

KAMU DENETÇİLİĞİ(OMBUDSMANLIK) KURUMUNUN TANITILMASI VE 6328 SAYILI KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU KANUNUNUN BAZI MADDELERİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

*Identification of Ombudsman Institution and Evaluating Some Articles of the
Law No. 6328*

Prof. Dr. Zehra ODYAKMAZ *

ÖZET

Bu çalışmanın konusunu öncelikle ombudsmanın tanımı, tarihçesi, nitelikleri, kurulmasını gerektiren sebepler, faydaları, Türk hukuk sistemi içerisindeki yeri ve genellikle tartışılan, cevabı aranan hususların ortaya konulması oluşturmaktadır.

İncelemenin ikinci kısmında Kurumun amacını ve görevlerini açıklamak üzere idarî eylem, işlem, tutum ve davranış, hakkaniyet, iyi idare, idarenin işleyişi kavramları üzerinde durulmuştur.

Kanunda Kurumun görev alanı dışında kalan faaliyetler olarak sayılanlardan özellikle yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler ile yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar açıklanmıştır. Başdenetçi ve denetçilerin nitelikleri, seçilmeleri için aranan şartlar, görevleri, çalışma ilkeleri, bağımsızlıkları ve tarafsızlıkları, görev süreleri ve Kuruma başvuru usulüne kısmen değinilmiştir.

İncelememde özellikle vurgulamak istediğim husus; bu Kuruma idarî yargı rejiminin kuvvetli olduğu bir ülkede de ihtiyaç duyulabileceğidir. Bu nedenle, Kamu Denetçiliği Kurumu; idarî yargı yerleri, Devlet Denetleme Kurulu, Kamu Görevlileri Etik Kurulu, TBMM Dilekçe Komisyonu, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu, Teftiş Kurulları gibi benzer yerlerle karşılaştırılmış, farklı fonksiyonları yerine getirdiği ortaya konmaya çalışılmıştır.

Bu çalışmadaki amacım; öncelikle Kurumun öneminin herkes tarafından anlaşılmasını sağlamak, sonra da 6328 sayılı Kanunun bazı hükümleri hakkında bilgi vererek uygulamaya geçince ortaya çıkan tereddütlü durumları yabancı ombudsmanların yorumlarını da ekleyip hukukçuların önüne getirerek tartışmaya açmak ve çözüme kavuşmasını sağlamak yardımcı olmaktadır.

Toplumumuz, dava açmak istemeyip de sadece şikâyetle bulunmak istediğinde başvurabilecek bir mercii artık bulmuştur. İdare ise Kurumun “tavsiye”sini dikkate alarak fertlerin gözünde itibar kazanacaktır. İdare Kurumun; kendisi ve hizmet vermekle

* Mevlâna Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dekanı, İdare Hukuku Anabilim Dalı Öğretim Üyesi.

yükümlü olduğu vatandaşı arasında bir köprü vazifesi gördüğünü, ayrıca kendi faaliyetini tekrar düşünmesi için Kurumun bir şans olduğunu unutmamalıdır.

İdare; bir uyuşmazlık söz konusu olduğunda, yargı yoluna gitmeden Kurumun yardımıyla uyuşmazlığı çözenin hem kendisi, hem kamu yararı, hem de “başvuran” bakımından daha iyi olacağı konusunda bilinçlendirilmelidir

Anahtar kelimeler: Ombudsman, iyi idare, tutum ve davranış, ihtiyaca uygunluk (yerindelik), hakkaniyet.

ABSTRACT

The subject of this study primarily includes description, history, qualifications and benefits of ombudsman, the reasons for its establishment, its place in Turkish law system and putting forward the issues which are generally argued on and answers sought.

In the second part of the study, in order to define the purpose and duties of the Institution, the emphasis has been laid on the concepts of administrative action, act, attitude and behaviour, equity, good administration, functioning of the administration.

Among the acts which are considered as the out-of-field activities of the Institution in accordance with the Law, especially the ones regarding execution of legislative power and decisions regarding execution of judicial power have been explained. The qualifications of head-ombudsman and ombudsmen, the requirements for selection, their duties, working principles, sovereignty and impartiality, terms of office and the procedure for application to the Institution have been partly mentioned.

The point I especially want to emphasize in my study is that; even a country with a powerful administrative judiciary regime might be in need of this Institution. Therefore the Ombudsman Institution has been compared with similar institutions such as courts, the State Supervisory Council, the Ethical Board for Public Servants, the Petition Commission of The Turkish Grand National Assembly, the Supreme Council of Judges and Public Prosecutors, boards of inspection and its execution of different functions have been tried to be presented.

My purpose in this study is to primarily clarify the Institution’s importance to everyone, then give information on some provisions of the Law No.6328 and take before the jurists some uncertain situations that arise in application, by including the comments of foreign ombudsmen and try to be helpful for a settlement.

Our society has finally had an authority to apply in the case of not willing to file a suit but just file a complaint. And the administration shall acquire a reputation in the eyes of the individual by taking the Institution’s “advise” into consideration. The administration should not forget that the Institution acts as a bridge between itself and the citizen it is liable to serve for and also a chance to reconsider its own activity.

The administration should be made conscious that in the case of a dispute, settlement of the dispute without judicial remedy but by the help of the Institution shall be better both for the administration itself, for the public benefit and also for the “applicant”.

Keywords: Ombudsman, good administration, attitude and behaviour, expediency, equity.



GİRİŞ

Bu çalışmamın konusunu öncelikle ombudsmanın tanımı, tarihçesi, nitelikleri, kurulmasını gerektiren sebepler, faydaları, Türk hukuk sistemi içerisindeki yeri ve genellikle tartışılan, cevabı aranan hususların ortaya konulması oluşturmaktadır. Sonra da kamu denetçiliği kurumu kanunu tasarısını hazırlayan Komisyonun çalışma kuralları, uzman görüşleri, tasarı ve 6328 sayılı Kanun hakkında bilgi verilecektir.

İncelememde özellikle vurgulamak istediğim birinci husus bu kuruma idarî yargı rejiminin kuvvetli olduğu bir ülkede de ihtiyaç duyulabileceğidir. Çünkü ombudsmanlık idarî yargı rejiminin alternatifi olmayıp tamamlayıcısıdır. İncelememde vurgulamak istediğim ikinci husus ise Kanunda yer alan her bir “kelime”nin veya “kavram”ın uzun süreli çalışmalar, görüş alışverişleri ve edindiğimiz tecrübeler sonucunda yazıldığıdır.

Çağımızda bütün devletler hukuk devleti olarak anılmak istemektedirler. Demokrasinin kurulmasında, geliştirilmesinde, kalitesinin yükseltilmesinde, sağlamlaştırılmasında ve pekiştirilmesinde ombudsman müessesesinin gerçekten çok önemli bir rolü bulunmaktadır. Çünkü “Hukuk Devleti”nin unsurları arasında demokrasi, idarenin eylem ve işlemlerinin denetime tâbi olması, idarenin hukuka uygun çalışması gibi şartlar vardır. Bu unsurların her biri diğerleriyle ilişkilidir ve birbirini tamamlamaktadır. Son yıllarda dünyanın birçok ülkesinde günışığında yönetim ve demokrasi kavramı daha fazla kullanılır hale gelmiştir. Türkiye de idaresini yeniden yapılandırma sürecindedir. Bu süreç sırasında 2004 yılında Bilgi Edinme Hakkı Kanunu kabul edilmiş, Genel İdarî Usûl Kanunu Tasarısı hazırlanmış ve son olarak da Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık) Kanunu yürürlüğe girmiştir.

Ombudsmanlık kurumu aslında ülkemiz için yabancı değildir. Evvelce uzun yıllar uygulanmıştır. Hattâ dünya üzerindeki ombudsmanlık kurumları da bu uygulamadan doğmuştur. Yani bizim tarafımızdan yaratılmış, başkaları tarafından geliştirilmiştir. Fakat ülkemizde daha sonraları bu müessese terk edilmiştir. Önceleri dinî hukukun yanında başlayan ve sonraları cumhuriyet

döneminde tamamlanan lâik düzenlemelerin adaletin gerçekleştirilmesinde yeterli olacağı düşünülmüştür. Ancak hukuk her zaman yeterli olmayabilir.

Hukuk; toplumun huzur ve barış içinde yaşamasını sağlayan sosyal düzen kurallarıdır. Adalet ise bu kuralların uygulanmasıdır. Kamu denetçiliği kurumu hukuk ve adaleti birleştirmek için bir şanstır.¹

Bu çalışmadaki amacım; öncelikle kurumun öneminin herkes tarafından anlaşılmasını sağlamak, sonra da 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu hakkında bilgi vererek, özellikle de kurumun kurulmasıyla uygulamaya geçme çalışmalarının başlaması sonucu ortaya çıkan birçok soruyu ve tereddütlü durumları – bir kısmını çözüm önerisi ile birlikte, diğerlerini ise çözüm önerisiz – bilim insanlarının, hukukçuların önüne getirerek tartışmaya açmak ve çözüme kavuşmasını sağlamaya yardımcı olmaktır. Maddeleri tartışacak olanlara fayda sağlayacağını düşündüğüm için de yabancı ombudsmanların yorumlarını eklemeyi uygun gördüm. Böylece farklı bakış açılarını da buraya taşıyarak değerlendirmelerin daha geniş bir yorumla yapılacağını düşünmekteyim.

BİRİNCİ KISIM

4

GENEL OLARAK KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNUN TANITILMASI

I. KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNUN TANIMI

Ombudsmanlık; bireyi devletin diğer kurumlarından koruyan bir devlet kurumudur.

Ombudsman her ülke tarafından değişik şekillerde tanımlanmaktadır.

Genel olarak sözlüklerde “Yurttaşların idareden kaynaklanan şikâyetlerini incelemeye ve sonuçlandırmaya yetkili resmi kişi” olarak geçer.

¹ Geçtiğimiz yıllarda ülkemize gelen Avusturya Anayasa Mahkemesi üyesi ve ombudsmanlık uzmanı Prof. Dr. Rudolf Machacek “Ombudsman” konulu bir sempozyumdaki konuşmasına “Hukuk ve Adalet: Madalyonun İki Yüzü” adını vermiştir. Prof. Dr. Machacek hukukun her zaman tatmin etmeyebileceğini, kanunun adaleti garanti etmediğini, haksızlığın kanunsuzluk olmadığını söyledikten sonra ombudsmanın hukuk ile adaleti birleştirmek için bir şans olduğunu ifade etti ve bir hikâye anlattı: Bir Arap tüccar 17 develik mirasının üç oğlu arasında nasıl paylaşılacağını vasiyet eder ve ölür. Mirasın yarısı yani ½’si, yaşı ilerlediği ve çok çalışmayacağı için büyük oğluna, 1/3’ü ortanca oğluna, 1/9’u ise küçük oğluna verilecektir. 17 deveyi bölüştüremeyen evlâtları mahkemeye giderler. Mahkeme develerin satılarak veya kesilip et olarak satılarak elde edilecek paranın paylaştırılmasını önerir. Oğullar develeri sevdiklerini, uzun yıllar beraber yaşadıklarını, kesemeyeceklerini ve satamayacaklarını söylerler. Devesinin üzerinde yaklaşmakta olan bir “muhtesip” şöyle bir çözüm önerir: - Benim bir devam var onu size vereyim: 17+1=18 deve eder. Birinci oğlan için 18’in ½’si yani yarısı = 9 deve eder. İkinci oğlan için 18’in 1/3’ü= 6 deve eder. Üçüncü oğlan için 18’in 1/9’u= 2 deve eder. 9+6+2=17 deve eder. Oğlanlar “1 adet kaldı” derler. Muhtesip “O da zaten benim” der.

Doktrine göre “Şikâyetçileri dinlemek, şikâyet konularını incelemek ve soruşturma yapmak suretiyle kamu yönetimini denetleme şeklidir”.

“Bu bir kamu denetçisinin unvanıdır. Kelime İsveççedir. Genellikle parlâmento tarafından seçilir ve ona rapor verir. Denetim alanı ülkeden ülkeye değişiklik göstermekle beraber başlıca denetim konusu idaredir. İngiltere’de sadece parlâmento üyelerinin, öteki ülkelerde ilgililerin başvurusuyla harekete geçer. Teftiş yapar. Dosyaları inceler. Kendisi bağlayıcı karar veremez. Yalnız tavsiyede bulunur. İnceleme sonuçları hakkında parlâmentoya rapor verir.”

Uluslararası Barolar Birliği’nin Ombudsman Komitesi’nin tanımı ise daha değişik ve teferruatlıdır: “Anayasa, yasama organı veya parlâmento tarafından tâyin edilen, başında yasama organı veya parlâmentoya karşı sorumlu olan yüksek seviyeli bağımsız bir bürokratin olduğu, hükümet kuruluşları, yetkilileri ve çalışanları tarafından haksızlığa uğramış insanların şikâyetleri doğrultusunda veya kendi inisiyatifıyla harekete geçen, araştırma yapma, disiplin uygulaması önerme ve rapor yayınlama hakkı olan bir ofistir.”

II. KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNUN TARİHÇESİ

İsveç Kralı XII. Charles 1709’da Ruslarla yaptığı Poltava Savaşı’nda yenildikten sonra Osmanlı İmparatorluğu’na iltica ederek İznik yakınlarında Demirtaş Paşa Konağında birkaç yıl yaşamış ve bu dönem sırasında Kadı-ül Kudat, Divan-ül mezalim, muhtesiplik kurumlarından etkilenmiştir. Tarih kitaplarında “Demirbaş Şarl” diye öğrendiğimiz XII. Charles’a bu ismin verilmesinin mecazî bir anlamı vardır. Kral Charles ülkemizde çok uzun süre yaşamış olduğu için “Osmanlı devletinin demirbaş eşya listesinde yer almaktadır” anlamına gelmek üzere kendisine “Demirbaş Şarl” lâkabı verilmiştir. O tarihlerde ülkemizde Kadı-ül Kudat diye ifade edilen Türk başyargıcının bürosu vardı.

Osmanlı Devletinde kazaskerlik unvanı ile kabûl olunan Kadı-ül Kudat’lık makamı tedris(öğretim) rütbesi olan yüksek kişilere veriliyordu. Bu şahıslar diğer kadılar gibi azlonulamazlar, uzun süre görevlerinde kalırlardı. Anadolu Selçuklularında en yüksek ilmiye rütbesinin sahibiydiler. Osmanlılarda devletin en büyük kadısı ve bütün kadıların üstü sayılıyorlardı. İlmiye sınıfından Kazasker ve Şeyhülislâm rütbesine yükselenler Kadı-ül Kudat unvanını alıyorlardı. Başyargıcın görevi, İslâm hukukunun, Sultan dahil, memurlar tarafından, halkın birbirleriyle ve devletle olan ilişkilerini düzenlerken uygulanmasını güvenceye almaktı. Bunu yaparken baş yargıç halkın haklarını memurların adaletsizliğine ve güçlerinin kötüye kullanılmasına karşı korumuş oluyordu. Emevîler, Abbasîler, Memlûklar’da ise Divan-ül mezalim veya

Dar-ül-adl denilen ve hükümdarın haftada iki gün halkın dava ve devlet memurları ile ilgili şikâyetlerini dinlediği divanın bir benzeri de Osmanlılarda bulunmaktaydı. İsveç Kralının Divan – ül mezalim, muhtesiplik veya Divan-ı hümayundan esinlendiği birçok yabancı eserde yazılmaktadır.²

III. KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNUN NİTELİKLERİ

Bize göre ombudsmanlık kurumunun bütün ülkeler için uygulamada geçerli olabilecek ortak özelliklerinden ziyade nitelikleri üzerinde durmak gerekir. Bu nitelikler diğer kurumlara nazaran ombudsmanlık kurumuna özellik kazandırır.

- Çoğunlukla bir bazen birden çok kişiden oluşur.
- Yetkisini genellikle anayasadan, bazen kendi kuruluş kanunlarından alır.
- Ülkenin en yüksek otoritesi olan yasama organı ya da devlet başkanı tarafından atanması genel kuraldır.
- Fonksiyonel anlamda özerkliğe sahip olup idarenin dışında kalır.
- Deneyim sahibi, uzman ve tarafsızdır.
- Halk tarafından kolayca ulaşılabilir ve başvurulabilir bir kurumdur.
- Belli bir süre için atanır ve bu süre dolmadan prensip olarak görevden uzaklaştırılmaz.
- Yasama ve yürütmeden bağımsız olarak çalışır.
- Hiçbir makam ombudsmana göreviyle ilgili emir ve direktif veremez, yol gösteremez, yaptığı işlerden dolayı sorumlu tutamaz.
- Kurumun bütçesi ve özlük hakları üzerinde yürütme organının genellikle hiçbir yetkisi yoktur.
- İdareye karşı olmayan bir kurumdur.
- Ombudsmanlık kurumu idarenin eylemleri, işlemleri, tutum ve davranışları ile ilgilidir. Dolayısıyla özel kişiler arasındaki uyuşmazlıklarla, yasama işlemleriyle ve genellikle yargısal işlemlerle ilgili olarak incelemede bulunamaz.
- Ombudsmanlık kurumu yürütmeden ve idareden bağımsız bir kurumdur.

² Bu konuda daha geniş bilgi ve ayrıca farklı görüşler için bkz. HALAÇOĞLU, Yusuf: Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısının görüşülmesi sırasında yaptığı konuşmalar, TBMM Tutanak Dergisi, Haziran 2012.

- Ombudsman bağlayıcı kararlar alamaz, ancak idareye “tavsiye”de bulunabilir. İdare elbette bu tavsiyeleri dikkate almak suretiyle kendisini birey gözünde temize çıkaracak ve itibar kazanacaktır. Şu halde ombudsmanın bizzat kendisi veya Kurumun varlığı incelemenin müeyyidesini oluşturmaktadır.

IV. KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNUN GENEL OLARAK GÖREVLERİ

Genel olarak ombudsmanlar temel kişisel hak ve özgürlüklerin kısıtlanmamasını sağlamakla yükümlüdürler. Ülkelere göre değişmekle beraber iyi idarî ve yargısal davranışın sağlanmış olup olmadığını araştırırlar, gizlilik taşıyanlar da dahil olmak üzere tüm resmî belge ve dosyaları inceleyebilirler. Kanunları çiğneyen kamu görevlilerine karşı soruşturma açmak veya açtırmak gücüne sahiptirler. Yine ülkelere göre değişmekle beraber kanunlarda ve diğer mevzuatta değişiklik yapılması gerektiğine dair önerilerde bulunabilmektedirler.

Birkaç yıl önce bildiri sunmak üzere ülkemize gelen İsveç ombudsmanının “Hâkimlerin kusursuz olmayabilecekleri ve görevlerini ifada kusurlu görüldüklerinde tedbir alınması gerekeceği” şeklindeki görüşüne katılıyorum. İsveç’te ombudsman mahkemelerin açıkça kanuna aykırı olarak verdiği karara, suçluya verilecek cezanın âzamî sınırı aşması halinde karışabilmekte ise de daha ziyade usûl sorunları ile ilgili olarak davanın yavaş ilerlemesine, hakimnin taraflı davranışına, yeterli gerekçe belirtmediği durumlara müdahale etmektedir.

“Yargı organlarının denetlenmesi” kapsamına kanaatimca İsveç’teki gibi ombudsmanın yetkisine giren yargı organlarının yaptıkları yargısal işlemler dahil edilmemeli, yargı organlarının yalnızca yargı kararları dışında kalan idarî işlemleri, eylemleri, tutum ve davranışları dahil edilmelidir. Nitekim komisyonumuzun fikri de bu doğrultuda oluşmuş ve kanunda –ileride görüleceği üzere- yargı organlarının yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararları ombudsmanın yetki alanı dışında bırakılmıştır.

V. AVRUPA OMBUDSMANI

Avrupa Ombudsmanlığı Avrupa İyi İdarî Davranışlar Kanunu’nun “Avrupa Ombudsmanına şikâyetle bulunma hakkı” başlıklı 26. maddesine göre herhangi bir resmî kurumun ya da yetkilinin bu kanun tarafından öngörülen ilkelere uymaması durumunda Avrupa Topluluğu Kuruluş Anlaşması’nın Avrupa Ombudsmanının görevlerini düzenleyen 195. maddesi uyarınca Avrupa Ombudsmanına şikâyetle bulunulabilecektir.

VI. KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNUN TÜRKİYE BAKIMINDAN GEREKLİLİK SEBEPLERİ

Bazıları:

- Türkiye’de çok güçlü bir idarî yargı rejimi vardır. Anayasaya göre idarenin her türlü eylem ve işlemine yargı yolu açıktır. İdare; yargı yoluyla, yani idare mahkemeleri, vergi mahkemeleri, bölge idare mahkemeleri, Danıştay, Askerî Yüksek İdare Mahkemesi, kısmen de adalet mahkemeleri yoluyla zaten denetlenmektedir, demektedirler.
- İdarî yargının yanında ayrıca güçlü bir idarî denetim sistemi vardır, bütün idarî birimlerin teftiş kurulları, disiplin kurulları bulunmaktadır, demektedirler.
- Cumhurbaşkanlığı teşkilâtı içerisinde “Devlet Denetleme Kurulu” bulunmaktadır, bu kurumun da ombudsmanlık gibi fonksiyonu vardır, demektedirler.
- Başbakanlık bünyesinde Kamu Görevlileri Etik Kurulu bulunmaktadır, demektedirler.

8

- Türkiye Büyük Millet Meclisi’ndeki Dilekçe Komisyonu da kamu denetçiliği kurumunun yapacağı görevi zaten yapmaktadır, demektedirler.
- Yargı organları ve faaliyetleri tamamen ombudsmanın görev alanı dışına çıkartılmalıdır, çünkü Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu vardır, o halde Türkiye’de ombudsmana gerek yoktur, demektedirler.

A. Türkiye’de Güçlü Bir İdarî Yargı Rejiminin Varlığı ve İşlevi

Hâlbuki:

“İdarî yargı”, idarenin sadece eylem ve işlemlerini denetler. İdarenin tutum ve davranışları denetim dışı kalır. İşte ombudsman bu, açıkta kalan tutum ve davranışları denetleyecektir.

İdarenin tutum ve davranışlarının ne anlama geldiğini anlatabilmek için burada bazı kavramlara açıklık getirmek istiyorum:

İdarî işlem; idarî fonksiyonun yerine getirilmesi için yapılan kamu hukuku işlemidir. İdarî işlem kamu gücü kullanılarak yapılır. İdarî işlemler yalnızca idare organları tarafından yapılan işlemler değildir. Yasama organının ve yargı organlarının da idarî fonksiyona dahil olarak yaptıkları işlemler idarî işlem sayılırlar.

İdarî eylem; idarenin kamu gücüne dayanarak ve kamu hizmetini yürütürken yaptığı eyleme denilmektedir.

İdarenin **tutum** ve **davranış**larına gelince; bunlar **-konumuzla ilgili olanlar itibarıyla-** idarî eylem ve işlemler dışında idarenin bireylerle ilişkilerinde ortaya konan, aslında hukuka, ahlâka aykırı olmamakla beraber bireyleri rahatsız eden, idareden bezdiren, şikâyet konusu olan hallerdir diyebiliriz. Bunlar örneğin vatandaşın işlerinin gereksiz yere uzatılması, bugün git yarın gel diye sürüncemede bırakılması gibi durumlardır.

İdarede –devlet dairelerinde- vatandaşa yapılan genel görgü kuralları dışı hitap ve muameleler veya gereksiz yere bekletilmeleri, idarenin eylem ve işlemi olmayıp, tutum ve davranışdır. İdareye dilekçesini götürün vatandaşa memur: “... harcını yatır, getir!” diyor. Harcı yatırıp gelen vatandaşa bu defa “... şu kadar liralık posta pulu lâzım” diyor. Onu da gidip alıp gelen dilekçe sahibine bu defa da “...dilekçenin adedi eksik, onu tamamla getir” diyor. Burada görünürde bir suç yok, kötü muamele de yok, ama “davranış”, vatandaşı idareden soğutacak ve şikâyetçi olunmasını gerektirecek niteliktedir. Bu isteklerin hepsi vatandaşa bir defada söylenebilir.

İşte kamu denetçisi bu davranışı tespit edip raporuna kaydederek “teşhir” suretiyle “İdare”yi, vatandaşa karşı daha dikkatli davranmaya, iyi muamele etmeye sevk edecektir.

İdarî yargı, idarenin eylem ve işlemlerini sadece “hukuka uygunluk” açısından denetler. Daha ileri gidemez. Ombudsman ise “**hukuka uygunluk**” denetimine ilâveten “**ihtiyaca uygunluk**” denetimi yapacaktır.

İdare sadece hukuka uygun davranmakla iyi idare niteliğini kazanamaz. Aynı zamanda “icab-ı hal”e yani maslahata da uygun davranmak zorundadır. İşte böyle olup olmadığı yolundaki denetim “ihtiyaca uygunluk” denetimidir, bir diğer ifade ile “yerindelik” denetimidir. Bu denetim idarî yargının görevi dışındadır.

İdarî yargı ile ombudsmanın fonksiyonları farklıdır, birisi diğerinin alternatifi değildir, tamamlayıcıdır. İdarî yargının hukuka uygun bulduğu bir idarî işlem ya da eylem ihtiyaca uygun olmayabilir. İşte ombudsman halen yapılmamakta olan bu ihtiyaca uygunluk denetimini yapacaktır.

İdarenin herhangi bir eylem veya işleminin hukuka uygun olduğu halde “yerinde” olmadığı ombudsman tarafından tespit edilirse; idarî yargıda aklanmış olsa bile idare, ombudsmanın ikazı üzerine bir daha öyle bir işlem veya eylem yapamayacaktır. Örneğin; iki kişi ile görülebilecek bir kamu hizmeti için idare

beş kadro koyar ve beş kişiyi de tayin ederse kadro ihdası ve tayin işlemi hukuka uygun olabilir ama maslahata uygun olmaz. Dolayısıyla idarede verimlilik sağlanacak, idarî yargının yükü azalacaktır. Başka bir deyişle ombudsman hak ve adaleti yerine getiren kişidir. Böylece idarenin faaliyet alanı idarî yargıdan daha geniş olarak kamu denetçisi tarafından denetlenmiş olacak, bu suretle idarenin denetlenmemiş hiçbir faaliyeti kalmayacaktır.

B. Türkiye’de Devlet Denetleme Kurulunun Varlığı ve İşlevi

Anayasada düzenlenen “**Devlet Denetleme Kurulu**” ise; idarenin hukuka uygun, düzenli, verimli çalışmasının sağlanması için cumhurbaşkanına bağlı olarak çalışır. Cumhurbaşkanının isteği üzerine harekete geçer, kamu kurum ve kuruluşlarında inceleme, araştırma, denetleme yapar. Bu müessese cumhurbaşkanının idarenin iyi işlemlerini gözetmesi için; cumhurbaşkanına yardımcı olmak üzere vardır, vatandaşın kişisel şikâyetlerine açık değildir. Bu kurum yaptığı inceleme ve araştırmaların sonucunu bir “rapor” halinde cumhurbaşkanına sunar.

C. Türkiye’de Teftiş Kurullarının Varlığı ve İşlevi

“**Teftiş kurulları**”na gelince; her bir idarî kuruluş için mevcut olan müfettişler, o idarede çalışan kamu görevlilerinin görevlerini ifa ederken yönetmelik, tüzük, kanun, anayasa gibi mevzuata uygun davranıp davranmadıklarını incelerler. Hesapları, harcamaları matematiksel olarak kontrol ederler. Kamu görevlisinin vatandaşa nasıl davrandığını, iyi muamele edip etmediğini bilmezler veya yapılan harcamaların “ihtiyaca uygun” olup olmadığı üzerinde durmazlar.

D. Türkiye’de Kamu Görevlileri Etik Kurulunun Varlığı ve İşlevi

5176 sayılı **Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun**’un “Amaç ve Kapsam” başlıklı 1. maddesi incelendiğinde görülecektir ki; bu Kanun “**kamu görevlileri**”nin uymaları gereken ilkeleri düzenlemektedir.

O halde her iki kurum arasında her şeyden önce amaç bakımından fark bulunmaktadır; çünkü 1. maddenin 1. fıkrasına göre: “Bu Kanunun **amacı**, **kamu görevlilerinin uymaları gereken** saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetmek gibi **etik davranış ilkelerini belirlemek** ve uygulamayı gözetmek üzere Kamu Görevlileri Etik Kurulu’nun kuruluş, görev ve çalışma usûl ve esaslarının belirlenmesidir.”

Hâlbuki Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’na göre bu Kanunun **amacı**; gerçek ve tüzel kişilerin kamu hizmetlerinin **işleyişi** ile ilgili şikâyetlerini,

idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak, önerilerde bulunmak üzere Kamu Denetçiliği kurumunu oluşturmaktır.

Kapsam bakımından; Kamu Görevlileri Etik Kurulu ile ilgili kanun hükümleri Cumhurbaşkanlığı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Bakanlar Kurulu üyeleri, Türk Silâhlı Kuvvetleri, yargı mensupları ve üniversiteler hakkında uygulanmaz.

Kamu Denetçiliği Kurumunun görev kapsamına ise;

- Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile re'sen imzaladığı kararlar ve emirler,
- Yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler,
- Yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar,
- Türk Silâhlı Kuvvetlerinin sırf askerî nitelikteki faaliyetleri dışındaki bütün idarî eylem, işlem, tutum ve davranışları girmektedir.

Başka bir deyişle Kamu Denetçiliği Kurumunun görev alanı içindekiler;

- Yasama organının; yasama yetkisine girmeyen idarî işlemleri, eylemleri, tutum ve davranışları,
- Yargı organlarının yargı yetkisinin kullanılması sayılmayacak nitelikteki kararları, işlemleri, eylemleri, tutum ve davranışları,
- Türk Silâhlı Kuvvetlerinin de silâh seçimi gibi sırf askerî nitelik taşıyanlar dışında kalan faaliyetleri, işlemleri, eylemleri, tutum ve davranışları girer.

Kaldı ki; Kamu Denetçiliği Kurumunun görev alanına giren **kişiler** bakımından da Etik Kurulla arasında fark vardır. Nitekim Kamu Görevlileri Etik Kurulunun kapsamı dışında kalan kişiler de yani Bakanlar Kurulu üyeleri ile Türk Silâhlı Kuvvetlerinin, yargı organlarının, üniversitelerin mensuplarının eylem ve işlemleri de Kamu Denetçiliği Kurumunun görev alanı içine girmektedir.

Şu halde; Kamu Denetçiliği Kurumunun görev alanına; makamı, mevki, kişiliği açısından -şikâyet edilme, incelenme bakımından- hemen hemen herkes dâhildir.

Kamu Görevlileri Etik Kurulu; kamu görevlilerinin görevlerini yürütürken uymaları gereken etik davranış ilkelerini hazırlayacağı yönetmeliklerle belirler, etik davranış ilkelerinin ihlâl edildiği iddiasıyla yapılacak başvuru üzerine veya **re'sen** inceleme ve araştırma yapar.

Hâlbuki Kamu Denetçiliği Kurumu; idarenin işleyişi ile ilgili olarak ancak “**şikâyet**” üzerine harekete geçer. Üstelik Kamu Denetçiliği Kurumu idareyi; insan hakları, adalet, hukuk, hakkaniyete uygunluk açısından denetleyecektir, yani sadece etik ilkelerde yer alan konulardan farklı hallerde de yapılacak şikâyetleri inceleyecektir.

O halde iki kurum arasında hem inceleyeceği **konular** bakımından, hem de incelenmeye tâbi tutulacak **kişiler** bakımından mevcut fark; Kamu Görevlileri Etik Kurulunun yanında Kamu Denetçiliği Kurumunun da bulunmasını gerekli kılmaktadır.

Başka bir deyişle Etik Kurulun varlığı Kamu Denetçiliği Kurumunun varlığını lüzumsuz kılmaz.

Sonuçta ombudsmanın kurulmasıyla beraber denetim dışı bir idarî alan kalmayacaktır.

Görüldüğü gibi idarenin, idarî yargının ve idarî denetimin dışında kalan konular vardır ki, bunlar ombudsmanın inceleme alanına girecektir.

E. Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe Komisyonunun Varlığı ve İşlevi

Türkiye Büyük Millet Meclisine doğrudan ulaşan talep ve şikâyetler önce Meclisin kendi üyelerinden oluşan Dilekçe Komisyonu tarafından incelenmektedir. Komisyon, aldığı kararların ilgili idareler tarafından uygulanıp uygulanmadığını gözetir. Gerekli görülen başvuruların Meclis Genel Kurulunda görüşülerek bir karara bağlanmasını sağlar.

