

## BİR KAMU DENETİM SİSTEMİ OLARAK OMBUDSMAN VE TÜRKİYE'DE UYGULANABİLİRLİĞİ

Ümit Arklan\*

### ÖZET

*Ombudsman, bir kamu denetim sistemi olarak ilk kez İsveç'te uygulanmaya başlamış, daha sonra tüm dünya geneline yayılmıştır. Dünyanın birçok ülkesinde -her ülkenin kendi yapısı doğrultusunda- yaygın olmakla beraber, ombudsmanı henüz uygulamayan ülkeler de mevcuttur. Bu çalışma, söz konusu ülkelerden biri olan Türkiye'de, bir kamu denetim sistemi olarak ombudsmanın uygulanabilirliğini ortaya koymayı amaçlamaktadır. Öncelikle ombudsmanla ilgili genel bilgilere yer verilmiş, daha sonra konu ile ilgili Türkiye'deki mevcut durum tespit edilmiştir. Metinde, ombudsmanın tarihsel gelişim süreci, ulusal ve uluslararası literatürdeki tanımları, yetkisi, statüsü, görevleri ve işlevleri anlatılmış; daha sonra da bu bilgilere dayanarak Türkiye'de ombudsmanın uygulanabilirliği dört boyutta ele alınmıştır. Öncelikle ombudsmanı Türkiye için gerekli kılan sebepler; daha sonra da uygulamanın ardından karşılaşılabilecek zorluklar ve ülkeye sağlaması beklenen yararlar üzerinde durulmuştur. Son olarak da, başarılı bir uygulama için sistemin hangi biçimde yapılması gerektiği sorusu cevaplanmaya çalışılmıştır. Çalışmanın sonucu olarak, hemen hemen tüm kamu kurumları için gerekli olan ombudsmanın (karşılaşacağı sorunlar ve mevcut yönetim yapısı dikkate alınıp, kendi öz niteliklerine tamamen uygun bir şekilde yapılandırılması halinde), birçok açıdan Türkiye'ye de yararlı olacağı ortaya çıkmaktadır.*

*Anahtar sözcükler: Ombudsman, kamu yönetimi, kamusal denetim, Türkiye.*

## THE OMBUDSMAN AS A PUBLIC CONTROL SYSTEM AND ITS APPLICABILITY IN TURKEY

### ABSTRACT

*The Ombudsman as a public control system was first practiced in Sweden, and then became widespread throughout the world. Although it is popular in many countries of the world - in a tailored manner to each country's own structure-, there are still other countries that haven't put the ombudsman into practice. This study aims to show the feasibility of the ombudsman as a public control system in Turkey, one of these countries. General information on the ombudsman has been given in the beginning and then current conditions in Turkey have been described. In the text, the historical development process of the ombudsman has been described, together with its definitions in the Turkish and international literature, its authority, status and functions, then based on those information, its applicability in Turkey has been discussed in four dimensions. Firstly, the reasons which make the ombudsman a necessity for Turkey have been taken into account, followed by the difficulties which may arise after its implementation, as well as its expected benefits to the country. Lastly the question of which form the system should be structured in for a successful operation has been discussed. The study concludes that the Ombudsman which is necessary for almost every public organization, would be useful for Turkey from many aspects, if the potential problems and the present administrative infrastructure of the country are carefully considered, and it is structured in complete accordance with its own essence and virtues.*

*Keywords: Ombudsman, public administration, public control, Turkey.*

### GİRİŞ

Vatandaşın güçlü yönetim karşısında korunmasını ve yönetimin hukuka uygun olarak davranmasını sağlama amacı taşıyan bazı denetim mekanizmaları bulunmaktadır (Eken 1998:

131). Bu denetim mekanizmaları yapı ve işleyiş bakımından birbirlerinden farklılıklar göstermektedir. Söz konusu denetim mekanizmalarından biri olan ombudsman, kolay ulaşılabilmesi, çok fazla formalite gerektirmemesi, yönetim karşısında bağımsız ve tarafsız bir

\* Arş. Gör., Selçuk Üniversitesi İletişim Fakültesi

statüde bulunması ve yönetim-yönetilen ilişkilerinin hakkaniyete dayalı bir şekilde geliştirilmesini sağlaması gibi nedenlerden ötürü diğer denetim mekanizmalarından ayrılmakta ve demokratik yönetim anlayışının gelişmesine önemli ölçüde katkıda bulunmaktadır.

Zaten, yönetim tarafından gerçekleştirilen her türlü eylem ve işlemin denetime açık olması ve kamu gücünün amacı haricinde kullanılması karşısında vatandaşları koruyucu mekanizmaların oluşturulması, demokratik bir yönetim anlayışının temel unsurlarını teşkil etmektedir (Sezen 2001: 71). Demokratik yönetim anlayışının bu temel unsurlarının yerine getirilebilmesi için koruyucu mekanizmaların olaylara tarafsızca yaklaşması, hiçbir baskı altında kalmadan hareket edebilmesi gerekmektedir. Ancak, uygulamada durum böyle olmamakta, koruyucu mekanizmalarca taraf tutulmaktadır. Taraf tutma ise genelde güçlü olan yönünde karar verme şeklinde gerçekleştiği için bu şekilde alınan kararlar çoğunlukla kamu yönetimi lehine sonuç vermekte, yönetim karşısında güçsüz konumda olan halk hakkını alamamaktadır. Durum böyle olunca da halk, hem kamu yönetimine, hem de onun denetim mekanizmalarına güvenmemektedir. İşte bu güvenin sağlanması ve halkın mağduriyetinin giderilmesi için ombudsman bağımsız ve tarafsız yapısıyla görev ifa etmekte, haklı ile haksız ayırmak için de geniş ölçüde bir araştırma gerçekleştirmekte, gerçekleştirdiği araştırma neticesinde kamu yönetiminin yanlış bir uygulaması varsa bunun düzeltilmesi için öneride bulunmakta, uygulaması doğru ise destekler yönde bir tavır sergilemektedir. Ombudsmanın üstlendiği rol gereği de böyle davranması gerekmektedir. Rodrigues'in de (2002: 43) belirttiği gibi, ombudsmanın ana rolü, açıkça, bir kimsenin temel haklarının kamu otoriteleri tarafından dışlanması veya beklenmedik bir durum karşısında korunması ve savunulmasıdır.

Ombudsman kamu yönetimi ile halk arasında karşılıklı güvenin sağlanmasında ve yönetsel gizliliğin ortadan kaldırılmasında da önemli bir rol üstlenmektedir. Üstlenmiş olduğu bu rol itibarıyla de halkla ilişkilerle yakın bir etkileşim göstermektedir. Çünkü kamu yönetiminde uygulanan halkla ilişkiler faaliyetlerinin yegane amaçlarından biri de yönetsel şeffaflığın sağlanmasıdır. Bunun yanı sıra hem ombudsma-

nın, hem de halkla ilişkilerin sağlıklı bir şekilde işlev görebilmesi için demokratik bir yönetim yapısının olması gerekir. Demokratik bir yönetim yapısına sahip olmayan ülkelerde ne ombudsmanın ne de halkla ilişkilerin hak ettiği şekilde işlev gördüğünü söylemek mümkün değildir.

Bu doğrultuda çalışmada, ombudsmanın tanımı, tarihçesi, ortaya çıkma nedenleri, özellikleri, görevleri, yetkileri, statüsü ve üstlendiği işlevler ile ilgili bilgiler verilmekte; bu bilgiler ışığında Türkiye'de ombudsmanın uygulanabilirliği, neden uygulanması gerektiği, uygulanması halinde ne gibi zorluklarla karşılaşacağı, ne gibi yararlar sağlayacağı ve uygulanması için nasıl bir yapılanma içerisine girmesi gerektiği konusu tartışılmaktadır.

## I. OMBUDSMAN KAVRAMI

Vatandaşların, kendilerini yöneten kişilerin belirli davranışlarına ilişkin tepkileri, yöneticilerle ilgili şikayetleri ve söz konusu şikayetlerin bağımsız bir şekilde araştırılması düşüncesi binlerce yıl öncesine dayanmaktadır. Bu durum yönetime karşı vatandaşların sahip olduğu hak ve özgürlüklerin korunmasını, başka bir deyişle yönetimin denetlenmesini zorunlu hale getirmiş ve birçok korunma yolu demokratik toplumların hukuk sistemlerinde yerini almıştır (Temizel 1997a: 764). Bunun sonucunda da, tüm dünyada idarenin gerçekleştirdiği eylem ve işlemler nedeniyle haksızlığa ya da zarara uğrayan vatandaşların başvurabilecekleri çeşitli yöntemler mevcut hale gelmiştir (Uyanık 1994: 205). Söz konusu bu yöntemlerden bir tanesi de ombudsmandır.

Aslen İsveç kökenli bir kelime olup "temsilci, sözcü, görevli, koruyucu" (Ataman 1997: 779) ve arabulucu, aracı, hakem manâlarına gelen ombudsman, devlet kurumları ile vatandaş arasında arabuluculuk, hakemlik görevini üstlenen kişi anlamında kullanılmakta (Özden ve Gündoğan 2000: 48) ve devlet kurumlarıyla halk arasında bir nevi köprü vazifesi görmektedir. Bu doğrultuda bakıldığında ombudsmanla ilgili değişik tanımların ortaya çıktığı ve herkesin üzerinde ortak bir fikir birliğine vardığı bir tanımın olmadığı görülmektedir. Ombudsmanla ilgili ülkemizde yapılan farklı tanımları şu şekilde sıralamak mümkündür;

Bir tanıma göre, ombudsman prensip itibariyle ataması yasama organı tarafından yapılan ancak parlamentoya karşı da hükümete karşı olduğu kadar bağımsız olan, idarece mağdur edilen bireylerin hiçbir şekilde bağlı olmaksızın şikayette bulunmaları üzerine harekete geçen, geniş bir inceleme-soruşturma-araştırma-denetim yetkisine sahip olan; idare tarafından yapılan haksızlıkları ortaya koymak, takdir yetkisinin kötüye kullanılmasına engel olmak, mevzuata saygılı olmayı ve uygun davranmayı sağlamak, icrai niteliği bulunmayan öneriler yapmak, kamu hizmetlerinin hakkaniyete uygun bir şekilde ve daha iyi yerine getirilmesi için gereken düzenlemelerin yapılması yönünde öneride bulunmak amaçlarını taşıyan bir kurumdur (Ataman 1997: 780).

Kazancı'ya göre (2002: 303) ise, kişiyle devlet organlarının tamamı arasında ortaya çıkan anlaşmazlıklarda arabuluculuk görevi gören bağımsız bir kurumdur.

Yukarıdaki tanımların dışında, Keneş (1997: 792), ombudsmanı, halkın idarenin eylem ve işlemlerine ilişkin yakınmalarını incelemeye ve haklı olduğu yakınmalara sebebiyet veren eylem ve işlemlerin kendilerinin ya da zararlı sonuçlarının ortadan kaldırılması için çaba göstermeye yetkili olan bağımsız bir kurum olarak değerlendirmektedir.

Ombudsmanın ülkemizdeki tanımlarına yer verdikten sonra uluslararası literatürde nasıl tanımlandığına bakmak da konunun aydınlatılması açısından faydalı olacaktır. Bu doğrultuda;

Hansen (1996: 195), klasik İskandinav modelini dünyanın başka yerlerindeki ombudsman kurumlarının ortak yönleriyle beraber değerlendirmiş ve bunun sonucunda şu şekilde bir tanımın anlamlı olabileceğini belirtmiştir:

“Ombudsman, duyguları incinmiş olan kişilerin, hükümet kuruluşlarına, memurlarına ve iş görenlerine karşı, adaletsizlik ve kötü yönetime ilişkin olarak yakınmalarını alan, bağımsız bir üst düzey kamu görevlisinin başında bulunduğu, anayasa ya da yasa ile kurulan bir bürodur.”

