

OMBUDSMAN KURUMU

*Yrd.Doç.Dr. Hayrettin EREN**

GİRİŞ

İdarenin genel olarak kamu hizmeti dediğimiz, yürütmekle yükümlü olduğu görevleri vardır. İdare, kamu hizmetlerini, görevlerini şüphesiz hukuk kurallarına uygun olarak yerine getirmek zorundadır. Fakat idarenin görevlerini yerine getirirken bilerek veya bilmeyerek hukuka aykırı davranması da muhtemeldir.

İdarenin hukuka uygun davranmasını sağlamak, durumunu değerlendirmek, aksayan yönlerini saptamak için hem hukukilik hem de yerindelik denetimi yapılır. İdarenin denetiminde çeşitli denetim yolları söz konusudur. İdarenin idari kuruluşlar tarafından yapılan denetimine “İdari Denetim” denir¹. İdarenin yasama organı tarafından da denetlenmesi söz konusudur. Yasama organı tarafından yapılan denetime de “Siyasal Denetim” denir².

İdare üzerindeki denetim yollarından birisi de “Kamuoyu Denetimi”dir. Kamuoyu denetiminin idare üzerinde etkili olabilmesi için örgütlü bir toplum olmak ve işleyen demokrasiye sahip olmak gerekir. Günümüzde gelişen kitle iletişim araçları dolayısıyla kamuoyu denetimi büyük bir öneme sahiptir. İdari kuruluşlar, kamuoyunun eğilimlerini dikkate almak, yaptıkları işleri

* Atatürk Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Anabilim Dalı Öğretim Üyesi.

¹ Örneğin Devlet Denetleme Kurulu, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, Başbakanlık Teftiş Kurulu tarafından idarenin denetlenmesi. Kuruluşunda Ombudsmanvari bir organ olarak düşünülen Devlet Denetleme Kurulu, gelişen süreç içerisinde işlevsel olamamıştır. Kurul üyelerinin, süreleri dolmadan görevden alınabilmeleri görevde güvencesizlik oluşturmaktadır. Kurul, çalışmalarını gerekli gördüğü zamanlarda ya da 1 yıllık raporlarda yayımlayabilme imkanından da 406 sayılı KHK yapılan değişiklikle mahrum bırakılmış ve önemli bir araçtan yoksun kalmıştır. Aslında yapılacak köklü değişiklikle Devlet Denetleme Kurulunun ya doğrudan “kamu denetçisi”, olarak ya da TBMM’ne bağlı “Parlamento Ombudsmanı” olarak yeniden düzenlenmesi mümkündür.

² Örneğin soru, genel görüşme, meclis araştırması, meclis soruşturması gensoru gibi meclis denetim yolları aracılığıyla; dilekçe hakkı kullanılarak TBMM Dilekçe Komisyonuna veya TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonuna başvurulması suretiyle idarenin siyasi denetimi yapılmaktadır.

kamuoyuna duyurmak ve açıklamak zorunluluğu duyarlar ki özellikle görsel ve yazılı medyada idare üzerinde etkili bir denetim aracı olmaktadır. Ayrıca örgütlü toplumun görüntüleri olan çeşitli meslek kuruluşları ve derneklerin, baskı kümesi olarak, kamu yönetiminin işleyişini etkileme olanakları da vardır³.

İdare üzerinde uygulanan ve “İdare”nin dışında yer alan bir organ tarafından yapılan diğer bir denetim de “Yargı Denetimi” dir. İdarenin bu yolla denetimi İdareden ayrı, bağımsız bir organ, “Yargı Organı” tarafından yapılmaktadır. İdarenin yargısal denetimi, denetim yolları içerisinde en etkili ve en önemlisi olanıdır. Çünkü Anayasanın 138.maddesi yasama ve yürütme organları ile idarenin, mahkeme kararlarına uymak zorunda olduğunu, hiçbir surette değiştiremeyeceklerini ve yerine getirilmesini geciktiremeyeceklerini hüküm altına almıştır. İdarenin yargısal denetimi hukuk devletinin vazgeçilmez unsurudur⁴.

İdare üzerindeki denetim, yalnız ulusal düzeyde olmaz; globalleşmenin yoğun olarak yaşandığı günümüz dünyasında uluslararası denetim de söz konusudur. Özellikle son yıllarda insan hakları bağlamında uluslararası denetim mekanizması ülkemiz açısından önemini, güncelliğini arttırmaktadır. Bireysel başvuru hakkının tanınmasıyla beraber, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi kanalıyla da idarenin uluslararası denetimi yapılmaktadır.

İnsan haklarının temel sorumlusu ve ödevlisi hiç kuşkusuz ki devlettir. İdare, bireyin yaşamına bazen kamu düzenini sağlamak, bazen de kamu hizmeti sunmak amacıyla müdahale eder ki, bu müdahaleler sırasında insan hakları sıklıkla ihlal edilir. Bundan dolayı idarenin denetlenmesi, aslında dolaylı olarak insan haklarının korunması anlamına da gelmektedir. Ombudsman kurumu, yukarıda kısaca ifade ettiğimiz idarenin denetimi alanında faaliyet gösteren yerleşik mekanizmaların yanında, onlarla işbirliği içerisinde yeni bir mekanizma olarak ortaya çıkmaktadır⁵.

Ombudsman bir kurum olarak ilk defa 1809 Anayasası ile İsveç’te ortaya çıkmıştır. 1809 yılına kadar Kral’ın gözlemcisi olarak faaliyet gösteren Ombudsman, bu tarihte yürürlüğe giren İsveç Anayasasında düzenlenerek anayasal bir kurum haline gelmiştir. Ülkede demokrasinin yerleşmesi ile de Ombudsman, Kral’ın yerine Yasama Organı adına, Yürütme Organını ve ona

³ GÖZÜBÜYÜK, A.Şeref-TAN, Turgut, İdare Hukuku, Genel Esaslar, C.I, Ankara, 1998, s.747.

⁴ ÖZAY, İl Han, Günışığında Yönetim, İstanbul, 1996, s.118.

⁵ ERHÜRMAN, Tufan, “İnsan Haklarını Koruma Mekanizması Olarak Ombudsman Kurumu”, Türkiye’de İnsan Hakları, TODAİE, Ankara, 2000, s.339. (Ombudsman Kurumu)

bağlı olarak çalışan tüm kamu kuruluşlarını denetleyen bir organ haline dönüşmüştür⁶.

Ombudsman bir yüzyılı aşkın bir zaman boyunca İsveç'e özgü bir kurum olarak kaldıktan sonra, Finlandiya'da (1919), Danimarka'da (1955), Almanya'da (56), Norveç'te (1962), Yeni Zelanda'da (1962), İngiltere'de (1966), Fransa'da (1973), Portekiz'de (1973), Avusturya'da (1977), İspanya'da (1978), İrlanda'da (1980), Hollanda'da (1982), Belçika'da (1995) kurulmuştur⁷. 1980-1990'lı yıllarda Afrika ve Doğu Avrupa'da da kurulmaya başlanan Ombudsman kurumu, son derece hızlı bir şekilde yayılarak, günümüzde 90 ülkede faaliyette bulunmaktadır⁸.

