OMBUDSMAN: TÜRKİYE İÇİN NASIL BİR ÇÖZÜM?

KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU KANUNU TASARISI ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME

Seriye SEZEN *

Özet: *İlk kez 19. yüzyılda İsveç'te kurulan ombudsman kurumu, günümüzde birçok ülkenin yanı sıra uluslararası örgütlerin ve özel sektörün kullandığı yaygın bir denetim aracı haline gelmiştir. Türkiye'de henüz bu kurum bulunmamakla birlikte, ombudsman işlevini görecek bir "Kamu Denetçiliği Kurumu" kurulmasına ilişkin yasa tasarısı hazırlanmış ve TBMM'ye sunulmuştur.*

Bu makalede, önce, ombudsman kurumunun geçirdiği başlıca evrimler ile kurumun niteliği, oluşumu ve işleyişi değişik ülke deneyimlerine dayalı olarak ele alınmaktadır. İkinci olarak, Türkiye'de ombudsman kurumunun oluşturulmasına yönelik düşünsel girişimler özetlendikten sonra, Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı incelenmekte ve tasarının nasıl bir ombudsman sistemi getirdiği üzerinde durulmaktadır. Son olarak, bu türden bir kurumun Türkiye'de gerçek anlamda işlevsel olup olamayacağı, ülkenin siyasal, yönetsel ve toplumsal koşulları ekseninde tartışılmaktadır.

Anahtar Sözcükler: *Ombudsman, Kamu Denetçiliği Kurumu, yönetimin denetimi, Türkiye.*

Toplumsal yaşamın belli bir düzen içinde devamı için gerekli hizmetleri sağlamakla yükümlü kamu yönetiminin, bu işlevi nedeniyle kendisine tanınmış olan yetkileri hukuk kuralları ve toplum yararına uygun, halkın beklentilerini karşılar biçimde kullanmaları, hukuk devletinin ve demokratik yaşamın bir gereğidir. Yönetimin her türlü eylem ve işleminin denetime açık olması ve kamu gücünün amacı dışında kullanımına dayalı uygulamalar karşısında yurttaşları koruyucu mekanizmaların oluşturulması, demokratik bir yönetim anlayışının başlıca unsurlarıdır. Bu amaçla, kamu yönetimi yazınında "iç denetim" ve "dış denetim" olarak iki ana grupta toplanan denetim mekanizmalarıyla kamu örgütleri bir yandan kendi içinde yer alan "denetim birimleri" aracılığı ile diğer yandan da kendi dışında yer alan "diğer denetim organları" aracılığı ile denetime tabi tutulmaktadır. Bu mekanizmaların başında, bir dış denetim türü olan "yargı denetimi" gelmektedir. Yönetimin eylem ve işlemlerinin bağımsız yargı organlarınca denetlendiği bu mekanizma, ya genel yargı yerlerince ya da kamu yöne-

* Dr. TODAİE Öğretim Üyesi. ssezen@todaie.gov.tr

timine özgülenmiş ayrı bir hukuk dizgesinin geçerli olduğu toplumlarda, idari yargı yerlerince işletilmektedir. Yargı denetiminin özünü ve ölçütünü hukuka uygunluk denetimi oluşturmaktadır; yargı yerleri, bir idari eylem ve işlemi geçerli hukuk kuralları çerçevesinde incelemekte ve bu inceleme ışığında kararını vermektedir. Dış denetimin tek kanalı yargı değildir; yönetim, denetim yetkisinin kimi durumlarda belirli bir alanla (ör. mali denetim) sınırlandırıldığı, kimi durumlarda da bu sınırın daha geniş tutulduğu farklı kanallar aracılığı ile de ya doğrudan ya da dolaylı biçimde denetlenmektedir.

Yönetimin, yargı dışında dışsal denetiminin bir aracı da ombudsman kurumudur. Ombudsman henüz Türk kamu yönetimi sisteminde yer almamakla birlikte, 1970'li yıllardan itibaren akademik düzlemde tartışılan, kamu yönetimi ve yönetim hukuku yazınında ilgi gören bir kurum olmuştur. Başlangıçta, kurumun ve denetim sisteminin tanıtımına yönelen çalışmaların yerini giderek, bu kurumun Türkiye için gerekliliği üzerine ve buna bağlı olarak "Türkiye için nasıl bir ombudsman" sorusuna odaklanmış çalışmalar almıştır. Bu bağlamda, bağımsız akademik çalışmaların yanı sıra, çeşitli sivil toplum örgütlerince hazırlattırılan raporlar dikkat çekmektedir. Ombudsman konusu kamu yönetiminin de ilgi alanına girmiş ve kalkınma planları hedefleri arasında yerini almıştır. Nihayet, ombudsmanın gerekliliği konusunda görüşbirliği içinde görünen belli başlı aktörlere (akademik çevre, sivil toplum örgütleri, kamu kesimi) siyasal kesim de dahil olmuştur. Geçtiğimiz yıl hazırlanan "Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı", Bakanlar Kurulundan geçerek TBMM'ye sunulmuştur. Aradan bir yıl geçmiş olmasına rağmen tasarı henüz Meclis Genel Kurulunun gündemine gelememiştir.

Bu makalede, önce, ombudsman kurumunun geçirdiği başlıca evrimler ile kurumun niteliği, oluşumu ve işleyişi değişik ülke deneyimlerine dayalı olarak ele alınacaktır. İkinci olarak, Türkiye'de ombudsman kurumunun oluşturulmasına yönelik düşünsel girişimler özetlendikten sonra, Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı incelenecek ve tasarının nasıl bir ombudsman sistemi getirdiği üzerinde durulacaktır. Üçüncü aşamada ise, bu türden bir kurumun Türkiye'de gerçek anlamda işlevsel olup olamayacağı, ülkenin siyasal, yönetsel ve toplumsal koşulları ekseninde tartışılacaktır.

OMBUDSMANIN EVRİMİNE BİR BAKIŞ

Ombudsman, yönetimin eylem ve işlemleri hakkında halkın yakınmalarını kabul eden ve bunları sonuçlandıran, araştırma, inceleme ve düzeltici önerilerde bulunma ve bulgularını açıklama yetkisi olan kişi ya da kurum olarak tanımlanabilir. Sözcük kökenini İsveççeden almaktadır. Bu dilde ombud, "temsilci", "görevli" anlamına gelmektedir. Türkçede bu sözcüğe karşılık olarak şimdiye kadar, "kamu denetçisi", "halk avukatı", "kamu hakemi", "yurttaş sözcüsü" kullanılmıştır. Ombudsman sözcüğü uluslararası bir kullanım yaygınlığına sahip

olmakla birlikte, dünyanın değişik ülkelerinde farklı adlandırmalar da kullanılmaktadır. Örneğin, İspanya'da ve İspanyolca konuşan kimi ülkelerde "halk avukatı ya da savunmanı" (*defensor del pueblo*); Güney Afrika'da, "halkın koruyucusu" (*people protector*) adı verilmektedir. Demokrasiye yeni geçen kimi ülkelerde ise insan haklarına yapılan vurgunun ön plana çıkarıldığı görülmektedir. Örneğin Macaristan'da "İnsan Hakları İçin Parlamento Komiseri"; Rusya Federasyonu'nda "İnsan Hakları Yüksek Görevlisi" adlarının kullanıldığı görülmektedir (Gregory and Giddings, 2000:4). Fransa'da ve Fransızca konuşulan kimi ülkelerde ise kurumun "uzlaştırıcı" işlevini ön plana çıkaran *médiateur* adı verildiği görülmektedir.

Ombudsman kurumunun doğduğu ve yeşerdiği yer İskandinav toprakları olmuştur. Kurumun temelleri 19. yüzyılın başlarında İsveç'te atılmış; İsveç'i diğer kuzey ülkeleri izlemiştir. Bununla birlikte, ilgili yazında kurumun düşünsel temelleri 18. yüzyıla dayandırılmaktadır. Buna göre, 1709'da Rus yenilgisinin ardından Osmanlı İmparatorluğu'na sığınan ve bir süre burada kalan İsveç Kralı XII. Charles (Demirbaş Şarl), o dönemde İsveç'e egemen olan düzensizlik ve karmaşa karşısında bir buyruk çıkararak, "yasalara uyulmasını ve kamu görevlilerinin yükümlülüklerini yerine getirmesini güvenceye almak" amacıyla bir büro oluşturmuştur (Pickl, 1986: 37). Bir araştırmacıya göre, Kralın, Osmanlılarda görmüş olduğu kadı sisteminden etkilenmiş olması, dolayısıyla ombudsman kurumunun ilk uygulamasının esin kaynağının İslam hukuk sistemi olması olasıdır (Al-Wahab, 1979).[1] Kökenleri 18. yüzyıla kadar götürülebilen kurumun gelişimi ve yaygınlaşması ise 20. yüzyılda olmuştur. Bu bağlamda, II. Dünya Savaşı'nın bir dönüm noktası olduğu söylenebilir. Savaştan önce, biri İsveç'te diğeri de Finlandiya'da (1919'da kurulmuştur) olmak üzere yalnızca iki İskandinav ülkesinde bulunan ombudsman, savaş sonrasında yaygınlaşmaya başlamıştır. 1952'de Norveç, 1955'te Danimarka, sistemlerinde bu kuruma yer vermişlerdir. 1962'de Yeni Zelanda'da ombudsmanın kurulmuş olması, bu kurumun yaygınlaşmasında ve İngilizce konuşan ülkelerde kurulmasında önemli bir etmen olmuştur. Ombudsman, günümüzde dünyanın altı kıtasında, doksandan fazla ülkede yaygınlaşmış durumdadır. Denilebilir ki, yeni ya da eski, küçük ya da büyük, üniter ya da federal, zengin ya da fakir, başkanlık sistemine ya da parlamenter sisteme sahip, yargı birliği olan ya da olmayan birçok ülkede ombudsman kurumu yer almaktadır (Caiden, 1983: 13). Ancak bu kurumu, bu denetim sistemini, kimi ortak özelliklere sahip ülkelerle kategorize etmek zor görünmektedir. Yönetsel yargının olmadığı ülkelerde daha yaygın olduğu belirtilebilir ama bunu genel bir gösterge olarak değerlendirmek doğru olmaz; çünkü İsveç, Hollanda ve Fransa gibi ülkelerde yönetsel yargı bulunmaktadır.

---

[1] Temizel, Paris Yerel Yönetim Ombudsmanın yıllık raporunda, ombudsman kurumunun "her ne kadar 18. yy başında İsveç'te ortaya çıkmışsa da İsveç Kralı'nın Osmanlı İmparatorluğu'nda görüp kendi ülkesine uyarladığı bir kurumdur" değerlendirmesine yer verildiğini belirtmektedir (Temizel, 1997: 35).

OMBUDSMAN TÜRLERİ

Ombudsmanın geçirdiği evrim yalnız sayısal artışla değil aynı zamanda yetki alanının ve bu mekanizmayı kullanan aktörlerin çeşitlenmesi ile nitelendirilebilir. Bu bağlamda başlıca beş tür ombudsmandan söz edilebilir (Gregory and Giddings, 2000: 8-11):

1) Genel amaçlı ombudsmanlar: Belirli bir hizmet alanıyla sınırlı olmaksızın, yönetim düzeyi ne olursa olsun bütün yönetimsel eylem ve işlemlerle ilgili yakınmaları kabul eden türdür. Genel amaçlı ombudsmanlar ulusal düzeyde olabileceği gibi bölgesel veya yerel düzeyde örgütlenebilmektedir. Örneğin ulusal (federal) düzeyde ombudsman bulunmayan, ABD ve Kanada'da ombudsmanlar eyalet düzeyinde etkinlik göstermektedir. Federal parlamento ombudsmanı oluşturmayan Almanya'da ise on altı eyaletten yalnızca üçünde ombudsman bulunmaktadır. Ancak 1959'dan beri federal düzeyde askeri ombudsman bulunmaktadır (Kempf, 2000: 189).

