

KAMU YÖNETİMİNİN DENETİMİ ANLAYIŞINDA DÖNÜŞÜM VE OMBUDSMANLIK KURUMU

Feyzullah ÜNAL¹
Selami ERDOĞAN²

Öz

Yirminci yüzyılın son çeyreğinde kamu yönetiminin işlevlerinde ve faaliyetlerinin kapsamındaki genişleme, yönetimin daha sistemli ve bilimsel kurallara uygun hareket etmesinde önemli bir faktör olmuştur. Kamu yönetiminin işlev ve faaliyetlerindeki artış, aynı zamanda bürokrasinin yavaş işlemesi, kırtasiyecilik, yolsuzluk gibi sorunları da beraberinde getirmiş, yönetilenlerin yönetimin eylem ve işlemlerinden yakınmalarında belirgin artışlar görülmüştür. Ortaya çıkan tüm bu gelişmeler karşısında sadece maddi doğrulara ve yasalara uygunluğun esas alındığı, hata bulmaya yönelik geleneksel düzenlilik denetimlerinin yeni gereksinimleri ve beklentileri karşılamakta yetersizliği, denetim alanında da çağdaş denetim yöntemlerinin ve tekniklerinin geliştirilmesi ve kullanılmasını gerekli kılmıştır.

Ombudsmanlık kurumu, vatandaşların yönetim karşısında haklarını koruyan, yönetimin kötü işleyişinden kaynaklanan haksızlıklara çözüm arayan ve yönetimin iyileştirilmesine katkıda bulunan bir denetim mekanizması olarak, ilk ortaya çıktığı yıllardan günümüze kadar yaygın bir şekilde uygulanmaya gelmektedir. Bu bağlamda, dünya genelinde yüzden fazla ülkede farklı türde ve yapıda uygulama alanı bulan ombudsmanlık kurumunun, kamu yönetiminin denetimi anlayışındaki dönüşüme nasıl katkı sağladığı bu bildiri ile farklı ülke uygulamaları ile ortaya konulmaya çalışılacaktır.

Anahtar Kelimeler: Denetim, Kamu Yönetimi, Ombudsmanlık Kurumu, Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı.

AUDIT OF UNDERSTANDING AND TRANSFORMATION OF PUBLIC ADMINISTRATION AND OMBUDSMAN INSTITUTION

Abstract

In the last quarter of the twentieth century expansion of the scope of the functions and activities of public administration, it has been an important factor in a more systematic and scientific rules to comply with the rule. The increase in public management functions and activities, as well as the slow processing of bureaucracy, red tape, corruption has brought with it problems such as significant increases were observed in the management of the administration of the action and the complaints process. The resulting face of all these developments only, based on the compliance with the substantive right and the law, the new requirements and failure to meet the expectations of traditional regularity audit aimed at finding errors, it has made the development of the contemporary control methods and techniques of inspection and the use required.

The ombudsman of citizens to protect their rights in the face of management, management as a control mechanism that contribute to find solutions to the injustice caused by poor operation and management improvement has come to apply as widely today from the year in which first appeared. In this context, worldwide more than a hundred countries of different type and structure applications to find ombudsman, will be put forward by different countries practice this statement how it contributes to the transformation of the control concept of public administration.

Keywords: Audit, Public Administration, Ombudsman Institution, New Public Management.

¹ Doç.Dr., Dumlupınar Üniversitesi, İİBF Kamu Yönetimi Bölümü, feyzullah.unal@dpu.edu.tr

² Yrd.Doç.Dr., Dumlupınar Üniversitesi, İİBF Kamu Yönetimi Bölümü, selami.erdogan@dpu.edu.tr

Giriş

Dünyada son yıllarda her alanda yaşanan hızlı gelişmeler, kamu yönetimi alanında da etkisini açıkça göstermekte, yönetilenlerin kamu yönetimi anlayışında ve kamu yönetiminden beklentilerinde belirgin değişimler gözlenmektedir. Yönetilenler, kamu yönetiminin ve kamu yönetimi içinde yer alan unsurların sunduğu hizmetlerin, nicelik ve nitelik olarak ihtiyaçlarını etkin ve verimli şekilde karşılamasını ve bunun sürekliliğini talep etmektedir. Türkiye’de kamu yönetiminin etkin ve verimli hizmet üretebilmesi, halkın bu hizmetlerden duyduğu memnuniyetin artırılabilmesi için etkili şekilde denetlenmesi gerekmektedir.

Kamu yönetimi teorisi ve uygulamasında ortaya çıkan ve son yıllarda hız kazanan gelişmelere baktığımızda, yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde birçok ülkenin yönetim yapısında köklü değişikliklere gittiği veya değişim çabası içinde olduğu görülmektedir. Türkiye ise, bir taraftan kamu yönetimi alanında ortaya çıkan dünyadaki bu hızlı değişim ve gelişmelere ayak uydurmak, diğer taraftan da zamanla ortaya çıkan kendi gereksinimlerini karşılamak amacıyla son yıllarda kamu yönetiminde yeni reformları hayata geçirmeye çalışmaktadır.

