

OMBUDSMAN KURUMU VE ÜLKEMİZDE UYGULANABİLİRLİĞİ

İsmet TAYŞ(*)

Z.Yük.Müh.Bölge Plancısı
Kamu Yönetim Uzmanı

A-Tanım

Ombudsman, İsveç dilinde bulunan eski bir terimdir. Aslında, bu terim, biri "Ombud" diğeri de "Man" olmak üzere iki ayrı sözcükten oluşmaktadır. "Ombud" sözcüğü "temsilci veya sözcü olma" işlevini ifade eder. "Man" ise, adam, kimse, kişi, şahıs anlamına gelen bir sözcüktür. Bu iki sözcüğün birleşmesinden oluşan "Ombudsman" terimi, terminolojik anlamda, halkın şikayetlerini izleyen memur veya yurttaş ile yönetim arasındaki anlaşmazlıklarda bir çeşit hakem rolü oynamakla görevli bir kimse anlamına gelmektedir. Bugün, "Ombudsman" sözcüğü ve anlamı, dünyanın hemen her tarafında çok iyi bilinen bir sözcük olmasına karşın, ülkemizde, maalesef bazı akademik ve bilimsel çevrelerin dışında hiç bilinmemektedir. Hatta, devlet bürokrasinin orta ve üst kademe yöneticilerinin bile, bu konuda, yeterli bir bilgi ve fikir sahibi oldukları söylenemez.

Oysa, İkinci Dünya Savaşı sonrasında ve özellikle 1950 lerden sonra Ombudsman düşüncesi benimsenmeye ve bugün 61 ülkede uygulanır hale gelmiştir. Biz ise, Ombudsman teriminin ve kurumunun ne anlama geldiğini ve neyi ifade ettiğini bile daha bilmiyoruz.

Aslında, Ombudsman'ın evrensel olarak kabul edilmiş bir tanımı yoktur. Bu kurumu benimseyen bazı ülkelerde, bazı araştırmacılarca ve yasa gereği yapılan değişik tanımlamalar söz konusudur. Bu değişik tanımlamaların bir kısmını aşağıda belirttikten sonra, bu modeli uygulayan ülkelerdeki Ombudsman kurumlarının ortak yönleri ele alınarak nesnel bir tanımlama yapılmaya çalışılabilir. Ombudsman'la ilgili çeşitli tanımlar şöyle vurgulanabilir:

Ombudsman, sokaktaki adamın, adaletsizliklere, keyfiliklere ve yürütmenin, yetkilerini kötüye kullanılmasına karşı koruyucu bir kurumdur.

Ombudsman, yönetsel kurumlarla uyuşmazlığa düşen yurttaşların başvurabilecekleri bir tür yargı yeridir.

Ombudsman, halkın şikayetlerini dinleyen, onları araştıran, araştırma bulgularını şikayetçi kişilere ve araştırılan örgütlere bildiren bir bürodur.

Ombudsman hem halk, hem de bürokrasi için gerekli olan ve ek bir korumaya sağlayan kamu gözeticisi bir kişidir.

* Tarım ve Köyişleri Bakanlığı APK Kurulu Başkanlığı

Ombudsman, çoğu kez halkın avukatı konumunda olan ve hatta bazı ülkelerde mahkemelerde dava bile açabilen bir kişidir.

Ombudsman, Parlamento adına yönetimi gözeten ve etkinlikte bulunan bir bürodur.

Ombudsman, hükümet görevlileri ve çalışanları tarafından haksızlığa uğrayan vatandaşın şikayetlerini dinleyen, amacı bunlara çözüm bulmak olan ve başında Ombudsman adı verilen yüksek seviyeli ve bağımsız bürokratin bulunduğu bir kurumdur.

Ombudsman, Parlamento veya Cumhurbaşkanı tarafından seçilen, siyasal açıdan tarafsız ve adil olup, görevini özgürlük içinde yapan ve kararları kimse tarafından eleştirilemeyen, yönetimin dışında Kamu Deneticisi konumunda bir kişidir.

Ombudsman, kendisine yapılan şikayetleri ve bunu içeren araştırma sonuçlarını ve çözüm önerilerini belgeleyen ve dönemsel ve yıllık raporlarını Parlamente'ye sunan bir kurumdur.

Ombudsman, basit bir biçimde güvenilir kişi veya temsilci demektir.

Bu tanımlardan sonra bir genelleme yapılarak Ombudsman'ın nesnel tanımlaması şöyle yapılabilir:

Ombudsman, devlet kuruluşlarına, devlet memurlarına ve işgörenlerine karşı duyguları incinmiş olan kişilerin, adaletsizlik, haksızlık ve kötü yönetime ilişkin olarak vaki olan şikayetlerini kabul eden, bağımsız, tarafsız ve tam anlamıyla özerk bir üst düzey yöneticisinin başında bulunduğu, anayasa veya yasa ile kurulan kamu gözeticisi bir bürodur. Ombudsman, kendisine iletilen şikayetleri araştırarak, inceleyen eleştiren ve düzeltici önlemler öneren ve saptadığı bulgularını kamuoyuna duyurma yetkisine sahiptir. Ama, genelde resmi bir yaptırım yetkisi yoktur.

Anılan büronun başında bulunan Ombudsman'a kolayca ulaşılabilir. Bu kişi çok hızlı işleyen, biçimsel ve pahalı olmayan yöntemleri kullanır. Bir kişi olarak Ombudsman, dürüstlüğü, saygınlığı temsil eder ve tarafsızlık ve yüksek düzeyde profesyonel yetkinlik içinde görev yapar. Genelde, daha açık bir deyişle Ombudsman, fertlerin kamu personeli, polis ve diğer makamlar aleyhindeki şikayetlerini incelemek ve Parlamente'ye rapor etmekle görevli tarafsız, bağımsız, özerk ve özgür bir memurdur.

B- Tarihsel Gelişim

Evrensel düzeyde yapılmış bazı araştırmalar, eski Roma ve Çin yönetimlerinde, Ombudsman'a benzer bazı deneticilerin mevcut olduğunu belirtmektedir. Yine bu konudaki bazı araştırmacılar, İslam ülkelerinde kurulmuş devlet sistemi içerisinde karakteristik bir örgütlenme olarak "Şikayet Üzerine Yargılama Hakkı" diye adlandırılan bir sistemin çok eskiden beri bulunduğunu ileri sürmektedirler. İslam devletlerinin oluşması, gelişmesi, ve büyümesiyle devlet ve devletin valileri, olağan yargıçların yanı sıra, halkın şik-

kayetlerini inceleyecek başka yargıçlara yetkilerini devretme yöntemini benimsemişlerdir. Böylece, olağan yargıçların yanında, fertler, valilere yaptıkları şikayetleri hükme bağlayan uzmanlaşmış bir yargıç da bulabiliyorlardı. Denilebilir ki, şikayet veya yakınma yargıcı islam devlet sisteminin temel bir özelliği olmuştur.

Bu cümleden olarak Emeviler "Şikayet Evi" diye isimlendirilen bir ev oluşturmuşlardır. Abbasi Hanedanının gelişiyle de vaki şikayetler üzerine karar ve hüküm vermek için özel bir yer belirlenmiştir. İslam Başyargıcı'nın yetki alanı içinde ayrıca "Divan al-Mazalim" veya "Muhtasib" adıyla anılan geleneksel kurumun, bugün bile islam ülkelerinde var olan "Şikayetler Kurulu"nun oluşturulmasında önemli bir rol oynadığı söylenebilir.

