

OMBUDSMANLIK KURUMU: TARİHİ GELİŞİM VE TÜRKİYE'DE BAŞLANGIÇTA BİRKAÇ ÖNERİ

ÖZET: İlk defa 1713 tarihinde İsveç'te oluşturulan ve uygulamaya konulan ombudsman kurumu, daha sonra yönetim şekilleri, yargı sistemleri, yüzölçümleri, nüfusları, kültürleri vd. birçok açılarından birbirinden farklı, yaklaşık 120 ülke tarafından, en bilineni ombudsman olmakla birlikte farklı isimler altında alınmış ve uygulamaya konulmuş bulunmaktadır. Osmanlı İmparatorluğu'ndan alındığı kuvvetle muhtemel olan bu Kurum, Türkiye'de 12 Eylül 2010 tarihinde referanduma sunulan Anayasa paketinin içerisinde yer alarak anayasal zeminini kazanmış, ancak henüz uyum yasası çıkarılıp teşkilatı kurularak uygulamaya konulmamış durumdadır. Bu çalışma, ombudsmanlık kurumu ve anlayışının tarihsel gelişimi ve bu konuda Türkiye'de yapılan çalışmaların çok kısa bir özetlemesi ile birlikte, insan hakları, demokratik hukuk devleti ve iyi yönetim temelinde oluşabilecek sorunlara dikkat çekmeyi ve Kurumun sağlıklı bir şekilde kurulup işletilebilmesi için bazı konularda öneriler geliştirmeyi hedeflemektedir.

ANAHTAR KELİMELEER: Demokratik hukuk devleti, insan hakları, yönetim, denetim, tavsiye.

Giriş

Tarih boyunca yönetenlerle yönetilenler arasındaki ilişkinin haklar ve özgürlüklerin genişlemesi açısından gelişimi sorunlu olmuştur. Hobbs'in "İktidar azdırır, mutlak iktidar mutlaka azdırır" sözü, yönetenlerin etkili denetim mekanizmalarıyla kontrol edilemediğinde, ellerindeki gücü, aslında kendilerine o gücü veren yönetilenlere karşı kullanabileceklerinin güzel bir ifadesidir. Demokratikleşme, insan hakları, hukukun üstünlüğü, devlet algısında kutsallığın geri plana atılması ve devletin hizmet etmekle yükümlü bir kurum olduğunun benimsenmesi sürecinde, denetimin kapsamı da, insanı merkeze alan bir düzlemde gelişme göstermektedir. Mevcut hukuk düzenlemeleri, yönetim düzenleme ve uygulamaları ile insan haklarının iyileştirilmesine yönelik yapıcı eleştiriler, dünyanın özgür ve hakkaniyet içerisinde daha yaşanılır bir

Yaşar OKUR
İller Bankası Başmüfettişi



"Pickl, Muhtesib'in tam tarafsız davrandığını ve Hisbah denen bir kurum çerçevesinde görev yaptığını, bu kurumun ve görevinin Kudüs'te Haçlılar tarafından da benimsendiğini ve uygulandığını, hatta haçlıların Arapça olan Muhtesib kelimesini aynen kullandıklarını kaydeder"

yer olabilmesi ve insanın içinde yaşadığı toplum ve dünya ile daha bir barışık ve tatmin edici bir yaşam sürebilmesinin yapı taşlarını oluşturacaktır. Yönetim hakkında her bir şikayet ve öneri, idarenin toplum gözünde güven ve meşruiyetinin artması ve hizmet kalitesinin geliştirilmesi açısından bir fırsat ve en sağlıklı geri bildirim olarak değerlendirilmelidir. Osmanlı İmparatorluğu'ndan bir denetim ve uzlaştırma kurumu olarak alındığı ifade edilen ve batı dünyasında ilk olarak İsveç'te oluşturulan ombudsmanlık kurumu, dünyanın birçok ülkesine yayıldıktan sonra 12 Eylül 2010 tarihindeki Anayasa değişikliğiyle birlikte ülkemizde de oluşturulma aşamasına gelmiştir. Bu çalışmamızda Türkiye'de yeni olan ombudsman kurumu, ombudsmanın ortaya çıkışı ve dünyadaki gelişimi, tanımı, Türkiye'de ombudsman kurumu, son anayasa değişikliğindeki ombudsman kurumuna ilişkin düzenlemenin değerlendirilmesi ve ombudsman düzenlemesi kapsamında katkısı olabileceği düşünülen öneriler başlıkları altında ele alınacaktır.

1. Ombudsman'ın Ortaya Çıkışı ve Gelişmesi

Vatandaşların, kendilerini yönetenlerin tasvip etmedikleri davranışlarına karşı tepkilerini vermeleri, yöneticiler hakkında şikayetçi olmaları, bu şikayetlerin bağımsız bir denetim organınca araştırılması ve vatandaşların isteklerinin yerine getirilmesi, tarihin hemen her döneminde karşılaşılan durumlardır. Bazı kaynaklarda Ombudsmanın temellerinin Çin'deki Han Hanedanlığı (İ.Ö. 206-İ.S. 220) sırasında varolan "Yuan Kontrol Kurumu"na, Roma İmparatorluğu'ndaki Halk Tribünleri'ne kadar gittiği ifade edilmektedir (Altuğ, 1968: 159'dan Kılavuz, Yılmaz ve İzci, 2003: 50). Kimi yazarlar da Hz. Muhammed'in vefatından

sonra ikinci Halife Hz. Ömer'in (634-644) bütün vatandaşların başvurabileceği, şikayetlerini bildirebileceği idari denetim kurumu olarak kurduğu Muhtesib kurumuna işaret ederler. Muhtesib kurumu hayatın birçok alanında özellikle şehirlerde ve pazaryerlerinde genel ahlakın koruyucusu olmuştur. Muhtesib, pazar yerlerinin yöneticisi olduğu kadar, pazar gözeteni ve anlaşmazlıkların çözücüsüdür. Pickl, Muhtesib'in tam tarafsız davrandığını ve Hisbah denen bir kurum çerçevesinde görev yaptığını, bu kurumun ve görevinin Kudüs'te Haçlılar tarafından da benimsendiğini ve uygulandığını, hatta haçlıların Arapça olan Muhtesib kelimesini aynen kullandıklarını kaydeder. (Pickl, 1997:800) Dört Halife Dönemi'nin arkasından Emeviler ve Abbasiler (847'ye kadar) dönemlerinde, kamu yönetiminde yabancı etkiler, özellikle Bizanslılar'ın ve Sasaniler'in etkileri, Kuzey Afrika'da kamu yönetiminde ise Roma etkisi görülse de vatandaşların şikayetlerini inceleyen ve vatandaşlarla yönetim arasında diyalog kanallarını sürekli açık tutan bu özel kanallar muhafaza edilmiştir. Keza, hakimler (kadılar) bu işlevle görevlendirilmiştir. (Pickl, 1997: 800)

Muhtesibin yerini alan Divan-ı Mezalim, Osmanlılardan önceki ve hatta onlarla çağdaş müslüman devletlerin merkez teşkilatında yer almış yüksek dereceli bir devlet organıdır. Divan-ı Mezalim'in doğuşundaki en önemli sebep, adalet arayışları olmuştur. Bu kurum bir yüksek yargı ve denetim kurumu olarak çalışmış; devrin anlayışına uygun olarak adalet dağıtmıştır. Hz. Peygamber, Hulefa-i Raşidin ve Emeviler dönemlerindeki çekirdek sayılabilecek gelişmelerden sonra, Abbasilerin ilk döneminde gelişkin bir kuruma dönüşmüştür. Görevlerini bir kurul halinde yerine getirmiş; tarihteki uzun süreli uygulamalardan sonra Osmanlı Devleti'nde Divan-ı Hümayun içinde erimiş ve günümüzdeki pek çok yüksek yargı ve denetim organının kökeni olmuştur. (Akyüz, 1995)

"Divan-ı Hümayun İslâm tarihindeki divan-ı mezâlimlerin bir örneğidir. Bu mahkemelerde umumiyetle halkın birbirinden veya memurlardan olan şikâyetlerine bakılır, daha çok ceza ve haksız fiil dâvâları görülürdü.