Uluslararası Baro Cemiyeti Ombudsman Komitesi ise ombudsmanı şu şekilde tanımlamıştır (Holm 1995: 13):

Ombudsman, sorun raporları düzenleyebilen, düzeltme tavsiyeleri verebilen, soruşturma gücü olan, kendi kişisel inisiyatifini kullanabilen, çalışanlar ve devlet daireleri tarafından incitilmiş, mağdur edilmiş insanların şikayetlerini dinleyen, anayasa ve parlamento tarafından desteklenen, parlamentoya karşı sorumlu olan yüksek derecede bir hükümet memurudur.

Yukarıda ülkemizdeki ve uluslararası literatürdeki tanımlar incelendiğinde, ombudsmanın kamu kuruluşları ile bu kuruluşlarla ilişkiye giren bireyler arasında meydana gelen anlaşmazlıkları, bireylerin kamu kuruluşlarına ilişkin şikayetlerini ve kamu kuruluşlarının işleyişinde meydana gelen aksaklıkları inceleyen, bunun yanı sıra, doğru bir şekilde gerçekleştirilen işlemleri destekleyen ve söz konusu problemlerin giderilebilmesi ve mağduriyetin ortadan kaldırılabilmesi için tavsiyelerde bulunan üst düzey bir görevli olduğu ortaya çıkmaktadır.

## II. OMBUDSMANIN TARİHSEL GELİŞİMİ

İlk ombudsman kurumu 1809'da İsveç'te oluşturulmuştur (Pickl 1986: 39). İsveç'te bu kuruma 1809 yılında yer verildiğinde, yerel otoritelerin yetkilerini sınırlama amacı güdülmekteydi (Tortop 1998: 3). Söz konusu ombudsman herhangi bir siyasi otoriteye sahip olmakla beraber, salt kralın temsilcisi sıfatını taşıyarak kamu düzenini temin eden bir başsavcı idi. Bu ombudsmanın ihmal ve itaatsizlikleri araştırma yetkisi vardı (Akıncı 1999: 266).

İsveç Kralı XII. Charles'in bu kurumu oluştururken, o zaman ikamet ettiği Osmanlı'nın devlet geleneğinden etkilenmesi ihtimalinin yüksek olduğu belirtilmiştir (Ataman 1997: 780). Kral XII. Charles 1709 yılında Ruslarca yenilmesinin ardından Osmanlı'ya kaçtı ve birkaç yıl buraya sığındı. Bu dönemde İsveç'te karışıklık ve huzursuzluk söz konusuydu. İşte bu huzursuzluk durumu, daha Osmanlı'da iken, Kralı bir buyruk çıkararak, kendisinin en yüksek ombudsmanının başında bulunacağı bir

büro oluşturmaya sevk etti (Pickl 1986: 39). Kralın oluşturmak istediği büro, Türklerdeki Divan-ı Mezalimle büyük benzerlikler göstermekteydi. Avşar (t.y: 42) ve Pickl'in (1997: 802) de belirttiği gibi Divan-ı Mezalim, halkın hükümet memurlarıyla ilgili şikayetlerini incelemekle görevliydi. Bu kurumun başında söz konusu şikayetleri incelemekle görevli olan yüksek dereceli bir memur konumundaki kadı bulunmaktaydı. Hemen hemen Divan-ı Mezalim'le aynı işlevi üstlenen bu büro sayesinde Kral ülkesinde olmadığı halde işlerin düzenli bir şekilde yürütüleceğine inanıyordu.

Yasalara uyulmasını ve kamu görevlilerinin üzerlerine düşen yükümlülüklerini yerine getirmesini güvenceye almanın ana işlevini oluşturduğu bu büro daha sonra "Kralın Adalet Bakanlığı Bürosu" ismini aldı (Pickl 1986: 39) ve işlevini bu isim altında devam ettirdi.

1915 yılına kadar tek bir kişiden meydana gelen ombudsman bürosunun, toplumsal ihtiyaçlarla birlikte oluşan kamu yönetimindeki büyüme neticesinde sayısı dörde çıkarıldı. Başında bir baş yönetici bulunan JO (Justiceombudsman)'nın bir bölümü, bilgi edinme hakkının bir güvencesi olarak halkın resmi bilgilere ulaşması ile ilgili sorunlarla, bilişim sisteminden doğan problemlerle ilgilenmekte; diğer birim (Deputy Ombudsman) adalet mahkemeleri, savcılar, yargıçlar, polisler tarafından gerçekleştirilen uygulamalara ilişkin şikayetlerle ilgilenmekte; üçüncü birim silahlı kuvvetlerin ve diğer ombudsmanların bakmadıkları sivil yönetime ilişkin işlerle ilgilenirken; dördüncü birim de vergi ve sosyal refah alanıyla ilgili problemlerle ilgilenmektedir. Bugün parlamento ombudsmanından hariç bir de hükümet tarafından atanan özel uzmanlığı gerekli kılan konularda ombudsmanlar bulunmaktadır (Akıncı 1999: 268).

En gelişmiş ve ileri düzeydeki uygulamasına İsveç'te rastladığımız ombudsman kurumu, daha sonraları diğer tüm ülkelere örnek teşkil etmiş, söz konusu bu ülkeler de bu kurumu kendi yapılarına uydurabilmek için az ya da çok sulandırmışlardır (Kazancı 2002: 303). Tarihsel açıdan ombudsman kurumunun dünya geneline yayılmasına baktığımızda şöyle bir durum ortaya çıkmaktadır.

1950 yılına kadar İsveç ombudsmanı ve bunun Fin benzeri olmak üzere iki ombudsman bürosu bulunmaktaydı (Pickl 1986: 40). Bunu 1952'de Norveç (Akıncı 1999: 269), 1954'de Danimarka, 1962'de Yeni Zelanda, 1967'de Birleşik Krallık (Özden ve Gündoğan 2000: 49), 1969'da Kuzey İrlanda (Akıncı 1999: 273), 1971'de İsrail (Özden ve Gündoğan 2000: 49), 1974'te İtalya, 1976'da Avustralya ve Portekiz (Akıncı 1999: 276), 1977'de Avusturya (Akıncı 1999: 277), 1981'de Hollanda ve İspanya izledi (Özden ve Gündoğan 2000: 49). 1986 yılında ise otuzdan fazla ülkede yaklaşık 100 ombudsman bürosu görev yapmaktaydı (Pickl 1986: 40).

Yukarıdaki paragraftan da anlaşılacağı üzere ombudsman ilk doğduğu yıllarda değil II. Dünya Savaşı yıllarında dünya geneline yayılmaya başlamıştır. Durumun böyle olmasında Baylan'ın da (1978: 8) belirttiği gibi, ülkelerin içinde bulunduğu sosyo-ekonomik ve siyasal koşulların büyük etkisi olmuştur. II. Dünya Savaşından sonra devlet tarafından üstlenilen işlevlerin artması, halkın eğitilmesi, yönetime katılmada bir artış meydana gelmesi, insan haklarının korunması hususunda oluşan ilgi, bu kurumun hızla yayılmasında etkili olmuştur (Akm 1998: 520).

Kısaca belirtmek gerekirse, 1809'dan günümüze kadar dünya geneline hızla yayılan ombudsman kurumu, yönetimin yargı dışı denetiminin sağlanmasında ciddi bir seçenek durumuna gelmiştir (Akıncı 1999: 278). Eleştirilenler tarafından dikkat çekilen nokta, dünya genelinde, ombudsman kurumu aracılığıyla kamu yönetiminin denetlenmesi sisteminin yavaş yavaş geliştiği, ombudsmanın sahip olduğu yetkilerin zaman içerisinde genişlediği ve etkin bir denetim şekli olarak siyasal ve yönetsel sistemin bir parçası olup kabul gördüğüdür (Uyanık 1994: 209). Bütün bu açıklamalardan sonra ombudsmanın gösterdiği bu tarihsel gelişimin daha da genişleyerek devam edeceğini söylemek yanlış olmayacaktır.

### III. OMBUDSMANI ORTAYA ÇIKARAN NEDENLER

Birçok ülkede yönetim sistemi o kadar karmaşık hale gelmiştir ki yakınmalar, yönetsel eylemlerin yanlış anlaşılması veya resmi genelge

ve düzenlemelerin yanlış yorumlanmasından kaynaklanmaktadır (Pickl 1986: 42). Ayrıca, yönetim tarafından yapılan haksızlıklara karşı çok çeşitli şikayet yolları bulunmasına rağmen, bu yollar toplumun en bilgili ve en varlıklı kesimince kullanılmaktadır. Bu kesimin dışında kalan geniş kitleler ise korku ve bilgisizlik sebebiyle böyle bir hukuki süreci başlatmayı göze alamamaktadırlar (Temizel 1997b: 70). Bunun neticesinde de haklarını arayamamakta ve hatalı ya da art niyetli uygulamalar sonucunda mağdur duruma düşmektedirler.

Devlet gücünün kullanıldığı her zaman ve mekanda görevin suistimal edilmesi ve siyasi nüfuz var olan bir olaydır. Bunu en aza indirmenin başlıca yolu olarak ilk akla gelense şeffaflıktır (Keneş 1997: 793). Söz konusu bu şeffaflığın sağlanması için idari denetim mekanizmaları geliştirilmiştir. Ancak, Avşar'ın da (t.y: 117) belirttiği gibi, kamu yönetiminde idari denetim tarafından, kamu erkinin yerinde kullanılıp kullanılmadığı denetlenir. Oysa ki, ombudsman tarafından bir yerde sosyal hizmet verilir. Kişinin memnuniyeti ve yönetime güvenmesi, yönetimi desteklemesi arzulanır ve kişinin yönetimce gerçekleştirilen eylem ve işlemlerden zarar görerek uzaklaşmasını önleme çabası içerisinde olur. Yönetimin gerçekleştirdiği eylem ve işlemlere karşı savunmasız durumda olan vatandaş bir nevi koruma altına alır.

Bağımsız bir ombudsman kurumunun var olması, yönetenlerin yönetilenlere saygılı, çabuk ve adaletli bir şekilde davranması, yükümlülükleri hukuka uygun biçimde yüklemesi ve kamu görevini dürüstlük içerisinde ve etkili bir şekilde yürütmesi biçiminde bir takım yükümlülüklerle ve ödevlere sahip olduğunun yönetenler tarafından da tanındığının açık bir göstergesidir (Pickl 1986: 38). Ombudsman kurumunun yaygınlaşmasında, hükümetlerin toplumda meydana gelen gelişmelere paralel olarak insan haklarını geliştirmek, bireylerin kötü kamu yönetimi karşısındaki yakınmalarını gidermek, kamu bürokrasisinin denetimini sağlamak, kamu yönetimindeki yönetsel hastalıklara kamuoyunun dikkatini çekmek konusundaki arayışları etkili olmuştur (Ataman 1997: 779).

Yukarıdaki açıklamalardan da anlaşılacağı üzere, yüksek devlet kademelerinde görev yapan kişilere ilişkin yolsuzluklarla uğraşmak için tarafsız ve bağımsız bir kuruluşa ihtiyaç

duyulmuş, söz konusu ihtiyacı karşılamak bakımından bazı ülkelerde başarılı bir şekilde görev yapan "ombudsman" çare olarak görülmüştür (Ergun 1978: 28). Tarafsız idari yargı yerlerinin adli denetimini yaptığı ülkelerde dahi, kolaylıkla idarenin bünyesine girip nüfuz edebilen, daha hızlı, daha bireysel, daha az biçimci, karşılıklı ilişki kurmada önemli bir boşluğu giderebilen, bilgiye daha iyi ulaşabilen, keyfi davranışlarla daha etkili bir şekilde mücadele eden, tutarlı bir kuruma hissedilen ihtiyaç beraberinde yeni anlayışları da getirmiştir. Bu noktada da bir denetim kurumu ve halktan kişilerin sesi olarak ombudsman kurumunun acil bir ihtiyaç olduğu üzerinde durulmakta (Keneş 1997: 791) ve İskandinav ülkeleri başta olmak üzere birçok ülkede bu kurum uygulanmaktadır.