Anadolu Selçukluları'nda, "Kadilkuzat"lık makamı en yüksek ilmiye rütbesinin sahibiydi. Memlûklular'da "Divan al-Mazalim" veya "Dar al-Adl" adıyla anılan ve hükümdarların haftada 2 gün, halkın dava ve devlet memurlarından şikayetlerini dinlediği bir divan vardı. Osmanlılarda da "Divan-ı Hümayun" başta olmak üzere çeşitli konularada değişik divanlar oluşturulmuştur. Kazakaskerlik ünvanı ile "Kadilkuzat"lık makamı da kabul edilmiştir. Kadilkuzat, Osmanlılarda devletin en büyük kadısı ve kadıların üstü sayılıyordu. İlmiye sınıfından Kazakasker ve Şeyhulislam rütbesine yükselenler, Kadilkuzat ünvanını alıyordu. Bu makamın, öğrenim rütbesi yüksek olan kişilere verilmesi olağan olup, bunlar diğer kadılar gibi, azlunmazlar, uzun süre görevlerinden kalırlardı. Osmanlı Devletinin duraklama ve gerileme dönemlerinde Kadılıkların-Musahipzade Celal'in Aynoroz Kadısı komedisinde de vurgulandığı gibi-Para ile alınır-satılır hale gelmesi ile bu sistemin kokuştugu, bozulduğu ve çürüdüğü tarihsel bir olgudur.

Bazı araştırmacılara göre, Ombudsman kurumunun, yukarıda anılan İslam ve Osmanlı sistemlerinden esinlenmiş olabileceği söylenmektedir. Bilindiği üzere, İsveç Kralı XII. Charles, 1709'da Rusya ile yaptığı savaşta yenilince Osmanlı devletine sığınmış ve birkaç yıl ülkemizde konuk olmuştu. Bu dönemde Osmanlılardaki kurumları inceleme fırsatını bulduğu söylenmektedir.

Bu meyanda Osmanlı Kadılık Sistemini incelediği, görevi hükümet ve devlet görevlileri ile sıradan vatandaşlar arasındaki ilişkileri düzenlemek olan Başkadı'dan etkilenir. Bu dönemde İsveç'te huzursuzluk ve düzensizlik egemendi. Bu karışıklık, Kralı-daha ülkemizde bulunduğu sırada- bir buyruk çıkararak kendisinin en yüksek Ombudsmanının başında bulunacağı bir büro oluşturmaya yöneltti. Bu büronun ana işlevi, kanunlara uyulmasını ve kamu görevlilerinin yükümlülüklerini yerine getirmesini güvenceye almaktı. 1713 yılında İsveç'te kurulan bu büro, daha sonra "Kralın Adalet Başkanlığı Bürosu" olarak adlandırıldı. Bilahare, 1809 yılında, Ombudsman kurumu İsveç Anayasasına girerek anayasal bir kurum niteliğine bürünmüştür.

Daha sonraları 1920 yılında Finlandiya'da İsveç Ombudsman'nın benzeri bir Ombudsman kurumu oluşturulmuştur. 1950 yılına gelinceye dek ilki İsveç'te, ikincisi de Finlandiya'da olmak üzere iki Ombudsman kurumu veya bürosu vardı. Bu iki ülke hariç olmak üzere İkinci Dünya Savaşı sonrasına kadar Ombudsman kurumu pek yankı uyandırmamıştı. 1950'lerden sonra Ombudsman'ın dünyada yavaş yavaş yayılmaya başladığı görülmektedir.

Ombudsman, insan haklarını geliştirmek, kamu bürokrasisini denetlemek, kötü kamu yönetimine karşı kişisel şikayetleri gidermek ve kamuoyunun dikkatini kamu örgütlerindeki idari hastalıklara çekmek konusundaki düşüncesinin yaygınlaşmasını sağlamıştır. Nitekim; konuya uluslararası planda bakıldığında, Birleşmiş Milletler Ekonomik ve Sosyal Konseyi'nin 1957 yılında "İnsan Hakları Yüksek Komiserliği"nin kurulmasına ilişkin kararı, Birleşmiş Milletler Genel Kurulunca 1966 yılında onaylanan "Medeni ve Sosyal Haklar Konvansiyonu" hükümlerinde yer alan "Ombudsman Clause" kavramı, 1971'de Viyana'da toplanan "İnsan Hakları Üzerinde Avrupa Parlamentosu Konferansı"nda kararlaştırılan "Hükümete bağlı birimlerin işlemlerine karşı şikayet hakkına dayalı, olarak kişisel şikayetlerin alınması ve incelenmesi için yetkili kılınan ve iskandinav ülkelerinde Ombudsman olarak bilinen örgütün çizgilerine göre işlev yapan bir organın kurulmasının düşünülmesi" gerektiği görüşü ve yine 1971'de Adis Abeba'da toplanan "Afrika Hukukçuları Konferansı"nın gelecekte bir "Ombudsman Bürosu" kurulması yolundaki önerisi, Ombudsman'ın tüm ülkelerde kurumsallaşmasına ve yaygınlaşmasına ilişkin çalışmaları içerir niteliktedir. Bu düşünüşledir ki; 1955 yılında Danimarka, 1959'da Almanya 1963 yılında Norveç ve Yeni Zelanda, 1966'da Tanzania, 1967'de İngiltere, 1971'de İsrail, 1972'de Fiji, 1973'de Bihar, 1976'da Avusturya, Avusturalya, Portekiz ve Trinidad, 1978'de Jameica, 1979'da Filipinler, 1980'de Gana, 1981'de Hollanda, İspanya ve İrlanda gibi v.s. ülkelerde Ombudsman kurumları oluşturulmuştur. Bugün 61 ülkede uygulanır hale gelmiştir. Avrupa Birliği de Ombudsman kurumu oluşturulmasını kararlaştırmıştır.

Ombudsman kurumunun, bazı ülkelerde, ulusal, devlet, askeri, cezaevleri, bölge, il ve kent düzeylerinde oluşturulduğu görülmektedir. Örneğin, İsveç (ulusal), Florida (devlet), Norveç (askeri), Tuscany (bölge), Kuzey İrlanda, Kudüs (kent) ve Kanada (cezaevleri) gibi v.s.

Bu arada şuna da değinelim ki; İsveç'ce bir terim olan Ombudsman sözcüğü, bu kurumu ve bu modeli benimsemiş olan bazı ülkelerde kendilerine özgü özel terim ve deyimlerle ifade edilmektedir. Örneğin, İngiltere'de "Parlamento Komiseri", Fransa'da "Medyatör", İsrail'de "Devlet Denetçisi", Kanada Qubec'de "Vatandaş Koruyucusu", Tanzania'da "Sürekli Araştırma Komisyonu" bazı islam ülkelerinde "Şikayetler Kurulu" denilmesi gibi v.s. Ama dünya hukuk literatüründe söz konusu kuruma Ombudsman denilmektedir.