TBMM resmî internet sitesinde Dilekçe Komisyonunca yapılan denetimin; soru, gensoru, Meclis araştırması ve genel görüşme gibi siyasî denetim faaliyetinin bir türü olarak düşünülebileceği belirtilmektedir. Böylece Meclisin “yasa yapma organları aracılığıyla yaptığı bağlayıcı olan kuralların (kanunların) doğru uygulanmasını, bizzat kendisinin gözettiği, yaptığı denetimle koymuş olduğu kuralların arkasında durduğunu gösterdiği” yorumuna yer verilmektedir.

Komisyon; gelen dilekçeler ile ilgili olarak Meclisin bilgi edinmesini sağlamaktadır. Sorular sormak suretiyle idarenin yaptığı işlemleri sorgulamaktadır.

Ayrıca Komisyon gerekli görürse Meclis Genel Kuruluna konuyu intikal ettirmektedir. Eğer gerekli görülürse konunun **genel görüşme** açılması yöntemi ile Genel Kurulda görüşülüp, karara bağlanması sağlanmaktadır.

Komisyonun **tarafsızlığı** için İçtüzüğü'nün 23'üncü maddesinde, Dilekçe Komisyonu üyelerinin Bakanlar Kurulunda, Meclis Başkanlık Divanında ve diğer Meclis komisyonlarında görev alamayacakları belirtilmektedir.³

Ombudsman ise kanunların uygulanmasının denetimine ilâve olarak, “**idarenin iyi işleyişi**”ni sağlamaya, hakkaniyet gözeterek sorunları çözmeye çalışacaktır.

F. Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulunun Varlığı ve İşlevi ⁴

Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu Kanunu'nun Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulunun görevlerini düzenleyen 4. maddesinin 1. fıkrasına göre Kurulun görevleri şunlardır:

a) Bakanlığın, bir mahkemenin kaldırılması veya yargı çevresinin değiştirilmesi konusundaki tekliflerini karara bağlamak.

b) Hâkim ve savcılarla ilgili olarak; 1) Mesleğe kabûl etme, 2) Atama ve nakletme, 3) Geçici yetki verme, 4) Her türlü yükselme ve birinci sınıfa ayırma, 5) Kadro dağıtma, 6) Meslekte kalmaları uygun görülmeyenler hakkında karar verme, 7) Disiplin cezası verme, 8) Görevden uzaklaştırma işlemlerini yapmak.

c) Aşağıdaki alt bentlerde belirtilen hâkim ve savcılar hariç olmak üzere, hâkim ve savcılarının görevlerini; kanun, tüzük, yönetmelik ve genelgelere (hâkimler için idarî nitelikteki genelgelere) uygun olarak yapıp yapmadıklarını denetlemek; görevlerinden dolayı veya görevleri sırasında suç işleyip işlemediklerini, hâl ve eylemlerinin sıfat ve görevleri icaplarına uyup uymadığını araştırmak ve gerektiğinde haklarında inceleme ve soruşturma işlemlerini yürütmek. ⁵

Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu hâkimleri ve savcılarını; görevlerini mevzuata uygun olarak yapmalarını sağlayacak bir denetime tâbi tutmakta, mahkemedeki vatandaşlarla, avukatlarla ilişkilerini kapsayan bir tutum, davranış değerlendirmesi yapmamaktadır.

³ http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/dilekce_kanun_gerektiren.

⁴ 6087 sayılı ve 11.12.2010 kabûl tarihli Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu Kanunu için bkz. 18 Aralık 2010 tarihli ve 27789 sayılı RG.

⁵ 1) Bakanlık merkez, bağlı ve ilgili kuruluşları ile uluslararası mahkemeler veya kuruluşlarda görev yapan hâkim ve savcılar. 2) Geçici yetki veya görevlendirme ile başka bir kurum, kurul veya kuruluştaki çalışan hâkim ve savcılar. 3) İdarî görevleri yönünden savcılar. 4) Komisyon işlerine yönelik görevleri yönünden adalet komisyonu başkan ve üyeleri. 5) Yargı yetkisinin kullanımına ilişkin hususlar hariç olmak üzere hâkimlerin idarî görevleri ile delilleri değerlendirme ve suçu niteleme yetkisi hariç olmak üzere savcılarının adli görevlerine ilişkin konularda genelge düzenlemek. d) Yargıtay ve Danıştay'a üye seçmek. e) Anayasa ve kanunlarla verilen diğer görevleri yerine getirmek. (2) Kanunlarda açıkça Bakanlığa verilenler dışında, hâkim ve savcılarının tüm özlük işleri, Kurul tarafından yerine getirilir.

G. Kamu Denetçiliği Kurumunun Türkiye İçin Faydaları

Ombudsmanlığın Türk toplumunda ve Türk hukukunda sağlayacağı faydalar konusunda ise çok kısaca diyebiliriz ki:

- Toplumun idareye olan güvenikliği giderilecek, idarede verimlilik sağlanacak, güncel deyimiyle idarede toplam kalite anlayışına ulaşılabilir.
- İdarî yargının yükü azalacaktır.
- Siyasetçilerin, milletvekillerinin yükü azalacaktır.
- Parlâmentoya başvuru yoluyla yapılan denetimde ön inceleme ile olumlu sonuca varmayan dilekçelerin ombudsman tarafından incelenmesi vatandaşta daha çok güven verecek, Dilekçe Komisyonunun yükü hafifleyecektir.
- Ombudsman kişilerin şikâyetleri doğrultusunda idareyi denetlemektedir. İdarenin eylem ve işlemini haklı bulursa bu defa idareyi, şikâyet edene karşı savunacaktır.

Ombudsmanlık sisteminin mahkemeler ve savcılar gibi mutad hukuk kurumlarının yerine geçmemekle beraber onlar için değerli bir tamamlayıcı niteliğinde olduğu unutulmamalıdır.

Danıştay'ın hazırladığımız ilk taslak hakkındaki raporunda da belirtildiği üzere ombudsmanlık kurumu:

*“İdarenin her türlü işlem ve eylemine karşı yargı yolunu açan 1982 Anayasası’nın 125. maddesi ile idare-birey ilişkisinde ortaya çıkan hukuk ihlalleri karşısında kişilerin idarenin yargısal denetimi yoluyla korunması yanında, onu ‘tamamlayıcı’ bir araç olarak yasa hükümlerinin tatmin edici çözüm getiremediği ve genellikle de **hakkaniyet ilkesine** başvurulmasını gerektiren durumlarda kamuoyu desteğini de harekete geçirerek idare-birey arasındaki uyumsuzluklara görüşme ve ikna yoluyla somut bir çare bulmayı amaçlayan” bir kurumdur.*

H. Kamu Denetçiliği Kurumunun Türk Hukuk Sistemi İçindeki Yeri

Ombudsmanın Türk hukuk sistemi içindeki yerine gelince:

Bir hukuk devletinde idarenin her türlü eylem ve işlemi denetime tâbidir. Bizde bilindiği gibi idarenin denetlenmesi yargı yoluyla denetim ve yargı dışı denetim olmak üzere ikiye ayrılır.

İdarenin yargı yoluyla denetimini ülkemizde idare ve vergi mahkemeleri, bölge idare mahkemeleri, Danıştay, Askerî Yüksek İdare Mahkemesi ve sınırlı olarak da adalet mahkemeleri yapmaktadırlar.

İdarenin yargının dışındaki denetiminin ilki hiyerarşik denetim ve idarî vesayet denetiminden oluşan idarî denetimdir.

İkinci bir yol olan parlamento denetimi ise soru, meclis araştırması, genel görüşme, meclis soruşturması, gensoru vasıtasıyla TBMM'nin yaptığı siyasi denetim ile dilekçe hakkının kullanılmasıyla Dilekçe Komisyonunun yaptığı denetimdir. (TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu burada yer alabilir.)

Diğerleri basın yayın organları ve meslek kuruluşlarının yaptığı kamuoyu denetimi ile özel bir denetim şekli olan Devlet Denetleme Kurulu ve Sayıştay'ın denetimleridir. (Yeni kurulmuş İnsan Hakları Kurumu da burada yer alabilir.)

Ombudsmanı Türk hukuk sistemine henüz girmeye başlayan yargı öncesi çözüm usûlleri (müzakere, uzlaştırıcılık, arabuluculuk gibi) ile birlikte yargı dışı denetime koyabiliriz.

İ. Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Taslağını Hazırlayan Komisyonların Gözönünde Bulundurdıkları İlkeler

Türkiye Cumhuriyeti devleti bu taslağın hazırlanması için iki defa oluşturulan komisyonun çalışmalarına ve faaliyetlerine çok önem vermiştir.

İlk defa 1997 yılının Ekim ayında kurulan ve hemen çalışmaya başlayan birinci komisyon üniversitelerden dâvet edilen idare hukuku profesörleri, Adalet Bakanlığı görevlileri, diğer bazı ilgili bakanlıkların, Devlet Personel Dairesinin ve Devlet Plânlama Teşkilâtı'nın temsilcilerinden oluşmaktaydı. Daha sonraki yıllarda ikinci kez oluşturulan komisyon da benzer şekildeydi.

Komisyon evvelâ konumuzla ilgili bütün bilimsel makaleleri, kitapları, yüksek lisans ve doktora tezlerini, Türkiye'deki gayriresmî olarak hazırlanmış bulunan ombudsmanlıkla ilgili çeşitli çalışmaları toplamıştır. İkinci olarak ombudsmanlık kurumu bulunan hemen hemen bütün ülkelerin kanunlarını incelemiş, hattâ çeşitli ülkelerin yıllık raporlarını gözden geçirmiştir.

Her ikisinin de başkanlığını yaptığım komisyonlar çalışmalarına başlarken aşağıdaki ana ilkeleri göz önünde bulundurma konusunda fikir birliği içinde olmuşlar ve çalışmaları ilerledikçe bu hususlara özel önem atfetmişlerdir:⁶

⁶ Komisyonumuzun tespit ettiği ve ombudsmanlık kurumunun genellikle tartışılan ve cevap aranılan soruları kısaca buraya aktarılmıştır: Yeni oluşturulacak bir kurumun kamuoyu desteğine ihtiyacı olacaktır. O halde saygın kişilerin seçilmesinin sağlanması ile saygın bir kurum oluşturulmalıdır. Kararlarının ve tavsiyelerinin, önerilerinin etkinliğini artırma yolları araştırılmalıdır. Ombudsmanın hazırladığı raporlar en geniş şekilde her yere ulaştırılmalıdır. Şikâyetçiye, şikâyet edilene, kamuoyuna açıklanmalıdır. Medya ile yakın ilişki içinde olmalıdır.

Gerekirse, raporlar için yayın mecburiyeti konmalıdır. Ombudsmanın kişisel statüsü ile ilgili olan ilk konu, nasıl seçileceğidir. Ombudsmanı kim seçecektir? Değişik ülkelerde değişik yöntemler uygulanmaktadır. Devlet başkanı, parlamento, bakanlar kurulu seçebilmektedir. Adayları kimler belirleyecektir? Aday adaylarını kimler önerecektir? Aday adaylarını, Anayasa Mahkemesi, Yargıtay, Danıştay, Askerî Yüksek İdare Mahkemesi, Askerî Yargıtay, Sayıştay, Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu, üniversitelerin belirleyeceği aday adayları arasından YÖK, Türkiye Barolar Birliği gibi birimlerin göstermesi düşünülebilir veya aranan şartları haiz olanlar kendiliğinden başvurabilir. Bu adayların, bu kurumların kendi halihazırdaki mensupları olması şartı aranabilir veya aranmayabilir. Aday adayları TBMM içinde mevcut anayasa komisyonu, insan haklarını inceleme komisyonu, dilekçe komisyonu, yeni kurulması önerilen ombudsman komisyonu veya bir karma komisyon tarafından belirlenebilir. Eğer yeni bir ombudsman komisyonu kurulacaksa TBMM içtüzüğüne göre bunun oluşumu çeşitli şekillerde düşünülebilir. Komisyon başkanlığı için ana muhalefet partisinden olma veya muhalefet partilerinden olma şartı getirilebilir veya getirilmeyebilir. Komisyon kaç aday önerecektir? Türkiye çapında düşünülen ombudsman sayısından birkaç fazla aday gösterecektir. O halde kaç ombudsman seçilmelidir? Bu konuda da çeşitli uygulamalar vardır. 1, 3, 4 ombudsman veya her il'e birer tane ombudsman gibi öneriler ileri sürülmüştür. Ombudsmanlar birden fazla olursa faaliyet alanları konularına göre mi, yoksa coğrafi bölgelere göre mi tespit edilecektir? Diğer yandan görev dağılımı nasıl olmalıdır? İlk bakışta toplumun en fazla şikâyetçi olduğu düşünülen konular olarak; sağlık, eğitim, çevre, kadın-aile-çocuk sorunları, adalet mekanizmasının işleyişi ve adliye personelinin bireylere karşı tutum ve davranışları üzerinde durulmuş, ancak bu işbölümünün yönetmelikle düzenlenmesi, gerektiğinde yeni konular ilâvesinin veya mevcut konulardan bazılarının çıkarılmasını kolaylaştırmak bakımından yönetmeliklere bırakılması uygun görülmüştür. Meselâ daha sonra gelecek şikâyet başvurularının ışığı altında diğer sorunlar için tüketici hakları, basın ombudsmanı gibi görevlendirme yapılabilir. Ombudsman veya ombudsmanların sayısı ihtiyaca göre artabilecek midir? Kanunda bunu sağlayacak bir esnek hüküm bulunmalı mıdır? Komisyondaki ve TBMM'deki oylama nasıl yapılmalıdır? Her ikisinde de nasıl bir çoğunluk olmalıdır? 2/3 çoğunluk mu, salt çoğunluk mu? Turlar kaç kere ve nasıl yapılmalıdır? Yardımcı personel ve büro veya sekreteryaya konusuna gelince: Başombudsman ve ombudsman veya ombudsmanlar şeklinde mi olacaktır? Başombudsman ve yardımcı ombudsman şeklinde mi olacaktır? Bir başombudsman ve yardımcısı şeklinde mi olacaktır? Yardımcıları kim seçecektir? Ombudsman adaylarını belirleyen komisyon mu? Ombudsmanın doğrudan doğruya kendisi mi? Komisyonun belirleyeceği adaylar arasından ombudsman mı? Ombudsmanın belirleyeceği adaylar arasından komisyon mu? Ombudsmanın kendisi seçip komisyonun onayından mı geçmelidir? Yardımcılar konularına göre sınıflandırılarak mı yoksa sınıflandırılmadan mı seçilmelidir? Yardımcı sayısı kanun ile belirlenmeli midir? Yardımcı sayısının yalnızca azamî sayısı mı kanunla belirlenmelidir? Ombudsman yardımcılarının seçiminde eğitim, meslek gibi aranacak şartlar ombudsmanda aranacak şartlarla aynı mı olmalıdır? Ombudsman –kendisi seçecekse- yardımcılarını kamu kurum ve kuruluşlarından ve özel kesimden seçebilmeli midir? Ülkelerdeki genel eğilim ombudsmanın yardımcılarını kendisi seçme yönündedir. Ombudsman yeniden seçilebilir mi? Çeşitli ülkelerde yalnızca bir dönem seçilmeli, emeklilik yaşı gelene kadar görevde kalmalı veya bir kez daha yeniden seçilmeli, iki kez daha yeniden seçilmeli şeklinde düzenlenmiş kanunlar ve uygulamaları vardır. Burada amaç ombudsmanın yeniden seçilebilmek için birilerine hoş görünmek zorunda kalmamasıdır. Ombudsmanın görev süresi ne kadar olmalıdır? 4-5 yıldan az olmamak üzere daha fazla veya bazı ülkelerde emeklilik yaşına kadar olabilmektedir. Seçilme şartları: Eğitim olarak hukuk, siyasal bilgiler, kamu yönetimi, meslek olarak hukukçu olmak, siyasete girmiş veya girmemiş olmak, kariyer sahibi olmak, ayrıca kariyer endişesi olmamak, tarafsız olmak gibi şartlardır. Asgarî yaş olarak 50 yaş genel kabul görmüş bir yaştır. Çünkü 1-2 dönem seçildikten ve görev süresi bittikten sonra tekrar eski işine dönmek zorunda kalmamalıdır, emekliliği gelmiş bulunmalıdır. Aksi halde tekrar, aralarına döneceği kamu kurumunda bağımsız ve tarafsız inceleme yapması zorlaşacaktır. Çalışma usulü ve şikâyet ile ilgili hükümlere gelince: Kimler şikâyet edebilir? Ülkemize gelen Ombudsmanlar ısrarla "citizen" değil, "people" demektedirler. Yani sadece Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı değil, idarî eylem ve işleminden etkilenen herkes şikâyet

- Diğer ülkelerin ombudsmanlık kurumu kanunları incelenmeli fakat aynen alınmamalıdır.
- Ombudsmanlık kurumunun teşkilâtlanması bizim ülkemizin şartlarına göre düzenlenmelidir.
- Ombudsmanlık Kurumu Kanunu taslağı o şekilde hazırlanmalıdır ki diğer bazı kanunlarda fazla değişiklik yapılmasına ihtiyaç doğmamalıdır.
- Ombudsmanlık Kurumu Kanunu taslağı yürürlüğe girmiş olan Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ve hazırlanmakta olan Genel İdarî Usûl Kanunu Tasarısı ile uyum içinde bulunmalıdır.
- Ortaya çıkan birkaç taslağı her defasında hemen hemen bütün kamu kurum ve kuruluşlarına, üniversitelere gönderdik. Gelen görüşler doğrultusunda düzeltmeler yaptık.
- Seçtiğimiz birçok yabancı ombudsmanlık kurumu kanunlarını inceledik, karşılaştırmalı cetveller hazırladık. Çalışmalarımızı biraz ilerlettikten sonra bazı ülkelerin ombudsmanlarını ülkemize dâvet ettik. Onların açıklamalarını dinledik, sorularımızı sorduk ve aldığımız cevapları kendi ülkemizin şartlarına göre değerlendirdik ve çalışmamızda kullandık.
- Sonra yine toplantı, panel ve sempozyumlar düzenledik. Çalışmamıza son şeklini verirken Avrupa Birliği Temel Haklar Şartının vatandaşlık haklarını düzenleyen hükmünü, Avrupa İyi İdarî Davranışlar Kanununu ve Adalet Bakanlığının Eşleştirme Projesi çerçevesinde yaptığımız görüşmelerden edindiğimiz tecrübelerimizi aktardık.

edebilmelidir. Bizzat şikâyet edilmesi gerekmele beraber, ölüm ve benzeri sebepler varsa, şahsî temsilcileri, aile üyelerinden biri, kanunî temsilcisi olabilir. Şikâyet için başvurma zamanı konusunda çeşitli durumlar dikkate alınabilir. İdarî Usûl Kanunu'nda "İdarî başvuru yolları" geliştirilmektedir. Şikâyetçi önce, idarî başvuru yollarını tüketmeli, sonra isterse ombudsmana, isterse idarî yargıya başvurabilmelidir veya bunlar sırasına göre yapılmalıdır. Ombudsmana başvuru, idarî dava açma süresini durdurmalıdır veya durdurmamalıdır. Ombudsmana başvurma, idarî başvuru yolları tüketildikten itibaren ne kadar süre içinde yapılmalıdır? Ombudsmanı kim harekete geçirecektir? Re'sen veya şikâyet üzerine veya her ikisi birden mümkündür. Şikâyet yazılı, sözlü veya telefonla yapılabilir. Telefonla şikâyeti kabul etmeyen ülkeler vardır. Görev alanı olarak da inceleme alanına giren ve girmeyen ayrımı yapılmalıdır. Yasama organının, yasama işlemlerine girmeyen idarî işlemleri ve eylemleri, yargı organlarının yargısal işlemleri dışında kalan idarî işlem ve eylemleri, Silâhlı Kuvvetlerin, askerlikle doğrudan ilgili olmayan idarî işlem ve eylemlerinin, ombudsmanın yetki alanına dahil edilmesi üzerinde düşünülmelidir. Çalışmaları araştırma ve denetim şeklindedir. Ayrıca; görevinin sona ermesi ve azil, aylığı, sorumluluğu, suçların ihbarı, ombudsmana karşı işlenen suçların ağırlaştırıcı sebep oluşturup oluşturmayacağı, yıllık raporun en yaygın şekilde nasıl duyurulacağı, mevzuat hazırlayıp önerme, kanun teklif etme yetkisi verilip verilmeyeceği, dava açma yetkisi olup olmayacağı, bütçesi, kararlarının niteliği, konuları ve sonuçları düşünülmelidir.

- O halde 16 yıl önce başlattığımız ve uzun kesintilerle devam ettiğimiz çalışmalar sonucu ortaya çıkan ve biraz değiştirilerek de olsa 6328 sayılı Kanuna temel teşkil eden son tasarı en gelişmiş görüşlere göre düzenlenmiştir. Yine bazı değişikliklere uğrayarak kabul edilen 6328 sayılı Kanun mükemmel olmayabilir, ama belki önümüzdeki yıllarda – uygulamada karşılaşılan aksaklıklar da ortaya çıktıktan sonra – çok önemli olmayan birkaç düzeltme ile günümüzün ihtiyaçlarına cevap verebilecek nitelikte olacağı kanısındayım.

Aslında bu müessese bizim için, az önce de ifade edildiği üzere, bazılarının sandığı gibi yabancı bir müessese ya da ithal bir müessese değildir. Yaygın kanaate göre; anavatanı İsveç’e gerçekte bizden gitmiş bir müessesedir. Tekrar hatırlatmak isterim ki: Asıl vatanı biziz! Osmanlı Devletindeki kadı-ül kudatlık sisteminden doğmuştur.

Yapılan bir ombudsman çalışmasında üzerinde durulması gereken daha doğrusu Komisyonlarımızın üzerinde durduğu hususları böylece belirttim.

Çeşitli tarihlerde kurulan Komisyonlarımız yukarıda saydığım bütün ilkelerin ve dipnotta sıraladığım hususların üzerinde titizlikle durmuştur. Muhtelif ihtimallerden Türkiye için en yararlı olabilecekleri seçerek formülleştirmek suretiyle kanun taslaklarını hazırlamıştır. Taslaklar üzerinde belirtilen her çeşit görüş aynı ciddiyetle incelenerek taslaklar kanun tasarısı halinde ele alınacak düzeye getirilmişlerdir. Bakanlar Kurulu tarafından da tasarı halinde TBMM’ne sevk edilmişlerdir.

İlk tasarı kabûl edilmiş, ancak kadük olmuş, ikincisi ise Komisyonumuzca hazırlanan şekliyle ve TBMM’nin çeşitli komisyonlarının katkılarıyla son şeklini alarak kanunlaşmış, ancak daha sonra Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir.

2010 yılında 1982 Anayasasında 5982 sayılı Kanunla yapılan değişiklik sonucu 74. maddenin kenar başlığı “VII. Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı” şeklinde değiştirilmiş, maddeye aşağıdaki fıkralar eklenmiştir:

(Ek fıkra: 7/5/2010-5982/8 md.) Herkes, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkına sahiptir.

(Ek fıkra: 7/5/2010-5982/8 md.) Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı olarak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu idarenin işleyişiyle ilgili şikâyetleri inceler.

(Ek fıkra: 7/5/2010-5982/8 md.) 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.

(Ek fıkra: 7/5/2010-5982/8 md.) 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 usûl ve esaslar kanunla düzenlenir.

Nihayet 14 Haziran 2012’de TBMM’nde kabul edilen beş bölüm, 37 madde ve 1 geçici maddeden oluşan 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu 29 Haziran 2012’de Resmî Gazete’de yayınlanmıştır.⁷

İKİNCİ KISIM

29 HAZİRAN 2012 TARİHLİ VE 6328 SAYILI KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU KANUNUNUN BAZI MADDELERİ İLE İLGİLİ AÇIKLAMALAR VE DEĞERLENDİRMELER ⁸

I. “GENEL HÜKÜMLER” BAŞLIKLİ BİRİNCİ BÖLÜM

Genel hükümler başlıklı Birinci Bölümde amaç, kapsam, tanımlar olmak üzere 3 madde bulunmaktadır.

A. Terminoloji

Ombudsmanın Türkçesi nedir? Hangi kelimeyle ifade edilmelidir? İsveççe olan ombud kelimesi vekil, temsilci anlamına gelmektedir. Türkçemizde bu kelimeyi daha doğrusu müesseseyi tam olarak kapsayıp ifade edecek bir sözcük yoktur. Ombudsman kavramını ifade için Türkiye’de ve diğer bazı ülkelerde; kamu denetçisi, hakem, kamu hakemi, kamu danışmanı, kamu koruyucusu, kamu sözcüsü, kamu vicdanının sözcüsü, kamutay, kamusav, halk sözcüsü, halk danışmanı, halk hakemi, halk savunmanı, yurttaş koruyucusu, yurttaş savunmanı, yurttaş sözcüsü, idare denetçisi, temsilci, koruyucu, görevli, delege, parlamento komiseri, medyatör, arabulucu, toplum sözcüsü, vatandaşın avukatı, Türk ombudsmanı gibi kelimeler ileri sürülmüştür.

Basında en çok görülen “hakem” sözcüğü önce kavram olarak sonra da uygulamadaki işlevi bakımından ombudsmanlıkla hiç ilgisi olmayan bir kelimedir. Bu bakımdan ombudsman karşılığı olarak kullanılması hiç düşünülemez.

⁷ 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu için bkz. 29 Haziran 2012 tarihli ve 23338 sayılı RG. Düstur: Tertip: 5, C: 52.

⁸ Kanunun genel gerekçesi için bkz. <http://www.kgm.adalet.gov.tr/Tasariasamaları/kanunlasan/2012Yili/Kanmetni/6328ss.pdf>.

“Hakem”; uyuşmazlığa düşen her iki tarafın başvurusu üzerine sorunu çözmeye çalışır. Hâlbuki ombudsmana yalnızca idareden şikâyeti olan bireyler başvurabilecektir. Yani idarenin tek taraflı olarak yaptığı eylem, işlem, tutum ve davranıştan zarar gördüğünü iddia eden birey ombudsmana gidecektir.

Ancak saydığımız bu kavramlardan hiçbirisi ombudsmanın tam karşılığını verememektedir. 7. ve 8. Beş Yıllık Kalkınma plânlarında “Kamu Denetçisi” kavramı kullanılmıştır. Aslında bu kavram da tam doğru değildir, çünkü yanıltıcıdır. Kamu adına halkı denetleyen kimse anlamını çağrıştırmaktadır. Hâlbuki kamu adına değil aksine birey adına kamu olan idareyi denetlemektedir. Bu bakımdan belki de “kamu denetçisi” yerine “kamu denetimcisi” deyiimi daha doğru olabilir.

Avrupa Ombudsmanı P. Nikiforos Diamandouros’a göre ⁹; “...*Denetim kelimesi daha çok mâli konularda denetim yapılacağı anlamına gelmekte, bu kurumun temel haklarla, iyi idare ilkeleriyle ilgilendiği mesajını vermemektedir. Hâlbuki kanunun, daha doğrusu kurumun adı, halka kurumun gerçek fonksiyonunu algılayabilmesi bakımından çok önemlidir. Bu durum da sonuç olarak kurumun duruşunu ve etkinliğini, gerçek anlamının anlaşılmasını etkileyebilir. O halde kamu denetçiliği kurumunun gerçek misyonunun başlığa aktarılabilceği bir başka kavram düşünülebilir. Ayrıca ‘kurum’ kelimesi de bu Kurumun mevcut bürokrasinin başka bir bölümü olduğu kanaatini uyandırmaktadır. Böyle olmadığı gerçeğinin vatandaşlara aktarılması gerekmektedir. Çünkü kamu denetçisi özellikle vatandaşlarla güçlü ilişki kurması bakımından çok önem taşımaktadır....*”

Bu hususlara vurgu yapan Avrupa Ombudsmanı parlâmento ombudsmanlığının kişisel doğasının önemi nedeniyle başlıktan “Kurum” kelimesinin çıkarılmasını da önermektedir.

Aslında önemli olan kavramdan ziyade müesseseyi tam anlamıyla bütün yetkilerini kullanacak, işlevlerini yapacak biçimde kurabilmektir.

Çeşitli raporlara göre; resmî belgelerde “denetçi” kelimesi tercih edilmesine rağmen, bilim adamları “ombudsman”ı tercih etmiştir. “Kamutay”, “emin kişi”, “uzlaştıran” kavramları önerilmektedir. Denetçi tâbiri olumsuz ve halk tarafından sevimli karşılanmayacak bir kavramdır. Kamu denetçisi ve halk denetçisi denildiğinde az önce ifade edildiği gibi devlet adına halkı denetleyen

⁹ Avrupa Ombudsmanı P. Nikiforos Diamandouros’un 2006 yılında hazırlanan taslak üzerinde yaptığı çalışma ile ilgili görüşlerini içeren 5 Temmuz 2006 tarihli (Principle No:1/1158 sayılı) gayriresmî bilgi notu.

bir kurum anlaşılmaktadır. Bazen de halkın yanında olup devleti denetleyen bir kurum akla gelmektedir. Hâlbuki ombudsman; ne devletten ne de halktan yana olmayıp, tarafsızdır. Devlet kurumlarının gücünü kullanarak, halkın özgürlük ve haklarını savunan bir kurumdur.¹⁰

B. “Amaç” Başlıklı 1.Madde ¹¹

Kanunun birinci maddesi olan “Amaç” başlıklı madde demokrasinin temel ilkeleri göz önünde bulundurularak düzenlenmiştir. Ancak daha önce hazırlanmış muhtelif tasarıların aynı maddesi Kanunda hayli değişikliğe uğramıştır. Bu maddede vurgulanan hususlar: İdarenin; her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını, insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek için bir kamu denetçiliği kurumu oluşturmaktır.

Kamu denetçisi, incelemeler ve araştırmalar yapacak, önerilerde bulunacaktır.

Bu kanunun amacı; idarî yargı yoluna başvurulmadan da uyuşmazlıkların çözülebilmesi için bir kamu denetçiliği kurumu oluşturmaktır. Böylece anlaşmazlıkların çözümü süratlenecek, dolayısıyla, idarî yargının da yükü hafiflemiş olacaktır.

“Amaç” başlıklı 1. madde ile “Görevleri” başlıklı 5. maddenin 1. fıkrasını birlikte değerlendireceğim:

Madde 5-(1) Kurum, idarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygı, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevlidir.

¹⁰ ÖZDEN, Kemal: “Türkiye İçin Ombudsman Modeli”, TBMM Avrupa Birliği Uyum Komisyonunun 2006 tarihli talebi üzerine hazırlanan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı ile ilgili görüş.

¹¹ **6328 sayılı Kanun**

Amaç

MADDE 1- Bu kanunun amacı; kamu hizmetlerinin işleyişinde bağımsız ve etkin bir şikâyet mekanizması oluşturmak suretiyle, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmak üzere Kamu Denetçiliği Kurumunu oluşturmaktır.

GEREKÇE Madde 1- Maddeyle, Kanunun amacı belirlenmektedir. Kamu hizmetlerinde kalitenin artırılmasına yönelik bağımsız ve etkin şikâyet mekanizması oluşturmak suretiyle, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmak üzere Kamu Denetçiliği Kurumunun oluşturulması, Kanunun amacı olarak ifade edilmektedir.

Bu hüküm hem kurumun amacını ve görevlerini açıklamakta, hem başvurusunu kabul edeceği kişilerin kapsamını – hiç zikretmeyerek herkes olduğu şeklinde – belirlemekte, hem de kurumun idare ile ilgili hangi tür şikâyetleri dinleyeceğini düzenlemektedir. Böylece “Türkiye’de bu kuruma gerek yoktur” diyenlere de bu madde cevap vermiş olmaktadır. Çünkü yukarıda belirttiğimiz gibi Türkiye’de bazıları hâla ombudsmana gerek olmadığına inanmaktadırlar.

1. Başvuracak Kişiler

Daha önceki taslakları hazırlarken gerçek ve tüzel kişiler tâbirini kullanmış; vatandaş dememiş; çünkü bu maddenin vatandaş veya yabancı olsun herkesi içine almasını istemiştik, yani yabancı ombudsmanların ifade ettikleri gibi “citizen” değil, “people” olarak anlaşılabilecek şekilde düzenlemiştik. Ancak hükümetin teklif ettiği metinde ve Kanunda bu ifadeler yer almamış, yerine başka bir ifade konmamış, böylece Kuruma herkesin başvurabileceği dolaylı olarak ifade edilmiştir.

2. İdarî Eylem, İşlem, Tutum ve Davranış Kavramları

Maddede idarenin eylem, işlem, tutum ve davranışı tâbirleri kullanılmıştır.

İdarenin eylem ve işlemine karşı yargı yolu zaten açıktır. Yani idarî yargı idarenin sadece eylem ve işlemlerini denetler. İdarenin tutum ve davranışları denetim dışı kalır. Ombudsman bu açıktaki tutum ve davranışları denetleyecektir.

