

KAMU YÖNETİMİNİN DENETLENMESİNDE YENİ BİR YÖNTEM OLARAK OMBUDSMANLIK KURUMUNUN UYGULANABİLİRLİĞİ

THE APPLICABILITY OF OMBUDSMAN INSTITUTION AS A NEW METHOD IN THE INSPECTION OF PUBLIC ADMINISTRATION

Doç. Dr. İsmail SEVİNÇ¹

ÖZET

Ombudsman; kendiliğinden ya da vatandaşlar tarafından yapılan şikâyet üzerine harekete geçerek, yaptığı inceleme sonucunda görev alanı kapsamında bulunan kurumlar tarafından gerçekleştirilen işlem ya da eylemlerin, hukuka, kanuna ya da hakkaniyete aykırı olduğu kanaatine varırsa, barışçıl yollarla uyuşmazlığı çözmeye çalışmaktadır. Açıklamış olduğu görüş ve kanaatlerinin bir bağlayıcılığı olmamasına karşın kamuoyu nezdindeki etkinliği ve yıllık olarak parlamentoya sunduğu raporlar, ombudsmanın gücü olmaktadır. Ombudsman uygulanan ülkelerde idarelerin ombudsman tarafından verilen kararlara büyük oranda uyma eğiliminde oldukları bilinmektedir. Vatandaşların kamu yönetimi ile ilgili memnuniyetini artırmaya çalışan ve yönetim kademelerinin mevzuata uygun davranmasını sağlamak için birçok denetim yolları bulunmaktadır. Bu denetim yollarından biri de ombudsmanlık kurumu denetimidir. Ombudsmanlık kurumu, 1809 yılında anayasal kurum olarak ilk kez İsveç'te uygulanmış, daha sonra Avrupa ülkelerinde yayılmaya başlamıştır. Halen yüzü aşkın ülkede uygulanmakta olan ombudsmanlık sistemi, ülkemizde uzun yıllar tartışılmış ancak yakın zamana kadar uygulama alanı bulamamıştır. Bu konuyla ilgili yapılan anayasal ve yasal düzenlemelerle 2012 yılında ombudsmanlık kurumu, Kamu Denetçiliği Kurumu adıyla ülkemizde de faaliyete geçmiştir. Çalışmada ombudsmanlık kurumunun tanımı ve tarihsel süreç içerisinde ortaya çıkışı, örnek ülke uygulamaları, ülkemizde ombudsmanlık kurumunun yasal oluşum süreci açıklanmış, bu bağlamda ombudsmanlık kurumunun ülkemizde uygulanabilirliği tartışılmıştır.

Anahtar Kelimeler: kamu yönetimi, denetim, ombudsmanlık

Jel Kodları: H49, H59

ABSTRACT

Ombudsman who takes action by oneself or upon complaints from citizens and seeks peaceful solutions of conflicts if s/he, upon examination, reaches to the conclusion that the operations or activities by the institutions which fall within his/her remit are illegal or unfair. Although the opinions or convictions s/he expresses are not binding, his/her influence on the public opinion and the reports s/he submits to the parliament are his/her powers. It is known that governments of countries where ombudsman system is applied mostly tend to abide by its decisions. There are many auditing methods which aim to increase satisfaction of citizens with regard to public services and ensure that workers and top executives working in public services to comply with regulations. One of these auditing methods is the institution of ombudsman. The institution of ombudsman was first applied in 1809 in Sweden as a constitutional institution and later on it started spread to European countries. The ombudsman system, which is currently applied in over a hundred countries, has been discussed for many years but could only applied recently. With constitutional and legal regulations with regard to this issue, the institution of ombudsman has been established under the name of Public Inspection Institution. In this study, the definition of ombudsman institution and its emergence in the historical process, examples of its applications in some countries and the legal process of establishment of ombudsman institution in our country were explained and the applicability of ombudsman institution in our country was discussed in this context.

Key Words: public administration, public auditing, ombudsman

Jel Codes: H49, H59

¹ Selçuk Üniversitesi, Sağlık Bilimleri Fakültesi, Sağlık Yönetimi Bölümü, isevinc@selcuk.edu.tr

1. GİRİŞ

Yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde ülkelerin yönetsel yapılarında değişikliklere gittiği ya da değişim çabası içerisinde oldukları görülmektedir. Türk kamu yönetimi sistemi de bu değişim rüzgârından etkilenmekte, yönetsel yapısı üzerinde özellikle 2000'li yıllardan itibaren değişiklikler yapma çabası içinde görülmektedir. Bu bağlamda kamu yönetimi alanında ortaya çıkan dünyadaki hızlı değişim ve gelişmelere ayak uydurulmaya çalışılmakta, ortaya çıkan gereksinimlerin karşılanması amacıyla kamu yönetiminde yeni reformların yaşama geçirilmesi için çaba gösterilmektedir. Yıllardır Avrupa Birliği ülkelerinde başarıyla uygulanan, Türkiye'de de idare ile vatandaş ilişkilerinden kaynaklanan şikâyetlere yargısal sürece başvurmadan etkin ve hızlı çözümler getirebilecek, idarenin işleyişi ile ilgili şikâyetleri inceleyecek ve önerilerde bulunabilecek bir yapıya gereksinim bulunmaktadır. Bahsedilen bu gereksinimleri karşılamak için birçok ülkede başarılı bir biçimde uygulama alanı bulan ombudsmanlık kurumu, Türk kamu yönetiminin reformları arasında yer almıştır.

Yönetsel faaliyet alanlarının gittikçe daha karmaşık ve teknik bir yapıya dönüşmesi, geleneksel denetim yöntemlerinin yeterliliğinin sorgulanmasına yol açmıştır. Kötü yönetim sonucunda oluşan şikâyetlerin giderilmesi konusunda yargı denetimi, siyasal denetim, idari denetim, kamuoyu denetimi ve uluslararası denetim vb. klasik denetim türleri arasında yargı denetimi önemli bir işleve sahiptir. Ancak kötü yönetimin önlenmesinde yargı yoluyla yapılan denetimde bir takım sorunlar ortaya çıkabilmektedir. Vatandaşların kötü yönetim uygulamalarını yargı organlarına getirebilmesi, çeşitli aşamalardan geçtikten sonra olanaklı olabilmektedir. Yine bu bağlamda yargı organlarına başvuran vatandaşın yapması gereken parasal harcamalar, vatandaşların yargı organlarına başvurmada bir çekince olarak ortaya çıkabilmektedir. Yargılama süresinin uzun sürmesi, hakkını arayan vatandaş için yeni mağduriyetlere neden olabilecektir. Klasik denetim yöntemlerinin, idarenin kötü yönetimi karşısında vatandaşların şikâyetlerini etkin ve hızlı bir biçimde çözmeye yetersiz kalmaları, başka denetim mekanizmaları bulma gereksinimini ortaya koymuştur. Bu bağlamda idarenin şikâyet konu olan eylem ya da işlemini araştırıp inceleyebilecek, daha az biçimsel, şikâyetin özüne yönelik çözüm arayan ve dolayısıyla daha hızlı ve etkin işleyen bir kurum olarak ombudsmanlık kurumu yeni bir denetim mekanizması olarak ortaya çıkmıştır.

II. Dünya Savaşı'ndan sonraki dönemde küresel ölçekteki değişim ve gelişmelere paralel olarak artan kamu hizmetleri, vatandaş ile devlet arasındaki ilişkilerin kapsamında oluşan artış, kamu bürokrasinin artması sonucu yargısal denetim, idari denetim, dilekçe hakkı vb. vatandaşlara sağlanan güvence ve hakların yetersiz kaldığı görülmüştür. Refah devleti anlayışının da etkisiyle devlet- vatandaş ilişkilerinde hakkaniyete ağırlık veren ve idareyi denetleyen yeni mekanizmalara gereksinim duyulmaya başlanmıştır.

2. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Ombudsmanlık kurumu, ülkelere göre değişen yasal ve anayasal düzenlemelerle yürürlüğe girdiği için üzerinde konsensus oluşmuş bir tanımı bulunmamaktadır. Eryılmaz (2013, s.390) ombudsmanlığı; kamu yönetiminin denetlenmesi ve vatandaşların idare karşısında korunmasını amaçlayan metodlardan biri olarak tanımlarken Altuğ (2002, s.31) ombudsmanı, halkın kamu idaresinin haksız eylemlerinden kaynaklanan şikâyetlerini dinleyerek tarafsızca soruşturma yapan ve elde ettikleri verileri yetkililere aktaran tarafsız ve yüksek seviyeli bir müfettiş olarak tanımlamaktadır.

Ombudsmanlık kurumu ilk olarak 1809 Anayasası ile İsveç'te doğmuş, kralın gözlemcisi olarak faaliyet gösteren ombudsman, ülkelerin hukuksal sistemine, yönetsel, siyasal ve sosyal yapısına göre farklı isimlerle anılmaktadır. İsveç ve Finlandiya'da ombudsman, Hollanda'da ulusal ombudsman (Nationale Ombudsman), Fransa'da arabulucu (Mediateur), Kanada'da vatandaş koruyucu (Protecteur du Citoyen), İspanya'da halk savunucusu (Defensor Del Pueblo), Avusturya'da halkın avukatı (Volksanwaltshaft), Romanya'da halkın avukatı (Avucatul Poporului), Portekiz'de adalet temsilcisi (Provedor de Justiça), İngiltere'de yönetim için parlamento komiseri (Parliamentary Commissioner for Administration), Polonya'da sivil haklar savunucusu (Rzecznik Praw Obywatelskich) ve İtalya'da sivil savunucu (Difensore Civico) olarak isimlendirilmiştir (Tortop, 1998:3-4). Ombudsmanlık kurumu, neredeyse her ülkede farklı isimlendirilse de kullanılan bu terimlerin hepsinin ortak noktası ombudsmanın tarafsız ve bağımsız konumudur.

Ombudsmanlık kurumunun ortaya çıkışı, yapısal olarak Osmanlı ve İsveç tarihlerinin kesişme noktasına denk gelmektedir. İsveç Kralı XII. Charles'ın (Demirbaş Şarl) ordusu 1709 yılında Poltava Meydan Savaşı'nda yenilgiye uğramış, Demirbaş Şarl ve beraberindeki kalabalık bir heyet Osmanlı Devleti'ne sığınmıştır. Beş yıl boyunca Osmanlı topraklarında kalan Demirbaş Şarl, ülkesinden gelen rüşvet, adam kayırma, vergi toplamada adaletsizlik ve yolsuzluk vb. haberler karşısında, hem halkın yöneticiler karşısında çektiği sıkıntıları azaltmak hem de kendisinin yokluğundan yararlanan yöneticilerin haksız davranışlarına bir son vermek amacıyla 1713 yılında bir kişiyi Högste Ombudsmannen (En Üst Murakıp) olarak tayin etmiştir. Böylece ombudsmanlık kurumu 1713 yılında İsveç'te kurulmuştur*. Bu şekilde ortaya çıkan ombudsmanlık kurumu ilk olarak sadece krala hizmet eden ve onun temsilcisi sıfatıyla kamu düzeni sağlamaya çalışan, yönetilenlerin haklarını koruyan bir yapı olarak kurulmuştur (Küçüközyiğit, 2006:91).

Ombudsmanlık kurumu ile ilgili tarihsel süreçte anayasal kurum haline geldikten sonra yaklaşık yüzyıl herhangi bir gelişme olmamıştır. 1919 yılına geldiğinde Finlandiya'da yapılan bir anayasa değişikliğiyle İsveç örneğine benzer bir kurum oluşturulmuş, İsveç Ombudsmanı'ndaki bakanları soruşturma yetkisi dışında tüm yetkiler Finlandiya Ombudsmanı'na da verilmiştir. İsveç'ten sonra ilk olarak Finlandiya'da ombudsmanlık kurumunun kurulması, Finlandiya'nın yüzyıllar boyu İsveç'in egemenliğinde kalmasının, benzer hukuksal ve yönetsel sistemlere ve ortak kültüre sahip olmasının payının büyük olduğu ifade edilmektedir. 1950 yılına kadar dünyada yalnızca İsveç'te ve Finlandiya'da ombudsmanlık kurumu bulunmakta iken İkinci Dünya Savaşı sonrasında uluslararası ilişkilerdeki hareketlilik, bilim insanları ve yöneticilerin de kendi aralarında yoğun iletişimine olanak sağlamış, bu ilişkiler yoluyla öğrenilen ombudsmanlık kurumunun varlığı ve işleyişindeki başarılar kısa zamanda bu kurumun diğer ülkelerde de oluşturulmasını sağlamıştır. Batı Avrupa ülkelerindeki yöneticilerin otoritesine karşı vatandaşlar yoğun tartışmalara girmiş, vatandaşların daha sağlam bir şekilde korunması için siyaset dışı bir kurumun gerekliliği kabul görmüştür. İsveç ve Finlandiya dışındaki ülkeler de başarılı bir şekilde uygulanan ombudsmanlığı kendi ülkelerine uyarlamaya çalışmışlardır (Özden, 2010:30-31).