C- Ombudsman'ın Özellikleri

Klasik anlamda Ombudsman'ın özellikleri şöyle vurgulanabilir:

- 1- Genellikle yasa ile kurulur.
- 2- İşlevsel anlamda özerkliğe sahiptir.
- 3- Yönetimin dışında yer alır.
- 4- Yasama ve yürütme organlarından bağımsız olarak çalışır.
- 5- Uzman ve tecrübe sahibidir.
- 6- Tarafsız ve bağımsızdır.
- 7- Uzman kişilerden yardım ve öneri isteyen kişilerin merkezleştirildiği, yönetime karşı olmayan bir kurumdur.
- 8- Halk tarafından kolayca bulunabilir, başvurulabilir, biçimselliği olmayan, şikayetçiye maliyet yüklemeyen bir kurumdur,
- 9- Ombudsman, parlamento tarafından seçilir ve güvenini yitirdiği her an görevden alınabilir.
- 10- Ombudsman'ın parlamento ile bağı bir ast-üst ilişkisi biçiminde değildir.
- 11- Ombudsman, genelde parlamentonun bir temsilcisi olarak, yönetim üzerine parlamento adına denetim yapar.
- 12- Kararları kimse tarafından eleştirilemez.
- 13- Temel değeri ve ilkesi verimliliklidir.

D- Örnekler

Ombudsman'ın evrensel tanımını, tarihsel evrim sürecinde geçirdiği evreleri ve özelliklerini böylece vurguladıktan sonra ülkemizde kamu yönetim sistemimizin üst ve orta katmanlarında yer alan yöneticilerce bile tam anlamıyla bilinmeyen, kavranamayan ve algılanamayan Ombudsman kuram ve kavramı ile Ombudsman kurumu ve modelinin iyice anlaşılabilmesi için örnek olay olarak, bu sistemi uygulayan birkaç ülkenin Ombudsman modeline ilişkin özet bilgi verilmesinde büyük yarar vardır.

1- İngiltere Örneği

Dünya hukuk literatüründe Ombudsman denilen kurum, İngiltere'de 1967 yılında çıkarılan "Parlamento Komiserliği Kanunu" ile uygulamaya konulmuştur. Aslında buna İngiliz Ombudsman'ı denilebilir. Parlamento Komiserliği Kanunu'nun sonuna eklenen 2 sayılı listede, Komiserin incele-

me alanına giren 44 adet bakanlık ve kuruluş Parlamento Komiserinin inceleme yapamayacağı konular, anılan yasaya eklenen 3 sayılı listede 11 madde halinde belirtilmiştir.

Parlamento Komiseri'nin inceleme yapamayacağı konular şunlardır; 1- Dış İlişkiler, 2- Elçilik ve konsolosluk işleri, 3- Kraliyet dominyonlarıyla ilgili işlemler, 5- Suçun araştırılması ve devlet güvenliğinin korunmasıyla ilgili işlemler, 6- Yargısal işlemler, 7- Hastahane hizmetleri (1973'de denetim kapsamına alınmış), 8- Yönetimin akitleri ve ticari işlemleri, 9- Sivil ve askeri personelle ilgili işlemler, 10- Şeref payesi, mükafat veya imtiyaz verilmesi, 11- Yargı yoluna başvurma veya yargısal işlemler yoluyla hak aramadır.

Bu arada, Parlamento Komiserliği Kanunu'nun 6'ncı kısmında, şikayette bulunabilecek kişiler ile tüzel kişiliğe sahip olsun veya olmasın fert grupları belirtilmiş bulunmaktadır. Bunlar; 1- Kamu hizmeti görmek amacıyla kurulmuş yönetimler veya diğer makamlar, 2- Kamu mülkiyetindeki herhangi bir işletme veya teşebbüsü yürütmek amacıyla kurulmuş organ veya makamlar, 3- Üyeleri Kraliçe tarafından atanmış herhangi bir yönetim veya makam, 4- Herhangi bir bakan, 5- Merkezden yönetim kuruluşları, 6- Gelirleri tamamen ve kısmen Parlamento tarafından sağlanan yönetim veya makamlar'dır.

Öte yandan, aynı kanunda şikayet edileceklerde aranılacak şartlar da vurgulanmıştır. Buna göre, 1- Şikayetçinin İngiltere'de oturması, 2- Şikayetin, kişinin İngiltere'de bulunduğu sırada kendisiyle ilgili olarak yapılan bir işlemle ilgili bulunması, 3- Şikayetçinin 1964 tarihli Kıt'a Sahanlığı Kanunu'nda gösterilen veya tanımlanan bölgedeki bir tesiste olması, 4- Şikayetçinin İngiltere'ye kayıtlı bir gemi veya uçakta bulunduğu sırada söz konusu işleme muhatap olması, 5- Şikayetin, İngiltere'de anılan tesislerde, uçak veya gemide ortaya çıkmış veya tahakkuk etmiş bir hak ve yükümlülükle ilişkili olması gerekmektedir.

İngiltere'de kişiler, şikayetlerini doğrudan Parlamento Komiseri'ne iletmezler. Oysa, İsveç Ombudsman'ına benzer Ombudsman modelini benimseyen İskandinav ülkeleri ile Danimarka, Avusturya ve diğer ülkelerde, kişiler, doğrudan Ombudsman bürosuna başvurabilmekte ve şikayetlerini iletebilmektedir. İngiltere'de ise, vatandaşlar şikayetlerini sadece Avam Kamarası üyesi milletvekillerine yaparlar ve o milletvekili de kendisine yapılan şikayeti Parlamento Komiserine iletir ve inceleme, araştırma, soruşturma yaparak hazırlanacak nihai raporun kenidsine bildirilmesini ister. Komiser, hazırladığı raporun bir suretini, şikayetin incelenmesini kendisine havale eden milletvekiline, birer suretini de ilgili devlet dairesinin en yetkili memuruna veya ilgili idareye, kendi işlem ve eylemlerinden şikayet edilen memura ve şikayette bulunan kişiye gönderir. Burada çok önemli bir noktaya daha değinelim ki; İngiltere'de kişiler, doğrudan Parlamento Komiseri'ne başvuramadıkları gibi, Lordlar Kamarası üyelerine de başvuramamaktadır.

İngiltere'de 1967 yılında çıkarılan kanunda, yerel yönetimler, polis ve millileştirilmiş işletmeler Parlamento Komiserliği sisteminin denetimi dışında bırakılmıştı. Ama söz konusu kanunda 1973 yılında yapılan bir değişiklikle sağlık hizmetleri, 1974 yılında yapılan bir değişiklikle de yerel yönetimler Parlamento Komiserliği'nin denetim yetkisi kapsamına alınmıştır.

Parlamento Komiseri, kişilerin vaki şikayetleriyle ilgili olarak hazırladığı özel nitelikli raporlardan başka, ayrıca Parlamento'ya dönemsel ve yıllık raporlar da sunar. Bu raporlar Lordlar Kamarası ile Avam Kamarası'na birlikte sunulur. Komiser'in yasaya göre görevlerini nasıl yerine getirdiği hususu bu raporlarda yer alır. Bu raporlar Avam Kamarası'nda oluşturulan bir komite tarafından incelenir ve bu komite Avam Kamarasına bilgi verir.

Şikayetçi, başvurusunda, yönetimin kötü işleyişi (maladministration) sonucunda haksızlığa (injustice) uğradığını ileri sürmek zorundadır. Kötü yönetim terimi, tarafsızlık, ihmal, dikkatsizlik, geciktirme, ehliyetsizlik, ahlak bozukluğu, keyfilik, kötülük, münasebetsizlik gibi v.s. hususları; haksızlık ise; yasal olarak karşılanabilir zarardan daha geniş bir hususu ve normal zamanda meydana gelmesi gereken manevi sıkıntı, kader ve üzüntü duygusunu da içermektedir.