Birçok ülkede Ombudsman tek kişilik bir kurumdur, yardımcıları yoktur. Bazı ülkelerde de bu kurum heyet halindedir (İsveç, Finlandiya, Avusturya). Bazı ülkelerde ise taşra temsilcileri oluşturulmuştur (Fransa). Ulusal düzeyde, mahalli idareler ve kamu teşebbüsleri düzeyinde uygulanan Ombudsman sistemleri vardır. Ayrıca, Avrupa Birliği düzeyinde de Ombudsman kurumuna yer verilmiştir⁹. Ülkemizde ise Ombudsman kurumu halen oluşturulmamış, kurulmamıştır.

I. TANIM

Ombudsman kavram olarak, "sözcü", "temsilci", "başkaları için şikayet eden kişi" anlamına gelen İsveççe bir sözcüktür. Ombudsmanın Türkçe karşılığı olarak; arabulucu¹⁰, kamu hakemi, medeni hakların savunucusu,

6 Kurumun kaynağı, ortaya çıkışı ve tarihi süreç ile ilgili olarak bkz.; GELHORN, Walter, *Ombudsman and Others-Citizens' Protectors in Nine Countries*, USA, Harvard University, 1967, s.194 vd.; WAHAB, İbrahim, *The Swedish Institution of Ombudsman*, Stockholm, 1979, s.19 vd.; ALATON, İshak, "Bireyi Devlete Karşı Savunan Ombudsman Kurumu", *Radikal Gazetesi*, 18.03.1997; BAYLAN, Ömer, *Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkındaki Şikayetleri ve Türkiye İçin İsveç Ombudsman Formülü*, Ankara, 1978, s.7; ULER, Yıldırım, "Ombudsman (Kamu Denetçisi)", *1.Ulusal İdare Hukuku Kongresi, Üçüncü Kitap, Çeşitli İdare Hukuku Konuları*, Ankara, 1992, s.1028.

7 TORTOP, Nuri, "Ombudsman Sistemi ve Çeşitli Ülkelerde Uygulaması", *AİD.*, C.31, S.1, Mart 1998, s.3.

8 ERHÜRMAN, *Ombudsman Kurumu*, s.342.

9 FRANK, Bernard. "The World-Wide Growth of The Ombudsman", Prof.Dr.Bülent Nuri Esen'e Armağan, Ankara, 1977, s.159; BABÜROĞLU, Oğuz, "Devlette Bir Toplam Kalite Mekanizması Örneği "Ombudsman" Kurumu", *Zaman Gazetesi*, 6.2.1999, s.13; TORTOP, s.3,8.

10 Değişik şekilde ifade edilen bu kurumun teknik olarak bir "arabulucu" şeklinde nitelenmesi doğru değildir. Özellikle idarenin hukuka aykırı bir eylem veya işlemi ile karşılaşan ombudsmanın bir arabulucu gibi davranmasını beklemek mümkün olmayacaktır. Böyle bir durumda Ombudsman, hiç kuşkusuz ki, hukuka aykırı eylem ve işlemi yapan idarenin

parlamento komiseri, kamu denetçisi gibi kavramlar kullanılmaktadır. Çeşitli ülkelerde uygulanan ombudsman kurumu değişik biçimlerde ifade edilmektedir. Hollanda'da ulusal ombudsman, Fransa'da arabulucu, Kanada'da vatandaş koruyucusu, İspanya'da halk savunucusu, Avusturya'da- Romanya'da halkın avukatı, Portekiz'de adalet temsilcisi, İngiltere'de yönetim için parlamento komiseri, Polonya'da sivil haklar savunucusu, Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti'nde yüksek yönetim denetçisi ifadeleri kullanılmaktadır¹¹.

Ombudsman kurum olarak, parlamento tarafından parlamentoyu temsil etmek üzere seçilmiş kimse veya kimseleri simgelemektedir. Kurumu uygulayan her ülke, kendi gereksinimlerine göre, başka ülkelerde bulunmayan, özgün yapılar oluşturmuşlardır¹². Ombudsman, farklı ülkelerde farklı içerikteki yasal ve anayasal düzenlemelerle gündeme geldiğinden, kurumun net bir tanımının yapılması mümkün değildir. Kurumun her uygulaması, bulunduğu yerin gereksinimlerine ve özelliklerine göre farklı yapılara yol açabilir. Fakat biz uygulamalarda yer alan ortak noktalardan hareketle şöyle bir tanım yapabiliriz:

“İdarenin işlemleri, eylemleri, davranışları üzerinde hukuka aykırılık ve yerindelik denetimi yapmaya; hukuka aykırı bulduğu veya yerinde bulmadığı işlemlerin geri alınması/kaldırılması veya bu işlem veya eylemlerden doğan zararların giderilmesi ve yurttaşlara yönelik uygunsuz davranışların düzeltilmesi için ya şikayet üzerine ya da resen idare nezdinde girişimlerde bulunmaya ve bağlayıcı olmayan kararlar almaya yetkili olan, parlamentoya karşı sorumlu bağımsız bir devlet organıdır.”

Uluslararası Barolar Birliği'nin tanımı ise şöyledir: “Anayasa ya da yasa tarafından kurulan, mağdur olan yurttaşların idareye ve kamu görevlilerine ilişkin şikayetleri üzerine ya da resen harekete geçip araştırma yapma, düzeltici tavsiyelerde bulunma ve rapor yayınlama yetkilerine sahip olan, parlamentoya karşı sorumlu, yüksek düzeyde, bağımsız bir kamu görevlisi tarafından yönetilen bir bürodür.”¹³

Ombudsmanın yetki ve statüsü genel olarak anayasa ve yasalarda belirtilmiştir. İsveç'te Anayasanın 6.maddesinde temel ilkeler belirtilmiş, ayrıca

karşısında bulunacak ve arabulucu gibi davranmak yerine, hukuka aykırı eylem veya işlemi yapanın bu hukuka aykırılığı kayıtsız ve koşulsuz olarak gidermesini isteyecektir.

¹¹ TORTOP, s.4; ATALAY, Nail, “KKTC'de İnsan Haklarının Korunması Mekanizması Olarak Ombudsman Kurumu”, Türkiye'de İnsan Hakları, TODAİE, Ankara, 2000, s.352.

¹² BABÜROĞULU, s.13.