Kadılar, Tanzimat'tan önceki devirde halkın mütegalibe ve devlet adamlarının zulümlerinden şikâyetlerine dair dâvâlara bakmaya çekinirlerdi. Çünkü bu dâvâlar mahallî nüfuz ve tesirlerden çoğunlukla masun kalamazdı. Bu gibi dâvâları merkezdeki

Divan-ı Hümâyun'a ve bunun taşralardaki örneğini teşkil eden Paşa Divanları'na hâvâle ederlerdi. Bunlar her türlü tesir ve nüfuzdan sâlim olarak karar verilen ve bu kararların tâvîzsiz icrâ edilebildiği mercilerdi." (Ekinci, 2010: 19)

İsveç Ombudsmanı'nın tarihsel kökenlerini inceleyen kimi yazarlar Osmanlı İmparatorluğu'ndaki Kadı al Kudatlık'tan (Divan-ı Hümâyun içinde) etkilenen XII. Karl'ın (Demirbaş Şarlı), 1709 yılında, Ruslara karşı yaptığı Poltova savaşında yenilmesi üzerine sığındığı ve ikamet etmekte olduğu Osmanlı toprağı Bender'den ülkesine gönderilen bir kraliyet emri ile kral adına, kamu görevlilerinin görevlerini yaparken, kanunlara uygun hareket edip etmediklerini denetlemek üzere bir kişiyi yüksek vekil olarak "Hogste Ombudsmannen - Supreme Procurator" olarak atadığını (Uler, 1990:1022; Ataman, 1997: 779), ifade etmektedirler. Ombudsman kurumunun XII. Karl'ın Osmanlı topraklarında yaşarken ortaya çıkması, Kurumun Osmanlı'dan alındığına bir delil olarak kabul edilebilir. Ataman, İsveç Kralı'nın uzun ikameti boyunca Osmanlı toplum ve devlet hayatını ciddi şekilde ve yakından incelediğini, Divan-ı Hümâyun, Divan-ı Mezalim, Kazasker, Kadı, Muhtesib gibi kurul vb. görevlilerin kamu görevlileri hakkındaki şikâyetleri padişah adına inceleyip, süratle karara vardırıldıklarını, resmi görevlilerin hatalı, kasıtlı uygulamalarına karşı kişileri koruduklarını, zararlarının telafisi için çalıştıklarını gördü-

"Kadılar, Tanzimat'tan önceki devirde halkın mütegalibe ve devlet adamlarının zulümlerinden şikâyetlerine dair dâvâlara bakmaya çekinirlerdi. Çünkü bu dâvâlar mahallî nüfuz ve tesirlerden çoğunlukla masun kalamazdı. Bu gibi dâvâları merkezdeki Divan-ı Hümâyun'a ve bunun taşralardaki örneğini teşkil eden Paşa Divanları'na hâvâle ederlerdi. Bunlar her türlü tesir ve nüfuzdan sâlim olarak karar verilen ve bu kararların tâvîzsiz icrâ edilebildiği mercilerdi"

ğünü ve bütün bunlardan dolayı böyle bir uygulamayı başlattığını ifade etmektedir. (Ataman, 1997: 780) Pickl' de Osmanlı Devletinde, devletin en büyük kadısı ve bütün kadıların üstü sayılan, ilmiye sınıfından kazasker ve şeyhülislam rütbesine yükselen, "kadı-ul kuzat" unvanını alan "Türk Başyargıcı Bürosu"nun mevcut olduğunu belirtir. Başyargıcın görevi, İslam Hukukunun, Sultan dahil memurlarca, halkın birbirleriyle ve devletle olan ilişkilerini düzenlerken uygulanmasını güvenceye almaktır. Başyargıç, bunu yaparken halkın haklarını memurların adaletsizliğine ve güçlerinin kötüye kullanılmasına karşı korumaktadır. İsveç Kralı, ombudsman atarken bu kurumdan esinlenmiştir. (Pickl, 1986: 37-39). Açıklamalardan Kadı al Kuzatın Divan-ı Hümâyun'un içinde özel bir birim olarak hem yüksek mahkeme görevi gördüğü, hem de ombudsman gibi çalıştığı anlaşılmaktadır.

Galip Demir ise XII. Karl'ın Osmanlı'dan alarak ombudsmanlığı kurduğu bilinse de muhtesiplik, kadı, kadıaskerlik, şeyhülislam, ahilik gibi kurumlardan hangisinden etkilendiği konusunda birleşilemediğine vurgu yapmaktadır. Kadı, yargı işlerine bakan biridir. Kadıasker, bölgesel düzeyde aynı görevi yapmaktadır. Muhtesip, günümüzdeki zabıta teşkilatını andırmaktadır. Şeyhül İslam, dini konularda fetva vermektedir. Bunlardan hareketle Galip Demir, örnek verilen kurumların devlet ve vatandaş arasında arabuluculuktan ziyade devletin haklarını korumakla görevli, ona bağlı kurumlar olduğunu, ahiliğin dışında kalanların bu niteliği taşımadıklarını belirtmektedir. Diğer yandan, ahi başkanının görev ve yetkileriyle ombudsmanın görev ve yetkilerinin aşağıda belirtildiği gibi, bazı açılardan aynı olduğuna dikkat çekmektedir:

Vatandaşların şikâyetlerinin yetkili makamlara ulaştırmada kolaylık sağlanması,

Ahilik kurumunca önerilen kaidelerin hukuk sistemine dönüşmesi, böylece davaların çözümünün kolaylaştırılması,

Şikâyetlerin aracısız iletilmesi; rüşvet, dolandırıcılık, adam kayırma gibi her türlü haksız fiile karşı vatandaşın hakkının korunması,

Din, dil, mezhep farkı gözetilmeksizin herkese eşit davranılması, gibi konulardır. (Demir, 2004)



"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"

Ayrıca, Ahi Babası ile günümüzün ideal Ombudsman'ın işlevlerini tablolarla (Demir, 2003: 165 - 166) karşılaştırmaktadır: Ombudsman'ın görevi, faaliyetleri ve gayesi başlığı altında, "Şikayetleri kabul eder, arabuluculuk yapar, araştırmacıdır, kendiliğinden harekete geçer, öneride bulunur, hızlı hareket eder, rapor hazırlar, kararları halka duyurur, haksızlığı önler, davayı kısa zamanda sonuçlandırır." ifadeleri yer almaktadır. Buna karşın Ahi Babası için şu bilgilere yer verilir. "Şikayetleri dinler, arabuluculuk yapar, araştırmacıdır, kendiliğinden harekete geçer, öneride bulunur, hızlı hareket eder, rapor hazırlar, kararları halka duyurur, haksızlığı önler." Yazar, karşılaştırmaları daha sonra "Nitelikleri, kişiliği, bilgi ve tecrübesi, temsildeki pratikliği, kurumun başlangıcı ve görev devri, konumu, karar gücü, seçim süresi, maliyeti, başvuru şekli, soruşturma takibi ve sonucu, ceza yaklaşımı, şikayetlerin çözülme süresi ve mali etki..." başlıkları altında sürdürerek birçok yönden benzer olduklarına dikkat çekmektedir.

Bu noktada ağırlıklı olarak ombudsman kurumunun divan-ı mezalimden mi, yoksa ahilik kurumundan mı alındığı konusunun tartışıldığı görülmektedir. Başlangıçta kral adına kamu görevlilerinin görevlerini yaparken kanunlara uygun hareket edip etmediklerini denetlemek üzere bir kişinin yüksek vekil olarak "Hogste Ombudsmannen - Supreme Procurator" atanması Divan-ı mezalimi, dolayısıyla kadı al kuzat'ı işaret etmektedir. 1766'da Meclis'e bağlı bir ombudsman atanmış, 1809'da ise ombudsmanlık anayasal kurum haline getirilmiştir. Görevlerinin ahi başkanına ben-

zemesi tereddüt oluştursa da, yönetilenlerin krallık karşısında güçlenmesi ve kralın yetkilerini kısıtlamasının özü adaleti temin olan bir kurumun sivilleşmesini beraberinde getirdiği, Divan-ı Mezalim ile birlikte ahilikten de etkilenmiş olabileceği, bu açıdan da ahiliğe benzediği ifade edilebilir. Diğer yandan, ahilik mesleki bir kuruluşu işaret ederken ombudsmanlık ve kadı el kuzatlık genel bir adaleti tesis mekanizması olarak görülebilir.