Parlamento Komiseri, herhangi bir bakan, memur, kamu görevlisi, ilgili idare veya diğer herhangi bir kişiyi sorguya çekebilir. Bu konuda, Komiser, yüksek mahkeme ile aynı yetkilere sahiptir. Bu bağlamda, Komiser, yazılı veya sözlü delilleri istemek ve ilgili dairelerin dosyalarını incelemek yetkisine sahiptir. Bu kendisine tanınmış bir devlet imtiyazıdır.

Hatta o kadar ki; Parlamento Komiseri için; Kraliçenin hizmetinde çalışan bir kişiden bilgi almasını, onu sorgulamasını sınırlayacak veya gizlilik gerekçesi ve bahanesiyle engelleyecek bir husus asla söz konusu değildir. Kraliyet imtiyazı Parlamento Komiserine hiçbir şekilde uygulanamaz. Parlamento Komiserine belgeleri inceleme konusunda getirilen tek sınırlama Kabine (cabinet proceedings) işlemleri konusunda görülmektedir.

Parlamento Komiseri'nin işlevi, tümüyle incelemeye yönelik olup, icrai yetkisi yoktur. Ama, Komiser, incelediği ve soruşturduğu konuda haksızlık olduğu görüşünü bildirmesine rağmen ve inceleme sonucuna göre bu haksızlığın hala düzeltilmediğini görürse, durumu özel bir raporla parlamentonun hem Avam, hemde Lordlar Kamarasına bildirir.

Bu açıklamalardan sonra denilebilir ki; Parlamento Komiseri'nin görevi, idari fonksiyonları kullanırken, merkezi yönetim organları, personeli veya onun adına hareket eden diğer makamların kötü yönetiminin bir sonucu olarak haksızlığa uğradığını ileri süren kişiler ve özel hukuk tüzel kişilerinin (Kamu kuruluşları dahil) şikayetlerini incelemektir.

Parlamento Komiseri, Kraliçe tarafından parlamentoya yazılan bir yazı ile atanır. Lordlar Kamarası, Avam Kamarası veya Kuzey İrlanda

Avam Kamarası üyesi olamaz. Komiser görevini iyi yaptığı sürece görevde kalır. Görevini iyi yapmaması halinde azledilebilir. Komiser'in azil işlemi, Parlamentonun her iki kanadının (Lordlar Avam Kamarası'nın) onaylaması halinde Kraliçe tarafından görevden alınması biçiminde olur. Normal durumda Parlamento Komiseri'nin görevi hakimlere tanınmış görev süresi teminatının aynısı olan 65 emeklilik yaşına ulaştığında sona erer.

Komiser'in, aylıkları, emeklilik ve diğer yan ödemeleri devletçe karşılanır. Komiser, hizmet şartları ve sayıları Hazine Bakanlığı'nca onaylandıktan sonra, kendi bürosunda çalışacak yeteri kadar yardımcı personel istihdam edebilir.

İngiltere'de bağımsız bir idare hukukunun bulunmayışı ve idari yargı denetiminin yokluğu Ombudsman'ın önemini arttırmıştır, denilebilir.

2- Avusturya Örneği

Avusturya'da, Ombudsman bürosu bir Kanunla 1976 yılında oluşturulmuş ve ulusal düzeyde 1977 yılında kurumsallaştırılmıştır. Genelde Ombudsman'ların çoğu parlamentolar adına işlev görür. Avusturya'da da böyledir. Bütün parlamento Ombudsmanı'nın raporuyla ilgilenir. Ombudsman'ın görevi, parlamento adına yönetimi gözetmek ve kabul edilebilir bir nitelik düzeyinin sürdürülmesini sağlayıcı etkinlikte bulunmaktadır.

Avusturya'da, siyasal ve yönetsel sistemler, halkın şikayetlerine karşı duyarlı oldukları için Ombudsman bürosu başarılıdır. Avusturya'da, Ombudsman'ın anonim olması ve herkes için elde hazır olan bir kurum olması görüşü egemendir. Bu da, halkın, genel hukuksal danışma alma hakkının olması, şikayetleriyle ilgili olarak bilgi edinmesi ve bir şikayeti sözlü olarak da yapabilmesi demektir. Bu nedenle, Ombudsman, kamu gözeticisi konumundadır.

Ombudsman'ın işi, toplumda egemen olan ideolojinin, bireye ve insan onuruna saygının, temel insan haklarının korunmasının, kamusal işlere halkın katılımının, kamu yönetiminde bir kamu hizmeti ideolojisini içeren temel değerlerin kapsamı içinde görülmektedir.

Viyana'da bulunan Avusturya Ombudsman Bürosu'nda bir kamu hizmeti oluşturulması gerekmiştir. Bu büroda, 2 hukukçu Pazartesinden Cuma ya kadar sürekli bulunmaktadır. Bunlar, hukuk danışmanlığı yaparlar, Ombudsman'larla randevuları düzenlerler, kişisel olan yazılı şikayetleri kabul ederler ve Ombudsman'ların yetki alanıyla ilgili olarak bilgi verirler, telefonları yanıtlarlar. Avusturya'da, herkes Avusturya'nın herhangi bir yerinden Ombudsman Bürosuna yerel konuşma ücreti (şehir içi ücreti) karşılığı telefon ederek şikayetini sözlü olarak yapabilmektedir. Şikayetler, telefonla veya kişisel olarak sözlü ve yazılı biçimde yapılabilir. Ayrıca, Viyana Ombudsman Bürosunda çalışan Avusturyalı 3 Ombudsman Avusturya'nın her ilinde düzenli danışma günleri düzenlerler.

Kimi Ombudsman Büroları çok biçimseldir. Kendilerini mahkeme gibi görürler ve mahkeme yöntemlerini uygularlar. Oysa, Ombudsman, hukuk mahkemesi gibi karar veren bir organ değildir. Son başvurma yeridir. Ombudsman, göz boyama yaklaşımını temsil etmez.

Verimlilik, Ombudsman bürosunun temel değeridir. Verimlilik "Yönetim" sözcüğü üzerinde çok dar bir yorum yapma demek değildir. Ombudsman büyük işlerle de uğraşmak zorundadır. Örneğin, siyasal ve yönetsel rüşvet, dolandırıcılık, kamu kaynaklarının kötüye kullanılması ve israfı, kamu kesimindeki nüfuz ticareti, örgütlü suç ve kamu örgütünün ve bürosunun kişisel çıkarlar uğruna küstahca kullanımı v.s. gibi.

Ombudsman'ın doğrudan ve dolaylı etkisi söz konusudur. Uluslararası ortamlara göre Avusturya'daki şikayet sayısı oldukça yüksektir. Her eylemin girdi-çıkı sistemine (feedback mekanizmasına) göre ölçülmesi doğal olduğuna göre, normal olarak Ombudsman raporları da, kaç şikayetin haklı, kaçının da haksız olduğunun birer göstergesi olmaktadır. Bu konudaki uluslararası ortalama rakamlar, araştırılan ve haklı bulunan şikayetlerin 1/10 oranında olduğunu göstermektedir. Bu Ombudsman'ın doğrudan etkisiyle ilgilidir. Dolaylı etkisi ise, belli bir olaydan kimi genel derslerin çıkarılmasıdır. Ombudsman'ca, şikayet edilen idareye, genel kimi uygulamaları değiştirmesi için öneride bulunulması, idarenin de buna uyarak değişiklik yapması buna bir örnektir. Bu nitelikleriyle Ombudsman kurumu, o ülkede yapılacak idari reformları desteklemekte de yeni bir adım olabilir kanısındayız. Bu nedenledir ki; bir çok ülkede gittikçe büyüyen ve karmaşılaşan bürokratik sisteme ve toplumlardaki bürokratik sorunlara çözüm yolu olarak, Ombudsman modeli gittikçe artan bir şekilde ileri sürülmektedir.