2) Tek ya da özel amaçlı ombudsmanlar: Denetim alanına yönetimin belirli bir alanının girdiği ya da yalnızca bir şikayetçi grubun çıkarlarını korumakla sorumlu olanlar ikinci türü oluşturmaktadır. Bu kategorideki ombudsmanlar, ya çevre, sağlık, silahlı kuvvetler, polis, hapishaneler gibi belirli bir kamusal alandan sorumlu olmakta ya da özürlüler, çocuklar, etnik azınlıklar gibi belirli bir grubun gereksinmeleriyle ilgilenmektedirler. İsveç, Norveç, Almanya, Kanada ve İsrail'deki askeri ombudsmanlar; Kanada'da hapishaneler ombudsmanı ve bilgi özgürlüğü ve özel yaşamı koruma komiseri; Kuzey İrlanda'da polis ombudsmanı; Norveç ve İsveç'te çocuk ombudsmanı ve yine İsveç'te etnik ayrımcılığı önleme ile eşit fırsatlar ombudsmanları gibi.

3) Uluslararası ya da uluslarüstü düzeydeki ombudsmanlar: Ombudsman günümüzde uluslararası ya da uluslarüstü örgütlerin de kullandığı bir denetim aracıdır. Birleşmiş Milletler, Avrupa Konseyi, Dünya Bankası, Uluslararası Para Fonu, OECD gibi uluslararası örgütlerde, görev alanı geniş ölçüde bu örgütlerde çalışanların yakınmalarıyla sınırlı ombudsmanlar bulunmaktadır. Uluslarüstü düzeydeki ombudsmanın örneği ise Avrupa Birliği (AB) içinde kurulan "Avrupa Ombudsmanı"dır. Avrupa Ombudsmanı, 1992'de imzalanan Maastricht Anlaşması uyarınca 1995'te kurulmuştur. Avrupa Parlamentosu tarafından atanan Avrupa Ombudsmanı, AB'ye üye ülkelerin yurttaşları ile bu ülkelerde yaşayan halkın, Birliğin kurumlarındaki ve organlarındaki kötü yönetim iddialarına ilişkin yakınmaları araştırmaktadır.[2] Avrupa Ombudsmanı'na 1998'de kendiliğinden harekete geçme yetkisi tanınmıştır (Gregory, 2000: 165).

---

[2] Avrupa Ombudsmanı'na kuruluş yılı olan 1995'ten 31 Ocak 1999 tarihine kadar toplam 3.788 yakınma ulaşmıştır. 1998 yılında ombudsmana ulaşan toplam 1.372 dilekçenin 1.237'sini (%90) yurttaşlardan gelen yakınmalar oluşturmaktadır. Derneklerden 63, şirketlerden ise 60 başvuru gelmiştir. Dokuz yakınma ise Avrupa Parlamentosu üyesi aracılığı ile ombudsmana iletilmiştir (Gregory, 2000: 165).

4) İnsan Hakları Ombudsmanı: Giderek önem kazanan bir başka tür de, İnsan Hakları Ombudsmanı, Yurttaş Hakları Ombudsmanı ya da sorumluluk alanına insan hakları boyutunun da eklendiği klasik ombudsmanları niteleyen ve "melez" olarak adlandırılan ombudsmanlardır. Doğu ve Orta Avrupa'da, Latin Amerika'da ve Sahra-altı Afrika'da bu ombudsmanlar "devletin uluslararası insan hakları yükümlülüklerini yerine getirmek için ulusal bir mekanizma" sağlamak amacıyla kurulmuşlardır. Melez ombudsmanlar tarafından korunan insan hakları, birinci kuşak insan hakları olarak nitelendirilen yurttaşlık hakları ve siyasal haklardan, ikinci kuşak haklar olarak adlandırılan ekonomik, sosyal ve kültürel haklara ve nihayet üçüncü kuşak haklar olan kolektif haklara (sağlıklı bir çevre hakkı gibi) kadar uzanmaktadır.

5) Özel Sektör Ombudsmanı: Ombudsmanın görev alanı günümüzde yalnızca kamu sektörüyle sınırlı değildir; özel sektör kuruluşları da bu mekanizmadan yararlanmaktadır. Ticari ya da sınai alanlarda tüketicinin haklarını korumak amacıyla kurulan bu ombudsmanlar başta bankacılık ve sigortacılık olmak üzere değişik sektörlerde görev yapmaktadır. İlgili sektör üyelerince atanan ve mali kaynakları da yine bu üyelerce sağlanan ombudsmanlar sektörde bir hakem rolü oynamaktadırlar. Ülkemizde ise henüz sektör düzeyinde olmasa da kurumsal düzeyde ombudsman uygulamasına rastlanmaktadır. Örneğin Milliyet Gazetesinin "okuyucu temsilcisi", gazetenin içeriği (haber, yorum, başlık, fotoğraf, sayfa düzeni vb) ile ilgili olarak okurlardan gelen yakınmaları kabul etmekte ve bunları basın etiği (doğruluk, denge, tarafsızlık vb) ve temel kalite ölçütleri açısından inceleyerek görüşlerini okuyucu ile paylaşmaktadır (www.milliyet.com.tr, 2001). Ancak okuyucu temsilcisinin gazetenin ücretli bir çalışanı olması karşısında bu uygulamanın daha çok, okuyucuların eleştirilerine karşı savunmaya yönelik olduğu belirtilebilir.

OMBUDSMAN NE YAPAR?

Ombudsman halkın, yönetimin işlem ve kararları ile ilgili yakınmalarını almakta, bunları araştırıp, inceleyerek, gerekirse ilgililerle görüşmekte ve sonuçta bir karara varmaktadır. Aldığı bu kararı hem yakınan yurttaşa hem de yakınılan kuruma iletmektedir. Ancak ombudsmanın aldığı kararın bağlayıcılığı yoktur. Ombudsmanı yargı yerlerinden ayıran en önemli özelliği, kararlarının bağlayıcı olmaması ve yaptırım uygulama yetkisine sahip olmamasıdır. Hukuken yönetim, ombudsmanın vardığı sonuç ve onun görüşü doğrultusunda işlem ve eylem yapmak zorunda değildir. Öte yandan ombudsman, yönetimin aldığı kararları, işlemleri kaldıramaz, değiştiremez; yönetimin yerine geçerek işlem ve eylem yapamaz. Ancak ombudsman, araştırma, eleştirme ve düzeltici önlemler önerme ve bulgularını kamuoyuna duyurma yetkisine sahiptir. Kendisine iletilen yakınma konusunda her türlü inceleme yapabilir; bilgi ve belge isteyebilir, ilgililerle görüşmeler yapabilir ve elde ettiği bulgular çerçevesinde vardığı sonucu

içeren raporunu ilgililere iletir. Ayrıca, belli aralıklarla dönemsel çalışmalarını içeren raporlar hazırlar ve bunları gerek kendisini atayan makama gerekse kamuoyunun bilgisine sunar. Demek ki ombudsmanın elindeki en önemli silah "moral yaptırım"dır ve bunların aracı da "ikna", "eleştiri" ve "kamuoyuna açıklama"dır. Acaba moral yaptırım ne ölçüde işe yarar; bir başka ifadeyle, güçlü siyasal ve yönetsel kadroların kamuoyu önünde "eleştirilmiş ve yanlışı ilan edilmiş olmaları", bu kesim üzerinde yurttaşlar yararına nasıl bir etki yaratır? Kuşkusuz bu sorunun tek bir yanıtı yoktur. Ancak, demokratik değerlerin yerleşmiş olduğu, toplumun her kesiminde sorumluluk bilincinin ve toplumsal, siyasal ve yönetsel duyarlılığın gelişmiş olduğu, kamuoyunun bilinçli olduğu ülkelerde işe yaradığı belirtilebilir. Bu ülkelerde, ombudsmanın hayli yüksek etkileme gücüne sahip olduğu söylenebilir. Örneğin, bu kurumun en eski ve en güçlü modelini oluşturan İsveç'te ombudsmanın bir eleştirisi bile yönetimin davranışını değiştirebilmektedir; ya da ombudsmandan gelen ve yasal durumda bir değişiklik öneren önerisi, hükümetin bu yönde değişiklik sağlayacak girişimde bulunması için yeterli olabilmektedir (Lane, 2000: 146).

Kimi ülkeler ombudsmana, özellikle hapishane, hastane gibi yurttaşların özgürlüklerinden kısıtlı olduğu kurumları denetleme yetkisi tanımışlardır. Örneğin Danimarka'da, hapishaneleri ve psikiyatri hastalarının yattığı hastaneleri denetleyerek, gözlemlerini ve önerilerini içeren raporlar hazırlamak, ombudsmanın önemli işlevlerinden biridir (The Danish Ombudsman, 1994: 9).

DENETİM ALANI

Ombudsmanın denetim alanı, gerek örgütlenme düzeyi açısından gerekse yetkilendirildiği hizmet alanı veya kuruluşlar açısından ülkeden ülkeye farklılıklar göstermektedir. Kimi ülkelerde ombudsman ulusal düzeyde görev yaparken kimi ülkelerde ise bölgesel ya da yerel düzeyler için ayrı ombudsmanlar görevlendirilebilmektedir. Konuya ombudsmanın denetim alanına giren kuruluşlar açısından bakıldığında, yine tek bir modelden söz etmek olanaklı değildir. Örneğin denetim alanının en geniş tutulduğu örneklerden biri olan İsveç'te ombudsmanın denetim alanına, tüm merkezi ya da yerel düzeydeki kamu kuruluşları ve buralarda çalışan personel, kamu yetkisi kullanan kişiler girmektedir. Finlandiya'da merkezi ve yerel yönetim örgütleri, bakanlar, askeri birlikler ve yargı organı ombudsman tarafından denetlenebilmektedir. Kimi ülkelerde yargı organları (ör. Hollanda) ya da askeri örgütler (ör. Fransa) ombudsmanın denetim alanı dışında tutulurken, İsveç'te olduğu gibi silahlı kuvvetler için ayrı bir ombudsman görevlendirilmesine gidilmektedir. Daha önce de belirtildiği gibi, genel amaçlı ombudsmanların yanı sıra özel amaçlı, belli bir konuyla yetkili ombudsmanlar kurulabilmektedir.