#### IV. OMBUDSMANIN ÖZELLİKLERİ

Ombudsmanın özellikleri ele alınırken, konuya iki boyutta yaklaşılmalıdır. Çünkü ombudsmanın hem kişisel hem de kurumsal özellikleri bulunmaktadır ve bu özelliklerin birbirine karıştırılmaması gerekir. Ombudsmanın kişisel özellikleri denildiğinde bu kuruma seçilecek olan kişinin bünyesinde barındırması gereken özellikler kastedilmekte, kurumsal özellikleri denildiğinde ise ombudsmanın bir kurum olarak ne gibi özelliklere sahip olması gerektiği vurgulanmaktadır.

##### A. Kişisel Özellikleri

Ombudsman, kamu vicdanının gözü ve kulağı durumundadır. Bütün toplum katmanlarına demokrasi düşüncesinin yayılmasında, erdemli ve adil bir toplum düzeninin geliştirilmesinde yapıcı nitelikte katkılarda bulunan bir aktördür. Yüzyılların savaşımıyla sahip olunmuş hak ve özgürlüklerin muhafaza edilmesinde, hayata geçirilmesinde, işler hale getirilmesinde rol oynayan bir öncüdür. Sahip olduğu ahlâk, erdem ve adalet gibi bireysel özellikler aynı zamanda onun bulunduğu toplumun tinsel sembolüdür. Maddî bir müeyyidesi bulunmayan yetkileriyle, demokrasi ve hukuk devleti iddiasında bulunan bir toplumun hukuka duyduğu saygının bir göstergesidir (Akıncı 1999: 284) ve aynı zamanda kendisi de bireysel olarak saygı duyulan bir kişidir.

Bu yüzden, ombudsmanda olması istenen niteliklerin başında genelde “saygınlık” gelmektedir (Özden ve Gündoğan 2000: 52). Bunun dışında ombudsmanın özünü bağımsızlık (Altuğ 2002: 28), temel değerini ise verimlilik (Pickl 1986: 44) oluşturmaktadır. Aldığı kararlarda ve yaptığı önerilerde kimsenin tesiri altında kalmamalı, sağduyulu bir şekilde hareket ederek gösteriş amacı taşımaksızın faaliyetlerini sürdürmelidir. Pickl’in de (1986: 44) belirttiği gibi, “göz boyama yaklaşımı” soruna derinlemesine bir çözüm getirilmesinin ve anlaşılmasının yerini alacağından ve biçimselciliğe götüreceğinden, ombudsman bu yaklaşımı temsil etmemelidir. Çünkü ombudsman kariyer kaygısı bulunmayan dürüst, olgun, tam manasıyla hukuka hakim olan kimsedir (Altuğ 2002: 29). Bünyesinde taşıdığı üst düzey özellikler onun bu şekilde davranmasına engel teşkil edecektir.

İsveç’te ombudsmanların en yüksek yargı yeri için gerekli olan özelliklere sahip olmaları zorunluluğu vardır (Pickl 1997: 802). Ombudsman, Anayasayı, yasaları ve diğer mevzuatı iyi bilmeli, çok başarılı bir geçmişi olmalı, bilhassa mali konularda güvenilir ve ahlâki olarak da saygın bir konumda yer almalıdır. Siyasi bakımdan tarafsız olduğu bilinmeli ve söz konusu bu tarafsızlığını her türlü koşulda koruyabilmelidir (Özden ve Gündoğan 2000: 52). Bulduğu statü ve üstlendiği misyon da bunu gerektirir.

Yukarıdaki özellikleri taşımayan bir kişinin ombudsman gibi saygın ve demokrasinin göstergesi olarak kabul edilen bir kurumun başına geçmesi ve güvenilir nitelikte kararlar alması mümkün değildir. Bir kişinin vermiş olduğu kararlara halk tarafından güven duyulabilmesi için öncelikle o kişinin şahsına karşı güven beslenmesi gerekir. Bunun olabilmesi için de o kişinin yukarıda belirtmiş olduğumuz evrensel nitelikteki değerlere sahip olması gerekir.

## B. Kurumsal Özellikleri

Ombudsmanın kurumsal özelliklerini ortaya koymak isteğimizde, Akıncı tarafından yapılan kategorileştirme bize çok yardımcı olacaktır. Bu kategorileştirmeye göre ombudsmanın kurumsal özelliklerini şu şekilde sıralamak mümkündür (Akıncı 1999: 294-305):

- Bağımsızlık ve tarafsızlık
- Görünebilirlik ve ulaşılabilirlik
- Profesyonellik
- Geniş araştırma yetkisi
- Hakkaniyete uygun çözüm önerme yetkisi
- Kamuya karşı sorumluluk

### 1. Bağımsızlık ve Tarafsızlık

Ombudsmanın en temel özelliği olan “bağımsızlığını”, onun parlamento tarafından seçilmesi veya parlamentonun en azından görevden alınması konusunda söz sahibi olması sağlar (Altuğ 2002: 43). Yürütmeden ve idareden bağımsızlığı gerçekleştirilememiş bir kurumun ombudsman olarak adlandırılması doğru değildir (Erhürman 1998: 89). Çünkü bağımsızlık bu kurumun olmazsa olmaz bir niteliğidir ve söz konusu bu bağımsızlığı herkese karşı geçerlidir, özellikle de kamu makamlarına karşı.

Ombudsman, yetki alanı içerisinde kalan ve kendisiyle ilgili soruşturmada ve incelemede bulunacağı kamu makamlarının doğrudan ya da dolaylı etkilemelerine açık olmamalıdır. Söz konusu makamlardan bağımsız bir şekilde hareket edebilmeli ve yaptığı işte tarafsızlığını koruyabilmelidir. Bağımsızlık, ombudsmanın statüsü ile ilgili bir durumu ifade ederken, tarafsızlık, davranışlarıyla ilgilidir (Akıncı 1999: 295). Statüsünün ve davranışlarının birbiriyle uyum içerisinde olması ona karşı duyulan güvenin kaynağını oluşturmaktadır. Ombudsmanın bu yapısı onu diğer idari denetim mekanizmalarından ayırmakta, ona ayrı bir konum sağlamaktadır.

Diğer idari denetim mekanizmaları gibi, Başbakanlığa ya da Cumhurbaşkanlığına bağlı olmaması, gücünü parlamentodan almasına rağmen ona karşı da bağımsız olması sebebiyle, halkın kendi denetim organı olarak görev ifa etmekte ve açık ve temiz toplumun oluşturulmasında etkili bir rol üstlenmektedir (Avşar t.y: 120). Üstlendiği bu rol doğrultusunda, ombudsman, basına yansıyan, vatandaşın kamu yönetimine olan güvenini zedeleyen, bir takım gecikme, aksama ve politik tesirlerden dolayı şaibeli görünen ve nasıl sonuçlanırsa sonuçlansın kamu vicdanını rahatsız eden konularda, harekete geçebilecek ve herhangi bir politik

tesir altında kalmadan, illa taraf olması gerekiyorsa halktan yana taraf olmasından dolayı kamuoyunun rahatlamasına yardımcı olacaktır (Avşar t.y: 119).

## 2. Görünebilirlik ve Ulaşılabilirlik

Ombudsman ilke olarak hiçbir şekil şartı aramaksızın vatandaşların gerçekleştirilen eylem ve işlemlerle ilgili yakınmalarını alır ve yine hiçbir şekil şartı aramaksızın inceler, neticelendirir (Altuğ 2002: 39). Onun elde var olduğunu bilmek ve verimlilik ombudsman için en iyi tanıtımdır. Ombudsman, herkes için var olmalıdır (Pickl 1986: 44). Gelir ve eğitim düzeyi ne olursa olsun hiçbir vatandaş ombudsmana ulaşmada zorlanmamalı, herhangi bir engelle karşılaşmamalıdır.

Herhangi bir aracı olmaksızın ombudsmana doğrudan başvurabilme imkanının sağlanması, başvuran kişilerden herhangi bir ücret talep edilmemesi ombudsmana ulaşmada büyük kolaylık sağlayabilir (Akıncı 1999: 300). Ancak, İngiltere ve Fransa'da, bunun tersi bir durum söz konusudur. Yani, idarenin gerçekleştirdiği eylem ve işlemlerden dolayı zarara uğrayan kişiler, doğrudan ombudsmana şikayette bulunamamaktadırlar (Eryılmaz 1993: 92). Bu her ne kadar ombudsmana yapılacak olan gereksiz başvuruların önüne geçmek amacıyla konmuş olsa da, ombudsmanın temel özelliklerinden biri olan ulaşılabilirliğine zarar vermekte, onu diğer idari denetim mekanizmalarıyla benzer bir konuma getirerek işlevini tam anlamıyla yerine getirmesini engellemektedir.

Kurumun özü itibarıyla yapılanması bu şekilde değildir. Hansen'in de (1996: 195) belirttiği gibi, ombudsmana kolay bir şekilde ulaşılabilir. Ombudsman tarafından, hızlı işleyen, biçimsel olmayan, aynı zamanda pahalı da olmayan yöntemler kullanılır. Vatandaşların ombudsmana en yaygın başvuru yöntemi dilekçe ile yazılı yapılan başvurudur. Bunun yanı sıra telefonla başvuru da vardır. İletişim teknolojisindeki gelişmelerle birlikte e-posta ile başvurunun da olabileceği öngörülebilir (Sezen 2001: 79). Başvuru yöntemi ne olursa olsun, buradaki amaç halkın şikayetlerinin en kısa sürede ombudsmana ulaşabilmesidir.

## 3. Profesyonellik

Ombudsmanın temel özelliklerinden bir tanesi de profesyonelliktir. Profesyonelliği sayesinde ombudsman, kendisine yapılan başvuruları incelerken hakkaniyete uygun çözüm önerileri getirebilmekte, olaylara doğru bir bakış açısı ile yaklaşabilmekte, uygun kararlar alarak toplumun güvenini ve saygısını kazanmaktadır.

Ona profesyonelliğini, sahip olduğu hukuk bilgisi, tecrübesi ve zekası sağlamaktadır. Olaylara profesyonel bir şekilde yaklaştığı için duygularını işin içine karıştırmamakta, yapılması gereken ne ise onu yapmakta ve bunun sonucunda da herkesçe kabul edilebilir sonuçlara varmaktadır. Aynı zamanda sahip olduğu profesyonellik onun empati yapmasını sağlayarak, taraflardan her ikisinin de mevcut durumunu en iyi şekilde analiz etmesine ve bu doğrultuda bir tutum takınmasına olanak sağlamaktadır.

## 4. Geniş Araştırma Yetkisi

Yakınma konusuyla ilgili olarak ombudsman oldukça geniş yetkilere sahiptir. Ombudsman, yasa ile desteklenen bu yetki dahilinde, şikayetçi olunan kurumun her türlü bilgi ve belgelerine başvurma, onlardan konuyu açıklığa kavuşturacak bulgular elde etme, gerektiği takdirde tanık dinleme, kurumun temsilcilerini sorgulama, bilirkişiye başvurma, olay yerinde keşif yapma gibi işlemleri yapabilmektedir. "Gizli" sayılan hassas nitelikteki bilgilerin dışında, kamu kurumları her türlü bilgi ve belgeyi ombudsmana vermekten çekinemezler (Akıncı 1999: 303). Ombudsmanın bu kadar geniş araştırma yetkisine sahip olması, bir yakınma durumunda taraflardan hangisinin haklı olduğunun, hatalı olan tarafın diğerine ne derece haksızlık yaptığının en doğru şekilde öğrenilmesi için gereklidir. Önemli olan söz konusu bu yetkiyi en verimli şekilde kullanarak yakınmaların nedenini ortaya çıkarmak ve uygun çözüm önerileri getirmektir.