¹³ HOLM, Niels, Eilschou, “The Ombudsman-A Gift From Scandinavia To The World” in The Danish Ombudsman, Ed., HANSEN, Hans Gammeltoft-AXMARK, Flemming, Copenhagen, DJOF Publishing, 1995, s.13.

ayrıntılar tüzükle saptanmıştır. Finlandiya Anayasasının da 49 ve 59. maddelerinde parlamenter arabulucu veya ombudsmanın parlamento tarafından seçileceği, devlet sivil ve askeri yönetimi denetlemekle yükümlü olduğu belirtilmiştir. Portekiz Anayasasının 23.maddesinde adalet temsilcisi olarak nitelenen parlamenter arabulucu veya ombudsmanın, bağımsız bir kişi olduğu, parlamento tarafından seçileceği, yönetimle ilgili vatandaş şikayetini incelemekle yükümlü olduğu belirtilmiştir¹⁴. KKTC Anayasasının 114.maddesi Yüksek Yönetim Denetçisi başlığı altında ombudsman kurumunu düzenlemiştir¹⁵.

Diğer bir kısım ülkelerde parlamenter arabulucu veya ombudsman kurumu anayasalarda yer almamıştır. Fransa, Hollanda, İngiltere ve İrlanda'da parlamento tarafından kabul edilen bir kanunla düzenlenmiştir¹⁶.

Ombudsmanın anayasal veya yasal bir düzenlemeye sahip olması, görevini yürütürken diğer kurumlarla olan ilişkilerinde büyük destek sağlar¹⁷. Aynı zamanda kuruma anayasal ve yasal korunma imkanı verir.

II. OMBUDSMAN KURUMUNUN ÖZELLİKLERİ

A. Bağımsızlık-Tarafsızlık

Bağımsızlık Ombudsman açısından tanımlayıcı bir unsurdur. Ombudsmanın yürütmeden ve idareden bağımsızlığı tam sağlanmış olmalıdır¹⁸. Bu bağımsızlığın tam sağlanamaması durumunda bu kuruma Ombudsman adının verilmesi doğru değildir. Çünkü ancak, idarenin ve yürütmenin tüm etkilerinden arındırılmış bir kurum, idarenin üzerinde etkili bir denetim uygulayabilir. Aksi takdirde, bu denetimin idare içinde alışılabilir olan hiyerarşik denetimden veya vesayet denetiminden bir farkı kalmaz.

¹⁴ TORTOP, s.4.

¹⁵ "Yönetimin herhangi bir hizmet veya eyleminin, yürürlükteki mevzuata ve mahkeme kararlarına uygun olarak yapılıp yapılmadığını veya herhangi bir yürütsel veya yönetsel birim veya görevli tarafından veya onlar adına yapılan herhangi bir hizmet veya eylemi denetlemek, soruşturmak. yetkililere rapor sunmak veya yasada belirlenecek diğer görevleri yerine getirmek amacı ile, Cumhurbaşkanlığına, Meclisin onayı ile, bir Yüksek Yönetim Denetçisi atanır.

Yüksek Yönetim Denetçisinde aranan nitelikler, yetki ve görevleri Yasa ile düzenlenir.

Yüksek Yönetim Denetçisinin görevden alınma koşulları, bir Yüksek Mahkeme üyesine uygulanan koşullara denk tutulur.

Yargı organları ile dış politikayı ve ülke savunmasını ilgilendiren konular Yüksek Yönetim Denetçisinin yetki alanı dışındadır." ATALAY, s.352.

¹⁶ TORTOP, s.5.

¹⁷ BABÜROĞULU, s.13.

¹⁸ TORTOP, s.

Aslında Ombudsman, sadece idare karşısında değil, seçilmesi ve görevden alınması dışında parlamento karşısında da bağımsız olan bir kurumdur. Ombudsman yetkisini her zaman parlamentodan alır, fakat incelemelerinde parlamento karşısında da bağımsızdır. Parlamento onu seçebilir ve görevden alabilir, ancak ona herhangi bir emir ya da talimat veremez¹⁹. Ombudsman faaliyetlerini yürütürken tam bir özgürlük ve otonomi içinde hareket eder. Ombudsmanın faaliyetlerini yürütürken parlamento, Ombudsmana belirli bir şikayeti nasıl ele alacağı hakkında talimat veremez veya Ombudsmanın kararlarını etkileyemez, onları tekrar gözden geçirip düzeltemez²⁰.

Ombudsmanın seçilme yöntemi, kurumun bağımsızlığının sağlanması açısından önemlidir. Kural olarak ombudsmanlar, parlamento tarafından seçilmektedir. Cumhurbaşkanı ve hükümetler tarafından atanması halleri çok azdır. İdareden bağımsız bir organ olmaları da bunu gerektirmektedir. Ayrıca, halkın seçtiği kişilerden oluşan parlamento tarafından seçilmiş olma, ombudsmanların demokratik yasallığını da güçlendirmektedir. Ancak bu genel kurala istisna olarak üç devlet gösterilebilir. Bunlardan birisi İngiltere'dir. İngiltere'de parlamento komiseri ve hükümetin önerisi üzerine Kraliçe tarafından atanır. Ancak Kraliçe bu atamayı yapmadan önce, parlamento komiseri ile Avam kamarası arasındaki ilişkileri yürütmekle görevli soruşturma komisyonu başkanının görüşünü almak zorundadır. İrlanda ombudsmanı da, parlamentonun kararından sonra Cumhurbaşkanı tarafından atanır. Üçüncü örnek ülke de Fransa'dır. Fransa'da arabulucu, Cumhurbaşkanı'nın imzasını da içeren Bakanlar Kurulu kararı ile atanır²¹.

Parlamento tarafından yapılan seçimde aranan çoğunluk da önemlidir. Burada önemli olan, mümkün olduğu kadar fazla sayıda milletvekilinin desteğinin ortaya çıkabilmesidir. Bu açıdan Muhalefet partilerinin de etkin oldukları bir seçim çoğunluğu, nitelikli çoğunluk önemlidir²².

Ombudsmanın görev süresi de bağımsızlığı ve tarafsızlığı açısından önemlidir. Ombudsmanın görevi sürelidir. Bu süre genelde parlamento süresi ile sınırlıdır²³. Ombudsmanın sadece bir dönem için görev yapabilmesi ve ikinci kez aynı görev için aday gösterilememesi, bu kurumun başında bulunacak kişinin görev süresi boyunca ikinci bir kez seçilebilmesini sağla-

¹⁹ MOLLER, Jens, "The Danish Ombudsman and The Protection of Human Rights", Ombudsman in Europe, (Ed.MATSCHER, Franz), Austuria, 1994, s.38.

²⁰ BABÜROĞULU, s.13.

²¹ TORTOP, s.5.

²² BAYLAN, s.166.

²³ TORTOP, s.6.

yabilmek için birilerine hoş görünmek ve yaranmak zorunda kalmaması sonucunu doğuracağından, bağımsızlığın ve tarafsızlığın sağlanması açısından önemlidir. Ombudsmanın, yasama organı tarafından seçildiği durumlarda, görev süresinin yasama organının görev süresinden daha uzun olması, yasama organlarının hiç olmazsa belli bir süre için kendi seçmedikleri Ombudsmanlarla çalışmak zorunda kalmalarını sağlaması açısından yerinde olur. Bu durum, parlamentonun çoğunluğunu elinde bulunduran partinin yürütme organını da ele geçirdiği günümüzde bağımsızlık açısından daha da önemli hale gelmiştir²⁴.