İsveç Ombudsman kurumunun adı (Hogste Ombudsmannen) 1719 yılında "Justuliekansler- JK" adı ile değiştirilmiş, 1766 yılından itibaren de ombudsman atama yetkisi kraldan, temsil organına (Riksdag) geçmiştir. Bu tarihten itibaren de Meclis adına hareket eden (Justitieombudsmannen-JO) ihdas edilmiştir. (Ataman, 1997:780) 1809 yılında İsveç Anayasası'nda Justitieombudsmannen kurumuna yer verilmiştir. Ondan dolayı bazıları tarafından (Örneğin, İsveç Ombudsmanı Mats Melin raportajı, 07.09.2010 tarihli Star Gazetesi) Ombudsmanın başlangıç tarihi olarak 1809 yılı kabul edilmektedir.

Ombudsmanlığın Osmanlı'dan alındığını yabancılar da uluslararası toplantılarda dile getirmektedirler. Örneğin; AB, Fransız ve İsveç Parlamento Ombudsmanları (Fendoğlu, 2010), İspanya Ombudsmanı (İspanya İnsan Hakları Kurumları/Ombudsmanları Çalışma Ziyareti Raporu. 14-19 Aralık 2009) ve Paris Yerel Ombudsmanı. Paris Yerel Yönetim Ombudsmanı, yıllık raporunun Ombudsmanın tanıtımına ayırdığı bölümün birinci paragrafında 'kurum her ne kadar 18. yy başında İsveç'te ortaya çıkmışsa da, İsveç Kralı'nın Osmanlı İmparatorluğu'nda görüp kendi ülkesine uyarladığı bir kurumdur' demektedir. (Özden ve Gündoğan, 2000: 50)

"Ombudsman, modern yapı ve biçimiyle ilk kez 1809 Anayasası ile, yasaların ve düzenleyici işlemlerin uygulanmasını gözeterek tüm kamu idarelerini ve mahkemeleri denetlemek; memurların ve yargıçların hatalı, keyfi tutumlarından zarar gören, haksızlığa uğrayan vatandaşların şikayetlerini dinlemek; alınması gerekli tedbirleri önermek ve hatta memurlar ve yargıçlar aleyhine her türlü davayı açmak görevlerini yüklenmek ve yürütmek amacıyla İsveç'te kurulmuştur. Bu şekli ile Ombudsman, parlamento tarafından atanan ve ona karşı sorumlu olan bir kamu görevlisiydi. Denetimi merkezi idareye, mahalli idareye, mahkemele-

"Tereddüt doğurucu hususların geçerli olmadığını zaman göstermiştir. Ombudsman kurumunun sayısı yalnızca kamu sektöründe ve ulusal düzeyde olmak üzere 2009 yılı itibariyle yaklaşık olarak 120'yi bulmuştur "

re ve askeri idareye kadar uzanıyordu. Bu ilk biçimiyle İsveç'in dışında hemen hemen hiç tanınmadan bir buçuk asır kadar işledikten sonra 1919 da Finlandiya tarafından adapte edildi. Nihayet çok uzun süre geçmeden önemi ve değeri anlaşılacak bir salgın halinde dünyanın çeşitli ülkelerine yayıldı. Önce İskandinav ülkelerinde Danimarka (1954), Batı Almanya (1956), Norveç ve Quebec (1959), ardından Commonwealth ülkeleri Yeni Zelanda (1962), İngiliz Guyanası (1966), İngiltere (1967), Maurice Adası (1967), Alberta (1967), Yeni Brunswick (1969), Manitoba (1969), Yeni Ecosse (1970), Kuzey İrlanda (1970) ve 1973'te idari yargı sistemine sahip Fransa bir ombudsmana sahip olmuşlardır." (Oytan, 1977:622) Zamanla iş yükü artan ombudsmanın sayısı İsveç'te 1976 yılında 4'e çıkarılmıştır. Bu ombudsmanların her birinin görev alanları farklıdır.(Ataman, 1997:781)

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 merkezî 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).

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 edil-

miş ve 1959'da ilk Ombudsman görevine başlamışsa da bu, sivil alanda yetkisi olmayan bir askeri Ombudsmandı. (Polat, 1996:90).

İdari denetim sistemlerinin en etkilisine sahip olduğu düşünülen ve böylesine etkili bir denetim mekanizmasının bulunduğu bir ülkede ombudsmanın gereğinin olmadığı fikrinin kamuoyunca kabul gördüğü Fransa'da da 1973 yılında ombudsman kuruldu. [Oytan, 1975: 195) Avrupa Konseyi İstisari Asamblesi 1975'de 457 sayılı tavsiye kararı ile üye ülkelere Ombudsman kurmalarını tavsiye etmiş, (Işıkay, www.jura.uni-saarland.de/turkish/MIsikay.html) bunun üzerine Avrupa Birliği'ne üye ülkelerde mevcut hak arama yollarına ek olarak ombudsmanlar da kurulmuştur.

Bu şekilde yukarıda yer verilen tereddüt doğurucu hususların geçerli olmadığını zaman göstermiştir. Ombudsman kurumunun sayısı yalnızca kamu sektöründe ve ulusal düzeyde olmak üzere 2009 yılı itibariyle yaklaşık olarak 120'yi bulmuştur. (<http://www.law.ualberta.ca/centres/ioi/About-the-I.O.I./History-and-Development.php>). Avrupa Birliği'ne dâhil 27 üyenin 25'i bu kuruma sahiptir. (Saygın, 2008:1046)

Avrupa Konseyi'nin insan haklarının korunması ve geliştirilmesi için ulusal kurumlar arasında ve ulusal kurumlarla işbirliğini amaçlayan faaliyetleri çerçevesinde yürürlüğe konulan ilk uygulama olan "İnsan Haklarının Korunma ve Geliştirilmesinde Yargı Dışı Araçlar: Ombudsman" konulu 28-30 Ekim 1982 tarihleri arasında Sienne (İtalya) gerçekleştirilen seminer kararları (<http://www.egze.com/forum/ombudsman-vt6142.html>) Avrupa Birliği'nin ombudsman kurumuna bakışını yansıtmaya açısından çok önemlidir. Bu kararlar özetle:

Henüz bu kurumu uygulamayan üye ülkelerde ombudsmanların işlevlerine benzer işlevleri yerine getiren bireylerin, ulusal, bölgesel veya yerel düzeyde isimlendirilmesi gerekecektir.

Avrupa Konseyi bünyesinde ombudsmanların yetkilerinin ve işlevlerinin iyileştirilmesi, genişletilmesi ve uyumlulaştırılması konusunda incelemeler yapılacaktır. Ombudsmanların yetkilerinin genişletilmesi imkanları, insan haklarının korunması konusundaki yasal düzenlemelerde görüş bildirmelerine imkan ta-



"Hollanda Ulusal Ombudsmanı Martin Oosting'in tanımı ise, 'Ombudsmanın kimliği mahkeme olmamasıyla açıklanabilir. O mahkemeden daha esnektir ve manevra yapabilecek yeri vardır. Ombudsman hükümete kabul ettirilmiştir ve genelde hakem olarak görülür.' şeklindedir"

niyacak şekilde, üye ülkelerce araştırılacaktır.

Avrupa Konseyi bir yandan üye ülkelerin ombudsmanları, diğer yandan da Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi yargıçları ve Avrupa Komisyonu'nun üyeleri arasında bilgi değişiminin koordinasyon merkezi rolünü oynayacaktır. Bu amaçla farklı ombudsmanların kararlarına ilişkin bilgilerin değişimi kolaylaştırılarak faaliyetlerine ilişkin güncelleştirilmiş bilgileri yayacak ve yayınlayacak, insan haklarının korunması ve geliştirilmesi konusunda çalışan uluslararası ve ulusal yargı dışı ve yargısal araçların birlikte çalışmasından doğan ortak sorunlar üzerine görüş alış verişini organize edecektir.

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi ve Komisyonu'nun bireyin yönetsel kararlara karşı korunması konusundaki kararların ayrıntısı, ombudsmanların yararlanmalarına açılacaktır.