Kamu yönetimi alanında yaşanan gelişmeler ile geleneksel kamu yönetiminden yeni kamu yönetimi anlayışına ve uygulamalarına geçiş süreci, kamusal denetim alanını da doğrudan etkilemiş, denetimin işlev ve niteliğinin de sürekli gelişmesini zorunlu kılmıştır. Demokratik kurumların gelişmesi, iletişim teknolojisindeki hızlı gelişmeler ile birlikte saydam ve katılımcı, kaliteli ve performans dayalı, vatandaş odaklı, stratejik yönetim anlayışının yaygınlaşması gibi gelişmeler, kamu yönetiminde hesap verme sorumluluğunun, hizmetlerin yürütülmesinde ve kaynakların kullanılmasında etkinlik, verimlilik ve tutumluluk ilkelerine uygun davranılmasının yerleşmesine neden olmuştur. Yönetim anlayışında ortaya çıkan yeni gelişmeler ve demokratik kurum ve kuralların yerleşmesiyle halkın bilinç düzeyinin artması; halkın, hizmet beklentilerini ve kamu kaynaklarını kullananlardan hesap verme sorumluluğuna sahip olmaları yönündeki taleplerini güçlendirmiştir. (Köse, 2000) Bütün bu gelişmeler ise, yönetimin daha etkili şekilde denetimini bir gereksinim olarak ortaya çıkarmıştır.

Kamu yönetiminin işlevlerinde ve faaliyetlerinin kapsamındaki genişleme, yönetimin daha sistemli ve bilimsel kurallara uygun hareket etmesinde önemli bir faktör olmuştur. Bununla birlikte, yönetimin işlev ve faaliyetlerindeki artış, aynı zamanda bürokrasinin yavaş işlemesi, kırtasiyecilik, yolsuzluk gibi sorunları da beraberinde getirmiş, yönetilenlerin yönetimin eylem ve işlemlerinden yakınmalarında belirgin artışlar görülmüştür. Ortaya çıkan tüm bu gelişmeler karşısında sadece maddi doğrulara ve yasalara uygunluğun esas alındığı, hata bulmaya yönelik geleneksel düzenlilik denetimlerinin yeni gereksinimleri ve beklentileri karşılamakta yetersizliği, denetim alanında da çağdaş denetim yöntemlerinin ve tekniklerinin geliştirilmesi ve kullanılmasını gerekli kılmıştır. (Gönül, 1995)

Demokratik hukuk devleti, yönetilenlerin, yönetim karşısında hukuk güvenliğini sağlamayı amaç edinmektedir. Yönetilenlerin yönetim karşısında hukuk güvenliğinin sağlanması amacı, yönetimin işlem ve eylemlerinin etkili şekilde denetimini gerekli kılmaktadır. Türkiye’de Kamu yönetiminin denetiminde, denetim mekanizmalarının yeterince etkili olmadığı, bireylere hukuk güvenliğini sağlayacak nitelikte görünmediği, siyasi denetimin etkili ve pratik olmadığı, kamuoyunun doğru bilgilendirilmediği ve kamuoyu denetiminin etkili olmadığı, yönetsel denetimin amacının vatandaşın değil, daha çok yönetimin çıkarlarını koruma ve yönetsel disiplini sağlamaya yönelik olduğu şeklindeki değerlendirmelere sıkça rastlanmaktadır. Türkiye’de kamu yönetiminde uygulanan vesayet denetiminin, amacının dışında siyasi mülahazalara konu olduğu, denetimden beklenen sonuçları vermediği, yargı denetiminin ise, ağır işlemesi, pahalı ve biçimsel olması, hukukilik denetimi ile sınırlı olması gibi nedenlerle yetersizliği, bilimsel çevrelerce önemli sorunlar olarak ortaya konulmaktadır. (Baylan, 1978, Temizel, 1997, Avşar, 1999)

Ombudsmanlık kurumu, kamu yönetiminin denetiminde, insan hakları ihlallerin önlenmesinde, hakkaniyetin sağlanmasında, halkın kötü yönetime karşı korunmasında ve yönetimin iyileştirilmesinde, etkili bir denetim mekanizmasıdır. Kamu yönetiminin denetiminde ortaya çıkan sorunların çözümlenmesinde ve yönetimin iyileştirilmesinde, halkın kötü yönetimden kaynaklanan haksız işlem ve eylemleri karşısında haklarının daha etkin bir şekilde korunabilmesinde, daha süratli, ucuz, biçimsel olmayan ve yönetimin hukuksal denetimi ile sınırlı olmayıp, gerektiğinde yerindelik denetimi de yapabilen bir denetim mekanizmasıdır. Ombudsmanlık kurumu oluşturmada amaç, mevcut denetim mekanizmalarını ortadan kaldırmak değil, aksine onları güçlendirmek ve tamamlamak, halkı kötü yönetimden doğan haksız eylem ve işlemlere karşı korumaktır. Bu çalışma, Türkiye’de kamu yönetiminin denetiminde mevcut denetim mekanizmalarının işleyişi ve bu işleyişte ortaya çıkan yetersizliklerin giderilmesinde ve yönetimin iyileştirilmesinde; ombudsmanın sağlayacağı katkıları belirlemeye yönelik kuramsal bir çalışmadır.

