

YÖNETİŞİM İLKELERİNİN UYGULANMASINDA KAMU DENETÇİLİĞİ (OMBUDSMANLIK) KURUMU VE AVRUPA BİRLİĞİ SÜRECİNDE TÜRKİYE AÇISINDAN ÖNEMİ

Hasan ABDİOĞLU*

ÖZET

Günümüz çağdaş devlet anlayışı, uygulamalarının hesabını verebilen ve yaptıklarının arkasında duran devletli ifade etmektedir. Bu anlayış çerçevesinde devlet yönetiminde şeffaflık, hesap verebilirlik, adillik ve sorumluluk bugünün aranılan kamu yönetim ilkeleridir. Kamu idaresinin hatalı ve yanlış uygulamaları karşısında vatandaşların haklarını koruyan ayrıca kamu yönetimi üzerinde etkin bir denetim aracı olan kamu denetçiliği (ombudsmanlık) kurumu Avrupa Birliği sürecinde Türkiye açısından önem arz etmektedir. 2000 yılında TBMM’de tartışılmış ve Cumhurbaşkanı’nca veto edilmiş olmasına rağmen 13 Ekim 2006 tarih ve 5548 kanununun numarası ile Resmi Gazetede “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu” adı altında yayımlanan kanun, Türk Kamu İdaresi ve Avrupa Birliği müktesebatına uyum açısından atılmış önemli bir adımdır.

Anahtar Kelimeler: Kamu Denetçisi (Ombudsman), Yönetişim, 5548 sayılı Kanun, Avrupa Birliği

THE PUBLIC AUDITOR INSTITUTE AT APPLICATION OF GOVERNANCE PRINCIPLES AND THE IMPORTANCE IN POINT OF TURKEY IN EUROPEAN UNION PROCESS

ABSTRACT

Today's contemporary state approach is the one that it can give an explanation to its practices and stands behind what it did. In this respect transparency, accountability, fairness and responsibility are today's important public government principles. The public auditor (ombudsman) institute which is an effective inspection method on public administration and watching for citizens' right that result from defective public administration is important in European Union process. Although in 2000 debated by Turkish National Assembly and vetoed by president, The Public Auditor Institute Law which was published on 13 October 2006 by 5548 law number is an important step in terms of Turkish Public Administration and adaptation to European Union requirements.

Keywords: Public Auditor (Ombudsman), Governance, 5548 numbered Law, European Union

*Vergi Denetmen Yardımcısı, Maliye Bakanlığı, Gelir İdaresi Başkanlığı, İstanbul Vergi Dairesi Başkanlığı, Fatih, İstanbul.

1. GİRİŞ

Hukuk devletinin, bireyi devletin karşısında koruması ve kişinin sahip olduğu hak ve özgürlükleri güvence altına almasına yönelik uygulamaları günümüzde daha da genişleyerek etkisini hissettirmektedir. Bu uygulamalardan bir tanesi de kamu denetçiliği (ombudsmanlık) kurumudur. Çağdaş ve demokratik hükümetlerin temel hedefleri, halkın ekonomik ve sosyal refahını yükseltmek, fırsat eşitliğini sağlamak, kamusal ve sosyal hizmetleri en iyi şekilde karşılamak ve sosyal güvenlik alanlarında yüksek kalite standartlarına erişmek için politikalar geliştirmektir (<http://www.telkoder.org.tr/2-report/OECD-tr.doc>). Bu amaçlara ulaşılabilme amacıyla şeffaf, adil, sorumlu ve hesap verebilir bir kamu idaresi kaçınılmaz bir gerekliliktir. Kamu denetçiliği (ombudsmanlık) kurumu hukuk devleti ilkesinin yerleşmesine ve birey haklarının korunmasına katkıda bulunan bir kurumdur (http://www.ombudsman.bc.ca/reports/Special_Reports/20No%20%2028pdf). Zira idari kurumların bireyin hakları üzerinde etkili olacak işlemlerinde önceden belirlenmiş usul ve kurallara uyması, hukuk devletinin ve iyi yönetim hakkının bir gereğidir (<http://www.hukuksal.com/downloads/makaleler/iyiyonetim.doc>).

Türkiye’de düzenleyici çalışmaların gündemi hem iç hem de dış faktörlere cevap vermek üzere gelişmektedir. Uluslararası düzeyde, Türkiye’nin bu konudaki itici gücünün ana unsuru, düzenleyici rejimlerde ve uygulamalarda baştanbaşa bir yenilenmeyi icap ettirecek olan Avrupa Birliği üyeliğidir. Avrupa Birliği’ne üyelik şansını artırmak için Türkiye’nin kamu kurumlarını ve düzenleyici politikalarının çerçevesini modernize etmesi gerektiği konusunda artan bir bilinçlenme vardır.

Bu gün Devletin kaynağını Anayasadan alan müdahaleci, belirleyici, düzenleyici rolü idareyi olduğundan daha güçlendirerek, bireyin karşısında, ona hizmet için araç olma konumundan çıkarmakta ve devlet vatandaş ilişkilerinde güvensizliğin doğmasına neden olmaktadır. Bu durumun çözümü ise öncelikle idarenin tüm eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık tutulmasıdır. Ancak hukuk devletinin bir gereği olan bu ilke, bireyin haklarını bütünüyle himaye etmeyerek, tek başına uygulanması yetersiz görülmektedir (<http://www.hukuksal.com/downloads/makaleler/iyiyonetim.doc>). Bu kapsamda gelişmiş ülke uygulamalarında yaygın bir şekilde gözlemlenebilen ve Avrupa Birliği üyelik süreci içerisinde Türkiye’nin de Avrupa Birliği müktesebatına uyumu amacıyla kamu denetçiliği (ombudsmanlık) kurumu, 2000 yılında TBMM’de tartışılmış ve Cumhurbaşkanı’nca veto edilmiş olmasına rağmen 13 Ekim 2006 tarih ve 5548 kanunun numarası ile Resmi Gazetede “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu” adı ile yayımlanarak yasallaşabilmiştir. Kanun, kamu idaresinin iş ve işlemlerinin önceden belirlenmiş amaçlar doğrultusunda ve mevcut mevzuat ile uyumlu bir şekilde gerçekleştirilip gerçekleştirilmediği konusunda vatandaş ve kamu idaresi çalışanlarının haklarını koruyucu nitelikte taraflara karşılıklı güvence sağlamaktadır.

Bu çalışmada kamu denetçiliği (ombudsmanlık) kurumunun doğuşu, gelişimi ve öngörülme amaçları açıklanarak özellikleri belirtilecek ve ülke uygulamalarından örnekler verilecektir. Ayrıca kamu denetçiliği (ombudsmanlık) kurumunun

Yönetişim İlkelerinin Uygulanmasında Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu

yönetişim (governance) ilkeleri çerçevesinde yeri ve önemi belirtilerek Avrupa Birliği'ne üyelik sürecinde 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun öngördüğü düzenlemeler ve kurumun Türkiye açısından önemi ortaya konulacaktır.

2. KAMU DENETÇİLİĞİ (OMBUDSMANLIK) KURUMUNUN DOĞUŞU, GELİŞİMİ VE ÖNGÖRÜLME AMAÇLARI

Hukuk devletinin, bireyi devletin karşısında koruması ve kişinin sahip olduğu hak ve özgürlükleri güvence altına almasına yönelik uygulamaları günümüzde daha genişleyerek etkisini hissettirmektedir. Bu uygulamalardan bir tanesi de kamu denetçiliği (ombudsmanlık) kurumudur. Kamu denetçiliği (ombudsmanlık) sisteminin uygulandığı ülkelerde siyasal yapıya bağlı olarak Kamu Denetçisi, Medyatör, Arabulucu, Halk Koruyucusu, Parlamento Savunma Delegeşi, Parlamento Komiseri, Vekil, Delege, Avukat gibi farklı isimlerle anılmasına karşın küresel kabul gören nitelendirme olarak “*ombudsman*” kabul edilmektedir. Çalışmada kavramsal bütünlüğü sağlamak amacıyla Türkçeye daha uygun olan ve TBMM tarafından da kabul edilmiş olan “Kamu Denetçisi” kavramı evrensel kabul görmüş olan ombudsmanlık kavramı ile birlikte kullanılacaktır.

Kamu denetçiliği (ombudsmanlık) kurumunun ilk örnekleri İslam Toplamlarına dayanmaktadır. Benzer uygulamalar İkinci Halife Ömer İbni Hattab tarafından oluşturulup devam ettirilmiştir. İslam ülkelerinde “Divan-ı Mezalim”, “Muhtesib”, “Şikayetleri İnceleme Kurulu” adı altında faaliyet gösteren kurumlar da bir nevi kamu denetçiliği (ombudsman) modeline uygun çalışan kurumlardır (Picki, 1997, s:800). Osmanlı Devletinde idarî yargı sisteminin olmaması nedeniyle halkın idareye yönelik şikâyetlerini incelemek üzere, “Kadûl-Kudat” adıyla da özel görevli kadı (hâkim) tayin edilmiştir. Bu kişiler, padişah da dahil, idarenin işlem, eylem, tutum ve davranışlarına karşı halkın yaptığı başvuruları değerlendirerek etkin bir denetim sağlamıştır(<http://www.basbakanlik.gov.tr/docs/kkgm/kanuntasarilari/kamu%20denetciligi.doc>).

Kamu denetçiliği (ombudsmanlık) kurumu, Avrupa'da esasen Osmanlı'da yer alan Ahilik Kurumu'ndan esinlenerek oluşturulmuştur. Ahilik Kurumu'nda liderinin seçimi demokratik usulde yapılmakta, göreve getirilen kişide dürüstlük, liyakat, tarafsız olma özellikleri aranmaktadır. Bağımsız ve tarafsız bir kurum olarak faaliyet gösteren ve aynı zamanda sivil toplum kuruluşu olan Ahilik, devlet ile vatandaş arasındaki sorunların çözümünde, hakların korunmasında halkın vekilliği görevini yerine getirmiş, halkın gözlemcisi durumuna gelmiştir. Osmanlı'daki Ahilik kurumundan esinlenen İsveç Kralı 12. Şarl, ülkesinde kendisinin yokluğunda baş gösteren yolsuzlukların önlenmesinde kamu denetçiliği (ombudsmanlık) kurumunu 1809 yılında kurmuştur. Avrupa ülkelerinde ilk defa İsveç'te 1809 yılında düzenlenen ve bugünkü anlamıyla anayasal bir kurum olarak uygulanmaya başlanılan kamu denetçiliği (ombudsmanlık) 1950 yılına kadar İsveç ve Finlandiya'da uygulanmış daha sonraları yaygınlaşmıştır. Günümüzde doksanı aşkın ülkede ulus, bölge, şehir, belediye ve sektör bazında uygulanmaktadır (<http://www.nedir.antoloji.com/ombudsman>). Esasen kamu denetçiliği

(ombudsmanlık) İskandinav ülkelerinde uygulanan bir denetim sistemidir (Ünal, 1997: 106).