Aslında insanların esas şikâyeti genellikle idarenin tutum ve davranışlarıdır.¹²

TBMM Avrupa Birliği Uyum Komisyonu Raporu 1. madde için şöyle bir eleştiri getirmiştir: Rapor; “Kurumun idareyi denetlemedeki kriterlerinin açıkça yazılması faydalı olacaktır. Anayasaya uygunluk denetimi taraf olunan tüm uluslararası anlaşmalara uygunluk denetimi, diğer medenî ülkelerle uygunluğunun denetimi, sağduyuya uygunluk denetimi hususları maddeye yazılmalıdır” demektedir.

Hâlbuki daha önceki bazı çalışmalardaki aynı madde metinlerinde yazılı bulunan “... Türkiye Cumhuriyetinin anayasada belirtilen nitelikleri kavramı ile insan haklarına saygı kavramı...” eleştiride karşılanmadığı iddia edilen kavramları, yani anayasaya, uluslararası anlaşmalara, medenî ülkelere uygunluk denetimini zaten içine almaktaydı. 1982 Anayasası’nın “Cumhuriyetin

¹² Birinci Kısım/VI/A’da bahsedildiği üzere, eylem ve işlemi idarî yargı denetimine tâbi olmasına rağmen kapsam içine aldık. Çünkü; idarî yargı sadece “hukuka uygunluk” denetimini yapar. Halbuki ombudsman ilâve olarak ihtiyaca uygunluk denetimi de yapmaktadır.

nitelikleri” başlıklı 2. maddesine göre “Türkiye Cumhuriyeti, toplumun huzuru, millî dayanışma ve adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygılı, Atatürk milliyetçiliğine bağlı, başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, demokratik, lâik ve sosyal bir hukuk devletidir.” İdarenin işleyişi ile ilgili şikâyetlerin; “... Anayasada belirtilen nitelikler çerçevesinde...” inceleneyeceği ifadesinin; Anayasanın belirli hükümlerine mi, yoksa idarenin işleyişi ile ilgili olan bütün hükümlerine mi atıfta bulunduğu; konuyu bilmeyenler ve özellikle yabancı ombudsmanlar tarafından çok net olarak anlaşılamamaktaydı. Biz bu taslağı hazırlarken idarenin tümüyle denetime tâbi olması amacıyla hareket ettiğimiz için idarenin işleyişi ile ilgili bütün hükümlerinin bu maddenin kapsamı içinde olduğunu düşünmüştük. “Türkiye Cumhuriyetinin Anayasada Belirtilen Nitelikleri” ifadesi son tasarıda ve Kanunda yer almamıştır.

Anayasamızın uluslararası anlaşmaların iç hukukla çatışması halinde iç hukuka üstün geldiğini belirten 90.maddesini de burada hatırlatmak isterim. Bu hüküm çok ileri ve uygarca bir anayasal düzenlemedir.

Kanunun 1. ve 5. maddelerinde yer alan özellikle “hukuka ve hakkaniyete uygunluk” kavramları tüm bu eleştirilen ve eksik olduğu iddia edilen kriterleri karşılamaktadır.

3. “İnsan Haklarına Dayalı, Adalet Anlayışı” Kavramı

Daha önceki çalışmalarda yer alan “insan haklarına saygı” kavramı hem hükümetin teklif ettiği metinde, hem Anayasa Komisyonunun kabul ettiği metinde ve hem de Kanun’da ayrı cümlecikler şeklinde ifade edilmiştir. Daha önceki tasarıda bu fıkra idarenin eylem, işlem, tutum ve davranışlarının adalet anlayışı içinde olmak üzere insan haklarına saygı, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönünden inceleneceği şeklindeydi. Kanunda bu kavramlar yer değiştirmiştir. Bu kavramın taşıdığı anlamın ışığında Kurum; idarenin eylem, işlem, tutum ve davranışlarını insan haklarını esas alan bir adalet anlayışı açısından inceleyecektir.

4. Hukuka ve Hakkaniyete Uygunluk Kavramı

Bu maddede üzerinde durulması gereken hususlardan biri “hakkaniyet” kavramıdır. İdare görev yaparken “hukuk”un yanında “hakkaniyet”e de uygun davranacaktır. Çünkü daha önce ifade ettiğimiz gibi tek başına hukuk her zaman tatmin etmeyebilir. Tekrar hatırlatmak isterim ki; haksızlık her zaman kanunsuzluk demek değildir. Daha doğrusu kanunlar bazen adaleti sağlamaya yetmeyebilirler. Hukuk; toplumun huzur ve barış içinde yaşamasını sağlayan sosyal düzen kurallarıdır. Adalet ise bu kuralların uygulanmasıdır. Hukuk ve

adalet; madalyonun iki yüzüdür. İşte ombudsman hukuk ile adaleti birleştirmek için bir şanstır. Böyle zamanlarda hakkaniyet ile çözümlemeye ihtiyaç duyulur. Kurum, yargı kurumlarından farklı bir işleve sahip olacaktır. 1. maddede belirtilen “hakkaniyete uygun” olarak karar verecek, yani yerindelik denetimi de yapabilecektir. Hızlı hareket ederek sorunları biran önce çözüme kavuşturabilmek de başka bir açıdan hakkaniyetin yerine getirilmesi sayılabilir.

TBMM Avrupa Birliği Uyum Komisyonu Raporunda dile getirilen yukarıda açıkladığım “..... Kurumun idareyi denetlemede kullanacağı kriterlerin açıkça yazılması” gerektiği şeklindeki eleştirileri “hukuka ve hakkaniyete uygunluk” ifadelerinin karşıladığı düşünülebilir. O halde idare gerektiğinde “hakkaniyet”e başvuracaktır.

5. Kamu Hizmetlerinin İşleyişi ve İdarenin İşleyişi Kavramları

Daha önceki tasarının hem 1. hem de 5. maddelerine “**idarenin işleyişi**” kavramını koymuştuk çünkü; herkesin aklına hemen vatandaşların çok büyük bütçeli, ülke çapında çok önemli kararların aleyhine ombudsmana başvuracağı gelmektedir.

Hâlbuki bizi günlük hayatımızda mutsuz eden, bu büyük projelerle ilgili, hükümetlerin verdiği kararlar değildir. Bizi idareden bezdiren idarenin işleyişi ile ilgili, küçük, yorgunluk verici, basit teferruatlardır.

Bir öğrencinin liseye veya üniversiteye kayıt işlemlerini düşününüz. Bankaya gidip çok cüz’î (küçük) miktarda bir parayı yatırıp makbuzla geri gelmemizi isterler. Aslında bankaya gitmeye bile gerek yoktur. Okul idaresi kendisi de o parayı bizden alabilir. Kayıtların başladığı yoğun günlerde öğrenciler ve aileleri uzak şehirlerden gelmiş olabilirler ve süratle geri dönmek isteyebilirler, o dönemde memurlar 1,5 saatlik öğle tatilini aynı anda kullanmayabilirler.

Hükümetin teklif ettiği son metinde “kamu hizmetlerinde kalitenin artırılmasına yönelik...” şeklinde geçen ifade Anayasa Komisyonunun metninde ve Kanunda “..... kamu hizmetlerinin işleyişi...” şeklindedir.

“İdarenin işleyişi” ile bu önemsiz gibi görünen ama aslında önemli davranışları kastediyoruz. Ancak bu maddede sözü geçen idarenin işleyişinin, Kanunun “Tanımlar” başlıklı 3. maddesinin (e) fıkrasındaki “idare”nin tanımı altında atıfta bulunulan bütün kurumların işleyişini kapsayıp kapsamadığının da tam net olarak – yine konuyu tam bilmeyenler tarafından - anlaşılamadığı yönünde eleştiriler vardır. 5. maddedeki “idarenin işleyişi” kavramı Kanunun 1. maddesinde “kamu hizmetlerinin işleyişi” olarak yer almaktadır. Her ne kadar “kapsam” açısından iki kavram arasında fazla fark yok gibi görünüyorsa da,

“kamu hizmetlerinin işleyişi” kavramı çok daha geniş kapsamlıdır. Ancak “Görev” başlıklı 5.maddede “idarenin işleyişi kavramı” aynen bırakılmıştır.

Bu fıkraya açıklık getirmek gerekmektedir. Kanaatımızca tereddüt halinde “Amaç” maddesine bakarak hükümleri Kanunun ruhu itibarıyla yorumlamakta faydadan öte zorunluluk vardır. Burada bize yol gösterecek olan “kamu hizmetlerinin işleyişi” kavramı olacaktır. İdare; idare edilenlere sunacağı hizmetleri genel olarak idarî eylem ve işlem şeklinde yerine getirir. Ancak idareden başka yasama organı ile yargı organları da idarî işlem yapabilirler. Kamu kurumu veya kuruluşu sayılmayan yerler de kamu hizmetine katılabilirler. İdarenin; kamu hizmetlerinin dışında başka işleri olduğu gibi kamu hizmetlerinin işleyişi de sadece idare değil özel kişiler tarafından da yerine getirilmektedir.

İşte bu nedenle “kamu hizmetlerinin işleyişi” kavramı daha geniş bir alanı ombudsmanın yetkisine dâhil etmiş gibi görünmektedir şeklinde yorumlayarak mümkün olduğu kadar her kurum ve kuruluşu buraya katmakta fayda var diye düşünülmektedir.

Buna göre “idare” olsun veya olmasın “kamu hizmeti” yerine getiren herkes ombudsmanın yetki alanına girmeli midir konusu tartışılmalıdır.

Hükümetin teklif ettiği metindeki “Amaç” başlıklı madde ile “Görevleri” başlıklı maddeye daha önceki çalışmalar için Anayasa Komisyonu tarafından bir öneri getirilmişti. Bu öneriye göre ombudsmana “..... tarafları uzlaşmaya davet edebilme imkânı” verilmeliydi.

Bu olumlu bir öneri olmakla ve muhtelif kanunlarımızda “uzlaştırıcılık (conciliation)” bulunmakla beraber Kanunda yer almamıştır.

Avrupa Ombudsmanına göre: “.....Bu ilk ve çok önemli hükmün (1. madde) içeriği cesaret vericidir, çünkü ombudsmanın uygulayabileceği pek çok esasın yanında ombudsmanın araştırmasının konusu olabilecek çok çeşitli sorunları listelemektedir. Ancak, hükmün yapısını ve içeriğini netleştirmek faydalı olabilir. Bu kavramların; genel kararların (örneğin idarenin iç işleyişi ile ilgili kararlar) yanında bireysel idarî kararları da içerip içermediği açık değildir. Özellikle, bir bakanın eylemlerini veya bir bakanın sorumlu olduğu eylemleri ne ölçüde kapsadığı net değildir. Tutum teriminin anlamı davranış terimi ile yeterince verilebilmektedir. Aslında tutum ifadesi ombudsmanın; kamu görevlilerinin görüşlerini de denetleyeceği anlamına gelebilir, bunun da düşünce özgürlüğü hakkı ile bağdaşması zordur (Avrupa İnsan Haklarının ve Temel

Özgürlüklerin Korunması Sözleşmesinin 9.maddesi). Dolayısıyla tutum teriminin kullanılmasından kaçınmak bile düşünülebilir. Her halükârda, kamu görevlilerinin görüş bildirmesi/fikir beyan etmesi “davranış” teriminin kapsamındadır (Sözleşmenin 10. maddesi). Ombudsmanın inceleme yapması ile ilgili normatif esaslar hakkındaki listemiz; adalet, hukuk, hakkaniyet, insan hakları şeklindedir. Avrupa parlâmento ombudsmanları zamanla üç ana kritere odaklandılar ve bu kriterler gitgide yerleşmekte ve ombudsman incelemesi için kullanımı yaygın, standart temel haline gelmektedir: Meşruiyet (meselâ hukukun üstünlüğü, hukukun genel ilkeleri dâhil), insan hakları, özellikle iyi idarenin genel ilkeleri. Türk ombudsmanının Avrupalı meslektaşından fikir almasının beklenmesi halinde, ombudsmanın incelemesini bu üç kriter etrafında formüle etmesinin faydalı olacağı düşünülebilir. Her halükârda, bu üç unsuru vurgulamak – uluslararası topluluğu olduğu kadar- vatandaşı da ombudsmanın ne yaptığı ile ilgili bilgilendirmeyi oldukça kolaylaştıracaktır. Ombudsmanın çalışma metotlarına gelince; hüküm şikâyeti ele alma ile başlayıp idareye tavsiyede bulunma yetkisi ile bitiyor. Açıklığa kavuşturmak bakımından, önce Büro’nun amaçlarının ve daha sonra uygulamada bu amaçların nasıl yürütüleceği ile ilgili kuralların daha net bir şekilde konulması faydalı olacaktır.....”.

6. “İyi İdare” Kavramına Yer Verilmesi Önerisi

“Amaç” başlıklı 1. maddede adalet, hukuk, hakkaniyet, insan hakları kriterleri yanında “iyi idare ilkeleri” kavramının da vurgulanması gerektiği yabancı ombudsmanlar tarafından önerilmektedir.

Türkiye’de yaygın olarak kabûl gören bir “iyi idare” kavramı yoksa, iyi idare hakkında özel bir hüküm içeren Avrupa Temel Haklar Şartı’nın 41. maddesinden ve Avrupa İyi İdare Davranışlar Kanunundan fikir alınabileceği belirtilmektedir.

Bu maddenin “Daha net ve doğrudan vatandaşa hitabeden bir şekilde idare ile vatandaş arasındaki ilişkinin geliştirilmesi amacıyla açıkça bahsederek kaleme alınabileceği...” belirtilmektedir.

C. “Tanımlar” Başlıklı 3. Madde ¹³

1. “İdare”yi tanımlayan 1. fıkranın (e) bendi

Avrupa Ombudsmanının yorumuna göre; “...Kamu hizmeti için çalışan özel hukuk kişileri bakımından bu bendin daha netleştirilmesi düşünülebilir. Burada ombudsmanın kamu idaresi ile uzun veya kısa vadeli sözleşmesi olan herhangi bir hukuk kişisi karşısındaki yeterliliğinin, etkisinin artacağını da hesaba katmak gerekir. Özelleştirmeye doğru artan eğilim gözönüne alındığında, geniş bir alanda yetkili olmak olumlu gibi görünse de, ombudsmandan öncelikli olarak idare ile vatandaş arasındaki ilişkiyle ilgilenmesinin beklendiği hatırdan çıkarılmamalıdır. Özel sektöre kadar uzayan bir alan, kamu denetçiliği kurumunun kamu idaresine karşı bir çözüm yolu olmaktan ziyade özel sektörün bir çeşit devlet düzenlemesi olmasına yol açabilir. Bir parlamento ombudsmanının etkisinin genellikle, kendisini seçen parlamento (yani TBMM) desteği ile güçlendiği unutulmamalıdır. Eğer ombudsmanın yetki alanı TBMM’nin yetkilerinin sınırlı olduğu alanlara kadar uzanırsa, ombudsman bu alanlarda tatmin edici etki ve otorite sağlayamayabilir. Bu da ileride ombudsmanın genel otoritesine, konumuna ve duruşuna zarar verebilir. Ombudsman’ın yetki alanının genişletilmesi ile ilgili olarak “yetkilerin aşamalı genişletilmesi”nin mevcut olduğu Avrupa Birliği ülkeleri de vardır.....”

O halde “idare” kavramını düzenleyen (e) bendinin içeriği bu eleştiriler ve öneriler doğrultusunda değerlendirilmelidir.

¹³ 6328 sayılı Kanun

Tanımlar

MADDE 3 – (1) Bu Kanunun uygulanmasında;

a) Başdenetçi: Kamu Başdenetçisini,

b) Başdenetçilik: Kamu Denetçiliği Kurumu Başdenetçiliğini,

c) Başkanlık: Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığını,

ç) Denetçi: Kamu denetçisini,

d) Genel Kurul: Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunu,

e) İdare: Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarını, mahallî idareleri, mahallî idarelerin bağlı idarelerini, mahallî idare birliklerini, döner sermayeli kuruluşları, kanunlarla kurulan fonları, kamu tüzel kişiliğini haiz kuruluşları, kamu iktisadi teşebbüslerini, sermayesinin yüzde ellisinden fazlası kamuya ait kuruluşlar ile bunlara bağlı ortaklıklar ve müesseseleri, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarını, kamu hizmeti yürüten özel hukuk tüzel kişilerini,

f) Komisyon: Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan Karma Komisyonu,

g) Kurum: Kamu Denetçiliği Kurumunu, ifade eder.

(2) Komisyonun Başkanı, Başkanvekili, Sözcüsü ve Kâtibi; Dilekçe Komisyonunun Başkanı, Başkanvekili, Sözcüsü ve Kâtibidir.

GEREKÇE Madde 3- Maddede, Kanunda geçen bazı terimlerin tanımlarına yer verilmektedir.

Ayrıca, Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan

Komisyonun Başkanı, Başkanvekili, Sözcüsü ve Kâtibinin kimler olacağı hükme bağlanmaktadır.

Burada “idare” kavramını yorumlarken kanunun “amaç” ve “görev” maddeleri birlikte değerlendirilmeli ve “kamu hizmetlerinin işleyişi” kavramı açısından “...mümkün olduğu kadar geniş bir şekilde anlaşılmalıdır. Çünkü burada esas amaç idarenin veya diğer kamu hizmeti yapan her türlü kuruluşun hiçbir eylem, işlem, tutum ve davranışının hukuka ve ihtiyaca uygunluk denetimi dışında kalmamasıdır...” şeklinde düşünenler yanında dar yorumdan yana olanlar da vardır.

Yapısal (organik) idare, fonksiyonel (işlevsel) idare kavramları ile birlikte idare hukukunun sükelerini ortaya koymak gerekmektedir. İdare hukukunun iki sükesi vardır: Devlet tüzelişiliği ve diğer kamu tüzelişileri. 5018 sayılı Kanuna göre, bütçe tasniflerinden yola çıkarak kamu tüzelişileri belirlenebilir:

İdare kavramını Kanunun amacını açıklayan 1.madde ışığında değerlendirdiğimizde, bu kavramın içeriğini tam olarak tespit etmenin çok da önemli olmadığını söyleyebiliriz. Çünkü Kanunun amacı “kamu hizmetlerinin işleyişi” ile ilgili bir şikâyet mekanizması oluşturmaktır.

O halde idarenin kamu hizmetlerinin yanında özel şahısların da yerine getirdiği kamu hizmetleriyle ilgili şikâyetleri de bu Kurum kabul etmek durumundadır diye yorumlanabilir. Tasarıda “idarenin işleyişi” şeklinde geçen amaç maddesindeki bu ifadenin “kamu hizmetlerinin işleyişi” olarak değıştirilmesinin ombudsmanın görevlerini bilerek genişletmek maksadıyla yapıldığını düşünmekteyiz.

Tabii burada idarenin de kamu hizmeti sayılmayan faaliyetlerinin ombudsmanın görev alanı dışında kalacağı yorumuna gidilebilir.

O halde burada tüm kamu iktisadi teşebbüsleri, bağıli-İlgili-İlişikili kuruluşlar, kamu tüzelişiliğine sahip olmayan mahalle idareleri, kamu tüzelişiliğine sahip olan mahallî idare birlikleri, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, özel üniversiteler, BOTAŞ, TEİAŞ, TEDAŞ, Telekom, Tasarruf Mevduatı Fonunun faaliyetleri, virtüel kamu hizmetleri – ombudsmanın görev alanı içine girip giremeyeceği bakımından – farklı şekillerde yorumlanabilir.

Az önce ifade edildiği üzere bütün bu konuları idare kavramına dayanmaktan ziyade kamu hizmetinin işleyişi kavramına dayanarak yorumlamak lâzımdır.

2. “Komisyon”u tanımlayan 1.fıkranın (f) bendi

Tanımlar" başlıklı 3. maddenin 1. fıkrasının (f) bendi "**Komisyon**" kavramını düzenlemektedir. TBMM'nde kamu denetçiliği kurumu ile ilgili bazı işleri yapmakla görevlendirilecek bir komisyona ihtiyaç vardı. Bu komisyon önceleri yalnızca İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu veya yalnızca Dilekçe

Komisyonu olarak düşünöldü. Sonra ikisinden oluşın bir "Karma Komisyon"a karar verildi. Daha sonraları Dilekçe Komisyonu yerine Adalet Komisyonu yer almıştır. Anayasa Komisyonunun önceki raporunda ise Adalet Komisyonu yerine Dilekçe Komisyonu önerilmiştir. Karma Komisyonun diğier yarısı olan İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu ise yerini muhafaza etmiştir.

En sonunda tasarıda "Tanımlar" başlıklı maddede "Komisyon" kavramı; TBMM Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşın "Karma Komisyon"u ifade etmekteydi. Kanunda da hükümetin teklif ettiğı metindeki gibi Dilekçe Komisyonu ve İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu yer almıştır.

Bu karma komisyon; aday adayları için başvuru sürelerini ilân edecek, komisyona başvuran aday adayları arasından seçeceğı denetçi sayısının 3 katı kadar adayı TBMM Başkanlığına gönderecek, TBMM Başkanlığı da meclis genel kuruluna sunacaktır.

TBMM Plân Bütçe Komisyonu Başkanlığı tarafından hazırlanan raporda; Dilekçe Komisyonu ve İnsan Haklarını İnceleme Komisyonunun çalışma tarzı ile kamu denetçiliğı kurumunun tarzının benzeştiğı, bu komisyonlar ile Kurum arasında ilişki kurularak etkin bir çalışma mekanizmasının oluşturulabileceğı dile getirilmiştir.

Daha önceki taslak çalışmalarında yer verdiğimiz, ama sonra çıkardığımız bir düzenleme de Dilekçe Komisyonunun kendisine yapılan başvurulardan bir kısmını kamu denetçiliğı kurumuna intikal ettirebilmesidir. Bu konu yeniden düşünölebilir.

Yeni oluşın bu Kurum, sadece insan hakları ihlalleri durumunda değil, idarenin kötü işleyişiyile ilgili olan idarenin her türlü işlemleri bakımından başvurulabilecek bir kurum olacaktır.

Vatandaşların şikâyetlerini bugünkü Anayasamıza göre ilettikleri genel yetkili Komisyon TBMM Dilekçe Komisyonudur.

Bu bakımdan her üç komisyondan oluşın bir Karma Komisyon da olabilirdi.

II. "KURULUŞ, GÖREV VE ÇALIŞMA İLKELERİ" BAŞLIKLİ İKİNCİ BÖLÜM

"Kuruluş, Görev ve Çalışma İlkeleri" başlıklı İkinci Bölümde kuruluş, kurumun görevi, başdenetçilik, başdenetçinin ve denetçilerin görevleri, çalışma ilkeleri, genel sekreterliğinin oluşumu ve görevleri, başdenetçi ve denetçilerin nitelikleri, adaylık ve seçim, bağımsızlık ve tarafsızlık, andiçme, görev süresi, görevden

alınma ve görevin sona ermesi, başdenetçi ve denetçilerin malî ve sosyal hakları ile ilgili maddeler düzenlenmiştir.

A. “Kuruluş” Başlıklı 4.Madde ¹⁴

1. “Kuruluş”u Düzenleyen 1. fıkra

“Kuruluş” başlıklı 4. maddenin 1.fıkrasının kaleme alınış biçimi yabancı ombudsmanlar üzerinde, kamu denetçisinin sanki parlâmenter bir organ olduğu izlenimini uyandırmaktadır.

Ancak uluslararası tecrübelerin de gösterdiği gibi ombudsmanlar genellikle parlâmento tarafından seçilmekte, ama hiçbir şekilde kendisini seçen parlâmentonun bir parçası olmamaktadırlar.

Tarafsızlığı, bağımsızlığı, emir ve talimat almaması, her türlü bilgi ve belgeyi isteme hakkının bulunması gibi nedenlerle kurumun kamu tüzel kişiliğine sahip olması gerektiği düşünülmüştür.

Kurumun merkezi Ankara'da bulunacaktır.

2. “Kurumun Başdenetçilik ve Genel Sekreterlikten Oluştugunu” Düzenleyen 2. Fıkra

Komisyonlarımızın hazırladıkları hiçbir taslakta bulunmayan ve tasarılarından birinin bu fıkrasında sonradan yer alan “Kurul”a niçin ihtiyaç duyulduğunun anlaşılmadığını hemen herkes ifade etmiştir. Nitekim hükümetin teklif ettiği metinden isabetli olarak çıkarılan “Kurul” 6328 sayılı Kanunda yer almamıştır.

¹⁴ 6328 sayılı Kanun

Kuruluş

MADDE 4 – (1) Bu Kanunda belirtilen görevleri yerine getirmek amacıyla, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı, kamu tüzel kişiliğini haiz, özel bütçeli ve merkezi Ankara’da bulunan Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmuştur.

(2) Kurum, Başdenetçilik ve Genel Sekreterlikten oluşur.

(3) Kurumda, bir Başdenetçi ve beş denetçi ile Genel Sekreter ve diğer personel görev yapar.

(4) Kurum, gerekli gördüğü yerlerde büro açabilir.

GEREKÇE Madde 4- Maddeyle, Kurumun kuruluşuna ilişkin teşkilatlanma esasları belirlenmektedir. Tarafsızlığı, bağımsızlığı, emir ve talimat almaması, her türlü bilgi ve belgeyi isteme yetkisinin bulunması gibi yerine getireceği görevler ve bu görevler dolayısıyla tanınan yetkiler dikkate alınarak Kurumun; kamu tüzel kişiliğine sahip, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı ve özel bütçeli olması öngörülmektedir.

Kurumun, Başdenetçilik ve Genel Sekreterlikten oluşacağı; Kurumda bir Başdenetçi ve beş Denetçi ile Genel Sekreter ve diğer personelin görev yapacağı belirtilmektedir.

Kurumun merkezinin Ankara olacağı kabul edilmekte ancak, gelen iş yoğunluğuna veya işin özelliğine göre Kurumun uygun gördüğü yerlerde büro açabilmesi imkânı tanınmaktadır.

3. “Beş denetçi” ile İlgili 3. Fıkra

Daha önceki tasarının 3.fıkrası: “... Kurumda bir başdenetçi ve en fazla on denetçi ile genel sekreter, uzman, uzman yardımcıları ve diğer personel görev yapar.” şeklindeydi.

Buradaki “en fazla on denetçi” ifadesini daha önceki tasarıdaki geçici 1. maddenin 1. fıkrasıyla birlikte değerlendirmek gerekir:

“İlk başdenetçi ve en az beş denetçinin seçimi ile Kamu Denetçiliği Kurumu kurulur.”

Biz ilk baştan kurumun çalışmaya 5 denetçi ile başlamasının uygun olacağını düşündük. Gelen şikâyetlerin miktarına göre, ihtiyaç halinde 6., 7. denetçi için zaman içinde istek yapılırsa daha verimli olunacağını tahmin ederek bu kontenjanı ilk baştan, hemen doldurmamanın daha iyi olacağını düşünmüştük.

Yabancı ombudsmanlara göre; “...Fazla ombudsman olmamalıdır. Fazla patron, fazla görüşme demektir. Tek bir hukukî sorunu farklı ombudsmanlar farklı şekilde çözebilir. Bu da ombudsmanın otoritesini sarsabilir....Ombudsman kendi kurallarını kendi koymalı, kendi usûlünü belirlemeli....Usûl kuralları olmamasının kolaylığı vardır. Red gerekçesi yazmaya gerek kalmayacaktır....”

Hükümetin teklif ettiği metinde ve Kanunda “...en fazla on denetçi...” ifadesi kaldırılmış, “beş denetçi” ifadesi yer almış, geçici madde de buna göre düzeltilmiştir.

4. “... Büro Açılması...” ile İlgili 4. Fıkra

4. fıkraya göre; “.....Kurum, gerekli gördüğü yerlerde **büro** açabilir.”

Burada daimî veya geçici büro tâbirini bilhassa kullanmadık. Türkiye'nin herhangi bir bölgesinden gelecek başvuruların konusuna, yoğunluğuna, miktarına göre Kurumun yapacağı araştırmanın kısa veya uzun süreli olmasına göre Kurum orada daimî veya geçici büro açabilecektir.

Bu açıklamayı da tasarının 28. maddesinde yer alan “... diğer kamu kurum ve kuruluşlarındaki personelin geçici olarak en fazla altı ay için kamu denetçiliği kurumunda görevlendirilmesi” maddesiyle birlikte değerlendirebiliriz.

Ülke genelinde büro açma yetkisi ve bu yetkinin ombudsmanın takdirine bırakılmış olması olumlu, esnek bir çözüm olarak değerlendirilmektedir.

Turistik bir bölgemizde termik santral açılması konusunda bir proje söz konusu olduğunda o yöre halkı veya çevreciler ombudsmana başvurduklarında gerekli

incelemelerin yapılması belirli bir zaman alacaktır. İşte böyle geçici durumlarda başdenetçi o yörede geçici büro açabilmelidir.

Avrupa Ombudsmanı tarafından; “...Ülke genelinde ofis açma yetkisinin ve bu yetkinin isteğe bağlı olmasının yani takdirin ombudsmana bırakılmış olmasının olumlu karşılanması gerektiği, zorunlu yerel veya bölgesel ombudsmanlıklar açılmasından daha iyi ve daha esnek bir çözüm olduğu...” ifade edilmektedir.

B. “Kurumun Görevi” Başlıklı 5. Madde ¹⁵

1. Görev Alanını Düzenleyen 1.Fıkra

a. Görev Alanı

Bu fıkra “Amaç” başlıklı 1.madde ile hemen hemen aynı olduğu için 1.madde ile 5.maddenin 1.fıkrası birlikte değerlendirilmelidir. Bu madde için ombudsmanın idareye tanınan takdir yetkisinin kullanılmasıyla ilgili bir denetim yapıp yapamayacağı hakkında bir düzenlemeye yer verilmediği konusunda eleştiri bulunmaktadır.¹⁶

b. İdarenin İşleyişi Kavramı

“İdarenin işleyişi” ibaresinin açıklanabilmesi için “yerindelik” denetiminin yer alması gerektiği, idarenin kötü işleyişini tamamlayıcı olarak ombudsmanın

¹⁵ 6328 sayılı Kanun
Kurumun Görevleri

MADDE 5-(1) Kurum, idarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevlidir.

(2) Ancak;

a) Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile re'sen imzaladığı kararlar ve emirler,

b) Yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler,

c) Yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar,

ç) Türk Silahlı Kuvvetleri'nin sırf askerî nitelikteki faaliyetleri,

Kurumun görev alanı dışındadır.

GEREKÇE Madde 5- Maddeyle, Kurumun görevi açıkça belirlenmektedir.

Kurum, idarenin kötü, eksik veya yanlış işleyişiyle ilgili olarak yapılan şikâyetleri incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmakla görevlendirilmektedir.

İdarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarının Kurumun görev alanına girmesi öngörülmektedir.

Kurumun inceleme ve değerlendirmelerini, insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden yapması gerekmektedir.

Ancak; Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile re'sen imzaladığı kararlar ve emirler, yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler, yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar ile Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askerî nitelikteki faaliyetlerinin Kurumun görev alanı dışında olduğu belirtilmektedir.

¹⁶ KARAMAN, Zerrin Toprak: TBMM Avrupa Birliği Uyum Komisyonunun 2006 tarihli talebi üzerine hazırlanan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı ile ilgili görüş.

yetkisinin aynı zamanda idarenin hem hukuka uygunluğunu hem de kötü işleyişini denetlemeyi kapsadığı vurgulanmalıdır, denilmektedir. Ombudsmanın esas amacı bireyin idare ile ilgili yakınmalarını incelemektir. Ombudsmanın yetkisinin sınırlanması ombudsmanın işlevini yargısal denetimden farksız kılar. Oysa idarî yargı denetimine sahip ülkelerde ombudsman denetimine idarî yargı denetiminin sınırları dışında kalan yakınmalara da çözüm bulması bakımından ihtiyaç duyulmuştur.

1.fıkranın “İdarenin idare edilenlerle olan ilişkilerindeki işleyişle ilgili yakınmaları inceler.” şeklinde düzenlenmesi uygun olur, denilmektedir.

Danıştay’ın 1998 yılında gönderdiğimiz ilk taslak üzerine bildirdiği görüşüne göre ¹⁷; “..... Yedinci maddenin son fıkrası, Yurttaş Sözcüsünün görev alanı dışında kalan konu ve kurumları düzenlemektedir. Bu düzenleme yerine, Yurttaş sözcüsünün görev alanı önce kurumsal olarak belirlenmeli; daha sonra da, bu görev alanına giren kurumların Yurttaş Sözcüsünün denetimi dışında kalan faaliyetleri sayılmalıdır.