Ombudsmanın bağımsızlığının ve tarafsızlığının sağlanması açısından önemli noktalardan biri de bütçe sorunudur. Bütçesi sürekli olarak yasama organı tarafından belirlenen veya onun tarafından denetlenen bir Ombudsmanın bağımsızlığından söz edilmesi kolay değildir. Ombudsman kurumu, özel bütçeli bir kuruluş olarak düzenlenmeli, bütçe Ombudsman tarafından hazırlanmalıdır. Ayrıca, Ombudsman kurumunun başında bulunacak kişinin maaşının da, ülke içerisindeki en yüksek maaşlı kamu görevlisinin maaşına denk olması gerekir. Bu durum, kurumun başındaki kişinin yaşam seviyesini yükseltmek için iktidardakilerle pazarlık yapmak ve dolayısıyla onlarla "uyumlu" olmak zorunda kalmasını önlenmesi açısından önemlidir²⁵.

Ombudsman kurumunun bağımsızlığı ve tarafsızlığı, sadece başında bulunacak kişiyle ilgili bir sorun değildir. Dolayısıyla personelinin de bağımsızlığı ve tarafsızlığı sağlanmalıdır. Personel, idare ve yürütme tarafından veya onların etkisi altında değil, doğrudan doğruya Ombudsman makamına atanan kişi tarafından seçilmelidir. Ayrıca, bu personelin de tatminkar bir maaş almasının sağlanması, bağımsızlığın ve tarafsızlığın maddi yollarla zedelenmesi olasılığının asgariye indirilebilmesi açısından önemlidir²⁶.

Ombudsmanın yaşı da bağımsızlığı ve tarafsızlığı etkileyen bir konudur. Görev süresi dolduktan sonra ne yapacağını düşünen, bu sürenin sonunda siyasete atılmayı veya bürokrasinin üst basamaklarında görev almayı tasarlayan bir Ombudsmanın, bağımsız ve tarafsız kalmasının güçleşeceği, geleceğe yatırım yapma çabası içerisine girebileceği muhtemeldir. Bu nedenle Ombudsmanın, gerek yaşça gerek mesleki konumu itibarıyla Ombudsmanlık makamını bir sıçrama tahtası olarak görmeyecek bir durumda olması tercih edilmelidir. Dolayısıyla ombudsman tercihen, kıdemli hakimler, üniversite

24 ERHÜRMAN, Tufan, "Ombudsman", AİD., C.31, S.3, Eylül 1998, s.92. (Ombudsman)

25 ERHÜRMAN, Ombudsman, s.92.

26 ERHÜRMAN, Ombudsman, s.92.

profesörleri, avukatlık yapan avukatlar ya da yönetimdeki görevine geri dönmeyi düşünmeyen üst düzey yöneticiler arasından seçilmelidir²⁷.

Ombudsman, görevini yürütürken her türlü partizanlıktan uzak kalmalıdır. Ombudsman, iktidardaki veya muhalefetteki herhangi bir partiyle ilişkide bulunmamalı, bu anlamda tarafsız bir kimlik taşımalıdır²⁸.

B. Görev Alanı

Ombudsman, idarenin denetlenmesi amacıyla ortaya çıkmış bir kurumdur. Ombudsmana yapılan şikayetler, idarenin işleyişindeki bozukluklar ve karşılaşılan haksızlıklarla ilgilidir. Dolayısıyla Ombudsmanın hangi alanlarda görev yapacağını belirlemek önemlidir. Görev alanı belirlenirken öncelikli amaç, idarenin tüm eylem ve işlemlerinin denetim kapsamına alınması olmalıdır.

Ombudsmanın görev alanı iki kriterden yararlanarak belirlenebilir. Birinci kriter, işlevsel yaklaşımdır. İşlevsel yaklaşım kriterine göre; işlem, eylem veya davranışın hangi organ tarafından yapıldığına değil, idari fonksiyona dahil olup olmadığına bakılır²⁹. Buna göre, hangi organ tarafından yapılırsa yapılsın idari işlemler, idari eylemler ve idari davranışlar Ombudsmanın yetki alanı içerisinde kabul edilir. Bu yaklaşımdan hareketle yargı organının veya yasama organının yaptığı idari işlemler, eylemler ve davranışlar Ombudsmanın denetim yetkisi içerisinde yer alır. İkinci kriter ise organik yaklaşımdır. Organik yaklaşım kriterine göre ise; işlemin, eylemin veya davranışın niteliğine değil, hangi organ tarafından yapıldığına bakılır. İdari fonksiyona dahil bir işlem yasama veya yargı organı tarafından yapılsa dahi ombudsmanın görev alanı dışında kalır. İşlevsel kriter amaca daha uygun bir özellik taşımaktadır. Çünkü mümkün olduğu kadar geniş bir alan görev alanı içine katılmalıdır.

İlke olarak Ombudsman, özel kişiler arasındaki uyuşmazlıklarla, yasama ve yargı işlemleriyle ilgili alanlarda incelemelerde bulunmaz³⁰. Bazı ülkelerde askeri konular, dış ilişkiler, yerel yönetimlerle ilgili alan ve kamu kuruluşlarının ticari faaliyetleri Ombudsmanın inceleme alanı dışında tutulmuştur. Bazı ülkelerde ise Ombudsman daha geniş yetkilere sahiptir. İspanya'da güvenlik güçleri ve askerlerle ilgili konularda ve adalet alanında

²⁷ HANSEN- GAMMELTOFT, Hans, "Ombudsman Kavramı", Çev: ERGUN, Turgay, AİD., C.29, S.3, Eylül 1996, s.202.

²⁸ BABÜROĞULU, s.13.

²⁹ ERHÜRMAN, Ombudsman, s.93.

³⁰ ERHÜRMAN, Ombudsman Kurumu, s.340.

yapılan yönetsel işlemler görev alanı kapsamındadır. Bazı Afrika ülkelerinde, çevreye ilişkin konularda özel kişilerin eylem ve işlemleri de kapsam alanına sokulmuştur³¹. Ayrıca Finlandiya'da kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi durumunda, niteliği gereği kamu hizmeti olan hizmeti yürüten özel kişilerin faaliyetlerini de denetleyebilmektedir. Ayrıca yargısal işlemleri, adil yargılama ilkeleri, yargıçların davranışları ve yargılamadaki gecikmeler açısından denetleyebilmektedir. İsveç'te ceza mahkemelerine özellikle hizmet kusuru işleyen kamu görevlileri ile ilgili olarak müddei sıfatı ile başvurabilirler. Ayrıca Polonya ve İspanya'da, yasaların Anayasaya aykırılığı iddiasıyla Anayasa Mahkemesine başvurabilme hakkı tanınmıştır³².

