

OMBUDSMAN VE YÖNETİMDE HALKLA İLİŞKİLERİN GELİŞMESİNE ETKİSİ

Yard. Doç. Dr. Sirel GÖLÖNÜ

*Gazi Üniversitesi
İletişim Fakültesi Öğretim Üyesi*

GİRİŞ

Günümüzde kamu bürokrasisi yönetilemez bir büyüklüğe ulaşmıştır. Daha da kötüsü bu büyüme eğilimi devam etmekte, bazen de çok yönlü ve hızlı bir ivme kazanmaktadır. Bütün ülkeler, kamu bürokrasisinin bu önlenemez büyümesine "dur" demek için bir çaba içerisine girmişlerdir. Bu çaba sonucu, "Kamu Yönetiminin Küçültülmesi" olarak ifade edilen görüşler ortaya çıkmıştır.

Kamu bürokrasisinin bu denli büyümesi sonucu, sunulması gereken kamu hizmetleri ya hiç sunulmamakta, ya eksik sunulmakta, ya da kamuoyunun beklentilerini tatmin edemeyecek bir biçimde kötü sunulmaktadır. Bundan dolayı halkın şikayetleri giderek artmakta, çoğu zaman bu şikayetlerin giderilmesi bir yana, şikayet edecek bir yetkili makam bulmak dahi mümkün olmamaktadır.

Kamu yönetiminde halkın arzu, istek ve eğilimlerini dikkate alan, şikayetlerini dinleyen ve bu şikayetleri ciddiye alan ve ortadan kaldıran birimlerin oluşturulması düşüncesinden hareket edilerek, geçmişten günümüze çeşitli yöntemler geliştirilmiştir. Bu yöntemlerden birisi de "Ombudsman" olarak ifade edilen ve güçlendirilmiş yetkilerle donatılmış bir birimin oluşturularak, yönetimin halkla ilişkilerini geliştirmek, halkın güven ve desteğini sağlamak, daha nitelikli ve halkın önceliklerini dikkate alan daha katılımcı hizmet sunmak amaçlanmaktadır. Böyle bir anlayışın demokratik yönetim anlayışının zorunlu bir sonucu olduğu da dikkate alınacak olursa, günümüzde Ombudsman kurumunun neden bu kadar yaygınlaştığı ve giderek de yaygınlaşmakta olduğu daha kolay anlaşılır.

Ombudsman kurumunun bazı kaynaklarda 30 ülkede, bazı kaynaklarda 61 ülkede, bazı kaynaklarda ise kent, bölge, eyalet ve ülke dahil 83 yönetim kademesinde uygulandığı belirtilmektedir. (*) Bazı ülkelerin anayasala-

(*) Bu konuda bkz. ERYILMAZ, Bilal: "Kamu Bürokrasisinin Denetlenmesinde Yeni Gelişmeler", **AİD**, C. 26, S. 4, Aralık 1993, s. 91; TAYŞI, İsmet: "Ombudsman Kurumu ve Ülkemizde Uygulanabilirliği", **Sayıştay Dergisi**, Nisan-Haziran 1997, s. 106-109; PICKL, Victor J.: (Çev. Turgay Ergun) "Ombudsman ve Yönetimde Reform", **AİD**, C. 19, S. 4, Aralık 1986, s.41; MERİÇ, Ayşegül: "Ombudsman Soruyor", **Milliyet Gazetesi**, 9 Şubat 1997, s. 12

rında Ombudsman kurumu oluşturulması hükmü yer almasına karşılık, daha henüz bu kurumun oluşturulmadığı, ancak gelecekte bu sayının genişleyerek artacağı belirtilmektedir. (1)

Farklı adlar taşıyan Ombudsman kurumu, esas itibariyle yönetimin aksayan, işlemeyen ve kusurlu yanlarını gidermek, kamu bürokrasisini denetlemek, kamuoyunun dikkatini kötü yönetime çekmek amacını taşıması yanında (2), kişiye ve kişinin onuruna saygı insan haklarının korunması, kamu yönetimine halkın katılımının sağlanması ve kamu yönetiminde bir "Kamu Hizmeti İdeolojisi" oluşturmayı amaçlayan bir kurumdur. (3) Bu yüzden, son yıllarda, sadece merkezi yönetimin denetlenmesi boyutunu aşarak, yerel yönetimlerde de ombudsman denetiminin giderek önem kazandığı görülmektedir. (4)

Biz bu çalışmamızda Ombudsman kurumunu yönetimin halkla ilişkilerini geliştiren, halkın güven ve desteğinin sağlanmasında çok etkili ve yararlı bir kurum olarak görülüp görülemeyeceğini tartışacağız. Konunun bir bütünlük içerisinde sunulması bakımından, kısa olarak bu kurumun doğuşunu, gelişmesini, Ombudsmanı zorunlu kılan nedenleri, özelliklerini ve bu kuruma yöneltilen eleştirileri ele alacağız. Son olarak da, ülkemizde ombudsman kurulmasının kamu yönetiminde halkla ilişkilerin istenen düzeye ulaşmasında katkılarının neler olabileceğini değerlendireceğiz.