## 5. Hakkaniyete Uygun Çözüm Önerme Yetkisi

Yaptığı kapsamlı araştırma neticesinde ulaştığı bulgular, yakınmacıyı haklı gösterir nitelikteyse, ombudsman tarafından somut duruma uygun çözüm önerilmektedir (Akıncı 1999: 304). Yakınılan kurumu haklı gösterir nitelikteyse, o

kurum tarafından girilen söz konusu faaliyetin doğru olduğu da açıkça belirtilmekte ve yapılan bu faaliyet desteklenmektedir.

Ombudsman çözüm önerirken hakkaniyeti hiçbir zaman göz ardı edemez. Bu şekilde davrandığı takdirde halk gözünde saygınlığı ve ona karşı duyulan güven ortadan kalkar. Bunlar olduktan sonra da ombudsman işlevsiz hale gelir ve topluma faydası dokunacağı yerde zarar vermeye başlar.

## 6. Kamuya Karşı Sorumluluk

Hem denetim yetkisi kullandığı kamu otoritelerine, hem de bireylere karşı ombudsman hukuksal anlamda sorumluluk taşır (Akıncı 1999: 305). Yani ombudsmanın sorumluluğu iki yönlüdür. Sadece şikayet başvurusunda bulunanlara karşı değil, şikayetçi olunan kamu kurumlarına karşı da sorumludur. Taşınmış olduğu bu sorumluluk gereği ulaştığı sonucu her iki tarafa da gerekçeleriyle birlikte ifşa etmek mecburiyetindedir.

Yaptığı çalışmalar, bütün medyaya ve tüm kamuoyuna açıktır ve en doğru ve güvenilir bilgilerin yayılmasını sağlayarak, halkın yanlış ve taraflı bir şekilde bilgilendirilmelerini önleyecektir. Aslı olmayan söylenti ve iddialar söz konusu ise yine bu iddialar hakkında kamuoyuna güvenilir kimliği ile açıklamada bulunacak, hükümetlerin, idarenin ve idarecilerin yıpranmasının önüne geçecektir (Avşar t.y: 119). Çünkü ombudsmanın amacı yönetilenler karşısında yönetim yetkisine sahip olanları zor duruma düşürmek ya da yıpratmak değildir. Onun amacı yönetilenin yönetenden razı olduğu şeffaf bir yönetim yapısı meydana getirmektir. Bunu gerçekleştirmek için faaliyet göstermektedir.

## V. OMBUDSMANIN YETKİLERİ

Ombudsman, genellikle sahip olduğu yetkiyi Anayasadan, bazen de kendi kuruluş yasalarından alır (Baylan 1978: 8). Bu yetki dahilinde, görev alanı içerisinde kalan kurum ve kuruluşlarda periyodik ve ani denetimler gerçekleştirilir. Sahip olduğu kıdemli kadro da söz konusu denetimleri kendi başına yapabilir (Altuğ 2002: 42). Gerçekleştirdiği denetimlerin neticeleri doğrultusunda, anayasaya aykırılık

başvurusunda bulunma, yasal düzenleme ve reform önerilerinde bulunma yetkileri vardır (Altuğ 2002: 42). Ancak birçok olayda ombudsmanlar tarafından yapılan önerileri, hükümetler uygulamaya yanaşmamakta ancak kamuoyu baskısı sonucunda ombudsman kararlarına uymaktadırlar (Avşar t.y: 64). Bu yüzden ombudsmanın sahip olduğu öneri yetkisi aslında güçlü bir yetkidir. Bunun için ombudsman önerilerde bulunurken dikkat etmesi gereken bazı noktalar vardır.

Ombudsman, öneri ve tavsiyede bulunurken, söz konusu öneri ve tavsiyelerin uygulanabilme imkanını göz önünde bulundurmalı, gerçekleştirilebilmesi mümkün olan önerilerde bulunmalıdır. Önerinin gerçekleştirilebilmesi için gerekli olan mali imkanların mevcut olup olmadığını da göz önünde bulundurmalıdır (Tortop 1998: 7). Aksi takdirde gerçekleştirilmesi mümkün olmadığı halde yapılan önerilerin hiçbir faydası olmayacaktır.

Öneri yetkisine sahip olan ombudsman, icrai karar yetkisine sahip değildir. Bir kurumun yerine geçerek onun adına karar alamaz. Ancak kendisi tarafından yapılan öneriler ilgili kuruluşlarca karara dönüştürülür. Bu zorunludur ve bundan kaçınılmaz, kaçınılamaz (Kazancı 2002: 303). Bütün bu açıklamalardan sonra ombudsmanın yetki alanına hangi kuruluşların girdiği sorusu akla gelmektedir.

Bu doğrultuda, ombudsmanın yetki alanına giren kuruluşları şu şekilde sıralamak mümkündür (Akıncı 1999: 303):

- devlet kurumları
- yerel yönetimler
- kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları
- kamu iktisadi teşebbüsleri
- kamu görevi gören diğer kuruluşlar

Yukarıda saydığımız kurumlar dışında Bereket ve Demirkol'un da (1996: 31) belirttiği gibi, ombudsman, askeri kışlalarda da denetim yapabilmektedir. Söz konusu bu durum özellikle, üstten korkulduğu için dile getirilemeyen şikayetlerin yerinde dinlenme imkanını vermesi açısından önemlidir.



## VI. OMBUDSMANIN STATÜSÜ

1995 yılı itibarıyla ombudsmanın, Avrupa'da 27, Afrika'da 16, Latin Amerika ve Karayipler'de 14, Asya, Avustralya ve Pasifik bölgesinde 8, Kanada'da 8, ABD'nin çeşitli eyaletlerinde 5 olmak üzere faaliyette bulunduğu 75 ülke bulunmakla birlikte, şimdilerde 90'ın üzerinde ülkede ciddi ve saygın bir kurum olarak yerini almıştır (Akıncı 1999: 278-279). Bugün bu 90 ülkede farklı şekillerde uygulanan ombudsmanlar genellikle cumhurbaşkanı ya da parlamentolarca veya yüksek yargı organları üyelerinin kararıyla atanan ve toplumda saygın bir yere sahip olan kişilerden seçilirler (Avşar t.y: 49). Ancak, faaliyetlerini yürütürken parlamento tarafından ombudsmana belli bir şikayeti nasıl ele alacağıyla ilgili talimat verilemez ya da onun kararlarına etkiye bulunamaz, verdiği kararlar tekrar gözden geçirilip düzeltilmez (Altuğ 2002: 46). Bu, ombudsmanın bağımsız ve tarafsız bir statüde bulunmasının temel şartlarından biri olup faaliyetlerini hakaniyetli bir şekilde yerine getirmesinin de anahtarı konumundadır. Bağımsız ve tarafsız olamaması, onun göstermelik bir kurum haline gelmesine neden olacaktır.

Ayrıca, ombudsmanın halka maledilmesi, onun göstermelik olmaktan çıkarılmasının en etkin yoludur (Erhürman 1998: 95). Halka maledilmesi için de bağımsız ve tarafsız bir statüde yer alması ve bu doğrultuda faaliyetlerini sürdürmesi gerekir. Yani kısaca özetlenecek olursa, ombudsmanın göstermelik bir kurum olarak faaliyet göstermemesi, görevini tam anlamıyla yerine getirebilmesi ve halk tarafından güvenilen bir kurum olabilmesi için bağımsız ve tarafsız bir statüde yer alması çok önemlidir.

Bunun yanı sıra, ombudsman son başvurma yeridir, bir hukuk mahkemesi gibi karar veren bir organ değildir (Pickl 1986: 44). Ombudsmanlara yapılan başvurular genellikle aracısız olarak gerçekleştirilmektedir (Avşar t.y: 69). Ancak iki ülkede uygulanan ombudsmanlık sistemi bu durumun istisnasıdır. Bu ülkeler İngiltere ve Fransa'dır. Avşar'ın da (t.y: 69) belirttiği gibi, İngiltere'de ve Fransa'da ombudsmanlara yapılacak müracaatlar bir parlamenter kanalıyla gerçekleştirilmektedir. Bu durum ombudsmanın ulaşılabilirlik özelliğini zedelemekte, onun diğer denetim

mekanizmalarına olan üstünlüğüne de bir anlamda gölge düşürmektedir. Ancak o ülkelerdeki ombudsman anlayışı bu şekilde benimsenmekte olduğu için uygulamaları da bu doğrultuda gerçekleşmektedir.

Ombudsmanın sahip olduğu statü, yetki ve görevleri de ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. İsveç'te ombudsmanın seçimini parlamento gerçekleştirirken; İngiltere'de başbakan tarafından yapılan öneri üzerine Kraliçe tarafından atanmaktadır. Fransa'da ise bakanlar kurulu ombudsmanı atamaktadır. Ancak, bütün bu ülkelerde ortak olan nokta ombudsmanın özerk ve bağımsız bir statü içerisinde görevini yürütmesidir (Eryılmaz 1993: 92). Çünkü özerklik ve bağımsızlık ombudsmanın olmazsa olmaz özellikleri arasındadır.

Parlamentonun uygun gördüğü bütçe sınırları dahilinde ombudsmanlar tarafından her türlü harcama serbestçe yapılabilir. Özlük haklar üzerinde yürütmenin söz hakkı yoktur. Başarısızlık, yetersizlik, görevin ihmal edilmesi ya da iletişimsizlik durumu ortaya çıktığında, ombudsmanlar parlamento tarafından görevden alınabilmektedir (Akın 1998: 524). Bunun dışında ombudsmana parlamento tarafından herhangi bir müdahalenin olması söz konusu değildir.

Yukarıda yapılan tüm bu açıklamalardan sonra, çeşitli ülkelerde uygulanan ombudsman sisteminin 3 ortak yönünü şu şekilde sıralamak mümkündür (Tortop 1998: 4):

- Yürütme organı karşısında bağımsız bir statünün olması
- Şikayetlerin kişilerce yapılması
- Gelen konuların, idarenin kötü işleyişi ve haksızlık yönünden adaletli bir şekilde değerlendirilmesi ve kötü yönetim tarafından sebep olunan neticelere önlemler önerilmesi

## VII. OMBUDSMANIN ROL VE İŞLEVLERİ

İnsan haklarının korunması ve geliştirilmesinde yargısal olmayan araçlar içerisinde en güvenilir ve en işlevsel olanı ombudsman olarak kabul edilmektedir (Doğan 1998: 235). Bu yönüyle ombudsman gerek halk açısından, gerekse

bürokrasi açısından vazgeçilmez bir işleve sahiptir.

Halk açısından bakıldığında ombudsman, adaletin sağlandığı ve hizmetlerinden faydalanan kişilere bürokratik kuruluşlar tarafından iyi, çabuk ve saygılı bir şekilde muamele edildiği güvencesini sağlayan geçerli bir araçtır. Bürokrasiler açısından bakıldığında ise gerçekleştirilen işlemlerde, işlemin yapılması sırasında tespit edilememiş hataların sonunda yakalanmasını ve düzeltilmesini gerçekleştiren ek bir yanlıştan arınma aracıdır. Söz konusu denetim aynı zamanda iyi neticeler elde edileceği düşünülerek gerçekleştirilen işlemler üzerindeki hesaba katılmamış olumsuz etkileri tespit etmeye de hizmet eder (Pickl 1986: 37). Ombudsman için önemli olan, taraflardan hangisinin haklı olduğu değil, kim haklı olursa olsun hakkaniyete uygun kararlar alabilmek, bürokrasinin düzenli bir şekilde işlemlerini ve vatandaşın zarar görmemesini sağlamaktır.

