

Ombudsmanlık Kurumu

Mustafa Büyükavcı*

Kurumun Ortaya Çıkışı, Tarihsel Süreç

1713 yılında İsveç'te kurulan¹ ve 1809 yılında İsveç Anayasası'na girerek² anayasal bir kurum niteliğine bürünen ombudsman kurumu, iki asra yakın uygulanmasından sonra, önce İskandinav ülkelerince benimsendi. 1919 yılında, İsveç sisteminden etkilenecek, ombudsman müessesesini uygulayan ilk ülke Finlandiya oldu. Finlandiya'yı 1955'te Danimarka, 1963'te Norveç ve Yeni Zelanda izledi. Günümüzde ombudsman kurumu, aralarında Fransa, İngiltere, İtalya, İspanya, İsrail, Hindistan, Nijerya ve Portekiz'in de bulunduğu 40'ın üstündeki ülkede ulus, bölge, kent ve belediye bazında uygulanmaktadır. 1980 yılından itibaren özel sektör kuruluşlarında (bankalarda, sigorta, emlak ve yatırım şirketlerinde) ve üniversitelerde de kullanılan bir kurumdur. Avrupa Birliği, Maastrecht Anlaşması kapsamında AB bürokrasisi tarafından yanlış uygulamalara karşı vatandaşlarının haklarını koruyacak bir ombudsman kurumunu kanunlaştırmıştır.

Ombudsmanlık Kurumunu Doğuran Nedenler

Özgürlüklerin tartışılmaya başlanması ile beraber bu özgürlüklerin kullanılması ve korunması da toplumları meşgul etmiştir. Toplumlar hak ve özgürlükleri koruyabilmek için direkt esnek, hızlı ve maliyetsiz kurumlar yaratmaya çalışmıştır. Ancak günümüzün gittikçe genişleyen ve karmaşık bürokratik bir yapıya sahip olan modern devletlerinde ortaya çıkan sorunları çözmek giderek daha uzun ve maliyetli bir

hal almaktadır. Ayrıca yöneticilere verilen takdir yetkilerindeki artışın neden olduğu yönetsel kararlarda meydana gelen haksızlıkların düzeltilmesi ve yönetim bozukluklarına karşı yurttaşın korunması ihtiyacı doğmuştur. Özellikle kamu hizmet birimlerinin kendi çalışmaları ile ilgili şikâyetleri doğru ve mantıklı bir biçimde ele alma ve yanıtlama yetenekleri hakkında kuşkuların artması ve getirilen diğer denetim yollarının eksiklikleri nedeniyle ombudsmanlık oldukça önemli bir işlev üstlenmiş, uluslar arası kuruluşların da desteği ile yayılmaya başlamıştır.

Sonuç olarak, ombudsmanlık kurumunu doğuran nedenlerin başında; klasik denetim yollarının yetersizliği, çağdaş devletin karmaşıklaşan yapısını sayabiliriz.

Ombudsmanın Tanımlanması

Ombudsman, kelimesi İsveççe dilinde aracı anlamına gelen 'ombuds' ve kişi anlamına gelen 'man' kelimelerinden oluşmuştur ve aracı kişi anlamına gelmektedir. İsveç dilinde genellikle delege, avukat, vekil veya bir diğer kişi veya kişiler tarafından o kişi veya kişiler adına hareket etmeye ve onların haklarını korumaya yetkili kılınmış kimseyi ifade etmek için kullanılır. Kurum olarak ise ombudsman terimi parlamento tarafından parlamentoyu temsil etmek üzere seçilmiş kimse veya kimseleri simgelemektedir. Ombudsmanın Türkçe karşılığı olarak; arabulucu, kamu hakemi, kamu denetçisi, medeni hakların savunucusu, parlamento komiseri gibi tanımlamalar kullanılmaktadır.³ Bazen ombudsman, bu bileşik sözcükteki 'man' sözcüğünün kadınlar aleyhine yorumlanmaması için

* Avukat, Ankara Barosu.