Ombudsman Kavramı

Son yıllarda bazı ülkelerde yönetimin denetlenmesi konusunda, yeni tür denetleme biçimleri gelişmiştir. Bu tür denetlemede, denetleme organı gücünü parlamento desteğinden almakta ve görevini yönetsel biçimde yapmaktadır. Denetleme sonuçları yargı denetlemesine benzetilmektedir. Bu denetleme biçimine İskandinav Ülkeleri OMBUDSMAN, sosyalist ülkeler PROKURATURA, Fransızlar MEDİATEUR adını vermektedirler. (5)

Özellikle denetim türleri ve teknikleriyle ilgili olarak "Amaçlara Göre Düzenlilik Denetimi" ve "Performans Denetimi" konusunda son yıllarda

(1) BABÜROĞLU, Oğuz ve HATİPOĞLU, Nevra: **Ombudsman (Kamu Hakkem) Kurumu İncelemesi**, TÜSIAD Yayını, İstanbul 1997, s. 33

(2) ERYILMAZ, Bilal: **a.g.m.**, s. 91, TAYŞİ, İsmet: **a.g.m.**, s. 109

(3) PICKL, Victor J.: **a.g.m.**, s. 43

(4) PUGH, S.I.: (Çev. Sırrı Uyanık) "İngiliz Yerel Yönetimlerinde Ombudsman Denetimi", **TİD**, S. 403, s. 208

(5) TORTOP, Nuri, İSBİR, Eyüp ve AYKAÇ, Burhan: **Yönetim Bilimi**, Yargı Yayınları, Ankara, 1993, s. 179

önemli gelişmeler görülmektedir. (6) Amaçlara Göre Düzenlilik Denetimi, Finansal Denetim, Mali Denetim, Uygunluk Denetimi, Klasik Denetim gibi alt denetim biçimleri şeklinde görülürken; Performans Denetimi, Verimlilik, Etkinlik ve Tutumluluk kavramlarının baş harflerinden oluşan "VET" denetimi olarak bilinmektedir. Ayrıca Performans Denetimine "İyi Yönetim Denetimi" denildiğini de görmekteyiz. (7)

"Ombudsman", İsveççe eski bir sözcüktür. Ombudsman terimi çeşitli bürokratik yapılarca kendi işlerine ilişkin olarak yapılan işlemler hakkında halkın yakınmalarını götürdüğü özel bir büro ya da özel bir memura anlatmaktadır. Ombudsman halkın yakınmalarını alır, onları araştırır, araştırma bulgularını yakınan kişilere ve örgütlere bildirir. (8)

Bir ombudsman bürosunun kurulması, yönetenlerle yönetilenler, devletle yurttaş, kamu görevlileriyle halk arasındaki ilişkilerde yeni bir bölüm açar. Bağımsız bir ombudsmanın varlığı, yönetenlerin yönetilenlere karşı, adaletli, çabuk ve saygılı davranması, yükümlülükleri hukuka uygun olarak yüklemesi ve kamu görevini dürüstlük ve etkililikle yürütmesi biçiminde birtakım yükümlülükleri ödevleri olduğunun yönetenlerce de tanındığının açık bir göstergesidir. (9)

Dilimizde "Kamu Denetçisi", "Kamu Hakemi" olarak adlandırılan ombudsman delege, temsilci, arabulucu ve koruyucu anlamlarını birlikte ifade etmektedir. Avrupa Konseyi İstişari Assamblesinin 1975'te 457 sayılı tavsiye kararında ombudsman, üye devletlere tavsiye edilmiştir. Ayrıca Avrupa Birliği de üye ülkelerde ombudsman kurulmasını karara bağlamıştır. (10) Bugün dünyanın tanınmış ülkeleri İsveç Ombudsmanını, kendi iç bünyelerinin özelliklerini de dikkate alarak, ülkelerinde uygulamaktadırlar. Ombudsman, mir mode, fuzuli bir kurum değildir. Kamu idarelerini ve kurumlarını denetleyen ombudsman, gördüğü hizmetle modern bir kurum olmuştur. Fransız Adalet Bakanı, Millet Meclisinde yaptığı konuşmada bu ku-

