların izlenmesi; yerel yönetimlerin güçlendirilmesi amacıyla merkezi yönetimde reform yapılması, yetkilerin yerel yönetimlere devredilmesi ve yeterli maddi kaynağın sağlanması; tam anlamıyla işleyen bir ombudsman sistemini için gerekli düzenlemelerin yapılması; Sayıştay konusunda mevzuatın kabul edilip uygulanması yer almaktadır (E.C., 2008(b):3).

Türkiye’de yönetim modeli çerçevesinde devletin yeniden yapılandırılması sürecinin 1999 yılında IMF ile imzalanan İstikrar Programı ile başlamıştır. Bu Programda tarım; sosyal güvenlik; kamu mali yönetimi, vergi politikası ve idaresi alanlarında yapısal reform öngörülmüştür. Dünya Bankası da sektörel kredileriyle süreçte yerini almıştır. Yeniden yapılandırma, özelleştirmeden farklı olarak, kurumsallaşarak ilerlemektedir. Kamu

kuruluşları, piyasa örgütleri gibi yapılandırılmaktadır. Tasfiye edilen unsurların yerine yenileri getirilerek reform süreci yürütülmektedir. Yönetişim modeliyle birlikte yasalarla güvence altına alınan kurumsallaşmış bir dönüşüm süreci yaşanmaktadır (Bayramoğlu, 2005:291-293). AKP hükümeti tarafından hazırlanan ve uygulamaya geçirilen Acil Eylem Planı, bu sürecin niteliğinin ortaya konmasında belirleyicidir. IMF, Dünya Bankası, Dünya Ticaret Örgütü, OECD ve AB tarafından önerilen reformların hükümetçe somut iş programlarına dönüştürülmesiyle ortaya çıkan Acil Eylem Planı'yla, bütünsel bir yaklaşım ortaya konarak, reformların birbirinden kopukluğu giderilmiştir. Bütün reformların “düzenleyici devlet” projesi çerçevesinde oluşturulduğu sistematik bir reform sürecinin yürütülmesi sağlanmıştır. Acil Eylem Planı, “Ekonomik Dönüşüm Programı”, “Kamu Yönetimi Reformu”, “Sosyal Politikalar” ve “Demokratikleşme ve Hukuk Reformu” olmak üzere dört ana başlıkta toplanmıştır. Bu bağlamda hemen hemen tüm kamu kurumları reform kapsamına alınmıştır (Ataay, 2008(b):24-27).

Son on yılda reform uygulamalarının bütüncül bir biçimde ilerlediği görülmektedir. Reform en somut biçimde içeriğini ilk defa 2003 yılında gündeme gelen bir dizi yasa tasarısıyla göstermiştir. Uygulamada değişikliğe uğrayarak geçerlilik kazanmış olsalar da bu tasarıların içeriği hiçbir zaman gündemden düşmemiştir.

2.2.2. Türkiye’de Kamu Yönetimi, Demokratikleşme ve Hukuk Reformu Uygulaması

Ülkemizde kamu yönetimi ile demokratikleşme ve hukuk reformları sonucunda ortaya çıkan değişim konumuz açısından önemlidir. Bu çerçevede kamu yönetimi reformu ele alınırken, demokratikleşme adına hukuk alanında yapılan ilgili gördüğümüz reformlara da değinilecektir. Denetim reformu ayrı bir başlık altında ele alınacağı için, bu başlıkta kamu yönetimi, maliye ve hukuk alanlarında reform uygulamaları genel olarak değerlendirilecektir.

Ülkemizde kamu yönetimi alanındaki yapısal reformların, AKP’nin sahip olduğu parlamento çoğunluğu sayesinde, çok çeşitli yasal düzenlemeler yoluyla uygulamaya geçirildiği görülmektedir. Kamu yönetiminden yargıya pek çok alanda kapsamlı değişikliklerin planlandığı reform süreci, esas olarak yönetim reformundan öte bir devlet reformu niteliği kazanmıştır. Reformların uygulamaya dönük adımları, yeni yasal düzenlemeler şeklinde somuta indirgenmiştir. Bu bağlamda kamu yönetiminde genel ve temel düzenlemelerin yanında merkezi yönetim, yerel yönetimler, kamu personel yönetimi alanlarında çeşitli yasalar yoluyla yönetişimin ve yerinden yönetim ilkelerinin hayata geçirilmesi süreci ortaya çıkmıştır.

Önceleri kamu yönetimi alanında bir temel yasa yoluyla değişimin başlatılması hedeflenmiştir. Bu bağlamda reform uygulamalarının temel niteliklerinin 2003 yılında Başbakanlıkça yayınlanan rapor ve tasarılar da ortaya çıktığı görülmektedir. Bu şekilde yayınlanan, kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmalarına bir genel gerekçe olarak nitelendirilebileceğimiz, “Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim” isimli kitapta, kamu yönetimi alanında küresel dönüşümün ilkeleri olarak çok aktörlülük, sorunları ortaya çıkmadan önlemeye dönük olma, sonuç ve hedef odaklılık, vatandaş müşteri olarak algılama, katalizör yönetim gibi kavramlar sıralanmıştır. 21. Yüzyıl kamu yönetimi anlayışının nitelikleri arasında saydamlık, katılımcılık, hesap verebilirlik, etkililik ve verimlilik, öngörülebilirlik, esneklik ve süratlilik ilkelerine değinilmiştir. Bu yönetim anlayışının uygulamada, piyasa araçlarını kullanan, sivil toplum kuruluşlarına ve bireye geniş bir alan tanıyan, yerel yönetim yapılarını ön plana çıkaran, performansa ve kaliteye dayanan, yatay organizasyon yapılarını ve yetki devrini gerektiren, hesap veren, çalışanları güçlendiren ve yetkilendiren bir yönetim olduğuna vurgu yapılmıştır (Başbakanlık, 2003:27 – 31).

Aynı raporda ülkemiz kamu yönetiminde değişimi gerektiren nedenler arasında, yönetim düşüncesi ve yapısında yetersizleşme, aşırı büyüme ve merkezileşme, kamu mali yönetimi sorunları, kamu personel rejiminin sorunları, kamu denetim sisteminin etkisizleşmiş olması, israf ve yolsuzluk konularına değinilmiştir (Başbakanlık, 2003:81-105). Yeniden yapılanmanın temel ilkeleri olarak da ihtiyaçlara uygunluk, yönetişim, halk odaklılık, stratejik yönetime geçiş, performansa dayalı olma, denetimde etkililik, etik kurallar ve insana güven, hizmetlerin yürütülmesinde yerindelik sayılmıştır (Başbakanlık, 2003:127-135).

Reform çalışmalarına genel giriş niteliğinde algılanabilecek bu bilgiler, Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ile birlikte, ülkemizde kamu yönetimi reformunun temel çerçevesini belirleyen nitelikte, uygulamaya dönük somutluk kazanmıştır. Tasarı, 5227 sayılı “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun” adı altında Temmuz 2004’te kabul edilmişse de dönemin Cumhurbaşkanı’nca veto edilmiştir. Bu yasa daha sonra gündeme alınmayıp içeriğindeki değişimlerin tekil yasalar yoluyla gerçekleştirilmesi denemelerine girişilmiştir.

Veto edilen 5227 sayılı “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun”un genel gerekçesinde, 1990’lı yıllarda daha belirgin hale gelen yönetimde yeniden yapılanma ihtiyacının ihmal edilmiş olduğu ve ülkemizin bu alanda diğer ülkelerde yaşanan değişimin oldukça gerisinde kaldığı belirtilmiştir. Kamu yönetiminin kuruluş ve işleyişinin temel ilkeleri arasında, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde sürekli gelişim, katılımcılık, saydamlık, hesap verebilirlik, öngörülebilirlik, yerindelik, sonuca odaklılık sayılmıştır. Merkezi yönetimin görev ve yetkilerinin önemli bir kısmının yerel yönetimlere

bırakılması; kamu kuruluşlarında denetim yapısının iç ve dış denetim biçiminde yeniden düzenlenmek istenmesi; yöneticilerin görevlerini mevzuata, stratejik plan – program, performans ölçütleri ve hizmet kalite standartlarına uygun olarak yürütmekle sorumlu olduklarının belirtilmesi, Yasa’da ele alınan diğer konulardır.

Yasa’da yerleştirilmek istenen bu yönetsel ilkelere ek olarak, yeni düzenleme ve birimler için düzenleyici etki analizi yapılması, insan hak ve özgürlüklerine aykırı düzenleme ve uygulama yapılamaması, yetki ve sorumlulukların hizmetten yararlananlara en yakın birime verilmesi, kararların alınmasında ilgili meslek kuruluşları ve STK’ların katılımı, bilgi edinme hakkının kullanması için gerekli tedbirlerin alınması, kaynak kullanımında etkinlik ve verimlilik gibi ilkelere de yer verilmiştir. Sayılan ilkeler bağlamında Türk Kamu Yönetimi reformunda YKİ ve yönetim yaklaşımlarının izleri ortaya çıkmaktadır.

Yasa’yla, bakanlıkların teşkilat yapısında da değişikliklere gidilmek istenmiştir. Bu bağlamda dikkat çeken konu, teşkilat yapılarında teftiş kurullarına yer verilmemesidir. İçişleri, Maliye, Milli Eğitim, Sağlık, Çalışma ve Sosyal Güvenlik bakanlıklarında, kurum dışı işyeri, mükellef veya üçüncü kişiler ve yerel yönetimlerle ilgili olmak üzere, kuruluş yasaları yoluyla ana hizmet birimi şeklinde rehberlik ve denetim birimi oluşturulabileceği belirtilmiştir. Denetim konusuna ilerideki başlıklarda daha ayrıntılı değinilecektir.

Devlet reformunun önemli bir ayağını da mali yönetim alanı oluşturmaktadır. Bu bağlamda 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 2003 Yılı Aralık Ayında kabul edilmiştir. Bu düzenleme, diğer reform uygulamalarının da alt yapısını oluşturur niteliktedir. Yasa’yla kamu mali yönetiminin yapısı ve işleyişi, kamu bütçeleri, mali işlemlerin muhasebeleştirilmesi ve mali kontrol konuları düzenlenmiştir. Yasa’da kamu kaynaklarının kullanılmasının genel esasları olarak mali saydamlık, hesap verme sorumluluğu, stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme sıralanmıştır.

Yasa’ya göre iç kontrol, kamu kuruluşlarının mali işlemlerine ilişkin tüm gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerinin amaçlar ve mevzuata uygun bir şekilde yapılması için uygulanan mali yönetim, harcama öncesi kontrol ve harcama sonrası iç denetim faaliyetleri olarak ifade edilmiştir. İç denetim ise, kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız ve nesnel bir danışmanlık faaliyeti olarak tanımlanmıştır. Dış denetim Sayıştay tarafından yapılacaktır. Dış denetimle, genel yönetim kapsamındaki kamu kurum ve kuruluşlarının hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, mali işlemlerinin kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının TBMM’ye raporlanması amaçlanmaktadır.

Mali denetim alanında reform bağlamında Sayıştay Yasası'nın da değiştirilmesi gündemdedir. Bu bağlamda bir Sayıştay Kanun Teklifi 2005 yılında TBMM Başkanlığına ulaşmış ancak yasalaşamamıştır. Başka bir Sayıştay Kanun Teklifi 01.02.2010 tarihinde TBMM Başkanlığına sunulmuştur.

Kamu yönetimi reformunun ortaya çıktığı diğer bir önemli alan da yerel yönetimler olmuştur. Bu bağlamda belediye ve büyükşehir belediyeleri ile il özel yönetimleri yeniden düzenlenmiştir. Reform yasalarıyla birlikte yerel yönetimlere önemli ölçüde yetki aktarımı ortaya çıkmıştır.

Ülkemizde reform sürecinin önemli bir boyutunu da iktidarın yoğunlaşmasının somut örnekleri olarak, bağımsız düzenleyici ve denetleyici kurumların etki kazanması oluşturmaktadır. Bu kurumlar, önem arz eden sektörlerin düzenlenmesi ve denetimini yapmaktadırlar. Düzenleyici ve denetleyici kuruluşların bazıları kurum bazıları ise kurul olarak ifade edilmektedir. Her biri değişik yasalarla oluşturulmuşlardır. Bu yüzden örgütlenme ve işleyişleri açısından birbirlerinden farklılıkları bulunmaktadır. Bu kurumların tek bir kategoride ifade edilmesi ise, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda olmuştur. Uygulamadaki farklılıkları ortadan kaldırmak amacıyla bu kuruluşlarla ilgili genel ilkelerin düzenlenmesi amacıyla bir yasa tasarısı hazırlanmış ancak henüz yasalaşamamıştır. "Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Hakkında Kanun Tasarısı", 12.07.2004 tarihinde TBMM Başkanlığına ulaşmıştır. Tasarı'ya göre düzenleyici ve denetleyici kurumlar; Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu; Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu; Kamu İhale Kurumu; Radyo ve Televizyon Üst Kurulu; Rekabet Kurumu; Sermaye Piyasası Kurulu; Telekomünikasyon Kurumu; Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu ve Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu olarak sıralanmıştır. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda sayılanlar arasında ayrıca Şeker Kurumu da yer almaktadır.

Yasa Tasarısı'nda düzenleyici ve denetleyici kurumlarda denetimin, hukuka uygunluk denetimi, mali denetim ve performans denetimi biçiminde yapılacağı belirtilmiştir. Bu kuruluşlarda iç denetimin başkan, dış denetimin ise Sayıştay tarafından yapılacağı ifade edilmiştir. Bununla birlikte bu kurumların üzerinde varlığı oldukça zayıf olarak nitelenebilecek denetim sistemi işlememekte, kontrolsüz bir güç alanı ortaya çıkmaktadır (Bayramoğlu, 2005:279).

Ülkemizde devlette yeniden yapılanma kapsamında yargı reformu da önemli bir başlığı oluşturmaktadır. Yargı reformu konusu başka bir kapsamda ele alınabilecekse de bu alanda reform düşüncesinin iktidar, yönetim ve yönetimin denetimi bağlamında sonuçlar doğuracak özellikleri bulunmaktadır.

Adalet Bakanlığınca, Avrupa Komisyonuna sunulmak üzere bir Yargı Reformu Stratejisi hazırlanması süreci Ocak 2008’de başlamıştır. Adalet Bakanlığında konuyla ilgili oluşturulan komisyon, AB Genel Sekreterliği ile koordinasyon içinde çalışmıştır. Avrupa Komisyonunun da strateji belgesine katkısı olmuştur. Bu belgede yargı reformunun stratejik amaçları olarak yargının bağımsızlığının güçlendirilmesi, tarafsızlığının geliştirilmesi, verimlik ve etkinliğinin artırılması, yargıda mesleki yetkinliğin artırılması, yargıya güvenin artırılması, adalete erişimin kolaylaştırılması, uyuşmazlık önleyici tedbirler ve alternatif çözüm yollarının geliştirilmesi, ceza-infaz sisteminin yenilenmesi, ülke ihtiyaçları ve AB uyum sürecinin gereklerinin yerine getirilmesi sayılmıştır.

Yargı Reformu Stratejisi’nde belirtilen amaçlardan bazıları kamu yönetiminin işleyişini, denetimini, birey – devlet ilişkilerini etkileyecek niteliktedir. Bu bağlamdaki amaçlar burada ele alınacaktır.

Yargı Reformu Stratejisi’nde yargı bağımsızlığının güçlendirilmesi kapsamında özellikle Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu ve Anayasa Mahkemesiyle ilgili düzenlemelere ağırlık verildiği görülmektedir. Ayrıca askeri mahkemelere ilişkin reform düşüncesi oldukça kapsamlıdır. Hakimler Savcılar Birliğinin, örgütlenme özgürlüğü çerçevesinde kurulmasına değinilmektedir. Anayasa Mahkemesinin görev tanımının uluslararası belgeler doğrultusunda yeniden belirlenmesi ve yapılandırılması gereği belgede yer almıştır. HSYK ile ilgili olarak da yine uluslararası belgeler doğrultusunda objektiflik, tarafsızlık ve şeffaflık sağlamak açısından yeniden yapılandırılması, kararlarına itiraz edilebilmesinin sağlanması ve yargı yolunun açılması konularına değinilmiştir. Askeri mahkemelerde sadece hakim sınıfindan üyelere yer verilmesi, görev alanlarının yeniden değerlendirilmesi, Askeri Yüksek İdare Mahkemesinde yargılamanın iki dereceli hale getirilmesi doğrultusunda çalışmalar yapılmasına yer verilmiştir (Adalet Bakanlığı, 2009:6-10).

Yargının tarafsızlığının geliştirilmesi konusunda, yüksek mahkeme kararlarına erişimin kolaylaştırılması, HSYK’nın disiplinle ilgili kararlarının tamamının ulaşılabilir hale getirilmesi konuları dikkat çekici niteliktedir (Adalet Bakanlığı, 2009:11-13).

Uyuşmazlıkları önleyici nitelikte tedbirlerin etkin hale getirilmesi ve alternatif çözüm yolları geliştirilmesi başlığı altında, kamu denetçiliği kurumunun faaliyete geçirilmesi amacına değinilmektedir. Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nun iptal gerekçeleri ve Genel İdari Usul Kanunu Taslağı dikkate alınarak, hayata geçirilmesi için gerekli yasal ve anayasal düzenlemelerin yapılacağı belirtilmiştir (Adalet Bakanlığı, 2009:40).

Reform stratejisi bağlamında yapılması planlanan çok sayıda yasal düzenleme arasında, Yargıtay Kanunu’nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı, Türkiye Hakimler ve Savcılar Birliği Kanun Tasarısı, Devlet Sırrı Kanunu Tasarısı, İdari Yargılama Usulü

Kanunu'nda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun Tasarısı, Genel İdari Usul Kanunu Tasarısı konumuzla ilgili görünmektedir.

Demokratikleşme ve hukuk reformları adına önemli düzenlemelerin, 2010 Anayasa değişiklikleriyle büyük oranda uygulamaya geçirildiği görülmektedir. Bu kapsamdaki düzenlemelerin bazı bentlerindeki birkaç ifade Anayasa Mahkemesince iptal edilmiş, ancak genel içeriğiyle ilgili iptal başvurusu reddedilmiştir. Anayasa değişikliklerine genel olarak burada değinilmekle birlikte, Kamu Denetçiliği Kurumu oluşturulması yönündeki hükümler ilerdeki başlıklarda ele alınacaktır.

Yüksek Askeri Şura ve HSYK kararlarına karşı yargı denetiminin yolu açılmıştır. YAŞ'ın terfi ve kadrosuzluk nedeniyle emekliye ayırma işlemleri dışında, her türlü ilişik kesme kararı yargı denetimine tabi kılınmıştır. HSYK'nın meslekten çıkarma cezasına ilişkin kararlarına karşı da yargıya başvurabilme imkanı getirilmiştir.

Değişiklikler çerçevesinde ilgimizi çeken başka bir konu, Anayasa Mahkemesine bireysel başvuru hakkının tanınmasıdır. Yurttaşlara, Anayasa ve AİHS ile tanınan temel hak ve özgürlüklerden herhangi birinin kamu gücü tarafından ihlali iddiasıyla, olağan kanun yollarının tüketilmiş olması şartıyla, Anayasa Mahkemesine başvuru hakkı verilmektedir. Bireyin hak arama özgürlüğünün artırılması açısından olumlu olarak nitelendirilebilecek bu gelişme ise çeşitli hukukçular tarafından işlemsel kaygılarla eleştirilmektedir.

Bu konuya olumlu bakan görüşler, uygulamanın çok sayıda Avrupa ülkesinde görüldüğü ve AİHM'de ülkemiz aleyhine açılacak davalarda önemli oranda azalma sağlayacağı düşüncesini desteklemektedirler. Ancak uygulamadaki yapısı ve üye sayısı ile Anayasa Mahkemesinin bireysel başvurularla etkin bir biçimde ilgilenmesi konusu tartışmalı görünmektedir (Odyakmaz, 2008:194). Anayasa Mahkemesine bireysel başvuru konusunun, değişiklik paketi içinde yer alan Kamu Denetçiliği Kurumuna başvuru konusuyla birlikte değerlendirilmesi işlevsel olabilir. Bu bağlamda Anayasa Mahkemesine bireysel başvuruların etkin olmaması sorunu, Kamu Denetçisinin Anayasa Mahkemesine başvuru hakkına sahip olmasıyla aşılabilecektir.

Konumuz açısından ilgili bulduğumuz bu değişiklikler dışında, paketin büyük oranda Anayasa Mahkemesi, HSYK ve askeri yargı alanında önemli değişiklikler getirdiği görülmektedir. Özellikle Anayasa Mahkemesi ve HSYK'ya üye seçimi konusunda kapsamlı değişiklikler yapılmıştır. HSYK üyelerinin sayısı arttırılmakta ve seçim kanalları çeşitlendirilmektedir. Bu durum, Kurul üzerinde yürütmenin etkisinin arttırılmak istenmesi olarak değerlendirilmektedir. Değişiklik paketinin bu alandaki düzenlemeleri, yargı bağımsızlığının zedeleneceği yönünde eleştirilmiştir.

Ayrıca yönetsel yargının alanının daraltılmak istendiği yönünde bir endişe ortaya çıkmıştır. Anayasamızın 125. maddesine, yargı denetiminin sadece hukuka uygunluk denetimi ile sınırlı olduğu, hiçbir şekilde yerindelik denetimi şeklinde uygulanamayacağı hükmü eklenmiştir. Uygulamada yargı denetimi zaten hukuka uygunlukla sınırlı olmakla birlikte, getirilmek istenen bu düzenleme işlemsel etkileri dışında, yargı denetiminin daraltılmak istenmesi niyetini ortaya koyması yönünde bir anlam ifade etmektedir. 125. Maddede yapılan değişiklik, yönetsel yargıda kamu yararı; sosyal adalet ve eşitlik; sosyal devlet görevleri; çevre, doğal kaynaklar, kamusal mülkiyetin korunması ilkelerinin uygulanmasının engellenmek istenmesi biçiminde yorumlanmaktadır (Sönmez, 2010).

2.3. Türkiye’de Kamu Yönetiminin Denetiminde Reform ve Bireylerin Hak Arama Özgürlüğü

Ülkemizde kamu yönetimi ile demokratikleşme ve hukuk alanlarında ortaya çıkan reformlar, kamu yönetimi denetim yapılarında değişimin yanında, bireylerin hak arama özgürlüğünün artırılması konusunda yeni kurumsal yapıların oluşturulması biçiminde de kendini göstermiştir. Kamu yönetimi reformu bağlamında yönetimin denetimi konusunda yeni bir anlayış egemen kılınmış, demokratikleşme adına ise insan haklarının daha üst düzeyde korunmasıyla görevli kurumlar ve bilgi edinme hakkı gibi konular uygulamaya geçirilmiştir. Bu bağlamda ombudsman kurumu oluşturulması girişimleri hem kamu yönetiminin denetiminde yeni bir oluşum hem de yurttaşlara daha geniş koruma sağlayacak bir girişim olarak nitelendirilmelidir.

Bu alt bölümde, ülkemizde kamu yönetimi reformu kapsamında denetim anlayışı ve yapılarında ortaya çıkan değişim ele alınacaktır. Denetim yapısındaki değişim anlayışının daha iyi görülebilmesi açısından, var olan denetim yapısı da kapsamlı olmayacak bir biçimde incelenecektir. Denetim yapısı ve denetim reformu konularını takiben ülkemizde bireyin hak arama özgürlüğü kapsamında geliştirilmiş başvuru yapılarına değinilecektir.

Kamu yönetiminde reform ve kamu görevlilerinin denetlenmesi bağlamında yönetsel etik konusu da ön plana çıkmaktadır. Yolsuzluk ve keyfiliğin önlenmesi, yönetim ilkeleri arasında da yer almaktadır. Bu konuda reform bağlamında ülkemizde de yeni yapılanmalar ortaya çıkmıştır. Ülkemiz kamu yönetimindeki etik yapılanma da burada ele alınacaktır.

Bu alt bölümde ele alınan konular doğrultusunda ülkemizde kamu yönetimi karşısında bireyin ne gibi güvence mekanizmalarına sahip olduğunun genel bir görünümü verilmeye çalışılacaktır. Bu çerçevede bir ombudsman kurumuna ne oranda ihtiyaç duyulduğunun ortaya konulması hedeflenmektedir. Ayrıca ülkemizde bir ombudsman kurumunun ne gibi işlevlere

sahip olması gerektiği, var olan yapıya ne gibi yenilik getireceği, değinilecek kurumlar arasında nasıl bir koordinasyon sağlayabileceği, bu bölümde incelenen konularla ilişkili olarak, takip eden bölümlerde ayrıca ele alınacaktır.

2.3.1. Türkiye’de Kamu Denetim Yapısı ve Reformu

Kamu yönetimi reform uygulamaları, temel ilkeleri bağlamında denetim yapılarında ve anlayışında da köklü değişiklikler içermektedir. Bu kapsamda ülkemizde yönetsel denetim, iç ve dış denetim kavramları doğrultusunda yeniden şekillendirilmektedir. Yargı denetimiyle ilgili olarak da alternatif çözüm mekanizmaları gündeme gelmiştir. Ombudsman kurumu da bu açıdan hem yönetsel hem de yargısal denetim kapsamlarında bir yenilik olarak sunulmaktadır. Denetim reformuna geçmeden önce, değişime tabi tutulmak istenen denetim yapısı bu başlık altında kısaca ele alınacaktır. Daha sonra denetim reformu genel olarak incelenecektir.

2.3.1.1. Genel Olarak Türkiye’de Kamu Yönetiminin Denetimi

Bu alt başlıkta Türk Kamu Yönetiminin denetimiyle ilgili kurum ve uygulamalara değinilecektir. Değişimin gereklerini ve yönünü irdelemek açısından var olan yapıyı ele almak gerekli görünmektedir. Ancak bilgi kalabalığının önlenmesi açısından, denetim yapısının ayrıntılı bir görünümünün verilmesinden kaçınılmıştır. Bununla birlikte konumuz açısından önemli görülen kurumlar üzerinde daha ayrıntılı durulacaktır. Bu bağlamda ülkemizde kamu yönetiminin denetimi ile ilgili klasik yapılanma, yönetsel, siyasal ve yargısal denetim başlıkları altında verilecektir.

2.3.1.1.1. Türkiye’de Yönetsel Denetim

Yönetsel denetim kuruluşları çeşitli biçimlerde sınıflandırılabilir. Bu kuruluşlar iç – dış denetim bağlamında ele alınabileceği gibi, yüksek denetim konusu da bu alanda ayrı bir başlık olarak sunulabilir. Ancak konumuz açısından daha işlevsel olacağı düşüncesiyle ülkemiz kamu yönetim yapısında yönetsel denetim, hiyerarşik denetim, kurul denetimi ve vesayet denetimi biçiminde sınıflandırılacaktır.

Yönetsel denetimin ülkemizdeki görünümüyle ilgili genel bir değerlendirme yapılacak olan bu başlıkta, var olan denetim yapılarına sınırlı olarak değinilecektir. Ancak ombudsman

denetimiyle ilgili olarak üzerinde durulması gereken Devlet Denetleme Kurulu daha ayrıntılı olarak ele alınacaktır.

Yönetsel denetim, kamu yönetiminin yürütme erki içinde denetlenmesidir. Kamu kuruluşları kendi bünyelerinde denetlenebildiği gibi yine yürütme erki içinde kalan başka kuruluşlarca da denetlenebilmektedirler. Bu bağlamda yönetsel denetim, kamu kuruluşlarındaki ast – üst ilişkilerinin gerektirdiği biçimde ortaya çıkabildiği gibi yine hiyerarşi temelinde denetim göreviyle yetkili kurullar aracılığıyla da yapılabilmektedir. Yönetsel denetim bu şekilde, hiyerarşik denetim ve kurul denetimi olmak üzere iki başlık altında incelenebilir. Yönetsel denetimin bir başka boyutunu da merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde kurumsal bazda uyguladığı vesayet denetimi oluşturmaktadır. Hukuka uygunlukla sınırlı olan bu denetim, yönetsel reformlar bağlamında güç kaybetmektedir.

Hiyerarşik denetim, kamu yöneticilerinin astları üzerindeki denetim yetkisini ifade etmektedir. Kamu yönetiminde astların, üstlerin emir ve direktifleri doğrultusunda çalışması şeklinde ortaya çıkan hiyerarşi, üstlerin, astlar üzerinde denetimini de içermektedir. Bu bağlamda kamu yönetiminin her kademesindeki yöneticiler, denetleyen ve aynı zamanda denetlenen konumundadırlar. Kamu görevlileri, eylemlerinden dolayı üstlerine karşı sorumludurlar ve astlarının eylemlerini de denetlerler. Hiyerarşik denetim iki kümede toplanabilir. Bunlardan ilkinin, üstlerin emirleri altında çalışanlarla ilgili denetimleri, ikincisini ise üstlerin, astların yaptıkları işlemler üzerinde sahip oldukları yetkiler oluşturmaktadır. Astlar üzerinde yapılan hiyerarşik denetim yetkisi hem hukuka uygunluk hem de yerindelik denetimini içermektedir (Gözübüyük, 1994:83).

Kurul denetimi, temel görevi denetim faaliyetini yerine getirmek olan organlar aracılığıyla yapılan denetimdir. Bu bağlamda ülkemizde yönetsel denetim amacıyla görevli çeşitli denetim kurulları bulunmaktadır. Bu kurullar değişik mevzuatlara göre, devletin farklı organlarına bağlı olarak, değişik kapsamlarda görev yapmaktadırlar. Yazında, bağlı oldukları hukuk sistemi ya da devlet gücüyle ilgili olarak değişik sınıflandırmaları görülmekle birlikte buradaki sınıflandırmada kurul şeklinde çalışmaları esas alınmıştır.

Kurul denetimi bağlamında ülkemizde genel yetkili yüksek kurullar olan Devlet Denetleme Kurulu, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, Başbakanlık Teftiş Kurulu ve denetim yetkisi örgütsel olarak sınırlı olan bakanlık ve bağlı kuruluş teftiş kurullarından söz edilebilir.

2.3.1.1.1. Devlet Denetleme Kurulu

Devlet Denetleme Kurulu, Anayasal bir denetim organıdır. Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak kurulmuştur. Anayasamızın 108. Maddesine göre Devlet Denetleme Kurulu, tüm kamu kurum ve kuruluşları ile sermayesinin yarısından fazlasına bunların katıldığı her türlü kuruluştaki, kamu kurumu niteliğindeki meslek örgütlerinde, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşlarında, kamuya yararlı dernekler ve vakıflarda, Cumhurbaşkanının yönlendirmesiyle her türlü inceleme, araştırma ve denetlemeleri yapmaktadır. Silahlı Kuvvetler ve yargı organları bu denetimin kapsamı dışında bırakılmıştır.

Devlet Denetleme Kurulunun üyeleri ve bu üyeler arasından Kurul Başkanı, yasa da belirtilen nitelikleri taşıyan kişiler arasından Cumhurbaşkanınca atanmaktadır. Kurul, dokuz üyeden oluşmaktadır. Üyeler, yüksek öğrenim sonrası en az on iki yıl kamu görevlisi olarak çalışmış deneyimli kişilerden seçilmektedir. Kurul üyelerinin üçte biri, iki yılda bir yenilenmektedir. Başkanın görevi iki yıldır. Görev süresi biten başkan ve üyeler yeniden seçilebilmekte, süreleri dolmadan da görevlerinden alınabilmektedirler. Gerekli durumlarda Kurul bünyesinde sözleşmeli olarak uzman çalıştırılabilmektedir.

Kurulun ihtiyacı olan müfettiş ve uzman kamu görevlileri geçici olarak Kurul Başkanlığının emrine verilmektedir. Kamu kurum ve kuruluşları, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterinin isteği üzerine bunu sağlama yükümlüğü altındadırlar.

İnceleme, araştırma ve denetimler, üyelerin sorumluluğunda yürütülmektedir. Gerekli görüldüğünde sözleşmeli uzmanlardan faydalanılmakta, faaliyetlerle ilgili komisyonlar oluşturulmaktadır. Kurul, üye sayısının çoğunluğu ile toplanıp, toplantıya katılanların çoğunluğu ile karar almaktadır. Kurulun yaptığı inceleme, araştırma ve denetimlerde istenecek her türlü bilgi ve belgelerin ilgili kuruluş ve kişiler verilmesi zorunlu tutulmuştur. Bu şekilde denetim işlevi güçlendirilmek istenmiştir.

Kurul raporları, Kurulda görüşülüp karara bağlandıktan sonra Cumhurbaşkanına sunulmaktadır. Cumhurbaşkanının onayını alan raporlar daha sonra Başbakanlığa gönderilmektedir. Raporlarda incelenmesi, teftiş edilmesi ya da dava açılması gerekleri belirtilen konular en geç kırk beş gün içinde gereği yapılmak üzere yetkili makamlara Başbakanlıkça ulaştırılmaktadır. Bu konuların sonuçlarıyla ilgili bilgilendirme, Başbakanlık tarafından Cumhurbaşkanlığına yapılmaktadır. Cumhurbaşkanı gerekli gördüğü önemli raporları doğrudan adli ve idari makamlara iletmektedir.

Devlet Denetleme Kurulunun bir ombudsman kurumu olup olmadığı ya da benzetilebileceği konusu yazında çokça tartışılmıştır. Hatta ileride değinileceği üzere,

TODAİE tarafından 1991’de yayımlanan KAYA Raporu’nda, Kurulun bir kamu denetçisi işlevi görecek biçimde yapılandırılması düşüncesi ifade edilmiştir.

Devlet Denetleme Kurulu, temel özellikleri açısından bir ombudsman kurumunun gerektirdiği nitelikleri taşımamaktadır. Öncelikle bağımsızlığa sahip değildir. Cumhurbaşkanının yönlendirmesiyle denetim yapmakta ve inceleme sonuçlarını yine aynı makama sunmaktadır. Bu temel ayırım, kurulun bir ombudsman kurumu olarak nitelendirilmesini engellemektedir.

Bu değerlendirmelerin yanında dünya genelinde bazı ombudsmanların atamayla göreve geldikleri de bir gerçektir. Bu bağlamda Devlet Denetleme Kurulunu bir ombudsman kurumundan ayıran temel özelliği, yetki kaynağını parlamentodan almaması, yürütmenin başı olan makam adına denetleme yapmasıdır. Bu bağlamda yürütme ombudsmanlarına yaklaşmaktadır. Ancak yürütme tarafından atanan ombudsmanlar, kendilerini atayan makama karşı da bağımsız olma özelliğini paylaşmaktadırlar. Bu kapsamda Devlet Denetleme Kurulu, ombudsman kurumlarına benzetilmek istendiğinde en uygun örneğin İsveç’teki Kral Ombudsmanı olduğu söylenebilir.

2.3.1.1.1.2. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu

Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, Başbakanlığa bağlı bir denetim organıdır. Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve sermayesinin yarısından fazlası kamuya ait olan iştiraklerin mali, yönetsel ve teknik açılardan denetimini yapmaktadır. İncelemelerine Başbakanın görevlendirmesiyle başlamaktadır.

Yüksek Denetleme Kurulu teşkilatı, başkan, üyeler kurulu, denetim ve inceleme grupları, genel sekreterlik ve şubelerinden oluşmaktadır. Kurul Başkanı ve üyeleriyle birlikte başdenetçi, denetçi ve denetçi yardımcıları görev yapmaktadır. Görevliler denetime tabi kuruluşlarda her çeşit evrak, belge, defter ve kayıtları incelemeye yetkilidir.

Yüksek Denetleme Kurulu çalışmalarında, kuruluşların mevzuatlarında belirlenmiş amaç ve esaslara ve programlara uyma durumlarını, işletme bütçelerini, işletmelerin hukuka uygunluğunu, kar – zarar durumlarını incelemektedirler. Çalışmalar sonucunda yıllık denetim raporu, ivedi durum raporu, genel rapor ve özel inceleme raporu hazırlanmaktadır. Raporlar Başbakanlığa sunulur. Bu raporların gerekli kuruluşlara dağıtımını Başbakanlık kanalıyla yapılmaktadır.

Kamu iktisadi teşebbüslerinin önemli oranda özelleştirilmesi sonucunda Yüksek Denetleme Kuruluna duyulan ihtiyacın azaldığı düşüncesi reform tartışmalarında dile

getirilmektedir. Kamu mali yönetimi ve kontrolünde reform kapsamında Yüksek Denetleme Kurulunun lağvedilmesi ve denetim personelinin Sayıştay'da görevlendirilmesi gündemdedir.

2.3.1.1.1.3. Teftiş Kurulları Denetimi

Bakanlık teşkilatlarıyla ilgili 3046 sayılı yasaya göre bakanlıklarda denetim görevlerini yerine getiren teftiş kurulları bulunmaktadır. Bakanlık teftiş kurulu başkanlıkları, bakanın emri ya da onayıyla, bakan adına, bakanlık teşkilatı ile bağlı ve ilgili kuruluşlarının faaliyetlerinin teftiş, inceleme ve soruşturma işlerini yürütmektedirler.

Ülkemizde bakanlık teftiş kurullarının yanında ayrıca Başbakanlık Teftiş Kuruluna da değinmek gerekmektedir. Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı, Başbakan adına, tüm kamu kurum ve kuruluşları, KİT'ler ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında teftiş, denetim, inceleme, araştırma, soruşturma yapmakla yetkilidir. Bu genel yetkisi dışında diğer bakanlık teftiş kurulları gibi kendi bakanlığı kapsamında da denetim yetkisini kullanmaktadır. Diğer bakanlık teftiş kurullarından temel farkı, denetim yetkisinin tüm kamu kurum ve kuruluşlarını kapsamasıdır.

Teftiş kurulları, kuruluşlarının merkez ve taşra birimlerini ve bağlı kuruluşlarını faaliyet, işlem, personel konularıyla ilgili olarak denetlemekte, gerekli inceleme ve soruşturmaları yapmakta, mevzuatın uygulanıp uygulanmadığını, eylem ve işlemlerin plan ve programlara uygun olup olmadığını inceleyerek, sapmaların belirlenmesi durumunda düzeltilmeleri için baş yöneticiye bilgi vermektedirler (Bozkurt/Ergun/Sezen, 1998:232). Ayrıca kurum amaçlarını daha iyi gerçekleştirmek, mevzuat ve programlara uygun olarak çalışmayı sağlamak amacıyla gerekli önerileri hazırlayıp bakan ve kuruluş başkanına sunmak, kurumda hazırlanacak mevzuat tasarılarını inceleyip görüş bildirmek görevlerini de yerine getirmektedirler. Bunun dışında her kuruluşun kendine has uygulamaları doğrultusunda değişik görevler de yürütmektedirler (Atay, 1999:142).

Bakanlık bağlı kuruluşlarında genellikle teftiş kurulları oluşturulduğu görülmekle birlikte tamamında böyle bir yapılanmaya gidilmemiştir. Teftiş kurulları olmayan bağlı kuruluşlarda bu işlev bağlı olunan bakanlık teftiş kurulunca yerine getirilmektedir.

Teftiş kurulları, bakanlık ve bağlı kuruluşlarının kuruluş yasalarında oluşturulmuşlardır. Teftiş kurulları denetimi, genellikle adli kovuşturma ve disiplin soruşturmasını içeren konularda yapılmaktadır. Bu denetim, hiyerarşik denetim kapsamında da ele alınabilmektedir. Bunun nedeni, teftiş kurullarınca denetimin ilgili kurum tepe yöneticisi adına yapılıyor olmasıdır. Ancak uygulamada adli kovuşturma ve disiplin soruşturması gibi sonuçları ortaya

çıkaran içeriği, teftiş kurulları denetiminin ayrı bir başlık altında da incelenebilmesini sağlamaktadır.

Teftiş kurullarının doğrudan tepe yöneticiye bağlı olarak çalışmaları, denetledikleri birimlere karşı bağımsızlıklarını sağlamaktadır. Müfettişlerin kendilerine özgü yetkileri bulunmamakta, sadece saptamalar yapmaktadırlar. Çalışmaları sonrasında sonuç çıkarma ve gerekeni yapma konusunda kurumun tepe yöneticisi yetkilidir. Bu denetim biçiminde teftiş kurulu üyelerinin bağımsızlığı oldukça önemlidir (Örnek, 1991:254).

Teftiş kurulları genellikle bir başkan, müfettişler ve müfettiş yardımcılarında oluşmaktadır. Denetim elemanları genellikle müfettiş olarak adlandırılmakla birlikte denetçi, murakıp, kontrolör, denetmen gibi unvanlar da kullanılmaktadır. Bu bağlamda ülkemizde bir devlet denetim elemanlığı mesleğinden söz edilebilir. Mesleğe girişte belirli şartlar ve yükselme için liyakat ve kariyer önemli unsurlar olarak ön plana çıkmaktadır (Sanal, 2002:93).

Teftiş kurullarının çeşitli çalışma yöntemleri bulunmaktadır. Müfettiş ve kontrolörlerin görev yapabilmeleri için, kendiliğinden yetkili kılındıkları bazı durumlar dışında, bağlı oldukları merci tarafından görevlendirilmeleri gerekmektedir. Teftiş söz konusu olduğunda, ilgili konunun teftiş edilen birim tarafından cevaplandırılması ve eksikliklerin giderilmesi istenmektedir. Disiplin hükümlerine aykırılık kapsamında disiplin soruşturması söz konusuysa, düzenlenen rapor işlem yapılmak üzere ilgili disiplin amirine sunulmaktadır. Ceza Kanunu'nda yer alan memur suçları kapsamında inceleme yapılırken ise bir rapor düzenlenerek, memurun statüsüne göre başbakan, ilgili bakan, vali ya da kaymakama sunulmakta, raporun hazırlık soruşturması yapılmak üzere ilgili cumhuriyet savcılığına gönderilip gönderilmeyeceğine bu makamlarca karar verilmektedir. 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzlukla Mücadele Kanunu kapsamındaki bir suç hakkında hazırlanan raporlar ise herhangi bir makamın kararına gerek duyulmaksızın incelemeyi yapan müfettiş ya da kontrolör tarafından doğrudan ilgili cumhuriyet savcılığına gönderilmektedir. Bu durum teftiş kurullarının yolsuzlukla mücadele konusundaki etkinliğini göstermektedir.

2.3.1.1.2. Türkiye'de Siyasal Denetim

Ülkemizde kamu yönetiminin siyasal denetim yolları Anayasamızda TBMM'nin bilgi edinme ve denetim yolları çerçevesinde belirtilmiştir. Bu bağlamda siyasal denetim soru, gensoru, meclis araştırması, meclis soruşturması, genel görüşme biçiminde sağlanmaktadır.

Kamu yönetiminin siyasal denetiminin bir başka biçimi de TBMM Dilekçe Komisyonuna başvuru hakkı kapsamında ortaya çıkmaktadır. Bu yol her ne kadar Anayasa'da denetim yöntemleri arasında sayılmamış olmakla birlikte yurttaşların kamu yönetimiyle ilgili şikayetlerinin parlamentoya ulaştırılmasını sağladığı için bir siyasal denetim aracı olarak işlev görmektedir. Bu bağlamda TBMM İnsan Hakları İnceleme Komisyonu da yurttaş başvuruları çerçevesinde, kamu yönetimiyle ilgili ihlal iddialarının iletilmesi durumunda, bir denetim yolu olarak işlev görebilmektedir. Bu iki komisyonun faaliyetlerine daha sonraki bölümde bireylerin hak arama özgürlüğü çerçevesinde değinilecektir.

Soru, Bakanlar Kurulu adına sözlü veya yazılı biçimde cevaplandırılmak üzere Başbakan ya da bakanlardan bilgi istenmesidir. Bir milletvekili tarafından sunulmaktadır.

Meclis araştırması, bir konuda bilgi edinilmesi amacıyla inceleme yapılmasıdır. Bu amaçla bir komisyon seçilmektedir. Meclis araştırma komisyonu, kamu kuruluşları, kamu kurumu niteliğindeki meslek örgütleri ve kamu yararına çalışan derneklerde inceleme yapmak, bilgi istemek, görevlilerini çağırıp bilgi almak yetkilerine sahiptir. Devlet sırları ve ticari sırlar, meclis araştırması kapsamı dışında bırakılmıştır. Meclis araştırma komisyonunun incelemeleri sonucu hazırlayacağı rapor hakkında Meclis Genel Kurulunda genel görüşme açılmaktadır.

Genel görüşme, toplumu ve devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konunun, TBMM Genel Kurulunda görüşülmesidir. Genel görüşme açılması, hükümet, siyasi parti grupları ya da en az yirmi milletvekilinin başvurusuyla mümkündür. Genel görüşme açılıp açılmamasına Genel Kurul karar vermektedir.

Gensoru önergesi, bir siyasi parti grubu adına veya en az yirmi milletvekilinin imzasıyla, bakanlar kurulu ya da bir bakan hakkında verilmektedir. Bakanlar kurulu veya bir bakanın düşürülebilmesi için üye tamsayısının salt çoğunluğunun oyu gerekmektedir.

Meclis soruşturması, görevde bulunan veya görevinden ayrılmış başbakan ya da bakanlar hakkında, üye tamsayısının en az onda birinin vereceği önerge ile istenebilmektedir. Bu istem TBMM'de görüşülmekte ve gizli oyla karara bağlanmaktadır. Soruşturma açılmasına karar verilirse, meclis bünyesinde 15 kişilik bir komisyon kurulmaktadır. Komisyon yapacağı araştırma sonucunda TBMM'ye bir rapor sunmakta, rapor genel kurulda görüşülmektedir. Üye tam sayısının salt çoğunluğunun gizli oyuyla ilgilinin Yüce Divana sevki gerçekleştirilmektedir.

2.3.1.1.3. Türkiye’de Yargı Denetimi

Ülkemizde kamu yönetiminin yargısal denetimiyle ilgili olarak bir yönetsel yargı sistemi bulunmaktadır. Bununla birlikte kamu hizmetlerinin karmaşık yapısı, diğer yargı kuruluşlarınca da kamu yönetiminin sınırlı olarak denetlenmesi durumunu ortaya çıkarmaktadır. Adli yargı kuruluşları ve Anayasa Mahkemesinin, kamu yönetiminin denetimi alanında sınırlı bir etkisi görülmektedir.

Anayasa Mahkemesinin Yüce Divan sıfatıyla yaptığı yargılamalarda bu işlev ortaya çıkmaktadır. Anayasa Mahkemesi kanunların, kanun hükmünde kararnamelerin ve TBMM İçtüzüğü’nün Anayasa’ya uygunluğunu şekil ve esas bakımlarından, Anayasa değişikliklerini ise sadece şekil bakımından denetlemektedir. Ayrıca Cumhurbaşkanı ve bakanlar kurulu üyelerini görevleriyle ilgili suçlardan dolayı Yüce Divan sıfatıyla yargılamaktadır.

Adli yargı makamları da ceza yargısı ve memurların yargılanması bağlamında kamu yönetiminin denetimi alanına sınırlı bir şekilde dahil olmaktadır. Ancak kamu yönetiminin yargısal denetimi konusunda idari yargı organlarının kapsamlı yetkileri bulunmaktadır. Anayasamızın 125. Maddesine göre, idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır. Yine Anayasamızın 125. Maddesine göre idare, kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlü tutulmuştur.

Ülkemizde yönetsel yargı kuruluşları Danıştay, Bölge İdare Mahkemeleri, İdare ve Vergi Mahkemeleri ile Askeri Yüksek İdare Mahkemesidir.

Yönetsel yargı kuruluşlarında, ilgili bireyler tarafından, iptal ve tam yargı davaları açılması yoluyla idarenin yargısal denetimi sistemi işletilebilmektedir. İptal davaları, yönetsel işlemlerin yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden en az biri ile hukuka aykırı oldukları iddiasıyla, hakları ihlal edilen kişiler tarafından açılmaktadır. Tam yargı davaları ise, yönetsel işlem ya da eylemler sonucu kişilerin uğradıkları maddi kayıpların giderilmesi amacıyla yine ilgili kişiler tarafından açılmaktadır. Yönetsel yargı makamlarında doğrudan tam yargı davası açılabilirdiği gibi iptal ve tam yargı davaları birlikte de açılabilir. Ayrıca iptal davası açılıp karara bağlanmasının ardından, yönetsel işlemin uygulamasından kaynaklanan zararlardan dolayı tam yargı davası açılabilir.

İdare ve vergi mahkemelerinde tek hakimle verilen kararlara karşı temyiz makamı Bölge İdare Mahkemeleridir. Danıştay ise, idare ve vergi mahkemelerinin verdikleri kararlar ile ilk derece mahkemesi olarak Danıştay’da görülen davalarla ilgili kararlara karşı temyiz makamı olarak çalışmaktadır. İlk derece mahkemesi olarak ise, Bakanlar Kurulu kararlarına; Başbakanlık, bakanlıklar ve müsteşarlıklarla ilgili müşterek kararnamelere; ülke çapında uygulanacak düzenleyici işlemlere; Danıştay İdari Dairesince veya İdari İşler Kurulunca

verilen kararlar üzerine uygulanan eylem ve işlemlere; birden çok idare veya vergi mahkemesinin yetki alanına giren işlere; Danıştay Yüksek Disiplin Kurulu kararları ile bu Kurulun görev alanı ile ilgili Danıştay Başkanlığı işlemlerine karşı açılacak iptal ve tam yargı davalarına bakmaktadır. Ayrıca tahkim yolu öngörülmeyen kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz sözleşmeleriyle ilgili idari davalarda da ilk derece mahkemesi olarak görev yapmaktadır.

Askeri Yüksek İdare Mahkemesi, asker kişilerle ilgili, askeri hizmete ilişkin yönetsel işlem ve eylemlerden doğan uyuşmazlıklar konusunda ilk ve son derece mahkemesi olarak görev yapmaktadır. Askerlik yükümlülüğü uyuşmazlıklarında ilgili kişinin asker olması şartı aranmadan da yetkilidir.

2.3.1.1.4. Sayıştay Denetimi

Sayıştay, idarenin mali denetimiyle yetkili bir yüksek denetim organıdır. Mali denetim konusu çalışmamızla ilgili olmadığı için burada Sayıştay denetimi kısıtlı olarak, denetim yapısının genel görünümünü vermek adına ele alınacaktır.

Sayıştay, mali alanda dış denetim faaliyetini yerine getirmektedir. Ancak bu faaliyet diğer dış denetim kurumlarından farklı olduğu için “yüksek denetim” olarak da nitelendirilmektedir. Ülkeler özelinde farklı uygulamalar olmakla birlikte genel olarak sayıştay kurumları; görev ve yetkileri genellikle anayasal olarak düzenlenmiş; genellikle yasama, yürütme ve yargı denetimleri kapsamına alınamayan, kendine has özellikler taşıyan; parlamento adına yürütülmekle birlikte bağımsız olan; görevlilerinin yargıç teminatları ya da benzeri güvenceleri bulunan kurumlardır (Yörüker, 2004:15).

Anayasamıza göre Sayıştay, genel ve katma bütçeli kuruluşların bütün gelir ve giderleri ile mallarını TBMM adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak, kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevli bir kuruluştur. Kamu yönetimi reformları kapsamında, faaliyetleri “dış denetim” olarak ifade edilmektedir. Önceki başlıklarda değinildiği gibi, Sayıştayın yapısı ve görevleriyle ilgili yeni yasal düzenleme çalışmaları da gündemdedir.

2.3.1.2. Türkiye’de Denetim Reformu

Ülkemizde kamu yönetiminde reform çalışmaları kapsamında yönetim sistemimizde birçok alanda yapılan değişiklikler doğrultusunda denetim sistemimiz de kapsamlı reformlara tabi tutulmaktadır.

Ülkemizde kamu yönetiminin denetim mekanizmalarının etkinliği konusunda bazı sıkıntılar yaşanmaktadır. Yönetmelik yargı organları çabuk, ucuz ve pratik çözümler üretmede yetersiz kalmaktadır. Yönetmelik yargılama süreci dosya incelemeyle sınırlı kalmakta ayrıca yargı organlarından bilgi ve belgeler gizlenebilmektedir. Yasama denetimi de etkili olmaktan uzaktır. Yasama denetimi, çok ciddi konular dışında etkin ve hızlı bir biçimde harekete geçirilememektedir. Yönetmelik denetim, siyasal iktidarın iradesi doğrultusundadır ve öznel değerlendirmeler içermektedir. Yetki merkezçiliği eğilimi, yönetmelik hiyerarşide siyasal anlayışa fırsat vermekte ve denetimi etkisizleştirmektedir. (Akıncı, 1999:357-358). Örgütsel açıdan bakılırsa, yönetmelik denetim faaliyetleri oldukça şekilcidir. Kamu görevlileri denetlenirken bürokrasinin artmasına yol açılmaktadır. Kamu görevlileri kendilerini denetim riskinden koruyabilmek için çoğu zaman yasaları sözde yorumlayarak, hizmet verimliliği ve yurttaşların ihtiyaçları gibi konuları ihmal etmektedirler (Eryılmaz, 2002:194).

Yukarıda ele alınan reform öncesi Başbakanlık raporunda denetim sistemi de eleştirilmiştir. Ülkemizde arzu edilen nitelikte bir denetim sistemi oluşturulamadığı, var olan denetim sisteminin ise nicelik olarak çok ama etkisiz çalıştığı, denetimin kurallara uygunluk bağlamında geçmişe dönük yapıldığı, denetimin hedefler ve performans göstergelerinden yoksun olduğu, kamuoyu denetiminin yetersizliği ifade edilmiştir. Çok sayıdaki teftiş birimlerine değinilerek, denetim sisteminde aktör fazlalığı ve görev bölüşümünde karmaşıklık olduğu belirtilmiştir. Çok sayıda denetim elemanına rağmen yolsuzluk ve usulsüzlüklerin devam ettiği, aşırı ve etkisiz denetim yüzünden, kurallara uygun yapılan rasyonel olmayan harcamaların meşrulaştırıldığı ifade edilmiştir (Başbakanlık, 2003:103-105).

Denetim sistemimizin bu değinilen eksiklerinin yanında, kamu yönetiminde kaynakların etkili ve verimli kullanılması düşüncesi, hesap verebilirlik anlayışı ve saydamlık konularına verilen önemin artışı, reform çalışmalarından denetim sistemlerinin de pay almasına neden olmuştur (Ekici, 2007:49). Ülkemizde kamu yönetiminde kapsamlı değişiklikler getiren belli başlı reform belgelerinin, denetim alanında da düzenlemeler içerdiği görülmektedir. Bu bağlamda denetim reformu bölümünde değinilen “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu” ile veto edilen “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun” denetim alanında hükümler içermektedir. Veto edilmesinin ardından bu Yasa’yla denetim alanında yapılmak istenen değişim, konuları özelinde farklı yasalarla sağlanmıştır. Yerel yönetimlerle ilgili yasalarda da bu bağlamda denetimle ilgili hükümlere yer verilmiştir.

“Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu” ve veto edilen “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun” ile öngörülen sistemde kamu kurum ve kuruluşlarında denetim, iç denetim ve dış denetim olarak ikiye ayrılmaktadır. İç denetim ve dış denetim bağlamındaki değişiklikler dışında denetim reformunun diğer bir yönünü de

ombudsman denetimi oluşturmaktadır. Özellikle son yıllardaki reform çalışmalarıyla hız kazansa da aslında bir ombudsman kurumu oluşturulması düşüncesi 1980'li yılların başlarından beri ülkemiz gündemindeki yerini korumaktadır. “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu” Cumhurbaşkanı'nca bir kere veto edilmesinin ardından TBMM'de 28.9.2006 tarihinde tekrar kabul edilmiş ancak Yasa'nın çeşitli maddelerinin iptali konusunda başvurular üzerine Anayasa Mahkemesince yürütmesi durdurulmuştur. Daha sonra Anayasa Mahkemesi 25.12.2008 tarihli kararıyla bu yasa iptal etmiştir. Daha sonra Kamu Denetçiliği Kurumu oluşturulması yönünde anayasa değişikliği yapılmıştır.

Veto edilen temel yasada iç denetim: “Hataların önlenmesi, risk ve zayıflıkların belirlenmesi, iyi uygulama örneklerinin yaygınlaştırılması, yönetim sistemlerinin ve süreçlerinin geliştirilmesi amacıyla yapılan denetim, dış denetim ise kamu kurum ve kuruluşlarının faaliyet karar ve işlemlerinin kurumsal amaç hedef ve planlara ve kanunlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının değerlendirilmesi” olarak tanımlanmıştır. Dış denetim Sayıştay tarafından, iç denetim ise kamu kurum ve kuruluşlarının kendi yöneticileri veya ilgili kurumun üst yöneticisine bağlı iç denetçiler tarafından yapılacaktır. İç denetim kavramı, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda ise bir danışmanlık faaliyeti olarak gösterilmektedir.

Yeni sistemde iç ve dış denetimin hukuka uygunluk, mali denetim ve performans denetimi olmak üzere üç başlık altında yapılması öngörülmüştür. Buna göre hukuka uygunluk ile idarenin eylem ve işlemlerinin ilgili mevzuata uygunluğunun; mali denetim ile esas olarak gelir, gider ve mallara ilişkin hesap ve işlemlerin doğruluğunun; performans denetimi ile de yönetimin bütün kademelerinde gerçekleştirilen faaliyet ve programların planlaması, uygulanması ve kontrolü aşamalarında ekonomiklik, verimlilik ve etkinliğin denetlenmesi amaçlanmaktadır. Ayrıca veto edilen Yasa'da, denetim kapsamında bilgi edinme hakkı ve saydamlık ile mahalli idareler halk denetçisine de değinilmiştir. Mahalli idareler halk denetçisi konusu ileride ele alınacaktır.

Ülkemizde kamu yönetimi reformu çerçevesinde kabul edilen yerel yönetim yasalarında da denetimle ilgili hükümler yer almaktadır. Bu bağlamda 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nda yerel yönetimlerin denetimiyle ilgili hükümler bulunmaktadır.

Belediye ve İl Genel Meclislerinde denetim komisyonlarına yer verilmiştir. Belediye meclisinin bilgi edinme ve denetim yetkisi, faaliyet raporunu değerlendirme, denetim komisyonu, soru, genel görüşme ve gensoru biçiminde kullanılmaktadır. İl genel meclisi ise soru, genel görüşme ve faaliyet raporunu değerlendirme yollarını kullanmaktadır.

5393 sayılı Yasa'ya göre belediyelerin denetimi, hizmet süreç ve sonuçlarının mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine, kalite standartlarına göre iç ve dış denetim biçiminde yapılmaktadır. Hukuka uygunluk, mali ve performans denetimini kapsamaktadır. İç ve dış denetim, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre yapılmaktadır. İçişleri Bakanlığının da mali işlemler dışında belediyeler üzerinde denetim yetkisi bulunmaktadır. İl özel idarelerinin denetimi de aynı biçimde iç ve dış denetim şeklinde yapılmaktadır.

Temel bir kanunla sisteme getirilmek istenenler arasında dikkat çeken nokta, bakanlıklar ile bağlı ve ilgili kuruluşlarının teşkilat yapıları içinde denetim birimi olarak teftiş kurullarına yer verilmemiş olmasıdır. Rehberlik ve denetim faaliyetleri yürütecek iç denetim birimlerine değinilmektedir. İki düzenlemede de bu birimin rehberlik özelliği vurgulanmaktadır. İç denetim görevlilerinin yasal uygunluk denetimi görevini yerine getirecek olmalarının yanında, üst yöneticiye danışmanlık ve kurumda rehberlik yapmaları da amaçlanmaktadır.

Yeni denetim sistemi, çeşitli açılardan eleştirilmektedir. Var olan sistemin eksik yönleri ve yeniden yapılanma ihtiyacı bulunduğu bir gerçektir. Ancak reformla birlikte işlevsel olan yapıların ortadan kaldırılması yoluna gidilmektedir. Eleştiriler, gerçek amacın iyileştirmeden öte denetimden kaçınma olduğu noktasında birleşmektedir.

Ülkemizde var olan sistem denetimden çok teftiş ağırlıklı görünmektedir. Günümüzde İngilizce karşılığı "audit" terimiyle ifade edilen denetim sistemiyle karşılaştırıldığında, "inspection" terimiyle ifade edilebilecek teftiş sisteminin bazı eksik ve geliştirilmesi gereken yönleri olduğu şüphe götürmemektedir. Teftiş sisteminde, işlevsel bağımsızlığını sağlayacak yeterli mesleki güvencelerin eksikliği, subjektif ve cezalandırıcı yaklaşımların kanaat kapsamında uygulanması, düzenlilik denetimine yoğunlaşarak faaliyet denetiminin ihmal edilmesi, genel kabul görmüş denetim standartlarının bulunmaması, gelişmiş denetim yaklaşım ve tekniklerinden yararlanılmaması, raporların kamuoyuna açık olmaması, denetlenen ile denetleyen arasında karşılıklı güvensizlikler gibi çeşitli eksiklikler bulunmaktadır (Tesev, 2004:3). Maliye Bakanlığı Kontrolörleri Derneklerinin bir raporunda da Türk teftiş ve denetim sisteminin uluslararası standartlardan ve AB'nin öngördüğü sistemden çok farklı özellikler gösterdiğine değinilmiştir. Raporda denetim anlayışıyla ilgili olarak, amire bağlı olma, tekil işlemler bazında yürütme, sistematik ve sürekli olmama, girdiler üzerine odaklanma, risk analizleri esaslı konular yerine tesadüfi çalışma veya verilen görev üzerinde yoğunlaşma, hata bulma amaçlı cezalandırıcı özellik taşıma, raporlamanın zaman alıcı olması, denetim birimlerinin kendi aralarında ve dış denetim organıyla koordinasyonunun olmaması, yetki ve görev çakışmaları nedeniyle mükerrer denetim yapılması sorunları belirtilmiştir (Maliye Bakanlığı Kontrolörleri Dernekleri, 2003:1-3).

Teftiş sisteminin reforma tabi tutulması konusunda reform destekçileri ve karşıtları arasında görüş birliği olmakla birlikte, yeni getirilen iç – dış denetim sistemi bağlamında teftiş kurullarının ortadan kaldırılması reform karşıtlarınca eleştirilmektedir. Eleştirilere göre reform düzenlemelerinde özellikle kurum içi denetim uygulamaları olan iç denetim, teftiş, gözetim, inceleme, soruşturma, iç kontrol kavramları birbirinin yerine kullanılmış ve bu konuda getirilmiş olan uluslararası standart ve ilkelerden uzak düzenlemeler yapılmıştır. Getirilmek istenen iç denetim sistemi, esasında modern denetim sistemlerinde benimsenen ve bugün gerekliliği herkes tarafından kabul edilen ilkeleri esas almaktadır. Bu açıdan getirilmek istenen sisteme tamamen karşı çıkmak akılcı değildir. Ancak bu yeni düzenin arkasında yatan düşüncenin tartışma yaratan yönü, iç denetim sistemi ile mevcut teftiş sistemi ve teftiş kurulları arasındaki ilişkileri iyi tanımlamamış olması ve uygulamada teftiş kurullarının kaldırılmasına sebep olacak düzenlemeleri barındırmasıdır (Tesev, 2004:2).

İç denetim doğrultusunda teftiş kurullarına gerek kalmadığı savı ileri sürülse de bunların çalışmaları yoğunlukla iç denetim çerçevesindeki incelemelerden değil, firmalara ve kamu görevlilerine karşı adli nitelikli soruşturmalardan oluştuğu göz ardı edilmiştir. Bu şekilde değiştirilen denetim biçiminde, kamu kuruluşlarına yönelik adli nitelikli suç ve yolsuzlukların soruşturulması ile ilgili bir yapı öngörülmemektedir. Bu durumda yolsuzlukla mücadele konusunda önemli bir boşluk doğmaktadır (Tüyen, 2003:2). Ayrıca, uzmanlık isteyen karmaşık nitelikteki suçlar ve örgütlü suçlarla mücadelenin sekteye uğraması ya da uzman olmayan elemanlarla yürütülmesi, üst düzey yöneticiler de dahil olmak üzere memur soruşturmasının hemen hemen tamamen ortadan kalkması veya bu konuda fonksiyonel bağımsızlığı ve mesleki güvencesi olmayan iç denetçilerin kendilerinin amiri durumunda olan yöneticiler hakkında soruşturma yapma durumunda kalmaları, farklı bakanlık memurlarınca müşterek işlenen suçların soruşturulmasında belirsizlik yaşanması, çeşitli bakanlıkların teftiş kurullarının kendi bakanlıklarının görev alanları dışında da yürütmekte oldukları programlı teftiş faaliyetlerinin kaldırılmasının doğuracağı sorunlar da eleştiri olarak sunulmaktadır (Tesev, 2004:3).

Denetim sistemimizin uluslararası genel kabul görmüş yaklaşımlar çerçevesinde yenilenmesi ihtiyacı ortadadır. Ancak ülkemizde denetim reformu kapsamında getirilmek istenen şekliyle iç denetim, siyasallaşma tehlikesini barındırmaktadır. Kurum içi denetimin, iç denetim, teftiş ve soruşturma faaliyetlerini içerecek biçimde tanımlanması gerekmektedir. Teftiş ve soruşturma fonksiyonlarının yenilenmesi sağlanarak sistem içinde varlığı devam ettirilmelidir (Tesev, 2004:6).

Devlet Denetim Elemanları Derneği ve diğer denetim derneklerinin Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı'na ilişkin 2004 yılında yayınladıkları bildirmede de bu konuya

değ inilmektedir. Buna göre, 150 yıllık teftiş geleneğ inin tasfiye edildiğ i, uygulamada iç denetimin ortadan kaldırılarak amirler eliyle yapılacak hiyerarşik kontrolle ikame edildiğ i, denetimin olmazsa olmazlarından “kurumsal kültür”ün yok edildiğ i, işlevsel bağımsızlığ a sahip olmayan denetim elemanlarınca yapılacak denetimin etkili olamayacağı, bu şekilde bir denetim sisteminin, yolsuzlukların artmasına yol açacağı konularına değ inilmiştir (www.denetde.org.tr, 2004).

Temel kanunla yapılmak istenen düzenlemeler yanında, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu da çeş itli açılardan eleştirilmektedir. Buna göre, hesap verme sorumluluğ u ve performans ölçümü arasındaki ilişki kurulmamış, bakanların hesap verme sorumluluğ una değ inilmekle birlikte bunu uygulamaya geçirecek yapılar öngörülmemiştir (Oyan, 2003:1 – 2). Yapılan düzenlemelerde denetimin uluslararası standartlara göre yürütülmesinin birincil koşulu olan “bağımsızlık” konusuyla ilgili bir çözüm sunulmamaktadır. Denetim birimlerinin teftiş kurulları biçiminde örgütlenmesi, bu birimlerin bağımsızlığını belirli ölçülerde sağlamıştır. Bu kurulların bağımsızlığ ının arttırılması gerekirken, teftiş kurulları biçiminde örgütlenmeye son verilmiş, iç denetçilerin hiçbir birime bağılı olmadan doğrudan kurum yöneticisine bağılı olması yoluyla da bağımsızlık kavramıyla bağdaşmayan bir düzenlemeye gidilmiştir (Oyan, 2004:2).

Genel olarak denetim reformu konusundaki olumsuz düşünceler, Kamu Denetçiliğ i Kurumu Kanunu TBMM görüşmeleri sırasında da muhalefetçe dile getirilmiştir. Buna göre, denetim reformu tartışılırken gündeme gelen teftiş kurullarının kaldırılması konusu, teftiş kurullarına verilen yetkilerin daraltılması biçiminde kendini göstermektedir. Günümüze kadar yolsuzlukların ortaya çıkarılmasında büyük başarılar gösteren teftiş kurullarına yeni düzenlemeler çerçevesinde soruşturma görevi verilmemektedir. Getirilen iç denetim sistemiye tam olarak yerleşmemiştir ve eksiklikleri bulunmaktadır. Gelişmeler doğrultusunda kontrol görevi yapılamaz hale gelmiştir ve yolsuzluklar soruşturulamamaktadır. Yolsuzlukların arttığı bir dönemde teftiş kurullarıyla ilgili yaşanan olumsuz gelişmeler dikkat çekicidir. Denetim reformunun muhalefetçe eleştirilen diğ er bir bölümünü de Sayıştay Yasa Tasarısı oluşturmaktadır. Buna göre, Plan ve Bütçe Komisyonunda incelenen Sayıştay Yasa Tasarısı’nda üyelerin seçiminden başlayarak Sayıştayın niteliğini, çalışma biçimlerini değ iş tiren, tarafsızlığını ve bağımsızlığını zedeleyen hükümler bulunmaktadır. Tasarı’yla Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulunun lağ vedilmesi ve elemanlarının Sayıştay bünyesinde hizmet görmesi öngörülmekte ancak bu değ iş imin yöntem ve şartları açık bir biçimde ifade edilmemektedir (TBMM, 2006d:30 – 32).

2.3.2. Türkiye’de Bireylerin Hak Arama Özgürlüğü

Kamu yönetiminde dönüşüm, demokratikleşme ve yönetim kavramları doğrultusunda, insan haklarına saygı, hesap verebilirlik, yönetimde saydamlık, şeffaflık gibi çeşitli ilkelerin uygulanması yönünde farklı kurumsal yapılar gündeme gelmektedir. Yönetimsel denetimin ve yargı denetiminin sınırlı kaldığı alanlarda bu şekilde çeşitli uygulamalarla yurttaşlara tanınan özgürlük alanının genişletilmesi hedeflenmektedir. Devletin yurttaşlara daha çok yaklaşması, yönetime karşı yabancılaşmanın önlenmesi açısından bu uygulamalar işlevsellik taşımaktadır. Bu şekilde bireylere, yargı gücünün yanında, devlet karşısında farklı korunma olanakları sunulmaktadır. Kamu yönetimindeki kurumsal reformlara ek olarak birey – devlet ilişkilerinin iyileştirilmesi konusunda önem verilen bu uygulamaların başında, yurttaşlara bilgi edinme hakkının tanınması yer almaktadır.

Ülkemizde yurttaşların hak arama özgürlüğü konusunda çeşitli uygulamalar bulunmaktadır. Bunlardan bazıları 2000’li yıllar öncesinde uygulamaya konmuş olsa da bu konuda özellikle son on yıllık reform hareketleri kapsamında ilerlemeler sağlanmıştır. Konunun bütünselliğinin bozulmaması açısından bu başlıkta 2000 Yılı öncesi ve sonrası uygulamalar birlikte verilecektir.

Ülkemizde bireylerin hak arama özgürlüğü araçları olarak bu başlık altında yurttaşların bilgi edinme hakkı, Başbakanlık İnsan Hakları Başkanlığı ve İl – İlçe İnsan Hakları Kurulları, TBMM’nin ilgili komisyonları ve Türkiye’de bir insan hakları kurumu oluşturulması yönündeki çalışmalara değinilecektir. Bu hak arama özgürlüğü araçları, aynı alandaki faaliyetleri paylaşacak olan ombudsman kurumuyla ilgili görüldükleri için değerlendirmeye alınacaklardır. Bu şekilde ombudsman denetiminin sistem içinde edinebileceği rol daha belirgin hale getirilmeye çalışılacaktır.

Öncelikle bilgiye erişim hakkı, bir çok ülkede ombudsman denetiminin faaliyet gösterdiği alana alt yapı sağlamak, bu çerçevede farklı bir anlam ifade etmektedir. Değinilecek diğer başvuru yapılarının ise, ombudsman kurumu faaliyete geçtikten sonra yapılacak başvuruların nicelik ve içeriğiyle ilgili öngörüler sağlayabileceği düşünülmektedir.

2.3.2.1. Türkiye’de Bilgi Edinme Hakkı ve Uygulaması

Ülkemizde kamu yönetimi reformu ve demokratikleşme kapsamında, yönetimin açıklık ve saydamlığını sağlamak amacıyla, yurttaşların bilgi edinme hakkıyla ilgili düzenlemeler yapılmıştır. 4982 Sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, 09.10.2003 tarihinde kabul edilmiş ve 24.04.2004 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Bu kapsamda Yasa’nın uygulanmasına dair

yönetmelik, 27.04.2004 tarihinde yayınlanmıştır. 2010 Anayasa değişiklikleri kapsamında bilgi edinme hakkı anayasal olarak düzenlenmiştir. Bu bağlamda Anayasa'nın 74. maddesine, "Herkes, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkına sahiptir" ifadesi eklenmiştir.

Bu başlıkta ülkemizde bilgi edinme hakkının uygulanması konusu ele alınacaktır. Bilgi edinme başvurularının yapılma usulleri, bu konudaki kurumsal yapı ve uygulamada ortaya çıkan sonuçlar değerlendirilecektir.

2.3.2.1.1. Yurttaşların Bilgi Edinme Hakkı

Birinci bölümde anlatıldığı gibi, bilgiye erişim hakkı, bilgi edinecek kişi bakımından iki unsuru içermektedir. Ülkemizde ilgili yasa kapsamında, bilgiye erişiminin engellenmemesi ve bilgi talep etme olanağının sağlanması şeklindeki bu iki unsurdan ikincisinin hayata geçirildiği görülmektedir. Bu bağlamda Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun, bilgiye erişim hakkını "kısmi" olarak düzenlediği söylenebilir. Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, bilgiye erişim hakkının tüm unsurlarını kapsamamaktadır. Ancak bu durum, ülkemiz hukukunun bilgiye erişim hakkı bakımından büyük eksiklikleri olduğu anlamına da gelmemektedir. Mevzuatımızda değişik düzenlemelerde bilgiye erişim hakkının diğer unsurlarının kısmen veya tamamen bulunduğu söylenebilir (Oder, 2006:87).

Bilgi edinme hakkı, 2010 değişiklikleri kapsamında Anayasamızda doğrudan güvence altına alınan temel hak ve özgürlükler arasında yer almıştır. Ancak, Anayasamızda bilgiye erişim veya bilgi edinme hakkına referans oluşturabilecek çeşitli hükümlerin bundan önce de bulunduğu söylenebilir. İlgili Yasa'da bilgiye erişim hakkı tüm unsurlarıyla ve olması gerektiği gibi tanınmamışsa da Anayasa'da bu bağlamda dayanaklar bulunmaktadır. Bu doğrultuda temel hak ve hürriyetler, bilgiye erişim hakkını içerecek biçimde yorumlanabilir. Ancak bu şekilde bilgiye erişim hakkı zorunlu olarak, usuli bir hak niteliğini kazanmaktadır. Bilgi edinme hakkı, birçok temel hak ve özgürlük bakımından olmazsa olmaz bir ön koşul olarak görülebilir. Ayrıca Anayasamızda iddia ve savunma hakkı tanınmıştır. Bu usuli hakkın tüm temel hak ve hürriyetlerin korunmasına hizmet ettiği düşünüldüğünde, bilgi edinme hakkı tüm temel hak ve özgürlüklerin sağlanmasında bir ön koşul olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu bağlamda bilgiye erişim hakkına anayasal referans arandığında, bu hakkın anayasada düzenlenmiş temel hak ve hürriyetlere hizmet eden usuli bir hak olduğu sonucuna ulaşılabilir. Bilgiye erişimin ve hatta erişilen bilginin bir araç, bu erişimi gerektiren temel hak veya hürriyetin amaç olduğu söylenebilir. Bunun yanında bilgiye erişim hakkı, "kişisel" haklar

dışında, temel hak ve hürriyetler alanını aşan, “kamusal” bir niteliğe de sahiptir³ (Oder, 2006:89-91).

Görüldüğü gibi ülkemizde Bilgi Edinme Hakkı Kanunu kapsamında, bilgiye erişim hakkı dar anlamda uygulamaya geçirilmişse de bilgiye erişim konusunda hukuk sistemi içerisinde başka dayanaklar bulmak mümkündür. Ancak bu hak somut olarak ilgili Yasa kapsamında uygulanmaktadır.

Bilgi Edinme Yasası kapsamında, kamu kurum ve kuruluşları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek örgütleri, yasada belirtilen sınırlamalar dışındaki her türlü bilgi veya belgeyi başvuranlara sunmak için gerekli uygulamaları gerçekleştirmek yükümlülüğündedir. Kamu kurum ve kuruluşları bilgi edinme hakkı kapsamında yükümlülüklerini yerine getirmek için görev ve hizmet alanlarıyla ilgili bilgi ve belgelerin konularını, bilgilerin edinilebileceği birimlerini, temel nitelikteki karar ve işlemlerini, mal ve hizmet alımlarını, projelerini, faaliyet raporlarını, faaliyet alanlarıyla ilgili mevzuatı, bilgi iletişim teknolojilerini kullanarak kamuoyuna sunmaktadırlar. Bilgi edinme başvurularından kaynaklanan iş yükünün hafifletilmesi için internet teknolojilerinden yararlanılmaktadır. Kurumlarda halkla ilişkilerden sorumlu birimleri içerisinde bilgi edinme başvurularıyla ilgilenen birimler oluşturulmuştur. Bilgi edinme hakkından etkin bir biçimde yararlanılabilmesi için ayrıca kurumların teşkilat yapısı, görevleri, bütçe bilgileri, personel bilgileri, hizmetlere ilişkin bilgiler, karar alma ve hizmet sunma yöntemleri, şikayet ve başvuru usulleri, istatistiki veriler ve diğer belgelere internet sayfasında yer vermeye başlanmıştır. Bilgi ve belgelere erişimin gerektirdiği inceleme, araştırma, kopyalama ve postalama gibi giderler, orantılı ölçüde başvurudan tahsil edilebilmektedir.

³ Oder'e göre (Oder, 2006:89-91), Anayasamızın 17. maddesinin 1. fıkrası, 25. maddesinin 1. fıkrası, 26. maddesinin 1. fıkrası, 27. maddesinin 1. fıkrası, 28. maddesinin 2. fıkrası, 36. maddesinin 1. fıkrası ve 74. maddesinin 1 ve 2. fıkralarında değinilen temel hak ve özgürlükler, bilgi talep etme doğrultusunda uygulanabilir oldukları için, bilgiye erişim hakkı bakımından birer referans olarak görülebilir.