YASAL STATÜSÜ VE ATANMASI

Ombudsmanın yasal statüsü, İskandinav ülkelerinde ve İspanya, Macaristan, Portekiz'de olduğu gibi ya anayasaya ya da Hollanda ve Fransa'da olduğu gibi bir yasaya dayanmaktadır. Göreve gelmesinde ise yaygın uygulama, ombudsmanın yasama organınca yani parlamento tarafından belli bir süre için atanmasıdır. Kimi ülkelerin, ombudsmanın daha geniş bir uzlaşmaya dayalı olarak atanmasını sağlamak amacıyla salt çoğunluk yerine üçte iki (ABD'nin kimi eyaletlerinde) ya da beşte üç (İspanya'da) çoğunluk aradıkları görülmektedir (Diez Bueso, 2000: 324). Yaygın uygulama, atama yetkisinin parlamentolarca kullanılması olmakla birlikte, bu yetkinin yürütme organınca kullanıldığı modeller de söz konusudur. Örneğin İngiltere'de "yönetim için parlamento komiseri", başbakanın (muhalefet lideri ve meclis soruşturma komisyonu -*Select Committee*- başkanına danışmasının ardından) önerisi üzerine Kraliçe tarafından atanmaktadır (Gregory and Giddings, 2000: 23). Monarşi ile yönetilen diğer bir ülke olan Hollanda'da ise ombudsman doğrudan parlamento tarafından atanmaktadır (Herthog, 2000: 274). Fransa'da ise parlamento atama sürecinin dışında tutulmuştur; *médiateur* bakanlar kurulu kararnamesiyle atanmaktadır. Fransa'da da ülkemizde olduğu gibi bakanlar kurulu kararının süreci başbakan ve devlet başkanının imzasıyla tamamlandığından, yürütmenin her iki kanadı da atamada söz sahibidir (Pauti, 2000: 177). Görevden alınmalarında da farklı uygulamalar söz konusudur. Örneğin Finlandiya'da süresi bitmeden görevden alınamamakta; İsveç ve Norveç'te parlamento kararı ile görevden alınabilmektedir. Fransa'da ise durum daha farklıdır. Bu ülkede, ülkenin yüksek yargı organlarının temsilcilerinden oluşan komitenin kararı gerekmektedir. Danıştay ikinci başkanı, Sayıştay ve Yargıtay başkanlarından oluşan bu komite görevden alma kararını oybirliği ile almak zorundadır (Pauti, 2000: 177). İngiltere'de ise parlamento komiserini Kraliçe ya kendi isteği ile ya da Avam ve Lordlar Kamarasının isteği üzerine görevden alabilmektedir (Gregory and Giddengs, 2000: 23). Ombudsmanın görev süresi genelde 4 ila 6 yıl arasında değişmektedir. Ancak kimi ülkelerde bu süre parlamentonun görev süresine endekslenmiştir. Örneğin Danimarka'da her genel seçim sonunda parlamentonun ombudsman atamasını yenilemesi zorunludur (The Ombudsman Act, article 1). Kimi ülkelerde de örneğin İngiltere'de görev süresine ilişkin bir sınırlama getirilmemiştir; parlamento komiseri olağan koşullarda zorunlu emeklilik yaşına kadar (65) görevde kalabilmektedir. Birçok ülkede ombudsmanın yeniden atanması olanaklı iken, kimilerinde sınırlamalar koyulmuştur. Örneğin Kanada'nın Manitoba eyaletinde görev süresi en çok iki, Fransa'da ise yalnızca tek dönemle sınırlandırılmıştır.

KİMLER OMBUDSMAN SEÇİLEBİLİR?

Ombudsman olarak atanacak kişilerde kimi ülkeler özel koşullar aramamaktadır. Örneğin Fransa'da yasa, kişisel, mesleki ya da eğitimsel bir ölçüt koyma-

mıştır. Bu ülkede görev yapan ombudsmanlar arasında mesleği eczacı ve ziraat mühendisi olan kişiler de bulunmaktadır (Pauti, 2000: 178). Öte yandan, hukuk eğitimi almış olmak, yargıçlık ya da kamu yönetiminde üst düzey yöneticilik yapmış olmak gibi ön koşulların arandığı uygulamalar da söz konusudur. Genelde, hukuk formasyonu almış ve kamuoyunda dürüstlüğü ve saygınlığı ile tanınmış kişilerin bu görev için tercih edildiği söylenebilir. Ombudsmanın yansızlığını güvenceye almak amacıyla kimi görev kısıtlamaları da getirilebilmektedir. Örneğin bu kişiler parlamento üyesi olamamakta, ücret ya da kazanç karşılığı bir işte çalışamamaktadır.

OMBUDSMANA BAŞVURU YÖNTEMİ VE ARAÇLARI

Ombudsman genelde bir başvuru üzerine harekete geçmektedir. Bununla birlikte kimi ülkelerde ombudsmana, aldığı bir duyum, basında yer alan bir haber üzerine kendiliğinden harekete geçme yetkisi de tanınmıştır. Örneğin Norveç, Danimarka, İsveç, Finlandiya ve Hollanda örneklerinde ombudsmanın doğrudan harekete geçme yetkisi vardır ve bu yetki etkin bir biçimde kullanılmaktadır. Öte yandan Fransa'da *médiateur*'ün doğrudan harekete geçme yetkisi yoktur. Ombudsmanın kendiliğinden harekete geçebilmesi, önleyici bir etkiye sahiptir. Böylece, görülen kimi aksaklıklar herhangi bir yakınmaya yol açmadan giderilebilmektedir. Nitekim kimi ülkelerde, bu yetkiden sonra bireysel başvuruların azaldığı gözlenmiştir.

Yurttaşların ombudsmana başvurusunda da başlıca iki yöntem söz konusudur: 1) doğrudan, aracısız başvuru, 2) başvuruların filtre edildiği dolaylı başvuru. İngiltere ve Fransa'da yurttaşlar ancak bir parlamenter aracılığı ile başvurularını yapabilmektedirler. Kimi ülkelerde de iki yöntem bir arada kullanılmaktadır. Örneğin Sri Lanka'da bu süreç başlangıçta, yurttaş⇒ parlamenter⇒ parlamento dilekçe komisyonu⇒ombudsman zincirini izlemekteydi. 1994'ten itibaren bu sistemin yanı sıra yurttaşlara doğrudan ombudsmana başvurma olanağı getirilmiştir (Cooray, 2000: 77). Ombudsmana doğrudan erişimin olmaması ve araya parlamenter ya da dilekçe komisyonun girmesi, bu sistemin yargı denetimine göre üstünlüklerini bir ölçüde gölgelemekle birlikte, ombudsmanın görev alanına girmeyen yakınmaların baştan engellenmesi ya da parlamento düzeyinde çözülebilecek yakınmaların ombudsmana ulaşmadan kaynağında çözülmesi gibi yararlar sağladığı iddia edilebilir.[3]

---

[3] Ombudsmana başvuruda her iki yöntemin sonuçları, dolayısıyla yararları ve sakıncaları üzerine, Sri Lanka ve Hong Kong deneyimleri ilginç veriler sunmaktadır. Yukarıda da belirtildiği gibi Sri Lanka ve Hong Kong, doğrudan başvuruya 1994 yılında geçmiştir. 1995 yılına kadar ombudsmana ulaşan yıllık dilekçe sayısı ortalama Sri Lanka'da 90, Hong Kong'da 170'dir. Bu sayı 1995 yılında Sri Lanka'da 5262'ye, Hong Kong'da 1211'e yükselmiştir. İzleyen yılda dilekçe sayısı Sri Lanka'da %50'den fazla bir düşüş göstermekle birlikte (2432), Hong Kong'da artma eğilimi devam etmiştir (1995-96'da 2784, 1997-98'de 3073). Şimdi, rakamlardaki bu çarpıcı artış bizi, dolaylı başvurunun yurttaşların ombudsmana erişiminde bir engel oluşturduğu sonucuna kolaylıkla götürebilir. Ancak bu yargıya varmadan önce madalyonun öbür yüzüne de bak-

Yurttaşların başvuru araçlarına gelince, en yaygın ve klasik yöntem başvurunun yazılı olarak, dilekçe ile yapılmasıdır. Yazılı başvurunun yanı sıra telefonla başvuru alan örnekler de vardır. Öte yandan, iletişim teknolojisinin günümüzde geldiği nokta dikkate alındığında, e-postanın da bu araçlara dahil olacağı öngörülebilir.

OMBUDSMANIN İŞLEVLERİ

1) Ombudsmanın varlık nedeni, temel işlevi, yurttaşları, güçlü ve tek yanlı karar alabilen yönetimin yasadışı, keyfi uygulamalarına karşı korumak, onların bireysel hak ve özgürlüklerine ilişkin olası tehdit ve sınırlandırmalara karşı bir güvence oluşturmaktır. Gerçi bireylerin uğradıkları haksızlıklar karşısında yargı yerlerinde hak arama olanakları bulunmaktadır. Ancak yargı yoluna başvurmak çoğu zaman daha pahalı ve daha zaman alıcıdır; biçimsel kurallar fazla ve karmaşıktır. Oysa, ombudsman aracılığıyla hak arama, yargıya oranla daha basit, daha kolay, daha masrafsız ve çoğu zaman daha hızlıdır. Genellikle başvuru için harç alınmamakta ve daha önce de belirtildiği gibi kimi ülkelerde ombudsmana sözlü olarak da başvurulmaktadır. Önemli bir diğer fark, denetimin içeriğinde görülmektedir. Yargı denetimi hukuka uygunlukla sınırlı iken ombudsman hukuka uygunluğun yanı sıra yerindelik denetimi de yapmaktadır. Bu bağlamda ombudsman, yasaya uygun ama hakkaniyete elvermeyen yönetsel işlemleri de incelemekte ve çözümler önerebilmektedir. Ombudsmanın yönetsel yargıya oranla bir diğer üstünlüğü, yönetsel yargıda varolan "dava açma ehliyeti ve dava açma süresi" koşullarına ya bağlı olmaması ya da bu bağlılığın daha esnek tutulmasıdır (Erhürman, 1998: 101).

2) Ombudsman bir yandan halkı yönetimin hukuk dışı, keyfi uygulamalarına karşı korurken diğer yandan da yönetimin kendi yanlışlarını düzeltmesi için bir fırsat yaratır. Kamu hizmetlerinin yürütülmesinde bilerek ya da bilmeyerek yapılan yanlışlıkların farkına varılmasına ve düzeltilmesine olanak tanır. Öte yandan ombudsman, yanlış yapılmayan yerde "geçerli uygulamaları" güçlendirmekte (Pickl, 1986: 37) ve ilgili kuruluşların kamuoyu nezdinde güvenilirliğini artırmaktadır. Çünkü ombudsmana bir yakınmanın iletilmiş olması, bu yakınmanın mutlak anlamda haklı çıkacağı anlamına gelmez. Ombudsmanın yapacağı inceleme ve araştırmalarda, yapılan başvurunun yerinde olmadığı sonucuna da varılabilir. Nitekim çeşitli ülkelerin ombudsman raporları, başvuruların önemlice bir kısmının yerinde olmadığını göstermektedir (Akıncı, 1999: 292).

---

makta yarar var. Sri Lanka'da 1995 ve 1996 yıllarında ombudsmana ulaşan toplam 7694 dilekçeden işlem gören 3501'nin 3151'i (%90), yakınma konusu ombudsmanın denetim alanı dışında kaldığı gerekçesiyle reddedilmiştir. Hong Kong'da ise 1994-1998 döneminde ombudsmana ulaşan toplam 11.615 dilekçenin 9375'i işlem görmüştür. Bunlardan 4869'u (%52) hakkında araştırma başlatılmamıştır. Hakkında araştırma başlatılmayan dilekçeler içinde, ombudsmanın denetim alanı dışında kalanların oranı %46'dır (Cooray, 2000: 81).

Öte yandan ombudsmanın yıllık faaliyet raporları, kamu yönetiminin kendisine ayna tutmakta ve etkinliklerinin başarısının bir ölçütünü oluşturmaktadır. Aynı zamanda ombudsmanın, saptadığı kötü yönetim uygulamalarını gidermeye yönelik çözüm önerileri de, yanlışlıklardan arınmak isteyen yönetimler için yönlendirici bir işlev görmektedir. Kimi ülkelerde ombudsmanlar reform önerisi getirmekle yetkilendirilmişlerdir. Örneğin Fransa'da, kamu yönetiminin işleyişine ilişkin öneri getirmekle de yetkili olan *médiateur*'ün önerileri, demiryolu istasyonlarında alınması gereken küçük önlemlerden, yurttaşların günlük yaşam kalitesini artırmaya yönelik ve yasa değişikliği gerektiren önlemlere kadar uzanmaktadır. *Médiateur*'ün 1976-1984 yılları arasında yayımladığı reform önerisi 289'dur; izleyen yıllarda ise yılda 20 ila 40 arasında değişen reform önerilerinin yarısı uygulamaya koyulmuştur (Pauti, 2000: 184-185).