Kurumsal olarak, Türk Silâhlı Kuvvetleri hariç, tüm kamu kurum ve kuruluşları, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve kamu hizmeti görevi yapan özel kuruluşlar, Yurttaş Sözcüsünün denetimine tâbi olmalıdır.

Konusal olarak ise; yasama işlemlerinden, yargısal işlemlerden, dış politika ile ilgili işlemlerden, vergi ve benzeri mali yükümlerin tarh tahakkuk ve tahsiline ilişkin işlemlerden, kamu idaresi ile kendi memur ve kamu görevlisi arasında statü hukukundan doğan yakınmalar Yurttaş Sözcüsünün görev alanı dışında bırakılmalıdır.

Bu sayılanlardan vergilendirme işlemleri ile ilgili, esasen, ombudsmanın işlevine benzer işlevde bulunan uzlaşma müessesesi mevcuttur. Bu müessesenin işler hale getirilmesi yeterlidir. Ayrıca, sayısal olarak çok fazla olan bu işlemlerden kaynaklanan yakınmaların Yurttaş Sözcüsünün diğer yakınmalara gereken zamanı ayırmasını güçleştirmesi kaçınılmaz olabilir.....”

¹⁷ TC Danıştay raporu (Hazırlayanlar: SANCAR, Dalova-Zafer KANTARCIOĞLU-Turgut CANDAN-Sinan YÖRÜKOĞLU-Mehmet ÜNLÜÇAY); Adalet Bakanlığının İlgi: 05.10.1998 tarih, B.03.0.KGM.0.00.00.01-590 sayılı yazısına cevaben T.C. Danıştay Başkanı tarafından Adalet Bakanlığı Kanunlar Genel Müdürlüğüne gönderilen Gen. Sek.407sayılı ve 28.10.1998 tarihli Yurttaş Sözcülüğü Kanun Tasarısı Taslağı Hakkında Rapor.

c. Kurumun “Şikâyet” Üzerine Harekete Geçmesi

Burada Kurum’un “şikâyet” üzerine harekete geçmesi üzerinde durmakta fayda vardır: Hükümet tasarısındaki 5. maddeye göre, Kurum ancak “şikâyet” üzerine harekete geçer.

Anayasa Komisyonunun raporunda görüşmeler sırasında teklif edilen ancak komisyonun teklif ettiği nihai raporda yer almayan, ombudsmana “re’sen harekete geçme yetkisi verilmesi” konusunun tasarıda ve Kanunda **olmayışının** sebebini şöyle açıklayabiliriz:

Biz 16 yıl önceki ilk çalışmalarımıza ombudsman için “re’sen harekete geçme”yi koymuştuk, hattâ ombudsmana anayasaya aykırı bulduğu bir kanun aleyhine Anayasa Mahkemesinde dava açma yetkisini vermeyi bile düşünmüştük. Ama sonra vazgeçtik; çünkü, başlangıçta 75 milyonluk ülkede birdenbire belki de beklenenden çok fazla şikâyet başvurusu ile karşılaşacak olan ombudsman bu şikâyetleri inceleyeyim derken, bu iş yükü içinde re’sen görüp de incelemeye başlaması gereken, idareye tavsiyede bulunması gereken hukuka veya ihtiyaca aykırı işlem, eylem, tutum ve davranışları gözden kaçırabilirdi, toplumsal sorunlara yetişemeyebilirdi. Böylece toplumun gözünde beklentilere cevap vermeyen bir müessese durumuna düşebilir, halkı hayal kırıklığına uğratabilirdi. Yani daha başlangıçta; Kurumun başarısı tartışmaya başlanabilirdi.

Şikâyetçi başvuru süresini geçirirse; ombudsmanın – toplumun çoğunluğunu ilgilendiren çok önemli bir konu ise- re’sen harekete geçebileceği şeklinde bir düzenleme getirmiştik, sonradan, işlerinin çoğalacağı endişesiyle vazgeçtik.

d. İdarenin Eylem, İşlem, Tutum ve Davranışları

Bu konu daha önce incelendiği için burada tekrarlanmayacaktır.¹⁸

e. İnsan Haklarına Dayalı Adalet Anlayışı Kavramı

Bu konu daha önce incelendiği için burada tekrarlanmayacaktır.¹⁹

f. Hukuka ve Hakkaniyete Uygunluk Kavramı

Bu konu daha önce incelendiği için burada tekrarlanmayacaktır.²⁰

¹⁸ Bu konuda bkz. 1) Birinci Kısım VI/A “Kamu Denetçiliği Kurumunun Türkiye Bakımından Gereklik Sebepleri” başlığı altında “Türkiye’de Güçlü Bir İdarî Yargı Rejiminin Varlığı ve İşlevi”.

¹⁹ Bu konuda bkz. İkinci Kısım I/B/3.

²⁰ Bu konuda bkz. İkinci Kısım I/B/4.

g. Kurumun Önerilerde Bulunması

Kurum idareye ancak önerilerde, tavsiyelerde bulunabilir, idare adına karar veremez.

Kamu denetçisi idarenin bu önerileri dinlemesini sağlayacak ikna gücüne ve saygınlığa sahip bir şahsiyet olmalıdır.

2. Kurumun Görev Alanı Dışında Kalan Faaliyetleri Düzenleyen 2. fıkra

5. maddenin 2. fıkrasında hariç bırakılan alanlar listesi; kısa olması ve parlâmento ombudsmanının alanına genellikle dâhil olmayan alanlarla sınırlı olması nedeniyle çok cesaret verici ve teşvik edici bulunmuştur.

Ombudsmana; idare ile ilgili mevzuatın gerektiğinde yeniden gözden geçirilmesini, değişiklik yapılmasını önerme yetkisi verilmesi, re'sen inceleme başlatabilmesi, kendi görev alanıyla ilgili kanunların iptali için Anayasa Mahkemesine başvurma yetkisi verilmesi, çeşitli raporlarda önerilmektedir.

“Yetki alanı” konusunda işlevsel (fonksiyonel) yaklaşım ve organik yaklaşım olmak üzere iki farklı anlayış bulunmaktadır.²¹

İşlevsel (fonksiyonel) yaklaşım; işlem, eylem veya davranışın hangi organ tarafından yapıldığına bakılmaksızın niteliğini esas almayı gerektirir. Bu yaklaşıma göre; hangi organ tarafından yapılırsa yapılsın idarî işlemler, idarî eylemler ve idarî davranışlar ombudsmanın yetki alanı içerisinde olacaklardır. Bu yaklaşım esas alındığında ombudsmanın denetleyemeyeceği bir kurum yoktur.

Organik yaklaşım ise işlemin, eylemin veya davranışın niteliğini değil, hangi organ tarafından yapıldığını esas alır. Bu yaklaşıma göre ise ombudsmanın bazı kurumları denetleme yetkisi bulunmamaktadır. Bu Kanunda işlevsel yaklaşımın tercih edildiği – ilgili maddelerin incelenmesinden özellikle de 1.maddedeki “kamu hizmetlerinin işleyişi” kavramından dolayı – düşünülmektedir.

6328 Sayılı Kanun Metni

a. Cumhurbaşkanının Tek Başına Yaptığı İşlemler ile Re'sen İmzaladığı Kararlar ve Emirler

Hükümetin teklif ettiği metin, Anayasa Komisyonunun kabûl ettiği metin ve Kanun metni aynıdır. Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile re'sen imzaladığı kararlar ve emirler konusunda (Bakanlar Kurulu'nun atanması,

²¹ ÖZDEN, Kemal: adı geçen görüş.

Başbakan adayının görevlendirilmesi, yüksek yargı organlarına atamalar gibi...) bir sorun yoktur.

b. Yasama Yetkisinin Kullanılmasına İlişkin İşlemler

Yasama organının sadece yasama niteliğindeki faaliyetleri ombudsmanın görev alanı dışındadır. Yasama organının kendine has faaliyetleri dışında kalan idarî işlem, eylem, tutum ve davranışları ombudsmanın görevi alanı içine girecektir.

Meselâ TBMM’nde çalışan memur, personel, gelen-giden ziyaretçiler, mecliste görev yapan basın mensupları gibi şahıslara karşı TBMM yönetiminin yaptığı idarî eylem, işlem, tutum ve davranışları ombudsman tarafından inceleme konusu yapılacaktır.

Prof. Dr. Hikmet Sami Türk TBMM’nin diğer görevlerine, siyasî nitelikteki işlemlerine değinmekte ve şöyle demektedir: “.... Yasama faaliyetlerinden kastedilen sadece TBMM’nin kanun yapması mı? TBMM’nin diğer görevleri var; örneğin denetim görevleri var. Onlar da yasama çalışmasıdır. Daha ziyade TBMM Başkanının yaptığı işlemler kastediliyorsa, bunun açıkça belirtilmesi, daha doğrusu idarî işlemler olduğunun belirtilmesi gerekmektedir. TBMM’nin siyasî nitelikte birçok işlemleri bulunmaktadır: Hükümete güvenoyu, güvensizlik oyu, meclis araştırması veya meclis soruşturması açılması, Yüce Divan’a sevk gibi faaliyetler yasama faaliyetidir. Ama burada eğer sadece kanun yapmak kastediliyorsa o konuda zaten Anayasa Mahkemesi yetkili, kamu denetçiliğine başvurmaya gerek yok diye düşünülüyorsa, bu faaliyetler de o zaman Kurumun görev alanına girebilir. O bakımdan bunun çok iyi açıklanması gerekir.”²²

“- Bir tarihte TBMM’nin olağanüstü toplantıya çağırılması için belli sayıda milletvekili TBMM Başkanlığına dilekçe vermiştir. O zamanki TBMM Başkanı da “Benim takdirim vardır, çağırmiyorum meclisi toplantıya...” demiştir. Bunun üzerine başvuranlar, idare mahkemesine gitmişlerdir. İdare mahkemesi demiştir ki: “Hayır, bu; yasama işlevinin başlamasını, harekete geçmesini sağlayan bir karardır, çünkü toplantıya çağırduğunuz anda, yasama organı yasama yetkisini kullanmaya başlayacaktır. Dolayısıyla, tek başına bu başkanlık işlemidir denilerek idarî bir işlem sayılamaz.”²³

²² TÜRK, Hikmet Sami: 10-11 Aralık 2004 yılında TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu tarafından İstanbul’da düzenlenen “Ombudsmanlık Kurumunun Oluşturulması” konulu Uluslararası Ombudsman Konferansında yapmış olduğu konuşma.

²³ TAN, Turgut: 10-11 Aralık 2004 yılında TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu tarafından İstanbul’da düzenlenen “Ombudsmanlık Kurumunun Oluşturulması” konulu Uluslararası Ombudsman Konferansında yapmış olduğu konuşma.

Askerî Yargıtay genelkurulunda aday belirleme işlemi idarî işlem midir, yargısal işlem midir konusu Askerî Yüksek İdare Mahkemesi'nin iki önemli kararına yol açmıştır.

“Organik (yapısal) anlamda idareyle sınırlı tutmalıdır...”, “Hâkimlerle ilgili bir şikâyet gelirse ombudsman bunu yetkili mercilere iletmekle yetinmelidir...” gibi fikirlerin 1. maddedeki “kamu hizmetlerinin işleyişi...” ile bağdaşp bağdaşmadığı tartışılabilir. “İdarî işlem niteliğindeki faaliyetler ombudsmanın görev alanına girmeli, siyasî nitelikteki yasama faaliyetleri girmemelidir...” diye de düşününler vardır.

c. Yargı Yetkisinin Kullanılmasına İlişkin Kararlar

Daha önce hazırlanan bazı çalışmalarda madde; “yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler” şeklindeydi. Kanaatimce daha sonraları işlem yerine karar denilerek ombudsmanın yetki alanı genişletilmiştir.

Yargı alanında, yargı organlarının sadece kendilerine özgü yargı faaliyetleri dışında kalanlar ombudsmanın yetki alanına girecektir. Yargı kararlarının dışında, hâkimlerle mahkeme kalemi mensupları tarafından adliyelerde davacılar, davalılar, avukatlar ve şahitlere yapılan genel görgü kuralları dışı hitap ve muameleler veya mahkeme kalemlerinde gereksiz yere bekletilmeleri, ombudsmanın görev alanı içine girmektedir. Çünkü bunlar yargı organlarının yargısal kararı olmayıp, tutum ve davranışlarıdır.

Bu hüküm ile ilgili eleştirileri şöyle toplayabiliriz: “...Yargı organlarının bir takım idarî işlemleri vardır, o kastediliyorsa açıkça belirtilmesi gerekir..... Yargıyı; (i) Yargı'nın idarî işlemleri (ii) Yargı'nın yargı sürecine dahil olan ancak yargı kararı olmayan işlemleri ve faaliyetleri şeklinde....ikiye ayırabiliriz.....Yargı organlarının yargılama faaliyeti; davanın açıldığı tarihten kararın verildiği, yazıldığı ve tebliğe verildiği tarihe kadar devam eden bir süreçtir. Taraflara sert davranmasını ombudsmanın görev alanı içine verirse, Anayasa'nın 144. maddesine aykırı olur ve yargının gücünü de zayıflatmış oluruz. Adalet hizmetlerinin denetimi ile yargı yetkisi... dışında kalan işlemlerinin, ombudsmanın yetkisi içinde kalması, Anayasa'nın 144. maddesine aykırıdır.....”²⁴

Anayasanın “G. Hâkim ve savcılarının denetimi” başlıklı 144. maddesinin başlığı 2010 yılındaki değişiklikle “G. Adalet hizmetlerinin denetimi” olmuştur. Bu

²⁴ ALAN, Nuri: 10-11 Aralık 2004 yılında TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu tarafından İstanbul'da düzenlenen “Ombudsmanlık Kurumunun Oluşturulması” konulu Uluslararası Ombudsman Konferansında yapmış olduğu konuşma; TÜRK, Hikmet Sami: adı geçen konuşma.

değişiklik sonucunda daha geniş bir yorumlama ile ombudsmanın sırf yargı kararları veya yargısal işlemler dışında anayasal sınırlama olmadan denetim yapabileceği düşünülebilir.

Yabancı ombudsmanlar “.... Bir ombudsman mahkemelerde usûlün etkinliğini, gecikmeyi, dosyaların dağıtılmasını denetlemeli, sadece yargı kararı hariç tutulmalı....” demektedirler. Ve mahkeme ile ombudsman arasındaki iyi ilişkilerden, yabancı mahkemelerin ombudsmandan görüş istediğinden bahsetmektedirler.

Avrupa Konseyi Parlâmenter Asamblesinin 2003/1615 sayılı kararına göre Asamble; ombudsmanın mahkemelerin denetimiyle ilgili görevlerinin çok sınırlı bir biçimde düzenlenmesi gerektiği kanısındadır. Bu konuda sadece mahkemelerin işleyiş tarzıyla ilgili bazı yetkilerin verilebileceği görüşündedir.

Anayasanın 138. maddesinde düzenlenen mahkemelerin bağımsızlığı açısından ele alındığında “...yargılama sürecinin uzaması, hâkimin kararını geç yazması, gereksiz şekilde keşif yapılması veya yapılması gerekirken yapılmaması...”na müdahale edilmesi gerektiğini düşünenler yanında kurumun bu müdahalesinin yargıya müdahale etmek olduğunu düşünenler de vardır.

d. Türk Silâhlı Kuvvetlerinin Sırf Askerî Nitelikteki Faaliyetleri

Bu konuda uzun yıllar boyunca farklı düzenlemeler yaptık:

Önceleri Türk Silâhlı Kuvvetlerini tümüyle ombudsmanın görev alanı dışında bırakmıştık. Sonraki aşamada "Anayasa Komisyonu"nın raporunda yer alan düzenlemeyi yaptık. Yani Türk Silâhlı Kuvvetlerinin sırf askerî nitelikteki faaliyetleri olarak sayılabilecek silâh alımları, tatbikatlar gibi konuları ombudsmanın görev alanı dışında bıraktık. Ancak Türk Silâhlı Kuvvetlerinin kendi mensupları için yaptıracığı veya yaptırdığı bir sinema salonu ihâlesi, orduevi binası inşaatı gibi sırf askerî nitelikte olmayan konular ombudsmanın görev alanı içine girecekti. Üçüncü aşamada ise hükümetin teklif ettiği metinden Türk Silâhlı Kuvvetleri ile ilgili ibare çıkarılmıştı, yani Türk Silâhlı Kuvvetleri tümüyle ombudsmanın görev alanı içine girmiş bulunmaktaydı.

Türk Silâhlı Kuvvetlerinin eylem ve işlemlerinin kısmen denetim alanı içine alındığı daha önceki taslakla ilgili olarak hazırlanan görüşlerde bu düzenlemenin Türk Silâhlı Kuvvetleri için olumsuz değil, son derece olumlu bir uygulama olduğu, sivil denetime açık olmasının halkın nezdinde Türk Silâhlı

Kuvvetlerinin güven ve saygınlığını arttıracakı yönünde olumlu yorumlara rastlanmıştır.²⁵

Son aşamada hem hükümetin teklif ettiği, hem Anayasa Komisyonunun kabul ettiği metinde, hem de Kanunda bu konu “sırf askerî nitelikteki faaliyetler” olarak yer almıştır.

Hemen hemen onaltı yıllık komisyon çalışmalarımın sonucu ve şahsî kanaatim olarak bu maddenin kapsamı Kanunda düzenlendiği gibi olmalı ve şöyle yorumlanabilmelidir:

- Yasama organının yasama faaliyeti dışındaki idarî işlemleri, eylemleri, tutum ve davranışları ombudsmanın görev alanı içinde olmalıdır. Meselâ daha önce ifade edildiği gibi, TBMM'ndeki çalışan memur, personel, gelen giden ziyaretçiler, mecliste görev yapan basın, medya mensupları gibi şahıslara karşı TBMM yönetiminin idarî eylem, işlem, tutum ve davranışları ombudsman tarafından inceleme konusu yapılmalıdır.

- Yargı organlarının yargısal kararları dışında kalan idarî işlem, eylem, tutum ve davranışları ombudsmanın görev alanı içinde olmalıdır. Bu kanaatim sekiz sene fiilen yaptığım avukatlık hizmetim sırasında edindiğim tecrübelerle dayanmaktadır. Yargı kararlarının dışında hâkimlerden, mahkeme kalemi mensuplarından, avukatların, davanın taraflarının, tanıkların, tümüyle bireylerin şikâyetleri; genellikle davaların uzaması, kararların zamanında yazılmaması ve duruşma sırasında, mahkeme kalemlerinde rahatsız edici davranışlarla karşılaşmalarıdır. İşte bunlar ombudsmanın görev alanı içine girmelidirler.

- Türk Silâhlı Kuvvetlerinin sadece kendilerine has askerî faaliyetleri dışında kalan idarî eylem, idarî işlem, tutum ve davranışları ombudsmanın görev alanı içine girmelidir. Ombudsmanlık kurumu yerleşene kadar Türk Silâhlı Kuvvetlerinin sadece salt askerî nitelikteki faaliyetleri ombudsmanın görev alanı dışında kalabilir ancak daha sonra aşamalı olarak hepsi kapsam içine alınabilir.

²⁵ ÖZDEN, Kemal: adı geçen görüş.

C. “Başdenetçi ve Denetçilerin Görevleri” Başlıklı 7. Madde²⁶

1. “Başdenetçinin Görevleri”ni Düzenleyen 1.Fıkra

7.madde hükümetin teklif ettiği metinde ve Kanunda yer almayan, önceki bazı çalışmalarda mevcut Kamu Denetçiliği Kurulunu düzenlemekte, Kurul; başdenetçi, denetçi vekili ve denetçilerden oluşmaktaydı. Bizim taslağımıza da sonradan eklenmiş bulunan “Kurul”un varlığı; özellikle yabancı ombudsmanlar tarafından eleştirilmekte ve hattâ neden konduğu, neden ihtiyaç duyulduğunun iyi gerekçelendirilmediği, tasarı gerekçesinin Kurul’un kurulmasına açıklık getiremediği özellikle vurgulanmaktaydı.

Avrupa Ombudsmanına göre; “.....Bu madde ve çalışma ilkelerini düzenleyen 8. madde birlikte değerlendirildiğinde....Kurumun görevi başlıklı 5.maddenin, kurumun görev alanı dışında kalan konuları belirleyen 2. fıkrası her ne kadar yönetim ve karar alma yetkisinin seçilen kişide olması ile ilgili Avrupa geleneğini yansıttırıyor gibi görünsün de bu 7.madde alışılmamış bir dahili karar alma kurulu kurulmasını önererek tamamen farklı bir düzenleme getirmektedir. Kurumunun önceliklerini belirleyen karar alma yetkisine sahip tek kişi olan ombudsman; Kurul’un aldığı dahili kararları ve yönetmelikleri -kendisi bu tedbirlerin içeriğine katılmıyor bile olsa- kabul etme durumunda kalacaktır. Bu da ombudsmanı kabul etmediği çalışma yöntemleri kullanmaya ve öncelikle takip etmeye mecbur bırakmış olacaktır.....Bu önerilen yönetim yapılanmasının, ombudsmanlık bürosunun şahsî doğasına (tabiatına) gölge düşürmekte olduğu düşünülmektedir....Bu durum ombudsmanın toplum karşısındaki duruşu bakımından sorun olabilecek, TBMM’nin ombudsman ile verimli bir diyalog kurmasını da güçleştirecektir. Örneğin ombudsman bu Kurulun varlığı nedeniyle kendini, aslında onaylamadığı

²⁶ 6328 sayılı Kanun

Başdenetçinin ve denetçilerin görevleri

MADDE 7 – (1) Başdenetçinin görevleri şunlardır:

a) Kuruma gelen şikâyetleri incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmak.

b) Bu Kanunun uygulanmasına ilişkin yönetmelikleri hazırlamak.

c) Yıllık raporu hazırlamak.

ç) Yıllık raporu beklemeksizin gerek gördüğü konularda özel rapor hazırlamak.

d) Raporları kamuoyuna duyurmak.

e) Yokluğunda kendisine vekâlet edecek denetçiyi belirlemek.

f) Birisi kadın ve çocuk hakları alanında görevlendirilmek üzere, denetçiler arasındaki iş bölümünü düzenlemek.

g) Genel Sekreteri ve diğer personeli atamak.

ğ) Kanunlarla verilen diğer görevleri yapmak.

(2) Denetçilerin görevleri şunlardır:

a) Bu Kanunda verilen görevlerin yapılmasında Başdenetçiye yardımcı olmak.

b) Başdenetçi tarafından verilen görevleri yapmak.

GEREKÇE Madde 7- Maddeyle, Başdenetçi ve Denetçilerin görevleri belirlenmektedir.

çalışma metotları, uygulamaları ve bazı sonuçları savunmak durumunda bulabilecektir.....”

Yabancı ombudsmanların bir kısmı; “...Kurulun karar alma organı olarak değil de, danışma organı gibi çalışmasını önermekte, ana kararlar 3 kişilik Kurul tarafından alınabilir, böylece kolektif bir ruh tesis edilmiş olur” demek, “oylama demek sürtüşme demek” diye de eklemektedirler.

Hükümetin teklif ettiği metinde ve Kanunda bu Kurul yer almamış, “Kurul” a verilen görevler Kanun’da – Kurul kaldırıldığı için – başdenetçiye bırakılmıştır ve kanaatımızca da doğru olmuştur.

a. Kuruma Gelen Şikâyetleri İncelemek, Araştırmak ve İdareye Önerilerde Bulunmak

Başdenetçi ancak şikâyet üzerine harekete geçecek, denetçiler, uzmanlar ve uzman yardımcıları vasıtasıyla başvurudaki şikâyet konusunu araştırarak, inceleyecek, inceleyecek ve idareye önerilerde bulunacaktır. Kurum, eğer idareyi haklı buluyorsa başvuru sahibi ilgiliyi haksız bulduğu konusunda bilgilendirecektir.

b. “Bu Kanunun Uygulanmasına İlişkin Yönetmelikleri Hazırlamak

Başdenetçinin görevlerinden biri de (b) bendine göre; kanunun uygulanması ile ilgili yönetmelikleri hazırlamaktır. Bu kanun hazırlanırken bazı konuların düzenlenmesi – işbölümüne ilişkin ilkelerin belirlenmesi (md.8, f.4), uzman yardımcılarının mesleğe alınmaları, yetiştirilmeleri ve yeterlik sınavının şekli ile uzman ve uzman yardımcılarının görev, yetki ve çalışmalarına ilişkin esas ve usûllerin düzenlenmesi (md.26, f.2), başvuru şartlarının detayları (md.17, f.2) – yönetmeliğe bırakılmıştır.

Bazı hususların düzenlenmesini "yönetmelikler" e bıraktığımız için eleştirildik.

Ancak, ilk defa kurulacak bir müessesenin detaylarını hiçbir tecrübe yaşanmadan kanunun içine koymak istemedik. Çünkü kanunun değiştirilmesi zordur, zaman alır; şartlara, tecrübeler göre yeni düzenlemelere ihtiyaç duyulursa yönetmelik daha çabuk ve kolay değiştirileceği için yönetmeliğe bıraktık. Bir de başdenetçi ve denetçi olarak seçilmiş bulunan kişilerin kendi çalışma detaylarını kendi hazırlayacakları yönetmeliklerle kendilerinin düzenlemelerini istedik.

Meselâ; en fazla şikâyet başvurusu eğitim sistemimiz ile ilgili olarak mı gelecek, sağlık personelinin, hastanelerden mi gelecek, mahkemelerdeki sekreteryalarla

ilgili mi gelecek, yoksa son yıllarda çok duyarlı olduğumuz "çevre" konusu mu öne çıkacak?

Bunları bilmeden işbölümü esaslarını kanunda nasıl düzenleyebildik?

c. Başdenetçinin Yıllık Raporu Hazırlaması ile İlgili (c) Bendi

Başdenetçi (c) bendine göre "Yıllık rapor"ları düzenleyecektir. Anayasa Komisyonunun daha önceki bir raporunda bulunan "karşı oy yazısı"nda "Kurumun raporlarının yeterli yaptırım içermediği" belirtilmektedir. Aslında Kurumun müeyyide uygulama yetkisi hiçbir ülkede zaten yoktur.

Doğrudan müeyyide uygulama yetkisi olmayan ombudsmanlık kurumunun etkili müeyyidesi bu "yıllık rapor"dur. Bu fıkrayı "Raporlar" başlıklı 22. madde ile birlikte değerlendirecek olursak; yıllık raporun TBMM'ndeki Karma Komisyonunda görüşüleceğini, özetinin genel kurulda okunacağını, Resmî Gazete'de yayınlanacağını ve kamuoyuna duyurulacağını, bunların da yeterli müeyyideyi oluşturacağını görürüz.

d. Başdenetçinin Özel Raporu Hazırlaması ile İlgili (ç) Bendi

Kanunun (ç) bendinde başdenetçi derhal açıklanmasında fayda gördüğü hususları yıllık raporu beklemeksizin "özel rapor" hazırlayarak her zaman kamuoyuna duyurabilir. Bu da ombudsmanın uyguladığı bir çeşit müeyyidedir. Çünkü ombudsman; önerilerini dinlemeyen, kötü yönetim sergileyen idarî mercileri olay güncelliğini kaybetmeden yıllık rapor zamanına kadar beklemeyip, bir yıl süresince birkaç defa kamuoyuna ifşa ederek, duyurarak cezalandırıp bir tür teşhir müeyyidesi uygulayarak doğru davranmaya yönlendirebilecektir.

e. Raporların Kamuoyuna Duyurulması ile İlgili (d) Bendi

Burada kurumun medya ile kuracağı ve yürüteceği iyi ilişkilerin ne kadar önemli olduğu ortaya çıkmaktadır.

f. İşbölümüyle İlgili 1. Fıkranın (f) Bendi

Kamu denetçileri arasındaki işbölümünün; insan hakları, kadın ve çocuk hakları, sağlık, eğitim, adalet işleri, çevre, tüketici hakları gibi haklar başta olmak üzere daha detaylı bir şekilde düzenlenmesi başdenetçiye bırakılmıştır.²⁷

²⁷ Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, "İşbölümüne Esas Konu veya Alanlar" başlıklı 44.madde için bkz. 28 Mart 2013 tarihli ve 28601 (Mükerrer) sayılı RG.

2. Denetçilerin Görevlerini Düzenleyen 2. Fıkra

Denetçilerin görevlerini yerine getirirken tek başlarına, bağımsız ve tarafsız çalışacak olmaları; başdenetçi tarafından verilen görevleri tekrar başdenetçiye sadece sunmaları mı yoksa onaylatmaları mı gerektiği açılarından yorumlanması gereken önemli bir hükümdür.

D. “Çalışma İlkeleri” Başlıklı 8. Madde²⁸

1. Kamu Denetçilerinin Kendi Başlarına Çalışacaklarını Düzenleyen 2. Fıkra

Avrupa Ombudsmanına göre: “.....Kuruluşla ilgili 4. ve çalışma ilkeleri ile ilgili 8. maddeler öncelikli olarak Türk parlamento ombudsmanının idari yapısını kurmaktadır. Bu bağlamda, Avrupa ombudsmanlık geleneğinde - çok az istisnası olmakla birlikte - yönetim ve karar verme yetkisi ombudsman olarak seçilen tek bir kişidedir. Bütçe kontrolü dışında, kurumunun önceliklerini belirleyen ve henüz parlamento tarafından koyulmamış uygulama kuralları için karar alma yetkisine sahip tek kişidir.....”

Avrupa Ombudsmanı bu açıklamasından sonra 7. madde ile ilgili eleştirilerini 8. madde için de aynen tekrarlamaktadır.²⁹ Başdenetçi ve denetçilerin görevlerini düzenleyen md.7/1’de başdenetçinin görevleri arasında “idareye önerilerde bulunmak” bulunmaktadır. Md.7/2’de denetçilerin görevleri arasında “idareye önerilerde bulunmak” yoktur. O halde md. 8/2’ye göre denetçiler önerilerini başdenetçiye sunacak; başdenetçi de idareye öneri götürecektir. Ancak md.

²⁸ 6328 sayılı Kanun

Çalışma ilkeleri

MADDE 8-(1) Başdenetçi, denetçiler arasında iş birliğini sağlar ve bunların uyumlu çalışmasını gözetir.

(2)Denetçiler, Başdenetçi tarafından görevlendirildikleri konu veya alanlarda tek başlarına çalışır ve önerilerini Başdenetçiye sunarlar.

(3)Kurum, faaliyetlerinde elektronik ortam ve iletişim araçlarının kullanılmasını gözetir.

(4)Denetçilerin Başdenetçi tarafından görevlendirilecekleri konu veya alanlara ve aralarındaki iş bölümüne ilişkin ilkeler yönetmelikle belirlenir.

GEREKÇE Madde 8- Maddeyle, Kurumun çalışma ilkeleri belirlenmektedir.

Başdenetçinin Denetçiler arasında işbirliğini sağlamak ve Denetçilerin uyumlu çalışmasını gözetmekle görevli olduğu; Denetçilerin, Başdenetçi tarafından görevlendirildikleri konu veya alanlarda tek başlarına çalışmaya ve önerilerini Başdenetçiye sunmaya yetkili olduğu belirtilmektedir.

Maddenin üçüncü fıkrasında, Kurumun, faaliyetlerini gerçekleştirirken elektronik ortam ve iletişim araçlarının kullanılmasını gözeteceği belirtilmekte, böylelikle, şikâyetlerin hızlı bir şekilde sonuçlandırılması öngörülmektedir. Diğer yandan, Denetçilerin Başdenetçi tarafından görevlendirilecekleri konu veya alanlara ve aralarındaki işbölümüne ilişkin ilkelerin yönetmelikle düzenleneceği belirtilmektedir.

²⁹ Bkz. İkinci Kısım II/C/1.

7/f.2/bent (b)’ye istinaden başdenetçi, bir denetçiye “idareye öneri götürme” görevini verirse denetçi, başvuru üzerine inceleyip vardığı sonuçlarla ilgili önerisini kendisi idareye götürebilir mi? bent (b), (Başdenetçi tarafından verilen görevleri yapmak....) Ancak daha önce önerisini başdenetçiye gösterecektir. Denetçiler tek başlarına çalışacak, öneriyi hazırlayacak, idareye öneriyi götürmesi için başdenetçiye sunacaklardır. 8. maddenin 1. fıkrasında yeralan işbirliğini sağlamak bakımından benzer konularda farklı kararlar çıkmasını önlemek için başdenetçinin her kararı incelemesi gerekebilir. Hattâ gerektiğinde incelemenin yeniden yapılması veya eksiklerinin tamamlanması talebinde bulunabilir. 8/2’deki “tek başlarına çalışırlar” ifadesi ve özellikle de “başdenetçi tarafından görevlendirildikleri konu veya alanlarda tek başlarına çalışırlar” ifadesi, arkasından da çalışma yani inceleme-araştırma sonuçlarını değil de “önerilerini” başdenetçiye sunarlar ifadesi bağımsız ve tek başlarına çalışacaklarını belirtmek içindir. Ancak yapacakları önerileri başdenetçinin değerlendirmesi tabiidir.