1 ARSLAN, S.: "İngiltere'de Ombudsman Müessesesi", Amme İdaresi Dergisi, C.19, S.1, Mart 1986, s.157.

2 OYTAN, M.: "Ombudsman Eli ile İdarenin Denetimi Konusunda Kıyaslamalı Bir İnceleme", Danıştay Dergisi, Yıl:5, S.18-19, s.193.

3 BAYLAN, Ö.: "Yurttaşın Devlet Yönetimi Hakkındaki Şikâyetleri ve Türkiye için İsveç Ombudsman Formülü", T.C. İçişleri Bakanlığı Tetkik Kurulu Başkanlığı Yayınları, no.12, Ankara, s.1-2.

‘ombudsperson’ veya doğrudan doğruya ‘ombuds’ olarak da adlandırılmaktadır. Bu kurum, bazı ülkelerde örneğin İspanya’da olduğu gibi ‘defensor del pueblo/halkın savunucusu’, Avusturya’da olduğu gibi ‘volksanwalt/halk avukatı’, Fransa’da olduğu gibi ‘mé diateur de la ré publique/cumhuriyet arabulucusu’ adıyla veya benzeri başka adlarla önemli bir görevi yerine getirmektedir.

Ombudsmanların görevli olduğu konular çoğunlukla, bireylerin temel haklarının korunması ya da yönetimin karşısında zor durumda kalan yurttaşlara yardım etme esasına dayandırılmakta, görev alanları ise genellikle kamu hizmeti gören kurumları kapsamaktadır.

Bu durumda ombudsman;⁴

Görev alanı, kamu gücü ile bireyler arasındaki ilişkiler;

Görevi,

- Kişi hak ve özgürlüklerini savunmak,
- Yurttaşları yönetime karşı korumak,
- Kötü yönetimden doğan haksızlıkları önlemek amacıyla yönetimin iyileştirilmesine çalışmak,

olan bir kurum olarak ortaya çıkmaktadır.

Ombudsman; çatışan çıkarlardan bağımsız olarak soruşturmalarını yürütmekte, çözümler önermekte ve bunları kamuya açıklamaktadır. Ombudsman bir yargıç değildir, hatta hukukçu olması da zorunlu değildir. Politikacı ya da parlamento üyesi olarak da kabul edilemez. Ombudsman ilke itibarıyla parlamento tarafından atanan, ancak hükümete karşı olduğu kadar parlamentoya karşı da bağımsız olan, yönetimin mağdur ettiği bireylerin hiçbir şekilde bağımsızın yaptıkları şikâyetler üzerine harekete geçen, geniş bir soruşturma ve araştırma yetkisi ile donatılmış, yönetimin yaptığı haksızlıkları ortaya koyma, takdir yetkisinin kötüye kullanılmasını engelleme, mevzuatta saygılı olma ve uygun hareket etmeyi temin etme, icrai karakter taşımayan önerilerde bulunma, hakkaniyet tedbirleri salık verme ve nihayet kamu hizmetlerinin daha iyi görülmesi için gerekli reformların ya-

pılması önerilerinde bulunma amaçlarını güden bir kamu görevlisidir. Ombudsmanları; ombudsmanların işlevleri, benimsedikleri ülkelerin yönetsel sistemlerine göre değiştiğinden, tanımlamalara bir düzen getirmek amacıyla parlamenter ombudsman ve yönetsel ombudsman olarak sınıflandırmak da mümkündür. Parlamenter ombudsman, parlamento tarafından seçilmiş ve parlamentoya dayanan, yurttaş başvurularını aracısız (direkt) olarak kabul eden, kamu yönetimlerine karşı yurttaşların hak ve özgürlüklerini korumakla görevli, kamunun gerçekten güvenini kazanmış ombudsmanlardır. Yerel yönetim ombudsmanları, parlamenter ombudsmanın bazı özelliklerini taşıyarak, belli bir bölgede ya da kentte, yerel yönetimlerin kötü işleyişinden kaynaklanan sorunları çözümleme, yurttaşların yerel yönetimlerdeki haklarını koruma ve yerel yönetimlerin daha iyi işlemesi amacıyla yönetimin düzeltilmesi için önerilerde bulunmak üzere yönetim tarafından atanmış ombudsmanlardır.

