

KAMU YÖNETİMİNİN DENETİMİNDE OMBUDSMAN UYGULAMASI – KIRGIZİSTAN ÖRNEĞİ

Mehmet Akif ÖZER*

Shokhrukh ISKANDAROV**

Özet

Günümüzde dünya genelinde kabul görmüş ve kabul görmeye devam eden ombudsmanlık kuruluşu sistemli bir denetim mekanizması haline gelmiştir. İlk olarak İsveç'te ortaya çıkıp gelişen ombudsmanlık kuruluşu devlet ile vatandaşlar arasında arabulucu rolünde üstlenmiş ve bunların arasında meydana gelen sorunları gidermeye çalışmıştır. Özellikle küreselleşme ile birlikte ortaya çıkan değişimler ile beraber devlet hizmetlerinin artışı, denetim mekanizmalarını yetersiz bırakmıştır. Toplumdaki gelişmelere paralel olarak insan haklarını geliştirmek, bireysel şikâyetlerle ilgilenmek gibi konulardaki arayışlar dikkatleri ombudsmanlık kuruluşuna çevirmiştir. Ombudsmanlık kuruluşu her devlette kendi siyasal, toplumsal ve idari sistemlerine göre yapılanmıştır. Bu çerçevede ombudsmanlık kuruluşunun tarihsel gelişimini, özelliklerini ve örgütlenme şeklini inceleyerek Kırgızistan'daki uygulama biçimini açıklamaya çalışacağız.

Anahtar Kelimeler: Denetim, Ombudsman, Kamu Denetçiliği Kurumu, Kırgızistan.

* Prof. Dr. Gazi Üniversitesi, İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü Öğretim Üyesi (ozer@gazi.edu.tr)

** Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yönetim Bilimleri Bilim Dalı, Yüksek Lisans Öğrencisi (shokhrukh.iskandarov@gmail.com)

The Practices Of Ombudsman In Auditing Public Administration: The Case Of Kirgızistan

Abstract

Nowadays, the institution of Ombudsman, which has gained and continues to gain accreditation around the World, becomes a systematic control mechanism. Ombudsman, which has emerged and developed in Sweden for the first time, takes part as a mediator between state and citizens and tries to solve problems coming up between these two. Especially the augmentation in the public services generated by the changes arisen from globalization renders state mechanisms inadequate. In parallel with societal developments, the search on the subjects such as those to improve human rights and to deal with individual complaints directs attention to the ombudsman. In every state, ombudsman is structured according to the state's own political, social and administrative system. In this framework, we will try to explain the way of implementation in Kyrgyzstan by scrutinizing historical developments, characteristics and organizational form of the Ombudsman.

Key Words: Auditing, Ombudsman, Institution of Ombudsman, Kyrgyzstan.

GİRİŞ

Büyüyen devlet karşısında idarenin kimi zaman yanlış, eksik kimi zaman da ağır işleyişinden dolayı zarar görmeye başlayan vatandaşları geleneksel denetim araçları korumaya yetersiz kalmıştır. Özellikle 20. Yüzyılın ikinci yarısından itibaren meydana gelen değişme ve gelişmelere paralel olarak artan devlet hizmetleri, toplumun devletten artan beklentileri, devlet-vatandaş ilişkilerinde meydana gelen artış, ayrıca bürokrasinin artması sonucu hukuksal, idari denetim ve dilekçe

gibi vatandaşlara sağlanan hakların yetersiz kaldığı görülmüştür. Bu yetersizlikleri gidermek maksadı ile yönetim bilimciler farklı denetleme mekanizmalarını geliştirmeye başlamışlardır.

Denetim kelimesi sözlüklerde; yönetme, yönlendirme, gözetme, sınırlandırma, düzenleme, hükümet etme, çekip çevirme veya denetleme yetkisi ve gücü; bir şeyin üzerindeki nüfuzun sınırlandırılması veya yönlendirilmesine ilişkin yetenek olarak tanımlanan denetim, bir süreç olarak ister kamusal ister özel olsun tüm kuruluşlar için önemli bir ihtiyaçtır (Özer, 2015:20). Denetim unsuru ister kamu ister özel alanda olsun yönetimin en önemli unsurudur. Çünkü denetlenmeyen bir kurum ya da kuruluş hizmetlerin işleyişinin aksamasına, yavaş işleyişine, belli bir zümreye hızlı bazılarına ise gelişigüzel hizmet vermeye başlayacak ve devlet mekanizmasının çökmesine sebep olacaktır.

Biz bu çalışmamızda önce kamu yönetimindeki denetim mekanizmalarını ele alacağız. Daha sonra ise ombudsmanlık kuruluşunun tarihsel arka planı, özellikleri ve örgütlenme biçimleri değerlendirilecek. En son bölümde de Kırgızistan'ın ombudsmanlık kuruluşu incelenerek açıklanmaya çalışılacaktır.

1. YÖNETİMDE DENETİM ve DENETİM TÜRLERİ

Yönetim bilimcileri genel olarak denetim kavramını, planlanan amaçlara erişip erişilmediğinin tespiti, erişilmemiş ise bunun sebeplerinin araştırılması ve değerlendirilmesi ile bunlar için yapılan iş ve işlemlerin tümü olarak tanımlamaktadırlar (Akcagündüz, 2012:4). Bir başka tanıma göre ise denetim; bir işin olması gerektiği yolda yapılıp yapılmadığını anlamak ya da bir işi yapılması gerektiği yolda yürütmek için bakıp gözetmek, teftiş, murakabe, kontrol olarak tanımlanmaktadır (Tutal, 2014:32). Tanımdan da anlaşılacağı üzere denetim bir işin yapılışı sırasında ya da o işin son bulması halinde doğru yapılıp yapılmadığını, planlara uygun bir şekilde yürütülüp yürütülmediğinin kontrolüdür. Eğer

denetim sonrası işler planlanmış gibi yerine getirilmiş ise bu durumda denetim mekanizması süreç boyunca zamanında işlemiş ve hatalar anında tespit edilmiştir. Ancak denetim sonrası iş/hizmetlerde bir hata veya aksama çıkmış ise denetim unsuru da süreç boyunca hata vermiş ve tespitler doğru yapılmamıştır.

