

OMBUDSMAN KURUMUNUN TÜRKİYE İÇİN GEREKLİLİĞİ ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME

*İbrahim Uğur ESGÜN**

GİRİŞ

Hukuk Devleti ilkesinin iki önemli ögesi, idarenin kuruluş ve işleyişinin yasalarla düzenlenmesi (AY.m.123/1) ile idarenin işleyişinin yargı denetimine tabi tutulmasıdır (AY.m.125). Yargı mekanizması, kuvvetler ayrılığı ilkesinin gereği, genel bir hukuka uygunluk denetimi yaparak yasama ve yürütme güçlerinin kullanılmasında hukuk devleti ilkesinin zedelenmesini engelleyici bir işlev taşır. Genel olarak yargı gücü, günlük yaşamda ortaya çıkan hukuka aykırı durumların giderilmesinde etkisini gösterirken de yasama ve yürütme işlevlerini dengelemekten çok, onları destekleyici bir öge niteliğine bürünür.

Ülkemizde, yargı gücünün bu farklı işlevleri, birbirinden ayrı yargı teşkilatlarına paylaştırılmıştır. Özel hukuk alanını ilgilendiren sorunlar, tepede Yargıtay'ın yer aldığı adli yargı mekanizmasıyla; yasama etkinliklerinden kaynaklanan sorunlar, Anayasa Mahkemesi'nce; son olarak, idarenin işleyişinden kaynaklanan sorunlar, tepede Danıştay'ın yer aldığı idari yargı mekanizmasıyla çözülmeye çalışılmaktadır. İdarenin yargısal denetimi, sadece idare ve vergi mahkemeleri, bölge idare mahkemeleri ve Danıştay teşkilatı ile sınırlı değildir. Bakanlar Kurulu da, idarenin bir parçası olarak sayılabildiğine göre¹, Anayasa Mahkemesi'nin Bakanlar Kurulu üyelerini Yüce Divan sıfatıyla yargılayabilmesini (AY.m.148/3) ve Askeri Yüksek İdare yargılamasını (AY.m.157) da idarenin yargısal denetim alanı içine sokabiliriz.

* Akdeniz Üniversitesi Hukuk Fakültesi Anayasa Hukuku Ana Bilim Dalı Araştırma Görevlisi

1. GÜNDAY, M., *İdare Hukuku Dersleri*, İmaj Y., Ank., 1995, s. 9.

İdarenin *yargısal denetiminden* ayrıca, idarenin iç denetimini sağlayan *idari denetim* ile *siyasal denetim* olarak adlandırılan² yasa-
ma organınca yapılan denetimi de idarenin denetleme yolları olarak sayabiliriz.

İdari denetim mekanizması, *hiyerarşik denetim* ve *vesayet denetimi* olarak ikiye ayrılmıştır. Hiyerarşik denetim, hiyerarşik yapının doğasından kaynaklanan, astın üste tabi olmasının gereği olarak oluşan bir mekanizmadır. Bu açıdan; teşkilatın üst kademesinde bulunan memur, kendi yetki alanı içinde olan daha alt kademelerdeki memurlara emirler vererek yasaların uygulanmasının ve idarenin işlenmesinin sağlanması işlevi görürken, ayrıca emirlere uyulmasının ve idarenin kendi yetki alanı içinde işlemesinin denetimini de yapmaktadır.

Geniş anlamıyla idare cumhurbaşkanını³, başbakanı ve bakanlar kurulunu kapsadığına göre Cumhurbaşkanlığı'na bağlı Devlet Denetleme Kurulu (AY.m.108), Başbakanlık'a bağlı Yüksek Denetleme Kurulu ve Başbakanlık Teftiş Kurulu gibi, idarenin hukuka uygun, düzenli, etkili ve verimli bir şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla oluşturulmuş kurumları da idari denetim mekanizması içinde sayabiliriz. Keza, idarenin mali denetiminin Sayıştay tarafından (AY. m. 160) yapıldığını da, ayrıca belirtebiliriz.⁴

Vesayet denetimi ise, devlet tüzel kişiliği dışında yer alan kamu tüzel kişilerinin denetlemesiyle ilgilidir. Bu kamu tüzel kişileri, yer ve hizmet itibariyle yerinden yönetim kuruluşları olup, kendi bünyelerinde bir hiyerarşiye ve iç hiyerarşik denetim mekanizmalarına sahip olsalar da, merkezi idare hiyerarşisinden ve hiyerarşik denetim mekanizmasından ayrı bir denetim sistemine, yani vesayet denetimine de tabidirler. Bu denetim mekanizması, yerinden yönetim sisteminin uygulanmasının zorunlu sonucu olarak ortaya çıkmış bu kamu tüzel kişilerinin etkinliklerinin, devletin bütünlüğünü tehdit edici ve kamu hizmetlerinin ülke düzeyinde