Kamu denetçisi (ombudsman) idare ile itilafa düşmüş kişi arasında, konunun yargı merciiine intikal ettirilmesinden önceki aşamada hakemlik yoluyla, itilafın çözümlenmesini amaçlayan bir kişidir. Bir başka ifadeyle kamu denetçisi (ombudsman), vatandaşların yönetim ile olan ilişkilerinde karşılaştıkları sorunlarda onlara yardımcı olan, yakınmalar konusunda ilgili yönetsel kuruluşlara önerilerde bulunan, yasama organına yıl sonunda bulgu ve önerilerine yönelik raporlar sunan, yasama organınca seçilmiş, bağımsız bir denetçidir (Erkul, 2003: 152).

Kamu denetçiliği (ombudsmanlık), genel anlamda yönetimin ağır baskısı altında ezilen yurttaşların, haklarını daha kolay yollardan aramasını sağlayan bir kurumdur. Kötü yönetimden kaynaklanan birtakım usulsüzlükler sonucunda vatandaşların zor durumda kalması, onların haklarını koruyacak güvenilir bir korunağın bulunmaması, her zaman sorun olmuştur. Görevini kötüye kullanma, rüşvet, rant sağlama, hırsızlık gibi yolsuzluklar hep kötü yönetimler sonucunda ortaya çıkmaktadır. Kötü yönetimin bir ürünü olan yolsuzlukla mücadelede en etkili önlemin kamu denetçisi (ombudsman) olduğu kabul edilmektedir (<http://www.nedir. antoloji.com/ ombudsman>). Kamu denetçisi devlet vatandaş ilişkilerinde sadece vatandaş haklarını değil aynı zamanda iftiraya uğrayan veya haksız yere suçlanan kamu personelinin de haklarını savunan bir kurumdur (<http://www.ombudsman. gov.hk>). Ayrıca bu kurum demokrasinin gelişmesinde, sivil toplumun oluşmasında önemli katkılar sağlamaktadır.

Devlet ve vatandaş arasındaki ilişkinin temelinde devletin vatandaş için var olduğu gerçeği yatmaktadır. Devlet ve vatandaş arasında etkileşimi sağlayacak iletişim kanalları ne kadar açık olursa o kadar vatandaşın refahı, mutluluğu, huzuru ve güveni sağlamaktadır. Devlet ve vatandaş arasındaki iletişimsizlik en başta devletin vatandaşına, vatandaşın da devletine olan güvenini yok eder. Güvensizlik ise ülkede demokrasi ve insan haklarının gelişmesini ve yeşermesini önler. Bu bağlamda, yalnızca devletin vatandaşına değil, vatandaşın da devletine kolay erişebilmesi ve etkileşim, iletişim ve paylaşım içinde olması oldukça önemlidir (Bensghir, 2000:2). Devlet ve vatandaş ilişkilerini güçlendirme hususu ülkemizde bugüne kadar gerçekleştirilen kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması çalışmalarına da konu olmuştur. Türkiye’de idarenin işleyişi ile ilgili şikâyetleri incelemek ve önerilerde bulunmak üzere 2000 yılında yedinci beş yıllık kalkınma planı esas alınarak kamu denetçiliği (ombudsmanlık) kanun tasarısı hazırlanmıştır. Ancak TBMM’de tartışılan ve Cumhurbaşkanına sunulan Kamu Denetçiliği Kurumunun Yapısı, Statüsü ve Çalışma Esaslarını Belirlenmesine İlişkin Kanun, Cumhurbaşkanınca veto edilmiştir. Devam eden çalışmalar sonucunda Kanun 13 Ekim 2006 tarih ve 5548 kanununun numarası ile Resmi Gazetede “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu” olarak yayımlanarak bugün yasallaşabilmiştir.

Günümüzde bireyin devlet karşısında sahip olduğu yeni bir haktan söz edilmektedir. Bu da iyi yönetim hakkıdır. İyi yönetim hakkı (right to good governance), genel

Yönetişim İlkelerinin Uygulanmasında Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu

tanımıyla, kamu gücünün bireyin sahip olduğu hak ve özgürlükleri ihlal etmeden, adil, açık ve nesnel bir şekilde kullanılmasıdır (<http://www.hukuksal.com/downloads/makaleler/iyiyonetim.doc>). Kamu denetçiliği (ombudsmanlık) kurumu devletin vatandaşla olan ilişkilerini güçlendirmeyi ve bireyi ön plana çıkaran bir yönetim anlayışın benimsemeyi temel hedef olarak ortaya koyduğunu göstermektedir. Kamu idaresince söz konusu olabilecek ve kamu denetçisinin (ombudsman) müdahalesini gerekli kılan birkaç kötü idare örneği olarak; haksızlık, ayrımcılık, gücün kötüye kullanılması, bilgi eksikliği, yanlış bilgi verilmesi veya bilgi verilmesinin reddi, gereksiz gecikmeler ve yanlış işlemleri sayabiliriz (http://www.deltur.cec.eu.int/_webpub/documents/brochures/HowEUWorks.pdf). Kamu denetçisinin (ombudsman) gerçekleştirdiği soruşturma sonucu olarak kamu kurumunun; tazminat ödemesi, özür dilemesi, haksız uygulamanın giderilmesi veya yapılamayan bir işlemin yerine getirilmesi, yanlış bir uygulamanın giderilerek bundan sonra doğru uygulamaların sağlanması gibi kazanımlar elde edilebilecektir (http://www.financialombudsman.org.uk/accessibility/turkish/Parasal_Sikayetler_ve_Sikayet_Gorevlisi.htm).

Yapılan açıklamalar çerçevesinde kamu denetçiliği kurumunun öngörülme amaçlarını aşağıdaki gibi sıralayabiliriz (<http://www.usombudsman.org/documents/PDF/References/Essential.PDF>);

- Ülkenin yönetiminde kamunun büyümesi ve yetkilerin devredilmesi ile beraber gücün yanlış kullanımının engellenmesi amacı,
- Kamu yönetiminin ve bürokrasinin gücünün artması ile birlikte bireysel hakların korunması ihtiyacının ortaya çıkması,
- Yargının şikâyetleri çözmede yetersiz kalması,
- Kamu denetçiliği kurumunun varlığının psikolojik etkisi,
- Kamu denetçiliği kurumunun vatandaşlara herhangi bir maliyeti olmaksızın bağımsız ve tarafsız bir uzman desteği sağlaması,
- Kamu denetçiliği kurumu yasama organınca kabul edilmiş yasaların uygulanıp uygulanmaması noktasında denetimi sağlaması.

Kamu denetçileri (ombudsmanlar) tarafından yapılan soruşturmanın dayanağı soruşturma konusu ile ilgili yazılı hukuk metni, insan ve kurum hakları, yetkiler ve yönetim prosedürleri çerçevesinde gerçekleştirilmektedir. Bununla birlikte bir kamu eyleminin incelenmesi esnasında kamu denetçisi (ombudsman) ayrıca genel geçerliliği olan otoritelerce kabul edilmiş iyi yönetim ilkeleri, rehber ve standartları da kullanabilmektedir. Bunlar kişiye ilgili bilginin; zamanlı, doğru ve saygılı bir davranışla, tarafsız ve yardımcı bir tavır içerisinde sunulmasını amaçlamaktadır. Sonuç olarak kamu denetçisi (ombudsman) kamu yönetiminde belirli ilke ve standartların oluşumunu sağlayarak, kamu yönetiminde koordinasyonun sağlanmasını, iş ve işlem sürecin gözlemlenmesini, bireysel hakların korunmasını ve yetkililere ulaşma olanaklarının yollarını göstermektedir (Machiavelli, 2000: 84).

3. KAMU DENETÇİLİĞİ (OMBUDSMANLIK) KURUMUNUN GENEL KARAKTERİSTİK ÖZELLİKLERİ VE AYIRT EDİCİ UNSURLARI

Kamu kurumlarına karşı kamuoyunda sağlam bir güvenin oluşumunda kamu kesiminin etkinliğini, şeffaflığını ve hesap verme sorumluluğunu geliştirmesi gerekmektedir. Kamu denetçisi (ombudsman) kamu görevlilerinin işlem ve davranışlarının yasalara uygun olup olmadığını araştırmaya ve uygunluğu sağlayıcı yolları önermeye yetkili denetçidir. Denetçiler, bazı durumlarda yargı organlarına da başvurabilmektedirler. Kamu denetçiliği (ombudsmanlık) belirgin özelliklerini ve ayırt edici unsurlarını aşağıdaki gibi sıralayabiliriz. (<http://www.nedir.antoloji.com/ombudsman>).