Denetimin yapılabilmesi için ilk şart kabul edilmiş planların, verilmiş emirlerin veya belirli şekilde konulmuş ilkelerin bulunması gereğidir. İkinci şartı ise kabul edilen planlara, verilen emirlere ve konulan ilkelere uygun ve etken bir yönetim faaliyetinin bulunmasıdır. Denetimin üçüncü şartı ise, kabul edilen planlara, verilen emirlere ve konulan ilkelere uygun ve etken bir yönetim faaliyetinin bulunup bulunmadığını denetleyecek bir kimsenin veya organın varlığıdır (Özer, 2015:49). Denetim tek bir kişi tarafından (müfettiş, amir vb.) yapılabileceği gibi yasama, yargı denetiminde olduğu gibi birden çok kişi tarafından da yapılabilir.

Kamu yönetiminin hem yapısal yönünden hem de memurların tutum ve davranışlarından kaynaklanan denetim ihtiyacı bulunmaktadır. Kamu yönetiminin yapısal yönü sürekli büyüyen, genişleyen harcamaları artan ve birbirleriyle irtibatsız bürolardan oluşur. Kamu yönetiminin ikinci yönü ise memurların davranışlarıyla ilgilidir. Bazıları kamu yönetimini ve bürokratları, yasal yetkilerini aşmak ve keyfi davranmakla suçlarlar. Bürokratlar, yasalarla tanımlanan otorite sınırlarının dışına çıktıkları ve kişisel değerlerine göre hizmet yürüttükleri gerekçesiyle sıkça eleştirilirler. Bazıları ise tam tersine yasalarla, kurallara ve yöntemlere aşırı bağlı olmakla itham ederler (Eryılmaz, 2007:308). Dolayısı ile denetim mekanizmasının yukarıda ifade edilen sorunlara göre yapılandırılması ve doğru denetleme araçlarının seçilmesi gerekmektedir. Şimdi ise denetim mekanizmalarından siyasi denetimi, idari denetimi, yargı denetimini, kamuoyu denetimi ve ombudsmanlık denetimlerini ele alalım.

1.1. Siyasi Denetim

Siyasi denetim, yasama organının yürütme organını doğrudan veya dolaylı olarak denetlemesi anlamına gelir. Doğrudan denetimi; soru, genel görüşme, meclis araştırması, meclis soruşturması, gensoru ve güvenoyu yöntemleri ile yapar. Dolaylı denetimi ise; yasal denetleme yolları ile veya bütçe kanunları ile yapılan denetleme yöntemidir. Parlamenter sistemde yasama organına karşı sorumlu olan yürütme organı yasalarda belirlenmiş yöntem ve araçlarla meclis tarafından denetlenir ve gerektiğinde güvensizlik oyu ile işbaşından uzaklaştırabilir. Başkanlık sistemlerde ise her ikisi de halk oylaması ile iş başına geldiklerinden dolayı birbirlerinin varlığına son vermeleri mümkün değildir. Sadece karşılıklı fren ve denge mekanizması ile birbirinin denetlemesi söz konusu olabilir (Erdoğan, 2006:17). Siyasi denetim çoğunlukla muhalefet tarafından kullanılmaktadır ve bir bakıma parlamentodaki muhalif kesimin iktidarı elinde bulunduranlara karşı elini güçlendiren bir denetleme aracıdır.

1.2. İdari Denetim

İnsanların toplu halinde yaşamaya başlaması ile denetim vazgeçilmez bir olgu olarak karşımıza çıkmaktadır. Denetim, önceden belirlenmiş plan ve amaçlara ulaşmak için, ortaya koyulan faaliyetlerde uyum sağlanıp sağlanmadığının kontrolüdür (Tural, 2014:39). İdare üzerinde iki tür denetim söz konusudur. Bunlardan ilki hiyerarşik denetim diğeri ise vesayet denetimidir. Hiyerarşik denetim, üstün astları denetlemesidir. Yani her kamu kuruluşlarında yetkiler ast-üst olarak dağıtılmıştır. İşte bu hiyerarşik yapı içinde üstlerin astları denetlemesi bir "hiyerarşik denetimdir" (Özer, 2015:45). Vesayet denetimi ise yerel yönetimlerin kendileri dışında başka bir organ tarafından, yasalara uygun bir şekilde denetlemesine denir (Eryılmaz, 2007:316). Vesayet denetimi merkezi yönetimler tarafından yapılır ve hukuka uygunluk ve yerindelik olmak üzere iki biçimde denetlenir. Bu denetimin amacı

yerinden yönetim kuruluşlarının işlemlerinin mevzuata uygun olarak yapılıp yapılmadığını denetlemek ve mevzuat dışına çıkmış ise engel olmaya çalışır.

1.3. Yargı Denetimi

Yöneten-yönetilen ilişkilerinde ortaya çıkan uyuşmazlıkların çözümünde en etkili yollardan biri yargı organlarının işe karışmaları ve yönetenlerin işlem ve eylemlerinin yargı denetimine tabii tutmalarıdır (Tural, 2014:67). Yargı denetiminin temel amacı, yönetilenleri idare karşısında korumaktır. Yönetimin, yargı organları tarafından denetlenmesi, hukuk devleti düşüncesinin yerleşmesine, kişi hak ve hürriyetlerinin gelişmesine paralel olarak ortaya çıkmıştır (Eryılmaz, 2007:322). İdarenin yargı yoluyla denetimi iki şekilde olmaktadır; birincisi “yargı birliği sistemi” ikincisi ise “idari yargı sistemidir”. Yargı birliği sisteminde idarenin kuruluş ve faaliyetleri genel hukuk kurallarına bağlıdır. Bu sistemlerde uyuşmazlıkları çözücü ve karara bağlayan tek bir yargı yolu bulunmaktadır. Genellikle Anglo-Amerikan ülkelerinde uygulanmaktadır. İdari yargı sisteminde ise, idarenin kuruluş ve faaliyetleri, özel kurulmuş ve faaliyetlerden farklı bir hukuk düzenine bağlıdır ki, bu sistem içerisinde özel hukuk hükümlerinden doğan uyuşmazlıklar ülkenin genel mahkemelerinde değil, sırf bu amaçla kurulmuş özel mahkemeler tarafından çözüme bağlanır (Avşar, 2012:46). İdarenin hukuka uygun davranıp davranılmadığının en sağlam denetleme yolu yargı yoluyla yapılan denetim olarak kabul edilmektedir.