* Ombudsmanlık kurumunun oluşum süreci incelendiğinde İsveç Ombudsmanı'nın Osmanlı Devleti'ndeki şeyhülislam kurumundan etkilenecek oluşturulduğu kabul edilmektedir. İsveç Kralı XII. Demirbaş Şarl, Ruslarla yaptığı savaşı kaybettikten sonra 1709-1714 yılları arasında Osmanlı topraklarında ikamet etmek zorunda kalmıştır. Kral, 1713 yılında bir ferman yayınlarak İsveç'te bir ombudsmanlık bürosunun kurulmasını emretmiştir. Bu büronun amacı, ülkede yasaların uygulanmasını ve memurların sorumluluklarını yerine getirip getirmediğini kontrol etmektir (Detaylı bilgi için bkz: Pickl, 1997; Akıncı, 1999; İba, 2006; Avşar, 2000).

3. OMBUDSMANLIK KURUMUNUN TEMEL İŞLEVLERİ

Ombudsmanlık kurumunun yerine getirdiği olumlu işlevler, hem vatandaş hem de kamu kurumları açısından ortaya çıkmaktadır. Vatandaş bağlamında kamu kurumlarının zamanında, adil ve saygılı hizmet sunmalarını güvence altına alan bir araçtır. Kamu kurumları açısından ise sunulan hizmetin yerindeliğini doğrulama işlevini yerine getirmektedir. Gözden kaçabilen 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 ombudsmanlık kurumu, kamu kurumları ve vatandaşlar için diğer koruma mekanizmalarına ek bir uygulama sağladığı ifade edilmektedir (Caiden vd., 1983:3). Ombudsman, bir yandan vatandaşı yönetimin hukuk dışı, keyfi uygulamalarına karşı korurken diğer yandan da yönetimin kendi yanlışlarını düzeltmesi için bir fırsat yaratmaktadır. Kamu hizmetlerinin yürütülmesinde bilerek ya da bilmeyerek yapılan yanlışlıkların farkına varılmasına ve düzeltilmesine de olanak tanımaktadır. Öte yandan ombudsmanlık kurumu, yanlış yapılmayan yerde geçerli uygulamaları güçlendirmekte ve ilgili kurumların kamuoyu nezdinde güvenilirliğini artırdığı ifade edilmektedir (Pickl, 1986:37).

Ombudsmanlığın varlık nedeni, vatandaşları güçlü ve tek yanlı kararlar alabilen yönetimin yasadışı, keyfi uygulamalarına karşı korumak, onların bireysel hak ve özgürlüklerine ilişkin olası tehdit ve sınırlamalarına karşı bir güvence oluşturmaktır. Ombudsmanlık kurumunun genel esasları göz önüne alındığında temel işlevleri eğitici, önleyici, düzeltici, yönetsel saydamlığı sağlama ve idari yargıya katkı sağlama işlevleri bulunmaktadır (Sezen, 2001:79).

Ombudsmanın yıllık faaliyet raporları, kamu yönetiminin kendisine ayna tutmakta ve etkinliklerinin başarısının bir ölçütünü oluşturduğu ifade edilmektedir. Aynı zamanda ombudsmanın, saptadığı kötü yönetim uygulamalarını gidermeye yönelik çözüm önerileri de, yanlışlıklardan arınmak isteyen yönetimler için yönlendirici bir işlev görebilmektedir. Kimi ülkelerde ombudsmanlar reform önerisi getirmekle yetkilendirilmiştir. Örneğin Fransa'da kamu yönetiminin işleyişine ilişkin öneri getirmekle yetkili olan mediateurün önerileri, demiryolu istasyonlarında alınması gereken küçük önlemlerden, vatandaşların günlük yaşam kalitesini artırmaya yönelik ve yasa değişikliği gerektiren önlemlere kadar uzanmaktadır. Fransa'da mediateurün 1976-1984 yılları arasında yayınladığı reform önerisi 289, izleyen yıllarda ise yılda 20 ila 40 arasında reform önerilerinin yarısı uygulamaya konulmuştur (Sezen, 2001:80).

Ombudsmanın özellikle yeni demokrasilerde geçerli olan bir başka işlevi de eğitimidir. Ombudsman bir yandan vatandaşların sahip oldukları temel haklar konusunda bilgilendirilmelerini sağlayarak vatandaşların sahip oldukları haklarını koruyabilir duruma getirilmelerine katkıda bulunmakta; diğer yandan da kamu görevlilerine, uygulamakla yükümlü oldukları kurallar konusunda rehberlik etmektedir. Bir Afrika ülkesi olan ve 1993 yılında on yıllık bir askeri diktatörlüğün ardından sivil anayasal rejime geçen Gana'da İnsan Hakları ve Yönetsel Adalet Komisyonu, insan hakları ihlallerine, yetkinin kötüye kullanımına, yolsuzluklara ilişkin şikâyetleri araştırmasının yanı sıra halkın insan hakları ve özgürlükler konusunda eğitimi işlevini de üstlenmiş durumdadır. Komisyon bünyesindeki halk eğitimi birimi, öğrenciler, kamu görevlileri, askerler, polisler, kadınlar ya da dinsel gruplar vb. çeşitli toplumsal ve yönetsel kesimlere yönelik olarak düzenlediği konferanslar ve sempozyumlarda hem komisyonun çalışmaları hakkında bilgi vermekte hem de toplumun insan hakları konusundaki bilincini ve sorumluluğunu artırmayı amaçlamaktadır. Öte yandan Latin Amerika ülkelerinde ombudsmanlar, kamu kuruluşlarınca ya da hükümet

dışı kuruluşlarca düzenlenen ve vatandaşları hem hakları hem de bu hakları nasıl savunacakları konusunda eğitmeyi amaçlayan programları desteklemektedir (Akıncı, 1999:293-294). Ombudsmanın önleyici işlevi, ombudsman tarafından sıkı bir denetime tabi tutulacağını bilen idarenin eylem, işlem ve davranışlarında daha dikkatli davranması şeklinde ortaya çıkmaktadır. Karar alma tekeli elinde bulunduran yönetimin hukuk kuralları içerisinde eylem ve işlemlerini yaparken adaletsizliği, iş bilmezliği, yetkiyi kötüye kullanma vb. nedenlerle kötü yönetim olguları ortaya çıkabilmektedir. Buna benzer kötü yönetim örneklerinin çıkmaması için idarenin denetim geçirebileceği düşüncesi, yöneticilerin eylem ve işlemlere karar verirken kendilerine hukuk kuralları ve hakkaniyet düşüncesi içerisinde hareket etmelerini sağlamaktadır.

Ombudsmanlık kurumuna tanınan araştırma, inceleme ve her türlü bilgi ve belgeye ulaşma yetkisi, vatandaşların kolayca ulaşamayacağı belgelere ve bilgilere ombudsmanın ulaşmasına olanak tanımaktadır. Bu bağlamda idarenin eylem ya da işleminden şikâyetçi olan kimsenin ombudsmana başvurmasıyla kendisi hakkında yapılan eylemin ya da tesis edilen işlemin ne gerekçeyle yapıldığını öğreneceğinden, yönetimin daha şeffaf olmasına katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

Vatandaşların şikâyetlerini kolay, masrafsız, hızlı ve hakkaniyetli bir şekilde sonuçlandıran ombudsmanlık kurumunun idari yargının önüne gelen dava sayısını azaltacağı da ifade edilmektedir. Burada unutulmaması gereken nokta, ombudsmanlık kurumunun idari yargıya alternatif bir denetim şekli olduğu için dava sayısını azaltmayıp yanlış uygulamaların yargıya intikal etmeden çözülme olanağı sunmasıdır. Diğer bir anlatımla ombudsman, tamamlayıcı bir unsur olarak görülmektedir (Eren, 2000:94).

4. OMBUDSMANLIK KURUMUNU ORTAYA ÇIKARAN KOŞULLAR

Günümüzde gittikçe genişleyen ve karmaşık bürokratik bir yapıya sahip olan modern devletlerde ortaya çıkan sorunları çözmek, giderek daha uzun ve maliyetli bir durum almaktadır. Ayrıca yöneticilerin sahip olduğu yetkilerin artışından dolayı yönetsel kararlarda meydana gelen haksızlıkların düzeltilmesi ve yönetim bozukluklarına karşı vatandaşların korunması gereksinimi doğmuştur. Özellikle kamu hizmet birimlerinin kendi çalışmaları ile ilgili şikâyetleri doğru ve mantıklı bir biçimde ele alma ve yanıtlama yetenekleri hakkında kuşku artması ve getirilen diğer denetim yollarının eksiklikleri nedeniyle ombudsmanlık kurumu oldukça önemli bir işlev üstlenmiş, uluslararası kurumların da desteği ile yayılmaya başlamıştır (Büyükavcı, 2008:10). Bu bağlamda ombudsmanlık kurumu, klasik denetim türlerinin yetersizliğinin ve etkinliğinin ortaya çıkması ve özellikle devletlerin refah devleti anlayışı ile artan görev ve faaliyetlerinin daha kısa ve etkin bir şekilde denetlenmesi isteği ile ortaya çıktığı söylenebilir. Türkiye’de ombudsmanlık kurumu dışında mevcut denetim sistemleri incelendiğinde, idarenin denetlenmesi konusunda eksik yönlerinin bulunduğu ifade edilmektedir. Kamu kurumlarının ya da bakanlıkların kendi bünyelerinde bir takım denetim mekanizmaları olsa da bu mekanizmalar artık çağın gereksinimlerine yeterince yanıt verememekte ve kamu yönetiminin sorunlarına yeterince etkin çözümler getiremez olmuştur (Kazancı, 2009:410-411).

4.1. Klasik Denetim Yollarının Yetersizliği

Ombudsmanlık kurumu, günümüzün gittikçe genişleyen ve karmaşık bürokratik bir yapıya sahip olan modern devletlerinde ortaya çıkan sorunları çözmek açısından önemli bir işlev görmektedirler. Özellikle üst düzey yöneticilere verilen takdir yetkilerindeki artışın neden olduğu yönetsel kararlarda oluşabilen haksızlıkların düzeltilmesi ve yönetim bozukluklarına

karşı vatandaşın korunması gereksinimi, kurumun önemini daha da artırmaktadır (Küçüközyiğit, 2006:93).

Parlamento denetimi, parti içi disiplini ve yasama-yürütme bütünleşmesi nedeniyle fonksiyonsuz kalmaktadır. İdarenin iç denetimi ise hiyerarşik yapı, dayanışma duyguları vb. nedenlerle vatandaş için bir güvence olmaktan uzaklaşmaktadır. Yargı denetimi ise ağır işlemesi, formalitelerinin çokluğu ve pahalı olması, ayrıca yetkisinin sadece hukuka uygunlukla sınırlı kalması vb. nedenlerle her zaman uygun bir başvuru yolu olmamaktadır (www.ombudsman.gen.tr, 2015). Yine bu bağlamda yönetimin teftiş kurulları yollarıyla denetiminde de yetersizlikler görülebilmektedir. Teftiş kurulları aracılığıyla yapılan denetimlerin siyasal iktidarın iradesi içinde gerçekleştiğinden iktidarın müdahalesine açık bir denetim olmasının, denetimin her zaman etkin sonuçlar ortaya çıkarmasına engel olabileceği ifade edilmektedir (Şengül, 2005, www.etikturkiye.com).

4.2. Çağdaş Devletin Karmaşıklaşan Yapısı

Sosyal devlet, asıl olarak toplumsal yaşamın hemen her alanını etkileyen liberal düzen ve anlayışın kriz yaşamış olduğu dönemlerde, özellikle de sosyal ve ekonomik alanlara ilişkin olarak bir düzensizliğin baş gösterdiği bir dönemde ortaya çıkmıştır. Bu bağlamda dünya savaşları ve bu iki büyük savaş arasında ortaya çıkan 1929 ekonomik buhranı vb. krizler ve yıkımlar, insanların yaşam koşullarını iyice zorlaştırmış, insanlarda daha adil, eşitlikçi ve katılımcı kamu düzeni yaratılması talepleri yoğunluk kazanmıştır. Bu taleplerin de sosyal devlet anlayışının gelişmesinde etkili olduğu ifade edilmektedir (Gümüş, 2010:85-86). Sosyal refah devleti anlayışının etkin olmasıyla kamu yönetiminin her alanda etkin olmak istemesi, devletin gittikçe karmaşıklaşan bir yapıya bürünmesine neden olmuştur.