Bu hükümlere ek olarak, bilgiye erişim hakkına belirli konularda doğrudan yer verilmiş hükümler de bulunmaktadır. Farklı bir bilgilendirme amacı olsa da 19. madde uyarınca, yakalama veya tutuklama sebepleri ve haklarındaki iddiaların yazılı veya sözlü olarak bildirilmesi ve kişilerin yakalandığı veya tutuklandığının yakınlarına derhal bildirilmesi zorunluluğu bulunmaktadır. Ayrıca kanunların (md. 89), kanun hükmünde kararnamelelerin (md. 91), tüzüklerin (md. 115), yönetmeliklerin (md. 124) Resmi Gazetede yayımlanması ve idari işlemlerin yazılı bildirim zorunluluğu (md. 125/3) bulunmaktadır.

Bilgiye erişim hakkının kamusal niteliği konusunda ise; 73. maddeye göre vergi ödeme yükümlülüğü, herkes vergilerin usulüne göre harcanıp harcanmadığını bilme hakkına sahip olduğu için; 5. maddedeki devletin temel amaç ve görevleri, bunların faydalanıcısı toplum ve kişilerin bu görevlerin ne ölçüde yerine getirdiğini bilme hakları olduğu için, bilgi edinme hakkının Anayasal dayanakları arasında gösterilebilir.

Bilgi edinme başvurusu, başvuru sahibinin kişisel bilgilerini içeren ve istenen bilgi ve belgelerin açıkça belirtildiği bir dilekçeyle, elektronik ortam ve diğer iletişim araçlarıyla yapılabilmektedir. Bilgi edinme başvurusu, başvuru kurumunda bulunan ya da görevleri gereği bulunması gereken bilgi veya belgelere ilişkin olarak yapılırken, özel çalışma ve inceleme gerektirecek başvurular kurumlarca olumsuz yanıtlanabilmektedir. Kurumca yayınlanmış bilgi ve belgeler, bilgi edinme başvurusuna konu olamamakta ancak bu bilgilerin yayın yer ve tarihleriyle ilgili bilgiler verilebilmektedir. Bilgi veya belgeler, başvurana on beş gün içinde ulaştırılmaktadır. Belgenin başka bir birimde olması, birden fazla kurumun ilgili olması gibi durumlarda bu süre otuz gündür. Kamu kurumlarının bilgi edinme başvurularıyla ilgili yanıtları, başvurana yazılı olarak ya da veya elektronik ortamda iletilmekte, reddedilen başvurularla ilgili olarak karar gerekçesi ve itiraz yolları da bildirilmektedir.

Bilgi edinme başvurusunun bazı sınırlamaları da bulunmaktadır. Yasaya göre; yargı denetimi dışında kalan işlemler; devlet sırrı niteliğinde olan, ülkenin ekonomik çıkarlarına ilişkin, istihbarata ilişkin, idari ve adli soruşturma ve kovuşturmalara ilişkin, özel hayatın gizliliği ve haberleşme gizliliğini ihlal edebilecek nitelikte olan, ticari sır niteliğinde olan bilgi veya belgeler; fikir ve sanat eserleri, bilgi edinme başvurusuna konu olamamaktadır.

Ülkemizde bilgi edinme hakkının, değinilen bu konular bağlamında, kamu ve özel çıkarları korumak amacıyla sınırlandırıldığı görülmektedir. Yönetimsel bilgi ve belgelerin gizliliğindeki kamu yararı konusunun aşırı yorumlanması ise bu hakkın kullanımının önünde bir engel oluşturabilir niteliktedir (Şengül, 2007:477). Ancak bilgi edinme başvurularının yasa da belirtilen nedenlerle geri çevrilmesi durumlarına ilişkin bir denetim yapısı da geliştirilmiştir. Bu şekilde bilgi edinme hakkının, kısıtlamaları tanımlayan belirsiz kavramlara sığınarak keyfi olarak sınırlandırılması önlenmek istenmektedir. Bu bağlamda Bilgi Edinme Değerlendirme Kuruluna değinmek gerekmektedir.

2.3.2.1.2. Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu

Bilgi edinme başvurularının devlet sırrı niteliğinde ve ülkenin ekonomik çıkarlarına ilişkin bilgi ve belgelere yönelik olarak yapıldıkları gerekçesiyle kabul edilmemeleri durumunda, bu başvurularla ilgili yapılacak itirazları inceleme görevi Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulunca yerine getirilmektedir. Kurul ayrıca kamu kurum ve kuruluşlarının bilgi edinme hakkının kullanılmasına ilişkin görüş ve değerlendirme istemlerini karara bağlamaktadır. Bir diğer görevi de kurum ve kuruluşlar için bilgi edinme hakkının kullanılmasına ilişkin konuları düzenlemektir. Bunlara ek olarak bilgi edinme hakkına ilişkin yapılması gereken mevzuat değişikliklerini önerme görevi de bulunmaktadır.

Bilgi edinme istemi belirtilen gerekçelerle reddedilen başvuru sahipleri, yargı yoluna başvurmadan önce, kararın tebliğinden itibaren on beş gün içinde itiraz edebilmektedirler. Kamu kurum ve kuruluşları, Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulunun istediği her türlü bilgi veya belgeyi on beş iş günü içinde vermekle yükümlüdür.

Kurul, birer üyesi Yargıtay ve Danıştay genel kurullarının kendi kurumları içinden önerecekleri ikişer aday; birer üyesi ceza hukuku, idare hukuku ve anayasa hukuku alanlarında profesör veya doçent unvanına sahip kişiler; bir üyesi Türkiye Barolar Birliğinin baro başkanı seçilme yeterliliğine sahip kişiler içinden göstereceği iki aday; iki üyesi en az genel müdür düzeyinde görev yapmakta olanlar ve bir üyesi de Adalet Bakanının önerisi üzerine bu Bakanlıkta idari görevlerde çalışan hakimler arasından Bakanlar Kurulunca seçilecek dokuz üyeden oluşur. Kurul üyelerinin görev süreleri dört yıldır. Görev süresi sona erenler yeniden seçilebilmektedir. Başkan ilk toplantıda Kurulun kendi üyeleri arasından seçilmektedir.

Kamu kurum ve kuruluşları, kendilerine yapılan bilgi edinme başvurularının sayısını, olumlu ya da olumsuz yanıtlanma durumlarını, gizli ya da sır niteliğinde bilgiler ayıklanarak erişim sağlama durumlarını, reddedilen başvurularla ilgili yapılan itirazları ve sonuçlarını gösteren yıllık raporlar hazırlayarak Bilgi Edinme Değerlendirme Kuruluna göndermektedirler. Kurul, genel bir rapor hazırlayarak, kamu kurum ve kuruluşlarının raporlarıyla birlikte TBMM'ye ulaştırmaktadır. Bu raporlar TBMM Başkanlığınca kamuoyuna açıklanmaktadır.

Değınilen özellikleri bağlamında Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu, sadece kabul edilmeyen bilgi edinme başvurularının yöneltildiği bir itiraz makamı değildir. Bilgi edinme hakkının kullanılması konusunda genel bir gözetim işlevi üstlendiği görülmektedir. Bilgi edinme hakkının uygulanması konusunda kamu kuruluşlarına görüş bildirme, düzenlemeler geliştirme, mevzuat önerileri sunma gibi önemli işlevleri bulunmaktadır. Bilgi Edinme Genel Raporu'nun hazırlanması da Kurulun dikkate değer bir faaliyetidir. Üyelerinin seçiminde aday gösterme konusunda geniş bir katılım söz konusu olsa da Adalet Bakanlığı temsilcisinin varlığı ve üyelerin Bakanlar Kurulunca seçilmesi, Kurulun özerk bir yapı göstermediği yolunda bir izlenime neden olmaktadır.

2.3.2.1.3. Türkiye'de Bilgi Edinme Başvurularının Genel Görünümü

Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulunun bilgi edinme hakkının kullanılması konusundaki raporları TBMM Başkanlığınca yayınlanmaktadır. Uygulamaya geçirilmesinden bu yana bilgi edinme hakkının ülkemizde kullanılması konusundaki veriler bu başlıkta ele alınacaktır.

Bilgi edinme hakkının uygulanmaya başlanmasından bu yana kamu kuruluşlarına bu yönde yapılan başvurular aşağıdaki tabloda yer almaktadır.

Tablo 2.1. 2004 – 2008 Yılları Bilgi Edinme Başvurusu Talepleri

	2004	2005	2006	2007	2008
Toplam Bilgi Edinme Başvurusu	395.557	657.961	922.708	998.442	1.177.360

Kaynak: BEDK 2004 – 2008 Yıllık Raporları

Ülkemizde ilgili Yasa'nın geçerlilik kazanmasından bu yana bilgi edinme hakkının kullanılmasına ilişkin başvuruların her geçen yıl arttığı görülmektedir. Başvurular dört yıl içinde dört katına ulaşmıştır. Bilgi edinme hakkı kapsamında yapılan başvurular büyük çoğunlukla olumlu yanıtlanmıştır. Olumlu yanıtlanmayan başvurular ise reddedilen, kısmen olumlu kısmen olumsuz yanıtlanan, belge ve bilgilerin içerisinden sır niteliğinde bilgiler ayıklanarak yanıtlanan ve yanlış kuruma yapılan başvurulardan oluşmaktadır. Yanlış kuruma yapılan başvurular, ilgili kurumlara yönlendirilmektedir. Bu bağlamda yanlış kurumlara yapılan başvurular işleme alınmadığı için, bunlar toplam başvuru sayısından çıkarılarak, başvuranların bilgi ve belgelere ulaşma oranının hesaplanmasında net başvuru miktarının kullanılması daha yerinde olacaktır.

Başka kurumlara yönlendirilen başvuruların ayıklanmasıyla hesaplanan net bilgi edinme başvurusu ve bunların olumlu yanıtlanma durumları aşağıdaki tabloda verilmiştir.

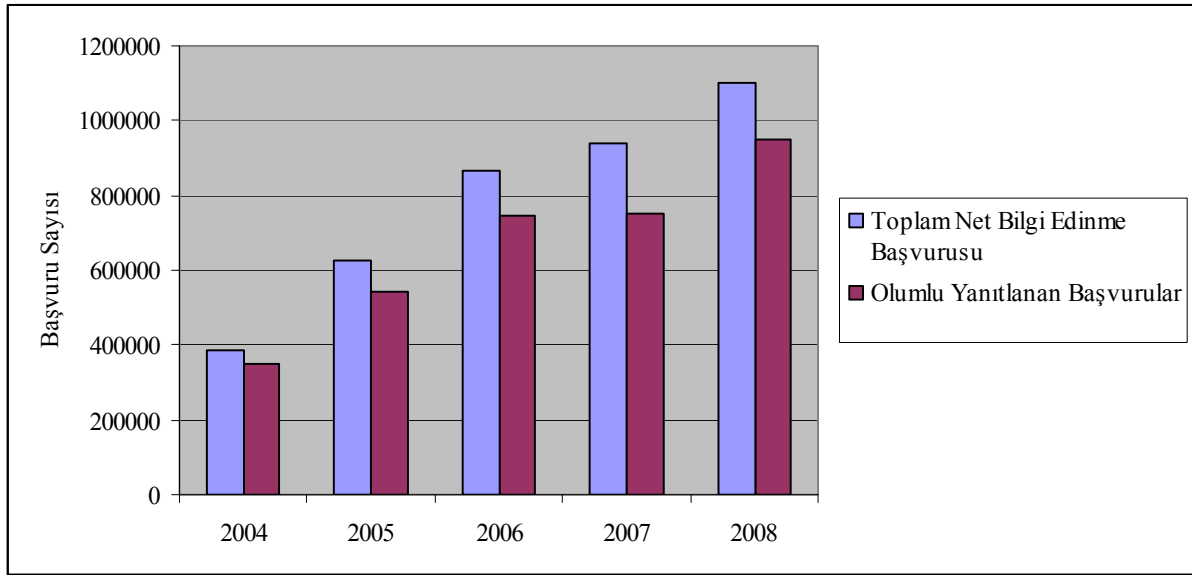
Tablo 2.2. 2004 – 2008 Yılları Net Bilgi Edinme Başvurusu Talepleri

	2004	2005	2006	2007	2008
Toplam Net Bilgi Edinme Başvurusu	385.898	626.789	864.616	939.920	1.099.133
Olumlu Yanıtlanan Başvurular	347.959	542.364	746.999	751.089	947.428
Olumlu Yanıt Oranı	%90,1	%86,5	%86,3	%79,9	%86,1

Kaynak: BEDK 2004 – 2008 Yıllık Raporları

2004 yılında içerisinde toplam 385.898 adet bilgi edinme başvurusu değerlendirilmiştir. Başvuruların 347.959'u olumlu cevaplanmıştır ve toplam içindeki oranı %90,1'dir. 2005 yılı bilgi edinme başvurusu toplamı 626.789'dur. Olumlu cevaplanıp bilgi veya belgelere erişim sağlanan başvuru sayısı 542.364, oranı %86,5'tir. 2006 yılında yapılan 864.616 başvurunun 746.999'ü olumlu yanıtlanmıştır. Olumlu yanıtlanma oranı %86,3'tür. 2007 yılında 939.920 başvurunun 751.089'ü, %79,9'u olumlu yanıtlanmıştır. 2008 yılı net başvuru sayısı 1.099.133, bilgi ve belgelere erişim sayısı da 947.428'dir. Erişim oranı %86,1 olmuştur.

Net bilgi edinme başvurularının artışları ve olumlu yanıtlanma oranları aşağıdaki şekilde daha ayrıntılı bir biçimde görülebilir.



Şekil 2.1. Net Bilgi Edinme Başvuruları ile Olumlu Yanıtlananların Karşılaştırması

Bilgi edinme başvurularının büyük oranda olumlu cevaplandığı görülmektedir. Olumlu yanıtlanma oranı 2007 yılında düşmekle birlikte genelde aynı oranda ortaya çıkmıştır. Yıllar geçtikçe bilgi edinme başvurularının arttığı göze çarpmaktadır. Bu bağlamda bilgi edinme hakkı bilincinin toplumda yerleşmesiyle birlikte kullanılmasında artış olduğu söylenebilir.

Bilgi edinme hakkının etkin bir biçimde kullanılması, ülkemizde faaliyete geçecek ombudsman kurumunun etkinliğini de arttıracaktır. Bu çerçevede kamu kuruluşlarının açıklığı daha fazla sağlanabilecektir. Ayrıca kamu kuruluşlarından kendileriyle ilgili bilgi ve belgeleri talep etme özgürlüğüne sahip olan yurttaşlar, bu bağlamda elde ettikleri bilgileri ombudsman başvurularında da kullanabileceklerdir.

Bilgi edinme başvurularının yıllar içinde gösterdiği artış ise, bu gibi uygulamaların tanınırlığının artması ile birlikte yurttaşlarca bunlardan daha çok faydalandığını göstermektedir. Bu çerçevede ülkemizde ombudsman kurumu çalışmalarına başladığında öncelikle kurumun topluma tanıtılması faaliyetleri yürütülmesi gerekli olacaktır. Ombudsman kurumu toplumda tanındıkça iş yoğunluğunun artacağı söylenebilir.

Ülkemizde bilgi edinme hakkının kullanılmasının niceliksel görünümü bu şekildedir. Ancak bu görünümün yanında bu hakkın nitelik açısından ne oranda kullanıldığı konusu da önemlidir. Tesev'in 2006 yılında bilgi edinme hakkının kullanımına ilişkin yaptığı bir araştırmada, bu hakkın yasal olarak düzenlenmesinden sonraki süreçte kullanılması konusunda yaşanan sorunlara değinilmiştir. Buna göre, kamu görevlilerinin Yasa konusunda yetersiz bilgi sahibi olmaları ve kamu yönetiminde gelişmiş bir sır kültürünün varlığı önemli bir sorun olarak ortaya çıkmıştır. Bu doğrultuda bilgi talebinin nedenlerinin sorgulanması davranışı sıklıkla görülmüş ve talep nedenleri yüzünden cevap verilmemesi durumuyla

karşılaşmıştır. Diğer sorunlar ise, örgütlenme eksikliğinden dolayı başvuru yapmakta zorluklar yaşanması, bilgi edinme birimlerinin henüz kurulmamış olması, başvuru takibinde zorluklar, bütün kamu kuruluşlarını kapsayan standart uygulamaların eksikliği, talep edilen dışında cevaplama yöntemleri kullanılması, yasadaki sınırlamaların net algılanmaması gibi konularda ortaya çıkmıştır (Tesev, 2006:13).

2.3.2.2. Yürütme Bünyesinde İnsan Hakları İhlal Başvuruları

Ülkemizde insan hakları ihlali iddiasıyla başvuru yapılabilecek çeşitli kurumlar bulunmaktadır. Bu çerçevede Başbakanlık İnsan Hakları Başkanlığı ile İl ve İlçe İnsan Hakları Kurulları önemli birer yenilik olarak demokratikleşme kapsamında oluşturulmuşlardır. Ayrıca kolluk güçlerine karşı insan hakları ihlali başvurusunda bulunulabilecek bir birim de İçişleri Bakanlığı bünyesinde yer almaktadır. TBMM İnsan Hakları İnceleme Komisyonu da bu alanda önemli bir işlev yerine getirmekle birlikte bu konuya ayrı bir başlık altında değinilecektir.

Ülkemizde insan haklarının korunması ve geliştirilmesi konusunda önemli bir girişim de insan hakları kurumu kurulmasıyla hayata geçirilecektir. Bu çerçevedeki çalışmalar da bu başlıkta ele alınacaktır.

2.3.2.2.1. Başbakanlık İnsan Hakları Başkanlığı

Başbakanlık teşkilat yapısında yeni bir düzenlemeyle 2001 yılında İnsan Hakları Başkanlığı oluşturulmuştur. İnsan Hakları Başkanlığı, insan haklarıyla ilgili konularda görevli kuruluşlarla iletişimde bulunarak koordinasyonlarını sağlamak, ilgili mevzuatın uygulanmasını izlemek ve uluslararası belgelere uyumlaştırılması çalışmalarını koordine etmek, kamu kurumlarında insan hakları eğitiminin izlenmesi ve koordinasyonunu sağlamak, insan hakları ihlali iddiaları ve başvurularını incelemek ve araştırmak görevlerini yerine getirmektedir.

Başbakanlık İnsan Hakları Başkanlığının kuruluşunun düzenlendiği aynı yasayla, “İnsan Hakları Üst Kurulu” ve “İnsan Hakları Danışma Kurulu” oluşturulmuştur. İnsan Hakları Üst Kurulu, insan haklarının korunması ve geliştirilmesine yönelik yönetsel ve yasal düzenlemelere yönelik çalışmalar yapmakta ve kamu kuruluşları için tavsiye kararları vermektedir. Başbakanın görevlendireceği bir Devlet Bakanının başkanlığında, Başbakanlık, Adalet, İçişleri, Dışişleri, Milli Eğitim, Sağlık, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlıkları müsteşarlarının katılımıyla oluşmaktadır. İnsan Hakları Üst Kurulu, gerekli gördüğünde ilgili

kamu ve özel kuruluşların temsilcilerini toplantılarına çağırabilmekte, belirleyeceği konularda komisyonlar ve çalışma grupları kurabilmektedir.

İnsan Hakları Üst Kurulunun çeşitli görevleri bulunmaktadır. Üst Kurul; insan haklarının korunması ve geliştirilmesi konularında yönetsel ve yasal düzenlemelerle ilgili çalışmalar yapmak, önerilerde bulunmak; yürürlükteki mevzuatın insan hakları temel ilkeleri, uluslararası belgeler ve mekanizmalarla uyumu için tavsiye vermek; kamu kurumlarına insan hakları konusunda tavsiye kararları sunmak; insan haklarının korunması ve geliştirilmesini uluslararası ve çağdaş yükümlülükler bağlamında gerçekleştirmek amacıyla yapılacak çalışmaları koordine etmek; insan hakları gelişmeleriyle ilgili kamuoyunun bilgilendirilmesi çalışmalarını koordine etmek; insan hakları eğitimi alanında kamu kuruluşlarını izlemek, kitle iletişim araçlarına ve sivil toplum kuruluşlarına yönelik insan hakları eğitimi çalışmalarına katkı sağlamak; İnsan Hakları Eğitimi On Yılı Ulusal Komitesinde görev alacak öğretim üyesi ve temsilci gönderecek gönüllü kuruluşları seçmek ve çalışmalarını izlemek; İnsan Hakları Danışma Kurulunda görev alacak kurum ve kuruluş temsilcileri dışındaki üyeleri seçmek ve çalışmalarını değerlendirmek; insan hakları ihlali iddiaları ile ilgili olarak Başkanlık ve İnceleme Heyetleri tarafından yapılan incelemeleri değerlendirmek ve alınabilecek önlemlere ilişkin tavsiyelerde bulunmak; belirleyeceği konularda komisyonlar ve çalışma grupları oluşturmak görevlerini yerine getirmektedir.

Üst Kurul, Devlet Bakanının çağrısı ile onun başkanlığında her ay düzenli olarak, gerekli durumlarda daha kısa aralıklarla toplanmaktadır. Devlet Bakanının bulunmadığı durumlarda Başbakanlık Müsteşarı Üst Kurula başkanlık etmektedir.

İnsan Hakları Danışma Kurulu, insan hakları konularında ilgili kamu kuruluşları ve STK'lar arasında iletişim sağlamakta, ulusal ve uluslararası konularda danışma organı olarak görev yapmaktadır. Başbakanın görevlendireceği bir Devlet Bakanına bağlı olarak oluşturulmuştur. İnsan hakları ile ilgili bakanlık, kamu kurum ve kuruluşları ile meslek kuruluşları temsilcileri, insan hakları alanında faaliyet gösteren sivil toplum kuruluşları temsilcileri ve bu alanda yayınları ve çalışmaları bulunan kişilerden oluşmaktadır. Danışma Kurulu başkanı, kendi üyeleri arasından Kurulca seçilmektedir. Danışma kurulunda geniş tabanlı bir katılımın esas alındığı görülmektedir.

İnsan Hakları Danışma Kurulu, insan haklarının geliştirilmesi ve korunması konularında öneri sunmak; mevzuatın ve tasarıların temel ilkeler ve uluslararası yapıyla uyumlu hale getirilmesi konularında görüş bildirmek; ilgili kamu kuruluşları, üniversiteler ve STK'lar arasında iletişim sağlamak; danışma organı olarak görev yapmak; Üst Kurul tarafından görüşülmesi istenilen konuları ele almak; ihlallerin ulusal ve uluslararası düzeydeki genel

durumuyla ilgili olarak Bakana ve Üst Kurula raporlar ve görüş sunmak görevlerini yerine getirmektedir.

Danışma Kurulu Şubat, Haziran, Ekim aylarının ilk haftalarında olmak üzere yılda üç defa düzenli olarak toplanmaktadır. Gerekli durumlarda Bakanın veya Kurul Başkanının çağrısı ile olağanüstü toplanabilmektedir. Kurul üyelerinin görev süresi üç yıldır, bu süre sonunda yeniden görevlendirilebilmektedirler. Toplantı sonuçları Kurul Başkanı tarafından bir rapor halinde Bakana ve Üst Kurula iletilmektedir. Kurul çalışmalarının gerektirdiği durumlarda komisyonlar ve alt komiteler kurabilmektedir.

Bu kurumsal yapıya ek olarak, “İnsan Hakları İhlali İddialarını İnceleme Heyetleri” kurulabilmektedir. Heyetler, insan hakları ihlali iddialarını yerinde incelemek ve araştırmak için, Başbakanın görevlendireceği bir Devlet bakanına bağlı olarak oluşturulmaktadır. Heyetler, Başbakanlık, Adalet, İçişleri, Dışişleri, Milli Eğitim ve Sağlık Bakanlıkları temsilcileri ile insan hakları alanında çalışmalar yapan kişi ve meslek kuruluşları arasından inceleme ve araştırma yeri ve konusuna göre Devlet Bakanınca beş kişiden az olmamak üzere belirlenmektedir. Heyetin İçişleri Bakanlığı temsilcisi, inceleme konusuna göre, Bakanlık Merkez Teşkilatı, Jandarma Genel Komutanlığı ya da Emniyet Genel Müdürlüğünden seçilmektedir. Heyetlere Başbakanlık temsilcisi başkanlık etmektedir. Heyetlerde görev alacak bakanlık temsilcileri kurumlarınca, kişi ve meslek kuruluşları ise Devlet bakanınca belirlenmektedir. Heyetler inceleme ve araştırma sonuçlarını devlet bakanına sunmaktadırlar.

Heyet, insan hakları ihlali iddialarını yerinde incelemek ve araştırmakla görevlidir. İhlal iddiaları ile ilgili başvuru, kanıtlarıyla birlikte Başkanlığa yapılmakta ayrıca başvuru olmadan Başbakan tarafından inceleme heyeti oluşturulması istenebilmektedir. İddia önce İnsan Hakları Başkanlığınca incelenmekte, ilgili kurumdan iddia hakkında bilgi alındıktan sonra iddianın kabul edilebilir bulunması durumunda, İnsan Hakları Üst Kurulunun gündemine alınmaktadır. Çalışmalar Devlet Bakanının onayı ile başlamaktadır. Gerekli durumlarda devlet bakanı birden fazla heyet oluşturabilmektedir.

İnsan Hakları Üst Kurulu, İnsan Hakları Danışma Kurulu ve İnsan Hakları İhlal İddialarını İnceleme Heyetlerinin sekretarya görevleri İnsan Hakları Başkanlığınca yürütülmektedir. Bu bağlamda insan hakları ile ilgili konuların uygulanması ve koordinasyonu Başkanlık bünyesinde somutlaşmaktadır.

Üst Kurul, üyelerinin niteliği gereği, yürütme bünyesinde bir organdır. Danışma Kurulu ise geniş tabanlı bir oluşuma sahip olmakla birlikte, ilgili devlet bakanına bağlı olarak faaliyet göstermektedir. İnceleme heyetleri ise Başbakanın görevlendirdiği devlet bakanına bağlı olarak çalışmakta, kamu görevlisi olmayan üyeleri bu devlet bakanınca seçilmekte ve raporlarını yine devlet bakanına sunmaktadır. Bu yapı içindeki faaliyetlerin Başbakanlık İnsan

Hakları Başkanlığı bünyesinde kurumsallaştığı görülmektedir. Bu şekilde ortaya çıkan oluşum ise özerk olmaması açısından eleştirilebilir. Yürütme bünyesinde sunulan bu şekildeki insan hakları koruma ve geliştirme kurumlarının bağımsız olmamaları, ancak farklı ve özerk başvuru mekanizmalarıyla tamamlanmaları durumunda uygun görülebilir. Bu bağlamda özerk bir insan hakları kurumu ve ombudsman kurumunun varlığı, yürütme bünyesinde bağımsız olmayan yapıların işlevselliğini arttıracaktır.

2.3.2.2.2. İl ve İlçe İnsan Hakları Kurulları

İl İnsan Hakları Kurulu, vali veya bir vali yardımcısının başkanlığında; belediye başkanı ya da yardımcısı; il genel meclisinin üyeleri arasından seçeceği bir temsilci; TBMM’de grubu bulunan siyasi partilerin il başkanları veya görevlendirecekleri bir temsilci; üniversite rektörleri veya görevlendirecekleri bir öğretim elemanı; valilikçe belirlenen bir kamu kurumu avukatı; baro temsilcisi; tabip odası temsilcisi; ticaret veya sanayi odasından valilik tarafından belirlenen bir temsilci; valilikçe belirlenen diğer meslek odaları veya sendikalardan bir temsilci; yerel medya kuruluşlarından başvuranlar arasından valilik tarafından belirlenen bir temsilci; muhtarlar derneği başkanı, yoksul başvuran mahalle muhtarlarından valilikçe seçilen bir temsilci; başvuran okul aile birlikleri arasından valilik tarafından belirlenen bir temsilci; başvuran STK’lardan valilikçe seçilen en az üç temsilciden oluşmaktadır. Kurul başkanı gerekli gördüğünde ilgili kamu veya özel kuruluş temsilcilerini veya kişileri de toplantıya çağırabilmektedir.

İlçe İnsan Hakları Kurulu, kaymakamın başkanlığında; belediye başkanı ya da yardımcısı; il genel meclisinin ilçe üyeleri arasından seçeceği bir temsilci; TBMM’de grubu bulunan siyasi partilerin ilçe başkanları veya temsilcileri; fakülte veya yüksekokulun görevlendireceği bir öğretim elemanı; bir kamu kuruluşu avukatı; ilçedeki avukatların başvuranları arasından kaymakamlıkça seçilen bir temsilci; ilçedeki doktorlardan başvuranlar arasından kaymakamlık tarafından belirlenen bir temsilci; kaymakamlıkça seçilen meslek odalarından veya sendikalardan bir temsilci; başvuran yerel medya kuruluşlarından kaymakamlıkça seçilen bir temsilci; muhtarlar derneği başkanı, yoksul başvuran mahalle muhtarları arasından kaymakamlıkça seçilen bir temsilci; okul aile birliklerinden başvuranlar arasından kaymakamlık tarafından belirlenen bir temsilci; başvuran STK’lardan kaymakamlık tarafından belirlenen en az iki temsilciden oluşmaktadır. Kurul Başkanı gerekli gördüğünde ilgili kamu veya özel kuruluş temsilcilerini veya kişileri de toplantıya çağırabilmektedir.

İl ve İlçe Kurulları bünyesinde en az üç üyeden oluşan; halkla ilişkiler ve iletişim faaliyetleri; insan hakları eğitimi ve insan hakları bilincini geliştirme; insan hakları ihlallerini

araştırma, inceleme ve değerlendirme komisyonları bulunmaktadır. Gerekli durumlarda diğer konularda da komisyonlar oluşturulabilmektedir. İllerde valilik, ilçelerde kaymakamlık yazı işleri müdürlüğünde, vatandaşların kolayca ulaşabileceği bir danışma ve başvuru masası vardır. Buralarda, gelen başvurularla ilgilenmek üzere sürekli bir görevli bulundurulması hükme bağlanmıştır.

Kurullarının çeşitli görevleri bulunmaktadır. İl kurulları, illerde İnsan Haklarından Sorumlu Devlet Bakanlığı, İnsan Hakları Başkanlığı, valilik, il danışma ve başvuru masası, il kurulu üyeleri ve ilçe kurullarınca gündeme getirilen konuları değerlendirmektedir. İlçe kurulları ise aynı bağlamda ilçelerdeki konuları ele almaktadır. İl ve ilçe kurulları, insan hakları ihlal iddialarını incelemek ve karara bağlamak; insan haklarının korunması, kullanılmasının önündeki engeller, ihlallerin sebepleri konularını araştırmak ve çözüm önerilerini mülki makama sunmak; her türlü ayrımcılığın önlenmesi için gerekli çalışmaları yapmak; kamu yönetiminin vatandaşlara hoşgörü ve nezaketle yaklaşmasını sağlamak için çalışmalar yapmak biçimindeki görevleri yerine getirmektedirler. Bunlara ek olarak halkla ilişkiler ve iletişim, bilgilendirme ve eğitim görevleri bulunmaktadır. İlçe kurulları, il kuruluna; il kurulları da İnsan Hakları Başkanlığına aylık çalışma özetlerini bildirmektedirler.

Kurulların çeşitli izleme görevleri kapsamında, insan hakları uygulamalarını yerinde görmek amacıyla ilgili kurumları ziyaret etmek; insan hakları uygulamalarının teşvik edilmesi amacıyla örnek kurumlar ve kamu görevlilerinin belirlenmesi ve ödüllendirilmesi; karakol ve nezarethane denetleme formlarının incelenmesi, nezarethane koşullarının iyileştirilmesi ve aksaklıkların giderilmesi konusunda tavsiye verilmesi; sanık haklarının etkin bir şekilde uygulanması için araştırma ve inceleme yapma gibi faaliyetler bulunmaktadır.

2007 Yılı Türkiye İnsan Hakları Raporu'na göre, uygulamaya başlanmasından bu yana kişilerin alıkonulduğu ve çocuk yuvası, sığınma evi, hastane gibi çeşitli amaçlarla barındıkları kurumlara on binin üzerinde inceleme ziyareti yapılmıştır. Bunlar genelde habersiz olarak yapılmaktadır. Ziyaretlerin % 35'i haberli, % 65'i ise habersiz gerçekleştirilmiştir. Uygulamada çeşitli illerde bu uygulama etkin bir biçimde gerçekleştirilirken ülke genelinde aynı düzeyde etkinlik sağlanamamıştır. Ziyaretleri gerçekleştiren görevlilerin, insan hakları ziyaretleri konusunda uzmanlıkları yetersiz bulunmuştur. Bu açıdan bakıldığında insan hakları kurullarının standartlardan uzak olduğu İnsan Hakları Başkanlığının Raporunda belirtilmektedir. Kurullarca gerçekleştirilen ziyaretler sonucunda yapılan tespitler, genellikle fiziki yetersizlik, yaşam koşullarının elverişsizliği, nitelikli personel eksikliği konularında yoğunlaşmaktadır (TİHR, 2007:17).

İl ve ilçe kurullarının, insan hakları ihlal iddiaları başvurularını incelemek ve araştırma görevi diğerlerinin yanında ön plana çıkar niteliktedir. Kurullar araştırmalarının sonuçlarını değerlendirerek, bunları konularına göre savcılıklar ya da ilgili makamlara iletmektedirler.

Kurullar ayda bir defa, gerekli durumlarda ise başkanın çağırısı ile birden fazla toplanabilmektedir. Kurul, üye tam sayısının salt çoğunluğu ile toplanmakta, katılan üyelerin salt çoğunluğu ile de karar vermektedir. Komisyonlar ise toplantılarını çalışma gerekleri doğrultusunda kendi belirledikleri aralıklarla yapmaktadırlar.

İnsan hakları danışma ve başvuru masalarına Şikayetlerin çeşitli yollarla ve kolay bir biçimde iletilebilmesi için gerekli düzenlemeler yapılmıştır. Kurullara başvurular il ve ilçe masaları aracılığıyla yapılmaktadır. Masalara gelen her başvuru kurulda görüşülmekte ve yapılacak işlemler karara bağlanmaktadır. Kurul kararları ve yapılan işlemler yazılı olarak başvuru sahibine en geç otuz gün içerisinde bildirilmektedir. Kurul, gerekli görülürse kendiliğinden ya da başvuranın isteği üzerine, başvuru sahibini veya temsilcisini dinleyebilmektedir. Bakanlık ve İnsan Hakları Başkanlığı tarafından iletilen konular kurulda öncelikle görüşülmekte ve sonuçlarıyla ilgili olarak iletene bilgi verilmektedir. Başvuru sahibine, haklarıyla ilgili başvurabileceği yasal yollar da sunulmaktadır.

İnsan Hakları Kurullarının inceleme ve değerlendirmelerinde usullerle ilgili olarak farklılıklar olduğu görülmektedir (TİHR, 2007:17). Bu durum özellikle İnsan Hakları Başkanlığının raporlarında belirtilmektedir. Yerel zellikler ve sorunlardan kaynaklanabilecek uygulama farklılıkları işlevsellik sunabilecek olsa da genel bir uyumun sağlanması, insan haklarının gözetilmesinde eşitlik açısından önemli görülmektedir.

Kurulmalarından sonraki dönemde İnsan Hakları Kurullarının oluşum ve işleyişiyle ilgili bir araştırmaya göre, uygulamada kurulların yapılanma ve işleyişte çeşitli sorunlarla karşılaştığı görülmektedir. Buna göre kurulların işleyişiyle ilgili sorunlar, mülki idare amirlerinin ağırlığı, ülke genelinde tek tipleştirmeye gidilmesi ve farklı yönetim birimleri arasındaki ölçek farklılıklarının dikkate alınmaması, bağımsız bütçelerinin olmaması, bireysel başvuru mekanizmasının etkin çalışmaması, araştırma ve bilinç oluşturma işlevlerinin ikinci planda bırakılması, sekreteryaya görevlilerinin uzmanlık bilgilerinin yetersizliği, kurul üyelerinin insan hakları konusunda bilgi ve deneyim eksikliği olarak sayılmıştır (Şahin, 2007:452-457).

Kurulların yapılarında merkezi yönetim temsilcisinin ağırlığı görülmektedir. Vali ve kaymakamlar, kurullara başkanlık yapmalarının yanında, daha bağımsız olabileceği düşünülen üyelerin seçiminde de söz sahibidirler. Bu bağlamda merkezi düzeyde İnsan Hakları Başkanlığı yapısındaki faaliyetlerde ağırlığı olan yürütmenin yerel düzeydeki uygulamalarda da etkisi hissedilmektedir.

2.3.2.2.3. İnsan Hakları Kurullarına Yapılan Başvuruların Değerlendirilmesi

Bu başlıkta, İnsan Hakları Başkanlığı ve kurullara yapılan başvurular değerlendirilecektir. Bu şekilde ülkemizde yapılan insan hakları ihlal başvurularının sayısal görünümü ve içeriği sunulacaktır. Başvuruların niceliklerinin ileride ombudsman kurumuna iletilecek şikayetlerle ilgili fikir vereceği düşünülmektedir. Başvuru konuları da bu çerçevede değerlendirilebilir. Ayrıca ombudsman denetiminin bu alanda ne gibi bir boşluğu dolduracağı konusunda da çıkarımlarda bulunulabilir.

İnsan Hakları Başkanlığı ve il-ilçe insan hakları kurullarına yapılan ihlal başvurularına bakıldığı zaman, bilgi edinme hakkının kullanılmasında olduğu gibi her geçen yıl başvuruların arttığı görülmektedir. Aşağıdaki tabloda 2004 – 2009 yılları arasında yapılan insan hakları ihlal başvurularının sayısal görünümü verilmiştir.

Tablo 2.3. İnsan Hakları İhlal Başvuruları ve Başvuru Yeri Dağılımları

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Toplam
İHB	354	552	666	447	1.574	1.941	5.534
İl ve İlçe Kurulları	493	821	924	1.048	3.214	2.562	9.062
TOPLAM	847	1.373	1.590	1.495	4.788	4.503	14.596

Kaynak: Başbakanlık İnsan Hakları Başkanlığı, İnsan Hakları Bülteni, Şubat 2010 Sayı: 2010/1, s.11.

İl ve ilçe kurullarına yapılan başvuruların, Başkanlığa yapılanlardan daha çok olduğu görülmektedir. Taşrada yurttaşlara daha yakın örgütlenmiş olmaları bunu yol açmaktadır. Ayrıca her geçen yıl başvuru sayısı artmıştır. Ancak 2006 yılından 2007 yılına başvurularda küçük oranda bir azalma olmuştur. 2008 yılına gelindiğinde başvuru sayısında yaşanan artış önemli ölçüde dikkat çekicidir. 2007 yılında toplam 1.495 başvuru yapılmışken bu sayı 2008’de 4.788, 2009’da ise 4.503 olmuştur.

İnsan hakları ihlal başvurularıyla ilgili sayısal bilgileri daha ayrıntılı değerlendirebilmek için, başvuruların içeriğine de değinmek gerekmektedir. Başvuruların içeriği, aleyhinde başvuru yapılan kamu kuruluşları ve ihlal edildiği iddia edilen haklar dikkate alınarak ortaya konabilir.

İnsan hakları ihlali iddiasıyla aleyhlerinde başvuru yapılan kamu kuruluşlarıyla ilgili bilgiler aşağıdaki tablolarda verilmiştir.

Tablo 2.4. 2004-2007 Yılları Kurumlar Bazında İnsan Hakları İhlal Başvuruları

Kurum Adı	Başvuru Sayısı	Oran (%)
1. Belediye	544	10,92
2. Adliye	514	10,32
3. Emniyet	458	9,19
4. Sağlık Kurumları	442	8,85
5. Bakanlık	440	8,84
6. Valilik	417	8,37
7. Eğitim ve Öğretim Kurumu	301	6,04
8. Ceza ve Tutukevi	272	5,46
9. Sosyal Hizmet Kurumu	194	3,89
10. Kaymakamlık	176	3,53
11. İl Özel İdaresi	113	2,27
12. Jandarma	111	2,23
13. Özel Sektör	61	1,22
14. Banka	7	0,14
15. Köy Muhtarlığı	6	0,12
16. Meslek Odası ve Birlik	4	0,08
17. Diğer Kurumlar	868	17,43
18. Şikayet Edilen Kurum Yok	25	0,50
19. Bilinmeyen Kurum	28	0,56
TOPLAM	4981	100

Kaynak: Başbakanlık İnsan Hakları Başkanlığı, İnsan Hakları Bülteni, Mart 2008, Sayı2008/1, s.12.

2004 – 2007 yılları arasında en çok şikayet edilen kurumlar belediyeler, adliyeler, emniyet teşkilatı, sağlık kurumları, bakanlıklar ve merkezi yönetimin taşra uzantıları biçiminde ortaya çıkmıştır.

Bazı başvurular hiçbir hak ihlali sınıflandırmasına yerleştirilememektedir. 2007 yılına kadar yapılan başvuruların yaklaşık %20'si bu şekildedir. Birçok başvuruda ise hiçbir kurumun şikayete konu olmadığı görülmektedir. Bu başvurular, insan hakları ihlallerine ilişkin olmayıp, iş ve yardım taleplerini içermektedir (TİHR, 2007:18). Bu şekilde yapılan başvurular tablonun son üç satırında gösterilmiştir.

2008 yılında şikayet edilen kurumlar bazında sıralama şu şekilde gerçekleşmiştir,

Tablo 2.5. 2008 Yılında Kurumlar Bazında İnsan Hakları İhlal Başvuruları

Kurum Adı	Başvuru Sayısı
1. Belediye	493
2. Sağlık Kurumu	463
3. Emniyet	403
4. Bakanlık	307
5. Ceza ve Tutukevi	279
6.Eğitim ve Öğretim Kurumu	251
7. Özel Sektör	188
8. Kaymakamlık	153
9. Adliye	105
10. Valilik	93
11. Sosyal Hizmet Kurumu	67
12. Sosyal Güvenlik Kurumu	62
13. Köy Muhtarlığı	55
14. Jandarma	51
15. İl Özel İdaresi	38
16. Banka	35
17. Meslek Odası ve Birlik	9
18. Diğer Kurumlar	470
19. Şikayet Edilen Kurum Yok	621
TOPLAM	4143

Kaynak: Başbakanlık İnsan Hakları Başkanlığı, İnsan Hakları Bülteni, Şubat 2010 Sayı: 2010/1, s.6

2008 yılında belediye, sağlık kurumları, emniyet teşkilatı ve bakanlıklar yine aleyhlerinde insan hakları ihlali iddiasıyla en çok başvuru alan kurumlar olmuşlardır.

2009 yılında ise şikayet edilen kurumlar bazında sıralama şu şekilde gerçekleşmiştir,

Tablo 2.6. 2009 Yılında Kurumlar Bazında İnsan Hakları İhlal Başvuruları

Kurum Adı	Başvuru Sayısı
1. Sağlık Kurumu	392
2. Özel Sektör	358
3. Belediye	180
4. Emniyet	136
5. Ceza ve Tutukevi	105
6.Eğitim ve Öğretim Kurumu	97
7. Kaymakamlık	46
8. Sosyal Hizmet Kurumu	46
9. İl Özel İdaresi	29
10. Köy Muhtarlığı	28
11. Valilik	25
12. Adliye	20
13. Jandarma	15
14. Meslek Odası ve Birlik	13
15. Sosyal Güvenlik Kurumu	7
16. Banka	6
17. Bakanlık	3
18. Diğer Kurumlar	147
19. Şikayet Edilen Kurum Yok	635
TOPLAM	2288

Kaynak: Başbakanlık İnsan Hakları Başkanlığı, İnsan Hakları Bülteni, Şubat 2010 Sayı: 2010/1, s.7
Başbakanlık İnsan Hakları Başkanlığı, İnsan Hakları Bülteni, Mart 2008, Sayı2008/1

2009 yılı başvurularına bakıldığında sağlık kuruluşları aleyhine yapılanların yine önemli sayıda olduğu görülmektedir. Bununla birlikte özel sektör kuruluşları aleyhine yapılan başvurular da dikkat çekicidir. Belediye ve emniyet teşkilatı aleyhine yapılan başvurular yine üst sıralarda olmakla birlikte önceki yıllara oranla başvuru sayısında düşüş yaşanmıştır.

İnsan hakları raporlarından elde edilen veriler yoluyla, aleyhine başvuru yapılan kamu kuruluşları temelinde başvuru konuları hakkında bir sonuca varmak zor görünmektedir. Raporlarda bakanlık, valilik, kaymakamlık gibi kamu kuruluşlarına yapılan başvuruların sayısal olarak belirtilmiş olması, bu kuruluşların geniş görev tanımları kapsamında ne gibi insan hakları ihlallerinin yapılmış olabileceği konusunda fikir yürütmemizi engellemektedir. Ancak sağlık kuruluşu, emniyet, ceza ve tutukevleri gibi başlıklar altında yapılan başvurular, ne gibi hakların ihlal edilmiş olabileceği konusunda net fikirler sunmaktadır. Bu çerçevede bakanlık ve valilik kuruluşları aleyhine yapılan başvuruların bazılarının da sağlık, emniyet gibi alanlarla ilgili olabileceği göz önünde bulundurulmalıdır.

İhlal edildiği iddiasıyla en çok başvuru alan temel hak ve özgürlükler aşağıdaki tabloda verilmiştir.

Tablo 2.7. 2004 – 2009 Yılları Başvuruya En Çok Konu Olan Haklar

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
1)	İşkence ve Kötü Muamele Yasağı	Sağlık ve Hasta Hakkı	Sağlık ve Hasta Hakkı	Sağlık ve Hasta Hakkı	Sağlık ve Hasta Hakkı	Sağlık ve Hasta Hakkı
2)	Adil Yargılanma Hakkı	Mülkiyet Hakkı	Mülkiyet Hakkı	İşkence ve Kötü Muamele Yasağı	Tutuklu ve Hükümlü Hakkı	Yaşam Hakkı
3)	Kişi Özgürlüğü ve Güvenliği	Çalışma ve Sözleşme Özgürlüğü	Adil Yargılanma Hakkı	Mülkiyet Hakkı	Çevre Hakkı	Çevre Hakkı

Kaynak: Başbakanlık İnsan Hakları Başkanlığı, İnsan Hakları Bülteni, Mart 2008, Sayı2008/1, s.16 (2004-2007 verileri).

Başbakanlık İnsan Hakları Başkanlığı, İnsan Hakları Bülteni, Tarih: Şubat 2010 Sayı: 2010/1, s. 3-4, (2008-2009 verileri).

2004 yılında en çok ihlal edildiği iddia edilen haklar, “işkence ve kötü muamele yasağı”, “adil yargılanma hakkı” ve “kişi özgürlüğü ve güvenliği” olmuştur. 2005 yılından bu yana en çok “sağlık ve hasta hakkı”nın ihlal edildiği iddiasıyla başvuru yapılmıştır. Daha önce değinilen aleyhine başvuru yapılan kurumlar arasında sağlık kuruluşlarının üst sırada yer alması da bu durumu desteklemektedir. “Mülkiyet hakkı” da 2005’den bu yana sıklıkla ihlal edildiği yönünde başvuru yapılan bir hak olarak karşımıza çıkmaktadır.

Değinilen bu haklar, ombudsman kurumunun en fazla hangi alanlarla ilgileneceği konusunda bir fikir vermektedir. Ancak ombudsman denetiminin sadece insan haklarının korunması ve geliştirilmesi amacıyla yapılmadığı dikkate alınmalıdır. İlk bölümde değinildiği gibi bazı ülkelerde insan hakları korunması özelinde ombudsman kurumları oluşturulmuşsa da ülkemizde bu kurum kamu yönetiminin denetimi alanında faaliyet gösterecektir. Bu çerçevede ülkemiz ombudsmanının yukarıda değinilen insan hakları konularının yanında daha farklı uğraşı alanları da olacaktır.

Yukarıda değinildiği gibi, İnsan Hakları Başkanlığı ve insan hakları kurullarının yürütmeye bağlı ve onun güdümünde işleyen yapısı ise, söz konusu insan hakları ihlalleri hakkındaki şikayetlerin, özerkliği ve bağımsızlığı sağlanmış bir ombudsman kurumuna yöneltilmesi sonucunu doğurabilir.

2.3.2.2.4. İçişleri Bakanlığı İnsan Hakları İhlal İddiaları İnceleme Bürosu

İçişleri Bakanlığı bünyesinde, kolluk kuvvetleri tarafından insan hakları ihlaline maruz kalanların başvurabilecekleri, “İnsan Hakları İhlal İddiaları İnceleme Bürosu” bulunmaktadır. İnsan hakları ihlalleriyle ilgili başvurular, Başbakanlık İnsan Hakları Başkanlığına yapılmakla birlikte, İçişleri Bakanlığı teşkilatındaki büroya sadece emniyet, jandarma ve sahil güvenlik birimleri hakkında ihlal iddialarıyla ilgili olarak başvurulabilmektedir. Büronun başvuru

inceleme yetkisi, özellikle Başbakanlık İnsan Hakları Başkanlığının genel bir koordinasyon göreviyle kurulmasının ardından, kolluk güçlerinin faaliyetleri çerçevesinde sınırlandırılmıştır.

2.3.2.3. Türkiye İnsan Hakları Kurumu Oluşturulması Girişimleri

İnsan haklarını koruma ve geliştirme düşüncesi, II. Dünya Savaşı sonrasındaki kurumsal gelişmelere dayalı olarak güç kazanmıştır. En etkili biçimiyle Birleşmiş Milletler ve Avrupa Konseyi çatısı altında örgütlenmiş olan bu sistem, uluslararası belgeler ve bunlarla oluşturulmuş kurumsal yapılar yoluyla insan haklarının korunması ve geliştirilmesinin devletlerin kendi iradeleriyle sağlanmasını amaçlamaktadır. Uluslararası sözleşmelerle ulus üstü kuruluşlara karşı yükümlülük altına giren devletler, aynı zamanda insan haklarının korunması konularında kendi yurttaşlarına karşı da çeşitli sorumluluklar yüklenmektedirler. Bu doğrultuda temel sorun ise uluslararası yükümlülüklerin ülke içinde hayata geçirilebilmesi konusunda ortaya çıkmaktadır (Şahin, 2007:444).

Uluslararası sözleşmelerden kaynaklanan insan haklarının ulusal düzeyde etkin bir biçimde korunması ve geliştirilmesinin sağlanabilmesi için bu konuda yetkili ulusal kurumlar oluşturulması düşüncesi 1990’larda gündeme gelmiştir. BM Genel Kurulunun 20.12.1993 tarihli oturumunda bu amaçla “İnsan Haklarının Korunması ve Geliştirilmesi İçin Ulusal Kurumlar” başlığı altında çeşitli kararlar alınmıştır. Paris İlkeleri olarak da anılan bu kararlar kapsamında, her devletin insan hakları yükümlülüklerini ulusal düzeyde hayata geçirmesinin izlenmesi amacıyla bu konuda görevli bağımsız kurumlar oluşturması esası getirilmektedir.

Birleşmiş Milletler Paris İlkeleri doğrultusunda görevli bir insan hakları kurumu oluşturulması çalışmaları ülkemizde de gündemdedir. Bu bağlamda bir kanun tasarısı hazırlanmıştır. 28.01.2010 tarihinde TBMM Başkanlığına gönderilen “Türkiye İnsan Hakları Kurumu Kanun Tasarısı”na göre, insan haklarını korumak ve geliştirmek amacıyla çalışmalar yapmak üzere, Türkiye İnsan Hakları Kurumunun kurulması öngörülmektedir.

İnsan hakları kurumu oluşturulması düşüncesine hükümetçe önem verilmektedir. AKP tarafından geliştirilen demokratik açılım sürecinde, bir insan hakları kurumunun kurulmasına dair yasal düzenleme, orta vadeli hedefler arasında gösterilmektedir (AKP, 2010:122).

Başbakanlığa ilişkili olarak örgütlendirilmek istenen Kurum, insan hakları konusunda gelişmeleri izlemek ve değerlendirmek; sorunların çözümüne yönelik çalışmalar yapmak; şikayet ve başvuruları incelemek, araştırmak, sonuçlarını takip etmek; insan haklarının korunmasına, geliştirilmesine ve ihlallerin önlenmesine yönelik çalışmalar yürütmekle görevlendirilecektir. Görev alanıyla ilgili olarak hiçbir kurum ve kişiden talimat ve tavsiye

almayacak olan Kurum, çalışmalarını konusunda kamuoyunu bilgilendirme kapasitesine sahip olacaktır.

İnsan Hakları Kurumunun yapısı, başkanlık ve İnsan Hakları Kurulundan oluşacaktır. Başkan, ikinci başkan ve üyeler, gerekli şartları taşıyanlar arasından Bakanlar Kurulu tarafından seçilecek, ilgili sivil toplum örgütleri, sosyal ve mesleki kuruluşlar, düşünce akımları, üniversiteler, uzmanlar gibi çevrelerin çoğulcu temsiline özen gösterilecektir.

Kurumun karar organı, İnsan Hakları Kurulu olacaktır. Kurul, Kurumca yapılacak inceleme, araştırma ve raporlama faaliyetlerini karara bağlayacak, Kurumun faaliyet alanını ve görev önceliklerini belirleyecek, taraf olunan uluslararası sözleşmelerin uygulamasını izleyecek, insan haklarıyla ilgili sorunlar, gelişmeler ve kamu kurumlarının bu konuda performanslarını değerlendiren yıllık raporlar hazırlayacak, kamu kurumları ve STK'lar ile birlikte insan haklarının geliştirilmesini teşvik eden, hak ihlallerinin giderilmesini amaçlayan kampanya ve programlar yürütecektir.

Kurumun, insan hakları sorunlarını tartışmak, bilgi alışverişinde bulunmak amacıyla; kamu kurumları, STK'lar, yükseköğretim kurumları, medya, araştırmacılar ve ilgili çeşitli kişi ve kurumlarla en az üç ayda bir düzenli toplantılar yapması öngörülmektedir.

İnsan hakları ihlali iddialarıyla Kuruma başvuru yapılabilecektir. Kurumun inceleme, araştırma, ziyaretler ve raporlama çalışmaları, insan hakları uzman ve uzman yardımcıları ve diğer görevliler tarafından yapılacaktır. Bu görevliler, başkanın yetkilendirmesiyle, tüm kamu kurumları ile gerçek ve tüzel kişilerden ilgili bilgi ve belge talep etmeye, yazılı ve sözlü bilgi almaya, özgürlüğü kısıtlanan ya da koruma altına alınan kişilerin buldukları yerleri ziyaret etmeye, buralarda inceleme yapmaya yetkili olacaklardır.

Ülkemizde hayata geçirilmeye çalışılan İnsan Hakları Kurumunun, yasa tasarısındaki biçimiyle, Paris İlkeleri'nde belirtilen ve bu doğrultuda dünya genelinde faaliyet gösteren ulusal kurumlardan önemli oranda farklı olduğu görülmektedir. Yazında insan hakları alanında ulusal bağımsız kurumlar olarak ifade edilmesine rağmen kurum ülkemizde, yukarıda değinilen diğer insan hakları ihlal başvuru mekanizmaları gibi, Başbakanlıkla ilişkilendirilmek istenmektedir. Bir ulusal insan hakları kurumu oluşturmaya yönelik tasarıda bu kurumların en temel özelliğinin bile yer almaması ilgi çekicidir. Başbakanlıkla ilişkili olarak örgütlenilecek olan Kurumun başkanı, bakanlar kurulunca seçilecektir. Kurumun organlarından olan İnsan Hakları Kurulunun da üyeleri yine bakanlar kurulu aracılığıyla belirlenecektir. İnsan Hakları Kurulunda geniş tabanlı bir katılım hedeflenmekle birlikte, bu geniş tabanlı katılımın bakanlar kurulunca farklı örgütlerden kişiler seçilmesi yoluyla sağlanabilmesi mümkün görünmemektedir.

İnsan hakları kurumunun birey başvurularıyla ilgilenecek olması ve kurumda bu faaliyetleri yürütebilecek uzman personelin varlığı, ülkemizde ombudsman kurumunun faaliyetleri açısından da işlevsellik sağlayacaktır. Gelişmiş ülkelerde bu iki kurum birlikte olumlu işlevler yerine getirmektedir. Hatta başvuruları kabul etme konusunda ombudsmana verilen takdir yetkisiyle birlikte, insan hakları ihlali içeren başvuruların insan hakları kurumuna yöneltilmesi ve bu şekilde ombudsmanın iş yükünün başvuruları geri çevirmeden azaltılması mümkün olabilecektir. Bu bağlamda bir ombudsman kurumunun yanında insan hakları kurumu oluşturulması girişimi işlevsel görünmektedir. İnsan hakları kurumunun bu alandaki ihlal başvurularıyla ilgilenmesi, ombudsman faaliyetlerinin kamu yönetiminin denetimine yoğunlaşmasını sağlayacak bir etki gösterebilir. Bu konuda önemli olan nokta ise, insan hakları kurumunun bağımsız ve özerk bir kuruluş olarak oluşturulması ve bu şekilde yurttaşların gözünde meşruiyetinin sağlanmasıdır.

2.3.2.4. Türkiye Büyük Millet Meclisi Başvuru Komisyonları

Türkiye Büyük Millet Meclisi bünyesinde de bireylerin hak ihlali ve çeşitli konularda başvurabilecekleri komisyonlar bulunmaktadır. Bunlar, Dilekçe Komisyonu ve İnsan Hakları İnceleme Komisyonudur. Dilekçe Komisyonu, anayasal dilekçe hakkının uygulanmasıyla bağlantılı olarak görev yapmaktadır. İnsan Hakları İnceleme Komisyonu ise insan hakları ihlal iddialarının ulusal düzeyde incelenmesi amacıyla kurulmuştur.

Dilekçe Komisyonu ve İnsan Hakları İnceleme Komisyonuna yapılacak başvurular, toplumu kapsayacak biçimde, her çeşit kurum ve kişi aleyhine yapılabilmektedir. Ancak bu başvuruların çoğunlukla kamu kuruluş ve görevlileri hakkında yapılması, kamu yönetimi üzerinde birer denetim ve bireyi koruma mekanizması olarak işlev görmelerini sağlamaktadır.

2.3.2.4.1. Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe Komisyonu

Anayasamızın 74. maddesi, dilekçe hakkını düzenlemektedir. Buna göre vatandaşlar, kendileri veya toplumla ilgili dilek ve şikayetlerini yetkili makamlara ve TBMM'ye yazı ile iletebilmektedirler.

Dilekçe hakkının kullanılması yasayla da düzenlenmiştir. “Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair 3071 sayılı Kanun”, 01.11.1984 tarihinde kabul edilmiştir. Bu kapsamda TBMM ve kamu kuruluşlarına yapılacak dilekçe başvurularının kapsamı düzenlenmiştir. Aynı zamanda TBMM İktüzüğü'nde Dilekçe Komisyonu çalışma esaslarına yer verilmiştir.

Bu bağlamda dilekçelerde, dilekçe sahibinin ismi, imza ve adres bilgilerinin bulunması gerekmektedir. TBMM'ye gönderilen dilekçelerin, Dilekçe Komisyonunda incelenme ve karara bağlanma süreci altmış gün içinde sonuçlandırılmaktadır. İlgili kamu kurumları, Dilekçe Komisyonunca kendilerine gönderilen dilekçeleri otuz gün içinde cevaplandırmak zorundadırlar. Dilekçe Komisyonuna gelen dilekçelerden, belirli bir konuyu içermeyen, yasal düzenleme gerektiren, yargının görev alanına giren ya da hakkında yargı kararı bulunan, yetkili idari makamın kesin cevap örneğini içermeyen, yasada dilekçede bulunması zorunlu görülmüş şartları taşımayan dilekçeler Komisyonunda görüşmeye alınmamaktadır.

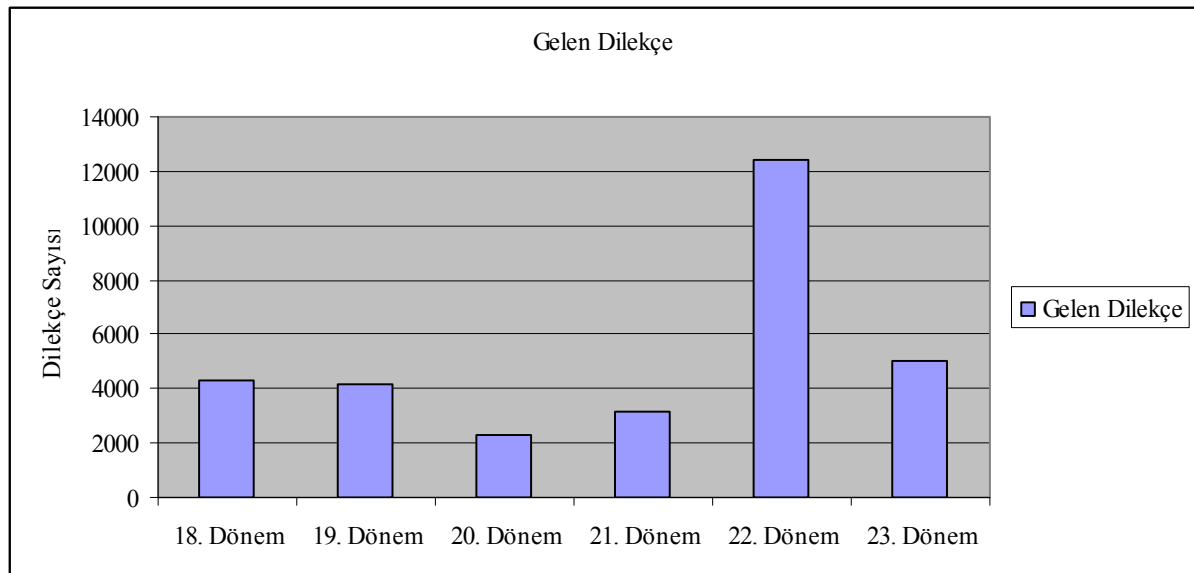
TBMM Dilekçe Komisyonuna gelen ve karar olan dilekçe sayıları dönemler itibariyle aşağıda gösterilmiştir.

Tablo 2.8. 18. – 23. Dönemler Arasında TBMM Dilekçe Komisyonuna Yapılan Başvurular

Dönem	Gelen Dilekçe	Karar Olan Dilekçe
18.	4.300	3.823
19.	4.147	4.140
20.	2.313	2.142
21.	3.187	2.958
22.	12.448	11.579
23.	5.018	4.987

Kaynak: http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/dilekce_komisyonu_web.dilekce_istatistik2

Yıllara göre Komisyona yapılan başvurular aşağıdaki şekilde daha ayrıntılı olarak incelenebilir.



Şekil 2.2. 18. – 23. Dönemler Arasında TBMM Dilekçe Komisyonuna Yapılan Başvurular

Dilekçe Komisyonuna 18. Dönemde 4.300, 19. Dönemde ise 4.147 başvuru yapılmışken bu başvurularda 20. Dönemde oldukça düşüş yaşandığı görülmektedir. Ancak 22. Dönemde

yapılan başvurulardaki önemli artış dikkat çekicidir. Bu dönemde 12.448 başvuru yapılmıştır. 23. Dönem henüz tamamlanmadığı içinse bu döneme ilişkin sayısal veriler bir anlam ifade etmemektedir.

Dilekçe Komisyonuna yapılan başvuruların, ileride ombudsman kurumuna yapılacak başvurular hakkında fikir yürütme amaçlı kullanılması ise şüpheli sonuçlar doğurabilir. Çünkü başvurulara ilişkin sayılar yıllık olarak değil, dönemlik olarak açıklanmaktadır. Ancak sayısal olarak bazı izlenimler edinilebilir. Bu çerçevede 22. Dönemdeki belirgin artış dikkat çekicidir. 23. Dönemin de yakın bir oranla tamamlanması, son iki dönemde bu hakkın çok sık kullanılır olduğunu gösterecektir.

Bu bağlamda varılabilecek sonuç, bilgi edinme hakkının kullanılması ile İnsan Hakları Başkanlığı ve kurullarına yapılan başvurularda görülen yıllara göre sürekli artış eğilimi ile birlikte değerlendirilebilir. Son iki dönemde, yani 2003 yılından bu yana Dilekçe Komisyonuna yapılan başvurularda da artış eğilimi görülmektedir. Başvurular değinilen diğer başvuru mekanizmalarıyla birlikte ele alındığında, ombudsman kurumunun toplumda tanınmasıyla birlikte bu kuruma başvuru oranının da yüksek olacağı ve yıllara göre artacağı söylenebilir.

2.3.2.4.2. Türkiye Büyük Millet Meclisi İnsan Hakları İnceleme Komisyonu

İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, 1990'da 3686 sayılı Yasa'yla oluşturulmuştur. Komisyon, ülkemizde kurulan ilk ulusal insan hakları koruma mekanizmasıdır. İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, çalışmaları hakkında ilgili makamlardan bilgi isteme ve ilgilileri çağırma gibi yetkilere sahiptir. Bu açıdan Komisyonun kanunla kurulması, görev ve yetkilerinin bu şekilde belirlenmesi yoluna gidilmiştir.

Komisyon üye sayısı, TBMM Danışma Kurulunun teklifi üzerine TBMM Genel Kurulunca belirlenmektedir. Siyasi parti grupları ile bağımsız milletvekilleri, Meclisteki üye sayılarının, tamsayıya oranı doğrultusunda temsil edilmektedirler. Komisyon üyelikleri için yasama dönemlerinde iki seçim yapılmaktadır.

İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, uluslararası alanda insan hakları konusunda genel kabul gören ilkeleri izlemek; taraf olunan uluslararası anlaşmalarla mevzuatımız arasında uyum sağlamak amacıyla yapılması gereken değişiklikleri belirlemek, bu bağlamda yasal düzenlemeler önermek; istem üzerine TBMM komisyonlarının gündemlerindeki konularla ilgili görüş bildirmek; insan hakları uygulamalarının uluslararası yükümlülükler ve mevzuata uygunluğunu incelemek ve iyileştirmeler önermek; insan hakları ihlal iddiaları ile ilgili başvuruları incelemek ve gerekli durumlarda ilgili makamlara iletme; gerektiğinde dış

ülkelerdeki insan hakları ihlallerini incelemek ve bunları ilgili ülke parlamenterlerinin dikkatlerine sunmak; yıllık faaliyetlerini, elde edilen sonuçları, yurtiçi ve dışında uygulamaları kapsayan bir rapor hazırlamak görevlerini yerine getirmektedir.

İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu görevleri bağlamında bakanlıklar, kamu kurum ve kuruluşları, yerel yönetimler, muhtarlıklar, üniversiteler ve özel kuruluşlardan bilgi isteme, buralarda inceleme yapma, ilgililerini çağırıp bilgi alma yetkisine sahiptir. Komisyon gerektiğinde uzmanların bilgilerine başvurabilmekte ve taşrada da çalışabilmektedir.

Komisyon raporlarını TBMM Başkanlığına sunmaktadır. Bu raporlar, Danışma Kurulunun görüş ve önerisi ile Genel Kurul gündemine alınabilmektedir. Raporlar TBMM Başkanlığınca, Başbakanlık ve ilgili bakanlıklara da ulaştırılmaktadır. Komisyonun gerekli gördüğü durumlarda raporları, inceleme konusunun sorumluları hakkında genel hükümlere göre kovuşturma veya işlem yapılabilmesi için, TBMM Başkanlığınca ilgili makamlara bildirilmektedir.

İnsan Haklarını İnceleme Komisyonunun en dikkat çeken özelliği, insan hakları ihlalleri konusunda inceleme yapmaya yetkili olmasıdır. Bu incelemelerle, insan hakları konusundaki uygulamaların mevzuata ve uluslararası anlaşmalara uygun olup olmadığı belirlenmekte ve ilgili makamlara önerilerde bulunmaktadır. Komisyon cezaevleri, karakollar, çocuk yuvaları vb. kurumlarda yerinde incelemeler yapmaktadır.

Komisyonca, temel hak ve özgürlüklerinden birisinin ihlal edildiği iddiasındaki bireyler başvurabilmektedirler. Burada önemli nokta, ulusal ve uluslararası insan hakları belgelerinde yer alan temel hak ve özgürlüklerden birisine yönelik bir ihlalin var olması durumudur. Bunun dışındaki konular TBMM Dilekçe Komisyonunun yetki alanındadır.

Komisyonca ihlallerle ilgili başvurular, dilekçe şeklinde yapılmaktadır. Kimlik, imza ve adres bilgileri bulunmayan başvurular işleme alınmamaktadır. Ancak toplumda yaygın şekilde bilinen genel şikayetler söz konusu olduğunda başvuranın ismi ve imzası olmadan da işlem yapılmaktadır. Dilekçe sahiplerinin yakınları ya da STK'lar aracılığıyla yapılan başvurular da kabul edilmektedir. Kimlik bilgisi, imza ve adres içeren dilekçelerden, belirli bir talebi içermeyen ve protesto niteliğinde olanlar incelenmemektedir. Yargı yerlerinde görülmekte olan konularla ilgili dilekçeler de işleme alınmamaktadır.

TBMM İnsan Hakları İnceleme Komisyonunun en son yayınlanan faaliyet raporuna göre Komisyonca 23. dönem, Bir ve İkinci yasama yıllarında 2.366 başvuru yapılmıştır. Yasama dönemi sonunda bu başvurulardan 1648'inin işlemi tamamlanmış, 513'ünün işlemi sürmekte ve 205'i ise dönem sonuna gelindiğinde henüz işleme alınmamıştır. Komisyonca fiilen yapılan başvuruların miktarı ise belirtilenden fazladır. Başvuruların bazılarının aynı konuda olması, aynı kişinin başvurusunu yinelemesi gibi dilekçeler tek bir başvuru altında ele

alınmaktadır. Bu bağlamda Komisyona gelen başvuru sayısı inceleme yapılan başvuru sayısından niceliksel olarak fazladır (TBMM, 2008:45).

Tablo 2.9. TBMM İnsan Hakları İnceleme Komisyonu 23. Dönem 1. ve 2. Yasama Yılları Başvuru Konuları

Başvuru Konuları	Sayı
Yargıya İlişkin Sorunlar	620
Cezaevleri	491
Şikayet	297
Yardım Talebi	106
Memur Sorunları	65
Gayrimenkul Sorunları	64
İşçi Sorunları	43
Emekli Sorunları	41
Gözaltı: İşkence ve Kötü Muamele	40
Özrümlülerin Sorunları	37
Yurtdışındaki Türklerin Sorunları	22
Güneydoğu Sorunları	20
Üniversiteler ve YÖK	19
Protesto	13
Gazi-Şehit-Dul ve Yetimlerin Sorunları	12
Yabancıların Sorunları	11
Askerlik Mevzuatından Kaynaklanan Sorunlar	9
Eski Hükümlülerin Sorunları	5
Kayıplar	5
Göçmen Sorunları	3
Yabancı Ülkeler, Bölgesel ve Uluslararası Kuruluşlarla İlgili Sorunlar	3
Çeşitli Sorunlar	352
Diğer	88
Toplam	2.366

Kaynak: TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu 23. Dönem 1. ve 2. Yasama Yılı Faaliyet Raporu (4 Ağustos 2007 – 1 Ekim 2008) Kasım- 2008 s.45-49

Başvurular arasında yargı kuruluşlarına ilişkin şikayetlerin en yüksek oranda olduğu görülmektedir. Ancak kuvvetler ayrılığı ve yargı bağımsızlığı ilkelerinden dolayı bu tür başvurular bir işleme tabi tutulamamaktadır. Bu başvurular içinde en çok yargı kararlarından memnuniyetsizlik içerenler göze çarpmaktadır (TBMM, 2008:50).

İkinci en büyük başvuru alanı ise cezaevlerindeki sorunları içermektedir. Cezaevlerindeki keyfi uygulamalar, kötü koşullar, kötü muamele ve işkence, mevzuatın uygulanması sorunları, nakil ve tedavi talepleri gibi konular bu başvuruların içeriğini oluşturmaktadır.

Başvurular arasında şikayetler de önemli bir düzeydedir. Bu şikayetler, kamu kuruluşları, kamu görevlileri ve yönetsel işlemlerle ilgili olarak yapılmıştır.

Başvuruların önemli birçoğu da tek bir sınıflandırmaya bağlı tutulamayacak çeşitli konularda yapılmıştır. Bunlar büyük oranda, dilekçe hakkı kapsamında değerlendirilemeyen konuları içerdiği için gündeme alınmamıştır (TBMM, 2008:49).

İnsan Hakları Komisyonuna yapılan başvurularda yargı süreçleri ile cezaevi koşul ve uygulamalarının ön planda olması, İnsan Hakları Başkanlığı ve kurullarına yapılan başvurularla paralellik göstermektedir. Bu bağlamda ülkemizde ombudsman kurumunun cezaevleriyle ilgili çok sayıda başvuruya karşılaştığı söylenebilir.

2.3.2.5. Türkiye’de Hak Arama Özgürlüğü Araçları ve Ombudsman Denetimi

Bireyin hak arama özgürlüğünü arttırmaya yönelik olarak ülkemizde var olan kurum ve uygulamalar, ombudsman denetimiyle birlikte düşünüldüğünde, karşımıza iki farklı sorun alanı çıkmaktadır. Bunlardan biri, bu araçlar ve ombudsman kurumunun uyumu sorunudur. Diğer bir konu ise, bu araçların günümüze kadar gösterdikleri faaliyetlerden yola çıkarak, ileride oluşturulacak ombudsman kurumunun çalışmaları hakkında öngörülebilir bulunma durumudur.

Bireyin hak arama özgürlüğü bağlamında yukarıda değinilen uygulama ve kurumların ülkemizde tam anlamıyla özerk ve etkin çalışmadıkları görülmektedir. Bilgiye erişim hakkı, ülkemizde daha dar kapsamlı bir biçimde, bilgi edinme hakkı olarak düzenlenmiştir. İnsan hakları ihlal iddiası başvurularını incelemekle görevli olan, Başbakanlık İnsan Hakları Başkanlığı bünyesinde kurumsallaşan yapı ise özerk bir mekanizma olarak çalışmamaktadır. Bu çerçevede il ve ilçe insan hakları kurullarında mülki idare amirlerinin etkisi baskın bir biçimde görülmektedir. Bu konuda asıl ele alınması gereken ise, BM Paris İlkeleri kapsamında ülkemizde de hayata geçirilmeye çalışılan insan hakları kurumunun, Başbakanlıkla ilişkili olarak düşünülmesi, başkan ve kurul üyelerinin bakanlar kurulunca atanacak olmasıdır. Ülkemizde hak arama özgürlüğü kapsamında var olan kurumların yeterince özerk olmadığı görülmektedir.

Değinilen kurum ve uygulamalara ombudsman denetimi açısından bakılacak olursa, uygulama alanında bir uyumsuzlukla karşılaşılacağı söylenemez. Öncelikle ombudsman denetimi, temel olarak bu kurum ve uygulamalardan farklı özellikler taşımaktadır. İnsan hakları gibi belirli bir konuyla sınırlı olarak çalışmamakta, genel olarak devlet – birey ilişkileri alanında etki göstermektedir. Barındırması gereken özerklik ve tarafsızlık ilkeleri kapsamında, temel özellikleri etkin biçimde gerçekleştirilmiş bir ombudsman kurumu, var olan mekanizmaların etkisine güç katarak bireylerin hak arama özgürlüğünün kapsamını genişletecektir. Ancak ombudsman kurumunun özerkliği ve bağımsızlığının sağlanamaması durumunda bunun tersi bir etki görülebilecektir.

Bilgi edinme hakkı, ombudsman denetimine işlev kazandıran ve etkisini arttıran bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır. İsveç’teki uygulama anlatılırken değinileceği gibi, bilgiye

erişim hakkı, ombudsman denetiminin meşruiyetini arttıran bir hak olarak ele alınmalıdır. İnsan Hakları Başkanlığı ve il, ilçe kurullarının faaliyetleri ile ombudsman faaliyetleri arasında bir çakışma yaşanacağı ise söylenemez. Ülkemizde ombudsman kurumu, kamu yönetiminin denetimi kapsamında oluşturulmakta, özel görevli bir insan hakları ombudsmanı olarak düşünülmemektedir. Ancak birey – devlet ilişkileri bağlamında insan hakları ihlallerini içeren konular ombudsmana sunulacaktır. Hatta var olan yapının Başbakanlığa bağlı olan ve özerk olmayan niteliği, bu konudaki başvuruların ombudsmana yöneltilmesi sonucunu doğuracaktır. İnsan hakları kurumu oluşturulması girişimleri ise, bir ombudsman kurumu ile birlikte düşünüldüğünde olumlu değerlendirilmelidir. Yukarıda bu konu ele alınırken de değinildiği gibi, insan hakları ihlal başvurularının özerk bir insan hakları kurumunca ele alınması, ombudsman faaliyetlerinin yoğunluğunu azaltarak niteliğini arttıracaktır.

Türkiye Büyük Millet Meclisi bünyesindeki komisyonlar ise zaten ombudsman kurumuyla organik bir ilişki içinde olacaktır. Anayasa değişiklikleri kapsamında Kamu Denetçiliği Kurumu, Anayasanın dilekçe hakkını düzenleyen bölümüyle ilişkilendirilmiştir. Ayrıca iptal edilen 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nda, Kurumun TBMM ile organik bağını sağlayan komisyon, Dilekçe Komisyonu ve İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan karma komisyon olarak belirlenmiştir.

Günümüze kadar bilgi edinme hakkının uygulanması ve yurttaşların hak arama özgürlüğünü kullanarak yaptıkları başvurular ise, ombudsman denetiminin uygulamaya geçirilmesiyle birlikte ortaya çıkacak yoğunlukla ilgili bir fikir vermektedir. Uygulanmaya başlamalarından bu yana bilgi edinme hakkının kullanımı ile İnsan Hakları Başkanlığı ve kurullarına yapılan başvuruların her geçen yıl arttığı görülmektedir. Yukarıda da değinildiği gibi, bu gibi kurumlar toplumda tanınırlıkları ölçüsünde uygulanabilir olmaktadır. Bu bağlamda, ombudsman kurumu oluşturulmasından sonra öncelikle kurumun topluma tanıtılması faaliyetlerinin yürütülmesi gerektiği ortadadır.

2.3.3. Türk Kamu Yönetiminde Etik Yapılanma ve Kamu Görevlileri Etik Kurulu

Yönetişim ilkeleri bağlamında kamu yönetiminde etik uygulamaları da önem kazanmaktadır. Bu bağlamda ülkemiz kamu yönetiminde de çeşitli düzenlemeler yapılmıştır. Yönetimde etik konusu ise, ombudsman kurumlarının dolaylı olarak ya da doğrudan faaliyetlerine konu olabilmektedir. Bu nedenle ülkemizde kamu yönetiminde etikle ilgili olarak yapılan düzenlemelere değinmek gerekli görülmüştür.