- İdarenin, kendi iç denetim yolları ve yargı denetimi dışında denetlenmesini sağlamaktadır,
- Etkin bir denetim mekanizmasıdır,
- Gücün yanlış kullanımını engellemektedir,
- İnsan haklarının korunması ve geliştirilmesinden sorumludur,
- Kamu kurumları ve kamuoyu nezdinde saygınlığı bulunan bir kurumdur,
- Genellikle denetçileri parlamento tarafından seçilmektedir,
- Genellikle yargı birliği sisteminin uygulandığı ülkelerde kurumsallaşmıştır,
- Özerk bir yapıya sahiptir,
- Kamu hizmetlerinde etkinliği artırmayı amaçlanmaktadır,
- Moral yaptırım gücü olan bir kurumdur,
- Başvuru (bir şikâyet) üzerine veya kendiliğinden (insiyatif kullanarak) harekete geçmektedir,
- Şikâyet sahipleri kuruma kolayca ulaşabilmektedir,
- Çalıştığı konu ile ilgili her tür bilgi ve belgeye ulaşabilmektedir,
- İnceleme yapmanın dışında yasal bir yetkisi yoktur,
- Yapılan araştırma sonucu taraflara bildirilmektedir,
- Yapılan çalışma sonucunu kamuoyuna duyurulmaktadır,
- Karar doğrultusunda idareye önerilerde bulunmaktadır,
- Kamuoyuna ve medyaya yapılan açıklama kurumun etkinliği için önemli bir araçtır,
- Yapılan araştırmalar sonucu bir hata tespit edilmiş ise hatanın düzeltilmesi ya da çözüm bulunması için ancak kuruluşa önerilerde bulunabilir, kendisi düzeltemez,
- Kuruluşun bir açıklama yapmasını ya da özür dilemesini, bir kararı değiştirmesini, bir karar vermesini, alacağından vazgeçmesini ya da tazminat ödemesini önerebilmektedir,
- Kamu denetçileri özel organizasyonlar ve kişiler arasındaki uyuşmazlıkları (bankalar ve tacirler arasındaki gibi) kendilerine konu olarak alamamaktadır,
- Kamu denetçileri özel kişilerin birbirleri arasındaki uyuşmazlıkları (iki komşu gibi) kendilerine konu olarak alamamaktadır

Yönetişim İlkelerinin Uygulanmasında Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu

Yukarıda belirgin özelliklerini ve ayırt edici unsurlarını saydığımız bir kurumda çalışacak kamu denetçilerinin (ombudsmanların) sahip olması gereken temel özellikler aşağıdaki gibidir. Bunlar ([http://www.usombudsman.org/ documents/PDF/References/Essential.PDF](http://www.usombudsman.org/documents/PDF/References/Essential.PDF));

- Bağımsızlık,
- Tarafsızlık ve dürüstlük,
- Güvenilirlik,
- Sır saklayabilme,
- Kamu sorumluluğu,

Kamu denetçiliği görevi yapacak kişiler evrensel hukuk ve ahlak kurallarına, demokrasiye ve insan haklarına inanmış kişiler arasından seçilmekte ve parlamento tarafından atanmaktadır (Aktan, 1998: 77). Kamu denetçilerinin, seçim süreci de dahil olmak üzere, her türlü yıpratıcı etkiden uzak tutulması, kurumun adil, insan haklarına saygılı, hukuka ve hakkaniyete uygun çalışmasının garantisini olacaktır.

Kamu denetçiliği kurumunun diğer denetim sistemlerinin varlığına rağmen kabul görmesi, bu kurumda diğer denetim sistemlerinin her birinden birtakım öğeler bulunması ile açıklanabilir. Bunlar (Kılavuz vd, 2003: 54);

- 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 ifadeyle formalitelerle bağlı olmayan bir arabulucu, bir hakemdir.

Kamu denetçiliği kurumu ile amaçlanan devletin kamu hizmetlerini sunarken vatandaş memnuniyetini temel almasıdır. Dolayısı ile kamu denetçiliği kurumu, kamuda son yıllarda uygulanma çabaları olan ve son yılların moda kavramı toplam kalite yönetimi ve performans değerlendirmesiyle de yakından ilgilidir. Hizmet sunumunda kalitenin artması hizmetin niteliğine göre tek elden verilmesi, vatandaş ile yakın ilişki içinde ve onun görüş ve beklentilerine uygun hizmet sunulması temel öncelikler arasında yer almaktadır. Bu noktada kamuda sunulan hizmetin kalitesinde şeffaflık, hesap verebilirlik, sorumluluk ve adillik aranan ilkelerdir. Yönetişim ilkeleri olarak nitelendirdiğimiz bu ilkelerin uygulanmasında kamu denetçiliği (ombudsmanlık) kurumu son derece etkin ve belirleyici rol oynamaktadır.

4. DÜNYA'DA KAMU DENETÇİLİĞİ (OMBUDSMANLIK) UYGULAMALARI

Kamu denetçiliği (ombudsmanlık) kurumu genellikle yargı birliği sisteminin uygulandığı ülkelerde kurumsallaşmıştır. Kamu denetçiliği (ombudsmanlık) kurumu İskandinav ülkelerinde doğmuş ve Anglo-sakson ülkelerinde de uygulanmaya başlanmıştır. İsveç, Finlandiya, Norveç, Danimarka ve İngiltere'de farklı konu ve yetkilerle örnekleri görülmektedir. Yargı birliği olmadığı halde, Fransa'da da "arabulucu" adıyla kullanılmaya başlanmıştır (<http://www.ekocerceve.Com/img/haberler/BilgiEdinmeHakkiYasaTasar.doc>). Bugün Dünya'da kamu denetçiliği (ombudsmanlık) kurumu yaygın bir şekilde uygulanmakta ve bankacılık, sağlık ve sigortacılık gibi birçok farklı sektörde faaliyet göstermektedir (Machiavelli, 2000: 84). Aşağıda kamu denetçiliği (ombudsmanlık) kurumunun Avrupa Birliğinde, kurumun yaygın bir şekilde uygulandığı ülkelerde ve Türkiye'de uygulamasına yönelik bilgiler verilmiştir.

4.1 Avrupa Birliğinde Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Uygulamaları

Avrupa'da Birleşik bir devlet kurma fikrinin kökenleri, günümüzden çok eski tarihlere Napolyon ve Viktor Hugo'ya kadar uzanmaktadır. Hugo'da düşünce, Napolyon'da ise eylem şeklinde kendini gösteren birlik fikri, önce siyasî ve askerî birliğin ve onun icap ettirdiği müesseselerin kurulmasını ve ardından ekonomik, sosyal ve kültürel birliğin sağlanmasını metot olarak kabullenmiştir (<http://www.ekutup.dpt.gov.tr/ab/sahinr/butcefon.html-7k>). Aralarındaki ilişki esasen geçmişlere dayanan Avrupa Birliği ülkeleri arasındaki işbirliği Maastricht Antlaşmasının yürürlüğe girmesiyle 1993 yılında kurulmuştur (<http://www.dtm.gov.tr/ab/Ab.htm>). Anlaşma ile işgücünün, sermayenin, hizmetlerin ve malların serbest dolaşımına imkân sağlanmış, ayrıca, taraflar arasında ekonomik politikalar başta olmak üzere eğitim, çevre, araştırma-geliştirme ve tüketici politikaları gibi alanlarda ortak politikaların uygulanması kabul edilmiştir

1992 yılındaki Maastricht Antlaşması sonucunda oluşturulan "Avrupa Vatandaşlığı" (European Citizenship) ile Avrupa Birliği vatandaşlarına tanınan temel haklardan biri, Ombudsman'a başvuru hakkıdır. Avrupa Ombudsmanı Avrupa Birliğinde tüm topluluk kurumlarının yönetiminde iyi uygulamaların geliştirilmesi ve Avrupa Birliği kurumlarına ilişkin vatandaş şikâyetlerinin dikkate alınmasını sağlamak amacıyla oluşturulmuştur. Ombudsman, Avrupa Birliği'nin Adalet Divanı ile Bidayet Mahkemesi dışında kalan kurum ve organlarının kötü yönetimleri hakkında vatandaşlar tarafından iletilen şikâyetleri incelemektedir (http://www.fp6.org.tr/web/e_dokuman/ab_genel/ABnin_abc.doc). Birlikteki ticari işletmeler, ortaklıklar veya diğer kuruluşlar da, şikâyette bulunabilmektedirler (<http://www.dtm.gov.tr/ab/Ab.htm>). Ombudsman, her Parlamento seçiminden sonra Avrupa Parlamentosu tarafından 5 yıllık yenilenebilir bir dönem için seçilmekte ve bir sonraki seçime kadar görev yapmaktadır (http://www.deltur.cec.eu.int/_webpub/documents/brochures/HowEU Works.pdf). Temmuz 1995 de Avrupa Parlamentosunca ilk

Yönetişim İlkelerinin Uygulanmasında Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu

Avrupa Ombudsmanı seçilmiştir (http://www.euro-ombudsman.eu.int/speeches/pdf/en/jerus_en.pdf). Böylece Avrupa Birliği bünyesinde Ombudsmanlık sistemi oluşturulmuştur. Ombudsmanlık kurumu Avrupa Birliği'nde, Avrupa Birliği bürokrasisi tarafından yapılacak yanlış uygulamalara karşı üye ülke vatandaşlarının haklarını korumak üzere oluşturulmuştur. Ombudsman kamu yönetiminde, merkezi idare organları, personeli veya onun adına hareket eden diğer makamların kötü yönetiminin sonucu olarak haksızlığa uğrayanların şikâyetlerini inceleyen kurumdur (<http://nedir.antoloji.com/ombudsman>).

Avrupa Birliği Anayasasına göre; Avrupa Parlamentosu tarafından atanan bir Avrupa Ombudsman'ı, Birlik Kurumlarının, organlarının veya dairelerinin kötü yönetimiyle ilgili şikâyetleri alır, bunları inceler ve rapor eder. Avrupa Ombudsman'ı, görevlerini yerine getirme konusunda tamamen bağımsızdır. Bu görevleri yerine getirirken, herhangi bir kimseden talimat istemez ya da almaz. Görevde bulunduğu süre boyunca, kazançlı olsun ya da olmasın, herhangi başka bir görevde bulunamaz. Birlik vatandaşları Avrupa Parlamentosu'na dilekçe verme, Avrupa Ombudsman'ına başvurma ve Birlik Kurumlarına ve danışma organlarına, Anayasa'nın resmi dillerinden birini kullanarak başvurma ve aynı dilde yanıt alma hakkına sahiptirler. Herhangi bir Birlik vatandaşı ve Üye Devletlerden birinde ikamet eden ya da kayıtlı işyeri Üye Devletlerden birinde bulunan bütün gerçek ya da tüzel kişiler, Avrupa Adalet Divanı ve Yüksek Mahkemelerinin kendi yetki alanlarındaki çalışmalarını dışında, Birlik kurumlarının, teşkilatlarının veya dairelerinin etkinliklerinde kötü yönetim durumlarına rastlamaları halinde, Avrupa Ombudsman'larına başvurma hakkına sahiptir. Avrupa Ombudsman'ı, görevlerine uygun olarak, iddia edilen gerçeklerin halihazırda bir yasal işlem konusu oluşturması veya eskiden oluşturmuş olması durumu haricinde, kendi inisiyatifleriyle veya kendisine ya da doğrudan bir Avrupa Parlamentosu Üyesine yöneltilen şikâyetlere dayanarak, haklı bulunduğu konuları inceleme altına almaktadır.

