

Çağdaş Bir Denetim Organizasyonu Olarak Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği)

Doğan KESTANE*

ÖZET

İsveç'te doğan ve idarenin denetim türlerinden birisi olan ombudsmanlık müessesesi diğer denetim usullerinin eksikliklerini tamamlayıcı ve denetimin etkinliğini artırıcı bir fonksiyon üstlenmektedir. Başvuru prosedürü basit, hızlı ve masrafsızdır. Yürütme organı karşısında bağımsızdır. Yaptırım yetkisi bulunmamasıyla birlikte kamuoyunu bilgilendirme yolu ile idare üzerinde baskı unsuru oluşturur. Günümüzde dünya genelinde tercih edilen bir denetim mekanizması haline gelmiştir. İdare ile vatandaş arasında bir tür arabulucu olan ombudsman, bağımsız kamu görevlisi olarak, şikayetçi olanların şikayetlerini dinlemekte, inceleme, araştırma ve soruşturma yapmakta ve bunun sonucunu da idare ve ilgililere olduğu kadar kamuoyuna duyurmaktadır. Çalışmada ombudsmanlık kurumunun tarihsel gelişimi, özelliği, örgütlenmesi ve ülke örnekleri incelenmiş, ombudsmanlık müessesesine ülkemizde hukukilik kazandıran 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu değerlendirilmiştir..

Anahtar Kelimeler: İdarenin Denetimi, Ombudsman, Kamu Denetçiliği

ABSTRACT

A modern inspect organization: Ombudsman (Public Inspection)

The profession of ombudsman has first grown in Sweden and it is one of the check mechanism types of the public administration in order to eliminate the imperfect parts of the other types of check mechanism and has a function to increase the efficiency of these check mechanisms. Application procedure is simple, quick and free of charge. It is independent from executive organ. Even it has no sanction to impose, by informing public it has influence aspect on public administration. Today, it has been a preferable check mechanism all over the world. An ombudsman is a

* Devlet Bütçe Uzmanı, Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, (dogan@bumko.gov.tr)

friendly arbitrator between the administration and the individual citizens, as an independent official charged with representing the interests of the public by investigating and addressing complaints reported by individual citizens and informed the public and the corresponding authorities about the results of the complaints. In this study, the historical development of the ombudsman institution, its characteristics, its organization structure and different country examples have been analyzed and also it has been assessed the contribution of the passed Public Inspection Institution Code number 5548.

Keywords: *Check mechanism of administration, Ombudsman, Public Inspection*

JEL Classification Code: *H83 - Public Administration; H89 - Other*

GİRİŞ

Vatandaşların temel hak ve özgürlüklerinin birbirlerine karşı korunması kadar kamu idarelerine karşı korunması ve güvence altına alınması günümüz demokratik toplumlarının temel özelliklerindedir.

Yargısal denetimin sınırlı oluşu ve geç işlemesi, idarenin kendi içinde yapmış olduğu denetimin tek yönlü oluşu, İsveç'te doğan ve gelişen, vatandaşın idarenin yetkisini kötüye kullanması karşısında korunabilmesi için çağdaş bir denetim sistemi olan ombudsman müessesesinin diğer denetim usullerinin eksikliklerini tamamlayıcı ve denetimin etkinliğini artırıcı bir konuma gelmesine yol açmıştır.

Ombudsman, diğer denetim mekanizmalarına ilave olarak bireylerin haklarının korunması ve iyi işleyen idarenin gerçekleştirilmesi açısından ikincil bir garanti mekanizmasıdır. Gerek başvuru prosedürünün basit, hızlı ve masrafsız olması gerekse bürokrasinin dışında, her türlü etkiden uzak ve olaylara salt insan hakları yönünden yaklaşması nedeniyle bugün dünyada tercih edilen bir denetim mekanizması haline gelmiştir.

İdare ile idare edilenler arasında bir tür arabulucu olan ombudsman, bağımsız kamu görevlisi olarak, şikayetçi olanların şikayetlerini dinlemekte, inceleme, araştırma ve soruşturma yapmakta ve bunun sonucunu da ilgililere olduğu kadar kamuoyuna duyurmaktadır. Ombudsman, günümüzün gittikçe genişleyerek karmaşık bir bürokratik yapı haline gelen devlet organizasyonu içerisinde vatandaşların haklarını idareye karşı koruyabilmek için oldukça önemli bir işlev görmektedirler. Ombudsman tipi bir kurum, insan hak ve özgürlükleri bağlamında eğitici, caydırıcı, düzeltici ve idareyi iyileştirici etkileri yanında vatandaş ve bürokrasi arasında arabuluculuk fonksiyonunu yerine getirmektedir.

1950'den sonra dünya genelinde hızla yayılmaya başlayan ve Avrupa Konseyi İstişari Asamblesinin 1975 tarihli ve 457 sayılı kararıyla da üye devletlere tavsiye edilen ombudsmanlık müessesesi 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile ülkemizde de hukukilik kazanmıştır.

I. İDARENİN DENETİMİ VE DENETİM TÜRLERİ

Hukuk devleti, idarenin denetimini zorunlu kılar. Denetim, idarenin kamu hizmet ve faaliyetlerini görürken hukuk düzenine uygun ve ona bağlı kalarak işlemesini temine yarar. Denetim, idareyi hukuka bağlılığa ve uygunluğa zorlar (Eroğlu, 1978: 341). Denetleme daha ziyade bürokratların görevleri dolayısıyla sahip oldukları

yetkileri keyfi bir şekilde kullanmalarına engel olmak için önem taşır (Tortop-İsbir-Aykaç, 1993: 157).

Denetlemenin en önemli amacı, idarenin yapmış olduğu hataların tekrarına engel olmaktır. Eğer denetleme daha sonraki işlemlerin kusur payını azaltmaya yarıyorsa veya hizmetin daha iyi yapılmasına hizmet ediyorsa başarılı sayılır.

İdarenin her türlü faaliyeti, gerek faaliyeti yapan organın üstü, gerekse bu iş için özel olarak kurulan makam ve organlarca denetlenir. İdarenin durumunu değerlendirmek, aksayan yönlerini saptamak için çeşitli denetim yollarına başvurulur. Kamu hizmetlerinin hukuka ve ihtiyaçlara uygun şekilde yürütülmesini amaçlayan denetim yollarından başlıcaları “ombudsman (kamu denetçiliği)”, “kamuoyu denetimi”, “siyasal denetim”, “idari denetim”, “uluslararası denetim” ve “yargı denetimi”dir.

İdare üzerinde iki tür denetim yapılmaktadır. Bunlar “hukuka uygunluk” ve “yerindelik” denetimidir. Kural olarak, yargı yerleri hukuka uygunluk denetimi, diğerleri ise hem hukuka uygunluk hem de yerindelik denetimi yaparlar (Gözübüyük, 1988: 228).