(6) **Yolsuzlukla Mücadeleye Yardımcı Olmak Maksadıyla Alınması Gereken Tedbirlere İlişkin İnceleme Raporu:** Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu Yayını, Ankara, 1996, s. 139

(7) **Yolsuzlukla Mücadeleye ...:** a.g.e., s. 141

(8) SELÇUK, Sami: "Yönetimde Yasallık İlkesi ve Bunun Sağlanması", **Danıştay Dergisi**, Yıl: 9, S. 32, Ankara, 1979, s. 65-67

(9) PICKL, Victor J.: a.g.m., s.37

(10) TAYŞI, İsmet: a.g.m., s. 109

rumu, "Hiçbir karşılık beklemeden sırf gönülleri hoş etmek için pragmatik olarak ve şekle bağlı olmaksızın idare ile vatandaş arasına giren şefaatçi" diye tanımlamıştır. (11)

Ombudsman kurumunun amacı, yönetimin yasa dışı davranışlarına karşı, yurttaşları korumaktır. Yetki alanı ülkeden ülkeye değişmekle birlikte, özü itibariyle, yönetimin faaliyetlerini denetleyen bir kurumdur. (12)

Ombudsman'ın Doğuşu ve Gelişimi

Ombudsman İsveç'te kurulmuş bir kurum olarak bilinmektedir. (13) Ancak, bu kurumun İsveç Kralı XII. Charles'ın 1709 yılında Rusya ile yaptığı savaşta yenilmesi sonucu Osmanlı Devletine sığınması ve yaklaşık beş yıl (1709-1714) ülkemizde kalması esnasında, Osmanlı idari kurumlarını incelediği ve Kadılık, Başkadılık, Divan-ı Hümayun ve Şeyhülislamlık gibi kurumlardan etkilenecek, daha ülkesine dönmeden 1713 yılında bir ferman yayınlarak, bir ombudsman bürosu oluşturduğu pek çok kaynakta belirtilmektedir. (14)

Ombudsman, ilk şekliyle İsveç'in dışında hemen hemen hiç tanınmadan bir buçuk asır kadar işledikten sonra, 1919'da Finlandiya tarafından adapte edildi. İlk ombudsman dalgası 1950-1960 yılları arasında İskandinav ülkelerine yayılmıştır. 1954 yılında Danimarka'da da bir ombudsman kurulması, çeşitli ülkelerin hukuki ve siyasal edebiyatlarında, siyasal çevrelerinde geniş bir yankı ve ilgi uyandırmasının başlangıcı olmuştur. 1957'de Batı Almanya'da 1959'da Norveç'te ve Quebec'te kurulmuştur. (15)

İkinci ombudsman dalgası, Commonwealth ülkelerinde yayılmıştır. Yeni Zelanda (1962), İngiliz Guyanası (1966), İngiltere (1967), Maurice Adası (1967), Alberta (1967), Yeni Brunswick (1969), Manitoba (1969),

(11) EROĞLU, Hamza: **İdare Hukuku**, Ankara, 1984, s. 334; SELÇUK, Sami: **a.g.m.**, s. 67

(12) SELÇUK, Sami: **a.g.m.**, s.70

(13) CHAPMAN, Brian: (Çev. Cahit Tutum) **İdare Mesleği**, TODAİE Yayını, Ankara 1970, s. 236; BAYLAN, Ömer: **Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkındaki Şikayetleri ve Türkiye İçin Ombudsman Formülü**, İçişleri Bakanlığı Yayını, Ankara, 1978, s. 7

(14) EL-WAHAB, İbrahim: **The Swedish Institution of Ombudsman**, Stockholm, 1979, Nakleden BABÜROĞLU, Oğuz ve HATİPOĞLU, Nevra: **a.g.e.**, s. 11; TAYŞİ, İsmet: **a.g.m.**, s. 108; ERYILMAZ, Bilal: **a.g.m.**, s. 91-92; PICKL, Victor J.: **a.g.m.**, s. 39

(15) TAYŞİ, İsmet: **a.g.m.**, s. 109

Yeni Ecosse (1970), Kuzey İrlanda (1970) birer ombudsmana sahip olmuşlardır. İdari denetim sistemlerinin en etkilisine sahip olan bir ülkede böyle bir kuruma yer verilemeyeceği fikrinin kamuoyunda kabul edildiği Fransa'da da 1973 yılında ombudsman "Mediateur" adıyla kurulmuştur.⁽¹⁶⁾