Ülkemizde küresel reform dalgası ve özellikle Avrupa Birliğinin etkisiyle, kamu yönetimi reform sürecinin bir unsuru olarak etik yapılanma konusunda gelişmeler yaşanmıştır.

Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu, 25.5.2004 tarih ve 5176 sayılı Yasa'yla oluşturulmuştur. Bu düzenlemeyle, kamu görevlilerinin uymaları gereken saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetme gibi etik davranış ilkelerini belirlemek ve uygulanmalarını izlemek amaçlanmıştır.

Cumhurbaşkanı, TBMM üyeleri, Bakanlar Kurulu üyeleri, Türk Silahlı Kuvvetleri, yargı görevlileri ve üniversiteler, Kurumun görev alanı kapsamının dışındadır.

Etik Kurulu, kamu görevlilerinin görevlerini yürütürken uymaları gereken davranış ilkelerini belirlemek, etik davranış ilkelerinin ihlali iddiasıyla kendiliğinden ya da başvuru üzerine inceleme ve araştırma yaparak sonucu ilgili makama bildirmek, kamuda etik kültürünü yerleştirmek üzere çalışmalar yapmak ve desteklemek, hediye alma yasağının kapsamını belirlemek ve en az genel müdür veya eşit seviyede kamu görevlilerince alınan hediyelerin listesini yılsonunda bu görevlilerden istemek yetkilerine sahiptir.

Kurul 11 üyeden oluşmakta, üyeleri Bakanlar Kurulu tarafından atanmaktadır. Bakanlık görevinde bulunmuş bir; il belediye başkanlığı yapmış bir; Yargıtay, Danıştay, Sayıştay üyeliği görevlerinden emekliye ayrılmış üç; müsteşarlık, büyükelçilik, valilik, bağımsız ve düzenleyici kurul başkanlığı görevlerinde bulunmuş veya emekliye ayrılmış üç; rektörlük veya dekanlık görevlerinde bulunmuş öğretim üyeleri veya emeklileri arasından iki; kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında en üst kademe yöneticiliği yapmış olanlardan bir üye Kurulda yer almaktadır. Kurul üyelerinin görev süresi dört yıldır, süresi dolan üyeler yeniden seçilebilmektedir. Üyelerinin görev süresi dolmadan görevlerine son verilememektedir. Zorunlu sebepler, atamaya ilişkin yetilerini kaybetme, yüz kızartıcı suçlardan mahkum olma gibi durumlarda görevden alma işlemi gerçekleştirilebilmektedir.

Kurul, Başkanın davetiyle ayda dört defa, en az altı üyeyle toplanmakta ve üye tam sayısının salt çoğunluğunun oyuyla karar vermektedir.

Kurul, etik davranış ilkelerinin belirlenmesi konusundaki yetkisini, bir yönetmelik hazırlayarak ve ilke kararları alarak yerine getirmektedir.

Etik Kuruluna, genel müdür ya da ona eşit seviyede ve daha üst düzeyde olan kamu görevlilerince etik davranış ilkelerine aykırı uygulamalar yapıldığı iddiasıyla başvuru yapılabilmektedir. Diğer kamu görevlileri hakkındaki başvurular, Etik Kurulunca çıkarılan yönetmeliklerde belirlenen ilkelere göre, ilgili kurumların yetkili disiplin kurullarında değerlendirilmektedir. Yargı makamlarınca görülmekte olan konularda Kurula başvuru yapılamamaktadır. İncelemelerin sonuçlandırılması üç ay içinde olmaktadır. İncelemelerin sonucu, ilgililere ve Başbakanlığa bildirilmektedir. Etik ilkelerin ihlali yönündeki kararlar kamuoyuna duyurulmaktadır. Bu çerçevede yapılan incelemeler, ceza ve disiplin kovuşturmasına engel oluşturmamaktadır.

Kurulun istediği bilgi ve belgelerin kamu kurumlarınca verilmesi zorunludur. Kurula gerçek ve tüzel kişilerce dilekçe hakkı bağlamında başvurulabileceği gibi etik ilkelerin ihlal edildiğinin çeşitli yollarla haber alınması üzerine Kurul kendiliğinden inceleme başlatabilmektedir.

Etik Kuruluyla ilgili düzenlemelerde Kurulun hazırladığı yönetmelik oldukça önemlidir. Kurulun temel görevi, kamu yönetiminde etik ilkeleri kendi hazırlayacağı yönetmelikle belirleyecek olmasıdır. Yasa'ya göre, Kurul tarafından hazırlanan yönetmelikler, Başbakanın onayıyla yürürlüğe girmektedir.

Kamu yönetiminde etik ilkelerin belirlenmesi amacıyla Kurul tarafından hazırlanan “Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik”, 13.4.2005 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Yönetmelikle belirlenen etik davranış ilkeleri; görevin yerine getirilmesinde kamu hizmeti bilinci; halka hizmet bilinci; hizmet standartlarına uyma; amaç ve misyona bağlılık; dürüstlük ve tarafsızlık; saygınlık ve güven; nezaket ve saygı; etik ilkeler dışına çıkma tekliflerinin yetkili makamlara bildirim; çıkar çatışmasından kaçınma; görev ve yetkilerin menfaat sağlamak amacıyla kullanılmaması; hediyeye alma ve menfaat sağlama yasağı; kamu malları ve kaynaklarının kamu hizmeti doğrultusunda kullanılması; savurganlıktan kaçınma; kurumlarını bağlayıcı açıklamalardan ve gerçek dışı beyanlardan kaçınma; bilgi verme, saydamlık ve katılımcılık; yöneticilerin hesap verme sorumluluğu; eski kamu görevlilerine ayrıcalık tanımama; mal bildiriminde bulunma şeklindedir.

Kurulun yapı ve işleyişi ise çeşitli açılardan eleştirilmiştir. Buna göre Kurul öncelikle görev alanı oldukça sınırlı olduğu için işlevsel olmaktan çok sembolik bir nitelik taşımaktadır. Bazı kamu görevlileri Kurumun denetim alanı dışında bırakılmıştır. Yeterli bilgi ve belge sunulmasının başvuranın sorumluluğuna bırakılması, başvuruları caydırıcı bir özellik göstermektedir. Kurul üyelerinin Bakanlar Kurulunca atanmaları ve tekrar atanabilmeleri, özerkliğini zedelemektedir. Etik davranış ilkelerinin yasa yerine yönetmelikle düzenlenmesi ise başka bir eleştiri konusudur. Kurula tanınan yaptırım yetkisi de yetersiz görülmektedir (Demirci/Genç, 2008:55).

Etik Kurulunun, hiyerarşide belirli bir düzeyin üzerindeki kamu görevlilerinin davranışlarıyla ilgili izlemelerde bulunduğu, bunun dışında etikle ilgili etkisinin düzenleme yapma biçiminde ortaya çıktığı görülmektedir. Yurttaşlarla birebir ilişkide olan ve bu bağlamda ombudsman denetimiyle karşı karşıya kalması daha muhtemel görülen kamu görevlileri ise kendi kuruluşlarının disiplin kurulları aracılığıyla etik denetimine tabi tutulmaktadırlar. Etik konusundaki bu yapı, ombudsman denetimiyle tamamlanabilecek ve işlevselliği artacak bir oluşum olarak değerlendirilmelidir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. İSKANDİNAV OMBUDSMAN MODELLERİ: İSVEÇ VE DANİMARKA OMBUDSMAN KURUMLARI SAHA ARAŞTIRMASI

Bu bölümde, İsveç ve Danimarka Ombudsman Kurumlarında yürütülmüş olan saha araştırmasına yer verilecektir. Araştırma, vaka çalışması biçiminde, kurum raporlarının ve kararlarının incelenmesi, çeşitli görevlileriyle derinlemesine görüşmeler yapılması yoluyla gerçekleştirilmiştir. Araştırmada nitel veri toplama yöntemleri kullanılmıştır. Bu amaçla İsveç ve Danimarka Ombudsman Kurumlarında çeşitli görevlilerle yüz yüze görüşmeler yapılmıştır. Ayrıca görüşmelerle elde edilen veriler dışında, Kurumların yayınlanmış son on yıllık faaliyet raporları da incelenerek, çalışmalarına ilişkin bazı nicel verilere de ulaşılmıştır. Ombudsman faaliyetlerine ilişkin çeşitli örnek olaylar da araştırma kapsamında ele alınmıştır.

Araştırma sonuçlarının değerlendirilmesine geçmeden önce, var olan diğer sistemlerden farklılıkları belirgin olan İskandinav ülkelerinin genel özellikleri ele alınacaktır. Bu şekilde ombudsman kurumunun ortaya çıktığı siyasal kültürün genel özellikleri ifade edilmiş olacaktır. Ayrıca İsveç ve Danimarka'da kamu yönetimi denetim yapıları ve ombudsman kurumlarının genel özelliklerine değinilecektir. Böylece ombudsman kurumlarının bu ülke sistemlerinde ne gibi bir yere sahip olduğu ortaya konmaya çalışılacaktır. Bu bilgiler, seçilen ülkelerin kurumlarının konu alındığı araştırma sonuçlarının değerlendirilebilmesi açısından işlevsel görülmektedir.

İsveç ve Danimarka yönetim yapıları, denetim sistemleri ve Ombudsman Kurumlarıyla ilgili genel bilgilerin ardından, Kurumların faaliyet raporlarının incelenmesi ve saha araştırması sonuçlarının değerlendirilmesine yer verilecektir. İsveç ve Danimarka Ombudsman Modellerinin çözümlenmesi, bir sonraki bölümde ülkemizde ombudsman denetimi ele alınırken yapacağımız değerlendirmelere katkı sağlayacaktır.

Günümüzde ombudsman kurumu konusundaki temel algı, ilk önce İsveç'te kurulmuş, İskandinav kökenli bir kurum olduğudur. Kurum İsveç'te ortaya çıkmış, diğer Nordik ülkelerince benimsenmiş, buradaki uygulamalar sonunda Avrupa ve dünyaya yayılmıştır. Ancak bir İskandinav modeli olarak anıldığında genellikle İsveç'e gönderme yapılmasıyla yetinilmekte, kurumun daha İskandinavya dışına yayılmadan önce farklı modellerde geliştiğine çok dikkat çekilmemektedir.

Her ülkenin yönetsel ve hukuki geleneği doğrultusunda kurumların farklı yapılarda ortaya çıkması oldukça doğaldır. Daha önce ifade edildiği gibi ombudsman kurumunun dünya genelinde her ülkede değişik biçimlerde hayata geçirilmesi bunun en temel örneğidir. Sonuçta birbirinin tıpa tıp benzeri olmasalar da belirli temel özellikleri ve ilkeleri barındırmaları sonucunda bu kurumlar aynı kapsamda kavramsallaştırılmışlardır. Bu bağlamda İskandinav ombudsman kurumlarının da birbirinin tıpa tıp aynısı olduğu söylenemez. Ancak İskandinav kurumları arasındaki ayırım sadece basit kültürel farklılıklar olarak nitelendirilmemeli, iki farklı model olarak görülmelidir. İsveç ve Finlandiya ombudsmanları birinci modeli, Danimarka ve Norveç ombudsmanları da diğer modeli oluşturmaktadırlar. Bu ikili ayırımda İsveç ve Danimarka kurumları, diğer ülkelere örnek alınan uygulamalar olmuşlardır. Bu açıdan temelde İsveç ve Danimarka kurumlarının özellikleri bağlamında iki ombudsman modeline değinilebilir.

İsveç ve Danimarka Ombudsman Kurumları, ombudsman olarak nitelendirilmelerini sağlayan, yetki kaynağı, göreve geliş biçimi, bağımsızlık, inceleme ve soruşturma yapmaya yetkili olma gibi konularda her ombudsman kurumu gibi benzerlik göstermektedir. Temel farklar ise sahip oldukları özelliklerin kullanılış biçimlerinde ortaya çıkmaktadır. Bu iki kurumun örgütlenme biçimleri, yetkilerinin kapsamı, soruşturma biçimleri ve hukuka kaynaklık etmeleri konularında önemli farklılıkları bulunmaktadır. İncelememizde ortaya koyacağımız farklar arasında örgütlenme biçimleri çok önemli bir yer tutmamaktadır. Kurumların yetkilerinin kapsamı ve soruşturma alanları ise temel ayrıma kaynaklık etmektedir.

3.1. İskandinav Ülkelerinin Genel Özellikleri

Danimarka (Faroe Adaları ve Grönland ile birlikte), Finlandiya, İzlanda, İsveç ve Norveç, Nordik ülkelerini oluşturmaktadır. Genellikle İskandinav ülkeleri olarak anılırsalar da aslında İskandinav ülkeleri sadece Danimarka, İsveç ve Norveç'tir. Bu ülkeler coğrafi açıdan Avrupa'nın bir parçası olmakla birlikte kendi ortak tarihleri, aralarında yaşanmış savaşlar ve sonrasında işbirlikleriyle bir farklılık göstermektedirler. Bunun dışında bu ülkelere her biri, sınır komşuları olan farklı ülkelere de etkilenmişlerdir. Bu bağlamda Danimarka'nın Alman, Finlandiya'nın Rus etkisi altında kaldığı açıktır. Tarihsel olarak Nordik ülkeleri iki gruba ayrılabilir. Bu ayırım hukuk alanında da halen geçerlidir. Danimarka, Norveç ve İzlanda birinci grubu oluşturmaktadır. Danimarka ve Norveç 1380 – 1814 yılları arasında birleşik kalmıştır ve bu süreçte hukuk anlayışları büyük oranda benzeşmiştir. İzlanda da Norveç Krallığı'nın bir parçası olmuştur. İzlanda üzerindeki Danimarka egemenliği, Norveç ile

birliğin bozulmasından sonra da devam etmiştir. Norveç ve İsveç 1814 – 1905 yılları arasında bir birlik oluşturmuşlardır. İzlanda, Danimarka'dan bağımsızlığını 1944'te kazanmıştır. Faroe Adaları ve Grönland özerk statüde olmakla birlikte halen Danimarka'ya bağlıdırlar. İsveç ve Finlandiya ise diğer grubu oluşturmaktadır. 1809'da Rusya tarafından işgal edilene kadar Finlandiya, İsveç'in bir parçası olmuştur. Ancak Ruslar, Finlere özerklik tanımışlar, bu bağlamda Finlandiya'da İsveç hukukunun egemenliği devam etmiştir (Tamm, 2002:41-42).

Günümüzde genel kanı, Nordik ülkeleri hukukunun diğer ülkelerinkinden farklı, kendilerine has bir sistem olduğu yönündedir. Bu bağlamda Nordik ülkeleri hukuku, farklı bir hukuk geleneği olarak kabul görmektedir. Ancak bu ülkelerin hukuk sistemleri üzerinde Kıta Avrupası hukukunun dikkate değer bir etkisi vardır. Bu bağlamda Nordik hukuku, Anglo – Amerikan hukukundan çok Kıta Avrupası hukukuna yakındır (Tamm, 2002:43). Bununla birlikte Anglo – Amerikan etkisi de azımsanamaz. Bu ülkeler arasında çok keskin ayrımlar olmasa da yönetim hukuku alanında İsveç ve Finlandiya'nın ortak noktaları oldukça fazladır. Diğerlerininse genellikle farklı çözümler geliştirdiği görülmektedir. Farklılıklar temelde yine Kıta Avrupasının etkisinden kaynaklanmaktadır. Danimarka ve Norveç ise Anglo – Amerikan etkisiyle ayrılmaktadır (Jägerskiöld, 1988:88). Bu etkiler yadsınmasa da Nordik devlet yapıları, bu iki temel ayrımla net bir biçimde açıklanamayan özellikler göstermekte ve farklı bir devlet geleneği olarak ifade edilmektedir. Yine de Nordik geleneğinin bu kabul görmüş sınıflandırma bağlamında nerede durduğu dikkate alınarak daha açık bir biçimde ortaya konması sağlanabilir.

Devlet gelenekleri, kurumsal yapılar ve kültürel uygulamalar sonucunda ortaya çıkmakta ve oldukça karmaşık farklılıklar içermektedir. Ancak farklı devlet yapılarının basitçe sınıflandırılabilmesi mümkündür. Loughlin, gelişmiş demokrasilerde devlet geleneklerini 4 farklı biçimde sınıflandırmaktadır. Bu ayırımda Anglo – Sakson geleneğine ek olarak Kıta Avrupası modeli, Alman ve Fransız gelenekleri çerçevesinde iki farklı biçimde genellenebilmektedir. Farklı bir gelenek olan İskandinav modeli ise, Anglo – Sakson ve Alman modellerinin karışımı biçiminde ortaya çıkmaktadır.

Tablo 3.1. Dört Devlet Geleneğinin Temel Özellikleri

	Anglo - Sakson	Alman	Fransız	İskandinav
Devletin Farklı Hukuki Dayanağı	Yok	Var	Var	Var
Devlet-Toplum İlişkileri	Çoğulcu	Organikçi	Muhalif	Organikçi
Siyasal Örgütlenme Biçimi	Sınırlı Federalist	Bütüncül/Organik Federalist	Jakoben, Tek ve Bölünmez	Yerelleşmiş Üniter
Siyaset Tarzı	Aşamacı	“Üstesinden Gelici” Yasal	Korporatist, Yasal	Teknokratik Uzlaşmacı
Yerelleşme Biçimi	Eyaletler (ABD); Yerel Yönetim (İngiltere)	İşbirlikçi Federalizm	Bölgeselleşmiş Üniter Devlet	Güçlü Yerel Özerklik
Kamu Yönetimi Disiplininde Egemen Yaklaşım	Siyaset Bilimi / Sosyoloji	Kamu Hukuku	Kamu Hukuku	Kamu Hukuku (İsveç); Örgüt Teorisi (Norveç)
Ülkeler	İngiltere, ABD, Kanada (Quebec hariç), İrlanda	Almanya, Avusturya, Hollanda, İspanya(1978 sonrası), Belçika(1988 sonrası)	Fransa, İtalya, İspanya(1978'e kadar), Portekiz, Quebec, Yunanistan, Belçika(1988'e kadar).	İsveç, Norveç, Danimarka

Kaynak: John Loughlin, "Nation, State and Region in Western Europe", Culture: the Building Stone of Europe 2002 (Reflections and Perspectives), ed. Beckemans L., Presses Interuniversitaires, Brussels, 1994. (Aktaran: Guy Peters, Four Main Administrative Traditions, World Bank, 04 Aralık 2000, <http://go.worldbank.org/H8WATJL5J0>).

En temel farklılık, Anglo – Sakson ve Kıta Avrupası ayrımıdır. Anglo – Sakson modelinde devlet, farklı bir hukuksal statüde ortaya çıkmamakta, kamu kuruluşları, diğer hukuki kişiliklerden farklı görülmemektedir. Kıta Avrupasında ise devlet, kendine has kapsayıcı bir tüzel kişiliğe sahiptir. Alman geleneğinde devletin yeri oldukça belirgindir. Devlet oldukça üstün bir kurum olarak algılanmaktadır. Bu gelenekte yurttaşlar, bütünü oluşturan işlevsiz parçalardan çok, organik bir toplumun üyeleri olarak algılanmaktadırlar. Kamu görevlileri ise devlet gücü ve merkeziliğinin insan biçimine bürünmüş halleridir. Kamu görevlilerinin hukuk eğitimi almış olmalarına önem verilmesi, kamu hizmetiyle ilgili düzenlemelerin anayasal temellere dayanması gibi konular bunun göstergesidir. Fransız modeli ise tekçi ve bölünmez olarak tasarlanmıştır. Ancak bu modelin temeli, toplumdaki derin bölünmelerin üstesinden gelmek üzere bir ulus yaratılması düşüncesiyle oluşturulmuştur. Bu durum, batı devlet modelleri çerçevesinde koloni durumundan çıkan üçüncü dünya ülkelerinde de görülmektedir. Fransız modeli, siyasal sistemin genelinde eşbiçimliliği sağlamaya yönelik, vali gibi görevlilerin kullanıldığı, yüksek oranda merkezi bir devlet yapısına dayanmaktadır. Alman geleneğinde ise karar vericilere yol göstermesi adına devletin hukuki çerçevesine önem verilmesi, Fransız modeliyle en temel farkı oluşturmaktadır. Alman geleneği bu nedenle federal oluşumlara izin vermekte hatta özendirilmekte, Fransız geleneği ise yurttaşlar üzerinde devletin doğrudan etkisine dayanmaktadır (Peters, 2000).

Anglo – Amerikan geleneği ise büyük oranda Alman geleneğine aykırılık içermektedir. Alman geleneğinde devlet ve toplum organik bir bütünü parçaları olarak algılanmaktayken, Anglo – Amerikan sistemlerinde devlet, toplumun üyeleri arasındaki bir sözleşmeyle açıklanmaktadır. Bu nedenle devlet ve toplumun sınırları daha keskindir ve bu açıdan belki de daha esnek ve pazarlığa açıktır. Bu gelenekte anayasal kaynakları olmayan kamu hizmetleri, farklı hükümetlerle birlikte yapısal değişimlere açıktır (Peters, 2000).

Genel olarak Anglo – Amerikan ve Kıta Avrupası biçiminde sınıflanan bu devlet gelenekleriyle kıyaslandığında İskandinav geleneği oldukça homojendir. Bu devletleri diğerlerinden ayıran en belirgin özellikler ise, devamlı ve belirli bir biçimde refah devleti geleneğidir. Bu devletler, toplumun ekonomik ve sosyal refahını sağlamaya yönelik geniş kapsamlı taahhütler yüklenmişlerdir. Bu durumda, devletin toplum karşısında bir sözleşmeden öte varlığının yanı sıra, geniş kapsamlı sorumlulukları ve bu doğrultuda bunları gerçekleştirebilmek için geniş kapsamlı hakları bulunmaktadır. Devletin sosyo-ekonomik olanlar dışında siyasal olarak da hakları vardır. Bu nedenle devlet ve toplumda güçlü bir katılımcı etik hakimdir (Peters, 2000).

Bu kapsamda Nordik hukukunu diğer hukuk geleneklerinden ayıran özellikleri belirtmek ise kolay görünmemektedir. Önemli bir farklılık geleneklerin kullanılmasıdır. Yasal formalitelere çok önem verilmemesi de yine Nordik hukukuna özgü bir özelliktir. Bir diğer özellik de özel hukuk alanında çağdaş yasaların az sayıda olmasıdır. Bu durum, Kıta Avrupasındaki soyut ve sistematik düşünüşe zıt bir biçimde daha somut ve uygulamaya dönük bir ortam yaratmaktadır (Tamm, 2002:43).

Siyasal açıdan bakıldığında ise, Nordik ülkelerinde parlamento yapıları da benzerlikler göstermektedir. Parti disiplini oldukça sıkıdır. Parlamento sürekli komiteleri politika yapımı sürecinde önemli işlevler yerine getirmektedir. Nordik parlamentoları, kuvvetli siyasal partiler ve kuvvetli komiteleri içermektedir. Dikkate değer bir özellikleri de çok sayıda partinin parlamentolarda temsil edilmesidir. Koalisyon ve azınlık hükümetleri sıklıkla görülmektedir. Parlamentoların anayasal yetkileri temelde aynı olup, yasa yapma, mali güç ve parlamento denetimini içermektedir. Bu ülke parlamentoları, üniter yapıları ileri düzeyde sanayileşmiş refah devletleri olmalarından dolayı, sosyal ve siyasal gündemleri açısından da benzeşmektedir (Wiberg, 1994:15-16).

İskandinav ülkelerinin bir diğer benzer noktası ise yerel yönetim yapılarıdır. Danimarka, İsveç ve Norveç'te iki aşamalı bir yerel özerklik sistemi bulunmaktadır. Bu bağlamda yerel olarak özerk birimler, belediyeler (komün yönetimleri) ve il meclisleridir. Bu birimlerin görevlileri halk tarafından doğrudan seçilmektedir. Kamu hizmetleri büyük oranda bu yerel birimlerce sunulmaktadır. Kamu harcamalarının yarısından fazlası yerel yönetim birimlerince

yapılmakta ayrıca ülkedeki kamu görevlilerinin üçte ikisinden fazlası bunlarda görev yapmaktadır (Baldersheim, 2004:186).

İskandinav ülkelerindeki sosyal refah rejimleri, “aktif yurttaşlık” sistemine dayanmaktadır. Bu özellik, ombudsman kavramının ortaya çıkışını açıklamaktadır. Ombudsman kurumu, güçlü ulusal dayanışma ve devlet – yurttaş ilişkilerinde açıklık kültürünün var olduğu bu ortamda gelişmiş ve işlevsellik kazanmıştır. Karar alma süreçlerine katılımın özümsemiş olması da kurumun gelişmesine katkı sağlamıştır. Ombudsman kurumunu uygulamaya taşınmasında bu sistemin yadsınamaz bir etkisi olduğu söylenebilir (Tsobanoglou, 2000:224).

3.2. İsveç’te Kamu Yönetiminin Denetimi ve Ombudsman

Bu alt bölümde, İsveç’te kamu yönetiminin denetimi ve ombudsman denetiminin bu sistem içindeki yeri ele alınacaktır. Denetim sisteminin temel dayanaklarının açıklanabilmesi adına öncelikle kamu yönetimi yapısına yer verilecektir. İsveç’te ombudsman denetiminin yerine getirdiği işlevlerin açıklanabilmesi için, kamu yönetim yapısının ele alınması ayrı bir önem içermektedir. Bu ülkede kamu yönetiminin kendine özgü yapı ve işleyişi, ombudsman denetimine de farklı bir işlev yüklemektedir.

3.2.1. İsveç Kamu Yönetim Yapısı

İsveç kamu hukukunun kökeni 17. Yüzyıla kadar uzanmaktadır. Bu yıllarda ülkede Avrupa hukuk geleneğinin etkisi oldukça hissedilmiştir. 1680’de çok sayıda siyasal ve askeri krizi takiben Fransız modelinde ve etkisinde bir mutlak monarşi kurulmuştur. Savaş sonrası 1720’de anayasal bir hükümet yönetime gelmiş ve Parlamento güç kazanmıştır. Sonraları bir tehdit olarak algılanan 1720 Anayasası, 1772’de yerini kuvvetler ayrılığı ilkesine dayanan yeni bir yönetim anlayışına bırakmıştır. 1809 yılında yine bir kriz dönemi sonrasında Fransa etkisinde bir anayasa kabul edilmiştir. Bu anlayış, anayasal teminatlara bağlı olarak bütün güçlerin Kraliyetin çıkarları doğrultusunda birleştirilmesini ve güçlü bir hükümeti içermiştir. Bu yönetim biçimi, 1973 yılında yeni bir anayasa kabul edilene kadar devam etmiştir (Jägerskiöld, 1988:79).

Avrupa ülkelerinin geneliyle kıyaslandığında, İsveç’te geniş kapsamlı bir kamu yönetimi göze çarpmaktadır. Diğer ülkelerde hükümet dışı kuruluşlara geniş sorumluluklar bırakılmışken, refah devleti anlayışı dolayısıyla İsveç’te kamu yönetiminin ağırlığı hissedilmektedir. Bunun tarihsel kökenleri ise çok eskilere dayanmaktadır. İsveç’te

yüzyıllardan beri devletin önemli bir rolü olmuştur. 19. Yüzyıl liberal döneminde bile devlet birçok sektörü kendisi yönetmiştir. (Petersson, 1994:96).

Sterzel'e göre, İsveç kamu yönetiminin gelişimi incelenirken altı önemli nokta göz önünde bulundurulmalıdır. Buna göre, önceleri Kral, günümüzdeyse hükümet, yönetsel hiyerarşinin ve adalet sisteminin başı konumundadır. İkincisi, kamu hizmetlerini sunan kamu kurumlarının hükümetten bağımsız olmasıdır. Üçüncüsü, merkezi kamu kurumlarının yanında, bölgesel düzeyde, seçimle göreve gelen yönetsel kurullara sahip 24 taşra yönetimi bulunmaktadır. Bunların baş yöneticisi merkezce atanırken karar organı yerel halkça seçilmektedir. Dördüncüsü, yerel yönetimlerin de çok eski tarihi kökenlere dayanması ve hizmetlerin çoğunun bunlar eliyle sunuluyor olmasıdır. Beşinci konu, bir yönetsel yargı sisteminin varlığıdır. Dikkate alınacak son nokta ise 1986'da kabul edilen "Yönetsel Usul Yasası"dır (Sterzel, 1994:73-76).

İsveç kamu yönetiminin sayılan bu özellikleri arasında, bakanlıklar ve kamu yönetimi örgütlenmesi arasındaki ayrım, yönetim yapısının kendine özgülüğünün temel kaynağı olarak görülebilir. Bu nedenle konunun bu yöne üzerinde daha ayrıntılı durmak gerekmektedir. Yönetim yapısının ayırıcı özelliği, kamu kurum ve kuruluşlarının bakanlıklardan bağımsız olmasıdır. Diğer ülkelerde görülen bakanlık sistemi İsveç'te bulunmamaktadır. Hükümet, ülkenin siyasal yönetimini elinde bulundururken, kamu yönetimi ise Kraliyet Komisyonlarının sorumluluğundadır. İsveç kamu yönetimi, bu ikili yapısı nedeniyle, Avrupa yönetsel geleneğinden farklılaşmaktadır. Bu şekildeki örgütlenme, 17. Yüzyılın başlarından beri görülmektedir. Kamu hizmetlerinden sorumlu Kraliyet Komisyonları, bakanlık teşkilatının parçası değildir (Sterzel, 1994:74-79). Anayasa'ya göre yönetsel komisyonlar, bakanlıklara değil, hükümete karşı sorumludurlar. Bunun istisnaları, doğrudan parlamentoya karşı sorumlu olan komisyonlardır. Bununla birlikte bir bakan kendi bakanlığının çalışmalarına doğrudan etki edememektedir. Öncelikle, kolektif karar alma ilkesi çerçevesinde bakanlar kurulu bir bütün olarak değerlendirilmekte, bir bakanın tekil kararları dikkate alınmamaktadır. İkinci olarak Anayasa'ya göre, yönetsel komisyonların karar verme ve yasayı yorumlama süreçlerinde, Hükümet, Parlamento ve yerel meclisler dahil, hiçbir makam etki etme yetkisine sahip değildir. Bu şekilde yönetimin tarafsızlığı sağlanmaya çalışılmış, siyasetçilerin kamu yönetimi üzerindeki etkileri azaltılmıştır (Petersson, 1994:96).

Kamu yönetimindeki bu ikili yapılanmanın sonucunda İsveç'te bakanlık örgütleri oldukça küçük yapılara sahip olmuşlardır. Fazla sayıda görevlileri bulunmamakta, bunların çoğu da bakanların özel kurmaylarından oluşmaktadır. Dışişleri Bakanlığı haricinde her bakanlığın kendine bağlı komisyonları bulunmaktadır. Komisyonların yetki ve sorumlulukları ilgili mevzuatta belirtilmiştir. Kendi çalışma alanlarıyla ilgili yasalar konusunda Parlamento

tarafından komisyonlara, bakanlıklardan bağımsız olarak görüş sorulmaktadır. Bakanlıklar ve komisyonlar arasında kısmen bağımlılığı sağlayan durumlar da bulunmaktadır. Komisyonlar mali açıdan bakanlıklara bağılıdır. Komisyonlar bütçelerini kendileri hazırlayarak bakanlığa sunmaktadırlar. Bütçe tahminleri, Parlamento'ya bakanlıkça iletilmektedir. Bu bir açıdan vesayeti sağlamaktadır. Ayrıca komisyonlar, bakanlıkların yüksek denetimine tabidir. Bakanlar, komisyonlara genel direktifler verebilmektedir. Komisyon ve bakanlık arasındaki ilişki genellikle anlayışa dayanmaktadır. Anlaşmazlıklar, görüşmeler yoluyla çözülebilmektedir. Bakanlık ve komisyon arasında çıkabilecek sorunlar gayri resmi biçimde çözülemediği durumlarda siyasi sonuçlar doğurabilmektedir (Chapman, 1970:41-43).

Kamu kurumlarının bu bağımsızlığı ise tartışmalara konu olmaktadır. Kamu yönetimi üzerinde hükümetin doğrudan yetkilerinin bulunmaması, seçimlerle yansıyan yurttas iradesinin kamu yönetimine doğrudan etki etmemesi açısından eleştirilmektedir (Sterzel, 1994:74-79). İkili yapının eleştirilmesi doğrultusunda bazı değişikliklere gidilmiştir. 1987'de Parlamento bazı ilkeler benimsemiştir. Kamu yönetiminin, Parlamento ve hükümetin denetiminde, yine Parlamento ve hükümetin hedefleri doğrultusunda çalışan bir araç olduğu ifade edilmiştir. Bununla birlikte, Yönetiş Usul Yasası'na göre, kamu kurumlarının tekil durumlarda karar alırken kamu gücünü kullanmaları ve yasaları uygulamalarında ne hükümetin ne de başka bir gücün etkisi mümkün değildir (Petersson, 1994:100).

İsveç'te kamu yönetiminin faaliyetlerinden sorumlu komisyonların sayıları 150 civarındadır. Bunlara örnek olarak; Ulusal Meslek Sağlığı ve Güvenliği Kurulu; Ulusal İşgücü Piyasası Kurulu; Ulusal Konut, İskan ve Planlama Kurulu; Ulusal Sosyal Güvenlik Kurulu; Ulusal Vergi Dairesi; Ulusal Sağlık ve Refah Dairesi; İsveç İstatistik Dairesi; Ulusal Arşivler Dairesi; Yönetiş Gelişim Dairesi; Ulusal Hapishaneler Dairesi; Ulusal Polis Dairesi gibi örgütlenmeler verilebilir (Sterzel, 1994:74-79).

Yönetiş komisyonlar, ülke genelinde hizmet yürütmekle yetkilidirler. Yönetiş yapıları sekreteryaya, bölümler ve bürolardan oluşmaktadır. Bu komisyonlar, hükümet tarafından belirli bir görev süresi için atanmış genel müdürler tarafından yönetilmektedirler. Bazı genel müdürler özel sektörden gelmekle birlikte çoğunlukla politik geçmişe sahip kişiler görevlendirilmektedir (Petersson, 1994:99). Kamu hizmetlerinin sunumu ise bu komisyonlarca doğrudan gerçekleştirilmemektedir. Günlük işlemler, yerel ve bölgesel yönetimlerce yerine getirilmektedir. Bu komisyonlardan Ulusal Meslek Sağlığı ve Güvenliği Kurulu ile Ulusal İşgücü Piyasası Kurulu, kendi yerel yönetim birimlerine sahiptir (Sterzel, 1994:74-79).

Kamu yönetimi yapısı ise ülkenin geniş bir coğrafya üzerinde seyrek bir nüfusa sahip olması dolayısıyla önemli ölçüde yerelleştirilmiştir. Kamu hizmetlerinin %70'i yerel

yönetimlerce sunulmaktadır. Yönetim yapısı merkezi, bölgesel ve yerel olmak üzere üç kademede ortaya çıkmaktadır. Özellikle il ve belediye biçimindeki bölümlenme oldukça önemlidir (Sterzel, 1994:72).

Hizmetlerin büyük bölümü de yerel yönetimler eliyle yürütülmektedir. Hizmetlerin ülke genelinde yerelleşmesi üç biçimde gerçekleşmektedir. Birinci yol, sorumluluğun bölgesel ve yerel kuruluşlara verilmesidir. Refah devletinin önemli hizmetleri olan eğitim, sosyal hizmetler, yaşlıların bakımı, sağlık gibi konular yerel yönetimlerce yürütülmektedir. İkinci uygulama, merkezi yönetsel dairelerin, ülke genelinde kendilerine bağlı bir yönetim ağı kurmasıyla ortaya çıkmaktadır. Örneğin Ulusal Çalışma Piyasası Kurulu, ülke genelinde çalışma kurulları biçiminde örgütlenmiştir. Üçüncü durum ise sorumluluğun merkezin taşra uzantılarına bırakılmasıdır. Burada sorumluluk, yerel seçimlerle göreve gelen il meclisince seçilmiş il yönetim kuruludur. Bu şekilde, ulusal düzeyde belirlenen esasların merkezi yönetimin emirleri doğrultusunda ülke genelinde uygulanması sağlanmaktadır. Doğanın ve çevrenin korunması, imar ve planlama, sivil savunma gibi hizmetler bu şekilde yürütülmektedir (Petersson, 1994:101). Merkezi yönetim, dış politika, savunma, adalet sistemi, sosyal güvenlik sistemi, polis güçleri ve bazı kamu hizmetlerini; yerel yönetimler ise sosyal yardım, eğitim, sağlık hizmetlerini sunmaktadır. Yerel yönetimlere devredilen kapsamlı görevler, geniş bir yerel bürokrasinin ortaya çıkmasına neden olmuştur (Jägerskiöld, 1988:99).

Ülkede merkezi yönetimin taşra uzantıları 17. Yüzyılın başlarında kurulmuştur. 24 İl yönetimi bulunmaktadır. İl yönetim kurulları, bölgesel yönetimin temelini oluşturmaktadır. Bunlar merkezi yönetimin en önemli bölgesel örgütlenmesidir. Burada merkezi yönetimin atadığı yöneticinin yanında o ilden il meclisince seçilen 14 kişiden oluşan bir yönetim kurulu bulunmaktadır. İl yönetim kurulu temel olarak yasayla verilmiş, ilin durumunu ve ihtiyaçlarını izleme, ilin gelişimini ve sakinlerinin faydasını gözetme, merkezi yönetimin amaçlarının il çerçevesinde gerçekleştirilmesini sağlama, başka birimlere verilmeyen konuların yürütülmesinden sorumlu olma görevlerini yerine getirmektedir. Yerel yönetimlerin kökenleri de eskiye gitmektedir. Günümüzdeki yerel yönetimler 1862 yılındaki bir düzenlemeye dayanmaktadır. Hem yerel hem bölgesel düzeyde yerel yönetimler bulunmaktadır. Yerel düzeyde belediyeler, bölgesel düzeyde il konseyleri görevlidir. İl konseyleri, merkezi kurumlar olan ve yukarıda değinilen il yönetim kurullarından ayırt edilmelidir. II. Dünya Savaşından bu yana iki önemli reformla belediyelerin sayısı 2500 civarından 286'ya indirilmiştir. Bunun yanında belediyelerin yetkileri önemli oranda arttırılmıştır. İsveç refah devletinin faaliyetlerinin temel karar ve ilkeleri hükümet ve

Parlamento tarafından belirlenmekte ancak finansmanın büyük kısmı ve uygulama belediyeler ve il meclislerince gerçekleştirilmektedir (Sterzel, 1994:74-80).

3.2.2. İsveç'te Kamu Yönetiminin Denetimi

İsveç'te kamu yönetiminin denetimi konusu, genel olarak yapılan Kıta Avrupası – Anglo Sakson ayrımı dışında, ülkenin adli geleneği ve kendine has kuvvetler ayrılığı ilkesinden dolayı, diğer ülkelere oranla önemli farklar içermektedir. Aslında belki de bir ombudsman kavramının icat edilmesine kaynaklık eden de bu farklılık olmuştur. Kamu yönetiminin klasik ve çağdaş denetim mekanizmaları geçerli olsa da bunların uygulanış biçimleri, yönetim yapısıyla ilgili yukarıda değinilen kendine özgülük nedeniyle, değişiklik göstermektedir.

Diğer ülkelerden farklı olarak, İsveç Yönetim Hukuku'nda kamu görevlilerinin sorumluluğu oldukça katıdır. Kamu görevlilerinin çalışmalarına ilgili sıkı bir denetim altında oldukları söylenebilir. İsveç'te kamu yönetiminin denetimi ele alınırken, kamu görevlilerinin bu katı sorumluluğu göz önünde bulundurulmalıdır (Jägerskiöld, 1988:82-84).

İsveç kamu yönetiminde temel bazı ilkeler, yönetimin denetimi ve hak arama özgürlüğü konusunda işlevsellik sunmaktadır. Bu bağlamda “kamusal erişim” ya da “açıklık” ilkesi oldukça önemlidir. Bu ilke uzunca zamandır uygulanmakta ve İsveç'te toplumsal bilinç ve kitle iletişim araçlarının çalışma biçimlerinde önemli etkiler sağlamaktadır. Anayasa'da belgelere ulaşım konusunda güvence verilmiştir. Resmi sınırlar dışında genel ilke sınırsız erişimi içermektedir (Petersson, 1994:108).

İsveç'te belgelere erişim hakkı iki asırlık bir geçmişe sahiptir. Bu çerçevede bu hak, yönetime katılımı ve yönetimin denetlenmesini sağlayarak, İsveç kamuoyunda demokrasinin vazgeçilmez bir unsuru olarak algılanmaktadır. Açıklık ilkesi bu bağlamda demokratik bir vazgeçilmez olarak İsveç'te ön plana çıkmaktadır (Regeringskansliet, 2000:1-3). İsveç mevzuatına göre bu hak resmi belgelere erişim, kamu görevlilerinin ifade ve iletişim özgürlüğü, davaları izleme hakkı ve karar organlarının toplantılarına katılma hakkı biçimlerinde sağlanmaktadır. Resmi belgelere erişim, istekte bulunanların resmi belgeleri inceleyebilmesidir. Kamu görevlilerinin ifade özgürlüğü, kamu görevlilerinin yöneltilen sorular karşısında bilgileri dahilinde cevap verme hakkına sahip olmalarıdır. Kamu görevlilerinin iletişim özgürlüğü, basına bilgi açıklama serbestileridir. Kamu görevlileri bu özgürlüklerini resmi sır ilkesi dışında kalan konularda kullanabilmektedirler. Davalara erişim, mahkemelerde görülen davaların topluma ve basına açık olmasıdır. Karar organlarının toplantılarına erişim ise, parlamento ve yerel yönetim meclis toplantılarının yurttaşlara ve basına açık yapılmasıdır (Regeringskansliet, 2004:7-8). Bu ilkelere kamu görevlileriyle

ilgili olanlar, İsveç'te bilgiye erişimin sadece yurttaşlara çeşitli haklar sağlanmasıyla değil, kamu görevlilerine çeşitli özgürlükler verilmesiyle de daha etkin bir biçimde hayata geçirildiğini göstermektedir. Resmi belgelere erişim konusundaysa oldukça ileri düzeyde uygulamalar görülmektedir.

Bilgi ve belgelere ulaşmak isteyen yurttaşlar ilgili kuruluşa başvurabilmektedirler. Belgeler yerinde incelenemediği gibi, çeşitli teknolojik araçlarla kopyalanmalarına da izin verilmektedir (Regeringskansliet, 2000:4). İsveç'te bilgiye erişim konusunda ileri düzeyde uygulamalar bulunmaktadır. Kamu kuruluşlarında bilgiye erişim birimleri etkin çalışmaktadır. Bilgiye erişimin sağlanması için gerekli alt yapı oluşturulmuş, yurttaşların bu haktan faydalanması kolaylaştırılmıştır. Kamu kuruluşlarında ve özellikle yerel yönetim birimlerinde, talep edilen resmi belgelerin incelenmesi amacıyla yurttaşların kullanabileceği özel odalar tahsis edilmiştir (Regeringskansliet, 1996:3).

Ancak erişime açık olanlar resmi belgelerdir. Bu çerçevede kamu kuruluşlarındaki bütün belgeler resmi olarak ifade edilememektedir. Bir belgenin resmi belge olarak kabul edilebilmesi içinse bir kamu kuruluşu tarafından düzenlenmiş olması ya da prosedürler çerçevesinde kamu kuruluşlarına sunulmuş olması gerekmektedir. (Regeringskansliet, 2000:1-3). Resmi belgelerin ise tamamı erişime açık değildir. Bu konuda sınırlı kısıtlamalar diplomasi, milli savunma, sağlık hizmetleri, yurttaşların özel hayatları gibi konularda bulunmaktadır. İlkesel olarak bir kamu kurumuna gönderilen belgeler, kuruma ulaşmasının ardından kamuya açık hale gelmektedir.

Belgelerin açıklığı ve kamu görevlilerinin yasal sorumlulukları, ombudsman denetimi ile birlikte yurttaşlara kamu yönetimi karşısında geniş kapsamlı bir koruma sağlamaktadır. İsveç kamu yönetiminin denetimi ele alınırken bu ilke ve kurumlar dikkate alınmalıdır (Jägerskiöld, 1988:82-84). Denetim yapısının tarihsel süreç içinde toplumca içselleştirilmiş bir açıklık ilkesine dayandığı söylenebilir.

Kamu yönetiminin denetiminde önemli işlevler sağlayan ve denetimin etkinliğini arttıran bu ilkelere ek olarak, çeşitli düzenlemelerle kamu yönetiminin işleyişi konusunda yurttaşlara teminatlar da sunulmuştur. Kamu yönetiminde uyulacak usullerle ilgili çeşitli düzenlemeler bulunmaktadır. Bunların başında 1986'da kabul edilen "Yönetsel Usul Yasası" gelmektedir. Bu yasa oldukça kısa ve basit hükümler içermektedir. Ayrıca yönetsel yargı süreçlerini düzenleyen "Yönetsel Mahkemeler Usul Yasası" da bulunmaktadır. "Yönetsel Usul Yasası", merkezi ve yerel kamu kurumlarının hizmet sunumunda uymaları gereken temel ilkeleri belirlemektedir. Yasanın bireylerle ilişkileri düzenleyen hükümleri oldukça önemlidir. Yasada kamu yönetiminin topluma karşı yükümlülükleri belirlenmiştir. Kamu kurumları arasında

eşgüdüm, konuların basit ve süratli biçimde ele alınması, kolay ve anlaşılabilir bir dil kullanılması ilkelerine yer verilmiştir (Petersson, 1994:108).

Bu temel ilkeler ve yasal güvenceler, İsveç'te kamu yönetiminin yönetsel, siyasal ve yargısal denetimine kaynaklık etmektedir. Bu ilke ve kurumlar temelinde yapılanmış denetim sistemi, Parlamento Ombudsmanı ve Adalet Şansölyesi kurumlarıyla tamamlanmaktadır. Ancak yönetsel ve yargısal denetimde de bir iç içe olma durumu söz konusudur. Öncelikle yönetsel denetim, bakanlıklar ve kamu yönetiminin ayrı örgütlenmiş olmasından dolayı, hükümetin denetimi ve Kraliyet Komisyonlarının denetimin biçiminde ikili bir yapı göstermektedir. Ayrıca hükümetin aynı zamanda yönetsel yargı uyumsuzlukları konusundaki en üst başvuru makamı olması, hükümet denetiminin yönetsel denetimin yanında yargı denetimi özelliği taşımasına da neden olmaktadır. Bu durum, yönetsel yargı organları ele alınırken daha ayrıntılı olarak ifade edilecektir.

Yönetsel denetim kapsamında, kamu kurumları olarak Kraliyet Komisyonları, günlük işleri yürüten alt – yerel birimlerin faaliyetleri üzerinde denetim yapmaktadırlar. Yönetsel denetim işlevi, hatalarla karşılaşıldığında geniş kapsamlı bir müdahale etme yetkisini içermektedir. Merkezi kurumlar aynı zamanda bağlayıcı yönetsel düzenlemeler yayınlama ve tavsiye niteliğinde kararlar vermekle yetkilidirler (Sterzel, 1994:79). Hükümetin kamu yönetimi üzerinde denetim yolları ise Anayasa'da sayılmıştır. Bunlar, personel atama gücü, düzenleme yapma gücü, mali güçler ve yargısal hüküm verme gücüdür. Anayasaya göre komisyonlara kamu görevlisi atama yetkisi hükümet ya da hükümetçe oluşturulan birimlerindir. Uygulamada sadece üst düzey görevliler hükümetçe doğrudan atanmaktadır. Hükümet, düzenleme yapma yetkisi çerçevesinde kamu yönetimi üzerinde etkili olmaktadır. Özellikle yönetsel kuralları içeren düzenlemeler kamu yönetimi üzerinde doğrudan etkili olmaktadır. Mali kontrol, Parlamentonun yetkisinde olmakla birlikte hükümet de bütçe önerilerini hazırlamakta böylelikle yönetsel komisyonlar üzerinde mali denetim uygulamaktadır. Yargısal karar alma gücü kapsamında ise hükümet, yönetsel davalarda bir son başvuru makamı özelliği göstermektedir. Günümüzde hükümetin doğrudan karara bağladığı durumlar oldukça azdır. Hükümet aynı zamanda kamu yönetiminde belirli konularda soruşturmalar yürütmesi için Başsavcıcıyı görevlendirebilmektedir (Petersson, 1994: 97-98).

Yurttaşların hiyerarşik başvuru hakkı da yönetsel denetim kapsamında değerlendirilebilecek bir uygulamadır. Yönetsel kararlarla ilgili olarak yönetsel yapı içinde bir başvuru mekanizması bulunmaktadır. 18. Yüzyıldan beri geçerli olan bu sisteme göre, yönetsel kararlardan kişisel olarak etkilenen yurttaşlar şikayetlerini Krala, uygulamada hükümete, kadar süren dizgede bir üst makama iletebilmektedir. Bu şekilde en üst düzey yönetsel başvuru makamı Kral olmaktadır (Jägerskiöld, 1988:81).

İsveç'te kamu yönetiminin siyasal denetimi de çeşitli biçimlerde yapılmaktadır. Siyasal denetim biçimleri soru, Anayasa Komitesi denetimi ve güvenoyudur. Ayrıca Ombudsman Kurumu ve Ulusal Yüksek Denetim dairesi de Parlamento'ya bağlı olarak çalışmaktadır. Ulusal Yüksek Denetim Dairesi, kamu kuruluşlarının mali denetimini yapan İsveç Sayıştay'ı olarak değerlendirilebilir.

En çok kullanılan siyasal denetim yöntemi, Parlamento üyelerinin Hükümete soru yöneltmesidir. Soru yöntemi genellikle muhalefet üyelerince kullanılsa da iktidarda olan siyasal parti üyelerinin de bu yönteme başvurması durumuyla karşılaşılmaktadır. Sözlü soruların sorulması işlemleri Perşembe günleri yapılmaktadır. Yazılı sorular ise istendiği zaman sorulabilmekte ve ilgili bakanca en çok dört çalışma günü içinde yanıtlanması gerekmektedir. Bu yönteme ek olarak, Anayasa Komitesi de hükümetin çalışmalarını yıllık olarak denetlemektedir. Parlamento üyelerince hükümet aleyhine Anayasa Komitesine başvurulabilmektedir. Anayasa Komitesi, incelemeleriyle ilgili yıllık raporunu Parlamento'ya sunmaktadır. Güvenoyu ise, bir hükümet üyesi hakkında en az 35 üyenin başvurusu ile mümkün olmaktadır. Üye tam sayısının salt çoğunluğu olan 175 oyla ilgili bakan, başbakanın güvenoyu alamaması durumunda ise hükümet düşürülmektedir (www.riksdagen.se).

İsveç'te kamu yönetiminin denetiminde bir başka önemli alan da yönetsel yargı organlarıdır.

İsveç'te yönetsel uyuşmazlıkların yargı önünde çözülmesi konusundaki tartışmalar 18. Yüzyıla kadar uzanmaktadır. 18. Yüzyılda adli mahkemelerin yanında yönetsel uyuşmazlıklarla ilgilenen çok sayıda tribunal oluşturulmuştur. 19. Yüzyılda ise liberalizm anlayışı sonucunda kamu kuruluşlarının çok kapsamlı görevleri bulunmadığı için, yönetsel işleyişe daha az önem verilmiş ve yönetimin denetimi çok önemli bir konu olarak görülmemiştir. Buna bağlı olarak adli mahkemelerin yetkilerinin genişlemesiyle birlikte çok sayıda özel görevli tribunal ortadan kaldırılmıştır. Bu bağlamda yönetim aleyhine açılan davalar, adli mahkemelerin yetki alanında bırakılmıştır. Sonraları devlet eliyle yürütülen hizmetlerdeki artış ise bu durumu değiştirmiştir. Sosyal refah devleti anlayışının güç kazanmasıyla birlikte, modern belediyelerin ortaya çıkışı, vergi oranlarında artış gibi konular, iyi yönetim kavramının önem kazanmasını sağlamıştır. Artan görevler devletin büyümesine neden olmuş, kamu görevlilerinin sayılarındaki artış sonucunda bu yapıyı denetleyecek daha biçimsel, yazılı kurallara dayalı bir sisteme duyulan ihtiyaç ortaya çıkmıştır. Bu nedenlerle 19. Yüzyıl sonunda Kıta Avrupasının, özellikle Fransız Danıştayının (Conseil d'Etat) içtihat hukuku temelinde, daha gelişmiş olan hukuk çalışmaları incelenmiştir. Alman hukukunun da etkisi görülmüştür. Yeni kavramlar ve yasal ilkeler kabul görmeye başlamış, yargı sistemi reforma tabi tutulmuştur. Kamu kurumu ve yurttaşın iki taraf olarak yer aldığı, yönetsel

mahkemeler ve bir üst yönetsel mahkemenin bulunduğu, Fransız Danıştay'ı benzeri bir model önerilmiştir. (Jägerskiöld, 1988:84-86). İnceleme ve tartışmalar sonucunda İsveç'te "Yüksek Yönetsel Mahkeme" 1909 Yılında kurulmuştur (Chapman, 1970:185).

1909'da kurulan bu yeni mahkemenin görev alanı, hükümetin bu alandaki bazı yetkilerinin devredilmesiyle belirlenmiş, mahkemeye genel bir yargı yetkisi verilmemiştir. Yetki kapsamı, vergiler, yerel yönetimlere karşı yapılan başvurular, sosyal refah politikası sorunları, şehir planlama ve imar gibi konularla sınırlandırılmıştır. 1909 reformu, çoğu sorunu çözümsüz bırakan sınırlı bir girişim olarak kalmıştır. II. Dünya Savaşı sonrasında yönetim hukuku alanında yeni gelişmeler yaşanmıştır. Bireyin yönetim karşısında korunması düşüncesi, bir yandan yönetsel usullerin geliştirilmesi, diğer yandan yargı sisteminin reforma tabi tutulması sonucunu doğurmuştur. İsveç özellikle ilk derece başvurularının yetersizliği konusunda eleştirilmiştir. İnsan hakları yükümlülükleri doğrultusunda kararların bir mahkeme tarafından alınmasını zorunluluğu nedeniyle, bazı davalarda Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, İsveç yönetim usullerinin Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesine aykırılığını belirlemiştir. Bu gelişmeler doğrultusunda 1971 yılında yönetsel mahkemelerle ilgili bir yasa kabul edilmiş, Yüksek Yönetsel Mahkemenin yetkileri genişletilmiş ve ona bağlı olarak yönetsel mahkemeler kurulmuştur (Jägerskiöld, 1988:86-93). 1971 reformunun esas niteliği, Yüksek Yönetsel Mahkemeye "emsal kararı" verme yetkisinin tanınması olmuştur. Bu şekilde Mahkeme sınırlamalardan kurtulmuştur. Eski Danışma Mahkemesi, Yönetsel Temyiz Mahkemesi haline getirilmiştir. Yönetsel bölge mahkemeleri de daha sonra 1979'da, il yönetim kurullarının bu alandaki yetkilerinin devredilmesiyle oluşturulmuştur (Sterzel, 1994:76).

Günümüzde üç dereceli bir yönetsel yargı sistemi bulunmaktadır. Yüksek Yönetsel Mahkemenin yanında, yirmi üç İl Yönetsel Mahkemesi ve dört Yönetsel Temyiz mahkemesi vardır. İl yönetsel mahkemeleri, bireyler ve kamu kuruluşları arasındaki uyuşmazlıklara bakan genel yönetsel mahkemelerdir. Bu mahkemelere genellikle vergiler, sosyal hizmetler, sosyal güvenlik, gençlerin korunması, sağlık hizmetleri, yerel yönetimlerin kararları, yabancılar ve vatandaşlık, ruhsat işlemleri gibi konularda başvuru yapılmaktadır. Bu mahkemelerin kararlarına karşı, bağlı olunan yönetsel temyiz mahkemelerine başvurulabilmektedir. Temyiz başvurusu için, il yönetsel mahkemesinin temyiz yolunu açık bırakmış olması şartı aranmaktadır. Bir yönetsel temyiz mahkemesi, beş ya da altı il yönetsel mahkemesiyle ilgilenmektedir. Yönetsel temyiz mahkemelerinin kararları da Yüksek Yönetsel Mahkemede temyiz edilmektedir. Yüksek Yönetsel Mahkemenin en temel işlevi ise içtihat oluşturmaktır. Uygulamada yönetsel temyiz mahkemeleri en son karar yeridir. Yüksek Yönetsel Mahkeme ise çok az sayıda başvuruyu kabul etmektedir. Burada, genel uygulama birliği sağlamak adına,

önemli görülen başvuruların kabul edilmesi yoluna gidilerek içtihat oluşturma amaçlanmaktadır. Yüksek Yönetmelik Mahkeme aynı zamanda talep edildiğinde hükümetin yaptığı düzenlemelerin hukuka uygunluğu konusunda görüş bildirmektedir (www.domstol.se).

İsveç'te Kral, yönetsel ve yargısal hiyerarşinin başıdır. Geçmişten bu yana hem “Yüksek Yargıç” hem de “Yüksek Yönetmelik Otorite” olarak yetkilendirilmiştir. 1789'da “Yüksek Mahkeme” kurulduktan sonra Kralın adli yargılama gücü uygulamada ortadan kaldırılmıştır. Bununla birlikte 1909'da Yüksek Yönetmelik Mahkemenin kurulmasının ardından, Kralın yönetsel yargı alanındaki yetkilerinden sadece bir kısmı bu kuruma verilmiştir. Kralın en yüksek yönetsel yargı otoritesi olma özelliği devam etmiştir. Günümüzde bu yetki hükümetindir. Böylelikle günümüzde hükümet aynı zamanda yönetsel yargı başvurularında en son başvuru ve temyiz makamıdır. Ancak geleneksel olarak Kralın en yüksek yönetsel yargı otoritesi olarak kabul edilmesi nedeniyle, yurttaşlara çok çeşitli şikayet mekanizması sağlamış olması ve yönetimin denetimi konusuna oldukça önem verilmesine rağmen, yukarıda da değinildiği gibi, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin İsveç'i kamu yönetimiyle ilgili olarak yargı yerlerine yeterli başvuru olanağı sağlamadığı gerekçesiyle mahkum etmesi durumuyla karşılaşmıştır (Sterzel, 1994:73).

3.2.3. İsveç'te Ombudsman Denetimi

Ombudsman kelimesi İsveç'te oldukça çok kullanılmaktadır. Temsilci ya da vekil anlamlarına geldiği birinci bölümde belirtilmişti. İsveç'te ombudsman olarak adlandırılan çok sayıda kişi bulunmaktadır. Sendikalar, bankalar ve sigorta şirketlerinde görevli ombudsmanların yanı sıra anti – tröst, tüketici, iş piyasasında cinsiyet eşitliği, basın ve son olarak Parlamento Ombudsmanları vardır (Lundvik, 1983:179).

İsveç'te 1809'da Parlamento Ombudsmanı (Justitieombudsman) kurulmadan önce de 1713 yılından beri görevde olan bir “Adalet Şansölyesi” bulunmaktaydı. Kralın yokluğunda yasaların ve kuralların uygulanmasını ve kamu görevlilerinin sorumluluklarını yerine getirmelerini gözetmekle görevlendirilmişti. Adalet Şansölyesinin bağlayıcı karar alma yetkisi yoktu ancak kamu görevlilerine karşı soruşturma açabiliyordu. Bu kurum günümüzde hala varlığını sürdürmektedir (Heede, 2000:80).

Adalet Şansölyesi, Krala bağlı olarak görev yapmaktaydı. 1809'da Parlamento da sahip olduğu güçlerin yeniden düzenlenmesi sonucunda kendisine bağlı olarak bu şekilde çalışan bir kuruma gereksinim görmüştür. Parlamentonun kendi denetim mekanizmasına ihtiyaç duymasının sebebi, günümüzde kamu görevlilerinin bakanlara karşı sorumlu olmamaları gibi,

19. Yüzyılda kamu görevlilerinin Krala karşı sorumlu olmamalarıydı. Kamu görevlilerinin esas sorumluluğu hukuka karşıydı. Bir ombudsman atanmasıyla birlikte Parlamento, kamu görevlilerinin kişisel sorumluluklarını hayata geçirerek kamu yönetimi üzerindeki siyasal kontrol eksikliğini telafi eden, kamu görevlilerini kovuşturan kendisine karşı sorumlu bir kurum oluşturuyordu (Heede, 2000:81). 1809 Anayasası'yla birlikte, yürütme ile yasama arasında var olan ve ikisinin birbirinden bağımsız olmasına dayanan kuvvetler ayrılığı ilkesi temelinde, bu iki erke karşılıklı olarak bazı kontrol mekanizmaları sağlanıyordu. Bu şekilde Parlamantonun elindeki en güçlü kontrol mekanizması da Parlamento Ombudsmanı olarak ortaya çıkmıştı (Chapman, 1970:238).

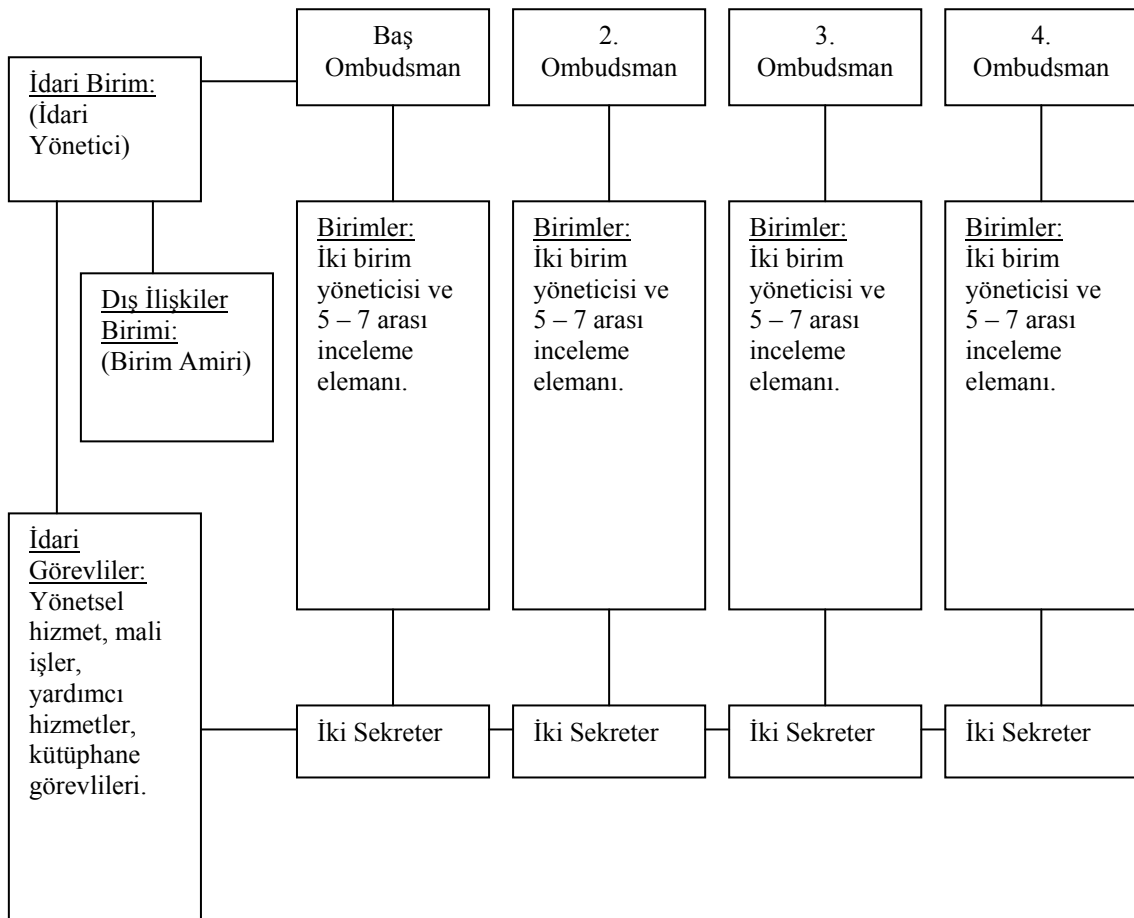
Bu yeni kurum hemen kabul görmemiş, sahip olduğu bağımsız statüsü ve geniş yetkiler gerek karşıtları gerekse destekçilerince eleştirilmiştir. Krala bağlı olması fikirleri ileri sürülmüştür. Uygulamada ombudsman sisteminin İsveç Devlet yapısındaki varlığını eleştirenler olmuştur. Kamuoyunda ise halkın savunucusu olarak destek görmüştür. Özellikle sağ kanadın Ombudsman Kurumunu yürütme erkine bağlama yönündeki düşüncesi 19. yüzyılın sonlarına doğru ortadan kaybolmuştur. Sosyal demokrasinin ortaya çıkışı da parlamentonun yürütme üzerindeki bu kontrol mekanizmasının varlığını güçlendirmiştir. 1930'lu yılların sonlarına doğru tersine bir düşünce ortaya çıkmış, parlamenter sistemin bütün denetimi sağladığı ve ombudsman kurumuna gerek olamadığı eğilimi güç kazanmıştır. Parlametoda bir komite 1939'da bu durumu incelemiş ve kurumun ortadan kaldırılması fikrini reddetmiştir. Ancak komite parlamenter sistemin getirdiği garantiler ve daha bağımsız bir yargı teşkilatının hayata geçirilmesi karşısında ombudsmanın daha çok anayasa konularıyla ilgilenmesi, kamu yönetiminin ayrıntılarına girmemesinin daha yerinde olacağı kararına varmıştır. Komite, sosyal hizmetlerin büyümesi ve devlet faaliyetlerinin artması karşısında, ombudsman kurumunun kaldırılmasının yeni bir denetim mekanizmasının kurulmasını gerektireceğini belirtmiştir. Komiteye göre, ombudsmanın ne kadar az müdahale etmek zorunda olması, amacına o kadar çok ulaştığını göstermektedir. Chapman, bu komite raporu doğrultusunda, ombudsmanın asıl öneminin yakın gelecekte ortaya çıkacağı konusunda belirtiler bulunduğunu ifade etmiştir (Chapman, 1970:246). Gerçekten de bu ifadelerden kırk yıl sonra günümüzde ombudsman kurumlarının önemi, sadece İsveç'te değil, bütün dünyada dikkat çekmiş durumdadır.

1915'e kadar İsveç'te Parlamento Ombudsmanı tek bir kurum olarak varlığını sürdürmüştür. 1915'te askeri kuvvetleri denetlemek amacıyla bir Askeri Ombudsman görevlendirilmiştir. 1968'de bu iki kurum, üç ombudsmanın görev yaptığı Parlamento Ombudsmanı olarak birleştirilmiştir. 1976 Yılında başka bir düzenlemeyle ombudsmanların sayısı dörde çıkarılmıştır (Wieslander, 2005:16).

İsveç Ombudsman Kurumunun çalışmaları, parlamento denetiminin bir parçasını oluşturmaktadır. Parlamento denetiminin, Parlamento ve Ombudsman Kurumu arasında bölüştüğü söylenebilir. Parlamento, kabine ve bakanları denetlerken, Ombudsman Kurumu ise kararlarına müdahale etmeden mahkemelerin davaları ele almadaki etkinlikleri, kamu kurumları ve yerel yönetimleri denetlemektedir. Bu bölümün nedeni ise yukarıda değinilen, hükümet ve kamu yönetimi arasında anayasadan kaynaklanan ayırım olarak gösterilebilir (Eklundh, 2000:424).

İsveç Ombudsman Kurumu'nda, hepsinin görev alanı yasada önceden belirtilmiş dört ombudsman bulunmaktadır. Bunlar kendi alanlarında yetkilidirler ve aralarından biri Baş Ombudsmandır. Baş Ombudsmanın idari yönetici olma dışında bir yetkisi bulunmamaktadır. Her ombudsman kendi görev alanına giren konularda tek yetkilidir. Ombudsmanlar parlamento tarafından dört yıllık bir dönem için seçilmektedir. Ombudsman Kurumunda ayrıca avukatlar, sekreterler, idari görevlilerden oluşan yaklaşık 50 kişilik bir ekip çalışmaktadır.

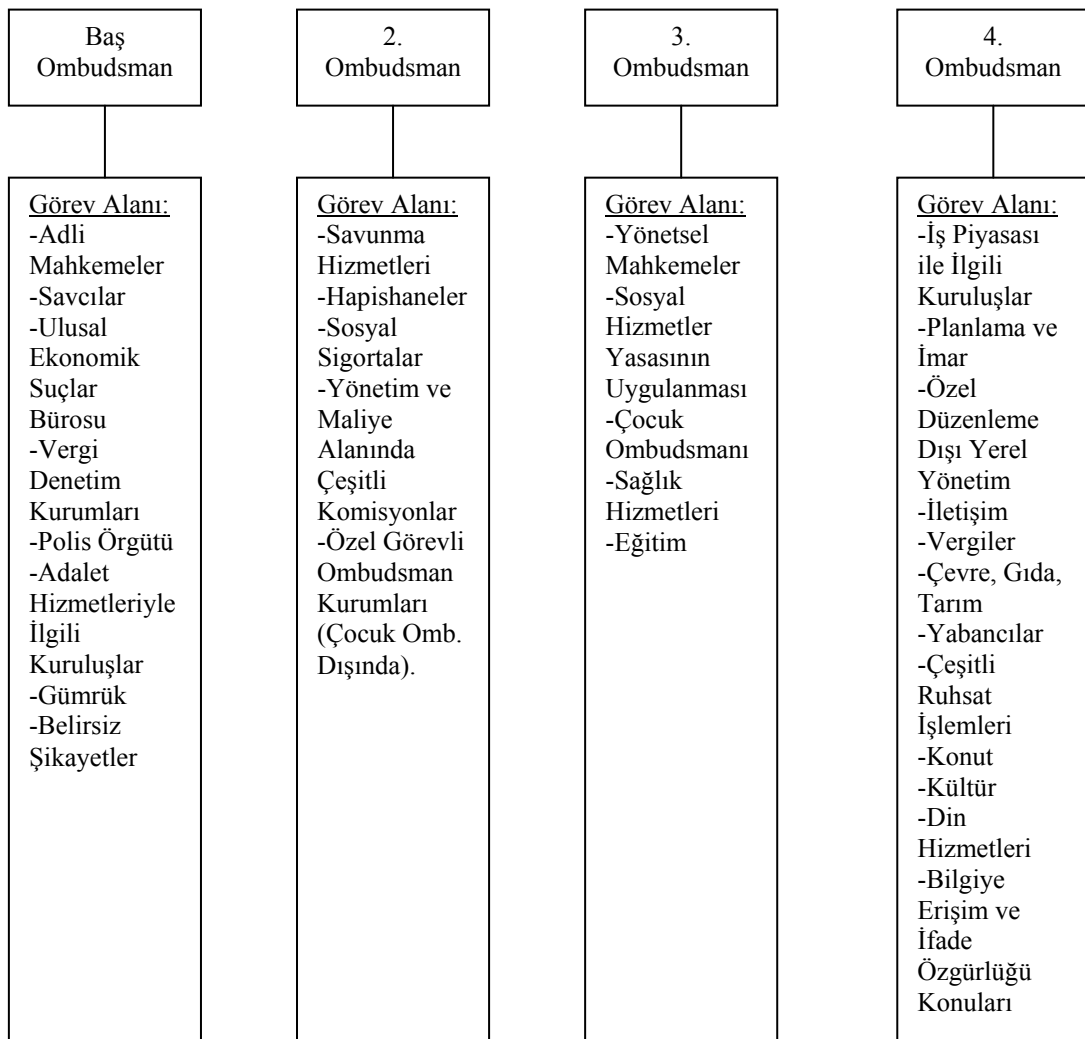
İsveç Ombudsman Kurumu Örgüt Şeması



Şekil 3.1. İsveç Ombudsman Kurumu Örgüt Şeması

Şekilde görüldüğü gibi, İsveç Ombudsman Kurumu'nda bir ombudsman ve ona bağlı bölümler yerine, dört farklı bölüm ve bunların her birinin başında bir ombudsman görevlendirilmiştir. Ombudsmanların her birinin görev alanı yasada belirtilmiştir ve birbirlerinin görev alanlarına müdahale edememektedirler. Ancak kendilerine gelen bir başvurunun diğer bir ombudsmanın görev alanında olduğunu düşünmeleri durumunda şikayeti ona iletebilmektedirler. Birden fazla konuyu ve ombudsmanı ilgilendirebilecek şikayetlerde ise sorunun ağırlıklı olarak ilgili olduğu ombudsman yetkili olmaktadır. Konunun ağırlığı konusunda şüphe duyulursa bu durumda hangi ombudsmanın yetkili olacağına Baş Ombudsman karar vermektedir. Yasada ombudsmanlar arası görev dağılımı ayrıntılı bir biçimde verilmiştir. Ombudsmanlar arasındaki görev dağılımı aşağıdaki şemada genel görevler kapsamında özetlenmiştir.

İsveç Ombudsman Kurumu Görev Dağılım Şeması



Şekil 3.2. İsveç Ombudsman Kurumu Görev Dağılım Şeması

Ombudsmanların denetim yetkisi bütün kamu kuruluşları, yerel yönetimler ve bunların çalışanlarını kapsamaktadır. Ayrıca kamu otoritesi kullanan bütün diğer kişiler de ombudsman denetimine tabidir. Ancak bazı istisnalar bulunmaktadır. Bakanlar, parlamento üyeleri, yerel meclis üyeleri ombudsman denetimi dışındadır. Ayrıca adalet şurası başkanı ve İsveç Bankası yönetim kurulu üyeleri ombudsman denetimi dışındadır (Lundvik, 1983:180).

İsveç Ombudsman Kurumu söz konusu olduğunda devlet yapısıyla ilgili dikkate alınması gereken iki özellik bulunmaktadır. Bunlardan ilki İsveç yönetim yapısında hükümet ve kamu yönetiminin birbirinden ayrı olarak düzenlenmiş olmasıdır. İkinci önemli nokta ise İsveç'te yönetsel yargı organlarının bulunmasıdır.

İsveç'te hükümet ve kamu yönetimi birbirinden ayrılmış olduğu için ombudsman modeli, kamu kurumlarından çok kamu görevlileri üzerinde denetim yapan bir yapıda gelişmiştir. Başlangıçta İsveç Ombudsman Kurumu, yurttaşlara kamu yönetimiyle ilgili şikayetlerini sunmaları için ikinci bir başvuru mekanizması olarak düşünülmemiştir. Bunun yerine parlamento üyelerinin yönetsel faaliyetlerde yasallığı sağlama ve kamu görevlilerini denetleme gereklerini karşılamaya yönelik olarak geliştirilmiştir (Bonnor, 2003:240). Bu bağlamda İsveç Ombudsman Kurumunun, bakanlara karşı sorumlu olmayan kamu görevlilerini denetlediği söylenebilir. Bu şekilde ombudsman denetiminin yerine getirdiği işlev net bir biçimde ortaya çıkmaktadır.

İsveç Ombudsman Kurumunun kamu görevlilerini denetleme işlevi, yönetsel yargı organlarının varlığı ve ombudsmanların başvuruları incelemede takdir yetkisinin olmasıyla birleşerek uygulamada işlevsel bir biçimde hayata geçirilmektedir. İsveç'te ombudsmanlar, bireysel başvuruları incelemeye alıp almama konusundaki takdir yetkisine dayanarak, yargı makamlarına götürülebilecek konuları incelememe konusunda bir uygulama geliştirmişlerdir. Böylelikle uygulamada kamu kuruluşları ile ilgili şikayetler kabul edilmemekte, kamu görevlileri hakkındaki şikayetler incelenmektedir. Ombudsman kurumu kamu görevlilerinin bireysel sorumluluğu olan bir sistemde çalıştığı için, ombudsmanlar genel uygulamalarla ilgilenmemekte, bireysel uygulamaları değerlendirmeye almaktadırlar (Heede, 2000:107-108). Görüldüğü gibi İsveç'te yönetsel yargı makamları ve ombudsman kurumunun birlikte varlığı bir karmaşaya sebep olmamaktadır. Yönetsel yargı makamları kamu kurumları üzerinde denetim yaparken, ombudsman kurumu kamu görevlileri üzerinde denetime yoğunlaşmaktadır. Kamu yönetiminin denetiminde kurum – görevli ayrımının bu şekilde kesin yapılabilmesi ise İsveç'in kendine has yönetim yapısından kaynaklanmaktadır.

İsveç'te mahkemeler de ombudsman denetimine tabidir. Ancak buradaki önemli nokta mahkeme kararlarına karışılmamasıdır. Ombudsmanlar, mahkemelerin verdikleri kararlarla, yasaları yorumlamalarıyla ve kanıtları kullanmalarıyla ilgili bir yorumda

bulunamamaktadırlar. Ombudsmanlar yönetsel ve adli mahkemeleri, yargılama prosedürlerini uygulamaları ve yargılamanın makul bir süre içinde gerçekleştirilmesi konularında denetlemektedirler (Eklundh, 2000:425).

Ombudsmanın ilk ve en önemli gücü, görevlerini yerine getirmeleri ve hukuku yorumlamaları konularında kamu görevlilerini eleştirme ve tavsiyede bulunma yetkisidir. Ombudsman yorumları ilgili kamu görevlisine ve şikayetçi kimseye yazılı olarak iletilmekte ve bu yorumların nispeten önemli görülenleri yayınlanmaktadır (Bull, 2000:337). Ombudsmanın yetkisi, ihtar vermekten öteye geçmemektedir. Ancak diğer ülkelerde de olduğu gibi kamu görevlisini hukuki bir zorunluluk altına sokmayan bu yaptırım, asıl etkisini bu doğrultuda basın yayın organlarının ilgisi sayesinde göstermektedir. İsveç'te toplum tarafından içselleştirilmiş açıklık ve basın özgürlüğü ilkeleri bu bağlamda ombudsman denetimine de güç kazandırmaktadır (JO, 2005:5). Ombudsmana gelen dosya ve başvuruların tümü halka açıktır. Gazeteciler yapılan çalışmalar ve incelenen dosyalar konusunda her gün bilgi alabilmektedirler. Yıllık ombudsman raporları, her derecedeki kamu görevlisi üzerinde bir baskı unsuru oluşturmaktadır. Bu raporlarda isimlerinin yer alması, kamu görevlilerince arzu edilen bir durum değildir (Tortop, 1974:41).