Ombudsmanlık Kurumunun Özellikleri

Günümüzde insan hakları, hukuk devleti, demokratikleşme gibi kavramların önem kazanması ve ombudsman kurumunun bu amaca yönelik olması bu kurumun önemli kıldığı gibi popülerlik de kazandırmıştır. Kurumun popüleritesinin artması nedeniyle neredeyse yargı dışında oluşturulan ‘her şikâyet merceği’ ombudsman olarak anılmaya başlanmış, böylece de kurum konusunda bir kavram karışıklığı olduğu izlenimi belirlemiştir. Oysaki bir denetim kurumunun ‘Ombudsmanlık Modeli’ içerisinde sayılabilmesi için 3 temel özelliğe sahip olması gerekmektedir. Bu özellikleri görevinin tanımından, yetkilerinden ve statüsünden kaynaklanmaktadır. Birbirini tamamlayan bu 3 özellik, birey hak ve özgürlüklerinin korunmasına yönelik şikâyetlerin giderilmesinde başvurulan diğer bütün sistemlerden onu farklı kılmakta ve ombudsmana belirgin bir üstünlük sağlamaktadır. Bu 3 özellik şöyledir:

Görevleri: Kamu otoriteleri hep birlikte ya da seçenekli olarak, (devlet, yerel yönetimler ve bağımsız kamu yönetim ve müesseseleri) ombudsmanın görev alanına girmektedir. Hak ve özgürlüklerin koruyuculuğu görevini üstlenen ombudsmanlar, kendilerine aracısız olarak ulaşan şikâyetler üzerine ya da kendi inisiyatifleri ile harekete geçmekte ve yönetim tarafından uygulanan kanun-

4 ALTUĞ, Y.: “Yurttaşı İdarenin Yetki ve Tecavüzlerine Karşı Koruyan Ombudsman Müessesesi”, Danıştay Dergisi, s.159-161.

ların kötüye kullanılmasında ya da temel hakların korunması dahil, gerekli bütün hallerde soruşturma görevini yerine getirmektedirler.

Yetkileri: Ombudsmanların ikinci özelliği, yapmış oldukları incelemeler sonucunda varmış oldukları kararların sonuçları ile ilgilidir. Ombudsmanın kullandığı araçlar ve yetkileri ülkeden ülkeye değişmekle birlikte, yönetim karşısındaki yetkileri esas itibarıyla, öneri, uzlaştırma ve buyruk çerçevesindedir. Ombudsmanlar yaptıkları denetimlerin sonuçlarına göre, disiplin soruşturmaları başlatma, bu direniş suç oluşturuyorsa yargıya başvurma, Anayasa'ya aykırılık başvurusunda bulunma, yasa ya da diğer düzenlemelere ilişkin reform önerilerinde bulunma yetkilerine de sahip bulunmaktadırlar.

Statüsü ve Belirleyici Nitelikleri: Ombudsman bağımsız bir statüye sahiptir. Bu bağımsızlık yürütme organına olduğu kadar kendisini seçen parlamento ya da diğer organlara karşı da sağlanmaktadır. Bağımsızlık, haklı olarak ombudsmanların çok bağlı oldukları, olmazsa olmaz bir nitelikleridir. Bağımsızlığın, yasalarda açıkça belirtilmesi yanında, ombudsmanlara bağımsızlıklarını sağlayan diğer bir önemli unsur da atanma biçimleridir.

Ombudsmanlık Kurumunun Önemli Genel Boyutları

Çeşitli ülkelerdeki ombudsman kurumu uygulamaları değerlendirildiğinde, aşağıdaki konulara dikkat edilmesi gerektiği ortaya çıkmaktadır.