C. Harekete Geçme Şekli ve Yetkileri

Ombudsmanı diğer denetim mekanizmalarından ayırt eden en büyük özellik, insanların ombudsmana direkt olarak, son derece kolay, masrafsız bir şekilde ulaşabilmeleridir. Ombudsman yalnız yönetimin denetlenmesi ile görevli bir kişi değildir. Aynı zamanda yönetimle ilişkilerinde yönetime karşı vatandaşların savunmasını da üstlenen bir kurumdur. Vatandaşlarının haklarının korunmasının da bir güvencesidir. Ombudsmanın yapısında varolan esneklik ve şekilci olmama özellikleri dikkate alınırsa, Ombudsmanın harekete geçebilmesinin herhangi bir şekil şartına bağlı tutulmaması gerekir³³. Ombudsman sisteminin diğer denetim yollarına göre üstünlüğü, işleminin basit ve masrafsız oluşudur³⁴.

Ombudsmanın harekete geçebilmesinin iki yolu vardır. Birinci yol şikayet, ikinci yol ise kendiliğinden harekete geçmedir. Şikayet yolunda mağdurların şahsen, dilekçe ile, mektupla veya telefonla kendisine şikayet için başvurmaları üzerine harekete geçer. Şikayet sözlü veya yazılı olabilir. İkinci yol ise, ombudsmanın, basında yer alan haberler, herhangi bir şekilde elde edilen duyumlar veya kamu kuruluşlarını denetleme yetkisi çerçevesinde yaptığı gözlemler doğrultusunda resen harekete geçebilmesidir.

Şikayet hakkı genelde vatandaşlar tarafından kullanılır. Vatandaşların ombudsmana başvurma hakkı birçok ülke tarafından tanınmıştır. Bazı ülke-

³¹ HATCHARD, John, "The Ombudsman in Africa Revisited", International and Comparative Law Quarterly, Vol.40, Part.4. October 1991, s.939-943.

³² TORTOP, s.9,10; GÖZÜBÜYÜK-TAN, s.748; LETOWSKA, Ewa, "The Polish Ombudsman and Human Rights", Ombudsman in Europa, (Ed.MATSCHER, Franz), Austria, 1994, s.57. (Human)

³³ BABÜROĞULU, s.13; ERHÜRMAN, Ombudsman, s.94.

³⁴ GÖZÜBÜYÜK-TAN, s.748.

lerde bu hak anayasada düzenlenmiştir. Bazı ülkeler tüzel kişilere de bu hakkı tanımıştır. Fransa yabancı uyruklu kişilere de bu hakkı tanımıştır³⁵.

Vatandaşlar doğrudan doğruya ombudsmana başvurabilirler. Fakat İngiltere ve Fransa'da vatandaşlar doğrudan değil, parlamenter aracılığı ile ombudsmana başvurabilirler³⁶.

Ombudsmana başvuru için bazı şartlar da aranabilir. Hollanda, Fransa'da müracaat için kişinin bir çıkarının (menfaat kriteri) bulunması istenmiştir. İspanya'da şikayet süreye bağlanmıştır, şikayet için olayın üzerinden 1 yıl geçmesi gerekir. Bazen de şikayet için, diğer tüm idari çarelerin, yolların tüketilmiş olması gerekir. Bir avukatın bulunması zorunlu olabilir. Dil ve kabul için zorunluluklar olabilir³⁷.

Ombudsman, genel olarak her şikayetle ilgili dosyaları incelerken adalet ve eşitlik ilkelerini göz önünde bulundurur. Ombudsman, öncelikle yönetimin davranışının doğru olup olmadığı üzerinde durur. Anayasa, uluslararası anlaşmalara, Yasalara uyulup uyulmadığını araştırır. İncelemelerinin sonunda emretmez, genel öğütler, tavsiyeler yapar, rapor hazırlar³⁸.

Ombudsman, idarenin bazı dokümanlarına girmek, onları incelemek yetkisine sahiptir. Bu durum ilgili kuruluşun bazı dosyalarının açıklanması sonucunu doğurur. İlgili memurların dinlenmesi ve görüşlerin alınması gerekebilir. Şahit dinlenebilir. Birimlerin denetlenmesi söz konusu olabilir³⁹. Ombudsman, araştırmaları için örneğin İsveç'te mahkemelerin duruşmalarına ve müzakerelerine katılabilir, yönetsel kuruluşların toplantı ve müzakerelerinde hazır bulunabilir, ilgili karar ve işlemleri bildirebilir. Mahkemeler, idari kuruluşlar ve bunların görevlileri Ombudsmana gerekli bilgi ve belgeleri, dokümanları vermekle yükümlüdürler⁴⁰.

D. Kararlarının Etkililiği

Ombudsmana ilişkin ilginç bir benzetme yaparsak "Ombudsman bir bekçi köpeği gibidir. Havlayabilir ancak ısırılmaz."⁴¹.

35 TORTOP, s.6,7.

36 BABÜROĞULU, s.13.

37 TORTOP, s.6.

38 TORTOP, s.7.

39 HOLM, s.15.

40 TORTOP, s.9,10.

41 LETOWSKA, Eva, "The Polish Ombudsman (The Commissioner for The Protection of Civil Rights)", *International and Comparative Law Quarterly*, Vol.39, Part.1, January 1990, s.209.

Gerçekten de Ombudsman, herhangi bir konuda idareyi bağlayıcı kararlar alabilmek yetkisinden yoksundur. Ombudsman, idari işlemleri iptal edemez, idareyi tazminat ödemeye mahkum edemez ve idareye herhangi bir konuda emir veremez. Dolayısıyla Ombudsmanın kararlarının gereklerini yerine getirmeyen idarenin, kamu görevlilerinin hukuki ve cezai sorumluluğu söz konusu değildir. Ombudsmanın alacağı kararların etkililiğini arttırmak ancak, bu kararları yerine getirmeyen idarenin ve kamu görevlilerinin üzerinde oluşabilecek kamuoyu baskısını, siyasal baskıyı arttırmakla mümkün olur⁴².

Ombudsman, parlamento tarafından parlamentoyu temsil etmek üzere seçilmiştir. Dolayısıyla Ombudsmanın arkasında parlamentonun desteği vardır. Ombudsmanın otoritesinin parlamentodan çıkması, idare nezdinde Ombudsmana ayrı bir itibar sağlar. Aynı zamanda denetlemekle yükümlü olduğu idareden ayrı bir konumda bulunduğu da göstergesidir⁴³.