2. GÖZÜBÜYÜK, Ş.; T. AKILLIOĞLU, *Yönetim Hukuku*, Turhan K., Ank., 1993, s. 288, 292; ÖZKAN, G., *Hukuk Devleti ve Yargı Denetimi*, Saydam Matb., Ank., 1995, s. 33 vd.
3. GÜNDAY, M., *y.a.g.e.*, s. 10, 377.
4. ÖZKAN G., *y.a.g.e.*, s. 43.

uyumunu zedeleyici sonuçlar doğurmasını engellemek amacıyla oluşturulmuştur⁵.

Siyasal denetim mekanizması ise, yasama organının idare üzerinde gerçekleştirdiği denetim etkinliklerini ifade etmektedir⁶. Bu denetimin ilk biçimi, TBMM üyelerinin doğrudan etkileyici sonuçlara yönelik giriştikleri denetim etkinlikleridir. Anayasamızda sayılan bu denetim yolları *soru, meclis araştırması, genel görüşme* (AY.m.100) *gensoru* (AY.m.99) ve *meclis soruşturması*dır (AY.m.100).

Gensoru ve meclis soruşturması yolları, ilk üç yola göre daha etkilidir. Çünkü, bu denetim yolları işletildiğinde Bakanlar Kuruluna güvenoyu verilmeyerek hükümetin düşürülmesi ile başbakan dahil, hükümet üyelerinin Yüce Divan'a sevk edilmeleri gibi, idarenin kaderini belirleyecek iki önemli sonuca ulaşabilmektedir.

Siyasal denetim mekanizması, ayrıca meclise dilekçe ile başvurularak da, yasama organının kendi bünyesinde oluşturduğu komisyonlar aracılığıyla (Dilekçe Komisyonu ve İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu) idareyi denetlemesi şeklinde işletilebilmektedir. Anayasamızın 74. m.si ile TC vatandaşlarına bu hak tanınmıştır. Bu hakkın yabancılara tanınmaması haklı eleştirilere neden olmaktadır⁷.

Dilekçe Komisyonu (DK) genel kurulunda alınan kararlar, komisyon başkanlık divanınca bütün milletvekilleri ve bakanlara dağıtılmaktadır. Değerlendirilen dilekçeyle ilgili bakanlar bu komisyona itiraz etmeleri halinde TBMM Başkanlığı'na sunulan kararlar hakkında TBMM'nin alacağı kararlar kesin niteliklidir⁸. Bununla birlikte, söz konusu kesinlik, başında bakanın bulunduğu ve dilekçeye konu olan idari etkinliğin nitelendirilmesiyle ilgilidir. Doğrudan yaptırım gücüne dayanan bir bağlayıcılık söz konusu olmadığı halde, sonuçta TBMM'nin aldığı karar karşısında ilgili bakanın bu kararı ciddiye almaması, yukarda değindiğimiz gensoru ve meclis

5. GÜNDAY M., y.a.g.e., s.73; GÖZÜBÜYÜK Ş., y.a.g.e., s.290; ÖZKAN G., y.a.g.e., s.36 vd.

6. GÖZÜBÜYÜK Ş., y.a.g.e., s.292, 293; ÖZKAN G., y.a.g.e., s.44 vd.

7. GÖZÜBÜYÜK, Ş., y.a.g.e., s.293.

8. TBMM, 16.5.1996 T. ve 424 sayılı K., m.26 ile TBMM İçtüzüğü'ne eklenen 7. Kısım başlığı altında 115-120. maddeler (Resmi Gazete, 24.5.1996, s.15-16).

soruşturması yollarının TBMM tarafından işletilmesine neden olabilecektir.