Ombudsmanın görev alanına giren konuları sistematik bir şekilde kategorileştirecek olursak, Avşar (t.y: 54-58) tarafından yapılan sınıflandırma bize fayda sağlayacaktır. Buna göre ombudsmanın görev alanına giren konular:

- Hak ve özgürlüklerin korunması,
- Kötü yönetimin (maladministration) önlenmesi,
- Yönetici ile vatandaş arasında gerçekleşen ilişkilerde hakkaniyetin korunması ve iyi ilişkilerin geliştirilmesidir.

Konular bu şekilde sıralandıktan sonra karşımıza bir de ombudsmanın görev alanına giren kuruluşlar çıkmaktadır. Ombudsmanın görev alanı içerisine, devlet, yerel yönetimler, kamu yönetim kurumları ve kamu görevi ifa eden kuruluşlar girmektedir. Söz konusu görevlerin tamamı ya da bir kısmı uygulandığı ülkeye göre ombudsmanın görev alanında yer alır. Bazı ülkelerde ombudsmanın görev alanına yargı kuruluşları da girerken, bazı ülkelerde yargı, parlamento, ordu vb. kuruluşlar ombudsmanın görev alanının dışında yer alırlar (Avşar t.y: 61).

Bu doğrultuda, İsveç'te ombudsman, hükümet üyeleri dışında tüm kurumları denetleme yetkisine sahipken, bazı ülkelerde yargıyı denetleme

yetkisi ombudsmana verilmemiş, birçok ülkede de askeri konular ombudsmanın yetki alanı dışında tutulmuştur. Sonradan kabul edilmesine karşın, Finlandiya'da da ombudsman bakanların denetlenmesinde yetkilidir. Ombudsmanın görev alanı içerisinde askerlerden hakim ve savcılara kadar uzanan tüm devlet ajanlarının ve kurumlarının eylem ve işlemlerinin denetlenmesi ve incelenmesi yer alır (Kazancı 2002: 303). Danimarka'da yargı, ombudsmanın görev alanı içerisinde yer almaz. Norveç'te yargı, ombudsmanın görev alanı içerisinde yer alırken, yerel yönetimler görev alanı dışında tutulmuştur (Kazancı 2002: 303) ve ombudsman hak ve özgürlüklere karşı bir saldırıda bulunup bulunmadığını tespit eden bir kurum olarak işlev görmektedir (Avşar t.y: 56). Yine diğer ülkelerden farklı olarak bu ülkede "askeri ombudsman" vardır. Bu ülkelerde "devlet sırrı" gibi bir kavram bulunmamakta, vatandaşın hiçbir şey gizlenememektedir. İskandinavya ülkelerinde ombudsman tarafından yapılan öneriler dikkate alınmakta ve onun istediği yönde gerekli değişikliklere gidilmektedir (Kazancı 2002: 304). İskandinav ülkelerinin sahip olduğu kamu yönetimi tam bir saydamlık örneği teşkil etmektedir (Kazancı 2002: 303).

Güçlü bir merkezi otoriteye ve ayrı bir yönetsel yargı düzenine sahip olan Fransa'da ise farklı bir durum söz konusudur. Bu ülkede ombudsman "arabulucu" (mediateur) olarak isimlendirilmiştir ve aldığı kararlar istişaridir (Kazancı 2002: 304). İngiltere'de ise kurum "Parlamento Komiseri" ismini almaktadır (Arslan 1986: 158) ve yargı sorunları için, yerel yönetimler için, parlamento için ayrı ayrı ombudsmanlar vardır. Ayrıca söz konusu ülkede sağlık hizmetleri ve vatandaşlık işleri için ayrı ombudsmanlar görev yapmaktadır (Kazancı 2002: 303-304).

Tüm bu saydığımız ve isminden bahsetmediğimiz ülkelerde ombudsman belli bir görev süresi için seçilmektedir. Altuğ'un da (2002: 28) belirttiği gibi, ülkeden ülkeye farklılık göstermekle birlikte ombudsmanların görev süreleri 4-7 yıl arasında değişmektedir. Görev süresi bitince ise kimi ülkelerde aynı kişinin tekrar seçilmesine izin verilirken, kimilerinde izin verilmemektedir.

Kurumun üstlendiği temel işlev bazı ülkelerde “yurttaş hak ve özgürlüklerinin koruyuculuğu”, bazı ülkelerde “yurttaşla yönetim arasındaki ilişkilerin iyileştirilmesi”, bazılarında ise “yönetimin denetlenmesi” ve “kötü yönetimin iyileştirilmesi ile yurttaşın kötü yönetime karşı korunması” şeklinde ortaya çıkmaktadır (Temizel 1997a: 766). Yetki alanı konusundaki uygulamalar değerlendirildiğinde, genel olarak ombudsmanın yerine getirdiği işlevler; kamu yönetiminin ve yargının işleyişini takip etmek, kamu görevlileri tarafından sergilenen keyfi ve hatalı tavırlar ile onların hukuka aykırı uygulamalarının neden olduğu vatandaş şikayetlerini dinlemek, onlara gerekli önerilerde bulunmak ve hangi yolu izleyeceklerini göstermek şeklinde sıralanabilir (Eken 1998: 135). Ombudsman yukarıda da belirtildiği gibi yapılan yanlışlıkların önüne geçerek, onların düzeltilmesini sağlama rolünü üstlenmiştir.

Ombudsmanın rolü gün geçtikçe gelişmekte ve ilerlemektedir (Canellas 2002: 130). Bunu destekleyici nitelikteki çarpıcı bir örnek olarak, İsveç’te ombudsmanla eş zamanlı olarak yönetilenlerin bilgi edinme hakkına sahip olmaları gösterilebilir (Avşar t.y: 116). İsveç örneğinde de görüldüğü gibi, ombudsman, hükümetin eylemlerinin bir izleyicisi olmakla birlikte, hükümetin yükünü azaltmaktadır. Günümüzde ombudsmanların odaklandığı nokta, vatandaşların insan haklarını korumaktır (Canellas 2002: 130). Çünkü insan haklarının korunması demokrasinin olmazsa olmaz gereklerinden biridir. Eğer ombudsman demokratikleşme yolunda atılmış büyük bir adım ise bu işlevini eksiksiz bir şekilde yerine getirmek mecburiyetindedir. Bu onun temel işlevlerinden bir tanesini teşkil eder.

Yapılan bu açıklamalar doğrultusunda, ombudsmanın işlevlerini, yapısal özelliklerini göz önünde bulundurarak şu şekilde sıralamak mümkündür (Akıncı 1999: 284-292):

#### A. Koruma işlevi

#### B. Araştırma, inceleme ve denetleme işlevi

1. Kendiliğinden (ex-officio) araştırma ve inceleme
2. Yakınma üzerine soruşturma
- C. Yönetimin gelişmesine katkı sağlama işlevi

#### A. Koruma İşlevi

Bu işlev, devletin müeyyide uygulama tekeline karşı bir tedbir olarak, kişilerin sahip olduğu temel hak ve özgürlüklere ilişkin muhtemel tehdit ve sınırlandırmalara karşı bir güvence sağlamayı içerir (Akıncı 1999: 284). Çünkü kişi devlet kurumları karşısında korunmasız bir konumdadır. Kurumla ya da kurumda çalışan bir kişiyle ilgili şikayetini yine kurumun başında bulunan veya kurumun bağlı bulunduğu üst merciye yapmak durumundadır.

Vatandaş, idareye onunla ilgili şikayette bulunduğu idare çoğu kez kendini haklı göstermeye çalışmakta ve bu durum vatandaşın yönetime olan güvenini zedelemektedir. Hatta yönetim, bazen de tehdit ve şantaj gibi sindirme yollarına giderek, kişinin haklı olduğu konularda hakkını aramasına engel olmaya dahi kalkışmaktadır. Ombudsman bu durumlarda da, kararlı bir şekilde yönetimin üzerine gidecek, halkın güvenini tesis edecek bir güçtür (Avşar t.y: 119). Toplum gözünde sahip olduğu saygınlık sayesinde, mağdur olan kişinin hakkının elde edilmesinde büyük bir rol üstlenmektedir.

Ombudsmanın varlığı dahi, kamu yönetimini, “mağduriyet iddiası” ve “şikayet” olasılıklarını göz önünde bulundurarak halka daha iyi muamele etmeye, vatandaşların işlerini hızlı ve adil bir biçimde yapmaya teşvik edecek (Avşar t.y: 118), vatandaşların yönetimin gerçekleştirdiği eylem ve işlemler karşısında korunmasını sağlayacaktır.

#### B. Araştırma, İnceleme ve Denetleme İşlevi

İdarenin etkin bir şekilde denetlenmesi, her şeyden önce, ombudsman kurumunun amacıdır (Keneş 1997: 795). İyi bir yönetimden beklenen kalite standartlarının sağlanamaması ombudsmanı harekete geçirir. Araştırma ve inceleme süreci gerçekleştirmiş olduğu işte idari makam tarafından taraf tutulduğu, ihmâl, bilgisizlik, yetersizlik, art niyet, keyfilik, gecikme türünde kokular geliyorsa işlemeye başlar. Bu süreç, kendiliğinden olabileceği gibi, bir şikayet sonucunda da olabilir (Akıncı 1999: 286-287). Araştırma, inceleme ve denetleme işlevi ombudsmanın üstlendiği görevleri layıkıyla gerçekleştirebilmesi ve varoluş amacının gereğini yerine getirebilmesi için vazgeçilmezdir.

Çünkü yaptığı araştırmalar neticesinde, kendisine gelen şikayetlerin doğruluk ve haklılık derecelerini öğrenebilecek ve hakkaniyete uygun çözümler önererek, mağdur olan kimse-lerin haklarının korunmasını sağlayabilecektir.

### **1. Kendiliğinden (ex-officio) Araştırma ve İnceleme**

Ombudsman tarafından yönetsel konuların inceleme konusu yapılabilmesi için vatandaşların başvuruda bulunması şart değildir. Şahsi gözlemlerine, gerçekleştirdiği denetimlere ya da kitle iletişim araçları aracılığıyla kendisine ulaşan bilgi ve belgelere dayalı olarak da ombudsman yönetimin gerçekleştirdiği eylem ve işlemleri inceleme konusu yapabilir (Altuğ 2002: 39). Yani ombudsmanlar, gerekli gör-dükleri durumlarda kendiliklerinden araştırma, soruşturma yapabilmektedirler (Avşar t.y: 69, Bereket ve Demirkol 1996: 31). Bulunduğu statü ve üstlendiği rol de bunu gerektirir.

### **2. Yakınma Üzerine Soruşturma**

Şikayette bulunan kişilerin dinlenmesi ombudsmanın şikayetleri öğrenebilmesinin tek yolu değildir. Birçok ülkede ombudsman yazılı yakınmaları da kabul edebilir, hatta hiç şikayet beklemeden re'sen de harekete geçebilir (Ke-neş 1997: 792). Ancak, uygulamada, esas itibariyle ombudsman şikayette bulunulması üzerine çalışmaya başlamakta ve şikayetçi olan kimsenin ombudsmana başvurabilmesi için diğer idari çarelerin hiçbirinden sonuç alamaması gerekmektedir (Altuğ 2002:153). Vatandaş diğer idari yolların hiçbirinden bir netice elde edemediğinde ombudsman devreye girerek, vatandaşın söz konusu mağduriyetini ortadan kaldırmaktadır.