1. Geleneksel Kamu Yönetiminde Denetim Anlayışı

Geleneksel kamu yönetimi anlayışı, 1980’lere gelinceye kadar geniş bir uygulama alanı bulmuştur. Weber’in bürokratik örgütlenme modeline dayanan bu yönetim anlayışı, yönetimde tarafsızlık, hizmette verimlilik ve etkinliği sağlayacağı varsayılan kuralcı ve şekilci olup, katı hiyerarşi ve merkezîyetçiliğe dayanmaktadır. Geleneksel kamu yönetimi anlayışı, devletin doğrudan kamusal mal ve hizmet üretimini kendi örgütleri eliyle üretmesi gerektiğini, devletin piyasalara doğrudan müdahale edebilmesini hakim bir düşünce olarak savunmaktadır. Geleneksel kamu yönetiminde devlet, Refah devleti anlayışının da etkisiyle, sosyal ve ekonomik alanda ağırlık kazanmış, çoğalan kamusal işlevlerle büyük, gizlilik ve kurallara aşırı bağlı, hantal, sevimsiz, kırtasiyecilik ve verimsiz bir hale gelmiştir. (Bilgiç, 2003, Özer, 2005)

Geleneksel kamu yönetimi anlayışında denetim, geleneksel yönetim anlayışına uygun olarak daha çok hukuka uygunluk açısından yapılmakta, performans derecesi ve maliyet unsuru yani piyasa mekanizması dikkate alınmamaktadır. Denetim, genel olarak soruşturmalar yoluyla faaliyetlerin mevzuata uygunluğunun denetlenmesini esas alan “teftiş” yoluyla yapılmaktadır. Teftiş yoluyla yapılan bu denetim daha çok yılsonu yapılmakta, sonuç odaklı olmakta ve hata yapanların cezalandırılmasını esas almaktadır. Sorumluların tespit edilerek cezalandırılması, hataların yapılmasını önlemede yeterli olmamakta, çalışanların inisiyatif ve sorumluluk almaktan kaçınmasına sebep olmaktadır.

2. Yeni Kamu Yönetiminde Denetim Anlayışı

1970’lerin sonu ve 1980’li yılların başından itibaren kamu yönetimi alanında ciddi değişimler yaşanmaya başlamış, geleneksel kamu yönetimi yerini yeni kamu yönetimi, piyasa temelli kamu yönetimi, yeni kamu işletmeciliği gibi adlarla tanımlanan bir yönetim anlayışına bırakmıştır. Bu anlayış, kamu yönetiminin yapısı ve işleyişi üzerinde yoğunlaşan eleştirilerle, iletişim ve teknolojik gelişmelere paralel olarak özel sektör ve dolayısıyla ekonomik anlayışta meydana gelen değişiklikler sonucunda doğmuştur. Yeni kamu yönetimi anlayışı, görünürde(nicel olarak) devleti küçültmek ama nitel anlamda daha etkin ve verimli kılmak, yönetime katılımı geliştirmek, devleti esas işlevlerine döndürmeyi amaçlamaktadır. Bu anlayışla, yöntem ve kurallara uygun olarak işleri sevk ve idare etmek demek olan yönetim(administration) anlayışından; performans ölçme, sorumluluk alma, kaynakları etkin ve verimli kullanma, hedef, strateji, ve öncelikleri belirleme demek olan işletme(management) anlayışına bir kayma olmuştur.

İlk defa İngiltere’de(Thatcher dönemi) ortaya çıkan ve uygulamaya konulan bu yöndeki politikaların benzerine aynı dönem Amerika’sında Reagan yönetiminde de rastlanmaktadır. Benzer şekilde Türkiye’de de Turgut Özal döneminde ilk olarak bürokrasinin azaltılması, özel sektörün

teşvik edilmesi, özelleştirme, devletçilik anlayışının yavaş yavaş terk edilmesi ve serbest piyasa ekonomisine geçiş gibi atılımlar gerçekleştirilmiştir. İngiltere’de “Yeni sağ” olarak adlandırılan akımında etkisiyle Thatcher ile başlayan muhafazakar iktidarlar, kamu sektörünü maliyetli, israf içinde ve köklü reformlara muhtaç olarak nitelendirmiştir. (Bilgiç, 2003) Keynesçi refah devleti anlayışı ile kamu hizmetlerinin sağlanmasında aşırı şekilde artan devletin rolü ve müdahalesinin, asgari düzeylere çekilmesi gerektiği vurgulanmış, serbest piyasada kıt kaynaklar en verimli alanlarda kullanıldığından ekonomik gelişmenin bu yolla daha iyi sağlanacağı ifade edilmiştir. Kamu sektöründe mükemmellik yakalanacaksa özel sektörün üstünlükleri olarak kabul edilen düşük maliyet, yüksek kalite ve rasyonel yönetim gibi unsurların kamu yönetimine aktarılması gerektiği ön plana çıkmıştır. (Özer, 2005)

Yeni kamu yönetimi anlayışı, Weberyen bürokrasinin verimsizlik, hantallık ve kırtasiyecilik ile eş anlamlı hale geldiğini, kaynak israfına yol açtığı gibi içine kapalı yapısıyla yeniliklere de kapalı olduğunu ileri sürmektedir. Weberyen bürokrasi anlayışında en iyi bürokrat emirleri sorgulamadan yerine getiren, suya sabuna dokunmayan, sorumluluk almayan bürokrattır. Yeni kamu yönetimi anlayışına göre, devlet bizzat üretici olmak yerine firmalara alt yapıyı hazırlayıcı ve piyasada rekabeti geliştirici bir rol üstlenmelidir. Bürokrasinin vatandaş eliyle denetimine imkân sağlamalı, vatandaşlar müşteri olarak algılanmalı, sorunlar mümkün olduğunca ortaya çıkmadan önce çözümlenmelidir.