Ombudsmanlık Kurumu tarafından sunulan imkanlar ve hizmetlere ilişkin bilgilerin zorunlu bilgiler programı dahilinde vatandaşlara broşürlerle ulaştırılması sağlanacaktır.

Şeklindedir.

Seminerde getirilen bu önerilerin yanı sıra ayrıca, devletlerin, insan hakları konusunda uluslararası alandaki gelişmeleri izleyerek yetkili ulusal makamların dikkatini çekecek kurumları oluşturmaları gereğinin önemi belirtilmiş; bu amaçla ombudsmanlara, alışılmış yetkilerinin ötesinde ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ile hedeflenen bütün alanları kapsayan özel bir işlevin verilmesi de önerilmiştir.

Ombudsmanların, yönetime karşı bireyin korunması

konusunda yerine getirdikleri işlevin yanında, şikayet edilen yönetsel işlemlerin düzeltilmesi, yöneticilerin eğilimleri ve kuralların değişimi yönünde etki yaparak yönetimin gelişmesine katkıda bulunduğu da vurgulanmıştır.(Temizel, 1997: 37-38)

1992 yılında Avrupa Topluluğu'nda da Maastricht Antlaşması ile bir ombudsman kurumu kurulmuştur. Ombudsman, AB ülkelerinde ikamet eden kişilerin, kuruluşların ve şirketlerin haklarını her hangi bir kötü yönetim uygulaması karşısında korumakla görevli denetleme kurumu ve şikayet merciidir. Avrupa Komisyonu, Avrupa Birliği Konseyi, Avrupa Parlamentosu, Avrupa Çevre Kurumu, Avrupa Çalışma Güvenliği ve Sağlık Kurumu Ombudsman'ın incelemeye alabileceği kurumlardan bazılarıdır. Kötü yönetim ve yetersiz veya başarısız yönetim, ayrımcılık, yetkinin kötüye kullanılması gibi konularda gelen şikayetleri inceler. (Şafaklı, 2009:170)

Türkiye de Fransa gibi idari yargı sistemine sahip, nüfusu fazla olan bir ülkedir. Ombudsmanın Fransa ve diğer ülkeler tarafından kabulü Türkiye için de olumlu bir referanstır. Bunun yanında ombudsmana sahip 120 civarındaki ülkenin yönetim şekilleri, yargı usulleri, denetim usulleri, gelişmişlik düzeyleri vs. açılardan birçok farklı yönleri bulunmaktadır.

2. Ombudsmanın Tanımı

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

Dünyadaki uygulamaların ortak özelliklerinden yola çıkarak Uluslararası Barolar Birliği'nin Ombudsman

Komitesi'nin (The Ombudsman Committee of the International Bar Association) ombudsman tanımı ise: "Anayasa, yasama organı (Legislature) veya parlamento tarafından temin edilen, başında yasama organı veya parlamentoya karşı sorumlu olan, yüksek seviyeli, bağımsız bir bürokratin olduğu, hükümet kuruluşları (government agencies), yetkilileri (official) ve çalışanları tarafından haksızlığa uğramış insanların şikayetleri doğrultusunda veya kendi inisiyatifi ile harekete geçen, araştırma yapma, disiplin uygulaması (corrective action) önerme ve rapor yayınlama hakkı olan bir ofis" şeklindedir (Holm, 1995'den Babüroğlu, Oğuz N., 06.02.1999 Tarihli Zaman Gazetesi)

Hollanda Ulusal Ombudsmanı Martin Oosting'in tanımı ise, "Ombudsmanın kimliği mahkeme olmamasıyla açıklanabilir. O mahkemeden daha esnektir ve manevra yapabilecek yeri vardır. Ombudsman hükümete kabul ettirilmiştir ve genelde hakem olarak görülür." şeklindedir. (18.03.1997 Tarihi Radikal Gazetesi)

Günümüzde, uluslararası düzeyde, devlet düzeyinde ve yerel yönetimlerde görev yapan ombudsmanların yanı sıra ihtisas ombudsmanlarına (askeri, tüketici, çocuk, sinema, basın ombudsmanları vb.), ticari ombudsmanlara (banka, sigortacılık, taşımacılık ombudsmanları vb.) ve buldukları yerlere göre (aile, üniversite) ombudsmanlara da rastlanmaktadır (Temizel, 1997: 39).

Dünyada tek tip bir ombudsmanlık müessesesi bulunmamaktadır. Ülkeler görev, yetki, atanma, başvurma koşulları vs. açılarından kendi ihtiyaç ve anlayışları çerçevesinde farklılıklar arz eden ombudsmanlık müesseseleri kurmuşlardır. Ancak, bir birimin ombudsman olarak kabul edilebilmesi için görev yetki ve statü açılarından bazı asgari şartları taşıması gerekmektedir. Erhürman bunları,

"a) Ombudsman idareyi denetleyen bir kurumdur

b) Ombudsman bağımsız bir kurumdur

c) Ombudsmanın kararları hukuken bağlayıcı nitelikte değildir" (Erhürman, 2000: 156)

şeklinde saymaktadır.

"Özde, bir denetim kurumu olarak ortaya çıkan ombudsman, bir yerde diğer denetim organlarının yeter-

siz kaldığı, tıkanıp noktalarında, bireyle devlet arasında her iki taraf için de hoşnutlukla kabullenilir çözümler arama noktasındadır. Bürokrasinin bürokratizme dönüştüğü, yargı yoluyla hak aramanın yıllar aldığı, idari yollardan hak aranmak istendiğinde idarenin tarafsız davranmadığı, kendisini haklı çıkarmaya çalıştığı, siyasal denetimin yeterli olmadığı zamanlarda bir çıkış noktası olarak algılanmış; yukarıda tarihsel seyirini verdiğimiz üzere birçok ülkede birbirinden değişik görünüşlerle de olsa faaliyete geçmiştir. İngiltere'de "Yönetim İçin Halk Komiseri", Fransa'da "Arabulucu", Kanada'da "Yurttaş Koruyucusu", İtalya'da "Sivil Haklar Savunucusu", Avusturya'da "Halk Avukatı", Polonya'da "Yurttaş Hakları Savunucusu" gibi adlarla ortaya çıkan ombudsmanın bu farklılıkları daha çok kurumun faaliyetlerini yoğunlaştırdığı alana göre belirginleşmektedir. Bazı ülkelerde ombudsmanın temel işlevi, vatandaşın hak ve özgürlüklerinin korunması, bazı ülkelerde vatandaşla yönetim arasında ilişkilerin iyileştirilmesi, bazı ülkelerde yönetimin denetlenmesi, bazı ülkelerde de kötü yönetimin iyileştirilmesi ile vatandaşın kötü yönetime karşı korunması olarak ortaya çıkmaktadır." (Temizel, 1997:764)

3. Türkiye'de Ombudsman Kurumu

Ombudsman kurumu, Türkiye'de 12 Eylül 2010 tarihi itibarıyla Anayasal düzenlemesine kavuşan, uyum yasası ve alt mevzuatının da tamamlanmasıyla birlikte faaliyete geçmesi beklenen bir kurumdur. Henüz faaliyete geçmemekle birlikte, söz konusu kuruma gösterilen ilginin, dünyadaki ilgiye paralel olarak süregeldiği görülmektedir. Ancak, bu ilgi temel konumuz olmadığından, bu kapsamdaki çalışmalar akademik çalışmalar, STK'ların yaklaşımları, siyasal partilerin çalışmaları, Resmi kurumlar tarafından düzenlenen Kalkınma Planları ve İhtisas Komisyonları Raporlarında Kurumun yeri, AB uyum süreci raporları ile yasal ve anayasal düzenlemelere ilişkin çalışmalar, başlıkları altında çok kısa bir şekilde ele alınacaktır.