Ombudsman'ı Zorunlu Kılan Nedenler

Yargısal denetimin kötü tarafı, çağdaş idarenin gelişmesine ve değişime uğramasına paralel bir gelişme ve değişme gösterememiş olmasıdır. Bu nokta özellikle uzmanlaşmış yargı yerlerinin bulunmadığı, idarenin denetimini adliye mahkemelerinin yaptığı, eski usul hükümlerinin izlendiği, pek anlaşılabilen karışık kuralların uygulandığı Anglo Sakson ülkeleri ile idari rejime sahip olmasına rağmen idarenin denetlenmesi görevini bir tek kurumun omuzlarına yükleyen bir türlü bölgesel idare mahkemelerini kuramayan ülkeler için doğrudur. Yargısal denetimi bir yerde son derece yavaş işlediği, davacı için son derece yıpratıcı olduğu bir gerçektir. Bunun yanında yargılama giderleri de oldukça yüksek bir yekün tutmaktadır. Başvurma harcı, karar harcı, nisbi harç, bilirkişi ücreti, avukatlık ücreti ve zaman kaybı ... Üstelik de davanın sonu karanlıktır, kazanacağı belli değildir.⁽¹⁷⁾

Bir çok alanlarda yönetsel sistem o kadar karmaşıktır ki, yalnız halk için değil, onlar kadar memurlar için de yanıltıcı olmaktadır. Genelde söylenirse, yönetim birimleri yanlışları önlemede çok iyidirler, onların çoğu kez iyi olmadığı nokta kendilerini açıklayamamalarıdır. Bütün bu sorunlar kamuoyu yönünden hükümet yönetimine karşı olumsuz bir tutuma yönelmektedir.⁽¹⁸⁾

İdarenin her alana el atması, mevzuatın son derece karmaşık bir hal alması, yargısal denetim sistemlerinin kendi kendilerini yenilemeyip çığ gibi artan iş hacmi karşısında işlemez hale gelmeleri, bir davayı 3-4 yıl sonra sonuçlandırmak gibi anlamsız bir duruma düşmeleri sonucunda yeni bir kuruma ihtiyaç duyulmuştur.

İdarenin bünyesine kolaylıkla girip nüfuz edebilen, daha süratli, daha az şekilci, karşılıklı ilişkilerde önemli bir boşluğu doldurabilecek, daha iyi bilgi sahibi olabilecek, keyfilikle mücadelede daha etken olabilecek bir kuruma duyulan ihtiyaç, ombudsmanı idarenin denetlenmesinde zorunlu ve yararlı kılmıştır.⁽¹⁹⁾

(16) ÖRNEK, Acar: **Kamu Yönetimi**, İstanbul, 1989, s. 250

(17) OYTAN, Muammer: "Ombudsman Eli ile İdarenin Denetimi Konusunda Kıyaslamalı Bir İnceleme", **Danıştay Dergisi**, Yıl: 5, S. 18-19, Ankara, 1975, s. 194, EROĞLU, Hamza: a.g.e., s. 335

(18) PICKL, Victor J.: a.g.e., s. 42

(19) EROĞLU, Hamza: a.g.e., s. 335

Ombudsmannın Özellikleri

Bir kamu kurumu olarak faaliyet gösteren ombudsman, İsveç kökenli olarak bazı özellikler arz etmektedir. Bu özellikler ombudsmana tanınan yetkileri de belirlemektedir. Ancak bu durum, ombudsmannın bütün ülkeler için geçerli, değişmez özellikler taşıdığı anlamına gelmez. Ülkeden ülkeye bazı farklılıklar bulunması kaçınılmazdır. Fakat, bu tür farklı özelliklerin bulunması, öz itibarıyla ombudsman kurumunun niteliğini değiştirecek bir boyutta olmadığı gibi, çoğunlukla ayrıntıya yönelik özelliklerdir.

Ombudsman kurumu çoğunlukla bir, bazen de birden çok kişiden kuruludur. Yetkisini genellikle Anayasadan, bazen de kendi kuruluş yasalarından alır. Ülkenin en yüksek otoritesi tarafından seçilmesi ya da atanması, temel kuraldır. Bu ülkelerin siyasal yapılarına göre, çoğunlukla yasama organı, bazı ülkelerde ise Devlet Başkanlığıdır. Ombudsman kuruluş yasasında yazılı belli bir süre için atanır ve bu süre dolmadan prensip olarak görevden uzaklaştırılmaz. Bazı ülkelerde ikinci kez ombudsman olarak atanma olanağı tanınmamakta, böylece bu görevin daha da tarafsız ve bağımsız olacağına inanılmaktadır. Kamu denetçisi olarak ombudsman taraf tutmayan, bağımsız bir kamu görevlisidir. Hiçbir makam ombudsmana görevi ile ilgili emir ve direktif veremez, yol gösteremez, O'nu yaptığı işlerden dolayı sorumlu tutamaz. (20)

Ombudsman, vatandaşın idari eylem ve işlemler hakkındaki şikayetlerini hiçbir formalite ya da şekil şartına bağlı olmadan alır ve bunları yine hiçbir şekil şartına bağlı kalmadan kovuşturur. Pek çok ombudsman kuruluşunda bir idari işlemin soruşturma konusu yapılabilmesi için vatandaşın şikayetçi olmasına da gerek yoktur. Kamu kuruluşlarını denetleme yetkisine de sahiptir. Soruşturma sırasında gerekli gördüğü her türlü resmi belgeyi inceleyebilir.

