

ETKİN BİR DENETİM ARACI OLARAK OMBUDSMANLIK VE TÜRKİYE'DE UYGULANABİLİRLİĞİ

R. KILAVUZ, A. YILMAZ ve F. İZCİ

Cumhuriyet Üniversitesi İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü
Dumlupınar Üniversitesi, Kütahya İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü

Özet

Bu çalışmada kamu bürokrasisi üzerinde etkin bir denetim aracı olarak Ombudsman kurumu, bu kurumun tarihsel arkaplanı, Dünyadaki başlıca örnekleri ile bu kurumun Türkiye'de uygulanabilirliği üzerinde yapılan tartışmalar ana hatları ile ele alınmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Ombudsman, Yönetim denetim, Ombudsmanın Türkiye'de uygulanabilirliği

Abstract

Ombudsman as an Effective Control Tool and Its Applicability in Turkey

This article contains Ombudsman corporation as an administrative control tool, its historical background, some examples of this corporation in the World and discussions on about its applicability in Turkey.

Keywords: Ombudsman, Administrative control, Ombudsman's applicability in Turkey

1. Giriş

Yöneten ve yönetilen ayrımı kapsamındaki ilişkiler hem siyasal düşünceler hem de kamu yönetimi alanındaki gelişmelerin kaynağı olmuştur. Yöneten yönetilen ilişkilerinde bireyi korumak ve yönetenleri belli sınırlar içerisinde hareket etmeye zorlamak açısından anayasacılık, yasa egemenliği, yargı denetimi, yerel özyönetim gibi çok önemli girişimler olsa da bunların birey haklarını koruma noktasında yetersiz kaldıkları görülmektedir. (Pickl: 38)

İkinci dünya savaşını takip eden yıllarda, insanlarla kurumlar arasındaki ilişkilerin yoğunlaşması ve büyüyen bürokratik yapılar sızlanmaları da beraberinde getirmiştir. Devletin "hizmet eden devlet" anlayışına yönelmesiyle beraber, devlet vatandaş ilişkilerinde normal hukuk kurallarının yetersiz kaldığı görülmüş ve yeni bir denetim mekanizmasına ihtiyaç duyulmuştur. Böylece bireysel yakınmaları giderme ve kamuoyunun dikkatini kamusal örgütlerdeki yönetsel hastalıklara çekmeye yönelik çözüm arayışları dikkatleri İsveç'te

ortaya çıkmış bir kuruma yöneltmiştir(Polat, 1996:83). Bu kurum, yönetim sistemi içinde yer aldığı ülkelerin sahip olduğu siyasal yapıya bağlı olarak Ombudsman, Medyatör, Halk Koruyucusu, Parlamento Savunma Delegesi, Parlamento Komiseri gibi farklı isimlerle anılmaktadır.

2. Ombudsmanlık Kurumunun Tarihsel Arkapları

Başarılı uygulamalarını pek çok ülkede gördüğümüz Ombudsman'ın birbirinden farklı hukuki ve siyasal geleneklere sahip ülkelerde pratiğe nasıl yansıdığını anlamak için özellikle son yıllarda ülkemiz gündemine giren bu kurumun tarihsel evrimine göz atmakta yarar vardır.

Ombudsman kurumunun yapısal olarak ortaya çıkışı Osmanlı ve İsveç tarihlerinin kesişme noktasına denk gelmektedir. 1709'da Paltova meydan savaşında Ruslara yenilen İsveç Kralı XII. Şarl, Osmanlılara sığınmış ve bir süre Edirne yakınlarında yaşamıştır. Şarl yokluğunda ülkeyi yönetenlerin ve memurların resmi görevlerini yerine getirirken yasalara uymalarını sağlamak amacıyla güvendiği ve "uzaktaki Kral'ın gözü kulağı" olacak bir kişiyi HÖGSTE OMBUDSMANNEN olarak atamıştır (Uler, 1990: 1022).

Ombudsman'ın Roma'daki Tribünler'e, Çin'de Han sülalesi zamanında kamu görevlilerini denetleyen Kontrol Yuan'a benzediğini ileri sürenler de bulunmaktadır (Altuğ, 1968: 159). Yine Türk geleneğindeki "Kurultay" ile İslam'ın "Meşveret" geleneğinin bir araya gelmesi sonucu ortaya çıkan Divan, devlet adamlarının her türlü kamu işini gözden geçirdikleri, halkın dilek ve yakınmalarını dinleyerek yürütme ve yargı kararları aldıkları bir kurum olduğu için Ombudsman ile benzeşmektedir (Sencer: 25).

Finlandiya, Ombudsman kurumunu yönetim sistemine bugünkü anlamıyla taşıyan ilk ülkedir. 1919'da gerçekleştirilen anayasa değişikliği ile Monarşik sistemi terkederek cumhuriyet sistemini benimseyen Finlandiya, aynı değişiklik ile Ombudsman kurumunu da yönetim yapısına katarak dünyada en fazla yetkiye sahip Ombudsman kurumunu yaşama geçirmiştir (Baylan, 1978: 18-19; 24-25).

İsveç ve Finlandiya'nın kendi özel koşullarında ortaya çıkan Ombudsman kurumu, İkinci Dünya Savaşı sonuna kadar dünyada fazla ilgi çekmemiştir. O dönemde bu konudaki genel kanaat, söz konusu kurumun nüfusu az, kültür ve gelir düzeyi yüksek, adem-i merkezîyetçi yönetim sistemi ağır basan, yönetsel ve siyasal katılımın belirgin ve adem-i merkezi yapı nedeniyle merkezdeki yargısal denetimin pek fonksiyonel olmadığı sistemlere özgü olduğu, dolayısıyla başka ülkelerde uygulanmasına olanak bulunmadığı yönündeydi(Polat, 1996:88).

İkinci Dünya Savaşını izleyen yıllarda devlet faaliyetlerinin artması yakınmaları da beraberinde getirdi. Bu dönemde Danimarka'da Profesör Stephan Hurwitz, 1949 yılındaki ünlü söylevinde Danimarka'nın kendi

gelenekleriyle uyuşabilecek İsveç Ombudsmanını incelemesi gereğini ortaya koyuyordu. Kamuoyu ve bürokrasi çevrelerindeki tartışmalar sonucu, 1953 yılında "Sivil ve Askeri Konular İçin Parlamento Komiserliği" anayasada düzenlendi ve Hurwitz de 1954 yılında ilk parlamento komiseri olarak atandı (Chapman, 1970: 248).

Savaş sonrası dönemde Ombudsman kurumunun birbirine benzeyen İskandinav ülkelerinde uygulanmış olması, farklı hukuk ve yönetim sistemlerinin bulunduğu, kalabalık nüfuslu ülkelerde böylesi bir kurumun başarılı olup olamayacağı noktasında tereddütler bulunmaktaydı. Her ne kadar Kara Avrupası hukuk geleneğinin egemen olduğu ve nüfusu nispeten fazla bir ülke olan Almanya'da 1956 yılında yapılan bir anayasa değişikliği ile Ombudsmanlık sistemi kabul edilmiş ve 1959'da ilk Ombudsman görevine başlamışsa da bu, sivil alanda yetkisi olmayan bir askeri Ombudsmandı (Polat, 1996:90).

Yukarıda belirtilen tarihlere güçlü parlamenter geleneğin bulunduğu İngiltere'de de yönetimin denetimi konusu tartışılmaktaydı. İngiltere'de yönetim ve hükümet üzerinde ikili bir denetim söz konusuydu; yargı denetimi ve parlamento denetimi. Yargı denetiminde; açılan davaların zaman alması, maliyetin yüksek olması ve resmi işlemlerin gizliliği nedeniyle şikayetçinin iddialarını ispatlayamaması gibi güçlükler yaşanmaktaydı. Ayrıca, yargı yerlerinin yetkilerine yasalarla getirilmiş kısıtlamalar ile yargıçların, parlamento denetimiyle rakip duruma düşme çekingenliği sonucu bireylerin hiçbir yargı yerine başvuramadığı, sadece parlamento denetiminin söz konusu olduğu alanlar ortaya çıkmıştır (Oytan: 195). Bu koşullar altında, büyüyen ve karmaşıklaşan kamu yönetimi alanında parlamento denetiminin tartışılan etkinliği bir yana, çoğunluğu elinde bulunduran siyasi partinin denetim yollarını işlevsiz kılması da olasıydı.