Keza, meclis bünyesinde 5.12.1990 tarih ve 3686 sayılı kanunla kurulan İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu (İHİK), insan temel hak ve özgürlüklerinin ihlaliyle ilgili şikayetlerinin incelenmesi ve alınan kararın TBMM'ne bildirilmesi amacıyla kurulmuştur. Bu komisyonun denetim işlevi de, sonuçta siyasal ya da yargısal denetim mekanizmalarını harekete geçirmek gibi bir dolaylılık taşır. Saydığımız bu denetim mekanizmaları yeterli midir? Etki gücü ve alanları nedir? Böylesi sorunların yanıtlanması, ilk kez İskandinav ülkelerinde oluşturulmuş **Ombudsman** tipi bir kurumun gerekliliğini irdelenmesini de gerektirmektedir.

Ombudsman tipi denetim kurumları, gerek yargı birliğinin uygulandığı ABD, İngiltere ve İskandinav ülkelerinde, gerekse idari yargı sisteminin oluşturulduğu ülkelerde (örneğin Fransa'da) hayata geçirilmiş; Afrika ülkelerinde ve hatta, KKTC'de 16.7.1996'da 38/1996 sayılı yasa ile kurulmuştur⁹.

Ombudsman tipi bir denetim kurumunun Türkiye'de gerekliliğini ve uygulanabilirliğini tartışmadan önce, bu kurumun tarihçesini ve işlevini, işleyiş biçimlerini incelemek gerekecektir.

I. OMBUDSMAN VE OMBUDSMAN TİPİ DENETİM KURUMLARI

A. TARİHÇE¹⁰

Ombudsman kurumunun tarih sahnesine çıktığı ilk ülke İsveç olmuştur. Bugünkü işlevini içermese de, bir ön aşama olarak sayılacak denetçinin atanması 18. yüzyıl başlarında olmuştur. Seferci bir kral olan XII. Şarl, Ruslara yenilmesinin sonucu olarak Osmanlı

9. ERHÜRMAN, T., *Dünya'da ve KKTC'de Ombudsman*, Işık K., Lefkoşa, 1995, s.85 ile 95 vd. Ayrıca bkz. KKTC Resmî Gazetesi, 29.7.1996, sayı: 90.

10. ULER Y., "Ombudsman (Kamu Denetçisi)" adlı konuşma, *Çeşitli İdare Hukuku Konuları-III. Kitap*, Birinci Ulusal İdare Hukuku Kongresi, Ank., 1-4 Mayıs 1990, s. 1026 vd; CHAPMAN, B., *İdare Mesleği-Avrupa'da Devlet Memurluğu*, Çev. Cahit TUTUM, TODAİE Y., Ank., 1970, s. 236 vd; BAYLAN, Ö., *Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkındaki Şikayetleri ve Türkiye İçin Ombudsman Formülü*, İBTK Y., Ank., 1978, s.7 vd.; ayrıca aşağıda sayılacak kaynakların tümünde ombudsmanın tarihçesi üzerine bilgi vardır.

topraklarına sığınmış, 1709-1914 yılları arasında bu topraklarda yaşamıştı. Kral'ın bu dönem, 1713 yılında çıkardığı bir emirnameyle, yönetici ve yargıçların yasalara uyup uymadıklarını Kral adına denetleyecek *Högste Ombudsmannen* adına bir memur atandı. Bu denetçi, yönetilenler için değil, bizzat yönetimin başı olan Kral için etkinlik gösteren bir denetçiydi. Bununla birlikte idarenin ve yargının denetimi açısından ilk adımı oluşturdu.

1809'da hazırlanan bir anayasa ile, İsveç'te yeni bir dönem başlıyordu. Bu dönemde parlamento Kral'a karşı, ilk kez ağırlığını koyuyordu. Bunun bir göstergesi olarak da, anayasal düzenlemeyle, Kral adına denetleme yetkisi olan *Högste Ombudsmannen*'in karşısında parlamento adına denetim yapacak *Justite Ombudsmannen* adıyla yeni bir memur atandı. Kral'a karşı parlamento lehinde bir denge ögesi oluşturan bu ombudsman, günümüze kadar fazla değişiklik geçirmemiş; bununla birlikte işlevsel açıdan, parlamentodan çok vatandaşlar lehine gelişmiş ve kurumlaşmıştır.