Çoğu ülkede son yıllarda dalga dalga yayılan, ancak Türkiye’de henüz istenilen düzeyde tanınmayan ombudsmanlık kurumu, Avrupa Konseyi İstişari Asamblesi’nin 1975 yılında 457 sayılı Tavsiye kararında insan haklarını korumada iyi bir metot olarak kabul edilip üye devletlere tavsiye edilmiştir. Bugün dünyanın birçok ülkesinin, İsveç ombudsmanını kendi iç yapısal özelliklerini de dikkate alarak benimsedikleri görülmektedir. Aşağıdaki tabloda ise bazı dünya ülkelerinin ombudsmanlık kurumunu oluşturdukları tarihler verilmiştir (Pickl, 1986:41; Özden, 2010:34; Demir, 2002:93-94; Saygın, 2008:1046; Fendoğlu, 2010:6-14):

Tablo 1: Kuruluş Tarihlerine Göre Dünya Ülkelerinde Ombudsman Kuruluşları

Yıl	Yer	Yıl	Yer	Yıl	Yer
1809	İsveç	1973	Hindistan	1993	Peru
1919	Finlandiya	1973	Zambiya	1995	Botswana
1952	Norveç	1975	Papua Yeni Gine	1996	KKTC
1955	Danimarka	1976	Portekiz	1997	Ukrayna
1959	Batı Almanya	1976	Trinidad	1997	Yunanistan
1962	Yeni Zelanda	1978	Tazmania	1997	Rusya
1962	Norveç	1978	Porto Riko	1998	Bulgaristan
1966	Tanzanya	1979	Kolombiya	2000	Kosova
1967	İngiltere	1980	Gana	2001	Azerbaycan
1969	Kuzey İrlanda	1981	İrlanda	2001	Slovakya
1970	Kanada	1981	Hollanda	2003	Lüksemburg
1971	İsrail	1981	İspanya	2004	Bermuda
1972	Avustralya	1987	Guatemala	2006	Çek Cumhuriyeti
1973	Fransa	1990	Nepal	2012	Türkiye

Tabloya genel olarak bakıldığında dünya ülkelerinin yönetsel kademelerinde çoğunlukla 20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren ombudsmanlık kurumuna yer verdikleri görülmektedir. Türkiye’de ise ombudsmanlık kurumunun ancak 2012 yılında yasal bir zemine kavuşabildiği görülmektedir.

5. OMBUDSMAN İŞLEYİŞİNE İLİŞKİN BAZI ÜLKE UYGULAMALARI

Dünya üzerinde ilk uygulamaları İskandinav ülkelerinde görülen ombudsmanlık kurumu, henüz İskandinav ülkeleri dışında benimsenmeden önce iki farklı model biçiminde ortaya çıktığı ifade edilmektedir. Ombudsmanlık kurumunun dünya üzerindeki farklı uygulamaları, temelde İsveç ve Danimarka ombudsmanlık kurumlarının özellikleri bağlamında farklılaşan bu iki modele dayanmaktadır. Bunlar arasında Danimarka modelinin, İsveç’le kıyaslandığında daha çok kabul gördüğü söylenebilir. Bu iki ülkenin uygulamaları, ombudsman denetiminin en etkin biçimde uygulandığı ve ombudsmanlık kurumlarının yönetsel ve siyasal sisteme en başarılı biçimde entegre edildiği örnekler olarak ifade edilmektedir. Bu bağlamda dünya genelindeki ombudsmanlık kurumu oluşturma girişimlerine de kaynaklık etmektedirler. Bu nedenle ombudsmanlık kurumunun temel niteliklerini ifade edebilmek için çalışmada İsveç ve Danimarka’nın ombudsmanlık kurumlarıyla ilgili bilgi verilmiştir (Karcı, 2010:2). İsveç ve Danimarka ombudsmanlık kurumları arasındaki temel fark, İsveç’te ombudsman denetiminin kamu görevlileri üzerinde yapıyor olmasıdır. Bunun nedeni ise İsveç’te kamu yönetiminin bakanlıklardan bağımsız olması ve bakanların yönetsel sorumluluğunun bulunmamasıdır. Kamu kuruluşları üzerinde denetim yapan Danimarka ombudsmanlık kurumu ise dünyada genel kabul görmüş İskandinav modeli olarak ortaya çıkmaktadır. Aşağıdaki tabloda ise bazı ülkelerin ombudsmanlık kurumu uygulamalarından örnekler sunulmuştur (Özden, 2010:70-71).

Tablo 2: Bazı Ülkelerin Ombudsmanlık Türleri

Ülke	Ombudsmanlık Türleri
ABD	Yaşlı, Üniversite, İskan, Cezaevi Hizmetleri, Tüketici, Azınlık İşleri, Okul, Çevre, Çocuk, Adalet ve Yatırım, Sağlık, Aile, Vergi, İşveren Sorunları, İş, Zihinsel Sağlık
Almanya	Savunma, Veri Koruma
Avustralya	Gizlilik
Danimarka	Parlamento
Fransa	Mediatueur (Arabulucu)
Güney Afrika	Kadın, Dil, Azınlık Hakları, Gençlik, Basın, Bankacılık, Yasal Hizmetler, Arazi ve Mülkiyet, Sigorta, Cezaevi Hizmetleri, Mülkiyet, Savunma, Milli Uzlaşma
Hollanda	Emeklilik ve Sigorta, Mülkiyet, Sağlık
İngiltere	Parlamento, Yerel Yönetim, Polis, Kuzey İrlanda, Adli Hizmetler, Yatırım, Sigorta, Mal Mülk, Bankacılık, Basın, Emekliler, Sağlık, Cezaevi
İsrail	Askeri, Polis
İsveç	Parlamento, Fırsat Eşitliği, Tüketici, Etnik Ayrımcılık, Çocuk, Basın, Engelliler
Kanada	Eşit Fırsatlar, Dil, Cezaevi Hizmetleri, Polis, Çevre, Bilgi ve Gizlilik
Kosta Rika	Tüketici
Macaristan	Veri ve Bilgi, Etnik Haklar
Norveç	Askeri, Tüketici, Çocuk, Fırsat Eşitliği

Ombudsmanlık kurumunun birinci dalgası 1950-1960 yılları arasında İskandinav ülkelerinde (Finlandiya, Danimarka, Norveç), ikinci dalgası ise İngiliz Milletler Topluluğu (Yeni Zelanda, Büyük Britanya) ülkelerinde yayıldığı görülmektedir. Sonraki zaman diliminde Avrupa’da ve dünyanın diğer bölgelerinde yaygın bir uygulama alanı bulduğu görülmektedir (Köksal, 2007:36). Ombudsmanlık kurumunun İskandinav ülkelerinde ortaya çıkıp oradan diğer devletlere yayılmasında temel etken, kurumun bu ülkelerde başarılı uygulamalarından kaynaklanmaktadır. Bunun nedenleri arasında bu ülkelerde yönetsel ve yargı sisteminin gelişmemiş olmasının yanında halkın kültür düzeyinin yüksek olması, ismi geçen ülkelerin coğrafik alan yönünden küçük olması ve basının etkili olması sayılabilmektedir. Ombudsmanlık kurumunun sayılan bu nedenlerden dolayı etkin işlemesi yanında bu sistemin klasik denetim yollarına göre üstünlüğü ve işleminin basit ve masrafsız olduğu da söylenebilir (Kaya, 1995:398).

5.1. İsveç’te Ombudsmanlık

İsveç, ombudsmanlık kurumunun doğduğu ve uygulandığı en eski ülke olarak bilinmektedir (Howard, 2010:3). Her ne kadar ilk kez 1713 yılında uygulanmaya başlansa da kurumun hukuksal bir statüye kavuşması ve yasal dayanağının oluşturulması yaklaşık yüzyıl almıştır. Kurum, İsveç’in 1809 yılında Rusya ile yaptığı savaşı kaybetmesinin ardından yeni kurulan yönetim sistemi çerçevesinde, aynı yıl hazırlanan İsveç Anayasası’na “justitieombudsman” (soruşturmacı) adıyla girmiş ve bu şekilde ilk kez yasal bir statü kazanmıştır. Kurum ilk kurulduğunda parlamento ombudsmanlığı formatında yapılandırılmış, zamanla demokratik değerlerde yaşanan ilerlemeler ve gereksinimler doğrultusunda farklı tür ve özelliklerde ve farklı alanlarda ombudsmanlık kurumları oluşturulmuştur. Günümüzde İsveç’te parlamento tarafından atanan dört tane ombudsmandan oluşan parlamento ombudsmanlığı kurumu ile hükümet tarafından atanan tüketici, fırsat eşitliği, etnik ayrımcılık, çocuk hakları ve engelliler ile ilgili olmak üzere beş ayrı ombudsman ve bir de basın kuruluşlarının tümüyle gönüllü olarak finanse ettikleri basın ombudsmanı olmak üzere çeşitli ombudsmanlık uygulamaları bulunmaktadır (Fendoğlu, 2010:88-89; Kestane, 2006:128).

İsveç’te 1976 yılında yapılan düzenlemeyle değişik idari alanlar, parlamento tarafından seçilip atanan dört ombudsman arasında paylaştırılmıştır. Birinci ombudsman, genel uygulama esaslarını belirleyen, halkın resmi belgelere ulaşmasında, kararların yürütülmesinde ve ombudsmanlık kurumunun personelini ilgilendiren merkezi ve yerel yönetim kararlarında yetkili ve görevlidir. İkinci ombudsman, mahkemeler, savcılık, polis ve hapisaneler konusunda yetkilidir. Üçüncü ombudsman, silahlı kuvvetlerle ilgili işlerde ve diğer tüm idari işlerde yetkilidir. Dördüncü ombudsman ise vergiler ve sosyal hizmetler alanında çıkabilecek uyuşmazlıklar hakkında yetkili kılınmıştır. Her ombudsman, yetki alanıyla ilgili olarak sadece İsveç Parlamentosu’na karşı sorumludur. İsveç Baş Ombudsmanı, ombudsman kurumunun en üst düzeydeki yöneticisi olmasına karşın diğer üç ombudsmanın denetim yetkisine müdahale etmeden görevini yerine getirmektedir. Baş Ombudsmanın varlığı, ombudsmanlar arasında yaşanabilecek idari boşlukların doğmaması ve aralarında koordinasyonun sağlanması içindir (Mutta, 2005:65).

İsveç ombudsmanlığı, hak ve özgürlüklerin savunucusu, aynı zamanda hak ve özgürlüklerin yanında kötü yönetim olayları ile ülkede yapılan haksızlıkların nedenlerini bulmak için sistematik araştırmalara girer ve mevcut yönetimi iyileştirmek amacıyla önerilerde bulunmaktadır. Ayrıca ombudsmanlık kurumunun yönetimin vatandaşları ile olan ilişkilerinde eksik ve yanlışları ortaya koyması, yönetimin vatandaşa karşı olan kararlarını düzeltmemesi durumunda da bunu parlamentoya bildirmesi ya da kamuoyuna açıklaması, ombudsmanlık kurumunu etkin kılan en önemli unsur olarak göze çarpmaktadır (Temizel, 1997:767).

İsveç ombudsmanı, genel seçim sonrasındaki 15 gün içerisinde Riksdag'ın (iki kamaralı parlamento) her iki kanadının da gönderdiği 24 kişiden oluşan 48 kişilik bir komisyon tarafından, 4 yıllık süre için oybirliği ile seçilmektedir. Komisyon, parlamento adına seçimi yapmakta ve atamayı gerçekleştirmektedir. Görev süresi dolan kamu denetçisinin yeniden seçilmesi mümkünse de uygulamada aynı kişinin üç dönemden fazla seçilmediği görülmektedir (www.riksdagen.se, 2012; Şencan, 2011:27; Demir, 2002:130).

İsveç Anayasası'na göre ombudsmanın hukuk alanında yetenekli, toplumda saygınlığı ile tanınan bir kişiliğe sahip olması gerekmektedir. Ombudsman olabilmek için hukukçu olmanın şart olmaması ve her vatandaşın ombudsman olabilmesi olanaklı iken ombudsmanların genelde yerel mahkemelerin hâkimleri arasından seçildiği görülmektedir. Bu göreve gelecekler için bir yaş sınırı da getirilmemiştir. Seçilecek ombudsmanlar, her durumda tarafsızlıklarını korumaları için kariyer endişesi taşımayan, dürüst, olgun ve hukuku bilen bireyler arasından seçilmektedirler (Babüroğlu ve Hatipoğlu, 1997:22).