Ombudsman kurumu, bulunduğu ülkenin gereksinimlerine uygun olarak şekillendirilebilecek esnek bir yapıya sahiptir. Ancak bu esneklik, her zaman iyi sonuçlar vermeyebilir. Bu özelliğinden hareketle, bazı ülkelerde hukuk devleti açısından çok büyük katkılar sağlamış Ombudsman kurumları oluşturulurken, bazı ülkelerde sadece "göstermelik" yapılar söz konusu olabilmıştır⁴⁴. Ombudsmanın göstermelik olmaktan çıkarılmasının en etkin yolu, onun halka mal edilmesidir. Daha kuruluş aşamasında halk bu kurumu istemeli, desteklemeli ve onun oluşturulmasında aktif bir şekilde görev almalıdır⁴⁵.

Ombudsman olarak atanacak kişinin, daha sonra da kurumun, gerek idari mekanizmada, gerekse kamuoyunda yaratabilecekleri güvenilirlik ve saygınlık izlenimi, Ombudsmanın etkinliğinin en büyük güvencesidir. Gerek toplumun, gerekse idarenin güvenilir ve saygın bulmadıkları bir kişiyle işbirliğine girip, idari sorunların giderilmesi için uğraş vermelerini beklemek gerçekçi olmaz. Bu yüzden Ombudsmanın, kariyer endişesi taşımayan, dürüst, olgun, tarafsız, tecrübeli, idareyi bilen ve hukuka tam anlamıyla hakim bir kişi olması gerekir⁴⁶.

42 ERHÜRMAN, Ombudsman, s.94.

43 BABÜROĞULU, s.13.

44 ULER, s.1028.

45 ERHÜRMAN, Ombudsman, s.95.

46 BABÜROĞULU, s.13.

Ombudsmanın raporları ve aldığı kararlar her ne kadar idareyi ve kamu görevlilerini bağlamıyorsa da uygulamada bu rapor ve kararların etkinliğini sağlayabilmek için çeşitli yollar kullanılabilir:

1- Ombudsmanın raporlarının devlet kademeleri içerisinde en geniş kesimlere iletilebilmesinin sağlanması: Ombudsman, incelemelerin sonuçlarını, yönetimin uymakla yükümlü olmadığı raporlarla açıklar. Bu raporlar, öncelikle, ihtilafın gereksiz yere büyütülmeden çözülebileceğine değeriendirilmesi açısından uyumsuzluğun tarafları durumunda olan kişi ve yönetsel kuruluşlara iletilmelidir. Fakat bu yolla çözüm bulunması mümkün olmadığı takdirde, hazırlanmış olan raporun diğer devlet kademelerine de iletilebilmesi gerekir⁴⁷. Bu şekilde Ombudsman, konuyu kamuoyuna mal etmeden önce, son bir aşama olarak parlamentoyu ve özellikle de parlamentodaki muhalefet partilerini devreye sokarak, hakkında şikayette bulunulan idari kuruluş üzerinde yasama ve yürütme organlarının baskısını hissetmesi sağlanmış olur.

Ombudsmanın tek tek olaylara ilişkin karar niteliğinde raporlarının yanında, bir de, belli aralıklarla, belli makamlara sunduğu raporları vardır. Ombudsmanın faaliyette bulunduğu birçok ülkede, kurumun araştırdığı konular ve varılan sonuçlar, yıllık veya dönemlik raporlar şeklinde parlamentoya sunulmakta ve orada tartışma konusu oluşturmaktadır. Bu raporların, tek tek olaylara ilişkin raporlardan farklı olarak, herhangi bir sürece tabi olmaksızın, devletin tüm kademelerine ve kamuoyuna açık olacağına kuşku bulunmamak gerekir⁴⁸.

2- Ombudsmanın iletişim organlarıyla olan ilişkilerinin geliştirilmesi: Ombudsman yaptığı araştırmalar sonucunda hazırladığı rapor ve önerilerini ilgililere ve idareye bildirir. İdare, Ombudsmanın kararlarını uygulamadığı takdirde, Ombudsmanın hukuki alandaki yetkileri tükenmiş olur. İşte bu noktada Ombudsmanın elindeki tek koz, idareye karşı siyasi denetim mekanizmasını, kamu oyunu, baskı gruplarını harekete geçirmektir ki bu, Ombudsmanın en etkili mücadele aracıdır. Günümüzde Ombudsmanın asıl gücü kamuoyunun nabzını elinde bulundurmasından ve gerekli gördüğü zamanlarda kamuoyunu yürütmeye karşı harekete geçirebilmesinden kaynaklanmaktadır. Bunun yanında sahip olduğu soruşturma yapma, delil toplama, gibi yetkiler ikincil önemde kalmaktadır⁴⁹. Bundan dolayı

47 ERHÜRMAN, Ombudsman, s.96.

48 ERHÜRMAN, Ombudsman, s.96.

49 WADE, H.W.R., "The Ombudsman in Britain", Prof.Dr.Tahsin Bekir Balta'ya Armağan, Ankara, 1974, s.592.

Ombudsmanın kitle iletişim organlarıyla olan ilişkilerinin en üst düzeyde olması, kurumun kalıcılığı ve özellikle de etkinliği açısından gerekli ve önemlidir⁵⁰.

3- Adli yardım: Ombudsman, haklı gördüğü bir başvuru için elindeki tüm olanakları kullanmasına rağmen yönetimi ikna edememiş ise, şikayetçiye adli yardım sağlama olanağına sahip olmalıdır. Bu yardım yolu aynı zamanda vatandaş ve idare nezdinde, Ombudsmanın etkisiz bir kurum olduğu inancını yıkmaya da yardımcı olur. Bir taraftan idare, dava tehdidiyle karşı karşıya kalmaktansa Ombudsmanın kararını uygulamayı tercih edecek, diğer taraftan vatandaş ise, Ombudsmana başvurmasının hiçbir sonuç doğurmayacak olsa bile, en azından kendisine bir adli yardım olanağı kazandıracakı düşüncesiyle kurumu daha fazla önemseyecektir⁵¹. Bu durum hem Ombudsmanın etkinliğini arttırmak, hem de devletin kendi içerisindeki bir organ vasıtasıyla yurttaşlarını yine kendi içerisindeki bir başka organa karşı korumak için hiçbir fedakarlıktan kaçınmayacağını göstermesi ve dolayısıyla hukuk devleti idealine ulaşmak için elinden geleni yapan bir devlet olduğunu kanıtlaması açısından son derece önemlidir⁵².