3- Danimarka Örneği

Danimarka, İskandinav (kuzey) ve Anglo-Sakson ülkelerinde tam bağımsız idare hukukunun bulunmayışı ve buna bağlı olarak idari yargı organının ve idari yargı denetiminin yokluğu, bu ülkelerde Ombudsman'ın kurum-sallaşmasını sağlamıştır. Öyle ki; uluslararası platformda görülen bu kurum-sallaşma, idari yargı organı ve denetimi olan Kıt'a Avrupasında ve diğer ülkelerde bile yaygınlaşmıştır. Danimarka'da da 1955 yılında çıkarılan bir yasa ile Ombudsman kurumu oluşturulmuştur.

Danimarka Ombudsman'ı İskandinav tipi klasik tür kurumlar grubundadır. Danimarka'da Ombudsman bürosu, temelde 2 amacı gerçekleştirmek amacıyla oluşturulmuştur. Şöyle ki;

1- Birinci amaç, hükümet kurumlarına aktarılan geniş ve yasama benzeri yetkilerin, idarenin artan gücü ve idari sürecin artan karmaşıklığı nedeniyle gerekli görülmesi ve Parlamento'nun bakanlıklar ve onların memurları üzerinde gerçekleştirdiği denetimi güçlendirmesidir.

2- İkinci amaç, idari kurumlarla uyumsuzlığa düşen yurttaşların başvurabilecekleri bir yargı yeri olması ve birey için yasa ve düzenin korunmasında bir araç konumunda bulunmasıdır.

Danimarka Ombudsman sistemi, Ombudsman'ın görevlerini yerine getirmesinde kişisel öğenin büyük değeri olduğu anlayışı üzerine kurulmuş olup, geleneksel bürokratik görüntü kazanmaması için Ombudsman bürosunun, küçük ölçekli bir örgüt olarak oluşturulmasına özen göstermiştir.

Danimarka Ombudsman Kanunu'na göre, Ombudsman'ın görevi, kendi yetki alanına giren kişilerin (Kabinedeki Bakanlar, memurlar ve hükümet hizmetlerinde çalışan öteki tüm kişiler) yanlış yapıp yapmadıklarını veya görevlerini yaparken ihmalde bulunup bulunmadıklarını ve görevlerini kötüye kullanıp kullanmadıklarını araştırmaktır. Bu cümleden olarak Ombudsman;

1- Kabinedeki herhangi bir Bakanın görevini yaparken bir hukuk veya ceza yasasına göre sorumluluğunu saptaması halinde, Parlamento Yasal İşler Komisyonu'na başvurarak ilgili Bakan hakkında gerekli işlemlerin başlatılması için öneride bulunur.

2- Kendi yetki alanına giren memurların, resmi görevlerini yaparken, bir suç işlediklerini saptaması halinde, savcılığı harekete geçirerek ceza soruşturması açılmasını ve bu kişilerin aleyhine dava açılarak onların mahkeme önüne çıkarılmasını sağlar.

3- Bir memurun bir disiplin cezasını gerektiren suç işlediği kanısına varması halinde ilgili idareye disiplin kurallarının uygulanmasını emredebilir.

4- Görevini yaparken, düzenleyici hukukta, idareyi düzenleyici idari ve hukuki metinlerde veya idari yöntemlerde bazı eksiklikler olduğunun farkına varması halinde, Parlamenta ya da ilgili Bakana bu konuda haber verir.

5- Haksız işlem yapan memurlara ilişkin şikayetleri, tek tek memurların davranışlarına yönelik olarak üst yönetime bildirme ve aynı zamanda yönetimin, bu şikayete ilişkin olarak yaptığı soruşturmanın sonucundan kendisine bilgi verilmesini isteme yetkisine sahiptir.

6- Herhangi bir şikayet olmaksızın kamu yararını ilgilendiren konularda, kendiliğinden araştırma yapma yetkisine sahip olarak araştırma yapar ve denetler. Örneğin, askeri kamplar, cezaevleri, psikiyatrik kurumları tüm kamu kurumlarını binaları v.s. gibi.

7- Bir şikayete ilişkin olarak basında çıkan haberleri izleyerek bireysel olayları ya da sorunları inceler.

8- Mahkemelerin ve öteki kurumların kararları üst yargı denetimine tabi olduğu halde, Ombudsman sınırlanmamıştır ve kararları tartışılmaz.

9- Parlamentonun bir temsilcisi olarak idare üzerinde Parlamento adına bir denetim yapar.

10- Bağımsız, tarafsız ve özerktir.

11- Herhangi bir sorunun mahkemeye getirilmesi durumunda, Ombudsman duruşmalarda bulunmaz, ancak görüşü genellikle bir bilirkişi görüşü işlevini görür.

12- İdari yöntemlerin iyileştirilmesine ve yönetim hukukunun yasal ilkelerinin geliştirilmesine katkıda bulunur. Danimarka Ombudsman Kanunu ve Parlamento Emirleri bunu gerektirmektedir.

Danimarka'da Ombudsman sistemini benimsemiş diğer ülkelerde olduğu gibi Ombudsman'a başvuruda hiçbir biçimsellik yoktur, şikayet edene hiçbir maliyet yüklememektedir.

Ombudsman'ın yetkisini Parlamentodan alması ve Parlamentodan bağımsız olması, hükümet görevlileri nezdinde ona bir ağırlık kazandırmıştır. Parlamento ile olan bağın da da ast-üst ilişkisi söz konusu değildir. Ombudsman'ı parlamento seçer ve güvenini yitirdiği an görevden alınabilir.

Danimarka Parlamentosu, Ombudsman'ı, belli konuları incelemeye alması için onu yönlendiremez, herhangi bir araştırmanın sürdürülmesini durduramaz, sonuçlarına karışamaz.

Danimarka Parlamentosu Ombudsman'ı hukuk doktoru profesör Hans Gammemeltot-Hansen, Ombudsman modelini benimsemiş ülkelerde de, Ombudsman'ın bağımsızlığını ve tarafsızlığını sürdürebilmesi için kıdemli yargıçlar, hukuk nosyonu olan üniversite profesörleri, avukatlık yapan avukatlar ya da yönetimdeki görevine geri dönmeyi düşünmeyen deneyimli üst düzey yöneticileri arasından seçilmesini önermektedir.

E- Ülkemizde Uygulanma İmkanlarının İrdelenmesi

Ombudsman sözcüğü, Ombudsman Modeli, Ombudsman Kurumu, Ombudsman Sistemi gibi terim ve kavramlar, ülkemizde, ilk kez TÜSİAD (Türk İşadamları ve Sanayiciler Derneği) tarafından hazırlanarak 1996 yılı sonunda Devlet ricaline ilettiği ve kamuoyuna sunduğu "Türkiye'de Demokratikleşme Perspektifleri" başlıklı rapor ve bu raporla ilgili olarak ATV'nin "Siyaset Meydanı" programında yapılan tartışmalarla gündeme gelmiştir.