Ombudsmanın yaptığı inceleme sonucunda yönetime karşı tavsiye ve eleştiriler ortaya çıkabilmektedir. İdarenin tutum, eylem ve işlemini değiştirmesini, ilgili yönetsel ya da yargısal makamdan hatalı gördüğü kamu görevlisinin cezalandırılmasını isteyebilmektedir. Ancak yönetimin yerine geçerek karar alamamakta, yönetimce verilmiş kararı değiştirememekte ya da ortadan kaldıramamaktadır. Uyarı ve eleştiri yapmak dışında zorlama yetkisi bulunmamaktadır. Hukuksal açıdan idare, ombudsmanın vardığı sonuç ve öneriler üzerine işlem yapmak zorunda olmasa da ombudsmanın kişiliği ile arkasındaki parlamentonun saygınlığı bu noktada ön plana çıkmaktadır (Kılavuz vd., 2003:56-57).

5.2. Danimarka'da Ombudsmanlık

27 Mart 1953 tarihli Danimarka Kraliyet Anayasası'nın 55. maddesine göre parlamento sivil ve askeri kurumları denetlemek için kendi üyesi olmayan bir ya da birden fazla kişiyi ombudsman olarak seçebilmektedir. Bu maddeye göre Danimarka, anayasasında ilk defa ombudsmanlık kurumuna yer vermiştir. Danimarka Parlamentosu (Folketing) tarafından 11 Haziran 1954'te çıkarılan 203 Sayılı Yasa ile ombudsman göreve başlamıştır (Lane, 2000:147). Ombudsmanlık kurumu 1961'de 342 Sayılı Yasa ve 1971'de 258 Yasa ile güncellenmiştir. Başlangıçta yetki kapsamına alınmayan yerel yönetimler de 1961'de görev alanına dâhil edilmiştir. Ancak yargı erki, ombudsmanın yetki alanı dışında kalmaya devam etmektedir (Fliflet, 1994:32). Danimarka'da ombudsmanlık kurumu vatandaşları kamu kurumlarının eylemsel işlemlerinden kaynaklanan olumsuzluklara karşı korumak için kurulmuştur (Abdioğlu, 2007:93).

Danimarka ombudsmanı, her genel seçimden sonra parlamento tarafından seçilmektedir. Aynı kişi tekrar seçilebilmektedir. Ombudsman, parlamento üyesi olmamalı, Parlamento Hukuk Komitesi'nin onaylamadığı bir görevde bulunmamalıdır. Hukuk eğitimi almış olmalıdır. Ombudsman adayı, Hukuk Komisyonu tarafından önerilmektedir. Parlamentonun güvenini kaybetmesi durumunda görevinden alınabilir. Ancak görevini 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 Komitesi'ne rapor olarak sunmaktadır. Hukuk Komitesi genellikle ombudsmanın yıllık raporunun parlamento tarafından dikkate alınmasını önermektedir (Hurwitz, 1968:7).

Parlamento adına sivil ve askeri merkezi kurumlarla yerel yönetimleri gözlemleyen ombudsman, bazı yönleriyle mahkemelere bir alternatif olarak görülmektedir. Daha hızlı

sonuç alma, geniş kapsamlı denetim olanağı, esnek yaklaşım, hizmetlerin ücretsiz oluşu bunun açık kanıtı olarak ifade edilmektedir. Ancak ombudsmana başvurmak için olası tüm başvuru yollarının tüketilmiş olması gerekmektedir. Keza ombudsman ne mahkeme gibi işlemin iptaline karar verebilmekte ne de yönetimin yerine geçerek karar alabilmektedir. Sadece “iyi yönetim” ilkelerine uyulup uyulmadığını, bir davanın uygun zamanda görülüp görülmediğini, kamu otoritelerinin doğru davranıp davranmadıklarını ölçer ve olumsuz bir yargıya vardığında kendince doğru ve adaletli bulduğu bir çözüm önerisini sunmakla yetinmektedir (Avşar, 2000:150-151). Şikâyet konusu edilen idari otoritenin kararını eleştirmekte ya da ilgiliye kararını yeniden gözden geçirmesini ya da değiştirmesini önermektedir. Öneri içeren kararlara uyulmadığı takdirde de yasama organının denetim yolları harekete geçirilmektedir. Daha ileri bir yaptırım olarak uyarı ve eleştiri yöntemlerine de başvurulabilmektedir (Fliflet, 1994:33).

Ombudsmanın görev alanı ülkenin tüm kamu kurumlarını kapsamaktadır. Askeri kurumları da denetleme yetkisi bulunan ombudsman, bu kurum hakkında parlamentoya rapor vermektedir. Bunun yanında ombudsman yargının üstünlüğü ve demokratik değerlerin korunması adına yargı organını, hakim ve savcılarının gerçekleştirdikleri işlemleri ve yerel yönetimlerin seçimle göreve gelmiş meclislerini denetleyememektedir. Danimarka ombudsmanın sahip olduğu bu geniş yetkilere karşın parlamentonun yönetmelikleri dışına çıkamaması ombudsmanın görev alanını daraltmakta ve bağımsızlığına gölge düşürdüğü ifade edilmektedir. Hâkimlerin denetim alanı dışında bırakılması bu duruma örnek gösterilmektedir. Bu bağlamda yine bir bakan hakkında yapılan şikâyet ya da şikâyetin dolaylı yoldan da olsa bakanı ilgilendiren bir durum taşınması durumunda ombudsman parlamentoya önerisini rapor halinde sunabilecek fakat kesinlikle bakan hakkında bağımsız bir biçimde soruşturma yürütemeyecektir. Ombudsmanın yetkilerini kısıtlayan diğer bir unsur da soruşturma kapsamında her türlü bilgi ve belgeye ulaşamama sorunudur. Ombudsmanın ulaşabileceği resmi belgeler “Adliye Yönetimi Yasası”ndaki kurallara göre saptanmaktadır. Böyle bir sorunun varlığı şikâyetlerin soruşturulmasında bir engel olarak ortaya çıkmaktadır. Ombudsmana mahkemelerin ulaşabileceği tüm bilgi ve belgeye ulaşma hakkı tanınırken, gizlilik içeriği bulunan ve konu ile ilgisi olan verilere ulaşma hakkı engellenmektedir (<http://en.ombudsmanden.dk/loven/>, 2012; Baylan, 1978:29-30).

6. AVRUPA BİRLİĞİ OMBUDSMANI

7 Şubat 1992 tarihinde Maastricht’te imzalanan Avrupa Birliği Anlaşması’nda ortaklık yaşamının demokratikleştirilmesi süreci içerisinde birlik dahilindeki kurumların saydamlığını sağlayarak Avrupa Birliği vatandaşı ile bu kurumlar arasındaki güven ilişkisini güçlendirmeyi, ayrıca vatandaşların şikâyetlerini kabul ederek ortaklık kurumlarının demokrasiye uygun işleminde birlik vatandaşlarına yardımcı olmayı amaçlayan “Avrupa Ombudsmanı” (The European Ombudsman) oluşturulmuştur (Temizel, 2007:36; Şafaklı, 2009:170). Avrupa Ombudsmanı’nın kurulması için öne sürülen nedenler, diğer ombudsmanların kurulması için öne sürülen nedenlerle büyük oranda benzerlik göstermektedir. Zira birlik üyesi ülkelerde yerel, bölgesel ve ulusal ölçekte farklı boyutlarda ombudsmanlık uygulamaları yer almaktadır (Diamandouros, 2005:9). Yargıya yapılacak başvuruların karmaşıklığı, karar alma sürecinin uzunluğu, maddi olarak vatandaşa bazı yükler getirmesi vb. nedenleri ortadan kaldırmak amacıyla ülke ombudsmanları oluşturulmuştur. Avrupa Birliği’nde de Avrupa (Lahey) Adalet Divanı’na başvuruların pahalılığı, karar alma sürecini uzunluğu, başvuru aşamasının kolayca anlaşılacak oranda karmaşık olması ve Divan’ın dar yasal çerçeveden dışarı çıkamaması, birlik bünyesinde yeni mekanizmalara olan gereksinimi artırmıştır. Bu

bağlamda yine Avrupa Birliği'ne üye olan devletlere her geçen gün yeni katılımların olmasından dolayı birliğin nüfusunda artışın olması, birliğin kötü yönetim uygulamalarından zarar gören vatandaş sayısını da artırmıştır. Bu gelişmeler doğrultusunda Avrupa Birliği, üye ülkelerin vatandaşlarını daha özgür bir ortamda yaşayabilmelerini sağlama adına Avrupa Ombudsmanı'nı faaliyete geçirmiştir (Köseoğlu, 2010:38).

Avrupa Ombudsmanı'nın görev süresi Avrupa Parlamentosu'nun görev süresi ile aynıdır. Bu bağlamda her Avrupa Parlamentosu seçiminden sonra parlamentonun görev süresi kadar görev yapacak olan Avrupa Ombudsmanı seçilmektedir. Görev yaptığı süre içerisinde hiçbir kurum, kuruluş, makam ya da kişiden emir ve talimat almayan Avrupa Ombudsmanı, bu görevini tam bir bağımsızlık içerisinde yerine getirmektedir. Görevi süresince herhangi bir özel ya da kamu kurumunda görev alamayan Avrupa Ombudsmanı, ticari amaca yönelik faaliyette bulunan bir organizasyona da dâhil olamamaktadır. Görev süresi dolan ombudsman tekrar seçilebilmektedir. Görevden alınması da Avrupa Parlamentosu'nun talebi üzerine Avrupa Adalet Divanı tarafından gerçekleştirilmektedir. Ombudsmanın görev süresi dolmadan görevden alınabilmesi için hakkında ciddi bir kötü yönetim suçlamasında bulunulması ya da görevini yerine getirebilmesi için gerekli koşulları kaybetmesi gerekmektedir (Avşar, 2007:62).

Ombudsman, mahkemelere intikal etmiş şikâyetlere bakmaz. AB Adalet Divanı ve Asliye Mahkemesi yetkisi dışındadır. Ulusal, bölgesel ya da yerel yönetimlerle ilgili şikâyetlerin konusu AB ile ilgili olsa da inceleyemez. İşyerleri ya da özel kişilerle ilgili şikâyetler de görev alanı dışında kalmaktadır. Ombudsman, şikâyet edilen kurumu arar, bilgi ister ve şikâyetin giderilmesi için üç aylık süre verir. Şikâyet edilen kurum ombudsmana bilgi vermekle sorumludur. Ayrıca parlamentoya ve şikâyetçiye rapor sunar. Ombudsman, Avrupa Parlamentosu tarafından 5 yıllık süre için seçilmektedir. Avrupa ombudsmanının merkezi, Fransa'nın Strazburg kentindeki Avrupa Parlamentosu binasında bulunmaktadır (Şafaklı, 2009:171).

7. TÜRKİYE'DE OMBUDSMANLIK KURUMU KURULMASI YOLUNDA ÇALIŞMALAR

Türkiye'de ombudsmanın incelendiği resmi çalışmaların başında "Gerekçeli Anayasa Önerisi" gelmektedir. 1982 yılında Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi ve Siyasal Bilgiler Fakültesi öğretim üyelerinin birlikte hazırladıkları bu anayasa önerisi, kamu kurumlarının denetiminden ve kamu denetçileri kurumunun kurulmasından bahsetmektedir (SBF, 1982:137). Hazırlanan "Gerekçeli Anayasa Önerisi"nin "Kamu Denetçileri Kurulu" başlıklı 114. maddesinde TBMM, Danıştay, Sayıştay, Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu ile Türkiye Barolar Birliği'nin ayrı ayrı göstereceği ikişer adaydan birinin 5 yıllık bir süre için Cumhurbaşkanı tarafından atanmak suretiyle oluşturulacak 5 kişilik Kamu Denetçileri Kurulu'nun vatandaşların dilek ve şikâyetlerini inceleyerek temel hak ve özgürlüklerin gerçekleşmesini gözeteceği, yine Kamu Denetçileri Kurulu'nun her yıl ve gerekli gördükçe, çalışmaları ve temel hak ve özgürlüklerin gerçekleşmesi durumu hakkında Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne ve Cumhurbaşkanı'na rapor vereceği, bu raporların Resmi Gazete'de yayımlanacağı ve Kamu Denetçileri Kurulu'nun kuruluşu, işleyişi, görev ve yetkilerinin kanunla düzenleneceğine ilişkin hükümler yer almıştır (SBF, 1982:138). Bu öneri ile egemen devlet anlayışı yerine vatandaş odaklı bir devlet yapısı kurgulanmıştır. Ancak Milli Güvenlik Kurulu, "Kamu Denetçileri Kurulu" yerine 01.04.1981 tarih ve 2443 sayılı Kanunla kurulmuş bulunan "Devlet Denetleme Kurulu"nu anayasal bir kurul haline getirmiştir.