Yukarıda sayılan olumsuz koşullar Ombudsman benzeri bir kurumun İngiltere'de oluşturulmasına zemin hazırlamış oldu. İşçi Partisi iktidarı döneminde 22 Mart 1967 tarihli "Parlamento Komiseri Kanunu" kabul edildi. Hükümet "Parlamento Komiseri" ihdasını teklif ederken sistemin sadece merkezi yönetim-yurttaş ilişkilerine ilişkin olduğu, mahalli yönetimlerin kapsam dışı bırakıldığı ve kurumun mahkemelerin yerini almayacağı gibi prensiplerden yola çıkmıştı (Altuğ, 1968: 167). Tasarı henüz yasalaşmadan Eylül 1966'da Sayıştay Başkanı Sir Edmond Compton ilk İngiliz Parlamento Komiseri olarak atanmış ve Nisan 1967'de şikayetleri incelemeye başlamıştır (Ataman, 1993:221).

İskandinav modelinin, otoriter ve kuralcı niteliğiyle öne çıkan Fransa'daki yapıyı yumuşatacağı ve yönetici-yönetilen ilişkilerini sağlam bir temele oturtacağı düşünülüyordu. Sistemin Fransa'da işlemeyeceğini ileri sürenler şu görüşleri öne sürmekteydiler (Tortop-İsbir ve Aykaç, 1993: 186);

- * Ombudsman kurumu Fransa'da yerleşmiş olan yargı ve yönetim otoriteleri ayrılığına ters düşecektir.
- * Dünya üzerinde var olan sistemlerde Ombudsman genel olarak parlamento tarafından atanmaktadır. Oysa Fransız Parlamentosu hiçbir zaman atama yetkisi kullanmamıştır.
- * Ombudsman sadece saygı duyulan bir otorite olarak kalmayacak, diğer bürokratların amiri pozisyonundaki bir büyük büro şefi haline gelecektir. Bu ise, egemenlik hakkı ile ilgilidir.
- * Fransa'da yönetsel yargı sistemi iyi işlemektedir. Bireyler mevcut düzende haklarının iyi korunduğu düşüncesindedirler. Hatta bu konudaki şikayetler bireylerden değil, yargı yerlerinin sıkı kontrolü dolayısıyla yönetimden gelmektedir.

Ombudsman sisteminin Fransa'da kurulması gerektiğini savunanlar ise şu görüşleri öne sürmekteydiler (Tortop-İsbir ve Aykaç, 1993: 186-187);

- * Parlamenter rejimin bulunduğu ülkelerde Ombudsman sistemi parlamento ile aralarında herhangi bir uyumsuzluk olmadan işlemektedir.
- * Ombudsmanı yargıya müdahale eden bir sistem olarak değerlendirmek yanlıştır. Bilakis, Ombudsman yargısal başvuruların tamamlayıcısıdır.
- * Vatandaşları keyfi yönetimden korumak yönetimi zedelemeyi, aksine güçlendirir.

Yukarıda değinilen tartışmalar ışığında Ombudsman sisteminin kurulması fikrini ortaya atan ilk kişi Cumhuriyetçi Parti genel sekreteri Michael Poniatowski'dir. Bu fikir hükümet tarafından da benimsenmiş, Başbakan Pierre Messmer, 2 Ekim 1972 tarihinde yaptığı ünlü parlamento açış konuşmasında bu konuya değinmiştir. Fransa'daki yönetim sistemiyle İskandinav ülkelerindeki yönetsel yapının birbirinden farklılığı nedeniyle adı Medyatör (arabulucu) olarak belirlenmiştir. Fransız Ombudsmanının görevi, esas itibarıyla "yönetim ve vatandaş arasındaki ilişkilerin gelişmesine yardımcı olmak"tır. 3 Ocak 1973 tarihinde çıkarılan bir kanunla kurum resmen faaliyete geçirilmiş ve daha önce çeşitli üst düzey görevlerde bulunmuş tecrübeli devlet adamı Antoine Pinay Medyatör olarak atanmıştır (Versan, 1986: 122-123).

Fransa'nın da Ombudsman sistemini benimsemesiyle artık mevcut denetim yöntemlerinin bireyin haklarını koruma konusundaki eksikliklerini kapatan bu kurumun evrensel uygulanabilirlik niteliği olduğu ortaya çıkmıştır.

Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin Eylül 1985 tarihinde aldığı tavsiye kararında "çeşitli ülkelerin Ombudsmanlarının insan haklarının geliştirilmesi ve korunmasının yanı sıra diğer bazı özel konularda vermiş

oldukları hizmetin önemine" dikkat çekilmiş ve üye ülkelerin ulusal, bölgesel ve yerel düzeyde ya da kamu yönetiminin özel alanlarında Ombudsman atamasının sağlayacağı yararlar vurgulanarak, Ombudsman kurumunun gücünün artırılması ve yaygınlaştırılması önerilmiştir. Komite'nin aynı toplantıda aldığı "üye ülkelerin Ombudsmanlarının, insan hakları konusunda yapılan uygulamalara karşı deneyimlerini birbirlerine aktarabilmeleri ve görüş alışverişinde bulunabilmeleri için Avrupa Konseyi bünyesinde düzenli konferanslar yapmaları" kararı doğrultusunda, Avrupa Ombudsmanları ile İnsan Hakları Mahkemesi ve İnsan Hakları Komisyonu üyeleri, 1985'te Madrid'de, 1988'de Strazburg'da, 1991'de Floransa'da ve 1994'te de Lizbon'da konferanslar düzenlemişlerdir. (Göktürk, 1997: 8)

Ombudsman kurumu ile ilgili olarak uluslararası alanda temel hak ve hürriyetlerin korunmasını ön plana çıkaran Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Konferansı'na taraf devletlerin kabul ettiği, "Yeni Bir Avrupa İçin Paris Anlaşması" (Paris Şartı)'na kısaca değinmekte yarar vardır. Anlaşmanın "İnsan Hakları, Demokrasi ve Hukukun Üstünlüğü" başlıklı maddesinde "Temsili ve çoğulcu karakteriyle demokrasi, seçmene karşı sorumluluğu, kamu görevlilerinin kanunlara uyma yükümlülüğünü ve tarafsız şekilde dağıtılan adaleti kapsar, kimse kanunların üzerinde olamaz" ve "Herkesin, haklarının ihlali halinde ulusal ve uluslararası alanda yasal yollara başvurma hakkını garanti altına alacağız" hüküm ve taahhütlerine yer verilmektedir (Akıllıoğlu, 1995: 260-261). Paris Şartı'nı aralarında Türkiye'nin de bulunduğu 34 devlet 21 Kasım 1990 tarihinde imzalamıştır. Paris Şartı ile Ombudsman kurumu bulunan ülkelerde söz konusu kurum, temel hak ve hürriyetlerin ihlal edilmesi durumunda başvurulabilecek ulusal mercilerden biri olarak kabul edilmektedir. Avrupa İnsan Hakları Komisyonu'na başvuruda bulunmadan önce eğer ilgili ülkede varsa Ombudsmana başvuru yapma olanakının kullanılıp, kullanılmadığına dikkat edilmektedir.

Ombudsman kurumunun tarihsel gelişiminin ele alındığı bu kısımda sonuç olarak şu değerlendirmede bulunulabilir: Ombudsmanlık, ilk kurulduğu tarihten bu yana geçen üçüncü yüzyılın sonuna doğru, seksen kadar ülkede başarılı bir şekilde uygulanan, demokratik yönetim anlayışı ile bireylerin hak ve menfaatlerinin korunduğu bir düzenin göstergesi olarak, her geçen gün daha çok ülkenin ilgi odağı haline gelen bir kurumdur.

3. Ombudsmanlık Kurumunun Genel Karakteristikleri

Denetim mekanizmalarındaki eksiklikler dolayısıyla gözlerin Ombudsmana çevrilmesi, Ombudsmanın diğer denetim sistemlerinin alternatifi olduğu anlamına gelmemelidir. Hatta, Ombudsmanın bir denetim sistemi olmadığı da söylenebilir. Nitekim bizde genel kabul görmüş "kamu denetçisi" ismine rağmen uygulandığı ülkelerde kuruma "denetim" gibi insanlara çoğunlukla soğuk gelen isimler verilmemektedir. Zaten "Ombud" kelimesi

temsilci veya aracı olma fonksiyonunu ifade etmektedir (Arslan: 157). Yine "arabulucu" (mediateur), "halk koruyucusu" (public protecteur), "parlamento komiseri" gibi isimler de bu anlamda kullanılmaktadır (Oytan: 195).