Avrupa Ombudsman'ına kötü idare uygulamasının farkına varıldığı tarihten itibaren iki yıl içinde şikâyet iletilmelidir. Şikâyetin gizli kalmasını talep etme hakkı olmakla beraber kim olduğu, hangi kurum ya da organ ve hangi sorun şikâyet edildiği açıkça belirtilmelidir (http://www.ombudsman.europa.eu/guide/pdf/en/guide_en.pdf). Avrupa Ombudsman'ı, bir kötü yönetim durumu tespit ettiğinde, bu meseleyi ilgili kuruma, teşkilata veya daireye bildirir ve görüşlerini bildirmeleri için üç ay süre verir. Daha sonra, Avrupa Ombudsman'ı Avrupa Parlamentosu'na ve ilgili kuruma, teşkilata veya daireye bir rapor iletir. Şikâyette bulunan kişi, bu tür incelemelerin sonuçlarıyla ilgili olarak bilgilendirilir. Ayrıca Avrupa Ombudsman'ı, incelemelerinin sonuçları hakkında, Avrupa Parlamentosu'na yıllık rapor gönderir. Her Avrupa Parlamentosu seçiminden sonra, Parlamento'nun görevde bulunma süresi için Avrupa Ombudsman'ı atanır. Avrupa Ombudsman'ı, yeniden atanabilir. Görevlerinin yerine getirilmesi için gereken koşulları artık karşılamaması halinde veya ciddi bir kötü yönetimle suçlanıyorsa, Avrupa Ombudsman'ı, Avrupa Parlamentosu'nun talebi üzerine, Adalet Divanı tarafından görevden alınabilir. Avrupa Parlamentosu, Ombudsman'ın görevlerinin yerine getirilmesini yönlendiren tüzüğü ve genel koşulları belirler. Avrupa Parlamentosu, Komisyon'un görüşünü ve

Bakanlar Konseyi'nin onayını aldıktan sonra kendi inisiyatifiyle hareket etmektedir. (<http://www.europeanconvention.eu.int/docs/Treaty/850TR.pdf>,).

4.2 Diğer Ülkelerde Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumunun Uygulamaları

Değerlere önem veren bir devlet yönetimi sadece hukuki kuralları ve usulleri belirlemekte, söz konusu kural ve usullere standartlara uygunluğu da denetlenmektedir. Bugün ülkelerin büyük çoğunluğunda, kamu hizmeti faaliyetlerinin gözden geçirilmesi yasama organının yanı sıra yaygın olan kamu denetçilerinin (ombudsmanların) yaptığı dış denetim ile gerçekleştirilmektedir.

İsveç'te 1713 yılında kurulan ombudsmanlık ülkede yolsuzluğun had safhaya ulaştığı bir dönemde kurulmuş, başarılı olunca da 1809'da anayasal bir kurum haline getirilmiştir. İsveç dilinde "ombudsman" kelimesi, vekil, delege, avukat veya başkaları adına hareket etmeye ve onların haklarını korumaya yetkili kılınmış kimse anlamında kullanılmaktadır. Kurum olarak ise parlamento temsil eden büro anlamındadır (<http://www.basbakanlik.gov.tr/docs/kkgm/kanuntasarilari/kamu%20denetciligi.doc>). İsveç Ombudsmanı her genel seçimden sonra 15 gün içinde Parlamento'nun her iki kanadından gelen 24'er kişiden oluşan toplam 48 kişilik bir kurul tarafından oybirliğiyle Parlamento adına seçilmekte ve Parlamento tarafından atanmaktadır (Kılavuz vd, 203: 55).

İsveç'ten sonra Ombudsman sistemini ilk uygulamaya koyan Finlandiya, 1919 yılında yaptığı bir Anayasa değişikliği ile Ombudsman sistemini benimsemiştir. Finlandiya Anayasasınının 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. Söz konusu Ombudsmanlar içinde en geniş yetkilere Finlandiya Ombudsmanı sahiptir. Çünkü Ombudsman, görevlerini yürütürken tam anlamıyla bağımsızdır. Parlamento dahil hiçbir makam Ombudsmana emir ya da talimat vermemektedir (Baylan, 1978: 34-35).

Norveç 1959, Danimarka 1954 yılında ombudsmanlık sistemine geçmiştir. Bu kurum 1962 yılında Pasifik'te de uygulanmaya başlanmıştır. Yeni Zelanda, Danimarka'yı örnek alarak kendi ulusal değerlerini koruyan bir ombudsmanlık bürosu kurmuştur. Parlamento Komiseri adı altında 1962 yılında kurulan büro, birçok hükümet birimini denetim ve gözetim yetkisine sahip kılınmıştır.

İngiltere'de 1954 yılında Tarım Bakanlığı'ndaki görevlilerin, köylülere ait olan bir araziye hukuk dışı yollardan el koymalarıyla ortaya çıkan skandal, ombudsmanlık kurumunun kurulmasında etkili olmuştur. İngiltere de ombudsmanlık kurumunun demokratikleşmede, şeffaflaşmada bilhassa yolsuzlukla mücadeledeki başarısı daha fazla göz ardı edilememiştir (<http://www.nedir.antoloji.com/ombudsman>). İngiltere'de Parlamento Komiserliği adı altında oluşturulan ombudsmanlık kurumu,

Yönetişim İlkelerinin Uygulanmasında Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu

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. Parlamento Komiseri, hem parlamento'ya hem de hükümete karşı bağımsızdır. Diğer Ombudsman kurumlarından farklı olarak İngiltere'de vatandaşlar, Komiser'e ancak bir Avam Kamarası üyesi aracılığıyla başvurabilmektedirler. Bu düzenleme ile bir yandan parlamentonun nüfuzuna, asırlardır kullandığı yetkilere olan saygı vurgulanmış, diğer taraftan Komiserin yetki alanı dışında gördüklerini geri çevirecekleri için süzgeç vazifesi görerek Komisere gelen başvuruların sayısı da sınırlandırılmış olmaktadır. İngiltere Parlamento Komiserinin kendisine herhangi bir şikayet dilekçesi ulaşmadan re'sen inceleme başlatma yetkisi bulunmamaktadır (Kılavuz vd, 2003: 58).

Fransa'da Medyatör adı altında oluşturulan ombudsmanlık kurumu 3 Ocak 1973 tarihinde çıkarılan bir yasayla resmen faaliyete geçirilmiştir. Bütün Ombudsman kurumlarında olduğu gibi Medyatör'de kurulduğu ülkenin yönetsel ve siyasal sistemiyle uyumlu olmak zorunda olduğundan kendine özgü birtakım nitelikler taşımaktadır. Fransa'da Medyatör'ün Bakanlar Kurulu Kararıyla atanması benimsenmiştir. Medyatör'ün görev süresi 6 yıl olarak belirlenmiş olup bu süre parlamento için normal koşullarda öngörülmesi 5 yıllık seçim süresinden daha uzun bir süredir. Görev süresi biten Medyatör'ün yeniden atanması söz konusu değildir. 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. 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 (Kılavuz vd, 2003: 59-60).

4.3 Türkiye'de Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu Uygulamaları

Devlet ve vatandaş arasında yeni bir ilişki türünü ifade eden ve ağır formalitelerden uzak, duruma göre bazen bireyin ve bazen de kamunun yanında yer alan, uzlaşmaya dayalı bir kurum olan kamu denetçiliği (ombudsmanlık), Türkiye'de 1982 anayasasının hazırlık aşamalarında ele alınmış daha sonra Türk Sanayici ve İşadamları Derneği (TÜSİAD) gibi sivil toplum örgütleri ile tartışılmaya başlanmış ve esasen yedinci ve sekizinci beş yıllık kalkınma planları ile birlikte gerekliliği

vurgulanmıştır. Kurumun gerekliliği Türkiye'nin Avrupa Birliği adaylık sürecinde de önemli bir konu olarak ilerleme raporlarında yer almıştır.

Kamu denetçiliği sistemi, bir mevzuat çalışması olarak ilk kez 1982 Anayasasının hazırlık aşamasında gündeme gelmiştir. Hazırlanan 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'nin, Danıştay'ın, Sayıştay'ın, 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 şikâyetlerini inceleyerek temel hak ve özgürlüklerin gerçekleşmesini gözeteceğini öngörmektedir.

Kamu denetçiliği konusunda yapılan öneriler, sadece kamu kuruluşlarının çalışmaları 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 ihtiyaçtan" 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 yöneleceği belirtilmiştir (Kılavuz vd, 2003: 63).

Anayasanın 74. maddesinde, vatandaşların kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikâyetleri hakkında yetkili makamlara ve TBMM'ne yazı ile başvurma hakkına sahip olduğu, bu hakkın kullanılma biçiminin kanunla düzenlendiği ifade edilmektedir. Bu suretle bir bakıma TBMM Dilekçe Komisyonu kamu denetçiliği (ombudsmanlık) kurumuna benzer bir görev ifa etmesine rağmen, kurum çok etkili bir dilek ve şikâyet merci olmadığı gibi resmi bir yargı veya yürütme gücü de yoktur (<http://www.telkoder.org.tr/2-report/OECD-tr.doc>) Ayrıca dilekçe hakkının sadece yetkili makamlara izafe edilmesi, bunun karşısında temel hak ve özgürlükler ve toplum yaşamını ilgilendiren pek çok önemli konuda Anayasa Mahkemesine başvurma yollarının kapatılmış olması da diğer toplumlardaki uygulamalara benzer kamu denetçiliği (ombudsmanlık) kurumunun gerekliliğine işaret etmektedir.

Türkiye'de Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Plânında (1996-2000) "Kamu Hizmetlerinde Etkinliğin Artırılması Projesi" çerçevesinde "Yönetim-birey ilişkilerinde karşılaşılan uyumsuzlukların etkin ve hızlı bir şekilde çözümü amacıyla; yargının katı işleyiş kurallarına bağlı oluşu ve zaman alıcı işlemesi gerçeği karşısında, yönetimi yargı dışında denetleyen ama yönetime de bağlı olmayan bir denetim sistemi ihtiyacı sonucunda ortaya çıkmış olan ve Avrupa Birliğinin kendi bünyesinde ve üye ülkelerin çoğunda da bulunan, halkın şikâyetleriyle ilgilenen bir

Yönetişim İlkelerinin Uygulanmasında Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu

kamu denetçisi (ombudsman) sisteminin Türkiye'de de kurulması" öngörülmüştür. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Plânında (2001-2005) da yine "Kamu Hizmetlerinde Etkinliğin Artırılması" çerçevesinde "Kamu yönetimi-vatandaş ilişkilerinde karşılaşılan uyuşmazlıkların etkin ve hızlı bir şekilde çözümü amacıyla, halkın şikâyetleriyle ilgili konularda, yönetimi denetleyen ama yönetime bağlı olmayan bir kamu denetçisi (ombudsman) sistemi" kurulması öngörülmüş, "Bu çerçevede, gerekli altyapının oluşturulmasına ve sistemin istisnasız tüm idarî işlem ve eylemleri kapsamına önem" verileceği belirtilmiştir. Günümüzde kamu denetçiliği (ombudsmanlık) kurumu yüzü aşkın devlette ülke, bölge, kent veya sektör itibarıyla hizmet vermektedir. Türkiye'de ise 13 Ekim 2006 tarihinde 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile kamu denetçiliği (ombudsmanlık) kurumu oluşturulmuştur.