### **C. Yönetimin Gelişmesine Katkı Sağlama İşlevi**

İdarenin ombudsman gibi kurumlar aracılığıyla gözlenmesi neticesinde, çağdaş bir yönetimden beklenen demokratiklik, şeffaflık ve dürüstlük daha iyi biçimde gerçekleşebilmektedir (Akıncı 1999: 292). Ombudsman, uygulandığı ülkelerde, yönetimin aksayan yönlerini ortaya çıkararak, uygulamalarda doğruları belirleyerek, verimin ve hizmet kalitesinin artmasını, idarenin kendine karşı duyduğu güvenin yükselme-

sini sağlamaktadır (Ataman 1997: 786). Aynı zamanda, idare, ombudsman sayesinde hata yapmasını önleyen ve yaptığı hataları bir an önce düzeltmesini sağlayan bir yol göstericiye ve vatandaşla olan iletişimini en üst seviyede tutmasını sağlayan bir halkla ilişkiler uzmanına sahip olacaktır (Erhürman 1998: 100). Bu özelliğiyle ombudsman kamu yönetiminin gelişmesine, kendini yenilemesine önemli katkılar sağlayacaktır. Burada amaç kamu yönetiminin halkla olan bağına daha da güçlendirmek ve sıcak ilişkiler geliştirilmesine katkıda bulunmaktır.

Ombudsman tarafından yapılan öneriler, çoğunlukla yöneticilerin kendiliğinden yapabilecekleri, ancak sorumluluktan korkmaları nedeniyle teşebbüs dahi edemedikleri işlemlerdir. Öneriler, toplumun tamamının güvenini kazanmış ve yaptığı işten hiçbir çıkarının olmayacağına inanılan ombudsman tarafından yapıldığı için yöneticiler gönül rahatlığıyla uygulayabilmektedir (Demirel 2003: 128). Ombudsman aynı zamanda kamu görevlileri için büyük bir moral kaynağı teşkil eder. Kamu görevlileri tarafsız bir makam tarafından aklandığında, çalışma azmi ve moralleri yükselmekte; sahip oldukları yetkileri kullanırken daha dikkatli olmaktadır (Akıncı 1999: 294). Kusurlu bulduklarında ise yaptıkları hatanın farkına varmakta ve düzeltme gayreti içerisine girmektedirler.

Ombudsman, kamu görevlilerinin yaptığı hataları ne kadar iyi yakalarsa, söz konusu hataların tekrar etme olasılığı o kadar az olur. Ombudsman tarafından, kişiyle yönetim arasındaki sürtünme noktaları yağlanarak, gereksiz türden aşınmalar engellenir (Akıncı 1999: 292), karşılıklı iyi niyet duygularının gelişmesine katkıda bulunulur.

İnsan haklarının da teminatçısı konumunda olan ombudsman, parlamento ile arasındaki sıkı işbirliğinden dolayı, özellikle, raporlarıyla parlamento için eşi bulunmaz bir bilgi kaynağı durumundadır. Parlamentonun yürütme üzerinde gerçekleştireceği denetimin güçlenmesinde, söz konusu bu kaynak çok önemli bir rol oynar (Avşar t.y: 118). Böylece, yürütme üzerinde gerçekleşen güçlü denetimle, yürütmenin hata yapma ihtimali de daha az olur.

## VIII. OMBUDSMANIN TÜRKİYE’DE UYGULANABİLİRLİĞİ

Ombudsmanın Türkiye’de uygulanabilirliğini ortaya koyabilmek için konuya dört boyutta yaklaşılmasında yarar görülmüştür. Bu doğrultuda konunun daha net ve berrak bir biçimde açıklanabilmesi için öncelikle ombudsmanın Türkiye için neden gerekli olduğu üzerinde durulacak, bu açıklamaların ardından ombudsmanın Türkiye’de uygulanmaya başlanması halinde ne gibi zorluklarla karşılaşacağı ve ne gibi yararlar sağlayacağı vurgulanacak ve en sonunda da ülkemizde uygulanması için nasıl bir yapılanma içerisine girmesi gerektiği ortaya konulmaya çalışılacaktır.

### A.Ombudsman Türkiye İçin Neden Gerekli?

Ülkemizde hükümetlerin çoğu zaman parlamentoda çoğunluğa sahip olması nedeniyle parlamento tarafından yapılan denetimin etkili olmadığı, özellikle söz konusu olanlar hükümet ve bakanlarca denetimin yetersiz kaldığı, yargılama sürecinin uzun süren ve pahalı bir süreç olmasından dolayı, adalete ulaşılsa bile geç gerçekleşmesi nedeniyle gerekli tatmini sağlamadığı, idarenin kendini denetlerken taraflı davranarak kendini aklama yoluna gittiği, böyle olmasa dahi çoğu zaman sırf görevi yerine getirmek amacıyla yapıldığı ve yerindelik ve hakkaniyetin aranmadığı, kamuoyunun ise yeterli derecede bilinçlenmediği, yönetim tarafından zaman zaman kamuoyuna verilen tepkilerin “bir kısım muhalefet”, “bir kısım medya”, “bir takım adamlar” şeklindeki nitelendirmelerle küçümsendiği dolayısıyla söz konusu denetimin gerçekleşmediği görülmektedir (Avşar t.y: 144). Bunların yanı sıra, Türkiye’de uygulanmakta olan denetim hizmetleri, genelde şekli unsurları öne çıkarmakta ve bir tür törenciliğe sebebiyet vermektedir. Bürokrasinin denetiminin sağlanmasından çok, bürokratik işlemlerin çoğalmasına ve kırtasiyeciliğe neden olmakta (Eryılmaz 1993: 90), kalabalık ve yüksek ücret alan kadrolara sahip olması sebebiyle halkın vergisini emmekte ancak pek suya sabuna dokunmamaktadır (Kazancı 2002: 310). Durum böyle olunca söz konusu kurumlar amacından sapmakta, yönetimin vatandaş gözünde olumlu bir imajının olmasını bir ölçüde engellemektedir.

Ülkemizde kamu yönetimiyle vatandaş arasında oldukça sağlıklı bir ilişki söz konusudur (Kazancı 2002: 306). Tüm dünyada hukuk ve yasalar bireyi devlete karşı korurken, ülkemizde devleti bireye karşı korumaktadır. Bireyi koruyacak bir mekanizmaya da ihtiyaç vardır (Kazancı 2002: 307). Bu mekanizma diğer denetim mekanizmaları gibi devletin sırtına yük olup, işlevlerini yerine getiremeyen türden bir mekanizma olmamalı, hakkaniyet ölçütüne büyük önem göstermelidir.

Çünkü, Türkiye’de ismi konulmamış bir kayırma sisteminin bulunduğunu belirtmek fazla abartılı olmaz (Eryılmaz 1993: 89). Ayrıca ülkemizde, idare tarafından yapılan hukuk dışı eylem ve işlemlerin artış göstermesi ve yargı organları tarafından geç karar verilmesi, haklarını koruma bakımından kişileri mağdur ettiği gibi, hukuk devleti ilkesine de büyük ölçüde zarar vermektedir (Arslan 1986: 172). Bunun önlenmesi için, diğer denetim mekanizmalarına nazaran, ucuz, basit ve pratik olan ombudsmanlığın ülkemizde de benimsenmesi yararlı ve gereklidir. Coğrafi genişlik, nüfus yoğunluğu ve bürokrasiden yakınmaların çok olması sebeplerinden ötürü, merkezi yönetim, yerel yönetimler ve ordu gibi kurumlarda ayrı ayrı ve gerektiği taktirde birden çok ombudsmanların oluşturulması yoluna gidilebilir (Eryılmaz 1993: 94). Ancak oluşturulması gereken ombudsmanın yapısı, işlevleri, statüsü, özellikleri ve görevleri nasıl yapılandırılacaktır? konularının dikkatli bir şekilde göz önünde bulundurulması gerekmektedir.

Yapılan tüm bu açıklamalar ve değişik yazarlardan aktardığımız görüşler özetlenecek olursa, ombudsmanın Türkiye için neden gerekli olduğunu 9 maddede belirtmek mümkündür:

- Parlamentonun yaptığı denetimin hükümetlerin çoğu zaman parlamentoda çoğunluğa sahip olması sebebiyle etkili olmaması.
- Yargılama sürecinin uzun sürmesi ve pahalı olması.
- İdarenin kendini denetlerken kendi lehine taraflı davranması.
- Kamuoyuna verilen tepkilerin yönetim tarafından fazla ciddiye alınmaması.

- Uygulanmakta olan denetim hizmetlerinin daha çok şekli unsurları öne çıkarması.
- Denetim mekanizmalarının kalabalık ve yüksek ücret alan kadroları ile büyük bir mali yük getirmesi
- Kamu yönetimi ile vatandaş arasında sağlıklı-sız bir ilişki olması.
- Bireyi koruyacak bir mekanizmaya ihtiyaç duyulması.
- Adı konulmamış bir kayırma sisteminin olması.

### **B. Ombudsmanın Türkiye’de Uygulanması Halinde Karşılaşacağı Zorluklar**

Demokrasi ilkelerinin tamamıyla yerleştiği, kültür seviyesinin yüksek olduğu, İskandinav ülkelerinde ombudsmanlık kurumu başarıyla işlemektedir (Altuğ 1968: 172). Ancak ülkemiz İskandinav ülkelerinden farklı bir yapı ihtiva etmektedir. Kazancı’nın da (2002: 308) belirttiği gibi, ulusal sistem, değer ve alışkanlıklarımız tarafından ombudsman reddedilmektedir. Yani bir taraftan ombudsmana büyük oranda gereksinim duyarken, diğer yandan onu dışlamaktaız. Türk yönetim sistemi yeniliklere karşı çok direnç gösteren bir yapıdadır. Söz konusu bu direnci ombudsman kurumuna karşı da gösterecektir. Diğer denetim birimlerinin var olması sebebiyle ombudsman kurumuna ihtiyacın olmadığı düşünülecektir.

Ayrıca, otorite, her zaman Türk idare geleneğinde önemli bir faktör olmuştur (Baylan 1978: 144). Bu yüzden, yargının ve Kazancı’nın da (2002: 306) belirttiği gibi, siyasal niteliğe sahip kişilerin kendi varoluş sebepleriyle sıkı sıkıya bağlı gördüğü ve hakikaten de öyle olan yönetim-halk ilişkilerindeki tekel ve egemenliklerine başka bir ortak kabul etmeleri oldukça zordur. Bunların yanı sıra ombudsmanla aynı işlevi gördüğüne inanılan idari denetim mekanizmaları da ombudsmanın önündeki engellerden bir diğeridir.

Bu idari denetim mekanizmalarından biri, Ergun’un da (1978: 28) belirttiği gibi, kısmen, yönetimin gerçekleştirdiği her türlü eylem ve işlemi yargı yoluyla denetim altına alabilen anayasal bir bağımsız kuruluş olan Danıştay’dır (1). Danıştay’ın dışında, Kazancı’nın da

(2002: 309) belirttiği gibi, Devlet Denetleme Kurulu ve TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu görev ve yetkileri bakımından ombudsmanla benzerlik göstermektedir. Aynı şeyi Dilekçe Komisyonu için de belirtmek mümkündür. Denetim amacıyla oluşturulmuş bu kurul ve komisyonlar da ombudsmanın uygulanmasında karşılaşılabilecek zorluklar arasında sayılabilir (2).

Son olarak belirtilmesi gereken, belki de en önemli zorluk ülkemiz kamu yönetimindeki zihniyet sorunudur. Birçok yeniliğin önemi kavranmaksızın, ülke yapısına uygun olup olmayacağı düşünülmezsizin veya ne gibi yararlar getireceği tam anlamıyla hesaplanmaksızın alınması ülkemiz kamu yönetiminde pek az olmayan bir uygulamadır. Belki de, Kazancı’nın da (2002: 302-303) belirttiği gibi, her bunalım döneminde kendine kurtarıcı olarak bir kurum arayan veya oluşturan sistem şimdi de “ombudsman”ın peşine düşmüştür. Ülkemizde yaşanan yönetim-yönetilen sorunlarına ombudsman uygulamasının çok önemli bir iyileştirme sağlayacağı iddia edilmektedir. Ancak bu iddianın geçerli olabilmesi için bu kurumun sırf alınmak için alınmaması, öneminin çok iyi bir şekilde kavranarak benimsenmesi ve hayata geçirilmesi gerekmektedir.