1.4. Kamuoyu Denetimi

Yönetimin denetlenmesine yardımcı olan araçlardan bir diğeri de kamuoyu denetimidir. Kamuoyu sözlüklerde; “halkın kamusal ilgi konularına ilişkin kanıların toplamı; genel kamunun üyelerinin siyasi konular ya da güncel olaylar hakkındaki tutumlarının anlatımları” şeklinde tanımlanmaktadır (Akcagündüz, 2012:39). Kamuoyu denetimi,

idarenin yaptığı faaliyetlerini halk tarafından izlenerek haksız eylem ve işlemlere tepki gösterilmesi şeklinde ifade edilmektedir. İdareyi zorlayıcı yönü olmayan kamuoyu denetimi iletişim imkânlarının geliştiği günümüzde gittikçe etkili hale gelmektedir (Tutal, 2014:72). Kamuoyunu uyarması bakımından günümüzde radyo, televizyon, internet, sinema gibi iletişim vasıtaları ile sivil toplum örgütleri ve baskı grupları da önemli bir rol oynamaktadır. Kamuoyu etkili bir şekilde işlemesi için demokratik bir yargının bağımsız ve tarafsız medyanın olması gerekmektedir. Sebebi ise birçok devlette medyayı elinde bulunduranlar maddi kuvvetleri güçlü olan insanlarla anlaşmalar yaparak yanlış haberler sunmaktadırlar (Akcagündüz, 2012:41). Durum böyle olunca bu denetim biçimi tam manası ile amacına ulaşmamaktadır.

2. OMBUDSMANLIK KURUMU

Ombudsman kelimesi İsveç dilinde temsilci, görevli, koruyucu anlamlarına gelmektedir (Kestane, 2006:131). Kamu yönetiminin denetlenmesi ve kişilerin idare karşısında korunmasını amaçlayan yöntemlerden biridir. Ombudsman, genel olarak kamu yönetimine karşı halkın şikâyetlerini inceler, yönetimin aksayan, işlemeyen ve kusurlu yanlarını ortaya çıkarır; vardığı sonuçları meclise ve kamu bilgisine sunar (Eryılmaz, 2007:318). Literatürdeki tanımlara göre ombudsmanlık; *“şikâyet üzerine veya re’sen harekete geçerek, idarenin eylemleri, işlemleri ve davranışları üzerinde hukuka aykırılık ve yerindelik denetimi yapmaya ve hukuka aykırı bulduğu veya yerinde bulmadığı işlemlerin geri alınması, kaldırılması veya bu işlemlerden veya eylemlerden doğan zararın giderilmesi ve yurttaşlara yönelik uygunsuz davranışların düzeltilmesi için idare nezdinde girişimlerde bulunmaya ve hukuken bağlayıcı nitelikte olmayan kararlar almaya yetkili olan bağımsız bir devlet organıdır”* (Akcagündüz, 2012:60). Bir başka tanıma göre ise; *Devlet görevlileri hakkındaki şikâyetlerle ilgili olarak araştıran, rapor yazan kişi veya kişilerdir* (Özer, 2015:30). Ombudsman insan haklarını

geliştirmek, kamu bürokrasisini denetlemek, kötü kamu yönetimine karşı kişisel şikâyetleri gidermek ve kamuoyunun dikkatini kamu örgütlerindeki idari hastalıklara çekmek konusundaki düşünüşün yaygınlaşmasını sağlamıştır. Ombudsmanlık, nerede yanlış bir işlem yapılmış ise orada düzeltilmesi gereken yönetim bozukluğunu gösterir; yanlış işlem yapılmayan yerde ise geçerli uygulamaları güçlendirici bir etmendir. Bu sebepten ombudsman, hem halk için hem de bürokrasi için ikisi arasındaki ilişkiler arttıkça gerekli olan ek bir koruma sağlar (Tutal, 2014:82). Ombudsman, halkı, yönetimin haksız eylem ve işlemlerine karşı koruyan bir yargıç gibi görev yapmakta; kamu yönetiminin ilgili birimlerine rahat bir şekilde girebilmekte, bazı önemli bilgiler hariç istediği belgeyi temin edebilmekte ve denetleyen kurumun çalışanlarını sorguya çekebilmektedir (Eryılmaz, 2007:320). Ombudsmanlık kurumunun, daha önce değinilen denetim yollarından sonra gündeme gelen bir kurum olduğu belirtilmekte ve bu denetim yollarının yanında bu kuruma ihtiyaç duyulmasının nedenleri hukuk devleti ve demokrasi kavramını gelişmesi, yargı denetiminin aksayan yönlerinden kaynaklanan sorunların çözümü olarak sıralanmaktadır (Tutal, 2014:83). O halde ombudsmanlık kurumu, vatandaşların kırtasiyecilikten, kötü yönetimden ortaya çıkan şikâyetleri hızlı ve güvenli bir şekilde araştırıp çözüm önerileri ortaya atan; yetkin, tarafsız, bağımsız bir organdır (Avşar, 2012:111).