Genel bir tanımlamayla Ombudsman, "prensip itibariyle parlamento tarafından atanan, ancak hükümete karşı olduğu kadar, parlamentoya karşı da bağımsız olan, yönetimin eylem ve işlemlerinden zarar gören kişilerin hiçbir şekilde bağılı olmaksızın yaptıkları şikayetler üzerine harekete geçen, geniş bir soruşturma ve araştırma yetkisi ile donatılmış, yönetimin yaptığı haksızlıkları ortaya koymak, takdir yetkisinin kötüye kullanılmasını engellemek, mevzuata saygılı olmayı ve uygun hareket etmeyi temin etmek, icrai karakter taşımayan önerilerde bulunmak ve nihayet kamu hizmetlerinin daha iyi yürütülmesi için gerekli reformların yapılması önerisinde bulunmak amaçlarını güden" bir kurumdur. (Oytan: 195-196)

Ombudsman kurumunun diğer denetim sistemlerinin varlığına rağmen kabul görmesi, onda bu denetim sistemlerinin her birinden birtakım öğeler bulunması ile açıklanabilir. Gerçekten de Ombudsman (Eryılmaz: 94);

- *Geniş halk yığınları tarafından basit yöntemlerle harekete geçirilebildiği ya da re'sen harekete geçtiği için kamuoyu denetimine,
- *Arkasında parlamento desteği bulunduğu, iş ve işlemlerini parlamento adına yaptığı için siyasal denetime,
- *Hukuk çerçevesinde bir takım uyuşmazlıkları çözüp, bulduğu çözümün yönetimce yerine getirilmesi önerisinde bulunduğu için yargısal denetime ve
- *Her türlü bilgi ve belgeyi inceleyip, personeli dinleyebildiği, yönetimce yapılan işlemi haklı bulduğunda yönetimi savunma durumuna geçebildiği için yönetsel denetime benzeyen fonksiyonları ile karma bir denetim kuruluşu ya da daha doğru bir tabirle formalitelerle bağılı olmayan bir arabulucu, bir hakemdir.

Ombudsmanın biri halka diğeri ise bürokrasiye bakan iki yönü vardır (Pickl: 37);

- a) Halk Açısından Ombudsman, adaletin yerine getirildiği, bürokratik kuruluşlarca hizmetlerinden yararlanan kişilere iyi, zamanında ve haklarına saygılı bir şekilde hizmet götürülmesi güvencesini veren bir araçtır.
- b) Bürokrasiler Açısından Ombudsman ise, yapılan işlemler üzerinde, işlemlerin yapılması sırasında saptanmamış yanlışlıkların sonradan tespitini ve düzeltilmesini sağlayan ek bir yanlıştan arınma denetimidir.

Ombudsman, soruşturma açabilir, uygulamaları eleştirebilir, yönetimin aksayan yönlerini kamuoyuna açıklayabilir, fakat saptadığı yönetsel aksaklığı düzeltemez. Denilebilir ki Ombudsmanın tek ama mutlak yetkisi, "inceleme yetkisi"dir (Uler, 1990: 1022).

Pek çok ülkede belli bir uygulama döneminden sonra Ombudsmanın güçlü yetkilerini kullanmasına gerek bırakmayan bir ortam oluşmakta ve yönetenler, artık yönetilenlerin hak ve özgürlükleri ile çıkarlarına daha saygılı olma gereğini duymaktadır. 1859-1860 yıllarında İsveç Parlamentosu Riksdag'da kurulan bir komitenin uzak görüşlü yorumunda olduğu gibi, "Ombudsman, yönetimin işlerine ne kadar az müdahale etmek zorunda kalırsa o kadar çok amacına varmış olur". (Chapman, 1970: 246)

Ombudsmanın, bireylere sağladığı koruma yanında en önemli işlevi, mevcudiyeti ve müdahaleleriyle kamu otoritelerinin en yüksek davranış standartlarına ulaşmasında onlara yardımcı olmasıdır. Ombudsman, bir yandan aldığı şikayet doğrultusunda yaptığı incelemede, yönetimin eylem ve işlemini doğru bulursa yönetim, yaptığı işlemlerin haklılığını halka anlatan bir "halkla ilişkiler görevlisi" kazanmakta (Pickl: 43); diğer yandan, mahkemelerin veya yönetsel kuruluşların işleyişindeki ciddi noksanlıkları, yeni mevzuat ihtiyacını veya mevzuat değişikliklerini parlamentonun dikkatine sunarak, halkın talepleri doğrultusunda yönetsel aksaklıkların giderilmesine, gerekli mevzuat değişikliklerinin yapılmasına katkıda bulunmaktadır (Chapman, 1970: 240).

4. Dünya'da Ombudsman Uygulamaları

Ombudsman uygulamalarını İskandinav ülkeleri ve diğer ülkelerdeki uygulamalar olmak üzere ikili bir ayrıma tabi tutarak incelemek mümkündür.

4.1. İskandinav Ülkelerinde Ombudsman Uygulamaları

Ombudsman kurumunun ilk uygulamalarının ortaya çıktığı bu ülkeler az nüfuslu, kalkınmış, gelir ve kültür düzeyleri yüksek insanların yaşadığı, kurallardan çok ilkelerin egemen olduğu kuzeyin refah ülkeleridir. Köklü demokratik geleneğe sahip bu ülkelerde hem yönetsel hem de siyasal yapılar yönetilenlerin tercih ve yönlendirmelerine açıktır. Aşağıda bu ülkelerden İsveç, Finlandiya ve Norveç'teki Ombudsman uygulamaları ana hatları ile ele alınmaktadır.

4.1.1. İsveç Ombudsmanı

İsveç Ombudsmanı her genel seçimden sonra 15 gün içinde Parlamento (Riksdag)'nın her iki kanadından gelen 24'er kişiden oluşan toplam 48 kişilik bir kurul tarafından oybirliğiyle Parlamento adına seçilmekte ve Parlamento tarafından atanmaktadır (Versan: 107-108). İsveç'te birkaç istisna dışında bütün kamusal eylem ve işlemlerin Ombudsmanın yetki alanına girdiği söylenebilir

İsveç'te Ombudsman kendisine verilen yetkileri iki şekilde kullanmaktadır (Chapman, 1970: 241);

- a) Vatandaşlardan aldığı şikayetler üzerine şikayetlerin gerçekliğini araştırmak.
- b) Basın yoluyla ya da yılın belli zamanlarında çıktığı yurt gezilerinde belirlediği yönetsel aksaklıklar konusunda incelemeye girişmek.

Ombudsmanın yaptığı inceleme sonucunda yönetime karşı tavsiye ve eleştiriler ortaya çıkabilir. Ombudsman yönetimin tutum, eylem ve işlemini değiştirmesini, ilgili yönetsel veya yargısal makamdan hatalı gördüğü kamu görevlisinin cezalandırılmasını isteyebilir. Hukuksal açıdan yönetim, Ombudsmanın vardığı sonuç ve öneriler üzerine işlem yapmak zorunda olmasa da Ombudsmanın kişiliği ile arkasındaki parlamentonun saygınlığı bu noktada ön plana çıkmaktadır(Polat, 1996:116).

Tüm yetkilerine ve kullanabileceği caydırıcı yöntemlere karşın İsveç Ombudsmanının, üç yüzyıla yaklaşan bir deneyimden sonra yönetime öneride bulunmak, ceza ya da disiplin soruşturması başlatmak ya da kamu görevlilerini kamuoyu önünde basın yoluyla suçlamak gibi yetkilerinin hiçbirini kullanmaksızın, sadece samimi özel bir mektupla kamu görevlilerinin dikkatini çekme yöntemine başvurduğu, içtenlikle yazılmış bu uyarıların da yönetim tarafından aynen benimsendiği görülmektedir.(Baylan, 1978: 43)

4.1.2. Finlandiya Ombudsmanı

İsveç'ten sonra Ombudsman sistemini ilk uygulamaya koyan Finlandiya 1919 yılında yaptığı bir Anayasa değişikliği ile Ombudsman sistemini benimsemiştir. Finlandiya Anayasasının 46. maddesinde, yurttaşların haklarını kamu otoritelerine karşı korumak amacıyla biri hükümetin bir kolu olarak tanımlayabileceğimiz "Adalet Şansölyesi", diğeri de Parlamento adına hareket eden "Ombudsman" olmak üzere iki kuruluş öngörülmüştür (Baylan, 1978: 34). Söz konusu Ombudsmanlar içinde en geniş yetkilere Finlandiya Ombudsmanı sahiptir. Ombudsman, görevlerini yürütürken tam anlamıyla bağımsızdır. Parlamento dahil hiçbir makam Ombudsmana emir ya da talimat veremez (Baylan, 1978: 35).