Devlet Planlama Teşkilatı'nın (DPT) talebi üzerine Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü tarafından 1991 yılında hazırlanan Kamu Yönetimi Araştırması Genel Raporu ile Türk yönetim sistemini geliştirmek üzere bugüne kadar yapılmış olan çalışmalar ve bunların uygulanma durumları ile var olan sorunlarının saptanması ve yönetimde yapılması gerekli yeni düzenlemeleri ortaya koymak amaçlanmıştır. 1991 yılında yayınlanan Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA) Raporu'nda genel olarak Türkiye'de mevcut denetim sisteminin eksikliklerine değinildikten sonra bu konu ile ilgili olarak "Devlet Denetleme Kurulu'nun bir kamu denetçisi (ombudsman) olarak işlev görmesini sağlayacak yasal düzenlemelere gidilmesinin gerekliliğine vurgu yapılmıştır (KAYA, 1991:43).

Türkiye'de ombudsmanlık kurumunun oluşturulabilmesi yönünde girişimlerden biri de Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000) ile ortaya konulmuştur. Söz konusu planın Temel Yapısal Değişim Projeleri başlıklı üçüncü bölümünde Kamu Hizmetlerinde Etkinliğin Artırılması Projesi kapsamında; yönetim-vatandaş ilişkilerinde karşılaşılan uyumsuzlukların etkin ve hızlı bir şekilde çözümü amacıyla yargının katı işleyiş kurallarına bağlı oluşu ve zaman alıcı işlemesi gerçeği karşısında, yönetimi yargı dışında denetleyen ancak yönetime de bağlı olmayan bir denetim sistemi gereksinimi sonucunda ortaya çıkmış olan ve Avrupa Birliği'nin kendi bünyesinde ve üye ülkelerin çoğunda da bulunan, halkın şikâyetleriyle ilgilenen bir ombudsmanlık sisteminin Türkiye'de de kurulması sağlanacağı amaçlar arasında sayılmış ve projenin hukuksal düzenlemelere ilişkin kısmında ise ombudsmanlık sisteminin kurulması amacıyla bir kanunun yürürlüğe konulacağı ifade edilmiştir (DPT, 1995:119-121).

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (2001-2005) konuyla ilgili "Kamu Yönetiminin İşleyişi" bölümünde "Denetim" başlığı altında; yönetim-vatandaş ilişkilerinde karşılaşılan uyumsuzlukların etkin ve hızlı bir şekilde çözümü amacıyla yargının katı işleyiş kurallarına bağlı oluşu ve zaman alıcı işlemesi gerçeği karşısında, yönetimi yargı dışında denetleyen ancak yönetime de bağlı olmayan bir denetim sistemi gereksinimi sonucunda ortaya çıkmış olan, halkın şikâyetleriyle ilgili bir ombudsmanlık sisteminin Türkiye'de de kurulmasının sağlanması gerektiği, yeni ancak işlevsiz bir bürokratik kurumun daha oluşturulmaması için gerekli alt yapının oluşturulması ve sistemin istisnasız tüm kurumları kapsamına alması hususları vurgulandıktan sonra, yakınma hukukunun tekrar gözden geçirilmesi gerektiği ve mevcut denetim birimlerinin bu sisteme uyumu ve özerkliklerinin sağlanması konuları üzerinde durulmuştur (DPT, 2000:43-44).

Dokuzuncu Kalkınma Planı'nda ise (2007-2013) daha önceki planların aksine, ombudsmanlık ayrı bir başlık altında incelenmiş ve ombudsmanlık kurumunun tarihçesi, işleyişi, yapısı, görevleri, yetkileri vb. konularda geniş bilgiye yer verilmiştir. Bu bağlamda Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Komisyonu Raporu'nda ombudsmanlık kurumunun bir an önce yaşama geçirilmesi, ombudsman olacak kişinin ehil kişiler arasından doğru seçilmesi, hukukun üstünlüğü ve yönetimin hukuka bağlılığı önündeki temel engeller aşılarak siyasal ve yönetsel kadroların eylem ve işlemlerine bu ilkelerin yön vermesinin sağlanması, ombudsmanın kendi inisiyatifi üzerine harekete geçebilmesi, yaptırım yetkisinin olmaması nedeniyle ombudsmanlık kurumunun anayasal dayanağı olması; ayrıca yerel yönetim ombudsmanları kurulmadan önce ulusal ombudsmanlık kurumunun kurulmasının sağlanması yönünde geleceğe yönelik stratejilerde alınması gereken öncelik ve tedbirler değerlendirilmiştir. Diğer taraftan ombudsmanlık kurumunun kurulması halinde TBMM Dilekçe Komisyonu ve İnsan Hakları Üst Kurulu'nun varlık ve işlevlerinin de gözden geçirilmesi ve ombudsmanlık kurumunun büyük ve karmaşık bir örgüt yapısına sahip olmasından kaçınılarak, gereksiz bürokratik formalitelerin oluşturulmamasına dikkat edilmesi gerektiği yönünde önerilere bu raporda yer verilmiştir (DPT, 2007:37).

Türkiye’de bir ombudsmanlık denetiminin oluşturulmasıyla ilgili olarak 2003’te Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı hazırlanmıştır. Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki görev, yetki ve sorumlulukları yeniden belirleyen ve 3 Kasım 2003’te kamuoyuna açıklanan “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı” üzerinde bazı değişiklikler yapılarak 29 Aralık 2003’te TBMM’ye sunulmuştur. Tasarı, 14 Ocak 2004’te İçişleri Komisyonu ile Plan ve Bütçe Komisyonu, 15 Ocak 2004’te Anayasa Komisyonu’nda ele alınmış ve bazı değişikliklerle kabul edilmiştir. TBMM Genel Kurulu’nda 18 Şubat 2004’te başlanan tasarı üzerindeki görüşmeler, aralıklarla 15 Temmuz 2004’e kadar sürmüştür, tasarı başta adı olmak üzere bazı maddelerinde yapılan değişikliklerle kabul edilmiştir. Tasarının 42’nci maddesinde her ilde, mahalli idareler ve bunlara bağlı kuruluşlar ile bu idareler tarafından kurulan birlik ve işletmelerin, kurum dışı gerçek ve tüzel kişilerle ilgili işlem ve eylemlerinden kaynaklanan anlaşmazlıkların çözümüne yardımcı olmak üzere “mahalli idareler halk denetçiliği” müessesesinin kurulması öngörülmüştür (Altun vd., 2005:37). 5227 sayılı “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun”, yayımlanmak üzere Cumhurbaşkanlığına gönderilmiş, dönemin Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer tarafından incelenen kanun, “hukukun genel ilkelerine, anayasal kurallara ve kamu yararına uymadığı” genel gerekçesiyle TBMM’de bir daha görüşülmek üzere 3 Ağustos 2004 tarihinde TBMM Başkanlığı’na geri gönderilmiştir. Geri gönderilen kanun üzerinde bugüne kadar yeni bir işlem oluşturulmamıştır.

Adalet Bakanlığı tarafından hazırlanan ve Bakanlar Kurulu’nca 23.11.2005 tarihinde TBMM Başkanlığı’na sunulan “5521 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı”, TBMM Başkanlığı tarafından ilgili komisyonlara gönderilmiş ve tasarı bu komisyonlarda görüşüldükten sonra kabul edilmiştir. Ancak 15.06.2006 tarihli 5521 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu farklı gerekçelerle Cumhurbaşkanı A. Necdet Sezer tarafından veto edilmiş, bazı maddelerin tekrar görüşülmesi istenmiş ve TBMM’ye iade edilmiştir. Nitekim bu kez kanun, Meclis’te tekrar görüşülerek hiçbir değişikliğe gidilmeden 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu olarak 28.09.2006 tarihinde TBMM tarafından yeniden kabul edilmiş, 13.10.2006 tarihinde de Cumhurbaşkanı tarafından onaylanarak Resmi Gazete’de “5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu” olarak yasalasmıştır. Ancak bunun üzerine Cumhurbaşkanı ve Ana Muhalefet Partisi tarafından Anayasa Mahkemesi’nde iptal istemi ile dava açılmış, kanunun 2006 yılında yürürlüğü durdurulmuş, 2008 yılında ise kanunun tümü oybirliği ile iptal edilmiştir (Gökçe, 2013:5).

Anayasa Mahkemesi’nin iptal kararında belirtilen hususlar göz önünde bulundurularak, 5982 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nın Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun’un çerçeve 8’inci maddesiyle* Anayasa’nın 74’üncü maddesinde değişiklik yapılmış ve Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı’na bağlı olarak kurulacak Kamu Denetçiliği Kurumu’nun kuruluşu, görevi, çalışması ve inceleme sonucunda yapacağı işlemler ile kamu baş denetçisi ve kamu denetçilerinin nitelikleri, seçimi ve özlük

* 5982 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nın Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun’un 8. maddesine göre Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nın 74’üncü maddesinin kenar başlığı “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 Başkanlığı’na 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 Kurumu’nun kuruluşu, görevi, çalışması, inceleme sonucunda yapacağı işlemler ile Kamu Başdenetçisi ve kamu denetçilerinin nitelikleri, seçimi ve özlük haklarına ilişkin usul ve esaslar kanunla düzenlenir”(www.tbmm.gov.tr, 2012).

haklarına ilişkin usul ve esasların kanunla düzenleneceği hükme bağlanmıştır. Söz konusu anayasa değişikliği, 12.9.2010 tarihinde yapılan halkoylamasında kabul edilmiş ve kesin sonuçların 23.9.2010 tarihli ve 27708 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanmasıyla yürürlüğe girmiştir. 14.06.2012 tarihinde ise TBMM Genel Kurulu’nda 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu kabul edilerek 29.06.2012 tarihinde Resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir (Eryılmaz, 2013:393; Kahraman, 2011:368). 6328 sayılı kanunun genel gerekçesine bakıldığında daha önceki hükümetler tarafından hazırlanıp TBMM’ye sunulan kanun tasarılarındaki gerekçelerle büyük oranda paralellik gösterdiği görülmektedir. Bu bağlamda kanunun genel gerekçesinde kamu yönetiminin Türkiye’de ve dünyada yaşanan gelişmelere paralel olarak yeniden yapılandırılması gereksiniminin artması ile halkın yönetimden kaynaklanan şikâyetlerini en aza indirecek bir yönetim anlayışının yerleştirilmesi zorunluluğuna değinilmiştir. Bunun yanında Yedinci ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planları’nda bulunan “Kamu Hizmetlerinde Etkinliğin Artırılması Projesi” gerekçe gösterilmiş ve Kamu Denetçiliği Kurumu’nun AB üyesi ülkeler ile AB’nin kendi bünyesinde de üye ülke vatandaşlarının haklarının korunmasında önemli bir rol üstlendiği, bu nedenle Türk kamu yönetimi sistemi içerisinde de kurulmasının gerekliliği üzerinde durulmuştur (www.tbmm.gov.tr, 2012).

Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu’nun merkezi Ankara’da olup kurum gerekli gördüğü yerlerde büro açabilmekte ve bir başdenetçi, beş denetçi ile genel sekreterlik personelinden oluşmaktadır. Başdenetçi ile denetçilerin görev süreleri dört yıl olup başdenetçi ya da denetçi olarak görev yapan bir kimse yalnızca bir kez daha başdenetçi ya da denetçi olarak seçilebilmektedir. Ayrıca herhangi bir nedenle görev süresi dolmadan görevinden ayrılan başdenetçi ya da denetçinin yerine seçilen kişinin de görev süresi dört yıl olmaktadır. Bu bağlamda başdenetçi ve denetçiler bir takım şartların yerine gelmesiyle birlikte görev süreleri dolmadan görevlerinden alınabilmektedir. Buna göre başdenetçi ve denetçiler buldukları göreve seçilmelerine engel bir durumun ortaya çıkması halinde ya da göreve seçilmelerine engel bir durumun sonradan anlaşılması durumunda, durumun TBMM Dilekçe Komisyonu ve İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan karma komisyon tarafından tespit edilmesinden sonra başdenetçinin görevine TBMM Genel Kurulu, denetçilerin görevine ise karma komisyon tarafından son verilebilmektedir. Başdenetçi ve denetçilerin buldukları göreve seçilmelerine engel bir suçtan kesin hüküm giymeleri halinde ise kesinleşmiş mahkeme kararının, başdenetçi için TBMM Genel Kurulu’nun, denetçiler için ise karma komisyonun bilgisine sunulmasıyla buldukları sıfatları sona ermektedir (www.ombudsman.gov.tr, 2012).