- Ombudsman politik olarak tarafsızdır.
- Kararlarında bağımsızdır.
- Her açıdan yüksek standartlara sahip olmalıdır.
- Ombudsman her başvuru ile tek tek ilgilenir.
- Ombudsmanın pozisyonu ve fonksiyonları ayrı bir Ombudsman Kanunu (Ombudsman Act) ile belirtilmiştir.
- Kamu kurumları ombudsman ile işbirliği içindedirler.
- Ombudsmana masrafsızca, kolayca, doğrudan ulaşılabilir olmalıdır.
- Arkasında parlamento desteği bulunmalıdır.
- Medya ile aktif ilişkisi vardır.

Kamu Denetçiliği Kurumu

Türkiye’de yönetsel süreçlerle ilgili sorunların çözümlenmesinde yönetimle birey arasına girecek, yönetimin karmaşık işleyişini bilen deneyimli bir arabulucuya duyulan ihtiyaç İsveç’te ortaya çıkan ve 75’in üzerinde ülkede uygulama alanı bulan ombudsman sistemini gündeme getirmiştir. Bireylerin yönetim karşısında korunmasında yönetimle birey arasındaki uyuşmazlıkların çözümünde en güvenli sistem olan yargısal denetimin işleyişinin yavaş ve pahalı olması, dava konusu eylem ve işlemlerin yerindeliğinin denetlenememesi gibi olumsuzluklar aracı bir kuruma ihtiyaç duyulmasının temel nedenidir. Benimsendiği her ülkenin kendi yönetsel ve siyasal yapısına uygun bir teşkilat ve çalışma düzeniyle uygulamaya koyduğu ombudsman sistemi genelde bireylerin yönetsel uygulamalarla ilgili şikâyetlerini ya da kendisinin saptadığı yönetsel bozuklukları, hak ihlallerini parlamento adına soruşturabilen, incelediği belgeler üzerinde vardığı sonucu, yönetime, şikâyetçiye ve parlamentoya ileten saygın bir görevliyi temel almaktadır. Türkiye’de ilk kez Süleyman Demirel’in cumhurbaşkanlığından sonra gündeme gelen kurum, Ecevit hükümeti döneminde ilk hazırlığı yapılan ‘Ombudsmanlık Yasası’ beraberinde birçok tartışmayı da getirmiştir. Öncelikle kurumun her ülkede isimlendirmesinin ayrı yapıldığı ve Gerçekten ‘ombudsman’ için kullanılacak Türkçe terim de, bu kurumun Türk halkı tarafından benimsenmesi açısından son derece önemli olduğu düşünülürse Türkiye’de bu kuruma verilecek ismin ne olacağı tartışmasına değinebiliriz. Ombudsman için ‘kamu denetçisi’, ‘kamu hakemi’, ‘halkın sözcüsü’ veya ‘halkın avukatı’ gibi çeşitli terimler kullanılmıştır. Tartışılan ikinci önemli nokta; Ulaştırılan şikâyetlerin ombudsmanın bizzat ilgilenebileceği sayıyı aşması durumunda, bürokrasinin sorunlarını çözme amacıyla kurulmuş olan sistemin, bizatihi kendisinin birtakım sorunlar çıkaran bürokratik bir yapıya dönüşebileceği hususu idi. Bu nedenle, bir ülkede ombudsman sisteminin uygulanmaya konulması yönetsel aksaklıkları aşgariye indirecek ya da yakınmaların ombudsmana gelmeden çözümlenmesi sonucunu doğuracak bir yönetsel yapının yerleştirilmesini gerekli kılmaktadır. Bu çerçevede, devlet-vatandaş ilişkilerinin iyileştirilmesine ve bu alanda ortaya çıkacak sorunların ombudsmana mümkün olduğun-