1. Yargı Denetimi: Bütün siyasi sistemler, hukuk devletinin bir gereği olarak, idarenin eylem ve işlemlerine karşı yargı denetimini kabul etmişlerdir. Yargı denetiminin amacı, yönetilenleri idare karşısında korumaktır.

İdarenin hukuka bağlılığının en kuvvetli müeyyidesi yargı denetimidir. Ancak yargı denetimini her zaman işletmek mümkün değildir. Prensipten ibaretiyle yargı denetimi uyuşmazlık halinde görev görür. Yargı denetiminin sınırlı oluşu ve aynı zamanda geç sonuç alınması yargı denetimi dışında idarenin denetlenmesini zorunlu kılmıştır.

Sonuçları bakımından ise yargı denetimi en etkili yoldur. Zira, uyuşmazlığı sona erdirir, düzenlediği toplumsal ilişkilere kesinlik ve istikrar getirir. Ancak, yargı denetimi, haksız idari işlem karşısında mağduriyetini gidermek isteyen ortalama bir vatandaş için bazı güçlükler de doğurmaktadır. Şöyle ki, adli davalarda olduğu gibi, idari davalarda da ancak bir avukatın yürütebileceği teknik hukuk bilgisine ve tecrübesine ihtiyaç göstermektedir. Ayrıca yargılama işlemlerinin karmaşıklığı, teknik hukuk bilgisini gerektirmesi ve yargılamanın yavaş işlemesi gibi sebeplerle yargının idareyi denetlemesinde sınırlı bir etkiye sahip olduğu söylenebilir (Eryılmaz, 1993: 97).

2. İdari Denetim: İdari kurum, vasıta ve usullerle yapılan denetimdir. İdari denetimin bir kısmı faal idarenin yapısı içinde yer alırken diğer bir kısmı ise özel statülü kurumlar ile gerçekleşir. Faal idare yapısı içinde yer alan idari denetim, hiyerarşik denetim ve idari vesayet yolu ile yapılır. Faal idare yapısı içinde yer almayan özel statülü kurumlar ile gerçekleşen idari denetimler ise Danıştay, Sayıştay, Devlet Denetleme Kurulu, Yüksek Denetleme Kurulu gibi kurumlarca yapılmaktadır.

3. Siyasal Denetim: İdare üzerinde uygulanan en önemli denetim yollarından biri siyasi organlarca yapılandır. Her ülkede yasama organı, bütçe kanunu görüşmeleri, araştırma, soruşturma, genel görüşme ve soru önergeleri ile ayrıca yasa tasarısı ile tekliflerinin görüşülmesi esnasında bürokrasiyi denetler. Ancak, yasama organının bürokrasi üzerindeki denetimi doğrudan değil, dolaylıdır. Parlamento bürokrasiyi, hükümet vasıtasıyla denetlemeye çalışır.

Parlamentonun idareyi dolaylı olarak bir diğer denetim şekli de vatandaşın dilekçe hakkını kullanarak parlamentoya müracaat etmesi ile yapılmaktadır.

4. Kamuoyu Denetimi: Devleti idare edenler, kamuoyunun mutlak bir nüfuz ve tesiri altında kalırlar. Kamuoyunun belirlendiği başlıca alan ise basındır. Kamuoyunu uyarması bakımından günümüzde radyo, televizyon, internet, sinema gibi iletişim vasıtaları ile sivil toplum örgütleri ve baskı grupları da önemli bir rol oynamaktadır. Kamuoyu denetimi demokratik bir düzen içinde çok etkilidir.

Baskı gruplarının, yönetimi etkilemek için yürüttükleri faaliyetler, bazı ülkelerde yasal nitelik kazanarak kurumsallaşmıştır. Örneğin, Amerikan siyasi kültürü, Avrupa'ya göre, baskı gruplarının faaliyetlerini olağan saymakta ve onları hoşgörü ile karşılamaktadır. Bu faaliyetler Amerika'da "lobicilik" olarak kavramlaştırılmıştır. (Eryılmaz, 1993: 98)

5. Ombudsman: İdare ile idare edilenler arasında bir tür arabulucu olan ombudsman (kamu denetçisi) bağımsız kamu görevlisi olarak, şikayetçi olanların şikayetlerini dinlemekte, araştırma ve soruşturma yapmakta ve bunun sonucunu da ilgililere ve kamuoyuna duyurmaktadır.

II. OMBUDSMANLIK MÜESSESESİ

1. Tanım

Ombudsman kelimesi İsveç dilinde temsilci, görevli, koruyucu anlamlarına gelmektedir. Kurum olarak ise ombudsman terimi parlamento tarafından parlamentoyu temsil etmek üzere seçilmiş kimse veya kimseleri simgelemektedir (Akın, 1998: 520-521).

Ombudsman, 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 işlem veya eylemlerden doğan zararların giderilmesi ve yurttaşlara yönelik uygunsuz davranışların düzeltilmesi için idare nezdinde girişimlerde bulunmaya ve bağlayıcı olmayan kararlar almaya yetkili olan, bağımsız bir devlet organıdır (Erhürman, 1998: 89).

Hans Gammeltoft-Hansen ise ombudsmanı, "Duyguları incinmiş olan kişilerin, hükümet kuruluşlarına, memurlarına ve işgörenlerine karşı, adaletsizlik ve kötü yönetime ilişkin olarak yakınmalarını alan, bağımsız bir üst düzey kamu görevlisinin başında bulunduğu, anayasa ya da yasa ile kurulan bir bürodur. Ombudsman, araştırma, eleştirme ve düzeltici eylemler önerme ve bulgularını kamuoyuna duyurma yetkisine sahiptir. Ancak resmi bir yaptırım yetkisi yoktur." şeklinde tanımlamaktadır (Gammeltoft-Hansen, 1996: 195). Ombudsmana kolayca ulaşılabilir. Hızlı işleyen, biçimsel olmayan, ama pahalı da olmayan yöntemler kullanır. Bir birey olarak dürüstlüğü ve saygınlığı temsil eder, yansızlık ve yüksek düzeyde profesyonel yetkinlik içinde görev yapar (Gammeltoft-Hansen, 1996: 195).

Ombudsman, parlamentodan güç alan, idarenin denetlenmesi yetkisine haiz, geniş bir bağımsızlık içinde çalışan, aşırı formalitelere bağlı olmayan ve vatandaşların korunmasına çalışan bir organdır (Tortop-İsbir-Aykaç, 1993: 180). Bu kurum, günümüzde geleneksel yargı denetimi sistemini tamamlama yolunda önemli gelişmeler kaydetmiştir (Tortop-İsbir-Aykaç, 1993: 180).