3) Ombudsmanın özellikle yeni demokrasilerde geçerli olan bir başka işlevi de eğitimdir. Ombudsman bir yandan yurttaşların sahip oldukları temel haklar konusunda bilgilendirilmelerini sağlayarak, onları bu haklarını koruyabilir hale getirilmelerine katkıda bulunmakta; diğer yandan da kamu görevlilerine, uygulamakla yükümlü oldukları kurallar konusunda rehberlik etmektedir (Gregory and Giddings, 2000: 14-15). Bir Afrika ülkesi olan ve 1993'te on bir yıllık bir askeri diktatörlüğün ardından sivil anayasal rejime geçen Gana'da, İnsan Hakları ve Yönetsel Adalet Komisyonu, insan hakları ihlallerine, yetkinin kötüye kullanımına, yolsuzluğa ilişkin yakınmaları araştırmasının yanı sıra halkın insan hakları ve özgürlükler konusunda eğitimi işlevini de üstlenmiş durumdadır. Komisyon bünyesindeki halk eğitimi birimi, öğrenciler, kamu görevlileri, askerler, polisler, kadınlar ya da dinsel gruplar gibi çeşitli toplumsal ve yönetsel kesimlere yönelik olarak düzenlediği konferans ve sempozyumlarda hem komisyonun çalışmaları hakkında bilgi vermekte hem de toplumun insan hakları konusundaki bilincini ve sorumluluğunu artırmayı amaçlamaktadır (Short, 2000: 207-209). Öte yandan Latin Amerika ülkelerinde ombudsmanlar, kamu kuruluşlarınca ya da hükümet dışı kuruluşlarca düzenlenen ve yurttaşları, hem hakları hem de bu hakları nasıl savunacakları konusunda eğitmeyi amaçlayan programları desteklemektedir.

4) Ombudsmanın bir başka işlevi de günümüzde giderek önem kazanan "açık yönetim"i, yönetimde saydamlığı sağlamaya katkıda bulunmasıdır (Gregory and Giddings, 2000: 13) Ombudsmana tanınan araştırma, inceleme ve her türlü bilgi ve belgeye ulaşma yetkisi, sıradan yurttaşın kolayca ulaşamayacağı belgelere, bilgilere ombudsmanın ulaşmasına imkan tanımaktadır. Öte yandan kimi ombudsmanlar, resmi bilgi ve belgeye ulaşmada güçlük çeken yurttaşların yakınmalarını çözüme bağlamakla da yetkilidir. Örneğin, İngiltere'de parlamento komiseri, 1994'ten itibaren bu tür yakınmaları da kabul etmektedir (www.ombudsman.org.uk, 2001).

5) Nihayet, etkin bir biçimde işleyen ombudsman mekanizması yargı yerlerinin de işgücünü hafifleterek, yargının daha hızlı, daha etkin çalışmasına da katkıda bulunmaktadır.

ETKİN BİR OMBUDSMAN DENETİMİNİN KOŞULLARI

Ombudsman kurumunun yukarıda belirtilen işlevleri, kurumun varlığının doğal ve mutlak sonuçları değil, değişik ülke deneyimleri ışığında kuramsal düzeyde varsayılan işlevlerdir. Dolayısıyla bu kurumun felsefesini, "yurttaşların yönetime karşı korunması" biçiminde genelleştirmek olanaklı ise de uygulamasının getireceği sonuçlar için genel bir yargıya varmak zordur. Bu bağlamda ombudsman kurumunu kurmak işin en kolay yanıdır; zor olan aşaması ise, onu işlevsel kılmak, hukuka, insan haklarına saygılı, haktanır bir yönetimi sağlamada ondan yararlanmayı istemek, beklemek ve bunun için gerekli koşulları yaratmaktır. Ombudsmanın etkililiğinde ve başarısında belirleyici olan koşulların başlıcaları şöyle belirtilebilir:

1) Bağımsızlığın ve tarafsızlığın güvenceye alınması: Bağımsızlığı ve tarafsızlığı, ombudsmanın başta gelen tanımlayıcı özelliğidir. Ombudsman, yönetimi denetleyen, yönetimi tanıyan ama yönetime de bağlı olmayan bir kişi olmalıdır. Ombudsman tıpkı yargıçlar gibi hiçbir makam ya da kişiden emir almaz; hangi organ tarafından atanırsa atansın o organdan bağımsız olmalıdır. Bu bağlamda, ombudsmanın atanma mekanizması, kendisini atayan makamla ilişkisi ve yaş, mesleki beklenti gibi kişisel özellikler önem taşımaktadır. Gerek atamayı yapan organ gerekse denetim altına giren otoritelere karşı tam bir bağımsızlık, ombudsmanı bu kaynaklardan gelebilecek baskı ve yönlendirmeler karşısında güvenceye alır. Demek ki bağımsızlık yalnızca atayan organa karşı değil, aynı zamanda ombudsmanın denetimine giren kamu makamları karşısında da sağlanmalıdır.

2) İnceleme ve araştırma yetkisinin sınırları: Ombudsmana tanınan yetkilerin sınırları, alınan kararların hem niteliği (yerindelik, doğruluk vb), hem de hızı açısından belirleyici bir öneme sahiptir. Ombudsman, kendisine iletilen bir yakınma konusunda kararını oluşturmadan önce gereksinme duyduğu her türlü bilgi ve belgeye kolaylıkla ulaşabilmeli, gereksinme duyduğu herkesin bilgisine başvurabilmelidir.

3) Kamuoyunca tanınma ve erişimin kolaylığı: Yurttaşların yönetim karşısında kendilerini korumada ombudsmandan yararlanabilmeleri için onun varlığından haberdar olmaları ve bu kuruma hangi koşullarda ve nasıl başvurabilecekleri konusunda bilgilendirilmiş olmaları gerekir. Bu bağlamda özellikle yeni kurulan ülkelerde ombudsmanın kendini, yetkilerini, çalışma yöntemini, kimlerin, nasıl başvurabileceğini kamuoyuna duyurması, tanıtması önemlidir. Bir diğer önemli nokta da, ombudsmana erişimin zahmetsiz, masrafsız ve basitleştirilmiş olmasıdır. Başvurunun biçimi ve maliyeti yurttaşları caydırıcı yönde ol-

mamalıdır. Hatta, yurttaşların başvurusunu kolaylaştırmak ve onlara yardımcı olmak üzere personel görevlendirilmesine gidilmeli ve bu kişiler gerektiğinde gerekli formların doldurulmasında, dilekçe yazımında yurttaşlara yardımcı olmalıdır.

4) Kamu yönetimini tanıma derecesi: Ombudsmanın eylem alanı kamu yönetimi küresi, bürokrasidir. Bu küre, kendine özgü bir kültür, dil, gelenek ve hatta yazılı olmayan kurallar geliştirecek ve kendi içinde bir dayanışma kuracak kadar eski ve güçlü bir toplumsal kategoridir. Dolayısıyla ombudsmanın bu "kendi içinde bir dünya" olan bürokrasiye nüfuz edebilmesinde, kararlarına ışık tutacak bilgi ve belgeye ulaşabilmesinde sahip olduğu bilgi ve deneyim önemlidir. Ombudsmanın hem kamu yönetiminin genel işleyişini hem de bürokrasinin "iç dünyasını, ruhunu" (karar verme biçimi, egemen ilişkiler, direnç noktaları vb) bilmesi, tanıması, bürokratik kademelerden gelecek engelleri, dirençleri aşmada ona yardımcı olacaktır.

5) Yerleşik siyasal ve yönetsel kültür; toplumsal özellikler: Yukarıda belirtilen koşullar önemli olmakla birlikte, ombudsman kurumunun başarısındaki temel etmen ombudsmanın içinde yer aldığı yerleşik siyasal ve yönetsel kültürdür. Bunun için kamu gücünü kullanan unsurların, devleti nasıl tanımladığına, bu tanım içinde devlet-yurttaş ilişkilerinin yasal düzlemde nasıl kurgulandığına ve bu kurgunun gerçekliğe dönüşme biçimine bakmak gerekir. Bu bağlamda siyasal kadroların siyasalarında saptanan ve kamu yönetiminin (bürokrasinin) eylem ve işlemlerinde somutlaşan "devletin yurttaşa bakış açısı ve onu ele alış biçimi" can alıcı noktayı oluşturmaktadır. İkinci önemli nokta, siyasal ve yönetsel kadroların "hukuk devleti"ni, "hukuka bağlı yönetim"i ve "insan haklarına saygılı yönetim"i nasıl algıladıkları ve yetkilerini kullanırken bu kuralların kendilerini ne ölçüde sınırlandırdığı ya da bağladığıdır. Bu etmenler bir ombudsman kurumunun nasıl işletileceğine ilişkin temel ipuçlarıdır. Çünkü devleti yurttaşlardan ayrı ve üstün bir varlık sayan, sorumluluğu yalnızca yurttaştan devlete doğru bekleyen bir devlet anlayışında; hukuk kurallarının işletilmemesinde ya da içerdiği yaptırımlara rağmen yargı kararlarının uygulanmamasında bir sakınca görmeyen siyasal ve yönetsel anlayışın egemen olduğu bir ortamda ombudsmanın işlevsel olabilmesi hayli zordur.

Ombudsmanın kullandığı en önemli yetki, bilgi ve bulgularını kamuoyuna açıklama ve bir anlamda görevini ihmal eden, yetkisini kötüye kullanan, yurttaşı mağdur eden kamu görevlilerini, kurumlarını "teşhir etme" yetkisidir. Bu yetkinin etkin kullanımında kitle iletişim araçlarının rolü, desteği ve işbirliği önem taşımaktadır. Çünkü kitle iletişim araçları yüzlerce, milyonlarca kişiye aynı anda ulaşma ve onları etkileme gibi önemli bir güce, üstünlüğe sahiptir. "Dördüncü kuvvet" olarak tanımlanması ve bir kamuoyu denetim aracı olarak görülmesinin kökeninde bu güç yatmaktadır. Ancak önemli olan bu gücün nasıl, ne zaman ve kimin yararına kullanıldığıdır ve bu bağlamda içinde taşıdığı tehlikeyi

gözardı etmemek gerekir. Bunun içindir ki, ombudsmanlık mekanizmasının işleyişi ile (yazılı ya da görsel) basın sektörünün niteliği arasında yakın bir ilişki vardır. Bu sektördeki tekelleşme, sektöre egemen güçlerin siyasi ya da yönetsel kadrolarla ilişkileri, karşılıklı bağımlılıkları gibi birçok etmen, ombudsmanın ulaştığı sonuçların hem kamuoyuna duyurulmasında hem de bunların izlenmesinde önem taşımaktadır.

Ombudsmanın etkinliğinde ayrıca, eğitim ve gelir düzeyi gibi toplumun sosyo-ekonomik yapısı da önemli bir unsurdur.