Önceki bölümlerde yapılan açıklamalardan sonra bir genelleme yapılarak yinelenebilir ki; Ombudsman, yönetiminden bağımsız ve tarafsız olan, Parlamentoca seçilen, kamu yönetim sistemi içindeki organların ve memurların haksız ve idarenin kötü işleyişini içeren genel hukuk kurallarına ve yasalarına aykırı işlem ve eylemlerinden ötürü, mağdur olan kişiler lehine ve Parlamento adına buna müdahalede bulunan, soruşturmasını özgürce ya-

pan, idarece alınmış kararları durdurma veya değiştirme yetkisi olmayan, yönetimi eleştirmekle ya da gerekli gördüğü değişiklikleri önermekle yetinen bir denetim organıdır.

Bilindiği üzere, ölkemizde, Danıştay (İdari yargı ve denetim organı), Yargıtay (adli yargı ve denetim organı), Sayıştay (mali yargı ve denetim organı) olmak üzere birbirinden ayrı ve bağımsız görev yapan üç tür yargı ve denetim kurumu vardır. Bu kurumlar, Sultan II. Mahmut döneminde, Tanzimat Fermanı'nın ilanı ile başlayan batılılaşma hareketleri sırasında ve batıdan kurum aktarma geleneğinin sürdürüldüğü dönemde betimleyici ve aktarmacı bir görüşle ölkemizde oluşturulan Fransız orijinli kurumlardır. Bu kurumlardan Danıştay 20.01.1982 tarih ve 2575 sayılı kanuna, Yargıtay, 08.02.1983 tarih ve 2797 sayılı kanuna ve Sayıştay da 832 sayılı kanuna göre günümüzde varlıklarını sürdürmektedir. Bu kurumlara rağmen, ölkemizde sorgu hakimliği, kurumu yoktur.

Bu adli, idari ve mali yargı ve denetim organlarının var olmasına rağmen, ölkemizde acaba Ombudsman kurumunun oluşturulmasına ihtiyaç var mıdır? Bu kurumun fonksiyonları nasıl ve ne şekilde oluşturulabilir? Bu kurumun fonksiyonları ne olmalıdır? Batı ölkelerinde ulusal, devlet, il, kent, askeri, sağlık hizmetleri, yerel yönetimler gibi çeşitli ölçekte ve düzeyde oluşturulan bu kurumu, biz hangi ölçek ve düzeyde oluşturabiliriz? Bu kurum nasıl bir yapıya sahip olmalıdır? Ombudsman, T.B.M.M. tarafından mı seçilmeli? Yoksa Cumhurbaşkanı ya da T.B.M.M. Başkanı'nca mı atanmalı? Ombudsman'ın inceleme, soruştırma ve denetimi kapsamına hangi kurumlar girmelidir? Bakanlar ve dokunulmazlığa sahip milletvekilleri de Ombudsman tarafından denetlenebilir mi? Ombudsman'a yapacağı inceleme ve soruştırmalar sonunda hatalı ve suçlu gördüğü kamu görevlileri (Bakanlar, milletvekili ve memurlar) için yasal takip başlatma yetkisi verilebilir mi? Anayasal ya da yasal bir kurum olarak mı oluşturulmalıdır? Anayasal veya yasal bir kurum olarak oluşturulması halinde pozitif hukuk sistemimiz içinde yer alan hangi yasalarda değişiklik ve eklentiler yapılması söz konusu olabilir? Ombudsman'ın kurulmasını engelleyici yasal enstrümanlar söz konusu mudur? v.s. gibi sorunların ve konuların tartışılması gerekmektedir.

Sanırız ki; ölkemizde çıkarılacak bir Ombudsman Kanunu, anılan tüm soruları yanıtlayıcı, anılan tüm sorunlara çözüm getirici ve "Efradını cami ağyarını mani" nitelikte bir kanun olmalıdır.

Eğer, en yetkili ağızlarca bile partizan bürokrasinin egemen olduğu ölkemizde, devlet aygıtının tüm kurum ve kuruluşlarıyla birlikte çürüdüğü, kokuştuğu ve çöktüğü dile getiriliyorsa, eğer Cumhurbaşkanı'nca bile mevcut Cumhuriyet rejiminde bazı sıkıntı ve bunalım olduğundan söz edilebiliyorsa, eğer Horzum, İski, İlksan, Civan, Turban gibi vurgun ve soygun olayları yaşanıyorsa, eğer kamu bankalarındaki envai çeşitli kredi yolsuzlukları, rüşvet ve vurgunlardan sürgit bahsediliyorsa, eğer kapalı kapılar ardında yapılan devet ihalelelerinde bazı usulsüzlükler, yapıldığı Tofaş ve Tedaş ihale-

leri gibi işlemlerde bazı yolsuzluklar ve görevi kötüye kullanmalar olduğu yolundaki iddiaları içeren dosyalar yasama organının bile gündemine geliyorsa, eğer geçmişte, Fransa'da görülen Cumhuriyet rejimi sıralamalarını örnek gösteren İkinci Cumhuriyet özcülerince, 74 yılda çürüyen, kokuşan ve çöktüğü ileri sürülen mevcut Cumhuriyet rejiminin yıkılarak bunun yerine daha sağlam temellere dayanan ikinci Cumhuriyet rejiminin yeni baştan kurulması ve devlet yapısının tepeden tırnağa yeniden yapılandırılması önerilebiliyorsa, eğer siyaset-devlet-mafya üçgeninde susurluk olayına benzer çeşitli çete olaylarının varlığı kamuoyunun gündemine geliyorsa ve eğer temiz devlet, temiz siyaset, temiz toplum özlemi ve sürekli aydınlık ve şeffaflık için, her gece saat 9'da, yurt düzeyinde vatandaşlar bir dakika ışıklarını söndürme eylemine yoğun bir şekilde katılıyorsa, demek ki; ülkemizde, yasama, yürütme (yönetim), yargı erki üçgeninde çok ciddi bazı sorunlar, önemli eksiklikler, yanlışlıklar ve kronik hastalıklar vardır.

Bu açıdan bakıldığında, kamu gözeticisi konumunda olan Ombudsman kurumunun oluşturulması düşüncesi, belki kamu yönetim sistemimizi dışarıdan denetleyen bir can kurtaran simiti gibi görülebilir. Ama, ülkemizde, kamu görevlileri (Bakanlar, milletvekilleri, memurlar), görevi kötüye kullanma, usulsüzlük ve yolsuzluk gibi işlem ve eylemlere karşı, bir ölçüde kendilerini güvenceye almış gibidirler. Bunun en yalın göstergesi, Bakanlar ve milletvekilleri için anayasamızın 83. maddesi, memurlar için de taa Osmanlı Devleti döneminde, 1913 yılında çıkarılan Memurin Muhakematı Hakkındaki Kanun'dur. Bunlara göre parlamenterler ve memurlar dokunulmazlık zırhına büründürülmüşlerdir. Anayasamızın 83. maddesine göre, parlamenterlerin, suç oluşturan herhangi bir işlem ve eylemleri nedeniyle yargıya sevkedilebilmesi için T.B.M.M.'ince dokunulmazlıklarının kaldırılması, memurlar için de, Osmanlı'dan kalma Memurin Muhakematı Hakkındaki Kanuna göre, taşrada İl ve İlçe İdare Kurullarının, Merkezde ise, Bakanlıklarda oluşturulmuş Disiplin Kurullarının "lüzumu muhakeme kararı" vermesi gerekmektedir.