Ombudsman, vatandaşların kamu personeli, polis ve diğer makamlar aleyhindeki şikayetlerini incelemek ve parlamentoya rapor etmekle görevli bir memurdur. Bu

müessese, birçok ülkede, toplumlardaki bürokratik sorunlara çözüm yolu olarak, gittikçe artan bir şekilde ileri sürülmektedir. (Arslan, 1986. 158)

Vatandaş açısından ise ombudsman, adaletin yerine getirildiği ve bürokratik kuruluşlarca, hizmetlerinden yararlanan kişilere iyi, çabuk ve saygılı bir biçimde davranıldığı güvencesini veren geçerli bir araçtır. İdare açısından idari eylem ve işlemlerin yapılması sırasında saptanmamış yanlışlıkların sonunda yakalanması ve düzeltilmesini sağlayan ek bir yanlıştan arınma denetimidir (Pickl, 1986: 37).

Görüldüğü üzere, ombudsman ilke itibariyle parlamento tarafından atanan, ancak hükümete karşı olduğu kadar parlamentoya karşı da bağımsız olan, yönetimin mağdur ettiği bireylerin hiçbir şekilde bağlı olmaksızın yaptıkları şikayetler üzerine harekete geçen, geniş bir soruşturma ve araştırma yetkisi ile donatılmış olan, yönetimin yaptığı haksızlıkları ortaya koymak, takdir yetkisinin kötüye kullanılmasını engellemek, mevzuata saygılı olmayı ve uygun hareket etmeyi temin etmek, icrai nitelik taşımayan önerilerde bulunmak, adaletin sağlanmasına katkı sağlamak ve nihayet kamu hizmetlerinin daha iyi görülmesi için gerekli reformların yapılması için önerilerde bulunmak amaçlarını güden bir kamu görevlisidir.

2. Tarihi Gelişimi

1713 yılında İsveç'te kurulan ve 1809 yılında İsveç Anayasasına girerek anayasal bir kurum niteliğine bürünen ombudsman, bir iki ülke hariç, İkinci Dünya Savaşı sonrasına kadar İsveç sınırları dışında pek yankı uyandırmamıştır. 1950'lerden sonra ise ombudsmanlığın dünyada yayılmaya başladığını görmekteyiz.

Osmanlı Devletinde, devletin en büyük kadısı ve bütün kadınların üstü sayılan, ilmiye sınıfından kazasker ve şeyhülislam rütbesine yükselen, “kadı-ul kuzat” unvanını alan “Türk Başyargıcı Bürosu” mevcuttu. Başyargıcın görevi, İslam Hukukunun, Sultan dahil memurlarca, halkın birbirleriyle ve devletle olan ilişkilerini düzenlerken uygulanmasını güvenceye almaktı. Bunu yaparken Başyargıç, halkın haklarını memurların adaletsizliğine ve güçlerinin kötüye kullanılmasına karşı korumuş oluyordu (Pickl, 1986: 39).

Osmanlı Devleti dönemindeki bu uygulamayı ilk keşfeden ve ismi Demirbaş Şarl diye bilinen Kral XII. Charles olmuştur. İsveç Kralı Demirbaş Şarl (XII. Charles) 1709 yılında Ruslara yenilerek Osmanlı Devletine sığınır. Yaklaşık 5 yıl (1709-1714) Edirne yakınlarındaki Demirtaş Paşa Konağı'nda ikamet etmek zorunda kalır. Kadılık müessesesi uygulamasını da görüp beğenmiştir. Devletin iyi yönetilmesi ve adaletsiz uygulamalara göz yumulmaması konusunda titiz olan Kral, Stockholm'de kendisinin gözü kulağı olmak üzere bir ombudsman görevlendirmiştir (İba, 2006: 239). İsveç dilinde bu birime “ombudsmanlık” denildiği için Avrupa'ya bu isimle yayılmıştır.

Eryılmaz, İsveç ombudsmanının, Osmanlı Devleti'ndeki şeyhülislamlık kurumundan etkilenerek oluşturulduğunu ileri sürmektedir. Osmanlı Devleti'nde şeyhülislamlık kurumunun, siyasi sorumluluğu yoktu ama, yargıyı ve idareyi gözetim altında tutmak gibi bir işlevi bulunmaktaydı. Yürütme organının içinde yer almıyordu. Daha çok anayasa yargısı gibi çalışıyordu. Yani kendisine başvurulduğunda görüşünü ve kararını bildiriyordu (Eryılmaz, 1993: 91). Benzer görüşü Picklde savunmakta ve İslam Hukukunun ombudsmanlık üzerinde etkisini vurgulamaktadır (Pickl, 1986: 39).

19. yüzyıl boyunca ombudsman kurumu sadece İsveç'te mevcuttur. 1950 yılına gelinceye dek yalnızca iki ülkede ombudsmanlık bürosu vardı (Pickl, 1986: 40). Yirminci yüzyıldan itibaren, özellikle yirminci yüzyılın ikinci yarısından sonra ombudsman kurumu birçok ülkelere yayılmıştır. 1919'da Finlandiya'da, 1955'de Danimarka'da uygulamaya geçirilmiştir. 1962 yılında Yeni Zelanda'da, 1966 yılında da İngiltere'de kurulmuş ve böylece Anglo-Sakson hukuk sistemlerini de etkisi altına almıştır. 1973 yılında Fransa aracılığıyla Kara Avrupası hukuk sistemlerine de giren kurum, Avrupa Konseyi İstisari Asamblesinin 1975 tarihli ve 457 sayılı tavsiye kararıyla üye devletlere tavsiye edilmiştir. 1980'li ve 1990'lı yıllarda Afrika ve Doğu Avrupa'ya da yayılan ombudsmanlık, günümüzde de son derece hızlı bir şekilde yayılmaktadır (Ehrürman, 1998: 90). Bu yayılda demokrasideki gelişmenin ve insan haklarına verilen değerin artmasının önemli bir rolü olmuştur (Eryılmaz, 1993: 91).

III. OMBUDSMAN SİSTEMİNİN ORTAK YÖNLERİ

Genel anlamda dört ortak yönden bahsedilebilir. Birincisi yürütme organı karşısında bağımsız bir statüye sahip olması; ikincisi şikayetlerin kişiler tarafından yapılması; üçüncüsü gelen konuların, idarenin kötü işleyişi ve haksızlık yönünden adil olarak değerlendirilmesi ve kötü yönetimin neden olduğu sonuçlara önlemler önerilmesi; dördüncüsü ise yaptırım yetkisinin bulunmamasıdır.

1. Yürütme Organı Karşısında Bağımsızlık

Ombudsmanın belirleyici niteliklerinden birisi de statüsüdür. Ombudsman, hükümetten bağımsız bir arabulucu kurumdur. Vatandaş ile kamu kurumları arasında hakemlik görevi yapar, kamu kurumlarının icraatlarının doğru, haklı ve vatandaş yararına uygun olup olmadığını araştırır (Özden-Gündoğan, 1997: 49). Bağımsızlık, yürütme organına olduğu kadar kendilerini seçen parlamento veya diğer organlara karşı da geçerlidir. Devletin anayasal, yasal organlarına karşı bağımsız olabilmeleri ombudsmanlara politik ve idari sonuçlardan korkmadan gerçeği arama özgürlüğü sağlamaktadır (Avşar, 1998: 67). Bağımsızlık, haklı olarak ombudsmanların olmazsa olmaz bir niteliğidir. Ombudsmanların devletin diğer organlarına karşı yasal/anayasal bağımsızlığı, politik ve diğer sonuçlardan korkmaksızın gerçeği arama özgürlüğü sağlarken, diğer yandan da ombudsmanın hiçbir baskıyla karşılaşmaksızın serbestçe çalışabilmesi, herhangi bir beklentiye girerek kendi kendini sınırlandırmamasını sağlamaktadır.