Ombudsman konuyu inceler ve bulgularının ve varsa önerilerinin nelerden ibaret olduğunu taraflara bildirir. Bu öneriler üzerinde bir çözüm yolu bulunamazsa, konuyu daha yetkili makamlarla tartışır ve yine sonuç elde edemezse, bu takdirde yasama organı ve basın aracılığıyla kamuoyunu devreye sokar, önerilerini halka açıklar. (21)

İsveç'te 4 tane parlamento ombudsmanı, 1 tane tüketici ombudsmanı, 1 tane eşit fırsatlar ombudsmanı, 1 tane etnik ayrıma karşı ombudsman, 1 tane çocuk ombudsmanı ve 1 tane de basın ombudsmanı olmak üzere toplam 9

(20) PAYASLIOĞLU, Arif: "Yönetimde Davaları Azaltma Yolları", AİD, C.2, S.3, Eylül 1969, s.7

(21) CHAPMAN, Brian: a.g.e., s. 240, GÖZÜBÜYÜK, Şeref: İdari Yargı, Ankara, 1977, s.6

ombudsman bulunmaktadır. Finlandiya'da 1 ombudsman ve 1 ombudsman yardımcısı olmak üzere iki ombudsman görev yapmaktadır. Danimarka'da 1 ombudsman seçilirken, Norveç'te 1 sivil, 1 de askeri ombudsman olmak üzere iki ombudsman seçilmektedir. Yeni Zelanda'da uygulanan sistem Danimarka ile aynı özellikleri taşıırken, İngiltere'de uygulanan sistem çok farklı özellikler taşımaktadır. Bu ülkede parlamento ombudsmanına bağlı olarak İngiltere, İskoçya ve Galler için birer ombudsman, ayrıca bir de sağlık ombudsmanı bulunmaktadır. İngiltere 3 bölgeye ayrılarak, her bölge için birer yerel yönetim ombudsmanı görevlendirilmektedir. Böylece yetkileri sadece yerel yönetimlerle ilgili belediye meclisi üyeleri tarafından kendilerine iletilen şikayetlere bakmakla yükümlü 3 yerel yönetim ombudsmanı görevlendirilmektedir. Her ne kadar bu 7 ombudsman parlamento ombudsmanına bağlı olarak çalışmakta iseler de, görev yapan toplam 9 ombudsman bulunmaktadır. Fransa'da "Mediateur" olarak adlandırılan ombudsman kurumunun taşıdığı özellikler büyük ölçüde İngiltere'deki ombudsman kurumuna benzemektedir. Özellikle şikayetlerin doğrudan ombudsmana yapılamaması, şikayetlerin değerlendirilmesi ve ombudsmanın yetkileri bakımından büyük benzerlikler bulunmaktadır. ABD'de ise çok farklı bir uygulama biçimi bulunmaktadır. Sadece bazı eyaletlerde bulunan ombudsman kurumu, pek çok kentte mahalli düzeyde şikayetleri değerlendiren "Executive Ombudsman" olarak ifade edilen yürütme ombudsmanı ve daha yaygın bir biçimde görülen kent ombudsmanı uygulaması görülmektedir.⁽²²⁾

Ombudsman Kurumuna Yöneltilen Eleştiriler

Çoğu ülkede vatandaşlar şikayetlerini doğrudan doğruya ombudsmana yapamadıkları gibi, istedikleri her konuda veya karşılaştıkları her olumsuz durum karşısında ve yönetimin her kötü uygulamasıyla ilgili konulardaki şikayetlerini ombudsmana bildirme hakları yoktur. Şikayetlerin bu şekilde dolaylı hale getirilmesi ve konu itibariyle sınırlandırılması ombudsman kurumunun eleştirilmesine neden olmaktadır.⁽²³⁾ Ayrıca ombudsmanın doğrudan bir yaptırım gücünün bulunmaması da başka bir eleştiri konusu olarak ortaya çıkmaktadır.⁽²⁴⁾