Kanaatimca başdenetçi imzalamayacak, tasdik etmeyecek, ancak yeniden incelenmesi isteğinde bulunabilecektir. Başdenetçi insicamı sağlamak ve denetçilerin benzer konularda farklı veya çelişkili karar almalarını önlemek ve ilke kararları doğrultusunda Kamu Denetçiliği Kurumu içtihadı oluşturmak üzere önerileri gözden geçirmelidir.

Ancak işbölümüyle ilgili yönetmelikte – çalışma ilkeleri açısından – bazı konuların bütün denetçiler tarafından hep birlikte incelenmesi esası konabilir.

O halde topluca incelenmesi gereken konular dışında denetçiler; başdenetçi tarafından görevlendirildikleri alanlarda tek başlarına çalışacaklardır.

2. Yönetmeliklerle Belirlenecek Konuları Düzenleyen 4. Fıkra

Tasarının hazırlık çalışmaları sırasında hemen her sivil toplum kuruluşu veya topluluk, tasarıda kendi adının da geçmesini istemiş, tüketici ombudsmanı, insan hakları, toplumsal eşitlik, aile, kadın hakları, çocuk, öğrenci ombudsmanı, basın, silâhlı kuvvetler ombudsmanlıkları ülkenin şartlarına göre kurulmalıdır şeklinde istekler çok fazlalaşmıştır.

Komisyonumuz ise isimlerin zikredilmesinin doğru olmayacağını, ihtiyaca göre iş bölümü esasları çerçevesinde denetçilerin bu konulara bakmasının uygun olacağını düşünmüştür.

E. “Başdenetçi ve Denetçilerin Nitelikleri” Başlıklı 10. Madde³⁰

1. Başdenetçi ve Denetçiler İçin “Yaş” Şartını Düzenleyen 1. Fıkranın (b) Bendi

Bu maddede başdenetçi için 50 yaş alt sınırı kabûl edilmiştir. Bu yaş, hattâ 45 yaş bile fazla bulunduğu için, bir ara 35'e indirmek zorunda kaldık. Sonra tekrar yükselttik.

Ancak bir kısım yabancı ombudsmanlar daha önceki tasarılarda da önerilen asgarî yaş sınırının gerekçelerinin hiçbir yerde belirtilmediğini, hâlbuki yaş sınırı kullanılmasının normalde bir amacının olması gerektiğini, ne metnin içinde, ne de gerekçede bu amacın net olarak açıklanmadığını dile getirmişlerdir.

Yaş sınırının; diğer ayrımcılık türleri gibi (ırk ve cinsiyet gibi) gittikçe daha hızlı yerleşen bir çeşit ayrımcılık olduğunu da eklemişlerdir. Bu durumda da

³⁰ 6328 sayılı Kanun

Başdenetçi ve denetçilerin nitelikleri

MADDE 10 – (1) Başdenetçi veya denetçi seçilebilmek için aşağıdaki şartlar aranır:

a) Türk vatandaşı olmak.

b) Seçimin yapıldığı tarihte Başdenetçi için elli, denetçi için kırk yaşını doldurmuş olmak.

c) Tercihen hukuk, siyasal bilgiler, iktisadi ve idarî bilimler, iktisat ve işletme fakültelerinden olmak üzere dört yıllık eğitim veren fakültelerden veya bunlara denkliği kabul edilmiş yurt içi veya yurt dışındaki yükseköğretim kurumlarından mezun olmak.

ç) Kamu kurum ve kuruluşlarında, uluslararası kuruluşlarda, sivil toplum kuruluşlarında veya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında ya da özel sektörde toplamda en az on yıl çalışmış olmak.

d) Kamu haklarından yasaklı olmamak.

e) Başvuru sırasında herhangi bir siyasi partiye üye olmamak.

f) 26/9/2004 tarihli ve 5237 sayılı Türk Ceza Kanununun 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 Kanununun 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 veya kaçakçılık suçlarından mahkûm olmamak.

GEREKÇE Madde 10- Maddeyle, Başdenetçi veya Denetçi seçileceklerde aranacak nitelikler belirlenmektedir.

Yaş sınırının belirlenmesinde dünyadaki diğer emsal kanunlar gözönünde bulundurulmuştur.

Başvuru konularının çeşitliliği dikkate alınarak, Başdenetçi ve Denetçilerin dört yıllık eğitim veren fakültelerden veya bunlara denkliği kabul edilmiş yurtiçi veya yurtdışındaki yüksek öğretim kurumlarından mezun olanlar arasından seçilmesi öngörülmektedir.

Meslekî bilgi ve tecrübe ihtiyacı gözönünde tutularak, kamu kurum veya kuruluşlarında veya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına kayıtlı olarak ya da özel sektörde en az on yıl çalışmış olma şartı getirilmektedir.

Maddenin (e) bendinde, siyâsî parti ile ilişik kesme yönünden başvuru tarihi esas alınmak suretiyle, daha önce siyaset alanında hizmeti bulunan kişilerin adaylıklarının önlenmemesi amaçlanmakta ve aday olan kişilerin seçilme ihtimaline binaen, adaylığa başvuru tarihinden itibaren, tarafsızlığı gereği siyâsî partilerle ilişkisinin kesilmesi öngörülmektedir.

böyle bir ayırımcılık yapılması için geçerli ve açık bir gerekçe olması gerektiğini ifade etmişlerdir.

Ombudsmanlık gibi görevlere uygulanan yaş sınırının genellikle – normal emeklilik yaşı gibi – sadece üst sınırı olabilir..... demişlerdir. “.....Yaş sınırı ne olursa olsun, her zaman en iyi aday olabileceklerin dışarıda kalmasına yol açabilmektedir. Dolayısıyla burada önerilen asgarî yaş sınırı adayların niteliğiyle ilgili uzlaşmaya varılması sürecinde çok önemli bir risk olabilecektir.... Bir diğer risk de; başdenetçi ve denetçilerin hemen hemen her zaman yaşları yüzünden ombudsmanlık kurumundaki görevlerinin ardından kariyer özlemi çekecek olmalarıdır. Bu görevin bunu kariyerlerindeki son aşama olarak görececek olanlara açık olması, bu anlaşılabilir nedenlerden dolayı ombudsmanlık kurumunun bağımsızlığına katkıda bulunabilir....” demişlerdir.

O halde yabancı ombudsmanların bir çoğu hem alt yaş hem de üst yaş sınırının olmaması gerektiğini ifade etmektedirler.

Bizlerin arasında ise üst yaş sınırı konulmalı ve 67 yaş olmalı diyenler de vardır. Yaş şartına üst sınır da koymadık. Çünkü 65 yaşın üstünde çok tecrübeli, çok aktif, Türk insanının şikâyet konularına ve değer yargılarına vâkıf birçok kıymetli insanımız bulunmaktadır. Asgarî yaş için doğrusunun da 50 yaş olduğu kanaatindeyim. Bazı yabancı ombudsmanlarla yaptığımız konuşmalarda genel kabûl gören asgarî yaşın 50 yaş civarı olduğunu tespit ettik, çünkü bir iki dönem seçildikten ve görev süresi bittikten sonra ombudsman tekrar eski işine dönmek zorunda kalmamalıdır, emeklilik yaşı bu görev süresi sırasında gelmiş bulunmalıdır. Aksi halde, tekrar aralarına döneceği önceden çalıştığı kamu kurumu hakkında bağımsız ve tarafsız inceleme yapması zorlaşacaktır. Başka bir deyişle ombudsmanın yaşını, görev süresini, tekrar seçilip seçilmemesini ombudsmanın bağımsızlığı ile birlikte değerlendirip tespit etmek lâzımdır. Kaldı ki zaten emekli olduktan sonra aday olup seçilen bir başdenetçi çok daha bağımsız ve tarafsız bir şekilde görevini ifa edecektir. Ancak Türkiye'nin genç, dinamik bir nüfusu olduğunu göz önünde bulundurarak Kanundaki gibi başdenetçi için 50, denetçiler için 40 yaşın asgarî yaş olarak kabûl edilmesinin doğru olduğunu düşünmekteyim.

2. Başdenetçi ve Denetçiler İçin “Eğitim” Şartını Düzenleyen 1. Fıkranın (c) Bendi

İlk çalışmalarımızda yalnızca “hukuk eğitimi” üzerinde durmuştuk. Daha sonra hazırladığımız bir taslakta “Nitelikleri” başlıklı maddede şöyle demiştik: “....Hukuk ve hukuk bilgisine programlarında yeterince yer veren siyasal bilimler, idarî bilimler, iktisat ve maliye alanlarında en az 4 yıllık yüksek

öğrenim yapmış veya bunlara denkliği Yüksek Öğretim Kurulunca kabûl edilmiş yabancı öğretim kurumlarından mezun olmak ve bakanlık, müsteşarlık, müsteşar yardımcılığı, elçilik, valilik, generallik, amirallik, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği, Anayasa Mahkemesi, Yargıtay, Danıştay üyeliği, birinci sınıf hâkimlik, genel ve katma bütçeli dairelerde veya kamu kuruluşlarında genel müdürlük veya en az bu derecedeki tetkik ve teftiş kurulu başkanlıkları, yüksek öğretim kurumlarında hukuk, iktisat, maliye, kamu yönetimi profesörlüğü veya en az yirmi yıl avukatlık yapmış olmak....”

“...Avukatlık hariç belirtilen görevlerden kamu denetçisi seçilebilmek için en az yirmi yıl ve bu görevlerde toplam olarak en az iki yıl çalışmış olmak....”

Hukuk veya iktisadî ve idarî bilimler fakültelerinin muhtelif bölümleri olarak yaptığımız düzenleme ilk taslağı görüşe gönderdikten sonra gelen eleştiriler üzerine yapılmış bir değişikliktir. Daha önceki çalışmalarımızda başdenetçi ve denetçiler için de farklı şartlar düzenlemiştik. Müzakerelerimiz sırasında özellikle de başdenetçi için yalnız “hukuk fakültesi” mezunu, denetçiler için “hukuk ve benzeri fakülteler” demiştik. Hukukçu olmayanlardan çok eleştiri aldığımız için bu düzenlemeyi yapmak durumunda kaldık. “...Bu dallardan başka bir bilim dalındaki üniversiteyi bitirmediği halde yukarıdaki dallardan birinde yüksek lisans yapmış olmak yeterli şart sayılmamalıdır....” şeklinde görüş vardır.

Bu fıkra hükümetin teklif ettiği metinde “... Dört yıllık eğitim veren fakültelerden... mezun olmak...” şeklindeydi. Anayasa Komisyonunun kabûl ettiği metindeki “Tercihen hukuk, siyasal bilgiler, iktisadî ve idarî bilimler, iktisat ve işletme fakültelerinden... mezun olmak” ifadesi Kanunda da aynen yer almıştır.

Başdenetçi bakımından kişisel temsilin önemli olduğu düşünülürse şartların ayrıntılı ve sınırlayıcı olması gerektiği, denetçilerde ise daha esnek ve sınırlayıcı olmayan şartların aranabileceği, bu nedenle başdenetçi ve denetçiler için **ayrı** düzenleme yapılması önerilmişti. 1.fıkranın bu bendi için; hem başdenetçi hem denetçiler için sadece hukuk fakültesi mezunu olmak şartı getirilmesi, şimdi olduğu gibi hem başdenetçi hem de denetçiler için bu bentte sayılan bu fakültelerin eğitim şartı olarak da aranması, sadece başdenetçi için hukuk fakültesi mezunu olmak, diğerleri için ise sayılan fakültelerin birinden mezun olmak şartı aranması gibi öneriler çok tartışılmıştır. Şahsî kanaatim Kanunda yer aldığı gibi “Tercihen hukuk...” şeklinde değil de, en azından başdenetçinin muhakkak hukuk fakültesi mezunu olması gerektiği yönündedir.

3. “On yıl Çalışmış Olmak” Şartını Koyan 1.Fıkranın (ç) Bendi

Meslekî tecrübe açısından; on yıl çalışmış olma şartını çok uzun bulanların yanında kısa bulanlar da vardır. Başdenetçiler için 20 yıl, denetçiler için 10 yıl olabileceği tartışılmış, ancak Kanunda hem başdenetçi ve hem de denetçiler için “en az 10 yıl çalışmış olmak” yeterli görülmüştür. Daha önceki çalışmalarda yer alan “.....mesleğiyle ilgili olarak çalışmış olmak” ibaresinin Kanun’da yer almaması doğru olmamıştır. Anayasa Komisyonunun kabûl ettiği metinde yer alan”... uluslararası kuruluşlarda ve sivil toplum kuruluşlarında.. çalışmış olmak” ibaresi Kanunda yer almamıştır.

4. “Başvuru Sırasında Herhangi Bir Siyasî Partiye Üye Olmamak” Şartını Düzenleyen 1. Fıkranın (e) Bendi

Bir görüşe göre; “..... Siyasî partiye üye olmamak şeklindeki düzenleme belirsizlik taşımaktadır.... Demokratik hayat gereği siyasî partilere üye olmak ile siyasî partilerin karar mekanizmalarında ve üst kurullarında görev almak ayrı ayrı değerlendirilmesi gereken hallerdir..... geriye doğru 5 yıl..... parti içinde aktif siyasî faaliyetlerde bulunmamak.... şeklinde düzenlenebilir.... Böylece tarafsızlık ilkesi gerçekleştirilmiş olacaktır...” önerisi getirilmektedir.³¹

Nitelikler arasında “Başvuru sırasında herhangi bir siyasî partiye üye olmamak” şartı vardır. Politika ile uğraşmamış olmak şartı yoktur. Çünkü böyle bir şart memlekete ve millete hizmet etmiş birçok değerli kimseyi saf dışı etmek olur. Burada; "Siyasetle uğraşmamış olmak" demedik. Siyasî parti ile ilişik kesme açısından başvuru tarihini esas aldık. Böylece daha önce siyaset alanında memlekete ve millete hizmetleri bulunan kimselerin adaylıklarını önlememek istedik. Ülkemizde siyasetle uğraşmış veya milletvekilliği yapmış ve başka siyasî görevlerde bulunmuş çok değerli, tecrübeli, birikimli insanlar vardır. Bu gibi kimselerden de yeni kurulacak çok önemli bir kurumda faydalanılması gerektiğini düşündük. Bu nedenle bu fıkrayı "siyasetle uğraşmamış olmak" şeklinde değil de, "başvuru sırasında herhangi bir siyasî partiye üye olmamak" şeklinde düzenlemeyi tercih ettik. Bu fıkradan da anlaşılacağı üzere başdenetçilik için genelde “emekli olmuş” kimseler düşünülmüştür.

³¹ KARAMAN, Zerrin Toprak: adı geçen görüş.

F. “Adaylık ve Seçim” Başlıklı 11. Madde³²

1. “Süre”leri Düzenleyen 1., 3. ve 4. Fıkralar

Daha önceki taslaklar üzerinde inceleme yapan Avrupa Ombudsmanının başvuru süresi ile ilgili eleştirisi tarafımızca da kayda değer bulunmuştur: “... Taslakta önerilen son başvuru tarihi süresi çok kısadır. Uluslararası tecrübeler

³² 6328 sayılı Kanun

Adaylık ve seçim

MADDE 11 - (1) Başdenetçi veya denetçilerden birinin görev süresinin bitmesinden doksana gün önce, bu görevlerin herhangi bir sebeple sona ermesi hâlinde ise sona erme tarihinden itibaren onbeş gün içinde durum, Kurum tarafından Başkanlığa bildirilir.

(2) Başkanlık tarafından ilân edilen başvuru süresi içinde, 10 uncu maddede yazılı nitelikleri taşıyanlardan, Başdenetçi veya denetçi aday adayı olmak isteyenler Başkanlığa başvuruda bulunurlar.

(3) Komisyon, Başdenetçi seçiminde başvuruda bulunan aday adayları arasından üç adayı, başvuru süresinin bittiği tarihten itibaren onbeş gün içinde belirleyerek Genel Kurula sunulmak üzere Başkanlığa bildirir.

(4) Genel Kurul, bildirim tarihinden itibaren onbeş gün içinde, Başdenetçi seçimlerine başlar. Başdenetçi gizli oyla seçilir.

(5) Başdenetçi, üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile seçilir. Birinci oylamada bu çoğunluk sağlanamadığı takdirde ikinci oylamaya geçilir. İkinci oylamada da üye tamsayısının üçte iki çoğunluğunun oyu aranır. Bu oylamada üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu sağlanamadığı takdirde üçüncü oylamaya geçilir ve üye tamsayısının salt çoğunluğunun oyunu alan aday seçilmiş sayılır. Üçüncü oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğu sağlanamazsa, bu oylamada en çok oy alan iki aday için dördüncü oylama yapılır. Dördüncü oylamada karar yeter sayısı olmak şartıyla en fazla oy alan aday seçilmiş olur.

(6) Komisyon tarafından oluşturulacak alt komisyon, başvuruda bulunan aday adayları arasından, seçilecek denetçi sayısının üç katı kadar adayı, başvuru süresinin bittiği tarihten itibaren onbeş gün içinde belirler ve Komisyona sunar. Komisyon sonraki onbeş gün içinde denetçi seçimlerini yapar. Denetçiler, üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile seçilir. Birinci oylamada bu çoğunluk sağlanamadığı takdirde ikinci oylamaya geçilir. İkinci oylamada da üye tamsayısının üçte iki çoğunluğunun oyu aranır. Bu oylamada üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu sağlanamadığı takdirde üçüncü oylamaya geçilir ve üye tamsayısının salt çoğunluğunun oyunu alan aday seçilmiş olur. Üçüncü oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğu sağlanamadığı 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.

(7) Seçimler, Kurumun Başkanlığa başvuruda bulunduğu tarihten itibaren en geç doksana gün içinde sonuçlandırılır.

(8) Bu maddede yer alan süreler, Türkiye Büyük Millet Meclisinin tatilde olması veya araverme sırasında işlemez.

GEREKÇE Madde 11- Maddede, Başdenetçi ve Denetçilerin yapacağı görevlerin önemi dikkate alınarak, seçimlerinin belirli sürede sonuçlandırılması amacıyla adaylık ve seçimde uygulanacak hükümler belirlenmektedir.

Başdenetçinin Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunca gizli oyla ve nitelikli çoğunlukla seçilmesi; Denetçilerin ise Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan Karma Komisyon tarafından nitelikli çoğunlukla seçilmesi öngörülmektedir.

ışığında, uygulamada bunlara uymak son derece zor ve riskleri de vardır. Risklerden biri şudur: Süre bir kere aşıldı mı zaman dilimi politik pazarlığın kolayca kurbanı haline gelmektedir. Meclisin diğer kamu kuruluşları gibi kendini süreye bağlı hissetmeyebilecek egemen bir kurum olduğu hatırlanmalıdır. İkinci bir risk de, süre bitimlerinin sürecin başlaması itibariyle çok kısa olduğunun farkına varılırsa, karar alma; seçim süreci başlamadan sadece siyasî partiler arasında ve muhtelif komisyonlarda yapılacaktır. Bu da halkta seçim sürecinin samimî olmadığı, zaten önceden üstünkörü düşünmeden kararlar alındığı izlenimi yaratacaktır.....”

2. Aday Adaylarının Başvuru Usûlünü Düzenleyen 2.fıkra

Bu fıkra göre 10.maddedeki şartları haiz herkes aday adayı olabilecektir. Böyle önemli bir kuruma aday adayı olmanın bu kadar kolay bir usûl ile düzenlenmemesi gerektiği ifade edilmiştir. Görüşler arasında Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu’nun da aday adayı bildirebileceği önerisi vardır. Biz de daha önceki toplantılarımızda farklı alternatifler üzerinde durmuştuk: Başdenetçi için Yargıtay, Danıştay, Askerî Yargıtay, Askerî Yüksek İdare Mahkemesi, Anayasa Mahkemesi’nin, Türkiye Barolar Birliğinin kendi mensupları arasından (veya dışarıdan) Yüksek Öğretim Kurumunun da üniversitelerin bildirdiği hukuk profesörlerinin arasından 3’er aday adayının isimlerini TBMM’ndeki ombudsmanlık işleriyle ilgilecek Komisyona göndermeleri, Komisyonun da bu aday adayları arasından doğrudan kendisinin seçim yapması veya ön seçim yapıp aday adaylarının sayısını azaltarak isimlerinin TBMM Genel Kuruluna sunulmak üzere TBMM Başkanlığına bildirilmesi düşünülmüştü. Yine daha önceki taslak çalışmalarının birinde belli sayıdaki milletvekilleri, aday adayı olmak üzere başvurmamış saygın, mesleğinde tanınmış bir ismi belli bir çoğunlukla TBMM genel kuruluna önerebilmekteydi. Şahsın muvafakatı alındıktan sonra bu da düşünülebilirdi.

3. Oylama Şeklini ve Oy Oranlarını Düzenleyen 5. ve 6. Fıkralar

a. Oy oranları

9 yıl önceki taslak için dile getirilen görüşlere göre ³³; “...3/2 çoğunluk; TBMM’nde çok istisnâî durumlarda aranan bir çoğunluktur. Seçimleri örnek olarak alacak olursak; Cumhurbaşkanlığı seçiminde ve TBMM başkanı seçiminde aranan bir çoğunluktur, ama TBMM başkanı seçiminde dahî dördüncü turda işlem tamamlanır; çünkü son turda bir önceki turda en çok oy alan iki aday yarışır ve bunlardan son turda en çok oy alan seçilmiş olur. En doğru olan; 3/2 çoğunlukla

³³ TÜRK, Hikmet Sami: adı geçen konuşma.

değil, doğrudan doğruya salt çoğunlukla yetinmektir. Bu; olabildiğince geniş bir parlamento çoğunluğunun benimseyebilecekleri adayların başdenetçi (ve denetçi) seçilmesine yeterli olacaktır. 3/2 gibi çok yüksek bir çoğunluktan başlayıp sonunda 3/1'e razı olmak bir çelişkidir. Kaldı ki; görevden alma konusunda salt çoğunluk yeterli görül müştür, yani seçimde aranılan aynı zorlaştırmayı görevden almada da aramalıdır. İki düzenlemenin arasında da paralellik kurmakta yarar vardır... ”

b. “Başdenetçi kendi yardımcılarını kendisi seçmelidir” görüşü

TBMM'nin bir başdenetçi seçmesi, bu başdenetçinin kendi yardımcılarını kendisinin seçmesi hemen hemen bütün yabancı ombudsmanlar tarafından yıllardır dile getirilmekte ve neden kendisine seçtirilmediği anlaşılmamakta ve bize sebepleri sorulmaktadır. Diğer bir görüşe göre; gerek başdenetçi gerek denetçiler TBMM adına yani parlamento adına görev yapmaktadırlar, böylece çeşitli eğilimlerin de bu kurumda temsil edilmesine yardım edilmiş olunmaktadır.

“.....Ülkemizde de parlamento tarafından seçilmesinde yarar bulunmaktadır. Sayıştay başkan ve üyeleri TBMM tarafından seçilir ve onlar da TBMM adına hesapların denetimini yaparlar. Burada da TBMM adına çalışan bir kurum söz konusudur. Bu bakımdan; hem başdenetçinin, hem de denetçilerin TBMM tarafından seçilmeleri doğru bir düzenlemedir.... ” şeklinde görüşler vardır.

2010 yılında yapılan anayasa değişikliğinden önce hazırlanan raporların bir kısmında *“...Başdenetçi ile denetçilerin seçimi farklı olmalıdır. Kamu denetçilerinin Adalet ve Anayasa Komisyonlarının müştereken yapacakları toplantıda 5/3 çoğunlukla seçilmeleri uygun olabilir.”* görüşü bulunmaktaydı.³⁴

Seçim oranları 2010 değişikliği ile Anayasanın 74. maddesine girdiği için hiç değilse şimdilik değiştirmek mümkün değildir.

Özellikle Eşleştirme Projesi çerçevesinde görüştüğümüz hemen hemen bütün yabancı ombudsmanlar başdenetçinin kendi yardımcılarını kendisinin seçmesi halinde iş ilişkilerinin iyi gideceğini, problem çıkmayacağını ifade etmişlerdir.

Uygulama açısından; sonuca daha çabuk ulaşabilme bakımından birbirini tanıyan bir ekibin daha uyum içinde çalışacağını düşünmekteyim.

Avrupa Ombudsmanının bu konudaki eleştirisi şöyledir: *“.....11. maddedeki düzenlemenin doğrultusunda parlamento ombudsmanının en yakın çalışma*

³⁴ TARHAN,R.Bülent: “Türkiye Ombudsmanı Üzerine”, (Güncel Hukuk 2005), TBMM Avrupa Birliği Uyum Komisyonunun 2006 tarihli talebi üzerine Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı ile ilgili olarak hazırlanan görüş.

arkadaşlarını seçme konusunda neden tam yetkili olmadığı açık değildir. Eğer TBMM ombudsmanlık kurumuna başkanlık etmesi ve yönetmesi için tek bir kişiye güveniyorsa, o kişinin birlikte çalışmak üzere seçeceği kişilere de güvenmelidir. Parlâmento tarafından tek bir ombudsmanlık kurumu için pek çok kişinin seçilmesini gerektiren bir sistem oluşturulmasının taraftar pazarlığı için teşviklere yol açmasının kuvvetle muhtemel olduğu da vurgulanmalıdır. Çalışma arkadaşlarının seçiminin neden sadece ombudsmana bırakılamayacağına dair somut bir teknik gerekçe olmadığı için, "denetçiler"i seçimi politik ve yandaş bağlantıların ve ortaklıkların hem rol oynamış olabileceği hem de mutlaka oynamış olduğu izlenimi de uyandırabilir. Bu tür olumsuz sonuçların riski, açık sebeplerle, yeniden seçilme olasılığı ile de pekiştirilmiştir....”

Denetçi seçiminde başvuruda bulunan aday adayları arasından seçilecek denetçi sayısının üç katı kadar adayı belirlemek bakımından hükümetin teklif ettiği metin ile Anayasa Komisyonunun kabûl ettiği metin arasında fark vardır: Hükümetin teklif ettiği metinde bulunmayan – Komisyon tarafından oluşturulacak alt komisyonun – başvuruda bulunan aday adayları arasından gerekli belirlemeyi yapması Anayasa Komisyonunun metninde kabûl edildiği şekliyle Kanunda yer almıştır.

8 fıkradan oluşan 11.madde ile ilgili – Kanun henüz taslak halindeyken ileri sürülen – görüş ve eleştirileri toparlayacak olursak:

- Aday adaylarının başvuru süresi kısa olmamalıdır.
- Aranan şartlara sahip herkes bu kadar kolaylıkla aday adayı olamamalıdır.
- Başka bazı kurumlar aday adayı önerisinde bulunabilmelidirler.
- TBMM yalnızca başdenetçiyi seçmelidir.
- TBMM denetçileri seçmemeli, başdenetçi; birlikte çalışacağı yardımcılarını mutlaka kendisi seçmelidir.
- Başdenetçinin seçmek istediği veya seçtiği denetçi isimleri için bir kontrol/onay mekanizması kurulabilir veya kurulmasına gerek duyulmayabilir.
- Başdenetçinin göstereceği denetçi isimleri Karma Komisyonun onayına sunulabilir.
- TBMM’ndeki başdenetçi seçimindeki veya yapılmamasının daha doğru olacağı düşünülen denetçi seçimlerindeki oy oranları çok eleştirilmektedir.

- Başdenetçi seçimi için zor bir orandan başlayıp 3/1'e düşmesinin itibarını zedeleyici nitelikte olduğu düşünülmektedir.

11. madde için – ileride Kanunda değişiklik yapılacak olursa- şöyle bir öneri getirilebilir: “Başdenetçi ve denetçilerin nitelikleri” başlıklı 10. maddedeki şartları taşıyan herkes başdenetçilik için aday adayı olamamalıdır. 2. fıkrayı açıklarken saydığım yüksek mahkemeler, Türkiye Barolar Birliği veya YÖK ve TBMM başdenetçilik için aday adayı önerebilmelidir. Komisyon bu isimler arasında bir ön eleme yapmalı, birkaç ismi (5 ismin uygun olduğunu düşünmekteyim) cumhurbaşkanına sunmalıdır. Cumhurbaşkanı başdenetçiyi seçmelidir. Böylece başdenetçi birkaç siyasî parti ve 550 milletvekili arasında pazarlık konusu yapılmadan seçilmiş olacaktır. Aday – neresi olursa olsun- seçilmek için aday olur ve seçilebilmek için çaba sarfeder.

Başdenetçilik için aday adayı olmuş ve saygınlığı ile toplumu etkilemesi, idareye sözünü geçirmesi, medya ile iyi ilişkiler kurması beklenen bir kişinin 550 milletvekiliyle temas kurmak, oy istemek pozisyonunda bırakılmaması gerekir. TBMM’nde hangi siyasî partinin oyuyla seçilirse seçilsin, başdenetçinin tarafsızlığına daha ilk baştan herkes yani idare ve halk şüphe ile bakacaktır. Çünkü onu bir siyasî partiye mensup milletvekilleri seçmiştir. Hâlbuki tarafsız olması gereken bir konumda bulunan cumhurbaşkanının seçmesi başdenetçi için de daha uygun düşecektir.

Başarılı olmanın önemli şartlarından biri de “ekip” halinde çalışmaktır. Başdenetçi birlikte çalışacağı ilk 5 kişiyi kendisi seçmelidir. Bu konuda birkaç farklı usûl düşünülebilir: Başdenetçi kendi seçtiği isimleri Komisyonun onayına sunabilir. Başdenetçi Komisyona denetçilik için aday adayı olarak başvuran isimlerin arasından seçebilir. Komisyon; aday adayları arasından ön eleme yapıp, ihtiyacın 3-4 katı kadar aday adayının ismini başdenetçiye bildirir. Başdenetçi bu listenin içinden kendi yardımcılarını yine kendisi seçer. Ama her halükârda başdenetçi kendi ekibini kendisi oluşturmalıdır.

G. “Bağımsızlık ve Tarafsızlık” Başlıklı 12. Madde³⁵

Avrupa Ombudsmanının bir önceki taslak üzerinde yaptığı eleştiriye göre:

“...(A) Bu hükmü ters çevirerek basitleştirmek faydalı olacaktır: ombudsman bağımsız çalışacak, görevini ifa ederken kimseden talimat almayacaktır. Bu ombudsmanın bağımsız kalması açısından daha açık ve olumlu bir görev tanımı olacaktır. Sonuçta bağımsız kalmak ombudsmanın sorumluluğudur. Ombudsmana odaklanarak sorunu basitleştirmek Kurumun bağımsızlığının kamu tarafından anlaşılmasını kolaylaştıracaktır.

(B) “Yasaklar” başlıklı 30. maddenin önemli kısımlarıyla örtüşme mevcuttur. Bu örtüşmede amaçlanan faydaların ne olduğu belli değildir. Ombudsmanın bağımsız olması ile ilgili olumlu görev ile ombudsmanın görevi süresince ücret karşılığı hiçbir başka faaliyette bulunamayacağını açıklayan bir alt-hükümün kombinasyonu muhtemelen daha faydalı bir çözüm olacaktır.

(C) Eğer önerilen hüküm veya bir benzeri korunursa, bu durum kimsenin ombudsmana tavsiyede veya öneride bulunamayacağı noktasına kadar gider. Meclisin tavsiyede veya önerilerde bulunamadan ombudsmanın çalışmalarıyla ilgili diyalog veya görüşmelerde bulunmasının nasıl mümkün olabileceğini anlamak zor. Parlâmentolar ve onların ombudsmanları arasında sağlam diyalog olması Avrupa’da çok yaygın ve genellikle ombudsmanlık kurumunun gelişimine faydası var. Başka bir yasal-teknik nokta da şu; tavsiyelerde veya önerilerde bulunma yasağı serbest konuşma hakkı ışığında problem olarak görülebilir.....”

Aslında bağımsızlık şartları Avrupa Ombudsmanının yaptığı değerlendirmede olduğu gibi “Yasaklar”ı düzenleyen 30.madde ile birlikte de değerlendirilebilir. Ombudsmanın bağımsızlığını sağlayabilmek için; parlâmentonun seçmesi, kendisine yeterli bütçe ayrılması, yeterli maaş verilmesi, çıkar ilişkisi düşünmeyecek ve tarafsız davranacak saygın bir kişiliği olması, görevle bağdaşmayacak işlere heves etmemesi arzu edilmektedir.