III. OMBUDSMANIN DEMOKRATİK HUKUK DEVLETİNE SAĞLAYABİLECEĞİ KATKILAR

18.yy.'da İsveç gibi küçük bir ülkede, ülke içerisinde kendisinin temsilcisi konumunda bulunan memurları denetlemek arzusuyla hareket eden bir kralın ve onun sadık, dürüst ve yetenekli yardımcısının geliştirdikleri bir kurumun, bugün hemen hemen tüm dünyaya yayılabilmesinin sırrı, hukuksal ve teknolojik gelişmelere çok rahat adapte olabilmesidir. Kurum, krallıklardan temsili demokratik rejimlere, oradan da katılımcı demokrasiyi yerleştirmeye çalışan rejimlere uyum sağlayarak, mevcut yapıları ileriye götürmek için bir motor görevini görmüştür. Günümüzde demokratik hukuk devletlerinde, özellikle sosyal devlet ilkesinin anayasalarda yerini almasıyla, idarenin görevleri, yetkileri artmıştır. Temsili demokrasinin halkla iletişim kurma yöntemleri günden güne yetersiz kalmış ve halkın yönetime katılımını kolaylaştıracak, en azından halk ile idare arasındaki ilişkileri iyileştirecek kurum ve yöntemlere gereksinim duyulmuştur. İşte Ombudsman, köklerini yıllar öncesinde bulan fakat günümüze de kolayca uyarlanabilen yapısıyla, demokratik hukuk devletinin sorunlarının en azından bir kısmına çözümler

⁵⁰ BABÜROĞULU, s.13

⁵¹ HOLM, s.17,19.

⁵² ERHÜRMAN, Ombudsman, s.98.

üretebilme potansiyelini taşımaktadır⁵³. Ombudsmanın demokratik hukuk devletine çeşitli konularda katkısı söz konusudur.

A. Eğitici Katkı

Ombudsman, kendisine başvuran yurttaşlara sorunları ile ilgili hızlı ve doyurucu bilgi aktarmak, sorunların giderilmesi için harekete geçmeyen yurttaşları bilgilendirerek harekete geçirmek veya en kötü olasılıkla onlar adına re'sen harekete geçmek suretiyle demokratik hukuk devletinin bu alandaki eksikliklerinin giderilmesine katkıda bulunabilecek bir yapıya sahiptir. Ombudsman kurumu, hukukçularla, çeşitli konulardaki uzmanları bünyesinde bir arada barındırması dolayısıyla, halkın çeşitli konularda bilgilendirilmesi ve başvurularına doyurucu cevaplar alabilmeleri mümkündür⁵⁴.

Ombudsmanın eğitici etkisi sadece yurttaşların haklı oldukları durumlarda değil, haksız ve yersiz başvuruda bulunmaları durumunda da söz konusudur. Ombudsman her başvuru ile tek tek ilgilenir. Haksız ve yersiz başvuruda bulunan yurttaşları, neden haksız oldukları konusunda veya şikayet denetim alanı dışında ise aslında nereye, başka ne gibi yollara başvurmaları gerektiği konusunda bilgilendirmek suretiyle eğitici etkiye sahiptir⁵⁵.

Ombudsmanın vatandaşı bilgilendirme, yönlendirme işlevini kitle iletişim organları aracılığıyla yerine getirmesi durumunda yaygın bir yurttaşlık eğitimini yerine getirmesi söz konusudur⁵⁶.

Ombudsman, yurttaşların idareyle ilgili şikayetlerini devlete iletebilme-leri açısından son derece işlevsel olan yeni bir olanak sunmak suretiyle, katılımcı demokrasi ideali açısından da önemli bir açılım sağlamaktadır. Yurttaşlar bir yandan şikayetleri aracılığıyla kamu yönetiminde iyileştirmeler yapılmasını sağlayarak, bir yandan da hukuka aykırı olan veya yerinde olmayan eylem ve işlemlerin kendilerinin veya sonuçlarının hukuk aleminden silinmesini sağlayarak devlet yönetimine katılmaktadır. Bunun getireceği, yaratacağı moral değer de çok önemlidir⁵⁷.

53 ERHÜRMAN, Ombudsman, s.99.

54 LETOWSKA, Human, s.58 vd.

55 BABÜROĞULU, s.13

56 ERHÜRMAN, Ombudsman, s.99.

57 ERHÜRMAN, Ombudsman, s.102.

B. Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi Konusundaki Katkıları

Ombudsmanın idare üzerindeki etkilerini, önleyici ve caydırıcı etkiler olarak ikiye ayırmak mümkündür. Ombudsmanın önleyici etkisi, Ombudsman tarafından sıkı bir denetime tabi tutulacağına bilincinde olan idarenin eylem ve işlemlerinde daha dikkatli davranması şeklinde ortaya çıkar. Ombudsmanın caydırıcı etkisi ise, hukuka aykırı eylem ve işlem yapmak niyetinde olan kamu görevlilerinin, yakalanmak endişesiyle bu niyetlerinden vazgeçmeleri şeklinde ortaya çıkmaktadır ki bu etkiler, kamu yönetiminin iyileştirilmesi yolunda önemli katkı sağlar. Ayrıca, kamu yönetiminin iyileştirilmesi, yoğun bir şekilde şikayet edilen kamu kurumları ile ilgili olarak, söz konusu kamu kurumlarının gereksinim duydukları yapısal ve yönetsel değişikliklere ilişkin önerilerini içeren raporlar hazırlayabilir. Bunun yanında, kamu yönetiminin genelini ilgilendiren aksaklıklarla ilgili öneriler de sunabilir⁵⁸.

Ombudsmanın, belli bir idari kuruluşla ilgili olarak gelen tüm şikayetlerin genel bir değerlendirilmesini içeren raporları ilgili kuruluşa iletmesi de, söz konusu kuruluşun kendi bünyesinde yapması gereken değişiklikleri görmesini sağlaması açısından yararlı olur⁵⁹. Böylece idare de, yurttaşlarıyla arasındaki sürtüşmeleri görebilmenin yollarını yetkili bir ağızdan öğrenme olanağına sahip olur.

C. İdari Yargı'ya Katkıları

Ombudsman idari yargıya oranla daha caziptir. Ombudsmanın yönetsel yargıya göre daha cazip olmasının nedenlerini şöyle sıralamak mümkündür: Ombudsman yönetsel yargıya oranla daha ucuz bir yoldur. Ombudsman herhangi bir bedel ödenmeksizin harekete geçirilebilmektedir. Ombudsmanı harekete geçirme yöntemi yönetsel yargıyı harekete geçirme yönteminden çok daha basittir. Yönetsel yargı, Ombudsmana göre çok daha şekilcidir. Bu nedenle Ombudsmanı harekete geçirebilmek için bir avukata ve onun gerektireceği maddi yüke de gerek yoktur. Ombudsman idari yargıya oranla daha hızlı sonuç alınabilecek bir yoldur. İdari yargı hukukilik denetimi ile sınırlıdır, yerindelik denetimi yapamaz, fakat Ombudsman, yerindelik denetimi de yapabilir⁶⁰.

⁵⁸ ERHÜRMAN, Ombudsman Kurumu, s.344-347.

⁵⁹ ERHÜRMAN, Tufan, Dünyada ve KKTC'de Ombudsman, Lefkoşa, 1995, s.27. (KKTC'de Ombudsman)

⁶⁰ ERHÜRMAN, KKTC'de Ombudsman, s.69.