3.1. Akademik Çalışmalarda Ombudsman Kurumu

Türkiye'de ombudsman kurulmasına ilişkin çalışmalara ait bilgiler aşağıda sunulmaktadır: (Saygın, 2008: 1048-1050) Türkiye'de ombudsman kurumuna atıf yapan ilk çalışma olarak Tahmin Bekir Balta'nın *İdare Hukukuna Giriş* adlı eseri karşımıza çıkmaktadır. (Balta, 1970). Ombudsman hakkındaki ilk kapsamlı



çalışma ise Ömer Baylan'ın *Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkındaki Şikâyetleri ve Türkiye İçin İsveç Ombudsman Modeli* adlı çalışmasıdır (Baylan, 1977). 1982 Anayasası hazırlık çalışmaları sırasında Ankara Üniversitesi Hukuk ve Siyasal Bilgiler Fakültesi'ne bağlı öğretim üyelerinin temel hak ve özgürlüklerin korunması için Kamu Denetçisi Kurumu oluşturulması önerisi dikkat çekicidir (Gerekçeli Anayasa Önerisi, 1982). Milli Güvenlik Kurumu bu öneriyi kabul etmemiş, fakat Devlet Denetleme Kurumu'nu kurmuştur.

1980'lerde ombudsman kurumunu yüzeysel olarak inceleyen birkaç çalışma, ya Avrupa'daki ombudsman kurumlarını incelemiştir, (Arslan, 1986: 156) ya da ombudsman ile ilgili farklı dillerdeki çalışmaların Türkçeye tercümesi olarak kalmıştır (Pickl, 1986: 36). Bu dönemde ortaya çıkan çalışmaların ortak noktası, Türkiye'de ombudsman kurumuna ihtiyaç duyulup duyulmamasının sorgulanmamasıdır. Dolayısıyla bu çalışmaları daha çok tanıtıcı çalışmalar olarak adlandırabiliriz.

1990'lı yıllar boyunca ise ombudsman kurumuna karşı göreceli olarak daha muhafazakâr ve dikkatli bir yaklaşım benimsenmiştir. Bu anlamda, Türk idari sistemini reforma tabi tutma ile ilgili çalışmalarda, var olan kurumların, ombudsman gibi çalışmasını sağlayacak biçimde yenilenmeleri önerilmiştir.

Son olarak, 1990'lı yılların sonunda Ombudsman kurumuna yönelik artan ilgi bu konuda daha çok kitap ve makalenin ortaya çıkması sonucunu doğurmuştur. 1999 yılında Müslüm Akıncı, ombudsman kurumunu bağımsız idari otoriteler ve Ombudsman başlığı altında incelemiştir (Akıncı, 1999). Aynı yıl Zakir Avşar, Türkiye'deki idari adaletsizlikleri ortadan kaldırmak için bir model olarak ombudsmanı ele almıştır (Avşar, 1999). İnsan hakları bağlamında ise Yıldırım Uluer'den sonra ilk kez Tufan Erhürman ombudsman kurumunun insan hak ve özgürlüklerinin koruması rolüne değinmiştir (Erhürman, 1995, Erhürman, 1998; Erhürman 2000). Bu alanda ayrıca 2002 yılında, Yılmaz Altuğ ve 2005 yılında Kemal Özden tarafından da çalışmalar yapılmıştır (Altuğ 2002, Özden, 2005). Bu iki eser önceki çalışmalardan farklı olarak TBMM'nde ombudsman kurulmasına dair atılan yasal düzenlemeleri de ele almışlardır.

3.2.STK'ların Çalışmalarında Ombudsman Kurumu

12 Eylül 2010 tarihinde yapılan referandum sürecinde ne siyasi partiler ne de sivil toplum kuruluşları tarafından ombudsman kurumuna bir itiraz gelmiştir; hatta, Kurumun benimsendiğini gösteren olumlu açıklamalar yapılmıştır. Bunun öncesinde ve sonrasında da STK'ların Kuruma olumlu baktıkları söylenebilir.

3.3.Siyasi Parti Programlarında Ombudsman Kurumu

Bu kapsamda, Adalet ve Kalkınma Partisi'nin öncülüğünde 12 Eylül'de yapılan Anayasa değişikliği ile Kurumun anayasal temelini oluşturulduğu görülmektedir. Kuruma Cumhuriyet Halk Partisi'nin 2002 Seçim Bildirgesinde (chp.org.tr/, 2006). 2008 Yılı Parti Programında (<http://www.chp.org.tr/Files/chpprogram.pdf>); DSP'nin 2003 Yılı Parti Programında ombudsman kurumunun oluşturulmasına yer verilmektedir. Şüphesiz başka partilerin programında da Kurumun oluşturulmasına yer verilmiş olabilir. Söz konusu metinlerden, ombudsmanlığın kurulması için farklı partiler arasında zımnî bir mutabakatın olduğu görülmektedir.

3.4.Resmî kurumlar tarafından düzenlenen Kalkınma Planları ve İhtisas Komisyonları Raporlarında Ombudsman Kurumu

Kaya Raporunda Devlet Denetleme Kurulu'nun da bir kamu denetçisi (ombudsman) olarak işlev görmesini sağlayacak yasal düzenlemelere gidilmesi isteğine ne yer verilmesi, (<http://www.todaie.gov.tr/dosya/kaya.pdf>) 1982 Anayasası hazırlanırken öne sürülen DDK'nun ombudsman olarak işlev görmesini isteyen yaklaşımın sürdüğünü göstermektedir. Bu Rapordan sonra 7. ve 8. Kalkınma Planlarında muhtemelen Raporun etkisiyle ombudsman kurumuna yer verildiği düşünülmektedir.

İdari kurumların ombudsman kurumuna yaklaşımı ile ilgili olarak DPT 1996–2000 yıllarını kapsayan Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996–2000): 119, <http://www.dpt.gov.tr/DPT.portal>), 2001 ve 2005 yıllarını kapsayan Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001–2005): 193, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/viii/plan8.pdf>), Sekizinci Beş Yıllık Kalkın-

ma Planı ile bu kapsamda hazırlanan “Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu”nda ve Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planının ek dokümanları arasında olan Kamuda İyi Yönetişim İhtisas Raporunda (www.dpt.gov.tr/DocObjects/Download/3567/oik674.pdf.) ombudsman kurumunun kurulmasına ilişkin önerilerde bulunulması dikkati çekmektedir.

3.5. AB İlişkileri ve Ombudsman

AB ile resmi aday ülke statüsünü kazandığımız 10-11. Aralık 1999 tarihinden itibaren, ombudsmanlık kurumuna, katılımı hızlandırıcı faktör olarak bakılmıştır. 12-13 Aralık 1997 tarihlerinde Lüksemburg’da gerçekleştirilen AB Devlet ve Hükümet Başkanları Zirvesinde alınan karara göre Avrupa Komisyonu, üye ülkelerin Kopenhag kriterlerine uygun olarak ilerlemelerini inceleyen düzenli raporlar yayınlamaktadır. 1998 Kasım ayında yayınlanan ilk düzenli raporda TBMM’de yürütülen ombudsman çalışmalarına değinilmiş ve kurulacak ombudsmanın Türkiye’nin insan hakları seviyesini yükselteceği vurgulanmıştır (Düzenli Rapor, 1998: 17; Saygın, 2008:1053). Bundan sonra düzenlenen düzenli raporlarda, katılım ortaklığı belgesinde ve istişari nitelikli raporlarda da ombudsman kurumuna yer verilmiştir. Raporlardan anlaşıldığı şekliyle ombudsman kurumunun kurulmasının AB’ye girme açısından olumlu etkisinin olacağı söylenebilir.

3.6. Yasal Düzenlemelerde Ombudsman Kurumu

Türk hukukunda ombudsman kurumu ilk kez Cumhurbaşkanı tarafından TBMM’ye yeniden görüşülme üzere iade edilen 5227 Sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun’un 42. maddesiyle getirilmek istenmiştir. Ancak, aynı yasa tekrar TBMM’de ele alınmadığından bir nevi yerel yönetim ombudsmanı oluşturacak düzenleme yürürlüğe konulamamıştır. Ardından 5548 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile Türkiye genelinde bir ombudsman kurumu oluşturulmak istendiyse de Anayasa Mahkemesi’nin 4 Nisan 2009 tarihinde Resmî Gazete’de yayımlanan 25.12.2008 günlü ve E. 2006/140, K. 2008/15 sayılı kararı ile, 28.9.2006 tarihli ve 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nun tümünün, oybirliği ile iptal edildiği görülmektedir.