Genellikle ombudsman için aranan özelliklerin başında "saygınlık" gelmektedir. Hem yönetim katmanlarında, hem yasama ve yargı kesimi üzerinde, en önemlisi de kamuoyu önünde çok saygın bir kişilik olmalıdır. Zira, doğrudan yaptırım araçlarına sahip olmayacağından, sözleri, teklifleri, eleştirileri kamuoyunu harekete geçirebilmeli, yönetim organlarında etkili olmalıdır.

Ombudsmanın yetki ve statüsü genel olarak anayasa ve yasalarda belirtilmiştir. Bazı ülkelerde ise ombudsman anayasalarda yer almamıştır. Parlamento tarafından kabul edilen bir yasayla düzenlenmiştir. Fransa, Hollanda, İngiltere bu gruba giren ülkelere örnek olarak verilebilir (Tortop, 1998: 4-5). Nitekim, ülkemizde de anayasal bir düzenleme bulunmamaktadır.

Genel kural olarak ombudsmanlar parlamento tarafından seçilmektedir. Hükümetler tarafından atanması halleri istisnadır. Bağımsız bir organ olmaları da bunu gerektirmektedir. İngiltere'de Parlamento Komiseri hükümetin önerisi üzerine

Kraliçe tarafından atanır. İrlanda'da Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. Fransa'da ise Mediateur, Bakanlar Kurulu kararı ile atanmaktadır.

Ombudsmanın faaliyetleri hiçbir şekilde denetime tabi tutulmamakta, görevini gereğince yapıp yapmaması denetim dışı bırakılmaktadır. Bununla birlikte ombudsmanlar, başarısızlık, yetersizlik, görev ihmalkarlığı veya iletişimsizlik söz konusu olduğunda, parlamento tarafından görevden alınabilmektedir.

2. Vatandaşlar Tarafından Başvurma

Ombudsman, yalnız yönetimin denetlenmesi ile görevli bir kişi değildir. Aynı zamanda vatandaşların yönetimle ilişkilerinde yönetime karşı savunmasını da üstlenen bir kurumdur. Vatandaşların haklarının korunmasının bir güvencesidir.

Şikayet hakkı genelde vatandaşlar tarafından kullanılabilir. Bazı ülkeler, kamu ve özel hukuk tüzel kişilerine de bu hakkı tanımıştır. Ülkelere göre, şikayetlerin kabul usullerinde ve koşullarında bazı farklılıklar vardır. Şikayet sözlü veya yazılı olabilir. Bir avukatın bulunması zorunlu olabilir.

3. Eşit ve Adil Değerlendirme

Ombudsmana yapılan şikayetler, idarenin işleyişindeki bozukluklar ve karşılaşılan haksızlıklarla ilgilidir. Genel olarak ombudsman, her şikayetle ilgili dosyaları incelerken adalet ve eşitlik ilkelerini göz önünde bulundurur. Değerlendirmesini hukuki çerçevede yapar.

Ombudsman, kendisine gelen konularda, öncelikle yönetimin davranışının doğru olup olmadığı üzerinde durur. Yasalara, anayasa ve uluslararası anlaşmalara uygun olup olmadığını araştırır. İncelemelerinin sonucunda emretmez, ikna etme, inandırma esastır. Genel öğütler, tavsiyeler yapar. Bu hususları parlamentoya sunacağı yıllık raporda da belirtir (Tortop, 1998: 7).

4. Yaptırım Yetkisinin Bulunmaması

Ombudsmanların sahip oldukları çok geniş sorgulama ve araştırma yetkilerine rağmen kamusal eleştiri ve ikna dışında zorlama yetkileri bulunmamaktadır (Avşar, 1998: 62). Ayrıca, ombudsmanın yargı veya idare üzerinde denetim yetkisi bulunmayıp, yetkisi sadece "araştırma" ile sınırlıdır. Ayrıca, hukuka aykırılık, adaletsizlik ve haksızlığı araştırıp bulma ve çözüm önerme yetkisine sahiptir (Özden-Gündoğan, 1997: 50).

Kararlarının etkililiği noktasında ombudsmana ilişkin en ilginç benzetmelerden biri, Eva Letowska'nın "bekçi köpeği" benzetmesidir. Letowska'ya göre, "Ombudsman bir bekçi köpeği gibidir. Havlayabilir ancak ısramaz" (Erhürman, 1998: 95).

Ombudsman, idari işlemleri iptal edemez, idareyi tazminat ödemeye mahkum edemez ve idareye herhangi bir konuda emir veremez. Dolayısıyla ombudsmanın kararlarını yerine getirmemek, idareyi veya kamu görevlilerini hukuksal veya cezai sorumlulukla karşı karşıya bırakmayacaktır. Ombudsmanın alacağı kararların etkililiğini artırmak ancak bu kararları yerine getirmeyen idarenin ve kamu görevlilerinin üzerinde oluşabilecek siyasal baskıyı artırmakla mümkündür.

IV. OMBUDSMAN MÜESSESESİNİN DEMOKRATİK HUKUK DEVLETİNE SAĞLAYABİLECEĞİ KATKILAR

Ombudsman öncelikle vatandaşların hak ve özgürlüklerinin korunmasında önemli katkılar sağlayabilecek bir kurumdur. Ombudsman, köklerini yıllar öncesinde bulan fakat günümüze de kolayca uyarlanabilen yapısıyla, demokratik

hukuk devletinin sorunlarının en azından bir kısmına çözümler üretebilme potansiyelini taşımaktadır.

Ombudsmannın sağlayabileceği katkılar şu şekilde sıralanabilir (Ehrürman, 1998: 101-102).

- Pozitif hukukun vatandaşlara tanıdığı hakların yaşama geçirilmesi,
- İdareyle vatandaş arasındaki sürtüşmelerin azaltılması,
- Kamu yönetiminin iyileştirilmesi,
- İdari yargı yükünün hafifletilmesi,
- Katılımcı demokrasi idealinin gerçekleştirilmesi.

Ayrıca, ombudsman kurumu, yönetsel reformları desteklemekte yeni bir adım olabilir. Örneğin, Avusturya Ombudsmanı 8 yılda yasaların ya da yönetsel sistemin değiştirilmesi için yüz elliden çok öneride bulunmuş ve bunların yarısından çoğu gerçekleşmiştir (Pickl, 1986: 46).