5548 sayılı "Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu" ile ülkemizde Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) kurumunun oluşturulması ve ülke düzeyinde faaliyet göstermesi öngörülmektedir. Kanunun amacı; gerçek ve tüzel kişilerin idarenin işleyişi ile ilgili şikâyetlerini, Türkiye Cumhuriyetinin, Anayasada belirtilen nitelikleri çerçevesinde, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygı, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmak üzere Kamu Denetçiliği Kurumunu oluşturmaktır.

Kamu denetçileri Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı, kamu tüzel kişiliğine haiz, özel bütçeli ve merkezi Ankara'da bulunan bir kurumdur. Kurum, Başdenetçilik ve Kuruldan oluşmaktadır. Kurumda, bir Başdenetçi ve en fazla on denetçi ile Genel Sekreter, uzman, uzman yardımcıları ve diğer personel görev yapmaktadır. Ayrıca kurum, gerekli gördüğü yerlerde de büro açabilmektedir.

Kamu Denetçiliği Kurumu, idarenin işleyişi ile ilgili şikâyetler üzerine, Türkiye Cumhuriyetinin Anayasada belirtilen nitelikleri çerçevesinde, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygı, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevlidir. Ancak aşağıda yer alan hususlar kurumun görev alanı dışında yer almaktadır. Bunlar (5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu);

- Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile re'sen imzaladığı kararlar ve emirler,
- Yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler,
- Yargı faaliyetlerine ilişkin işlemler ile yargı mensuplarının işlem ve eylemleri,
- Türk Silâhlı Kuvvetlerinin salt askerî hizmete ilişkin faaliyetleri,

Kamu denetçilerine hiçbir organ, makam, merci veya kişi, görevleriyle ilgili olarak emir ve talimat veremez, genelge gönderemez, tavsiye ve telkinde bulunamaz.

Kamu Denetçiliği Kurumunun inceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak istediği bilgi ve belgelerin, bu isteğin tebliğ edildiği tarihten itibaren otuz gün içinde verilmesi zorunludur. Bu süre içinde istenen bilgi ve belgeleri haklı bir neden olmaksızın vermeyenler hakkında kamu denetçisinin başvurusu üzerine ilgili merci, disiplin soruşturması açabilmektedir. Ancak; Devlet sırrı veya ticarî sır niteliğindeki bilgi ve belgeler, yetkili mercilerin en üst makam veya kurulunca gerekçesi belirtilmek suretiyle verilmeyebilir.

İnceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak kamu denetçileri bilirkişi görevlendirebilir. İnceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak kamu denetçileri veya uzmanlar tanık ya da ilgili kişileri dinleyebilirler.

Kamu Denetçiliği Kurumuna, gerçek ve tüzel kişiler başvurabilirler. Yabancıların başvuru hakkını kullanabilmeleri, karşılıklılık esasına bağlıdır. Başvuru; başvuru sahibinin adı ve soyadı, imzası, yerleşim yeri veya iş adresini, başvuru sahibi tüzel kişi ise tüzel kişinin unvanı ve yerleşim yeri ile yetkili kişinin imzasını ve yetki belgesini içeren Türkçe dilde yazılmış bir dilekçe ile yapılır. Başvuru, belirlenecek şartlara uyulmak kaydıyla elektronik ortamda veya diğer iletişim araçlarıyla da yapılabilir. Yapılan başvurulardan aşağıda yer alan nitelikte olanlar inceleme için dikkate alınmazlar. Bunlar (5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu);

- Belli bir konuyu içermeyenler,
- Yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarınca karara bağlanmış uyuşmazlıklar,
- Başvuru sahibinin adı ve soyadını, imzasını, yerleşim yeri veya iş adresini, başvuru sahibi tüzel kişi ise tüzel kişinin unvanını ve yerleşim yeri ile yetkili kişinin imzasını ve yetki belgesini içeren Türkçe dilde yazılmış bir dilekçenin olmayışı,
- Sebepleri, konusu ve tarafları aynı olanlar ile daha önce sonuçlandırılanlar,

Kamu Denetçiliği Kurumuna; illerde valilikler, ilçelerde kaymakamlıklar aracılığıyla da başvurulabilir. Başvurulardan herhangi bir ücret alınmaz. Kamu Denetçiliği Kurumuna, idarî işlemlerde tebliğ tarihinden, idarî eylem, tutum ve davranışlarda öğrenme tarihinden itibaren doksan gün içinde başvurulabilir. Başvuru tarihi, dilekçenin Kamu Denetçiliği Kurumuna, valilik veya kaymakamlıklara verildiği, diğer hallerde başvurunun Kamu Denetçiliği Kurumuna ulaştığı tarihtir. Dava açma süresi içinde yapılan başvuru, işlemeye başlamış olan dava açma süresini durdurur (5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu)

Başvurunun Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından reddedilmesi halinde, durmuş olan dava açma süresi gerekçeli ret kararının ilgiliye tebliğinden itibaren kaldığı yerden işlemeye başlar. Başvurunun, Kurum tarafından yerinde görülerek kabul edilmesi halinde; ilgili merci Kurumun önerisi üzerine otuz gün içinde herhangi bir işlem tesis etmez veya eylemde bulunmaz ise, durmuş olan dava açma süresi kaldığı

Yönetişim İlkelerinin Uygulanmasında Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu

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

Kamu Denetçiliği Kurumunu inceleme ve araştırmasını başvuru tarihinden itibaren en geç altı ay içinde sonuçlandırmak durumundadır. Kurum, inceleme ve araştırma sonucunu ve varsa önerilerini ilgili mercie ve başvurana bildirir. Kurum, başvurana, işleme karşı başvuru yollarını da gösterir. İlgili merci, Kurumun önerileri doğrultusunda tesis ettiği işlemleri veya Kurumun önerdiği çözümü uygulanabilir nitelikte görmediği takdirde bunun gerekçesini otuz gün içinde kuruma bildirmelidir.

Kamu Denetçiliği Kurumu bütçe ve harcama esas ve usulleri 10.12.2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine tâbidir. Bu bağlamda 5018 sayılı Kanuna ekli (II) sayılı cetvelin “(B) Özel Bütçeli Diğer İdareler bölümüne (29) Kamu Denetçiliği Kurumu” ibaresi eklenmiştir. Ayrıca kurumun gelirleri Türkiye Büyük Millet Meclisi bütçesine bu amaçla konulacak ödenek ve diğer gelirlerden oluşmaktadır.

5548 sayılı “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu” ile ayrıca, Başdenetçi, Denetçiler ve Genel Sekreterin görevleri, nitelikleri, seçimleri, atanmaları, çalışma ilkeleri, bağımsızlığı, kuruma yapılacak başvurular ve kurum personeli ile ilgili konular düzenlenmektedir (5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu)

5. YÖNETİŞİM KAVRAMI VE YÖNETİŞİM İLKLERİNİN UYGULANMASINDA KAMU DENETÇİLİĞİ (OMBUDSMANLIK) KURUMU

5.1 Yönetişim Kavramı ve İlkeleri

Yönetişim kavramı dünyanın geçirdiği gelişme ile ortaya çıkmış bir kavram olup bugün kamu yönetiminin dayanması gereken temel unsurları ifade etmektedir. İngilizce literatürde “good governance” olarak nitelenen kavram Türkçeye “iyi yönetim” olarak çevrilmekte ve yaygınlaşan bir kullanım alanıyla birlikte kavram, kamunun ilgili olduğu konular hakkında kamu gücünün nasıl kullanılması ve kararların nasıl alınması gerektiği noktasında vatandaşlarında katılımının olması için neler yapılması gerektiği ile ilgili kurum, süreç ve gelenekleri de göz önüne alarak sorumlu ve duyarlı bir biçimde güç kullanımını ifade etmektedir (<http://www.cevreorman.gov.tr/ekitap/04.pdf>). Yönetişim, siyasal sistemin yönetiminde hükümet ile toplum arasında karşılıklı etkileşim, ortak çalışma ve karar almada ortak hareket etmeyi ifade etmektedir. Bir başka ifadeyle yönetim, bir ülkedeki vatandaşların ve toplumdaki grupların, kendilerini açık bir şekilde ifade etmelerini, yasal haklarını kullanmalarını, yükümlülüklerini yerine getirmelerini ve farklılıklarını ortaya koymalarını sağlayan mekanizma, süreç ve kurumları kapsamaktadır. Yönetişim ayrıca kamu kurumlarının kamusal işleri yürüttükleri, kamu kaynaklarını idare ettikleri ve insan haklarını gözettikleri bir süreç olarak tanımlanmaktadır (Maliye

Bakanlığı, Avrupa Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, 2003: 1). Genel kabul gören yaklaşımlar çerçevesinde yönetim ilkeleri; şeffaflık, hesap verebilirlik, adillik ve sorumluluk olmak üzere dört ana ilkedен oluşmaktadır. Kamu kesimi uygulamalarında; şeffaflığı, hesap verebilirliği, adilliği ve sorumluluğu geliştirmelidir. Bu, idari faaliyetlerin uygulanmasının sonuçlara ve piyasaya dayanması, performansın değerlendirilmesi ve düşük performansa yaptırım uygulanması anlamına gelmektedir. Bu bağlamda yönetim ilkeleri çerçevesinde iyi bir kamu idaresi uygulamasının kapsamı gereken unsurlar aşağıda yer aldığı gibidir Bunlar (<http://www.telkoder.org.tr/2-report/OECD-tr.doc>);

- Açıkça belirlenmiş politika hedeflerine hizmet etmek ve bu hedeflerin gerçekleştirilmesini sağlamak,
- Sağlam bir yasal temel üzerine oturmak,
- Çalışmaların etkilerinin bütün topluma yayılacağı göz önünde tutulursa, oluşacak faydaların yapılan masraflardan daha fazla olmasını sağlamak,
- Maliyeti ve piyasa çarptmalarını asgari düzeyde tutmak,
- Piyasa teşvikleri ve hedefleri bazındaki yaklaşımları geliştirmek,
- Kullanıcılar için açık, basit ve pratik olmak,
- Diğer düzenlemeler ve politikalarla uyumlu olmak
- Yurtiçi ve yurtdışı düzeyde rekabeti, ticareti ve yatırımı kolaylaştıracak prensiplerle uyumlu olmak.