4.Referandumda Kabul Edilen Anayasal Düzenlemenin Değerlendirilmesi

Anayasa Mahkemesi’nin iptal kararından sonra Hükümetin hazırladığı Anayasa değişikliği paketine Ombudsman (Kamu Denetçisi) Kurumu da alınmış ve 12 Eylül 2010 tarihinde yapılan referandumda söz konusu değişiklik halk tarafından kabul görerek onaylanmıştır. Kurumun uygulama yasası henüz TBMM’den geçmemiştir.

Kamu Denetçiliği, Anayasa değişikliğinde Dilekçe, Bilgi Edinme ve Kamu Denetçisine Başvurma Hakkı başlığı altında 74. maddede aşağıdaki şekilde düzenlenmiştir:

“Herkes, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkına sahiptir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı olarak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu idarenin işleyişiyle ilgili şikâyetleri inceler.

Kamu Başdenetçisi Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından gizli oyla dört yıl için seçilir. İlk iki oylamada üye tamsayısının üçte iki ve üçüncü oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğu aranır. Üçüncü oylamada salt çoğunluk sağlanamazsa, bu oylamada en çok oy alan iki aday için dördüncü oylama yapılır; dördüncü oylamada en fazla oy alan aday seçilmiş olur.

Bu maddede sayılan hakların kullanılma biçimi, Kamu Denetçiliği Kurumunun kuruluşu, görevi, çalışması, inceleme sonucunda yapacağı işlemler ile Kamu Başdenetçisi ve kamu denetçilerinin nitelikleri, seçimi ve özlük haklarına ilişkin usul ve esaslar kanunla düzenlenir.”

Anayasa maddesinden de görüldüğü gibi, maddede sayılan hakların kullanılma biçimi, Kamu Denetçiliği Kurumunun kuruluşu, görevi, çalışması, inceleme sonucunda yapacağı işlemler ile Kamu Başdenetçisi ve kamu denetçilerinin nitelikleri, seçimi ve özlük haklarına ilişkin usul ve esaslar kanunla düzenlenecektir. Bu nedenle değerlendirmenin yasal düzenlemelerden sonra yapılmasında fayda bulunmaktadır. Ancak, Anayasa maddesi üzerinden özellikle iki konunun değerlendirilmesi yerinde olacaktır:

1) Süre Sorunu: Genel seçimlerin süresinin mevcut



"Ombudsman kurumu faaliyetlerini sürdürürken, kitle iletişim araçlarından, toplumla birebir ilişkilerden ve parlamentodan verimli ve etkin bir şekilde yararlanmalı ve kamuoyunu, yönetimi değişime zorlayıcı bir güce dönüştürebilecek niteliklere sahip olmalıdır"

durumda 4 (Dört) yıl olduğu dikkate alındığında, 5548 Sayılı Yasa'nın benzer hükmünün değerlendirilmesinde de değinildiği gibi, siyasi yolla gelen ve geleceği de yine siyasilere tarafından belirlenen bir denetçinin kararlarında TBMM'de çoğunlukta olan parti ve görüşten etkilenme ihtimali daima var olacaktır. Hele bir de ikinci kez seçilme hakkı verilirse bu ihtimal daha da artacaktır. (Okur, 2007: 18-19)

2) Uzlaşma Sorunu: 5548 Sayılı Yasa'da 3. oylamada, basit çoğunlukla seçilme eleştirilmekte ve daha uzlaşmacı bir seçimin zorlanması, uzlaşmanın zorunlu hale getirilmesi istenilmektedir. Bu nedenle Anayasa değişikliğindeki dördüncü oylamada basit çoğunlukla seçilme de eleştirilebilir. "Dünyadaki örnekler incelendiğinde, bu kurumun kendisinden beklenen fonksiyonu yerine getirebilmesi için kamu denetçilerinin parlamentonun nitelikli oy çoğunluğuyla seçimi şartına yer verildiği görülmektedir." (TESEV Yargı Siyasa Raporu, 2010: 28-29)

5. Düzenleme Kapsamında Uygulamada Olumlu Katkısı Olabileceği Düşünülen Hususlar

-Ombudsman kurumu oluşturulurken kamuoyuna iyi tanıtılmalıdır. Görev ve yetkileri, faaliyetleri, çalışma yöntemi, vatandaşların idareyle yaşadıkları sorunların çözümünde sağlayacağı kolaylıklar v.s hakkında toplumu bilinçlendirici televizyon ve radyo programları, internet ve reklam imkanları, Kurumun toplumla birebir ilişkileri, yeterince kullanılmalıdır. Bilinenin dışındaki yeni uygulamaların yeterince tanıtımı yapılmadığında kendisinden beklenen faydayı vermelelerinin mümkün olmadığı ifade edilebilir. Örneğin KKTC Ombudsmanı ile ilgili olarak (Şafaklı, 2009: 161) vatandaşların ombudsmanın ne olduğu konusundaki

farkındalıklarının, yapılan anket çalışmasında %20.8 düzeyinde kaldığı görülmekte, bunun da ombudsmanın etkinliğini düşüren temel etmenler arasında yer aldığı ifade edilmektedir.

- Ombudsmanın ilkeli, güvenilir, fonksiyonel, vatandaş odaklı, tavsiyeleriyle uzlaştırma ve çözüm üreten bir kurum olarak çalışmalarına başlamasına özen gösterilmelidir. Nüfusu kalabalık, sorunları ve şikayetleri bol, hak arama anlayışı fazla gelişmemiş, etik değerleri fazlaca önemsemeyen, idaresi yeniliklere ve performans yönetimi ve denetimine istekli yaklaşmayan bir toplumda yönetimi iyileştirmek üzere oluşturulmuş bir kurumun zaafiyet göstermesi, sadece kurumun başarısızlığıyla sonuçlanmayacak, toplumdaki adaletin gerçekleşeceğine, insan haklarının korunacağına ve yönetimin iyileştirileceğine olan inancın da zafiyete uğramasına yol açacaktır.

- Ombudsman kurumu faaliyetlerini sürdürürken, kitle iletişim araçlarından, toplumla birebir ilişkilerden ve parlamentodan verimli ve etkin bir şekilde yararlanmalı ve kamuoyunu, yönetimi değişime zorlayıcı bir güce dönüştürebilecek niteliklere sahip olmalıdır. En temel gücü parlamentoyu ve kamuoyunu harekete geçirmek olan Kurumun postmodern çağda bunu etkin bir şekilde kullanamaması durumunda etkisi zayıf kalacak, performansı ve fonksiyonel olup olmadığı tartışmaya açılacaktır.

- İsveç Ombudsmanı Mats Melin'in ifadesiyle "Bu kurumun temel kurulma nedeni kuvvetler ayrılığı prensibini sağlama almaktır." (İsveç Ombudsmanı Mats Melin raportajı, 07.09.2010 tarihli Star Gazetesi.) Bilindiği gibi Finlandiya Ombudsman Kurumunu İsveç'ten ilk olarak alan ülkedir. Finlandiya, 1919 yılında gerçekleştirdiği Anayasa değişikliği ile Monarşik sistemi terk ederek Cumhuriyet sistemini kurarken Ombudsman Kurumunu en geniş yetkilerle almıştır. (Kılavuz, Yılmaz ve İzci, 2003:50) Burada da amacın kralın yetkilerini sınırlayacak, erkler ayrımını güçlendirecek bir yapı arayışı olduğu söylenebilir. Her iki örnekten de anlaşıldığı üzere, Ombudsmanın en önemli görevlerinden biri de erkler ayrılığını güçlendirmeye yardımcı oluşudur. Erkler ayrılığı bilindiği üzere, yasma, yürütme ve yargı erklerinin ayrı olması temeline dayanır. Parlamenter rejim uygulamaları sonucu oluşan deneyimler, bu erklerin teorideki gibi pratiğe yansıtılmadığını göstermiştir. Yasama ve yürütme ara-

"Denetim birimleri arasında uyum ve koordinasyon sağlanması, hassasiyetlerin ve çözüm yollarının paylaşılması, ortak amaçlar belirlenmesi, metodolojik yaklaşımlarda bilgi paylaşımı yapılması vb. konuların görüşülmesi amacıyla denetim birimlerinin üst yönetimlerinin periyodik olarak bir araya gelmelerinin kurumsal hale getirilmesinin olumlu katkılar sağlayacağı ifade edilebilir"

sındaki ilişkilerin çoğu zaman ortak bir gücü gösterdiği ifade edilebilir. Bu durumda Ombudsman, toplum adına idari işlem ve eylemleri denetleyerek, esasında bireyin güçlü iktidar karşısında haklarının koruyucusu ve erkler ayrılığı sisteminin sağlıklı işleyişinin güvencelerinden biri olduğundan, bağımsızlığının sağlanmasına ve korunmasına özen gösterilmelidir.