Bu yüzden ombudsman kurumuna yapılan şikayetlerde giderek bir azalma görülmektedir. Örneğin nüfusu 3.5 milyon olan Yeni Zelanda'da

(22) BABÜROĞLU, Oğuz ve HATİPOĞLU, Nevra: a.g.e., s.37-55

(23) HAZELL, Robert: "Freedom of Information: The Implications for the Ombudsman", **Public Administration**, Vol. 75, Summer 1995, p. 264

(24) PUGH, S.I.: a.g.m., s.209

1986-1993 yılları arasında ortalama 1000 civarında şikayette bulunurken, nüfusu 25 milyon olan Kanada'da bu sayının yıllık 700 civarında olması son derece dikkat çekicidir.⁽²⁵⁾ İngiltere'de 1967 yılında 188 olan şikayet sayısı sürekli bir artma eğilimi göstererek, 1978 yılında 341'e yükselmiş ve o tarihten sonra sürekli bir azalma göstererek 1988 yılında 120'ye kadar düşmüştür.⁽²⁶⁾ Bu verilerden de anlaşılacağı gibi ombudsman kurumu "Her Derde Deva", kurulur kurulmaz bütün sorunları çözen, halkın yönetime güven ve desteğini sağlayan, başka bir anlatımla yönetimin halkla ilişkilerini istenen düzeye getiren bir kurum olarak algılanmamalıdır. Diğer bütün kamu kuruluşları gibi, ombudsman kurumu da halkın beklentilerine, istek, arzu ve eğilimlerine yanıt verdiği ölçüde ve ülkenin toplumsal, ekonomik ve hukuksal koşullarına uygun bir konumda hizmet sunması sağlandığı takdirde, olumlu sonuçlar verebilecek bir özellik göstermektedir.

Ülkemizde bir ombudsman kurumunun kurulması 1960'lı yıllardan beri tartışılan bir konudur. Hatta, TODAİE tarafından yapılan Kamu Yönetimi Araştırma (KAYA) Projesinde "Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı'nın görev alanı daraltılarak yeniden düzenlenmelidir. Bu çerçevede anılan kurul başkanlığının ilgi alanı, Başbakanlık merkez teşkilatı ve bağlı kuruluşları ile sınırlandırılmalıdır. Devlet Denetleme Kurulunun da bir kamu denetçisi (ombudsman) olarak işlev görmesini sağlayacak yasal düzenlemelere gidilmelidir"⁽²⁷⁾ denilerek ombudsman kurumunun kurulması önerilmiştir.

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi "Özel İhtisas Komisyonu Raporunda, "Kamu yönetiminin taban denetçisi olarak, halkın şikayetleriyle ilgilenen bir "ombudsman" sistemi kurulmalıdır⁽²⁸⁾ şeklinde bir öneride bulunmaktadır. Beş Yıllık Kalkınma Planında ise "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 ihtiyacı sonucunda ortaya çıkmış olan ve Avrupa Birliği'nin kendi bünyesinde ve üye ülkelerin çoğunda da bulunan, halkın şikayetleriyle ilgilenen bir Kamu Denetçisi (ombuds-

(25) HAZELL, Robert: a.g.m., s.264-265

(26) GREGORY, Roy and PEARSON, Jane: "The Parliamentary Ombudsman after Twenty-Five Years", *Public Administration*, Vol.70, Winter 1992, p. 472

(27) **Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor**, TODAİE Yayını, Ankara, 1991, s.43

(28) **Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, DPT Yayını, Ankara, 1994, s.14

man) sisteminin Türkiye'de kurulması sağlanacaktır" (29) denilerek, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde ombudsman kurumunun kurulacağı kesin bir dille ifade edilmektedir.

Devlet Denetleme Kurulu tarafından yayınlanan bir raporda ise, "Birçok batı ülkesinde örnekleri bulunan Kamu Denetçiliği (ombudsman) müessesesinin ülkemizde de kurulması için yasal olanaklar araştırılmalı; trafik, halk sağlığı ve çevre sorunlarında fahri halk denetçiliğinden de yararlanılmalıdır"⁽³⁰⁾ denilmektedir. Ancak, ülkemizde Anayasa değişikliği yapılmaksızın yasa çıkarılması yoluyla ombudsman kurumunun kurulup kurulamayacağı ayrı bir tartışma konusu yapılabilir. Bu rapordaki ifadelerden Anayasa değişikliği yapılmaksızın yasa çıkarılması yoluyla ombudsman kurumunun kurulabileceği ifade ediliyor ise de böyle bir yaklaşımı kabul etmek mümkün değildir. Çünkü, eğer ombudsman kurumu Devlet Denetleme Kurulunun kaldırılması yoluyla kurulacaksa, bu durumda Anayasa değişikliği yapılması zaten zorunludur. Devlet Denetleme Kurulu dışında yasal bir düzenleme yapılması yoluyla ombudsman kurulacaksa, bu durumdaki yetki ve sorumluluk alanları büyük bir ölçüde Devlet Denetleme Kurulu ile çatışacaktır. Kaldı ki, Anayasal bir dayanaktan yoksun ve kendisinden pek çok şey beklenen ombudsman kurumunun kuruluş yasaasının her an değiştirilebileceği endişesi bu kurumdan beklenenleri boşa çıkarabilir. Böyle bir güvensizliğin oluşması ise ombudsman kurumunun ölü doğması anlamına geleceğinden toplumda yönetimin denetlenmesi konusunda büyük ölçüde bir hayal kırıklığına yol açacaktır.