Açıklık ilkesi ve basın özgürlüğünün verdiği güçle, bir kamu kurumunda kötü yönetim uygulamalarının sıklıkla görülmesi durumlarında bütün personelin eğitim programlarına tabi tutulması bile istenebilmektedir. İncelemeler sonucunda bir suç işlendiğinin tespit edilmesi durumunda ise, ombudsman ilgili kamu görevlisi hakkında görev ihmali vb. suçlamalarla kovuşturma başlatabilmektedir. Günümüzde bu uygulamaya çok seyrek rastlanmaktadır. Çok az rastlanan diğer bir yaptırım ise ilgili kamu görevlileri hakkında disiplin soruşturması açılmasının üstlerinden istenmesidir (JO, 2005:5).

İsveç'te Parlamento Ombudsmanı dışında çeşitli ombudsman kurumları da görev yapmaktadır. Basın Ombudsmanı, kamu yayıncılığının sorumlu ve ahlaka uygun işlemesi için var olan kurumsal yapıya ek olarak 1969'da kurulmuştur. Tüketici Ombudsmanı, 1971 yılında kurulmuştur. Hükümet tarafından atanmaktadır ve tüketici haklarını korumakla yetkilidir. Fırsat Eşitliği Ombudsmanı, çalışma yaşamında cinsiyet eşitliğinin gözetilmesi amacıyla kurulmuştur. 1986'da Etnik Ayrımcılığı Önleme Yasası çıkarılmış, aynı yasayla Etnik Ayrımcılık Ombudsmanı oluşturulmuştur. Çocuk Ombudsmanı 1993'te kurulmuştur. Çocukların hak ve faydalarını gözetmekle görevlidir. Özürlüler Ombudsmanı da 1994'te faaliyete geçmiştir (Akıncı, 1999:312-318).

Etnik Ayrımcılık Ombudsmanı, diğer özel görevli ombudsmanlara oranla bireylerin hak aramaları alanında daha etkilidir. Bu ombudsman yürütmenin yaptığı bir atamayla, işyerleri, üniversiteler, diğer yüksek öğretim kurumları ve sosyal hayatın diğer bölümlerinde etnik

ayrımcılığın önlenmesi amacıyla faaliyet göstermektedir. Etnik ayrımcılığa maruz kalan kişi ya da gruplara destek ve/veya tavsiye verme; etnik ayrımcılığı önlemek için genel esaslar belirleme; yeni yasalar yapılması, yasaların yenilenmesi, kuralların gözden geçirilmesi konusunda ilgili kurumlara önerilerde bulunma; etnik ayrımcılık konularında bilgi düzeyini artırma ve kamuoyu oluşturma biçiminde dört ana rolü bulunmaktadır (Reif, 2004:37).

3.3. Danimarka’da Kamu Yönetiminin Denetimi ve Ombudsman

Bu başlıkta Danimarka’da kamu yönetiminin denetimi ve Ombudsman Kurumu ele alınacaktır. Sistem içinde ombudsman denetiminin işlevselliğini ortaya koyabilmek adına önce kamu yönetim yapısı incelenecektir.

3.3.1. Danimarka Kamu Yönetim Yapısı

Danimarka hukuk sistemine bakıldığında, yönetim hukukunun nispeten yeni bir çalışma konusu olduğu görülmektedir. Diğer ülkelerde olduğu gibi Danimarka’da da yönetim hukukunun genel ve özel alanları bulunmaktadır. Özel alan, sosyal refah hukuku, çevre hukuku gibi, belirli konularla ilgili düzenlemeleri içermektedir. Genel yönetim hukuku ise, özel bir yasayla düzenlenmiş olma durumları dışında, bütün kamu kurumlarının her durumda bağlı olduğu ilkeleri göstermektedir. Genel yönetsel ilkeler büyük oranda yargı içtihatları ve Ombudsman kararlarıyla ortaya çıkan, yazılı olmayan kurallardır. Bunların dışında genel yönetsel ilkelerin yer aldığı, “Kamu Yönetimi İşleyiş Yasası” ve “Bilgiye Erişim Hakkı” yasaları bulunmaktadır. Özel ve genel yönetim hukuku arasında yakın bir etkileşim bulunmaktadır. Özel yönetim hukuku alanında bir kuralın yeterli gelmemesi durumunda genel yönetim hukuku ilkeleri uygulanmaktadır. Danimarka’da yönetim hukuku, sosyal – liberal yapıdan dolayı, bir yanda etkili bir kamu yönetiminin çıkarını gözetmeyi, diğer yanda da bireyin ve yasal haklarının dikkate alınmasını içeren, kamu yararının dengelenmesi üzerine kurulmuştur. Danimarka yönetim hukukunun Alman ve Fransız hukuklarından etkilendiği söylenebilir. Ancak bu etkilenme Danimarka’nın kendine has sosyal koşullarından dolayı önemli ölçüde faydacı unsurlarla harmanlanmıştır (Revsbech, 2002:148-149).

Danimarka’da kamu yönetimi, merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında bölüşülmüştür. Önemli bir özelliği, kamu hizmetlerinin büyük bir oranının yerel yönetimlerce sunuluyor olmasıdır. Kamu görevlilerinin büyük çoğunluğu da yerel yönetimlerde görev yapmaktadır. 275 görece büyük belediye ve 14 il yönetimi bulunmaktadır. Belediyeler temel eğitim, sosyal refah, yaşlı bakımı, kreşler, basit çevresel sorunlar, yerel planlama ve ara

sokakların bakımı konularıyla ilgilenmektedir. İller ise daha büyük nüfus ve daha geniş coğrafi alanlarla ilgili görevleri yerine getirmektedir. Bunlar arasında hastaneler, lise eğitimi, ana caddeler, bölgesel planlama ve daha karmaşık çevresel sorunların düzenlenmesi konuları sayılabilir. Merkezi yönetim ise bakanlıkların sorumluluğundadır. Günümüzde 18 bakanlık bulunmaktadır. Bakanlıkların hiyerarşik olarak örgütlenmiş, küçük örgütsel yapıları vardır. Bakanlık, bakanın sekreteryası olarak çalışmakta ve yasa tasarılarının hazırlanması, bütçe yapılması gibi konularda bakana yardım etmektedir. Bakanlığın altında çeşitli daireler bulunmaktadır. Kamu hizmetlerinin sunumu bu dairelerce gerçekleştirilmektedir. Daireler, bakanlığın kararlarına tabidir ve kararları bakanlıkça değiştirilebilir. Dairelere bağlı olarak çeşitli kurumlar ülke genelinde çalışmaktadır.

Diğer ülkelerle kıyaslandığında Danimarka kamu yönetiminin geleneksel olarak enformel özellik gösterdiği söylenebilir. İşlemlerle ilgili fazla ayrıntı ve şekil şartları bulunmamaktadır. 1987 Yılına kadar tarafsızlık, bilgi toplama, yönetsel tasarruflarla ilgili olarak yurttaşları bilgilendirme gibi konularda bazı yazısız ilkeler uygulanmıştır. 1955'te kurulmasından bu yana Parlamento Ombudsmanı yönetsel usullerle ilgili şartların geliştirilmesi konusunda girişimlerde bulunmaktadır. Bu şartlar sadece kurallar şeklinde değil, iyi yönetsel uygulamaların önerilmesi biçiminde gelişmiştir. 1987 Yılında "Yönetsel İşleyiş Yasası"nın kabul edilmesiyle birlikte biçimsellik yolunda ilerleme kaydedilmiştir. Yasa çok kapsamlı değildir, sadece kamu yönetiminin işleyişiyle ilgili kurallar belirtilmiştir. Yönetsel işleyişle ilgili birkaç temel kuralı içermektedir. Bu kurallar çoğunlukla daha önce teamüllere dayalı olarak uygulana gelmiş ilkelerden oluşmaktadır. Bunlar ayrıca Ombudsmanın bazı iyi yönetim uygulamaları ilkelerinin yasal kurallar haline dönüşmüş biçimleridir. Bu Yasa, Danimarka'da yönetsel süreçlerin biçimselleştirilmesi yolunda önemli bir aşama sağlamıştır. Bu noktada Ombudsmanın, Yasa'ya uyulması ve geniş kapsamlı yorumlanması konusunda büyük çaba sarf etmesi etkili olmuştur. Danimarka'da bireylerin korunmasının yasalar yoluyla biçimselleştirilmesi konusunda bir eğilim gelişmektedir (Revsbech, 2002:152-156).

Danimarka'da kamu görevlilerinin ve seçimle göreve gelenlerin görevleriyle ilgili gizlilik yükümlülüğü bulunmaktadır. Bu şekilde kamu görevlilerinin çalışırken elde ettikleri bilgileri gizlemeleri gerekmektedir. Burada temel amaç yurttaşların korunmasıdır. Kamu görevlileri, bilgileri kimden elde ettiklerini, bilgilerin kime ait olduğunu gizlemekle yükümlüdür. Gizlilikle ilgili istisnalar bulunmaktadır (Revsbech, 2002:149).

3.3.2. Danimarka'da Kamu Yönetiminin Denetimi

Son çeyrek yüzyılda Danimarka'da yasama ve yürütme arasındaki dengenin çeşitli faktörlere bağlı olarak önemli bir biçimde değiştiği görülmektedir. Danimarka hükümetlerinin temel özelliği, genellikle çoğunluk ve bazen azınlık olmak üzere, koalisyonlarla oluşturulmalarıdır. 1972 – 1993 arası hükümetlerin tamamı azınlık hükümetleri olmuştur. Bu durum hükümetin Parlamento karşısında güç kaybetmesine ve Parlamantonun hükümet politikaları üzerinde daha etkili hale gelmesine neden olmuştur. Böylelikle çeşitli konularla ilgili şikayetlerin parlamento üyelerine sunulması durumu oldukça sık görülmeye başlanmıştır. Bu konuda özellikle göç ve sığınma politikaları ile sağlık konularında bireysel hakların söz konusu edildiği şikayetlere sıklıkla rastlanmaktadır (Rehof, 2002:76). Bu şekilde siyasal denetimin ön plana çıktığı görülmektedir.

Yasa önerileri sunma, sorunları gündeme getirme ve bu yolla parlamento gündemini belirleme konusunda parlamenterlerin çok geniş hakları bulunmaktadır. Bu genel süreçlere ek olarak parlamento denetim araçları yoluyla bakanların denetlenmesi de söz konusudur. Bu şekilde hükümet soru ve gensorular aracılığıyla denetlenebilmektedir. Diğer bir denetim yolu da parlamento sürekli komisyonları aracılığıyla olmaktadır. 1972 Yılında kurulmalarından bu yana sürekli komisyonlar siyasal yaşamda dikkate değer kurumlar olarak yer edinmişlerdir. Sürekli komisyonların oluşumu, Parlamantodaki dağılımı yansıtmaktadır. Bu bağlamda sürekli komisyonlar, güçlü siyasal aktörler olarak ön plana çıkmaktadır. Komisyon üyelerinin dört konuda yetkisi bulunmaktadır. Bu yetkiler, komisyonun görev alanıyla ilgili yasa tasarıları sunmak, bir yasa tasarısını desteklemek ya da reddetmek, yasa tasarılarıyla ilgili olarak bakana soru yönelmek, yönetsel konularda bakana soru sormak biçimindedir. Son yetki, parlamento denetimine karşılık gelmektedir (Jensen, 1994:77-84). Komisyon üyelerinin soruları, komisyon adına iletilmekte ve bakanın cevabı komisyona yönelik olarak yapılmaktadır. Bakanın soruyu yanıtlama zorunluluğu yoktur ancak sorular çoğunlukla yanıtlanmaktadır. Özellikle yasa yapma sürecinde komisyonun onayına ihtiyaç duyulması nedeniyle bakanlar siyasal çıkarları gereği soruları yanıtlamaktadırlar (Damgaard, 1994:46). Parlamenterlerin ilgili sürekli komisyonları harekete geçirebilme yetkisi, demokratik karar verme sürecine önemli ölçüde katkı yapmaktadır (Rehof, 2002:76).

Yüksek Denetim ve Ombudsman Kurumu da Parlamantonun denetim güçleri arasında gösterilebilir. “Devlet Denetçileri Ofisi” (Rigsrevisionen), raporlarını Parlamento'ya sunan ve ona karşı sorumlu, bağımsız bir kuruluştur. Mali denetimle görevlidir. Parlamento Ombudsmanı da siyasal denetim kapsamında değerlendirilmektedir.

Yönetmel denetim ise çeşitli düzeylerde gerçekleşmektedir. Bakanlar, bakanlıklarının karar ve eylemlerinden sorumludur. Kamu hizmeti bakanlar adına yürütülmektedir ve böylelikle bakanların tekil olayları ele alma ve denetleme yetkileri bulunmaktadır. Uygulamada yurttaşlarla ilişkiler doğal olarak bakanlığa bağlı kamu kuruluşlarınca yürütülmekteyse de bu kamu kuruluşları tarafından alınan kararlar ilkesel olarak ilgili bakanın sorumluluğundadır. Hükümet ve bakanların hukuksal ve siyasal sorumluluğu bulunmaktadır. Önemli durumlarda bir bakanın ya da hükümetin tamamının istifasına kadar gidebilecek sonuçlar doğurabilecek siyasal sorumluluğun yanında hükümet ve üyelerinin yargılanabildiği özel bir mahkeme bulunmaktadır. “Kraliyet Yüksek Mahkemesi” (Rigsretten), 15 Yüksek Mahkeme üyesi ile Parlamento tarafından seçilen 15 üyenin katılımıyla oluşmaktadır. Bu mahkemede sadece bakanlarla ilgili davalar görülmektedir. Bir bakan ancak hükümet ya da Parlamento kararıyla itham edilebilmektedir. Mahkeme çok istisnai durumlarda görev yapmaktadır. Son yüzyılda bu mahkemede sadece iki dava görülmüştür. Bunlardan ilki 1909’da, diğeri ise 1994 – 1995’te görülmüştür. Sonuncusu olan “Tamil Davası”, Adalet Bakanının hukuki sorumluluğuyla ilgilidir (Rehof, 2002:82). Tamil Davası, ombudsman denetiminin Danimarka’daki işlevleriyle ilgili olarak ileride daha ayrıntılı olarak ele alınacaktır.

Danimarka’da yönetmel denetim alanında hiyerarşik başvuru sistemi çok gelişmiştir. Çok sayıda başvuru olanağı bulunmaktadır. Yönetmel başvuruyla ilgili olarak genel hükümler yoktur. Her kamu kuruluşunun özel yasasında hiyerarşik başvuruyla ilgili hükümlere yer verilmiştir. Bu şekilde hiyerarşik başvuru biçiminin, konunun özelliğine uygun olması amaçlanmıştır. Yönetmel başvuru sisteminin amacı bireylerin yasal haklarının korunmasıdır. Bunun yanında alt birimlerin denetiminin sağlanması da başka bir amaçtır. Yönetmel başvuru makamı, kararların yasallığı, uygunluğu ve niteliğini inceleyebilmektedir. Yönetmel kararlarla ilgili esaslı, bireysel ve ilgili zararı olan herkes hiyerarşik başvuruda bulunabilir. Başvuru makamı incelemeyi kendisi yapmaktadır. Bir karara varılması amacıyla gerekli bilgi ve delillerin toplanması sorumluluğu başvuru makamınınındır. İnceleme sonunda tazminat, bozma, değiştirme kararlarından biri verilmektedir (Revsbech, 2002:172-173).

Kamu yönetiminin yargı organlarınca denetimi de söz konusudur. Danimarka’da kamu yönetiminin eylem ve işlemleriyle ilgili olarak adli yargı kuruluşlarına itirazda bulunulabilmektedir. Anayasa’nın 63. maddesi, kamu kuruluşlarının kararlarına karşı yargı denetimini güvence altına almaktadır. Yönetmel kararlardan etkilenen gerçek ve tüzel kişiler, bu kararlar aleyhine yargı kuruluşlarına başvurabilmektedirler (Rehof, 2002:95).

Danimarka’da yönetmel yargı mahkemeleri bulunmamaktadır. Anayasa’da yönetmel yargı kuruluşları oluşturulabileceği kuralına yer verilmişse de uygulamada bu gerçekleşmemiştir. Bunun sebebi, çeşitli yönetmel başvuru olanakları ve iyi çalışan bir ombudsman sisteminin

varlığıdır. Danimarka'da yönetsel kararlarla ilgili olarak az sayıda dava açılmaktadır. Yıllık olarak açılan dava sayısı yüzlerle ifade edilmektedir (Revsbech, 2002:166). Mahkemelere erişim oldukça kolaydır. Bu açıdan yönetsel konularda ombudsman yerine mahkemelere başvurma olanağı da oldukça geniştir. Genellikle başvuru için zaman sınırlaması bulunmamakta ve yönetsel başvuru yollarının tüketilmiş olması şartı aranmamaktadır. Başvuru süresi, yargı usul mevzuatında bulunmamakta ancak bazı konuları düzenleyen özel yasalarda yargıya başvuru sürelerine yer verilebilmektedir. Yargı denetiminin kapsamı sınırlı da değildir. Ombudsmanın mahkemelerden daha popüler bir başvuru organı haline gelmesinde ise yurttaşların bu konudaki tercihi etkili olmuştur (Heede, 2000:27).

Mahkemelere her konuda başvurulabilmektedir. Kanıtları sunma sorumluluğu ise şikayetçi yurttaşa aittir. Uygulamada yargı denetimi incelenen konuya göre değişik etki göstermektedir. Denetimin derecesi çeşitli faktörlerden etkilenmektedir. Yönetsel kararın dayandığı yetki söz konusuysa, etraflı bir inceleme yapılmaktadır. Eğer başvuru yasal hükümlerin yönetimce yorumlanma şekliyle ilgiliyse, kamu yönetiminin bu mevzuatı genel olarak yorumlama şekli araştırılmaktadır. Yasal hükümlerde yönetimin yorumuna açık bir boşluk bulunması durumunda ise mahkemeler konuya çok daha ihtiyatlı yaklaşmaktadırlar. Yönetimin gerekli durumda makul ölçüde uyguladığı takdir yetkisi uygun görülmemekte ve yargılanmamaktadır. Yargı önüne götürülemeyecek konular oldukça sınırlıdır. Mahkemelerin tartışmasız olarak incelediği konular ise genellikle yönetsel süreçle ilgili hatalar, meşru dayanağı olmadığı ileri sürülen işlemler, benzerleri görülmemiş yorumlarla ilgili başvurulardır. Kamu yönetimi üzerinde yargı denetimi ihtiyatlı bir biçimde yapılmaktadır Mahkemelerin bir yönetsel eylem ya da işlemi hatalı bulması durumunda iki tip sonuç doğabilmektedir. Ya geçersizlik kararı verilmekte ya da tazminata hükmedilmektedir. Geçersizlik, geniş bir kavramdır. Geçersizlik, sıklıkla işlemin iptal edilmesi biçiminde olmaktadır. Nadir olarak yönetimin işlemi yeniden tahsis etmesi istenmektedir. Çok nadir durumlarda da mahkemelerin yönetsel kararı doğrudan değiştirdiği görülmektedir. Geçersizlik kararı verilmesi bazı şartların bir araya gelmesine bağlıdır. Temel şart, yasaya uygun olmamadır. Diğer bir şart kusurun, kararın esasına etki etmesidir. Son şart ise kararın alınmasında özel koşulların bulunmamasıdır (Revsbech, 2002:169-170).

3.3.3. Danimarka'da Ombudsman Denetimi

Yönetsel faaliyetlerin denetimiyle ilgili özel bir mekanizma oluşturulması konusu, II. Dünya Savaşı sonrasında Danimarka gündeminde önemli bir yer edinmiştir. Yürütme erkinin bazı imtiyazlı yetkilerinin varlığı, bağımsız bir denetim organına karşı olan yüksek yönetici ve

politikacılar, yargı ve yönetim güçlerinin yerel düzeyde tek elde toplanması gibi konular ise bu konuda çeşitli güçlükler oluşturmuştur. Savaş sırasında ve sonrasında yeni sosyal güvenlik önlemleri ve diğer kamu hizmetleri, yönetsel faaliyetleri arttırmış, bunun karşısında yargı denetimi yetersiz kalmıştır. Hukuki denetim konusunda bir sorun yaşanmasa da yönetimin parlamento tarafından verilmiş imtiyazlı ya da takdire dayanan yetkilerinin denetimi konusunda yargı mekanizması yeterli korumayı sağlayamamıştır. Bu konu 1945 sonrasında parlamentoda tartışılmış ve diğer ülkelerdeki yönetsel mahkemeler incelenmiştir. Ancak adli yargı dışındaki yönetsel yargı kuruluşlarıyla ilgili bir endişe hakim olmuş, bu konu ise yeni anayasa hazırlanması sırasında ön plana çıkmıştır. Konuyla ilgili olarak, yönetsel mahkemelere şüpheli bakış karşısında Prof. Hurwitz tarafından 1949 yılında, kendilerine yakın olan İsveç ombudsman sisteminin incelenmesi önerilmiştir (Chapman, 1970:247).

İsveç'te yurttaşların kamu yönetimi karşısında korunmasını sağlayan bağımsız mekanizmalar, bu konuda o zamanlarda güvence olarak sadece adli mahkemelerin bulunduğu Danimarka'da ilgiyle izlenmiştir. Bu nedenle yönetsel yargı makamlarının ve ombudsmanın kurulmasına temel hazırlayan anayasal değişiklikler yapılmıştır. Ancak Danimarka'da yönetsel mahkemeler, belki de ombudsman kurumunun başarısından dolayı, hiçbir zaman hayata geçirilmemiştir (Heede, 2000:81).

Ombudsman kurumu oluşturulmasından önceki tartışmalar birkaç yıl sürmüş, bu tartışmalarda ombudsman kurumunun yetkilerinin hangi kurumları kapsayacağı, ne gibi yaptırımlar sunacağı konuları gündeme gelmiştir. Sonuç olarak 1953 anayasa tasarısında bir ombudsman kurumuna yer verilmiştir. Tartışmalarda ombudsmanın yetkileri konusunda karşılıklı tavizler verilerek ortak noktalara varılmıştır (Chapman, 1970:248).

Chapman 1963 yılında basılan eserinde, henüz yeni olan Danimarka Ombudsmanının nasıl bir gelişme izleyeceğini takip etmenin enteresan olacağını söylemektedir. Ona göre Danimarka deneyimi, memur kuruluşlarının karşı çıkmalarına rağmen kamu yönetimine yabancı bir organizmanın aşılması girişimidir. İlk yılındaki şikayet rakamları, sorunsuz yönetilen bir ülkede bile halkın şikayetlerine konu olan yönetsel faaliyetler bulunmasını göstermesi açısından ilgi çekicidir. Şikayetlerin hızlı bir biçimde ortaya çıkarılması ve bağımsız bir organca incelenmesi hem yurttaşların hem de kamu görevlilerinin lehindedir. Danimarka örneğine bakınca, ombudsman yetkilerinin artırılması gerektiği ileri sürülebilir. İlk başvuruların çoğu yargı yerleriyle ilgili kötü yargılama konularında ve yerel yönetimlerle ilgili yapılmıştır. Ayrıca ombudsmana ilk yılda yapılan başvuruların çoğunun ütopik ve dayanaksız olması, bu konuda toplumda bir eğitim sorunu olduğunu göstermektedir. İsveç Ombudsman Kurumunun seküler ünü, halkın tam bir güvenini sağlamıştır. Chapman, zamanla Danimarka'nın da aynı sonuca ulaşacağını ifade etmiştir (Chapman, 1970:250-251).

Danimarka'da Anayasa'ya göre Parlamento, kamu yönetimi ve askeri yönetimi denetlemek için, parlamento üyesi olmayan bir ya da iki kişiyi ombudsman olarak görevlendirebilir. Bu anayasal temelde bir ombudsman yasası 1954'te kabul edilmiştir. Danimarka'da Ombudsman Kurumu (Folketingets Ombudsmand) bu şekilde kurulmuştur. Danimarka'da Kurum, İsveç modelinin örnek alındığı 1946 tarihli anayasa komisyonu tavsiyesine göre oluşturulmuşsa da yetkileri açısından İsveç Ombudsman Kurumundan çeşitli açılardan farklılaşmaktadır (Nielsen, 1983:73).

Danimarka Ombudsman Kurumu özellikle iki amacı gerçekleştirmek için kurulmuştur. Birincisi, kamu yönetimine verilen yetkilerin artışı ve yönetim süreçlerinin karmaşıklaşması sebebiyle, parlamento ve üyelerinin bakanlıklar üzerinde geleneksel olarak var olan kontrol gücünün arttırılmasıdır. İkinci olarak da bireylerin kamu kuruluşlarıyla çatışma yaşadıkları durumlarda başvurabilecekleri, hukuk ve düzeni güvence altına alan bir kurumun hayata geçirilmek istenmesidir (Nielsen, 1983:73).

Ombudsman her genel seçimden sonra Parlamento tarafından seçilmektedir. Aynı kişi tekrar seçilebilmektedir. Ombudsman, Parlamento üyesi olmamalı, Parlamento Hukuk Komitesinin onaylamadığı bir görevde bulunmamalıdır. Hukuk eğitimi almış olmalıdır. Ombudsman adayı, Hukuk Komisyonu tarafından önerilmektedir. Parlamentonun güvenini kaybetmesi durumunda görevinden alınabilir. Ancak görevlerini yerine getirirken Parlamentodan bağımsız hareket etmektedir. Çalışmalarında kendisine talimat verilemez. Genellikle ombudsmanın siyasal açıdan tarafsız olduğu kabul edilmektedir. Ombudsman, çalışmalarının genel görünümünü, önemli olarak nitelendirilebilecek örnek kararlarını, yasaların ve yönetsel düzenlemelerin ya da yönetsel işlemlerin yeniden düzenlenmesini salık veren kararlarını, büyük önem arz eden hataları içeren durumları, Parlamento Hukuk Komitesine rapor olarak sunmaktadır. Hukuk Komitesi genellikle Ombudsmanın yıllık raporunun Parlamento tarafından dikkate alınmasını önermektedir (Hurwitz, 1968:7).

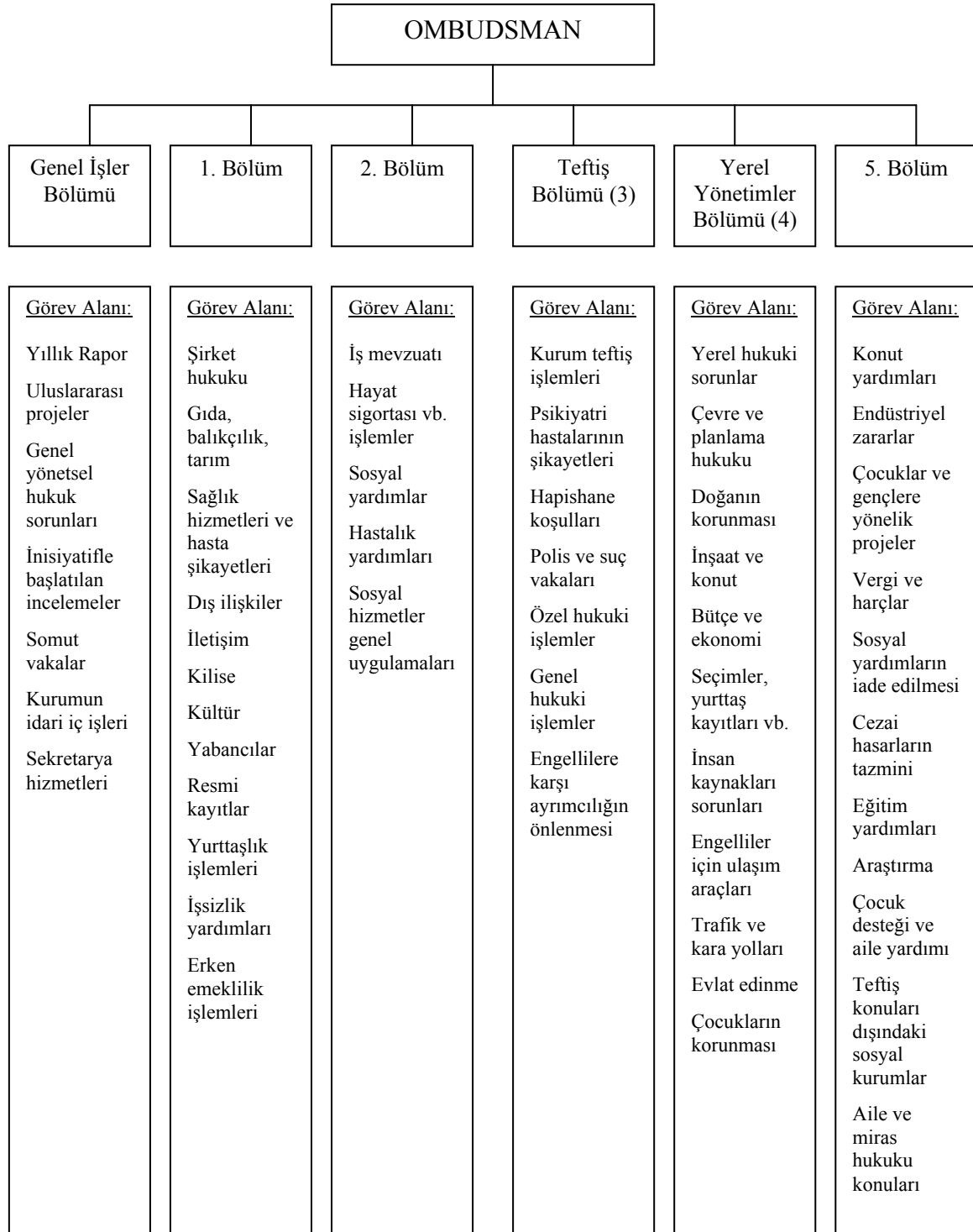
Danimarka Ombudsman Kurumunda kişisellik çok önemli görülmüştür. Seçilecek Ombudsmanın, Kurumun performansı üzerinde çok büyük etki yapacağı düşüncesi hakim olmuştur. Bu amaçla Kurumun geleneksel bürokratik yapılardan farklı olarak küçük kapsamlı olarak oluşturulmasına çabalanmıştır (Andersen, 1994:29).

Ombudsman ve Parlamento arasındaki etkileşim, Ombudsmanın takdir yetkisini kullandığı ve kendi kararlarını aldığı bir bağımsızlık temeline dayanmaktadır. Parlamentonun buradaki rolü Ombudsmanın kamu yönetimi üzerindeki etkisini güvence altına almaktır. İki kurum arasında etkileşim yıllık rapor ve diğer raporlar yoluyla ortaya çıkmaktadır (Dethlefsen, 2005:130). Ombudsman ve Parlamento arasındaki atama, görevden alma ve bütçesini belirleme biçiminde ortaya çıkan resmi ilişki, Ombudsmanı Parlamentodaki çoğunluğun

kuklası haline getirmemiştir. Bütçe konusunda Ombudsmanca yapılan öneriler doğrudan kabul edilmiştir. Uygulamada Ombudsman seçimiyle ilgili olarak Parlamentoda görüşme yapılmamaktadır. Parlamantonun Ombudsmanı görevden alma yetkisinin kurumu siyasallaştırma yönünde etki gösterme ihtimali bulunmaktadır. Ancak Kurumun oluşturulmasından bu yana sadece dört Ombudsman görev yapmış, bunların hiçbiri görevden alınmamış, göreve devam etmek istedikleri sürece başka aday gösterilmemiştir. Bu konuda eski yasal – anayasal geleneklerin etkisi de bulunmaktadır. Danimarka’da geçmişten beri bağımsız kuruluşların Parlamento’ya karşı sorumlu olarak kurulması, Ombudsman ve Parlamento arasındaki ilişkiye temel hazırlamıştır (Heede, 2000:28).

Danimarka Ombudsman Kurumunun örgütsel yapılanması ve görev dağılımı aşağıdaki şemada verilmiştir.

Danimarka Ombudsman Kurumu Örgüt Şeması ve Görev Dağılımı



Şekil 3.3. Danimarka Ombudsman Kurumu Örgüt Şeması ve Görev Dağılımı

Danimarka Ombudsman Kurumunda bir Ombudsman görev yapmaktadır. Yukarıda değinildiği gibi, yasal olarak iki ombudsman atanması mümkün olsa da uygulamada bu yola gidilmemiştir. Ombudsmanın hiyerarşik olarak hemen altında hukuki işlerden sorumlu bir genel müdür bulunmaktadır. Ombudsman Kurumunda, inceleme konuları aralarında

paylaşmış beş inceleme bölümü, bu bölümlerin her birinin başında de bir bölüm şefi vardır. Ona bağlı olarak da inceleme görevlileri çalışmaktadır. İncelemeler, hukukçu olan inceleme görevlileri aracılığıyla yürütülmekte, daha sonra bölüm şefine sunularak sonuçlandırılmaktadır. Bölüm şefinin katkılarının ardından dosya Ombudsmana iletilmekte ve inceleme onun tarafından sonuçlandırılmaktadır.

Danimarka Ombudsmanı, kamu kuruluşları, askeri yönetimler ve yerel yönetimler üzerinde denetim yetkisine sahiptir. İlkesel olarak göreve seçimle gelenler ombudsman denetiminin dışındadır ancak bakanlığın yöneticisi olarak yaptıkları işlemlerde bakanlar da ombudsman denetimi altındadır. Bakanların parlamento ile olan ilişkilerinde Ombudsmanın bir yetkisi bulunmamaktadır. Yargıçlar tarafından yürütülen kamu görevleri ve mahkemeler ombudsman denetiminin dışındadır (Nielsen, 1983:74). Yargı benzeri kurullar da (tribunal) ombudsman denetimi kapsamında değildir. Yasa'da belirtilmemiş kurumlar konusunda ilkesel olarak Ombudsman karar vermektedir.

Yasa'ya göre herkes Ombudsmana başvuruda bulunabilmektedir. Ombudsman, bir şikayet üzerine ya da kendi inisiyatifiyle (ex officio), yetki alanında yer alan konularda denetim yapmaktadır. Ayrıca kamu kurumlarında teftişler yapabilmektedir. Denetim alanında yer alan bütün görevliler, çalışmalarlarıyla ilgili talep ettiği bilgi ve belgeleri vermekle yükümlüdürler. Ombudsmanın belgelere ulaşımının sınırlamaları bulunmaktadır. Bunlar devlet sırrı olarak nitelenen belgeler ve Ceza Usul Kanunu'ndaki tanık dokunulmazlığını düzenleyen kurallardır (Hurwitz, 1968:10). Ombudsmanın kendi inisiyatifiyle inceleme başlatması, genel sonuçlar doğuran ve kamu yararının zarara uğradığı belirgin ve önemli yönetsel işlemlerle ilgili durumlarda ortaya çıkmaktadır (Revsbech, 2002:175). Bu incelemeler çoğunlukla kamu kuruluşlarındaki denetimleri içermektedir. Ombudsmanların tercihine göre kendi inisiyatifiyle inceleme yapılması konusuna verilen önem değişiklik göstermiştir. Ancak inisiyatifle başlatılan incelemeler az sayıdadır. Kurumun kaynakları büyük ölçüde şikayetleri incelemek amacıyla kullanılmaktadır (Heede, 2000:29).

İsimsiz başvurular kabul edilmemektedir. Yönetsel işlemlerle ilgili olarak, öğrenilmelerinden itibaren bir yıl içinde şikayette bulunulabilmektedir. Şikayetten önce yönetsel başvuru mekanizmalarının tüketilmiş olması gerekmektedir. Başvuru yapmak için Danimarka vatandaşı olmak şart değildir. Tüzel kişiler de başvuruda bulunabilmektedir.

Danimarka Ombudsman Kurumu, İsveç'ten örnek alındığı için başlangıçta yasada denetim konusu kamu görevlilerinin denetimi biçiminde ifade edilmiştir. Ancak Danimarka ombudsmanları denetimi bu şekilde uygulamamışlardır. Kurumun kamu görevlilerine yönelik bir disiplin soruşturması makamı olması istenmemiştir. Yönetsel işlemlerin esasları ve kamu görevlilerinin davranışları üzerinde denetim sağlama olarak ifade edilen işlevin uygulamada

çoğu başvurunun işlemlerin esası yönünde olması gerçeğiyle harmanlanmasıyla birlikte şimdiki görünüm ortaya çıkmıştır. Ombudsmanlar denetim konularını bireylere değil, kurumlara yöneltmişlerdir. İncelemeler sırasında görevlilerin doğrudan sorgulanması olağanüstü bir uygulama olarak nitelendirilmiş, bilgiler çoğunlukla yazılı olarak elde edilmiştir. Bu uygulamalar yöneliminde, 1996 Yılında yapılan yasa değişikliğinde kurumun görev kapsamı kamu kuruluşları olarak değiştirilmiştir (Heede, 2000:33).

Yargısal başvuru ve Ombudsmana başvuru arasındaki ilişki konusunda bir düzenleme bulunmamaktadır. Genellikle aynı konularda hem ombudsman hem de yargı yetkilidir. Ancak ikisinden birine başvurulabilir. Yargıya başvuru yapılması durumundaysa ombudsman yolu kapanmaktadır. Yargıyı denetleme durumunu engellemek için, yargı kararı verilmiş konular incelenmemektedir. Ombudsmanca incelenmekte olan bir konunun yargıya ulaştırılması durumundaysa ombudsman incelemesi bitirilmektedir (Heede, 2000:34). Başvurusu Ombudsmanca kabul edilmeyen kimseler, yargıya başvurmakta serbesttir. Ancak bu durum çok sıklıkla yaşanmamaktadır. Ombudsmanın hukuka aykırı bulduğu durumlar konusunda başka kamu kurumlarının karşı görüş ileri sürmesi oldukça az görülmektedir. Ombudsman görüşleri derin incelemeler sonucu sunulmakta, yasal temelleri açık biçimde ifade edilmektedir. Bu bağlamda Ombudsmanca değerlendirilen bir konunun yargı makamlarınca farklı ele alınabilmesi durumu, hukukun yorumlanması aynı sonuçları doğuracağı için, çok sık ortaya çıkmamaktadır (Andersen, 1994:31).

Teorik olarak Ombudsman bütün yasalar kapsamında inceleme yapabilmektedir. Ancak uygulamada ombudsman denetimine konu olamayacak bazı işlemler ombudsmanlarca belirlenmiştir. Kamu kuruluşları ve özel kuruluşlar arasındaki sözleşmeler de çok nadir durumlar dışında incelenmemektedir (Heede, 2000:34).

Ombudsman kararları yasal olarak bağlayıcı olmasa da etkisi oldukça kuvvetlidir. Bu etki, kurumun genel prestijine ve Ombudsmanın verdiği kararlarda ayrıntılı olarak gerekçe ve dayanaklarını açık bir biçimde belirtmesine bağlı olarak gelişmiştir (Revsbech, 2002:177). Ombudsman, incelediği konuyla ilgili olarak kararında, nasıl bir tutum sergilenmesi gerektiği konusunda tavsiye niteliğinde görüş bildirmektedir. Taraflar arasında arabuluculuk yapması söz konusu değildir.

Ombudsman kurumunun kendi içinde 1994 yılında yaptığı bir araştırmaya göre, beş yıl içinde aldığı kararların tamamına kamu kurumlarınca uyulduğu görülmektedir. Kararlarına uyulmaması durumunda ise Ombudsmanın çeşitli tepkileri olabilmektedir. Konu kapatılabildiği gibi, tavsiye tekrarlanabilmekte, siyasal destek aranabilmekte, şikayetçi için adli yardım talebinde bulunulabilmektedir. Adli yardım talepleri Adalet Bakanına yöneltilmektedir. Ombudsmanın adli makamları harekete geçirme yetkisi ise

bulunmamaktadır. Önceleri ombudsmanın inceleme konularını mahkemeye götürmek için savcılara talimat verme, yönetsel makamları disiplin soruşturması açılması yönünde harekete geçirme yetkisi bulunmasına rağmen bu yetkiler uygulamada hiç kullanılmamış ve 1996 yılında yapılan düzenlemelerde kaldırılmıştır (Heede, 2000:39-43).

Ombudsmanın çoğu kararı, dolaylı olarak mahkemelerce denetlenmiştir. Bu durum kendisiyle ilgili Ombudsman kararının ardından bireylerin bu konuda kamu kuruluşları aleyhine dava açtıkları durumlarda görülmektedir. Bu durumda Ombudsman görüşünün bireysel olarak denetlenmesi ortaya çıkmaktadır. Ancak Ombudsman kararlarının doğrudan denetlenmesi konusunda bireylere hak tanınmasıyla ilgili tartışmalar vardır. Ombudsman kararına katılmayan yurttaşlar, Ombudsman aleyhine dava açamamaktadırlar. Bununla birlikte Ombudsman kararında eleştirilen kamu kurumu ya da kamu görevlileri, Ombudsman Yasası'nın 25. maddesi uyarınca istisnai durumlarda Ombudsman görüşünün esasıyla ilgili olarak yargıya başvurabilmektedirler (Revsbech, 2002:177).

Ombudsman denetimi sadece tekil olayların çözülmesi amacına hizmet etmemektedir. Aynı zamanda genel çözüm yollarına ulaşmak amaçlanmıştır. Bu konu Ombudsmanın hangi durumlarda genel çerçeve belirleme yetkisini kullanabileceği sorununu ortaya çıkarmaktadır. Uygulamada Ombudsmanın iki şekilde genel uygulama ilkeleri belirleme işlevi vardır. Bir konuyla ilgili olarak açık hukuk kurallarının, yazısız kuralların, yargı içtihatlarının olmaması durumunda ombudsmanın bu somut durumla ilgili vereceği karar gelecekte bu konuyla ilgili uygulamaların temelini oluşturabilmektedir. Ombudsmanın yasalar, yönetsel kurallar ve yönetsel işlemlerle ilgili olarak yeniden düzenlemeler önermesi de genel ilkeler belirleme işlevinin bir diğer biçimidir (Nielsen, 1983:78).

Danimarka Ombudsmanının bir yasal yorum organı olma özelliği, başvuruda bulunan bireyler için çok ilgi çekici olmasa da kamu otoriteleri üzerinde geniş bir etkiye sahiptir. Danimarka'da genel olarak ombudsman kararları, içtihat hukukunun yanında yasal bir kaynak olarak kabul görmektedir. Bu aslında yönetsel yargı sistemi olmamasının bir sonucu olarak yorumlanabilir. Ombudsman sadece yasal standartları uygulamamakta, ele aldığı olaylarda hukuki niteliği olmayan uygulanabilir ilkeler belirleyebilmektedir. Bazı iyi yönetim uygulamaları ombudsman tarafından uygulandıktan sonra mahkemelerce dikkate alınmış ya da yasal düzenlemelere konu olmuştur. 1987 tarihli "Yönetsel Usul Yasası" bu şekilde geliştirilmiştir (Heede, 2000, 45). Yasa'nın bazı hükümleri, önceki yıllardaki Ombudsman içtihatlarına dayanarak oluşturulmuştur. Ombudsmanın kamu yönetimi üzerinde ve yönetim hukukunun gelişmesinde kayda değer bir etkisi bulunmaktadır. Ombudsman, yönetsel kararlarla ilgili olarak, özellikle yönetsel prosedürlerin geliştirilmesi ve bunlara uyulması konusuna önem vermektedir. Ayrıca Ombudsman, yönetsel başvuru konusunda kurallar

geliştirilmesine de katkıda bulunmuştur. Genel olarak Ombudsman ve mahkemeler, hukuk konusunda aşağı yukarı aynı anlayışa sahip olsa da Ombudsman sadece hukuk uygunlukla ilgilenmemekte, yönetsel davranışın yerindeliliğini de sorgulamaktadır. Bu bağlamda kamu yönetiminde nezaket, açıklık, uygun olmayan bürokratik işleyişten kaçınılması konularına önem verilmektedir (Revsbech, 2002:176).

Danimarka Ombudsmanının sistem içinde edindiği rolde, ülkede idari yargı kuruluşlarının olmamasının önemli bir etkisi vardır. Anayasa’da bir ombudsman kurumunun yanında yönetsel yargı organlarının kurulmasının yolu açık olsa da uygulamada bu yargı organları hayata geçirilmemiştir. İki kurumun birlikte oluşturulması düşüncesi, ombudsman yasası çalışmaları sırasında terk edilmiştir. Çeşitli yönetsel tribunal yapıları oluşturulmuşsa da yönetsel yargı organları konusunda bir gelişme ortaya çıkmamıştır (Heede, 2000.26).

3.4. İki Farklı Model Olarak İsveç ve Danimarka’da Ombudsman Denetimi

“İsveç Ombudsman modeli, kamu görevlilerinin denetlenmesi üzerine yoğunlaşmaktadır. Bunun temel nedeni ise hükümetin kamu yönetiminden ayrı olmasıdır. İsveç Ombudsmanı, anayasal kontrol ve denge sisteminin önemli bir unsurudur. Aynı şekilde Danimarka Ombudsmanı da büyük ölçüde anayasal kontrol ve denge sisteminin bir parçası olarak kurulmuştur. Bireylerin kamu yönetimine karşı korunması amacı önemli olsa da genel amacın sadece bir bölümünü oluşturmuştur. Danimarka Ombudsman tasarısı İsveç modelinden etkilenmişse de farklı şartları gereği daha ilk zamanlarda değişik bir çalışma biçimi göstermiştir. Aralarındaki temel farklılık, İsveç’te geleneksel olarak çok katı bir kamu görevlisi sorumluluğunun bulunmasıdır. Danimarka’da ise durum böyle değildir. Şikayetler kamu görevlilerinin davranışlarıyla değil, yönetsel kararlarla ilgilidir. Danimarka Ombudsmanı kararlarında kamu görevlilerini değil, kamu kurumlarını eleştirmektedir. Böylelikle Danimarka Ombudsmanı bir çeşit yönetsel yargı konumuna gelmiştir. Bu durum İsveç’in aksine Danimarka’da yönetsel yargı sisteminin olmamasının bir sonucudur” (Bonnor, 2003:241 - 243).

İki ülkenin adli ve yönetsel sistemlerindeki farklılıklar, ombudsman kurumları arasındaki ayrıma kaynaklık etmiştir. Danimarka’da Ombudsman Kurumu daha çok bir yönetsel hukuk içtihat kaynağı gibi görünmektedir. Ancak İsveç’te yönetsel hukuk içtihat kaynakları yönetsel yargı organlarıdır.

Bonnor’a göre Danimarka ve İsveç Ombudsmanlarının benzerliği tartışmalıdır. İsveç ve Danimarka Ombudsmanları sadece alternatif uyuşmazlık çözüm mekanizmaları olarak değil, daha çok klasik güçler ayrımında artan dengesizliğe karşı anayasal kontrol organları olarak

kurulmuşlardır. İsveç ve Danimarka Ombudsmanları çalışmalarını tamamen farklı anayasal ve yönetsel çevrelerde yürütmektedirler. Genellikle bir “İskandinav” ya da “Nordik” yönetim modelinden bahsedilse de benzerlikleri çoğunlukla oldukça abartılmaktadır. Hükümet ve kamu yönetimini birbirinden ayıran İsveç modeli, kuvvetler ayrılığı modelinden oldukça farklıdır. İsveç’in tersine Danimarka klasik modeli uygulamaktadır (Bonnor, 2003:245).

Danimarka yönetsel geleneğinde kamu görevlilerinin topluma karşı kişisel olarak sorumlu olmaları oldukça nadirdir. Hem yasal olarak hem de uygulamada kamu görevlileri, bakan ya da görevli oldukları yerel otorite adına hareket etmektedirler. Sorumluluk yönetime aittir. Sorumlulukla ilgili olarak Ombudsman eleştirileri her zaman otoritelere yöneltilmekte, kamu görevlileri konu alınmamaktadır. Böylelikle Danimarka’da ombudsman denetimi, kamu görevlisinin denetimi değil, kamu kurumunun denetimidir (Busck, 2005:19).

Danimarka Ombudsman Kurumu daha ilk zamanlarından beri yönetsel otoritelerin politikalarıyla ilgilenmekte, kamu görevlilerinin bireysel eylemlerini araştırmamaktadır. Danimarka Anayasası’na göre bakanlar, kamu görevlilerinin faaliyetlerinden dolayı Parlamente’ye karşı sorumludur ve bu yüzden ombudsman incelemelerinde doğrudan kamu görevlilerinin eylemlerinin dikkate alınmasına gerek görülmemiştir. Bu nedenle Danimarka Ombudsman Kurumu, sistem içerisinde yönetsel yargı mahkemesi benzeri bir kurum şeklinde gelişme göstermiştir. Yönetsel karar ve işlemleri, İsveç’tekinin tersine, sadece süreçlerdeki aksaklıklar açısından ele almamakta, kararların esasına ilişkin de inceleme yapmaktadır (Heede, 2000:82).

İsveç ve Danimarka modellerinin tek farkı bu değildir. Denetimin kamu kurumları ve kamu görevlileri üzerinde yapılması dışında farklar da vardır. İsveç’te yargı organları da yargılama sürecinin uygulanmasıyla ilgili olarak ombudsman denetimine tabidir. Bu durum Danimarka’da söz konusu değildir. İki ülke arasında diğer bir farklılık da soruşturma sürecinin açıklığıyla ilgilidir. İsveç’te soruşturma süreci, kamu görevlilerinin isim ve makamlarını da içerecek biçimde, tamamen kamuya açıktır. Danimarka’da ise temel kural gizliliklidir. Sonuçlanana kadar incelemeler kamuya açık değildir, sonuçlandıktan sonra da ilgililerin görev ve isimleri gizli kalmaktadır. Gizlilik kuralı, iki kurum arasındaki farkı belirgin biçimde göstermektedir (Heede, 2000:81-82).

İsveç ve Danimarka Ombudsman Kurumları arasında uygulama alanında farklılıklar olmakla birlikte bunlar dışında ortak özellikleri, tamamen tarafsız çalışmaları, parlamento ve yürütmeye karşı bağımsız olmaları, kararlarının yasal olarak bağlayıcı olmaması, kendi inisiyatiflerini kullanabilmeleri, başvuruların incelenip incelenmeyeceğine kendileri karar vermeleri, her türlü bilgiye ulaşabilmeleri, görüşlerini kamuya açıklayabilmeleri, yasaların yeniden düzenlenmesi konusunda öneriler getirebilmeleri olarak sıralanabilir (Eklundh,

1994:11-16). Bu özellikler, İskandinav ombudsman kurumlarının ortak özellikleri olarak karşımıza çıkmaktadır.

Norveç Ombudsmanı da Danimarka Ombudsmanı gibi kamu kuruluşları üzerinde denetim yetkisine sahiptir. Yürütmenin parlamentoya karşı sorumlu olması ilkesi çerçevesinde, parlamento denetiminin bir parçası ve Parlatentonun temsilcisi olarak işlev görmektedir. Bir şikayet üzerine ya da kendiliğinden harekete geçebilmektedir. Yönetimle ilgili kusurlar saptaması durumunda ilgili kamu kuruluşunu bilgilendirmektedir. Kamu kuruluşlarının kendi içyapılarındaki denetime bir ilave olarak düşünölmüştür. Bazı sorunların kronikleşmesi durumunda genel incelemeler de yapabilmektedir (Surlien, 1983:161).

Finlandiya Ombudsmanı ise İsveç'te olduğu gibi, kamu görevlilerinin faaliyetlerini ve hukuka bağlılıklarını denetlemektedir. Bu çerçevede kamu görevlilerinin kurumlarındaki bütün faaliyetlerini denetleme yetkisine sahiptir. Kamu görevlilerinin karar alma süreçleri sadece hukuka uygunluk açısından değil, bütünüyle ele alınabilmektedir. Bütün kamu kuruluşlarını denetleme konusunda sınırsız yetkileri vardır. Danimarka uygulamasının tersine, kamu görevlileri hakkında disiplin soruşturması yürütmekte ya da yürütömesini isteyebilmektedir. İsveç'le paralel bir biçimde, yönetsel faaliyetleriyle ilgili olarak bakanlar üzerinde denetim uygulayamamaktadır. Bir bakanın hukuka aykırı eylemini belirlemesi durumunda, bu durumu hükümete iletebilmektedir. Hükümete yaptığı başvurusu reddedilmesi durumunda ise bu konuda Parlatentoyu bilgilendirebilmektedir. Bu şekilde ilgili bakanın yargılanmasına Parlatento tarafından karar verilebilmektedir. Ancak bu durumla çok sık karşılaşılmamaktadır (Aalto, 1983:94-99).

Dünya üzerindeki uygulamalarında en çok kabul gören modelin Danimarka ve Norveç ombudsmanları olduğu görölmektedir. Bu modelde ombudsman denetimi yargı organlarını kapsamamakta ve kamu görevlilerini soruşturamamaktadır. Bunun tersine ilk iki ombudsman kurumu olan İsveç ve Finlandiya modellerinde ombudsman yargı organlarını denetleyebilmekte ve kamu görevlilerini soruşturabilmektedir (Reif, 2004: 2).

3.5. İsveç ve Danimarka Ombudsman Kurumları Saha Araştırması

Bu alt bölümde, İsveç ve Danimarka Ombudsman Kurumlarında yürütölmüş olan saha araştırması ile elde edilen veriler değerlendirilecektir. Öncelikle Kurumların faaliyet raporlarında yer alan yıllık çalışmaları ele alınacaktır. Burada ombudsman incelemeleri ve bunların yıllara göre sayısal görünömleri, incelemelerin sonuçları ve içerikleri sunulacaktır. Daha sonra çeşitli uygulama örnekleri bağlamında seçilmiş bazı ombudsman kararları

incelenecektir. Faaliyetlerin nicelik ve içerik açısından görünümü verildikten sonra, Kurumlarda yapılan görüşmeler değerlendirilecektir.

3.5.1. İsveç ve Danimarka Ombudsman Kurumları Faaliyet Raporları İncelemesi

Bu başlıkta İsveç ve Danimarka Ombudsman Kurumlarının son on yıllık dönemdeki faaliyetleri ele alınacaktır. Bu şekilde ombudsman kurumlarına yapılan başvurular, bunların kurumlarca değerlendirilmesi ve inceleme sonuçları doğrultusunda denetim işlevinin nasıl sağlandığı açıklanmaya çalışılacaktır.

Rapor incelemeleri aynı zamanda iki ülkenin farklı ombudsman modellerinin karşılaştırılması amacıyla da kullanılacaktır.

3.5.1.1. İsveç Ombudsman Kurumu 1999 – 2008 Dönemi Faaliyetleri

İsveç Ombudsman Kurumu yıllık rapor dönemleri, 1 Temmuz – 30 Haziran arasındaki tarihleri kapsamaktadır. Bu şekilde 2008 Yılı raporu belirtildiğinde, 1 Temmuz 2007 – 30 Haziran 2008 tarihleri arasındaki dönem ifade edilmektedir. Bu nedenle İsveç raporları incelenirken bu dönem farkı da dikkate alınacaktır. Ancak İsveç ve Danimarka karşılaştırmaları yapılırken, her yıl birer dönem olarak incelenecektir.

Raporların başlangıç bölümünde Kurum içindeki görev dağılımı ve ombudsmanlarca yerine getirilen inceleme faaliyetleri hakkında bilgi verilmektedir. İlgili yılın istatistiki verilerinin ardından raporun geri kalan büyük çoğunluğunda, yıl içinde incelenen olaylar ayrıntılı olarak açıklanmaktadır. Raporun sonunda İngilizce bir özeti de yer almaktadır.

Dönem içinde kaydedilen inceleme faaliyetleri ve dönem içinde sonuçlandırılan faaliyetlerin sayılarında farklılıklar olmaktadır. Bunun nedeni, önceki dönemlerden devam eden bazı incelemelerin ilgili dönem içinde sonuçlandırılması, dönem içinde başlayan incelemelerin ise gelecek dönemlerde devam etmesidir. Bu nedenle yıl içinde başlayan ve sonuçlandırılan incelemeler ayrı ayrı ifade edilecektir. Özellikle bireysel başvurular ele alınırken, o yıl içinde yapılan başvurular belirtilecektir. Bu şekilde yurttaşların o yıl içinde Kuruma gösterdikleri talep ortaya konmaya çalışılacaktır. İnceleme türleri arasında karşılaştırmalar yapılırken ise ilgili yıl içinde tamamlanmış incelemeler dikkate alınacaktır.

3.5.1.1.1. İsveç Ombudsman Kurumunca Dönem İçi Başlatılan İncelemeler

Burada İsveç Ombudsman Kurumuna son on yıllık faaliyet dönemlerinde yapılan bireysel başvurular ve ombudsmanlarca başlatılan diğer incelemelere yer verilmiştir. Yıl içinde yapılan başvurular ve sonuçlandırılan başvuruların sayısı birbirinden farklıdır. Yıllık olarak yapılan bireysel başvuru sayısı önemli görüldüğünden, yıl içinde başlatılan incelemelerin ayrıca ele alınması yoluna gidilmiştir.

Aşağıdaki tabloda İsveç Ombudsman Kurumunca son on yıllık dönemde başlatılan incelemelerin sayısal görünümü yer almaktadır.

Tablo 3.2. 1998/1999 – 2007/2008 Dönemleri Arasında İsveç Ombudsman Kurumunca Başlatılan İncelemeler

Yıllar	1998-1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008
Bireysel Başvuru	4791	4626	4511	4463	5131	4973	5433	5804	5530	6356
Kendiliğinden İnceleme	147	113	133	111	95	100	52	89	91	73
Yasa Tasarısı İnceleme	-	-	-	-	-	101	110	115	90	121
Toplam	4938	4739	4644	4574	5226	5174	5595	6008	5711	6550

Kaynak: İsveç Ombudsman Kurumu 1998/1999 – 2007/2008 Faaliyet Raporları

İsveç Ombudsman faaliyetlerinin bireysel başvurularla ilgilenme, kendiliğinden inceleme başlatma ve yasa tasarılarıyla ilgili olarak görüş sunma biçiminde ortaya çıktığı görülmektedir. Yasa tasarısı inceleme işlemleri son beş yıllık dönemde sayısal olarak önem kazanmıştır. Ayrıca genel olarak ele alınan inceleme sayısı son beş yıllık dönemde dikkat çekici bir biçimde artış göstermiştir. Son on yıllık dönemde ortalama 5316 inceleme başlatılmıştır. Bunların ortalama 5162'si bireysel başvuruların incelenmesidir.

Tablo 3.3. İsveç Ombudsman Kurumunca 1998/1999 – 2007/2008 Döneminde Başlatılan İncelemelerin Ortalama ve Oranları

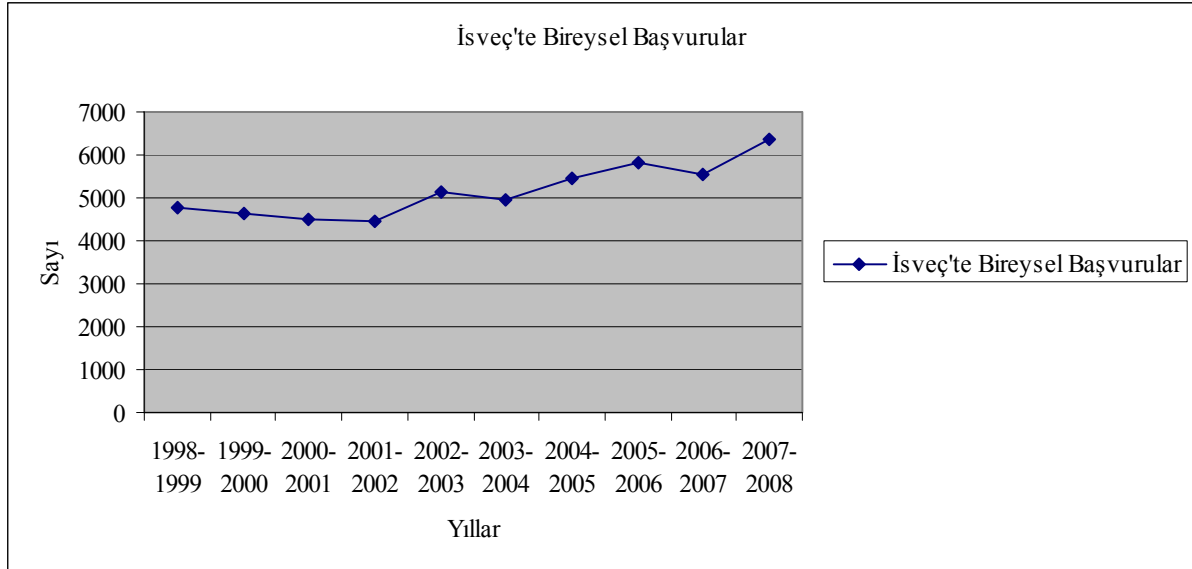
	1998-2008 Ortalaması	Oran (%)
Bireysel Başvurular	5161,8	97
Kendiliğinden İnceleme	100,4	2
Yasa Tasarısı İnceleme	53,7	1
Toplam	5315,9	100

Kaynak: İsveç Ombudsman Kurumu 1998/1999 – 2007/2008 Faaliyet Raporları

İncelemeler arasında bireysel başvurular önemli bir yer tutmaktadır. Bu çerçevede ombudsman faaliyetlerinin önemli bir bölümü bireysel şikayetlerin incelenmesi şeklinde

ortaya çıkmaktadır. Tüm inceleme faaliyetlerinin ortalamaları alındığında, incelemelerin %97'sinin bireysel başvurular olduğu görülmektedir.

Aşağıdaki şekilde bireysel başvuruların yıllar içerisindeki artış eğilimi gösterilmiştir.



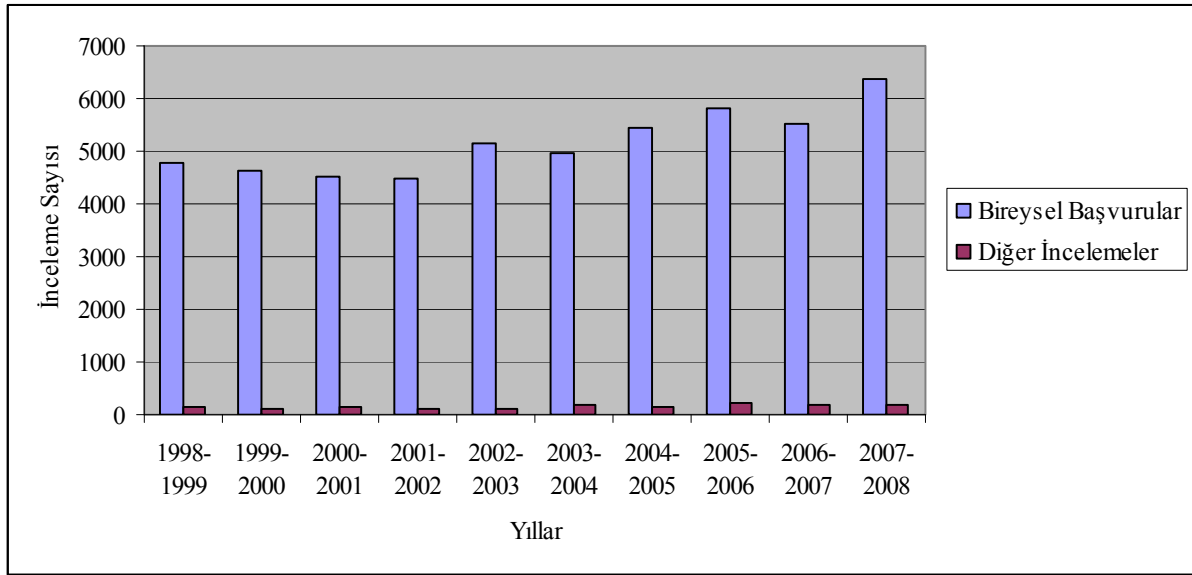
Kaynak: İsveç Ombudsman Kurumu 1998/1999 – 2007/2008 Faaliyet Raporları

Şekil 3.4. 1998/1999 – 2007/2008 Dönemleri Arasında İsveç Ombudsman Kurumuna Yapılan Bireysel Başvurular

İsveç Ombudsman Kurumuna yapılan bireysel başvuruların her geçen yıl arttığı görülmektedir. 1998-1999 döneminde yapılan başvuru sayısı 4791 iken bu sayı 2007-2008 döneminde 6356'ya ulaşmıştır.

Şekilde verilen yıllar arasında 2003 – 2004 Dönemine kadar belirgin bir artış göze çarpmamaktadır. Bu dönemden sonra ise başvurulardaki artış dikkat çekicidir. Son dönemde yapılan başvurular, beş yıl öncesine göre yaklaşık %30 artış göstermiştir.

Aşağıdaki şekilde ise yıllara göre bireysel başvurular ve diğer inceleme işlemlerinin sayısal olarak karşılaştırılmasına yer verilmiştir.



Kaynak: İsveç Ombudsman Kurumu 1998/1999 – 2007/2008 Faaliyet Raporları

Şekil 3.5. Başlatılma Biçimlerine Göre 1998/1999 – 2007/2008 Döneminde İsveç Ombudsman İncelemeleri

Bireysel başvuruların İsveç Ombudsman Kurumunun faaliyetleri arasında ne derece büyük bir yer işgal ettiği yukarıdaki şekilde daha ayrıntılı olarak görülmektedir. Ombudsman Kurumunun bireysel başvuru incelemeleri dışında kalan faaliyetlerinde yıllar itibariyle sayısal olarak belirgin artışlar göze çarpmamaktadır. Her dönemde bireysel başvuruları inceleme faaliyetleri diğer çalışmalara oranla daha önde gelmektedir.

Burada incelenen veriler, sadece ilgili yıllar içinde yapılan başvuruları ve kendiliğinden başlatılan incelemeleri içermektedir. Bu faaliyetlerin tamamı ilgili yıl içinde tamamlanamamakta, takip eden yıllarda sonuçlanmaktadır. Yıl içinde başlatılan işlemler, tarafımızca bireysel başvuru sayılarının ortaya konabilmesi amacıyla önemli görülmüştür. İsveç Ombudsman Kurumu raporlarında faaliyetlerin sonuçlarıyla ilgili sayısal bilgiler ise, yıl içinde tamamlanan incelemeler temel alınarak verilmiştir. Ombudsman incelemelerinin sonuçlarını sunabilmek amacıyla bundan sonraki analizlerimizde yıllar içinde sonuçlanan faaliyetlerin verileri temel alınacaktır.

3.5.1.1.2. İsveç Ombudsman Kurumu Dönem İçi İncelemeleri ve Sonuçları

Genel olarak yukarıda verilen dönem içi başlatılan incelemeler ve dönem içinde sonuçlandırılan inceleme sayıları arasında çok fark yoktur. Ancak inceleme sonuçlarının sayısal olarak değerlendirilmesinde dönem içi sonuçlandırılan işlemlerin temel alınması gerekmektedir. Bu başlıkta incelemeler sonucunda ne gibi sonuçlar ortaya çıktığı değerlendirilecektir. Özellikle bireysel başvuruların süreç içinde nasıl sonuçlandığı önemlidir.

Dönemler itibariyle sonuçlandırılan işlemlerin sayıları aşağıdaki tabloda verilmiştir.

Tablo 3.4. 1998/1999 – 2007/2008 Döneminde İsveç Ombudsman Kurumunca Sonuçlandırılan İncelemeler

Yıllar	1998-1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008
Bireysel Başvuru	4773	4798	4551	4382	4812	4762	5563	5865	5563	6112
Kendiliğinden İnceleme	137	133	133	121	86	102	78	75	83	84
Yasa Tasarısı İnceleme	-	-	-	-	-	100	114	111	87	117
Toplam	4910	4931	4931	4503	4898	4964	5755	6051	5733	6313

Kaynak: İsveç Ombudsman Kurumu 1998/1999 – 2007/2008 Faaliyet Raporları

Dönem içinde sonuçlanan incelemelere bakıldığında yine bireysel başvuruların ön planda olduğu görülmektedir. Bireysel başvurular ise süreç içinde çeşitli biçimlerde sonuçlanmaktadır. İlk inceleme sonrası reddedilebildikleri gibi başvuranın leh ya da aleyhine de sonuçlar ortaya çıkabilmektedir.

İsveç Ombudsman Kurumu incelemeleri çeşitli biçimlerde sonuçlandırılmaktadır. Başvuruların ilk inceleme sonrası reddedilmesi, incelemenin diğer kamu kuruluşlarına havale edilmesi, inceleme sonrası eleştiri geliştirilmemesi, kamu görevlilerine yönelik uyarı ya da eleştiri sunulması, disiplin soruşturması açılması, uygulamaların iyi yönetim örneği olarak onaylanması ve inceleme sürecinde çeşitli biçimlerde sonuca ulaşılması durumlarıyla karşılaşılmaktadır. Bu şekilde değişik biçimlerde ortaya çıkan inceleme sonuçları, yurttaş lehine ve kamu görevlisi lehine olmak üzere iki farklı sonuç biçiminde genellenebilir.

İsveç'te ombudsmanlarca ilk inceleme sonrası reddedilen başvurular aşağıdaki tabloda belirtilmiştir.

Tablo 3.5. İsveç Ombudsman Kurumuna Yapılan Bireysel Başvurular ve Reddedilme Oranları

Yıllar	1998-1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008
Bireysel Başvurular	4773	4798	4551	4382	4812	4762	5563	5865	5563	6112
İlk İnceleme Sonrası Reddedilenler	2205	2142	2173	2288	2751	2377	2895	2984	2798	3056
Reddedilen Başvuru Oranı (%)	46,19	44,64	47,74	52,21	57,16	49,91	52,04	50,87	50,29	50

Kaynak: İsveç Ombudsman Kurumu 1998/1999 – 2007/2008 Faaliyet Raporları

Ombudsmanlara yapılan başvurunun önemli bir oranı ilk inceleme sonrasında reddedilmektedir. On yıllık dönemde yapılan başvuruların ortalaması alındığında, 5118 ortalama başvurunun 2567'sinin ilk incelemeler sonrası reddedildiği görülmektedir. Son on

yıllık dönemde reddedilme oranı %50 dolaylarındadır. Reddedilen başvurularla ilgili herhangi başka bir işlem yapılmamaktadır.

İsveç Ombudsman Kurumunda yapılan incelemelerin sonuçları ise aşağıdaki tabloda verilmiştir.

Tablo 3.6. İsveç Ombudsman Kurumu 1998/1999 – 2007/2008 Dönemi İnceleme Sonuçları

Yıllar	1998-1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008
İncelenmesi Reddedilen	2205	2142	2173	2288	2751	2377	2895	2984	2798	3056
Diğer Kamu Kuruluşlarına Havale	48	93	58	64	56	60	42	34	42	37
İnceleme Sonrası Eleştirilmeyen	1935	1953	1831	1575	1615	1877	1977	2186	2161	2459
Uyarı ya da Eleştiri Sunulan	577	606	488	452	385	440	645	653	556	549
Disiplin Soruşturması Açılan	1	2	1	2	2	1	0	4	0	1
İyi Yönetim Örneği Olarak Onaylanan	0	0	0	0	0	6	1	2	1	5
İnceleme Sürecinde Sonuçlanan	7	2	0	1	3	1	3	2	5	5
Toplam	4773	4798	4551	4382	4812	4762	5563	5865	5563	6112

Kaynak: İsveç Ombudsman Kurumu 1998/1999 – 2007/2008 Faaliyet Raporları

Tabloya bakıldığında İsveç Ombudsman faaliyetlerinin sonuç biçimleri arasında ilk inceleme sonrası reddedilme işlemleri dışında, inceleme sonrası eleştiri geliştirilmemesi sonucuyla da oldukça sık karşılaşıldığı görülmektedir. %50'si reddedilen başvuruların yine önemli bir miktarı hakkında eleştiri vb. sonuçlar ortaya çıkmamaktadır. Aşağıdaki tabloda inceleme sonuçlarının son on yıllık ortalamasına yer verilmiştir.

Tablo 3.7. İsveç Ombudsman Kurumu 1998/1999 – 2007/2008 Dönemi İnceleme Sonuçları

Ortalama ve Oranları

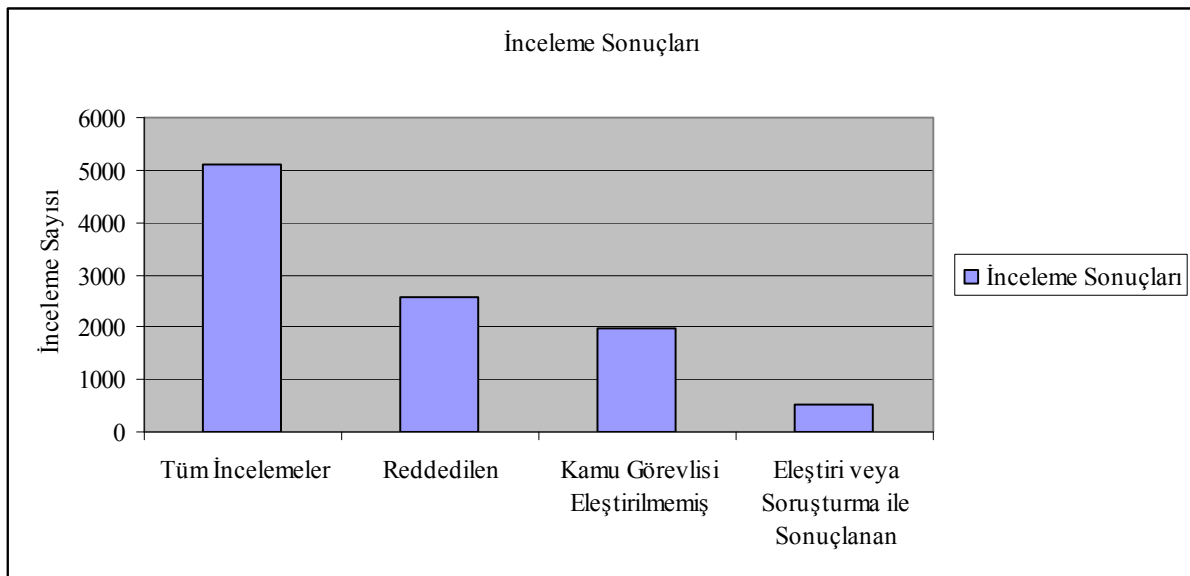
	1998 – 2008 Yılları Ortalaması	Oran (%)
İncelenmesi Reddedilen	2566,9	50,15
Diğer Kamu Kuruluşlarına Havale Edilen	53,4	1,04
İnceleme Sonrası Eleştirilmeyen	1956,9	38,23
Uyarı ya da Eleştiri Sunulan	535,1	10,45
Disiplin Soruşturması Açılan	1,4	0,02
İyi Yönetim Örneği Olarak Onaylanan	1,5	0,02
İnceleme Sürecinde Sonuçlanan	2,9	0,05
Toplam	5118,1	100

Kaynak: İsveç Ombudsman Kurumu 1998/1999 – 2007/2008 Faaliyet Raporları

Başvuruların yarısı ilk değerlendirmeler sonrasında geri çevrilmekte ve ombudsman incelemesine konu olmamaktadır. İncelemelerin %38,23'ü ise herhangi bir eleştiri ya da

tavsiyeyle sonuçlanmamaktadır. İnceleme sonrasında kamu görevlilerinin uyarılması ya da eleştirilmesi durumunun oranı ise %10,45'tir. İncelemelerin %1,04'ü ise başka kamu kuruluşlarına havale edilerek sonuçlandırılmıştır. Son beş yıllık dönemde bazı incelemelerin, kamu görevlisi lehine, iyi yönetim örneği olarak ifade edilmesi ve desteklenmesi uygulamasına yer verilmektedir. Ancak bu uygulamanın oranı oldukça düşüktür. İnceleme sonrasında disiplin soruşturması açılması durumunun son on yıldaki uygulanma oranı ise %0,02'dir. İsveç Ombudsmanlarının ayırıcı özelliği olarak vurgulanan disiplin soruşturması işlevinin uygulamada çok sık hayata geçirilmediği görülmektedir. Bu uygulamanın ilgili dönemlerde birkaç olay dışında gerekli görülmediği söylenebilir. Az sayıda inceleme ise süreç tamamlanmadan sonuçlandırılmaktadır. Bu uygulamanın oranı ise %0,05'tir.

Başvuruların büyük bir kısmı kamu görevlilerinin eleştirisiyle sonuçlanmamaktadır. Yukarıda verilen karar biçimlerini kamu görevlilerinin eleştirilmesi ve eleştirilmemesi bağlamında birleştirebiliriz. Bu şekilde reddedilen, eleştirilmeyen ve onaylanan davranışları aynı kategoride, eleştiri sunulan ve disiplin soruşturması açılan şikayetleri ayrı bir kategoride toplayabiliriz. Bu bağlamda kamu görevlilerinin eleştirilmesiyle sonuçlanan başvurular ve eleştirilmedikleri başvurular şu şekilde ortaya çıkmaktadır.