- 5548 Sayılı Yasa'da, "Başdenetçi ve denetçilerde aranan nitelikler klasik şartlardan öteye gidememektedir. Vatandaşlık, yaş, öğrenim, kamu haklarından yasaklı ve hükümlü olmama gibi genel nitelikler aranmaktadır. Ombudsman, gücü niteliklerinde saklı bir kurumdur. Ombudsmanın kişisel ve kurumsal karizması ve saygınlığı onun en önemli özelliklerindedir. Varlığı ile bir demokratik semboldür ve yapırımsız gücü de buradan kaynaklanmaktadır. Kurumun özünde denetçilerin kabiliyeti, kişisel becerileri, hak ve özgürlük savaşçısı karakterleri yatmaktadır. Bu nedenle, Kamu Denetçileri kişisel nitelikler itibarıyla, demokratik kişiliği ve hak ve özgürlüklere yaptığı katkılarıyla, eserleriyle, faaliyetleriyle ön plana çıkmış olanlar arasından seçilmelidir. Denetçilerde aranılacak niteliklere daha özel şartlar eklenmelidir." (Özgül, 2006:115)

- Bir diğer husus, görev alanı bütün bir Türkiye ve idarenin her türlü eylem, işlem, tutum ve davranışları olan bir kurumun denetim elemanlarının(denetçi ve uzman) sayısal yeterliği ve mesleki dağılımları sorudur. Kanaatimizce, görev alanı bu kadar geniş tutulan bir denetim biriminin, denetim elemanları sayısının yeterli olup olmadığı kadar bunların mesleki açıdan bileşimi de önem arz etmektedir. Her konuda rapor hazırlayacak bir kurulun denetim elemanları

nın lisans eğitimlerinin sınırlı bir alanda kalmasının denetimin etkinliğini zayıflatacağı düşünülmektedir." (Okur, 2007: 18-19)

- Denetim birimleri arasında uyum ve koordinasyon sağlanması, hassasiyetlerin ve çözüm yollarının paylaşılması, ortak amaçlar belirlenmesi, metodolojik yaklaşımlarda bilgi paylaşımı yapılması vb. konuların görüşülmesi amacıyla denetim birimlerinin üst yönetimlerinin periyodik olarak bir araya gelmelerinin kurumsal hale getirilmesinin olumlu katkılar sağlayacağı ifade edilebilir.

- 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. (Kılavuz, Yılmaz ve İzci, 2003:53) Üye ülke olarak Türkiye, söz konusu ülkelerin birikimlerinden yararlanma imkanı sahiptir.

-Yukarıda da değinildiği gibi, Avrupa Konseyi, bir yandan üye ülkelerin ombudsmanları, diğer yandan da Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi yargıçları ve Avrupa Komisyonu'nun üyeleri arasında bilgi değişiminin koordinasyon merkezi rolünü oynayacaktır. Bu amaçla, farklı ombudsmanların kararlarına ilişkin bilgilerin değişimini kolaylaştırarak faaliyetlerine ilişkin güncelleştirilmiş bilgileri yayacak ve yayınlayacak, insan haklarının korunması ve geliştirilmesi konusunda çalışan yargı dışı ve yargısal araçların birlikte çalışmasından doğan ortak sorunlar üzerine görüş alış verişini sağlanmasını organize edecektir. Söz konusu kararların Türkçeye çevrilerek ombudsmanlara olduğu kadar ilgililerin de dikkatine sunulması, Ombudsmanlığın



kurumsallaşması ve gelişmesine katkıda bulunacaktır.

-İngiltere’de Parlamento Komiserinin, saptadığı hak-sızlıkların giderilmemesi durumunda düzenleyip Lordlar ve Avam Kamaralarına sunduğu raporlar dışında, üçer aylık dönemler halinde örnek olaylarla desteklenmiş raporlar ve yıl içindeki çalışmaları ilgili “Yıllık Rapor”lar sunabilmektedir. Bu üçer aylık ve yıllık raporlarda, sorumlu kişilerin ve bakanların isimleri belirtilmemekte ancak özel raporlarda isimlere yer verilmektedir. (Polat, 1996:135) Üçer aylık dönemler halinde örnek olaylarla desteklenmiş raporlar ile en iyi yönetim örneklerini içeren raporların düzenlenip açıklanması, bilgi ve tecrübenin paylaşımı sonucu yönetimin geliştirilmesinde yararlı olacaktır.

- Ombudsmenin görevi kapsamındaki, iyi yönetim (Yönetişim) ve denetişim, insan hakları ve demokratik hukuk devleti konuları, ülkemizin sorunlu alanları olarak görülmektedir. Gelişmiş ülkelerdeki şekliyle bir denetim felsefesi ve yaklaşımının denetimi yapanlarca da benimsenerek hayata geçirilebilmesi için düzenli hizmet içi eğitim verilmesinin kurumsallaşmaya katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

Sonuç

Gelişmiş ülkelerde yararı kanıtlanmış kurumların ülkemizde de kurulması önemlidir. Ülkemiz açısından bu konuda birtakım problemler nedeniyle geç kalındığı da söylenebilir. Ancak, konunun can alıcı noktası, kurumların fonksiyonel olması ve bunun geliştirilerek sürdürülebilmesidir.

Fonksiyonelliğin sağlanabilmesi için bazı hususların önem taşıdığı söylenebilir: Kurumun başlangıçta idari, mali, teknik vd. açılardan sağlıklı kurulması, iyi tanıtılması, toplumla ve muhatapı olan idareyle ilişkilerinin bilgilendirici, yapıcı, uzlaştırıcı, çözüm üreten boyutlarının güçlendirilmesi ve zenginleştirilmesi, işleyişi kolaylaştırıcı ve etkin hale getirici uygulamaların sürekli geliştirilmesi, fonksiyonelliğin önde gelen unsurlarındandır. Başdenetçi, denetçi, uzman ve uzman yardımcısı gibi işi yürütecek kişilerin seçimleri, atanmaları, görev ve yetkilerinin icrasında özellikle yeterlikleri, bağımsızlıkları ve tarafsızlıkları konularına gereken önemin verilmesi, Kuruma değer katıcı kapasitelerinin artırılmasını sağlayacaktır. Asıl gücünü parlamento ve kamuoyundan alması nedeniyle raporların Resmi Gazete’de, kendi sitesinde, TBMM’nin

sitesinde vb. yerlerde yayımlanması ve belirli sürelerle bilgilendirme yapılması suretiyle saydamlığın sağlanması, ülkemizdeki iyi örneklerinin yanında, farklı ülkelerdeki iyi uygulama örneklerinin de yayımlanması, kurumun denetim kapasitesi ve saygınlığının artırılmasında önemli rol oynayacaktır. İşleyen bir Ombudsman Kurumu, iyi yönetim ve denetim (yönetişim ve denetişim), insan hakları ve demokratik hukuk devletinin geliştirilmesi temelinde insan odaklı bir yönetim ve yaşanabilir bir dünya için olumlu katkılar sağlayacaktır.

Ombudsman, diğer denetim birimlerinin alternatifi değil tamamlayıcısı mahiyetinde iş görecektir bir kurumdur. İyi uygulanabildiği ölçüde yargı denetimi, hiyerarşik denetim ve vesayet denetimi, siyasal denetim vd. denetim türlerinin iş yükünü azaltacak, eksikliklerini tamamlayacak ve genel anlamda denetim kapasitesinin artmasına katkıda bulunacaktır.