Türkiye’de kamu yönetiminin denetimi alanında yeni kamu yönetimi anlayışı ve savunduğu değerlere uygun olarak özellikle 2003 yılından itibaren önemli değişikliklere gitmiştir. Her ne kadar yürürlüğe sokulmasa da 2003 yılında “Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı” bu dönüşümün sinyallerini vermiştir. 2003 yılında çıkan ve 2006 yılından itibaren uygulanmaya başlanılan Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile yerel yönetimleri düzenleyen kanunlar, denetimin amaçları ve yapılış şekilleri bakımından yeni düzenlemeler içermiştir. Yerel yönetim kanunlarında denetimin amaçları olarak; yerel yönetimlerin faaliyet ve işlemlerinde hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanlarının ve teşkilâtlarının gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir tutarlı duruma gelmesine rehberlik etmek amaçlanmaktadır. Bu amaçlar doğrultusunda, hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek; kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek, elde edilen sonuçları rapor hâline getirerek ilgililere duyurmak yer almaktadır. Yerel yönetimlerin denetiminde güdülen bu amaçlara bakıldığında, hata bulmaya ve cezalandırmaya yönelik teftiş yönteminin terk edildiği, denetimin rehberlik yapma amacının ön plana çıkarılmakta olduğu ve insan odaklı denetim anlayışının temel alındığı görülmektedir.

3. Ombudsmanlık Kurumu

İsveççe eski bir sözcük olan ombudsman, “temsilci, sözcü, delege, avukat, görevli, koruyucu” anlamlarına gelmektedir. (Schwarzler, 1992, Al-Wahab, 1979, Ataman, 1997) Ombudsman terimi, çeşitli bürokratik yapılar tarafından kendi işlerine ilişkin olarak yapılan işlemler hakkında halkın yakınmalarını götürdüğü özel bir büro veya özel bir memuru anlatmaktadır.(Pickl, 1986) Ombudsman’ın Türkçe karşılığı olarak “kamu denetçisi” veya “kamu deneticisi”, arabulucu, kamu hakemi, medeni hakların savunucusu, parlamento komiseri gibi tanımlamalar kullanılmaktadır. (TÜSİAD, 1997) Ombudsmanlık kurumu, uluslararası düzeyde uygulanmakta olduğu gibi bazı ülkelerde ulusal düzeyde, eyalet düzeyinde ya da yerel yönetimler ve kamu teşebbüsleri düzeyinde uygulanmaktadır. Ombudsmanlık kurumu, kamu sektörü yanında özel sektörde de farklı şekillerde uygulanmakta ve değişik isimlerle adlandırılmaktadır.

Ombudsmanlık kurumunun tarihsel bağlamda kökenleri incelendiğinde, İslam devlet sistemi ve Osmanlı devlet sistemi içindeki benzer kurumlardan esinlenilerek oluşturulmuş olabileceği anlaşılmaktadır. Ombudsmanlık kurumunu bu günkü anlamda ilk oluşturan İsveç devleti ile

Osmanlı devleti tarihinin kesişim noktası, ombudsmanlık kurumunun nereden esinlenilerek oluşturulmuş olabileceğini göstermesi açısından önem taşımaktadır. 1709 yılında Poltava’da Ruslara yenilen İsveç Kralı XII. Charles (Demirbaş Şarl), Osmanlı devletine sığınarak üç buçuk yıl Bender’de, iki yıl kadar da Dimetoka’da sürgün hayatı yaşamıştır. Demirbaş Şarl, Osmanlı devletinde bu uzun süreli ikameti sırasında Osmanlı devlet ve toplum hayatını ciddi şekilde ve yakından inceleme fırsatı bulmuştur. Divan-ı Hümayun, Divan-ı Mezalim, kazasker, kadı, muhtesib gibi kurul ve görevlilerin, padişah adına kamu görevlileri hakkında şikâyet ve yakınmaları inceleyerek hızlı bir şekilde karar verdiklerini, vatandaşları (yönetilenleri) kamu görevlilerinin hatalı, kasıtlı, haksız işlem ve eylemlerine karşı koruduklarını ve zararlarının giderilmesi için çaba sarf ettiklerini görmüştür. Yaptığı incelemeler ve gözlemleri sonucunda Osmanlı devletinde kamu görevlilerini takip ve şikâyetleri incelemekle görevli olan kurul ve görevlileri görüp etkilenmiş, benzer şekilde görevli bir kurumun o dönemde huzursuzluk ve düzensizliğin hakim olduğu kendi ülkesinde de oluşturulması için 1713 yılında ülkesine Kraliyet Emri göndermiştir. (Odyakmaz, 2000, Pickl, 1997, Ataman, 1997)Bu Kraliyet emri ile, Stockholm’de yönetici ve yargıçların yasalara gereği gibi uymalarını gözetecek, uzaktaki kralın gözü-kulağı olacak bir kişi (Hogste ombudsmannen) atanmıştır. (Uluer, 1990)

İsveç Kralı, ülkesine döndükten sonra atadığı gözlemcinin (Hogste ombudsmannen) kral adına vatandaşların dilek ve şikâyetlerini dinlemiş, bunların bir kısmını çözümlenmiş olduğunu görmüş ve kamu hizmetlerinin nasıl daha etkili ve adil biçimde yerine getirileceği yolunda önerilerin de yer aldığı gözlemci tarafından hazırlanan bir raporla karşılaşmıştır. Bu durum karşısında Kral, devletin bütün eylem ve işlemlerini bütün iyi niyetine rağmen bizzat gözetim altında tutamayacağını kavrayarak, geçici olarak atadığı gözlemciyi sürekli olarak çalıştırmaya, onu kurumsallaştırmaya karar vermiştir. Kralın gözlemcisi olarak faaliyet gösteren ombudsman, 1809 yılında hazırlanan İsveç Anayasası’nda “Justitieombudsmen” unvanı ile anayasal bir kurum haline getirilmiştir. (Rudholm, 1968)İsveç’te demokrasinin yerleşmesi ile de, ombudsmanın yasama organı adına yürütme organını ve buna bağlı olarak çalışan bütün kamu kuruluşlarını gözetim altında bulunduracağı kuralı benimsenmiştir. Ombudsmanlık kurumu, daha sonra yapılan bütün anayasa değişikliklerinde daha da geliştirilerek, parlamentoya karşı da bağımsızlığına kavuşturulmuş ve İsveç’in temel kurumlarından birisi durumuna getirilmiştir. (Baylan, 1978)