Ombudsman ve Halkla İlişkiler

Ombudsman kurumu, yönetimin halkla ilişkilerinin geliştirilmesinde, yönetimle ilgili olarak halka güven verilmesinde ve halkın desteğinin sağlanmasında büyük önem taşımaktadır. Halkın şikayetlerinin, şikayete neden olan kuruluşlar tarafından değil de o kuruluşları denetleme ve şikayete neden olan uygulamaları düzeltme yetkisine sahip, politize olmamış bir kurum tarafından incelenmesi, ombudsman kurumunun kurulmasını gerektiren nedenlerin başında gelmektedir. Bu durum ise, yönetimin uygulamalarında daha dikkatli, daha düzenli, halka önem veren, halkın istek, arzu ve eğilimlerini gözeten "Halk Odaklı" hizmet sunmasına vesile olmaktadır. Bütün bu duyarlılıklara ve gösterilen özene rağmen, yine de bazı yanlış uygulamalar olursa veya halkın şikayetine neden olacak bazı yanlışlıklar yapılırsa, bunların da ombudsmana iletilmesi yoluyla düzeltilmesi, vatandaşlara bütün kuruluşların yetki ve sorumluluklarının bilinci içerisinde daha etkili,

(29) Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, DPT Yayını, Ankara, 1995, s. 119

(30) Yolsuzlukla Mücadeleye ...: a.g.e., s. 210

daha verimli ve daha nitelikli hizmet sunmalarını sağlayacaktır. Böyle bir sonucun elde edilmesi veya en azından bunun amaçlanmış olması, yönetim ile halk arasında karşılıklı güven ve anlayışa dayalı bir ortamın doğmasına yol açacaktır. Zaten halkla ilişkilerin amacı da yönetimi halkın isteklerine duyarlı hale getirmek ve yönetime karşı halkın güven ve desteğini sağlamaktır.

Bu nedenle ombudsman kurumunun yönetimin halkla ilişkilerinin geliştirilmesinde önemli katkıları olacak bir yapılanma olduğu görülmektedir. Bu itibarla ülkemizde de ombudsman kurumunun oluşturulması halkla ilişkilerin istenen düzeye ulaşması bakımından yararlı sonuçlar verebilecek bir uygulama biçimi olacağı söylenebilir.

SONUÇ

Dünyanın pek çok ülkesinde uygulanan ve genellikle olumlu sonuçlar alındığı gözlemlenen ombudsman kurumu uzun yıllardan beri tartışılmasına karşılık, ülkemizde henüz kurulamamıştır. Özellikle Türk Kamu Yönetiminde son yıllarda önemli boyutlara ulaşan halkın yönetimden şikayetleri, giderek halkın yönetime karşı güveninin tamamiyle ortadan kalkmasına ulaşacak bir eğilim göstermektedir.

Yönetimin genellikle kendisinin neden olduğu şikayetlere duyarsız kalması, yargı denetiminin geç ve güç işlemesi, diğer denetim yollarının işletilmesinin mümkün olmaması veya etkisiz olması yönetimin etkili ve sonuç verici bir biçimde denetlenmesi konusunu kamuoyunun ilgi odağı haline getirmiştir. Kamu yönetiminin başarılı olması, uzun vadede halkın güven ve desteğinin sağlanabildiği ölçüde mümkündür. Halkın güven ve desteğinin sağlanamaması, siyasal alanda istikrarsızlığa yol açarken, yönetsel anlamda da halkın güven duygusunu kaybetmesine ve yönetime karşı tepkilere yol açmaktadır. Böyle bir sonucun doğması yönetimin halktan kopuk, halkın beklentilerine yanıt vermekten uzak uygulamalar yapmasına, çoğunlukla da başarısız olmasına neden olmaktadır.