KAYNAKLAR

1. Akyüz, V., (1995), *İslam Hukukunda Yüksek Yargı ve Denetim, Divan-ı Mezalim*, İstanbul, M.Ü.İlahiyat Fak. Vakfı Yay.
2. Altuğ, Yılmaz (1968), “Vatandaş İdarenin Yetki Tecavüzlerine Karşı Koruyan Ombudsman Müessesesi”, *Yargıtay 100. Yıldönümü Armağanı*, Ankara, Adalet Bakanlığı Yay.
3. Anayasa Mahkemesi Kararı, <http://www.san.av.tr/tr/anayasa-mahkemesinin-5548-sayili-kamu-deneticiligiombusmanlik-kanonunu-iptal-eden-karari-yayinlandi>. (Erişim: 13.10.2010)
4. Ataman, Taykan., (1997), “Ombudsman ve Temiz Toplum”, *Yeni Türkiye Dergisi*, Mart-Nisan 1997, Sayı:14, 779-790.
5. Avrupa Konseyi, (1982), İnsan Haklarının Korunma ve Geliştirilmesinde Yargı Dışı Araçlar: Ombudsman, <http://www.egze.com/forum/ombudsman-vt6142.html>. (Erişim, 23.12.2010)
6. Babüroğlu, Oğuz N., “Devlette bir toplam kalite mekanizması örneği “Ombudsman” kurumu”, *06.02.1999 Tarihli Zaman Gazetesi*, <http://arsiv.zaman.com.tr/1999/02/06/yazarlar/9.html>. (Erişim: 07.10.2010)
7. Baylan, Ö.; (1978), *Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkındaki Şikayetleri ve Türkiye için İsveç Ombudsman Formülü*, Ankara, İçişleri Bakanlığı Yayınları.
8. CHP 2002 Seçim Bildirgesi, chp.org.tr/, 2006
9. CHP Parti Programı (2008) <http://www.chp.org.tr/Files/chpprogram.pdf>.
10. Demir, Galip, (2004), “Ombudsman kurumunun Tarihsel Gelişimi ve Hukuk Devletindeki Yeri isimli Tebliği”, Nevşehir, 8-11 Mayıs Tarihlerinde Yapılan Hukuk Devletinde Ombudsmanın Rolü Semineri.

11. Demir, G. (2003), *Ombudsman Aranıyor*, İstanbul, Ahi Kültürünü Araştırma ve Eğitim Vakfı Yayınları. http://www.ombudsman.gen.tr/haber_detay.asp?haber_id=69 (Erişim: 04.10.2010)
12. Devlet Planlama Teşkilatı, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996–2000): 119, Ankara, 1995, <http://www.dpt.gov.tr/DPT.portal>. (Erişim: 10.10.2010)
13. Devlet Planlama Teşkilatı, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001–2005), Ankara, 2000, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/viii/plan8.pdf>. (Erişim: 10.10.2010)
14. Devlet Planlama Teşkilatı, Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007–2013) Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, 2007, (www.dpt.gov.tr/DocObjects/Download/3567/oik674.pdf). (Erişim: 10.10.2010)
15. Ekinci, E.B., (2010), *Osmanlı Mahkemeleri, Tanzimat ve Sonrası*, <http://www.ekrembugraekinci.com/pdfs/osmmah.pdf>. (Erişim, 04.10.2010)
16. Erhürman, Tufan, (2000), “Türkiye İçin Nasıl Bir Ombudsman Formülü”, *AÜHF Dergisi*, C. 49, Sayı 1-4, <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/38/292/2661.pdf>. (Erişim: 07.10.2010)
17. Fendoğlu, H. Tahsin, (2010), “Dünyaya İhraç Ettiğimiz En Büyük Marka: İnsan Hakları Kurumu (Ombudsmanlık)”, *Hukuki Bakış*, <http://www.hukukibakis.com/?p=319> (Erişim, 23.12.2010)
18. IOI (International Ombudsman Institute), (<http://www.law.ualberta.ca/centres/ioi/About-the-I.O.I./History-and-Development.php>). (Erişim: 10.10.2010)
19. Işıkkay, Mahir, Ombudsmanlık Kurumunun Avrupa Birliği ve Türkiye’deki Konumu, www.jura.uni-saarland.de/turkish/MIIsikay.html
20. İspanya İnsan Hakları Kurumları/Ombudsmanları Çalışma Ziyareti (14-19 Aralık 2009, <http://www.ihb.gov.tr/dosyagoster.ashx?id=114> (Erişim: 04.10.2010)
21. Keneş, B.; (1997), “Bir Denetim Mekanizması Olarak Ombudsman, Türkiye’deki ihtiyaçlara Ne Kadar Cevap Verebilir?”, *Yeni Türkiye Dergisi*, Mart-Nisan 1997, Sayı: 14.
22. Kılavuz, Yılmaz ve İzci, (2003), “Etkin Bir Denetim Aracı Olarak Ombudsmanlık Ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, *C. Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Cilt 4, Sayı 1.
23. Küçüközyiğit, H. Galip, (2006), “Ombudsmanlık Kurumu: Hukuksal ve Siyasal Bir İnceleme”, *Uluslararası Hukuk ve Politika Dergisi (UHP)*, Cilt: 2, Sayı: 5, 2006, ss. 90-111
24. Okur, Y., (2007), *Türkiye’de Kamu Denetimi; Değişim Süreci ve Performans Denetimi*, Ankara, Nobel Yayınları.
25. Oytan, Muammer, (1975), “Ombudsman Eli ile İdarenin Denetimi Konusunda Kıyaslamalı Bir İnceleme”, *Danıştay Dergisi*, sayı 18,19.
26. ÖZDEN Kemal, GÜNDOĞAN Ertuğrul, (2000), “Ombudsmanlık Sistemi:Tanımı, Tarihi Gelişimi, Dünyadaki Uygulamalar ve Türkiye’deki Uygulanabilirlik Tartışmaları”, *Türkiye Günlüğü*, sayı:62, s.50
27. Özgül, Mecit, (2006), “Demokratik Hukuk Devletine Bir Katkı: Ombudsman”, *Adalet Dergisi*, Sayı: 24. <http://www.yayin.adalet.gov.tr/dergi/24sayi.pdf> (Erişim: 11.10.2010)
28. Pickl, V. J. (1986), “Ombudsman ve Yönetimde Reform”, T.Ergun (Çev.),*Amme İdaresi Dergisi*, 19(4).
29. Pickl V (1997) “Ombudsman Sistemlerinin İslami Temelleri”, *Taykan Ataman (çev), Yeni Türkiye Dergisi Siyasette Yazlaşma Özel Sayısı II*, 3(14), 800-805.
30. Polat, Enes (1996), *Kamu Yönetiminin Denetlenmesi ve Kamu Denetçisi Sistemi*, Ankara, Başbakanlık DPB’liği Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi. (<http://www.egze.com/forum/ombudsman-vt6142.html>. Erişim: 06.10.2010)
31. Saygın, Engin, (2008), “Ombudsmanı Beklerken: Anayasa Mahkemesi’nin Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu İptaline Dair Gerekeçli Kararı üzerine Bir İnceleme”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. XII, Y. 2008, Sa. 1-2.
32. Şafaklı, Okan Veli, (2009), “Kamu Denetiminde Etkinlik Aracı Olarak “Ombudsman” Ve Ab Sürecinde Kktc’deki Uygulamaya Karşılaştırılmalı Bir Bakış”, *Afyon Kocatepe Üniversitesi, İ.İ.B.F. Dergisi*, (C.X I, S II, 2009).
33. Temizel, Z. (1997), *Yurttaşların Yönetime Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organı: Ombudsman*, İstanbul, IULA-EMME Yayını.
34. TESEV, (2010), *Yargısal Düşüm: Türkiye’de Anayasa Değişikliğine İlişkin Değerlendirme ve Öneriler*, İstanbul, TESEV, http://www.tesev.org.tr/UD_OBJS/PDF/DEMP/Yargi%20Siyasa%20Raporu%201.pdf. (Erişim: 12.10.2010)
35. TODAİE, KAYA (Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor) raporu, Ankara, 1991, <http://www.todaie.gov.tr/dosya/kaya.pdf>. (Erişim: 15.10.2010)
36. Uler, Y., (1990), *Ombudsman (Kamu Denetçisi), I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, 3.Kitap*, Ankara, Danıştay Yayınları.
37. 07.09.2010 tarihli Star Gazetesi, <http://www.stargundem.com/dunya/1072110-isvec-parlamento-ombudsmani-mats-melin-ombudsmanlik-muessesi-her-demokratik-devlette-olmali-ozel.html>. (Erişim 05.10.2010.)
38. 18.03.1997 Tarihi Radikal Gazetesi