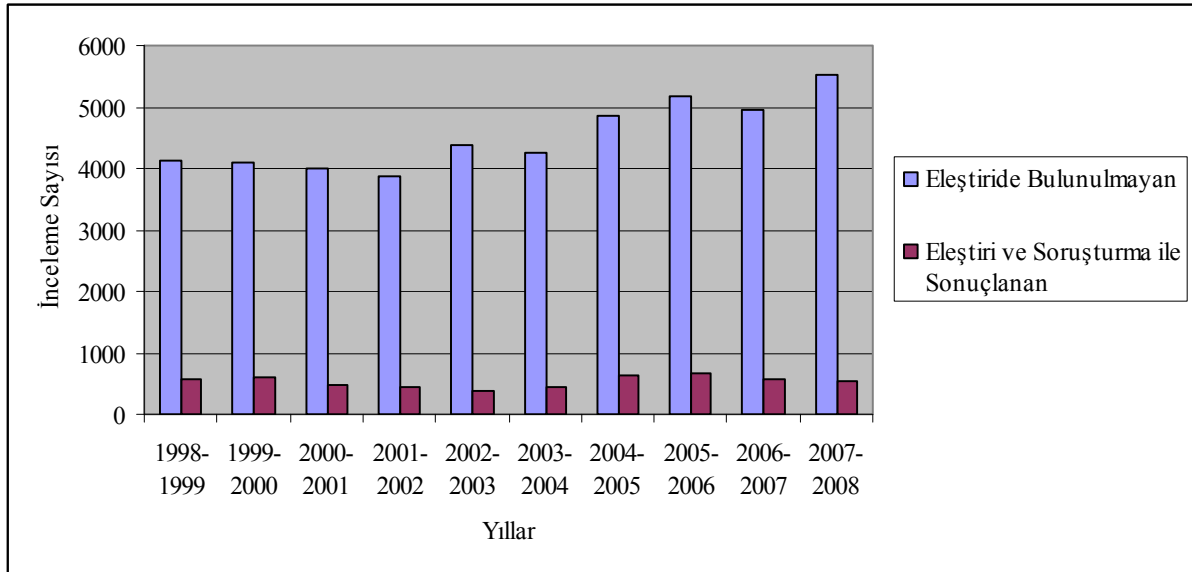


Kaynak: İsveç Ombudsman Kurumu 1998/1999 – 2007/2008 Faaliyet Raporları

Şekil 3.6. İsveç Ombudsman Kurumu 1998/1999 – 2007/2008 Dönemi İnceleme Sonuçları Ortalaması

İncelemelerin kamu görevlileri lehine ve aleyhine sonuçlanan biçimde genellendiği yukarıdaki şekle bakıldığında, ombudsman faaliyetleri sonrasında yurttaşların haklı bulunduğu ve kamu görevlilerinin eleştiriye maruz kaldığı sonuçlar oldukça seyrek olarak

ortaya çıkmaktadır. Son on yıllık dönemde bu şekilde bir eğilim görülmektedir. İnceleme sonuçlarının yıllara göre dağılımı aşağıdaki şekilde verilmiştir.



Kaynak: İsveç Ombudsman Kurumu 1998/1999 – 2007/2008 Faaliyet Raporları

Şekil 3.7. İsveç Ombudsman Kurumu 1998/1999 – 2007/2008 Dönemi İnceleme Sonuçları

Uyarı ve eleştiri sunulan kararlar oldukça azdır. Bu bağlamda ombudsman faaliyetlerinin büyük bir çoğunluğu kamu görevlilerinin uygulamalarını destekler nitelikte sonuç doğurmaktadır.

On yıllık dönemde inceleme sonuçları genelde ombudsmanların ne yönde karar verdiğini göstermesi açısından ilgi çekicidir. Ancak incelemelerin genelde kamu görevlileri lehine sonuçlanması dışında, farklı kamu hizmetleri ve bunlara ilişkin kararların ele alınması daha anlamlı değerlendirmeler yapmamızı sağlayabilir.

3.5.1.1.3. İsveç Ombudsman Kurumu Dönem İçi İnceleme Konuları

Görevlileri aleyhine başvuru yapılan kamu kuruluşları ve eleştiriyle sonuçlanan kararlar arasındaki ilgi dikkat çekicidir. Bazı kamu hizmetleriyle ilgili kamu görevlileri hakkında daha fazla inceleme yürütülmesinin yanında, yine bazı kamu hizmetleriyle ilgili kamu görevlilerinin eleştirilere daha yoğun maruz kaldığı görülmektedir.

Aşağıdaki tabloda, görevlileri hakkında ombudsman incelemeleri yürütülen kamu kuruluşları ve kamu hizmetlerine yer verilmiştir.

Tablo 3.8. İsveç Ombudsman Kurumunca 1998/1999 – 2007/2008 Döneminde Sonuçlandırılan Başvuruların Aleyhine Başvurulan Kamu Kuruluşları Arasında Dağılımı

Yıllar	1998-1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008
Sosyal Refah	717	676	660	620	676	646	772	756	780	898
Hapishane Yönetimleri	422	550	490	578	485	524	904	912	827	1023
Polis Güçleri	476	467	502	454	433	457	524	539	588	571
Mahkemeler	402	438	354	354	774	455	449	510	446	426
Sosyal Güvenlik	397	300	282	269	246	271	374	491	485	472
Resmi Belgelere Erişim; İfade ve Basın Özgürlüğü	272	308	309	262	243	282	324	332	262	300
Sağlık Hizmetleri	211	236	251	221	233	314	201	212	216	242
Savcılar	233	221	211	181	191	215	225	231	220	247
Eğitim	191	195	211	183	199	213	216	212	193	182
Vergileme ve Gümrük	209	198	183	174	146	139	191	315	169	192
Göç	71	69	104	79	136	97	171	155	124	277
Diğer	1172	1140	994	1007	1050	1149	1212	1200	1253	1282
Toplam	4773	4798	4551	4382	4812	4762	5563	5865	5563	6112

Kaynak: İsveç Ombudsman Kurumu 1998/1999 – 2007/2008 Faaliyet Raporları

(Diğer başlığı altında gösterilen kurum ve hizmetler: Ordu, iş piyasası, planlama ve imar, belediyelerin kentsel hizmetleri, kültür, iletişim, tarım, çevrenin korunması, dış işleri vb.)

Genel olarak son on yıllık dönemde çeşitli kamu kuruluşları aleyhine incelemelerde bazı eğilimler görülebilse de son beş yıllık dönemde bu eğilimlerin daha belirgin olduğu söylenebilir. Son on yıllık dönemde hakkında inceleme yürütülen kamu görevlilerinin ilgili oldukları kamu hizmetleri ve kamu kuruluşlarının ortalamaları aşağıdaki tabloda verilmiştir.

Tablo 3.9. İsveç Ombudsman Kurumuna Kamu Kuruluşlarına Göre Aleyhte Başvuru Dağılımı Ortalama ve Oranları

	1998 – 2008 Yılları Ortalaması	Oran (%)
Sosyal Refah	720,1	14,06
Hapishane Yönetimleri	671,5	13,12
Polis Güçleri	501,1	9,8
Mahkemeler	460,8	9
Sosyal Güvenlik	358,7	7
Resmi Belgelere Erişim; İfade ve Basın Özgürlüğü	289,4	5,65
Sağlık Hizmetleri	233,7	4,56
Savcılar	217,5	4,25
Eğitim	199,5	3,9
Vergileme ve Gümrük	191,6	3,74
Göç	128,3	2,5
Diğer	1145,9	22,38
Toplam	5118,1	100

Kaynak: İsveç Ombudsman Kurumu 1998/1999 – 2007/2008 Faaliyet Raporları

(Diğer başlığı altında gösterilen kurum ve hizmetler: Ordu, iş piyasası, planlama ve imar, belediyelerin kentsel hizmetleri, kültür, iletişim, tarım, çevrenin korunması, dış işleri vb.)

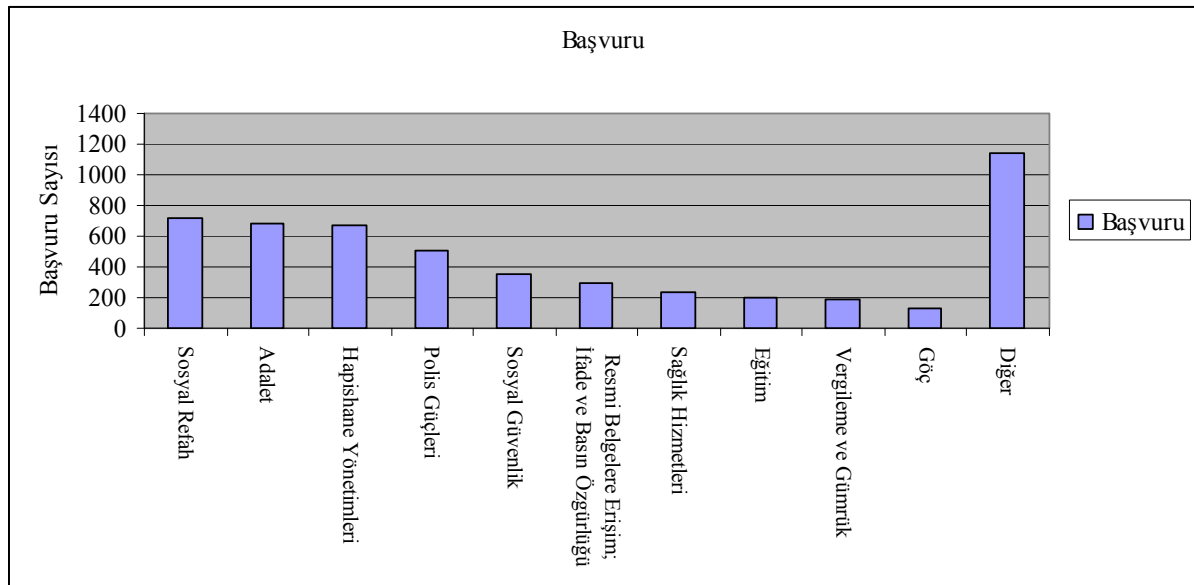
En çok ombudsman incelemesinin sosyal refah alanında olduğu görülmektedir. İncelemelerin %14,06'sı bu alandadır. Buna yakın bir inceleme alanı da %13,12 oranla

hapishane yönetimleriyle ilgili olarak yürütülmüştür. Polis güçleri aleyhine yürütülen incelemelerin oranı ise %10 dolaylarındadır. Belirtilen bu üç inceleme konusu, en çok ombudsman faaliyeti yürütülen alanlardır.

Mahkemelerle ilgili yürütülen inceleme oranı da azımsanmayacak bir öneme sahiptir. İsveç'te adalet sisteminin mahkemeler ve savcılık biçiminde iki farklı biçimde ele alınması, İsveç Ombudsman raporlarında bu iki farklı kurumla ilgili incelemelerin ayrı ayrı belirtilmesine neden olmuştur. Bu iki alan birlikte adalet hizmetleri olarak birleştirilecek olursa, bunlarla ilgili incelemelerin toplam içindeki oranı %13,25 olacak ve yürütülen incelemeler içinde ikinci sırayı alacaktır.

Ombudsman incelemelerine konu olan önemli görülebilecek diğer kamu hizmetleri ve sorumluluklar ise başvuru yoğunluğu sırasıyla sosyal güvenlik; resmi belgelere erişim, ifade ve basın özgürlüğü; sağlık hizmetleri; eğitim; vergileme ve göç konularıyla ilgilidir. İncelemelerin çoğunluğunu bu değinilen konular oluşturmaktadır. Geri kalan inceleme konuları ise genelin %22,38'ini kapsamaktadır.

Aşağıdaki şekilde, görevlileri hakkında inceleme yürütülen kamu kurum ve hizmetlerine ilişkin durum daha net bir biçimde görülebilir. Buradaki şekilde mahkemeler ve savcılar hakkında yürütülen incelemeler birleştirilerek adalet başlığı altında ele alınmıştır.



Kaynak: İsveç Ombudsman Kurumu 1998/1999 – 2007/2008 Faaliyet Raporları

Şekil 3.8. İsveç Ombudsman Kurumuna Kamu Kuruluşlarına Göre Aleyhte Başvuru Dağılımı Ortalaması

Aleyhinde en çok başvuru yapılan kamu görevlilerinin sosyal refah, adalet, hapishane ve polis gücü çalışanları olduğu görülmektedir. İskandinav ülkelerinde refah devletinin geniş

kapsamlı kamu hizmeti sunumu sırasında yaşanan aksaklıklara bir çözüm olarak ombudsman denetiminin ortaya atılmasının, bu şekilde uygulamada bir karşılık bulduğu söylenebilir.

Aleyhine inceleme yürütülen kamu hizmet ve kuruluşları bu şekilde sıralansa da inceleme sonucunda eleştiriye maruz kalan kamu hizmet ve kuruluşları aynı biçimde sıralanmamaktadır.

Ombudsmanlara en çok sosyal refah, hapisane yönetimleri ve polis güçlerinin faaliyetleri konusunda başvuru yapılmakta ancak eleştiri ile sonuçlanan ombudsman kararlarında en büyük oran resmi belgelere erişim, ifade ve basın özgürlüğü konusunda ortaya çıkmaktadır. İşlem sonuçlarına göre şikayet konusu kamu hizmetleri ve kamu kuruluşları aşağıdaki tabloda verilmiştir.

Tablo 3.10.İsveç Ombudsman Kurumuna Aleyhinde Sıklıkla Başvurulan Konular ve İnceleme Sonuçları

		<u>1998-</u> <u>1999</u>	<u>1999-</u> <u>2000</u>	<u>2000-</u> <u>2001</u>	<u>2001-</u> <u>2002</u>	<u>2002-</u> <u>2003</u>	<u>2003-</u> <u>2004</u>	<u>2004-</u> <u>2005</u>	<u>2005-</u> <u>2006</u>	<u>2006-</u> <u>2007</u>	<u>2007-</u> <u>2008</u>
Resmi Belgelere Erişim; İfade ve Basın Özgürlüğü	Başvuru Sayısı	272	308	309	262	243	282	324	332	262	300
	Uyarı / Eleştiri	94	96	98	89	71	90	104	94	68	93
Polis Güçleri	Başvuru Sayısı	476	467	502	454	433	457	524	539	588	571
	Uyarı / Eleştiri	34	51	28	23	45	43	24	44	53	53
Hapishane Yönetimleri	Başvuru Sayısı	422	550	490	578	485	524	904	912	827	1023
	Uyarı / Eleştiri	29	42	38	59	36	39	113	161	87	106
Sosyal Refah	Başvuru Sayısı	717	676	660	620	676	646	772	756	780	898
	Uyarı / Eleştiri	91	84	87	54	40	54	88	74	56	32

Kaynak: İsveç Ombudsman Kurumu 1998/1999 – 2007/2008 Faaliyet Raporları

Uyarı ve eleştiri kararlarının en çok resmi belgelere erişim; ifade ve basın özgürlüğü konusunda verildiği görülmektedir. Daha sonra polis güçleri, hapisane yönetimleri ve sosyal refah uygulamaları gelmektedir.

En çok uyarı ve eleştiri alan bu konularla ilgili olarak inceleme sayısı ve kusurlu bulunma oranlarına aşağıdaki tabloda yer verilmiştir.

Tablo 3.11. İsviçre Ombudsman Kurumuna Aleyhinde Sıklıkla Başvurulan Konular ve İnceleme Sonuçları Ortalaması

	Başvuru	Uyarı / Eleştiri	Eleştiri ve Uyarıların Başvurulara Oranı (%)
Resmi Belgelere Erişim; İfade-Basın Özgürlüğü	289,4	89,7	%31
Hapishane Yönetimleri	671,5	71	%10,6
Sosyal Refah	720,1	66	%9,2
Polis Güçleri	501,1	39,8	%8

Kaynak: İsviçre Ombudsman Kurumu 1998/1999 – 2007/2008 Faaliyet Raporları

Tabloda ilgili konularda yapılan inceleme sayısı ve sonuçları arasında bir ilişki olmadığı görülmektedir. En çok başvuru sosyal refah uygulamaları aleyhine yapılmış olsa da bu alanda eleştiri ve uyarı kararı verilmesi oranı oldukça düşüktür. Başvuruların uyarıyla sonuçlanma oranının en yüksek olduğu alan, resmi belgelere erişim; ifade ve basın özgürlüğüdür. Bu alandaki incelemelerin %31'i eleştiri ve uyarıyla sonuçlanırken, başvuruya en çok konu olan sosyal refah uygulamalarının sadece %9,2'si ombudsmanlarca kusurlu bulunmaktadır.

3.5.1.2. Danimarka Ombudsman Kurumu 1999 – 2008 Dönemi Faaliyetleri

Danimarka Ombudsmanı yıllık raporları, takvim yılının başlangıç ve bitiş günleri arasındaki dönemi kapsamaktadır. Raporlar ilgili dönemlerini takip eden yılın sonunda Ombudsmanca, Parlamento Hukuk İşleri Komitesinde yapılan toplantıda sunulmaktadır. Ombudsman Parlamento'yu bu toplantıyla bilgilendirmiş olmaktadır.

Danimarka Ombudsmanının yıllık raporlarında, bir yıllık çalışmaların genel görünümünün sunulmasının ardından, yapılmış incelemelerin ayrıntılarına yer verilmektedir. İnceleme faaliyetleri dışında personel ve idari iş bilgileri, uluslararası ilişki ve faaliyetler, geziler ve ziyaretçiler, kurum görevlilerinin toplumsal katkı ve bilimsel faaliyetleri ile kurumun bütçesi sunulmaktadır. Raporun İngilizce bir özeti ayrıca yayınlanmaktadır.

Raporlarda Kurumun inceleme faaliyetleri ise, kendi inisiyatifiyle yapılan incelemeler, kamu kurumu teftişleri ve yurttaş şikayetleri olarak üç başlık altında sunulmaktadır. Bu konularda istatistiki bilgilerden sonra, seçilmiş olay örneklerine yer verilmektedir. Raporun büyük bölümü örnek olaylardan oluşmaktadır. Bu örnek olaylarda, şikayet konusu, yapılan inceleme, yönetimin kusurlu olma hali var ise bunun hukuki nedenleri ve inceleme sonucu geliştirilen öneriler ayrıntılı bir biçimde ifade edilmektedir.

Kuruma yapılan şikayetlerin sayısal görünümü ve içerik analizleri raporun önemli bir bölümünü oluşturmaktadır. Gelen şikayetler ve bunların sonucunda yapılan işlemlerin sayısal

olarak verilmesinin ardından şikayetlere konu olan kamu kuruluşları belirtilmektedir. Burada her bakanlık ve bunlara bağlı kamu kuruluşları, yerel yönetimler ve özerk kamu kuruluşlarına yönelik şikayetler, sonuçları ile birlikte sayısal olarak ifade edilmektedir.

3.5.1.2.1. Danimarka Ombudsman Kurumunca Dönem İçi Başlatılan İncelemeler

İsveç Ombudsman faaliyetleri incelenirken yapıldığı gibi, Danimarka Ombudsman faaliyetlerinde de yıl içinde başlatılan ve tamamlanan incelemeler ayırımına dikkat edilecektir. Buradaki amacımız yine yıl içinde yapılan başvuruların yoğunluğunu gösterebilmektir.

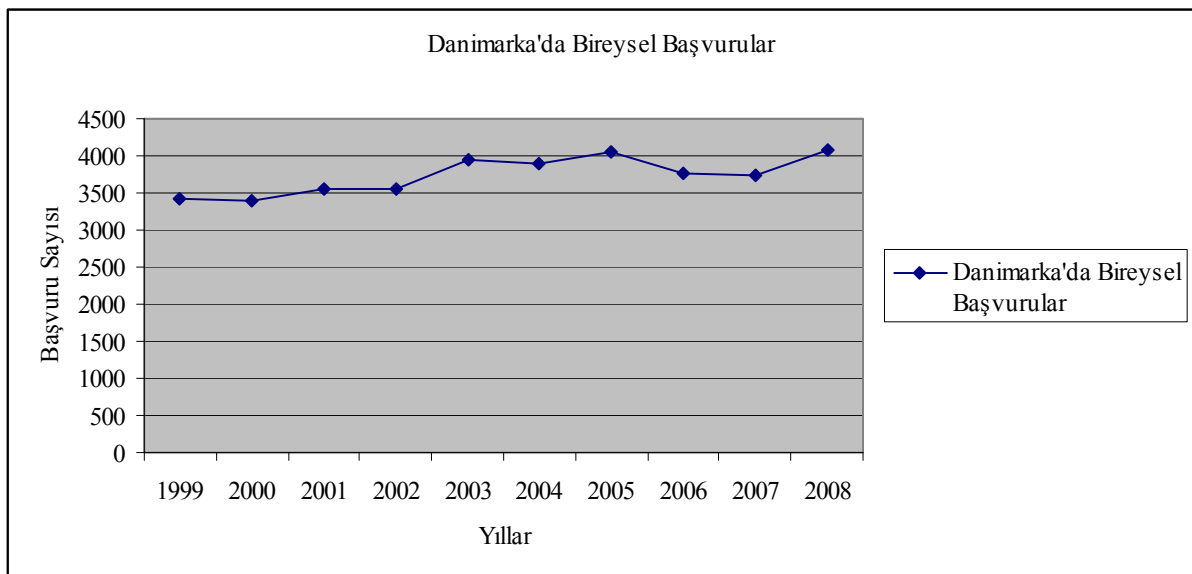
Son on yıllık dönemde Danimarka Ombudsmanınca yıllar itibariyle başlatılan incelemelerin sayısal görünümü aşağıda verilmiştir.

Tablo 3.12. 1999 – 2008 Yılları Arasında Danimarka Ombudsman Kurumunca Yürütülen İncelemeler

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Bireysel Başvuru	3423	3390	3560	3543	3956	3883	4065	3764	3732	4089
Kendiliğinden İnceleme	65	81	100	125	131	147	164	245	201	113
Kurum Teftişi	0	27	29	27	46	23	37	41	23	27
Diğer (Önceki Yıllardan vb.)	0	0	0	30	165	40	0	60	20	0
Toplam	3488	3498	3689	3725	4298	4093	4266	4110	3976	4229

Kaynak: Danimarka Ombudsmanı 1999-2008 Faaliyet Raporları

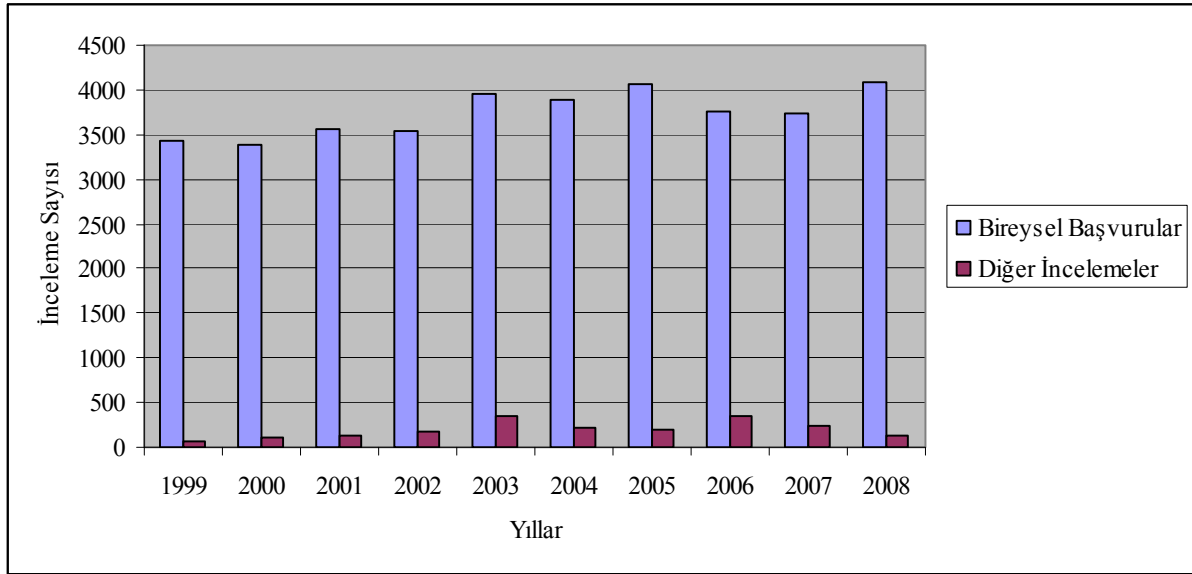
İncelemelerin önemli bir çoğunluğu, bireysel başvuruların ele alınmasından kaynaklanmaktadır. Bireysel başvuruların yıllar itibariyle gösterdiği artış eğilimi ise aşağıdaki şekilde gösterilmiştir.



Kaynak: Danimarka Ombudsmanı 1999-2008 Faaliyet Raporları

Şekil 3.9. 1999 – 2008 Döneminde Danimarka Ombudsman Kurumuna Yapılan Bireysel Başvurular

Bireysel başvurular yıllar içerisinde artış eğilimi göstermektedir. Ancak bu çok da önemsenecek bir eğilim değildir. 2003 Yılına kadar aynı seviyede seyreden başvurular, bu yıldan sonra artış göstermiş ve daha sonra da çok belirgin artışlar ortaya çıkmamıştır. Yıllar itibariyle bireysel başvurular ve diğer incelemeler arasında da benzer bir oransal farklılık göze çarpmaktadır. Aşağıdaki şekilde bireysel başvurular ve diğer incelemelerin yıllar itibariyle durumu verilmiştir.



Kaynak: Danimarka Ombudsmanı 1999-2008 Faaliyet Raporları

Şekil 3.10. Başlatılma Biçimlerine Göre 1999 – 2008 Döneminde Danimarka Ombudsman İncelemeleri

Danimarka Ombudsmanının son on yıllık dönem faaliyetlerinin ortalaması aşağıdaki tabloda verilmiştir.

Tablo 3.13. Danimarka Ombudsman Kurumu 1999 – 2008 Dönemi Faaliyetleri Ortalama ve Oranları

	1999-2008 Ortalaması	Oran (%)
Bireysel Başvuru	3740,5	95
Kendiliğinden İnceleme	137,2	3,5
Kurum Teftişi	28	0,7
Diğer (Önceki Yıllardan vb.)	31,5	0,8
Toplam	3937,2	100

Kaynak: Danimarka Ombudsmanı 1999-2008 Faaliyet Raporları

Ortalamalara bakıldığı zaman, faaliyetlerin önemli bir oranını bireysel başvuruların incelenmesinin oluşturduğu daha net bir biçimde görülmektedir. Bireysel başvuruların bütün faaliyetler içindeki oranı %95'tir. Ombudsmanın kendiliğinden başlattığı incelemeler ve kurum teftişlerinin toplam oranı ise %4,2'dir.

Kurum teftişleri, bütün faaliyetlerin yaklaşık %1'ini oluştursa da önemli bir işlev yerine getirmektedir. Teftişler, hapishaneler, gözaltı merkezleri, polis merkezleri, psikiyatri merkezleri, çocuk yuvaları, engelli tedavi merkezleri gibi yerlere yapılmaktadır. Teftiş yapılan yerlerin ortak noktası, büyük çoğunlukla insanların tutuldukları ve konakladıkları kamu kuruluşları olmalarıdır. Bunun dışında az sayıda olmakla birlikte diğer kamu kuruluşlarında da yerinde inceleme yapılmaktadır. Bazı kuruluşlar sistematik olarak teftiş edilebilmektedir. Teftiş raporları ayrıntılı olarak ayrıca yayınlanmaktadır.

İnsanların tutulduğu kamu kurumu binaları dışındaki teftişler görece az olmakla birlikte bu denetimlerin amaçları, kamu hizmetlerinin toplum geneline sunulmasına katkıları açısından dikkate değerdir. 2008'de bir yüzme havuzu ve kütüphane, 2007 yılında bir futbol stadyumu, 2006 yılında iki kilise ve bir belediye binası, 2004 yılında iki şehrin belediye binası ve bir konser salonu, 2003 yılında iki belediye binası, 2002 ve 2001 yıllarında birer kütüphane, bu yapılara engellilerin erişiminin ne oranda sağlandığı konusunda denetlenmiştir. 2005, 2002 ve 2001 yıllarında göçmen bürosu denetlenmiştir. Hapishaneler, gözaltı ve psikiyatri merkezlerinde yapılan teftişler, yaşam koşullarının izlenmesi amacıyla yöneliktir. Kütüphane, spor kompleksleri ve konser salonu gibi yerlerde yapılan teftişler ise engelliler için gerekli önlemlerin alınıp alınmadığının incelenmesi amacıyla yapılmaktadır.

3.5.1.2.2. Danimarka Ombudsman Kurumu Dönem İçi İncelemeleri ve Sonuçları

Danimarka Ombudsman Kurumunca yıl içinde başlatılan işlemler ve yıl içinde sonuçlandırılan işlemlerin sayısı farklıdır. Yukarıda da değinildiği gibi, önceki yıllarda başlayan incelemeler takip eden yıl devam edebilmektedir. Bu nedenle yıl içinde alınan başvurular aynı yıl içinde bitirildiği gibi, ertesi yıllara da kalabilmektedir. Bu bağlamda yıl içinde yapılan incelemeler ve yıl içinde sonuçlandırılan incelemeler arasında sayısal farklılıklar olmaktadır. Önceki başlıkta, bireysel başvuru sayısını gösterebilmek için, yıl içinde başlayan işlemlerin sayıları üzerinden değerlendirmeler yapılmıştır. Bu başlıkta ise, inceleme sonuçları ele alınacağı için, ilgili dönemler içinde tamamlanan incelemelerin sayıları üzerinden değerlendirmelerde bulunulacaktır.

Danimarka Ombudsmanına yapılan başvuruların önemli bir oranı ilk inceleme sonrasında reddedilmektedir. Bu oranlar aşağıdaki tabloda verilmiştir. Buradaki veriler, yıl içinde yapılan başvuru sayıları esas alınarak sunulmuştur.

Tablo 3.14. Danimarka Ombudsman Kurumuna Yapılan Bireysel Başvurular ve Reddedilme Oranları

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Bireysel Başvuru	3423	3390	3560	3543	3956	3883	4065	3764	3732	4089
Reddedilen Başvurular	2425	2639	2855	2777	3083	3043	3352	3105	3264	3482
Yönetmel Başvuru Yolları Tüketilmediği İçin Reddedilen	1231	1337	1367	1264	1414	1492	1493	1528	1561	1709

Kaynak: Danimarka Ombudsmanı 1999-2008 Faaliyet Raporları

Tabloda da görüldüğü gibi, Ombudsmana yapılan başvuruların önemli bir bölümü ilk incelemeler sonrasında reddedilmektedir. Başvuruların reddedilme nedenleri ise çeşitlidir. Reddedilme nedenleri ve oranlarına da raporlarda yer verilmektedir. Şikayetin çok geç yapılmış olması, konunun mahkemeleri ilgilendirmesi, konunun yasama faaliyeti kapsamında parlamentoyu ilgilendiriyor olması, ombudsman yetkisi dışında kalması veya özel hukuk konusu olması, şikayetin açık olmaması, başvurunun şikayet içermemesi, başvurunun isimsiz olması, ombudsmanın uygun görmemesi, ilgili kamu kuruluşunun ombudsmanın isteğiyle konuyu tekrar ele alması, konuyla ilgili yönetsel başvuru yollarının tüketilmemiş olması nedenleriyle başvurular reddedilmektedir.

Yönetmel başvuru yollarının tüketilmemiş olması nedeniyle reddedilme oranı diğerlerine göre oldukça yüksektir. Bu geri çevirme nedeninin üzerinde durmak gerekmektedir. Başvuruların yarısı bu nedenle reddedilmektedir. Bu çeşit başvurular, yönetsel başvuru yollarının tüketilmesinin ardından tekrar şikayet konusu olabilmektedirler. Bu açıdan yönetsel başvuru yolları tüketilmeden yapılan başvuruların geri çevrilmesi, kısmi ve geçici bir reddetme olarak değerlendirilmelidir.

On yıllık incelemelerin ortalaması alındığında, başvuruların %80'inin reddedildiği görülmektedir. Ancak bu reddedilen başvuruların önemli bir bölümü, yönetsel başvuru yolları tüketilmeden yapıldığı için geri çevrilen şikayetlerdir. Reddedilen başvuruların yarısı bu nedenle geri çevrilmektedir. Yönetmel başvuru yolları tüketilmediği için reddedilen başvuruların oranı %38,5'tir. Bu şikayetler daha sonra yönetsel başvuru yolları işletilip bir sonuç alınamaması durumunda tekrar Ombudsmana iletilebilmektedir.

İlk değerlendirme sonrasında reddedilenler dışında kalan başvurular ise, Ombudsmanın kendi inisiyatifiyle başlattığı denetimlerle birlikte, bir inceleme sürecine tabi tutulmaktadır. Reddedilmeyen başvurular ve Ombudsman inisiyatifiyle gerçekleştirilen bu incelemeler, ilgili kamu kuruluşunun eleştirilmesi ya da eleştirilmemesi durumuyla sonuçlanmaktadır.

Danimarka Ombudsmanına yapılan başvuruların reddedilme dışındaki sonuçları aşağıdaki tabloda verilmiştir. Bu tablodaki toplam inceleme sayısı, bireysel başvurular ve diğer incelemeleri birlikte içermektedir.

Tablo 3.15. Danimarka Ombudsman Kurumu 1999 – 2008 Dönemi İnceleme Sonuçları

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Dönem İçi Ele Alınan İşlemler	3374	3511	3684	3726	4094	3964	4283	3951	4188	4164
Reddedilen Başvurular	2425	2639	2855	2777	3083	3043	3352	3105	3264	3482
Eleştiri, Tavsiye vb. Geliştirilmeyen	831	704	660	752	809	774	734	629	645	520
Eleştiri, Tavsiye vb. ile Sonuçlanan	118	168	169	197	202	147	197	217	279	162

Kaynak: Danimarka Ombudsmanı 1999-2008 Faaliyet Raporları

Kamu kuruluşlarına eleştiri ve tavsiye yöneltilmesiyle sonuçlanan incelemelerin, tüm incelemeler içinde çok az bir yer işgal ettiği görülmektedir. Ombudsman incelemelerinin büyük bir oranı kamu kuruluşlarına eleştiri biçiminde sonuçlanmamaktadır. Son on yıllık dönemde faaliyetlerin sonuçlanma biçimlerinin ortalamaları aşağıdaki tabloda verilmiştir.

Tablo 3.16. Danimarka Ombudsman Kurumu 1999 – 2008 Dönemi İnceleme Sonuçları Ortalama ve Oranları

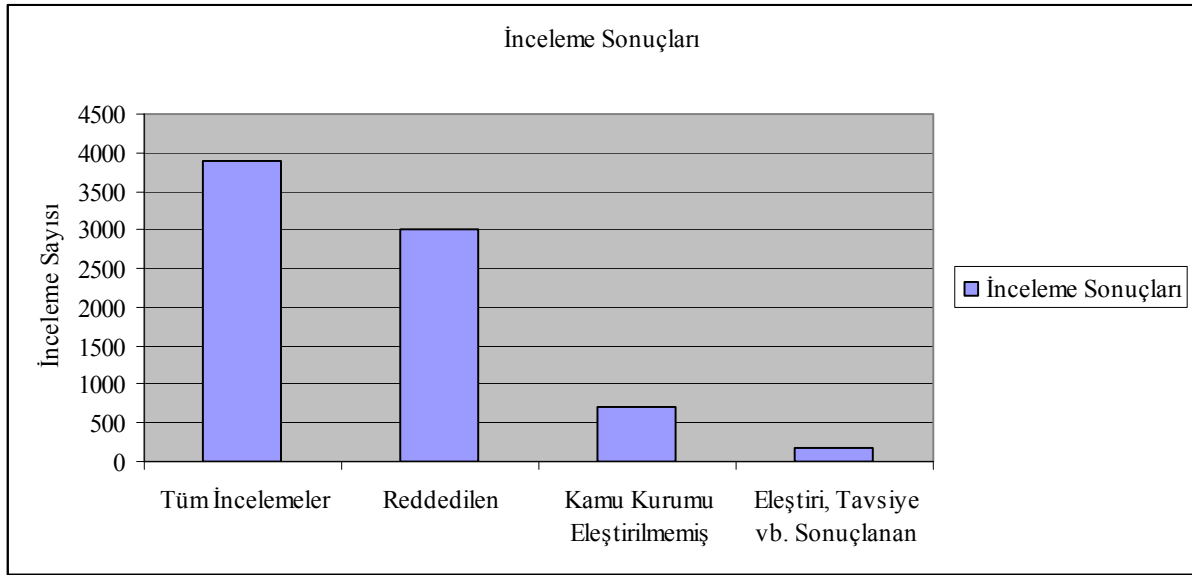
	Ortalama	Oran (%)
Dönem İçi Ele Alınan İşlemler	3893,9	100
Reddedilen Başvurular	3002,5	77,1
Eleştiri, Tavsiye vb. Geliştirilmeyen	705,8	18,1
Eleştiri, Tavsiye vb. Sonuçlanan	185,6	4,8

Kaynak: Danimarka Ombudsmanı 1999-2008 Faaliyet Raporları

Bu tabloda ele alınan veriler, yıl içinde tamamlanan işlemleri içermektedir. Bu nedenle yukarıda yıl içi yapılan başvuruların reddedilme oranı ile bu tabloda belirtilen yıl içinde incelemesi tamamlanan işlemler içinde başvuruların reddedilme oranı farklı olmaktadır.

Son on yıllık faaliyet ortalamalarına bakıldığında, incelemelerin sadece %4,8'inin tavsiye ve eleştiri kararıyla sonuçlandığı görülmektedir. Genel incelemeler içinde ilk inceleme sonucu reddedilen başvuruların oranı %77,1'dir. İnceleme yürütülmesi sonucunda kamu kuruluşlarının eleştirilmemesi durumu da %18,1 oranında ortaya çıkmaktadır. Ombudsman denetiminin kamu yönetimini eleştiren faaliyetleri, genel çalışmaları içinde oldukça düşük bir orana sahiptir.

Danimarka Ombudsmanınca ele alınan incelemelerin sonuçlarını daha net görebilmek amacıyla aşağıdaki şekil geliştirilmiştir.

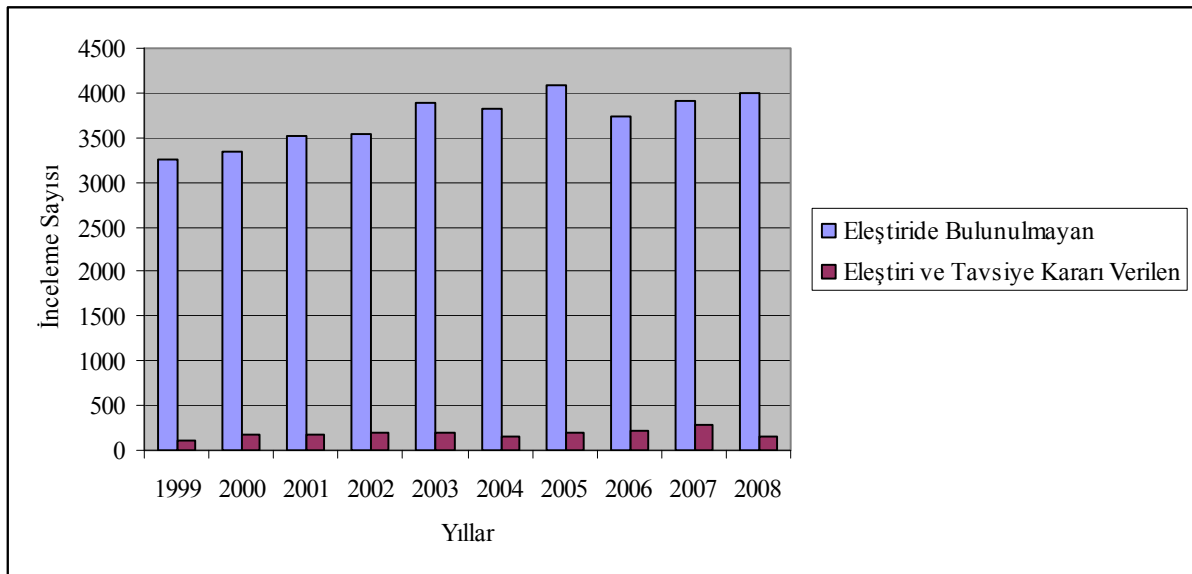


Kaynak: Danimarka Ombudsmanı 1999-2008 Faaliyet Raporları

Şekil 3.11. Danimarka Ombudsman Kurumu 1999 – 2008 Dönemi İnceleme Sonuçları

Ortalaması

Şekilde de görüldüğü gibi, eleştiri ve tavsiye kararı ile sonuçlanan incelemeler, Ombudsman faaliyetleri arasında oldukça az yer işgal etmektedir. Ombudsman incelemelerinin büyük çoğunluğu kamu kuruluşlarının eleştirilmemesiyle sonuçlanmaktadır. Bu durum bütün inceleme yılları boyunca aynı eğilimi göstermektedir. Aşağıdaki tabloda Ombudsman incelemelerinin yıllara göre sonuçları verilmiştir.



Kaynak: Danimarka Ombudsmanı 1999-2008 Faaliyet Raporları

Şekil 3.12. Danimarka Ombudsman Kurumu 1999 – 2008 Dönemi İnceleme Sonuçları

Danimarka Ombudsmanının yıllık raporlarında inceleme sürelerine ve ortalamalarına da yer verilmektedir. İlk değerlendirmelerin ne kadar sürede yapıldığı ve başvurunun reddedilmesi durumunda ilgililerin ne zaman bilgilendirildiği, ayrıca yürütülen incelemelerin ne kadar sürede sonuçlandırıldığı bilgileri raporlarda belirtilmiştir. Raporlarda Ombudsman Kurumu işlem süreçleri, performans göstergeleri olarak sunulmaktadır. Yurttaşlara hızlı bir biçimde cevap verebilme konusuna önem verildiği göze çarpmaktadır. Ombudsman incelemelerinin süre ortalamaları aşağıdaki tabloda verilmiştir.

Tablo 3.17. 1999 – 2008 Dönemi Danimarka Ombudsman Kurumu Ortalama İnceleme Süreleri

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Reddedilen Başvurular (Gün)	-	-	-	-	-	-	34.5	29	32.6	33.2
Raporla Sonuçlanan İncelemeler (Gün)	127	157	165	181	164	153	156	174.3	182.6	178.7

Kaynak: Danimarka Ombudsmanı 1999-2008 Faaliyet Raporları

İlk değerlendirme sonrasında reddedilen başvurulara ilişkin işlem süresi verileri 2005 yılından bu yana bulunmaktadır. Raporlara göre, şikayet başvuruları yapıldıktan sonra ortalama on iş günü içinde, incelemeye başlandığını bildirmek amacıyla yanıtlanmaktadır. Reddedilen şikayetlerin %40'ı başvurudan sonra on gün içinde sonuçlanmaktadır. On gün içinde sonuçlandırılmayan reddetme işlemlerinin ortalama inceleme süresi 33 gündür. Kapsamlı incelemeye konu olan ve bir raporla sonuçlandırılan incelemelerin ortalama süresi ise 5,9 aydır (FOB, 2009:23). İncelemelerin son on yılda ortalama 158 günde sonuçlandırıldığı görülmektedir.

3.5.1.2.3. Danimarka Ombudsman Kurumu Dönem İçi İnceleme Konuları

Danimarka Ombudsmanının inceleme konuları, bunlara konu olan kamu kuruluşlarının sayısal verileriyle ortaya konacaktır. Danimarka'da, İsveç'ten farklı olarak, bakanlıklar kamu yönetiminden sorumlu oldukları için, inceleme konuları ilgili bakanlıklarla ve yerel yönetimlerle ifade edilecektir.

Danimarka'da Ombudsmana neredeyse bütün kamu kuruluşları aleyhine başvurular yapılmakta, kendileriyle ilgili olan kamu kuruluşları dolayısıyla aleyhine başvuru yapılmayan bakanlık bulunmamaktadır. Ancak bunlardan bazıları, diğerlerine oranla Ombudsman denetimine daha çok konu olmaktadır.

Danimarka Ombudsmanına aleyhinde en fazla başvuru yapılan kamu kuruluşları aşağıdaki tabloda verilmiştir.

Tablo 3.18. 1999 – 2008 Dönemi Danimarka Ombudsman Kurumuna Aleyhinde Başvuru Yapılan Kamu Kuruluşları

Yıllar	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Yerel ve Bölgesel Yönetimler	69	90	103	924	882	929	1045	1034	1058	1327
Adalet Bakanlığı	227	237	253	689	796	788	844	692	938	730
İltica, Göç, Entegrasyon Bakanlığı	0	0	0	427	715	490	446	312	203	221
Sosyal Refah Bakanlığı (1999-2006 Sosyal İlişkiler Bakanlığı)	230	179	149	379	399	392	425	442	504	438
Vergi Bakanlığı	40	44	27	96	88	99	101	173	203	191
Diğer	-	-	-	1028	1076	1185	1204	1111	826	1182

Kaynak: Danimarka Ombudsmanı 1999-2008 Faaliyet Raporları

(Danimarka’da Maliye ve Vergi Bakanlıkları birbirinden ayrı örgütlenmiştir.)

(İltica, Göç, Entegrasyon Bakanlığı 2001 Yılı sonunda kurulmuştur.)

Danimarka Ombudsman raporlarında 2001 öncesi dönemle ilgili olarak sadece işleme alınan başvuruların sayıları verilmiş, ilk inceleme sonrası reddedilenlere yer verilmemiştir. Yukarıdaki tabloda bu nedenle 2001 Yılı ve öncesi ile 2002 Yılı ve sonrası verileri aynı konuları ifade etmemektedir. Bu nedenle kurumlar aleyhine yapılan başvurularla ilgili analizlerde 2002 yılı ve sonrası verileri dikkate alınmıştır.

Yıllar itibariyle aleyhine inceleme yürütülen kuruluşlar konusunda benzer eğilimler görünse de inceleme ortalamalarının alınması bizi daha net sonuçlara götürecektir. On yıllık dönemde kurumlar aleyhine yapılan başvuruların ortalamaları aşağıdaki tabloda verilmiştir.

Tablo 3.19. Danimarka Ombudsman Kurumuna Kamu Kuruluşlarına Göre Aleyhte Başvuru Ortalamasının Dağılımı

	1999-2008 Ortalaması	Oran (%)
Yerel ve Bölgesel Yönetimler	1029	27
Adalet Bakanlığı	783	20
Sosyal Refah Bakanlığı(1999-2006 Sosyal İlişkiler Bakanlığı)	426	11
İltica, Göç, Entegrasyon Bakanlığı	402	10,5
Vergi Bakanlığı	136	3,5
Diğer	1088	28

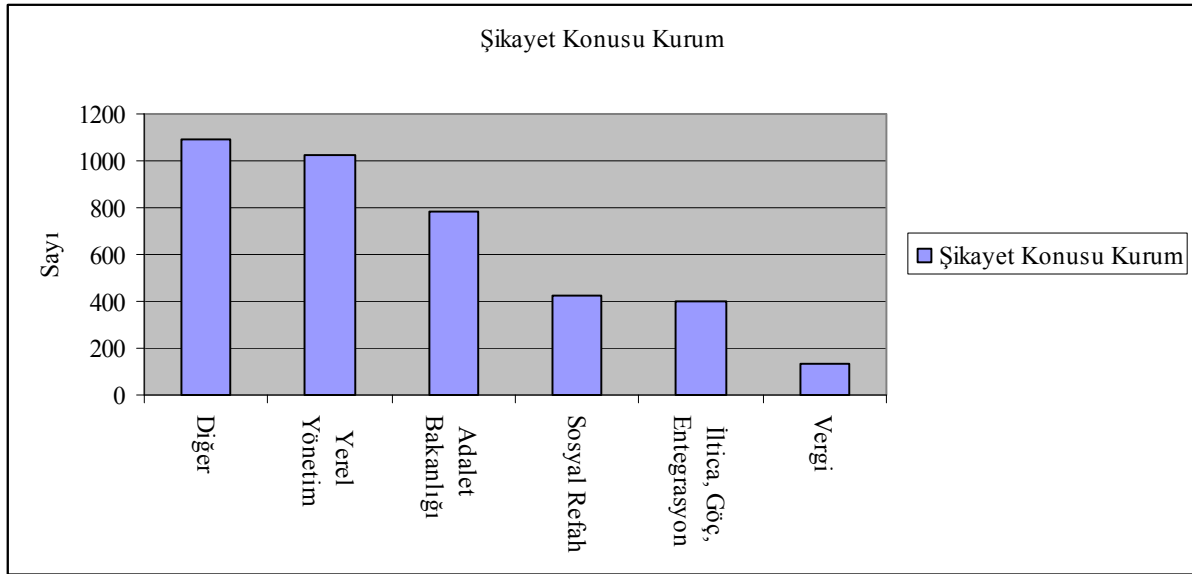
Kaynak: Danimarka Ombudsmanı 1999-2008 Faaliyet Raporları

Başvuruların en fazla yerel yönetimler, adalet hizmetleri, sosyal refah uygulamaları, göç – entegrasyon ve vergi konularında yapıldığı görülmektedir. Tablodaki “Diğer” satırı, burada değinilenler dışındaki kamu kuruluşlarını ifade etmektedir. Beş alanda yapılan incelemelerin sayısının diğer tüm alanlarda yapılanlardan daha fazla olması ilgi çekicidir. Tüm ombudsman başvurularının %72’si, tabloda yer verilen ilk beş kamu kuruluşu aleyhine yapılmaktadır. Diğer kamu kuruluşları başvuruların %28’ine konu olmaktadır. En çok başvurunun yerel ve bölgesel yönetimler aleyhine yapıldığı görülmektedir. Bunlar aleyhine yapılan başvuru oranı %27’dir. Başvurularda diğer önemli bir oranı, %20 ile Adalet Bakanlığı aleyhine yapılanlar

oluşturmaktadır. Danimarka’da Ombudsman, mahkemeleri denetleyememektedir. Bu nedenle burada Adalet Bakanlığı aleyhine başvuruları, hapisane ve gözaltı merkezleri hakkındaki şikayetler olarak değerlendirmek yerinde olacaktır. Ayrıca önemli oranda başvuru, adli yardım taleplerinin reddedilmesi üzerine yapılmaktadır.

Sosyal refah hizmetlerinin tamamına yakınının yerel ve bölgesel yönetimlerce yürütülüyor olması, bu kuruluşlar aleyhine yapılan başvuruların yüksek oranını açıklamaktadır. Ayrıca Sosyal Refah Bakanlığı aleyhine yapılan başvurular da %11 oranıyla sıralamada üçüncü sırada yer almaktadır. Yerel ve bölgesel yönetimler ile Sosyal Refah Bakanlığı aleyhine yapılan başvuruların toplam oranı %38’dir. Bu görünüm, sosyal refah devleti faaliyetlerinin yürütülmesinde karşılaşılan ihtilafların çözümünde Danimarka Ombudsmanının yerine getirdiği işleve işaret etmektedir.

Danimarka’da Ombudsman incelemelerine konu olma oranlarına göre kamu kuruluşlarının görünümü aşağıdaki şekilde daha belirgin ifade edilebilir.



Kaynak: Danimarka Ombudsmanı 1999-2008 Faaliyet Raporları

Şekil 3.13. Aleyhine Başvuru Yapılan Kamu Kuruluşlarının Dağılımı (2002-2008)

Yerel yönetimler aleyhine yapılan başvuruların ayrıntıları ise aşağıdaki tabloda verilmiştir.

Tablo 3.20. 1999 – 2008 Dönemi Danimarka Ombudsman Kurumuna Yerel Yönetimler Aleyhine Yapılan Başvurular

Yıllar	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Başvuru Sayısı	69	90	103	924	882	929	1045	1034	1058	1327
İnsan Kaynakları Yönetimi	%8.1	%6.2	%9.8	%6.6	%9.5	%8.0	%7.3	%7.0	%4.3	%3.7
Okullar ve Kültür	%3.9	%3.9	%4.9	%5.1	%3.3	%3.5	%5.3	%5.3	%6.8	%2.4
Sosyal Yardımlar ve Sağlık	%44.8	%44.3	%41.1	%37.3	%36.8	%38.4	%42.8	%45.8	%45.6	%38.9
Sosyal ve Psikiyatrik Hizmetler	-	-	-	-	%4.2	%5.1	%6.0	%6.4	%4.4	%6.3
Hastaneler ve Sağlık	%7.7	%6.8	%5.9	%7.6	%5.7	%5.8	%2.7	%5.2	%3.1	%2.5
Teknoloji ve Çevre	%18.2	%17.8	%17.9	24%	%24.6	%21.6	%22.1	%24.1	%22.3	%29.1
İş Bulma Merkezleri	-	-	-	-	-	-	-	-	%5.9	%9.8
Diğer Yönetimsel Organlar	%15.7	%16.7	%14.9	%15.6	%13.3	%15.6	%11.4	%3.4	%4.7	%4.8
Yönetimsel Organ Belirtilmemiş	%1.6	%4.3	%5.5	%4.0	%2.6	%2.0	%3.8	%2.8	%2.9	%2.5

Kaynak: Danimarka Ombudsmanı 1999-2008 Faaliyet Raporları

Yerel yönetimlerle ilgili yapılan başvuruların önemli bir oranı, sosyal yardımlar ve sağlık hizmetleri konusundaki hizmetlere ilişkindir. Bu bağlamda Ombudsman Kurumunun refah devleti uygulamalarında karşılaşılan sorunlara çözüm olarak işlevselliği ortaya çıkmaktadır.

Danimarka’da Ombudsman incelemelerinin kamu kuruluşları bağlamındaki içeriği dışında, yönetsel eylem türü açısından bakarsak, büyük çoğunluğunun yönetsel kararlar aleyhine yürütüldüğü görülmektedir. İncelemeye alınan kamu kuruluşu faaliyetleri ve oranları aşağıdaki tabloda verilmiştir.

Tablo 3.21. 1999 – 2008 Dönemi Danimarka’da Ombudsman İnceleme Konuları ve Oranları

Yıllar	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
İnceleme Sayısı	949	872	829	949	1011	921	931	846	924	682
İnceleme Konuları										
İşlem Süreçleri	%10.1	%12.6	%12.4	%10.9	%13.5	%10.6	%8.7	%11.6	%10.4	%10.6
İşlem Süresi	%3.6	%5.6	%7.0	%5.8	%5.3	%5.0	%7.6	%6.5	%12.4	%9.8
Genel Konular	%3.8	%5.0	%4.6	%4.9	%5.3	%6.4	%5.3	%6.1	%6.2	%6.9
Yönetimsel Hizmetler	%2.4	%3.6	%4.0	%6.2	%4.0	%6.3	%5.6	%4.6	%5.3	%2.9
Kararlar	%80.1	%73.2	%72.0	%72.2	%71.9	%71.1	%72.8	%71.2	%65.7	%69.8

Kaynak: Danimarka Ombudsmanı 1999-2008 Faaliyet Raporları

Tablo 3.20’de görüldüğü gibi, Ombudsman Kurumuna yapılan başvuruların ve yürütülen incelemelerin büyük çoğunluğu yönetsel kararlar hakkındadır. Yönetsel kararlar aleyhine yürütülen incelemelerin on yıllık ortalaması %72’dir. Diğer inceleme konuları ise yönetsel işlemlerin süreçleri, süreleri ve yönetsel hizmetlerle ilgili olmaktadır.

Tavsiye ve eleştiri ile sonuçlanan kararlara bakıldığında ise farklı bir durum ortaya çıkmaktadır. Bu konudaki veriler aşağıdaki tabloda sunulmuştur.

Tablo 3.22. 1999 – 2008 Dönemi Danimarka Ombudsmanının Eleştiri ve Tavsiye Kararıyla Sonuçlanan İncelemelerinin Konuları ve Oranları

Yıllar	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
İnceleme Sayısı	118	168	169	197	202	147	197	217	279	162
İnceleme Konuları										
İşlem Süreçleri	%40.7	%38.1	%35.5	%32.4	%37.1	%33.3	%23.9	%29	%25.1	%24.1
İşlem Süresi	%8.5	%11.3	%18.9	%11.7	%9.9	%5.4	%15.2	%12.9	%30.8	%25.9
Genel Konular	%16.1	%16.7	%13.0	%16.8	%18.8	%24.5	%16.2	%15.7	%12.9	%16.7
Yönetmelik Hizmetler	-	%2.4	%1.2	%2.0	%1.5	%1.4	%2.0	%0.5	-	%1.9
Kararlar	%34.7	%31.5	%31.4	%37.1	%32.7	%35.4	%42.6	%41.9	%31.2	%31.5

Kaynak: Danimarka Ombudsmanı 1999-2008 Faaliyet Raporları

Ombudsman incelemeleri %72 çoğunlukla yönetsel kararlar aleyhine başlatılmakla birlikte, eleştiri ve tavsiye ile sonuçlanan kararlarda inceleme konularıyla ilgili oranlar farklıdır. Eleştiri ve tavsiye ile sonuçlanan kararların yönetsel kararlarla ilgili olanlarının oranı %35'tir. Yönetmelik işlem süreçleriyle ilgili olarak eleştiriyle sonuçlanan kararların oranı ise %32'dir. İncelemeye alınan konuların yaklaşık %10'unu oluşturan işlem süreçleriyle ilgili şikayetlerin, eleştiri ve tavsiye kararlarının %32'sini oluşturması, Ombudsman incelemeleri sonucunda genellikle yönetsel işlem süreçleri aleyhine değerlendirmelerin ortaya çıktığını göstermektedir.

3.5.1.3. İsveç – Danimarka Ombudsman Kurumu Faaliyetlerinin Karşılaştırması

Bu başlıkta İsveç ve Danimarka Ombudsman kurumlarının yukarıda ele alınan son on yıllık faaliyetlerinin karşılaştırması yapılacaktır. Bu bağlamda dünyada ilk uygulama örnekleri olan bu ülkelerin verileri doğrultusunda ombudsman denetimi konusunda çeşitli sonuçlara ulaşılmaya çalışılacaktır.

Aşağıdaki tabloda İsveç ve Danimarka Ombudsmanlarına yapılan bireysel başvuruların karşılaştırılmasına yer verilmiştir.

Tablo 3.23. 1999 – 2008 Döneminde İsveç ve Danimarka Ombudsman Kurumlarına Yapılan Bireysel Başvurular

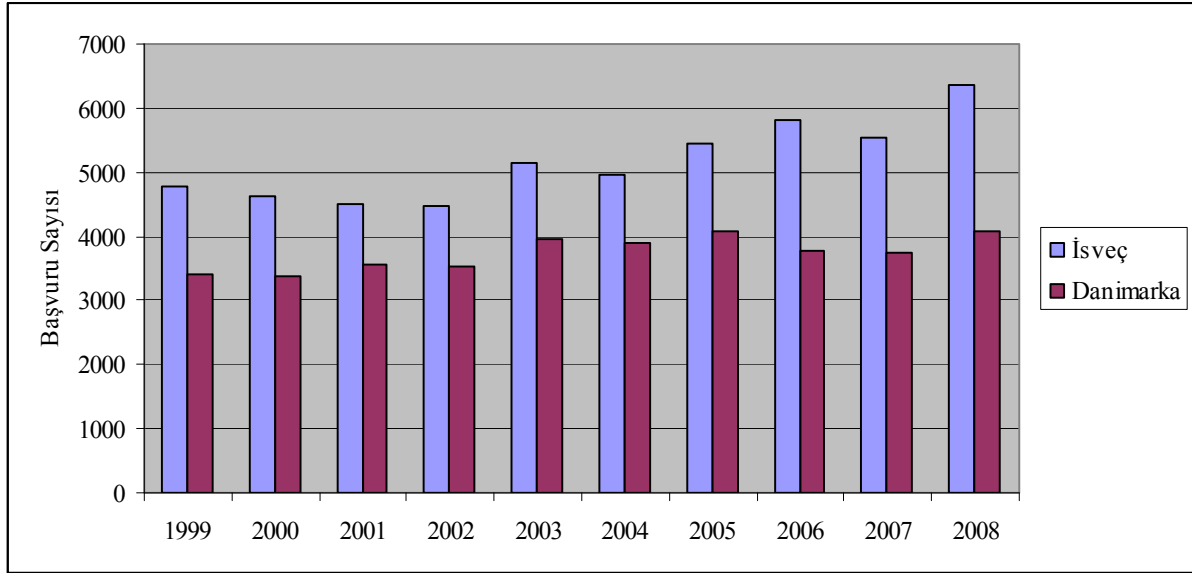
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Ortalama
İsveç	4791	4626	4511	4463	5131	4973	5433	5804	5530	6356	5162
Danimarka	3423	3390	3560	3543	3956	3883	4065	3764	3732	4089	3741

Kaynak: İsveç Ombudsman Kurumu 1998/1999 – 2007/2008, Danimarka Ombudsmanı 1999-2008 Faaliyet Raporları

Son on yıllık dönemde İsveç Ombudsman Kurumuna yılda ortalama 5162 başvuru yapılmaktadır. Danimarka Ombudsmanına yapılan başvuru ortalaması ise 3741'dir. İki

ombudsman kurumuna yapılan başvuruların arasındaki fark, ülke nüfusları birbirinden farklı olduğu için çok fazla bir anlam ifade etmemektedir. 2010 verilerine göre İsveç'in nüfusu 9,3 milyon (www.sweden.se), Danimarka'nın nüfusu 5,5 milyondur (www.denmark.dk).

İsveç ve Danimarka Ombudsmanlarına yapılan başvuruların ve yıllık artış oranlarının karşılaştırılması aşağıdaki şekilde daha ayrıntılı bir biçimde görülebilir.



Kaynak: İsveç Ombudsman Kurumu 1998/1999 – 2007/2008, Danimarka Ombudsmanı 1999-2008 Faaliyet Raporları

Şekil 3.14. 1999 – 2008 Döneminde İsveç ve Danimarka Ombudsman Kurumlarına Yapılan Bireysel Başvurular

Şekilde İsveç Ombudsman Kurumuna yapılan başvuruların artış eğilimi daha belirgin olarak karşımıza çıkmaktadır. Danimarka Ombudsmanına yapılan başvurularda da yıllar içinde küçük artışlar olsa da bunlar İsveç'te olduğu gibi belirgin değildir. Son beş yıllık dönemde Danimarka Ombudsmanına yapılan başvurular aynı seviyede kalmışken, İsveç'te başvurular özellikle bu dönemde artış göstermiştir.

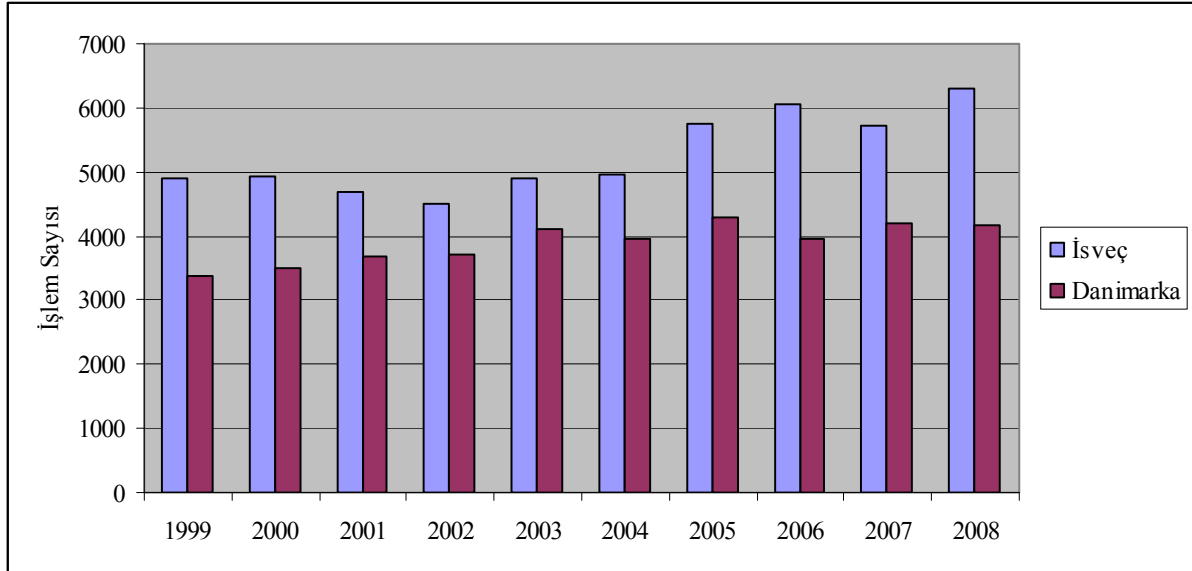
Aşağıdaki tabloda iki ombudsman kurumunun yıl içinde yürüttükleri incelemelerin sayısal verileri gösterilmiştir.

Tablo 3.24. 1999 – 2008 Döneminde İsveç ve Danimarka Ombudsmanlarınca Yıl İçinde Ele Alınan İncelemeler

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Ortalama
İsveç	4910	4931	4684	4503	4898	4964	5755	6051	5733	6313	5274
Danimarka	3374	3511	3684	3726	4094	3964	4283	3951	4188	4164	3894

Kaynak: İsveç Ombudsman Kurumu 1998/1999 – 2007/2008, Danimarka Ombudsmanı 1999-2008 Faaliyet Raporları

On yıllık dönemde İsveç ombudsmanlarınca yılda ortalama 5274, Danimarka Ombudsmanınca ortalama 3894 inceleme faaliyeti gerçekleştirilmiştir. Bu faaliyetlerin yıllık olarak karşılaştırılması aşağıdaki şekilde verilmiştir.



Kaynak: İsveç Ombudsman Kurumu 1998/1999 – 2007/2008, Danimarka Ombudsmanı 1999-2008 Faaliyet Raporları

Şekil 3.15. 1999 – 2008 Döneminde İsveç ve Danimarka Ombudsmanlarınca Yıl İçinde Ele Alınan İncelemeler

İsveç ombudsman faaliyetlerinin %97'si bireysel başvuruların incelenmesinden oluşmaktadır. Danimarka Ombudsmanı faaliyetlerinde ise bu oran %95'tir. Ombudsman faaliyetlerinin oldukça büyük oranda bireysel başvurularla ilgilenilmesinden oluşması, birey başvuruları ve dönemlik faaliyetlerin ele alındığı grafiklerde aynı sonuçların görülmesine neden olmaktadır.

Birey başvurularının önemli bir kısmının her iki ombudsman kurumunda da ilk incelemeler sonrasında reddedildiği görülmektedir. İlk inceleme sonrasında reddetme oranı İsveç'te %50, Danimarka'da %80'dir. Danimarka Ombudsmanı için bu oran, yıl içi yapılan başvurular dikkate alınarak hesaplanmıştır. Yıl içinde tamamlanan incelemeler temel alındığında reddetme oranı %77'dir. Danimarka Ombudsmanı verilerinde bu konuda dikkate alınması gereken ise, çoğu başvurunun yönetsel yollar tüketilmediği gerekçesiyle geri çevrilmesidir. Bu şekilde reddedilme oranı %38,5'tir. Ancak bu başvurular, yukarıda da değinildiği gibi, yönetsel yollar tüketildikten sonra bir sonuç alınamaması durumunda tekrar Ombudsman gündemine getirilebilmektedir. Görüldüğü gibi her iki kurumda da başvuruların önemli bir oranı ilk inceleme sonrasında reddedilmektedir.

İsveç'te ortalama %50, Danimarka'da %77'si ilk inceleme sonrasında reddedilen başvuruların, önemli bir oranının da yurttaşlar lehine sonuçlanmadığı görülmektedir. İnceleme sonrasında eleştiri ve disiplin soruşturması ile sonuçlanma oranı İsveç'te %10,45'tir. Danimarka'da ise eleştiri ve tavsiye kararıyla sonuçlanan inceleme oranı %4,8'dir. Reddedilenler dışında kalanlara bakıldığında, İsveç'te incelemelerin %38,23'ü, Danimarka'da ise %18,1'i, kamu yönetimi aleyhine eleştiri sunulmadan tamamlanmaktadır.

İnceleme konularına bakıldığı zaman da iki ülke ombudsman kurumları arasında benzerlikler göze çarpmaktadır. İsveç Ombudsman Kurumunda son on yılda yürütülen incelemelerin konuları ele alındığında, en çok incelemenin sırasıyla sosyal refah hizmetleri, adalet hizmetleri, hapisane yönetimleri, polis güçleri, sosyal güvenlik hizmetleri, resmi belgelere erişim – ifade ve basın özgürlüğü, sağlık hizmetleri, eğitim, vergileme – gümrük ve göç konularında yapıldığı görülmektedir. Toplam incelemelerin %78'i bu konularda yürütülmüştür.

Danimarka Ombudsman Kurumunda ise sırasıyla en çok yerel ve bölgesel yönetimler; adalet hizmetleri; iltica, göç ve entegrasyon; sosyal refah hizmetleri ve vergi konularında incelemeler yürütülmüştür. Bu değinilen konularda yapılan incelemeler, toplamın %72'sini oluşturmaktadır. Yerel yönetimler aleyhine incelemeler ise özellikle sosyal refah uygulamalarını içermektedir. Yerel yönetimler hakkında başvuruların %42'si sosyal yardım ve sağlık hizmetleriyle ilgili olarak yapılmaktadır.

İsveç'te inceleme konuları içinde uyarı ve eleştiri ile sonuçlananların en başında resmi belgelere erişim – ifade ve basın özgürlüğü gelmektedir. İlgili konulardaki başvurular ve eleştiriyle sonuçlanma oranlarına bakıldığında, hapisane yönetimleri incelemelerinin %10,6'sının, sosyal refah hizmetleriyle ilgili incelemelerin %9,2'sinin, polis güçleriyle ilgili incelemelerin %8'inin eleştiriyle sonuçlandığı görülürken, bu oran resmi belgelere erişim – ifade ve basın özgürlüğü alanındaki incelemelerde %31'dir.

3.5.2. Örnek Olay İncelemeleri

Bu başlıkta çeşitli örnek olay incelemeleri kapsamında ombudsman denetiminin işlevselliği değerlendirilecektir. İsveç'te ombudsman denetiminin kamu görevlileri üzerinde uygulanıyor olması ve bakanların kamu yönetiminden sorumlu olmamaları nedeniyle, olay incelemelerinde Danimarka Ombudsmanı faaliyet raporlarından faydalanılmıştır. Danimarka uygulaması kapsamındaki örneklerin daha işlevsel sonuçlar sağlayacağı düşünülmüştür.

Danimarka Ombudsman Kurumunun günümüze kadarki faaliyetleri arasında en çok sözü edilen ve atıf alanı, Tamil Olayı olarak kayda geçen ve Danimarka siyasal yaşantısında

önemli etkiler yaratan incelemelerdir. Tamil Olayı oldukça kapsamlı boyutlar içermektedir. Ombudsman denetiminin yönetsel anlamda etkinliği dışında, siyasal ve yargısal alanda ulaşabileceği sonuçlar açısından da önemli göstergeler barındırmaktadır. Genel bir ombudsman incelemesi olmasının yanı sıra, ombudsman faaliyetlerinin bazı parlamento üyeleri tarafından engellenmek istenmesi ve ombudsman faaliyeti sonucunda kapsamlı bir yargı süreci başlatması sebebiyle dikkate değerdir. Ancak bu inceleme, ombudsman faaliyetleri açısından uç bir örnektir. Ombudsman kurumunun ele aldığı bütün incelemelerde bu tip sonuçların ortaya çıkacağını söylemek mümkün değildir. Bununla birlikte, ombudsman denetiminin etkisinin nereye ulaşabileceğini göstermesi açısından oldukça önemlidir.

Tamil Olayı, Sri Lanka'daki problemlerden kaçan Tamil göçmenlerinin sığınma hakkı istemeleriyle ilgili bir konudur. Danimarka'da 1980'li yılların başında Yabancılar Yasası'yla, belirli ilkeler kapsamında aile birleşmesi konusunda bazı haklar verilmiştir. Tamil Olayı'na konu olan da bu yasal hakkın kullanılmasıdır. Ancak Tamil Olayı olarak ifade edilen süreç, sadece ombudsman denetimini kapsayan bir durum değildir. 1988 – 1995 yılları arasında çeşitli yargı kuruluşlarınca yürütülmüş süreçleri içermektedir.

O dönemde göçe tepkiyle yaklaşan bir bakış açısı doğrultusunda, bu hakkın kullanımının kontrolü mümkün olmayan bir göç dalgasına yol açacağı düşüncesi toplumda kimilerince paylaşılmıştır. Dönemin Adalet Bakanının da konuyu bu şekilde bir düşünceyle ele aldığı görülmektedir. Tamil mültecilerinin aile birleşimi konusundaki başvuruları askıya alınmıştır. Yabancılar Yasası doğrultusunda, hukuka uygun olmayan yönetim söz konusu olmuştur. Bu uygulama, mültecilerin yakın bir gelecekte ülkelerindeki durumun düzelmesinin ardından geri gönderilebileceği beklentisiyle yapılmıştır. Ancak bu beklenti gerçekleşmemiş ve işlem süreci beklenenden daha uzun sürmüştür (Henrichsen, 2005:218).

Eylül 1988'de Ombudsman, Kuruma çok sayıda Tamil mültecinin başvuruda bulunması üzerine, Adalet Bakanlığı aleyhine kendi inisiyatifiyle bir inceleme başlatmıştır. Ancak Tamil incelemesi, Ombudsmanın Parlamento tarafından etki altına alınması girişimlerine sahne olmuştur. Ombudsman incelemesi başlatıldıktan sonra, konu bazı parlamento üyeleri tarafından, Parlamento Hukuk Komisyonuna taşınmış, ombudsman denetimi siyasal konuları ele alamayacağı için, incelemeyi sonlandırmakla karşı karşıya kalınmıştır. Ancak Ombudsman, Komisyona bir mektup yazarak, konunun Komisyonca ele alınması durumunda kendi incelemesini bitirmek durumunda kalacağını ifade etmiştir. Komisyonsa, konuyla ilgili siyasal bir karar alınmadığını açıklamış ve daha sonra Ombudsman incelemesini yeniden başlatmıştır. Sonraları konunun mahkeme süreçleri sırasında, bu durumun bilerek yaratıldığı, bu şekilde ombudsman denetiminin sona erdirilmek istendiği ortaya çıkmıştır (Hansen/Olsen, 2005:124).

İnceleme sırasında Ombudsmanın kendilerinden açıklama istemesi üzerine, Göçmen Bürosu ve Adalet Bakanlığı konunun kaynak kısıtları yüzünden çözülemediği ve genelde istem dışı gecikmelerin bu nedenle ortaya çıkabildiği yönünde bir savunma geliştirmişlerdir. Buna karşın Ombudsman, işlemi ertelemek için daha çok kaynak tüketildiği ve çaba sarf edildiği konusunda bir eleştiride bulunmuştur. Ombudsman raporu, incelemeye başlanmasından 176 gün sonra yayınlanmıştır. Raporda çok ciddi eleştirilere yer verilmiştir. 300 kişiyi ilgilendiren 130 civarında aile birleşmesi dosyasının işlem süreçlerinin geciktirildiği ortaya konmuştur. Bunlar hızlı bir biçimde sonuçlandırılabilirken, işlemlerin Bakanın emriyle durdurulduğunu ortaya çıkarılmıştır. Adalet Bakanlığı ve Göçmen Bürosu, aile birleşimi işlemlerini 16 ay gibi uzun bir sürede tamamladıkları için kusurlu bulunmuşlardır. Mağdurların durumlarının çok ciddi olduğu ifade edilmiştir. Ombudsman, her kamu otoritesinin kaynaklarını kullanmada öncelik belirlemeye hakkı olduğuna, ancak bu hakkın mülteciler arasında ayrımcılık yapılması biçiminde kullanılmayacağına kanaat getirmiştir. İşlem süresinin normalin çok üstüne çıktığı belirlenmiştir. İncelemeye konu olan 37 olayda, işlem süreçlerini uzatmak amacıyla, sonuçlandırmak için gerekenden daha çok kaynak harcandığı tespit edilmiştir. Mültecilerin ülkelerine dönmelerini sağlamak için bu şekilde davranılıp davranılmadığı ise kanıtlanamamıştır. Ancak Ombudsman, işlem süresinin bu derece uzaması durumunda mültecilerin ülkelere dönmek zorunda kalabilecekleri konusunun göz önünde bulundurulmuş olması gerektiğini ifade etmiştir (Hansen/Olsen, 2005:129).

Ombudsman incelemesi bittikten sonra konu kapanmamıştır. Tamil Olayı'nın önemini arttıran da budur. Henüz ombudsman kararı verilmeden kısa bir süre önce olay bir dergide ele alınmıştır. Ombudsman kararından sonra ise bu konuda bir televizyon programı yapılmıştır. Olayın gündemde yer edinmesinin ardından, Parlamentodaki bazı girişimler sonucunda siyasal çoğunluk konuyu yargıya taşımıştır. Temmuz 1990'da başlayan yargı süreci Ocak 1993'te tamamlanmıştır. Mahkeme, Tamil dosyalarının Bakanın emriyle askıya alındığına karar vermiştir. Ayrıca çok sayıda kamu görevlisi, ombudsman incelemesini engellemeye çalışmaktan suçlu bulunmuştur. Başbakan da eleştirilerden nasibini almış ve daha sonra hükümetiyle birlikte istifa etmiştir. Parlamento daha sonra, artık başka bir görevde bulunan eski Adalet Bakanının yüce divana sevk edilmesine karar vermiştir. Kraliyet Yüksek Mahkemesinde yargılanan Bakan, Haziran 1995'te, Bakanlık Sorumlulukları Yasası kapsamında dört ay hapse mahkum olmuştur.

Bu olay, bazı tarihsel tesadüflerle birlikte, Danimarka siyasal yaşantısında önemli değişikliklere neden olmuştur. Hükümetin istifa etmesiyle birlikte, on yıldan fazla süren sağ hükümet dönemi sona ermiştir. Sosyal Demokratlarca oluşturulan yeni hükümet, yaşananlar

yüzünden Adalet Bakanlığının yapısında değişime giderek göçmen ve yabancı konularını İçişleri Bakanlığı bünyesinde örgütlendirmiştir. Bu olaydan sonra çeşitli ilkeler de ortaya çıkmıştır. Siyaset yönetim ilişkisi, ombudsmanın anayasal rolü, yargı sorgulama süreleri konularında yeni ilkeler hayata geçirilmiştir (Henrichsen, 2005:196).

Tamil Olayı, doğrudan ve dolaylı olarak, yasal ilkeler konusunda çok çeşitli etkiler yapmıştır. Kamu görevlileri ve politikacılar arasındaki ilişkiler, bakanların yasal ve siyasal sorumlulukları, bakanların görevlerinin parlamento bilgilendirmek biçiminde genişletilmesi, kabine sorumluluğu konusunda Kraliyet Yüksek Mahkemesinin bir kurum olarak işlevsellik kazanması gibi etkiler ortaya çıkmıştır. Ombudsmana yapılan başvuruların sayısında artış sağlamış ve Ombudsman Kurumunun Parlamento, Hükümet, kamu yönetimi ve mahkemeler karşısında durumunu da değiştirmiştir. Ombudsmana güvenilmesi gerektiğini ve Ombudsman Kurumunun eleştirilerden olumsuz yönde etkilenebileceğini göstermiştir. Ombudsman raporları Parlamento tarafından doğrudan kabul edilmek durumundadır ancak Tamil İncelemesi sürecindeki olaylar ve parlamento üyelerinin girişimleri bunun bir güvenoyu olarak kullanılabilceğini, Ombudsmanın da süreç içinde politik alanda bir piyon haline sokulmak istenebileceğini göstermiştir (Henrichsen, 2005:213-214).