2.1. Tarihsel Gelişimi

Ombudsmanlık kurumunun ortaya çıkmasına zemin hazırlayan en önemli olay İsveç ile Rusya arasında yaşanan "Poltava Savaşı"dır. İsveç'in bu savaşta kaybetmesi ile birlikte Kral XII. Şarl, Osmanlı Devletine sığınmak zorunda kalmıştır. Demetoka ve Bender'de beş yıl boyunca esaret altında yaşamış olan XII. Şarl kendisi yerine ülkesini yönetenlerin haksız uygulamalarına karşı halkını korumak istemiştir. Kralın yokluğunda rüşvet, görevi kötüye kullanma, adam kayırma gibi

nedenlerle halkın sıkıntı çektiği yönünde duyum alan Kral, bu duruma son vermek amacı ile hem yöneticilerin hem de halkın saygı duyacağı tarafsız ve bağımsız kendisi yok iken göz-kulak olacak bir kişiyi gözlemci olarak atama kararı almış ve böylece ombudsmanlık kuruluşunun ilk temelleri atılmıştır. Bu gözlemci devletin kamu ajanları ve yargıçların yasaların uygulanmasını gözetmek, uygun hukuk yöntemi ile bu kimseler hakkındaki, hukuku çiğneme, keyfi davranma, kurumun kendisine yüklediği görevleri yerine getirememesi ve benzeri şikâyetleri araştırmak yetkisi ile donatılmıştır. Böylece başta adalet dağıtan yargıçlar olmak üzere, bütün kamu çalışanlarının yürürlükteki mevzuata uygun davranmalarındaki etkinliklerini gözetmekle yetkili bir otorite kurulmuştur (Akkoca, 2013:52-53). XII. Şarl'ın esaret süresi bitip ülkesine döndüğünde gözlemci olarak atadığı şahsın halkın şikâyetleri ve bu yönde gerçekleştirilen faaliyetlere yer veren raporundan son derece memnun kalmıştır. Kral'ın vefatından sonra da devam eden bu kurum, ülkede demokrasinin gelişmesinde de katkıda bulunmuştur (Muradova, 2013:74). Bu şekilde 1809 yılında İsveç'in anayasasına girerek bir kurum niteliğine bürünen ombudsmanlık, bir iki ülke hariç 2. Dünya savaşı kadar pek yaygınlaşmamıştır. İkinci dünya savaşından sonra ise ombudsmanlık kurumunun dünya çapında yaygınlaştığını (Kestane, 2006:132) ve günümüzde hemen hemen bütün devletlerde olduğunu görmemiz mümkündür.

2.2. Ombudsmannın Özellikleri, Seçimleri ve Görevleri

Ombudsmanlık Kurumu vatandaşı devlet erkine karşı koruyan bir yapı olarak ortaya çıkmıştır. Vatandaşların yönetime katılma veya en azından idarenin aldığı kararları etkileme imkânına kavuşmaları bakımından temel önemdedir. Bu kapsamda ombudsmanlık kurumunun uygulamaları, idari kararların alınmasında vatandaş odaklı yönetim sisteminin benimsenmesine katkıda bulunmakta ve uygulamaların daha şeffaf ve daha anlaşılır yapılmasına yardımcı olarak, demokratik

kültürün toplumda yerleşmesini sağlayan önemli bir kurum işlevi görmektedir (Efe ve diğerleri, 2013:54). Ombudsmanlık bağımsız bir kurumdur. Bu bağımsızlık yürütme erkine olduğu kadar yasama ve yargı erklerine karşı da geçerlidir. Devletin anayasal, yasal organlarına karşı bağımsız olması ombudsmana politik ve idari sonuçlardan korkmadan gerçeği arama özgürlüğü sağlamaktadır. Ayrıca, ombudsman hiçbir beklentiye girmemekte ve kendilerini sınırlandırmamaktadır. Ombudsmanlık kurumunun özelliklerini sıralayacak olursak (Gökçe, 2012:208);

- Ombudsman yasama organı tarafından seçilmektedir ancak yürütme ve diğer organlara karşı ne kadar bağımsız ise yasamaya karşı bir da o kadar bağımsızdır,
- Ombudsman anayasa ve yasalar tarafından güvence altında işlevini yürütmektedir,
- Ombudsman anayasa ve yasalardan aldığı yetkiye dayanarak istediği belge ve bilgilere ulaşabilmektedir, arşivleri rahatlıkla gerekli kurumdan isteyebilmektedir,
- Halk tarafından kolayca ulaşılabilen bir kurum olarak ortaya çıkmaktadır,

Ombudsmanın görev alanına giren temel konular; hak ve özgürlüklerin korunması, kötü yönetimin önlenmesi, devlet-birey ilişkilerinde hakkaniyetin kollanması ve iyi ilişkilerin geliştirilmesi olarak karşımıza çıkmaktadır (Özer, 2015:32). Ombudsmanın özellikle yeni demokrasilerde geçerli olan bir başka işlevi de eğitimidir. Ombudsman bir yandan vatandaşların sahip oldukları haklarını koruyabilir duruma getirmelerine katkıda bulunmaktadır. Diğer yandan da kamu görevlilerine, uygulamakla yükümlü oldukları kurallar konusunda rehberlik etmektedir (Sevinç, 2015:102). Ombudsmanlık kurumunun aldığı kararların bağlayıcılığı yoktur, ombudsmanı yargıdan ayıran en önemli farkı da kararlarının bağlayıcı nitelikte olmayışındır.