Ombudsmanlık kanunu ile kurum, idarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevlendirilmiştir. Kanunda; Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile resen imzaladığı kararlar ve emirler, yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler, yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar, Türk Silahlı Kuvvetleri’nin sırf askerî nitelikteki faaliyetleri kurumun yetki alanı dışında tutulmuştur. 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kanunu’nda başdenetçi ya da denetçi olabilmek için aranan şartlar aşağıda sıralanmıştır (www.ombudsman.gov.tr, 2012):

- Türk vatandaşı olmak,
- Seçimin yapıldığı tarihte başdenetçi için elli, denetçi için kırk yaşını doldurmuş olmak,
- Tercihen hukuk, siyasal bilgiler, iktisadi ve idarî bilimler, iktisat ve işletme fakültelerinden olmak üzere dört yıllık eğitim veren fakültelerden ya da bunlara denkliği kabul edilmiş yurt içi ya da yurt dışındaki yükseköğretim kurumlarından mezun olmak,

- Kamu kurum ve kuruluşlarında, uluslararası kuruluşlarda, sivil toplum kuruluşlarında ya da kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında ya da özel sektörde toplamda en az on yıl çalışmış olmak,
- Kamu haklarından yasaklı olmamak,
- Başvuru sırasında herhangi bir siyasî partiye üye olmamak,
- 26.09.2004 tarihli ve 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun 53'üncü maddesinde belirtilen süreler geçmiş olsa bile kasten işlenen bir suçtan dolayı hapis cezasına ya da affa uğramış olsa veya hükmün açıklanmasının geri bırakılması kararı verilmiş olsa bile Türk Ceza Kanunu'nun ikinci kitabının birinci kısmının bir ve ikinci bölümündeki suçlar, devletin güvenliğine karşı suçlar, anayasal düzene ve bu düzenin işleyişine karşı suçlar, millî savunmaya karşı suçlar, devlet sırlarına karşı suçlar ve casusluk suçları ile yabancı devletlerle olan ilişkilere karşı suçlardan veya zimmet, irtikap, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, güveni kötüye kullanma, hileli iflas, ihaleye fesat karıştırma, edimin ifasına fesat karıştırma, suçtan kaynaklanan malvarlığı değerlerini aklama ya da kaçakçılık suçlarından mahkûm olmamak.

Denetçilerin seçiminde başvuruda bulunan aday adayları arasından seçilecek denetçi sayısının üç katı kadar aday, Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu'nun oluşturacağı alt komisyon tarafından başvuru süresinin bittiği tarihten itibaren onbeş gün içinde belirlenir ve komisyona sunulur. Komisyon sonraki onbeş gün içinde denetçi seçimlerini yapar. Denetçilerin seçimi üçüncü oylamaya kadar baş denetçilerin seçimi ile aynıdır. Üçüncü oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğu sağlanmadığı takdirde en çok oy alan adaylardan, seçilecek aday sayısının iki katı kadar aday ile seçime gidilir. Dördüncü oylamada karar yeter sayısı olmak şartıyla en fazla oy alan aday seçilmiş olur. Birden fazla denetçi seçimi yapılacağı durumlarda adaylar için birleşik oy pusulası düzenlenir. Adayların adlarının karşısındaki özel yer işaretlenmek suretiyle oy kullanılır. Seçilecek denetçilerin sayısından fazla verilen oylar geçersiz sayılır.

6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kanunu'nda "hiçbir organ, makam, merci veya kişi, başdenetçiye ve denetçilere görevleriyle ilgili olarak emir ve talimat veremez, genelge gönderemez, tavsiye ve telkinde bulunamaz" hükmü yer almaktadır. Bu hüküm kurumun bağımsızlığının sağlanması bağlamında önemlidir.

Ombudsmanlık kurumuna gerçek ve tüzel kişiler başvurabilmektedir. Başvuru sahibinin talebi üzerine başvuru gizli tutulur. Kuruma başvuruda bulunulabilmek için 06.01.1982 tarihli ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda öngörülen idarî başvuru yolları ile özel kanunlarda yer alan zorunlu idarî başvuru yollarının tüketilmesi gerekmektedir. İdarî başvuru yolları tüketilmeden yapılan başvurular ilgili kuruma gönderilir. Ancak Kurum, telafisi güç veya imkânsız zararların doğması ihtimali bulunan durumlarda, idarî başvuru yolları tüketilmese dahi başvuruları kabul edebilir. Kuruma illerde valilikler, ilçelerde kaymakamlıklar aracılığıyla da başvurulabilir. Başvurulardan herhangi bir ücret alınmamakta, başvuru dilekçesi Türkçe yazılmış olmalıdır. Başvuruda başvuru sahibinin adı ve soyadı, imzası, yerleşim yeri veya iş adresini ve Türkiye Cumhuriyeti vatandaşları için vatandaşlık kimlik numarasını, yabancılar için pasaport numarasını, başvuru sahibi tüzel kişi ise tüzel kişinin unvanı ve yerleşim yeri ile yetkili kişinin imzasını, varsa merkezî tüzel kişilik numarasını ve yetki belgesi bulunmalıdır. Bu başvuru, yönetmelikte belirlenen şartlara uyulmak kaydıyla elektronik ortamda veya diğer iletişim araçlarıyla da yapılabilir. Ancak yapılan başvurulardan belli bir konuyu içermeyenler, yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarınınca karara bağlanmış uyuşmazlıklara ilişkin olanlar, nedenleri, konusu ve tarafları aynı olanlar ile daha önce sonuçlandırılanlar incelenmez. Kuruma yapılacak başvuruya idare tarafından verilecek cevabın tebliği tarihinden, idare başvuruya

altmış gün içinde cevap vermediği takdirde bu sürenin bitmesinden itibaren altı ay içinde başvurulabilir. Başvuru tarihi, dilekçenin kuruma valilik veya kaymakamlıklara verildiği, diğer durumlarda başvurunun kuruma ulaştığı tarihtir. Dava açma süresi içinde yapılan başvuru, işleme başlanmış olan dava açma süresini durdurmaktadır.

8. TÜRKİYE'DE OMBUDSMANLIK KURUMUNUN DEĞERLENDİRİLMESİ

İkinci Dünya Savaşı sonrasında ve özellikle 1980'li yıllarla birlikte dünyada, kamu yönetimi ve insan hakları alanında zihniyet değişimi olmuş, tarafsız, bağımsız ve alanında uzman kurumlara gereksinim duyulmuştur. Sivil toplum kuruluşlarının da kimi zaman yanlı ve güdümlü eğilimleri olabileceği vb. nedenler, kamusal sorumluluğu bulunan ve bir anlamda kamu vicdanının ve halkın savunucusu, tarafsız ve bağımsız olan uzman kurumların önemini giderek artırmıştır. Halkla devlet arasında bir iletişim ve güven köprüsü oluşturabilmek için (Aydın vd., 2013:216) Türkiye'de de ombudsmanlık kurumunun kurulması ve geliştirilmesi, demokrasinin meşruiyeti ve hukuk devleti açısından bir zaruret olarak görülmektedir (Fendoğlu, 2010:4).

Türk kamu yönetimi sisteminde var olan aşırı bürokratiklik, merkeziyetçilik, siyasallaşma ve kayırmacılık vb. kötü yönetim uygulamaları ve bu uygulamalara da bağlı olarak devlet yönetiminde yozlaşmanın ulaştığı düzey karşısında da bir görüş birliği bulunduğu ifade edilmektedir. Bu bağlamda Türkiye'de vatandaşların bilinçaltında sıkı bir biçimde yerleşmiş bulunan devlet baba imajı, sorgulanamaz devlet anlayışı ve bürokratik yönetim geleneği uygulamaları devlet toplum ilişkilerinin sağlıklı bir yapıya kavuşmasını engellemektedir (Balcı, 2004:115).

Türkiye'de şeffaflığın artırılması gereksinimi konusundaki bilinçlenme düzeyi artarak devam etse de geçmişten gelen bazı uygulamalar ve alışkanlıklar, açıklayıcı ve düzenleyici gelişmelere kamuoyunun katılımını engellemektedir. Şeffaflık, kamu ekonomisinin ve yönetiminin yönetilenler tarafından denetlenmesine olanak sağladığı ifade edilmektedir. Çünkü şeffaflık serbest bilgi akışının sağlanması ile ilgilidir. Açık toplum ve şeffaf devlet oluşturma yönünde atılacak adımlarda ombudsmanlık önemli bir gelişim sürecini oluşturmaktadır. Ombudsmanlar devlet ve vatandaş ilişkilerinde özellikle kamu görevlilerinin görev ve yetkilerini kötüye kullanması durumunda bu tür eylem ve davranışları araştırmak, kovuşturma gerektirmeyen durumlarda ise yapılan yanlışlığın ya da haksızlığın düzeltilmesini ilgili kamu kurumundan talep edebilme yetkisine sahiptir. Bu bağlamda ombudsmanlar hatalı ve yanlış uygulamaları kamuoyunun ve basının bilgisine sunarak şeffaflığın sağlanmasına katkıda bulunabilecekleri ifade edilmektedir (Aktan, 1998:77).

Türkiye'de yargı denetimi sürecinin yavaş işleyen bir süreç olması, onun etkinliğini azaltmakta ve yönetilenler kadar yönetim için de yargısal denetime olan güveni zayıflatmaktadır. Ayrıca yargısal denetim, fazlaca şekil şartlarına bağlı ve pahalı bir yol olması nedeniyle yönetilenler tarafından haklı oldukları durumlarda bile tercih edilmemekte, bu durum ise yönetimdeki bürokratik hastalıkları her geçen gün artırmaktadır. Bu bağlamda yargısal denetim, yönetsel işlem ve eylemlerin hukuka uygunluğu ile sınırlı bir denetim şekli olup yönetsel işlem ve eylemlerin yerindeligi denetim dışında tutulmaktadır. Dolayısıyla hukuka uygun işlem ve eylemler, yönetilenler açısından zarar doğursa bile yargı yerlerinin bunlara müdahale etmesi ve idareyi tazminata mahkûm etmesi söz konusu olmamaktadır (Keneş, 1997:791).

Ombudsmanın yapmış olduğu incelemeler sonucunda almış olduğu kararların doğrudan bir yaptırım gücü bulunmamakta ve aldığı kararlar tavsiye niteliğindedir. Ancak bu durum,

alınan kararların hiç kimse ya da kurum tarafından dikkate alınmayacağı anlamına gelmemektedir. Çünkü şikâyet edilen işlem ya da eylem ile ilgili yapılan çalışmalar sırasında sahip olduğu geniş araştırma, soruşturma açma ve bu çalışmaları parlamentoya sunma vb. yetkiler, ombudsmanlık kurumunun otoritesini güçlendiren yetkililerdir. Türkiye’de ombudsmanlık kurumunun etkin olup olmadığını ancak parlamentoya sunacağı genel ve özel raporlar sonucunda parlamentoda ve kamuoyunda oluşturduğu etkiye bakılarak değerlendirilebileceği düşünülmektedir. Nitekim Arklan, ombudsmanlık kurumunun gerekliliğini aşağıdaki maddelerde özetlemiştir (Arklan, 2006:94-95):

- Parlamentonun yaptığı denetimin hükümetlerin çoğu zaman parlamentoda çoğunluğa sahip olması nedeniyle etkili ol(a)maması,
- Yargılama sürecinin uzun sürmesi ve maddi anlamda vatandaşa yük getirmesi,
- İdarenin kendini denetlerken kendi lehine taraflı davranabilmesi,
- Kamuoyunca verilen tepkilerin yönetim tarafından fazla ciddiye alınmaması,
- Uygulanmakta olan denetim hizmetlerinin daha çok şekli unsurları öne çıkarması,
- Denetim mekanizmalarının kalabalık ve yüksek ücret alan kadroları ile büyük bir mali yük getirmesi,
- Kamu yönetimi ile vatandaş arasında sağlıklı bir ilişki olması,
- Bireyi koruyacak bir mekanizmaya gereksinim duyulması,
- Adı konulmamış bir kayırma sisteminin olması.

Ombudsmanlık kurumunun bir yönetsel birime emir verme, yönetimin yerine geçerek işlem yapma, yönetsel işlemleri iptal etme ya da yönetsel eylem ve işlemler karşısında idareyi tazminata hükmetme vb. yönetim üzerinde etkili olacak yetkilere sahip olmaması, kuruma yönelik bir eleştiri olarak ifade edilmektedir (Akın, 1998, s.541). Bağlayıcılığı olmayan ve başka bir yaptırım, zorlama gücü de bulunmayan ombudsmanlık kurumu kararlarının ve tavsiyelerinin yerine getirilmesi, ancak çok bilinçli bir kamuoyunun varlığıyla gerçekleşebilecektir. Ombudsmanlık kurumunun aldığı kararların olumlu sonuçlanmasında etkili faktörlerden biri de kamuoyudur. Ombudsmanın sadece tavsiyede bulunma ve ikna etme yetkisi bulunmaktadır. Bu yetkilerle haksızlığı gideremediği zaman elindeki yaptırım, açıklama yetkisidir. Tavsiyesine uyulmadığı takdirde ombudsman, durumu kamuoyuna açıklayabilir. Zaten yaptığı tüm işlemleri bir yıllık faaliyet raporu içerisinde kendisini seçen parlamentoya sunacaktır. Parlamento, ombudsmanın sunacağı raporla da konuyu öğrenebilecektir. Ayrıca gerektiğinde özel açıklamalarla da belirli konuları kamuoyuna intikal ettirebilir. Böylece ombudsmanlığın ya da onun tavsiyelerinin gerçek yaptırım, bu açıklamalarla harekete geçecek olan kamuoyudur. Bu bağlamda bilinçli bir kamuoyunun varlığının, ombudsmanın etkinliğini belirleyici önemli faktörlerden biri olarak ortaya çıktığı ifade edilmektedir (Işıkkay, 2007:40).