Yukarıda da değinildiği gibi, doğurduğu kapsamlı sonuçlara bakıldığında, Tamil İncelemesi'nin Ombudsman faaliyetleri içinde uç bir noktada yer aldığı söylenebilir. Ancak gerekli işlevselliğin tanınması durumunda ombudsman kurumlarının etki düzeyinin ne olabileceği ve ombudsmanların faaliyetleri sırasında ne gibi güçlüklerle karşılaşabileceklerini göstermesi açısından iyi bir örnektir. Bu çerçevede geniş kapsamlı olarak ele alınmıştır.

Ombudsman kurumlarının bütün faaliyetlerinin yukarıda değinilen bu etkileri yapması söz konusu değildir. Geniş kapsamlı etkilerin yanında bireysel etkisi olan sonuçlar daha sık görülmektedir. Ancak dikkat çeken konu, klasik devlet – birey ilişkileri bağlamındakinden çok farklı çözümlerin sunuluyor olmasıdır.

Ombudsman incelemeleri, doğurduğu sonuçlar açısından çeşitli konulara göre sınıflandırılabilir. Mahkemeler gibi yasaların doğru uygulanmasının denetimi yapılabildiği gibi, yasaların açık hükümlerinin yorumlanması konusunda da kararlar verilmektedir. İyi yönetim uygulamalarının önerilmesi, bilgiye erişim hakkının sağlanması, adli yardım taleplerinin değerlendirilmesi uygulamalarıyla karşılaşmaktadır.

Mahkemelerin yerine getirdiği gibi yasaların doğru biçimde uygulanmasının sağlanması işlevi konusunda çeşitli örnekler verilebilir. Bir ombudsman incelemesinde, Bilimsel Etik Komitesine araştırma projesini geç sunan bir doktora, projenin Komite tarafından onaylanmadığının ilgili yayında belirtmesi gerektiğinin bildirilmesi sorunu çerçevesinde konu değerlendirilmiştir. Bu konuda ilgili yastada sadece onay almadan proje yürüten kişilerin

cezalandırılacağı hükmü yer aldığı ve belirtilen şekilde bir hüküm olmadığı için Ombudsman, Komiteden kararını geri çekmesini istemiştir (FOB, 1999:102).

Başka bir olayda, okul gezisi ve kamp gibi etkinlikler için öğrenci velilerinden para talep eden Eğitim Bakanlığı hakkında yapılan incelemede, bu konuda yasal dayanak olmadığı sonucuna varılmıştır. Bu karar sonrasında ilköğretim okulları yasası değişikliğe tabi tutulmuştur (FOB, 1997:345). Yine eğitimle ilgili bir konuda, bakanlıkça düzenlenen bir genelgenin yasaya uygun olmadığı yönünde görüş bildirilmiştir (FOB, 2000:460).

Ulaştırma Bakanlığı, diyabet hastalarının ticari taşıt ehliyeti başvurularını insülin kullandıkları gerekçesiyle reddetmiştir. Bakanlığın bu kararı, Trafik Yasası'nda dayanağı olmadığı için Ombudsmanca eleştirilmiştir (FOB, 1994:360). Başka bir incelemede, bir yerel yönetim birimi, sosyal yardımlarında diyet yiyecekleriyle ilgili olarak ödeme yapmaması konusunda, Sosyal Yardım Yasası'na aykırı davranmakla eleştirilmiş (FOB, 2000:355). Bu örnekler kapsamında ombudsman denetiminin bir yargı kuruluşu gibi yasaların doğru uygulanması konusunda kararlar verdiği görülmektedir.

Ombudsmanın bazı kararları da iyi yönetim konusunda ilkeler içermektedir. 1974'te üç yerel yönetim konseyi, yerel yönetimle iş ilişkisi içinde olan bir firmadan bir eğlence etkinliğine davetiye kabul ettikleri için eleştirilmiştir. Bu kararda Ombudsmana göre kamu görevlileri, kararlarını etkileyebilecek kişilerden, örgütlerinin ilişki içinde olduğu özel sektör kuruluşlarından, sözleşmelerin yapılmasına olumsuz etki sağlayabileceği nedeniyle, herhangi bir çıkar sağlamamalıdır. 1975'te Ombudsman, kamu kuruluşlarında personelle ilişkilerde nazik ve düzeyli davranışlarda bulunulması konusunda bir görüş yayınlamıştır. 1981'de bir kararda, polisin hapishanelerdeki kişileri, yazılan mahkeme celplerinde mahkum olarak ifade etmemesi gerektiğine değinilmiştir. 1983 yılında bir sosyal hizmet birimince ilgili kişiye gönderilen mektup, alıcıyı aşağıladığı yönünde eleştirilmiştir. Ombudsman mektubu buyurgan, kötüyücü ve tehditkar olarak nitelemiştir (Larsen, 2005:108).

Bilgiye erişim hakkının uygulanmasına ilişkin olarak şu örnek verilebilir. 1998 yılındaki bu inceleme, NATO'ya görev için önerilen bir Albay'la ilgilidir. Albay'a, Roma'daki bir görev için NATO'ya önerileceği, göreve çok uygun olduğu bildirilmiş ancak daha sonra Savunma Komutanlığı insan kaynakları birimince bu kişinin, eşinin Danimarka'yı Roma'da temsil edecek niteliğe sahip olmadığı gerekçesiyle, görevlendirilmemesi istenmiştir. Ancak bu konuda açıklama bekleyen Albaya hiçbir bilgi verilmemiştir. O da bilgiye erişim hakkı kapsamında ilgili belgeleri görmek istemiştir. Ancak bu isteği de reddedilmiştir. Savunma Bakanlığı, Albayın ilgili belgelere erişim hakkı olmadığını belirtmiştir. Albayın NATO için önerildiğini, ancak atama işlemi yapılmadığından yönetsel bir kararın ortaya çıkmadığı, bu nedenle yönetsel karar yokluğunda belgelere erişimin de söz konusu olmadığı ifade edilmiştir.

Bir tavsiye kararının varlığı belirtilmiştir. Ombudsman, Savunma Bakanlığının kararına katılmamıştır. NATO'ya sunulan önerinin Yönetim Usul Yasası kapsamında bir karar olarak algılanması gerektiğini belirtmiştir. Gerçekte Albay görevlendirmek isteyen NATO değil, Savunma Bakanlığıdır ve bu konuda bir karar vermiştir. Ancak Albay yine belgelere erişim hakkına sahip değildir çünkü Bilgiye Erişim Yasası, görevlendirme ile ilgili belgelere erişim sağlamamaktadır. Ancak yine yasaya göre, gizlilik durumu yoksa ilgili kurum daha geniş kapsamlı erişim sağlama takdirine sahiptir. Ombudsmanca konunun özel bir durum olduğu belirtilmiş ve yeniden ele alınması istenmiş, bu doğrultuda Bakanlıkça belgelere erişim sağlanmıştır (FOB, 1998:117).

Çeşitli kapsamlarda değerlendirilebilecek bu örnek olaylar dışında, aşağıda içerikleri açısından dikkat çeken, ombudsman denetiminin kendine özgü niteliğini vurgulayan incelemelere yer verilmiştir.

Bir Türk işçisiyle ilgili verilen karar, üzerinden oldukça uzun zaman geçmesinden sonra bile kamu yönetiminin hatalı işlemleri sonucunda uğranan mağduriyetlerin Ombudsmanca giderilebildiğini göstermesi açısından önemlidir. 1979 yılında iş kazası sonucu yaralanan bir Türk işçisine, sosyal olanaklardan faydalanabilmesi için yapması gereken başvuruların bildirildiği iki mektup gönderilmiş ancak bunlara cevap alınmamıştır. Bu mektuplarda Sağlık Sigortası Birimi, yaralanma hakkında ayrıntılı bilgi istemiştir. Ancak yanıt alamayınca, 3 yıl içinde işlem yapılması gerektiği yoksa hakların kaybolacağı konusunda bir yazı daha göndermiştir. Ancak ilgilinin kendisi ve ailesinde kimse Danimarka Dilini bilmediği için, mektuplar anlaşılammıştır. 1987 yılına kadar bir sonuç ortaya çıkmamış ancak bu yıl hastalanan adam doktora gittiğinde, kalıcı rahatsızlığının iş kazasından kaynaklandığı tespit edilmiştir. Ancak geri dönüş çok geç yapıldığı için, Sağlık Sigortası Birimi ödeme yapmayı ve maaş bağlamayı reddetmiştir. Konu sendika tarafından Ombudsmana taşındığında, Sağlık Sigortası Birimi haksız bulunmuş, mektuba cevap alınmadığı zaman bu konuda ciddi girişimde bulunulmadığı yönünde eleştirilmiştir. Ombudsman, ismi başka bir dilde olan kişiye yazdıkları mektubun anlaşılmamış olabileceği ihtimalinin göz önünde bulundurulmuş olması gerektiğini ifade etmiştir. Ayrıca, bireylerle olan yazışmalarında, kamu kuruluşlarının anlaşılma sorumluluğu taşıdıkları, anlama sorumluluğunun bireyde olmadığı üzerinde durulmuştur. Ombudsman önerisi kamu kurumunca kabul görmüş ve ilgiliye gerekli sağlık ödemesi yapılmıştır (Hansen/Olsen, 2005:129).

Çiftlikte yaşayan bir emeklinin olayı ise kamu yönetiminin denetiminden farklı bir durumu içermektedir. Adli yardım talebi içeren bu başvuru, Ombudsmanın kamu kuruluşlarının kavramları yorumlamalarına ilişkin bir eleştirisini göstermektedir. Bu olayda, küçük bir çiftlikte yaşayan emekli Jens Fradsen, bir yangın sonucu çiftliğini kaybetmiş ve yeniden

inşası sonucunda inşaat firmasıyla fiyat konusunda anlaşamayarak mahkemeye gitmiştir. Ancak mahkeme masraflarını karşılayamayacak durumda olduğu için Adalet Bakanlığında adli yardım talebinde bulunmuştur. Geliri yeterli olmayan kimselere adli yardımda bulunulması mümkün olmakla birlikte, işletmeler adli yardımdan faydalanamadıkları için, çiftliğin bir işletme olduğu söylenerek adli yardım talebi geri çevrilmiştir. Fradsen, Ombudsmana başvurarak, çiftliğinin sadece eşiyle birlikte yaşadıkları yer olduğunu, kendisine düzenli bir gelir sağlamadığını ve bu nedenle bir işletme olarak algılanmaması gerektiğini belirterek adli yardım talebinin geri çevrilmesine itiraz etmiştir. Ombudsman incelemesi sonucunda, kamu kuruluşlarının Fradsen ve karısını birer emekli olarak algılaması, işletmeci olarak görmemesi gerektiğine karar vermiştir. Adalet Bakanlığı bu öneriye uymuş ve Fradsen'e adli yardımda bulunulmasına karar vermiştir (Olsen, 1994:8-9).

1981 yılındaki bir incelemede, bir sosisli sandviç büfesinin gece yarısından sonra açık kalmasına izin verilmemesi konusu ele alınmıştır. İlgili yasaya göre restoran kapsamında değerlendirilen büfenin gece yarısından sonra açık kalmasına yerel yönetimce izin verilmemiştir. Bu konuda yapılan başvuru sonucu incelemede, büfe sahibi büfesinin bir restoran olarak görünmemesi gerektiğini, asıl müşterilerinin gece yarısından sonra geldiğini belirtmiştir. İncelemesi sonucunda Ombudsman, yerel yönetimin bu konudaki kararını gözden geçirip yeniden ele almasını önermiştir. Bu olay sonucu ortaya çıkan asıl konu ise, ilgili yasanın restoranlar ve büfeler arasında bir ayırımı gitmediği olmuştur (Hansen/Olsen, 2005:97).

Ombudsman denetiminin yönetsel açıdan hükümet üyelerini de etkilediği görülmektedir. Bu kapsamdaki örnekler ise oldukça çarpıcıdır.

1984 yılında yaşanan bir incelemede, Politiken Gazetesi ve Ulaştırma Bakanı arasında yaşanan bir sorun ele alınmıştır. Ulaştırma Bakanı, Gazetede çıkan bir makaleye kızdığı için, bakanlığında o gazetenin bütün aboneliklerini iptal etmiştir. Kişisel olarak yapılan aboneliklerin iptali ya da devamı konusunda bireyler özgürken, bu iptalin bakanlık adına yapılması sorun olmuştur. Ombudsmana gelen şikayet üzerine, Bakan bu eyleminin yasal dayanakları sorulmuştur. Bakan sadece siyasal yönetici olmadığını, aynı zamanda yönetsel pozisyonu gereği harcamalardan sorumlu olduğunu ve bakanlığının bütçesini bu gazeteye harcamak istemediğini belirtmiştir. Ombudsman siyasal ve yönetsel sorumluluk konusuna katılmıştır. Ancak siyasal yönetici ve örgüt yöneticisi olma arasındaki farka değinmiştir. Siyasal sorumlulukları dışında, Bakanın örgüt yöneticisi olarak sıradan yönetsel kurallara uyması gerektiğini belirtmiştir. Bu bağlamda uyması gereken en temel kuralın hukuka bağlılık olduğu ifade edilmiştir. Bu noktada gazete aboneliklerini sona erdirme kararının Bakan tarafından mı alındığı, yoksa bunun personelin kendi kararı mı olduğunun önemli hale geldiği

vurgulanmıştır. Ombudsman, Bakanın kararını yeniden değerlendirmesini istemiştir. Ulaştırma Bakanı, Ombudsman önerisi doğrultusunda gazete aboneliklerini yeniden başlatmıştır. Ombudsman raporunda, bu gibi eylemlerin aynı zamanda kamu yönetimi ve medya ilişkilerini olumsuz etkileyeceğini belirtmiştir. Eleştirel yayınlarla ilgili olarak yönetimin vereceği tepkilerde çok ileri gitmesinin yaratacağı sorunlara değinmiştir. (Hansen/Olsen, 2005:107-110).

1960 yılında Başbakanın seçim kampanyası sırasında ortaya çıkan bir olay ise oldukça önemlidir. Başbakan, seçimlerde kendi partisinin propagandasını yapmak ve oy istemek amacıyla mektuplar kaleme alıp çeşitli kişilere göndermiştir. Mektuplarda Başbakanlığın antetli kağıdının kullanılması ise, bir şikayetle Ombudsmana bildirilmiştir. Bu durum Başbakanlığa sorulduğunda, sadece Başbakanın değil bazı bakanlıkların da bütün yazışmalarını bu tür kağıtlarla yaptığı ifade edilmiştir. Ombudsman bu konuda Başbakanı uyarılmış, bu tür faaliyetlerde başka kağıtlar kullanılması gerektiğini ifade etmiştir (Hansen/Olsen, 2005:27).

3.5.3. İsveç ve Danimarka Ombudsman Kurumları Görüşme Bulguları

Araştırma verilerinin toplanması amacıyla Danimarka ve İsveç Ombudsman Kurumlarında ilgili görevlilerle derinlemesine görüşmeler yapılmıştır. Bu amaçla İngilizce hazırlanan, nitel veri toplamaya yönelik bir soru formu kullanılmıştır. Her iki ombudsman kurumunda da aynı görüşme formundan faydalanılmıştır. Ancak kurumlar arasındaki, örneğin İsveç'te mahkemelerin de işlem süreçleri açısından denetlenebilmesi gibi, yapısal ve işlemsel farklar nedeniyle sadece bir soru değişik yöneltmiştir.

Görüşmeler yoluyla elde edilmeye çalışılan bilgiler ise çeşitli başlıklarda sınıflandırılabilir. Bu çerçevede kurumların örgüt yapıları ve çalışanlarının özellikleri, yasal dayanakları, parlamento ile ilişkileri ve ona karşı bağımsızlığın nasıl sağlandığı, mahkemelerle ilişkiler ve yargı denetimi karşısındaki konumları, uygulamada sosyal kabulün ve bu kapsamda etkinliğin nasıl gerçekleştirildiği, gelişmekte olan ülkelerde ombudsman girişimlerinin nasıl yorumlandığı yönünde sorular yöneltmiştir.

Görüşmeler yoluyla elde edilen bilgilerin kapsamına bakıldığında, ilgili mevzuatın incelenmesi ve literatür taraması yoluyla ulaşılabilecek konuları içerdikleri söylenebilir. Bu konulardaki bilgilere önceki bölümlerde de değinilmiştir. Ancak derinlemesine görüşme temelli yürütülen araştırmayla, mevzuatta ya da resmi kurallarda ulaşılamayan, uygulamada ortaya çıkmış özellikleri belirlemek amaçlanmaktadır.

Danimarka Ombudsman Kurumunda görüşme 02.09.2008 tarihinde, Kurumun Dış İlişkiler Yöneticisi ve bir bölüm şefiyle gerçekleştirilmiştir. İsveç Ombudsman Kurumundaki görüşme 10.09.2008 tarihinde, yine Dış İlişkiler Yöneticisiyle yapılmıştır. Görüşmelerin soru formu kapsamında yürütülmesinin yanı sıra görevlilerin verdiği farklı bilgiler de kayda alınmıştır.

3.5.3.1. Kurumların Örgüt Yapıları ve Çalışanları

Görüşmelerde İsveç ve Danimarka Ombudsman Kurumlarının, yasal düzenlemelerinde yer verilenlerden farklı olarak, örgüt içi işleyiş süreçlerinin ortaya çıkarılmasına çalışılmıştır. Bu çerçevede örgüt şemalarında yansıtılanın dışında ayrıntılı örgüt yapıları, örgüt içi ilişkileri ortaya konmak istenmiştir. Araştırmada örgüt ve çalışanlarla ilgili olarak önem verilen başka bir konu da işe alma süreçlerinin nasıl yürütüldüğüdür. Ayrıca denetim görevlileri ve idari çalışanların nitelikleri hakkında sorular yöneltilmiştir.

İsveç'te dört ombudsmanın yanında iki yıl süreyle seçilen iki vekil ombudsman bulunmaktadır. Ombudsmanlardan birisi Kurumun tepe yöneticisi olmakla birlikte, görevler ombudsmanlar arasında bölüşülmüştür, her biri kendi görev alanında tek yetkilidir. Ombudsmanlar arasında yetki devri ya da incelemelerin devredilmesi gibi uygulamalar bulunmaktadır. Baş Ombudsman sadece Kurumun idari yöneticisi olarak farklı bir görev yürütmektedir. Bu bağlamda Ombudsmanlar arasında hiyerarşik bir sıralama yoktur.

Ombudsmanlar ayrı ayrı seçilmektedirler. Hepsinin kendine bağlı bir birimi bulunmaktadır. Örgütsel işlemlerin kolaylaştırılması adına her birime ayrı bir renk verilmiştir. Ombudsmanların birimleri kendi renkleriyle anılmakta, dosyalama işlemlerinde de birimin renginde dosyalar kullanılmaktadır. Bu şekilde teknik anlamda dosya transferleri ve yazışmalarda kolaylık sağlanmaktadır. Giriş katı dışında dört katlı olan Kurum binasında, her kat bir Ombudsmana ayrılmış ve ilgili Ombudsman birimine verilen renkle adlandırılmıştır.

Her birimde 5 – 7 arası inceleme görevlisi çalışmaktadır. Kurum çalışanları oldukça deneyimlidir. Denetim görevinde çalışanların tamamı daha önce yönetsel mahkemelerde yargıçlık yapmış kimselerdir. Yasa'ya göre görevlilerin hukukçu olması, hukuk kariyerinde çeşitli alanlardan seçilmeleri mümkün olsa da uygulamada şimdiye kadar sadece deneyimli yargıçların görevlendirilmesi yoluna gidilmiştir. Denetim görevlileri Kurumda en fazla altı yıl çalışabilmektedirler. Bu süreden sonra genellikle yargıçlık mesleğine geri dönmektedirler. Bölüm başkanları içinse durum farklı uygulanmaktadır. Bunlar altı yıldan fazla da görevde kalabilmektedirler. Her bölümde ayrıca iki idari görevli çalışmaktadır. İdari yapı Baş Ombudsmana bağlı olarak işlemektedir.

Danimarka Ombudsmanı Kurumunda ise yasa gereği iki ombudsman görevlendirilebilmesi mümkünken günümüze kadar sadece tek ombudsman görevlendirilmesi yoluna gidildiği belirtilmiştir. Danimarka’da resmi olarak görevli bir vekil ombudsman bulunmamaktadır. Bununla birlikte uygulamada Kurum Genel Müdürü, gerekli durumlarda Ombudsmana vekalet etmektedir. Vekil ombudsman, parlamentodan kaynaklanan bir yetkiyi kullanmamakta, hukuki incelemeler konusunda görev yapmaktadır.

Kuruma görevli atanması konusunda asıl yetkili Ombudsmanın kendisidir. Adayları Ombudsmana sunan bir komite görev yapmaktadır. Uygulamada, işe alınacak personelin çalışacağı birim görevlilerinin görüşüne başvurulmaktadır. İşe almada deneyim, üniversite başarısı gibi faktörler etkili olmaktadır. Bunlar değerlendirilirken, hukuk bilgisi ve insani özelliklerdir şeklinde iki faktörün göz önüne alındığı belirtilmiştir. Hukuk deneyimi ve mesleki başarının yanı sıra işin gereklerini yerine getirebilecek, kişilik özellikleri itibariyle Kurumda çalışabilecek kimselerin seçilmesi yoluna gidildiği söylenmiştir.

3.5.3.2. Kurumların Genel Uygulamaları ve Yasal Dayanakları

Genel olarak ombudsman kurumlarının çalışma usulleri ilgili mevzuatta ve yayınlarda yer almaktadır. Ancak her örgüt uygulamada farklı yaklaşımlar geliştirebilmekte, kurallar dışında çeşitli faktörlerin etkisiyle yönetsel süreçleri şekillenebilmektedir. Özellikle görevlilerinin tutum ve yaklaşımlarının çalışma usullerine katkısı çok önemli olan ombudsman kurumlarında bu durum daha belirgin biçimde ortaya çıkabilir. Bu bağlamda kurumlarda yapılan görüşmelerde, kuralların izin verdiği çerçevede takdir yetkisine dayalı olarak uygulamalarla gelişen teamüller ortaya çıkarılmaya çalışılmıştır. Yöneltilen temel soru, uygulamada son kararın nasıl verildiği, kurumun temsilcisi olan ombudsmanın çalışma yoğunluğu içinde bütün kararları ne oranda incelediği olmuştur.

İsveç Ombudsman Kurumuna yılda yapılan ortalama 6000 başvurunun yarısı teknik nedenlerle elenmektedir. Her ombudsman kendi görev alanındaki başvurularda tek yetkilidir. İncelemeler iki hafta içinde sonuçlandırılmaktadır. İncelemeler sonucunda taraflara ombudsman imzalı bir yazı gönderilmektedir. Ombudsmanlar sonucu bildiren yazıları doğrudan imzalamaktadırlar. Bu konuda imza devri uygulanmamaktadır. Ombudsmanların kendi inisiyatifleriyle başlattıkları incelemeler ise, kitle iletişim araçlarından edinilen bilgiler, isimsiz başvurular ve kurum teftişlerinden yola çıkılarak yapılmaktadır.

Görüşme sırasında isimsiz başvuru konusu üzerinde ayrıca durulmuştur. İsveç’te ombudsmanlara yapılan isimsiz başvurular kabul edilmektedir. Bunun nedeni ise, saydamlık ilkesi dolayısıyla, yapılan başvurularla ilgili bütün bilgilerin halka açık olmasıdır. Şikayetlerin

konusu ve şikayetçilerin kimlik bilgileri isteyenlere bildirilmektedir. Bu sebeple, isminin açıklanmasından zarar görebileceklerin başvuru yapmasının engellenmemesi için isimsiz başvurular da kabul edilmektedir. Bu konuda görüşmede verilen örnek ilgi çekicidir. İsimli başvuruların genellikle polislerden geldiği ifade edilmiştir. Görevli oldukları polis merkeziyle ilgili ya da meslektaşları hakkında şikayetleri genellikle isimsiz olarak sunmaktadırlar. Bu şekilde isimsiz başvuruda bulunabildikleri için, meslektaşlarının tepkisinden çekinerek şikayetten kaçınmamaktadırlar.

Danimarka'da genel uygulamalara bakıldığında, Ombudsman Kurumunda dosyaların incelenmesinin bir sıra düzen içerdiği görülmektedir. Bu sıra düzen, hukuki inceleme görevlisi, bölüm başkanı ve ombudsman sırasını izlemektedir. Temel faaliyetler hukuki inceleme görevlisi tarafından yapılmaktadır. Çalışmalar onun tarafından yürütülmekte ve ilgili karar taslağı hazırlanmaktadır. Taslak üzerinde bölümlerde yapılan görüşmeler sonucunda bölüm başkanı taslağı Ombudsman'a iletmektedir. Ombudsman bölümlerden gelen kararları çoğunlukla onaylamakta, nadiren değiştirmektedir. Ombudsmanın bu kararları ayrıntılı incelediği belirtilmiştir. Taslak, Ombudsmanca imzalandıktan sonra karar haline gelmektedir. Ombudsman, imza yetkisini vekil ombudsmana devredebilmektedir. Danimarka Ombudsman Kurumunda imza devri uygulaması bulunmaktadır. İncelemelerde gerekli görülürse uzmanlar çağırılarak görüşleri alınabilmektedir.

Danimarka'da ombudsman faaliyetleri, tekil olayların incelenmesi ve genel soruşturmalar biçiminde belirtilmiştir. Belirli bir konuda çok sayıda şikayetin gelmesi ya da bir konuda birden fazla başvuru yapılması durumunda genel incelemeler başlatılabilmektedir. Bu durumda sistemden kaynaklanan genel bir sorunun varlığı sorgulanmaktadır.

Ombudsman değerlendirmelerinin sadece hukuka uygunlukla sınırlı olmadığı ifade edilmiştir. Değerlendirmelerin "insani standartlar" temelinde yapıldığı belirtilmiştir. Bu konuyla ilgili olarak hapisane teftişleriyle ilgili bir örnek verilmiştir. Hapishanelerde yemeklerin özelliklerini düzenleyen bir yasa olmamasına rağmen incelemeleri sonrasında Ombudsman, yemeklerin çirkin ve sağlıksız olduğunu söyleyerek uyarıda bulunabilmekte, durumun "yasal ancak yanlış" olduğunu ifade edebilmektedir.

İsveç Ombudsman Kurumunun diğer kurumlardan farklı olan yönleri üzerinde özellikle durulmuştur. Bu bağlamda İsveç Ombudsman Kurumunun dünya genelinde kabul gören modelden farklı olduğu özellikle dikkat çekilen bir noktadır. İsveç'te ombudsmanların bir soruşturmacı, bir iddia makamı gibi hareket ettikleri ifade edilmiştir. Bu özelliğe sahip olarak İsveç'in yanında Finlandiya ve Filipinler Ombudsmanlarının bulunduğu belirtilmiştir. Ombudsmanların birer iddia makamı olmasında, kuruma kaynaklık eden Adalet Şansölyesinin etkili olduğu görüşü ileri sürülmüştür. Bu bağlamda İsveç Ombudsman Kurumunun ayırıcı

özellikleri, iddia makamı olması ve mahkemelerin de denetim alanı içinde yer alması konuları şeklinde görüşmede belirtilmiştir. İsveç ombudsmanlarının birer soruşturmacı oldukları, savcıların çalışma biçimlerine benzer faaliyetler gösterdikleri dile getirilmiştir. Bu kapsamda diğer ülke ombudsmanlarıyla kıyaslayama yaptıklarında, Fransız yaklaşımı olan medyatör kurumundan farklı oldukları, arabuluculuk işlevi görmedikleri belirtilmiştir.

İsveç'te yapılan görüşmede, inceleme tarzı, mahkemelerin yetki alanında olması, bakanlıklarla ilişkiler konularında Danimarka ve İsveç uygulamalarının farklı yönleri olduğunun üzerinde durulmuştur. Bunların dışında çeşitli örgütsel farklılıklar da bulunmaktadır. İnceleme tarzında ortaya çıkan farklılık konusunda, İsveç ombudsmanlarının disiplin soruşturması açabilme yetkisine vurgu yapılmıştır.

Ombudsman Kurumlarının yasal dayanakları ile ilgili yöneltilen sorulara çok ayrıntılı yanıtlar alınamamıştır. Bu çerçevede ombudsman kurumlarının anayasal dayanakları ve ilgili mevzuatın ne sıklıkla değiştirildiği bağlamında bilgiler edinilmeye çalışılmıştır. İsveç ve Danimarka'daki kurum görevlilerinin bu konuya çok önem vermediği, düzenlemelerin çok bir anlam ifade etmediği, asıl önemli konunun bağımsız ve etkin işleyişin sağlanması olduğu yönünde genel kanıların varlığı tespit edilmiştir.

Görüşmeler sırasında dikkatimizi çeken bir nokta, “yapılabilir, ancak şimdiye kadar hiç uygulanmadı” cümlesinin sıklıkla kullanılması olmuştur. Soru yönelttiğimiz çeşitli alanlarda bu cevapla karşılaşmıştır. Bu ifadenin altında yatan anlam ise kanımızca oldukça derindir. Yazılı kurallardan çok geleneksel olarak benimsenmiş ilkelerin uygulandığını göstermektedir. Bu bağlamda gerek kurum içi gerekse diğer kişi ve kurumlarla olan ilişkilerde ombudsman kurumunun gelenekselleşmiş uygulamalarına geniş kapsamlı yer verildiği görülmektedir.

3.5.3.3. Ombudsman Kurumları ve Parlamento İlişkileri

Parlamentolarla ilişkiler konusu, parlamentoya bağlı olarak çalışan bir kurumun ilkesel olarak ona karşı bağımsızlığını nasıl sağladığı çerçevesinde geliştirilmiştir. Bu bağlamda parlamentonun ombudsman üzerinde ne gibi etkileri olduğu; ombudsmanın üzerinde siyasi partilerin, bu bağlamda iktidar ve muhalefet partilerinin ayrı ayrı nasıl etkilerde bulunduğu; ombudsmanın parlamentodaki dağılımdan nasıl etkilendiği; parlamento ile ilişkilerin değişken olup olmadığı, nasıl bir düzen gösterdiği şeklinde sorular yöneltilmiştir.

İsveç Ombudsman Kurumu'nda yapılan görüşmede, Parlamentoyla ilişkiler konusunda özellikle ombudsmanların seçimiyle ilgili olarak önemli tespitler yapılmıştır. Bu bağlamda ombudsman seçimlerinde bütün parlamento üyelerinin uyum gösterdiği, bu göreve sadece çok uygun kişilerin seçilmesinin parlamentoda göz önüne alınan tek kriter olduğu ifade edilmiştir.

Ombudsman seçimi konusunda Parlamento görüşmelerinde tartışmalar yaşanmadığı, bütün partilerin görüş birliğinin ortaya çıktığı belirtilmiştir. Seçim için üyelerin yarısının oyu yeterli olsa da uygulamada her zaman oy birliği sağlandığı görülmüştür.

Ombudsman ve Parlamento ilişkilerinde ilgili Parlamento Komitesinin önemi vurgulanmıştır. Ombudsmanın oy birliğiyle seçiminde bu Komite'nin kararının etkisi oldukça büyüktür. Ombudsman adayları Komite tarafından önerilmektedir. Komite tarafından önerilen adayların yetkinliği, Parlamentonun bu kişiler üzerinde uzlaşısına kaynaklık etmektedir. Ombudsman adaylarının önerilmesi dışında Komiteyle ilgili bir başka konu da ombudsmanlar üzerindeki denetimdir. Komite yasal olarak ombudsmanları denetleme yetkisine sahipse de uygulamada bu denetim hiçbir zaman gerçekleşmemiştir.

Ombudsman adaylarının her zaman hukuk mesleğinde kariyer sahibi oldukları, hiç birinin politik geçmişi olmadığı konusuna görüşmede özellikle vurgu yapılmıştır.

Ombudsman Kurumu ve Parlamento arasındaki bir diğer ilişki de bütçe yoluyla ortaya çıkmaktadır. Kurumun bütçesi Parlamento tarafından belirlenmektedir. Maliye Bakanlığının bu sürece karışmaması, Ombudsman Kurumunun bağımsızlığını arttıran bir özellik olarak vurgulanmıştır. Maliye Bakanlığının, Ombudsman Kurumunun bütçesi üzerinde tasarrufta bulunması mümkün değildir. Bu konu kamu yönetimine karşı bağımsızlık açısından önemli bir işlev görmektedir.

Görüşmede ayrıca Ombudsman Kurumu ve bakanlıklar arasındaki ilişkinin İsveç kamu yönetiminin ikili yapısından dolayı farklı olduğuna değinilmiştir. Bakanlıklar yönetsel dairelerden sorumlu olmadığı için, Danimarka'da "Tamil Olayı"nda yaşanan durumunun İsveç'te mümkün olmadığı belirtilmiştir.

Danimarka Ombudsman Kurumunda yapılan görüşmede ise Kurum – Parlamento ilişkilerinin farklı boyutları gündeme gelmiştir. Özellikle Danimarka'da koalisyon hükümetlerinin Ombudsman Kurumuyla ilgili ortaya koyduğu sonuçlar kapsamında değerlendirmeler yapılmıştır. Danimarka'da hükümetler genellikle koalisyonlar şeklinde oluşmaktadır. Koalisyon hükümetlerinin de ombudsman konusunda uzlaştığı ifade edilmiştir.

Ombudsman seçimi konusunda ise her zaman Parlamentonun tamamının aynı görüşte olmadığı belirtilmiştir. Son yapılan Ombudsman seçiminde bir siyasal parti farklı şekilde görüş bildirmiştir. Parlamentonun tamamı şu anda görevde olan Ombudsmanı desteklememektedir. Parlamentonun tamamının Ombudsmanı desteklemesi durumunun geleneksel olarak söz konusu olmadığı ifade edilmiştir. Buna örnek olarak da Tamil Olayı gösterilmiştir. Parlamentonun Ombudsmanı bütün olarak desteklemediğini söyledikten sonra şöyle bir cümle ifade edilmiştir: "Ancak şanslıyız çünkü her zaman koalisyon hükümetleri kuruluyor".

Görüşmede, Ombudsmanın siyasal bir figür olarak algılanması gerektiği görüşü ileri sürülmüştür. Ombudsmanın da siyasal gelişmeleri izlemesi gerektiği ifade edilmiştir. Siyasal bir figür olarak tartışmalarda yer almasının sorun yaratmayacağı, bu bağlamda önemli konunun ise Ombudsmanın bir parti ya da Hükümetin piyonu haline gelmemesi olduğunun altı çizilmiştir. Uygulamada Danimarka'da koalisyon hükümetlerinin varlığı, Ombudsmanın bağımsızlığına katkı yapan bir etki olarak değerlendirilmiştir. Bu bağlamda görüşmede ombudsman kurumunun bağımsızlığı konusuna vurgu yapılarak kurulması planlanan ülkelerde bu konuya ayrı bir önem verilmesi görüşü dile getirilmiştir.

Parlamentoya karşı bağımsızlığın sağlanabilmesi konusu ise Ombudsmanın objektif çalışmasına bağlanmıştır. Ombudsman incelediği konuları doğrudan ele almakta, yorumda bulunmadan, hukuki bir bakış açısıyla çalışmaktadır. Bu durum ise her ne kadar içinde karıştırları olsa da Parlamentonun güvenini kazanmasını sağlamaktadır. Uygulamada Parlamentonun, Ombudsmanın yetki alanına saygı gösterdiği ifade edilmiştir.

Danimarka'da günümüze kadar sadece dört ombudsman görevlendirilmesi, seçilen kişilerin uzun sürelerce tekrar göreve getirilmesi konusunun nedenini irdeleyen sorular da yöneltilmiştir. Cevap olarak, bu durumun avantaj sağlamasının yanında olumsuz yanları da olduğu, başka bir ülkede görülmemesinin de ilginç bulunduğu ifade edilmiştir. Ancak ombudsmanların uzun yıllarca görev yapmasının bir gelenek olarak algılanmaması gerektiği, günümüze kadarki koşulların bu durumu sağladığı görüşü dile getirilmiştir. Genellikle Parlamento ve şimdiye kadar görev yapan ombudsmanların, birbirlerinin faaliyet alanlarına müdahale etmeden uyumlu çalıştıkları belirtilmiştir.

3.5.3.4. Mahkemeler ve Ombudsman Kurumu İlişkisi

Mahkemeler ve ombudsman denetimiyle ilgili ayrıntılara ulaşma kaygımız, özellikle İsveç'te yönetsel mahkemeler ve Ombudsman Kurumunun birlikte var olması durumundan kaynaklanmıştır. Bu kapsamda Danimarka'da çok ayrıntılı sorular yöneltilmemiştir.

Bu çerçevede, kötü yönetim konularında mahkemelere başvurma durumunun ne derece popüler olduğu, mahkemeler ve ombudsman kurumundan hangisinin yurttaşlarca daha çok tercih edildiği, İsveç'te Ombudsman Kurumu ve yönetsel mahkemelerin birlikte bulunması hakkında ne düşünüldüğü konularında sorular yöneltilmiştir.

İsveç Ombudsman Kurumunda yapılan görüşmede, mahkeme kararlarının bağlayıcı olması nedeniyle, mahkemeye başvurmaları konusunda kurum görevlilerinin şikayetçilere öneride bulunduğu ifade edilmiştir. Bağlayıcı karara ihtiyaç duymaları durumunda şikayetçiler mahkemelere yönlendirilmektedir. Bu bağlamda ombudsman kurumunun neden rağbet

gördüğü sorusuna, mahkeme süreçlerinin çok uzun sürdüğü cevabı verilmiştir. Yönetmelik davaların çok uzun sürmesi durumunda sonucunun olumlu da olsa bir anlam ifade etmeyeceği, bu nedenle çabuk çalışmasının ombudsman kurumunun farkını ve işlevselliğini oluşturduğu belirtilmiştir. Görüştüğümüz ilgili, “ertelenen adalet, adalet değildir” ifadesiyle ombudsman denetiminin gücüne vurgu yapmıştır.

3.5.3.5. Toplumsal Kabul

Bu kapsamda, ombudsman kurumunun ülke geleneklerinde bir temelini olup olmadığı, kararlarına saygının toplumsal temellerinin nerede aranması gerektiği, kurumun temel değerleri ve ülke siyasal kültüründeki dayanaklarının neler olduğu yönünde sorular iletilmiştir.

İsveç’te Ombudsman kararlarıyla ilgili toplumsal kabulün kaynakları hakkında ne düşünüldüğü sorusuna, kitle iletişim araçlarının bu konuda çok önemli bir işlev yürüttüğü şeklinde cevap verilmiştir. Ombudsman kararları yasal olarak bağlayıcı olmamalarına rağmen ahlaki olarak bağlayıcılık taşımaktadırlar. Her gün Kurumu malzeme arayan gazetecilerin ziyaret ettiği ifade edilmiştir. Ombudsman incelemeleri, muhabirlerce takip edilmektedir. Gazetecilerin takibi inceleme sonrasında da sürmekte, kamu kuruluşlarının ombudsman kararlarına uyup uymadığı konularında haberler yapılmaktadır. Görüştüğümüz ilgili bu çerçevede, “Bugün İsveç’in kuzeyinde bir belediye görevlisiyle ilgili şikayet alsak, yarın oranın yerel gazetesinde bu konuda bir haber çıkar” cümlesiyle İsveç’te kitle iletişim araçlarının, ombudsmanların etkinliğini sağlamadaki katkısını özetlemiştir. Bu bağlamda ombudsman ve kitle iletişim araçları ilişkilerinin çok önemli olduğu vurgulanmıştır.

Kamu hukukunda yer alan “saydamlık” ilkesine özellikle vurgu yapılmıştır. Görüşmelerde, İsveç ombudsmanlarının temel gücü olarak bu ilke gösterilmiştir. Saydamlık ilkesi bağlamında, Kuruma yapılan başvurular ve bunların sonuçları kamuya tamamen açık olmaktadır. Şikayetlerin yerel gazetelere bile konu olduğu yönünde yukarıda değinilen örnek bu bağlamda saydamlık ilkesinin işlevini göstermektedir. Kurumun toplumdaki etkisi bu bağlamda değerlendirilmelidir.

Danimarka’da ise kamu görevlilerinde Ombudsmana karşı bir korku bulunmadığı ifade edilmiştir. Yanlış yaptıklarını bilmedikleri sürece Kurumdan çekindikleri söylenememektedir. Ombudsman incelemesine konu olmak, utanç verici bir durum olarak da algılanmamaktadır. Asıl önemli olan kamu yönetiminin geneli üzerinde bir etki yapabilmek olarak ifade edilmiştir. Bağlayıcı karar alma yetkisi olmadığı için günümüze kadar Ombudsman

Kurumunun yönetimi etkileme konusunda yöntemler geliştirmek zorunda kaldığına değinilmiştir.

Ombudsmanı Parlamento seçtiği için, “gerçek yargıçların sokaktaki insanlar olduğu” ifade edilmiştir.

3.5.3.6. Gelişmekte Olan Ülkeler ve Ombudsman Kurumları Üzerine Düşünceler

Gelişmekte olan ülkelerde ombudsman kurumu oluşturma çalışmalarının altında yatan nedenler, bu ülkelerde uygulamaya geçirilmiş ombudsman kurumları hakkındaki düşünceler, bu ülkelerde etkili bir ombudsman kurumu oluşturulabilmesi konusundaki görüşler irdelenmeye çalışılmıştır. Bu kapsamda Türkiye’de ombudsman kurumu oluşturulması konusundaki düşünceler sorulmuştur.

Bu konudaki düşüncelere Danimarka Ombudsman Kurumunda yapılan görüşmede daha ayrıntılı cevaplar alınmıştır. Bunun nedeni ise, dünya genelinde İsveç modeline göre daha çok kabul gördüğü için, bir çok ülkede ombudsman kurumu oluşturulması girişimlerine Danimarka Ombudsman Kurumunun danışmanlık vermesi olarak gösterilebilir.

Danimarka görüşmesinde, ombudsman kurumunun çalışma ortamının siyasal çevre, tarih ve gelişmişlik düzeyinden etkilendiği ifade edilmiştir.

Görüşmede Kurum genelinde, gelişmekte olan ülkelerdeki ombudsman kurumu oluşturma girişimleri hakkındaki kanı irdelenmeye çalışıldığında, yeni ombudsman kurumlarının politik anlamda görünümü düzeltme çabası olarak algılandığı sonucuna ulaşılmıştır. Ombudsman kurumunun, ülkesinin dış ilişkilerini geliştirdiği, bu bağlamda kurumun değer kazandığı ifade edilmiştir. Bu ülkelerde demokrasiyi geliştirme tutkusunun bir ombudsman kurumu oluşturulması arzusunu doğurduğu belirtilmiştir. İyi çalışan bir ombudsman kurumunun hayata geçirilmesinin ise politikacıların elinde olduğu, gerçekten istenirse iyi işlevler yerine getirebileceği ifade edilmiştir. Bu bağlamda gelişmekte olan ülkelerdeki ombudsman kurumu oluşturma girişimlerinin çok samimi bulunmadığı söylenebilir.

Danimarka Ombudsman Kurumunda görüştüğümüz ilgili, Türkiye’nin ombudsman kurumu oluşturma çalışmalarına verdikleri danışmanlıktan bahsetmiştir. Ancak ülkemizdeki girişimler konusundaki görüşlerini çok ayrıntılı olarak ifade etmekten kaçınmıştır. Başka ülkelerde verdikleri danışmanlık faaliyetlerini ve o ülkelerdeki sonuçları da değerlendirmiştir. Bu bağlamda ombudsman kurumları için en önemli tehlikenin hükümetin etkisi altına girmek olduğunu, danışmanlık verdikleri bazı ülkelerde ombudsman kurumu oluşturulmasından sonra bu sonuçlarla karşılaştıklarını ifade etmiştir.

İsveç Ombudsman Kurumundaki görüşmede ise, gelişmekte olan ülkelerde ombudsman kurumlarının özellikle insan haklarıyla ilgili olarak faaliyet gösterdiklerine değinilmiştir. Bu bağlamda bir çok ombudsman kurumu, BM Paris İlkeleri doğrultusunda ulusal insan hakları kurumları olarak çalışmaktadır. İsveç ombudsmanlarının da insan hakları konularıyla ilgilendiği ancak tek inceleme alanlarının bu olmadığı belirtilmiştir. Danimarka’da yapılan görüşmede ise insan hakları kurumu niteliğindeki ombudsmanlar, siyasal altyapıya sahip, insan haklarının geliştirilmesi alanında birer aktivist olarak nitelendirilmiş, ancak klasik ombudsman kurumunun amacının ve çalışma biçiminin bu olmadığı ifade edilmiştir.

3.5.4. Saha Araştırması Sonuçlarının Değerlendirilmesi

İsveç ve Danimarka Ombudsman Kurumlarının genel özelliklerinin anlatıldığı alt bölümde değinildiği gibi, iki ülke kurumu, birbirinden farklı iki model olarak karşımıza çıkmaktadır. Ancak uygulama alanındaki farklılıklar, uyguladıkları denetimin benzer sonuçlar doğurmasına da engel olmamaktadır.

Ülke raporlarının incelenmesi sonucunda bazı ortak özelliklere ulaşılmıştır. Bu ülkelerde ombudsman kurumlarının özellikle sosyal refah hizmetlerinin denetiminde etkinlik kazandığı söylenebilir. Sosyal refah hizmetleri, adalet hizmetleri, hapisaneler ve polis güçleri, ombudsman denetiminin en çok ele aldığı konulardır.

Rapor incelemeleri sonucunda dikkati çeken önemli bir konu da kurumlara yapılan başvuruların büyük bir oranının ilk inceleme sonucunda geri çevrilmesidir. Bu başvurular, ombudsman denetimine konu olmayan alanlarda yapıldığı gibi, yönetsel başvuru yolları tüketilmeden yapılmaları da önemli bir reddetme nedeni olarak karşımıza çıkmaktadır. İncelemesi kabul edilen başvuruların yine önemli bir çoğunluğu da ombudsman eleştirisine konu olmamaktadır. Ombudsman kurumlarına yapılan başvuruların çok az bir kısmı şikayetçi yurttaşlar lehine sonuçlanmaktadır. Bunun yanında, kamu yönetimi aleyhine sonuçlanan incelemelerin ise çok ayrıntılı birer hukuki analizi yapılmaktadır.

Örnek olay incelemelerine bakıldığında ise çok çarpıcı uygulamalar karşımıza çıkmaktadır. Bu açıdan, ombudsman kurumlarının kamu yönetimi alanında önemli bir standart geliştirme işlevi yerine getirdiği söylenebilir. Ombudsman incelemelerinde kurumun kendine özgü yaklaşımlar geliştirdiği görülmektedir. Ombudsman değerlendirmeleri, klasik bürokrasi anlayışında karşılaşılamayacak, ancak yeni kamu yönetimi uygulamaları kapsamında bireyin yüceltilmesinden farklı olan, yurttaşın ön plana alındığı yorumlar içermektedir.

Örnek olaylarda dikkate değer bir başka konu da ombudsmanın hükümet üyeleri üzerinde, onların birer kamu yöneticisi olma işlevleri bağlamındaki etkileridir. Tabi ki bu etki, İsveç’te

bakanların yönetsel sorumlulukları olmadığı için, Danimarka modelinde görülmektedir. Başbakan dahil hükümet üyeleri de ombudsman denetimine konu olmaktadır. Bu noktada önemli bir alan, kamu kaynaklarının siyasal amaçlarla kullanılmasının ombudsman denetimi aracılığıyla engellenmesidir.

Tamil Olayı'nda karşımıza çıkan bir konu ise, Danimarka gibi bir ülkede bile, ombudsmanın siyasal etki altına alınmaya çalışılabileceğini göstermektedir. Bu bağlamda ombudsman denetiminin en etkin işlediği sistemlerden birinde bile karşılaşılan siyasal etki altına alınma konusu, ombudsman denetiminin önemli bir sorunsalıdır.

Ombudsman kurumlarında yaptığımız derinlemesine görüşmeler ise, uygulamada ortaya çıkan çeşitli özellikleri belirlememiz açısından yararlı olmuştur. Bu bağlamda, ombudsman denetiminin uygulanmasında, gerek kurumun kendi içinde, gerekse bağlı olduğu sistemde geleneklerin önemli olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Var olan yazılı kurallar, bunlara aykırı olmayan değişik çözümler geliştirilmesiyle, her zaman uygulanmamaktadır. Yasal zorlama dışındaki araçlar önem kazanmıştır. Bu bağlamda uygulamaların ele alındığı başlıkta da değinilen, “yapılabilir, ancak şimdiye kadar hiç uygulanmadı” cümlesinin görüşmelerde sıklıkla duyulması, uygulama bağlamında ortaya çıkan geleneklerin kurumlarda önemli olduğunu göstermektedir.

Görüşmelerle ortaya konan diğer bir konu ise, literatürde ve ilgili yasal düzenlemelerde değinilmekle birlikte, uygulamada bağımsızlık özelliğinin ombudsman kurumları için yaşamsal öneme sahip olduğudur.

Ombudsman kurumlarının çalışanlarının niteliği de görüşmelerde ele alınmıştır. İlgili yasalarda sadece hukuk eğitimi alma şartı getirilmişken, denetim görevlilerinin işe alınmasında daha fazla nitelik arandığı, özellikle deneyimli yargıçların tercih edildiği görülmüştür. Hukuki yeterlilik dışında insani özellikler de kurumlarda görev almada etkili olmaktadır.

Kurumların parlamentolar ile ilişkileri ise değişik biçimlerde ortaya çıkmaktadır. İsveç'te bu durum, belki de bakanların denetimi söz konusu olmadığı için, daha çok gelenekselleşmiş ve ombudsman seçimlerinde oy birliği ile karar alındığı görülmektedir. Danimarka'da ise Ombudsman ve Parlamento ilişkileri daha karmaşıktır. Ombudsman bazı durumlarda Parlamentodaki belirli kesimlerin tepkisini çekebilmektedir. Ancak bu noktada, Danimarka Hükümetlerinin genellikle koalisyonlar şeklinde oluşması, Ombudsmanın Parlamentoya karşı bağımsızlığını sağlayan bir unsur olarak önem kazanmaktadır.

Ombudsman denetiminin mahkemelere göre daha çok tercih edilmesinde ise hızlı işleyen süreçleri etkili olmaktadır. Ombudsman ve medya ilişkileri ise oldukça önemlidir. İsveç Ombudsman Kurumunun etkinliği, bilgiye erişim hakkının geniş kapsamlı kullanımı ve bu

çerçevede Kurum faaliyetlerinin medyada geniş yankı bulması bağlamında ortaya çıkmaktadır.

Etkinliği büyük ölçüde bağımsızlığına dayanan ve toplumdaki diğer mekanizmalarla birlikte değişik süreçleri işleterek toplumsal kabulü sağlayan ombudsman kurumları, gelişmekte olan ülkelerde ise bu süreçlerle ilgili sıkıntılar yaşama tehlikesini taşımaktadır. Bu ülkelerde, batı dünyasına iyi mesaj verme kaygısıyla kurulan ombudsman kurumları, özellikle insan haklarının korunması ve geliştirilmesi alanında çalışmakta, bu konular ise klasik ombudsman denetiminden farklılaşmaktadır. Gelişmekte olan ülkelerde ombudsman kurumlarıyla ilgili karşılaşılabilecek en önemli sorun ise, bu ülkelerde kurumların doğrudan ya da dolaylı olarak yönetimin etkisi altına girmesidir.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

4. TÜRKİYE'DE OMBUDSMAN DENETİMİ

Bu bölümde, ülkemizde ombudsman kurumu oluşturulması çalışmaları incelenecektir. Öncelikle ombudsman düşüncesinin ülkemizde gündeme gelme süreci ele alınacaktır. Daha sonra kurum, Anayasa Mahkemesince iptal edilen 5548 sayılı Yasa kapsamındaki biçimiyle değerlendirilecektir. Ülkemizde en son gündeme geldiği biçimde kamu denetçiliği kurumunun genel özellikleri, evrensel kabul görmüş ombudsmanlık ilkeleriyle karşılaştırılacaktır. İsveç ve Danimarka araştırması kapsamında ortaya çıkarılan temel özellikler, bu bölümde ombudsman denetiminin ülkemiz açısından değerlendirilmesi amacıyla kullanılacaktır. Ayrıca Kamu Denetçiliği Kurumunun ülkemizde kamu yönetiminin denetimi ve birey özgürlüklerinin korunması amacıyla oluşturulmuş genel yapı içerisinde ne gibi bir yer edinebileceği tartışılacaktır.

4.1. Ülkemizde Ombudsman Denetiminin Gündeme Geliş Süreci

Ombudsman kurumunun dünya genelinde yaygınlaşmasına neden olan sorunlar Türkiye'de de fazlasıyla bulunmaktadır. Yönelimsel yapıdaki merkeziyetçilik ve bunun sonucunda işlerin yavaş yürümesi, rüşvet ve kayırmacılığın yaygın olması, işlemlerin bireylerin bilgisinden uzak bir biçimde kapalı kapılar ardında yapılması gibi konular, kamu yönetimiyle olan ilişkilerinde bireyleri ülkemizde de mağdur etmektedir. Dünyaya paralel olarak Yirminci Yüzyılın son çeyreğinde ülkemizde de kamu yönetiminin faaliyetlerinde artış yaşanmış, bu nedenle kamu yönetiminin denetimi konusunda klasik denetim yöntemlerinin yetersizliği sorunu ortaya çıkmıştır (Mutta, 2005:93-94).

Bu bağlamda ombudsman denetimi 1980'li yılların başlarından beri çeşitli düzeylerde ülkemizin gündeminde yer almıştır. Ancak yönetişim düşüncesinin etkileri ve Avrupa Birliği üyelik süreciyle birlikte ombudsman denetimi konusu daha ciddi bir biçimde gündeme gelmeye başlamıştır. Yukarıda ele alınan reform uygulamaları, denetim sisteminde değişim ve birey özgürlüklerinin daha fazla güvence altına alınması bağlamında ombudsman kurumu da gündeme gelmiştir.

Ülkemizde 1980'li yılların başından beri, ombudsman kurumunun oluşturulması konusunda çeşitli öneriler geliştirilmiştir. Bu öneriler, kalkınma planı hedefleri, bilimsel

raporlar, siyasi parti görüşleri, sivil toplum örgütlerinin tavsiyeleri şeklinde ortaya çıkabildiği gibi, yasa tasarıları olarak da sunulmuştur.

Ombudsman kurumu, bir mevzuat çalışması çerçevesinde ilk kez 1982 Anayasası hazırlık aşamasında gündeme gelmiştir. Ankara Üniversitesi öğretim üyelerinden bir grubun hazırladığı “Gerekçeli Anayasa Önerisi”nde, TBMM, Danıştay, Sayıştay, Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu ve Türkiye Barolar Birliğinin ayrı ayrı göstereceği ikişer adaydan birinin Cumhurbaşkanınca beş yıllık bir süre için atamasıyla oluşturulacak “Kamu Denetçileri Kurulu”nun, vatandaşların dilek ve şikayetlerini inceleyerek temel hak ve özgürlüklerin hayata geçirilmesini gözeteceği öngörülmüştür. Buna göre Kurul, her yıl ve gerekli gördüğünde çalışmaları ve temel özgürlüklerin hayata geçirilmesi konularında TBMM ve Cumhurbaşkanına rapor verecek, bu raporlar Resmi Gazete’de yayınlanacaktır. Öneriye göre, demokratik bir yapı içinde herkesin, her konuda dilek ve şikayetlerini iletmesi ve bunların dikkate alındığını görmesi oldukça önemlidir. Bu şekilde yurttaşa yönetime doğrudan katılım ve yönetimi denetleme olanağı sunulacaktır. Yönetim açısından da çeşitli işlevler yerine getirilecek, yönetimin yanlış yapmaması ya da yanlışlarını düzeltmesi sağlanacaktır. Bu şekilde yönetimi iyileştirme ve yenileştirme işlevi yerine getirilecektir (Gerekçeli Anayasa Önerisi, 1982:139).

Çeşitli meslek örgütleri de yayınladıkları raporlarda ombudsman kurumunun kurulmasını ya da en azından kurulması yönünde girişimlerin başlatılmasını savunmuşlardır. Bu örgütler arasında Hak – İş, TÜSİAD, TOBB sayılabilir (Sezen, 2001:84). TÜSİAD’ın 1983 yılına ait bir raporunda, devletin büyümesi ve çeşitli sahalara el atmasından dolayı bürokrasinin sert davranışlarından bunalmış bireylerin kendilerini güler yüzle karşılayacak, dinleyecek ve yönetimin yanlış işlemlerini düzeltebilecek bir kuruma duydukları ihtiyaca değinilmiş, ombudsman benzeri bir birimin faaliyete geçirilmesinin, vatandaşlarla ilişkilerinde bürokratları daha dikkatli olmaya yönelteceği belirtilmiştir (Kılavuz vd., 2003:63). 1997 yılına ait bir diğer TÜSİAD raporundaysa birey hak ve menfaatlerini korumak için oluşturulmuş başvuru yollarının eksikliğine değinilmiş, ombudsman sistemine ülkemizde duyulan ihtiyaca dikkat çekilmiş ve bunun demokratikleşme yolunda önemli bir adım olacağı ifade edilmiştir. Rapora göre ülkemizde ombudsman benzeri çeşitli kontrol mekanizmaları bulunmaktadır ancak önemli olan bu mekanizmaların verimli işleyip işlemediği ve etkili olup olmadığıdır. Bu mekanizmaların siyasal açıdan bağımsızlığı şüphelidir. Ayrıca kamu kuruluşlarının verimsiz işleyişi ve bürokratik engeller vatandaşlarca olağan karşılanmakta, çoğu vatandaş bu nedenlerle şikayetçi olma gereği bile duymamaktadır (TÜSİAD, 1997:29).

TÜSİAD’ın 2002’de yayınlanan “Kamu Reformu Araştırması” raporunda da ombudsman kurumunun önemine değinilmiştir. Dünyada kamu reform programlarının ortak bileşenleri

arasında, kamunun faaliyetleri üzerinde denetimin güçlendirilmesi ve hesap verme sorumluluğunun işlenmesini sağlamaya yönelik, ombudsman kurumları gibi etkin ve sağlam mekanizmaların oluşturulması gerekliliğine vurgu yapılmıştır (TÜSİAD, 2002:171).

1991’de yayınlanan KAYA (Kamu Yönetimi Araştırması) Raporu’nda da konuya değinilmiş, Devlet Denetleme Kurulunun bir kamu denetçisi olarak işlev görmesini sağlayacak biçimde yeniden yapılandırılması önerilmiştir (TODAİE, 1991:43).

Konuyla ilgili öneriler siyasal parti raporlarında da yerini almıştır. Doğru Yol Partisinin 1991 yılında hazırladığı raporda da bir “Vatandaş Dilekçeleri Baştakipçiliği” kurulması önerilmiştir (Kılavuz vd., 2003:63).

Ombudsman kurumu kurulması konusu, kalkınma planlarında da yer almıştır. Bu konuya ilk olarak Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda değinilmiştir. Bu kalkınma planının adalet hizmetleri başlığı altında, uyuşmazlıkları mahkeme önüne gelmeden çözümleyecek yetkilerle donatılacak bir “Devlet Avukatlığı Kurumu” oluşturulacağı ve kurumun etkinliğini ve sağlıklı çalışmasını temin edecek yöntem ve koşullara kavuşturulacağı belirtilmiştir (DPT, 1979:484). Ancak bu hedefe Beşinci ve Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planlarında yer verilmemiştir.

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında, “Kamu Hizmetlerinde Etkinliğin Artırılması Projesi” çerçevesinde “Yönetim-birey ilişkilerinde karşılaşılan uyuşmazlıkların etkin ve hızlı bir şekilde çözümü amacıyla; yargının katı işleyiş kurallarına bağlı oluşu ve zaman alıcı işlemesi gerçeği karşısında, yönetimi yargı dışında denetleyen ama yönetime de bağlı olmayan bir denetim sistemi ihtiyacı sonucunda ortaya çıkmış olan ve Avrupa Birliği’nin kendi bünyesinde ve üye ülkelerin çoğunda da bulunan, halkın şikayetleriyle ilgilenen bir Kamu Denetçisi sisteminin Türkiye’de de kurulması” öngörülmüştür. Bu konuyla ilgili yasal düzenleme yapılacağı belirtilmiştir (DPT, 1995:119 - 121).

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planında da yine “Kamu yönetimi-vatandaş ilişkilerinde karşılaşılan uyuşmazlıkların etkin ve hızlı bir şekilde çözümü amacıyla, halkın şikayetleriyle ilgili konularda, yönetimi denetleyen ama yönetime bağlı olmayan bir Kamu Denetçisi sistemi” kurulması öngörülmüş, bu çerçevede gerekli altyapının oluşturulmasına ve sistemin istisnasız tüm idari işlem ve eylemleri kapsamasına önem verileceği belirtilmiştir (DPT, 2000, 193).

Konu, Avrupa Birliğine uyum sürecinde de gündeme gelmiştir. Gerek üye ülkelerde gerekse Birlik bünyesinde bu kurumun etkin bir biçimde çalıştığı görülmektedir. Tam anlamıyla etkin ve işlevsel bir ombudsman kurumunun oluşturulmasının gerekliliği üyelik müzakerelerinde gündeme gelmektedir. 2003 yılı Ulusal Programı’nda, adli ve idari kapasitenin güçlendirilmesine dair Madrid Kriteri de dikkate alınarak ülkemizce yapılması

gereken yasal düzenlemeler arasında “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu” da sayılmış ve kanununu 2004 Yılı içinde yürürlüğe gireceği belirtilmiştir (Ulusal Program, 2003:697). 2008 Ulusal Programı’nda Siyasi Kriterler çerçevesinde Kamu Yönetiminin İşlevselliği başlığı altında tam anlamıyla işlevsel bir kamu denetçiliği kurumu kurulacağı ifade edilmiştir (Ulusal Program, 2008:5). Bu Programda Kurumun 2009 yılı içinde kurulacağı belirtilmiştir (Ulusal Program, 2008:239).

Konuya Avrupa Birliğinin Türkiye ile ilgili ilerleme raporlarında da değinilmiştir. 1998 Yılı İlerleme Raporunda, bir ombudsman kurumu oluşturulmasının TBMM’de uzun zamandır tartışıldığı, böyle bir kurum oluşturulmasının Türkiye’de insan haklarının korunmasını önemli ölçüde geliştireceği belirtilmiştir (E.C., 1998:17). 2000 Yılı ilerleme raporunda, Adalet Bakanlığının Kopenhag Kriterleri’ne uyum yolunda aralarında Kamu Denetçiliği Kurumu Yasa Tasarısı’nın da bulunduğu tasarıları hazırlama konusunda yoğun çalışmalarına değinilmiştir (E.C., 2000:13). 2004 İlerleme Raporu’nda yine Kopenhag Kriterleri’nin gerçekleştirilmesi yolunda Türkiye’de desteklenecek faaliyetler arasında bir ombudsman kurumu oluşturulmasına yer verilmiştir (E.C., 2004:8). 2005 Yılı İlerleme Raporu’nda, ombudsman kurumu oluşturulması konusunda hiçbir gelişme kaydedilmediği belirtilmiş, bu kurumun kamu yönetiminin etkinliğini artırma ve yolsuzlukla mücadelede önemli bir işlev yerine getireceğine değinilmiştir (E.C., 2005:12). 2006 Yılı İlerleme Raporu’nda, Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nun Parlamentoda kabul edilmesinin, yurttaşların kamu yönetimini denetlemeleri konusunda kurumsal bir çerçeve yaratarak yönetime katılma konusunda bir ilerleme sağlayacağı ifade edilmiştir (E.C., 2006:6). Ayrıca bir ombudsman yasasının kabul edilmesinin temel hakların hayata geçirilmesi konusunda önemli bir gelişme olduğuna değinilmiştir (E.C., 2006:60). 2007 Yılı İlerleme Raporu’nda, Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nun Cumhurbaşkanı Sezer tarafından veto edilmesinden bahsedilerek, Kanun hakkında Anayasa Mahkemesince verilen yürütmeyi durdurma kararına değinilmiştir (E.C., 2007:7). İnsan haklarının teşviki konusundaki kurumsal gelişmelerin yetersizliğine dikkat çekilmiş, bu çerçevede Anayasa Mahkemesinde bekleyen Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’na da işaret edilmiştir (E.C., 2007:60). 2008 Yılı İlerleme Raporu’nda, Anayasa Mahkemesinde iptal davası açılmasının ardından, bir ombudsman kurumu kurulması konusunun 2006 yılından bu yana bir gelişme olmadığı, bir ombudsman sisteminin yokluğunda, insan hakları ve özgürlükleri, hukuk ve adaletin sağlanması konularında yönetsel kararlarla ilgili şikayetlerin sadece yargı organlarına yapılabileceği ve bunun bir eksiklik olduğuna değinilmiştir. Bir ombudsman kurumu oluşturulmasının, hukukun üstünlüğünü güçlendirme ve bireysel haklarının korunmasını sağlama yoluyla toplumun değişik bölümleri arasında gerilimi azaltacağı, insan hakları konusunda ortaya çıkan sıkıntıları azaltmada bu

kurumun önemli bir rol üstleneceği ifade edilmiştir (E.C., 2008(a):13). Temel hakların korunması konusunda kurumsal gelişmelerin yetersizliğine değinilmiş, bu çerçevede ombudsman kurumunun hayata geçirilememesine dikkat çekilmiştir (E.C., 2008(a):69). 2008 Katılım Ortaklığı Belgesi'nde de "tam anlamıyla işleyen bir ombudsman sistemi" kurulmasını amaçlayan mevzuatın uygulanması ilkesine, kısa vadeli öncelikler arasında yer verilmiştir (E.C., 2008(b): 3).

Ombudsman denetimi konusunda bahsedilen öneriler sonucunda, konunun yasal düzlemde ele alınmasına yönelik tasarılar gündeme gelmiştir.

Avrupa Birliği uyum süreci kapsamında Birlik ülkelerindeki kurumların ülkemizde de oluşturulması girişimleri doğrultusunda, ombudsman kurumuyla ilgili bir yasa tasarısı hazırlamak üzere Adalet Bakanlığının koordinasyonunda bir komisyon kurulmuştur. Komisyonca, "Yurttaş Sözcülüğü Kanun Tasarısı" hazırlanmıştır. Daha sonra bu tasarı önemli değişikliklerle "Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı" adı altında Bakanlar Kuruluna sunulmuştur. Bu tasarı, Ekim 2000'de TBMM'ye gönderilmiştir. "Yurttaş Sözcülüğü Kanun Tasarısı"nda yer alan; sözcü seçiminde Yargıtay, Danıştay, Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu, YÖK ve Türkiye Barolar Birliğine aday gösterme yetkisi tanınması; sözcünün TBMM'de üçte iki çoğunlukla seçilmesi, görev süresinin 7 yıl olması ve sadece bir kere görev yapabilmesi; sözcüye kendi inisiyatifiyle harekete geçme yetkisi tanınması hükümleri, "Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı"nda değiştirilmiştir (Sezen, 2001:85).

Konuyla ilgili olarak bir başka girişim de veto edilen 5227 sayılı "Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun" ile yapılmıştır. Söz konusu düzenlemenin 42 inci maddesi ile sisteme "halk denetçisi" kavramı getirilmek istenmiştir. Buna göre, her ilde mahalli idareler ve bunlara bağlı kuruluşlar ile idareler tarafından kurulan birlik ve işletmelerin, gerçek ve tüzel kişilerle ilgili işlem ve eylemlerinin hukuka uygunluğunu değerlendirmek, aralarındaki anlaşmazlıkların çözümüne yardımcı olmak üzere, il genel meclisi tarafından beş yıllık süre için halk denetçisi seçilecektir. Halk denetçisinin temel denetim görevi, bu çerçevede, mahalli idareler üzerinde bir hukuki değerlendirme yapmak olarak belirlenmiştir (Başbakanlık, 2003:45).

Mahalli idareler halk denetçisinin, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 48 inci maddesinin (A) fıkrasının 1, 4, 5, 6 ve 7. bentlerinde belirtilen şartları taşıyan, en az dört yıllık yüksek öğretim kurumlarından mezun ve en az on yıl mesleki deneyim sahibi, toplumda saygınlığı bulunan kişiler arasından beş yıllık bir süre için seçileceği, seçildikten sonra varsa siyasi partisiyle ilişkisinin kesilmiş sayılacağı, görevinin devamı süresince herhangi bir kamu kuruluşunda veya özel kuruluşta ücretli bir işte çalışmayacağı hükme bağlanmıştır. Bu şekilde halk denetçisinin bağımsızlığı ve tarafsızlığı sağlanmak istenmiştir.

Halk denetçisinin, yerel yönetimler ve bunlara bağlı kuruluşlar ile bunlar tarafından kurulan birlik ve işletmelerin gerçek ve tüzel kişileri ilgilendiren işlem ve eylemlerine karşı menfaati ihlal edilenler tarafından yapılacak başvuru üzerine, ilgili bilgi ve belgeleri inceleyerek, gerektiğinde tarafları dinleyerek, kırk beş gün içinde kararını vereceği ifade edilmiştir. İstenen bilgilerin kamu kuruluşlarınca verilmesi zorunlu tutulmuştur. Karar ilgili taraflara bildirilecektir. İlgili kamu kuruluşu, karara karşı tutumunu en geç on gün içinde açıklayacak, tavsiyeleri uygun bulmazsa görüşünü gerekçelendirecektir. Halk denetçisi raporları, Bilgi Edinme Kanunu'nun çizdiği yasal çerçevede kamuoyuna açık olacaktır. Halk denetçisi her yıl çalışmalarıyla ilgili olarak il genel meclisine genel değerlendirme raporu sunacaktır. Ancak Halk Denetçiliğinin sadece yerel yönetimlere özgü olarak kurulmak istenmesi çeşitli eleştirilerle karşılanmış ve ulusal düzeyde çalışması gereği çeşitli çevrelerce dile getirilmiştir.

Konuyla ilgili en son yasa tasarısı Adalet Bakanlığınca hazırlandıktan sonra 21.12.2005 tarihinde TBMM'ye gönderilmiştir. Bu tasarı, 2000 yılında meclise gönderilen tasarıdan içerik açısından çok farklı değildir. "Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu", 15.6.2006 tarihinde kabul edilmiş ancak bu kanun Cumhurbaşkanınca Meclise geri gönderilmiştir. Daha sonra değişiklik yapılmadan TBMM'ce 28.9.2006 tarihinde tekrar kabul edilmiş ve 13.10.2006 tarihli resmi gazetede yayınlanmıştır.

5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun Anayasa'ya aykırılığı gerekçesiyle, Cumhurbaşkanının yanı sıra dönemin muhalefet partisi üyesi 123 milletvekilince Anayasa Mahkemesinde dava açılmıştır. Anayasa Mahkemesi, 27.10.2006 tarihli kararıyla, yasanın Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmasıyla ilgili maddesinin yürürlüğünü durdurmuştur. Daha sonra yasa, Anayasa Mahkemesinin 25.12.2008 tarihli kararıyla iptal edilmiştir.

5548 sayılı "Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu"nun iptal edilmesi bu kurumun hayata geçişini engellese de bu kanunun ülkemizde ombudsman kurumuyla ilgili olarak TBMM'de kabul edilen ilk belge olması, Anayasal temeller üzerinde oluşturulacak Türkiye Ombudsmanı hakkında fikir verir niteliktedir. Her ne kadar kamu denetçiliği kurumu, yasanın iptal edilmesi sonucu hayata geçememişse de Anayasal temelde bu kurumun oluşturulması düşüncesi ve çalışmaları devam etmiştir.

Nisan 2010'da gündeme gelen Anayasa değişiklik paketinde, Kamu Denetçiliği Kurumuna da yer verilmiştir. 07.05.2010 tarihli ve 5982 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile bir Kamu Denetçiliği Kurumu oluşturulmuştur. Anayasa değişiklikleriyle ilgili olarak ana muhalefet partisince Anayasa Mahkemesine iptal başvurusu yapılmış ancak değişikliğin Kamu Denetçiliği Kurumuyla ilgili hükümleri Yüksek Mahkemece iptal edilmemiştir. Anayasa değişikliklerinin halk oylamasıyla

kabul edilmesinin ardından, Kamu Denetçiliği Kurumu anayasal temelde denetim sistemimizdeki yerini almıştır.

4.2. 5548 Sayılı Kanun ve Kamu Denetçiliği Kurumu

Anayasa Mahkemesince iptal edilen 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun gerekçesinde, idarenin yargısal denetime tabi olduğu, bunun yanında iç denetimininse teftiş kurulları veya benzeri birimlerce gerçekleştirildiği ancak günümüzde kapsamı giderek genişleyen yönetim – vatandaş ilişkilerinden kaynaklanan şikayetlere etkin ve hızlı çözümler getiren, yönetimin işleyişi ile ilgili şikayetleri inceleyen ve önerilerde bulunan bir kuruma ülkemizde de ihtiyaç duyulduğu belirtilmiştir.

Kanunun amacı birinci maddede, “gerçek ve tüzel kişilerin idarenin işleyişi ile ilgili şikayetlerini, Türkiye Cumhuriyeti'nin Anayasa'da belirtilen nitelikleri çerçevesinde, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygı, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmak üzere Kamu Denetçiliği Kurumunu oluşturmak” olarak belirtilmiştir.

Bu alt bölümde, 5548 sayılı yasadaki biçimiyle ülkemizde oluşturulmak istenen ombudsman kurumu ele alınacaktır. Bu yasa da belirtilen özelliklere sahip ombudsman kurumunun, henüz genel hükümler çerçevesinde Anayasa'da yer verilen, Türkiye Kamu Denetçiliği Kurumunun özelliklerini içereceği varsayılmıştır. Bu şekilde, diğer ülkelerdeki uygulamalar ve genel kabul gören ilkeler bağlamında kurumun kamu yönetim yapımızda edineceği yerin ilerleyen başlıklarda tartışılmasına zemin hazırlanmış olacaktır. Ayrıca Yasa'nın kabul edilme süreci ele alınacaktır. Bu kapsamda TBMM süreçleri, Yasa'nın veto edilme gerekçeleri, Anayasa Mahkemesi başvuru ve incelemeleri, kurumun ülkemiz hukuk sistemindeki yeri açısından önemli bilgiler ve tartışmalar içermeleri nedeniyle bu başlık altında değerlendirilecektir.

4.2.1. Kamu Denetçiliği Kurumunun Özellikleri

Bu başlıkta, 5548 sayılı yasadaki biçimiyle, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun özellikleri ele alınacaktır. Kurumun yapısı, statüsü, yetki alanı, görevlilerinin seçimi, bilgi ve belgelere ulaşım yetkileri, kamuoyunu bilgilendirme güçleri ve kuruma ulaşım yolları incelenecektir. Bu şekilde kurumun bağımsızlığı, tarafsızlığı ve etkin çalışabilmesinin sağlanması temelinde bir ombudsman kurumu idealini gerçekleştirme niteliği ortaya konmaya çalışılacaktır.

4.2.1.1. Kurumun Yapısı ve Statüsü

Kamu Denetçiliği Kurumu, TBMM Başkanlığına bağlı, kamu tüzel kişiliğine sahip, özel bütçeli bir kuruluş olarak ifade edilmiştir. Kurum, “Başdenetçilik” ve “Kurul”dan oluşmaktadır. Başdenetçilik, Başdenetçi ve Başdenetçi Vekilinden oluşmaktadır. Başdenetçi, Kurumun yöneticisi ve temsilcisidir. Kurumda, bir Başdenetçi ve en fazla on denetçi ile genel sekreter, uzman, uzman yardımcıları ve diğer personel görev yapacaktır. Kurumun gerekli gördüğü yerlerde büro açma yetkisi bulunmaktadır.

Başdenetçi vekili, yokluğunda ona vekalet etmek üzere Başdenetçi tarafından, denetçiler arasından seçilecektir. Kamu Denetçiliği Kurulu, Başdenetçi, Başdenetçi Vekili ve denetçilerden oluşacaktır. Kanunun uygulanmasına ilişkin yönetmelikleri çıkarmak, yıllık raporu hazırlamak, yıllık raporu beklemeksizin gerek gördüğü konularda özel rapor hazırlamak, raporları kamuoyuna duyurmak görevleri Kurulca yerine getirilecektir. Kurula Başdenetçi, onun yokluğunda ise Başdenetçi Vekili başkanlık edecek, Başdenetçinin başkanlığında denetçilerin beşte üçünün katılımı ile toplanacak ve üye tam sayısının salt çoğunluğu ile karar alacaktır.

Denetçiler arasında işbirliğini sağlayama ve uyumlu çalışmalarını gözetme işlevi Başdenetçi tarafından yerine getirilecektir. Kurul halinde incelenmesi gereken konular dışında denetçilerin, Başdenetçi tarafından görevlendirildikleri konu ve alanlarda tek başlarına çalışmaları ve öneriler geliştirmeleri esası belirlenmiştir. Kurum Yasası'nın uygulanma esasları, Kurulca karara bağlanacak konular, denetçilerin Başdenetçi tarafından görevlendirilecekleri konu ve alanlara ve aralarındaki iş bölümüne ilişkin ilkeler, Kurulca kabul edilip yürürlüğe konulacak bir yönetmelikle belirlenecektir.

Kurumun gelirleri ise TBMM bütçesine konulacak ödenek ve diğer gelirler olacaktır.

4.2.1.2. Kurumun Yetki Alanı ve Sınırları

Kamu Denetçiliği Kurumu, idarenin işleyişi ile ilgili şikayet üzerine, idarenin her türlü “eylem ve işlemleri” ile “tutum ve davranışlarını”, adalet anlayışı içinde, “insan haklarına saygı”, “hukuka” ve “hakkaniyete” uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevlendirilmiştir. Ancak kurumun görev alanı dışında tutulmuş işlemler de bulunmaktadır. Bunlar, Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile re'sen imzaladığı kararlar ve emirler, yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler, yargı faaliyetlerine ilişkin işlemler ile yargı mensuplarının işlem ve eylemleri, Türk Silahlı Kuvvetlerinin salt askeri hizmete ilişkin faaliyetleri olarak sıralanmıştır.