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planında yer alan kamu hizmetlerinde etkinliğin artırılması başlığı altında, kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasını sağlayan temel ilkeler belirlenmiştir. Bu ilkelerden bazıları; verimlilik, etkinlik ve tutumluluğun, dolayısıyla da performansın artırılması, kamu çalışanlarının performansını etkin bir biçimde ölçen bir sistemin geliştirilmesi, yetki devri ve esneklikle beraber hesap verebilirliğin ve şeffaflığın güçlendirilmesi, kamu yöneticilerinin ve çalışanlarının politika ve strateji oluşturma kapasitelerinin geliştirilmesi ve kamu hizmetlerinin sunumunda kalite anlayışı ile bu amaca yönelik yönetsel yöntemlerin yerleştirilmesidir. Kamu denetçiliği (ombudsmanlık) kurumu şeffaflık, hesap verebilirlik, adillik ve sorumluluk ilkelerinden oluşan yönetim ilkelerinin uygulanmasında son derece etkin bir kurumdur. Kamu denetçiliği (ombudsmanlık) kurumunun yönetim ilkelerinin uygulanmasındaki rolü ve önemi aşağıda yönetim ilkeleri çerçevesinde açıklanmıştır.

5.2 Şeffaflık İlkesinin Uygulanmasında Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu

Şeffaflık ilkesinin uygulanması ile devleti oluşturan kurumların iç işlemlerinde, kurumlar arası ilişkilerde iş ve karar süreçleri değişirken yurttaşların bu iş ve işlemlerden daha iyi bilgi sahibi olmaları ve karar süreçlerine etkin bir şekilde katılmaları sağlamaktadır (Bektur, 2005: 36). Zira düzenlemelerin yapılma, uygulanma ve değiştirilme süreci şeffaf ve bütün piyasa taraflarına açık olmalıdır. Şeffaflık, kamuoyunun fikirlerini açıklayabileceği ve önerilerin dikkate alınmasını

Yönetişim İlkelerinin Uygulanmasında Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu

sağlayacak mekanizmaların bulunduğu açık bir karar alma sürecini gerektirmektedir. Şeffaflığın içerisine düzenleme yapıcı standardize edilmiş süreçler dahil geniş bir uygulama alanı ile ilgili taraflar arasında danışmanlık, anlaşılır bir dille yazı yazma, yayın ve kodifikasyon yapma ve ortaya konan kuralların iyi anlaşılmasını sağlayacak diğer hususlarla öngörülebilir ve tutarlı temiz uygulamalar girmektedir.

Şeffaflık hukuki çerçevenin erişilir ve dinamik olduğuna işaret etmektedir. Şeffaflık temelinde oluşturulan hukuki bir çerçeve kamuoyunu neler yapılması gerektiği konusunda bilgilendirerek kamu çalışanlarından hesap sorulmasını mümkün kılmaktadır (TÜSİAD, 2003: 46). Türkiye’de şeffaflığın artırılması ihtiyacı konusundaki bilinçlenme devamlı artıyorsa da uzun zamanlar devam etmiş olan bazı uygulamalar ve alışkanlıklar, açıklığı ve düzenleyici gelişmeye kamuoyunun katılımını engellemektedir (<http://www.telkoder.org.tr/2-report/OECD-tr.doc>).

Şeffaflık kamu ekonomisinin ve yönetiminin yönetilenler tarafından denetlenmesine olanak sağlar. Çünkü şeffaflık serbest bilgi akışının sağlanması ile ilgilidir. Açık toplum ve şeffaf devlet oluşturma yönünde atılacak adımlarda kamu denetçiliği (ombudsmanlık) önemli bir gelişim sürecini oluşturmaktadır. Kamu denetçileri (ombudsmanlar) devlet ve vatandaş ilişkilerinde özellikle kamu görevlilerinin görev ve yetkilerini kötüye kullanması durumunda bu tür eylem ve davranışları araştırmak, kovuşturma gerektirmeyen durumlarda ise yapılan yanlışlığın veya haksızlığın düzeltilmesini ilgili kamu kuruluşundan talep edebilme yetkisine sahiptir. Bununla birlikte kamu denetçileri hatalı ve yanlış uygulamaları kamuoyunun ve basının bilgisine sunarak, şeffaflığın sağlanmasına katkıda bulunurlar (Aktan, 1998: 77). Kamu denetçileri (ombudsmanlar) özellikle gerçekleştirdikleri tespitler doğrultusunda siyasal yozlaşma olaylarını kamuoyunun ve basının bilgisine sunarak şeffaflığı toplum bünyesinde sağlamaktadırlar. Dolayısıyla bireylerin siyasi ve sosyal hakları şeffaflık içinde ve demokrasinin güvencesi altında korunmuş olmaktadır. (http://www.ombudsman.europa.eu/glance/pdf/tr/glance_tr.pdf).

Kamu denetçiliği (ombudsmanlık) kurumu hem yönetilenlerin yönetsel işleyişe katılabilecekleri hem de gördükleri aksaklıkları denetleyebilecekleri bir yönetim anlayışını ortaya koymaktadır. En iyi denetimin yönetilenler tarafından gerçekleştirileceğini savunan yaklaşım öncelikli olarak yönetsel işleyişin şeffaf olmasını gerektirmektedir. Şeffaflık yoluyla yasalara uygunluk denetiminin sağlanması ve hukukun üstünlüğünün korunması güvence altına alınacaktır. Kamu denetçiliği ile birlikte gelecek kamuoyu gözetimi iş ve eylemlerde şeffaflığı sağlayacaktır.

5.3 Hesap Verebilirlik İlkesinin Uygulanmasında Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu

Hesap verebilirlik; bir kurumdaki görevlilerin, yetki ve sorumluluklarının kullanılmasına ilişkin olarak ilgili kişilere karşı cevap verebilir olma, bunlara yönelik olarak eleştiri ve talepleri dikkate alarak bu yönde hareket etme ve bir başarısızlık, yetersizlik ya da hata veya hileli bir durumda sorumluluğu üzerine alma

gerekliliğidir. Bir başka ifadeyle hesap verebilirlik yönetiminde yer alan kişilerin tüm vatandaşlara hizmet etme ve cevap verebilme gerekliliğidir (Maliye Bakanlığı, Avrupa Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, 2003: 18). İyi işleyen bir devlet yönetiminde, kamu kurum ve kuruluşları her zaman hesap verebilirliğe tabidir. Bu anlamda başta kamu kaynaklarının nasıl kullanıldığını izlemeye imkân verecek olan mali saydamlık olmak üzere kamusal faaliyetlerin takibine imkân verecek ve gerçekleştirilen faaliyetlerde vatandaşın hakkını koruyan hesap verebilir bir anlayışı hayata geçirmek gerekmektedir (TESEV, 2004: 14). Bu amaçların gerçekleştirilmesinde kamu denetçiliği (ombudsmanlık) kurumu gerçekleştireceği denetim faaliyeti ile vatandaşın hesap sorabilir bir bilgiye erişmesinde ve bu kapsamda kamuda hesap verebilirliğin sağlanmasında etkin rol oynayacaktır. Zira kamu yönetiminde usulsüz iş ve işlemlerle mücadele sadece yasal hükümlerin müeyyidelerini ağırlaştırarak ya da olmuş bitmiş olaylardaki sorumluları cezalandırarak yapılacak bir mücadele değildir. Denetim sisteminin etkin bir şekilde oluşturulması gereklidir. Etkin denetim sistemlerinden bir tanesi de kamu denetçiliği (ombudsmanlık) kurumudur. Kamu denetçiliği (ombudsmanlık) müessesesi hukuk devleti ilkesinin yerleşmesine ve birey haklarının korunmasına katkıda bulunarak kamuda hesap verebilirliğin sağlanmasında etkin bir denetim mekanizmasıdır.

Türkiye de vatandaşların idarenin karar ve tasarruflarına karşı idari yargıya yaptıkları başvurularda son on yılda belirgin bir artış gözlemlenmektedir. Bu konuda Avrupa Birliğinin sunduğu hukuk sistemi kolaylıklarını da kullanma yönünde bir eğilim gözlemlenmektedir. Buna karşılık hesap sorma süreci Türkiye de çok yavaş çalışmakta ve davaların sayısı zaman içerisinde artarak yargıda büyük bir yığılmaya neden olmaktadır (<http://www.cevreorman.gov.tr/ekitap/04.pdf>). Bu aşamada kamu denetçiliği kurumu bir ön değerlendirme aşaması olarak olayların yargıya intikalinden önce müdahalede bulunmakta ve çoğu zamanda yapıcı çözümler getirebilmektedir. Bununla birlikte yargıya intikal aşamasından önce çözüme ulaşamaması halinde dahi vatandaşın hesap sorabilmesi için öncelikle gerekli bilgilere erişebilmesi mümkün olmaktadır. Ayrıca bu nedenden ötürü vatandaşın hakkını savunabilmesi açısından bilgiye erişimini güvence altına alabilecek bağımsız ve tarafsız kamu denetçilerine (ombudsman) ihtiyacı vardır.

Kamu denetçiliği (ombudsmanlık) suç teşkil eden fiillerin rapor edilmesinin kolaylaştırılması ve ihbarcılarının korunmasına ilişkin açıkça ifade edilen yöntemlerin bulunması, görevi kötüye kullanma vakalarının ortaya çıkarılmasına yardımcı olarak kamuda hesap verebilirliğin gerçekleştirilmesini sağlamaktadır.

5.4 Adillik İlkesinin Uygulanmasında Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu

Adillik, kurumların yasal çerçeveler içerisinde hareket etmeleri ve kişilerin kendi davranışlarına kanunun tatbik edilebileceğini kabul etmeleri anlamına gelmektedir. Vatandaşlar, kamu görevlilerinin toplumun çıkarlarını adil bir şekilde gözetmeleri ve kamusal kaynakları günlük bazda en iyi şekilde idare etmeleri beklentisindedir. Adil ve güvenilir bir kamu hizmeti, kamuoyunun güvenini sağlamlaştıır ve tüm taraflar

Yönetişim İlkelerinin Uygulanmasında Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu

açısından arzulan bir ortam oluşturur. Adillik ilkesinin etkili ve verimli bir şekilde uygulanması kamu denetçiliği kurumunu gerekli kılmaktadır. Kamu denetçiliği (ombudsmanlık) müessesesi vatandaşın şikâyetlerinin çözümlenmesine ve kamunun keyfi uygulamalarına karşı vatandaşı korumaktadır. Kamu denetçiliği (ombudsmanlık) müessesesinin oluşturulmasıyla beraber şikâyetler cevapsız kalmamakta ve vatandaşın hakkı ve hukuku korunmaktadır. Kamu hizmetlerinde kamu denetçiliği gibi kurumların oluşturulmasıyla beraber adilliğin sağlanması yönünde alınacak önlemler başlı başına bir eylem değil, genel yönetim ortamına tamamlayıcı bir destek niteliği taşıyan ve yönetim sisteminin ayrılmaz bir unsurdur (<http://www.sgb.gov.tr/calismalar/yayinlar/md/md138/INTKAMUOYU.pdf>).