İngiltere’de ombudsmanın ilk kez uygulanmaya başladığı 1967 yılından itibaren ombudsmanlık kurumunun yayılması hız kazanmış,1973 yılında yönetsel yargı sisteminin beşiği kabul edilen Fransa’da uygulamaya sokulması, kurumun evrensel uygulanabilirlik niteliğini ortaya çıkarması açısından önemli olmuştur. Fransa, geleneksel olarak yönetimle yönetilenler arasındaki uyuşmazlıkları yönetsel yargı ile çözümlen, vatandaşlarının haklarını çok iyi koruyan bir yönetim hukuku ve onun uygulayıcıları olan yönetsel yargı kuruluşlarına sahip olmuştur. Ancak, Fransa’da 1968’li yılların sosyal ve siyasal olaylarından sonra devlete olan güvenin azalması ve yönetsel yargıya olan eleştirilerin artması, ombudsmanlık kurumunu oluşturma isteklerini körüklemiştir. Yönetsel yargı, çok yavaş işlemekle, kamu yararını fazlasıyla ön planda tutarak vatandaşların haklarının tam olarak tanınmasını engellemekle, yasa ve düzenlemeleri aşırı titizlikle uygulamakla suçlanmış, bu nedenle de yönetsel yargının olumsuzluklarını ortadan kaldıracak, yönetsel yargıyı tamamlayacak bir yapılanma için çalışmalar hızlandırılmıştır. (Thery, 1996)

Fransa, arabulucu veya uzlaştırıcı anlamına gelen “mediateur” kurumunu, ombudsmanlık kurumundan etkilenecek 3 Ocak 1973’de kabul edilen bir kanunla oluşturmuş, daha sonraki tarihlerde yaptığı yasal değişikliklerle kendi yönetsel yapısına uygun hale getirmiştir. Ombudsmanlık kurumunun Fransa tarafından kendi yönetsel yapısına uyarlanarak da olsa kabul görmesi, kurumun diğer Kıt’a Avrupası ülkelerine yayılma hızına önemli bir ivme kazandırmıştır. 1970’li yıllardan itibaren ombudsmanlık kurumu sadece batı Avrupa, Kuzey Amerika ve Avustralya gibi olgun/eski liberal demokrasilerde değil, Latin Amerika’da, Afrika sahrasında, Orta ve Doğu Avrupa’da, Pasifiğin doğu kısımlarında yeni yeni oluşan demokratik devletlerde de yaygınlaşmıştır.

Ombudsmanlık kurumu, bugün 100'den fazla ülkede değişik şekillerde uygulanmakta, uygulandığı ülkelerde vatandaşları yönetimin kötü muamelelerine karşı koruma, temel hak ve özgürlükleri güvence altına alma, yönetimin iyileştirilmesine yardımcı olma gibi önemli konularda görevler üstlenmekte, hem yönetim için hem de yönetilenler için bir güvence oluşturmaktadır. Türkiye'de ombudsmanlık kurumu ulusal düzeyde görev yapmak üzere 29.05.2012 tarihinde "Kamu Denetçiliği Kurumu" adı altında oluşturulmuştur.

4. Ombudsmanlık Kurumunun Özellikleri

Ombudsmanlık kurumunun en önemli ve en belirleyici özelliklerinin başında, bütün makam ve kişilere karşı bağımsız ve tarafsız bir konumda olması gelmektedir. (Gottelrer ve Hostina, 2000) Ombudsman, kendisini atayan otoritenin ve yetki alanına giren kamu kurum ve kuruluşların doğrudan veya dolaylı etkisinde kalmadan, hiçbir makam ve kişiden emir almaksızın bağımsız bir şekilde eşitlik ve adalet ölçüleri içinde tarafsızca görev yapan bir kurum veya görevliyi ifade etmektedir. Ombudsmanlık kurumunun bağımsızlığı ve tarafsızlığı yanında basit, masrafsız, çabuk ve kolay ulaşılabilir bir şikâyet ve denetim mekanizması olması özelliğinin, onu diğer şikâyet ve denetim kurumlarına kıyasla üstün kıldığı söylenebilir. Ombudsman, ilke olarak vatandaşların yönetimin işlem ve eylemleri hakkındaki şikâyetlerini karmaşık formalite ya da şekil şartı olmaksızın alıp, inceleme, araştırma veya soruşturma suretiyle sonuçlandırmaktadır.

Ombudsmanlık kurumunun, ülkelere göre farklılıklar taşımakla birlikte yetki ve görev alanlarına bakıldığında, devlet kurumları, yerel yönetimler, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu iktisadi teşebbüsleri ve kamu hizmeti yapmakla görevlendirilmiş diğer her türlü kamu veya özel kuruluşun, ombudsmanların yetki alanında yer aldığı görülmektedir. Ombudsmanlar, bu kurum ve kuruluşların faaliyetlerinden ortaya çıkan kötü yönetime karşı yapılacak şikâyetleri incelemek, soruşturmak ve çözümlenmek ya da kamu yönetimi içerisinde yönetilenlerin temel hak ve özgürlüklerinin kısıtlanmasını engellemekle görevlendirilmiş bulunmaktadır.