Günümüzde, "Halk Odaklı" kamu hizmeti sunma anlayışını benimseyen kuruluşların başarılı olmaları artık mümkün değildir. Bu itibarla halkın sesine kulağını tıkayan, halkın arzu, istek ve eğilimlerini dikkate almayan yönetimler siyasal alanda oy kaybederken, bürokraside de başarısızlığa mahkum olmaktadır. Özellikle demokratik ülkelerde zaten bu tür uygulamaların demokratik yönetimle bağdaşmaması yanında, halkın ödediği vergilerden sağlanan kamu kaynaklarının, halkın beklentileri doğrultusunda değil de, yöneticilerin kendi istekleri doğrultusunda harcanması kabul edilebilir bir uygulama değildir.

Bazı eleştirilerine rağmen ülkemizde de, Anayasal bir dayanağı bulunan, yetki görev ve sorumluluk alanları iyi belirlenmiş bir ombudsman kurumunun kurulması kaçınılmaz hale gelmiştir. Kurulacak ombudsman kuru-

munun yetki alanının dar tutulmaması; özellikle de son yıllarda önemli ölçüde tartışma ve şikayet konusu haline gelen mahalli idareleri kapsamayı gerektirmektedir.

Daha önce de belirtildiği gibi, ombudsman kurumu, belki denetimle ilgili bütün sorunları çözemeyecektir. Ancak, en azından caydırıcı bir rol oynaması yanında halkın şikayetlerinin ciddi ve tarafsız bir biçimde değerlendirileceği bir kurum olarak var olacaktır. Somut sonuçları beklenen düzeyde olmasa bile, yönetimi halka karşı daha duyarlı hizmet sunmaya zorlayacaktır. Bu da toplumda psikolojik bir rahatlamaya neden olacak ve halkla ilişkilerin gelişmesine katkı sağlayacaktır.

Yararlanılan Kaynaklar

- BABÜROĞLU, Oğuz ve HATİPOĞLU, Nevra: **Ombudsman (Kamu Hakemi) İncelemesi**, TÜSİAD Yayını, İstanbul 1997
- BAYLAN, Ömer: **Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkındaki Şikayetleri ve Türkiye İçin İsveç Ombudsman Formülü**, İçişleri Bakanlığı Yayını, Ankara, 1978
- CHAPMAN, Brian: (Çev. Cahit Tutum) **İdare Mesleği**, TODAİE Yayını, Ankara, 1970
- EROĞLU, Hamza: **İdare Hukuku**, Ankara 1984
- ERYILMAZ, Bilal: "Kamu Bürokrasisinin Denetlenmesinde Yeni Gelişmeler", **AİD**, C. 26, S.4, Aralık 1993
- GÖZÜBÜYÜK, Şeref: **İdari Yargı**, Ankara 1977
- GREGORY, Roy and PEARSON, Jane: "The Parliamentary Ombudsman After Twenty-Five Years", **Public Administration**, Vol. 70, Winter 1992
- HAZELL, Robert: "Freedom of Information: The Implications for the Ombudsman", **Public Administration**, Vol.75, Summer 1995
- Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor**, Todaie Yayını, Ankara 1991
- MERİÇ, Ayşegül: "Ombudsman Soruyor", **Milliyet Gazetesi**, 9.2.1997
- OYTAN, Muammer: "Ombudsman Eli ile İdarenin Denetimi Konusunda Kıyaslamalı Bir İnceleme", **Danıştay Dergisi**, Yıl: 5, Sayı: 18-19, Ankara, 1975
- ÖRNEK, Acar: **Kamu Yönetimi**, İstanbul, 1989
- PAYASLIOĞLU, Arif: "Yönetimde Davaları Azaltma Yolları", **AİD**, C.2, S.3, Eylül 1969

- PUGH, S.I.: (Çev. Sırrı Uyanık) "İngiliz Yerel Yönetimlerinde Ombudsman Denetimi", **TİD**, S.403
- SELÇUK, Sami: "Yönetimde Yasallık İlkesi ve Bunun Sağlanması", **Danıştay Dergisi**, Yıl: 9, Sayı: 32, Ankara 1979
- TAYŞİ, İsmet: "Ombudsman Kurumu ve Ülkemizde Uygulanabilirliği", **Sayıştay Dergisi**, Nisan-Haziran 1997
- TORTOP, Nuri, İSBİR, Eyüp ve AYKAÇ, Burhan: **Yönetim Bilimi**, Yargı Yayınları, Ankara 1993
- Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, DPT Yayını, Ankara 1994
- Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**, DPT Yayını, Ankara, 1995
- Yolsuzlukla Mücadeleye Yardımcı Olmak Maksadıyla Alınması Gereken Tedbirlere İlişkin İnceleme Raporu**: Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu Yayını, Ankara, 1996