Finlandiya Ombudsmanı kendisine ulaşan ya da re'sen yaptığı denetimlerde saptadığı usulsüzlüklerin araştırılması konusunda İsveç Ombudsmanının sahip olduğu bütün yetkilere sahiptir. Finlandiya Ombudsmanı İsveç'ten farklı olarak suçlu bulduğu kamu görevlileri hakkında adli soruşturmayı bizzat yaparak iddia makamı fonksiyonu yüklenmektedir. (Baylan, 1978: 39)

Diğer Ombudsmanlarla kıyaslandığında Finlandiya Ombudsmanının kendi inisiyatifiyle yaptığı denetimlerin daha fazla olduğu görülmektedir

(Baylan, 1978: 38). Bütün geniş yetkilerine rağmen Finlandiya Ombudsmanının yapamayacağı tek şey Parlamento, hükümet ya da ilgili yönetici yerine geçerek eylem veya işlem tesis etmektir.

4.1.3. Norveç Ombudsmanı

İlk olarak 1952 yılında astların üstleri hakkındaki şikayetlerini incelemek üzere bir Askeri Ombudsman görevlendiren Norveç, 1962 tarihli "Sivil Kamu Yönetimi İçin Ombudsman Yasası" ile askeri konular dışında kalan yakınmalar için Sivil Ombudsman kurumunu yönetim yapısı içine dahil etmiştir. (Tortop, İsbir ve Aykaç, 1993: 183)

Norveç Ombudsmanı her genel seçimden sonra, dört yılda bir, Parlamento tarafından seçilmekte ve Parlamentonun 2/3 çoğunluğunun oyu ile görev süresi dolmadan görevinden alınabilmektedir. Norveç Ombudsmanı, diğer İskandinav ülkeleri Ombudsmanlarıyla kıyaslandığında zayıf bir konumda kurulmuştur. Kuruluş yasası Ombudsmanın sorumluluk alanını "...hükümete ait kamu yönetimi organları, kamu görevlileri ve hükümetin hizmetinde bulunan diğerleri..." biçiminde tanımlamaktadır. Bu, esas itibariyle diğer Ombudsmanların yetki alanı ile aynı gibi görünmekteyse de Norveç Ombudsmanı uygulamada pek çok sınırlamayla karşı karşıya kalmaktadır. Nitekim Ombudsmanın, Bakanlar Kurulu Kararları ve Maliye Müfettişlerinin çalışmaları ile mahalli yönetimlerin eylem ve işlemleri üzerinde herhangi bir yetkisi yoktur. Yargı yerleri de Ombudsmanın yetki alanı dışındadır. (Baylan, 1978: 33)

Norveç'te Sivil Ombudsmanla kıyaslandığında Askeri Ombudsmanın biraz daha geniş bir faaliyet alanına sahip olduğu dikkat çekmektedir. Ordu içinde her kıtada bulunan mutemetlerin ordu mensuplarından aldıkları şikayetler ve kendi müşahadeleri ışığında yaptıkları uyarıların, üst komutan tarafından dikkate alınıp, gerekli müdahalenin yapılmaması üzerine, Ombudsmana aksettirilen sorunlar, Milli Savunma Bakanlığına iletilmektedir. Sivil Ombudsmandan farklı olarak Askeri Ombudsman, askeri bina ve tesislerde inceleme ve denetlemelerde bulunabilmektedir. (Altuğ: 166)

Norveç Ombudsmanının çalışma yönteminin diğer ülkelerdeki uygulamalardan biçim olarak bir farkı bulunmamaktadır. Ombudsman, kendisine ulaşan şikayetlerle ilgili olarak ulaşabildiği belgeler ile açıklama yapmasına izin verilen kamu görevlilerinin verdiği bilgiler ışığında bir sonuca varmakta ve bunu kamuoyuna açıklamaktadır. Denilebilir ki, Norveç Ombudsmanının kısıtlanmamış tek yetkisi, kamuoyuna açıklama yapma yetkisidir (Baylan, 1978: 35). Norveç Ombudsmanı diğer Ombudsmanlar gibi çalışmaları hakkında hazırladığı raporunu Parlamento'ya sunar.

4.2. Diğer Ülkelerdeki Ombudsman Uygulamaları

Diğer ülkelerdeki uygulamalar kapsamında İngiltere'deki Parlamento komiseri ve Fransa'daki Medyatör kurumları ele alınmaktadır.

4.2.1. İngiltere'de Parlamento Komiseri

İngiltere'de Parlamento Komiserliği, 1961 tarihli Whyatt Komitesi Raporu'na dayanılarak 22 Mart 1967 tarihli Parlamento Komiseri Kanunu ile kurulmuştur. Başbakanın, muhalefet liderinin de fikrini alarak yaptığı öneri üzerine Kraliyet, herhangi bir şahsı Parlamento'ya gönderdiği bir mektupla, Parlamento Komiseri Kanunu kapsamındaki soruşturmaları yürütmek üzere "Yönetim İçin Parlamento Komiseri" olarak atamaktadır. Ayrıca Kraliyet, Parlamento Komiserliği kadrosunun boşalması halinde, asıl Komiser atanıncaya kadar bu görevi vekaleten yürütmek üzere en çok on iki aylık bir süre için bir görevli atayabilmektedir (Ataman, 1993:222). Parlamento Komiseri, hem parlamento'ya hem de hükümete karşı bağımsızdır. Ücreti örtülü ödenekten karşılanmakta, sayıları ve hizmet koşulları Hazine Bakanlığınca onaylanmak kaydıyla kendisine yeteri kadar yardımcı görevli atayabilmektedir (Arslan: 159).

Parlamento Komiseri, kendisine ulaşmış şikayetlerle ilgili olarak yetkisi dahilindeki tüm kuruluşlardan bilgi ve belge istemek açısından Yüksek Mahkemenin sahip olduğu bütün yetkilere sahiptir. Bu konuda Komiser'in araştırmalarına getirilmiş tek kısıtlamanın Kabineye ait belgelerle, Kabin zabıtları olduğu söylenebilir. (Versan: 116)

Diğer Ombudsman kurumlarından farklı olarak vatandaşlar, Komiser'e ancak bir Avam Kamarası üyesi aracılığıyla başvurabilirler. Bu düzenleme ile bir yandan parlamentonun nüfuzuna, asırlardır kullandığı yetkilere olan saygı vurgulanmış, Komiserin yetki alanı dışında gördüklerini geri çevirecekleri için süzgeç vazifesi görerek Komisere gelen başvuruların sayısı da sınırlandırılmış olmaktadır (Tortop: 44). Parlamento Komiserinin kendisine herhangi bir şikayet dilekçesi ulaşmadan re'sen inceleme başlatma yetkisi bulunmamaktadır.

Komisere soruşturmaları sonucunda teklif veya tavsiye ettiği veya yönetimce takdir olunanlardan uygunluğunu onayladığı tazminler genellikle üç kısımdır (Ataman, 1993:236); özür dilemeler, mali tazminler ve takdire bağlı kararların yeniden gözden geçirilmesi.

Komiser, ilgili daireye eylemini durdurma, geciktirme veya hızlandırma, kararını değiştirme, para ödeme vb. talimat veremez. İncelediği konular hakkında rapor düzenlemek, yetkisinin sınırı gibi gözükmektedir. Komiser, saptadığı haksızlıkların giderilmemesi durumunda düzenleyip Lordlar ve Avam Kamaralarına sunduğu yukarıda bahsedilen raporlar dışında, üçer aylık dönemler halinde örnek olaylarla desteklenmiş raporlar ve yıl içindeki

çalışmalarıyla ilgili "Yıllık Rapor"lar sunabilmektedir. Bu üçer aylık ve yıllık raporlarda sorumlu kişilerin ve bakanların isimleri belirtilmemekte ancak özel raporlarda isimlere yer verilmektedir. Rapor parlamentoya ulaştıktan sonra Komiserin varmış olduğu kararların takibi Parlamentonun işidir (Polat, 1996:135).

4.2.2. Fransa'da Medyatör (Mediateur)

Fransa'da Medyatör 3 Ocak 1973 tarihinde çıkarılan bir yasayla resmen faaliyete geçirilmiştir (Versan: 123). Bütün Ombudsman kurumlarında olduğu gibi Medyatör de kurulduğu ülkenin yönetsel ve siyasal sistemiyle uyumlu olmak zorunda olduğundan kendine özgü birtakım nitelikler taşımaktadır.