Ombudsman, bağımsız ve tarafsız bir organ olarak geniş araştırma, inceleme ve denetleme yetkileriyle donatılmış olması nedeniyle yargı organlarına benzemektedir. Ancak, ombudsmanın yönetimin işlem, eylem ve davranışları üzerinde, işlemin iptal edilmesi, geri alınmış veya kaldırılmış sayılması ya da yönetimin işlem veya eyleminden doğan zararın yönetimce giderilmesi sonucunu doğuracak nitelikte hukuken bağlayıcı kararlar alması mümkün olmamaktadır. Ombudsman denetimi, yürütmeden ve yönetimden bağımsız bir organ tarafından gerçekleştiriliyor olması nedeniyle yönetsel denetimden, almış olduğu kararların hukuken bağlayıcı nitelikte olmaması nedeniyle de yargı denetiminden ayrılmaktadır. (Erhürman, 2000) Ombudsman, araştırma, inceleme ve denetim yaparak ulaştığı sonucu, parlamentonun bilgisine sunarak siyasi denetimi, kamuoyuna açıklayarak da halkın yönetim üzerinde gerçekleştirdiği demokratik bir denetim şekli olan kamuoyu denetimini harekete geçirmektedir.

Ombudsmanın almış olduğu kararların yönetim açısından bağlayıcı olmaması, bu kararların yönetim üzerinde etkili olmadığı anlamına gelmemektedir. Ombudsman, araştırma, inceleme, soruşturma ve denetimleri sonucunda ulaştığı bilgi ve bulguları kamuoyuna açıklayarak görevini gereği gibi yapmayan yönetimi ve onun personelini kamuoyu baskısı altında bırakabilmektedir. Kamu personeli, ombudsmanın harekete geçmesi durumunda kamuoyu önünde teşhir edilecekleri korkusuyla görevlerinde daha dikkatli ve titiz davranmak zorunda kalabilmektedir. Ortaya çıkan bu manevi baskı, bazen maddi yaptırımlardan daha etkili olabilmekte, yönetimi ve kamu personelini daha kaliteli hizmet sunmaya ve hakkaniyete uygun davranmaya sevk edebilmektedir.

Ombudsmanlar, gerek önlerine gelen yakınmalara gerekse denetimleri sonucunda tespit ettikleri sorunlara etkili ve kesin çözüm üretebilmek için bürokratik sistemin işleyişiyle ilgili derin bilgi ve deneyime ihtiyaç duymaktadırlar. Ombudsman olarak görev yapacak kişilerin, bürokratik sistemin işleyişi ile ilgili derin bilgi ve tecrübeye sahip olmaları yanında iyi eğitilmiş ve kariyer sahibi, toplum içinde tanınmış ve güvenilir kişiler olmaları da gerekmektedir. (Hill, 1974) Kamu bürokrasisi içerisinde uzmanlaşmış olan kamu personelinin işlem ve eylemlerinin, davranış ve tutumlarının değerlendirilmesi ve etkin şekilde denetlenebilmesi, ombudsmanın eğitim düzeyinin yüksek olmasını, mevzuata hakim olmasını, kamu yönetiminin işleyişini iyi bilmesini ve kamu personelinin davranışlarını doğru yorumlayabilecek tecrübeye sahip olmasını zorunlu olarak ortaya çıkarmaktadır. Kararlarının doğruluğuna olan güveni artıracacağı, kararlarının daha kolay kabul görmesine ve uygulanmasına zemin hazırlayacağı için ombudsmanların, gerek yönetim gerekse toplum tarafından dürüstlük ve çalışkanlığı ile tanınan, bilgili ve güvenilir kimseler olmaları gerekmektedir.

Ombudsman olarak göreve getirilecek kişilerde aranacak vasıflar ülkelere göre bazı farklılıklar taşımakla birlikte, genellikle ombudsmanların parlamento üyesi olmayan, hukuk eğitimi almış veya yüksek derecede yargıçlık görevinde bulunmuş kişilerden seçildikleri ya da atandıkları görülmektedir. Ayrıca, profesörler, avukatlar veya üst düzey yöneticiler de ombudsman olarak atanmaktadırlar. İngiliz Parlamento Komiserliği için daha çok kamu yönetimi alanında görev yapmış üst düzey yöneticiler tercih edilmekte iken, (Akıncı, 1999)Fransa'da göreve getirilen mediateur'lerin, her birinin otorite ve güven telkin edici nitelikte yönetim, hükümet veya parlamentoda uzun deneyimleri bulunduğu görülmektedir. (Thery, 1996) Fransa'da yasalar, ombudsman olabilmek için kişisel, mesleki ya da eğitim ölçütleri koymamaktadır. Bu nedenle, Fransa'da görev yapan ombudsmanlar arasında ziraat mühendisi ve eczacılar da bulunmaktadır. (Pauti, 2000)Türkiye'de kamu başdenetçisi veya denetçisi seçilebilmek için ise, dört yıllık eğitim veren hukuk, siyasal bilgiler, iktisadi ve idarî bilimler, iktisat ve işletme fakültelerinden veya bunlara denkliği kabul edilmiş yabancı öğretim kurumlarından mezun olmak ve mesleği ile ilgili olarak kamu kurum veya kuruluşlarında ya da özel sektörde en az on yıl çalışmış olmak gerekmektedir.