Görülüyor ki; ülkemizde, Ombudsman Kurumunun oluşturulabilmesi için öncelikle Anayasa'mızın 83. maddesi ile Memurin Muhakematı Hakkındaki Kanunda değişiklik yapma zorunluğu vardır. Sanırız ki, Ombudsman'ın bu anayasal ve yasal boyutunun ötesinde, olaya makro düzeyde baktığında, eğer Ombudsman kurumunun, çeşitli düzey, ölçek ve türde oluşturulmasının düşünülmesi halinde, diğer bazı konularda da küçük değişiklik ve eklerin yapılması söz konusu olacaktır. Pozitif hukuk sistemimiz içerisinde yer alan bu hukuki metinler bir genelleme yapılarak muhtemelen şunlar olabilir.

- 1- Anayasa'mızın 83. maddesi
- 2- 1913 tarihli Memurin Muhakematı Hakkında Kanun
- 3- 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu

- 4- 5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu
- 5- 1580 Sayılı Belediye Kanunu
- 6- 3628 Sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu
- 7- 1905 tarihli İl Özel İdaresi Kanunu
- 8- 3030 Sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun
- 9- 3686 Sayılı İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Kanunu
- 10- 3071 Sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun
- 11- 3069 Sayılı T.B.M.M. Üyeliği ile Bağdaşmayan İşler Hakkında Kanun
- 12- 2968 Sayılı Bazı Özlük İşleriyle İlgili Kanun
- 13- 477 Sayılı Disiplin Mahkemeleri Kuruluşu, Yargılama Usulü ve Disiplin Suç ve Cezaları Hakkında Kanun
- 14- 3005 Sayılı Meşhut Suçların Muhakeme Usulü Hakkında Kanun
- 15- 1086 Sayılı Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu
- 16- 442 Sayılı Köy Kanunu
- 17- 2559 Sayılı Polis Vazife ve Selahiyeti Kanunu
- 18- 2443 Sayılı Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkında Kanun
- 19- 72 Sayılı Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Hakkında Kanun Hükmünde Kararname.

Bu arada, Bayburt Valiliğince, düşünce planında, çağdaş ve ileri görüşle hazırlanan ve Bakanlıklara ve ilgili yerlere gönderilen "Ombudsman Kurumunun İl Ölçeğinde Uygulanması" isimli Kamu Danışmalar Kurulu Yönergesini İl bazında uygulanabilecek Ombudsman için (önemli bazı eksiklikleri olmasına karşın) bir örnek olay olarak vurgulamakta yarar vardır.

5442 Sayılı İl İdaresi Kanununun 11/A maddesi uyarınca hazırlanan ve Ombudsman Kurumunu çağrıştıran söz konusu yönerge incelendiğinde, bu kurul ya da kurumun, demokratik çoğulcu sistem içerisinde, kamu hizmetlerini dürüst, tarafsız, adil ve verimli bir şekilde yürütmek, idarenin eylem ve işlemlerinden olumsuz etkilenen kişilerin hak ve menfaatlerini korumak, halk arasında yayılabilecek gerçek dışı olumsuz söylentileri gidermek, halkın devlete karşı güven duygularının artarak sürdürülmesini sağlamak amacıyla hazırlandığı görülmektedir.

Ombudsman modelinin eksik, ama, küçük bir örneğini çağrıştıran bu Kamu Danışmanlar Kurulunun, Vali'nin Başkanlığında İl İdare Kurulu üyeleri, İl Daimi Encümen üyeleri, İldeki Kaymakamlar ile İl Merkez ve İlçe Belediye Başkanlarından oluşacak karma bir komisyon tarafından seçilen 7 üyeden oluşacağı, Kurul Başkanının bu 7 üye arasından seçileceği, Başkan ve üyelerin görev sürelerinin 1 yıl olacağı, kurulun her ay en az bir defa toplanacağı, Kurulun, gerçek ve özel hukuk tüzel kişilerinin sözlü veya yazılı şikayeti üzerine ya da resen inceleme yapacağı, Kurulca yapılacak incelemede yapılacak her türlü kırtasiye giderlerinin "Bayburt'a Hizmet Vakfı"na karşılanacağı, Kurulun yıllık çalışmalarını bir rapor halinde, o yılı izleyen yılın Ocak ayı içinde Vali'ye sunacağı, Kurulun çalışma yerinin Valilikçe tahsis edileceği öngörülmektedir.

Anılan Kamu Danışmanlar Kurulu'nun görev ve yetkileri de şöyle belirtilmiştir.

1- Kişilerin, İl sınırları kapsamındaki kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilgili istek ve şikayetlerini incelemek,

2- İncelemeler sırasında karşılaşılan ve suç niteliği taşıyan eylem ve işlemleri ilgili makamlara iletmek,

3- En az 5 kurul üyesinin onayıyla inceleme konuları hakkında basın açıklamasında bulunmak,

4- İncelenen konuyla ilgili olarak, gereğinde doğrudan veya Valilik kanalıyla ilgili kurum ve kuruluşlardan bilgi, belge ve döküman istemek.

5- Kurulca gerekli görülmesi halinde, Valilikten incelenen konularla ilgili personel ve teknik yardım istemek,

6- İli ve vatandaşları doğrudan ilgilendiren büyük yatırım projeleri ve genel idari düzenlemelerle ilgili olarak Valiliğe görüş ve öneride bulunmak.

Ayrıca, Ombudsman modelinin bir benzerini çağrıştıran bu Kamu Danışmanlar Kuruluna, kamu kurum ve kuruluşlarının eylem ve işlemleri sonucu haksızlığa uğradığı veya çıkarının korunmadığı iddiasında bulunan herkesin yazılı veya sözlü olarak başvurabileceği, başvuruda bu kurulca, şaکی şartının aranmayacağı, şikayetçiden harç alınmayacağı, posta ile yapılan imzalı ve adresli başvuruların kabul edileceği öngörülmüştür.

Anılan Kamu Danışmanlar Kurulunun hukuki dayanağını 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 11/A maddesinde geçen "Vali... suç işlenmesini önlemek, kamu düzen ve güvenliğini korumak için gereken tedbirleri alır." ibaresi oluşturmaktadır. Bir Ombudsman kurumu oluşturulabilmesi için bu yasal ibare tek başına yeterli değildir. Bunun, daha geniş ve kapsamlı çeşitli yasal enstümanları içeren bir "Ombudsman Kanununun" çıkarılmasıyla daha etkili bir şekilde sağlanabileceği düşünülmektedir. Bunun için de ciddi girişimlerde bulunulmalıdır. Öte yandan, Bayburt Valiliğince hazırlanan Om-

budsmen Kurumunun İl Ölçeğinde Uygulanması Yönergesine göre oluşturulan Kamu Danışmanlar Kuruluna 1 yıl süre ile seçilecek 7 üyenin, nabza göre şerbet vermeyi büyük marifet sayan kapıkulu konumundaki devlet memurlarından ve seçimle işbaşına geçmiş siyasal nitelikli İl Daimi Ercümen Üyeleri ve İl Merkez ve İlçe Belediye Başkanlarından herhangi birisi olacağı için bu kurumun kararlarının, personel rejiminin objektiflik, tarafsızlık, hukukilik ve eşitlik gibi temel ilkeleriyle bağdaşır nitelikte olacağı söylenebilir.

Öte yandan, 5442 sayılı kanunun 57. ve 58. maddeleriyle İl ve İlçe İdare Kurullarının oluşturulmuş bulunması karşısında, bir'de bu kanunun 11. maddesine göre Kamu Danışmanlar Kurulunun oluşturulması girişimi dualist (ikili) ve çelişik bir durum yaratmaktadır.