TÜRKİYE'DE OMBUDSMAN KURUMUNUN ALTYAPISI

Türkiye'de ombudsman kurumu bulunmamakla birlikte, yönetim yargı dışında da değişik kanallardan denetlenmektedir. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, Başbakanlık Teftiş Kurulu, Sayıştay gibi kuruluşların yanı sıra 1982 Anayasası ile doğrudan Cumhurbaşkanına bağlı olarak Devlet Denetleme Kurulu (DDK) kurulmuştur. Kurulun Cumhurbaşkanına bağlanması ve denetim alanının da hayli kapsamlı tutulması, 1982 Anayasası'nın, yürütmenin sorumsuz kanadını güçlendirme eğiliminin bir yansıması olarak görünmektedir. Herhangi bir yaptırım yetkisi bulunmayan Kurul, Cumhurbaşkanın isteği üzerine, yargı organları ve silahlı kuvvetler dışında kalan kamu kurum ve kuruluşlarında, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında, işçi ve işveren meslek kuruluşları ile kamuya yararlı dernek ve vakıflarda inceleme, araştırma ve denetleme yapabilmektedir. Bu sayılan örgütlerin, mevcut sistem içinde zaten kurulu mekanizmalarla denetlendiği dikkate alındığında, bir kez de Cumhurbaşkanına bu yetkinin tanınmış olması, herhalde, bu mekanizmalara ve bunları kullanan siyasi iradeye güvensizlikle açıklanabilir.[4]

Diğer yandan, Anayasanın "dilekçe hakkı"nı düzenleyen 74. maddesi, yurttaşlara, kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikayetleri hakkında, yetkili makamlara ve TBMM'ye yazılı olarak başvurma hakkı tanımış ve başvuruların yazılı olarak yanıtlanmasını düzenlemiştir. Yurttaşların TBMM'ye yapacakları başvurular Meclis Dilekçe Komisyonunca değerlendirilmektedir. Meclisin on altı ihtisas komisyonundan biri olan ve on iki üyeden oluşan TBMM Dilekçe Komisyonu, bütün bakanlıklarla doğrudan yazışma ve işlemlerin sonuçlandırılması için gerekli olan bilgileri isteme yetkisine sahiptir. Bununla birlikte, "dilekçe hakkı"nın kullanılması yolunun pratikte yönetimin denetimini sağladığını iddia etmek güçtür.

---

[4] Nitekim, Danışma Meclisi Anayasa Komisyonu, DDK'nın kuruluşunu şöyle gerekçelendirmektedir: "Merkezi idarenin önemli bir görevi olan denetim fonksiyonunun bugüne kadar çeşitli nedenlerle gereğince yerine getirilmediği bir gerçektir. Siyasi etkilerin dışında kalabilecek tarafsız ve etkin bir denetim organı olarak, Cumhurbaşkanlığına bağlı bir Devlet Denetleme Kurulu kurulmuştur." (Danışma Meclisi Tutanak Dergisi, 1982: 53).

Türkiye'de ombudsman işlevini görecek bir denetim mekanizmasının kurulması yönünde şimdiye kadar farklı kanallardan istemler, öneriler getirilmiş durumdadır. Örneğin, 1982 Anayasası'nın hazırlandığı dönemde, Ankara Üniversitesi öğretim üyelerince hazırlanan "Anayasa Önerisi"nde "Kamu Denetçileri Kurulu" adıyla bir kurum kurulması önerilmiştir.[5] 1991'de yayımlanan KAYA Raporunda ise yeni bir kurum yaratmak yerine mevcut bir kurumun, Devlet Denetleme Kurulu'nun bir kamu denetçisi (ombudsman) olarak işlev görmesini sağlayacak biçimde yeniden yapılanması önerilmiştir (Kamu Yönetimi Araştırması, 1991: 43). Çeşitli meslek örgütleri de (Hak-İş, TÜSİAD, TOBB) yayımladıkları raporlarda ombudsman kurumunun kurulmasını ya da en azından kurulması yönünde girişimlerin başlatılmasını savunmuşlardır (Avşar, 1999; TÜSİAD, 1997; TOBB, 2000).

Ombudsman türü bir denetim mekanizmasının kurulması, kalkınma planlarının da hedefleri arasında yer almıştır. Bu hedefe ilk olarak yer veren Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planıdır. Plan, etkinliğini ve sağlıklı çalışmasını öngören yöntem ve koşullara kavuşturulmuş, "uyuşmazlıkları yargı önüne gelmeden çözümleyecek yetkilerle donatılmış bir 'Devlet Avukatlığı Kurumu' oluştur(ul)ması" hedeflemiştir (DPT, 1979: 484). Ancak bu hedef, beşinci ve altıncı planlarda unutulmuş görünmektedir. Ombudsman kurumunu hatırlayan, 1995'te gerçekleşen Gümrük Birliğinin yarattığı heyecanla Avrupa Birliği'ne üyelik umudunun bir kez daha canlandığı ortamda hazırlanan ve öngörülerini AB'ye uyum (ve bu arada kurumsal uyum) hedefine kilitleyen Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planıdır. Planda, yargının katı kurallara bağlı olduğu ve geç işlediği belirtilerek, "yönetimi yargı dışında denetleyen ama yönetime de bağlı olmayan bir denetim sistemi ihtiyacı sonucunda ortaya çıkmış olan" ve AB'nin kendi bünyesinde ve üye ülkelerin çoğunda bulunan, halkın şikayetleriyle ilgilenen bir kamu denetçisi (ombudsman) sisteminin Türkiye'de kurulması hedeflenmiştir (Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı: 119). Sekizinci planda bu hedef bir kez daha yinelenmekte ve sistemin "istisnasız tüm idari işlem ve eylemleri kapsamasına özel önem" verileceği vurgulanmaktadır (DPT, 2000: 194). Bu arada, ilk kez bir kamu kuruluşunda, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nda 1998 yılında "yönetsel ombudsmanlık" sistemi kurulmuştur. Bakanlık ve ilgili kuruluşlar arasında yapılan bir protokolle, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği, Türkiye Esnaf ve Sanatkarları Konfederasyonu ile Türkiye Ziraat Odaları Birliği'nin başkanları, bakanlığın, "vizyonu", "hizmet politikası" ve "kamuoyuna açıklanan sözü" kapsamında, bakanlığın tüm birimlerinin hizmetlerini gözetlemek üzere başombudsman; illerdeki oda başkanları ise, illerdeki bakanlık birimlerini gö-

[5] Öneriye göre, yurttaşların dilek ve şikayetlerini incelemek ve temel hak ve özgürlüklerin gerçekleşmesini gözetlemekle görevli Kamu Denetçileri Kurulu beş kişiden oluşmaktaydı. TBMM, Danıştay, Sayıştay, Savcılar Yüksek Kurulu ve Türkiye Barolar Birliğinin ayrı ayrı göstereceği ikişer aday arasından birinin Cumhurbaşkanı tarafından beş yıl için Kamu Denetçisi olarak atanması öngörülmekteydi (Gerekçeli Anayasa Önerisi, 1982: 137,138).

zetlemek üzere ombudsman olarak tayin edilmişlerdir (Akgül, 1998: 208). Ancak, dönemin Sanayi ve Ticaret Bakanının kişisel yaklaşımının bir ürünü olan bu girişimin kurumsallaşma ve işlevselleşme kapasitesinin hayli sınırlı olduğunu belirtmek gerekir.

Nihayet, AB'ye uyum süreci çerçevesinde Birlik üyelerinde bulunan kurumların Türkiye'de de oluşturulması yönündeki girişimlerin etkisiyle, Adalet Bakanlığı'nın eşgüdümünde, konuyla ilgili yasa tasarısı hazırlamak üzere bir komisyon oluşturulmuştur. Bu komisyonca hazırlanan "Yurttaş Sözcülüğü Kanun Tasarısı", kimi önemli değişikliklerden sonra ve "Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı" adıyla Bakanlar Kuruluna sunulmuştur. Bu iki tasarı arasında özellikle yurttaş sözcüsü ve kamu başdenetçisinin seçimi ve görev süresine ilişkin farklılıklar dikkati çekmektedir. Her iki tasarıda da atama makamı TBMM'dir. Ancak sözcü seçiminde, Yargıtay, Danıştay, Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu, YÖK ve Türkiye Barolar Birliği'ne aday gösterme yetkisi tanınmış ve sözcünün, Meclisin üçte iki çoğunluğu ile seçilmesi düzenlenmiştir. Sözcü, sayıları onu geçmeyen yardımcılarını kendisi seçmektedir. Oysa, gerek kamu başdenetçisinin gerekse kamu denetçilerinin seçiminde aday gösterme yetkisi, TBMM Dilekçe Komisyonu ile milletvekillerine tanınmıştır ve seçimleri de Meclis üye tamsayısının salt çoğunluğu ile mümkündür. İkinci olarak sözcünün görev süresi 7 yıl olarak düzenlenmiş ve ikinci kez seçimi engellenmiştir. Kamu başdenetçisi ve denetçileri ise 5 yıllığına seçilmektedir ve yeniden seçilmeleri mümkündür. Bir başka ayırım aranan koşullarda gözlenmektedir. Sözcülük için hukuk eğitimi bir ön koşuldur ve yaş sınırı da en az 45, en fazla 65 ile sınırlandırılmıştır. Denetçiler için ise herhangi bir lisans eğitimi yeterli görülmektedir. Yaş konusunda ise tasarı yalnızca asgari yaşı belirtmekle (40) yetinmiştir. Bir başka ayırım, sözcüye kendiliğinden harekete geçme yetkisi tanınmışken, kamu başdenetçisine böyle bir yetkinin tanınmamış olmasıdır.

Eylül 2000 tarihinde Bakanlar Kurulunca kabul edilip, Ekim 2000'de TBMM'ye gönderilen "Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı" halen ilgili komisyonlarda (adalet, anayasa ve plan ve bütçe) görüşme sırasını beklemektedir.

KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU KANUNU TASARISI: NASIL BIR KAMU DENETÇILIĞI KURUMU?

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı, 34 madde ve 4 geçici maddeden oluşmaktadır. Tasarının 1. maddesinde kanunun amacı, "idarenin insan haklarına saygılı, hukuka ve hakkaniyete uygun, düzenli ve verimli bir şekilde çalışmasını ve kamu hizmetlerinin daha iyi görülmesini sağlamak için önerilerde bulunmak üzere Kamu Denetçiliği Kurumunu oluşturmak" olarak ortaya koyulmaktadır. Toplumsal yaşamın herhangi bir alanını düzenlemek üzere uyulması gerekli bir kurallar bütününü oluşturan yasa metinlerinin düzenlenişi kendi için-

de bir sıradüzen izler. Bu sıradüzen bölümler ve maddelerle kurulur; her bölümün ve her maddenin kendi içinde bir bütünlüğü ve tutarlılığı vardır. Gerek bölümlendirmede gerekse maddelendirmede, "genel"den "özel"e, bir başka ifadeyle "gövdeden" "organlara" doğru bir yol izlenir. Bu bağlamda, Birinci Bölüm genel hükümleri düzenlemesi nedeniyle genellik sıralamasının başında yer alır ve yasanın tümüne ilişkin bir "gösterge", "rehber" niteliği taşır. Yasanın çıkarılma nedeni, kapsamı ve gerektiğinde metin içinde neyin hangi anlamda kullanıldığına ilişkin açıklamalar yer alır. Tasarıya bu açıdan yaklaşıldığında, amaç maddesinin içeriği tam olarak yansıtmadığı, hatta bir kaymaya yol açtığı görülmektedir. Bu maddeden hareket edildiğinde, "daha iyi çalışan" bir kamu yönetimine kavuşmak için öneriler getirmekle görevli bir kamu örgütü söz konusudur. Burada, bu kurumun asıl varlık nedeni, dolayısıyla yasanın "özü", yurttaşların yönetimle ilgili yakınmalarını inceleme, araştırma eylemi, "sorun çözme" işlevi yoktur. Öneri getirmek kuşkusuz bu kurumun önemli işlevlerinden birisidir ama nihayet bu önerilere kaynaklık edecek olan, inceleme, araştırma, bilgi toplama yetkisidir. Öneriler bu yetkilerin kullanılmasının ürünleridir. Dolayısıyla yasanın amacını açıklayan maddede asıl vurgunun bu boyutlara yapılması daha yerinde olurdu.