Medyatör'ün Bakanlar Kurulu Kararıyla atanması benimsenmiştir (Versan: 124). Medyatör'ün görev süresi 6 yıl olarak belirlenmiş olup bu süre parlamento için normal koşullarda öngörülmuş 5 yıllık seçim süresinden daha uzun bir süredir (Çam, 1982: 182). Görev süresi biten Medyatör'ün yeniden atanması söz konusu değildir (Oytan: 209). Bu düzenlemeyle Medyatör'ün bir sonraki dönem için beklentiye girerek hükümete yaklaşmasının önüne geçilmektedir. Bunun dışında Medyatör'ün görevinin ifası sırasında yaptığı işlemlerden veya söylediği sözlerden dolayı hakkında kovuşturma yapılamayacağı, aramaya tabi tutulamayacağı, tutuklanıp mahkum edilemeyeceği hususları hükme bağlanmıştır.

Medyatör'ün kuruluş ve görevlerini düzenleyen kanun, on beş maddeden ibarettir ve İngiliz Parlamento Komiseri Yasası'ndan daha ayrıntılı düzenlenmiş bir metindir. Söz konusu Yasa'nın 9. maddesi Fransa'da vatandaş yönetimin yetki tecavüzüne karşı koruyan Medyatör'e iki rol biçmiştir (Kaya, 1997: 12);

- a) Yönetim ile yönetilenler arasındaki sorunlara güzel ve insafli çözümler aramak,
- b) Yönetimin çalışmalarını geliştirmek için reform niteliğinde öneriler hazırlamak.

Medyatör, yetkisi dahilindeki kuruluşlar üzerinde yaptığı incelemelerde esas itibariyle hizmetin gereği gibi yerine getirilip getirilmediği ve hizmetin yürütülmesinde kamu yararına uygun hareket edilip edilmediği düşüncesinden hareket etmektedir. Medyatör'ün re'sen inceleme başlatma yetkisi yoktur (Polat, 1996:139).

Medyatör, yaptığı incelemeler neticesinde vardığı sonucu hem şikayetçiye, hem de ilgili yönetime bildirmektedir. Medyatör'ün vardığı sonuç çerçevesinde yaptığı tavsiyelerin bir kamu görevlisi tarafından dikkate alınmaması halinde, duruma göre Medyatör, ya görevlinin amirine müracaat edip disiplin mekanizmasını harekete geçirmesini istemekte ya da savcılığa başvurup dava açtırabilmektedir (Versan: 125). Bu yetkisi ile Medyatör, görevi sadece "kötü yönetim sonucu haksızlık yapıldığını saptadığında rapor düzenlemek" olan İngiliz Parlamento Komiseri'nden ayrılıp İskandinav

Ombudsmanına yaklaşmaktadır. Nihayet Medyatör, diğer Ombudsmanlar gibi çalışmaları ile ilgili olarak hazırladığı raporu hem Cumhurbaşkanı'na, hem de Parlamento'ya sunmaktadır.

Fransa, İngiltere gibi kendi Ombudsmanına, dünya üzerindeki benzer kurumların aksine doğrudan başvuru olanağı vermeyen bir ülkedir. Ancak İngiltere'de bireyler ve birey topluluklarının bir Avam Kamarası üyesi aracılığıyla Komiser'e başvurması şeklindeki uygulamaya karşılık, Fransa'da vatandaşın hem bir milletvekili, hem de bir senatör aracılığıyla başvuruda bulunması mümkündür(Polat, 1996:140).

Medyatör, yaptığı inceleme ve soruşturma neticesinde ilgili kuruluşlara önerilerini ulaştırmakta ya da çözüm için girişimlerde bulunabilmektedir. Hatalı bulunduğu kamu görevlileri hakkında disiplin ve ceza kovuşturması yapılmasını isteme yetkisi de vardır. Yine söylemek gerekir ki Medyatör'ün diğer Ombudsmanlar gibi yönetim yerine geçerek eylem ya da işlem tesis edebilmesi sözkonusu değildir.

Yukarıda belirtilen yetkilerine rağmen, diğer Ombudsmanlarla kıyaslandığında Medyatör'ün işinin daha zor olduğunu belirtmek gerekir. Zira, Fransa'da memurlar yerleşmiş geleneksel bir düşünce sonucu kendilerini kamu yararının koruyucusu saymaktadırlar. Onların gözünde bir milletvekili ya da bakan her şeyden önce politik bir kişidir ve belli bir grubun menfaatini temsil etmektedir. Medyatör de bir parlamenterin isteği üzerine özel yararların izleyicisi gibi harekete geçtiğinde bu riskle karşılaşmaktadır. Denilebilir ki, Fransız yönetimi, ne İsveç yönetimi gibi her tarafı görünen camdan bir bina içinde çalışmaya ne de İngiliz yönetimi gibi kendi bünyesi dışından gelen istemlere uyup bilgi vermeye alıştıktır. (Oytan: 213)

5. Türkiye'de Ombudsman Sisteminin Kurulmasına İlişkin Tartışmalar

Birey-yönetim ilişkilerinde yeni bir aşama olarak kabul edilen, formellikten uzak, fonksiyonel yapısıyla yönetimi denetlemekten çok formalitelerin dışında uzlaşmaya dayalı çözüm bulma arayışına yönelen, yerine göre bireyi ya da yönetimi savunma pozisyonuna geçebilen, günümüzde 75'in üzerinde ülkede uygulama alanı bulan Ombudsman kurumu Türkiye'de dönem dönem tartışma konusu olmaktadır. (Edil, 1994: 51)

"Ombudsman" adının, sistemin uygulandığı ülkelerde kuruma söz konusu ülkelerin yönetsel ve siyasal yapısıyla uyumlu olarak verilmiş bulunan isimler yanında "evrensel bir adlandırma" olarak kabul görmesi gibi, Türkiye'de "kamu denetçisi" kavramı da, onu ilk kez kullanan Prof. Dr. T. Bekir Balta'dan (Uler: 1021) bu yana, olayın sadece denetim yönünü ortaya çıkarmak ve Ombudsman kavramının içerdiği "temsilci, aracı" fonksiyonunu kapsamamakla birlikte resmi belgelere girecek kadar kabul görmüş bulunmakta ve akademik

çevrelerde genel olarak bu isim, Ombudsman kelimesinin tam karşılığı olarak kullanılmaktadır.

Halen Ombudsman sisteminin uygulandığı ülkelerin, böylesi bir kurumu kendi yönetsel yapılarına taşımalarına gerekçe olarak gösterdikleri yönetsel bozukluklar, uzun yıllardan beri Türkiye'de fazlasıyla görülmektedir. Merkezde yoğunlaşmayı doğuran yetki ve görev merkezçiliği, kapalı kapılar ardında yürütülen, sıradan vatandaşın anlamakta güçlük çektiği, katılıma olanak vermeyen yönetim mekanizması, şekil olarak teşkilat yapılarında yer verilen, ancak evrak takip birimi olmaktan ileri gidemeyen halkla ilişkiler üniteleri, karmaşık bürokratik ilişkiler, siyasal kayırmacılık, rüşvet, yavaş işleyen ve kırtasiyecilik içinde boğulan yönetsel işleyiş gibi yönetsel hastalık ve ahlaksızlıklar bir yandan varlığını devam ettirirken, diğer yandan gerek kurum içi gerekse kurum dışı şikayet ve müracaat yollarının sonuç doğurucu bir etkinliğe sahip olmaması, yargı yerlerinin pahalı, zaman alıcı ve çok başvurulduğunda yönetsel işleyişe de zarar verici niteliği; bulduğu hakça çözümü hem bireylere hem de yönetime öneren, gerek toplumda gerekse bürokrasi üzerinde saygınlığı ve arkasında parlamento desteği bulunan bir kişi üzerine odaklanmış Ombudsman sisteminin Türkiye'de de kurulması için gerekli koşulların fazlasıyla bulunduğunu göstermektedir(Polat, 1996:149-150).