SONUÇ

Ortaya çıkışı 18.yüzyıla dayanan ombudsmanlık kurumu, 20. yüzyıldan itibaren tüm dünyada hızla yayılmış ve bu yayılmaya hükümetlerin toplumsal gelişmelere paralel olarak demokratik insan haklarını ortaya koymak ve geliştirmek, kamu bürokrasisini denetlemek, kötü yönetime karşı vatandaşların yakınmalarını gidermek, kamuoyunun dikkatini kamu kurumlarındaki yönetsel hastalıklara çekmek konusundaki arayışları etkili olmuştur. Ombudsmanlık, idarenin yaptığı haksız ve hatalı eylem ve işlemlere karşı, vatandaşları koruyan, kimi zaman idare ile vatandaşlar arasında arabuluculuk rolü üstlenen, özerk, hızlı ve esnek yapısıyla ortaya çıkan bir kurumdur.

Ülkeler hukuksal, toplumsal, kültürel, ekonomik ve siyasal yapılarına göre ve yönetim sisteminin aksayan yönlerini bertaraf edebilme gereksinimi doğrultusunda ombudsmanlık kurumlarını oluşturmuşlardır. Rusya İsveç, Norveç ve Danimarka'da ombudsman parlamentolarca seçilirken, Fransa ve İngiltere'de ise ombudsmanı hükümet atamaktadır. Ayrıca İsveç ve Finlandiya'da ombudsmanlar, yargı dâhil (idari işlerle ilgili olarak) tüm kurumları denetleme yetkilerine sahipken diğer ülkelerde böylesine geniş yetkileri bulunmamaktadır. İngiltere ve Fransa'da ombudsmana başvurular, bir parlamentonun aracılığıyla yapılırken diğer ülkelerde vatandaşlara doğrudan başvuru olanağı sağlanmıştır. Ombudsmanın görevde kalma süresi, tekrar seçilip seçilememesi, kurumda çalışan personel sayısı vb. özellikler bakımından da ülkeler arasında farklılıklar bulunmaktadır.

Türkiye, Avrupa Birliği'ne üye olabilme yolunda özellikle son yıllarda demokratik haklar ve özgürlükler konusunda kararlı adımlar atmaktadır. Ombudsmanlık kurumunun oluşturulması da bu adımlardan biri olarak kabul edilmektedir. Kurum, Türk kamu yönetimi sisteminin yeterince etkin, verimli ve hızlı işlemeyen bürokratik yapısını bir düzene sokabileceği gibi hesap verme sorumluluğunu da artırmada etkin rol üstlenebilecek, bu bağlamda daha şeffaf ve katılımcı bir ortam yaratılabilecektir. Ombudsmanlık kurumu, vatandaşların yönetime katılımı için gerekli şartları sağlayarak vatandaş ile devlet arasında bir köprü vazifesi görecek, vatandaşın devlete olan güvenini artıracak ve kamu yönetiminin hatalı eylem ve işlemlerinden dolayı zarar görüp devlete karşı olumsuz düşüncelere sahip vatandaşların mağduriyetleri giderilebilecektir.

Ombudsmanlık kurumunun yönetim karşısında bağımsız bir statüye sahip olması, vatandaşların zihninde kurumun alacağı kararlarda objektif, etkiden uzak ve rasyonel kararlar verebileceği yönünde düşünceler oluşmasına neden olabilecektir. Ombudsmanın uyarı ve eleştirisi, yöneten açısından en çekinilecek yönüdür. Kötü yönetim ya da kusurlu davranış gösteren kamu görevlisinin ombudsman tarafından kendine verilecek bir uyarı ya da getirilecek bir eleştiri, hem o yöneticiyi hem de kurumunu kamuoyu önünde zor durumda bırakabilecektir. Ombudsmanın tarafsızlığı, bağımsızlığı, kamuoyu nezdinde psikolojik yaptırım üstünlüğü ve saygınlığı ile doğru orantılı olarak şikâyetçilerin sorunlarını çözmedeki başarısı, karar alıcıların kararlarını verirken daha dikkatli ve olumlu yönde gelişmelerini sağlayacaktır. Ombudsmanlık kurumunun Türkiye'de işlevini artırması, vatandaş ile kamu yönetimi arasında olumlu diyalogların kurulmasına yol açacağı, bu bağlamda kamu bürokrasisinde yıllardır süregelen bazı haksız uygulamaların vatandaş lehine çözülmeye çalışılması, yönetimin vatandaşlar lehine kararlar almasında itici güç olacağı düşünülmektedir.

Kamu yönetimi ve vatandaşlar arasındaki sorunların çözümü konusunda birçok ülkede hızla yayılan ve gelişim gösteren ombudsmanlık kurumunun Türkiye'de de kurulması bir zorunluluk olarak ortaya çıkmıştır. Bu bağlamda Türkiye'de, yönetimin eylem ve işlemleri karşısında vatandaşların mağdur olduğu durumlarda idareye açılan davalarda görülen artış ve yargı organlarının geç karar vermesi, vatandaşları haklarını koruma açısından mağdur duruma düşürdüğü gibi hukuk devleti anlayışını da olumsuz yönde etkilediği söylenebilir. Ombudsmanlık kurumuyla ilgili belirtilmesi gereken diğer bir konu, kurumun hukuk devleti bünyesinde idari yargı sisteminin yerine geçerek ve onun yerini alacak bir kurum olarak değil ancak ona destek olabilecek, onun dava yükünü azaltacak, onun daha iyi çalışmasına yardımcı olabilecek bir kurum olarak düşünülmesi gerekmektedir.

İdareyi denetleyen ve yönetimin iyileştirilmesinde önemli bir görev üstlenen ombudsmanlık mekanizmasının en önemli özelliklerinden biri kurumun idari ve mali anlamda bağımsızlığının sağlanmasının gerekliliğidir. Zira ombudsmanlık kurumunun bağımsızlığının sağlanması, tarafsız hareket edebilmesinin de ön şartı olarak

değerlendirmek olanaklıdır. Bu bağlamda Türkiye’de ombudsmanlık kurumunun bağımsızlığını temin etmeye yönelik güvenceler, yasal düzenlemelerle sağlanmıştır. Bu güvencelerden ilki ombudsmanlık kurumunun kamu tüzel kişiliğine haiz ve kendine ait özel bütçesi olan bir kurum olarak dizayn edilmiş olmasıdır. Kanunda ombudsmanlık kurumunun TBMM’ye bağlı bir mekanizma olduğunun ifade edilmesi ise ombudsmanlık sisteminin uygulandığı ülkeler dikkate alındığında kurumun bağımsızlığına engel teşkil edecek bir düzenleme olarak görülmemelidir. Zira ombudsmanlık kurumunun TBMM’ye bağlı olması, kurum bütçesinin gelirlerinin TBMM bütçesinden yapılacak hazine yardımlarından oluşması ve baş denetçi ile denetçilerin TBMM tarafından seçilmesi dışında bir değer taşımamaktadır. Dolayısıyla TBMM ile ombudsmanlık kurumu arasındaki bağ, sembolik anlamda bir bağlılık olarak ifade edilmektedir. Kurum, görevlerini yerine getirirken ve yetkilerini kullanırken hiçbir organ, makam ya da merci, baş denetçi ve denetçilere emir ve talimat verememekte, genelge gönderememekte, tavsiye ve telkinde bulunamamaktadır. Ayrıca kurumun iç işleyişi, kuruma yapılacak başvurular ve başvuru usulüne ilişkin konularda baş denetçiye yönetmelik çıkarma yetkisinin tanınması ve kurum personelinin baş denetçi tarafından atanması da ombudsmanlık kurumunun bağımsızlığının tesis edilmesine ilişkin yerinde düzenlemelerdir. Bağımsızlık noktasında bu derece geniş olanak ve yetkilere sahip olan bir kurumun kendisinden beklenen görevleri gereğince yerine getirebilmesi için doğal olarak tarafsız hareket etmesi gerekmektedir. Bu durum, ilgili yasada hüküm altına alınmış ve baş denetçi ile denetçilerin görevlerini yerine getirirken tarafsızlık ilkesine uygun davranmalarının zorunlu olduğu ifade edilmiştir. Bu bağlamda baş denetçi TBMM Genel Kurulu’nda, denetçiler ise TBMM Dilekçe Komisyonu ve İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan karma komisyonda görevlerini tarafsız, dürüst, adil ve hakkaniyete uygun biçimde yerine getireceklerine dair ant içerek görevlerine başlamaktadırlar.

Ombudsmanlık kurumunun özellikle gelişmiş batı ülkelerinin tamamında ve gerek kamu sektörü gerekse de özel sektörde çok farklı alanlarda kendine yer bulması, ombudsmanlık kurumuna tanınan yetkilerin zamanla artırılması ve kurumun görev alanının sürekli genişletilmesi, sistemin işlevsel yönüne vurgu yapmaktadır. Bunda ombudsmanlık sisteminin parlamento denetimi, idari denetim ve yargısal denetim türlerinin ortak yönlerini bünyesinde barındıran fakat bu denetim türlerinden de farklı bir yapıda olmasının rolü büyüktür. Ombudsmanlık kurumunun bu yapısı, sistemin başarılı olmasının da temel faktörü olarak değerlendirilebilir. Çünkü ombudsmanlık kurumunun ortaya koyduğu öneriler, ilk aşamada idareden kaynaklanan hataların düzeltilmesini sağladığı gibi genel anlamda da parlamento tarafından aynı doğrultuda alınan kararlar sonucunda kamu kurumlarını ilgilendiren bağlayıcı bir karara dönüşebilmektedir. Böylece kötü yönetimin önlenmesine yönelik ortaya koyduğu çözümlerin yerindeliği ölçüsünde ombudsmanlık kurumunun etkinliği artmakta, kamu kurumlarının referans aldığı bir mekanizma olmaktadır.

Ombudsmanlık kurumunun çalışma usulünde önce idarenin yürüttüğü eylem ya da işlem üzerinde onun yönetimiyle ilgili olarak gerekli tavsiyeler yapar, ilgili idareden gerekli yanıtı alamazsa o zaman idarenin üst bir hiyerarşik amirine başvurur. Bu merciden de gerekli yanıtı alamadığı zaman bu durumla ilgili hazırlayacağı genel ve özel raporu parlamentoya sunar ve meclisin bu olaydan haberdar olması ve medya aracılığıyla toplumun konu hakkında bilgi ya da fikir sahibi olması sağlanır. Ombudsman, oluşturacağı kamuoyu baskısıyla bu soruna çözüm getirmeye çalışmakta, idarenin gerekli düzeltmeleri yapması için diğer denetim organları olan siyasal ve kamuoyu denetimini harekete geçirmeye çalışır. Aynı zamanda bir sorunun çözüme kavuşması sayesinde yargı denetiminin iş yükü hafiflemiş olacak, aksi halde bu konu idari yargı önüne gelecek ve iş

yükü artmış olacaktır. Ombudsmannın yapmış olduğu araştırma ve inceleme sonucunda yapılan şikâyet konusu işlem ve eyleme karşı idarenin herhangi bir yanlışı olmadığı saptaması yapılabilir. Bu durumda ombudsman, bu sonucu şikâyeti yapan vatandaşa bildirerek hem idareye olan güveni yeniden kazanmış olacak hem de idarenin toplum karşısında saygınlığını artıracaktır. Ombudsmanlık kurumunun önemli bir görevi de idare ile vatandaş arasında karşılıklı güven duygusunun artmasına yönelik faaliyetlerde bulunmasıdır.

Ombudsmanlık kurumu kurmakla idareden kaynaklı tüm sorunların çözüleceğine yönelik olarak toplumun beklentiye girmesi, kurum üzerinde bir baskı unsuru oluşturabilecektir. Ombudsmanlık kurumu, demokratik yapılanmasını tamamlamış, hukuk devleti anlayışı yerleşmiş, güçlü kitle iletişim araçlarının var olduğu, halkın yönetime katılımının yüksek olduğu, eğitim ve kültür düzeyinin yüksek olduğu ülkelerde fonksiyonunu tam olarak yerine getirebilecektir. Ombudsmanlık kurumunun Türkiye’de başarı ile uygulanabilmesinde risk oluşturacak faktörler (kalabalık nüfus, geniş yüzölçümü, değişikliğe direnç ve duyarsız kalma, vatandaşların bilinç düzeyinin yeterli olmaması vb.) bulunmakla birlikte kurumun etkin ve verimli çalışabilmesi için gerekli ortamın mevcut olduğu söylenebilir.