Statü

Tasarı ile bağımsız ve kamu tüzelkişiliğine sahip "Kamu Denetçiliği Kurumu" adıyla yeni bir kamu örgütü kurulmaktadır. Bu kurumun başında bir kamu başdenetçisi ve sayıları en fazla onla sınırlandırılan kamu denetçileri bulunmaktadır. Tasarı, Türk kamu yönetiminin örgütlenmesine giderek egemen olan "kurullara dayalı yönetim" anlayışına uygun biçimde bir de "Kamu Denetçiliği Kurulu" kurmaktadır. Kurul, kamu başdenetçisinin başkanlığında kamu denetçilerinden oluşmaktadır. Ancak tasarıda, Kamu Denetçiliği Kurumunun çalışmasında Kurulun nasıl bir işlev göreceği ve bu çerçevede hangi kararların bu kuruldan geçeceği açıklanmış değildir. Bu konunun Kurulun onayıyla yürürlüğe girecek yönetmelikle düzenlenmesi öngörülmektedir. Dolayısıyla Kuruma yapılan başvurular hakkında sonul yargıya nasıl varılacağı net değildir. Ancak, başdenetçi ve denetçilerin yanı sıra ayrıca bunlardan oluşan bir kurul oluşturulduğuna göre, en azından kabul edilmiş ve inceleme süreci tamamlanmış başvurulara ilişkin kararın bu Kurulda alınacağı düşünülebilir.

Tasarıda, hiçbir organ ya da kişinin, kamu başdenetçisi ve kamu denetçilerine görevlerini yerine getirirken emir ve talimat veremeyecekleri, genelge gönderemeyecekleri, tavsiye ve telkinde bulunamayacakları belirtilerek, bağımsızlık güvenceye alınmaktadır.

Kamu Başdenetçisi ve Kamu Denetçilerinin Seçimi

Tasarı, kamu başdenetçisi ve denetçilerinin seçimini yasama organına bırakmaktadır. Ancak bu süreçte TBMM Dilekçe Komisyonunun rolü önemli görünmektedir. Komisyon, denetçilerin hem sayısını hem de adayları belirlemede etkili olmaktadır. Çünkü seçilecek kamu denetçilerinin sayısı, Dilekçe Komisyonunun önerisi üzerine Meclis Genel Kurulunca belirlenmektedir. Aday önerme yetkisi ise, Meclis Dilekçe Komisyonu ile Meclis üye tamsayısının en az onda biri tutarında milletvekiline tanınmaktadır. Ancak milletvekilleri, adayları doğrudan kendileri önerirken, Komisyona bu yetki tanınmamıştır. Komisyon, kendisine başvuran aday adayları arasından, seçilecek sayının iki katı kadar adayı Genel Kurula önerebilmektedir. Başdenetçi ve denetçiler, bu iki kaynaktan gösterilen adaylar arasından, Meclis üye tamsayısının salt çoğunluğu ile 5 yıllığına seçilmektedirler. Tasarı, süresi sona eren başdenetçi ve denetçilerin tekrar seçilmesine olanak tanımaktadır.

Kimler Kamu Başdenetçisi ve Denetçi Olabilir?

Tasarı, kamu denetçileri için devlet memurlarında aranan genel koşulların yanı sıra yaş, eğitim, mesleki deneyim gibi ölçütler koymakta ve aktif siyasetle uğraşma yasağı getirmektedir. Denetçilerin, görevleri süresince resmi veya özel görev almaları, ticaretle uğraşmaları ve görevleriyle ilgili olarak edindikleri bilgileri, sırları görevden ayrıldıktan sonra açıklamaları yasaklanmaktadır.

Kamu başdenetçisi ya da kamu denetçisi olacaklar için tasarının getirdiği koşullar ise şöyle:

- Türk vatandaşı olmak,
- Kırk yaşını doldurmuş olmak,
- En az dört yıllık yüksek eğitim görmüş olmak,
- Mesleği ile ilgili olarak kamu sektöründe ya da özel sektörde en az 15 yıl çalışmış olmak,
- Herhangi bir siyasi partiye üye olmamak,
- 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda sayılan genel koşulları taşıyor olmak.

Görevden Alınma

Tasarıya göre, başdenetçi ve denetçiler ancak "seçilme koşullarını kaybetmeleri" halinde görevden alınabilmektedirler. Dolayısıyla Meclisin denetçileri, "güven kaybına" dayanarak görevden alabilmesi mümkün değildir. Seçilme koşulunun kaybedilmesi halinde Meclis, ancak Dilekçe Komisyonunun başvurusu üzerine ve salt çoğunlukla denetçiyi görevden alabilmektedir. Demek ki, Meclisin harekete geçebilmesi ancak Dilekçe Komisyonunun başvurusu ile olanaklı-

dır. Tasarı, denetçiler hakkında ceza kovuşturması yapılabilmesini ise Meclis başkanının iznine bağlamaktadır.

Görev Alanı

Tasarıda kamu başdenetçisi ve denetçileri, "Türkiye Cumhuriyetinin Anayasada belirtilen nitelikleri çerçevesinde, idarenin her türlü eylem ve işlemlerini" incelemek ve araştırmakla görevlendirilmektedir. İnceleme ve araştırma için de üç ölçüt belirlenmektedir: a) insan haklarına saygı, b) hukuka ve hakkaniyete uygunluk, c) yerindelik. Tasarıda, kamu denetçilerinin görev alanına giren kuruluşlar açıkça sayılmamış ama görev dışında kalan kurumlar belirtilmiştir. Buna göre;

- ✔ TBMM'nin karar ve işlemleri,
- ✔ Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile doğrudan imzaladığı kararlar ve emirler,
- ✔ Bakanlar Kurulu kararları,
- ✔ Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu kararları,
- ✔ Yargı organlarının karar ve işlemleri,
- ✔ Türk Silahlı Kuvvetlerinin eylem ve işlemleri,

kamu denetçilerinin yetki alanının dışında kalmaktadır.

Yukarıdaki sıralamayı gruplandırarak belirtirsek, devletin üç temel organının, yasama, yürütme ve yargı organlarının eylem ve işlemleri denetim alanı dışına çıkarılmaktadır. Ayrıca, Türk Silahlı Kuvvetleri, kamu yönetimi aygıtı içindeki "özgün ve ayrıcalıklı" konumuna uygun bir biçimde kapsam dışında bırakılmaktadır.

Tasarıda kamu denetçilerinin görev alanı belirlenirken merkezi yönetim-yerel yönetim ayrımına gidilmediği için yerel yönetimlerin de bu tasarı kapsamında olduğu anlaşılmaktadır. Nitekim, geçici 4. madde ile kanun hükümlerinin yerel yönetimler için, yasanın yürürlüğe girişinden üç yıl sonra uygulanacağı düzenlenmiştir. Türkiye için yeni olan bu sistemin başarılı olması için öncelikle merkezi yönetime, belirli bir deneyim kazanıldıktan sonra yerel yönetimlere uygulanmasının tercih edildiği, madde gerekçesinden anlaşılmaktadır.

Kimler, Nasıl Başvurabilecekler?

Medeni hakları kullanma ehliyetine sahip TC vatandaşları ile ülkemizde ikamet eden yabancı gerçek kişilere, idarenin "kendileri ile ilgili" her türlü eylem ve işlemleri aleyhine Kamu Denetçiliği Kurumuna başvurma hakkı tanınmaktadır. Demek ki tüzel kişiler ile medeni hakları kullanma ehliyetine sahip olmayanların vasileri aracılığı ile başvuru yolu kapalıdır. Bir başka nokta, yakınmaya konu olan eylem ve işlemle başvuru sahibi arasında "ilgili olmak" ba-

ğının aranmasıdır. Ancak, "kendileri ile ilgili" ifadesinin çerçevesini, sınırlarını, uygulamada net bir biçimde belirlemek zor görünmektedir.

Tasarı yurttaşlara, bir ücret alınmaksızın, yazılı ya da sözlü olarak başvuru hakkını vermektedir. Yazılı başvurularda, başvuru sahibinin adı, soyadı, iş veya oturma adresinin belirtilmesi ve imzalanması, inceleme için ön koşuldur. Yurttaşlar başvurularını ya doğrudan ya da valilikler ve kaymakamlıklar aracılığı ile yapabilecektir. Tasarı ayrıca, Dilekçe Komisyonuna, kendisine iletilen dilekçeler arasından gerekli gördüklerini Kamu Denetçiliği Kurumuna gönderme yetkisini de tanımaktadır.

Başvuru İçin Getirilen Sınırlamalar

Tasarı başvuruları belirli bir süreyle sınırlandırmaktadır. Bu süre, idari işlemlerde tebliğ tarihinden itibaren, idari eylemlerde ise öğrenme tarihinden itibaren altı aydır. Öte yandan, yargı önünde görülmekte olan ya da karara bağlanmış uyuşmazlıklar hakkında başvuru olanağı bulunmamaktadır. Ancak, tasarıda, Kuruma yapılacak bir başvurunun, idari dava açma süresini durdurup durdurmayacağı konusunda bir düzenleme getirilmemiştir. Oysa bu nokta çok önemlidir; yurttaşlar bu durumda ya idari yargıya başvurmak ya da Kamu Denetçiliği Kurumuna başvurmak gibi bir seçim yapmakla karşı karşıya kalacaklardır. Kamu Denetçiliği Kurumuna yapılacak başvurunun sonuçlandırılması için Kuruma altı aylık bir süre verildiğine göre, bu süre sonunda yurttaşların idari yargıda hak arama olanakları, başvuru süresinin sona ermesi nedeniyle ortadan kalkacaktır. Bunun doğal sonucu, yurttaşların, kararlarının bağlayıcı olmadığı Kamu Denetçiliği Kurumu yerine idari yargıyı tercih etmeleridir. O zaman, bu kurum hangi dürtüyle kurulmaktadır ve işlevi ne olacaktır sorularının yanıtı önemli ölçüde boşlukta kalmaktadır.

Yükümlülükler

Kamu Denetçiliği Kurumu, kendisine yapılan bir başvuruya ilişkin yapacağı inceleme ve araştırmayı en geç altı ay içinde sonuçlandırmak ve sonucu, varsa önerileri ile birlikte uyuşmazlığa konu olan kuruluşa ve başvuru sahibine bildirmek zorundadır. Uyuşmazlığa konu olan kuruluş, yapılan işlemi, önerilen çözümü uygulanabilir nitelikte görmemesi halinde bunun gerekçesini bir ay içinde Kamu Denetçiliği Kurumuna bildirmekle yükümlüdür.

Tasarı, kamu başdenetçisini her takvim yılı sonunda, yıllık çalışmaları ve önerileri içeren bir rapor hazırlayarak Meclis Dilekçe Komisyonuna vermekle görevlendirmektedir. Ancak Dilekçe Komisyonunun bu rapor hakkında ne tür bir işlem yapacağı, Genel Kurula sunup sunmayacağı konusunda bir düzenleme öngörülmemiştir. Tasarının, kamuoyunun raporlar hakkında bilgilendirilmesi amacıyla getirdiği iki düzenleme vardır: Raporların Resmi Gazete'de yayımlanması ve özetlerinin kamu başdenetçisi tarafından TRT aracılığı ile duyurul-

ması. Başdenetçinin, uygun gördüğü özel konularda raporlar hazırlaması da mümkündür.

Kamu Kuruluşlarının Yükümlülükleri

Tasarı, bakanlıklar ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına da yükümlülükler ve yaptırımlar getirmektedir. Bu kuruluşlar, kamu denetçisinin incelediği bir başvuru ile ilgili olarak kendilerinden istenen bilgi ve belgeleri bir ay içinde vermek zorundadır. Haklı bir nedene dayanmaksızın bilgi ve belgeleri vermeyen kamu görevlisi hakkında denetçinin başvurusu üzerine disiplin soruşturması açılması öngörülmektedir.