Yıllardır akademik düzeyde tartışılmakta olan Kamu Denetçisi sistemi, bir mevzuat çalışması olarak ilk kez 1982 Anayasasının hazırlık aşamasında gündeme gelmiştir. Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi ve Siyasal Bilgiler Fakültesi öğretim üyelerinden bir grubun hazırlamış olduğu "Gerekçeli Anayasa Önerisi"nin 114/a maddesi, bütün yönetsel işlemlerde gerekçe gösterilmesi ve bu işlemlere karşı başvuru yollarının belirtilmesi zorunluluğunu, yasa ile aksi öngörülmemişse yönetimin elindeki bilgi ve belgelerin halka açık olduğunu, hak arama özgürlüğünü sınırlayacak nitelikte gizlilik konulamayacağını belirttiikten sonra "Kamu Denetçileri Kurulu" başlıklı 114/b maddesi, Cumhurbaşkanının, TBMM, Danıştay, Sayıştay, Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu ile Türkiye Barolar Birliği'nin ayrı ayrı göstereceği ikişer adaydan birini 5 yıllık bir süre için atamak suretiyle oluşturacağı 5 kişilik Kamu Denetçileri Kurulu'nun vatandaşların dilek ve şikayetlerini inceleyerek temel hak ve özgürlüklerin gerçekleşmesini gözeticeğini öngörmekteydi (Gerekçeli Anayasa Önerisi, 1982: 136-139).

1982 Anayasası "Kamu Denetçileri Kurulu" yerine, 1 Nisan 1981 tarih ve 2443 sayılı Kanun'la kurulmuş bulunan "Devlet Denetleme Kurulu"nu anayasal bir kurul haline getirmiştir. 2443 sayılı Kanunun gerekçesinde, bireylerin hak ve menfaatlerini korumak üzere onların başvuruları üzerine harekete geçecek bir mekanizmadan değil, kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılan denetimin eksikliklerini kapatacak Devlet Başkanlığı'na bağlı genel görevli bir denetim kurumundan bahsedilmektedir. Anayasal açıdan bakıldığında bunun anlamı;

Kurul'un, kendisine klasik parlamenter sistemdekinden farklı ve etkin bir yer verilmiş bulunan Cumhurbaşkanı'nın, kamu kurum ve kuruluşları üzerinde denetim ve gözetim yapabilmesini sağlayacak bir araç olduğudur(Polat, 1996:150-151).

Devlet Denetleme Kurulu, Cumhurbaşkanlığına bağlı olması ve üyelerinin Cumhurbaşkanı'nın tarafından atanması dolayısıyla, 1982 Anayasası'nın; tarafsızlığı gerektiren yüksek yargı organı üyelikleri, Yükseköğretim Kurulu üyelikleri, Üniversite Rektörlükleri gibi pek çok göreve atama yapılmasında Cumhurbaşkanı'na yetki vermesinin bir uzantısı olarak Ombudsman benzeri bir kurum olarak değerlendirilebilmektedir. Oysa, Devlet Denetleme Kurulu ile Ombudsman kurumu arasında pek çok fark vardır. Bu farklılıkları şu şekilde sıralayabiliriz (Polat, 1996:151);

- a) Ombudsman, vatandaşların yönetimin eylem ve işlemlerinden kaynaklanan şikayetlerini en kısa zamanda incelemek ve zarar gören kişinin hakkını korumak amacıyla hareket ederken; Devlet Denetleme Kurulu yönetimin hukuka uygun, düzenli ve verimli şekilde çalışmasını temin amacıyla faaliyet göstermektedir.
- b) Uluslararası Ombudsman Enstitüsü bir kurumun Ombudsman sayılabilmesi için parlamentoya bağlılığı koşulunu aramaktadır. Diğer taraftan bağımsız çalışabilmesi için Ombudsman'a yönetsel ve mali özerklik tanınmaktadır. Oysa Devlet Denetleme Kurulu, Cumhurbaşkanlığı'na bağlıdır. Üyeleri Cumhurbaşkanı tarafından atanmakta, yönetsel bakımdan da Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği ile ilişkilidir.
- c) Ombudsmanın en belirgin özelliği bireylerin başvuruları ile veya re'sen harekete geçebilmek olduğu halde Devlet Denetleme Kurulu, sadece Cumhurbaşkanının talebi üzerine denetim ve inceleme yapabilmektedir.
- d) Ombudsmanın; hazırladığı raporları Meclise sunmak, kendi inisiyatifiyle kamuoyuna ve basına bilgi vermek, yönetimi uyarmak, bazı ülkelerde disiplin ve ceza kovuşturması yapılmasını istemek, hatta bizzat kovuşturmaları yürütmek gibi yetkileri bulunurken; Devlet Denetleme Kurulu, hazırladığı raporu Cumhurbaşkanı'na sunmakta ve gereğinin yapılmasını isteme konusunda Cumhurbaşkanı'nın takdir yetkisi bulunmaktadır.

Görevi inceleme, araştırma ve denetleme olan Devlet Denetleme Kurulu'nun çalışma yönteminin Ombudsmana benzeyen tek yönü, yetki alanına giren kuruluşlarda yapılan çalışmalarda ilgili kuruluş ve kişilerin istenecek her türlü bilgi ve belgeyi Devlet Denetleme Kurulu üyelerine vermek zorunda olmasıdır.

1991 yılında yayımlanmış bulunan Kamu Yönetimi Araştırma (KAYA) Projesi'nde genel olarak ülkemizde mevcut denetim sisteminin eksikliklerine değinildikten sonra bu konu ile ilgili olarak "Devlet Denetleme Kurulu'nun bir kamu denetçisi (Ombudsman) olarak işlev görmesini sağlayacak yasal düzenlemelere gidilmelidir" önerisine yer verilmiştir. (Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor, 1991: 43)

Kamu denetçisi konusunda yapılan öneriler, sadece kamu kuruluşlarının çalışmaları ve akademik çevrelerin görüşleri ile sınırlı değildir. Nitekim bir sivil toplum kuruluşu olan Türk Sanayici ve İşadamları Derneği'nin (TÜSİAD) 1983 yılında yayınladığı bir raporda, "devlet büyüdüğü ve her geçen gün yeni bir sahaya el attığı" için, "büroların sert ve robotik davranışlarından bunalmış bireylerin kendilerini güler yüzle karşılayacak, dinleyecek ve yönetimin yanlış işlemlerini düzeltebilecek bir üniteye duydukları ihtiyaç"tan bahsedilmekte ve İskandinav ülkelerinde görülen Ombudsman benzeri bir büronun, parlamentoya bağlı olmak üzere Türkiye'de faaliyete geçirilmesinin, bürokratları vatandaşlarla ilişkilerinde daha dikkatli ve anlayışlı olmaya yönelteceği belirtilmiştir. (TÜSİAD, 1983: 90)

TÜSİAD'ın hazırladığı ve TBMM'ye de sunduğu geniş tartışmalar yaratan bir diğer raporda, hukuk devleti anlayışı çerçevesinde bireylerin yönetim karşısında hak ve menfaatlerini korumak üzere oluşturulmuş başvuru yollarına ve bunların eksikliklerine değinildikten sonra, işleyişi basit ve çabuk sonuç veren Ombudsman sisteminin Türkiye'de kurulması konusunda duyulan ihtiyaca dikkat çekilmekte ve bunun, sistemin demokratikleşmesi yolunda önemli bir adım olacağı belirtilmektedir. (TÜSİAD, 1997: 173)

Ombudsman sisteminin kurulmasına ilişkin öneriler, siyasal partilerden de destek bulmaktadır. Doğru Yol Partisi'nin 1991 yılında hazırladığı rapor, buna örnek gösterilebilir (**DYP Raporu**, ss. 170-171'den Aktaran: Tutum, 1994: 97-98). Rapor, vatandaşların kendileriyle ya da kamu hizmetleriyle ilgili dilek ve şikayetlerini, dilekçe yoluyla yönetsel mercilere veya TBMM'ye bildirme hakları saklı kalmak kaydıyla, kurulacak "Vatandaş Dilekçeleri Baştakipçiliği"ne de iletilebilmelerine olanak sağlanmasını öngören bir öneri içermektedir. Baştakipçi'nin Başbakan ve ana muhalefet partisinin ortak teklifi üzerine Cumhurbaşkanı'nca atanmasını öngören Rapor, eğer bu sağlanamazsa Danıştay Genel Kurulu'nun kendi üyeleri arasından salt çoğunluk oyuyla seçeceği üç adaydan birinin yine Cumhurbaşkanı tarafından "Baştakipçi" olarak atanması önerisinde bulunmaktadır.