ca az iletilmesi sonucunu doğuracak bir yönetsel yapının kurulmasına ve olası bir ombudsman sisteminin Türkiye koşullarında birtakım nitelikleri taşıması gerekliliği gündemi meşgul etmiştir. Kurumun amacına hizmet edebilmesi için sistemin taşıması gereken niteliklerin başında, örneğin anayasa değişikliği ile kurulması (Anayasal bir kuruluş olarak yapılanma, denetçisinin yönetsel ve siyasal otoriteler karşısında bağımsızlığı ve prestiji açısından önemlidir) görev süresinin parlamento seçim dönemiyle farklı olması (görevinin politika dışı olarak değerlendirilmesinin ve tarafsızlığı için önemlidir) ayrıca diğer kurumlar ile işbirliği, medya ile iletişim halinde olması gelmektedir. Aksi takdirde vatandaşların her alanda yönetimle ilgili şikâyetlerini inceleyecek genel görevli bir kurumu oluşturmanın, Türkiye gibi yönetsel aksaklıklardan kaynaklanan şikâyetlerin yoğun olduğu bir ülkede, kurulacak sistemin daha baştan felç olması sonucunu doğurmasından endişe edilmiştir.

Uzunca bir süre ombudsmanlık kurumuna duyulan ihtiyaç ile beraber kurumun Türkiye'deki sisteme uyarlanmasında duyulan bu gibi kaygılar ile 1999 yılından itibaren tartışılmakta olan kurumun 2006 yılında kurulması mümkün olmuştur. Türkiye 'de 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu 13/10/2006 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Baro Ombudsmanı

Üye sayısı on bine yaklaşan baromuzun, meslektaşlarımızın baro ile ilgili sıkıntılarının giderilmesi, hukuki hizmet alan bireylerin ve tüzel kişilerin meslektaşlarımızla olan sorunlarının halledilmesi ve içinde bulunduğumuz çağa uygun çözümler sunmak açısından ombudsman müessesesi kurulması uygun olacaktır.

Baro ombudsmanı, meslekte kıdemli, meslektaşları tarafından genel kabul gören ve saygı duyulan üyeler arasından Baro Yönetim Kurulu tarafından atanabilir. Baronun artan kırtasiyesi ve bürokrasisini dikey olarak aşabilen ombudsman, sorunların hızlı ve etkin çözümlenmesinde önemli rol oynayacaktır.

Baro ombudsmanı, avukat hak ve özgürlüklerini savunmak, (özellikle yargılama faaliyeti sırasında) kötü yönetimden doğan haksızlıkları önlemek amacıyla yönetimin iyileştirilmesine yönelik çalışmalarda bağımsız olarak soruşturmaları yönetmeye, bu bağlam-

da çözümler üretmeye, yönetimle ilgili çıkan uyuşmazlıklarda bunu tavsiye / uzlaşma yoluyla çözümlenmeye, gerekli gördüğü durumlarda yaptığı denetimler sonucuna göre disiplin soruşturması başlatmaya, eğer yaptığı soruşturmada bir suç unsuruna rastlayacak olursa bu durumda yargıya başvurma ve yasa ya da diğer düzenlemelere ilişkin önerilerde bulunma yetkisine sahip olmalıdır.

Ombudsmanın çalışma koşulları şu şekilde düşünülebilir;

- Ombudsmana gerçek ve tüzel kişiler başvurabilecektir.
- Başvuru, sahibinin kişisel bilgilerini içerecek ve elektronik ortamdan yapılabilecektir.
- Başvuru için Baro Web Sitesinde link/arayüz oluşturulacaktır.
- Başvurulardan ücret alınmayacaktır.
- Ombudsmana, baronun işlemlerinin öğrenilmesinin veya şikâyete konu avukat işleminin ardından 3 ay içinde başvurulabilecektir.
- Araştırmaya konu olarak istenen belgelerin 1 ay içinde ombudsmana verilmesi zorunlu olacaktır.
- Ombudsman inceleme ve araştırmasını 3 ay içinde sonuçlandıracak ve sonucu başvuru sahibine bildirecektir.
- İşleme karşı hangi yolların kullanılabileceği kişiye iletilecektir.
- Ombudsman, her takvim yılı sonunda hazırladığı faaliyet raporunu Yönetim Kurulu'na ya da Genel Kurul'a sunacaktır.