5. Ombudsmanlık Kurumunun Denetim Alanı ve Denetim Anlayışı

Ombudsmanlık kurumunun görevleri, kurumun tarihi gelişimi içerisinde insan hak ve özgürlüklerinin yönetime karşı korunması, yönetilenlerin kötü yönetime karşı korunması ve yöneten-yönetilen ilişkilerinde hakkaniyetin sağlanması gibi konularda ülkelere göre farklı biçimde şekillendiği söylenebilir. Ombudsmanlık kurumu, kurumun ilk ortaya çıktığı İsveç'te ve genellikle diğer İskandinav ülkelerinde (Danimarka, Norveç gibi) insan hak ve özgürlüklerinin yönetime karşı korunması konusunda her türlü inceleme, araştırma ve denetleme yapmakla görevli kılınmıştır. İngiltere'de Parlamento ombudsmanı ve yerel yönetim ombudsmanları, yönetilenlerin kötü yönetime karşı korunması konusunda görevli iken, Fransız Mediateur'ü yöneten-yönetilen ilişkilerinde hakkaniyetin sağlanması ile görevli bulunmaktadır.

Ombudsmanlar, kurumu uygulamaya geçirmiş ülkelerden birçoğunda yukarıda ifade edilen görevlerin ya hepsini birlikte yürütmekte ya da bu görev konularından bir veya daha fazla alanda sorumlu olarak faaliyette bulunmaktadırlar. Ombudsmanlar, birçok ülkede bu görevleri yanında yönetimin yasal çerçeve içerisinde sorumluluklarını yerine getirmesi ve iyileştirilmesi amacıyla yetki alanları içindeki kuruluşlar üzerinde denetim gerçekleştirmekle de görevli bulunmaktadır. Dolayısıyla, ombudsmanların görev konuları ve görevlerinin kapsamı ülkeden ülkeye farklılıklar taşımakta, her ülke kendi ihtiyaçlarına göre ombudsmanın görev tanımını belirlemektedir.

6. Sonuç

Yeni kamu yönetimi anlayışının 1980’li yıllarda hızla yayılması ve birçok ülkede kabul görmesi ile birlikte, denetim anlayışında da köklü değişikliklere gidilmiştir. Klasik kamu yönetiminde hukuka uygunluk denetimine dayanan ve daha çok sonuç odaklı, cezalandırmaya yönelik olan denetim anlayışı yeni kamu yönetimi anlayışı ile yerini süreç ve sonuç odaklı bir denetim anlayışına bırakmıştır. Yeni kamu yönetimi anlayışı ile sadece hukuka uygunluk denetimi ve eşitlikçi adalet anlayışına dayanan klasik kamu yönetimi denetim anlayışı, ombudsmanlık kurumunun hakkaniyete dayanan adalet anlayışı ile yeni bir boyut kazanmıştır. Sadece hukuka uygunluğun adaleti gerçekleştirmede yeterli olmadığı, hakkaniyetin sağlandığı derecede gerçek adaletin gerçekleştiği, tek başına hukuk kurallarına uymanın adaleti her zaman sağlamadığı gerçeği ortaya konulmuştur.

Ombudsmanlar, kurumu uygulayan ülkelerde genellikle vatandaşları kötü yönetime karşı korumak ve sahip oldukları hak ve özgürlükleri güvence altına almak gibi önemli bir işlev üstlenmektedir. Ombudsmanların en önemli işlevlerinden birisi, güçlü ve tek yanlı karar alabilen kamu kurum ve kuruluşların kanuna aykırı ve keyfi uygulamalarına karşı halkı korumak ve halkın hak ve özgürlüklerini güvence altına almaktır. (Seneviratne,1994) Ombudsmanlar yargı kuruluşlarının bir alternatifi olarak veya politik gerekçelerle ortaya çıkmayıp, kamu yönetiminin kötü yönetim uygulamalarını tespit ederek ortadan kaldırmak ve halkın hak ve özgürlüklerini koruyarak iyi yönetim uygulamalarına rehberlik etmek amacıyla oluşturulmaktadır. (Nobles, 2001) Ombudsmanlar yönetimin işlem ve eylemlerinden, tutum ve davranışlarından bir zarar doğması durumunda şikâyet üzerine veya bazı durumlarda sahip oldukları yetkilere dayanarak kendiliğinden gerekli araştırma, inceleme ve soruşturmaları yapmakta, gerekli önlemleri almakta veya alınmasını tavsiye etmektedir.

Kamu yönetimine karşı sahip olduğu hakları konusunda bilgisi olmayan veya bu hakları kullanmada yeterli bilgi ve maddi imkanlara sahip olmayan bireylerin yönlendirilmesinde ve haklarını savunabilmesinde, kolayca ulaşılabilme ve masrafsız olma özellikleri, ombudsmanların koruma işlevini etkili kılmaktadır. Ombudsmanlar, hukuka uygun olmasına rağmen hakkaniyete uygun olmayan işlem ve eylemleri tespit ederek zararın telafi edilmesini yönetime tavsiye edebilmekte ve konuyu kamuoyunun bilgisine sunarak da yönetime karşı kamuoyu baskısını oluşturabilmektedir.

Ombudsmanlar, yönetimin sahip olduğu kamu gücünü suistimal ederek kötüye kullanılmasına karşı yönetilenleri koruma mekanizması olarak görev yapmaktadır. Ombudsmanlar, halkı kötü yönetimden kaynaklanan işlem ve eylemlere karşı koruduğu gibi, aynı zamanda yönetimi de bazı durumlarda haklı bularak koruma altına almaktadır. Bir şikâyet üzerine veya kamuoyunda yaygınlaşan yolsuzluk söylentileri üzerine yürüttükleri soruşturmalar sonucunda şikâyetin veya söylentilerin asılsız olduğunun tespit edilmesi durumunda ilgili yönetimin aklanmasına ve kamuoyuna ve vatandaşlara karşı güven tazeleyerek korunmasına vesile olmaktadır.