Yargısal denetimin işleyişinin yavaş ve pahalı olması, dava konusu eylem ve işlemlerin yerindeliğinin denetlenememesi gibi olumsuzluklar nedeniyle geciken adaletin fonksiyonunu yitirmesi kamu denetçiliği (ombudsmanlık) kurumunu kamu nezdinde kamu kurum ve kuruluşlarının uygulamaları sonucu zarara gören vatandaş haklarının savunulmasında ön plana çıkartmaktadır. Bunun yanı sıra Türkiye’de idari işleyişe ilişkin kuralların dağınık ve düzensiz oluşu, vatandaşların idare ile ilgili işlemlerinde gereksiz formalitelere girmeleri konun özünden saparak yükümlülüklerini yerine getirmemelerine neden olmaktadır. Bunun sonucu olarak da vatandaşlar “kanunu bilmemek mazeret sayılmaz” ilkesi uyarınca mağdur olabilmektedirler. Bu gibi durumların önlenmesinde, hak ve adaletin sağlanmasında idari işleyişe ilişkin kuralların bir çerçeve içerisinde sunulmasının yanı sıra kamu denetçiliği kurumu da vatandaşın hak ve yararını kollayacaktır.

5.5 Sorumluluk İlkesinin Uygulanmasında Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu

Sorumluluk ilkesi kanunlara ve toplumsal değerlere uygunluğu güvence altına almak amacıyla doğru hedefler koymayı ve bunları uygulamayı amaçlamaktadır. Bu çerçevede kamu kurum ve kuruluşları karar alma ve alınan kararları hayata geçirme aşamalarında vatandaşların ihtiyaç ve değerlerini gözetmelidir. İçinde bulunduğumuz bilgi çağı kamunun toplum karşısındaki sorumluluk ve duyarlılıklarını her geçen gün daha da artırmaktadır. Kamu çalışanları eskisinden farklı ve değişimin devam ettiği bir ortamda hizmet sunmaktadırlar. Artan kaynak kısıtlamalarıyla beraber daha fazla kamu gözetimiyle ve vatandaşların daha yoğun talepleriyle karşı karşıyadırlar. Kamu idaresinde etkinliği sağlama çalışmaları ile beraber yetki ve sorumlulukların alt birimlerle paylaşılması ve daha geniş takdir yetkisi ile kamu çalışanları hesap vereme düzenlemeleriyle yeni işlev ve sorumluluklar üstlenmektedirler (TÜSİAD, 2003: 11). Dürüst ve etik değerlere duyarlı bir başka ifadeyle sorumlu bir yönetim anlayışı arzulan bir birey devlet ilişkisini ortaya koymaktadır. Bu amaçla vatandaşlara karşı duyarlılığı artıracak bir yöntem olarak kamu denetçiliği kurumu önem arz etmektedir. Kamu denetçiliği (ombudsmanlık) kurumu kamuda hâkimiyetin sağlanması ve sorumluluk mekanizmalarının iyi düzenlenmesini amaçlamaktadır.

İyi yönetime doğru giden yolda yasalar oluşturulurken bürokratik uygulamalardan ziyade daha çok sorumluluk duygusuyla hareket etmek ve beklentilerden daha ziyade tepkiler üzerine yoğunlaşmak elzem hale gelmiştir (Maliye Bakanlığı, Avrupa Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, 2003 : 111). Çünkü iyi yönetim paylaşılan bir sorumluluğu ifade etmektedir. Kamu denetçiliği kurumu bu konuda değerlendirme ve uygunluğu sağlama fonksiyonunu gerçekleştirebilmektedir.

6. KAMU DENETÇİLİĞİ (OMBUDSMANLIK) KURUMUNUN AVRUPA BİRLİĞİ SÜRECİNDE TÜRKİYE AÇISINDAN ÖNEMİ

Kamu yönetiminin dünyadaki değişme ve gelişmelere paralel olarak yeniden yapılandırılması ihtiyacı, her geçen gün artarak devam etmektedir. Bu nedenle, kamu hizmetleriyle ilgili Devlet görevlerinin yeniden değerlendirilmesi ve vatandaşın idareden kaynaklanan şikâyetlerini en aza indirecek bir yönetim anlayışının yerleştirilmesi Avrupa Birliği sürecinde Türkiye açısından zorunluluk arz etmektedir (<http://www.basbakanlik.gov.tr/docs/kkgm/kanuntasarilari/kamu%20denetçiligi.doc>). İyi yönetimin sağlanması yönündeki çabalar Devletler ve Avrupa Birliğinin de içersinde yer aldığı uluslararası kuruluşlar tarafından izlenmektedir. İyi yönetim, vatandaşların taleplerine duyarlı, vatandaşları karar alama sürecine dahil eden, hesap verebilir ve etkin bir şekilde işleyen bir hükümet biçimini ifade etmektedir (Maliye Bakanlığı, Avrupa Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, 2003 : 128).

Avrupa Birliği'ne üye olmak Türkiye'nin en önemli siyasi önceliklerinden biri haline gelmiştir ve tam üyelik kriterlerine uyum sağlanması için gerekli yüksek kaliteli düzenleyici reformların gelişmesinde başlıca itici güç olmuştur. Avrupa Birliği müktesebatının iç hukuka dahil edilmesi çalışmaların gündemini şekillendirmekte ve müktesebat bir örnek teşkil ederek sürecinin sağlıklı değerlendirilmesini sağlamaktadır (<http://www.telkoder.org.tr/2-report/OECD-tr.doc>) Müktesebatın uyarlanması ve etkili uygulanmasını sağlamak amacıyla idari kapasite güçlendirilmelidir.

Avrupa Birliği'ne girmeye aday ülkeler, dört ana siyasi kriter açısından değerlendirilmektedirler. Bunlar; istikrarlı ve kurumsallaşmış bir demokrasinin varlığı, hukuk devleti ve hukukun üstünlüğü, insan haklarına saygı, azınlıkların korunmasıdır. Bu ilkelerin yalnızca varlığı yeterli olmamakta kesintisiz bir şekilde de uygulanıyor olması gerekmektedir (<http://www.dtm.gov.tr/ab/Ab.htm>). Türkiye'nin Avrupa Birliği ile son dönemde kaydettiği gelişmelere baktığımızda Aralık 2004 de Avrupa Konseyi Türkiye ile katılım müzakerelerini 3 Ekim 2005 tarihinde başlatmaya karar vermiş ve bunun için gerekli çerçeveyi ve koşulları belirlemiştir. Koşulların yerine getirilmesi, önceden öngörüldüğü gibi 3 Ekim 2005 tarihinde katılım müzakerelerinin başlamasıyla sonuçlanmış, böylece Türkiye-AB ilişkilerinde yeni bir aşamaya geçilmiştir. 3 Ekim 2005 tarihinde Türkiye ile katılım müzakereleri başlamıştır. Müzakerelerin açılışı sırasında AB tarafından aşağıdaki ifadelere yer verilmiştir: "Müzakerelerin hızı, ekonomik ve sosyal yakınlaşmaya ilişkin bir çerçeve kapsamında Türkiye'nin üyelik gereklerini yerine getirmede kaydettiği ilerlemeye bağlı olarak kendi performansına göre belirlenecektir. (...)

Yönetişim İlkelerinin Uygulanmasında Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu

Kaydedilen ilerleme Komisyon tarafından yakından izlenecektir. Komisyon Konye’i düzenli olarak bilgilendirmeyi sürdürmeye davet edilmektedir” (Dinçkol, 2005: 97). Avrupa Komisyonu, 2005 Türkiye İlerleme Raporu’nda da, kamu idaresinin etkinliğinin artırılması ve suiistimalin ortaya çıkarılmasında etkili bir kurum olacağı gerekçesiyle Kamu Denetçiliği Kurumu oluşturulmasının altını çizmektedir (<http://www.abhaber.com/belgeler/0520ABKomisyonu2005ilerleme-raporu.pdf>).

Anayasanın 125. maddesinde, idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık olduğu, yargı yetkisinin, idarî eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlı bulunduğu hükmü yer almıştır. Anayasanın 9. maddesinde yargı yetkisinin, Türk Milleti adına bağımsız mahkemelerce kullanılacağı belirtilmiştir. İdarenin iç denetimi ise, teftiş kurulları veya benzeri birimlerce gerçekleştirilmektedir. Ancak, Yedinci ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Plânlarında öngörüldüğü gibi, “Kamu Hizmetlerinde Etkinliğin Artırılması Projesi” çerçevesinde yönetim-birey ilişkilerinde karşılaşılan uyumsuzlukların etkin ve hızlı bir şekilde çözümü amacıyla; yargının katı işleyiş kurallarına bağlı oluşu ve zaman alıcı işlemesi gerçeği karşısında, yönetimi yargı dışında denetleyen ama yönetime de bağlı olmayan bir denetim sistemi ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Bu çerçevede Avrupa Birliğinin kendi bünyesinde ve üye ülkelerin çoğunda da bulunan, vatandaşın şikâyetleriyle ilgilenen bir Kamu Denetçisi (ombudsman) sisteminin Türkiye’de de kurulması” öngörülmüştür. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Plânında yine “Kamu Hizmetlerinde Etkinliğin Artırılması” çerçevesinde kamu yönetimi-vatandaş ilişkilerinde karşılaşılan uyumsuzlukların etkin ve hızlı bir şekilde çözümü amacıyla, vatandaşın şikâyetleriyle ilgili konularda, yönetimi denetleyen ama yönetime bağlı olmayan bir Kamu Denetçisi (ombudsman) sistemi kurulması öngörülmüş, bu çerçevede, gerekli altyapının oluşturulmasına ve sistemin istisnasız tüm idarî işlem ve eylemleri kapsamına önem verileceği belirtilmiştir (<http://www.basbakanlik.gov.tr/docs/kkgm/kanuntasarilari/kamu%20denetciligi.doc>).