Türkiye'de kamu denetçisi sisteminin kurulması, resmi belgelere yansımış bir hedef konumundadır. Yukarıda bahsi geçen ve kamu denetçisi sisteminin kurulması ile ilgili öneriler içeren KAYA Projesi yayımlandıktan sonra yürürlüğe konan ilk Kalkınma Planı'nda bu husus, "Kamu hizmetlerinde Etkinliğin Artırılması ve Kamu Kesiminde Ücret Adaletinin Sağlanması

Projesi" kapsamına alınmıştır. Projede esas itibarıyla "yönetimsel usul ve işlemlerin basitleştirilmesi", "şeffaflık", "katılımcılık ve halka dönük bir yönetim anlayışının oluşturulması", "denetleme kurumları ile kurumların denetleme birimlerinin yeniden değerlendirmesinin yapılarak performansın ölçülmesine yönelik denetim sistemine geçilmesi" amaçlarına değinilmektedir. Aynı Proje çerçevesinde "Yönetim-birey ilişkilerinde karşılaşılan uyumsuzlukların etkin ve hızlı bir şekilde çözümü amacıyla; yargının katı işleyiş kurallarına bağlı oluşu ve zaman alıcı işleyişi karşısında, yönetimi yargı dışında denetleyen ama yönetime de bağlı olmayan bir denetim sistemi ihtiyacı sonucu ortaya çıkan ve Avrupa Birliği'nin kendi bünyesinde ve üye ülkelerin çoğunda da bulunan halkın şikayetleriyle ilgilenen bir Kamu Denetçisi (Ombudsman) sisteminin Türkiye'de kurulması..." öngörülmüştür. Plan, dönem içerisinde Kamu Denetçisi sisteminin kurulması amacıyla bir yasanın yürürlüğe konulacağını belirtmektedir (**Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000)**, 1995: 117-121). Aynı doğrultuda 1996 ve 1997 yılları programlarında da konu ile ilgili hükümler yer almıştır.

Yukarıda belirtilen gelişmelere rağmen Ombudsman kurumunun belli çevreler dışında toplumumuz tarafından tanındığını söylemek mümkün değildir. Pratikte temel amacı bireylerin hak ve menfaatlerini korumak olan bir sistemin, hala medyanın ve yönetilenlerin gündeminde yeterince yer almamasını bir eksiklik olarak değerlendirebiliriz. Nitekim, başka ülkelerdeki uygulamalar göstermiştir ki; Ombudsman sisteminin kurulup gelişmesi ve benimsenmesi, hem parlamentonun, hem kitle iletişim araçlarının, hem de değişik toplum kesimlerinin desteğine bağlıdır(Polat, 1996:154).

Ayrıca, mevcut yönetim anlayışına yeni bir soluk getirecek, bazı yönetsel gelenekleri yıkacak böylesi bir sistemin uygulamaya konulmasının, üzerinde kafa yorulmuş bir stratejiyi gerektirdiğini söyleyebiliriz. Yönetimin işleyişinden kaynaklanan sorunların bize oranla az olduğu ülkelerde dahi, bir başka ülkedeki Ombudsman sisteminin aynen "ithal" edilmesi yöntemi ile böyle bir kuruma sahip olunmuş değildir. Kurumu kendi sistemlerine taşımış pek çok ülkede, Ombudsman sisteminin kendi yönetsel ve siyasal yapıları açısından olumlu/olumsuz yönleri uzun süre tartışılmış, uygulamaya belli alanlarda başladıktan sonra, parlamentonun ve kamuoyunun teşvik edici desteği ve Ombudsmanın isteği doğrultusunda faaliyet alanı aşama aşama genişletilmiştir(Polat, 1996:155).

6. Sonuç ve Öneriler

İnsanların beklentilerindeki artışla birlikte sosyal devletin gereği olarak, devlet anlayışındaki değişim, devletin faaliyet alanlarını genişletmiştir. Faaliyetlerin genişlemesinin uzmanlaşmayı da gerektirmesi, kamu bürokrasisini toplumsal ve siyasal anlamda bir güç haline getirmiştir. Modern toplumlarda çok önemli bir güç kaynağı haline dönüşen kamu bürokrasisi, hukuk devleti

anlayışı çerçevesinde çeşitli organ ve kişiler tarafından farklı yöntemlerle denetlenmektedir.

Çağdaş demokratik sistemlerde, yargısal, siyasal ve yönetsel denetim yöntemleri yanında, yönetilenlere kaliteli hizmet sunulmasına olanak verecek birtakım yönetsel açılımlara gidilmektedir. Temelinde en iyi denetimin yönetilenler tarafından gerçekleştirileceğini savunan bu anlayış, birincil olarak yönetsel işleyişin şeffaf olmasını hedeflemiştir. "Açıklık İlkesi", "Gün Işığında Yönetim" gibi kavramlarla anlatılabilecek bu bakış açısı, hem yönetilenlerin yönetsel işleyişe katılabilecekleri hem de gördükleri aksaklıkları denetleyebilecekleri bir yönetim anlayışını ortaya koymaktadır(Polat, 1996:157).

Bireylerin yönetim karşısında korunmasında yönetimle birey arasındaki uyumsuzlukların çözümünde en güvenli sistem olan yargısal denetimin işleyişinin yavaş ve pahalı olması, dava konusu eylem ve işlemlerin yerindeliliğinin denetlenememesi gibi olumsuzluklar, İsveç'te ortaya çıkan ve 75'in üzerinde ülkede uygulama alanı bulan Ombudsman sistemini gündeme getirmiştir. Benimsendiği her ülkenin kendi yönetsel ve siyasal yapısına uygun bir teşkilat ve çalışma düzeniyle uygulamaya koyduğu Ombudsman sistemi genelde bireylerin yönetsel uygulamalarla ilgili şikayetlerini ya da kendisinin saptadığı yönetsel bozuklukları, hak ihlallerini parlamento adına soruşturabilen, incelediği belgeler üzerinde vardığı sonucu, yönetime, şikayetçiye ve parlamentoya ileten saygın bir görevliyi temel almaktadır(Polat, 1996:157).

Ombudsman diğer denetim yöntemlerinin alternatifi olmayıp, her biri siyasal ve yönetsel yapı için vazgeçilmez nitelik taşıyan bu denetim yöntemleri yanında, onlardan kalan boşluğu dolduran "yanlıştan arınma ve bireysel kayıpları giderme" denetimidir(Polat, 1996:158).

Türkiye'de yönetsel süreçlerle ilgili sorunların çözümlenmesinde yönetimle birey arasına girecek, yönetimin karmaşık işleyişini bilen tecrübeli bir arabulucuya pek çok ülkeden daha fazla ihtiyaç duyulmaktadır. Ancak Ombudsman'a ulaşan şikayetlerin Ombudsmanın bizzat ilgilenebileceği sayıyı aşması durumunda, bürokrasinin sorunlarını çözme amacıyla kurulmuş olan sistemin, bizzat kendisinin birtakım sorunlar çıkararak bürokratik bir yapıya dönüşebileceği endişesi hep ifade edilmektedir. Bu nedenle, bir ülkede Ombudsman sisteminin uygulanmaya konulması yönetsel aksaklıkları asgariye indirecek ya da yakınmaların Ombudsmana gelmeden çözümlenmesi sonucunu doğuracak bir yönetsel yapının yerleştirilmesini gerekli kılmaktadır. Bu çerçevede, devlet-vatandaş ilişkilerinin iyileştirilmesine ve bu alanda ortaya çıkacak sorunların Ombudsmana mümkün olduğunca az iletilmesi sonucunu doğuracak bir yönetsel yapının kurulmasına ve olası bir Ombudsman sisteminin Türkiye koşullarında hangi nitelikleri taşıması gerektiğine ilişkin aşağıdaki önerilerde bulunulabilir(Polat, 1996:160-165);