Ombudsmanın karar verme, yönetimce verilmiş kararları değiştirme veya tümünden ortadan kaldırma gibi yetkileri bulunmamaktadır. Yönetimin vatandaşlarla ilgili eylem ve işlemlerinde bulunduğu eksiklikleri ve yanlışları meclise ve kamuoyunun bilgisine sunma yetkilerine sahip olan ombudsman, esas gücünü de zaten araştırma ve soruşturmaları sonucunda vardığı kanaati kamuoyuna açıklama yetkisinden almaktadır (Efe ve diğerleri, 2013:55). Ombudsmanlık kurumunun yetki alanına, devlet kurumları, yerel yönetimler, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu iktisadi teşebbüsleri ve her türlü kamu görevini gören diğer kuruluşlar girmektedir (Erdoğan, 2006:28). Ombudsmanın göreve gelmesi ve görevde kalma süresi ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Örneğin İsveç'te ombudsman meclis tarafından gizli oylama ile seçilirken, Fransa'da bakanlar kurulu kararı ile belirlenmektedir. İngiltere'de ise hükümet üyelerinin tavsiyesi ile Kraliçe tarafından atanmaktadır (Özer, 2015:33). İsveç ombudsmasının görev süresi 4 yıl iken İngiltere'de böyle bir sınırlama yoktur yani Avam Kamarasının veya Lordlar Kamarasının önerisi ile Kraliçe tarafından istenildiğinde görevden alınabilmektedirler. Fransa'da ise ombudsman 6 yıl için ve görevi bittikten sonra tekrar atanmamak üzere göreve gelmektedirler. Sonuç olarak ombudsmanlık kurumunun bulunduğu ülkelere bakacak olursak idarenin denetiminin eksikliğinden değil ek bir denetleme sistemi olarak bulunduğunu görmemiz mümkündür.

2.3. Ombudsman Türleri ve Uygulamaları

Ombudsmanlık kurumunun dünya üzerindeki farklı uygulamaları, temelde İsveç ve Danimarka ombudsmanlık kurumlarının özellikleri bağlamında farklılaşan bu iki modele dayanmaktadır (Sevinç, 2015:105). Ombudsmanlığın geçirmiş olduğu evrim yalnız sayısal artış ile değil aynı zamanda yetki alanının ve bu mekanizmayı kullanan aktörlerin çeşitlenmesi ile nitelendirilebilir. Ülkelerde toplumların yapısına ve ihtiyaçlarına göre özel bir alana yoğunlaşmış ombudsmanlık kurumunu

görmemiz mümkündür (Ökten ve diğerleri, 2015:135). Ombudsmanlık kurumunu başlıca beş kategoriye ayırmamız mümkündür (Soyupek, 2014:21):

1. **Genel Amaçlı Ombudsmanlar:** Belli bir hizmet alanı ile sınırlı olmayan idarenin tüm eylem ve işlemleriyle ilgili şikâyetleri inceleyen ombudsmandır. Ulusal bölgesel veya yerel düzeyde olabilir.
2. **Tek ya da Özel Amaçlı Ombudsmanlar:** Belli bir konuda yapılan şikâyetleri incelemek veya belli bir sınıfın haklarını korumakla görevlendirilmiş ombudsmandır.
3. **Uluslararası veya Uluslar Üstü düzeydeki Ombudsmanlar:** Birleşmiş Milletler, Avrupa Birliği, Dünya Bankası gibi uluslararası örgütlerde, bu örgütlerin şikâyet ve dilekçelerini inceleyen ombudsmanlardır.
4. **İnsan Hakları Ombudsmanı:** İnsan haklarının ihlaline karşı şikâyetleri ele alan ombudsmanlardır.
5. **Özel Sektör Ombudsmanları:** Ticari ve sanayi alanda tüketicilerin haklarını korumak için kurulan ombudsmandır.

Ombudsmanlık kurumunu yukarıdakinden farklı olarak şu şekilde kategorize edenler de vardır. Bunlar; “Klasik Ombudsman”, “Avukat Ombudsman” ve “Kurumsal Ombudsman” şeklinde incelemektedirler. Klasik ombudsman diğer ombudsmanlık sistemlerine göre en yaygın olan uygulamadır. Devlet-birey arasındaki anlaşmazlıkların çözülmesi ile ilgilenmektedir. Avukat ombudsmanında ise taraflardan birinin kamu kuruluşları olması gerekmemektedir. Vatandaşlar arasındaki sorunların çözülmesi genel esastır. Kurumsal ombudsman ise özel bir kurum içinde iç sorunların veya vatandaşlarla özel kurumlar arasındaki sorunların çözülmesi ile ilgilenir. Ombudsmanlık, Danimarka, Kosta Rika, Polonya, Pakistan, Kırgızistan’da tek bir alanda uygulanırken, ABD, İngiltere, Kanada, Hollanda’da farklı

alanlarda uygulanmaktadır (Özer, 2015:33). Görüldüğü üzere ombudsmanlığı dünyanın her tarafında farklı şekillerde uygulandığını görmekteyiz. Bunun sebebi de her devletin denetim mekanizmalarının farklı açıları vardır, o farkı kapatmak kaydı ile ülkeler farklı ombudsmanlık türlerinden kendilerine en uygununu seçerek uygulamaya geçirmektedirler.

3. KIRGIZİSTAN'DA OMBUDSMANLIK KURUMU

Ülkeden ülkeye farklılaşmakla birlikte ombudsmanlık kuruluşları, halkın şikâyetlerini almaya, hukuka uygunluk ve yerindelik denetim yapmaya, işlem ve eylemleri eleştirmeye, düzeltici önlemler getirmeye, gerekirse ilgilerle görüşmeye ve elde ettiği sonuçları rapor ederek ilgili kişi, kurum ve kamuoyuna duyurmaya yetkilidirler. Ombudsmanların idarenin aldığı kararları değiştirmeye, ortadan kaldırmaya veya idarenin yerine geçerek işlem yapma gibi yetkileri yoktur. Bu şekilde ombudsmanlık kurumunun genel olarak üç farklı görevinden bahsedilebilir. Bunlar; İlk olarak kamu kurumlarının haksız uygulamalarına karşı vatandaşı koruma görevi. İkinci olarak, mevzuata uygun olmadan yapılan bir kamu işleminin sonucuna yönelik olarak yürütülen araştırma, inceleme ve denetleme görevidir. Üçüncü olarak ise ombudsman bürokrasinin gözden kaçan uygulama hatalarına karşı kontrol görevi yerine getirmekte ve böylece idarede şeffaflık ve dürüstlüğün sağlanmasına yardımcı olmaktadır (Çağatay ve diğerleri, 2013:54). Bu ve benzeri sorunları gidermek için ombudsmanlık kurumunun kurulmasına yönelik çalışmalar Kırgızistan'da 2000'li yıllarda başlatılmıştır. Kırgızistan'da ombudsmanlık kanunu 31.07.2002 tarihinde 136 sayısı ile cumhurbaşkanı A. Akayev'in onayına sunuldu, kanunun imzalaması ile birlikte ombudsmanlık kurumu resmi olarak kurulmuş oldu ve 02.08.2002 tarihinde resmi gazetede yayımlanarak yürürlüğe girdi. Kırgız parlamentosu ise 21 Kasım 2002

tarihinde ülkenin ilk ombudsmanı olarak Tursunbek Bakir Uulu'nu seçmiş oldu ve böylece kurumsallaşma süreci başladı.¹