³⁵ 6328 sayılı Kanun

Bağımsızlık ve tarafsızlık

MADDE 12 – (1) Hiçbir organ, makam, merci veya kişi, Başdenetçiye ve denetçilere görevleriyle ilgili olarak emir ve talimat veremez, genelge gönderemez, tavsiye ve telkinde bulunamaz.

(2) Başdenetçi ve denetçiler, görevlerini yerine getirirken tarafsızlık ilkesine uygun davranmak zorundadır.

GEREKÇE Madde 12- Maddeyle, Kurumun bağımsızlığının, tarafsızlığının ve saygınlığının sağlanması amacıyla, Başdenetçi ve Denetçilerin görevlerini gerektiği gibi yerine getirmeleri için bağımsız hareket etmelerini sağlayacak düzenlemelere yer verilmektedir.

“Yasaklar”a ilişkin madde de bunları sağlamak için düzenlenmiştir. Anayasa Komisyonu daha önceki çalışmalarda bu maddenin başlığını “**bağımsızlık ve tarafsızlık**” olarak önermiştir.

Bağımsızlık başka bir makamdan emir ve talimat almamak demektir.

Tarafsızlık ise önüne gelen uyuşmazlığın taraflarına eşit uzaklıkta durmak demektir.

Tarafsızlık da en az bağımsızlık kadar önemlidir. Çünkü bağımsız olan bir makam tarafsız davranmayabilir. Aslında "andiçme" metninde "görevi tarafsızlıkla yerine getireceğine dair" ifadesi bulunmaktadır.

H. “Andiçme” Başlıklı 13. Madde ³⁶

Aslında “Bağımsızlığı” düzenleyen 12., “Ant içme”yi düzenleyen 13. ve “Yasaklar”ı düzenleyen 30. maddeler birlikte değerlendirilebilirse daha doğru bir sonuca varılabilecektir.

Başdenetçiye ve denetçilere kendi bağımsızlıklarını veya tarafsızlıklarını kendilerinin de korumaları gerektiğini kendilerine daima hatırlatmak için, vatandaşların da Kuruma olan güven ve saygılarını kuvvetlendirmek üzere, kendilerini seçen TBMM önünde (başdenetçi) ve karma Komisyonunda (denetçiler) and içerek görevlerine başlamaları öngörülmüştür. Önceki and metinlerinde daha başka kavramlar da vurgulanmıştı. Bu and gerçekte tarafsızlıklarını yitirmemelerini, herhangi bir etki altında kalmamalarını ve devletin temel niteliklerine bağlılıklarını sağlayacak bir manevî müeyyide olarak düşünülmüştür.

³⁶ 6328 sayılı Kanun
Andiçme

MADDE 13 - (1) Görevlerine başlarken Başdenetçi Genel Kurulda, denetçiler ise Komisyonunda aşağıdaki şekilde andiçerler:

“Görevimi tam bir tarafsızlık, dürüstlük, hakkaniyet ve adalet anlayışı içinde yerine getireceğime, namusum ve şerefim üzerine andiçerim.”

GEREKÇE Madde 13- Maddeyle, Başdenetçi ve Denetçilerin, bağımsızlıklarını ve tarafsızlıklarını kendilerine hatırlatmak, vatandaşların da Kuruma olan güven ve saygılarını kuvvetlendirmek üzere, Başdenetçinin Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda, Denetçilerin ise Komisyonunda andiçerek görevlerine başlamaları öngörülmektedir.

İ. “Görev Süresi” Başlıklı 14. Madde ³⁷

1. “Görev Süresi”ni Düzenleyen 1. Fıkra

Bu maddeye göre başdenetçi ve denetçilerin görev süresi 4 yıldır. Bir dönem görev yapan kimse sadece bir dönem daha seçilebilir. Bizim en çok düşündüğümüz, tartıştığımız maddelerden biri de başdenetçinin ve denetçilerin görev süreleri ile bir kez daha seçilip seçilemeyeceklerini düzenlediğimiz madde oldu. Eğer 7 yıl gibi uzun bir süre verirsek sadece bir kez seçilmeleri gerekirdi. Biz eleştirilerle birlikte ileri sürülen görüşleri de dikkate alarak bu maddeyi düzenledik.

³⁷ 6328 sayılı Kanun
Görev süresi

MADDE 14 – (1) Başdenetçi ve denetçilerin görev süreleri dört yıldır.

(2) İstifa, ölüm veya görevden alınma gibi herhangi bir nedenle süresi bitmeden görevinden ayrılan Başdenetçi veya denetçinin yerine yeni seçilen Başdenetçi veya denetçinin görev süresi de dört yıldır.

(3) Bir dönem Başdenetçi veya denetçi olarak görev yapan bir kimse sadece bir dönem daha Başdenetçi veya denetçi seçilebilir.

(4) Başdenetçi veya denetçiliğe seçilenlerin görev yaptıkları sürede eski görevleriyle olan ilişkileri kesilir. Ancak kamu görevlisiyken Başdenetçiliğe veya denetçiliğe seçilenler, memuriyete giriş şartlarını kaybetme dışındaki herhangi bir nedenle görevlerinin sona ermesi, görevden ayrılma isteğinde bulunması veya görev sürelerinin dolması durumunda, otuz gün içinde eski kurumlarına başvurmaları hâlinde, atamaya yetkili makamlar tarafından otuz gün içinde mükteseplerine uygun bir kadroya atanırlar. Yüksek mahkeme üyeliğinden seçilenlerden görevi sona erenler, herhangi bir işleme gerek olmaksızın ve boş kadro şartı aranmaksızın, geldikleri yüksek mahkeme üyeliği görevine geri dönerler ve boşalan ilk üye kadrosu kendilerine tahsis olunur. Belirtilen atama yapılırken Başdenetçi veya denetçilerin Kurumda geçirdikleri süreler makam veya hâkim sınıfından olup da yüksek hâkimlik tazminatını almaya başladıktan sonra seçilenler için yüksek hâkimlik tazminatı ödenmesini gerektiren görevlerde geçmiş olarak değerlendirilir. Bu hükümler, akademik unvanların kazanılmasına ilişkin hükümler saklı kalmak kaydıyla üniversitelerden gelen personel hakkında da uygulanır. Mükteseplerine uygun bir kadroya atamaları gerçekleşinceye kadar süresi dolması sebebiyle görevi sona eren Başdenetçi ve denetçilere almakta oldukları aylık ücret ile sosyal hak ve yardımların Kurum tarafından ödenmesine devam olunur. Mükteseplerine uygun kadrolara atanarlara, atama yapıldığı tarih itibarıyla Kurum tarafından ödemed e bulunulmasına son verilir.

GEREKÇE Madde 14- Maddeyle, Başdenetçi ve Denetçilerin dört yıllık süre için seçilmesi öngörülmektedir.

İstifa, ölüm veya görevden alınma gibi nedenlerle süresi bitmeden görevinden ayrılan Başdenetçi ve Denetçilerin yerine seçilen Başdenetçi ve Denetçilerin görev süresinin de dört yıl olduğu, tartışmalara meydan vermemek için açıkça belirtilmektedir.

Maddenin üçüncü fıkrasıyla, tecrübe ve güven kazanmış Başdenetçi ve Denetçilerin istedikleri takdirde sadece bir dönem daha seçilebilmesi imkânı getirilmektedir.

Dördüncü fıkra ile, Kuruma saygın ve tecrübeli kişilerin aday adayı olabilmelerini sağlamak ve seçildikten sonra da mesleki kaygı taşımamalarını temin etmek üzere özlük haklarıyla görevlerine yeniden atanabilmeleri güvence altına alınmaktadır.

2. Süresi Bitmeden Görevden Ayrılmayı Düzenleyen 2. fıkra

İstifa, ölüm, görevden alınma gibi nedenlerle süresi bitmeden görevden ayrılanın yerine seçilenin de görev süresi 4 yıldır. Yani yerine seçildiğinin süresini tamamlamayacaktır.

Bu husus tartışmalara meydan vermemek için ayrıca belirtilmiştir. Böylece kurumda herkes aynı anda değişmemiş olacaktır, ilk defa seçilen tecrübesizlerin yanında önceden göreve başlamış tecrübeliler de bulunacaktır.

3. İkinci Kez Seçilebilmeyi Düzenleyen 3. fıkra

Bir dönem başdenetçi veya denetçi olarak görev yapan kimseler sadece bir dönem daha başdenetçi veya denetçi olarak seçilebilirler. Yeni kurulmuş bir müessesede edindikleri tecrübe ve birikimlerini bir süre daha değerlendirmeleri gerektiği düşüncesi bizi etkiledi. Böylece bazı ilke ve görüşlerin çalışmalarında ve kararlarında temel oluşturmasını da sağlamak istedik.

İkinci kez seçilebilmeyi düzenleyen bu fıkranın tam anlaşılamadığı ileri sürülmüştür:

1. Bir dönem başdenetçi olarak görev yapan kimse ikinci defa isterse yine başdenetçiliğe veya bu defa denetçiliğe aday aday olabilecektir.
2. Bir dönem denetçi olarak görev yapan kimse de ikinci defa isterse yine denetçiliğe veya başdenetçiliğe aday aday olabilecektir.

Ancak burada şöyle bir düzenleme de düşünülebilir: Daha önce 4 yıl kurumda çalışıp da tekrar bir 4 yıl daha devam etmek isteyen kimselere; (başdenetçiyken yine başdenetçi olarak, başdenetçiyken denetçi olarak, denetçiyken yine denetçi olarak, denetçiyken başdenetçi olarak) aday aday olmadan doğrudan aday olabilmeleri konusunda bir öncelik hakkı tanınabilir.

III. “KURUMA BAŞVURU VE YAPILACAK İŞLEMLER” BAŞLIKLİ ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

A. “Başvuru ve Usûlü” Başlıklı 17. Madde ³⁸

Maddenin birinci fıkrasıyla, gerçek kişiler yanında tüzel kişilere de kendilerini temsile yetkili organları vasıtasıyla Kuruma başvuru imkânı sağlanmaktadır.

Maddenin ikinci fıkrasıyla, Kuruma başvuruya ciddiyet kazandırmak ve gereksiz başvuruların önlenmesi amacıyla başvuran kişinin kimliğini ortaya koyan bilgilerin gösterilmesi zorunluluğu getirilmektedir.

Üçüncü fıkra, hangi başvuruların incelenmeyeceği gösterilmektedir.

Dördüncü fıkra, Kuruma başvuru yapılabilmesi için, İdarî Yargılama Usulü Kanununda öngörülen idarî başvuru yollarının tüketilmesi zorunluluğu getirilmektedir. Böylelikle, idarenin işlemlerini gözden geçirmesi ve düzeltmesi

³⁸ 6328 sayılı Kanun

Başvuru ve usulü

MADDE 17 – (1) Kuruma, gerçek ve tüzel kişiler başvurabilirler. Başvuru sahibinin talebi üzerine başvuru gizli tutulur.

(2) Başvuru; 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, merkezi tüzel kişilik numarasını ve yetki belgesini içeren Türkçe dilekçe ile yapılır. Bu başvuru, yönetmelikte belirlenen şartlara uyulmak kaydıyla elektronik ortamda veya diğer iletişim araçlarıyla da yapılabilir.

(3) Yapılan başvurulardan;

a) Belli bir konuyu içermeyenler,

b) Yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarınca karara bağlanmış uyuşmazlıklara ilişkin olanlar,

c) İkinci fıkra, belirtilen şartları taşımayanlar,

ç) Sebepleri, konusu ve tarafları aynı olanlar ile daha önce sonuçlandırılanlar, incelenmez.

(4) Kuruma başvuruda bulunulabilmesi için, 6/1/1982 tarihli ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununda öngörülen idari başvuru yolları ile özel kanunlarda yer alan zorunlu idari başvuru yollarının tüketilmesi gereklidir. İdari başvuru yolları tüketilmeden yapılan başvurular ilgili kuruma gönderilir. Ancak Kurum, telafisi güç veya imkânsız zararların doğması ihtimali bulunan hâllerde, idari başvuru yolları tüketilmese dahi başvuruları kabul edebilir.

(5) Kuruma, illerde valilikler, ilçelerde kaymakamlıklar aracılığıyla da başvurulabilir.

(6) Başvurulardan herhangi bir ücret alınmaz.

(7) Kuruma, dördüncü fıkra uyarınca 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 hâllerde başvurunun Kuruma ulaştığı tarihtir.

(8) Dava açma süresi içinde yapılan başvuru, işlemeye başlamış olan dava açma süresini durdurur.

GEREKÇE Madde 17- Maddeyle, Kuruma yapılacak başvuruların usulü ayrıntılı olarak belirlenmektedir.

imkânı sağlanmakta, dolayısıyla ilgililerin Kuruma veya mahkemeye başvurmadan sorunlarının giderilmesi amaçlanmaktadır.

Beşinci fıkra, illerde valilikler, ilçelerde kaymakamlıklar aracılığıyla da Kuruma başvurulabileceği; altıncı fıkra, başvurulardan herhangi bir ücret alınmayacağı öngörülmektedir.

Yedinci fıkra, Kuruma başvuru süresi ile başvuru tarihi olarak esas alınacak tarih hükme bağlanmaktadır.

Sekizinci fıkra, hem Kuruma hem de yargı mercilerine başvurunun bir hak olduğu ve birine başvurunun diğerini engelleyecek bir süreç oluşturmaması gerektirdiği gözönünde bulundurularak Kuruma başvurunun dava açma süresini durduracağı kabûl edilmektedir.

1. Gerçek ve Tüzel Kişilerin Başvurusunu Düzenleyen 1. Fıkra

Kuruma 2. fıkradaki şartları taşıyan Türk veya yabancı gerçek ve tüzel kişiler başvurabilecektir.

Anayasa Komisyonunun kabûl ettiği metinde ve Kanunda yer alan “Başvuru sahibinin talebi üzerine başvurunun gizli tutulacağı”na dair hüküm çok önemlidir.

“Cezaevlerinde, düşkünler ve kimsesizler yurtlarında, hastanelerde veya benzeri diğer tüm yerlerde yaşayanların da Kuruma özgürce ve rahatlıkla ulaşmasını sağlayacak düzenlemeler yapılmalıdır...” önerisi çok yerindedir.³⁹ Ancak bunlar yönetmelikle düzenlenecek konulardır.

2. Başvuru Usûlünü Düzenleyen 2. Fıkra

Kuruma yapılacak başvuruları düzenleyen “Başvuru ve usûlü” başlıklı 17.madde mümkün olduğu kadar hem herkesi kapsayacak hem de en kolay yoldan başvurulacak şekilde düzenlenmiştir. Formalitesiz, kısa mektuplarla, ücret ödmeden, vatandaş, yabancı, gerçek ve tüzel kişi ayırımı yapmadan ombudsmana kolayca ulaşım sağlanmaya çalışılmıştır.

“Yazılı veya sözlü yapılacak başvuruda şekil şartı aranmamalıdır.... Sözlü başvuruda şikâyet sahibinin başvurusu Kurumda çalışan bir görevli tarafından doldurulur...”, “...Kuruma yapılan şikâyetin konusunun kapsam dışında olması halinde ilgiliye konu hakkında, nereye, nasıl ve ne şekilde müracaat edebileceğine ilişkin detaylı bilgi verilmesine dair bir düzenlemenin de tasarıya eklenmesinde yarar

³⁹ TARHAN, R.Bülent: adı geçen görüş.

görülmektedir.” şeklinde görüşler vardır.⁴⁰ Bu konu 1982 Anayasası’nın 40.maddesine 2001 yılında 2.fıkra olarak girmiştir ⁴¹. Ama yine de bu yönlendirmeyi düzenleyecek bir hüküm yönetmeliğe eklenebilir.

Avrupa Ombudsmanına göre; “...Ombudsmanın, uygun bulursa, Türkçe dışındaki dillerde de şikâyet kabul etmesine açıkça izin verilmesi tavsiye edilebilir. Bu; ister çeviri yoluyla ister ilgili dili bilen birisi (case-handler) tarafından ele alınması şeklinde gerçekleşebilir....”

Şahsî kanaatım; ülkemizin içinde bulunduğu şartlar da göz önünde bulundurularak başvuruların yalnızca ‘Türkçe’ dilekçe ile yapılması yönündedir.

3. İncelenmeyecek Olan Başvuruları Düzenleyen 3. Fıkra

Avrupa Ombudsmanına göre: “...Bu şart gereksiz ve muhtemelen Kurumun kendisine ve amacına zarar verici olabilir. Ombudsmanın araştırmak üzere bir şikâyeti alıp almama takdirinin olması olağandır. Bu takdir yetkisini kullanırken, ilgili şikâyeti kabul etmek için yeterli gerekçe olup olmadığını araştıracaktır. Bir şikâyetçi daha önce olumsuz yanıt aldığı şikâyetini tekrar sunarsa, ombudsman bu şikâyeti aynı konuda olduğu gerekçesiyle reddedebilir. Fakat aynı zamanda bir şikâyetçi şikâyetine daha önce olumsuz yanıt almasına rağmen, yeni kanıtlar varsa yeniden sunmak isteyebilir. Bu durumda ombudsmanın şikâyeti ele almaması için herhangi bir sebep görünmemektedir. Daha önce belirtildiği gibi, parlamento ombudsmanı bir şikâyeti araştırmak üzere kabul edip etmemeye kendisi karar verir. Kanunun bu takdir yetkisini açıkça kabul etmesitanınması tavsiye edilebilir. Bu yetkinin tanınmaması, Ombudsman tarafından reddedilen başvurular bakımından mahkeme karşısında yasal zorluklara yol açabilir. Böyle bir yasal işlem/hukuk davası ombudsman ofisi için oldukça fazla kaynak gerektirir ve kanun ile kolayca çözülebilecek bir durum için mahkemelere gereksiz yük getirir....”

“...İftira amacını taşıdığı anlaşılan şikâyetlerin herhangi bir müeyyide ile cezalandırılması gerekebilir. Böylelikle başvurularda ciddiyet sağlanacağı gibi iş hacminin de gereksiz yere artması engellenebilir...” şeklinde görüşler vardır.

4. İdarî Başvuru Yollarının Tüketilmesi Zorunluluğunu Belirten 4. Fıkra

İdarî itirazda; âmir genellikle yıllarca beraber çalışacağı memurunun tarafını tutmakta, şikâyetçi de bir sonuç alamamaktadır.

⁴⁰ TARHAN, R.Bülent: adı geçen görüş.

⁴¹ 1982 Anayasası Madde 40 fıkra 2 (Ek:3.10.2001-4709/16md.). “Devlet, işlemlerinde, ilgili kişilerin hangi kanun yolları ve mercilere başvuracağını ve sürelerini belirtmek zorundadır.”

“...İlgili kişinin; hakkında idarî işlemi yapan idareye başvurarak burada bu işlemin kaldırılmasını veya değiştirilmesini istemesini, ancak ondan sonra ombudsmana başvurmasını zorunlu bir hüküm olarak getirmek gerekir...” şeklinde görüş bildirerek idarî başvuru yolları tüketildikten sonra ombudsmana başvuru yapılmasını doğru bulanlar, yani 4. fıkrayı destekleyenler bulunmaktadır.

Kanaatimca sonradan eklenen bu fıkra yine ombudsmanı idarî yargının ve idarenin tamamlayıcısı değil, alternatifi olarak düzenlemiş olmaktadır. Hâlbuki amaç; vatandaşın derhal ombudsmana ulaşarak eğer haklıysa idare için bir tavsiye kararı almasıdır. 4. fıkra 7. fıkra ile birlikte değerlendirildiğinde, ilgilinin önce idareye başvurması ve 60 gün bekleddikten sonra ombudsmana gitmesi çözüm süresini uzatmaktadır. Ombudsmanın sorunları hem idareden hem de idarî yargıdan daha çabuk çözeceği düşünüldüğünde daha doğrusu öyle olacağı umulduğunda; ilgilinin önce ombudsmana gitmesi veya her ikisine birden başvuracağı şekilde düzenleme yapılabilirdi. Çünkü ombudsmanın yapacağı denetim; idareye ve idarî yargıya nazaran daha geniş bir denetimdir.

5. Kuruma Valilikler ve Kaymakamlıklar Aracılığıyla Başvurulabileceğini Belirten 5. Fıkra

“...Valilik ve kaymakamlığa yapılacak başvurular için formaliteler en aza indirilmelidir, buralarda sadece bu başvurular için bir kişi görevlendirilmelidir...” şeklinde görüşler vardır. Vatandaşlarımıza kolaylık olsun diye koyduğumuz 5.fıkra yabancı ombudsmanlar tarafından hiç anlaşılamamakta ve başvuru işini resmî ve ciddi hale getirdiğimiz şeklinde yanlış yorumlanmaktadır. Hâlbuki amacımız vatandaşın Kuruma bu kanallarla daha “emin” bir şekilde ulaşmasını sağlamaktır.

6. Kuruma Başvuru Süresini Düzenleyen 7. Fıkra

“İdarî dava açılmadan önce ombudsmana başvurulmalıdır...”, “...Şikâyetçi ombudsmana başvurduğu zaman bu başvuru süreyi durduracaksa İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 11. maddesi ne olacaktır?... Ombudsmana başvurulduğunda ve başvuru reddedildiğinde şikâyetçi idareye bir daha başvuracak mı?...” diye sorulmaktadır.

90 günlük süre koyduğumuz daha önceki çalışmalarımız için görüş bildiren Avrupa Ombudsmanına göre; “...Burada önerilen zaman sınırı son derece kısadır. Normal zaman sınırı, bazı durumlarda Ombudsmanın takdirindeki istisnalar olmakla birlikte, en az bir yıldır. Tasarıda neden 90 gün gibi son derece kısa bir sürenin uygun bulunduğu açık değildir....”

Diğer yabancı ombudsmanlar da 90 günü gerçekçi bulmamakta, çok kısa olduğunu söylemekte, 1 yıllık süreyi önermektedirler.

“...Türk halkı hak ve özgürlüklerini arama konusunda hâlâ kararsızdır, şikâyet konusunda çekimserdir. Bu konuda karar alması ve nasıl yapacağını araştırması uzun sürecektir. En azından Kurumun faaliyete geçmesinden itibaren, bu kurum halk arasında tanınana kadar belki ilk 5 yıl süresince, zaman aşımı süresi 6 ay ya da 1 yıl olabilir, daha sonraki yıllarda bu süre 90 güne indirilebilir...” şeklinde somut bir öneri bulunmaktadır.⁴²

Vatandaş çok uzun sürdüğü için mahkemeye gitmemekte, problemi çabuk hallolsun diye ombudsmana gitmektedir. Biz de bu nedenle süreyi önceleri 90 gün olarak düşünmüştük.

60 günlük süre zaten İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 10. maddesinde düzenlenmiştir. Kanunda bu fıkra 6 ay olarak düzeltilmiştir.

Aslında bir Kanun değişikliği olduğunda ombudsmana başvuru ile idarî yargıya başvuruyu birbirlerinin alternatifi gibi düzenleyen fıkralar kaldırıldığında bunların hepsi kendiliğinden hallolacaktır.

7. “Dava Açma Süresinin Durması” İle İlgili 8. Fıkra

“....Bu düzenleme Kuruma başvurmayı teşvik edecektir, ama Kurum daha başlangıçta çok büyük bir yük altına girecektir. Uygulama şöyle olmalıdır: Vatandaş eğer isterse idarî yargıya başvurur, o zaman Kuruma başvuramaz. Eğer isterse Kuruma başvurur, ama zaten herhangi bir ücret alınmayan, hiçbir hak kaybına da neden olmayacak bir yolu denemek, her insanın öncelikle yapması gereken bir işlem olur. O nedenle, her idarî işleme karşı idarenin kendi yapısı içerisindeki başvurulardan ayrı olarak bir de bu Kurumu deneme gibi bir yol ortaya çıkabilir. Bu durum, Kurumun çalışmalarını ağır yükü nedeniyle çok zorlaştırabilir...” şeklinde görüşler vardır.⁴³

“...Şikâyet edene tanınmış bir hak vardır. Hiçbir zaman ombudsmana başvuru idarî yargının önüne geçemez, dolayısıyla o süreyi durdurmaz, durdurursa idare çok uzun süre tehdit altında kalır, işlemini icra edemez ve bu büyük kargaşaya neden olur. Şahıs isterse ombudsmana başvurur, isterse idarî yargıya başvurur veya öncelikle ombudsmana başvurup orada bir çözüm elde edebilirse arkasından feragat verir, işi bitirir. Veya tam tersi ombudsmana gider, sonradan da dava açar ombudsman ne karar verirse versin

⁴² ÖZDEN, Kemal: adı geçen görüş.

⁴³ TÜRK, Hikmet Sami: adı geçen konuşma.

*sonradan gelir idarî yargıdan çıkan nihai karara uyar. Bu bakımdan idarî dava açma süresinin durması doğru değildir....*⁴⁴

*“... Birbirinin alternatifi olmayan ve birbirine yardımcı olan bu iki müessesenin birbirinin dava açma süresini engellemesi veya sürenin yeniden başlaması gibi bir durum yaratması düşünülmemelidir....*⁴⁵

Ayrıca burada İdarî Yargılama Usulü Kanununun 11. maddesine atıfta bulunulmamaktadır, denilmektedir.

Avrupa Ombudsmanına göre; “....Öyle görünüyor ki; maddede belirtilen erteleme etkisi olumlu anlamda bireylerin şikâyet için kime başvuracaklarını bilemedikleri ikilemine dikkat çekmek için önerilmiş. Eğer bir ombudsmana yapılan şikâyet o kişinin daha sonra mahkemeye gidemeyeceğini etkin bir şekilde ima ediyorsa bu durumda Ombudsmana dönme kararı doğal olarak çok ciddi bir karar olur. Ancak, ombudsmana yapılan şikâyetin dava açma süresinin normalde geçici olarak yürürlüğünü durdurmadığına dair çok geçerli sebepler vardır. Dava açma süresi ertelenirse, normalde mahkemeye gidecek ve bunu yapacak kaynakları olan kişiler –hem tüzel hem gerçek- ombudsmana daha sık başvurabilirler, çünkü hem bedava hem de ombudsmanın tahkikatını müteakip bir dava için faydalı olabilecek materyal sağlayabilirler. Bu düzenleme; ombudsman kurumuna, mahkemeye gidecek kaynakları olmadığı için ombudsmana giden pek çok şikâyetçinin zararına olan, bir yük getirebilir. Bir diğer ve belki de en önemli sebep, her koşulda mahkemeye gitmeyi plânlanmış olan kişiler, yasal zaman sınırını uzatmak için ombudsmana gidebilir. Bu tür şikâyetler de diğerleriyle aynı şekilde ele alınmalıdır ve dolayısıyla ombudsmanın kaynaklarını meşgûl edeceğinden bu da “gerçek” şikâyetçilerin zararına bir durumdur. Son bir endişe de; bir şikâyet konusu aynı zamanda bir davanın da konusuysa, ombudsman kararlarını “kabûl edilebilir” veya sırf hakimler tarafından anlaşılabilir kılmak için, kanunlara sıkı sıkıya uyan bir değerlendirme yolu benimsemeye kendini zorunlu hissedebilir. Bu da ombudsmanın bireysel olaylarda âdil ve yasaların-dışında sonuç elde etmedeki önemli rolü bağlamında problem yaratacaktır....”

Daha önceki çalışmalarımızla ilgili olarak, Danıştay’ın 1998 tarihli raporuna göre⁴⁶ “.....Yurttaş Sözcüsüne başvurudan önce idarî müracaat yollarının tüketilmiş olması veya tüketilmiş sayılması koşullarının bu maddenin başına alınması uygun olur. Bu

⁴⁴ HONDU, Selçuk: 10-11 Aralık 2004 yılında TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu tarafından İstanbul’da düzenlenen “Ombudsmanlık Kurumunun Oluşturulması” konulu Uluslararası Ombudsman Konferansında yapmış olduğu konuşma.

⁴⁵ ÇETİNKAYA, Ender: 10-11 Aralık 2004 yılında TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu tarafından İstanbul’da düzenlenen “Ombudsmanlık Kurumunun Oluşturulması” konulu Uluslararası Ombudsman Konferansında yapmış olduğu konuşma.

⁴⁶ Adı geçen Danıştay raporu.

koşul; şikâyet konusu faaliyette bulunan idareye veya onun hiyerarşik üstüne ya da vesayet makamına yapılan hatanın düzeltilmesi konusunda fırsat tanınması ve böylece gereksiz yere Yurttaş Sözcüsünün meşgûl edilmemesi için gereklidir ve öncelikle aranmalıdır....”

Danıştay’ın raporuna göre “...Maddede başvuru hakkı “herkes”e tanınmıştır. Oysa “herkes” kavramı içine özel hukuk kişileri ile kamu tüzel kişileri de girmektedir. Ombudsman kurumunun varlık nedeni gerçekte bireyin güçlü idareye karşı korunmasıdır. Böyle olunca tüzel kişilerin başvuru haklarının, yakınmanın konusunun doğrudan üyelerinin ortak yararlarını ilgilendirmesi koşuluna bağlı kılınması uygun olur. Ayrıca; her gerçek kişinin başvuru hakkına sahip olması da gereksiz başvuru sebebiyle ombudsmanın etkili olmasına olanak sağlayacak çalışma ortamını bulamaması riski taşımaktadır. Bu yüzden başvuru hakkının kullanılabilmesi için yakınılan idarî faaliyetin başvuranın kendisi ile ilgili olması koşulu da aranmalıdır. Ancak kamuyu ilgilendiren konularda bu koşul aranmayabilir....”

Danıştay’ın raporuna göre “...Maddenin üçüncü fıkrasının (b) bendinde, yargı mercilerinin önünde bulunan konulara ilişkin olan başvuruların incelenemeyeceği düzenlenmiştir. Maddenin gerekçesinde çok açık olarak görülememekle birlikte, bu düzenlemenin, Yurttaş Sözcüsünün görev alanı ile yargının görev alanının çakışabileceği ve bunun sonucu olarak Yurttaş Sözcüsü’nün yargının işleyişine karışabileceği endişesiyle kaleme alındığı anlaşılmıştır.

Gerçekten Yurttaş Sözcüsünün yetkileri arasında, hukuka uygunluk araştırması da vardır. Yargı yerlerinin idarenin faaliyetini denetim yetkisi de, bu araştırma ile sınırlıdır. Durum böyle olunca; iki kurumun alanlarının bu araştırma bakımından çakışacağı ve sonuçta birinin diğerinin çalışmalarına karışabileceği düşünülebilir. Özellikle de Yurttaş Sözcüsünün yargının işleyişine müdahale edebileceği endişesi duyulabilir.

Ancak, gerçekte, durum farklıdır. İki farklı kurumun, idarenin aynı faaliyeti hakkında, yöntemleri ve sonuçları farklı iki ayrı araştırma ve incelemeyi sürdürmesi, birbirlerinin işleyişine karışabilecekleri anlamına gelmez. Özellikle 2577 sayılı İdarî Yargılama Usûlü Kanununda bu tür araştırma ve incelemeye olanak sağlayan düzenlemeler vardır. Örneğin, anılan Kanunun 11 nci maddesi; üst makama başvuruyu düzenlemiştir. İlgili, bir idarî işleme karşı doğrudan idarî dava açabileceği gibi bu idarî işlemin kaldırılmasını, değiştirilmesini veya yenisinin yapılmasını üst makamdan da isteyebilir. Bu son durumda, dava devam ederken, üst makam, davaya konu idarî işlemin hukuka uygunluğunu ve yerindeliliğini (davaya karşı) araştırıp, inceleyebilir; sonuçta ilgiliyi haklı bulursa, örneğin işlemi

geri alıp. uyuşmazlığı sona erdirebilir. Böylece, davadan beklenen amaç bu yolla gecikilmeden sağlanmış olur.

Yurttaş Sözcüsü için de durum aynıdır. Dava devam ederken, Yurttaş Sözcüsü araştırma ve incelemelerinden olumlu sonuç almış ve uyuşmazlığı sona erdirmiş olabilir. Bu durumda, davanın da sona erdirilmesi gerekecektir. Şayet, dava sonuçlanıncaya kadar, olumlu sonuç alınamazsa, yargısal çözüm gecikmemiş ve dolayısıyla "idarede istikrar" korunmuş olur.

Yurttaş Sözcüsünün araştırma ve incelemesi sonucunda yargı yerinden farklı bir kanaate ulaşması da yargıya müdahale sayılmaz. Zira; son söz daima yargıya aittir. Bununla birlikte; Yurttaş Sözcüsünün araştırma ve incelemeleri, yargı denetimiyle giderilmesi olanaklı bulunmayan bir haksızlığın saptanması durumunda, yargının idarî faaliyeti hukuka uygun bularak davayı reddetmesine karşın, yararlı da olabilir. Yurttaş Sözcüsü, bu tür haksızlıkların giderilmesi konusunda idareyi ikna edebilir. Yurttaş Sözcüsünün bulduğu bu çözüm, hukuka uygunluk alanında olmayacağından davanın reddi yolunda verilen yargı kararına aykırılık oluşturabilecek nitelikte değildir. Nitekim, bu tür çözümlerin örnekleri, iki kuruma birlikte sahip olan Fransa gibi ülkelerde sıkça görülmektedir.