4.2.1.3. Başdenetçi ve Denetçilerin Nitelikleri, Seçimleri ve Görev Süreleri

Başdenetçi veya denetçi seçilebilmek için çeşitli şartlar getirilmiştir. Bunlar:

- Türk vatandaşı olmak,
- Seçimin yapıldığı tarihte başdenetçinin 50, denetçinin 40 yaşını doldurmuş olması,
- Dört yıllık eğitim veren hukuk, siyasal bilgiler, iktisadi ve idari bilimler, iktisat ve işletme fakültelerinden veya denk yabancı öğretim kurumlarından mezun olmak,
- Mesleği ile ilgili olarak kamu kurum veya kuruluşlarında veya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına kayıtlı olarak ya da özel sektörde en az on yıl çalışmış olmak,
- Kamu haklarından yasaklı olmamak,
- Görevini devamlı yapmasına engel olabilecek vücut veya akıl hastalığı veya vücut sakatlığı ile özürlü bulunmamak,
- Başvuru sırasında herhangi bir siyasi partiye üye olmamak,
- Adli sicille ilgili yasada belirtilen şartları taşımak,

şeklinde sıralanabilir.

Başdenetçi ve denetçilerin seçimi, TBMM Genel Kurulunca yapılacaktır. Kamu Denetçiliği Kurumu, Başdenetçi veya denetçilerin görev sürelerinin sona ermesinden doksan gün önce, bu görevlerin herhangi bir sebeple sona ermesi halinde ise sona erme tarihinden itibaren on beş gün içinde TBMM Başkanlığına konuyla ilgili bilgi verecektir. Gerekli nitelikleri taşıyan Başdenetçi veya denetçi aday adayları, başvurularını TBMM Başkanlığına yapacaklardır.

Başvuranların ön elemesi ise, TBMM Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan Karma Komisyon tarafından yapılacaktır. Karma Komisyon, Başdenetçi seçiminde başvuranlar arasından üç aday, denetçi seçiminde ise başvuruda bulunanlar arasından, seçilecek denetçi sayısının üç katı kadar aday, Genel Kurula sunulmak üzere belirleyecektir. Komisyon kararının TBMM Başkanlığına bildirim tarihinden itibaren otuz gün içinde Genel Kurulda Başdenetçi ve denetçi seçimlerine başlanacaktır.

Seçilmek için üye tam sayısının üçte iki çoğunluğu gereklidir. Birinci oylamada bu çoğunluğun sağlanamaması durumunda ikinci oylamada seçilmek için üye tam sayısının salt çoğunluğunun oyunun alınması yeterli olacaktır. İkinci oylamada üye tam sayısının salt çoğunluğu sağlanamazsa, en çok oy alanlardan, seçilecek aday sayısının iki katı kadar aday ile üçüncü oylamaya gidilecektir. Burada, karar yeter sayısı aranarak, en fazla oy alan aday

seçilecektir. Birden fazla denetçi seçimi yapılacağı durumlarda ise adaylar için birleşik oy pusulası düzenleneceği ifade edilmiştir. Seçimin, Kurumun TBMM Başkanlığına başvuruda bulunduğu tarihten itibaren en geç doksan gün içinde sonuçlandırılacağı hükme bağlanmıştır.

Başdenetçi ve denetçilerin görev süreleri beş yıl olarak belirlenmiştir. Süresi bitmeden görevinden ayrılan Başdenetçi veya denetçilerin yerine yeni seçilen Başdenetçi veya denetçinin görev süresi de beş yıl olarak belirlenmiştir. Başdenetçi ve denetçiler, en fazla iki dönem seçilebileceklerdir. Başdenetçi veya denetçiliğe seçilenlerin görev yaptıkları sürede eski görevleriyle olan ilişkileri kesilecektir.

Başdenetçinin veya denetçilerin görevlerinden alınmaları konusunda da düzenleme yapılmıştır. Seçilmek için gerekli nitelikleri taşımadıklarının sonradan anlaşılması veya seçildikten sonra kaybetmeleri halinde, bu durumun Karma Komisyon tarafından tespit edilmesini takiben Başdenetçi veya denetçinin görevinin sona ermesi kararı TBMM Genel Kurulu tarafından görüşmesiz olarak alınacaktır. Ayrıca seçilmeye engel bir suçtan dolayı kesin hüküm giymeleri veya kısıtlanmaları durumunda da Başdenetçi veya denetçi sıfatı sona ermektedir.

4.2.1.4. Kuruma Başvuru ve Sonuçlandırılması

Kuruma gerçek ve tüzel kişiler başvurabileceklerdir. Yabancıların başvuru hakkını kullanabilmeleri ise karşılıklılık esasına bağlanmıştır. Başvuru, Türkçe dilekçe ile doğrudan olabileceği gibi elektronik ortamda veya diğer iletişim araçlarıyla da yapılabilecektir. Yapılan başvurulardan; belirli bir konuyu içermeyenler; yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarınca karara bağlanmış uyuşmazlıklar; isim, adres, yerleşim yeri bilgileri gibi gerekli şekil şartlarını taşımayanlar; sebepleri, konusu ve tarafları aynı olanlar; daha önce sonuçlandırılanlar incelenmeyecektir. Kuruma illerde valilikler, ilçelerde kaymakamlıklar aracılığıyla da başvurulabilecek, başvurulardan herhangi bir ücret alınmayacaktır.

Başvuruyla ilgili süre şartı da getirilmiştir. İdari işlemlerde tebliğ tarihinden, idari eylemlerde öğrenme tarihinden itibaren doksan gün içinde başvurulabilecektir. Dava açma süresi içinde yapılan başvuru, işlemeye başlamış olan dava açma süresini durdurmaktadır.

Kurum, inceleme ve araştırmasını başvuru tarihinden itibaren en geç altı ay içinde sonuçlandıracaktır. İnceleme ve araştırma sonucu ve varsa öneriler, ilgili kamu kurumu ve başvurana bildirilecektir. Başvuru sahibine işleme karşı diğer başvuru yolları da gösterilecektir. İlgili kamu kurumu, Kamu Denetçiliği Kurumunun önerileri doğrultusunda gerçekleştirdiği işlemi, önerilen çözümü uygulanabilir nitelikte görmediği takdirde de bunun gerekçesini otuz gün içinde Kuruma bildirecektir.

İnceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak Başdenetçi veya denetçiler bilirkişi görevlendirebilecekler; Başdenetçi, denetçiler veya uzmanlar tanık ya da ilgili kişileri dinleyebileceklerdir.

Başvurunun Kurum tarafından reddedilmesi halinde, durmuş olan dava açma süresi gerekçeli ret kararının ilgiliye tebliğinden itibaren kaldığı yerden işlemeye başlayacaktır. Başvurunun yerinde görülerek kabul edilmesi halinde ise dava açma süresinin yeniden başlaması, ilgili kamu kurumunun tepkisi doğrultusunda şekillenecektir. Kamu Denetçiliği Kurumunun önerileri doğrultusunda ilgili kamu kurumunca otuz gün içinde herhangi bir işlem tesis edilmez veya eylemde bulunulmaz ise, durmuş olan dava açma süresi kaldığı yerden işlemeye başlayacaktır. Kurumun başvuru tarihinden itibaren altı ay içinde inceleme ve araştırmasını sonuçlandıramaması durumunda ise durmuş olan dava açma süresi kaldığı yerden işlemeye başlayacaktır.

Başdenetçinin kendi inisiyatifiyle inceleme başlatması ya da kurum teftişleri yürütmesi konusunda bir düzenlemeye yer verilmemiştir.

4.2.1.5. Kurumun Bilgi ve Belgelere Ulaşımı

Kurumun inceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak istediği bilgi ve belgelerin kamu kurumlarınca verilmesi zorunlu tutulmuştur. Ancak buna çeşitli sınırlamalar getirilmiştir. Buna göre, devlet sırrı veya ticari sır niteliğindeki bilgi ve belgeler, yetkili mercilerin en üst makam veya kurulunca gerekçesi belirtilmek suretiyle verilmeyebilecektir. Süresi içinde istenen bilgi ve belgeleri haklı bir neden olmaksızın vermeyenler hakkında ise Başdenetçi veya denetçinin başvurusu üzerine ilgili makam tarafından disiplin soruşturması açılacaktır.

4.2.1.6. Kamuoyunun Bilgilendirilmesi

Kamu Denetçiliği Kurulunca, yürütülen faaliyetleri ve önerileri kapsayan bir rapor hazırlanacak ve TBMM'deki Karma Komisyona yılsonunda sunulacaktır. Bu rapor, Komisyonca görüşülüp, Komisyonun görüşlerini de içerecek şekilde özetlenecektir. Komisyonun raporu TBMM Genel Kurulunda görüşülecektir. Kurulun yıllık raporu, ayrıca Resmi Gazete'de yayınlanarak kamuoyuna duyurulacaktır. Bunun dışında Kurul tarafından açıklanmasında yarar görülen konular, yıllık rapor beklenmeksizin her zaman kamuoyuna duyurabilecektir. Kurumun faaliyetleri hakkında açıklama yapma yetkisi Başdenetçiye verilmiştir. Bu yetki, Başdenetçi Vekiline devredebilecektir.

4.2.1.7. Kurum Görevlilerinin Bağımsızlığı ve Tarafsızlığı

Başdenetçi ve denetçilerin bağımsız çalışacakları esası getirilmiştir. Hiçbir organ, makam, merci veya kişinin Başdenetçiye ve denetçilere, görevleriyle ilgili olarak emir ve talimat vermemesi, genelge göndermemesi, tavsiye ve telkinde bulunmaması, Yasa'da güvence altına alınmıştır.

Kurum personelinin siyasi partilere üye olması yasaklanmıştır. Ayrıca herhangi bir siyasi parti, kişi veya zümrenin yararını veya zararını hedef alan davranışlar da yasaklanmıştır. Personelin görevlerini yerine getirirken dil, ırk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din ve mezhep ayırımı yapamayacakları, görevleri sebebiyle herhangi bir şekilde öğrendikleri mesleki veya ticari sırları görevlerinden ayrılmış olsalar bile açıklayamayacak ve kullanamayacakları belirtilmiştir.

Görevlilerin kendilerinin, eşlerinin ve üçüncü dereceye kadar kan ve kayın hısımlarının şikayetlerini incelemeleri yasaklanmıştır. Ayrıca Kurum çalışanlarına, görevleri süresince resmi veya özel görev alma, ticaretle uğraşma yasağı getirilmiştir. Bilimsel yayınlarda bulunma; görevleri veya meslekleri ile ilgili olarak davet edildikleri ulusal veya uluslararası kongre, konferans ve benzeri toplantılara katılma; derneklerde üyelik ve kar amacı gütmeyen kooperatiflerde ortaklık halleri ise yasak dışında tutulmuştur.

Başdenetçi ve denetçilerin görevleri sebebiyle bir suç işlediklerinin öne sürülmesi durumunda haklarında ceza soruşturması ve kovuşturması yapılabilmesi ise TBMM Başkanının iznine bağlı bırakılmıştır. İzin verilmesi veya verilmemesine ilişkin karara karşı itiraz yeri olarak Danıştay belirlenmiştir.

Genel Sekreter, uzman ve uzman yardımcılarının görevleri sebebiyle bir suç işledikleri öne sürüldüğü takdirde ceza soruşturması ve kovuşturması yapılabilmesi ise Başdenetçinin iznine bağlı bırakılmıştır. İzin verilmesi veya verilmemesine ilişkin karara karşı itiraz makamı olarak da Ankara Bölge İdare Mahkemesi yetkilendirilmiştir.

4.2.1.8. Kurum Personeli

Kurumda idari görevli bir Genel Sekreter bulunacaktır. Genel Sekreter, en az dört yıllık yükseköğretim kurumu mezunu, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabi görevlerde on yıl hizmeti bulunan ve aynı Kanununun 48. maddesinde yazılı şartlara sahip olanlar arasından, Başdenetçi tarafından atanacaktır.

Kurumda uzman ve uzman yardımcılarını görev yapacaktır. Uzman yardımcılığına atanabilmek için, Devlet Memurları Kanunu'nun 48. maddesinde sayılan genel şartları

sağlamanın yanında, en az 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 gerekmektedir. Uzman yardımcılığı seçimi, giriş sınavı yoluyla yapılacaktır. Uzman yardımcıları, en az üç yıl çalışıp olumlu sicil alarak, yeterlik sınavında başarılı olmak ve yeterli yabancı dil bilgilerini sınavlar yoluyla kanıtlamak şartıyla, Kamu Denetçiliği Kurumu uzmanı unvanını alacaklardır.

Personelin atanması, Başdenetçi tarafından yapılacaktır. Uzman ve uzman yardımcısı dışındaki personelin atanması, naklen veya KPSS'yi kazananlar arasından yapılacaktır.

Dışarıdan personel görevlendirilmesi mümkün kılınmıştır. Merkezi yönetim kapsamındaki kamu kuruluşları, sosyal güvenlik kurumları, yerel yönetimler, yerel yönetim birlikleri, döner sermayeli kuruluşlar, kanunlarla kurulan fonlar, kamu tüzel kişiliğine sahip kuruluşlar ve sermayesinin yüzde ellisinden fazlası kamuya ait kuruluşların görevlileri, kurumlarının izni ile uzmanlık gerektiren işlerde görevlendirilebilecektir. Ancak hakim ve savcılar bu şekilde görevlendirilemeyecektir. Görevlendirmelerin süresi altı ayı geçemeyecek ancak ihtiyaç halinde bu süre üç ay daha uzatılabilecektir. Kurumun bu konudaki talepleri, ilgili kurum ve kuruluşlarca öncelikle sonuçlandırılacaktır.

4.2.2. Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun Kabul ve İptal Süreci

Bu başlıkta, Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun TBMM'de kabul edilme süreci ve sonrasında Anayasa Mahkemesince iptal edilişi ele alınacaktır. TBMM süreci, Kamu Denetçiliği Kurumu konusunda henüz oluşturulma aşamasında iktidar ve muhalefet arasındaki tartışmaları içermesi açısından gerekli görülmektedir. Cumhurbaşkanının Yasa'yı veto etme gerekçeleri ile Anayasa Mahkemesinin iptali ise, ombudsman denetiminin hukuk sistemimizde ne şekilde oluşturulabileceği yönünde bilgiler içermektedir.

4.2.2.1. Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu TBMM Süreci

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı, Adalet Bakanlığınca hazırlanarak, Bakanlar Kurulunca 14.12.2005 tarihinde TBMM Başkanlığına sunulmuştur. Başkanlıkça 21.12.2005 tarihinde komisyona havale edilmiştir.

Yasa Tasarısı'nın Plan ve Bütçe Komisyonu görüşmeleri, ombudsman kurumunun ülkemizde önemli bir boşluğu dolduracağı çerçevesinde şekillenmiştir. Böylelikle, başta AB olmak üzere birçok uluslararası yükümlülüğün yerine getirileceği ifade edilmiştir. Ayrıca Kurumun Anayasal olarak kurulması, Anayasa Mahkemesine başvuru yetkisinin olması,

bağımsızlığını arttıracak önlemlerin alınması konuları görüşülmüştür. Hükümet adına yapılan açıklamalarda, Kurumun anayasal bir dayanağa kavuşturulmasının faydalı olduğu ancak yapılan düzenlemelerin Anayasa'ya aykırılık teşkil etmediği, Anayasamızda buna engel bir hükmün de bulunmadığı, kurumun bazı ülkelerde anayasal, bazı ülkelerde yasal temellerde uygulandığı ifade edilmiştir. Komisyon Raporu'na muhalif üyeler ise, Kamu Denetçiliği Kurumunun ilkesel olarak doğru bir amacı gerçekleştirmeye yönelik olduğunu ancak Anayasal statüde kurulması gerektiği ve bu haliyle bağımsızlığı konusunda sıkıntılar yaşanabileceğini ifade etmişlerdir (TBMM, 2006(e)).

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı, TBMM'de alınan karar gereğince, İçtüzüğü'nün 91. maddesi kapsamında, bir temel kanun olarak görüşülmüştür. Bu nedenle tasarı, tamamı üzerindeki görüşmeler tamamlanıp maddelerine geçilmesi kabul edildikten sonra bölümler halinde görüşülmüş ve bölümlerde yer alan maddeler ayrı ayrı oylanmıştır. Bu durumsa muhalefet milletvekillerince eleştirilmiş, muhalefeti susturma girişimi olarak nitelendirilmiştir.

Meclis görüşmelerinde, Kurumun gerekliliği konusunda iktidar ve muhalefet partilerinin hemfikir olduğu ancak yasanın içeriğiyle ilgili görüş ayrılıkları bulunduğu dikkati çekmektedir. Tasarının tamamı üzerine yapılan görüşmelerde iktidar partisince, Kurumun ihtiyaca uygunluk (maslahata uygunluk) ve yerindelik denetimi yaparak önemli bir işlev yerine getireceği belirtilmiştir. Ayrıca dünya genelinde ombudsman kurumlarının sadece anayasal dayanaklarla kurulmadığı, bu tasarıda da yasal dayanağı içinde Anayasa'ya aykırılık oluşturmayacak biçimde düzenlemeler yapıldığı ifade edilmiştir (TBMM, 2006(a):87). Muhalefet partileri ise, genel olarak ombudsman kurumuna karşı olmadıklarını ancak bazı çekincelerinin bulunduğunu belirtmişlerdir. Bu bağlamda kamu denetçiliğinin, yönetimin kalitesinin arttırılmasına yönelik bir kurum olarak görüldüğü, yargı süreçlerinin uzunluğu ve pahalılığı karşısında işlevsel bir kurum olduğu düşüncesi ileri sürülmüştür. Ancak bu yasanın özensiz ve hızlı bir biçimde geçirilmeye çalışıldığı konusunda eleştiriler yapılmıştır. Kurumun anayasal olarak düzenlenmesi gerektiği ve bu şekilde kabul edilmesi durumunda bağımsızlığı yönünde sorunlar yaşanabileceği dile getirilmiştir¹ (TBMM, 2006(b):25-26). Tasarı'nın ikinci bölümüyle ilgili yapılan konuşmalarda da muhalefet partilerinin eleştirileri Kurumun

¹ Kurumun anayasal düzlemde oluşturulmaması, yasalardaki eksikler doğrultusunda önerilerde bulunamaması, Anayasa Mahkemesi ve idari yargıya başvuru yetkisinin olmaması, başdenetçi ve denetçilerin seçilme esaslarının bağımsızlıklarına gölge düşürebilecek nitelikte olması, seçimde salt çoğunluk aranmasıyla birlikte denetçilerin dolaylı yoldan iktidar partisinin oylarıyla seçilmelerinin yolunun açılması, yetki ve yaptırımların yetersiz olması, başdenetçinin kendiliğinden inceleme başlatamaması gibi konular, muhalefetin eleştirileri arasındadır (TBMM, 2006(b):28-42).

bağımsızlığı ve tarafsızlığının sağlanması konusundaki tartışmalar çerçevesinde ortaya çıkmıştır².

Hükümet ise tasarının iyi bir alt yapıda hazırlandığı ve Anayasa'ya aykırılık durumunun ortaya çıkmayacağını ileri sürmüştür. Bunun nedeni olarak da ombudsmanlık kurumunun bir alternatif uyumsuzluk çözümü olarak değerlendirilmesi gerektiği, yargıya başvuru konusunda bir engel oluşturmadığı ve tavsiye niteliğinde kararlar verdiği gösterilmiştir (TBMM, 2006(b):29-30).

Oylama sonucunda Tasarı 249 kabul, iki ret ve bir çekimser oyla, "5521 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu" olarak yasalaşmıştır.

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, TBMM'de kabul edilmesinin ardından Cumhurbaşkanlığına veto edilmiştir. Yasa'nın değişiklik yapılmadan tekrar kabul edilmesinin ardından Cumhurbaşkanlığı aynı gerekçelerle Anayasa Mahkemesinde iptal davası açmıştır. Cumhurbaşkanının Anayasa'ya aykırılık konusundaki gerekçeleri, Kurumun hukuksal ve yönetsel sistemimiz içinde nasıl bir yeri olması gerektiği konusunda önemli ipuçları vermektedir.

Cumhurbaşkanlığına Yasa'nın onaylanmamasının sebepleri kısaca şu başlıklar altında sıralanabilir (T.C.Cumhurbaşkanlığı, 2006:1 – 10):

- Anayasal sistemimizin, idarenin eylem, işlem, tutum ve davranışlarını inceleyip araştırarak bir kurumun TBMM'ye bağlı olarak oluşturulmasına olanak tanınamaması. TBMM'ye yetkileri dışında bir görev verilmesinin kuvvetler ayrılığı ilkesine karşıtlığı.
- Anayasa'da yargı denetimi dışında tutulan işlem, karar ve emirlerin, yasa yoluyla Kamu Denetçiliği Kurumunun görev kapsamına alınması ve bunun anayasal kuralların özüne ters düşmesi. Ayrıca anayasal düzen ve kurallar nedeniyle yasa kapsamına alınamayacak konuların, yasa kapsamında gösterilip istisna olarak düzenlenmesinin, hukuk devleti ilkesinin önemli konularından olan yasa yapma tekniği ile bağdaşmaması³.

² Bu noktada CHP'nin bir eleştirisi, Kurumun hayata geçirilmesi durumunda bağımsızlığı ve eleştirilmesi konusunda sorun yaşanabileceği yönündeki kaygımızı destekler niteliktedir. Burada, Başbakanın 6 Nisan tarihli Milliyet Gazetesinde yer alan "Danıştay'da birçok engelle karşı karşıyayız. Bürokratik oligarşiyle uğraşıyoruz. Ya engelleri aşacağız, ya bizi anlayanla yürüyeceğiz" ifadesine atıf yapılmıştır. Başbakanın Danıştay'dan rahatsız olduğu, kararları kesin olan bir kurum için "ya engelleri aşacağız ya bizi anlayanla yürüyeceğiz" ifadesinin kullanılmasının, kararları kesin olmayan başdenetçi ve denetçilerin kimlerden atanacağı konusunda fikir verdiği dile getirilmiştir (TBMM, 2006(c):47).

³ Anayasa'nın 105, 125 ve 159. maddelerinde yargı denetimi dışında tutulan işlem, karar ve emirlerin, yasa yoluyla Kamu Denetçiliği Kurumunun görev kapsamına alınmasının anayasal kuralların özüne ters düştüğü ifade

- Kamu Denetçiliği Kurumu ile TBMM arasındaki ilişkinin anayasal sistemden kaynaklanmaması⁴.
- Kurumda görevli olacak mesleki personelin atama, görev, yetki ve çalışmalarına ilişkin esas ve usullerin yönetmelikle düzenlenecek olması.

Veto edilen 5521 sayılı Yasa'nın komisyonda tekrar görüşülmesinde, Kamu Denetçiliği Kurumuna duyulan ihtiyaç yeniden dile getirilmiş, oluşturulmasının ülkemiz açısından büyük önem taşıdığı ifade edilmiştir. Genel olarak Yasa'nın Anayasa'ya aykırılık içermediği görüşüne vurgu yapılmıştır. Muhalif üyeler ise düzenlemenin Anayasal olarak yapılması görüşünü yinelemişlerdir. Eleştirilere hükümet adına verilen yanıtlarda, böyle bir kurum oluşturulması için anayasal dayanağın gerekli olmadığı ancak olması durumunda kurumun daha güçlü olacağı belirtilmiştir (TBMM, 2006(f)).

Yasa metni komisyonda aynen kabul edilmiştir. Karara muhalif üyeler ise, Kurumun daha sağlıklı oluşturulmasına yönelik olan Cumhurbaşkanlığı iade gerekçesinin dikkate alınmadığını, Yasa'nın AB ilerleme Raporu'na yetiştirilmek amacıyla alelade hazırlandığını, yaptırımını saygınlığından alacak böyle bir kurumun Anayasa'ya aykırı olarak kurulmasının

edilmiştir. Bu şekilde, Anayasa'da yargı denetimi dışında tutulan (2010 değişiklikleri öncesi) Yüksek Askeri Şura kararları, Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu kararları, bir yasa yoluyla Kamu Denetçiliği Kurumunun görev alanına dahil edilmektedir. Ayrıca, Cumhurbaşkanının anayasal konumu ile Devlet'in ve yürütmenin başı sıfatını taşıyan bir makam olarak, işlem, emir ve kararlarının yasa kapsamına alınması uygun görülmemiştir. Bu konuda, anayasal düzen ve kurallar nedeniyle yasa kapsamına alınamayacak konuların yasa kapsamına alınmasının hukuk devleti ilkesinin önemli konularından olan yasa yapma tekniği ile bağdaşmadığı da belirtilmiştir.

⁴ Anayasa'da TBMM'nin görev ve yetkileri arasında sayılmayan kamu görevlisi seçme ya da atama yetkisinin yasa ile verilmesinin uygun olmadığı görüşü belirtilmiştir. Bu sorunun, Kamu Denetçiliği Kurumu ile TBMM arasında anayasal sistemden kaynaklan bir ilişki kurulması durumunda ortadan kalkacağı ifade edilmiş bu konuyla ilgili olarak Sayıştay ve TBMM arasındaki ilişki örnek gösterilmiştir. Bu konuda Anayasa Mahkemesinin, TBMM ile üye seçme yetkisi verilen kurum arasında anayasal sistemden kaynaklanan bir ilişkinin bulunmaması durumunda, üye seçme yetkisi veren yasa kuralını iptal ettiği hatırlatılmıştır. 01.11.1990 günlü, 3677 sayılı "Sayıştay Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine ve Bu Kanuna Bir Ek Madde Eklenmesine Dair Kanun"un kimi maddelerinin iptali istemiyle açılan dava sonunda verilen Anayasa Mahkemesinin 11.07.1991 günlü, E.1990/39, K.1991/21 sayılı kararına konuya açıklık getirmek amacıyla atıfta bulunulmuştur.

Anayasa Mahkemesinin kararında, TBMM'nin görev ve yetkiler arasında yasama dışındaki organlara üye seçme görev ve yetkisinin bulunmadığı, böyle bir görev ve yetkinin yasa ile verilmesinin de ancak o organla TBMM arasında anayasal sistemden kaynaklanan bir ilişkinin olması durumunda Anayasa'ya uygun görülebileceği kabul edilmiştir. Nitekim, 4756 sayılı Yasa'nın, "Radyo ve Televizyon Üst Kurulu"na Türkiye Büyük Millet Meclisince üye seçilmesine ilişkin kuralları, Anayasa Mahkemesinin 21.09.2004 günlü, E.2002/100, K.2004/109 sayılı kararıyla iptal edilmiştir.

saygınlığını yok edeceğini, bu şekliyle Kurumun bağımsızlığının sağlanmasıyla ilgili ciddi sorunlar yaşanacağını ifade etmişlerdir (TBMM, 2006(f)).

Meclis görüşmelerinde ise muhalefetçe dile getirilen konu yine Kurumun anayasal olarak oluşturulması gereği olmuştur⁵. AB İlerleme Raporuna yetiştirilmesi için Yasa'nın acele ve özensiz bir biçimde kabul edilmeye çalışıldığı dile getirilmiştir. Ayrıca kamu yönetimi reformu kapsamında denetim yapılarının genel olarak değişimi de eleştirilmiştir. Bu bağlamda, teftiş kurullarının soruşturma görevlerini kaybettiği, iç denetim sistemi tam olarak yerleşmediği için kontrolün yapılamadığı, yolsuzlukların soruşturulamadığı ifade edilmiştir. Denetim yapısındaki gelişmeler doğrultusunda Kamu Denetçiliği Kurumuna kuşkuyla yaklaşıldığı belirtilmiştir (TBMM, 2006(d):13-35).

İktidar partisi ve Hükümetin görüşleri ise, Yasa'nın çok ayrıntılı ve özenli bir çalışmanın ürünü olduğu yönündedir. Bu bağlamda Anayasa'ya aykırılık oluşturmamakta, Kurumun anayasal olarak oluşturulması gerekmemektedir. Yasa'nın veto edilme gerekçeleri eleştirilmiş ve doğru bulunmamıştır. Anayasa'daki dilekçe hakkı, Kurumun dayanabileceği bir temel olarak nitelenmiştir (TBMM, 2006(d):18-36). Genel olarak bakıldığında gerek iktidar partisi gerek hükümet adına belirtilen görüşlerde, veto edilen Yasa'nın Anayasa'ya aykırılık oluşturan durumlarının çok ciddi bir şekilde ele alınmadığı göze çarpmaktadır. Bu görüşlerin hukuki niteliği de oldukça zayıftır⁶.

Yapılan oylamada Yasa 263 kabul, 213 ret ve bir çekimser oyla değişiklik yapılmadan tekrar kabul edilmiştir.

⁵ Bu konuda Anayasa Mahkemesinin Sayıştay Yasası'yla ve RTÜK'le ilgili verdiği iki önemli karar örnek gösterilmiştir. Anayasa Mahkemesinin Sayıştay'la ilgili bir emsal kararı göz önüne alınarak bu Yasa'nın iptal edilmesi ihtimalinin çok büyük olduğu belirtilmiştir. Gücünü saygınlığından alacak bu kurumun Anayasa'da yer almasının önemi vurgulanmıştır. Anayasal olmayan bir kurumun TBMM ile bu şekilde bir ilişki içinde yer alacak olması eleştirilmiştir (TBMM, 2006(d):13-14).

⁶ AKP Grubu adına yapılan konuşmalarda, özellikle Kamu Denetçiliği Kurumunun tavsiye kararları verme niteliğine vurgu yapılarak Anayasa'ya aykırılık iddialarının üstesinden gelinmeye çalışılmıştır. Anayasa'da TBMM'nin görevleri arasında Kamu Denetçiliği Kurumuyla ilgili hüküm yer almaması konusuna, "TBMM'nin en temel görevinin kanun yapmak olduğu ve bu düzenlemenin de bir kanun olduğu" şeklinde cevap verilmiştir. Burada yasama yetkisinin genelliği ilkesine değinilmek istendiği görülmektedir. Kuvvetler ayrılığı ilkesi kapsamındaki iade gerekçesi ise, kuvvetler ayrılığının artık klasik anlamıyla uygulanmadığı, kuvvetlerin kesin bir biçimde birbirinden ayrılan değil, yerine göre birbirini etkileyen güçler olduğu biçiminde geçersiz kılınmaya çalışılmıştır (TBMM, 2006(d):35-36).

4.2.2.2. Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun Anayasa Mahkemesince İptali

5548 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun iptali için dönemin Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet SEZER ve CHP milletvekillerince Anayasa Mahkemesinde iptal davası açılmıştır. Başvurular genel olarak, anayasal sistemin TBMM'ye bağlı bir ombudsman kurumuna uygun olmaması, böyle bir kurumun ancak anayasal sistemde değişiklik yoluyla hayata geçirilebileceği, TBMM'nin yetkileri aşarak kuvvetler ayrılığı ilkesinin zedelendiği gerekçelerine dayandırılmıştır.

5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun tümünün iptali istendiğinden, Anayasa Mahkemesince esas inceleme öncelikle Yasa'nın tümüne yönelik olarak yapılmıştır (Anayasa Mahkemesi, 2008).

Kararda öncelikle, Anayasa'nın 6. maddesinde, "Egemenlik, kayıtsız şartsız Milletindir. Türk Milleti, egemenliğini, Anayasanın koyduğu esaslara göre, yetkili organları eliyle kullanır. Egemenliğin kullanılması, hiçbir surette hiçbir kişiye, zümreye veya sınıfa bırakılamaz. Hiçbir kimse veya organ kaynağını Anayasa'dan almayan bir Devlet yetkisi kullanamaz"; 7. maddesinde "Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisinindir. Bu yetki devredilemez", 8. maddesinde "Yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir" ifadelerine atıf yapılmıştır.

Anayasa'nın 123. maddesine göre idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu ve kanunla düzenleneceği, idarenin kuruluş ve görevlerinin merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayandığı, kamu tüzelkişiliğinin ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulduğu konularına değinilmiştir. Anayasa Mahkemesine göre, "Anayasa'nın 123. maddesi uyarınca, kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kamu tüzelkişiliği kurulabilmesi mümkün olmakla birlikte, kamu tüzel kişisi olarak kurulan idari bir kurumun "idarenin bütünlüğü ilkesi" gereğince idarenin bünyesinde ve idari teşkilat yapısı içinde yer alması gerekmektedir". Buna göre TBMM'ce bir kamu tüzel kişiliğinin kurulurken Anayasa'da öngörülen kurallara uygun hareket edilmesi zorunluluğu bulunmaktadır. Bir kamu kurumu kurulurken Anayasa'da öngörülen idari teşkilat yapısı dışına çıkılmaması gerekmekte, bunun tersi durumda idarenin bütünlüğü ilkesi zedelenmektedir.

Ayrıca Anayasa'nın Yasama bölümünde TBMM'nin kuruluşu ve üyelikle ilgili hükümler, görev ve yetkileri, faaliyetleri ile bilgi edinme ve denetim yollarına ilişkin düzenlemeler bulunmaktadır. 5548 sayılı Yasa ile TBMM'ye bağlı Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmakta, TBMM'ye bağlı olduğunun belirtilmesi, Kurum ile TBMM arasındaki organik bağa işaret

etmektedir. Bu bağıın sonucu olan düzenlemeler Yasa'nın diğer maddelerinde yer almaktadır. Mahkemeye göre Kamu Denetçiliği Kurumunun Anayasa'nın 123. maddesine göre idari teşkilat içinde merkezi idare veya yerinden yönetim kuruluşları arasında yer alması gerekmektedir. Bu yüzden Kurumun, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına aykırı bir şekilde, idare dışında kurularak yasama organına bağlanması mümkün değildir. Bu durumun, hiç kimsenin veya organın kaynağını Anayasa'dan almayan bir Devlet yetkisi kullanamayacağı yolundaki Anayasa'nın 6. maddesine de aykırılık oluşturduğu ifade edilmiştir.

Ayrıca Yasa'da Başdenetçi ve denetçilerin seçilme ve görevden alınmaları yetkilerinin TBMM'ye verildiği, Anayasa'nın 87. maddesinde TBMM'nin görev ve yetkilerinin belirtildiği, bu maddenin TBMM'nin Anayasa'da gerek bu madde gerek diğer maddelerde düzenlenmiş olan bütün görev ve yetkilerini kapsayacak şekilde düşünüldüğü ifade edilmiştir. Buna göre, TBMM'nin Anayasa'da belirtilen görev ve yetkileri arasında Kamu Denetçiliği Kurumuna Başdenetçi ve denetçi seçme görev ve yetkisi bulunmadığı gibi Kurumla TBMM arasında bu seçime imkan tanıyacak Anayasa'dan kaynaklanan doğal sayılabilecek bir ilişki de söz konusu değildir. Bu yüzden Yasa, Anayasa'nın 87. maddesi ile uyumlu bulunmamıştır.

Anayasa Mahkemesine göre, 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, belirtilen nedenlerle Anayasa'nın 6., 87. ve 123. maddelerine aykırı bulunmuştur. 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun tümünün Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptaline oybirliğiyle karar verilmiştir.

4.3. Anayasa Değişiklikleri ve Kamu Denetçiliği Kurumunun Oluşturulması

5982 Sayılı “Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”, bir Kamu Denetçiliği Kurumu oluşturulmasını sağlayacak anayasa değişikliklerini getirmiştir. Kamu Denetçiliği Kurumu, Yasa'nın 8. maddesine göre, Anayasamızdaki dilekçe hakkı kapsamında oluşturulmaktadır. İlgili yasa metni Ek 2'de sunulmuştur.

Anayasamızın 74. maddesinin “Dilekçe Hakkı” şeklindeki kenar başlığı, “Dilekçe, Bilgi Edinme ve Kamu Denetçisine Başvurma Hakkı” şeklinde değiştirilmiştir. Bu çerçevede Kamu Denetçiliğinin yanında bilgi edinme hakkının da anayasal olarak sağlanmaya çalışıldığı görülmektedir. Maddeye eklenen hükümler gereğince, herkesin bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkına sahip olduğu belirtilmiştir.

Anayasa değişikliğine göre, Kamu Denetçiliği Kurumu, TBMM Başkanlığına bağlı olarak kurulacak ve idarenin işleyişiyle ilgili şikayetleri inceleyecektir. Kamu Başdenetçisinin

seçimine ilişkin hükümlere de değişiklik metninde yer verilmiştir. Buna göre Başdenetçi, TBMM tarafından gizli oyla dört yıl süreyle seçilecektir. İlk iki oylamada üye tamsayısının üçte iki, üçüncü oylamada ise üye tamsayısının salt çoğunluğu aranacak, üçüncü oylamada salt çoğunluk sağlanamaması durumunda bu oylamada en çok oy alan iki aday için yapılacak dördüncü oylamada en fazla oy alan aday seçilecektir.

Kamu Denetçiliği Kurumunun kuruluşu, görevi, çalışmaları, incelemeler sonucunda yapacağı işlemler; Başdenetçi ve kamu denetçilerinin nitelikleri, seçimleri ve özlük haklarına ilişkin usul ve esasların kanunla düzenleneceği de hükme bağlanmıştır. Ancak Kurumun bağımsızlık ve tarafsızlık ilkeleri temelinde çalışacağı hükümlerine yer verilmemiştir.

Anayasa değişikliği teklifinin genel gerekçesinde, Kamu Denetçiliği Kurumunun kamu yönetiminde standartlar oluşturup ilkeler belirleyerek önemli katkı sağlayacağı ileri sürülmektedir. Kurumun hayata geçirilmesi, “AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı”nın bir gereği olarak ifade edilmiştir. Kurumun daha önce anayasal dayanağının bulunmadığı gerekçesiyle yasa yoluyla oluşturulamaması sorununun Anayasa normu düzeyinde ve kurulu iktidarı bağlar şekilde çözüleceği belirtilmiştir (TBMM, 2010:12).

Değişiklik paketinin iptaline ilişkin olarak Anayasa Mahkemesine yapılan başvuruda ise, Kamu Denetçiliği Kurumuyla ilgili maddelerin de iptali istenmiştir. Muhalefetin bu konudaki isteği, düzenlemeyle ilgili eksikleri içermektedir. Böyle bir kurumun TBMM’ye bağlı olarak kurulmasıyla, yasamanın yürütme üzerinde üstünlük kazanacağı görüşü ileri sürülmüştür. Kamu Denetçisi seçim yöntemi ise TBMM’deki çoğunluk partisinin belirleyici olmasını sağlayacağı için eleştirilmektedir. Kurumun görev, yetki ve inceleme sonunda yapılacak işlemleri konusundaki belirsizliğe de dikkat çekilmektedir. Bunların kanunla belirlenecek olması, tamamen TBMM kontrolünde işlev ve yetkileri belirsiz bir kurum oluşturulacağı düşüncesiyle eleştirilmektedir. Bu şekilde hukuki güven duygusunun sarsılacağı, keyfiliğin ortaya çıkacağı ifade edilmektedir. Denetim kapsamının belirtilmemesi, denetim sonunda yapılacak işlemlerin açıklanmaması konuları da eksiklik olarak görülmüştür. Bir başka dikkate değer konu da yargıda görülmekte olan ya da yargı kararı verilmiş işlemler hakkında Kamu Denetçiliği Kurumunun yetki alanındaki belirsizliktir. Yargıda görülmekte olan ya da hakkında yargı kararı verilmiş idari işlemlerin denetim alanı içinde olması durumu ise, kuvvetler ayrılığı ilkesinin zedelenmesiyle ilgili başka bir sorunu ortaya çıkaracaktır (Anayasa Mahkemesi, 2010).

4.4. Türkiye’de Ombudsman Denetimi Girişiminin Değerlendirilmesi

Ülkemizde ombudsman denetiminin otuz yıldan beri gündeme getirilmekte olduğu görülmektedir. Bu konudaki girişimler ise son on yıllık dönemde hız kazanmıştır. Özellikle küresel etkiler bağlamında ülkemizde ortaya çıkan kamu yönetimi reformunun önemli bir başlığını bu konu oluşturmuştur. Avrupa Birliği uyum süreci ise ombudsman denetimi girişimlerinin hız kazanmasının en önemli etkenidir. Son on yıllık dönemde ülkemizle ilgili bütün raporlarda bu konuya yer verilmiş, gelişmelerin değerlendirmeleri yapılmıştır.

Ombudsman denetimi, 2010 Anayasa değişiklik paketinde Kamu Denetçiliği Kurumu olarak hayata geçirilmiştir. Ancak burada kurumun ayrıntılı özellikleri yer almamakta, değişikliklere bağlı olarak yeni yasal düzenleme yapılması beklenmektedir. Bu bağlamda ülkemizde oluşturulmaya çalışılan Kamu Denetçiliği Kurumunun altında yatan genel anlayışı değerlendirebilmek için, iptal edilen yasayı dikkate almak gerekecektir.

Ülkemizde 5548 sayılı Yasa’yla oluşturulmaya çalışılan Kamu Denetçiliği Kurumunun özelliklerine baktığımızda, uluslararası düzlemde kabul görmüş ilkelere yer verilmeye çalışıldığı görülmektedir. Öncelikle Kurumun parlamentoya bağlı olarak yapılandırılması, denetimin parlamentodan güç alması bağlamında olumlu bir özelliktir. Kurumun yetki alanı idarenin her türlü eylem ve işlemini kapsamakla birlikte bu yetki alanına sınırlamalar getirildiği de dikkati çekmektedir. Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile kendiliğinden imzaladığı kararlar ve emirler, yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler, yargı faaliyetlerine ilişkin işlemler, Türk Silahlı Kuvvetlerinin salt askeri hizmete ilişkin faaliyetleri, Kurumun yetki alanı dışında bırakılmıştır.

Yasama yetkisi ve yargı faaliyetlerine ilişkin sınırlamalar yerinde görülmektedir. Zira bu faaliyetlerin denetlenmesi, “idarenin denetlenmesi” kapsamının zaten dışındadır. Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemlerin de Kurumun yetki alanı dışında bırakılması bir sorun oluşturmamaktadır. Cumhurbaşkanı bu işlemleri konusunda zaten anayasal olarak yargı denetiminin dahi dışında bırakılmıştır. Türk Silahlı Kuvvetlerinin salt askeri hizmete ilişkin faaliyetlerinin de Kurumun denetimi dışında bırakılmasının bir sorun oluşturmayacak nitelikte olduğu söylenebilir. Silahlı Kuvvetlerin yerine getirdiği hizmetin niteliği açısından, denetiminin Silahlı Kuvvetlerin kendi organları ve yargı denetimi kapsamında bırakılması daha yerinde görünmektedir.

Kurumun incelemeleri, gerçek ve tüzel kişilerin şikayetleriyle başlamaktadır. Bazı ülkelerde olduğu gibi Kurumun kendiliğinden inceleme başlatma yetkisi bulunmamaktadır. Bu konu tekrar gözden geçirilmelidir. Kendi başına hareket edebilme yetisi, kamu

yönetiminde ombudsman farkındalığını, yönetsel eylem ve işlemlerde de özeni artırıcı niteliktedir. Şikayetlerin doğrudan Kuruma yapılacak olmasıysa olumlu bir özelliktir.

İncelemelerinde gerekli gördüğü belge ve bilgilere ulaşması konusunda Kuruma geniş yetki tanınmıştır. İsteddiği bilgi ve belgelerin kamu kuruluş ve görevlilerince verilmesi zorunlu tutulmuş ancak “devlet sırrı” veya “ticari sır” niteliğindeki bilgi ve belgelerle ilgili olarak sınırlamalar getirilmiştir. Burada devlet sırrı ve ticari sır kavramları oldukça belirsiz durmaktadır. Bu kavramlar kamu kuruluşu yetkililerince esnek kullanılabilir. Kamu denetçilerinin böyle sınırlamalarla karşılaşmaları Kurumun etkin çalışmasına gölge düşürebilir.

Kuruma kamuoyunu bilgilendirme konusunda da çeşitli olanaklar tanınmıştır. Olağan yıllık raporların yanı sıra istendiği zaman da raporlar yayınlanabilecektir. Ancak yıllık raporların TBMM’de oluşturulacak Karma Komisyonun incelemesinden geçmesi ve Meclis görüşmelerine raporun Komisyonca hazırlanacak son şeklinin ulaşacak olması Kurumun etkinliğini azaltacak bir etki gösterebilir.

Kurumun bağımsızlığı konusunda da çeşitli düzenlemeler yapılmıştır. Kuruma tavsiye ve öneri verilememesi, denetçilerin TBMM’ce seçilmesi, gerekli şartlar oluşmadan görevlerinden alınamamaları, denetçilerin bağımsız bir şekilde çalışmalarını sağlayacak özellikler olarak Yasa metninde yer almıştır. Ancak bağımsızlık konusunun daha geniş bir bakış açısıyla değerlendirilmesi gerekmektedir.

Kurumun denetim kapsamının kamu görevlisi mi yoksa kamu kurumu mu olduğu konusunda ise belirgin bir ifade bulunmamaktadır. Ancak 9. maddede Kurumun görevi belirtilirken; “...idarenin işleyişi ile ilgili şikayet üzerine”,... “idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını... incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevlidir” ifadelerinde “idare” sözcüğünün kullanılması, kurumun kamu kurumunu denetleyeceği biçiminde yorumlanabilir. Ayrıca 20. maddede, “Kurum, inceleme ve araştırma sonucunu ve varsa önerilerini ilgili mercie ve başvurana bildirir” ifadesine yer verilmiştir. Burada kamu görevlisine atıf yapılmamış, “ilgili mercî” sözcüğü ile kamu kurumu ifade edilmiştir.

Sözü geçen maddelerde, “idareye önerilerde bulunmakla görevlidir” ve “araştırma sonucunu ve önerilerini ilgili mercie bildirir” ifadeleri, Kurumun muhatabını belirtmenin yanında, nasıl bir işlem yapacağını da göstermektedir. Görevi, araştırma sonuçlarını ve önerileri iletmek olarak belirtilmiştir. Bu açıdan yine Kamu Denetçiliği Kurumunun, denetimini kamu kurumu üzerinde yapacağı sonucu çıkarılabilir. Ancak burada bazı sorular akla gelmektedir. Örneğin Kurum, araştırması sonucu ihmali olduğu ortaya çıkan kamu görevlileri hakkında ilgili kamu kurumuna disiplin soruşturması açılmasını önerebilecek

midir? Yoksa araştırmasında kamu görevlilerinin kusurları konusuna hiç değinemeyecek, sadece kurumu mu kusurlu bulacaktır? Bu bağlamda Kurumun önerileri sonrası ilgili kamu kurumunda tekrar bir denetim süreci mi başlatılacaktır? Bu konu sadece bilgi ve belgelerin istenmesini düzenleyen maddede, Kurumun istediği belgeleri haklı bir neden olmaksızın vermeyenler hakkında Kurumun başvurusu üzerine ilgili mercii disiplin soruşturması açacağı şeklinde belirtilmiştir.

Kurum yukarıda değinilen İskandinav modelleriyle karşılaştırıldığında değişik sonuçlar ortaya çıkmaktadır. Ülkemizdeki yapı, idari yargı sisteminin bulunması açısından İsveç'e, kamu yönetimi ile bakanlıkların bütünlüğü ve klasik güçler ayrılığının uygulanması konusunda da Danimarka'ya benzemektedir. Bu bağlamda ülkemizde ombudsman kurumunun, idari yargı sistemimizden dolayı, Danimarka ombudsmanı gibi bir idare hukuku içtihat kaynağı olamayacağı ortadadır. Ancak ülkemizde gündeme gelen Kamu Denetçiliği Kurumu, İsveç'te olduğu gibi kamu görevlisini denetleyen bir kurum da değildir. Kaldı ki ülkemizde memurların görevlerinde işledikleri ve görevleriyle ilgili işledikleri suçların yargısal denetimi bile özel koşullara tabidir. Bu açıdan bakıldığında ülkemizdeki modelin İsveç modeli de olmadığı görülmektedir. Kamu Denetçiliği Kurumu, İsveç'teki gibi siyasal denetimin eksik bir yönünü tamamlama iddiasında da olamaz. Zira ülkemizde siyasal denetim yapısı, bakanları kamu yönetiminin işleyişi konularında da denetlemekte, İsveç'teki gibi bakanların parlamento tarafından sadece siyasal açıdan denetlenmesi, kamu yönetiminin ise denetlenmemesi durumu görülmektedir.

Kamu Denetçiliği Kurumu, yönetsel yargı sistemiyle birlikte çalışacak olmasına rağmen, yargı kuruluşlarını denetleyememesi, soruşturmalarını kamu kuruluşlarına yönelik olarak yapması gibi özelliklerle daha çok Danimarka modeline yakın olarak nitelendirilebilir. Dünya üzerinde genellikle kabul gören uygulama ülkemizde de benimsenmiş görünmektedir.

Bu yorumlamalar kapsamında, Kurumun İsveç örneğindeki aksine, Danimarka örneğinde görülen kamu kurumunu denetleme işlevinin daha belirgin olduğu söylenebilir. Danimarka modelinde görülen yargı kuruluşlarının denetim kapsamı dışında yer alması ve kamu görevlileri yerine kamu kuruluşlarına yönelik soruşturma yürütülmesi özellikleri ise ülkemize daha uygun oldukları için olumlu olarak nitelenebilir. Kamu görevlilerine yönelik doğrudan soruşturma yürütülmesi, ülkemizde memurların yargılanması konusunda özel hükümler de uygulandığından, sorun teşkil edebilir. Bu bağlamda kamu kurumu denetimi ülkemize daha uygundur. Ancak yukarıda geliştirdiğimiz sorular bakımından, kuruluş mevzuatında bu konuda açık bir belirleme yapılmasında fayda bulunmaktadır. Diğer ülke örneklerinde, genellikle kuruluş yasasında açık olmayan konularda, ombudsmanın hukuki tecrübesine duyulan saygı temeline dayanan yorumları çerçevesinde uygulamalar geliştirildiği

ve bu şekilde bir ombudsman geleneği olduğu görülmektedir. Hatta bu içtihatlar, kuruluş yasalarının yeniden düzenlenmesine kaynaklık etmektedir. Ancak kanaatimizce, ülkemizde oluşturulacak bir ombudsman kurumuna daha ilk aşamalarında bu şekilde bir yorumlama yetkisi verilmesi tartışma yaratacaktır. Bağımsız bir organ olarak ombudsman kurumu, incelemelerine konu olan idarenin takdir yetkisi konusunda her türlü yorumda bunabilmeli ancak kendi görev alanını düzenleyen yasalar konusunda somut temellere oturtulmalıdır. Yargı içtihatlarının bile tartışma konusu olabildiği günümüz siyasal ortamında, bağımsızlığını çok zedeledikten, ombudsman kurumuna en azından temel konularda kesinlik kazandırılmalıdır. Bir ombudsman kurumunun esas dayanağı olan geniş tabanlı toplumsal kabul ülkemizde bu şekilde sağlanabilir.

Uygulamada çeşitli ülkelerde iyi yönetimin sağlanmasında önemli bir kurum olarak yer alan ombudsmanın ülkemizde de hayata geçirilmesi olumlu bir gelişme olarak nitelendirilmelidir. Kamu Denetçiliği Kurumu oluşturulurken, uygulama alanında diğer ülkelerde kabul görmüş nitelikler bu Kuruma da kazandırılmaya çalışılmıştır. İptal edilen 5548 sayılı Yasa'da getirilen nitelikler, ombudsman kurumunun ülkemiz yönetsel sisteminde kendine haklı bir yer edinmesini sağlayacak temel özellikleri barındırmakla birlikte, ülkemiz yönetsel ve siyasal sistemine uyumu konusu üzerinde biraz daha düşünmek, bu uyumu sağlayacak önlemleri almak gerekmektedir.

Ülkemizde ombudsman kurumu oluşturulması konusundaki eleştiriler genellikle bu kurumun ne oranda gerekli olduğu üzerinde değil, Türkiye gibi bir ülkede uygulanmasının zorluğu çerçevesinde dile getirilmektedir. Var olan denetim yapılarının sağlıklı çalışması ve tarafsızlığı konusundaki şüpheler, ombudsman kurumunun da işlevsel olamayacağı görüşlerine neden olmaktadır (Esgün, 1996:270). Bu bağlamda temel sorun etkisiz bile olsa bir ombudsman kurumuna sahip olmak değil, birey özgürlükleri konusunda kendisinden çok şey beklenen kurumun bu alanda olumsuz uygulamalara meşruiyet kazandıran sonuçlara yol açabilmesinin engellenmesidir.

Kurumun anayasal olarak oluşturulması gereği, 2010 değişiklikleri öncesinde, birçok çevrede dile getirilmiştir. Bununla birlikte Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun TBMM'de görüşülmesinden kısa bir süre sonra ülke gündeminde öne çıkan 2007 yılı "Yeni Anayasa Taslağı"nda bir ombudsman kurumuna değinilmemiş olması hayret vericidir. Ayrıca Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun hazırlanmasında aceleci davranıldığı ve iptal edilmesine yol açabilecek unsurlarının göz ardı edildiği de söylenebilir. Ombudsman kurumu oluşturulması girişiminin bu bağlamda AB'ye uyum süreciyle ilgili kaygılarla, ilerleme raporlarına yetiştirilmeye çalışıldığı görülmektedir. Anayasa Mahkemesinin iptaliyle sona eren Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun kabul edilme süreci, sonuç olarak Kurumun Anayasa

değişikliği kapsamında gündeme gelmesine sebep olmuştur. Bu bağlamda teorik hazırlıkları takiben oluşturulma süreci 5 yılı bulmuştur.

Kurumun bağımsızlığı konusunda çeşitli düzenlemeler yapılmış olmakla birlikte, Kurum ve TBMM arasındaki organik bağ sebebiyle, ülkemiz siyasal yaşantısı dikkate alındığında, kurumun bağımsızlığı ve tarafsızlığını sağlayacak farklı düzenlemelere de ihtiyaç duyulduğu görülmektedir. Özellikle günümüzdeki 23. Dönem ve hatta bir önceki dönem Meclis aritmetiğine bakıldığında, TBMM Genel Kurulunca seçilecek Başdenetçi ve denetçilerin bağımsızlığı ve tarafsızlığı kuşku uyandıracak bir nitelik kazanabilir. Ombudsmanın bağımsızlık ve tarafsızlığının sağlanamaması durumu ise Birinci Bölümde değinildiği gibi, devlet ve halk arasında bir arabulucu, bir hakem arayışının, yönetimin haksız davranışlarını meşrulaştırma aracına dönüşme tehlikesine yol açabilir.

Anayasa değişikliklerinde ise Kamu Denetçiliği Kurumunun bağımsızlık ve tarafsızlığıyla ilgili hükümlere yer verilmemiştir. Anayasa'da Kamu Denetçisinin seçimiyle ilgili hükümlere değinilmiş, ilkesel olarak bağımsız ve tarafsızlığı konusunda düzenleme yapılmamıştır. Seçim yöntemi ise bağımsızlığın sağlanmasına yönelik bir araç olarak nitelenebilir. Ancak Anayasa'da bağımsızlık ve tarafsızlık ilkelerinin ilkesel olarak düzenlenmiş olması gerektiği de ortadadır. Anayasal bir kurumun temel ilkelerinin yasa yoluyla belirlenecek olması ise bir eksiklik olarak göze çarpmakta, Kamu Denetçiliği Kurumunun bağımsızlık ve tarafsızlığının yeterince önemsenmediği izlenimini oluşturmaktadır.

Kamu Denetçiliği Kurumunun iptal edilen yasada bağımsızlığını biçimsel olarak sağlayan düzenlemelerin uygulamada da güvence sağlayacağı konusuna kuşkuyla yaklaşmak gerekmektedir. Bu bağlamda yasama gücünün yürütme gücü karşısındaki bağımsızlığına dikkat edilmelidir. Ülkemizde parlamenterlerin, parti politikalarına karşı ne derece özgür davranabildikleri konusunda tartışmalar süregelmektedir. Parlamenterlerin özgürlükleri bir yana, ülkemizde yargı organlarının bağımsızlığı konusunda bile çeşitli güncel tartışmalar bulunmaktadır. Yargı kararlarının bile tartışılabildiği bir ortamda ombudsman kararlarının meşruluğu sorunu çoğu çevrede dile getirilebilir.

Ombudsmanın seçimi sonrası parlamentoya karşı bağımsızlığını güvence altına alacak temel kuralların geliştirilmemesi, yasama ve yürütme organları arasında yerinde bir dengelemenin sağlanamaması ve ombudsmanın görev içeriğinin yoruma açık bırakılması, "parlamento ombudsmanı"nın "hükümet ombudsmanı"na dönüşmesine neden olabilir. Parlamento ombudsmanı nasıl kötü yönetime karşı halka güvence sunan bir kurumsa, hükümet ombudsmanı da kötü yönetimi yücelten bir kurum olarak ortaya çıkabilir. Bu durum ülkemizde oluşturulacak bir ombudsman kurumunun temel sorunsalı olarak nitelendirilebilir.

SONUÇ

Kamu yönetimi alanında olduğu kadar, özel sektörde de yaygın bir biçimde uygulanan ombudsman denetimi, İskandinavya dışına çıkışından sonraki elli yıl içinde tüm dünyada geçerlilik kazanmıştır. Ekonomik ve siyasal gelişmişlik düzeylerine bağlı olmaksızın birçok ülkede hayata geçirilmiştir. Birbirinden farklı sistemlerde değişik biçimlerde oluşturulan bu kurumların tek bir kavram altında toplanabilmesi ise, taşıdıkları esas nitelikteki özelliklerinin genel kabul görmesiyle mümkün olmuştur.

Ombudsman kurumları bağımsızlık, tarafsızlık, etkin soruşturma güçlerine sahip olma, yönetsel işlemleri değiştirmeden tavsiye niteliğinde kararlar verme, meşruiyetini devletin üst organlarından birinden alma gibi esas özellikleri taşımaktadırlar. Bu özelliklerin içinde bağımsızlığın ayrı bir yeri bulunmaktadır. Bağımsızlık, bir kurumun ombudsman olarak adlandırılabilmesinin yanında etkin çalışması için de birincil şarttır.

Denetim sistemleri içinde ise ombudsman kurumları çok çeşitli işlevler yerine getirmektedirler. Ancak ombudsman denetiminin herhangi bir denetim sisteminin alternatifi olduğu söylenemez. Bu doğrultuda kimilerince bir denetim sistemi olarak bile algılanmaması gerektiği ifade edilmektedir. Diğer denetim kurumlarıyla birlikte çalışabilen, genel yapıya katkı sağlayan bir kurumdur. Kamu yönetiminin denetimi alanında bir kurum olmasının yanında, hak arama özgürlüğü aracı olarak da işlev görmektedir.

Tarihsel süreç içerisinde farklı dönüşümlere paralel olarak çeşitli ülkelerde gündeme gelen ombudsman denetimi, İskandinav ülkelerinde ağırlıklı olarak sosyal refah hizmetlerinin sunumunda karşılaşılan sorunların çözülmesi işleviyle önem kazanmış, daha sonra Avrupa ülkelerinde siyasal ve yönetsel denetim yapılarının cevap veremediği uyuşmazlıkların giderilmesinde uygulanmıştır. Kurumun yeni demokrasiler ve gelişmekte olan ülkelerde ortaya çıkışı ise bambaşka amaçlar yöneliminde kendini göstermiştir. Bu bağlamda günümüzde dünya genelinde halkın savunucusu modelinde, temel hak ve özgürlüklerin devlet karşısında korunmasıyla görevli ombudsman kurumları oldukça önemli işlevler yerine getirmeye başlamıştır. Bu çerçevede ombudsman denetimi günümüzde insan haklarının korunması ve demokratikleşme bağlamında önemli mesajlar veren bir olgu haline gelmiştir.

Gelişmekte olan ülkelerde değinilen halkın savunucusu modeli kapsamında ombudsman kurumlarının yayılmasında ise küresel kuruluşların bu ülkeler üzerindeki etkisi yadsınamaz. Özellikle yönetim yaklaşımının etkileri sonucunda küresel kuruluşlarca dayatılan reform hareketleri, ombudsman kurumlarının çok sayıda ülkede oluşturulmasına zemin hazırlamıştır. Yönetişimin hesap verebilirlik, saydamlık, açıklık, katılımcılık, yönetimde etik gibi ilkeleri,

bunların uygulanmasında işlevsellik sunan ombudsman kurumlarının önemsenmesinin başlıca etkenleri arasında yer almaktadır. Küresel etkiler altındaki kamu yönetimi reformları doğrultusunda ülkemizde de ombudsman denetiminin gündeme gelişi bu kapsamda değerlendirilebilir. Bunun yanında AB uyum çalışmalarının da yönetim ilkelerini desteklemesi, ombudsman kurumunun AB tarafından dayatılan bir uygulama olmasına da yol açmıştır.

Ülkemizde AB uyum çalışmaları kapsamında son on yıllık dönemde ulusal programlar ve bütün ilerleme raporlarında, ombudsman kurumu oluşturulması yönünde tavsiyelere, konu hakkındaki gelişmelere yer verildiği görülmektedir. Ombudsman kurumu oluşturulması, AB uyum çalışmalarının önemli bir parçasıdır.

Ombudsman denetiminin uygulanması konusunda dünya genelinde ortaya çıkan bu eğilimin ülkemizi de etkilemesi ve ülkemizde de bu konuda ciddi girişimler yapılması, olumlu değerlendirilmelidir. Günümüzde çağdaş bir kurum olarak demokratik yönetimlerin unsurları arasında yer alan bu uygulama, ülkemiz yurttaşlarına da sunulması gerekli bir düzenleme olarak algılanmalıdır. Bu çerçevede ombudsman denetiminin ülkemizde de hayata geçirilmesi gerektiği ortadadır. Ancak konunun ülkemizdeki genel denetim reformu bağlamında incelenmesi ve bu şekilde değerlendirilmesi daha yerinde olacaktır.

Ülkemizde kamu yönetiminin denetiminde reform hareketleri, ombudsman denetimiyle birlikte, çok kapsamlı yenilikleri içermektedir. Bu bağlamda yönetsel ve mali denetim alanındaki yeni uygulamaların yanında yargı reformu da kamu yönetiminin denetimi alanında değişimin gündeme geldiği bir başlık olarak karşımıza çıkmaktadır. Ayrıca hak arama özgürlüğünü genişletme amacıyla çeşitli kurum ve uygulamalar sisteme dahil edilmektedir. Demokratikleşme adına önemli girişimler olarak sunulan bu yeniliklerin yarattığı önemli bir sorun ise, denetim yapılarının etkisini kaybetmesi, denetimden muaf bazı alanların ortaya çıkmasıdır.

Öncelikle iç ve dış denetim uygulamaları bağlamında kamu kuruluşlarının yönetsel yapıları içinde yer alan denetim kurumlarında reforma gidilmektedir. Ayrıca yönetsel alanda kurul biçiminde örgütlenmiş denetim yapıları da değişimden etkilenmektedir. Özellikle bakanlıklar ve bağlı kuruluşlar bünyesindeki teftiş kurullarının ortadan kaldırılmak istenmesi, denetimsiz alanlar ortaya çıkacağı ve yolsuzlukla mücadeleyi sekteye uğrayacağı öngörüleleriyle eleştirilmektedir.

Yargı reformu ise, yüksek yargı organlarının yürütme etkisine sokulması endişesiyle karşılanmaktadır. Özellikle son dönemlerde ortaya çıkan, anayasa yargısı ve yönetsel yargı kararlarının Hükümetçe sıklıkla eleştirilme durumu kaygıyla değerlendirilmektedir. Yargıda getirilmek istenen yeniliklerin 2010 Anayasa değişiklikleri doğrultusunda somuta

indirgenmesiyle bu alandaki kaygıları arttıran niyet daha net bir biçimde gün yüzüne çıkmıştır. Anayasa Mahkemesi ve Hakimler Savcılar Yüksek Kurulu, yürütme etkisi altına alınmaya çalışılmakta, yönetsel yargı alanının kapsamı ise daraltılmak istenmektedir. Yerindelik denetimi, zaten yargı denetimi kapsamında olmamakla birlikte, uygulamada yargıç kararlarını baskı altına almak amacıyla gündeme getirilmektedir.

Yargı dışı hak arama kurumlarında ise yine son on yıllık dönemde önemli gelişmeler yaşanmıştır. Bu kapsamda bilgi edinme hakkının uygulamaya konması, İnsan Hakları Başkanlığı bünyesinde oluşturulan merkezi ve yerel insan hakları ihlal başvuruları inceleme kurulları, insan hakları kurumu oluşturulması yönündeki girişim, hak arama özgürlüğünün kapsamının genişletilmesine yönelik olarak önemli uygulamalardır. Ancak bu uygulamaların ülkemizde uluslararası standartlardan uzak bir biçimde hayata geçirildiği görülmektedir.

Öncelikle bilgi edinme hakkının ülkemizde dar bir biçimde uygulandığı söylenebilir. Bilgiye erişim kapsamında dünya genelinde kabul gören bu hak, ülkemizde bilgi edinme kavramıyla ifade edilerek daha dar bir biçimde yorumlanmıştır. Ayrıca Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu, Bakanlar Kurulunca seçilmekte ve bu nedenle özerk bir yapıda çalışmamaktadır.

Bunlara ek olarak, insan hakları alanındaki hak arama yapıları, Başbakanlık bünyesinde faaliyet göstermekte ve bu kurullarda Hükümetin ağırlığı hissedilmektedir. İnsan Hakları Üst Kurulu, devlet bakanı başkanlığında çeşitli bakanlıkların müsteşarlarından oluşmaktadır. İnsan Hakları Danışma Kurulunda geniş tabanlı bir katılım sağlanmış olmakla birlikte o da devlet bakanına bağlı olarak faaliyet göstermektedir. İnsan hakları inceleme heyetleri, devlet bakanının başkanlığında toplanmakta, il ve ilçe insan hakları kurullarında ise mülki amirlerin kuvvetli etkisi hissedilmektedir. İnsan hakları ihlal başvurularıyla ilgili daha ilgi çekici bir nokta ise, bu alanda oluşturulmak istenen insan hakları kurumunun niteliğidir. Henüz bir yasa tasarısı kapsamında gündemde olan kurum, uluslararası alanda “insan hakları alanında bağımsız ulusal kurum” olarak kavramsallaştırılmış olmasına rağmen, ilgili tasarıda Başbakanlıkla ilişkili olarak örgütlendirilmek istenmektedir. Ayrıca insan hakları kurumunun başkanı ve bir organı olan insan hakları kurulunda görevlendirilecek üyeler, bakanlar kurulunca atanacaktır. Özerk olarak yapılandırılması gereken örgütlerin ülkemizde hükümet etkisinde oluşturulduğu ya da oluşturulmak istendiği dikkat çekicidir.

Ülkemizde oluşturulacak bir ombudsman kurumu, denetim ve hak arama yapılarının bu genel görünümü içinde ve onlara bağlı olarak değerlendirilmelidir. İktidar partisince yargı denetiminden duyulan rahatsızlığın açıkça ortaya konması, parlamento çoğunluğunca seçilecek ombudsmanın meşruiyeti konusunda kuşku uyandırmaktadır. Kaldı ki yargı

kararlarına karşı beslenen husumet, kararları bağlayıcı olmayan ombudsman kurumunun değerlendirmelerinin ne derece dikkate alınacağı konusunda bir fikir vermektedir.

Gelişmeler, birey özgürlüklerini artırılması söylemini taşıyan içeriğiyle, ombudsman kurumunun içinde faaliyet göstereceği sistemi olumlu yönde etkiler görünmekle birlikte, denetim ve özellikle yargı denetimi alanında yapılan girişimler bu konuda kuşkulara yol açmaktadır. Ombudsman kurumu, var olan denetim yapılarının etkisinin arttırmasıyla birlikte düşünülmeli, onların yerine geçecek bir kurum olarak algılanmamalıdır. Ombudsman denetimi, çeşitli denetim yapılarının ve özellikle yargının özerk ve etkili olduğu bir sistemde başarılı olabilecektir. Diğerlerini ikame etme düşüncesi, ombudsman denetiminin farklı amaçlarla kullanılması sonucunu doğuracaktır.

Var olan hak arama özgürlüğü araçlarının özerk olmayan yapısı, bu alanda ülkemizde bir eksiklik olduğunu göstermektedir. Bu konuya ombudsman denetimi açısından yaklaştığımızda ise iki farklı konu karşımıza çıkmaktadır. Birincisi, var olan eksikliklerin ombudsman güdümünde giderilebileceğidir. İkinci konu ise, özerk olması gereken kurumların bu özelliğe sahip olmaması dolayısıyla, aynı sonucun ombudsman kurumu için de söz konusu olabileceği hakkında bir endişenin ortaya çıkmasıdır.

Hak arama kurumlarının özerk olmaması, bunların kamu yönetimi üzerinde denetiminin meşruiyetini azaltmaktadır. Bu bağlamda, ombudsman kurumu işlemeye başladıktan sonra diğer hak arama yapılarına olan ilgiden buraya doğru bir yönelim görülebilir. Ancak bu durum da asıl amacı yönetim yurttaş ilişkilerindeki süreçlerde ortaya çıkan sorunlarla ilgilenmek olan ombudsman kurumunun insan hakları ihlallerine yoğunlaşmak zorunda kalması sonucunu doğurabilir. Paris İlkeleri doğrultusunda oluşturulmuş bir ulusal insan hakları kurumu, bu alanda ombudsman kurumunun yükünü hafifletme işlevi görebilecek olsa da bu kurumun ülkemizde özerk olarak yapılandırılmak istenmediği göze çarpmaktadır.

Ülkemizde denetim yapıları bu şekilde yıpratılırken ombudsman denetiminin etkin bir biçimde uygulanabileceği konusunda olumlu izlenimler edinilememektedir. Ülkemizde ombudsman denetiminin nasıl bir görünüm kazanabileceği konusunda ise, araştırmamızın sonuçlarını değerlendirerek daha ayrıntılı yorumlar yapabiliriz.

İskandinav ülkelerinin genel özelliklerine bakıldığında, özgürlükçü bir kültürün egemen olduğu, bu bağlamda ombudsman kurumlarının bu kültürel yapıların bir ürünü olarak ortaya çıktığı görülmektedir. Bu kültürün temel özellikleri ise, katı yazılı kuralların olmaması, geleneklerin önemi, açıklık düşüncesinin toplumda egemenliğidir. Açıklık kültürünün sağladığı bir özellik ise, bilgiye erişim ve basın özgürlüğü konularına büyük önem veriliyor olmasıdır.

Bu ülkelerde ombudsman faaliyetlerine bakıldığında, kamu yönetimi alanında bireye verilen değer temelinde ileri düzeyde standartların geliştirildiği görülmektedir. Ombudsmanın kendine özgü, klasik bürokrasi anlayışının kabullerine aykırı yorumları, etkin sonuçların doğmasına neden olmaktadır. Uygulamada içerik açısından çok farklı görünümünün yanında, faaliyetler incelendiğinde dikkate değer sayısal sonuçlar ortaya çıkmaktadır. Bu kurumlara yapılan başvuruların önemli bir çoğunluğu reddedilmekte, geri kalanların ise az bir oranı kamu kuruluşlarının eleştirisiyle sonuçlanmaktadır. Bu durum, değinilen ülkelerde kamu yönetiminin çok sorunlu işlemediğini göstermektedir. Ombudsman denetiminin bu ülkelerde, genel denetim sisteminin gözetiminden kaçan ayrıntı sorunlarıyla ilgilendiği söylenebilir. Bu bağlamda ombudsman denetimi, az sayıda olayda, derinlemesine inceleme içeren bir biçimde karşımıza çıkmaktadır.

Ancak bu ülkelerde bile ombudsmanın parlamento etkisi altına alınmaya çalışıldığı görülmüştür. Bu gibi durumlarda, ombudsman kendi prestiji, hukuk bilgisine duyulan güven, yetkinliği ve duruşuyla bağımsız kalmayı başarabilmiştir. Danimarka gibi ombudsman denetiminin etkin olduğu bir ülkede bile ombudsmanın bağımsızlığının temel kaynağı olarak koalisyon hükümetlerinin varlığı gösterilmektedir. Araştırmamızda öne çıkan konu ise, bağımsızlık unsurunun ombudsman kurumları için yaşamsal öneme sahip olduğudur.

Ombudsman kurumunun geliştirmekte olan ülkelerde karşılaştığı en büyük sorun ise, bağımsızlığını kaybetme tehlikesidir. Bu sorun ülkemizde de mümkün görünmektedir. Devletin üç erkenden biri olan yargının denetimine tahammül edemeyen bir anlayışın, kendi etkisi altındaki yasama organıyla seçilecek bir organın tavsiye kararlarına ne oranda uyacağı merak konusudur.

Ombudsman denetiminin ülkemizde uygulamaya konması gelişmeleri ise bu konuda samimi girişimler olarak nitelendirilememektedir. Öncelikle AB etkisi bağlamında konunun içeriğine çok önem verilmeden, kurumun hızlıca oluşturulmaya çalışıldığı söylenebilir. İptal edilen Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, içerik açısından çeşitli eksikler barındırmaktadır. Kural olarak ombudsman kurumunun bağımsızlığını sağlayacak düzenlemelere yer verilmiş gibi görünmekle birlikte, uygulamada bunu sağlayacak güvencelerden uzak kalınmıştır. Kuruma kendiliğinden inceleme yetkisinin verilmemiş olması, etkinlik alanını daraltıcı ve kamu yönetimi üzerindeki gücünü azaltıcı bir niteliktir. Bu bağlamda Birinci Bölümde değinilen telafi yönelimli bir ombudsman modelinin ülkemizde benimsendiği söylenebilir. Ancak bu konuda, özellikle İspanya etkisinde ortaya çıkan ombudsman anlayışının gündeme alınması yerinde olacaktır.

Danimarkalı uzmanların katkılarıyla birlikte, ülkemizde klasik Danimarka ombudsman kurumu örneğinin temel alındığı görülmektedir. Ancak temel işlevi sosyal refah hizmetlerini

denetlemek biçiminde ön plana çıkan bu tarz bir kurumun ülkemizdeki muhtemel başvuru konularına ne oranda cevap vereceği kuşkuludur. Ülkemizde ombudsman denetiminin önde gelecek çalışma alanlarından birinin, temel hak ve özgürlüklerin ihlal edilmesin içeren başvurular olacağı söylenebilir. Bu bağlamda İspanya örneğinde ortaya çıkan, kamu gücü üzerinde daha kapsamlı bir ombudsman denetiminin yurttaşlarca daha fazla kabul görmesi mümkündür. Ancak ilgili yasanın kabul süreçlerinde görüldüğü üzere, ülkemizde ombudsman denetiminin kendi inisiyatifiyle, kamu gücünün geneli üzerinde etkili olması istenmemektedir. İlgili düzenlemede ülkemiz şartlarının iyi değerlendirilmediği söylenebilir.

Reform bağlamında ortaya çıkan yapı ve uygulamalarla ilgili temel kaygı, denetimden kaçınmanın ortaya çıkmasıdır. Yönetmelik denetim, teftiş kurullarının yolsuzluklarla ilgili doğrudan yargıya gitme işlevini yok etmekte, Anayasa değişiklikleri yargının etkinliğini azaltmaktadır. Bunun dışında denetimden bağımsız alanlar yaratılmakta, örneğin BDDK'lar yasal olarak tabi oldukları iç ve dış denetim dışında, siyasal ve toplumsal denetimden uzak tutulmaktadır.

Bu yapı içerisinde kapsamlı bir ombudsman denetiminin oluşturulmak istenmesi düşüncesi ise samimi görünmemektedir. Ombudsman denetimi konusunda var olan temel sorun, sadece bir ombudsman kurumuna sahip olmak değildir. Ombudsman kurumu oluşturma idealinin önüne geçmesi gereken kaygı, etkin bir ombudsman kurumuna sahip olmaktır. Dolaylı olarak yönetimin etkisine girecek bir ombudsman kurumu, kötü yönetim uygulamalarının meşruiyetinin sağlanması amacını gerçekleştirmek için kullanılabilir.

2010 Anayasa değişiklikleriyle birlikte, bir Kamu Denetçiliği Kurumu anayasal temelde oluşturulmuştur. Ancak ironik bir biçimde, denetimin kapsamının ve bireylere sunulan özgürlüklerin alanının genişletilmesinin temsilcisi olan bu kurumla birlikte aynı düzenlemede yargı kuruluşları etki altına alınmak istenmekte, yönetsel yargının kapsamı daraltılmaktadır. Bu durum ister istemez, yargı kapsamında yerindelik denetimi bağlamında sınırlamaya gidilirken, yerindelik denetimini uygulayacak yeni bir kurum yaratılması girişimi şeklinde yorumlanabilir.

Kamu Denetçiliği Kurumunun, her ne kadar bağımsız ve tarafsız olacağı söylene de, bir partinin egemenliği altındaki meclisçe seçilecek olması, bırakın yasamaya karşı, yürütmeye karşı da bağımsızlığının sağlanabileceği konusunda şüphelere kaynaklık etmektedir. Ülkemizde parlamentodan kaynaklanan yetkiyi kullanacak bir kurum ve görevlinin, parlamento ve hükümete karşı bağımsızlığının sağlanması sorunu ise sadece günümüzdeki siyasal görünüm bağlamında değerlendirilmemelidir. Siyasal yaşantımızda güçlü hükümetlerin var olduğu her dönemde bu gibi bir sorunla karşılaşılması mümkün olmuştur. Günümüzdeki siyasal iktidarın değişmesi durumunda bile Kamu Denetçiliği Kurumunun

bağımsızlığı konusu, ülkemiz siyasal – yönetsel kültürü bağlamında, sağlanması zor bir ilke olarak karşımıza çıkmaktadır.

Ülkemizde etkin bir ombudsman kurumu oluşturulması konusu desteklenmelidir. Diğer ülkelerde olduğu gibi ülkemizde de bu kurum, devlet – yurttaş ilişkilerinde önemli ilerlemeler sağlayacaktır. Bu bağlamda bir ihtiyaç olarak görülmelidir. Ancak denetim alanında yaşanan gelişmelerle birlikte yorumlandığında, ülkemizde bu koşullar altında etkin bir biçimde uygulanabileceği konusunda derin şüphelerimiz bulunmaktadır. Ülkemizde oluşturulacak bir ombudsman kurumu, yasal olarak parlamento ombudsmanı olarak adlandırılacak olmakla birlikte, uygulamada yürütme ombudsmanı ile karşılaştırılması sorunu muhtemel görünmektedir.