Bu doğrultuda, Türkiye’de ombudsmanlık kurumu ile ilgili iyimser beklentileri gölgeleyen bir takım gerçekleri de şu şekilde sıralayabiliriz (Özden ve Gündoğan 2000: 52-53).

- Devlet hizmeti ve memurluğu vatandaş nazarında hâlâ bir hizmet aracı olarak görülmekten çok, bir üstünlük, güç ve güvence olarak algılanmaktadır.

- Eğer ülkemizde bir ombudsman kurulacaksa, Devlet Denetleme Kurulu ve Danıştay’ın durumlarının yeniden gözden geçirilmesi gerekir.

- Ülkemizde bürokrasi aşırı derecede kuralcı bir yapıya sahip olmakla beraber, yasal mevzuatı ters yüz ederek iş yapmaya ve vatandaş aleyhinde neticeler çıkarmaya meyillidir.

- Ne yazık ki, devlet yönetiminde görev alan kişilerde yaygınlaşan alışkanlık, yetki ve imkanları sonuna kadar kullanma, görev ve sorumlulukları ise mecbur kaldıkça hatırlamaktır.

- Yaşanan tüm gelişmelere ve oluşan kamuya rağmen, ülkemizde henüz kuvvetler ayrılığı ilkesi tam anlamıyla uygulanmamaktadır.

- Aşırı politize olmuş toplumsal ve kurumsal yapılarımız, adaletin sağlanması ve hak arama mücadelesinde karşımıza önemli engeller olarak çıkmaktadır.

- Medya organları ekonomik bağımlılık nedeniyle sermaye baskısı altında kalmakta, belli kesimlerin güç elde etme aracı haline gelmekte ve asıl sorumluluk alanından uzaklaşmaktadır.

### **C. Ombudsmannın Türkiye'ye Sağlayacağı Yararlar**

Ciddi ve süratli, bağımsız ve re'sen harekete geçebilen nitelikte bağımsız bir denetim mekanizmasının yokluğunun açık bir biçimde hissedildiği ülkemizde, ombudsman gibi bir sistemin temiz toplum, temiz idare ve temiz siyaset yönündeki yaşamsal gereksinimleri karşılayabileceği düşünülebilir (Keneş 1997: 792).

Ayrıca, ülkemizde, ombudsman sayesinde yeterli mevzuat bilgisine ve ekonomik güce sahip olmayan kişilerin haklı oldukları ancak haksızlığa uğrayarak mağdur edildiklerini düşündükleri idarenin eylem ve işlemlerine karşı mücadelede bulunmak için hukuk danışmanı, avukat tutmak, dava açmak için harç yatırmak ya da yargılama süreci sonunda dava masraflarını ödemek gibi birçok külfete girmeden, problemlerini ombudsmana başvurarak aktarmaları olanaklı hale gelecektir (Avşar t.y: 118-119). Aslında, mevcut yapıya bakıldığında, Türkiye'de istisnasız tüm kurumlar üzerinde yetkiye sahip bir ombudsmana şiddetle gereksinim duyulmaktadır (Kazancı 2002: 307). Çünkü kurumların tamamının işleyişinde aksaklıklar ve gerçekleştirdiği eylemlerle ilgili yakınmalar bulunmaktadır.

Yetki sınırları ne olursa olsun ülkemizde ombudsmannın varlığının, hem vatandaşa duyulan güvenin artmasına, hem kamu görevi gören kişilerin yaptıkları eylem ve işlemlerde daha dikkatli davranmalarına, vatandaşların işlerinde gerekli hassasiyet ve özeni göstererek gereken kolaylığı sağlamalarına katkı sağlayacağı açıktır (Avşar t.y: 145). Ombudsman sadece yönetilenler için değil aynı zamanda yönetim kade-

mesinde görev yapanlar için de işlerin düzenli bir şekilde işlemesi ve karşılıklı güvenin sağlanması noktasında yarar sağlayacaktır.

Ülkemizde, yeterli bir denetimin olduğunu, vatandaş ile yönetim arasındaki ilişkilerin geliştirilmesine gereksinim olmadığını ve idari alanda hiçbir yozlaşmanın olmadığını söylemek mümkün değildir. Onun için ucuz, çabuk, basit ve etkili olan bir kurumun benimsenmesinde yarar vardır (Keneş 1997: 798). Bu kurum sayesinde yönetsel şeffaflığın sağlanması yolunda önemli bir adım atılmış olacaktır.

Yapılan tüm bu açıklamalardan yola çıkarak ombudsmannın Türkiye'ye sağlayacağı yararları şu şekilde sıralamak mümkündür:

- Temiz toplum, temiz idare ve temiz siyasetin sağlanması.

- Vatandaşın hak arama noktasında çok fazla zorluk çekmesinin önüne geçilmesi.

- Kamu yönetimindeki aksaklıkların giderilmesi.

- Vatandaş-yönetim ilişkilerinin iyileştirilmesi.

- Yönetimde şeffaflığın sağlanması.

- Denetimlerde zaman kaybının önüne geçilmesi.

- Bağımsız, tarafsız ve saygın bir kurum tarafından denetimlerin gerçekleştirilmesi.

### **D. Türkiye'de Ombudsman Nasıl Bir Yapılanma İçerisine Girmeli?**

Ombudsmannın ülkemizde uygulanması noktasında son dönemlerde çeşitli çabalar içerisine girildiği görülmektedir. Bu çabalardan bir tanesi 2000 yılının temmuz ayında TBMM'ye gönderilen "Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı", diğeri ise 2003 yılının Aralık ayında TBMM'ye gönderilen "Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı"dır. Söz konusu tasarılar içerik ve mahiyet bakımından birbirlerinden farklılık arz etmekle birlikte, her ikisi de yönetsel şeffaflığın sağlanması ve yönetim halk ilişkilerinin daha iyi bir yapıya kavuşturulması noktasında ombudsman kurumunun kurulmasının yararlı olacağı ve ülkemiz yönetim yapısında böyle bir kurumun oluşturulmasının gerekli olduğu fikrini taşımaktadır (3).

Ancak, burada karşımıza Türkiye’de ombudsmanın olabilirliğiyle ilgili iki konu çıkmaktadır. Bunlar, ombudsmanın hemen mi olabileceği, yoksa alt yapısı oluşturulduktan sonra mı olabileceğidir? (Avşar t.y: 124). Ülkemizde oluşturulacak ombudsman kurumunun başarılı olabilmesi için öncelikle gereken şey uygun bir alt yapı oluşturmaktır (Ataman 1997: 787). Türkiye’de ombudsmanın olabilmesi için alt yapısının oluşturulması gerektiğini savunuların önemine işaret ettikleri nokta, idari yargı sisteminin uygulandığı ülkemizde öncelikle ombudsmanın anayasal bir kurum olarak ortaya çıkarılmasıdır (Avşar t.y: 124). Çünkü ombudsman, anayasal bir kurum haline geldiği zaman politik yaklaşımlar sonucunda siyasallaşmasının ve yıpranmasının önüne geçilebilecektir.

Ombudsman kurumu, ülkedeki mevcut sistemin bir yansımasıdır. Bu nedenle, ülke gerçekleriyle bağdaşmayan bir ombudsmanlık sisteminin etkinliğinden de söz edilemez (Altuğ 2002: 153). Ombudsmanı kopya etmek yerine, ülke şartlarına uygun olacak biçimde yeniden tasarlama yoluna gidilmelidir (Altuğ 2002: 48). Sırf gösteriş amacı taşıyarak ombudsmanı ithal etmenin hiçbir manası yoktur. Ülkemizde sıkıntı doğuran noktalar bellidir ve öncelikle ombudsman söz konusu bu noktalar için gereklidir. Bunlardan bir tanesi yargıdır ve hiç kimse yargıya karışamaz. Anayasal ve yasal güvencelerle kendini koruma altına alan yargının aynen İsveç, Finlandiya ve Danimarka’da olduğu gibi ombudsmana açılması sosyolojik olarak gerekli olsa dahi hukuki anlamda çok zordur (Kazancı 2002: 306). Ombudsman böyle bir girişimde bulunacağı zaman önüne engel olarak yargının bağımsız olduğu sürülebilir. Ayrıca yargı mensupları sahip oldukları otoritenin ombudsman tarafından gölgelenmesini veya onunla paylaşılmasını istemeyeceklerdir. Buna rağmen ombudsman hak ettiği şekilde uygulanmak isteniyorsa yargının da onun denetimine açılması gerekmektedir.

Hem bir denetim organı, hem de kamu yönetiminin halka gülen yüzü mahiyetinde olan ombudsman uygulamasının Türkiye’de uygulamaya sokulabilmesi için kamuoyu desteğine ihtiyaç vardır (Avşar t.y: 146). Böyle bir destek sağlanmadan ve ombudsmanın ne olduğuyula ilgili vatandaşa ayrıntılı bir bilgi verilmeden bu kurumun kurulması hiçbir mana ifade etmeye-

cektir. Çünkü vatandaş bu kurumun ne işe yaradığını bilmeyeceği için, ona hangi tür şikayetle nasıl başvurması gerektiğini de bilmeyecek ve bir anlamda diğer devlet kurumlarından çekindiği gibi ombudsman kurumundan da çekinecektir. Durum böyle olunca da ombudsman kurumu ülkemizde sağlıklı bir şekilde işleyemeyecektir.

Ombudsman kurumunun Türkiye’de hak ettiği şekilde uygulanması vatandaş ve kamu yönetimi açısından oldukça iyi niteliler getirecektir. Ancak, Kazancı’nın da (2002: 310) dediği gibi, var olan kamu yönetimine yalnızca yeni kurumlar ilave etmek suretiyle Türkiye yönetsel sorunlarına çözüm getiremez. Öyleyse ombudsmana ülkemize yarar sağlar bir nitelik kazandırılması için;

- Öncelikle bu kurumun alt yapısı oluşturulmalı,
- Kuruma anayasal bir nitelik kazandırılarak siyasallaşmasının önüne geçilmeli,
- Diğer idari denetim mekanizmaları karşısında nerede yer aldığı net bir şekilde ortaya konulmalı,
- Dışarıdan aynen ithal etmek yerine, ülkenin sosyo-kültürel ve yönetsel yapısına uygun hale getirilerek yeniden tasarlanmalı,
- Uygulamaya geçmeden önce halka kuruma ilgili ayrıntılı bilgiler verilmeli ve halk desteği sağlanmalı,
- Kurumun başına gerçekten de orada olmayı hak eden (gerek eğitimiyle, gerekse bünyesinde taşıdığı diğer özellikleriyle), ülkede saygı duyulan birisi geçirilmeli,
- Kurumun gerçek anlamda fonksiyonlarını yerine getirebilmesi için yetkilerinde kısıtlama yoluna gidilmemeli, bağımsızlığı ve tarafsızlığı muhafaza edilmelidir.

## SONUÇ

Ombudsman, vatandaşın yönetime karşı olan şikayetlerini inceleyen, bu inceleme neticesinde elde ettiği sonuçlar doğrultusunda ilgili kişi veya kurumlara önerilerde bulunan, yaptığı önerilerde hakkaniyet ölçüsünden şaşmayan, yönetim karşısında bağımsız ve tarafsız olan bir kurumdur.