Bütçesi ve Personel Yapısı

Kurumun bütçesi TBMM bütçesi içinde yer almaktadır. Bütçe, Meclis bütçesiyle ile birlikte, Plan ve Bütçe Komisyonunda görüşüldükten sonra Meclis Genel Kurulunda görüşülerek karara bağlanacaktır.

Tasarı, Kamu Denetçiliği Kurumu için denetçiler dışında 89 kadro tahsis etmektedir. Demek ki Kurum için öngörülen toplam kadro sayısı 100'dür. Kadro unvanlarına bakıldığında, öngörülen yapı, ombudsmana işlerinde yardımcı olan bir büro ya da ekip niteliğinden hayli uzak durmaktadır. Bu yapı, hiyerarşik örgütlenmeye dayalı küçük ölçekli bir bakanlık modeline daha yakındır. Hızlı, esnek, bürokratik mekanizmalardan arınmış bir biçimde çalışması ve diğer kurumlara oranla halkın yanında, yakınında durması gereken bu kurumun her şeyden önce, kamu başdenetçisi, kamu denetçileri, kamu denetçiliği uzmanı, kamu denetçiliği uzman yardımcısı, şube müdürü, şef, memur ve diğer unvanlardan oluşan örgütsel yapısının kendisi, potansiyel bir engel oluşturmaktadır. Böylesi bir yapı içerisinde, merkezini, adı ister ombudsman ister kamu denetçisi olsun bir kişinin oluşturduğu ve bu kişinin (gücünü yasalardan almakla birlikte) etkileme gücünü daha çok "kendinde olan" değerlerin belirlediği bir denetim mekanizmasını "olması gerektiği" biçimde işletmek zor görünmektedir.

SONUÇ

Türkiye'de ombudsman türünde yeni bir kurumlaşmaya ihtiyaç var mı sorusuna verilen yanıtlar belirli bir birikime ulaşmakla kalmamış, bu tür bir kurumu oluşturmaya yönelik somut bir adım da atılmış durumdadır. Ancak daha önce de belirtildiği gibi önemli olan bu kurumu kurmak değil, bu kurumla birlikte Türk kamu yönetiminde "nelerin" değişebileceği; bu kurumun "neye" hizmet edeceğidir. Konuyu açmak gerekirse, acaba bu kurum yönetim-yurttaş ilişkilerinin yakınlaşmasına, yönetimin eylem ve işlemlerinin hukuka ve hakkaniyete uygunluğunu sağlamaya ve bu konudaki duyarlılığı artırmaya, yönetsel yargının daha hızlı işlemesine katkıda bulunabilecek midir? Bu girişimin, yeni bir kurum daha ekleyerek mevcut denetim sistemini biraz daha karmaşıklaştırması uzak bir ola-

sılık değildir. Çünkü Türkiye'nin sorunu denetim kurumlarının yetersizliği, yönetimin yeterince denetlenmemesi değildir. Hatta denetim kurumlarının ve yapılan denetimlerin fazlalığından söz edilebilir. Buna rağmen mevcut denetim sisteminin etkisiz kalmasının temel nedeni, denetim disiplinin oluşturulamaması, siyasal ve yönetsel kadroların denetim sonuçlarına karşı duyarsız kalmaları, kendilerini bunlarla bağlı görmemeleridir.[6] Kimi zaman duyarsız kalmakla da yetinilmediğini, hukuka aykırı işlemleri saptanan kişiler yerine bu aykırılığı ortaya çıkaran denetim görevlilerinin çeşitli yollarla (görev yerinin değiştirilmesi, görev verilmemesi gibi) cezalandırılması yoluna gidildiğini de belirtmek gerekir. Ayrıca, son yirmi yıldır denetim görevlilerinin ücretlerinde görülen belirgin gerileme de, hükümetlerin denetim işlevine verdikleri önemin bir diğer göstergesidir.

Öte yandan, yeni bir denetim kurumu oluşturmak aynı zamanda yeni kamusal kaynakların (para, işgücü, bina vb) bu alana tahsisi demektir. Peki bu karmaşıklaşmanın, tahsis edilen kaynağın, işgücünün karşılığında elde edilebilecek sonuçlar, yararlar neler olacaktır? Nüfus, gelir ve kalkınmışlık düzeyi vb açılardan Türkiye'den önemli ölçüde farklılaşan gelişmiş ülkelerde etkin işletilebilen bu sistemi Türkiye'ye uyarlamak, acaba kendiliğinden benzer sonuçları üretebilecek midir? Bu soruların yanıtları için öncelikle, Türkiye'nin sorun alanlarına bakmak gerekiyor; çünkü bunlar, bu denetim sisteminin Türkiye pratiğinin başarısını belirleyecek etmenlerdir. Bunun için kimi soruları sormakta, kimi noktalara işaret etmekte yarar vardır:

1) Neden Kamu Denetçiliği Kurumu kuruyoruz sorusunun gerçek yanıtı önemlidir. Böylesine bir örgütlenme hangi gereksinmeden kaynaklanmaktadır? Bu girişimi başlatan temel güdü, halka, yönetimi denetlemede etkin işleyen bir ek kanal açmak mıdır; yoksa, "AB'ye üye ülkelerde var, bu Birliğe girmek istediğimize göre bizde de olması gerekir" yaklaşımı mıdır? İki paragraf öncesinde yapılan değerlendirmeler ile birinci seçeneğin pek uyumlu olmadığı açıktır.

2) İkinci önemli nokta, bu kurumun bağımsızlığının nasıl sağlanacağıdır? Daha önce belirtildiği gibi ombudsman genelde yasama organınca atanmakta ve bu özellik, ombudsmanın bağımsızlığı açısından önemli bir güvence oluşturmaktadır. Ancak, Türkiye'de temel sorun, atama yetkisinin yasama organına verilmiş olmasının, bağımsızlık açısından bir güvence oluşturmamasında yatmaktadır. Çünkü gerek yasama gerekse yürütme organı, "liyakata dayalı bir seçim yapabilme" konusunda kendilerine duyulan güveni çoktan kaybetmişlerdir. Yasama organının seçimlerine de "siyasal pazarlıkların" yön verdiğini gösteren deneyimler yaşanmaktadır. Bunun için, siyasal seçmelerden uzak bir atama ya-

[6] Bir denetim görevlisinin değerlendirmesi bu yargıyı desteklemektedir: "Yönetimin, denetim raporlarına yaklaşım şekli giderek olumsuzlaşmaktadır. Dahası, yalnızca idarenin görüşüne uygun (=işine gelen) denetim raporları dikkate alınmakta, bunun dışındakilerin hiçbir fonksiyonu (aydınlatma, yönlendirme, etkileme, ...) bulunmamaktadır." (Bekar, 1999: 14).

pılması kaygısıyla yasama organının yetkisine bırakılan RTÜK ve Sayıştay üyelerinin seçim süreçlerinin izlenmesi yeterli olacaktır. Aday gösterme yetkisinin, belli sayıda milletvekiline ve Dilekçe Komisyonuna dağıtılmış olması ise, gerek TBMM üyesi gerekse komisyon üyesi olarak milletvekillerinin iradesinin parti yönetimince belirlendiği gerçeği karşısında sistemin işleyişinde bir farklılık yaratmayacaktır.

3) Yukarıdaki değerlendirmenin bir sonucu olarak üçüncü bir sorun alanı, gerek başdenetçi gerekse denetçi kadrolarına "ehil", "bilge" kişilerin atanması konusundaki güçlüklerdir. Çünkü Türkiye'de, önemli kamu makamlarının doldurulmasında temel ölçüt liyakat değil "yandaşlık" olmuş ve bu kadrolar siyasal partilerin "kendi yandaşlarını" ödüllendirme aracı olarak kullanılagelmiştir. Devletçi dönemde KİT yönetim kurulu üyelikleri, liberal dönemde de bağımsız idari otoriteler olarak adlandırılan düzenleyici kurulların üyelikleri ilk akla gelen örneklerdir. Kamu Denetçiliği Kurumunun statüsü, denetçilere sağlanan mali[7] ve yönetsel olanaklar, önce bürokraside sonra siyasette ve daha sonra da genellikle bir sivil toplum kuruluşunda ama her durumda kendilerine yönetsel, siyasal ve toplumsal bir yer, statü bulan ve bu özellikleriyle adeta "vazgeçilemez", "yeri doldurulamaz" bir görüntü yaratan kişiler için alternatif bir cazibe merkezi, yeni bir makam yaratma riskini taşımaktadır. Yasa tasarısının kamuoyunun gündemde olduğu günlerde, başdenetçilik için hemen eski cumhurbaşkanı Süleyman Demirel'in adının telaffuz edilmesi ve hatta taslağın ilk halinde başdenetçi için getirilmiş olan "hukuk eğitimi" almış olma koşulunun salt bu nedenle kaldırılmış olduğu iddiası, bu bağlamda dikkate değerdir (Cumhuriyet, 2000: 3).

4) Bir başka ve belki de en önemli sorun alanı, bu kurumun etkileme gücünde yatmaktadır. Kurum ne denli iyi çalışırsa çalışsın başarısını tek başına belirleme gücünden yoksundur. Bu başarıda, kamu yönetiminin kurum kararlarına göstereceği olumlu tepki, duyarlılık çok önemlidir. Oysa Türkiye'de gerek siyasal gerek yönetsel kadroların en az duyarlı oldukları konuların başında, "hukuka uygunluğu" sağlama gelmektedir. Anayasaya aykırılığı çok açık olan yasalar bile bile çıkarılabilmekte, denetim organlarının raporları bir yana bırakılabilmekte, yargı kararlarının uygulanmasında ise ciddi sorunlar yaşanmaktadır. Dolayısıyla, yaptırım gücü olan yargı kararlarının uygulanmamasının kanıksanır hale geldiği bir toplumsal yapıda, yaptırım gücü olmayan bir denetim mekanizmasının, "eleştiri", "ikna" ve "kamuoyuna açıklama" yetkisini kullanarak yönetim üzerinde etkili olabilme olasılığı oldukça zayıftır. Dolayısıyla "hukukun üstün-

[7] Kamu başdenetçisinin ve kamu denetçilerinin en yüksek devlet memuruna sağlanan mali ve sosyal haklardan yararlanacaklarını düzenleyen tasarıya göre, denetçilere en yüksek devlet memurunun almakta olduğu aylık ödenek kadar ödenek ve bu ödenek tutarının yarısı kadar yolluk; başdenetçiye Başbakanlık Müsteşarına, denetçilere ise bakanlık müsteşarlarına ödenen makam tazminatının yüzde elli fazlası kadar makam tazminatı ödenecektir. Ayrıca, denetçiler ile bakmakla yükümlü oldukları yakınlarının tedavileri ise, 3671 sayılı TBMM Üyelerinin Ödenek, Yolluk ve Emekliliklerine Dair Kanun'a göre yapılacaktır.

lüğü", "yönetimin hukuka bağlılığı" önündeki temel engeller aşılmadığı, siyasal ve yönetsel kadroların eylem ve işlemlerine bu ilkeler yön vermediği sürece, Kamu Denetçiliği Kurumunun "sanal" (gerçekte olmayan ama olduğu hissini uyandıran) bir tatminden öteye geçme kapasitesi hayli sınırlıdır.