Ombudsman, idarenin denetlenmesinde olduğu kadar halka açılmasında, halkla kucaklaşmasında da önemli bir fonksiyon üstlenmektedir. Bir noktada halkın avukatı fonksiyonunu yerine getirmektedir.

Vatandaşın idarenin yetkisini kötüye kullanması karşısında korunabilmesi için, ombudsman nerede yanlış yapılmışsa orada düzeltilmesi gereken yönetim bozukluğunu gösterir, yanlış yapılmayan yerde ise bu durum mevcut uygulamaları güçlendirici bir faktör olacaktır.

Ombudsmannın tavsiyelerinin gerçek yaptırımı, kamuoyunun bu açıklamalarla harekete geçmesidir. Bu bakımdan kamuoyunun aydınlatılmış ve gelişmiş olması büyük önem taşımaktadır. Dolayısıyla kurumun başarılı olabilmesi, yapılan açıklamaların kamuoyunda yankı bulmasına bağlıdır. Bu açıdan, sivil toplum örgütlerine, basına büyük görevler düşmektedir.

V. BAZI ÜLKELERDE OMBUDSMAN UYGULAMASI

1. İsveç: Ombudsman

İsveç'te 1809 tarihli Anayasa ile ombudsmanlık müessesesi faaliyete geçirilmiş olup yaklaşık iki yüz yıllık bir geçmişi bulunmaktadır. Vatandaşların bireysel haklarının idareye karşı korunmasından sorumludur (Board, 1970: 38, ayrıca Bernstein-O'Hara, 1979: 367) Ombudsman, İsveç parlamentosu tarafından ülkenin tanınmış hukukçuları arasından seçilir. Görev süresi dört yıl olup bu sürenin bitiminden sonra tekrar seçilebilir. Sadece kendisini seçen parlamentoya karşı sorumlu olup hükümete karşı hiçbir şekilde sorumluluğu yoktur.

Denetim alanına tüm merkezi ve mahalli birimler, merciler ve personel ile kamu otoritesine sahip kişiler, askeri kurumlar girmektedir. Ombudsman'ın denetim alanı İsveç'teki bir kuruluşa verilen en geniş denetim alanıdır (Babüroğlu-Hatipoğlu, 1997: 39).

Ombudsman, üstün yetkilere sahip bir idare organı değildir, parlamento tarafından seçilmiş olan ve idarenin işlem ve eylemlerinin hukuka uygunluğunu denetleyen bir görevlidir. İdareye emir ve direktif veremez, kendisini idarenin yerine koyarak karar alamaz. Buna karşılık gerekli görürse işlem veya eylemin hukuka aykırı olduğuna dair idare ajanına ihtar da bulunabilir ve yapılması gerekli belirli hususları önerebilir (Versan, 1986: 108). Parlamento dahil hiçbir otorite ombudsmannın kararlarını etkileyemez. Eğer güvenini kaybederse yine parlamento tarafından görevden alınabilir.

Ombudsman doğrudan doğruya veya şikayet üzerine harekete geçer. Ombudsman'a herkes şikayet amacı ile başvurabilir, bunun için bir sınır veya bir ehliyet şartı mevcut değildir. Ayrıca şikayetin yapılması şekle bağlı değildir, yazılı ve sözlü olarak da yapılabilir.

İnceleme sonucunda ombudsman şikayetin haklı olduğuna kanaat getirirse, idare yetkilisine durumu ihtar eder ve nasıl davranması gerektiği hususunda tavsiyelerde bulunur. İdare görevlisi ombudsman'ın tavsiyelerine uyup uymamakta serbesttir, fakat uymadığı takdirde, ombudsman'ın görevli hakkında davacı olup kanuni takibata girişmesi de daima mümkündür.

2. İngiltere: Parlamento Komiserliği

İngiltere'de 1967 yılında çıkarılan Parlamento Komiserliği Kanunu ile hukukilik kazanarak "Parlamento Komiseri" (Parliamentary Commissioner for Administration) adını almıştır.

İsveç'ten sonra ilk kabul eden ülkelerden birisi de İngiltere olmuştur. İngiltere'de tam anlamıyla bağımsız bir yönetim hukukunun bulunmayışı ve Kara Avrupası'nda mevcut olan idari yargı denetiminin yokluğu ombudsmanın önemini artırmıştır (Sanal, 2002: 67).

Parlamento Komiseri'nin yetkileri oldukça sınırlı tutulmuştur. Komiserin, inceleme yapmaktan başka bir kanuni yetkisi yoktur. Parlamento Komiseri, idari kararlar almaya, idari kararları değiştirmeye ve hatta takdir yetkisini kullanmaya yetkili değildir. Onun asıl görevi, idarenin kötü işleyişi ile ilgili şikayetleri incelemek ve bu konu hakkında bir rapor hazırlamaktır (Arslan, 1986: 158).

Parlamento Komiserliğine şikayette bulunabilecekler, fertler veya özel hukuk tüzel kişileridir. Parlamento Komiseri doğrudan doğruya vatandaşlardan şikayet kabul edemez veya re'sen soruşturma yapamaz. Şikayet Avam Kamarası üyelerinden birine yapılmalıdır. Şikayet yazılı olmalıdır. Şikayetçi, başvurusunda, idarenin kötü işleyişi sonucunda haksızlığa uğradığını ileri sürmelidir (Arslan, 1986: 160-1).

Parlamento Komiseri, aldığı şikayet konusunda kendini yetkili görecekt olursa, şikayeti incelemeye koyulur. Komiser, incelemelerini tamamlamışsa veya inceleme yapamayacağına karar vermişse, durumu bir raporla şikayetin incelenmesini kendisine havale eden milletvekiline bildirir.

Parlamento Komiseri sadece hukuki çareyi tavsiye edebilir, fakat zorlama etkisi yoktur. Bununla beraber uygulamada devlet daireleri onun tavsiyelerini genellikle yerine getirmektedirler.

3. Fransa: Mediateur

Mediateur kurumu kısmen yenidir. Bu kurum 3.1.1973 tarihli yasayla kurulmuş, 24.12.1976 tarihli yasayla tamamlanmıştır. Mediateur müessesesinin görev, yetki ve statüsü bu kanun ile düzenlenmiştir.

Mediateur altı yıllık bir süre için Bakanlar Kurulu tarafından kararname ile tayin edilir. Bakanlar Kurulu tarafından kararname ile tayin edilmesi İskandinav modelinden farklılık arz eder. Süresinin sonunda yeniden tayin edilemez. Mediateur, görevinin ifası sırasında tam anlamıyla bağımsızdır. Görevleri çerçevesinde hiçbir makamdan hiçbir direktif veya emir almaz.