Vatandaşların hiçbir külfete girmeden kolayca ulaşabilmesi ve yönetim karşısında bağımsız bir statüde bulunması nedeniyle ombudsman, toplum gözünde oldukça saygın bir kurumdur. Bu saygın kurumda görev yapacak olan kişinin ise üstün bir hukuk bilgisine ve dürüst bir kişiliğe sahip, siyasi bakımdan tarafsız olgun bir kimse olması gerekmektedir. Bu özellikleri bünyesinde taşımayan bir kimsenin ombudsman olarak görev yapması mümkün değildir. Uygulandığı ülkelere göre görev ve yetkilerinin farklılıklar olmasına rağmen, ombudsmanın bu temel özellikleri tüm ülkelerde aynıdır.

Ülkemizdeki mevcut duruma baktığımızda ise ombudsman uygulamasının kamu yönetiminin işleyişindeki aksaklıklar ve yönetim ile vatandaş arasındaki sağlıklı ilişkiler nedeniyle hemen hemen bütün kamu kurumları için gerekli olduğu görülmektedir. Yalnız bu demek değildir ki ombudsmanı ülkemizde güllük gülüstanlık bir ortam beklemektedir. Zihniyet sorunu, kamu yönetimin yapısı ve mevcut denetim mekanizmaları başta olmak üzere ülkemizde ombudsman bir çok zorlukla karşılaşacaktır. Ancak söz konusu zorluklar aşılp uygulanması halinde ise gerek yönetim, gerekse vatandaş açısından büyük yararlar sağlayacaktır. Ombudsmanın kendisinden beklenen yararları sağlayabilmesi ve karşılaşacağı zorlukların üstesinden gelebilmesi için her şeyden önce ülke yapısına uygun bir biçimde ve gerekli alt yapı oluşturulduktan sonra yapılandırılması, siyasallaşmasının önüne geçilmesi, anayasal bir nitelik kazandırılması, statüsünün net bir şekilde ortaya konulması, halk tarafından tanınmasının ve benimsenmesinin sağlanması, kurumun başına ona yaraşır nitelikte bir kişinin geçirilmesi ve hareket serbestisinin kısıtlanmaması gerekir. Bütün bunlar yapıldığı takdirde ombudsmanın ülkemiz için yarar sağlar bir nitelikte faaliyet göstermemesi için önünde pek bir engel kalmayacaktır.

## SONNOTLAR

(1) Türkiye’de ombudsmanın uygulanabilirliği konusuna zaman zaman değinilmiş, fakat ombudsmanın yönetimin denetiminin sağlanması görevi ön planda tutularak Danıştay’ın bulunduğu bir ülkede idarenin haksız olarak gerçekleştirdiği eylem ve işlemlerinin denetiminin yapılmasının mümkün olduğu, bu nedenle

ombudsmana ihtiyaç olmadığı görüşleri öne sürülmüş, söz konusu bu tartışmaların derinleşmesi ve bir sonuca varması mümkün olmamıştır (Avşar t.y: 121). Ancak burada unutulmaması gereken nokta Danıştay tarafından alınan kararların hukuki yaptırımı bulunmasına rağmen, ombudsman tarafından alınan kararların herhangi bir hukuki yaptırıma sahip olmaması, sadece bir öneri niteliği taşımasıdır. Bu yönüyle ombudsman ve Danıştay birbirinden ayrılır.

(2) Ancak, gerek bağımsız bir nitelikte olması ve yönetilenlerin başvurusuna açık olması ve gerekse araştırma, inceleme ve denetleme neticesindeki raporları kamuoyuna açıklama imkanı vermemesi sebebiyle Devlet Denetleme Kurulu’nu ombudsman benzeri bir kurum olarak nitelendirmek mümkün değildir (Doğan 1998: 240). Bunun yanı sıra, bu kurumun Cumhurbaşkanlığına bağlı olması ve onun isteği üzerine denetim görevini yürütmesi ombudsmanla söz konusu bu kurumun sadece görev alanının genişliği itibarıyla benzeştiğini göstermektedir (Avşar t.y: 122). Dilekçe Komisyonunun ya da Şikayet Komisyonunun ise mevcut olduğu ülkelerde, ombudsman farklı bir konumda yer almaktadır. Onunla karşılaştırılmaması gerekir. Şikayet Komisyonu parlamentolardan meydana gelmiş, parlamento içerisinde siyasi bir organdır. Komisyon üyelerinin çoğunluğu siyasal iktidar taraftarlarıdır. Hiçbir taraf tutmadan ve etkin bir şekilde denetim yapmaları beklenemez (Tortop 1998: 6). Bu gibi nedenlerle Şikayet Komisyonunu ombudsmanla aynı işlevi gören bir kurum olarak görmemek gerekir. Ombudsman dünyanın birçok yerinde faaliyet gösteren bağımsız ve tarafsız nitelikteki bir kurumdur.

(3) Tasarıların birbirlerinden temel farklarını şu şekilde belirtmek mümkündür:

“Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı” adından da anlaşılacağı üzere yalnızca ombudsman kurumuna ilişkin hükümleri kapsamakta ve konuyu oldukça detaylı bir biçimde ele almaktadır. Tasarıda, ombudsman kurumu merkezi yönetim için düşünülmekte ve “Kamu Denetçiliği” adını almaktadır. Komisyon bekleyen tasarı konuyu detaylı olarak ele almasına rağmen ombudsman kurumunun yapılmasına ilişkin birtakım eksiklikleri de bünye-

sinde barındırmakta, kurumun işleyişine ilişkin kimi noktaları net bir şekilde açıklamamaktadır (tasarımın eksikliklerine ilişkin olarak bkz: Sezen 2001: 85-90).

“Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı” ise ombudsman kurumuna yalnızca dördüncü kısımdaki 42. madde ile yer vermekte, konuyu detaylı bir şekilde ele almamaktadır. Bunun yanı sıra, tasarıda ombudsman kurumu mahalli idareler için düşünülmekte ve “Mahalli İdareler Halk Denetçisi” olarak isimlendirilmektedir. Tasarının, ombudsman kurumunun işleyişini detaylı ve yanlış anlamaya yol açmayacak şekilde düzenlememesi önemli bir eksiklik olmakla birlikte, merkezi bir yapıya sahip olan kamu yönetimimizde mahalli idareler için yaptığı bu düzenlemeyle önemli bir yeniliği de içermektedir.

#### KAYNAKLAR

Akın C (1998) Cumhuriyetimizin 75. Kuruluş Yıldönümünde Yönetimin Denetlenmesinde Yeni Bir Denetim Yolu: Ombudsman (Yüksek Yönetim Denetçisi), *Türk İdare Derg.*, 70(421), 517-550.

Akıncı M (1999) Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman, Beta Basım Yayım Dağıtım, İstanbul.

Altuğ Y (1968) Vatandaşı İdarenin Yetki Tecavüzlerine Karşı Koruyan “Ombudsman” Müessesesi, *Yargıtay Yüzüncü Yıldönümü Armağanı*, İstanbul, 159-172.

Altuğ Y (2002) Kamu Denetçisi (Ombudsman), İ.Ü. Rektörlük Yayınları, İstanbul.

Arslan S (1986) İngiltere’de Ombudsman Müessesesi, *Amme İdaresi Derg.*, 19(1), 157-172.

Ataman T (1997) Ombudsman ve Temiz Toplum, *Yeni Türkiye Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı II*, 3(14), 779-789.

Avşar BZ (t.y) Ombudsman (Kamu Hakemi): Türkiye İçin Bir Model Önerisi, *Hak-İş Konfederasyonu Yayınları*, Ankara.

Baylan Ö (1978) Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkındaki Şikayetleri ve Türkiye İçin İsveç Ombudsman Formülü, *İçişleri Bakanlığı Tetkik Kurul Başkanlığı Yayınları*, Ankara.

Bereket Z ve Demirkol S (1996) İdari Yargıda İdari Savcılık Kurumu: İdarenin Yargısal Denetiminde Etkinliğin Sağlanması Yolunda

Somut Bir Öneri, *Danıştay Derg.*, 26(90), 25-52.

Canellas A (2002) The Role of the Ombudsman in Defending Human Rights and Combating Discrimination, *The Ombudsman Against Discrimination*, Seminar 19-21;09;2001, Brussels, 129-147.

Demirel M (2003) Türk Kamu Yönetiminin Halkla İlişkilerine Ombudsman Desteği İçin Bir Model Önerisi, *Doktora Tezi*, SÜ Sos. Bil. Enst., Konya.

Doğan M (1998) Ombudsman ve Devlet Denetleme Kurulu, *Türkiye’de Yönetim Geleneği: Kurumlar, Sorunlar ve Yeniden Yapılanma Arayışları*, içinde, Davut Dursun ve Hamza Al (der), İlke Yayıncılık, İstanbul, 235-242.

Eken M (1998) Yönetim Karşısında Vatandaşın Korunmasında Ombudsman Kurumunun Rolü, *Türkiye’de Yönetim Geleneği: Kurumlar, Sorunlar ve Yeniden Yapılanma Arayışları*, içinde, Davut Dursun ve Hamza Al (der), İlke Yayıncılık, İstanbul, 131-139.

Ergun T (1978) Yönetimde Yozlaşma Olgusu Üzerine, *Amme İdaresi Derg.*, 11(1), 24-30.

Erhürman T (1998) Ombudsman, *Amme İdaresi Derg.*, 31(3), 87-102.

Eryılmaz B (1993) Kamu Bürokrasisinin Denetlenmesinde Yeni Gelişmeler, *Amme İdaresi Derg.*, 26(4), 81-106.

Hansen HG (1996) Ombudsman Kavramı, *Turgay Ergun (çev), Amme İdaresi Derg.*, 29(3), 195-202.

Holm NE (1995) The Ombudsman-A Gift from Scandinavia to the World, *The Danish Ombudsman*, içinde, Hans Gommeltoft-Hansen ve Flemming Axmark (eds), DJØF Publishing, Copenhagen, 13-21.

Kazancı M (2002) Kamuda ve Özel Kesimde Halkla İlişkiler, *Turhan Kitabevi*, Ankara.

Keneş B (1997) Bir Denetim Mekanizması Olarak Ombudsman, *Türkiye’deki İhtiyaçlara Ne Kadar Cevap Verebilir?*, *Yeni Türkiye Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı II*, 3(14), 790-799.

Özden K ve Gündoğan E (2000) Ombudsmanlık Sistemi: Tanımı, Tarihi Gelişimi, Dünyadaki Uygulamalar ve Türkiye’deki Uygulanabilirlik Tartışmaları, *Türkiye Günlüğü*, 62, 48-54.

Pickl V (1997) Ombudsman Sistemlerinin İslami Temelleri, Taykan Ataman (çev), Yeni Türkiye Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı II, 3(14), 800-805.

Pickl VJ (1986) Ombudsman ve Yönetimde Reform, Turgay Ergun (çev), Amme İdaresi Derg, 19(4), 37-46.

Roudrigues HN (2002) The Ombudsman and the Prison System, The Ombudsman Against Discrimination, Seminar 19-21;09;2001, Brussels, 43-60.

Sezen S (2001) Ombudsman: Türkiye İçin Nasıl Bir Çözüm? Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme, Amme İdaresi Derg, 34(4), 71-96.

Temizel Z (1997a) Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bir Başka Denetim Organı: Ombudsman, Yeni Türkiye Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı II, 3(14), 764-778.

Temizel Z (1997b) Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organı: Ombudsman, IULA-EMME Yayınları, İstanbul.

Tortop N (1998) Ombudsman Sistemi ve Çeşitli Ülkelerde Uygulanması, Amme İdaresi Derg, 31(1), 3-11.

Uyanık S (1994) İngiliz Yerel Yönetimlerinde Ombudsman Denetimi, Türk İdare Derg, 66(403), 205-209.