3.1. Kırgızistan Ombudsmanlık Kurumunun Seçimi ve Özellikleri

Kırgızistan'da ombudsman olarak seçilebilmek için Kırgız vatandaşı olması, devlet dilini bilmesi, 30 ile 65 yaş arasında olması gerekmektedir. Ayrıca herhangi bir suçtan dolayı hapis cezası almamış olması temel şartlardandır. Ombudsman Kırgızistan Parlamentosu tarafından seçilmektedir. Parlamentoda bulunan bütün partiler üç adaydan fazla olmamak kaydı ile ombudsman adaylarını çıkarma haklarına sahiptirler. Seçimler gizli oyla yapılmaktadır. İlk turda parlamentoda hazır bulunan milletvekillerinden en fazla oyu alan ombudsman olarak seçilmektedir, ancak bu oy sayısı 50 milletvekilinden az olmaması gerekmektedir. Eğer ilk turda yeterli oy sayısı sağlanamazsa ikinci turda en çok oy alan iki aday için tekrar oylamaya yapılır. Eğer ikinci turda da yeterli oy sayısı alınamaz ise üçüncü turda bu iki aday arasında en çok oyu alan aday tek olarak oylamaya sunulur ve 50'den fazla oy alması durumunda Kırgızistan ombudsmanı olarak seçilir. Eğer bu turda da aday 50'den fazla milletvekillerinin oyunu alamazsa seçimler en erken 14 gün sonra ve en geç 30 gün içinde yeni adaylar çıkartılarak aynı usulle yapılır. Kırgızistan ombudsmanı istediği halde parlamentoya dilekçe vererek görevden çekilebilir, herhangi bir suçtan dolayı hüküm yemesi halinde de görevine son verilir, kaybolması veya uzun zamandır haber alınamaması durumunda da görevine son verilmiş olarak kabul edilir ve başka işe geçmesi halinde de görevinden istifa etmiş olur. Son olarak da vatandaşlığını kaybetmesi durumunda görevine ayrılmış sayılır.

¹ Сборник Нормативных Правовых Актов регламентирующих деятельность Акыйкатчы (Омбудсмана) Кыргызской Республики, г. Бишкек, Институт Омбудсмана, ст. 3.

Kırgızistan ombudsmanının özelliklerinden kısaca şöyle bahsedebiliriz; insanların temel hak ve özgürlüklerini koruma görevi temel özelliğidir, devletin tüm organlarından bağımsız olma özelliği, bu özelliği ile ombudsman herhangi bir organ tarafından etkilenmeyerek araştırmaları yapabilmektedir ve en doğru kararı vermesine bu özelliği yardımcı olmaktadır. Bir diğer özelliği ise vatandaşların kolayca ulaşabilme imkânının olması bu da sadece belli bir zümrenin dilekçelerinin değil ülkedeki bütün vatandaşların şikâyetlerinin araştırılmasına yardımcı olmaktadır. Yetki alanının geniş olması özelliği, Kırgız ombudsmanının yetkileri kanunlarla güvence altına alınmıştır dolayısı ile herhangi bir korku olmadan gelen şikâyeti dinleyebiliyor ve gerekli işlemleri yapabiliyor.

3.2. Kırgızistan Ombudsmanının Hakları

Kırgızistan Ombudsmanının haklarını şöyle özetleyebiliriz;²

- Cumhurbaşkanı, Başbakan ve bakanlar tarafından, mahkeme ve tüm kamu ve özel kuruluşlardan randevu istemesi halinde geri çevrilmeksizin kabul edilme hakkı,
- Anayasa Mahkemesine anayasaya aykırı bulduğu kanunları, yönetmelikleri, kanun hükmünde kararnameleri incelenmesini isteme hakkı,
- Eğer herhangi bir sebepten dolayı vatandaş kamu kuruluşlarına karşı mahkemeye başvuramıyor ise onun yerine başvurma hakkı,
- Ombudsman devletin bazı gizli bilgileri haricinde bütün belgelere ulaşma ve isteme hakkına sahiptir,
- Ombudsman istediği takdirde davası görülen ilgilileri sorgulayabilir ve rapor haline getirerek mahkemelere delil niteliğinde sunabilme hakkı,

² 31.07.2002 Tarihli 136 Sayılı Kırgızistan Ombudsmanlık Kurumu Kanunu.

- Ombudsman meclise insan hakları ile ilgili çıkartılması gereken kanun teklifinde bulunma hakkına sahip,

Yukarıda ifade edilen haklar ile birlikte Kırgızistan ombudsmanının daha farklı hakları da bulunmaktadır. Bu hakları Anayasadan, yasalardan ve kendi iç tüzüğünden almaktadır.

3.3. Kırgızistan Ombudsmanlığına Başvuru Şekli

Kırgızistan ombudsmanına sadece Kırgızistan vatandaşları değil, ayrıca yabancı vatandaşlar, vatansızlar, siyasi olaylardan dolayı kaçak durumuna düşenler kısaca bütün hallerdeki insanlar başvuru hakkına sahiptirler. Ombudsmanlara gerçek kişilerin başvurabileceği gibi tüzel kişiler tarafından yapılan başvurular da incelenmeye alınmaktadır. Ombudsmana genellikle bireyler idareye karşı başvuruda bulunmaktadırlar, aynı şekilde devletin bütün organları, yerel yönetimler ve özel kuruluşlar da başvurma hakkına sahiptirler.