KAYNAKÇA

Kitap ve Makaleler

- A Guide for Ombudsman Institutions How to Handle Complaints, UNDP, Bratislava, 2006(a).
- A Guide for Ombudsman Institutions How to Conduct Investigations, UNDP, Bratislava, 2006(b).
- Aalto J.S., “Finland”, International Handbook of Ombudsman II: Country Surveys, ed. Caiden G.E., 93-103, Greenwood Press, Westport – Connecticut, 1983.
- Acar A./Sevinç İ., “1980 Sonrası Türk Kamu Yönetiminin Merkez Örgütünde Yapılan Reform Çalışmaları”, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Sayı 13, (2005), 19-37.
- Akbulut Ö., “Kamu Yönetiminde İşletmecilik Sorunu”, Mülkiye Dergisi, Cilt 31, Sayı 254, (2007), 73 – 86.
- Akıncı M., Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman, Beta, İstanbul, 1999.
- Aktan T., Kamu İdaresi, Anadolu Üniversitesi Eğitim, Sağlık ve Bilimsel Araştırma Çalışmaları Vakfı Yay. No.43, Ankara, 1987.
- Al H., “Kamu Kesiminde Yeni Denetim Yaklaşımları: Süreç Odaklı Denetimden Sonuç Odaklı Denetime Geçiş”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 40, Sayı 4, (Aralık 2007), 45-61.
- Alban W., “Report by the General Rapporteur”, Conference on the Work and Co-operation of Ombudsman and National Human Rights Institutions, ed. Andersen L.G., 20-26, Danish Ministry of Foreign Affairs, Copenhagen, 2001.
- Ambroz M., “The Mediating Role of the Ombudsman in the Protection of Human Rights”, International Journal of Social Welfare, Volume 14, (2005), 145 – 152.

- Andersen J., “The Danish Ombudsman”, The European Ombudsman, ed. Marias E., 29-33, European Institute of Public Administration, Maastricht, 1994.
- Anderson S.V., Ombudsman Papers: American Experience and Proposals, University of California, Berkeley, 1969.
- Ataay F., Neoliberalizm ve Muhafazakar Demokrasi: 2000’li Yıllarda Türkiye’de Siyasal Değişimin Dinamikleri, De Ki, Ankara, 2008(a).
- Ataay F., “İkinci Kuşak Yapısal Reformlarda Program Arayışları”, MEMLEKET SiyasetYönetim, Cilt: 3, Sayı: 6, (2008/6)(b), 22-38.
- Atay C., Devlet Yönetimi ve Denetimi, Alfa, İstanbul, 1999.
- Balcı A., “Türkiye’nin AB’ye Entegrasyonunda Kamu Yönetiminin Rolü”, Kamu Yönetimi: Yöntem ve Sorunlar, der. Aksoy Ş./Üstüner Y., 319 – 338, Nobel, Ankara, 2007.
- Balcı A., “Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar ve Kamu Hizmet Sunumuna Etkileri”, Kamu Yönetiminde ve Kamu Hizmetlerinde Kalite, der. Aktan C.C. / Saran U.,21-34, Hizmet İş Sendikası Yayınları No.36, Ankara, 2005.
- Balcı A., “Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik Anlayışı”, Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar, der. Balcı A. / Nohutçu A. / Öztürk N.K. / Coşkun B., 113-133, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2003.
- Baldersheim H., “Nordic Regions in a European Perspective”, Nordic Politics, ed. Heidar K., 183-206, Universitetsforlaget, Oslo, 2004.
- Banisar D., Freedom of Information Around The World 2006: A Global Survey of Access to Government Information Laws, Privacy International, 2006.
(<http://www.privacyinternational.org/foi/foisurvey2006.pdf>) (Erişim: 05.05.2010).
- Başlar K., Anayasa Yargısında Mahkeme Kavramı, Roma Yayınları, Ankara, 2005.
- Bayramoğlu S., Yönetişim Zihniyeti: Türkiye’de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü, İletişim Yayınları, İstanbul, 2005.

- Berkarda K., “Bilgi Edinme Hakkına İdarenin Bakışı Üzerine Tespitler”, Vatandaşın Bilgi Edinme Hakkı Uluslararası Konferansı Konferans Tutanakları, 82-85, Tesev, İstanbul, 2006.
- Bilgin M.H., “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Tartışmaları”, Rekabet Kurumu Perşembe Konferansları 20, 27-67, Rekabet Kurumu, Ankara, 2006.
- Bizjak I., “The Ombudsman Between Legislator, Administration and Citizen – Political Angle”, The Danish Ombudsman 2005 Volume III, ed. Gammeltoft – Hansen H. / Olsen J., 43-52, Folketingets Ombudsmand, Copenhagen, 2005.
- Bonnor P., “Ombudsmen and the Development of Public Law”, European Public Law, Volume 9 Issue 2, (2003), 237 – 267.
- Bozkurt Ö, Ergun T., Sezen S. (der.) ,Kamu Yönetimi Sözlüğü, TODAİE, Ankara, 1998.
- Bueso L.D., “Spain’s Parliamentary Ombudsman Scheme”, Righting Wrongs: The Ombudsman in Six Continents, ed. Gregory R. / Giddings P., 323-338, IOS Press, Amsterdam, 2000.
- Bull T., “Sweden – The Original Ombudsman: Blueprint in Need of Revision or a Concept With More to Offer?”, European Public Law, Volume 6, Issue 3, (2000),334 – 344.
- Busck L, “The History and Development of the Danish Ombudsman Institution”, The Danish Ombudsman 2005 Volume I, ed. Gammeltoft – Hansen H. / Olsen J, 13-22, Folketingets Ombudsmand, Copenhagen, 2005.
- Caiden G.E., Macdermot N., Sandler A., “The Institution of Ombudsman”, International Handbook of the Ombudsman I: Evolution and Present Function, ed. CAIDEN G.E., 3-21, Greenwood, Westport – Connecticut, 1983.
- Can H., Organizasyon ve Yönetim, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2002.
- Chapman B., İdare Mesleği: Avrupa’da Devlet Memurluğu, TODAİE, Ankara, 1970 (Çeviren: Cahit Tutum).

- Christensen J.P., “Is the Ombudsman a Political Institution?”, *The Danish Ombudsman 2005 Volume III*, ed. Gammeltoft – Hansen H. / Olsen J., 29-38, Folketingets Ombudsmand, Copenhagen, 2005.
- Christensen T./Laegreid P., “New Public Management: Puzzles of Democracy and the Influence of Citizens”, *The Journal of Political Philosophy*, Vol.10, No.3, (2002), 267–295.
- Çelik F.E., “Bir Düzenleyici Reform Aracı Olarak Bütçe Kanunu Mali Disiplin İçin Performans Yönetimi”, *Kamu Yönetimi Forumu KAYFOR IV Kuramdan Uygulamaya (Yönetim ve Reform) Bildiriler Kitabı*, der. Göktürk A. / Özfıdaner M. / Ünlü G., 137-160, Muğla Belediyesi Yayınları, Muğla, 2007.
- Coşkun S., “Kamu Yönetiminde Yönetişim Yaklaşımı”, *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, der. Balcı A. / Nohutçu A. / Öztürk N.K. / Coşkun B., 39-55, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2003.
- Çukurçayır A., “Çok Boyutlu Bir Kavram Olarak Yönetişim”, *Çağdaş Kamu Yönetimi I*, der. Acar M. / Özgür H., 259–275, Nobel, Ankara, 2003.
- Damgaard E., “Parliamentary Questions and Control in Denmark”, *Parliamentary Control in Nordic Countries*, ed. Wiberg M., 44-76, The Finnish Political Science Association, Jyväskylä, 1994.
- Demiral B./Demiral N., “Kamu Yönetiminde Etik Eğitiminin Önemi”, *Kamu Yönetimi: Yöntem ve Sorunlar*, der. Aksoy Ş. / Üstüner Y., 271-285, Nobel, Ankara, 2007.
- Demirbaş T., “Yolsuzlukla Mücadelede Ulusal Dürüstlük Sisteminin Temel Direği: Yüksek Denetim Kurumları”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 39, Sayı 2, (Haziran 2006), 71-95.
- Demirci M./Genç N., “Türkiye’de Kamu Yönetimi Reform Sürecinde Etik Yapılanma”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 41, Sayı 2, (Haziran 2008), 43-58.
- Dethlefsen C., “The Parliamentary Ombudsman and Parliament”, *The Danish Ombudsman 2005 Volume I*, ed. Gammeltoft – Hansen H. / Olsen J., 123-137, Folketingets Ombudsmand, Copenhagen, 2005.

- Diamandouros N., “Democracy, Rule of Law and the Ombudsman”, The Danish Ombudsman 2005 Volume III, ed. Gammeltoft – Hansen H. / Olsen J., 11-28, Folketingets Ombudsmand, Copenhagen, 2005.
- Drewry G., “The Ombudsman: Parochial Stopgap or Global Panacea?”, Administrative Law Facing the Future: Old Constraints and New Horizons, ed. Leyland P. / Woods T., 83-106, Blackstone Press, London, 1997.
- Ekici B., “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma ve Denetim”, Kamu Yönetimi Forumu KAYFOR IV Kuramdan Uygulamaya (Yönetim ve Reform) Bildiriler Kitabı, der. Göktürk A. / Özfıdaner M. / Ünlü G., 49-72, Muğla Belediyesi Yayınları, Muğla, 2007.
- Eklundh C., “The Scandinavian Model”, The European Ombudsman, ed. Marias E., 11-16, European Institute of Public Administration, Maastricht, 1994.
- Eklundh C., “The Swedish Parliamentary Ombudsman System”, Human Rights Commissions and Ombudsman Offices: National Experiences Throughout the World, ed. Hossain K. / Besselink L., 423-436, Kluwer Law International, Hague – The Netherlands, 2000.
- Emre C., Yönetim Bilimi Yazıları, İmaj Yayıncılık, Ankara, 2003.
- Er B., Bilgi Edinme Hakkı Kullanma Kılavuzu, Tesev, İstanbul, 2007.
- Erhürman T., Dünyada ve KKTC’de Ombudsman, Işık Kitabevi, Lefkoşe, 1995.
- Eroğul C., Çağdaş Devlet Düzenleri, Kırılmaç Yayınevi, Ankara, 2005.
- Eryılmaz B., Bürokrasi ve Siyaset, Alfa, İstanbul, 2002.
- Esgün İ.U., “Ombudsman Kurumunun Türkiye İçin Gerekliliği Üzerine Bir Değerlendirme”, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt 45, Sayı 1-4, (1996), 251-278.
- European Governance: A White Paper, Commission of The European Communities, Brussels, 2001 (http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf) (Erişim: 29.04.2010).

European Principles For Public Administration, Sigma Papers No. 27, SIGMA OEEC, CCNM/SIGMA/PUMA(99)44/REV1, Paris, 1999.

Fişek K, Yönetim, Ankara Üniversitesi SBF Yayınları, Ankara, 1979.

Fliflet A., “Requesting Administrative Review and Complaining to the Parliamentary Ombudsman – a Comparison Between a Legal and a Non – legal Remedy”, The Danish Ombudsman 2005 Volume I, ed. Gammeltoft – Hansen H. / Olsen J., 155-166, Folketingets Ombudsmand, Copenhagen, 2005.

Fournier J., “Governance and European Integration — Reliable Public Administration”, Preparing Public Administrations For The European Administrative Space, 119-135, Sigma Papers: No. 23, CCNM/SIGMA/PUMA(98)39, OECD, Paris, 1998.

Gazioğlu T., Ombudsman Control In The Turkish Republic of Northern Cyprus, Yayınlanmamış Doktora Tezi, ODTÜ, Ankara, 2003.

Gellhorn W., When Americans Complain: Governmental Grievance Procedures, Harvard University Press, Cambridge – Massachusetts, 1966.

Gerekçeli Anayasa Önerisi, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara 1982.

Göktürk A., “Türkiye’de Uygulanabilirliği Açısından Ombudsman Modeli Üzerine Bir Değerlendirme”, 21.Yüzyılda Nasıl Bir Kamu Yönetimi Sempozyumu, Yönetmelik ve Denetim Grubu Bildirileri, 1-13, TODAİE, Ankara, 1997.

Gözler K., İdare Hukuku, Ekin Kitabevi, Bursa, 2003.

Gözübüyük Ş., Yönetim Hukuku, Sevinç Matbaası, Ankara, 1994.

Güler B.A., Devlette Reform Yazıları, Paragraf, Ankara, 2005.

Günday M., İdare Hukuku, İmaj Yayıncılık, Ankara, 1998.

Güzelsarı S., Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları, A.Ü.SBF-GETA Tartışma Metinleri, No.66, Ankara, Mart 2004.

- Gwyn W.B., “The Conduct of Ombudsman Investigations of Complaints: The Investigations of Ombudsmen”, *International Handbook of the Ombudsman I: Evolution and Present Function*, ed. CAIDEN G.E., 81-90, Greenwood, Westport – Connecticut, 1983.
- Halis M. / Tekinkuş M., “Kamuda Performans Yönetimi”, *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, der. Balcı A. / Nohutçu A. / Öztürk N.K. / Coşkun B., 169-201, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2003.
- Hansen H.G./Olsen J., *The Danish Ombudsman 2005 – Part II: 50 Years – 50 Cases*, Folketingets Ombudsmand, Copenhagen, 2005.
- Heede K., *European Ombudsman: Redness and Control at Union Level*, Kluwer Law International, Hague - The Netherlands, 2000.
- Henrichsen C., “The Tamil Case – An Overview”, *The Danish Ombudsman 2005 Volume I*, ed. Gammeltoft – Hansen H. / Olsen J, 195 – 219, Folketingets Ombudsmand, Copenhagen, 2005.
- Hill L.B., “The Self Perceptions of Ombudsmen: A Comparative Survey”, *International Handbook of the Ombudsman I: Evolution and Present Function*, ed. Caiden G.E., 43-58, Greenwood, Westport – Connecticut, 1983.
- Hill, L.B., *The Model Ombudsman: Institutionalizing New Zealand’s Democratic Experiment*, Princeton University Press, Princeton N.J., 1976.
- Holm N.E., *The Ombudsman and Human Rights*, Report to the Third International Ombudsman Conference, Stockholm, 1984.
- Hurwitz S., *The Ombudsman*, Det Danske Selskab, Copenhagen, 1968.
- IIA Professional Practices Framework, The Institute of Internal Auditors, 2002, (Aktaran: Yılcı M., *İç Denetim: Türkiye’nin 500 Büyük Sanayi İşletmesi Üzerine Bir Araştırma*, Nobel, Ankara, 2006).
- Işıklı A., “Kamu Kesimi ve Siyasal Rejimin Demokratikleşmesi”, *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, Cilt 21, Sayı 200, (1997), 75 – 79.

- Jägerskiöld S., “Administrative Law”, An Introduction to Swedish Law, ed. Strömholm S., 79-103, Norstedts, Stockholm, 1988.
- Jensen H., “Committees as Actors or Arenas? Putting Questions to the Danish Standing Committees”, Parliamentary Control in Nordic Countries, ed. Wiberg M., 77-102, The Finnish Political Science Association, Jyväskylä, 1994.
- Johnson H., “Ombudsman: Essential Elements”, Human Rights Commissions and Ombudsman Offices: National Experiences Throughout the World, ed. Hossain, K. / Besselink L., 785-790, Kluwer Law International, Hague – The Netherlands, 2000.
- Johnston J./Callender G., “Multiple Perspectives on Economic Rationalism and the New Managerialism: Power and Public Interest?”, Administrative Theory & Praxis, Vol.22, No.3, (2000), 585 – 604.
- Kahraman H.B., Keyman E.F., Sarıbay A.Y., Katılımcı Demokrasi, Kamusal Alan ve Yerel Yönetim, Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi, İstanbul, 1999.
- Kalfa C./Ataay F., “Yönetişim: Devlet-Toplum İlişkilerinde Yeni Bir Aşama”, Ç.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt 17, Sayı 3, (2008), 229 – 240.
- Kamu Reformu Araştırması, TÜSİAD, İstanbul, 2002.
- Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 1: Değişimin Yönetimi için Yönetimde Değişim, TC Başbakanlık, Ankara, 2003.
- Karahanoğulları O., “Fransa’da Kamu Yönetimi”, Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri, der. Karasu K., İmge Kitabevi, Ankara, 2009.
- Karasu K., “İngiltere’de Kamu Yönetimi”, Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri, der. Karasu K., İmge Kitabevi, Ankara, 2009.
- Kayıkcı S., “Küreselleşmenin Kamu Yönetimi Paradigmasına Etkisi ve Türk Kamu Yönetimine Yansımaları”, Mülkiye Dergisi, Cilt 31, Sayı 256, (2007), 165 – 186.

- Kılavuz R., Yılmaz A., İzci F., “Etkin Bir Denetim Aracı Olarak Ombudsmanlık ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt 4, Sayı 1, (2003), 49-68.
- Larsen K., “The Parliamentary Ombudsman”, The Danish Ombudsman 2005 Volume I, ed. Gammeltoft – Hansen H. / Olsen J, 57-122, Folketingets Ombudsmand, Copenhagen, 2005.
- Lloydd M., Ombudsman Institutions and Minority Issues: A Guide to Good Practice, European Centre for Minority Issues, Flensburg, 2005.
- Loughlin J., "Nation, State and Region in Western Europe", Culture: the Building Stone of Europe 2002 (Reflections and Perspectives), ed. Beckemans L., Presses Interuniversitaires, Brussels, 1994. (Aktaran: Guy Peters, Four Main Administrative Traditions, World Bank, 04 Aralık 2000, <http://go.worldbank.org/H8WATJL5J0>).
- Lundvik U., “Sweden”, International Handbook of Ombudsman: Country Surveys, ed. Caiden G. E., 179-185, Greenwood Press, Westport – Connecticut, 1983.
- Maloney A., Blueprint for the Office of the Ombudsman in Ontario, Toronto, 1979.
- Marias E.A., “The European Ombudsman: Competences and Relations with the Other Community Institutions and Bodies”, The European Ombudsman, ed. Marias E., 71-89, European Institute of Public Administration, Maastricht, 1994.
- Mora A., The Book of the Ombudsman, Defensor Del Pueblo, Madrid, 2003.
- Murphy K., “The Ombudsman and the Administration”, The Danish Ombudsman 2005 Volume III, ed. Gammeltoft – Hansen H. / Olsen J., 63-73, Folketingets Ombudsmand, Copenhagen, 2005.
- Mutta S., İdarenin Denetlenmesi ve Ombudsman Sistemi, Kazancı, İstanbul, 2005.
- Newman, W.H., Yönetim: İşletmelerde ve Kamu Yönetiminde Sevk ve İdare, TODAİE, Ankara, 1979 (Çeviren: Kenan SÜRGİT).

- Nielsen, L.N., “Denmark”, *International Handbook of Ombudsman II: Country Surveys*, ed. Caiden G.E., 73-79, Greenwood Press, Westport – Connecticut, 1983.
- Oder B., “Bilgi Edinme Hakkının Sistem İçindeki Yeri”, *Vatandaşın Bilgi Edinme Hakkı Uluslararası Konferansı Konferans Tutanakları*, 86-91, Tesev, İstanbul, 2006.
- Odyakmaz Z., “Yeni Anayasa Çalışmalarında Anayasa Mahkemesi, Danıştay, Askeri Yüksek İdare Mahkemesi, Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu İçin Üye Seçimleri ve Bazı Konular Hakkında Görüşler”, *Anayasa Yargısı Dergisi*, Sayı 25 (2008), 155-204.
- Okur Y., *Türkiye’de Kamu Denetimi: Değişim Süreci ve Performans Denetimi*, Nobel, Ankara, 2007.
- Olsen J., *The Danish Ombudsman: An Institution With Far-Reaching Consequences*, Folketingets Ombudsmand, Copenhagen, 1994.
- Ombudsman Kurumu İncelemesi, TÜSİAD, İstanbul, 1997.
- Oosterhagen M.T./Van der Tang G.F.M., “Gestalten van controle”, ed. Bax, Boon, Mentink, *Aspecten van controle in het constitutionele recht*, Arnhem, 1995. (Aktaran: Heede K., *European Ombudsman: Redness and Control at Union Level*, Kluwer Law International, Hague - The Netherlands, 2000).
- Osborne D./Gaebler T., *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Plume, New York, 1993.
- Owen S., “Good Governance”, *Good Governance and Conflict Management: A framework for Conflict Analysis and Resolution*, ed. Grzybowski A. / Owen S., Institute for Dispute Resolution – University of Victoria, Victoria, 2001.
- Oyan O., “Kamu Mali Yönetiminde Sözde Reform”,
http://www.bagimsizsosyalbilimciler.org/Yazilar_BSB/IktisatToplum14Ocak2003-Oyan.doc., 2003 (Erişim: 12.09.2007).
- Oyan O., “Yerel Yönetimler Denetlenebilecek mi?”, www.dunyagazetesi.com.tr, (13.07.2004).

- Oytan M., “Ombudsman Eli İle İdarenin Denetimi Konusunda Kıyaslamalı Bir İnceleme”, *Danıştay Dergisi*, Yıl:5, Sayı 18 – 19, (1975), 193 – 214. (Aktaran R. Kılavuz, A. Yılmaz, F. İzci, *Etkin Bir Denetim Aracı Olarak Ombudsmanlık ve Türkiye’de Uygulanabilirliği*, C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt 4, Sayı 1, (2003), 49 – 68).
- Ömürgönülşen U., “Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni Bir Yaklaşım: Yeni Kamu İşletmeciliği”, *Çağdaş Kamu Yönetimi I*, der. Acar M. / Özgür H., 3–43, Nobel, Ankara, 2003.
- Ömürgönülşen U./Öktem M.K., “Avrupa Birliği’ne Yöneltilen Uyum ve Yöneltilen Kapasitenin Artırılması Sürecinde Türk Kamu Yönetiminde Etik Sorunu”, *Kamu Yönetimi: Yöntem ve Sorunlar*, der. Aksoy Ş. / Üstüner Y., 339-370, Nobel, Ankara, 2007.
- Örnek A., *Kamu Yönetimi*, Meram, İstanbul, 1991.
- Özden K., *Ombudsman: Yeni Yönetim Anlayışı İçin Bir Model*; TASAM Yayınları, İstanbul, 2005.
- Özer, M.A., “Günümüzün Yükselen Değeri: Yeni Kamu Yönetimi”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 59, (2005), 3-46.
- Öztürk N.K., “Etik ve Kamu Yönetimi”, *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, der. Balcı A. / Nohutçu A. / Öztürk N.K. / Coşkun B., 203-230, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2003.
- Pedersen L.A., *An Introduction to Openness and Access to Information*, Danish Institute for Human Rights, Copenhagen, 2005.
- Peters A., “The European Ombudsman and the European Constitution”, *Common Market Law Review* 42, (2005), 697 – 743.
- Peters B.G./Pierre J., “Governance Without Government? Rethinking Public Administration”, *Journal of Public Administration: Research & Theory*, (April 1998), 223-243.

- Peters G., Four Main Administrative Traditions, World Bank, 04 Aralık 2000, <http://go.worldbank.org/H8WATJL5J0>.
- Petersson O., Swedish Government and Politics, Fritzes, Stockholm, 1994 (Translated by: Frank Gabriel Perry).
- Public Access to Information and Secrecy with Swedish Authorities, Regeringskansliet (Government Offices of Sweden), Stockholm, 2004.
- Rehof L.A., "The Danes, Their Constitution and the International Community", Danish Law in a European Perspective, ed. Dahl B. / Melchior T / Tamm D, 61-97, Thomson Publishers, Copenhagen, 2002.
- Reif L.C., The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden – The Netherlands, 2004.
- Revsbech K., "The Growth of Danish Administrative Law", Danish Law in a European Perspective, ed. Dahl B. / Melchior T. / Tamm D, 145-178, Thomson Publishers, Copenhagen, 2002.
- Rowat D.C., The Ombudsman: Citizen's Defender, Toronto University Press, Toronto, 1968.
- Rowe, M.P., "Options, Functions, and Skills: What the Organizational Ombudsperson Might Want to Know", Negotiation Journal, Vol. 11, No. 2, April (1995), 103-114.
- Rowe, M.P., , "The Ombudsman's Role in a Dispute Resolution System", Negotiation Journal, Vol. 7, No. 4, October (1991), 353-361.
- Sanal, R., Türkiye'de Yüksek Denetim ve Devlet Denetleme Kurulu, TODAİE, Ankara, 2002.
- Schedler A., "Conceptualizing Accountability", The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies, ed. Schedler A. / Diamond L. / Plattner M.F., 13-22, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 1999.
- Sezen S., "Ombudsman: Türkiye İçin Nasıl Bir Çözüm?", Amme İdaresi Dergisi, Cilt 34, Sayı 4, (2001), 71 – 96.

- Simon H.A. / Smithburg D.W. / Thompson V.A., Kamu Yönetimi, Ankara Üniversitesi SBF Yayınları, Ankara, 1973 (Çeviren: Cemal Mihçioğlu).
- Sönmez M., Anayasa'dan "Yerindelik" Ayıklaması ve Tüpraş Örneği..., Cumhuriyet, 30.08.2010.
- Sterzel F., "Public Administration", Swedish Law: A Survey, ed. Cronhult P., Sterzel F., Tiberg H., 72-93, Juristförlaget, Stockholm, 1994.
- Surlien R., "Norway", International Handbook of Ombudsman II: Country Surveys, ed. Caiden G.E., 159-163, Greenwood Press, Westport – Connecticut, 1983.
- Şahin Ö., "Demokratikleşme ve İnsan Haklarının Korunması Açısından İnsan Hakları Kurulları Üzerine Bir Değerlendirme: Muğla Örneği", Kamu Yönetimi Forumu KAYFOR IV Kuramdan Uygulamaya (Yönetim ve Reform) Bildiriler Kitabı, der. Göktürk A. / Özfıdaner M. / Ünlü G., 439-462, Muğla Belediyesi Yayınları, Muğla, 2007.
- Şener H.E., Bir Fırsat Olarak İdari Reform: Macaristan ve Türkiye'nin AB'ye Uyum Süreci, Phoenix, Ankara, 2009.
- Şener H.E., Avrupa Birliği Neo-Liberalizm ve İdari Reform İlişkisi, MEMLEKET Siyaset Yönetim, Cilt: 3, Sayı: 7, (2008/7), 112-137.
- Şengül R., "Kamu Yönetiminin Bilgisinden Yönetilenlerin Bilgisine: Bilgi Edinme Hakkı, Kamu Yönetimi Forumu KAYFOR IV Kuramdan Uygulamaya (Yönetim ve Reform) Bildiriler Kitabı, der. Göktürk A. / Özfıdaner M. / Ünlü G., 463-478, Muğla Belediyesi Yayınları, Muğla, 2007.
- Şengül R., "Ombudsman Kurumu Kötü Yönetime Çare Olabilir mi?", İkinci Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu Bildiriler Kitabı, der. Şen M.L., 127-141, Sakarya Üniversitesi İİBF, Sakarya, 2005.
- Tamm D., "The Danes and Their Legal Heritage", Danish Law in a European Perspective, ed. Dahl B./Melchior T/Tamm D, 41-59, Thomson Publishers, Copenhagen, 2002.

- Temizel Z., Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organı: Ombudsman, IULA -EMME Yayını, İstanbul, 1997.
- The Parliamentary Ombudsmen, Justitieombudsmannen, Stockholm, 2005.
- The Right of Access to Official Documents in Sweden, Regeringskansliet (Government Offices of Sweden), Stockholm, 1996.
- Tortop N., “Yönetimin Denetlenmesi ve Denetleme Biçimleri”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 7, Sayı 1, (1974), 27-50.
- Tortop N./İsbir E.G./Aykaç B., Yönetim Bilimi, Yargı Yayınları, Ankara, 1993.
- Tortop N./İsbir E.G./Aykaç B./Yayman H./Özer M.A., Yönetim Bilimi, Nobel, Ankara, 2007.
- Tsobanoglou G.O., “The Ombudsman and Old Socio – Administrative Conditions in Greece”, Righting Wrongs: The Ombudsman in Six Continents, ed. Gregory R. / Giddings P., 219-228, IOS Press, Amsterdam, 2000.
- Tüyen Z., “Kamu Yönetimi Temel Yasa Tasarısı Üzerine”, www.dunyagazetesi.com.tr, (09.12.2003).
- Üstüner Y., “Kamu Yönetimi Kuramı ve Kamu İşletmeciliği Okulu”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 33, Sayı 3, (2000), 15 – 31.
- Vatandaşın Bilgi Edinme Hakkı Projesi 2006 Saha Araştırması Sonuçları, TESEV, İstanbul, 2006.
- Wade H.W.R. / Forsyth C.F., Administrative Law, Clarendon Press, London, 1994.
- Wakefield J., The Right to Good Administration, Kluwer Law International, The Netherlands, 2007.
- Wiberg M., “Introduction”, Parliamentary Control in Nordic Countries, ed. Wiberg M., 9-18, The Finnish Political Science Association, Jyväskylä, 1994.

- Wieslander B., The Parliamentary Ombudsman in Sweden, The Bank of Sweden Tercentenary Foundation, Södertälje, 2005.
- Yıllancı M., İç Denetim: Türkiye'nin 500 Büyük Sanayi İşletmesi Üzerine Bir Araştırma, Nobel, Ankara, 2006.
- Yılmaz A., "AB'ye Uyum Sürecinde Türk Kamu Yönetiminin Dönüşümü Üzerine Notlar", Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı:17, (Nisan 2007), 215-240.
- Yörüker S., Başka Ülke Örnekleri Temelinde Kontrol, Denetim, Teftiş ve Soruşturma: Kavramsal Bir Çerçeve, Tesev Denetim Çalıştayı İkinci Toplantısı, Tesev, Ankara, 2004.
- Zielinski T., The Ombudsman: Possibilities and Delimitations for Action, Rzecznik Praw Obywatelskich RP, Warsaw, 1994. (Aktaran: Müslüm Akıncı, Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman, Beta, İstanbul, 1999, sayfa 283.)
- Ziller J., "EU Integration and Civil Service Reform", Preparing Public Administrations For The European Administrative Space, 136-154, Sigma Papers: No. 23, CCNM/SIGMA/PUMA(98)39, OECD, Paris, 1998.

Rapor, Tutanak, Bülten ve Planlar

2004 Yılı Bilgi Edinme Genel Raporu, TBMM

2005 Yılı Bilgi Edinme Genel Raporu, TBMM

2006 Yılı Bilgi Edinme Genel Raporu, TBMM

2007 Yılı Bilgi Edinme Genel Raporu, TBMM

2007 Yılı Türkiye İnsan Hakları Raporu (TİHR 2007), Başbakanlık İnsan Hakları Başkanlığı, Ankara, 2 Temmuz 2008.

2008 Yılı Bilgi Edinme Genel Raporu, TBMM

Anayasa Mahkemesi Kararı, Esas Sayısı: 2010/49, Karar Sayısı: 2010/87, Karar Günü: 07.7.2010.

Anayasa Mahkemesi Kararı, Esas Sayısı: 2006/140, Karar Sayısı: 2008/185, Karar Günü: 25.12.2008.

Conclusions of the Meeting Between the Ombudsmen of Central and East Europe and Mr. Alvaro Gil Robles – Commissioner for Human Rights, Council of Europe, Office of the Commissioner for Human Rights, CECHR, (Budapest, June 23 – 24 2000).

Devlet Denetim Elemanları Derneği ve Diğer Denetim Derneklerinin Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısına İlişkin Ortak Basın Açıklaması Metni 2004, www.denetde.org.tr/150104dekler.htm, (15.01.2004).

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, DPT, Ankara, 1979.

Folketingets Ombudsmands Beretning (Annual Report 2008 Summary), Folketingets Ombudsmand, Copenhagen, 2009.

Folketingets Ombudsmands Beretning (Annual Report 2007 Summary), Folketingets Ombudsmand, Copenhagen, 2008.

Folketingets Ombudsmands Beretning (Annual Report 2006 Summary), Folketingets Ombudsmand, Copenhagen, 2007.

Folketingets Ombudsmands Beretning (Annual Report 2005 Summary), Folketingets Ombudsmand, Copenhagen, 2006.

Folketingets Ombudsmands Beretning (Annual Report 2004 Summary), Folketingets Ombudsmand, Copenhagen, 2005.

Folketingets Ombudsmands Beretning (Annual Report 2003 Summary), Folketingets Ombudsmand, Copenhagen, 2004.

Folketingets Ombudsmands Beretning (Annual Report 2002 Summary), Folketingets Ombudsmand, Copenhagen, 2003.

Folketingets Ombudsmands Beretning (Annual Report 2001 Summary), Folketingets Ombudsmand, Copenhagen, 2002.

Folketingets Ombudsmands Beretning (Annual Report 2000 Summary), Folketingets Ombudsmand, Copenhagen, 2001.

Folketingets Ombudsmands Beretning (Annual Report 1999 Summary), Folketingets Ombudsmand, Copenhagen, 2000.

Folketingets Ombudsmands Beretning (Annual Report 1998 Summary), Folketingets Ombudsmand, Copenhagen, 1999.

Folketingets Ombudsmands Beretning (Annual Report 1997 Summary), Folketingets Ombudsmand, Copenhagen, 1998.

Folketingets Ombudsmands Beretning (Annual Report 1994 Summary), Folketingets Ombudsmand, Copenhagen, 1995.

İnsan Hakları Bülteni, Başbakanlık İnsan Hakları Başkanlığı, Sayı: 2010/1, Ankara, Şubat 2010.

İnsan Hakları Bülteni, Başbakanlık İnsan Hakları Başkanlığı, Sayı: 2008/1, Ankara, Mart 2008.

Justitieombudsmännens Ämbetsberättelse 01.07.2007/30.06.2008, JO, Elanders, Vällingby, 2008.

Justitieombudsmännens Ämbetsberättelse 01.07.2006/30.06.2007, JO, Elanders, Vällingby, 2007.

Justitieombudsmännens Ämbetsberättelse 01.07.2005/30.06.2006, JO, Elanders Gotab, Stockholm, 2006.

Justitieombudsmännens Ämbetsberättelse 01.07.2004/30.06.2005, JO, Elanders Gotab, Stockholm, 2005.

- Justitieombudsmännens Ämbetsberättelse 01.07.2003/30.06.2004, JO, Elanders Gotab, Stockholm, 2004.
- Justitieombudsmännens Ämbetsberättelse 01.07.2002/30.06.2003, JO, Elanders Gotab, Stockholm, 2003.
- Justitieombudsmännens Ämbetsberättelse 01.07.2001/30.06.2002, JO, Elanders Gotab, Stockholm, 2002.
- Justitieombudsmännens Ämbetsberättelse 01.07.2000/30.06.2001, JO, Elanders Gotab, Stockholm, 2001.
- Justitieombudsmännens Ämbetsberättelse 01.07.1999/30.06.2000, JO, Elanders Gotab, Stockholm, 2000.
- Justitieombudsmännens Ämbetsberättelse 01.07.1998/30.06.1999, JO, Elanders Gotab, Stockholm, 1999.
- Kamu Denetim Sisteminin Yeniden Yapılandırılması Konusunda TESEV Görüş ve Önerileri, TESEV, İstanbul, 2004.
- Kamu Denetiminin Yeniden Yapılandırılması, Maliye Bakanlığı Kontrolörleri Dernekleri, Ankara, 2003.
- Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor, TODAİE, Ankara, 1991.
- Regular Report on Turkey's Progress Towards Accession, Commission of the European Communities, Brussels, 2004.
- Regular Report From The Commission on Turkey's Progress Towards Accession, European Commission, Brussels, 2000.
- Regular Report From The Commission on Turkey's Progress Towards Accession, European Commission, Brussels, 1998.
- Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, DPT, Ankara, 2000.

Soruları ve Cevaplarıyla Demokratik Açılım Süreci, Ak Parti Tanıtım ve Medya başkanlığı, Ankara, 2010.

Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth, World Bank, Washington DC., 1989.

T.C. Cumhurbaşkanlığı, 01.07.2006 Tarihli Gerekçe (SAYI : B.01.0.KKB.01-18/A-7-2006-483 01 / 07 / 2006).

TBMM Anayasa Komisyonu Raporu, Esas Numarası 2/656, 2010.

TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, 23. Dönem 1. ve 2. Yasama Yılı Faaliyet Raporu (4 Ağustos 2007 – 1 Ekim 2008), Kasım 2008.

TBMM Tutanak Dergisi, 22. Dönem 4. Yasama Yılı 114. Birleşim 13.06.2006 Salı TBMM Genel Kurul Tutanağı, Dönem: 22, Cilt: 123, Yasama Yılı: 4, TBMM, Ankara, 2006(a).

TBMM Tutanak Dergisi, 22. Dönem 4. Yasama Yılı 115. Birleşim 14.06.2006 Çarşamba TBMM Genel Kurul Tutanağı, Dönem: 22, Cilt: 123, Yasama Yılı: 4, TBMM, Ankara, 2006(b).

TBMM Tutanak Dergisi, 22. Dönem 4. Yasama Yılı 116. Birleşim 15.06.2006 Perşembe TBMM Genel Kurul Tutanağı, Dönem: 22, Cilt: 124, Yasama Yılı: 4, TBMM, Ankara, 2006(c).

TBMM Tutanak Dergisi, 22. Dönem 4. Yasama Yılı 131. Birleşim 28.09.2006 Perşembe TBMM Genel Kurul Tutanağı, Dönem: 22, Cilt: 129, Yasama Yılı: 4, TBMM, Ankara, 2006(d).

TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu (Esas no. 1/1158 – 09.06.2006, Karar no.98), TBMM, Ankara, 2006(e).

TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu (Esas no. 1/1227 – 21.9.2006 Karar no. 108), TBMM, Ankara, 2006(f).

The Accession Partnership for Turkey, European Commission, Brussels, 2008(b).

The Swedish Approach to Public Access to Documents, Fact Sheet, Regeringskansliet (Government Offices of Sweden), Stockholm, November 2000.

Turkey 2008 Progress Report, European Commission, Brussels, 2008(a).

Turkey 2007 Progress Report, European Commission, Brussels, 2007.

Turkey 2006 Progress Report, European Commission, Brussels, 2006.

Turkey 2005 Progress Report, European Commission, Brussels, 2005.

Ulusal Program 2008

Ulusal Program 2003

Yargı Reformu Stratejisi, T.C. Adalet Bakanlığı, Ankara, 2009.

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, DPT, Ankara, 1995.

İnternet Kaynakları

http://www.defensordelpueblo.es/web_ingles/index.asp?destino=todosobredefensorcompetencias.asp (Erişim: 11.05.2009).

<http://www.denmark.dk/en/menu/About-Denmark/Denmark-In-Brief/Facts-about-Denmark> (Erişim: 22.04.2010).

http://www.domstol.se/templates/DV_InfoPage____2321.aspx (Son güncelleme: 27.11.2009).

http://www.domstol.se/templates/DV_InfoPage____2322.aspx (Son güncelleme: 27.11.2009).

http://www.domstol.se/templates/DV_InfoPage____2323.aspx (Son güncelleme: 27.11.2009).

http://www.riksdagen.se/templates/R_Page____4394.aspx (Son güncelleme: 30.09.2008).

http://www.riksdagen.se/templates/R_Page____5847.aspx (Son güncelleme: 30.09.2008).

http://www.riksdagen.se/templates/R_Page____5772.aspx (Son güncelleme: 13.08.2009).

http://www.riksdagen.se/templates/R_Page____5848.aspx (Son güncelleme: 13.08.2009).

<http://www.sweden.se/eng/Home/Quick-facts/> (Erişim: 22.04.2010).

http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/dilekce_komisyonu_web.dilekce_istatistik2 (Erişim: 12.05.2010).

Büyük Türkçe Sözlük, Türk Dil Kurumu, <http://tdkterim.gov.tr/bts/> (Erişim: 12.04.2007).

Türkçede Batı Kökenli Kelimeler Sözlüğü, Türk Dil Kurumu, <http://www.tdkterim.gov.tr/bati/> (Erişim: 12.04.2007).

Mevzuat ve Tasarılar

72 sayılı Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Hakkında Kanun Hükmünde Kararname.

2443 sayılı Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkında Kanun.

2575 sayılı Danıştay Kanunu.

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu.

3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hk. 174 S. Khk İle 13/12/1983 Gün ve 174 S. Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları H. Khk.'nin Bazı Maddelerinin Kaldırılması ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi H. 202 S. Khk.'nin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun.

3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun.

3686 sayılı İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Kanunu.

4643 sayılı Başbakanlık İnsan Hakları Başkanlığı Hakkında Kanun.

4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanunu.

5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun.

5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri Ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu.

5393 sayılı Belediye Kanunu.

5548 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu.

5982 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun.

Administrative Directives for the Secretariat of the Parliamentary Ombudsmen (Sweden) (Arbetsordning för Riksdagens Ombudsmannaexpedition).

Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulunun Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, (07.06.2006).

Bilgi Edinme Hakkı Kanununun Uygulanmasına İlişkin Esas ve Usuller Hakkında Yönetmelik (27.04.2004).

Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Hakkında Kanun Tasarısı (12.07.2004).

İl ve İlçe İnsan Hakları Kurullarının Kuruluş Görev ve Çalışma Esasları Hakkında Yönetmelik (23 Kasım 2003).

İnsan Hakları Danışma Kurulunun Kuruluş Görev ve İşleyişi ile İlgili Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik (23 Kasım 2003).

İnsan Hakları İhlali İddialarını İnceleme Heyetlerinin Kuruluş Görev ve İşleyişi ile İlgili Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik.

İnsan Hakları Üst Kurulunun Kuruluş Görev ve İşleyişi ile İlgili Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik.

Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, (13.4.2005).

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, T.C. Başbakanlık, Ankara, 2003.

Ley Organica 3/1981, De 6 De Abril, Del Defensor Del Pueblo (Organic Act 3/1981, April 6th, Regarding The Spanish Ombudsman).

Parliamentary Commissioner Act of GB, 1967.

TBMM İçtüzüğü.

Türkiye İnsan Hakları Kurumu Kanunu Tasarısı (28.01.2010).

The Ombudsman Act of Denmark (No.473).

EK 1

İsveç ve Danimarka Ombudsman Kurumu Görüşmeleri Soru Formu

(İngilizce hazırlanmış soru formlarının Türkçe çevirisidir).

<u>Örgüt Yapısı ve Çalışanlar</u>
➤ Kurumun ayrıntılı örgüt yapısı nasıldır?
➤ İşe alma süreçleri nasıl yürütülmektedir?
➤ Denetim uzmanlarının nitelikleri nelerdir?
➤ İdari çalışanların nitelikleri nelerdir?
<u>Yasal Dayanaklar</u>
➤ Kurumun anayasal dayanakları nelerdir?
➤ Günümüze kadar ombudsmanla ilgili kaç düzenleme yapılmıştır?
<u>Parlamento ve Ombudsman İlişkileri</u>
➤ Parlamentonun Ombudsman üzerinde nasıl bir etkisi vardır?
➤ Ombudsman siyasi partilerden nasıl etkilenmektedir?
➤ İktidar partisinin Ombudsman üzerinde nasıl bir etkisi vardır?
➤ Muhalefet partilerinin Ombudsman üzerindeki etkileri nelerdir?
➤ Ombudsman parlamentodaki parti dağılımından nasıl etkilenmektedir?
➤ Parlamento ile ilişkiler nasıldır? Belirli bir düzenlilik göstermekte midir?
<u>Mahkemeler ve Ombudsman</u>
➤ Mahkemeler ve Ombudsman Kurumu karşılaştırıldığında, yurttaşlar arasında hangisi daha popülerdir?
➤ Aynı sistemde Ombudsman Kurumu ve yönetsel mahkemelerin birlikte bulunması hakkında ne düşünülüyor? (İsveç)
<u>Uygulama</u>
➤ İncelemeler nasıl yürütülmektedir?
➤ Son karar nasıl verilmektedir?
➤ Ombudsman bütün kararları görmekte midir?

<u>Sosyal Kabul</u>
➤ Ombudsman kurumu ülke geleneklerinde bir temele dayanmakta mıdır?
➤ Ombudsman kararlarına saygının toplumsal temelleri nerede aranmalıdır?
➤ Ombudsman kurumunun temel değerleri nelerdir?
➤ Ombudsman kurumunun ülke siyasal kültüründe dayandığı temel değerler nelerdir?
<u>Gelişmekte Olan Ülkelerde Ombudsman Kurumları</u>
➤ Gelişmekte olan ülkelerde ombudsman kurumu oluşturma çalışmalarının altında sizce neler yatmaktadır?
➤ Gelişmekte olan ülkelerdeki ombudsman kurumları hakkında ne düşünüyorsunuz?
➤ Bu kültürlerde etkili bir ombudsman kurumu oluşturulabileceğine inanıyor musunuz?
➤ Türkiye’de oluşturulacak bir ombudsman kurumunun temel sorunsalı sizce ne olacaktır?

EK 2

**5982 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması
Hakkında Kanun**

Kabul Tarihi: 07.05.2010

Resmi Gazete Tarihi: 13.05.2010

Resmi Gazete Numarası: 27580

MADDE 1- 7/11/1982 tarihli ve 2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 10 uncu maddesinin ikinci fıkrasına “Bu maksatla alınacak tedbirler eşitlik ilkesine aykırı olarak yorumlanamaz.” cümlesi ve maddeye bu fıkradan sonra gelmek üzere aşağıdaki fıkra eklenmiştir.

“Çocuklar, yaşlılar, özürllüer, harp ve vazife şehitlerinin dul ve yetimleri ile malul ve gaziler için alınacak tedbirler eşitlik ilkesine aykırı sayılmaz.”

MADDE 2- Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 20 nci maddesine aşağıdaki fıkra eklenmiştir. “Herkes, kendisiyle ilgili kişisel verilerin korunmasını isteme hakkına sahiptir. Bu hak; kişinin kendisiyle ilgili kişisel veriler hakkında bilgilendirilme, bu verilere erişme, bunların düzeltilmesini veya silinmesini talep etme ve amaçları doğrultusunda kullanılıp kullanılmadığını öğrenmeyi de kapsar. Kişisel veriler, ancak kanunda öngörülen hallerde veya kişinin açık rızasıyla işlenebilir. Kişisel verilerin korunmasına ilişkin esas ve usuller kanunla düzenlenir.”

MADDE 3- Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 23 üncü maddesinin beşinci fıkrası aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

“Vatandaşın yurt dışına çıkma hürriyeti, ancak suç soruşturması veya kovuşturması sebebiyle hâkim kararına bağlı olarak sınırlanabilir.”

MADDE 4- Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 41 inci maddesinin kenar başlığı “I. Ailenin korunması ve çocuk hakları” şeklinde değiştirilmiş ve maddeye aşağıdaki fıkralar eklenmiştir. “Her çocuk, korunma ve bakımdan yararlanma, yüksek yararına açıkça aykırı olmadıkça, ana ve babasıyla kişisel ve doğrudan ilişki kurma ve sürdürme hakkına sahiptir. Devlet, her türlü istismara ve şiddete karşı çocukları koruyucu tedbirleri alır.”

MADDE 5- Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 51 inci maddesinin dördüncü fıkrası yürürlükten kaldırılmıştır.

MADDE 6- Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 53 üncü maddesinin kenar başlığı “A. Toplu iş sözleşmesi ve toplu sözleşme hakkı” olarak değiştirilmiş, üçüncü ve dördüncü fıkraları yürürlükten kaldırılmış ve maddeye aşağıdaki fıkralar eklenmiştir.

“Memurlar ve diğer kamu görevlileri, toplu sözleşme yapma hakkına sahiptirler.

Toplu sözleşme yapılması sırasında uyuşmazlık çıkması halinde taraflar Kamu Görevlileri Hakem Kuruluna başvurabilir. Kamu Görevlileri Hakem Kurulu kararları kesindir ve toplu sözleşme hükmündedir.

Toplu sözleşme hakkının kapsamı, istisnaları, toplu sözleşmeden yararlanacaklar, toplu sözleşmenin yapılma şekli, usulü ve yürürlüğü, toplu sözleşme hükümlerinin emeklilere yansıtılması, Kamu Görevlileri Hakem Kurulunun teşkili, çalışma usul ve esasları ile diğer hususlar kanunla düzenlenir.”

MADDE 7- Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 54 üncü maddesinin üçüncü ve yedinci fıkraları yürürlükten kaldırılmıştır.

MADDE 8- Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 74 üncü maddesinin kenar başlığı “VII. Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı” şeklinde değiştirilmiş, maddenin üçüncü fıkrası yürürlükten kaldırılmış ve maddeye aşağıdaki fıkralar eklenmiştir.

“Herkes, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkına sahiptir.

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

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

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

MADDE 9- Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 84 üncü maddesinin son fıkrası yürürlükten kaldırılmıştır.

MADDE 10- Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 94 üncü maddesinin üçüncü fıkrasının ikinci cümlesi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

“İlk seçilenlerin görev süresi iki yıldır, ikinci devre için seçilenlerin görev süresi ise o yasama döneminin sonuna kadar devam eder.”

MADDE 11- Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 125 inci maddesinin ikinci fıkrasına “Ancak, Yüksek Askerî Şûranın terfi işlemleri ile kadrosuzluk nedeniyle emekliye ayırma hariç her türlü ilişik kesme kararlarına karşı yargı yolu açıktır.” şeklindeki cümle eklenmiş ve dördüncü fıkrasının birinci cümlesi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

“Yargı yetkisi, idarî eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlı olup, hiçbir surette yerindelik denetimi şeklinde kullanılamaz.”

MADDE 12- Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 128 inci maddesinin ikinci fıkrasına aşağıdaki cümle eklenmiştir.

“Ancak, malî ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümleri saklıdır.”

MADDE 13- Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 129 uncu maddesinin üçüncü fıkrası aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

“Disiplin kararları yargı denetimi dışında bırakılamaz.”

MADDE 14- Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 144 üncü maddesi kenar başlığıyla birlikte aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

“G. Adalet hizmetlerinin denetimi

MADDE 144- Adalet hizmetleri ile savcılarının idarî görevleri yönünden Adalet Bakanlığınca denetimi, adalet müfettişleri ile hâkim ve savcı mesleğinden olan iç denetçiler; araştırma, inceleme ve soruşturma işlemleri ise adalet müfettişleri eliyle yapılır. Buna ilişkin usul ve esaslar kanunla düzenlenir.”

MADDE 15- Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 145 inci maddesi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

“MADDE 145- Askerî yargı, askerî mahkemeler ve disiplin mahkemeleri tarafından yürütülür. Bu mahkemeler; asker kişiler tarafından işlenen askerî suçlar ile bunların asker kişiler aleyhine veya askerlik hizmet ve görevleriyle ilgili olarak işledikleri suçlara ait davalara bakmakla görevlidir. Devletin güvenliğine, anayasal düzene ve bu düzenin işleyişine karşı suçlara ait davalar her halde adliye mahkemelerinde görülür.

Savaş hali haricinde, asker olmayan kişiler askerî mahkemelerde yargılanamaz.

Askerî mahkemelerin savaş halinde hangi suçlar ve hangi kişiler bakımından yetkili oldukları; kuruluşları ve gerektiğinde bu mahkemelerde adli yargı hâkim ve savcılarının görevlendirilmeleri kanunla düzenlenir.

Askerî yargı organlarının kuruluşu, işleyişi, askerî hâkimlerin özlük işleri, askerî savcılık görevlerini yapan askerî hâkimlerin görevli buldukları komutanlıkla ilişkileri, mahkemelerin bağımsızlığı ve hâkimlik teminatı esaslarına göre kanunla düzenlenir.”

MADDE 16- Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 146 ncı maddesi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

“MADDE 146- Anayasa Mahkemesi onyediden kurulur.

Türkiye Büyük Millet Meclisi; iki üyeyi Sayıştay Genel Kurulunun kendi başkan ve üyeleri arasından, her boş yer için gösterecekleri üçer aday içinden, bir üyeyi ise baro başkanlarının serbest avukatlar arasından gösterecekleri üç aday içinden yapacağı gizli oylamayla seçer. Türkiye Büyük Millet Meclisinde yapılacak bu seçimde, her boş üyelik için ilk oylamada üye tam sayısının üçte iki ve ikinci oylamada üye tam sayısının salt çoğunluğu aranır. İkinci oylamada salt çoğunluk sağlanamazsa, bu oylamada en çok oy alan iki aday için üçüncü oylama yapılır; üçüncü oylamada en fazla oy alan aday üye seçilmiş olur.

Cumhurbaşkanı; üç üyeyi Yargıtay, iki üyeyi Danıştay, bir üyeyi Askerî Yargıtay, bir üyeyi Askerî Yüksek İdare Mahkemesi genel kurullarınca kendi başkan ve üyeleri arasından her boş yer için gösterecekleri üçer aday içinden; en az ikisi hukukçu olmak üzere üç üyeyi Yükseköğretim Kurulunun kendi üyesi olmayan yükseköğretim kurumlarının hukuk, iktisat ve siyasal bilimler dallarında görev yapan öğretim üyeleri arasından göstereceği üçer aday içinden; dört üyeyi üst kademe yöneticileri, serbest avukatlar, birinci sınıf hâkim ve savcılar ile en az beş yıl raportörlük yapmış Anayasa Mahkemesi raportörleri arasından seçer.

Yargıtay, Danıştay, Askerî Yargıtay, Askerî Yüksek İdare Mahkemesi ve Sayıştay genel kurulları ile Yükseköğretim Kurulundan Anayasa Mahkemesi üyeliğine aday göstermek için yapılacak seçimlerde, her boş üyelik için, bir üye ancak bir aday için oy kullanabilir; en fazla oy alan üç kişi aday gösterilmiş sayılır. Baro başkanlarının serbest avukatlar arasından gösterecekleri üç aday için yapılacak seçimde de her bir baro başkanı ancak bir aday için oy kullanabilir ve en fazla oy alan üç kişi aday gösterilmiş sayılır.

Anayasa Mahkemesine üye seçilebilmek için, kırkbeş yaşın doldurulmuş olması kaydıyla; yükseköğretim kurumları öğretim üyelerinin profesör veya doçent unvanını kazanmış, avukatların en az yirmi yıl fiilen avukatlık yapmış, üst kademe yöneticilerinin yükseköğrenim görmüş ve en az yirmi yıl kamu hizmetinde fiilen çalışmış, birinci sınıf hâkim ve savcılarının adaylık dahil en az yirmi yıl çalışmış olması şarttır.

Anayasa Mahkemesi üyeleri arasından gizli oyla ve üye tam sayısının salt çoğunluğu ile dört yıl için bir Başkan ve iki başkanvekili seçilir. Süresi bitenler yeniden seçilebilirler.

Anayasa Mahkemesi üyeleri aslî görevleri dışında resmi veya özel hiçbir görev alamazlar.”

MADDE 17- Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 147 nci maddesinin kenar başlığı “2. Üyelerin görev süresi ve üyeliğin sona ermesi” şeklinde, birinci fıkrası aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

“Anayasa Mahkemesi üyeleri oniki yıl için seçilirler. Bir kimse iki defa Anayasa Mahkemesi üyesi seçilemez. Anayasa Mahkemesi üyeleri altmışbeş yaşını doldurunca emekliye ayrılırlar. Zorunlu emeklilik yaşından önce görev süresi dolan üyelerin başka bir görevde çalışmaları ve özlük işleri kanunla düzenlenir.”

MADDE 18- Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 148 inci maddesinin birinci fıkrasının birinci cümlesinin sonuna “ve bireysel başvuruları karara bağlar” ibaresi, üçüncü fıkrasındaki “Cumhurbaşkanını,” sözcüğünden sonra gelmek üzere “Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanını,” ibaresi eklenmiş, beşinci fıkrası “Yüce Divan kararlarına karşı yeniden inceleme başvurusu yapılabilir. Genel Kurulun yeniden inceleme sonucunda verdiği kararlar kesindir.” şeklinde değiştirilmiş, maddeye ikinci fıkradan sonra gelmek üzere aşağıdaki fıkralar ve üçüncü fıkradan sonra gelmek üzere “Genelkurmay Başkanı, Kara, Deniz ve Hava Kuvvetleri Komutanları ile Jandarma Genel Komutanı da görevleriyle ilgili suçlardan dolayı Yüce Divanda yargılanırlar.” şeklinde yeni bir fıkra eklenmiştir.

“Herkes, Anayasada güvence altına alınmış temel hak ve özgürlüklerinden, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi kapsamındaki herhangi birinin kamu gücü tarafından, ihlal edildiği iddiasıyla Anayasa Mahkemesine başvurabilir. Başvuruda bulunabilmek için olağan kanun yollarının tüketilmiş olması şarttır.

Bireysel başvuruda, kanun yolunda gözetilmesi gereken hususlarda inceleme yapılamaz.

Bireysel başvuruya ilişkin usul ve esaslar kanunla düzenlenir.”

MADDE 19- Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 149 uncu maddesi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

“MADDE 149- Anayasa Mahkemesi, iki bölüm ve Genel Kurul halinde çalışır. Bölümler, başkanvekili başkanlığında dört üyenin katılımıyla toplanır. Genel Kurul, Mahkeme Başkanının veya Başkanın belirleyeceği başkanvekilinin başkanlığında en az oniki üye ile toplanır. Bölümler ve Genel Kurul, kararlarını salt çoğunlukla alır. Bireysel başvuruların kabul edilebilirlik incelemesi için komisyonlar oluşturulabilir.

Siyasî partilere ilişkin dava ve başvurulara, iptal ve itiraz davaları ile Yüce Divan sıfatıyla yürütülecek yargılamalara Genel Kurulca bakılır, bireysel başvurular ise bölümlerce karara bağlanır.

Anayasa değişikliğinde iptale, siyasî partilerin kapatılmasına ya da Devlet yardımından yoksun bırakılmasına karar verilebilmesi için toplantıya katılan üyelerin üçte iki oy çokluğu şarttır.

Şekil bozukluğuna dayalı iptal davaları Anayasa Mahkemesince öncelikle incelenip karara bağlanır.

Anayasa Mahkemesinin kuruluşu, Genel Kurul ve bölümlerin yargılama usulleri, Başkan, başkanvekilleri ve üyelerin disiplin işleri kanunla; Mahkemenin çalışma esasları, bölüm ve komisyonların oluşumu ve işbölümü kendi yapacağı İçtüzükle düzenlenir.

Anayasa Mahkemesi Yüce Divan sıfatıyla baktığı davalar dışında kalan işleri dosya üzerinde inceler. Ancak, bireysel başvurularda duruşma yapılmasına karar verilebilir. Mahkeme ayrıca, gerekli gördüğü hallerde sözlü açıklamalarını dinlemek üzere ilgilileri ve konu üzerinde bilgisi olanları çağırabilir ve siyasî partilerin kapatılmasına ilişkin davalarda, Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısından sonra kapatılması istenen siyasî partinin genel başkanlığının veya tayin edeceği bir vekilin savunmasını dinler.”

MADDE 20- Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 156 ncı maddesinin son fıkrası aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

“Askerî Yargıtayın kuruluşu, işleyişi, mensuplarının disiplin ve özlük işleri mahkemelerin bağımsızlığı ve hâkimlik teminatı esaslarına göre kanunla düzenlenir.”

MADDE 21- Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 157 nci maddesinin son fıkrası aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

“Askerî Yüksek İdare Mahkemesinin kuruluşu, işleyişi, yargılama usulleri, mensuplarının disiplin ve özlük işleri mahkemelerin bağımsızlığı ve hâkimlik teminatı esaslarına göre kanunla düzenlenir.”

MADDE 22- Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 159 uncu maddesi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

“MADDE 159- Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu, mahkemelerin bağımsızlığı ve hâkimlik teminatı esaslarına göre kurulur ve görev yapar.

Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu yirmiiki asıl ve oniki yedek üyeden oluşur; üç daire halinde çalışır.

Kurulun Başkanı Adalet Bakanıdır. Adalet Bakanlığı Müsteşarı Kurulun tabîi üyesidir. Kurulun, dört asıl üyesi, nitelikleri kanunda belirtilen; yükseköğretim kurumlarının hukuk, iktisat ve siyasal bilimler dallarında görev yapan öğretim üyeleri, üst kademe yöneticileri ile avukatlar arasından Cumhurbaşkanınca, üç asıl ve üç yedek üyesi Yargıtay üyeleri arasından Yargıtay Genel Kurulunca, iki asıl ve iki yedek üyesi Danıştay üyeleri arasından Danıştay Genel Kurulunca, bir asıl ve bir yedek üyesi Türkiye Adalet Akademisi Genel Kurulunca kendi üyeleri arasından, yedi asıl ve dört yedek üyesi birinci sınıf olup, birinci sınıfa ayrılmayı gerektiren nitelikleri yitirmemiş adlî yargı hâkim ve savcılar arasından adlî yargı hâkim ve savcılarınca, üç asıl ve iki yedek üyesi birinci sınıf olup, birinci sınıfa ayrılmayı gerektiren nitelikleri yitirmemiş idarî yargı hâkim ve savcılar arasından idarî yargı hâkim ve savcılarınca, dört yıl için seçilir. Süresi biten üyeler yeniden seçilebilir.

Kurul üyeliği seçimi, üyelerin görev süresinin dolmasından önceki altmış gün içinde yapılır. Cumhurbaşkanı tarafından seçilen üyelerin görev süreleri dolmadan Kurul üyeliğinin boşalması durumunda, boşalmayı takip eden altmış gün içinde, yeni üyelerin seçimi yapılır. Diğer üyeliklerin boşalması halinde, asıl üyenin yedeği tarafından kalan süre tamamlanır.

Yargıtay, Danıştay ve Türkiye Adalet Akademisi genel kurullarından seçilecek Kurul üyeliği için her üyenin, birinci sınıf adlî ve idarî yargı hâkim ve savcılar arasında seçilecek Kurul üyeliği için her hâkim ve savcının; ancak bir aday için oy kullanacağı seçimlerde, en fazla oy alan adaylar sırasıyla asıl ve yedek üye seçilir. Bu seçimler her dönem için bir defada ve gizli oyla yapılır.

Kurulun, Adalet Bakanı ile Adalet Bakanlığı Müsteşarı dışındaki asıl üyeleri, görevlerinin devamı süresince; kanunda belirlenenler dışında başka bir görev alamazlar veya Kurul tarafından başka bir göreve atanamaz ve seçilemezler.

Kurulun yönetimi ve temsili Kurul Başkanına aittir. Kurul Başkanı dairelerin çalışmalarına katılamaz. Kurul, kendi üyeleri arasından daire başkanlarını ve daire başkanlarından birini de başkanvekili olarak seçer. Başkan, yetkilerinden bir kısmını başkanvekiline devredebilir.

Kurul, adlî ve idarî yargı hâkim ve savcılarını mesleğe kabul etme, atama ve nakletme, geçici yetki verme, yükselme ve birinci sınıfa ayırma, kadro dağıtma, meslekte kalmaları uygun görülmeyenler hakkında karar verme, disiplin cezası verme, görevden uzaklaştırma işlemlerini yapar; Adalet Bakanlığının, bir mahkemenin kaldırılması veya yargı çevresinin değiştirilmesi konusundaki tekliflerini karara bağlar; ayrıca, Anayasa ve kanunlarla verilen diğer görevleri yerine getirir.

Hâkim ve savcılarının görevlerini; kanun, tüzük, yönetmeliklere ve genelgelere (hâkimler için idarî nitelikteki genelgelere) uygun olarak yapıp yapmadıklarını denetleme; görevlerinden dolayı veya görevleri sırasında suç işleyip işlemediklerini, hal ve eylemlerinin sıfat ve görevleri icaplarına uyup uymadığını araştırma ve gerektiğinde haklarında inceleme ve soruşturma işlemleri, ilgili dairenin teklifi ve Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu Başkanının oluru ile Kurul müfettişlerine yaptırılır. Soruşturma ve inceleme işlemleri, hakkında soruşturma ve inceleme yapılacak olandan daha kıdemli hâkim veya savcı eliyle de yaptırılabilir.

Kurulun meslekten çıkarma cezasına ilişkin olanlar dışındaki kararlarına karşı yargı mercilerine başvurulamaz.

Kurula bağlı Genel Sekreterlik kurulur. Genel Sekreter, birinci sınıf hâkim ve savcılardan Kurulun teklif ettiği üç aday arasından Kurul Başkanı tarafından atanır. Kurul müfettişleri ile Kurulda geçici veya sürekli olarak çalıştırılacak hâkim ve savcılar, muvafakatlerini alarak atama yetkisi Kurula aittir.

Adalet Bakanlığının merkez, bağlı ve ilgili kuruluşlarında geçici veya sürekli olarak çalıştırılacak hâkim ve savcılar ile adalet müfettişlerini ve hâkim ve savcı mesleğinden olan iç denetçileri, muvafakatlerini alarak atama yetkisi Adalet Bakanına aittir.

Kurul üyelerinin seçimi, dairelerin oluşumu ve işbölümü, Kurulun ve dairelerin görevleri, toplantı ve karar yeter sayıları, çalışma usul ve esasları, dairelerin karar ve işlemlerine karşı yapılacak itirazlar ve bunların incelenmesi usulü ile Genel Sekreterliğin kuruluş ve görevleri kanunla düzenlenir.”

MADDE 23- Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 166 ncı maddesinin kenar başlığı “I. Planlama; Ekonomik ve Sosyal Konsey” şeklinde değiştirilmiş ve maddeye aşağıdaki fıkra eklenmiştir.

“Ekonomik ve sosyal politikaların oluşturulmasında hükümete istişarî nitelikte görüş bildirmek amacıyla Ekonomik ve Sosyal Konsey kurulur. Ekonomik ve Sosyal Konseyin kuruluş ve işleyişi kanunla düzenlenir.”

MADDE 24- Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının geçici 15 inci maddesi yürürlükten kaldırılmıştır.

MADDE 25- Türkiye Cumhuriyeti Anayasasına aşağıdaki geçici maddeler eklenmiştir.

“GEÇİCİ MADDE 18- Bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihte Anayasa Mahkemesinin mevcut yedek üyeleri asıl üye sıfatını kazanır.

Bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren otuz gün içinde, Türkiye Büyük Millet Meclisi bir üyeyi Sayıştay Genel Kurulunun ve bir üyeyi de baro başkanlarının gösterecekleri üçer aday içinden seçer.

Türkiye Büyük Millet Meclisinin yapacağı üye seçimi için aday göstermek amacıyla;

a) Bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren beş gün içinde, Sayıştay Başkanı adaylık başvurusunu ilan eder. İlan tarihinden itibaren beş gün içinde adaylar Başkanlığa başvurur. Başvuru tarihinin sona erdiği günden itibaren beş gün içinde Sayıştay Genel Kurulunca seçim yapılır. Her Sayıştay üyesinin ancak bir aday için oy kullanabileceği bu seçimde en fazla oy alan üç kişi aday gösterilmiş sayılır.

b) Bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren beş gün içinde, Türkiye Barolar Birliği Başkanlığı adaylık başvurusunu ilan eder. İlan tarihinden itibaren beş gün içinde adaylar Türkiye Barolar Birliği Başkanlığına başvurur. Başvuru tarihinin sona erdiği günden itibaren beş gün içinde Türkiye Barolar Birliği Başkanlığının ilanında gösterilen yer ve zamanda baro başkanları tarafından seçim yapılır. Her bir baro başkanının ancak bir aday için oy kullanabileceği bu seçimde, en fazla oy alan üç kişi aday gösterilmiş sayılır.

c) (a) ve (b) bentleri uyarınca yapılan seçimlerin sonucunda aday gösterilmiş sayılanların isimleri seçimin yapıldığı günü takip eden gün Sayıştay ve Türkiye Barolar Birliği başkanlıklarınca Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bildirilir.

ç) (c) bendi uyarınca yapılan bildirimden itibaren on gün içinde Türkiye Büyük Millet Meclisinde seçim yapılır. Her boş üyelik için yapılacak seçimde, ilk oylamada üye tamsayısının üçte iki ve ikinci oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğu aranır; ikinci oylamada salt çoğunluk sağlanamazsa bu oylamada en çok oy alan iki aday için üçüncü oylama yapılır; üçüncü oylamada en fazla oy alan aday üye seçilmiş olur.

Cumhurbaşkanı, birer üyeyi Yargıtay ve Danıştay kontenjanlarından olan ilk üyeliklerin boşalmasından sonra Yükseköğretim Kurulunun kendi üyesi olmayan yükseköğretim kurumlarının hukuk, iktisat ve siyasal bilimler dallarında görev yapan öğretim üyeleri arasından göstereceği üçer aday içinden seçer.

Anayasa Mahkemesi üyeliğine aday gösteren kurumların halen mevcut üyeleri ile kendi kontenjanlarından seçilmiş yedek üyeler, tamamlama seçiminde göz önünde bulundurulur.

Anayasa Mahkemesinde halen belli görevlere seçilmiş olanların bu sıfatları seçilmiş oldukları sürenin sonuna kadar devam eder. Bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihte üye olanlar yaş haddine kadar görevlerine devam ederler.

Bireysel başvuruya ilişkin gerekli düzenlemeler iki yıl içinde tamamlanır. Uygulama kanununun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bireysel başvurular kabul edilir.

GEÇİCİ MADDE 19- Bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren otuz gün içinde aşağıda belirtilen esas ve usuller dahilinde Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu üyeleri seçilir:

a) Cumhurbaşkanı, hâkimlik mesleğine alınmasına engel bir hali olmayan; yükseköğretim kurumlarının hukuk, iktisat ve siyasal bilimler dallarında en az onbeş yıldan beri görev yapan öğretim üyeleri, üst kademe yöneticileri ile meslekte fiilen onbeş yılını doldurmuş avukatlar arasından dört üye seçer. Cumhurbaşkanı, üst kademe yöneticileri arasından seçeceği Kurul üyesini, bakanlık, müsteşarlık, müsteşar yardımcılığı, valilik, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği, kamu kurum ve kuruluşlarında genel müdürlük veya teftiş kurulu başkanlığı görevlerini yapanlar arasından seçer.

b) Yargıtay Genel Kurulu, Yargıtay üyeleri arasından üç asıl ve üç yedek üye seçer. Bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren yedi gün içinde Yargıtay Birinci Başkanı adaylık başvurusunu ilan eder. İlan tarihinden itibaren yedi gün içinde adaylar Birinci Başkanlığa başvurur. Başvuru tarihinin sona erdiği günden itibaren onbeş gün içinde Yargıtay Genel Kurulu seçim yapar. Her Yargıtay üyesinin sadece bir aday için oy kullanabileceği seçimde, en fazla oy alan adaylar sırasıyla asıl ve yedek üye seçilmiş olur.

c) Danıştay Genel Kurulu, Danıştay üyeleri arasından iki asıl ve iki yedek üye seçer. Bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren yedi gün içinde Danıştay Başkanı adaylık başvurusunu ilan eder. İlan tarihinden itibaren yedi gün içinde adaylar Başkanlığa başvurur. Başvuru tarihinin sona erdiği günden itibaren onbeş gün içinde Danıştay Genel Kurulu seçim yapar. Her Danıştay üyesinin sadece bir aday için oy kullanabileceği seçimde, en fazla oy alan adaylar sırasıyla asıl ve yedek üye seçilmiş olur.

ç) Türkiye Adalet Akademisi Genel Kurulu, kendi üyeleri arasından, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kuruluna bir asıl ve bir yedek üye seçer. Bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren yedi gün içinde Türkiye Adalet Akademisi Başkanı adaylık başvurusunu ilan eder. İlan tarihinden itibaren yedi gün içinde adaylar Başkanlığa başvurur. Başvuru tarihinin sona erdiği gündən itibaren onbeş gün içinde Türkiye Adalet Akademisi Genel Kurulu seçim yapar. Her üyenin sadece bir aday için oy kullanabileceği seçimde, en fazla oy alan adaylar sırasıyla asıl ve yedek üye seçilmiş olur.

d) Yedi asıl ve dört yedek üye birinci sınıf olup, birinci sınıfa ayrılmayı gerektiren nitelikleri yitirmemiş olan adli yargı hâkim ve savcılarını arasından, adli yargı hâkim ve savcılarını tarafından Yüksek Seçim Kurulunun yönetim ve denetiminde seçilir. Bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren beş gün içinde Yüksek Seçim Kurulu adaylık başvurularını ilân eder. İlân tarihinden itibaren üç gün içinde adaylar Yüksek Seçim Kuruluna başvurur. Başvuru tarihinin sona erdiği gündən itibaren iki gün içinde Yüksek Seçim Kurulu adayların başvurularını inceler ve aday listesini belirleyerek ilân eder. Takip eden iki gün içinde bu listeye karşı itiraz edilebilir. İtiraz süresinin sona erdiği gündən itibaren iki gün içinde itirazlar incelenir, sonuçlandırılır ve kesin aday listesi ilân edilir. Yüksek Seçim Kurulunun kesin aday listesini ilân ettiği tarihten sonraki ikinci Pazar günü her ilde, il seçim kurulunun yönetim ve denetimi altında yapılacak seçimlerde, o ilde ve ilçelerinde görev yapan hâkim ve savcılar oy kullanır. İl seçim kurulları o ilde oy kullanacak hâkim ve savcılarının sayısına göre sandık kurulları oluşturur. Sandık kurullarının işlem, tedbir ve kararlarına karşı yapılan şikâyet ve itirazlar il seçim kurulunca karara bağlanır. Adaylar propaganda yapamazlar; sadece, Yüksek Seçim Kurulu tarafından belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde özgeçmişlerini bu iş için tahsis edilmiş bir internet sitesinde yayımlayabilirler. Bu seçimlerde her seçmen sadece bir aday için oy kullanabilir. Seçimlerde en çok oy alan adaylar sırasıyla asıl ve yedek üye seçilmiş olur. Kullanılacak oy pusulalarıyla ilgili diğer hususlar Yüksek Seçim Kurulu tarafından belirlenir. Yüksek Seçim Kurulu, oy pusulalarını kendisi bastırabileceği gibi gerektiğinde uygun göreceği il seçim kurulları vasıtasıyla bastırmaya da yetkilidir. Yapılacak seçimlerde, 26/4/1961 tarihli ve 298 sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanunun bu bende aykırı olmayan hükümleri uygulanır.

e) Üç asıl ve iki yedek üye birinci sınıf olup, birinci sınıfa ayrılmayı gerektiren nitelikleri yitirmemiş idarî yargı hâkim ve savcılarını arasından, idarî yargı hâkim ve savcılarını tarafından Yüksek Seçim Kurulunun yönetim ve denetiminde seçilir. Bölge idare mahkemelerinin bulunduğu illerde, il seçim kurulunun yönetim ve denetimi altında yapılacak bu seçimlerde, o bölge idare mahkemesinde ve yargı çevresi içerisinde kalan yerlerde görev yapan idarî yargı hâkim ve savcılarını oy kullanır. Bu seçimler hakkında da (d) bendi hükümleri uygulanır.

Birinci fıkranın (a), (ç), (d) ve (e) bentleri uyarınca seçilen Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulunun asıl üyeleri bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten sonraki otuzuncu günü takip eden iş günü görevlerine başlarlar.

Bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihte, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulunun Yargıtay ve Danıştaydan gelen asıl ve yedek üyelerinin görevleri, seçilmiş oldukları sürenin sonuna kadar devam eder. Bunlardan, Yargıtaydan gelen üyelerden görev süresini tamamlayanların yerine birinci fıkranın (b) bendi uyarınca seçilenler; Danıştaydan gelen üyelerden görev süresini tamamlayanların yerine birinci fıkranın (c) bendi uyarınca seçilenler, sırayla göreve başlarlar. Birinci fıkranın (b) ve (c) bentleri uyarınca seçilen üyelerden, üçüncü fıkra uyarınca göreve başlayanların görev süresi, birinci fıkranın (a), (ç), (d) ve (e) bentleri uyarınca seçilen diğer Kurul üyelerinin görev süresinin bittiği tarihte sona erer.

İlgili kanunlarda gerekli düzenlemeler yapıncaya kadar, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kuruluna seçilen asıl üyeler, Yargıtay daire başkanı için ilgili mevzuatında öngörülen tüm malî ve sosyal haklar ile emeklilik hakkından aynen yararlanırlar. Ayrıca, Kurulun Başkanı dışındaki asıl üyelerine, (30000) gösterge rakamının memur aylıklarına uygulanan katsayı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarda aylık ek tazminat ödenir.

İlgili kanunlarda düzenleme yapıncaya kadar, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu;

a) Anayasa hükümlerine aykırı olmamak kaydıyla, yürürlükteki kanun hükümlerine göre Kurul şeklinde çalışır.

b) İkinci fıkra uyarınca asıl üyelerinin göreve başladığı tarihten itibaren bir hafta içinde Adalet Bakanının başkanlığında toplanır ve bir geçici Başkanvekili seçer.

c) En az onbeş üye ile toplanır ve üye tam sayısının salt çoğunluğu ile karar verir.

ç) Sekreteryaya hizmetleri Adalet Bakanlığı tarafından yürütülür.

Kurul müfettişleri ile adalet müfettişleri atanıncaya kadar, mevcut adalet müfettişleri, Kurul müfettişi ve adalet müfettişi sıfatıyla görev yaparlar.

Bu madde hükümleri, ilgili kanunlarda gerekli düzenlemeler yapıncaya kadar uygulanır.”

MADDE 26- Bu Kanun yayımı tarihinde yürürlüğe girer ve halkoyuna sunulması halinde tümüyle oylanır.

Ö Z G E Ç M İ Ş

Adı ve SOYADI : Şükrü Mert KARCI

Doğum Tarihi ve Yeri : 28.10.1978 – İZMİR

Medeni Durumu : Bekar

Eğitim Durumu

Mezun Olduğu Lise : 60. Yıl Anadolu Lisesi – İZMİR

Lisans Diploması : Dokuz Eylül Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü
(2000)

Yükseklisans Diploması : Akdeniz Üniversitesi SBE Kamu Yönetimi Anabilim Dalı
(2003)

Yabancı Dil : İngilizce

İş Denevimi

Stajlar : Danimarka İnsan Hakları Kurumu, Kopenhag – Danimarka
(LLP Erasmus Programı Kapsamında, 01.07.2008–30.09.2008)

Çalıştığı Kurumlar : Akdeniz Üniversitesi SBE Kamu Yönetimi Anabilim Dalı,
Araştırma Görevlisi (2001 – 2010)

Adres : Hurma Mahallesi 240 Sokak No.4/6 Konyaaltı / ANTALYA

E – Posta : mertkarci@hotmail.com