Fransa'da idarenin eylem veya işlemlerinden şikayeti olan bir kimse isterse Mediateur'e müracaat edebilir. Ancak bu müracaatı doğrudan doğruya ona yapamaz, bunu sadece bir milletvekiline veya senatöre yapmak ve onların aracılığı ile

şikayetini Mediateur'e iletmek imkanına sahiptir. Kendisine iletilen şikayeti inceleyen ve tahkik eden Mediateur, şikayet konusuna ilişkin hususlarda ve lüzum gördüğü nispette ilgili daireye tavsiyelerde bulunur. Gerekirse, bu tavsiyelerinden kamuoyunu da haberdar edebilir. Mediateur, tavsiyelerinin ilgili memur tarafından dikkate alınıp gereğinin yapılmaması halinde memurun hiyerarşik üstüne müracaat suretiyle onun hakkında disiplin cezası verdirebildiği gibi, dava da açtırabilir (Versan, 1986: 124-5).

Mediateur'ün yetkisi çok geniştir. Devlet yönetimlerinin, yerel yönetimlerin, kamu kurumlarının ve kamu hizmeti yapmakla görevlendirilmiş diğer her türlü özel veya kamu kuruluşlarının yönetilenlerle olan ilişkileri hakkında yapılan tüm başvurulara bakma yetkisi vardır (Thery, J-F., 1998: 43).

Mediateur her sene meşgul olduğu konuları ve bunların neticelerini belirten bir raporu Cumhurbaşkanı'na ve Parlamento'ya sunar. Bu rapor daha sonra yayınlanır. Bu raporda faaliyetinin hesabını verir, kendisine yapılan başvuruları ve bunların nasıl sonuçlandırıldığını, yasal ve yönetsel düzenleme konusu olan reform önerilerini belirtir. Kamu otoriteleri tarafından dikkatle okunur ve içerdiği reform önerileri hükümet veya yasama organı tarafından genellikle dikkate alınır (Thery, J-F., 1998: 46).

Mediateur'ün misyonu, bir yargıç veya yöneticinin misyonundan çok bir uzlaştırıcının misyonuna benzeyen bir "barıştırmacı" rolüdür. Mediateur'e başvuru ne yargısal ne de yönetsel başvurunun yerine geçebilir. Uygulamada yargısal ve yönetsel başvurulara oranla Mediateur'ün müdahalesi daha çabuk ve daha etkili sonuçlar doğurmaktadır (Thery, J-F., 1998: 44).

VI. TÜRKİYE'DE OMBUDSMANLIK KURULMASINA YÖNELİK ÇALIŞMALAR

Dünyanın birçok ülkesine hızla yayılan bu kurumun Türkiye'de de kurulması bir ihtiyaç haline gelmiştir. Ülkemizde, idarenin eylem ve işlemlerine yönelik olarak idari davalarda görülen artış ve yargı organlarının geç karar vermesi, bireylerin haklarını koruma açısından mağdur duruma düşürdüğü gibi, hukuk devleti anlayışını da olumsuz etkilemektedir.

Birçok ülkede uygulanan Ombudsman kurumunda önemli olan nokta, her ülkenin ombudsmanlığı kendi sosyal ve politik yapısına, hukuksal sistemine, kültürel ve demografik özelliklerine uyarlayarak çeşitli modifikasyonlarla ve değişikliklerle uyarlamasıdır. Diğer bir deyişle, ombudsman kopya edilmemeli fakat ülke şartlarına uygun bir şekilde yeniden tasarlanmalıdır.

Ombudsman konusunda Türkiye'de ilk inceleme yapan yazar Prof. Dr. Yılmaz Altuğ olmuştur. 1968 yılında yayımlanan bir makalesinde İsveç, Norveç, Yeni Zelanda, İngiltere ombudsman müessesesi hakkında çok genel bilgi vermekte, müessesenin demokrasinin tamamıyla yerleşmiş olduğu, kültür seviyesi yüksek İskandinav ülkelerinde başarıyla işlediğini vurgulamaktadır (Işır, 2004: 266).

Ülkemizde ombudsmanlık kurumunun oluşturulabilmesi yönünde önemli bir adım Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ile atılmıştır. Söz konusu Planda, bir Kamu Denetleyicisi (Ombudsman) sisteminin Türkiye'de kurulmasının önemi vurgulanmıştır. Ombudsman kurumunun ülkemizde de kurulmasını öngören Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında, Türkçe karşılık olarak "kamu denetçisi" terimi tercih edilmiştir.

Oluşturulan bir komisyon tarafından çeşitli ülkelerin ombudsman mevzuatı derlenmiş, sadece teorik bir incelemeyle de yetinilmeyip çeşitli ülkelerin ombudsmanları Türkiye'ye davet edilmişlerdir. Kendileriyle yapılan görüşmelerde hem ülkelerindeki ombudsman kurumunun işleyişi hakkında bilgi alınmış, hem de Türkiye için düşünülen ombudsman kurumu ile ilgili görüş alışverişinde bulunulmuştur.

Öte yandan, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planında, kamu yönetimi-vatandaş ilişkilerinde karşılaşılan uyumsuzlukların etkin ve hızlı bir şekilde çözümü amacıyla, halkın şikayetleriyle ilgili konularda, yönetimi denetleyen ama yönetime bağlı olmayan bir Kamu Denetçisi (ombudsman) sistemi kurulması öngörülmüştür.

Nihayet, Adalet Bakanlığı bünyesinde başlatılan çalışmaların neticesi olarak hazırlanan Kamu Denetçiliği Yasa Taslağı'nın "Genel Gerekeç" kısmında, yönetim-birey ilişkilerinde karşılaşılan uyumsuzlukların etkin ve hızlı bir şekilde çözümü amacıyla yargının katı işleyiş kurallarına bağlı oluşu ve zaman alıcı işlemesi gerçeği karşısında, yönetimi yargı dışında denetleyen ama yönetime de bağlı olmayan bir denetim sistemi ihtiyacı sonucunda ortaya çıkan ve halkın şikayetleri ile ilgilenen bir kamu denetçiliği sisteminin Türkiye'de de kurulması gereği vurgulanmıştır.

TBMM Başkanlığına sevk edilen Kanun Tasarısına ilişkin olarak 2006 yılı içerisinde Avrupa Birliğine Uyum Komisyonunun da görüşleri çerçevesinde, Plan ve Bütçe Komisyonu Başkanlığında kamu kurum ve kuruluşları ile sivil toplum örgütleri temsilcilerinin de katılımı ile Tasarı son şeklini almış, Genel Kurul görüşmelerinin ardından 28.9.2006 tarihli ve 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu yasalarak 13.10.2006 tarihli ve 26318 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır. Böylece ombudsmanlık müessesesi ülkemizde hukukilik kazanmıştır.

VII. 5548 SAYILI KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU KANUNU

5548 sayılı Kanun ile Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı, kamu tüzel kişiliğini haiz, özel bütçeli ve merkezi Ankara'da bulunan Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmuştur. Kanun, kamu denetçiliği müessesesinin işleyiş sistematüğini düzenlemiştir.