Yurttaş Sözcüsünün yargıya müdahalesi, ancak yargılama usûlüne karışması ve yargı kararlarının haklılığını eleştirmesi halinde sözkonusu olabilir. Bu ise Fransız Mediyatör Kanununun 11 inci maddesinde, mediyatörün bir mahkemede görülmekte olan davanın yöntemine karışamayacağı ve bir yargı kararının haklılığını tartışamayacağı yolunda yer alan hükme benzer bir düzenleme ile önlenabilir.

Sonuç olarak, (b) bendinin düzenlemeden çıkarılması uygun olur.”

Danıştay'ın raporuna göre “Maddenin son fıkrası Yurttaş Sözcüsüne yapılan başvurunun işlemeye başlamış olan dava açma süresini durduracağını öngörmektedir. Aynı zamanda, hem yargı yerine, hem de Yurttaş Sözcüsüne başvurunun olanaklı kılınması yolunda yukarıda yapmış olduğumuz öneri karşısında, bu düzenlemeye gerek yoktur. Yurttaş Sözcüsüne yapılan başvuru, yargısal başvurudan tamamen bağımsız bir başvuru niteliği taşıdığından yargı başvurusu süresi ile karıştırılmamalıdır; bu nedenle, yargı başvurusu sürelerini durdurucu bir etki yapmaması gerekir. Ayrıca; yürütülmesi zorunlu nitelikte kararlar alma yetkisi bulunmayan; almış olduğu kararlar tavsiye ve öneri niteliğinde olan bir makama yapılan başvurunun işlemekte olan idarî dava açma süresini durdurması İdarî Yargılama Usûlü Hukukunun ilkeleriyle uyusmamaktadır. Böyle bir düzenlemenin bir başka sakıncalı yönü de, idarî istikrar ilkesine aykırı sonuçları yaratabilmesidir. Zira; yukarıda açıklandığı üzere Yurttaş

Sözcüsüne başvurudan önce, İdarî Yargılama Usûlü Kanununun 11 inci maddesinde öngörülen idarî başvuru yolunun denenmesi gerekmektedir. Bu başvuru, esasen dava açma süresini durdurmaktadır. İdarî dava süresinin ikinci kez bu başvurudan sonra Yurttaş Sözcüsüne başvuru ile durması, kamu hizmetlerinin yürütümüne ilişkin olan idarî işlemlerin dava konusu edilmelerini, Taslağın 25 inci maddesindeki düzenleme uyarınca sekiz ile on ay kadar geciktirebilecektir. Bu ise kamu hizmetlerinin yürütümünde belirsizliklerin uzun süre devamına, dolayısıyla istikrarsızlığa neden olacaktır. Nitekim, salt bu iki nedenle Fransız Mediyatör Kanununun 7 nci maddesinin 2 nci fıkrasında, "Şikâyet, görevli ve yetkili yargı yerinde dava açma süresini durdurmak" hükmüne yer verilmiştir. Bu nedenle, anılan son fıkranın ve Taslağın başvuru süresinin yeniden işlemeye başlaması ile ilgili 25 inci maddesinin düzenlemeden çıkarılması yerinde olur...."

Ombudsman ile yargı yerleri ilişkisi konusunda yabancı ombudsmanlar bize göre çok farklı düşünmektedirler. Yabancılar; ombudsmanın mahkemelere yardımcı olacağını ifade etmektedirler. "Görülmekte olan davaya ombudsman da vardığı sonucu gönderebilmeli mi? Davacı bu sonucu mahkemeye götürmeli mi?" diye sormakta ve bu soruları olumlu cevaplandırmaktadırlar. Ombudsman problemi 6 ayda sonuçlandırdığında mahkeme daha yeni başlamış olacaktır. Çünkü yargı yolu uzun zaman almaktadır.

"...Dava açma süresi içinde yapılan başvuru işlemeye başlamış olan dava açma süresini durdurmaktadır. Yani birine başvuru diğerine başvuruyu engelleyecek bir durum oluşturmamalıdır. O halde Kuruma başvuru dava açma süresini durdurmamalıdır. Bu hükmün; vatandaşın; idarî yargıya da başvurulması mümkün olan konularda idarî yargıya değil de önce ombudsmana başvurusunu teşvik edecek niteliktedir. Bu Kurum idarî yargının alternatifi değildir. Hem Kuruma hem de yargı yoluna başvuru bir haktır...."

Ombudsman ve idarî yargı birbirlerinin alternatifi olmadıklarından ve farklı fonksiyonlar icra ettikleri gerekçesiyle bu fikre katılmaktayım. Kaldı ki uygulamanın nasıl olacağı veya her iki başvurunun karışıklık yaratacağı endişesinin çözümü de bu eleştirilerin içinde çok güzel açıklanmıştır.

Davacı ve ombudsman ilişkisinin bu Kanundaki düzenleniş şekline göre sonradan yapılan bazı eklemelerle ombudsman yargının alternatifi olmuştur, hâlbuki değildir. Biz tam tersi olduğunu anlatmaya çalışıyoruz.

Aslında vatandaş çoğu zaman hukuka uygun olan, ama iyi idare ilkelerine uygun olmayan konulardan yakınmaktadır. İşte ombudsman idarî yargı denetiminin dışında kalan bu denetimi yapacaktır. Bu sebeple 8. fıkra ileride kaldırılabilir.

B. “Bilgi ve Belge İstenmesi” Başlıklı 18. Madde ⁴⁷

Avrupa Ombudsmanına göre: “.....Bu hüküm Ombudsmanın çok önemli bir görevi olan araştırma için gerekli bilgi ve belgeyi temin etme yetkisi ile ilgilidir. Kamu otoriteleri tarafından tutulan her türlü bilgiye ulaşma garantisi olmadan ombudsmanlık kurumunun düzgün çalışması mümkün değildir. Bu konunun ayrı bir hüküm ile düzenlenmesi önerisi dolayısıyla olumludur.

Hükümün özel içeriği kapsamına ilişkin olarak; madde 18(2)’de görülmüyor ki Devlet veya ticarî sır içeren tüm bilgi ve belgeler Ombudsmandan saklanabilir. Bu çok önemli bir kısıtlama. Bu sınırlamanın neden konulduğu tasarıda belli değil. Tecrübeye dayanarak, ombudsmanın bilgiye erişimine kısıtlama getirilmesinin iki ana sebebi var gibi görünüyor: (i) devlet sırları ve ticarî sırlara erişimi reddedilen bireylerin ombudsmana şikâyet başvurusunda bulunarak erişim sağlamasından endişe edilmesi (ii) devlet sırrı veya ticarî sır olarak sınıflandırılan bilgilerin sırf ombudsman bunları gördüğü veya bu bilginin kopyasını elde ettiği için kamuya açık hale geleceği endişesi. Her iki kaygı da yanlış anlamadan dolayıcıdır.

İlk kaygıya istinaden; ombudsmanın bağlayıcı kararlar alma yetkisi olmadığı hatırlanmalıdır. Bir resmî makam ombudsmanla söz konusu bilginin açıklanmasıyla ilgili aynı görüşte olmazsa ombudsman bu makamı bilgiyi açıklaması için zorlayamaz. Ombudsmanın yapabileceği tek şey uyumsuzlukla ilgili olarak Meclisi bilgilendirmektir. Artık sorunla ilgilenmek Meclisin işidir.

İkinci kaygıya gelince; ombudsmanın hukukun egemenliğinin ve iyi idarenin koruyucusu olduğu hatırlanmalıdır. Meclis tarafından seçilen ombudsmanın söz konusu bilgiyi ifşa etmeyecek (ister kastî olarak ister ihmalle) kadar dürüst ve

⁴⁷ 6328 sayılı Kanun

Bilgi ve belge istenmesi

MADDE 18 – (1) Kurumun inceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak istediği bilgi ve belgelerin, bu isteğin tebliğ edildiği tarihten itibaren otuz gün içinde verilmesi zorunludur. Bu süre içinde istenen bilgi ve belgeleri haklı bir neden olmaksızın vermeyenler hakkında Başdenetçi veya denetçinin başvurusu üzerine ilgili merci soruşturma açar.

(2) Devlet sırrı veya ticari sır niteliğindeki bilgi ve belgeler, yetkili mercilerin en üst makam veya kurulunca gerekçesi belirtilmek suretiyle verilmeyebilir. Ancak, Devlet sırrı niteliğindeki bilgi ve belgeler Başdenetçi veya görevlendireceği denetçi tarafından yerinde incelenebilir.

GEREKÇE Madde 18- Maddede, Başdenetçinin ve Denetçilerin görevlerini gerektiği gibi yapabilmeleri için ilgili merciden istedikleri bilgi veya belgelerin tam ve doğru olarak zamanında gönderilmesi zorunluluğu vurgulanmakta, aykırı davranışlar hakkında yapılacak işlem gösterilmektedir. İstenen bilgi ve belgelerin, Devlet sırrı veya ticarî sır niteliğindeki bilgi ve belgelerden olması halinde, yetkili mercilerin en üst makam veya kurulunca gerekçesi belirtilmek suretiyle verilmeyebileceği belirtilmektedir. Ancak, Devlet sırrı niteliğindeki bu bilgi ve belgelerin Başdenetçi veya görevlendireceği Denetçi tarafından yerinde incelenebileceği hükme bağlanmaktadır.

profesyonel biri olması beklenmelidir. Bu konuya detaylı olarak “Yasaklar” maddesinde veya tercihen ombudsmanın bilgiye erişim yetkisini düzenleyen hükümde değinilebilir. Diğer şeylerin yanında, bu bilginin kontrolsüz yayılmasını engellemek için devlet veya ticarî sırlara erişimi ombudsmana veya onun yakın çalışma arkadaşlarına sınırlamak da düşünülebilir. Ombudsman veya onun personelinin devlet veya ticarî sırların herhangi bir şekilde kanuna aykırı olarak açığa çıkmasında hukuken sorumlu olması gerektiğini söylemeye gerek bile yoktur.

Sonuç olarak; 18. maddedeki sınırlama çok ciddi ve belirgin bir gereksesi yok. Önemli uygulamaların, başka bir deyişle araştırmaların imkân dahilinde düzgün yürütülememesine ek olarak, bu sınırlamanın kamu ve medyada güvensizlik yaratacağı da kuvvetle muhtemeldir. Eğer kamu; ombudsmanın soruşturmayı lâıykıyla yapacağına inanmazsa, ombudsmanın bulgularının doğruluğuna da güvenemeyecektir. Nihayetinde, zayıf bir ombudsmanlık kurumu sizinde (İnsanın erdem ve mutluluğā, hiçbir değere bağılı olmadan bütün gereksinmelerden sıyrılarak kendi kendine erişebileceğini savunan Antisthenes'in öğretisi) ve vatandaşlar arasında güvensizlikte artışa yol açabilir....”

68

Yabancı ombudsmanlara göre; “ ...Ombudsmanların her zaman sırlara ulaşabilmesi, ancak açıklamaması, rapora koymaması yönünde düzenleme yapılması, bunun da “yasaklar” maddesinde yer alması düşünülebilir....”

Ombudsmanın devlet sırrı veya ticarî sır niteliğindeki gizli bilgilere ulaşabilmesini engelleyen bu hüküm (2. fıkra) özellikle yabancı ombudsmanlar tarafından yadırganmaktadır.

18. maddenin 2. fıkrasının 2. cümlesinde “ticarî sır” kavramı muhtemelen unutulmuştur. Bu durum Kanunda bir değişiklik yapılması halinde düzeltilmelidir. İstenilen bilgi ve belgelerin verilmediği durumlarda kamu başdenetçisi; gerekçe üzerinde durmalı ve “haklı neden” kavramının açıklanmasını istemelidir. Kanaatımızca da ombudsman gizli bilgileri elde edebilmeli, sırlara her zaman ulaşabilmelidir. Nitekim Kanunun 18. ve yasaklarla ilgili 30/1.maddeleri bu şekilde düzenlenmiştir. Bu belgeler ancak “yerinde” incelenebilecektir. Kurumun açıklamaması, raporuna koymaması bu fıkranın doğal sonucudur.

C. “Bilirkişi görevlendirilmesi ve Tanık Dinlenmesi” Başlıklı 19. Madde ⁴⁸

TBMM Plân ve Bütçe Komisyonu Başkanlığı daha önceki çalışmalarımızla ilgili raporunda 19.maddeye 4. fıkra eklenmesi hususunda bir öneride bulunmuştur:

“Kanunda tanık ve bilirkişiye ilişkin özel hüküm bulunmayan durumlarda genel hükümlerden yararlanılmasına yönelik bir düzenlemenin maddeye 4. fıkra olarak eklenmesi...”

Ancak tanık ve bilirkişi dinlenmesi ile ilgili bu maddeyi bile yabancı ombudsmanlar gereksiz bulmakta, tanık ve bilirkişi dinlenmesini Kurumun işinin tabii sonucu olarak görmekte-dirler.

D. “İnceleme ve Araştırma” Başlıklı 20. Madde ⁴⁹

Kurumun incelemesini en geç 6 ay içinde sonuçlandıracağını öngören bu hükmü yabancı ombudsmanlar gerçekçi bulmamaktadırlar.

⁴⁸ 6328 sayılı Kanun

Bilirkişi görevlendirilmesi ve tanık dinlenmesi

MADDE 19 - (1) İnceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak Başdenetçi veya denetçiler bilirkişi görevlendirebilir.

(2) 10/2/1954 tarihli ve 6245 sayılı Harcırah Kanunu hükümleri saklı kalmak üzere, bilirkişi olarak görevlendirilen kamu görevlilerine her inceleme ve araştırma konusu için (1.000), diğer kişilere her inceleme ve araştırma konusu için (2.000) gösterge rakamının memur aylık katsayısıyla çarpımı sonucu bulunacak miktarı geçmemek üzere görevlendirmeyi yapanın kararı ile bilirkişi ücreti ödenir. Bu ödemeler, damga vergisi hariç herhangi bir vergi ve kesintiye tabi tutulmaz.

(3) İnceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak Başdenetçi, denetçiler veya uzmanlar tanık ya da ilgili kişileri dinleyebilir.

GEREKÇE Madde 19- Başdenetçinin ve Denetçilerin görevlerini gerektiği gibi yapabilmeleri için bilirkişi görevlendirebilecekleri ve tanık ya da ilgili kişileri dinleyebilecekleri hükmüne bağlanmakta, ayrıca, görevlendirilen bilirkişilere ödenecek ücret gösterilmektedir. Bunların yanında, uzmanlara da tanık ya da ilgili kişileri dinleme imkânı tanınmaktadır.

⁴⁹ 6328 sayılı Kanun

İnceleme ve araştırma

MADDE 20 - (1) Kurum, inceleme ve araştırmasını başvuru tarihinden itibaren en geç altı ay içinde sonuçlandırır.

(2) Kurum, inceleme ve araştırma sonucunu ve varsa önerilerini ilgili mercie ve başvurana bildirir. Kurum, başvurana, işleme karşı başvuru yollarını, başvuru süresini ve başvurulacak makamı da gösterir.

(3) İlgili mercii, Kurumun önerileri doğrultusunda tesis ettiği işlemi veya Kurumun önerdiği çözümü uygulanabilir nitelikte görmediği takdirde bunun gerekçesini otuz gün içinde Kuruma bildirir.

GEREKÇE Madde 20- Maddeyle, kişilerin hak arama talebinin sağlıklı yürütülebilmesini ve kısa sürede sonuçlandırılmasını sağlamak amacıyla; Kurumun, kendisine yapılan başvuruları en geç altı ay içinde sonuçlandırması gerektiği; yapılan inceleme ve araştırma sonucunun ve varsa önerilerinin Kurum tarafından ilgili mercie ve başvurana bildirileceği, şayet ilgili mercii bu öneriler doğrultusunda yeni bir işlem tesis etmiş ise bu işlemi; önerilen çözümü uygulanabilir nitelikte görmediği takdirde ise bunun gerekçesini en geç otuz gün içinde Kuruma bildirmesi gerektiği düzenlenmektedir. Diğer yandan, Kuruma, işleme karşı başvuru yollarını başvurana göstermesi zorunluluğu da getirilmektedir.

Çünkü başdenetçi veya denetçinin ilgilileri dinleyecek, dostane çözümü sağlamaya çalışacak olması, bunun altı aylık süre içerisinde gerçekleşmemesi halinde, Kurumun manevî otoritesi bakımından hoş olmayan durumun ortaya çıkabileceğini vurgulamaktadırlar.

Ancak, yabancı ombudsmanlar gibi süreyi çok kısa bulanların yanında uygun bulanlar, hattâ çok uzun bulanlar da vardır.

Avrupa Ombudsmanının değerlendirmesi ise şöyledir: “...Diğer değerlendirme organları gibi, parlamento ombudsmanı da sık sık meseleyi çözme süresi ile ilgili sorun yaşar. Kanun tasarısının bu konuya dikkat çekmesi çok olumlu. Ancak, uluslararası deneyimler gösteriyor ki; tüm incelemelerin ve araştırmaların altı ay içinde sonuçlandırılması gerektiği kuralı hem gerçek dışı hem de esnek değildir. Bazı vakalar altı ay içinde sonuçlandırılabilir kadar basit olsa da bazıları oldukça geniş bir inceleme ve araştırma gerektirdiğinden altı aylık süre gerçek dışı kalmaktadır.

Aslında böyle bir sınırlamanın gerekli olup olmadığı sorgulanmalıdır. Herhangi bir ombudsmanlık kurumunun vatandaşlarına mahkemelerden daha hızlı bir çözüm yoluna erişim sunması esastır. Dolayısıyla her halükârda soruşturmayı olabildiğince hızlı yürütmek ombudsmanın temel amacı olacaktır.

Üstelik, ombudsmanın soruşturması sırasında âdil usûller izlemesi gerektiği de unutulmamalıdır. Bu da idareye şikâyetle ilgili görüş bildirme fırsatı verildiğinin ve şikâyetçiye de idarenin yorumuna cevap verme fırsatı verildiğinin göstergesidir.

Altı aylık zaman sınırlaması ile ne idare ne de şikâyetçi görüşlerini ifade etmek için uygun zamana sahip olamayacaklardır.

Çözüm; belli bir zaman sınırı getirmek yerine, genel şartlar eklemek olabilir ki; ombudsman da araştırmasını buna göre ‘olabildiğince hızlı’ yürütecektir. Ombudsmanlık kurumu, ombudsmanın deneyimlerine dayanarak ve gerekli olursa daha sonra zaman sınırlaması getirebilir.....”

Kanun 6 ay şeklindeki düzenleme ile yürürlüğe girmiştir. Sonraları birkaç yıllık tecrübeye göre değişiklik yapılarak süre ayarlanabilir.

E. “Dava Açma Süresinin Yeniden İşlemeye Başlaması” Başlıklı 21. Madde ⁵⁰

Maddenin üçüncü fıkrasında, Kurumun inceleme ve araştırmasını, başvuru tarihinden itibaren altı ay içinde sonuçlandıramaması durumunda, durmuş olan dava açma süresinin, bu sürenin sonunda kaldığı yerden işlemeye başlayacağı belirtilmektedir.

Yine tekrar edelim ki ombudsman idarî yargının alternatifi değil, tamamlayıcısıdır.

“İdarî yargı 30 gün içinde işlem tesis etmezse” ibaresinin sorun yaratacağını, kesin başlama süresinin muğlâk olduğunu ifade edenler de vardır.

İdare 30 gün içinde aksaklığı giderir ve 20 gün sonra yine aynıısını yaparsa sonuç ne olacaktır?...” diye sormaktadırlar.

Dava açma süresinin duracağını düzenleyen 17.maddenin 8. fıkrası daha önce önerdiğim gibi tasarıdan çıkarıldığı takdirde, bu maddenin de kaldırılması gerekmektedir.

⁵⁰ 6328 sayılı Kanun

Dava açma süresinin yeniden işlemeye başlaması

MADDE 21 - (1) Başvurunun Kurum tarafından reddedilmesi hâlinde, durmuş olan dava açma süresi gerekçeli ret kararının ilgiliye tebliğinden itibaren kaldığı yerden işlemeye başlar.

(2) Başvurunun Kurum tarafından yerinde görülerek kabul edilmesi hâlinde; ilgili merci Kurumun önerisi üzerine otuz gün içinde herhangi bir işlem tesis etmez veya eylemde bulunmaz ise durmuş olan dava açma süresi kaldığı yerden işlemeye başlar.

(3) Kurumun, inceleme ve araştırmasını, başvuru tarihinden itibaren altı ay içinde sonuçlandıramaması hâlinde de durmuş olan dava açma süresi kaldığı yerden işlemeye başlar.

GEREKÇE Madde 21- Maddede, başvurunun Kurum tarafından reddedilmesi veya yerinde görülerek kabul edilmesi hâlinde, 17 nci maddenin sekizinci fıkrasına göre duran dava açma süresinin yeniden işlemeye başlayacağına dair hükümlere yer verilmektedir.

F. “Raporlar” Başlıklı 22. Madde ⁵¹

Bu konuda TBMM’nde görüşülmesine gerek olmadığı, TBMM’ne bastırılarak, çoğaltılarak sunulmasının yeterli olacağı ifade edilmiştir. Raporların Kurumun uyguladığı bir çeşit müeyyide teşkil ettiğini, bu nedenle görüşülmesinin ya da raporun en azından okunmasının önemli olduğunu düşünüyoruz. Nitekim Kanundaki gibi Kurumun hazırladığı, Karma Komisyonun özetleyerek sunduğu rapor genel kurulda ivedilikle görüşülecektir.

G. “Açıklama Yapma Yetkisi” Başlıklı 23. Madde ⁵²

Avrupa Ombudsmanına göre: “.....Bu hükmün maksadı gereksiz görünmektedir. Çünkü, ombudsmanın kendi kurumunun faaliyetleri ile ilgili duyuru yapabileceği oldukça açıktır....”

Görüş bildiren raporlarda ombudsman medya ilişkilerine de –şeffaflığı sağlayacak olması bakımından- önem verilmektedir. Ombudsman, denetim sonuçlarını medya aracılığıyla vatandaşlara bildirir. Çıkan haberler çok önemlidir. Kurumun etkinliği açısından büyük rolü vardır.

Kamuoyunun kendilerini yakından takip ettiğini, yaptıkları yanlış uygulamaların gözleendiğini bilen kamu kurumları daha dikkatli davranmaya başlarlar, hattâ bir müddet sonra ombudsmana başvurmaya gerek duymadan

⁵¹ 6328 sayılı Kanun Raporlar

MADDE 22 – (1) Kurum, her takvim yılı sonunda yürütülen faaliyetleri ve önerileri kapsayan bir rapor hazırlayarak Komisyona sunar. Komisyon, bu raporu araverme ve tatil dönemleri hariç olmak üzere iki ay içinde görüşüp kendi kanaat ve görüşlerini de içerecek şekilde özetleyerek Genel Kurula sunulmak üzere hazırladığı raporu Başkanlığa gönderir. Komisyonun raporu Genel Kurulda ivedilikle görüşülür.

(2) Kurumun yıllık raporu, ayrıca Resmî Gazetede yayımlanmak suretiyle kamuoyuna duyurulur.

GEREKÇE Madde 22- Maddenin birinci fıkrasında, Kurumun, her takvim yılı sonunda yürütülen faaliyetleri ve önerileri kapsayan bir rapor hazırlayarak Komisyona sunacağı, Komisyonun, bu raporu kendi kanaat ve görüşlerini de içerecek şekilde özetleyerek Genel Kurula sunulmak üzere hazırladığı raporu, Başkanlığa göndereceği belirtilmektedir.

Maddenin ikinci fıkrasında ise, Kurumun yıllık raporlarının ayrıca, Resmî Gazetede yayımlanmak suretiyle kamuoyuna duyurulacağı, üçüncü fıkrada da Kurumun açıklanmasında fayda gördüğü hususları yıllık raporu beklemeksizin her zaman kamuoyuna duyurabileceği düzenlenmektedir. Kurum; açıklanmasında fayda gördüğü hususları yıllık raporu beklemeksizin her zaman kamuoyuna duyurabilir.

⁵² 6328 sayılı Kanun Açıklama yapma yetkisi

MADDE 23 – (1) Kurumun faaliyetleri hakkında açıklama yapmaya Başdenetçi veya görevlendireceği denetçi yetkilidir.

GEREKÇE Madde 23- Başdenetçi ve Denetçilerin çalışmalarında başarılı olmaları kamuoyunun desteğine bağlı olduğundan, Kurumun çalışmaları hakkında açıklama yapma yetkisiyle ilgili hükümler getirilmektedir.

idare ve vatandaş ortaya çıkan sorunları kendi aralarında çözmeye çalışırlar. Bu durum da zaten ombudsmanın amaçlarından biridir.

Ancak ombudsman medya arasında çıkar ilişkisi oluşmamasına dikkat edilmelidir.

Şart olmamakla birlikte, bu maddenin Kanunda bulunmasının bir zararı yoktur.

IV. “PERSONELE İLİŞKİN HÜKÜMLER” BAŞLIKLİ DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

A. “Personelin Atanması” Başlıklı 24. Madde ⁵³

Kanaatımızca genel sekreter, Kanunda düzenlendiği gibi muhakkak başdenetçi tarafından seçilmelidir ve atanmalıdır. Çünkü, başdenetçi, birlikte çalışacağı kimsenin üzerindeki otoritesini kendisi tesis etmeye muktedir olabilmelidir. Aksi takdirde yıllarca Kurumda genel sekreter olarak çalışmış şahıs yeni seçilen ve tecrübesiz olan başdenetçi üzerinde, kendi birikimiyle, hukuken olmasa bile fiilen otorite kurmaya çalışabilecektir.

B. “Kamu Denetçiliği Uzman Yardımcılığı” Başlıklı 25. Madde ⁵⁴

Bazı görüşler, uzmanların hepsinin, uzman yardımcılarının ise çoğunun hukukçu olması gerektiği yönündedir.

Yabancı ombudsmanlar bu madde ile ilgili olarak yaş sınırını gereksiz bulmaktadır.

⁵³ 6328 sayılı Kanun

Personelin atanması

MADDE 24 - (1) Genel Sekreter, en az dört yıllık yükseköğretim kurumu mezunu, Devlet Memurları Kanununa tabi görevlerde on yıl hizmeti bulunan ve aynı Kanunun 48 inci maddesinde yazılı şartlara sahip olanlar arasından Başdenetçi tarafından atanır.

(2) Diğer personel Başdenetçi tarafından atanır.

GEREKÇE Madde 24- Maddeyle, Kurumda görev yapacak personelin atanma usulü belirlenmektedir. Genel Sekreter ve diğer personelin, Başdenetçi tarafından atanması öngörülmektedir.

⁵⁴ 6328 sayılı Kanun

Kamu denetçiliği uzman yardımcılığı

MADDE 25 - (1) Kamu denetçiliği uzman yardımcılığına atanabilmek için, Devlet Memurları Kanununun 48 inci maddesinde sayılan genel şartlar yanında aşağıdaki nitelikler de aranır:

a) Dört yıllık eğitim veren fakültelerden veya bunlara denkliği kabul edilmiş yurt içi veya yurt dışındaki yükseköğretim kurumlarından mezun olmak.

b) Yapılacak giriş sınavında başarılı olmak.

c) Sınavın yapıldığı yılın ocak ayının ilk günü itibarıyla otuzbeş yaşını doldurmamış olmak.

GEREKÇE Madde 25- İdarenin işlem, eylem, tutum ve davranışlarına ilişkin başvuruları araştırıp incelemek ve önerilerde bulunmakla görevli Kurumun, bu önemli görevini uzman personelle yerine getirebileceği açıktır. Bu amaçla, maddede, uzmanlığın ilk adımı olan uzman yardımcılığına atanabilmek için aranan şartlar belirlenmektedir.

Avrupa Ombudsmanı başdenetçi ve denetçilerin “yaşı” için söylediklerini burada da aynen tekrarlamakta ve şöyle demektedir: “.....Yaş sınırı kullanılmasının normalde belli bir amacı vardır. Ne madde metninde ne de gerekçede bu amaç net değildir. Yaş sınırı; ırk ve cinsiyet gibi diğer ayrımcılık türleri arasında yerini artarak alan bir çeşit ayrımcılık oluşturmaktadır. Bu durumda da böyle bir ayrımcılık yapılması geçerli ve sarih bir gerekçe gerektirmektedir....”

C. “Kamu Kurum ve Kuruluşlarındaki Personelin Görevlendirilmesi” Başlıklı 28. Madde ⁵⁵

Başka kamu kurum ve kuruluşlarındaki personel kendi kurumlarının izniyle uzmanlık gerektiren konularda kamu denetçiliği kurumunda geçici olarak görevlendirilebilirler.

Bu süre 6 ayı geçemez, ihtiyaç halinde 3 ay daha uzatılabilir. Biz yaptığımız bu düzenlemeyle kurumun fazla personel çalıştırmasını önlemek istedik. Meselâ, turistik bir bölgemizde termik santral kurulması düşünülmektedir. O bölgede oturanlardan çevre kirliliği olabileceği endişesiyle şikâyetler başlayacaktır. Kurulacak santralin bölgeye gerçekten zarar verip vermeyeceğini araştırmak için orman mühendisi, kimya mühendisi, çevre mühendisi ve biyoloğa ihtiyaç duyulacaktır. Bu gibi uzman personelin daimî olarak istihdam edilmesine gerek yoktur. Geçici olarak kendilerinden faydalanılacaktır.

⁵⁵ 6328 sayılı Kanun

Kamu kurum ve kuruluşlarındaki personelin görevlendirilmesi

MADDE 28 – (1) Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde, sosyal güvenlik kurumlarında, mahallî idarelerde, mahallî idarelerin bağlı idarelerinde, mahallî idare birliklerinde, döner sermayeli kuruluşlarda, kanunlarla kurulan fonlarda, kamu tüzel kişiliğini haiz kuruluşlarda, sermayesinin yüzde ellisinden fazlası kamuya ait kuruluşlarda, kamu iktisadi teşebbüsleri ile bunlara bağlı ortaklıklar ve müesseselerde çalışanlar, kurumlarının izni ile uzmanlık gerektiren işlerde görevlendirilebilirler. Bu şekilde yapılan görevlendirmenin süresi altı ayı geçemez. Ancak ihtiyaç hâlinde bu süre üç ay daha uzatılabilir. Kurumun bu konudaki talepleri, ilgili kurum ve kuruluşlarca öncelikle sonuçlandırılır. Bu şekilde görevlendirilen personel, kurumlarından aylıklı izinli sayılır. Bu personelin izinli oldukları sürece memuriyetleri ile ilgileri ve özlük hakları devam ettiği gibi, bu süreler yükselme ve emekliliklerinde de hesaba katılır ve yükselmeleri başkaca bir işleme gerek duyulmadan süresinde yapılır.

GEREKÇE Madde 28- Bireylerin, idarenin işlem, eylem, tutum ve davranışlarından dolayı şikâyetlerini araştırıp incelemek ve çözüm önerilerinde bulunmakla görevli Kurumun, bu görevini yerine getirirken araştırma ve inceleme konularını bilen uzmanlarla çalışması gerekmektedir. Maddeyle, yeni kurulan Kurumda diğer kamu kurum ve kuruluşlarının yetişmiş uzman personelinin yararlanmak üzere, başvurulardaki şikâyet konularına göre kamu kurum ve kuruluşlarındaki uzman personelin geçici bir süreyle Kurumda çalıştırılmasına imkân sağlanmaktadır.

V. “ÇEŞİTLİ HÜKÜMLER” BAŞLIKLİ BEŞİNCİ BÖLÜM

A. “Yasaklar” Başlıklı 30. Madde⁵⁶

Avrupa Ombudsmanına göre: “.....Her ne kadar iyi idare ile uyumlu hukukî ve istikrarlı davranışı amaçlamakta, hemen anlaşılabilen pek çok soruna değinmekte ise de, ‘herhangi bir siyasî parti, kişi veya zümrenin yararını veya zararını hedef alan bir davranışta bulunamazlar’ cümlesi, açık değildir. Ombudsmanın mutlak amacı idarenin faaliyetlerindeki problemi, bu faaliyetler politikacılarla ilgili veya politikacıların talimatları doğrultusunda uygulanmış olsa da ele almaktır. Ombudsmanın çalışmasının zaman zaman idareye ve genellikle uygulayıcıya, siyasî partilere ve her halükârda “kişiler” de dâhil olmak üzere, birilerine “zarar verici” olması kaçınılmazdır. Dolayısıyla, kurumunun yetkilerini uyguladığı için ombudsmana saldırma gerekçesi olarak kullanılmasına engel olmak adına, bu cümlenin çıkarılması veya yeniden düzenlenmesi önerilmektedir.....”