1919'a kadar İsveç dışında hiçbir ülkede uygulama alanı bulmayan ombudsman tipi bir kurumlaşma, 1919 yılı içinde Finlandiya'da oluşturulmuştur. Üçüncü ülke Norveç olup 1952'de silahlı kuvvetlerle ilgili denetimde, 1962'de de sivil alanda denetim yapacak ombudsmanlar kurulmuştur. 1954'te Danimarka bu kurumu benimsemiş ve dünya çapında tanınmasında rol oynamıştır. Bir İngiliz hukuk grubu ülkesi olan Yeni Zelanda'da 1962'de benimsenen kurum, 1967'de İngiltere'de oluşturulmuştur. Ombudsman tipi kurumlar açısından İngiltere'nin önemi, diğer ülkelere göre kalabalık nüfuslu ve büyük yüzölçümlü bir ülkede ilk kez bu tip bir denetim kurumunun oluşturuluyor olmasından kaynaklanmaktadır. *İdare için Parlamento Komiseri* adıyla (The Parliamentary Commissioner for Administration, kısaca PCA) kurulan ombudsman, 1973 yılında da Fransa'da *arabulucu (mediateur)* adıyla oluşturulmuştur. Fransa'nın önemi ise, İdari Yargı sistemini ilk kez kurmuş olan bu ülkede böyle bir kurumun oluşturulmasından kaynaklanmaktadır. Fransa'dan sonra, ister idari yargı sistemi olsun ister olmasın, bu tip denetim kurumlarının her ülkede uygulanabilirliği görüşü ağırlık kazanmıştır.

Böylesine yaygınlaşan bir kurum, doğal olarak, oluşturulduğu ülkelerin özgül koşullarına göre farklılıklar barındırmaktadır. Günümüzde ombudsman incelenirken bu farklılıklar çerçevesinde bir tasnif yapılması gerekmektedir.

B. GÜNÜMÜZDE OMBUDSMAN VE OMBUDSMAN TİPİ KURUMLAR

1. İşbaşına Getirilmeleri Yönünden

a. Ombudsmanın Seçim Yoluyla İşbaşına Getirildiği Ülkeler

Bu ülkelerin başında İskandinav ülkeleri gelmektedir. İsveç'te ombudsman, çift meclisli parlamentonun her iki meclisten eşit sayı-da üyenin oluşturduğu bir kurulca seçilmektedir. Normal görev süresi dört yıl olup görevden alınmasında yine parlamento yetkilidir.

İsveç gibi, Finlandiya, Norveç ve Danimarka'da da ombudsman, parlamento tarafından seçilmektedir. İskandinav ülkeleri dışında Almanya'da *Parlamento Savunma Delegatesi* olarak anılan ve askeri alanda denetim yapan kişi, yine parlamento (Bundestag) tarafından beş yıl süreyle seçilmektedir¹¹.

Post Sosyalist ülkelerden olan Polonya'da da 1988 yılında yürürlüğe giren bir kanunla *Yurttaşlık Haklarının Korunması Komiseri* kurulmuştur. Bu komiser, Polonya parlamentosunca, parlamentonun çalışma süresiyle çakışmayacak bir şekilde dört yıl için seçilmektedir¹².

Yerel düzeyde ombudsmanlara örnek olarak ABD'nin Hawaii Eyaleti'ni ve Kanada'nın Quebec ilini gösterebiliriz. Bu iki yerde de ombudsman, seçimle iş başına getirilmektedir¹³.

b) Ombudsmanın Atama Yoluyla Görevlendirildiği Ülkeler

Yeni Zelanda'da *Soruşturma Komiseri* de denilen ombudsman, Temsilciler Meclisi'nin önerisi üzerine Genel Vali tarafından atanmaktadır. Benzer bir şekilde İngiltere'de de, bu kez hükümetin önerisi ile Kral(içe) bu atamayı yapmaktadır. Fransa ombudsmannın atanmasında ise hükümet kayıtsız şartsız yetkilidir. Son olarak örnek verebileceğimiz Afrika ülkelerinde de ombudsman tipi denetçiler, o ülkelerin devlet başkanlarınca atanmaktadır.

11. OYTAN, M., "Ombudsman Eli ile İdarenin Denetimi Konusunda Kıyaslamalı Bir İnceleme", *DD*, 1975, yıl 5, S.18-19, s. 204.

12. ERHÜRMAN, T., y.a.g.e., s.92.

13. BAYLAN, Ö., y.a.g.e., s. 61-64.

2. Yetki Alanları Yönünden:

Finlandiya'daki ombudsmannın yetki alanı, diğer ülkelere göre çok daha geniştir. Neredeyse tüm ülke kurumları denetim alanı içine girmektedir. Yargıçları, seçimle oluşturulmuş tüm meclisleri, din görevlilerini, kamu görevlileri ve kamu hizmeti gören bütün özel şirketleri, başbakan ve hatta devlet başkanı bile bu denetim yetkisi alanı içindedir.