1. Kanunun Amacı:

5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun "amaç" başlıklı birinci maddesinin birinci fıkrasında Kanunun amacı; "gerçek ve tüzel kişilerin idarenin işleyişi ile ilgili şikâyetlerini, Türkiye Cumhuriyetinin Anayasada belirtilen nitelikleri çerçevesinde, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygı, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmak" olarak düzenlenmiştir.

2. Kim, Nasıl Seçer:

Başdenetçi veya denetçi, TBMM üye tam sayısının üçte iki çoğunluğu ile seçilir. Birinci oylamada bu çoğunluk sağlanamadığı takdirde ikinci oylamaya geçilir. İkinci oylamada üye tam sayısının salt çoğunluğunun oyunu alan aday seçilmiş olur. Bu oylamada üye tam sayısının salt çoğunluğu sağlanamadığı takdirde en çok oy alan adaylardan, seçilecek aday sayısının iki katı kadar aday ile seçime gidilir. Üçüncü oylamada karar yeter sayısı olmak şartıyla en fazla oy alan aday seçilmiş olur (5548/11 md.).

3. Başkanetçi ve Denetçilerin Görev Süresi:

Başdenetçi ve denetçilerin görev süreleri beş yıldır. Bir dönem Başkanetçi veya denetçi olarak görev yapan bir kimse sadece bir dönem daha Başkanetçi veya denetçi seçilebilir (5548/14 md.).

4. Başkanetçi ve Denetçi Sayısı:

Kurumda, bir Başkanetçi ve en fazla on denetçi ile Genel Sekreter, uzman, uzman yardımcıları ve diğer personel görev yapar (5548/4 md.).

5. Başkanetçi ve Denetçilerde Aranılan Vasıflar:

Başdenetçi veya denetçi seçilebilmek için aranılan vasıflar Kanununun 10 uncu maddesinde sayılmıştır. Kanunda belirtilen yaş ve eğitim şartlarını taşımakla birlikte mesleği ile ilgili olarak kamu kurum veya kuruluşlarında veya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına kayıtlı olarak ya da özel sektörde en az on yıl çalışmış olanlardan atama yapılır.

6. Kurumun Denetim Alanı:

Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumları, mahallî idareler, mahallî idarelerin bağlı idareler, mahallî idare birlikleri, döner sermayeli kuruluşlar, kanunlarla kurulan fonlar, kamu tüzel kişiliğini haiz kuruluşlar, sermayesinin yüzde ellisinden fazlası kamuya ait kuruluşlar ile bunlara bağlı ortaklıklar ve müesseseler, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu hizmeti yürüten özel hukuk tüzel kişileri denetim alanı içerisinde.

7. Denetim Alanı Dışındaki:

- Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile re'sen imzaladığı kararlar ve emirler,

- Yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler,
- Yargı faaliyetlerine ilişkin işlemler ile yargı mensuplarının işlem ve eylemleri,
- Türk Silâhlı Kuvvetlerinin salt askerî hizmete ilişkin faaliyetleri,

Kurumun görev alanı dışındadır (5548/9 md.).

8. Denetim Metodları:

Denetim süreci, inceleme ve araştırma yolu ile gerçekleşir. Kurumun inceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak istediği bilgi ve belgelerin, bu isteğin tebliğ edildiği tarihten itibaren otuz gün içinde verilmesi zorunludur. İnceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak Başkanetçi veya denetçiler bilirkişi görevlendirebilir. İnceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak Başkanetçi, denetçiler veya uzmanlar tanık ya da ilgili kişileri dinleyebilir. Kurum, inceleme ve araştırmasını başvuru tarihinden itibaren en geç altı ay içinde sonuçlandırır.

9. Ne Zaman Şikayette Bulunulabilir:

Kuruma, idarî işlemlerde tebliğ tarihinden, idarî eylem, tutum ve davranışlarda öğrenme tarihinden itibaren doksan gün içinde başvurulabilir. Başvuru tarihi, dilekçenin Kuruma, valilik veya kaymakamlıklara verildiği, diğer hallerde başvurunun Kuruma ulaştığı tarihtir (5548/17 md.). Kuruma, gerçek ve tüzel kişiler başvurabilirler. Dava açma süresi içinde yapılan başvuru, işlemeye başlamış olan dava açma süresini durdurur.

10. Denetim Sonucu Verilen Kararların Niteliği:

Kurum, inceleme ve araştırma sonucunu ve varsa önerilerini ilgili mercie ve başvurana bildirir. Kurum, başvurana, işleme karşı başvuru yollarını da gösterir. İlgili merci, Kurumun önerileri doğrultusunda tesis ettiği işlemi veya Kurumun önerdiği çözümü uygulanabilir nitelikte görmediği takdirde bunun gerekçesini otuz

gün içinde Kuruma bildirir. Kurul, her takvim yılı sonunda yürütülen faaliyetleri ve önerileri kapsayan bir rapor hazırlayarak TBMM Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan Karma Komisyona sunar. Komisyon, bu raporu görüşüp, kendi kanaat ve görüşlerini de içerecek şekilde özetleyerek Genel Kurula sunulmak üzere Başkanlığa gönderir. Komisyonun raporu Genel Kurulda görüşülür. 5548 sayılı Kanununun 22 nci maddesinde, Kurulun yıllık raporunu ayrıca Resmî Gazetede yayımlanmak suretiyle kamuoyuna duyuracağı hüküm altına alınmıştır. Kurul, açıklanmasında fayda gördüğü hususları yıllık raporu beklemeksizin her zaman kamuoyuna duyurabilir.

11. Kararları Kim Etkileyebilir:

Parlamento dahil hiçbir otorite etkileyemez. Hiçbir organ, makam, merci veya kişi, Başdenetçiye ve denetçilere görevleriyle ilgili olarak emir ve talimat veremez, genelge gönderemez, tavsiye ve telkinde bulunamaz (5548/12 md.).

12. Kim Görevden Alabilir:

Başdenetçinin veya denetçilerin seçilme nitelikleri taşımadıklarının sonradan anlaşılması veya seçildikten sonra kaybetmeleri halinde, bu durumun TBMM Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan Karma Komisyonu tarafından tespit edilmesini takiben başdenetçi veya denetçinin görevinin sona ermesine Genel Kurul tarafından görüşmesiz karar verilir (5548/15 md.).

13. Kim Denetler:

Kamu Denetçiliği Kurulu, her takvim yılı sonunda yürütülen faaliyetleri ve önerileri kapsayan bir rapor hazırlayarak Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan Karma Komisyonuna sunar. Komisyon, bu raporu görüşüp, kendi kanaat ve görüşlerini de içerecek şekilde özetleyerek Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kuruluna sunulmak üzere Başkanlığa gönderir. Komisyonun raporu Genel Kurulda görüşülür.

SONUÇ

Ombudsmanlık, uygulaması günden güne yaygınlaşan ve devlete demokratik hukuk devleti idealine ulaşmak konusunda yeni imkanlar sunan bir yapı olarak karşımıza çıkmaktadır.