Ombudsmanlık kurumunun, yönetimi bütün işlem ve eylemlerinde hukuka ve hakkaniyete uygun davranmaya yönlendirerek hukuk devletinin gelişimine ve toplumda insan haklarının yerleşmesine katkıda bulunduğu, vatandaşların yönetimin denetlenmesine daha etkin katılmasını sağlayarak da katılımcı demokrasinin gelişmesine, çoğulcu yönetim stratejisinin benimsenmesine hizmet ettiği söylenebilir. Ombudsmanlık kurumu, vatandaşların yönetime karşı sahip oldukları haklar ve bunların korunması konusunda eğitici bir rol üstlendiği gibi, yönetime de faaliyetlerindeki aksamaları ve bunları düzeltici önlemleri nasıl alması gerektiği konusunda yol gösterici bir rol üstlenmektedir.

Kaynakça

- Akıncı, M.(1999), Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman, Beta Yayıncılık, İstanbul.
- Al-Wahab, İ.(1979), The Swedish Institution of Ombudsman, Liber Forlag, Stockholm.
- Ataman,T.(1997) “Ombudsman ve Temiz Toplum”, *Yeni Türkiye Dergisi*, Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı II, Yıl 3, Sayı 14, Mart-Nisan, ss.779-789.
- Avşar, Z.(1999), Ombudsman (Kamu Hakemi) Türkiye İçin Bir Model Önerisi, Hak-İş Konfederasyonu Yayını, Ankara.
- Ayeni, V.(1997), “Evolution of and Prospects For the Ombudsman in Southern Africa”, *International Review of Administrative Science*, Vol 63, Issue 4, ss.543-564.
- Baylan, Ö.(1978), Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkındaki Şikayetleri ve Türkiye İçin İsveç Ombudsmanı Formülü, , İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı Yayını, Ankara.
- Bilgiç, V.(2003), “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı”, Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar Ed. Asım Balcı,Ahmet Nohutcu, Namık Kemal Öztürk, Bayram Coşkun, Seçkin Yayıncılık, Ankara, ss.25-38.
- Erhürman, T.(2000), “Türkiye İçin Nasıl Bir Ombudsman Formülü?”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 49, Sayı 1-4, ss.155-179.
- Gottelher, D. M., Hostina, M.(2000), “The Classical Ombudsman Model”, ed. Roy Gregory, Philip Giddings, *Righting Wrongs: The Ombudsman in Six Continents*, IIAS, Netherlands (Amsterdam), ss.403-414.
- Gönül, M. V.(1995), “İdarenin Sayıştay’ca Denetlenmesi”, *Yeni Türkiye Dergisi*, Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı, Yıl 1, Sayı 4, Mayıs-Haziran, ss.103-119.
- Hill, L. L.(1974), “Institutionalization, The Ombudsman, and Bureaucracy”, *The American Political Science Review*, Vol 68, Issue 3, ss.1075-1085.
- Köse, H. Ö. (2000), Dünyada ve Türkiye’de Yüksek Denetim, Araştırma/İnceleme/Çeviri Dizisi:12, Sayıştay Yayını, Ankara.
- Nobles, R.(2001), “Keeping Ombudsmen in Their Place-The Courts and the Pensions Ombudsman”, *Public Law*, Summer, ss.308-328.
- Odyakmaz, Z.(2000) “Türk Hukuk Kurultayına Sunulan İsveç Parlamento Ombudsmanlığı ile İlgili Bildiri Üzerine Düşünceler”, Ankara Barosu Hukuk Kurultayı 2000, 12-16 Ocak, Ankara,ss.487-491.
- Pauti, M.(2000), “The Ombudsman in France”, ed. Roy Gregory, Philip Giddings, *Righting Wrongs:The Ombudsman in Six Continents*, IIAS, Netherlands (Amsterdam), ss.175-188.
- Pickl, V. J.(1986) “Ombudsman ve Yönetimde Reform”, çev. Turgay Ergun, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 19, Sayı 4, Aralık, ss.37-46.

Pickl, V. J.(1997) “Ombudsman Sistemlerinin İslami Temelleri”, çev. Taykan Ataman, *Yeni Türkiye Dergisi*, Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı, Yıl 3, Sayı 14, Mart-Nisan, ss.800-805.

Rudholm, S.(1968), “Sweden’s Guardians of The Law: The Chancellor of Justice”, ed. Donald C. Rowat, *The Ombudsman, Citizen’s Defender*, George Allen and Unwin Ltd. London.

Schwarzler, N.(1992), “The Austurian Ombudsman (Volksanwalt)”, ed. Federal Chancellery, *Public Administration in Austuria*, Austuria.

Seneviratne, M.(1994), *Ombudsmen in the Public Sector*, Open University Press.

Temizel, Z.(1997), *Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organı Ombusman*, IULA-EMME Yayınları, İstanbul.

Thery, J.(1996), “Mediateur”, çev. Cevdet Atay, *Bağımsız İdari Otoriteler*, ed. İbrahim Ö. Kaboğlu, Alkım Yayınları, İstanbul.

TÜSİAD(1997), *Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi: Devlette Bir Toplam Kalite Mekanizması Örneği*, TÜSİAD Yayını No T/97-206.

Uler, Y.(1990), “Ombudsman (Kamu Denetçisi)”, I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, Üçüncü Kitap, Çeşitli İdare Hukuku Konuları1-4 Mayıs, Ankara, ss.1021-1028.