Ombudsmanın vatandaşların kendi aralarında çıkan sorunların çözme gibi yetkisi yoktur, bu yetki ülkedeki mahkemeler tarafından kullanılır. Örneğin mülk konusunda iki vatandaş arasında sorun çıkması halinde bunun çözmekle yetkili organ ombudsmanlık değil ilgili mahkeme organıdır. Eğer birey herhangi bir sebepten dolayı devletin herhangi bir organından, yerel yönetim organlarından veyahut özel kuruluşlardan zarar görmesi halinde ombudsmanlık kurumuna başvuruda bulunulabilir. Ancak zarar gören vatandaş, hak ihlali tarihinden itibaren en geç bir yıl içinde başvurmak zorundadır aksi halde başvurusu kabul edilmez.

Ombudsman, herhangi bir mahkeme tarafından yürütülen davayı incelemeye alamaz, bu davayı inceleyebilmesi için mahkeme kararının sonuçlanması gerekmektedir. Dava sonuçlandıktan sonra vatandaş ombudsmanlığa başvuru yaparsa dava incelenmeye alınır veya ombudsman kendi inisiyatifi ile de bu davayı araştırabilir. Ombudsmana

gelen dilekçeyi işleme alabileceği gibi, yetki alanına girmeyen başvuruları da reddedebilir. Ancak reddetmesi halinde yazılı olarak karşı tarafa gerekçeleri ile birlikte bildirmek zorundadır. Başvuru alındıktan sonra ombudsman ilgili devlet organına, yerel yönetimlere veya özel/tüzel kişilere olayla ilgili açıklama yapmasını ister. İlgililer en geç 15 gün içinde olayla ilgili açıklamalarını ombudsmana gönderir, gecikmesi veya hiç cevap vermemesi halinde ombudsman cumhuriyet başsavcılığına başvuruda bulunur ve olayla alakalı araştırma yapılmasını ister.³

3.4. Kırgızistan Ombudsmanlık Kurumunun Yıllık Faaliyet Raporları

Kırgızistan ombudsmanı, her yılın 1 Nisan tarihine kadar geçmiş yılının yıllık faaliyet raporunu parlamentoya sunmak zorundadır. Faaliyet raporlarında ombudsmanlık kuruluşuna ne kadar dilekçe verildiği, bunların ne kadarının sonuçlandığını, sonuçlanmayan şikâyetlerin ise sebeplerini ayrıntılı bir şekilde sunmak zorundadır. Bu raporunda ayrıca tek tek devletin hangi organının idari işlemlerinde hata yaptığını, insan haklarının kimler tarafından ihlal edildiğini, bunu gidermek için ombudsman hangi yöntemlere başvurduğunu tek tek açıklamak zorundadır. Ombudsman faaliyet raporunda mali kaynakların nerelere ve nasıl harcandığını da açık bir şekilde bildirmekle yükümlüdür. Ombudsman faaliyet raporu ile birlikte parlamentoda sözel olarak, soru-cevap şeklinde faaliyet raporunu izah eder. Parlamento gerekli görüldüğü halde ombudsmana herhangi bir faaliyeti ile ilgili özel rapor hazırlamasını isteyebilir. Yıllık faaliyet raporunun kabulüne ilişkin parlamentoda oylama yapılır yeterli sayıyı alması halinde rapor kabul edilmiş sayılır, yeterli sayıyı alamaması durumunda ombudsman faaliyet raporunu tekrar ve daha ayrıntılı bir şekilde hazırlayarak parlamentoya sunar. Onaylanması ile birlikte ombudsman yıllık faaliyet raporunu önce

³ 31.07.2002 Tarihli 136 Sayılı Kırgızistan Ombudsmanlık Kurumu Kanunu.

parlamentonun ve devletin diğer organlarına bildirmek zorunda daha sonra ise kanunlara uygun bir şekilde kamuoyu ve basın mensuplarına yayınlamakla yükümlüdür.

SONUÇ

Görüldüğü üzere idarenin eylem ve işlemlerini denetlemek için farklı yöntemler bulunmaktadır. Bu yöntemler arasında; siyasi denetim, idari denetim, yargı denetimi, kamuoyu denetimi ve ombudsmanlık denetimini sıralamamız mümkündür. İdarenin denetlenmesi yönetimin kaçınılmaz ve belki de en önemli unsurudur. Ancak iyi bir denetim mekanizması ile hedeflenen amaçlara, yapılan stratejik planlara ulaşılması söz konusudur. Yönetim için denetim, kamu ve özel kuruluşların gelişmesine, mali yönetimin ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı bir şekilde işlemlerini sağlar. Bu açıdan denetim yöntemlerinden biri olarak karşımıza ombudsmanlık kurumu çıkmaktadır. Genel olarak ombudsmanlık, vatandaşları devlet erkine karşı hak ve özgürlüklerini koruyan bir mekanizmadır. Dolayısıyla ombudsman devletin merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları, yerel yönetimler, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarını denetleme yetkisine sahiptir. Ombudsmanlık kurumu görevini icra ederken kamu kurumlarından istemiş olduğu bilgi ve belgeleri eksiksiz ve zamanında kuruma iletmek zorundadırlar. Ancak bu şekilde başlatılan inceleme sağlıklı ve başarılı olarak gerçekleşecektir. Dolayısı ile hemen hemen bütün devletler bu durumu göz önünde bulundurarak, kamu ve özel kuruluşların ombudsman istediği halde bilgi ve belgeleri vermelerini anayasa veya kanun ile güvence altına almışlardır (Özer, 2015:36-37). Bu bağlamda Kırgızistan kendi denetim mekanizmasını geliştirmek için farklı arayışlara 2000'li yıllarda girişmeye başladı. Ve 2002 yılında ombudsmanlık kurumunun kurulmasına yönelik