F- Sonuç

1- Ülkemizde, idari, adli ve mali yargı organlarının varlığı ileri sürülerek Ombudsman Kanununun çıkarılmasını engelleyici yaklaşımlar geçerli bir mazeret ve gerekçe olmamalıdır. Zira, idari, adli ve mali yargı mahkemelerinin bulunduğu ülkelerde bile Ombudsman kurumu özel kanunlarla oluşturulmuştur. Üstelik, ülkemizde sorgu hakimliği kurumunu da üstlenici nitelikte, kamu kurum ve kuruluşlarının ve o kuruluşlarda görevli memurların eylem ve işlemleri sonucu haksızlığa uğradığını ileri süren herkesin yazılı ve sözlü olarak başvurabileceği, inceleme ve soruşturmanın yanı sıra sorgulama da yapan, ülkemize özgü bir Ombudsman kurumunun oluşturulması bir seçenek olarak düşünülebilir.

2- Öte yandan, Susurluk ve devletin içinde oluşturulan diğer çete olaylarının kamuoyuna gündeme gelmesi nedeniyle bazı siyasi parti liderlerinde dile getirilen, yasama, yürütme (yönetim) ve yargı organlarının dışında ve bu organların üstünde, bağımsız, tarafsız ve üyeleri yalnızca Cumhurbaşkanı tarafından atanan ve 2443 sayılı kanunla doğrudan Cumhurbaşkanı'na bağlı bir kurum olarak kurulan Devlet Denetleme Kurulu'nun da, gerekli inceleme, araştırma ve soruşturma yapan, inceleme ve araştırma sonunda hazırladığı raporları, yapılmasını istediği haksızlığı düzeltici önerilerle birlikte ilgili kuruma gönderilen ve bunun sonuçlarını da titizlikle izleyen bir Ombudsman kurumu haline dönüştürülmesi de bir seçenek olarak söylenebilir. Halen bu Kurul Cumhurbaşkanı'nın isteği üzerine Silahlı Kuvvetler ve yargı organları dışında kalan tüm kamu kurum ve kuruluşlarında ve bunların sermayesinin yarısından çoğuna katıldığı kuruluşlarda, işçi ve işveren meslek teşekküllerinde, kamu yararına çalışan derneklerde her türlü inceleme, araştırma ve denetlemeler yapmakla yetkili olmasına karşın, edilgen ve disfonksiyonel halde varlığını sürdürmektedir.

3- T.B.M.M. içtüzüğüne göre T.B.M.M.'inde kurulmuş bazı komisyonlar vardır. Bu Komisyonlardan birisi de "Dilekçe Komisyonu"dur. 3071

sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun Uyarınca, herkes herhangi bir kamu kurum ve kuruluşunda görevli memurlarca kendisine yapılan haksız işlem ve eylem karşısında, bu haksızlığın giderilmesi için bir dilekçe ile ilgili kuruma başvurma hakkına sahip olduğu gibi T.B.M.M. Dilekçe Komisyonu'na da başvurabilmektedir.

Herhangi bir kurumun ve o kurumda görevli memurun kendisiyle ilgili haksız bir işlem ve eylemde bulunduğu inanan bir kişi, o ilgili kuruma bir dilekçe ile başvurarak söz konusu haksızlığın giderilmesini istemesi halinde, zaten Memurin Muhakematı Hakkındaki Kanun uyarınca dokunulmazlık zırhına sahip olan memurun, kendi kurumunda da korunması eğilimi nedeniyle çoğu kez başvuru sahibine baştan savma ve eften püften cevaplar verilmesi devlet bürokrasimizin kronik bir hastalığı gibi görülmektedir. Ayrıca, bu durum, Osmanlı döneminden beri süregelen halk-devlet zıtlığının en önemli nedenlerinden birisini oluşturmaktadır. Benzeri yaklaşım, vatandaşın T.B.M.M. Dilekçe Komisyonu'na başvurması halinde de izlenmektedir.

Anılan Dilekçe Komisyonu, kendisine yapılan şikayet başvurularını ilgili kuruma göndermekte, ilgili kurumlardan gelen cevapları da başvuru sahibine iletmektedir. Görülüyor ki; bu Komisyon, havale memurluğu yapmaktan öte herhangi bir etkin inceleme ve soruşturma da yapmadığı için bir Ombudsman gibi, meclisin dışında ve meclisten bağımsız ve tarafsız bir kurum olarak düşünülmez. Bizatihi meclisin içindedir ve bu nedenle de siyasi yönü ağır basmaktadır. Bu Komisyonun yerine kaim olmak üzere, bu incelemede birer örnek olay olarak ele alınan Avusturya, Danimarka, İngiltere'nin Ombudsman Kanunlarından yararlanılarak ülkesel koşullarımıza uygun düşecek özel bir Ombudsman Kanununun çıkarılması ve bu Kanuna göre, T.B.M.M.'nin dışında bağımsız, tarafsız, gözboyayıcı nitelikte olmayan, kamu gözeticisi bir Ombudsman Kurumunun oluşturulması diğer bir seçenek olarak ileri sürülebilir.

Çıkarılması önerilen söz konusu kanunun adının, mutlaka "Ombudsman Kanunu" olması şart değildir. Bunun adı, Türkçe "Kamu Gözeticisi Kanunu" ya da "Kamu Denetçisi Kanunu" biçiminde olabilir.

Son olarak denilebilir ki; yukarıda önerilen üç seçenekten hangisi tercih edilirse edilsin, Ombudsman kurumu, kamu kurumlarınca ve kamu personeline yapılan haksız işlem, eylem ve hataları daha iyi yakalayıp ortaya koydukça, devlet bürokrasimizin bunları tekrarlaması da o ölçüde önlenmiş olacaktır. Bu da, demokrasi kültürünün gelişmesi ve demokratikleşme sürecinin ivme kazanması ile ilgili bir konudur.

KAYNAKÇA

- 1- PİCKL, J. Viktor, Ombudsman ve Yönetimde Reform, (Çev. Tugay ERGUN), Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 29, Sayı: 3, Ankara, 1986, S. 37-46.
- 2- LANGROD, Georges, İngiliz Yönetimine Ombudsman'ın (Kamu Gözeticisinin) Katkısı ve Gerçek, (Çev. Visalettin PEKİNER), Amme İdaresi Dergisi, Cilt:5, Sayı:3, Ankara, 1972, S. 119-126.
- 3- HANSEN-Hans Gammeltolf, Ombudsman Kavramı, (Çev. Turgay ERGUN), Amme İdaresi Dergisi, Cilt:29, Sayı:3, Ankara, 1996, S.195-202.
- 4- ARSLAN, Süleyman, İngiltere'de Ombudsman Müessesesi, Amme İdaresi Dergisi, Cilt:19, Sayı:1, Ankara, 1986, S. 157-172.
- 5- Türkiye'de Demokratikleşme Perspektifleri, TÜSİAD (Türk Sanayici ve İşadamları Derneği), İstanbul, 1986.
- 6- Meriç, Ayşegül, Süleyman'dan Sonra Sorunlarımızın Çözümünde Ombudsman, Sabah Gazetesi, İstanbul, 09.02.1997.
- 7- Ombudsman, Meydan Larousse, Ek cilt: 1, S. 628.
- 8- ÖNER, H. Atı, Ombudsman Kurumunun İl Ölçeğinde Uygulanması, Bayburt Valiliği Basın ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü, Aralık-1996.