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.

İdarenin eylem ve işlemleri karşısında yakınmalarda görülen artış, yargı hizmetlerinin masraflı, biçimsel ve zaman alıcı özelliği vatandaşları mağdur etmektedir. Ombudsman, insan haklarını geliştirmek, idarenin vatandaşı mağdur edici uygulamalarına karşı bireysel şikayetleri çözümlmek ve kamu bürokrasisindeki idari işleyişe kamuoyunun dikkatini çekmek bakımından alternatif bir denetim mekanizmasıdır.

Kurum moda olduğu için, idari ve toplumsal ihtayaca dayalı olduğu için çok sayıda ülke tarafından kabul edilmiş değildir. Bu ihtiyacın arkasında devletin artan görevleri ve karmaşıklaşan yapısı karşısında bireylerin haklarını koruma gerçeği yatmaktadır. Bu açıdan ombudsman, yönetimin denetlenmesinde geleneksel denetim yollarından ayrı ancak onları tamamlayan bir denetim yoludur.

Ombudsmanlığın temel felsefesi, halkın avukatlığını yapmak, hatalı bürokratik uygulamalara karşı vatandaşın haklarını koruyup, gerekli iyileştirmelerin yapılmasını ve iyi örneklerin yayılmasını sağlamak, böylelikle devlette bir toplam kalite kurumu olarak görev almak olmalıdır.

Ombudsmanın başarısı, iyi örgütlenmesine, yasama organının ve hükümetin, ombudsmanın önerilerine gerekli ilgiyi göstermesine ve bizzat ombudsmanın gayretine bağlıdır. Bu şekilde, ombudsmanlık (kamu denetçiliği) kurumunun diğer ülkelerde olduğu gibi ülkemizde de sadece tavsiye yoluyla, sadece ikna yoluyla da olsa; yaptırım yetkisi sadece yapacağı açıklamalarla kamuoyunu etkileme ve parlamentoya sunacağı raporlarla bilgilendirme biçiminde de olsa; ülkemize yararlı hizmetler yapacağı kuşkusuzdur. Ombudsmanın (Kamu Denetçisi), kamu kurumlarınca ve kamu personeline yapılan haksız işlem, eylem ve hataları daha iyi yakalayıp ortaya koydukça, kamu bürokrasisinin bunları tekrarlaması da o ölçüde önlenmiş olacaktır.

Diğer denetim mekanizmalarına göre, ucuz, basit ve pratik olan bu denetim mekanizmasının ülkemizde de benimsenmesi isabetli olmuştur.

KAYNAKÇA

Avşar, Z. (1998), *Ombudsman (Kamu Hakemi)*, Türkiye İçin Bir Model Önerisi, Hak-İş Eğitim Yayınları 38, 1998.

Babüroğlu, O. ve Hatipoğlu, N. (1997), *Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi: Devlette Bir Toplam Kalite Mekanizması Örneği*, TÜSİAD Yayını

Board, J. B. (1970), *The Government and Politics of Sweden*, Houghton Mifflin Company, Boston.

Bernstein, S. J ve O'Hara, P. (1979), *Public Administration: Organizations, People and Public Policy*, Harper Row Publishers.

Eroğlu, H. (1978), *İdare Hukuku*, Kalite Matbaası, Üçüncü Baskı.

Gözübüyük, A. Ş. (1988), *Yönetim Hukuku*, S Yayınları.

İba, Ş. (2006), *Anayasa ve Siyasal Kurumlar (100 Soruda)*, Turhan Kitabevi.

Sanal, R. (2002), *Türkiye'de Yönetim Denetim ve Devlet Denetleme Kurulu*, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü.

Özay, İ. H. (1986), *Devlet, İdari Rejim ve Yargısal Korunma*, Filiz Kitabevi.

Tortop, N., İsbir, E. ve Aykaç, B. (1993), *Yönetim Bilimi*, Yargı Yayınları.

Versan, V. (1986), *Kamu Yönetimi*, Der Yayınları.

Arslan, S. (1986) „İngiltere’de Ombudsman Müessesesi”, *Amme İdaresi Dergisi*, 19(1), 157-172.

Akın, C. (1998), “Cumhuriyetimizin 75. Kuruluş Yıldönümünde Yönetimin Denetlenmesinde Yeni Bir Denetim Yolu: Ombudsman (Yüksek Yönetim Denetçisi)”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 421, 517-550.

Erhürman, T. (1998), “Ombudsman”, *Amme İdaresi Dergisi*, 31(3), 87-102.

Eryılmaz, B. (1993), “Kamu Bürokrasisinin Denetlenmesinde Yeni Gelişmeler”, *Amme İdaresi Dergisi*, 26(4).

Gammeltoft-Hansen, H. (1996), “Ombudsman Kavramı”, *Amme İdaresi Dergisi*, 29(3), 195-202.

Kestane, D. (2002), “Kamu Kesiminde İdari Kuruluşların Genel Görünümü ve İdari Yapıda Yeni Organizasyonlar Olarak Bağımsız İdari Otoriteler (Üst Kurullar)”, *Maliye Dergisi*, Sayı: 139, 27-50.

Pickl, V. J. (1986), “Ombudsman ve Yönetimde Reform”, T.Ergun (Çev.), *Amme İdaresi Dergisi*, 19(4), 37-46.

Şahin, R. (2004), “Ombudsman ya da Kamu Denetçiliği ve Avrupa Birliği”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 444, 75-90.

Özden, K. Gündoğan, E. (1997), “Ombudsmanlık Sistemi: Tanımı, Tarihi Gelişimi, Dünyadaki Uygulamalar ve Türkiye’deki Uygulanabilirlik Tartışmaları”, *Türkiye Günlüğü*, Sayı: 62, S.48-54.

Tayşi, İ. (1997), “Ombudsman Kurumu ve Ülkemizde Uygulanabilirliği”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 25, S.106-123.

Tepe, K. (2006), “Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık)”, *Belediye Dünyası*, C.7, S.10, 28-35.

Thery, J-F. (1998), “Mediateur” (Çev.C.Atay), *Bağımsız İdari Otoriteler*, Alkım Yayınları, 40-6.

Tortop, N. (1998), “Ombudsman Sistemi ve Çeşitli Ülkelerde Uygulanması”, *Amme İdaresi Dergisi*, 31(1), 3-11.

Amcaoğlu, H. (2002), *Yönetimin Yargı Dışı Denetim Yollarından Ombudsman (Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Örneği)*, Yayınlanmamış Master Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Işır, T. (2004), *Mukayeseli Hukukta Ombudsmanlık Kurumu ve Türkiye’de Uygulanabilirliği*, Yayınlanmamış Master Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Işıkay, M. *Ombudsmanlık Kurumunun Avrupa Birliği ve Türkiye’deki Konumu*, <http://www.jura.uni-sb.de/turkish/MIIsikay.html>.