5) Türkiye açısından ombudsman türü bir kurumun olası işleyişini değerlendirmede bakılması gereken bir diğer alan da, kitle iletişim araçlarının durumudur. Çünkü kamuoyu denetiminin en önemli aracı olarak kabul edilen medya, Kamu Denetçiliği Kurumunun değerlendirmelerini, eleştirilerini kamuoyuna yansıtarak, yönetim üzerinde kamuoyu baskısı oluşturarak, bu kurumun etkinliğini artırma gücüne sahiptir. Ancak Türkiye'deki kitle iletişim araçlarının işleyişi en azından çok "umut verici" görünmemektedir. Kamunun yayın kuruluşu olan TRT siyasal vesayet altındadır. Ortaya çıkışları "hukukun çiğnenmesinin" bir örneğini oluşturan ve kendilerine çoğulculuk, çok seslilik adına büyük umutlar bağlanan özel TV kuruluşlarının (ve bu arada yazılı basının) ise "nasıl bir çoğulculuk", "ne tür bir çokseslilik" yarattıkları tartışmaya açıktır. Öte yandan bu araçların toplu bir biçimde (gazetesi, radyosu ve televizyonuyla), sınırlı sayıda büyük sermaye gruplarının elinde toplanmış olmaları bir yana, bu grupların aynı zamanda, sanayiden bankacılığa, enerjiden telekomünikasyona uzanan sektörlerde de egemen olmaları gerçeği bizi, bu kuruluşların "hangi kamuoyunun" denetim aracı oldukları ve sahip oldukları gücü "kimin yararına" kullanabilecekleri sorularına götürmektedir.[8]

6) Ombudsman kurumu ne yönetsel yargının ne de diğer yönetsel denetim organlarının bir alternatifi değil, bunların yanı sıra, ek bir denetim olanağı sunan bir mekanizmadır. Bu açıdan bu kanalı açmanın ne sakıncası var sorusu akla gelebilir. Üstelik bu tür bir kurumun başta yargı organları olmak üzere, diğer denetim organlarının çalışmasını rahatlatabileceği öngörülebilir. Belli bir toplumsal yapıyla ilişkilendirmeksizin, kuramsal düzeyde bu yaklaşım doğrudur. Ancak bu doğrunun Türkiye açısından geçerliliğini irdelemekte yarar vardır. Kamu Denetçiliği Kurumunun, yönetsel yargı yerinde bakılan uyuşmazlıkları kabul etmeyecek olması ve Kuruma başvurunun yargıya başvuru süresini durdurup durdurmadığının belirsizliği, bu kurum ile yönetsel yargının işyükü arasında, doğrudan bir ilişki kurulmasını engellemektedir. Dolayısıyla, yargının, bağımsızlığın gerçek anlamıyla sağlanamaması, yargıç sayısının yetersizliği, buna bağlı olarak aşırı işyükü ve yargıda gecikme gibi temel sorunlarının çözülmesinde bu kurumun bir katkısının olmayacağı açıktır. Bu nedenle yeni bir kurum yaratmak yerine bu kurum için ayrılacak kaynağı yargının iyileştirilmesi için

[8] "Bir holding eşittir bir medya kuruluşu" uygulamasının giderek yaygınlaştığı Türkiye'de örneğin, otomobil, reklamcılık, teknoloji, bankacılık, turizm, iplikçilik, sigortacılık, factoring, yayın-dağıtım gibi sektörlerde iştirakleri bulunan bir holding aynı zamanda beş gazetenin (Milliyet, Hürriyet, Radikal, Posta, Fanatik), iki derginin (Tempo, Finansal Forum), iki TV kanalının (Kanal D, CNN Türk), iki radyonun (Radyo D, Hür FM) ve yayıncılık şirketinin sahibidir (Cumhuriyet, 2000a: 3).

harcamak acaba Türkiye'nin önceliklerine daha uygun olmaz mı sorusu üzerinde düşünmekte yarar olabilir.

7) Öte yandan, Kamu Denetçiliği Kurumunun kurulması, diğer denetim organlarının ne varlıklarında ne de işlevlerinde bir değişikliğe yol açmamaktadır. Örneğin, bu tür bir kurumu oluştururken, benzer işlevi görmek üzere oluşturulan TBMM Dilekçe Komisyonunun varlığı ve işlevleri yeniden gözden geçirilmediği gibi, Komisyona önemli yeni roller verilmektedir. Öte yandan Kurum, yönetimin eylem ve işlemlerini "insan haklarına uygunluk" ölçütünden de inceleyeceğine göre, İnsan Hakları Üst Kurulu ile nasıl bir işleyiş uyumu sağlayacağı belirli değildir.

8) Niteliği gereği, gücünü, başında bulunan "görevli"nin, güvenilirliğinden, saygınlığından, bilgi ve birikiminden, özetle "kişiliğinden" alan ve bu özellikleriyle diğer denetim türlerinden ayrılan ombudsmanlık kurumu ile Kamu Denetçiliği Kurumunun, "Kurum" adı altında, "Kamu Denetçiliği Kurulu", "kamu başdenetçisi", "kamu denetçileri", "kamu denetçiliği uzmanı", "kamu denetçiliği uzman yardımcısı", "şube müdürü", "şef" vb diğer personelden oluşan çok kademeli örgütsel yapısı çelişki içindedir. Türkiye'de devlet-vatandaş ilişkilerine güven değil güvensizliğin egemen olduğu ve bu iki tarafın ilişkilerinin "uzlaşma"dan daha çok "çatışma" ile nitelenebileceği dikkate alındığında, örgütün, gerek aşırı istemlerin yarattığı baskıyla gerekse bürokrasinin büyüme eğilimine dayalı bir içgüdüyle hızla genişleyeceği öngörülebilir. Bunun sonucu, örgütsel yapının giderek karmaşıklaşmasıdır. Herhangi bir yurttaşın bu çok aşamalı yapı içerisinde gerektiğinde doğrudan başdenetçiye ya da denetçilere (üstelik sekreterya engelini de aşarak) ulaşması ya da herhangi bir başvurunun, kısa sürede yaratılacak olan "örgüt içi bürokrasi"ye takılmadan hızla sonuçlandırılması zor görünmektedir. Hatta, gelecekte yurttaşlarla Kamu Denetçiliği Kurumu arasında yeni bir ombudsman kademesi gereksinmesinin ortaya çıkmasının olası olduğu da belirtilebilir.

Bu açılardan bakıldığında, öngörülen biçimiyle ve ülkenin siyasal, yönetsel ve toplumsal koşulları çerçevesinde, bu tasarının beklenen olumlu sonuçları vermesi çok kuşkuludur.

KAYNAKÇA

Akgül, Aziz (1998). "Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nda Yönetsel Ombudsmanlık Uygulaması", *Kamu Yönetiminde Kalite I. Ulusal Kongresi*, II. Cilt, TODAİE, Ankara içinde, s. 200-208.

Akıncı, Müslüm (1999). *Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman*, Beta Yayınları, İstanbul.

Al-Wahab, İbrahim (1979). *The Swedish Institution of Ombudsman*, Stockholm'den aktaran: *Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi*, TÜSİAD Yayını, İstanbul 1997, s. 11.

Avşar, B. Zakir (1999). *Ombudsman (Kamu Hakemi)*, Hak-İş Konfederasyonu Yayını, Ankara.

Bekar, Hasan (1999). "Yolsuzluklarla Mücadelede Denetimin Sorunları", *Denetim*, Sayı 103, Ekim-Aralık, s. 12-14.

Caiden, Gerald E., vd. (1983), "The Institution of Ombudsman", in: Gerald E. Caiden (Ed.), *International Handbook of the Ombudsman, Evolution and Present Function*, Greenwood Press, Westport, Connecricut; London, England'dan aktaran: "The Ombudsman Institution: Growth and Development", p. 15, in: *Righting Wrongs, The Ombudsman in Six Continents*, (Eds. R. Gregory and P. Giddings), IIAS, Netherlands (Amsterdam), p. 1-20.

Cooray, M. J. A. (2000). "Ombudsman in Asia: A Case-study of Hong Kong and Sri Lanka", in: *Righting Wrongs, The Ombudsman in Six Continents*, (Eds. R. Gregory and P. Giddings), IIAS, Netherlands (Amsterdam), p. 75-91.

Cumhuriyet (2000). 9 Eylül 2000.

Cumhuriyet (2000a). 10 Eylül 2000.

Danışma Meclisi Tutanak Dergisi (1982). Yasama Yılı 1, Cilt 7, s. 53 (s. 166'ya 1. ek).

Diez Bueso, Laura (2000). "Spain's Parliamentary Ombudsman Scheme", in: *Righting Wrongs, The Ombudsman in Six Continents*, (Eds. R. Gregory and P. Giddings), IIAS, Netherlands (Amsterdam), p. 323-338.

DPT (1979). *Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983)*, Ankara.

DPT (2000). *Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005)*, Ankara.

Erhürman, Tufan (1998). "Ombudsman", *Amme İdare Dergisi*, Cilt 31, Sayı 3, Eylül, s. 87-102.

Gerekçeli Anayasa Önerisi (1982). AÜ Siyasal Bilgiler Fakültesi, Yayın No: 497, Ankara.

Gregory, Roy (2000). "The Europen Union Ombudsman", in: *Righting Wrongs, The Ombudsman in Six Continents*, (Eds. R. Gregory and P. Giddings), IIAS, Netherlands (Amsterdam), p. 155-173.

Gregory, Roy and Giddings, Philip (2000), "The Ombudsman Institution: Growth and Development", in: *Righting Wrongs, The Ombudsman in Six Continents*, (Eds. R. Gregory and P. Giddings), IIAS, Netherlands (Amsterdam), p. 1-20.

Herthog, Marc (2000). "The National Ombudsman of the Netherlands", in: *Righting Wrongs, The Ombudsman in Six Continents*, (Eds. R. Gregory and P. Giddings), IIAS, Netherlands (Amsterdam), p. 273-284.

Kamu Yönetimi Araştırması–Genel Rapor (1991). TODAİE Yayını, Ankara.

Kempf, Udo (2000). "Complaint-Handling Systems in Germany", in: *Righting Wrongs, The Ombudsman in Six Continents*, (Eds. R. Gregory and P. Giddings), IIAS, Netherlands (Amsterdam), p. 189-206.

Lane, Jan-Erik (2000). "The Ombudsman in Denmark and Norway", in: *Righting Wrongs-The Ombudsman in Six Continents*, (Ed. Roy Gregory and Philip Giddings), IIAS, Netherlands (Amsterdam), p. 143-153.

Pauti, Monique (2000). "The Ombudsman in France", in: *Righting Wrongs, The Ombudsman in Six Continents*, (Eds. R. Gregory and P. Giddings), IIAS, Netherlands (Amsterdam), p. 175-188.

Pickl, Victor J. (1986). "Ombudsman ve Yönetimde Reform", (Çev. Turgay Ergun), *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 19, Sayı 4, Aralık, s. 37-46.

Short, Emile F. (2000). "The Ombudsman in Ghana", in: *Righting Wrongs, The Ombudsman in Six Continents*, (Eds. R. Gregory and P. Giddings), IIAS, Netherlands (Amsterdam), p. 207-217.

Temizel, Zekeriya (1997). *Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organı-Ombudsman*, IULA-EMME, İstanbul.

The Danish Ombudsman (1994). Royal Danish Ministry of Foreign Affairs and The Danish Parliamentary Commissioner (Ombudsman), Denmark.

The Ombudsman Act (Denmark). Act No: 642 of September 1986.

TOBB (2000). *Avrupa Birliği'ne Tam Üyelik Sürecinde Türkiye'de Yönetimin Yeniden Yapılanması*, Ankara.

TÜSİAD (1997). *Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi*, İstanbul.

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000), Ankara, 1995.

www.milliyet.com.tr, 13.09.2001.

www.ombudsman.ogr.uk/pca/about.html, 27.12.2001.