KAYNAKÇA

- ABDİOĞLU, H. (2007). “Yönetişim İlkelerinin Uygulanmasında Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu ve Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye Açısından Önemi”, İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 2 (11), 79-102.
- AKIN, C. (1998). “Cumhuriyetimizin 75. Kuruluş Yıldönümünde Yönetimin Denetlenmesinde Yeni Bir Denetim Yolu: Ombudsman (Yüksek Yönetim Denetçisi)”, Türk İdare Dergisi, S: 421, 517-550.
- AKINCI, M. (1999). Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman, Beta Basım Yayın, İstanbul.
- AKTAN, C. C. (1998). “Türkiye’de Devlet Ahlakının Yeniden Tesis Edilmesine Yönelik Öneriler” Türkiye Günlüğü, S:51 ss. 74-78.
- ALTUĞ, Y. (2002). Kamu Denetçisi (Ombudsman), İstanbul Üniversitesi Rektörlük Yayını, İstanbul.
- ALTUN M., KULUÇLU, E. (2005). “Doktrin ve Mevzuat Işığında Kamuoyu Denetimine Genel Bir Bakış”, Sayıştay Dergisi, S: 56, 23-51.
- ARKLAN Ü. (2006), “Bir Kamu Denetim Sistemi Olarak Ombudsman ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, Selçuk İletişim, 4 (3), 82-100.
- ATAMAN, T. (1993), “İngiltere’de Ombudsman Kurumu (İdarenin Parlamento Tarafından Denetimi)”, Türk İdare Dergisi, 65 (400), 219-249.
- AVŞAR, B. Z. (2000), Ombudsman (Kamu Hakemi), Hak-İş Eğitim Yayınları, Ankara.
- AVŞAR, B. Z. (2007). Ombudsman İyi Yönetilen Türkiye İçin Kamu Hakemi, Asil Yayıncılık, Ankara.
- AYDIN, A. H., TAŞ, İ. E. (2013). Kamu Yönetiminde Halkla İlişkiler, Seçkin Yayıncılık, Ankara.

- BABÜROĞLU, O., HATİBOĞLU, N. (1997). Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi: Devlette Bir Toplam Kalite Mekanizması Örneği, TÜSİAD Yayınları, İstanbul.
- BALCI, A. (2004). “Türk Kamu Yönetimi Sisteminin AB Normlarına Uyumlaştırılması”, Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye: Siyasal, Ekonomik ve Toplumsal Dönüşüm, Sorunlar ve Tartışmalar, Ed: Turgay Uzun-Serap Özen, Seçkin Yayınlık, Ankara.
- BAYLAN, Ö. (1978). Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkındaki Şikâyetleri ve Türkiye için İsveç Ombudsman Formülü, İçişleri Bakanlığı Yayınları, Ankara.
- BÜYÜKAVCI, M. (2008). “Ombudsmanlık Kurumu”, Ankara Barosu Dergisi, 66 (4), 10-13, <http://www.ankarabarusu.org.tr/siteler/1944-2010/Dergiler/AnkaraBarosuDergisi/2008-4.pdf> (Erişim Tarihi: 05.06.2015).
- CAIDEN G. E., Macdermot N., Sandler A. (1983). “The Institution of Ombudsman”, International Handbook of the Ombudsman I: Evolution and Present Function, Ed: G. E. Caiden, Westport – Connecticut, Greenwood.
- DEMİR, G. (2002). Ombudsman Aranıyor, Ahi Kültürünü Araştırma Yayınları, İstanbul.
- DPT, (1995). Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Ankara: DPT, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/vii/plan7.pdf> (Erişim Tarihi: 12.05.2015).
- DPT, (2000). Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara: DPT, <http://ekutup.dpt.gov.tr/kamuyone/oik527.pdf>, (Erişim Tarihi: 13.05.2015).
- DPT, (2007). Dokuzuncu Kalkınma Planı, Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara: DPT, <http://ekutup.dpt.gov.tr/kamuyone/öik674.pdf>, (Erişim Tarihi: 12.06.2015).
- DIAMANDOUROS, P. N. (2005). “Democracy, Rule of Law and The Ombudsman”, The Danish Ombudsman, Ed: Hans Gammeltoft-Hansen-Jens Olsen, Kobenhavn: Published by Folketingets Ombudsman, 1-17.
- EREN, H. (2000). “Ombudsman Kurumu”, Erzincan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 4 (1-2), 79-96, http://www.erezincan.edu.tr/birim/HukukDergi/makale/2000_1_6.pdf, (Erişim Tarihi: 12.06.2015).
- ERYILMAZ, B. (2013). Kamu Yönetimi, Umuttepe Yayınları, Kocaeli.
- FENDOĞLU, H. T. (2010), “Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Analizi”, Stratejik Düşünce Enstitüsü Yayınları, Ankara.
- FENDOĞLU, H. T. (2011). Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık), Yetkin Yayınları, Ankara.
- FLİFLET, A. (1994), “The Parliamentary Ombudsman for Public Administration: The Ombudsman”, Oslo.
- GEREKÇELİ ANAYASA ÖNERİSİ (1982). Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları No: 497, Ankara.
- GÖKÇE, A. F. (2013). “Kamu Denetçiliği Sistemi Kapsamında Mahalli İdarelerde Ombudsman Denetimi”, Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler ve Kentsel Politikalar Bildiri Kitabı, Kamu Yönetimi Sempozyumu (KAYSEM)-8, <http://www.alifuatgokce.com/Mahalli%20C4%B0dareler%20Ombudsman%20.pdf>, (Erişim Tarihi: 01.06.2015).

- GÜMÜŞ, A. T. (2010). Sosyal Devlet Anlayışının Gelişimi ve Dönüşümü, XII Levha Yayıncılık, İstanbul.
- HOWARD, C. L. (2010). The Organizational Ombudsman: Origins, Roles and Operations- A Legal Guide, ABA Publishing, Illinois.
- HURWITZ S. (1968). The Ombudsman: Det Danske Selskab, Copenhagen.
- [http://www.riksdagen.se/en/Documents-and-laws/the-instrument-of-government-2012\(3\).pdf](http://www.riksdagen.se/en/Documents-and-laws/the-instrument-of-government-2012(3).pdf), (Erişim Tarihi: 11.06.2015).
- <http://en.ombudsmanden.dk/loven/>, 2012, (Erişim Tarihi: 11.06.2015).
- <http://www.ombudsman.gen.tr/sag/detay.asp?id=29>, (Erişim Tarihi: 25.05.2015).
- <https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5982.html>, (Erişim Tarihi: 25.05.2015).
- IŞIKAY, M. (2007). Ombudsmanlık Kurumunun Avrupa Birliği ve Türkiye'deki Konumu, <http://archiv.jura.uni-saarland.de/turkish/MIsikay.html>, (Erişim Tarihi: 16.06.2015).
- İBA, Ş. (2006), Anayasa ve Siyasal Kurumlar, Turhan Kitabevi, Ankara.
- KAHRAMAN, M. (2011). "Hukuk Devletine Katkıları Bakımından Kamu Denetçiliği", Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 8 (16), 355-373.
- KAMU YÖNETİMİ ARAŞTIRMASI (KAYA) GENEL RAPORU, (1992). Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, Ankara.
- KARCI, Ş. M. (2010). Türkiye'de Kamu Yönetimi Denetim Reformu Ve Ombudsman Kurumu, Doktora Tezi, Akdeniz Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Antalya.
- KAYA, A. (1995). "Türkiye'deki İdarenin Denetimi Yetersizliğine Ombudsman Modeli Bir Çözüm Olabilir mi?", Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, S:6, 389-408.
- KAZANCI, M. (2009). Kamuda ve Özel Kesimde Halkla İlişkiler, Turhan Kitabevi, Ankara.
- KENEŞ, B. (1997). "Bir Denetim Mekanizması Olarak Ombudsman, Türkiye'deki İhtiyaçlara Ne Kadar Cevap Verebilir?", Yeni Türkiye Dergisi, 97 (13), 790-799.
- KESTANE, D. (2006). "Çağdaş Bir Denetim Organizasyonu Olarak Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği)", Maliye Dergisi, S: 151, 128-142.
- KILAVUZ, R., YILMAZ A., İZCİ, F. (2003). "Etkin Bir Denetim Aracı Olarak Ombudsmanlık ve Türkiye'de Uygulanabilirliği", Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, 4 (1), 49-68.
- KÖKSAL, M. (2007). Ombudsman Kamu Hakemi, Işık Eğitim Kültür Hizmetleri, Ankara.
- KÖSEOĞLU, Ö. (2010). "Avrupa Ombudsmanının Hukuki Statüsü, İşleyişi ve Kurumsal Etkinliği", Sayıştay Dergisi, S: 79, 31-62.
- KÜÇÜKÖZYİĞİT, H. G. (2006). "Ombudsmanlık Kurumu-Hukuksal ve Siyasal bir İnceleme", Uluslararası Hukuk ve Politika, 2 (5), 90-111.
- LANE, J.-E. (2000). "The Ombudsman in Denmark and Norway", Righting Wrongs: The Ombudsman in Six Continents, Ed: Roy Gregory- Philip James Giddings, Ios Pres, Amsterdam.

- MUTTA, S. (2005). “İdarenin Denetlenmesi ve Ombudsmanlık Sistemi”, Kazancı Kitapçılık, İstanbul.
- ÖZDEN, K. (2010). Ombudsman Türkiye’deki Tartışmalar, Seçkin Yayınları, Ankara.
- PICKL, V. J. (1986). “Ombudsman ve Yönetimde Reform”, Amme İdaresi Dergisi, (Çev.) ERGUN, T., 19 (4), 37-46.
- PICKL, V. J. (1997). Ombudsman Sisteminin İslami Temelleri, Yeni Türkiye Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı, (Çev.) ATAMAN, T., 3 (14), 800-805.
- SAYGIN, E. (2008). “Ombudsmanı Beklerken: Anayasa Mahkemesi”nin Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu İptaline Dair Gerekçeli Kararı Üzerine Bir İnceleme”, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 12 (1-2), 1046-1049.
- SENEVİRATNE, M. (1994). Ombudsman in the Public Sector, Open University Pres, Buckingham.
- SEZEN, S. (2001). “Ombudsman: Türkiye İçin Nasıl Bir Çözüm, Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Tasarısı Üzerinde Bir Değerlendirme”, Amme İdaresi Dergisi, 34 (4), 71-96.
- ŞAFAKLI, O. V. (2009). “Kamu Denetiminde Etkinlik Aracı Olarak Ombudsman ve AB Sürecinde KKTC’deki Uygulamaya Karşılaştırmalı Bir Bakış”, Afyon Kocatepe Üniversitesi İİBF Dergisi, 11 (2), 161-197.
- ŞENCAN, H. (2011). Bazı Ülkelerde Ombudsmanlık Kurumu, Türkiye Büyük Millet Meclisi Araştırma Merkezi, Ankara.
- ŞENGÜL, R. (2005). “Ombudsman Kurumu Kötü Yönetime Çare Olabilir Mi?”, 127-141, <http://www.etikturkiye.com/etik/kyonetim/Sengul.pdf> (Erişim Tarihi: 30.05.2015).
- ŞENGÜL, R. (2010). “Avrupa Birliği Yönetimsel Alanında Kötü Yönetimle Mücadele Eden Bir Kurum: Avrupa Birliği Ombudsmanı”, 2.Uluslararası Balkanlarda Sosyal Bilimler Kongresi, 1-12.
- TEMİZEL, Z. (1997). “Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bir Başka Denetim Organı: Ombudsman”, Yeni Türkiye, Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı, 2 (14), 764-778.
- TEMİZEL, Zekeriya. (1997). Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organı: Ombudsman, İstanbul: IULA-EMME (Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği Doğu Akdeniz ve Orta Doğu Avrupa Teşkilatı) Yayınları.
- TORTOP, N. (1998). “Ombudsman Sistemi ve Çeşitli Ülkelerde Uygulanması”, Amme İdaresi Dergisi, 31 (1), 3-11.
- 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu (2012), <http://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/6328%2C.pdf>, (Erişim Tarihi: 10.06.2015).
- 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nun Genel Gerekçesi (2012), <http://www2.tbmm.gov.tr/d24/1/1-0626.pdf>, (Erişim Tarihi: 11.05.2015).