çalışmaları başlatarak aynı yıl içerisinde kurum yasalararak devlet-vatandaş arasında bir arabulucu olarak karşımıza çıktı. Kırgızistan'da ombudsmanlık kurumunun kurulmasına yönelik çalışmalar yapılırken farklı çevrelerde de tartışmalar başlamıştı. Ombudsmanlık kuruluşunun ülke için gerekli olduğuna inananlar kadar gereksiz olduğuna da inananlar olmuştur. Kuruluşun gereksiz olduğuna inanlar, ülkede zaten yeterince denetim mekanizmasının olduğu ombudsmanlık kurumunun sadece bir masraf olarak nitelendirmişlerdir. Aksini düşünenler ise var olan denetim mekanizmalarının yetersiz olduğunu, yeni bir denetim mekanizmasının getirilmesi gerektiğini ancak bu şekilde kamu hizmetlerinin iyileşeceğini savunmuşlardır. Gerçekten de Kırgızistan'daki uygulamalara baktığımızda ombudsmanlık kuruluşunun gelmesi ile birlikte ülkede kamu hizmetlerinin iyileştiğini vatandaşların kolayca ulaşarak kendi sorunlarını iletmeleri ve bunu görmezden gelmeyerek hemen harekete geçtiğini uygulamalardan görmemiz mümkündür. Kırgızistan ombudsmanı günümüzde de gerçekten vatandaşların hak ve özgürlüklerinin ihlaline karşı hemen harekete geçtiğini ve devletin yetkili kurumuna sorunları hemen ilettiğini ve böylece kamu hizmetlerinin daha hızlı daha güvenilir ve şeffaf bir şekilde işlediğini görmemiz mümkündür. Dolayısı ile Kırgızistan ombudsmanı ülke için bir masraf ya da gereksiz organ değil, vatandaşların hak ve özgürlüklerini koruyan devlet organlarını titiz bir şekilde denetleyen ve devletin gelişmesinde katkıda bulunan bir kuruluş olarak karşımıza çıkmaktadır. Sonuç olarak Kırgızistan Ombudsmanı devletin denetleme mekanizmasına kendini adapte edebilmiş ve vatandaşların idareye karşı koruyan en etkin yollardan biri olarak hizmetine devam etmektedir.

KAYNAKÇA

Akcagündüz, Emre. "Türk Kamu Yönetiminde Denetim Anlayışının Dönüşümü ve Ombudsmanlık Kurumu", Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2012, Sf. 4, 39, 41, 60.

Akkoca, Hasan Hüseyin. "2010 Anayasa Değişikliği Sonrasında Düzenlenen Kamu Denetçiliği Kurumu (Türkiye Ombudsmanı)", Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2013, Sf. 52,53.

Avşar, Zakir. "Ombudsman İyi Yönetilen Türkiye için Kamu Hakemi", Hayat Yayıncılık, 2012, İstanbul, 46, 111.

Çağatay, Uluç. Uçar, Ahmet. Arslan, Recep. "Kamu Denetçiliği Kurumunun Yerel Düzeyde Algılanması: İzmir ve Manisa Barosuna Kayıtlı Avukatlar Üzerine Bir Araştırma", Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 2013, Cilt 1, Sayı 17, Sf. 54.

Efe, Haydar. Demirci Murat. "Ombudsmanlık Kavramı ve Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumundan Beklentiler", Sayıştay Dergisi, 2013, Sayı 90, Sf. 54, 55.

Erdoğan, Osman. "Kamu Yönetiminde İdari ve Denetsel Açıda Ombudsman Kurumu: Türkiye Örneği", Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2006, Sf. 17, 28.

Eryılmaz, Bilal. "Kamu Yönetimi", Erkam Matbaası, 2007, İstanbul, Sf. 308, 316, 318, 320, 320.

Gökçe, Ali Fuat. "Çağdaş Kamu Yönetiminde Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Ve Türkiye İçin Askeri Ombudsmanlık Önerisi" Süleyman Demirel Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 2012, Cilt-17, Sayı-2, Sf. 208.

Kestane, Doğan. "Çağdaş Bir Denetim Organizasyonu Olarak Ombudsmanlık", Maliye Dergisi, 2006, Sayı 151, Sf. 131, 132.

Muradova, Djahan. "Ombudsmanlık Kurumu ve Türkiye'de Uygulanabilirliği", Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2013, Sf. 74.

Ökten, Serkan. Turhan, Durmuş Gökhan. “6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ve Komisyon Raporlarında Yer Alan Eleştiriler Çerçevesinde Bir Değerlendirme”, *Paradoks Ekonomi, Sosyoloji ve Politika Dergisi*, 2014, Cilt 11, Sayı 2, Sf. 135.

Özer, Mehmet Akif. “Türkiye’de Kamu Yönetiminin Denetiminde Yeni Arayışlar: Kamu Denetçiliği Kurumu Örneği”, *Sayıştay Dergisi*, 2015, Sayı 98, Sf. 20, 30, 32, 33, 36, 37.

Özer, Ömer Faruk. “Türkiye Cumhuriyeti Kamu Denetçiliği Kurumunun Örgütsel ve İşlevsel Analizi”, *Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü*, 2015, Sf. 45, 49.

Sevinç, İsmail. “Kamu Yönetiminin Denetlenmesinde Yeni Bir Yöntem Olarak ombudsmanlık Kurumunun Uygulanabilirliği”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi*, 2015, Cilt 20, Sayı 4, Sf. 102, 105.

Soyupek, Yusuf. “Türk Yasama Organı Bünyesinde Kamu Denetçiliği Kurumu Tartışmaları”, *Avrasya Sosyal ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi*, 2014, Cilt 1, Sayı 1, Sf. 21.

Tutal, Erhan. “Dünyada ve Türkiye’de Ombudsmanlık” *Adalet Yayınevi*, 2014, Ankara, Sf. 32, 39, 67, 72, 82, 83.

31.07.2002 Tarihli 136 Sayılı Kırgızistan Ombudsmanlık Kurumu Kanunu.

Сборник Нормативных Провавых Актов регламентирующих деятельность Акыйкатчы (Омбудсмена) Кыргызской Республики, г. Бишкек, Институт Омбудсмена, ст. 3.