Yukarıda ifade ettiğimiz cazip özellikleri ile Ombudsman kurumu ön denetim benzeri bir işlevi üstlenmek suretiyle idari yargının yükünü hafifletmektedir. Ombudsmanın, kamu yönetiminin iyileştirilmesi konusunda yapacağı katkılarla daha az uyuşmazlık çıkmasını sağlaması idari yargının yükünü azaltacak öncelikli katkıdır. Ombudsman, diğer taraftan da ortaya çıkmış olan uyuşmazlıkların yargı önüne gelmeden önce giderilmesini sağlayarak gene idari yargının yükünü azaltıcı katkı sağlar. Ombudsman, ortaya çıkan uyuşmazlıklarla ilgili olarak idari yargının dava yükünün azaltılmasına iki şekilde katkı sağlar. Birincisi idareyle ilgilidir: idarenin bir haksızlığa yol açması durumunda, hukuka aykırı eylem veya işlemde bulunan idareyi, işlemini geri almaya veya eylemden doğan zararı gidermeye ikna ederek uyuşmazlığı dava aşamasına gelmeden çözümler, giderir. İkincisi vatandaşla ilgilidir: vatandaşın açıkça esastan yoksun, haksız ve yersiz başvuruda bulunması durumunda, vatandaşın neden haksız oldukları konusunda bilgilendirip, idari yargıda dava açmalarının zaman ve para kaybı olduğuna ikna edip, dava aşamasına gitmelerini engelleyerek idari yargının yükünü hafifleterek katkıda bulunur. Diğer yandan da vatandaşın yargı yolu dışında başka bir şekilde giderilmesi mümkün olan şikayetini yargı önüne götürmesine engel olarak yönetsel yargının dava yükünün azalmasına katkıda bulunur⁶¹.

Ombudsmanın idari yargının dava yükünü hafifletebilmesi için Ombudsmana müracaatın teşvik edilmesi gerekir. Özellikle idari yargı açısından gerekli teşvik, Ombudsmana başvurunun idari yargıda dava açma süresini durdurmasıdır. Aksi takdirde Ombudsman, yurttaşların hak arama özgürlüklerini ortadan kaldıracak bir tuzak olmaktan başka bir işleve sahip olamayacak ve idari yargının dava yükünün azaltılması da mümkün olmayacaktır⁶².

SONUÇ

Ombudsman kurumu, kamu yönetiminin ve idarenin işlem ve eylemlerinin yasalara, mahkeme kararlarına ve hukuka uygunluğunu denetleyerek, insan hak ve özgürlüklerinin idare karşısında korunması konusunda önemli bir işlev görmektedir. Ombudsman kurumu yaptığı çalışmalarla bir yandan insan haklarının korunmasına ve bunun yanında insanların, haklarından haberdar olarak haklarını aramalarına katkıda bulunurken, diğer yandan da katılımcı demokrasi idealinin gerçekleşmesi ile hukuk devleti ilkesinin gerçekleşmesine katkıda bulunmaktadır.

61 ERHÜRMAN, Ombudsman, s.101.

62 ERHÜRMAN, Ombudsman, s.101.

Ombudsman adında bir kurum oluşturmakla hukuk devleti idealine ulaşmak konusundaki tüm sıkıntıların bir çırpıda aşılmış olacağını düşünmek son derece sakıncalıdır. Ancak son derece iyi düşünülmüş, yaygın bir şekilde tartışılmış ve kurulacağı ülkenin gereksinimlerine göre düzenlenmiş bir Ombudsman kurumu, gerçek anlamda hukuk devleti idealine yaklaşılmasına hizmet edebilecektir.

Ombudsmanın etkisini abartmamakta yarar vardır. Ombudsman, hukuk devletinde idari yargının yerini alabilecek bir kurum olarak değil ancak ona destek olabilecek, onun dava yükünü azaltarak onun daha iyi çalışmasına yardımcı olabilecek bir kurum olarak düşünülmelidir. İdari yargı dün olduğu gibi bugün de hukuk devleti idealine ulaşmada en önemli araç olmaya devam etmektedir.

Yukarıda da görüldüğü gibi, Türk Devlet İdaresi sisteminde Ombudsmanvari görevler üstlenmiş bir çok kontrol mekanizması zaten vardır. Önemli olan bu mekanizmaların verimli işleyip işlemediği ve etkili olup olmadığıdır. Meclis üyeleri tarafından yürütülen soruşturmaların politik etkilerden tamamen bağımsız olduğu söylenebilir mi? Veya Meclise gelen her dilekçe ile tek tek ilgilenildiğinin iddia edilmesi mümkün müdür? Kamu kurumlarındaki verimsiz işleyiş, karşılaşılan bürokratik engeller artık olağan karşılanmakta, bir çok insan şikayet etme gereğini bile duymamaktadır. Çünkü şikayet etse bile herhangi bir düzelleme olamayacağını bilmektedir. İdari denetim tam anlamıyla yapılabilmekte midir? İdari denetim organları etkin midir? Fonksiyonel midir? Yargı kararlarının gerekleri yerine getirilmekte midir? Yargı kararlarını uygulamayan idare ve kamu görevlisinin sorumlulukları işlemekte midir? Gerçekten Ombudsman kurumundan beklenen faydayı sağlayabilmek için, tüm kurum ve kuruluşlarıyla işleyen bir demokrasiye sahip olmak gerekir. Aksi takdirde kurulacak Ombudsman kurumu da göstermelik bir yapıya dönüşecektir.

Türkiye’de, Ombudsman kurumu için bir tasarım süreci başlatılmalı ve şu sorulara cevap aranmalıdır;

Türkiye’de Ombudsman kurumu olsa idi nasıl bir Ombudsman kurumu olurdu? Oy birliği ile Meclis mi seçerdi; yoksa cumhurbaşkanı veya meclis başkanı mı atardı? Meclisin seçtiği veya cumhurbaşkanının atadığı Ombudsman politik tarafsızlığını muhafaza edebilir miydi? Kimler Ombudsman olabilirdi? Devlet seviyesinde bir tane Ombudsman mı olurdu; yoksa her şehrin kendine özel bir şehir Ombudsmanı mı olurdu? Ombudsman kurumunun görev alanı ne kadar geniş olurdu? Ombudsman kurumunun denetim kapsamına kimler girerdi? Bakanlar ve dokunulmazlıkları olan milletvekilleri de denetlenebilir miydi? Meclis Ombudsmanının

yanı sıra, tüketici Ombudsmanı, çocuk Ombudsmanı gibi hükümet veya Danıştay tarafından atanan Ombudsmanlar da olur muydu? Ombudsmana kanuni takip başlatma yetkisi verilir miydi? Ombudsmana müracaatta ne gibi kriterler aranırdı? Bu sorulardan hareketle, yeterince tartışılmış, üzerinde düşünülmüş bir ombudsman kurumunun hukuk devleti olma yolunda katkıları sağlayabileceğini söyleyebiliriz.