Günümüzde kapsamı giderek genişleyen idare-birey (vatandaş) ilişkilerinden kaynaklanan şikâyetlere etkin ve hızlı çözümler getiren, idarenin işleyişi ile ilgili şikâyetleri inceleyen ve önerilerde bulunan bir kuruma ülkemizde de ihtiyaç duyulduğu anlaşılmaktadır. Kurum, 13 Ekim 2006 tarih ve 5548 kanunun numarası ile Resmi Gazetede “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu” adı ile yayımlanarak yasallaşmıştır. Kamu denetçiliği (ombudsmanlık) kurumunun hayata geçirilmesi ile kamunun uygulamalarına karşı vatandaşların haklarını savunacak, kanun teklifi de dahil bir çok çözüm yolu önerebilecek ve kamunun sınırsız yetkileri vatandaş lehine ve aynı zamanda kamu yararına düzenlenebilecektir (Balci, 1998: 43). Vatandaşlarla kamu tüzel kişileri arasındaki anlaşmazlıkların çözümüne yardımcı olan ve halk denetimini yerine getiren kamu denetçisi (ombudsman) ayrıca vatandaşlar açısından demokratik bir haktır. Ayrıca, 5548 sayılı Kanun’un uygulamaya geçmesi, kuşkusuz Avrupa Birliği ile müzakerelerde Türkiye açısından kolaylık sağlayacaktır. Ancak, hazırlanan bu Kanun’un en iyi şekilde uygulanabilmesi, tüm kurum ve kuruluşları ile birlikte kamu denetçiliği kurumunun ihtiyaçlarının karşılanması ve kurumun gerekli siyasal ve toplumsal desteği görmesi ile mümkün olacaktır.

7. SONUÇ

Kamu yönetiminin dünyadaki değişime, gelişmelere ve yönetim anlayışlarına paralel olarak yeniden yapılandırılması ihtiyacı, her geçen gün artarak devam etmektedir. Bu nedenle, kamu hizmetleriyle ilgili devlet görevlerinin yeniden değerlendirilmesi ve halkın idareden kaynaklanan şikâyetlerini en aza indirecek bir yönetim anlayışının yerleştirilmesi devlet yönetiminde adillik, şeffaflık, hesap verebilirlik ve sorumluluk gibi yönetim ilkeleri çerçevesinde bir gerekliliktir. Zira yönetim, hükümet ve toplum arasındaki karşılıklı etkileşimi, karşılıklı taahhütleri ve vatandaşların karar alma sürecine katılmasına dayalı ilişkileri düzenleyen çağdaş yönetim sistemini ifade etmektedir. Bu anlayışla 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun yürürlüğe girmesi, devletin vatandaşına karşı hizmet sunumunun ve hizmet sunumu yönetiminin küresel kabul görmüş adillik, şeffaflık, hesap verebilirlik ve sorumluluk ilkeleri çerçevesinde gerçekleştirilmesi yönünde atılmış bir adımı ifade etmektedir.

Kamu denetçiliği kurumunun temel felsefesi, halkın avukatlığını yapmak, hatalı bürokratik uygulamalara karşı vatandaşın haklarını koruyup, gerekli iyileştirmelerin yapılmasını ve iyi örneklerin yayılmasını sağlamak, böylelikle devlet yönetiminde yönetim ilkelerinin uygulanmasında görev almak ve aynı zamanda haksız ve yersiz vatandaş şikâyetlerine karşı kamu çalışanlarının haklarını korumaktır. Kamuoyunun kamu sektörü faaliyetlerini kamu denetçileri aracılığı ile denetlemeleri, takip etmeleri ve incelemeleri kamuda yolsuzluğu ve kurallara uygun olmayan davranışı caydırıcı kılmada önemli bir rol oynamakta ve kamuda iyi yönetim ilkelerinin yerleşmesinde belirleyici olmaktadır. Karşılıklı hakların korunduğu bir kamu yönetim sistemi ülkenin sosyo ekonomik gelişimi açısından ön şart niteliğindedir.

Aynı zamanda Avrupa Birliği müktesebatına uyumun sağlanması amacıyla Türk Kamu İdaresinde yapılacak düzenlemelerden bir tanesi olan kamu denetçiliği (ombudsmanlık) kurumu 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile hayata geçirilmiştir. Söz konusu düzenleme ile beraber Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne katılım sürecinde müzakerelerin konusu oluşturan ve Avrupa Birliği komisyonunca kamu idaresinin etkinliğinin artırılması ve suiistimalin ortaya çıkarılmasında etkili olacağı düşünülen Kamu Denetçiliği Kurumu katılım sürecinde bir adım olarak Türkiye'de hayata geçirilmiştir.

Türkiye'de devlet ve vatandaş ilişkilerinin güçlendirilmesine katkı sağlamak üzere kamu denetçiliği (ombudsmanlık) kurumunun hayata geçirilmesi bir başlangıçtır. Bundan sonra kanunun uygulanma sürecinde gerekli olan devlet ve vatandaş arasındaki ilişkinin güçlendirilmesine yönelik diğer düzenlemelerin gerçekleştirilmesi, uygulamaların hem medya ve hem de toplum nezdinde desteklenmesi, sistemin istisnasız tüm idari işlem ve eylemleri kapsamasının sağlanmasıdır.

KAYNAKÇA

- Aktan, C.C (1998), “Türkiye’de Devlet Ahlakının Yeniden Tesis Edilmesine Yönelik Öneriler”, Türkiye Günlüğü, Sayı:51, Yaz, ss:74-78
- Balcı, M.(1998), **Eğitim ve Öğretimde Haklar ve Yükümlülükler**, Danışman Yayın Evi, ISBN 975-8302-00-0, İstanbul
- Baylan, Ö.(1978), **Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkındaki Şikâyetleri ve Türkiye İçin Ombudsman Formülü**, İçişleri Bakanlığı Tetkik Kurulu Başkanlığı Yayınları, Ankara,
- Bektur, M.A. (2005), **Temsili Demokrasinin Sorunları ve Katılımcı Demokrasinin Araçları**, Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Konya.
- Bensghir, T.K. (2000) “Devlet-Vatandaş İletişiminde E-Posta”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt:33, Sayı:4, Aralık, ss:49-61
- Dinçkol, A. (2005), “Avrupa Komisyonu Türkiye 2005 İlerleme Raporu”, İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Yıl:4, Sayı: 8, Güz, ss:83-100
- Erkul, H. (2003), Denetim Zayıflatılarak Yolsuzlukların ve Çokuluslu Şirketlerin Yağmalamalarının Önü Açılmaktadır. Kamu Yönetimi I. Ulusal Kurultayı, Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısının Ulusal ve Uluslararası Boyutları
- Kamu Hizmetinde Etik: Güncel Konular ve Uygulama (2003), TÜSİAD, Yayın No:TÜSİAD-T/2003-9-363
- Kılavuz, R ve Diğerleri. (2003), “Etkin Bir Denetim Aracı Olarak Ombudsmanlık ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, C.Ü. İ.İ.B.F Dergisi, Cilt:4, Sayı:1, ss:49-68.
- Machiavelli, N. The Ombudsman, TI Source Book, Chapter 10, 2000
- Maliye Bakanlığı, Avrupa Dış İlişkiler Daire Başkanlığı, İyi Yönetişimin Temel Unsurları, Ayrıntı Basımevi, 2003.
- Picki, V, (1997) “Ombudsman Sistemlerinin İslâmi Temelleri”, Çev: Taykan Ataman, Yeni Türkiye, Sayı: 14.
- TESEV Değerlendirme Raporu, Kamu Yönetimi Temel Kanun Taslağı, (2004)
- Ünal Ş. (1997), **Temel Hak ve Özgürlükler ve İnsan Hakları Hukuku**, Yetkin Yayıncılık, Ankara.
- 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, (13.10.2006), 26318 sayılı Resmi Gazete
- <http://www.ekutup.dpt.gov.tr/ab/sahinr/butcefon.html> - 7k, (26.10.2006)
- <http://www.european-convention.eu.int/docs/Treaty/850TR.pdf>, (20.10.2006)

- <http://www.abhaber.com/belgeler/0520ABKomisyonu2005ilerlemeraporu.pdf>, (20.10.2006)
- <http://www.basbakanlik.gov.tr/docs/kkgm/kanuntasarilari/kamu%20denetciligi.doc>, (16.10.2006)
- <http://www.cevreorman.gov.tr/ekitap/04.pdf>, (20.10.2006)
- http://www.deltur.cec.eu.int/_webpub/documents/brochures/HowEUWorks.pdf, (20.10.2006)
- <http://www.dtm.gov.tr/ab/Ab.htm>, (20.10.2006)
- <http://www.ekocerceve.com/img/haberler/BilgiEdinmeHakkYasaTasars.doc> (20.10.2006)
- http://www.euro-ombudsman.eu.int/speeches/pdf/en/jerus_en.pdf, (16.10.2006)
- http://www.financialombudsman.org.uk/accessibility/turkish/Parasal_ikayetler_ve_ikayet_Gorevlisi.htm, (20.10.2006)
- http://www.fp6.org.tr/web/e_dokuman/ab_genel/ABnin_abc.doc, (20.10.2006)
- http://www.fp6.org.tr/web/e_dokuman/ab_genel/ABnin_abc.doc, (16.10.2006)
- <http://www.hukuksal.com/downloads/makaleler/iyiyonetim.doc>, (16.10.2006)
- <http://www.inonu.edu.tr/kongre/kamu2004/Oturum3.doc>, (16.10.2006)
- <http://www.nedir.antoloji.com/ombudsman>, (16.10.2006)
- http://www.ombudsman.bc.ca/reports/Special_Reports/%20No%20-%2028.pdf, (16.10.2006)
- http://www.ombudsman.europa.eu/glance/pdf/tr/glance_tr.pdf, (20.10.2006)
- http://www.ombudsman.europa.eu/guide/pdf/en/guide_en.pdf, (20.10.2006)
- <http://www.ombudsman.gov.hk>, (20.10.2006)
- <http://www.sgb.gov.tr/calismalar/yayinlar/md/md138/INTKAMUOYU.pdf>, (20.10.2006)
- <http://www.usombudsman.org/documents/PDF/References/Essential.PDF>, (16.10.2006)
- <http://www.hukuksal.com/downloads/makaleler/iyiyonetim.doc>, (16.10.2006)
- <http://www.telkoder.org.tr/2-report/OECD-tr.doc>, (16.10.2006)