- * Devlet-vatandaş ilişkilerinde ortaya çıkan pek çok sorunun temelinde, yönetilenlerin katılımına kapalı şekilde işleyen yönetim sistemi yatmaktadır. Vatandaşın, hak ve menfaati ile ilgili bilgilere ulaşabilme hakkı yanında, kendisini ilgilendiren kararların alındığı oluşumlara katılımını sağlayacak açık bir yönetim anlayışının yerleştirilmesinde yarar vardır.
- * Kamu kurumlarının halkla ilişkiler üniteleri evrak takibi yapılan, görevden alınan üst düzey görevlilerin atandığı atıl birimler olmaktan çıkarılmalıdır. Kurum faaliyetlerinin panel, sempozyum, bülten vb. araçlarla halka tanıtıldığı, ilgililerin ve uzmanların bilgi ve birikimleriyle bu faaliyetlere katılmasını amaçlayan çalışmalarda bulunulmalıdır.
- * Türkiye'de yönetsel işleyişe ilişkin kurallar dağınık ve düzensizdir. Vatandaşların yönetimle ilgili işlemlerinde gereksiz formaliteler ayıklandıktan sonra yönetsel işleyişe ilişkin kuralların düzenlendiği geniş bir "Yönetsel Yöntem Yasası"nın yürürlüğe konması, yönetilenlerin fiilen bir anlamı kalmamış "kanunu bilmemek mazeret sayılmaz" ilkesi uyarınca mağdur olmalarının önlenmesine katkıda bulunacaktır.
- * Kamu Denetçisi sistemi, bir anayasa değişikliği ile kurulmalıdır. Anayasal bir kuruluş olarak yapılanma, Kamu Denetçisinin yönetsel ve siyasal otoriteler karşısında bağımsızlığının ve prestijinin önemli göstergelerinden biri olacak ve hizmetsel etkinlik sağlayacaktır.
- * Kamu Denetçisi, bütün dünyadaki benzerleri gibi parlamento ile ilişkilendirilmeli, inceleme ve denetlemelerini parlamento adına yapmalıdır.
- * Kamu Denetçisinin görev süresinin, parlamento seçim döneminden uzun olması, Ombudsmanın görevinin politika dışı olarak değerlendirilmesinin ve tarafsızlığının önemli bir göstergesidir. Normal seçim döneminin beş yıl olmasına karşın, genel olarak her dört yılda bir erken seçim yapılan ülkemizde Kamu Denetçisinin görev süresi 6 yıl olarak belirlenmeli ve süresi biten Denetçi bir kez daha seçilmemelidir.
- * Vatandaşların her alanda yönetimle ilgili şikayetlerini inceleyecek genel görevli bir Kamu Denetçisi kurumunu ihdas etmek, Türkiye gibi yönetsel aksaklıklardan kaynaklanan şikayetlerin yoğun olduğu bir ülkede, kurulacak sistemin daha baştan felç olması sonucunu doğurabilir. Bu nedenle Kamu Denetçisi öncelikle belli alanlardaki (örneğin; eğitim, sağlık vb.) kişisel hak ve menfaat ihlallerine ilişkin şikayetleri soruşturabilmeli, yetki alanına giren bu konularla ilgili siyasal ve bürokratik makamların Kamu Denetçisinin çalışmalarını

destekleyici bir anlayışla hareket etmeleri sağlanmalı, zaman içinde sistem yerleştikçe Denetçinin isteği ve Kamu Denetçisi Komisyonu'nun da desteğiyle bu faaliyet alanı genişletilmelidir. Bu aşamaya gelindiğinde coğrafi genişlik, tek Denetçi yerine değişik alanlarda görevli yeni denetçilere gereksinim duyulabilir.

* Kamu kurum ve kuruluşlarının ellerindeki bulunan bütün bilgi ve belgeler, Kamu Denetçisi'ne açık olmalı, ancak Denetçi'nin soruşturma çalışmaları gizli yürütülmelidir. Denetçi, ilgili kamu görevlilerini dinleyebilmeli, onları ifade vermeye çağırabilmelidir. Kamu Denetçisi'nin çalışmaları sonucunda ulaştığı sonuçlar, medya tarafından da takip edilebilmelidir. Ancak, ilgili Bakanın da, Denetçinin incelediği bilgi ve belgelerin ülke güvenliğini, dış politikayı vb. ilgilendirdiğini belirtip, bunların kamuoyuna açıklanmaması uyarısında bulunma hakkı olmalıdır.

* Kamu Denetçisi'nin en önemli görevlerinden biri saptadığı yönetsel aksaklıkları giderecek mevzuat değişikliklerini, yeni mevzuat ihtiyacını ya da reform önerilerini TBMM'ye ve ilgili mercilere iletmek olmalıdır.

Yukarıda sıralanan öneriler çerçevesinde faaliyete geçirilecek "Kamu Denetçisi Sistemi"nin yönetsel yapımıza yeni bir soluk ve anlayış değişikliği getireceğine şüphe yoktur. Devlet-vatandaş ilişkilerinde yakınlaşma anlamına gelecek bu sistem, yönetilenlerin işleyişine gittikçe daha fazla egemen olduğu bir yönetsel yapının tamamlayıcısı olarak, dünyadaki çağdaş yönelimlerle örtüşecektir.

Kaynakça

- Akıllıoğlu, Tekin (1995),. *İnsan Haklarının Korunması Alanında Uluslararası Temel Belgeler*, Bilgi Yayınları, A.Ü. SBF İnsan Hakları Merkezi Ortak Yayını, Ankara, 1995.
- Altuğ, Yılmaz (1968), "Vatandaş İdarenin Yetki Tecavüzlerine Karşı Koruyan Ombudsman Müessesesi", *Yargıtay Yüzüncü Yıl Armağanı*, Ankara.
- Arslan, Süleyman. "İngiltere'de Ombudsman Müessesesi", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 19, Sayı: 1.
- Ataman, Taykan (1993), "İngiltere'de Ombudsman Kurumu (İdarenin Parlamento Tarafından Denetimi)", *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 400.
- Baylan, Ömer (1978), *Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkındaki Şikayetleri ve Türkiye İçin Ombudsman Formülü*, İçişleri Bakanlığı Tetkik Kurulu Başkanlığı Yayınları, Ankara.
- Chapman, Brian (1970), *İdare Mesleği (Avrupa'da Devlet Memurluğu)*, Çeviren: Cahit Tutum, TODAİE Yayınları, Ankara.

- Çam, Esat (1982), *Devlet Sistemleri*, İ.Ü. İktisat Fakültesi Yayınları, İstanbul.
- Edil, Yücel (1994), "Yeni Bir Denetim Modeli, Ombudsman", *Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı, Araştırma Raporları 1*, Ankara, 1994.
- Eryılmaz, Bilal. "Kamu Yönetiminin Denetlenmesinde Yeni Gelişmeler", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 26, Sayı: 4.
- Gerekçeli Anayasa Önerisi*. A.Ü.S.B.F. Yayınları, Ankara, 1982.
- Göktürk, Atilla (1997), "Türkiye'de Uygulanabilirliği Açısından Ombudsman Modeli Üzerine Bir Değerlendirme", *21.Yüzyılda Nasıl Bir Kamu Yönetimi Sempozyumu, Yönetimsel Etik ve Denetim Grubu Bildirileri*, Ankara.
- Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor*. TODAİE Yay., Ankara, 1991.
- Kaya, Ali (1997), "Türk Kamu Yönetiminde Ombudsman Modeli Denenmelidir", *21.Yüzyılda Nasıl Bir Kamu Yönetimi Sempozyumu, Yönetimsel Etik ve Denetim Grubu Bildirileri*, TODAİE Yayınları.
- Oytan, Muammer. "Ombudsman Eli İle İdarenin Denetimi Konusunda Kıyaslamalı Bir İnceleme" *Danıştay Dergisi*, Yıl: 5, Sayı: 18-19.
- Pickl, Victor J. "Ombudsman ve Yönetimde Reform", Çeviren: Turgay Ergun, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 19, Sayı: 4.
- Polat, Enes (1996), *Kamu Yönetiminin Denetlenmesi ve Kamu Denetçisi Sistemi*, Başbakanlık DPB'liği Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi.
- Sencer, Muzaffer. "Tanzimata Kadar Osmanlı Yönetim Sistemi", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 17, Sayı: 2.
- Tortop, Nuri. "Yönetimin Denetlenmesi ve Denetleme Biçimleri", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 7, Sayı: 1.
- Tortop, Nuri-Eyüp G. İsbir ve Burhan Aykaç(1993), *Yönetim Bilimi*, Yargı Yayınları, Ankara.
- Tutum, Cahit (1994), *Kamu yönetiminde Yeniden Yapılanma*, TESAV Yayınları, Ankara.
- TÜSİAD (1983), *Kamu Bürokrasisi*, İstanbul.
- TÜSİAD (1997), *Türkiye 'de Demokratikleşme Perspektifleri*, İstanbul.
- Uler, Yıldırım (1990), "Ombudsman (Kamu Denetçisi)", *1. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, 3.Kitap*, Danıştay Yayınları, Ankara.
- Versan, Vakur (1986), *Kamu Yönetimi*, Der Yayınları, İstanbul, 1986.
- Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000)*, DPT Yayınları, Ankara.