Şahsî kanaatim idarî hiyerarşinin dışında kalacak olan başdenetçiyi – sorunları çözme sürecinde biraz rahat bırakacak, formalitelere, kurallara bağlamayacak bir düzenleme getirilmesidir; yani kısacası başdenetçi amacına ulaşma yolundaki temasları sırasında biraz serbest bırakılmalıdır.

⁵⁶ 6328 sayılı Kanun
Yasaklar

MADDE 30 – (1) Başdenetçi, denetçiler, Genel Sekreter, kamu denetçiliği uzman ve uzman yardımcıları ile diğer personel, siyasi partilere üye olamazlar; herhangi bir siyasî parti, kişi veya zümrenin yararını veya zararını hedef alan bir davranışta bulunamazlar; görevlerini yerine getirirken dil, ırk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din ve mezhep ayırımı yapamazlar; görevleri sebebiyle herhangi bir şekilde öğrendikleri mesleki veya ticari sırları görevlerinden ayrılmış olsalar bile açıklayamazlar, kendilerinin veya başkalarının yararına kullanamazlar.

(2) Başdenetçi, denetçiler, Genel Sekreter, kamu denetçiliği uzman ve uzman yardımcıları; kendilerinin, eşlerinin ve üçüncü dereceye kadar (bu derece dâhil) kan ve kayın hısımlarının şikâyetlerini inceleyemezler.

(3) Başdenetçi, denetçiler, Genel Sekreter, kamu denetçiliği uzman ve uzman yardımcıları ile diğer personel, bu görevleri süresince resmî veya özel hiçbir görev alamazlar, ticaretle uğraşamazlar. Bilimsel yayınlarda bulunma, görevleri veya meslekleri ile ilgili olarak davet edildikleri ulusal veya uluslararası kongre, konferans ve benzeri toplantılara katılma, derneklerde üyelik ve kâr amacı gütmeyen kooperatiflerde ortaklık hâlinde bu madde hükümleri uygulanmaz.

GEREKÇE Madde 30- Maddeyle, Kurumda çalışanların görevlerini bağımsız olarak yerine getirmeleri için uyacakları yasaklar ile yapamayacakları işler düzenlenmektedir.

B. “Emeklilik” Başlıklı 33. Madde⁵⁷

Ayrıca, Kanunun 10. maddesinde Başdenetçi veya Denetçi seçilebilmek için belirli bir yaşı tamamlamak dışında herhangi bir yaş kaydı aranmadığından, daha doğrusu bir üst yaş sınırı konmamış olduğundan bu görevlere seçilenler için Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanununun 40. maddesinin birinci fıkrasında ve 5510 sayılı Kanunda öngörülen yaş sınırının uygulanmayacağı vurgulanarak, bu görevlere seçilenlerin görevlerine emeklilik yaşından sonra da devam etmelerine olanak sağlanmaktadır.

Zorunlu emeklilik sistemi, istihdamda yaş ayrımcılığını etkileyen bir örnek olarak görülmektedir. “Çalışmaya devam etme ihtiyacı ve isteği olanlara emeklilik için belirli bir yaştan dayatılması yaş ayrımcılığını oluşturur” denilmektedir. Çalışma yaşamında yaş ayrımcılığı kişiyi işe alırken, çalıştırırken veya işten çıkarırken söz konusu olabilmekte, istihdamın bütün alanlarında meydana gelmektedir⁵⁸.

⁵⁷ 6328 sayılı Kanun
Emeklilik

MADDE 33 - (1) Başdenetçi, denetçiler, Genel Sekreter, kamu denetçiliği uzman ve uzman yardımcıları ile diğer personel, 31/5/2006 tarihli ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (c) bendi kapsamında sigortalı sayılır. Başdenetçi ve denetçilerin sigorta primine esas kazanç tutarları, Başdenetçi için Başbakanlık Müsteşarı, denetçiler için Başbakanlık müsteşar yardımcıları esas alınarak belirlenir. Bu görevleri sırasında 5510 sayılı Kanunun geçici 4 üncü maddesi kapsamına girenlerin bu görevde geçen süreleri makam tazminatı ile temsil tazminatı ödenmesi gereken süre olarak değerlendirilir ve emeklilik yönünden Başdenetçi Başbakanlık Müsteşarı, denetçiler Başbakanlık müsteşar yardımcıları için belirlenmiş olan ek gösterge, makam tazminatı ile temsil tazminatından aynı usul ve esaslara göre yararlandırılır.

(2) Sosyal güvenlik kuruluşlarının herhangi birinden emekli aylığı almakta olanlardan Başdenetçi ve denetçi seçilenlerin, istekleri hâlinde emekli aylıkları kesilir ve 5510 sayılı Kanunun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (c) bendi kapsamında yeniden sigortalı sayılır. Bu şekilde emekli aylıklarını kestirmek suretiyle yeniden sigorta primi ödeyenlerin görev sürelerinin bitiminde emekli aylıkları genel hükümlere göre yeniden belirlenir.

(3) Başdenetçi ve denetçiler hakkında 8/6/1949 tarihli ve 5434 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanununun 40 ıncı maddesinin birinci fıkrası ile 5510 sayılı Kanunda yer alan yaş haddine ilişkin hükümler uygulanmaz.

GEREKÇE Madde 33- Maddeyle, Kurumda görev yapanlara emeklilik yönünden uygulanacak hükümler gösterilmektedir. Ayrıca, Kanunun 10 uncu maddesinde Başdenetçi veya Denetçi seçilebilmek için belirli bir yaşı tamamlamak dışında herhangi bir yaş kaydı aranmadığından, bu görevlere seçilenler için Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanununun 40 ıncı maddesinin birinci fıkrasında ve 5510 sayılı Kanunda öngörülen yaş sınırının uygulanmayacağı vurgulanarak, bu görevlere seçilenlerin görevlerine emeklilik yaşından sonra da devam etmelerine olanak sağlanmaktadır.

⁵⁸ BAYBORA, Dilek: “Çalışma Yaşamında Yaş Ayrımcılığı ve Amerika Birleşik Devletleri’nde Yaş Ayrımcılığı Düzenlemesi Üzerine”, Çalışma ve Toplum, 2010/1, s.39.

Ülkemizde kamu görevlileri (5510 sayılı Kanun md. 4/I(c)'liler) için diğer çalışan kesimlerden daha değişik bir esas benimsenmiştir. Kamu hizmetinin farklı özellikler göstermesi bu kesimin emekliliğini de farklı kılmaktadır. Bunlarda belirli bir yaşa ulaşma kendiliğinden emekliliğe sevk nedenidir. Ayrıca kamu görevlilerine belirli bir gün sayısı prim ödenmiş olması ve atanacak kadro bulunmaması halinde yaş haddine bakılmaksızın emekli aylığı bağlanır. 5434 sayılı Kanun'un 5335 sayılı Kanun ile değişik 40. maddesine göre, kamu görevlilerinde yaş haddinden emeklilik yaşı 65'tir. Kural bu olmakla beraber bazı çalışanlar için değişik yaş hadleri öngörülmüştür. Örneğin üniversite öğretim üyeleri için yaş haddi 67, subay ve askerî memurlar için rütbe ve görevlerine göre 41-68, emniyet mensupları için görevlerine göre 52-60'tır. 40. maddede başka kamu görevlileri için de değişik yaş hadleri belirlenmiştir⁵⁹.

Başdenetçi, 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun 4. maddesinin birinci fıkrasının (c) bendi kapsamında sigortalı sayılır. Başdenetçinin sigorta primine esas kazanç tutarları, Başbakanlık Müsteşarı esas alınarak belirlenir. 6328 sayılı Kanuna göre, başdenetçi hakkında Sosyal Güvenlik Mevzuatında yer alan yaş haddine ilişkin hükümler uygulanmaz (md.33/3). Kanun açıkça başdenetçi açısından azamî yaş şartının bulunmadığını ifade etmiştir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Avrupa Birliği Uyum Komisyonu'nun 31 Mayıs 2012 tarihli, 1/626 Esas ve 16 Karar no.lu raporunda "... *Kamu Başdenetçisinin Türk vatandaşı olması, elli yaşını doldurmuş olması, en az 10 yıl meslekî tecrübeye sahip olması, kamu haklarından yasaklı olmaması, başvuru sırasında herhangi bir siyasi partiye üye olmaması ve önceki dönemde kadük olan tasarıdan farklı olarak dört yıllık eğitim veren herhangi bir fakülteden mezun olması gerekmektedir...*" denilerek başdenetçi seçilme nitelikleri belirtilmiştir. Bu raporda da açıkça görüleceği üzere başdenetçi için azamî bir yaş sınırı öngörülmemiştir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Anayasa Komisyonu'nun 11 Haziran 2012 tarihli, 1/626 Esas ve 6 Karar nolu raporunda ise "... *Amaç, geçmişi temiz, şaibesiz, vatandaşı anlayabilecek, devleti iyi analiz edip idarenin işleyişini bilecek, âkil adam niteliğindeki kişilerin denetçi seçilmesini sağlamak olmalıdır. Denetçi seçilen kişinin geleceğe yönelik kaygısı olmamalı, emeklilik endişesi taşımamalıdır. Bu amaçla seçilme yaşının yükseltilmesinin değerlendirilebileceği bazı üyelerimizce ifade edilmiştir...*" denilerek başdenetçi için öngörülen yaş açısından bir üst sınır değil tam aksine daha yüksek bir alt sınır olması gerektiği bile

⁵⁹ TUNCAY, A. Can: "Geciken Yaşlılık ve Zorunlu Emeklilik Üzerine", Sosyal Güvenlik Dergisi, 2012/2, s.88; GÜZEL, Ali-Ali Rıza OKUR-Nurşen CANIKLIOĞLU: Sosyal Güvenlik Hukuku, İstanbul 2011, s.584-585.

vurgulanmıştır. Zira, idarenin işleyişine hakim, geleceğe yönelik herhangi bir kaygısı olmayan ve emeklilik endişesi taşımayan bir başdenetçi seçmeyi amaçlayan kanunkoyucu özellikle azamî yaş sınırı belirleme niyetinde değildir.

Kanunun başdenetçi için asgarî yaş şartı getiren hükmünün gerekçesinde, yaş sınırının belirlenmesinde dünyadaki diğer emsal kanunların gözönünde bulundurulduğu ifade edilmiştir. Buna göre, hem Kanunun genel amacı ve gerekçesi hem de Kanunla ilgili meclis komisyon raporları kanunun ruhu ve amacı itibarı ile değerlendirildiğinde başdenetçi seçilebilmek için bir üst yaş sınırının belirlenmediği anlaşılabacaktır.

Kanun; başdenetçinin yaşı için yaptığı düzenlemede açık bir şekilde, başdenetçinin seçimin yapıldığı tarihte 50 yaşını doldurmuş olmasını, 4 yıllık eğitim veren fakültelerden mezun olmasını, en az 10 yıl çalışmış olmasını şart olarak kabûl etmiştir. “Yaş” ve “yıl” konularını bu kadar detaylı düzenleyen kanunkoyucu kuruma devlet ve idare konularında tecrübesi bulunan herkesin aday adayı olarak başvurmasını sağlayabilmek bakımından özellikle, bilerek ve isteyerek “azamî yaş sınırı” koymamıştır.

78

6328 sayılı Kanunun; başdenetçinin emeklilik hakkına ilişkin durumunu düzenleyen 33. maddesinin gerekçesinde; başdenetçi için belirli bir yaşı tamamlamak dışında herhangi bir yaş kaydı aranmadığından, bu görevlere seçilenler için Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanununun 40. maddesinin birinci fıkrasında ve 5510 sayılı Kanunda öngörülen yaş sınırının uygulanmayacağı vurgulanarak, bu görevlere seçilenlerin görevlerine emeklilik yaşından sonra da devam etmelerine olanak sağlanacağı ifade edilmektedir.

6328 sayılı Kanun’un “Emeklilik” başlıklı 33. maddesinin gerekçesinde açık ve net bir şekilde “... Kanunun 10. maddesinde Başdenetçi veya Denetçi seçilebilmek için belirli bir yaşı tamamlamak dışında herhangi bir yaş kaydı aranmadığı...” belirtilmiştir. İlgili maddenin gerekçesinde de görüleceği gibi Başdenetçi veya Denetçi seçilebilmek için belirli bir yaşı tamamlamak dışında herhangi bir yaş kaydı aranmamış, emeklilik yaşından sonra da başdenetçi ve denetçi seçilmeye bir engel konulmamıştır.

Ayrıca, 33. maddenin 2. fıkrası; “Sosyal güvenlik kuruluşlarının herhangi birinden emekli aylığı almakta olanlardan Başdenetçi ve denetçi seçilenlerin, istekleri halinde emekli aylığı kesilir” şeklinde olduğuna ve “erken emeklilik” veya “yaş” la ilgili bir belirleme yapmadığına göre hangi yaşta olursa olsun emekli olmuş birisinin seçilebileceğini öngörmektedir. Yine, 33. maddenin 3.

fıkrasında “5434 ve 5510 sayılı Kanunlarda yer alan yaş haddine ilişkin hükümler uygulanmaz” denilerek ilgili kanunlara atıflarda bulunulmuştur.

Atıfta bulunulan 5434 sayılı Kanun’un yaş haddine ilişkin 40. maddesinin 1. fıkrasının ikinci cümlesinde “Bu görevlere, 65 yaşını dolduranların açıktan veya naklen atamaları yapılamaz.” denilmiştir. 33. maddede açıkça öngörüldüğü üzere bu hükmün Kamu Denetçiliği Kurumu açısından uygulanma kabiliyeti olmayacağından 65 yaşını dolduranların denetçi ya da başdenetçi kadrolarına atanmasında bir engel bulunmamaktadır.

C. “Geçiş Hükümleri” Başlıklı Geçici 1. Madde ⁶⁰

1. “Yönetmelikler” ile İlgili 3. Fıkra

9 aylık süre; başdenetçi ve denetçilerin seçim sürecinin başladığı andan itibaren Komisyonun yapacağı işler, TBMM Başkanlığına havale etmesi, başkanlığın

⁶⁰ 6328 sayılı Kanun

Geçiş hükümleri

GEÇİCİ MADDE 1 - (1) Başdenetçi ve denetçilerin seçimi ile Kamu Denetçiliği Kurumu kurulur.

(2) Bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten onbeş gün sonra Başkanlık tarafından Başdenetçi ve denetçi seçimi için aday adaylığı başvuru süreci başlatılır ve 11 inci maddede öngörülen usule uyularak seçim sonuçlandırılır.

(3) Bu Kanunun uygulanmasına ilişkin yönetmelikler, bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren dokuz ay içinde yürürlüğe konulur.

(4) Başdenetçi ve denetçilerin seçimi tamamlandıktan sonra Başdenetçi tarafından doksan gün içinde; bir defaya mahsus olmak ve ekli listede yer alan Kamu Denetçiliği Uzmanı unvanlı serbest kadro adedinin yüzde ellisini geçmemek üzere, 25 inci ve 26 ncı maddelerdeki şartlar aranmaksızın, doktora yapmış üniversite öğretim elemanları veya kamu kurum ve kuruluşlarında görevli olup, mesleğe özel yarışma sınavı ile girilen ve belirli süreli meslek içi eğitimden sonra özel bir yeterlik sınavı sonunda atanmış olanlardan kamu denetçiliği uzmanı olarak atama yapılabilir. Kamu denetçiliği uzmanı olarak atanacakların mesleklerinde en az beş yıllık deneyime sahip olmaları gerekir.

(5) Bu Kanun hükümleri, mahallî idarelerin eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışları hakkında, bu Kanunun bütün hükümlerinin yürürlüğe girdiği tarihten bir yıl sonra uygulanmaya başlanır.

GEREKÇE Geçici Madde 1- Maddenin birinci fıkrasıyla, Başdenetçi ve Denetçilerin seçimiyle Kurumun kurulacağı öngörülmekte ve ikinci fıkrasında bunların seçimine ilişkin hükümlere yer verilmektedir. Maddenin üçüncü fıkrasıyla, Kanunun uygulamasına ilişkin yönetmeliklerin, Başdenetçi ve Denetçilerin seçim süreci de dikkate alınarak, maddenin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren dokuz ay içinde yürürlüğe konulması öngörülmektedir.

Maddenin dördüncü fıkrasıyla, Başdenetçi ve Denetçilerin seçilerek Kurumun oluşmasının ardından, 25 inci ve 26 ncı maddedeki şartlar aranmaksızın, bir defaya mahsus olmak ve Kanuna ekli listede yer alan Kamu Denetçiliği Uzmanı unvanlı serbest kadro adedinin yüzde ellisini geçmemek üzere, Başdenetçi tarafından, kamu kurum ve kuruluşlarından Kamu Denetçiliği Uzmanı olarak atama yapılabileceği belirtilmekte ve bu şekilde atanacaklarda aranacak koşullar belirlenmektedir.

Maddenin beşinci fıkrasıyla, Kamu Denetçiliği Kurumunun ülkemizde de başarılı olabilmesi için öncelikle merkezî idarenin işlem ve eylemlerine, belirli bir tecrübe kazandıktan sonra da mahallî idarelerin işlem ve eylemlerine karşı başvuru yapılabilmesine yönelik hükümler getirilmektedir.

başvuru süresini ilânı, genel kurulun toplanması, seçimi bitirmesi, seçilenlerin toplanması, yönetmelikleri hazırlamaya başlaması gibi zaman dilimleri arka arkaya konulduğunda 9 aylık sürenin çok uzun olmadığı, tam geldiği, belki kısa bile olduğu söylenebilir. Biz bu süreyi hesaplamalarımızı yaptıktan sonra koyduk.

2. “Mahallî İdareler” ile İlgili 5. Fıkra

*“...Mahallî idareler kavramının kapsamı içine mahallî idare birlikleri, vb. bağlantılı diğerleri de girebileceği için mahallî idareler kavramı yerine il özel idaresi, belediye, köy diye sayılması...”*nın daha uygun olacağı şeklinde görüş bildirilmiştir.⁶¹

Tasarıda ve sonra Kanunda düzenlenen hükmün aksine Kurumun önce bir mahallî idareler ombudsmanı ile çalışmaya başlaması, bu sistemin işleyişi yoluna girdikten sonra parlamento ombudsmanlığı gibi diğer ombudsmanlık birimleri kurulması da öneriler içerisinde.

Ombudsman çalışmaya ilk başladığında, tecrübesiz olacağı için, mahallî idareler dışından gelecek şikâyet başvurularıyla 1 yıl tecrübe kazansın, ondan sonra mahallî idareler ile ilgili şikâyetler kabûl edilmeye başlansın diye düşünülmüştür.

SONUÇ

Toplumumuz çoğu kez dava açmak istemeyip de sadece şikâyetle bulunmak istediğinde başvurabilecek merci bulamamaktadır. Her şeyden önce böyle bir kurumun varlığı, masrafsız oluşu ve kolay başvuru imkânının bulunması vatandaşı mânen rahatlatacaktır. Her bir şikâyet başvurusuna gereken incelemeler ve araştırmalar yapıldıktan sonra olumlu veya olumsuz cevap veriliyor olması bireyleri tatmin edecektir. Ombudsman başvurularla ilgili incelemeler sonucunda herhangi bir karar veremez ancak idareye “tavsiye”de bulunabilir. “Ombudsmanlık kurumunun nitelikleri” başlıklı bölümde de aynen ifade edildiği gibi; idare elbette bu tavsiyeleri dikkate almak suretiyle kendisini birey gözünde temize çıkaracak ve itibar kazanacaktır. Şu halde ombudsmanın bizzat kendisi veya kurumun varlığı, incelemenin müeyyidesini oluşturmaktadır.

İdare; her ne kadar dışarıdan yapılacak bir kontrolü hoş karşılamasa da yeniden düşünüp taşınması, nazarı itibara alması için ombudsmanı ikinci bir şans olarak

⁶¹ KARAMAN, Zerrin Toprak: adı geçen görüş.

kabûl etmeli, ombudsmanın, kendisi ile hizmet vermekle yükümlü olduğu vatandaş arasında köprü görevi yapmakta olduğunu unutmamalıdır.

Bir önemli konu da “idare”nin kendisine dışarıdan müdahaleyi hoş karşılaması gerektiği yönünde eğitilmesidir. İdare; bir uyuşmazlık söz konusu olduğunda yargı yoluna gitmeden yargı dışında bir dostane çözümle kamu denetçiliği kurumunun yardımıyla uyuşmazlığı çözmenin hem kendisi hem kamu yararı hem de “ilgili” olarak ifade ettiğimiz vatandaş bakımından daha iyi olacağı konusunda bilinçlendirilmelidir. İdarî personel; vatandaş hizmetin odağı olarak görecektir şekilde eğitilmelidir. Bu, hizmet-içi eğitimle olacaktır.

Bir ombudsman nasıl olmalıdır? Ombudsmanın bağımsızlık, tarafsızlık gibi niteliklerinin hepsini şöyle bir formülle ifade edebiliriz: Ombudsman; yetki alanına hiç kimseyi dokundurtmayan, ancak yetkisini de tam olarak sonuna kadar kullanan bir kişi olmalıdır.

Yabancı ombudsmanlar; ombudsmanın medya organları ve sivil toplum kuruluşları ile karşılıklı çıkar ilişkisine ve onların kontrolü altına girmeden onlardan yararlanması gerektiğini vurgulamaktadırlar. Ombudsmanın bağımsız, tarafsız ve ikna yeteneği kuvvetli olduğu için güçlü olduğunu, ama esas gücünün idarenin eksikliğini kamuoyuna açıklamak olduğunu dile getirmektedirler.

Haksızlığa uğrayan, başvuracak yer bulamayan vatandaşın idare ile ilgili sorunları; idarenin, yargının, siyasetçinin iş yükünü arttırmaktadır. İşte ombudsman devlet ile vatandaş arasında köprü olacaktır.

Yabancı ombudsmanlar ısrarla her şeyi kanuna koymanın doğru olmadığını biraz esneklik bırakılmasını önermektedirler.

Çeşitli devletler veya belirli bölgelerdeki devletler ombudsmanlık konusunda ortak çalışmalar ve işbirliği yapmalıdırlar.

Dileğim; henüz kurulmuş ve çalışmalarına başlamış olan bu Kurumun biran önce vatandaşlarımızı ve ülkemizi huzura kavuşturmasıdır.



KAYNAKÇA

I. Kitaplar Ve Makaleler

Arslan, Süleyman: “İngiltere’de Ombudsman Müessesesi”, Amme İdaresi Dergisi, C:19, S:1, Mart 1986, s.157-172.

Baybora, Dilek: “Çalışma Yaşamında Yaş Ayrımcılığı ve Amerika Birleşik Devletleri’nde Yaş Ayrımcılığı Düzenlemesi Üzerine”, Çalışma ve Toplum, 2010/1.

Busck, Lars: “The History and The Development of The Danish Ombudsman Institution”, s.13-22, The Danish Ombudsman 2005, [Basım yeri ve yılı yok], 325 sayfa.

Caniklioğlu, Nurşen: bkz. GÜZEL, Ali-Ali Rıza OKUR-Nurşen

Caniklioğlu: Sosyal Güvenlik Hukuku...

Erhürman, Tufan: “İnsan Kaynaklarını Koruma Mekanizması Olarak Ombudsman Kurumu”, Türkiye’de İnsan Hakları Konferansı, 7-9 Aralık 1998, s.339-349.

Erhürman, Tufan: “Ombudsman”, Amme İdaresi Dergisi, C:31, S:3, Eylül 1998, s.87-102.

Erhürman, Tufan: bkz. Odyakmaz, Zehra-Tufan Erhürman

Eryılmaz, Bilâl: “Kamu Bürokrasisinin Denetlenmesinde Yeni Gelişmeler”, Amme İdaresi Dergisi, C:26, S:4, Aralık 1993, s.81-106.

Güzel, Ali-Ali Rıza Okur-Nurşen Caniklioğlu: Sosyal Güvenlik Hukuku, İstanbul 2011.

Odyakmaz, Zehra: “Çağdaş Bir Denetim Mekanizması Olarak Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu’nun Türkiye İçin Gerekliliği ve Diğer Benzer Kurumlarla Karşılaştırılması”, s.97-110, Kamu Yönetimi, Yönetim-Siyaset Sorunlar ve Yeniden Yapılanma (Editörler: Yüksel KOÇAK ve Atıl Cem ÇİÇEK), 1. Baskı, Ankara Eylül 2011, iv+245 sayfa, SFS Grup Yayınevi.

Odyakmaz, Zehra: “Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumunun Türkiye İçin Gerekliliği”, s.209-235, Medeniyetler İttifakı Alliance of Civilisations, Uluslararası İnsan Hakları Konferansı International Human Rights Conference, 21-23 Mayıs 2009/21-23 May 2009 Ankara, 2009 İnsan Haklarında Farkındalık Yılı Awareness Year On Human Rights, 264 pages, Ankara Temmuz 2009, T.C. Başbakanlık İnsan Hakları Başkanlığı Republic of Turkey Prime Ministry Human Rights Presidency.

Odyakmaz, Zehra: “Necessity of Public Inspection (Ombudsman) Institution For Turkey [Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumunun

Türkiye İçin Gerekliliği”, s.236-264, Medeniyetler İttifakı Alliance of Civilisations, Uluslararası İnsan Hakları Konferansı International Human Rights Conference, 21-23 Mayıs 2009/21-23 May 2009 Ankara, 2009 İnsan Haklarında Farkındalık Yılı Awareness Year On Human Rights, 264 sayfa, Ankara Temmuz 2009, T.C. Başbakanlık İnsan Hakları Başkanlığı Republic of Turkey Prime Ministry Human Rights Presidency.

Odyakmaz, Zehra: “The Role of Ombudsman Institution in Consolidating Democracy and The Draft Law on Ombudsman Institution of Turkey”, p.105-116, The Role of Ombudsman Institutions in Consolidating Democracy, Proceedings of The Conference of The Ombudsmen of The BSEC Member States, İstanbul 26-27 April 2006, İstanbul 2006, 148 pages, PABSEC International Secretariat.

Odyakmaz, Zehra: “Ombudsmanlık-Kamu Denetçiliği Kurumu”, s.67-93, Yasama Yargı Yürütme Parti İçer Demokrasi Hakem Kurulu (Ombudsmanlık), Her şey Türkiye İçin, 19 Haziran 2004 Ankara Ak Parti Parti İçer Demokrasi Hakem Kurulu İl Başkanları I. Toplantısı’nda Verilen Konferans, [Basım yeri ve yılı yok], 110 sayfa, Parti İçer Demokrasi Hakem Kurulu Çalışmaları (2004-2005).

Odyakmaz, Zehra - Tufan Erhürman: “Ombudsman Kurumunun Cumhuriyet Rejimine Katkısı”, Yeni Türkiye Dergisi, Cumhuriyet Özel Sayısı V, Ekonomik İdarî, Hukukî Değerlendirme, Yıl 4, Sayı 23-24, Eylül-Aralık 1998, s.3760-3770.

Odyakmaz, Zehra: “Türk Hukuk Kurultayı’na Sunulan İsveç Parlâmento Ombudsmanlığı ile İlgili Bildiri Üzerine Düşünceler”, s.487-491, Ankara Barosu Hukuk Kurultayı 2000, 12-16 Ocak 2000 Ankara, Felsefe, Avukatlık Hukuku, Yeni Düzenlemeler, Hukuk Eğitimi, 4, Ankara 2000, VII + 641 sayfa, Grafik Tasarım, Dizgi ve Baskı.

Odyakmaz, Zehra: “Ombudsmanlık Kurumu Hakkında Düşünceler”, Diyarbakır Polis Okulu Dergisi, Emniyet Teşkilâtının 155. Yılı Yayını, 2000, s.18-21.

Odyakmaz, Zehra: “İdareye Ombudsman Denetimi Geliyor”, Tempo Dergisi, Sayı 2000/39, s.26-28.

Odyakmaz, Zehra: “Ombudsmanlık Kurumu (Kamu Denetçiliği Nedir?)”, TED Ankara Kolejliler, S: 109, Mart 2012, s. 52-54.

Okur, Ali Rıza: bkz. Güzel, Ali-Ali Rıza Okur-Nurşen Caniklioğlu: Sosyal Güvenlik Hukuku....

Orton, Franc: “The Birth of The Ombudsman”, s.247-249, The Danish Ombudsman 2005, [Basım yeri ve yılı yok], 325 sayfa.

Pickl, J.Victor (Çeviren: Turgay ERGUN): “Ombudsman ve Yönetimde Reform”, Amme İdaresi Dergisi, s.37-46.

Tuncay, A. Can: “Geciken Yaşlılık ve Zorunlu Emeklilik Üzerine”, Sosyal Güvenlik Dergisi, 2012/2.

II. Sempozyum Konuşmaları, Görüş Bildiren Raporlar

Akman, Yahya: 10-11 Aralık 2004 yılında TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu tarafından İstanbul’da düzenlenen “Ombudsmanlık Kurumunun Oluşturulması” konulu Uluslararası Ombudsman Konferansında yapmış olduğu konuşma.

Alan, Nuri: 10-11 Aralık 2004 yılında TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu tarafından İstanbul’da düzenlenen “Ombudsmanlık Kurumunun Oluşturulması” konulu Uluslararası Ombudsman Konferansında yapmış olduğu konuşma.

Candan, Turgut: bkz. TC Danıştay Raporu....

Çetinkaya, Ender: 10-11 Aralık 2004 yılında TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu tarafından İstanbul’da düzenlenen “Ombudsmanlık Kurumunun Oluşturulması” konulu Uluslararası Ombudsman Konferansında yapmış olduğu konuşma.

TC Danıştay Raporu (Hazırlayanlar: Sancar, Dalova-Zafer Kantarcioğlu-Turgut Candan-Sinan Yörükoğlu-Mehmet Ünlüçay): Adalet Bakanlığının İlg: 05.10.1998 tarih, B.03.0.KGM.0.00.00.01-590 sayılı yazısına cevaben T.C. Danıştay Başkanı tarafından Adalet Bakanlığı Kanunlar Genel Müdürlüğüne gönderilen Gen. Sek.407sayılı ve 28.10.1998 tarihli Yurttaş Sözcülüğü Kanun Tasarısı Taslağı Hakkında Rapor.

Hondu, Selçuk: 10-11 Aralık 2004 yılında TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu tarafından İstanbul’da düzenlenen “Ombudsmanlık Kurumunun Oluşturulması” konulu Uluslararası Ombudsman Konferansında yapmış olduğu konuşma.

Kantarcioğlu, Zafer: bkz. TC Danıştay Raporu

Karaman, Zerrin Toprak: TBMM Avrupa Birliği Uyum Komisyonunun 2006 tarihli talebi üzerine hazırlanan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı ile ilgili görüş.

Odyakmaz, Zehra: “Ombudsmanlık Müessesesinin Demokrasinin Pekiştirilmesindeki Rolü ve Türkiye’nin Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı”, [Karadeniz Ekonomik İşbirliği Örgütü Parlâmenter Asamblesi’nde sunulan İngilizce tebliğin Türkçesidir.].

Odyakmaz, Zehra: “The Draft Law On The Institution Of Ombudsman In Turkey”, [Yunanistan Ombudsmanlık Kurumu’nda sunulan tebliğdir.].

Özden, Kemal: “Türkiye İçin Ombudsman Modeli”, TBMM Avrupa Birliği Uyum Komisyonunun 2006 tarihli talebi üzerine hazırlanan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı ile ilgili görüş.

Sancar, Dalova: bkz. TC Danıştay raporu

Tan, Turgut: 10-11 Aralık 2004 yılında TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu tarafından İstanbul’da düzenlenen “Ombudsmanlık Kurumunun Oluşturulması” konulu Uluslararası Ombudsman Konferansında yapmış olduğu konuşma.

Tarhan, R. Bülent: “Türkiye Ombudsmanı Üzerine”, (Güncel Hukuk 2005), TBMM Avrupa Birliği Uyum Komisyonunun 2006 tarihli talebi üzerine Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı ile ilgili olarak hazırlanan görüş.

Türk, Hikmet Sami: 10-11 Aralık 2004 yılında TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu tarafından İstanbul’da düzenlenen “Ombudsmanlık Kurumunun Oluşturulması” konulu Uluslararası Ombudsman Konferansında yapmış olduğu konuşma.

Ünlüçay, Mehmet: bkz. TC Danıştay Raporu

Yörükoğlu, Sinan: bkz. TC Danıştay Raporu