Finlandiya'dan sonra yetki alanı geniş tutulmuş bir diğer ülke, İsveç'tir. İsveç'te de ombudsmannın hangi alanlarda yetkili olacağından çok hangi alanlarda yetkisiz olduğu belirlenmiştir. Bu alanlar, bakanlar ve hükümetin çalışma alanı ile mahalli idarelerdir¹⁴. Bu sınırlamanın nedeni İsveç'in idari ve siyasal yapısından kaynaklanmaktadır. İsveç'te hükümet ve bakanların siyasal sorumlulukları vardır. Planlamacılık şeklinde bir işlev görürler. Yani yasa tasarıları ve bütçe teklifleri hazırlarlar. İdarecilere direktif verebilirler ama emir veremezler. Bunun tek istisnası Dışişleri Bakanlığı'dır. Onun dışındaki hiçbir bakanlık idari bir ünite sayılmaz ve hiyerarşi içinde yer almaz. Ayrıca memurlar (idareciler), İsveç'te emirlere göre değil, doğrudan, kanunları yorumlayarak görevlerini yerine getirirler¹⁵. İsveç'te askeri alanlarda inceleme ve denetleme yetkisi olan bir ombudsman daha vardır. 1915'te yapılan bu ayırmadan önce ombudsman, bu alanlarda da yetkiliydi.

Ayrıca İsveç ombudsmanı, yargı alanında da denetimler yapabilmektedir. Bunun istisnası Adalet Şansölyesi'nin denetlenmesidir. Yetmişli yıllarda oluşturulan İsveç *Tüketici Ombudsmanı* ve *Antitröst Ombudsmanı*, eski ombudsmannın sınırlı olan yetki alanını genişletmekle ilgili olmayıp tersine, önceleri ombudsmannın tek başına yüklediği denetim işlerinin gelişen yeni koşullara uygun olarak uzmanlık alanlarına paylaştırılması ile ilgilidir¹⁶. Ombudsman fikri, çevre sorunlarının çözümü için de dikkat çekici olmaktadır. 1970'lerde gerek ABD içinde, gerekse uluslararası alanda Çevrebilimsel denetimler yapacak bir ombudsman önerilmiştir¹⁷.

14. OYTAN, M., y.a.g.m., s. 197.

15. ALTUĞ, Y., "Vatandaş İdarenin Yetki Tecavüzlerine Karşı Koruyan 'Ombudsman' Müessesesi", *Yargıtay 100. Yıldönümü Armağanı*, Ank., 1968, AB Y., s. 161.

16. BAYLAN, Ö., y.a.g.e., s.41 ile 129 vd.

17. TURGUT, N., *Çevre ve Yurttaşlar*, Savaş Y., Ankara 1993, s. 79.

Danimarka ve Norveç'teki ombudsmanların yetkileri yukarıdaki iki ülkede olduğu kadar geniş değildir. Zaten Norveç sivil bir ombudsmana direnmiş, önce askeri alanda kurmuş ve on yıl sonra bu alanda da bir ikinci ombudsman kurmuştur. Bu iki ülkede ombudsmanlar, yasama ve yargı organlarını ve kabineyi denetleyememektedir. Danimarka'da ombudsman, şikayet eğer bir bakanı ilgilendiriyorsa, ancak yasama organına öneri götürebilir; ama bakan hakkında soruşturma yapamaz¹⁸.

Yeni Zelanda'da yargı, bakanlar ve ordunun geniş bir kesimi, ombudsmanın denetim yetkisi alanı dışındadır. İngiltere'de de ombudsmanın yetkileri oldukça sınırlıdır. Dışişleri, Devletin güvenliğini ilgilendiren işler, yargı, ulusal sağlık hizmetleri ve silahlı kuvvetler, 1967'de çıkarılan yasaya göre ombudsmanın denetim alanları dışındaydı¹⁹. Bununla birlikte, 1987 yılında çıkarılan bir yasa ile 1974'ten beri PCA'nın doğal üye olduğu "*Ulusal Sağlık Komisyonu*" üzerinde yapılan düzenlemelerle ombudsmanın sağlık alanında denetim yapma yetkileri arttırılmış oldu. Ayrıca 1990'da çıkarılan Mahkemeler ve Yasal Hizmetler Yasası ile ombudsmanın, artık mahkeme heyetinin kötü yönetimine karşı da şikayetleri değerlendirme yetkisi oluşturulmuş oldu.²⁰

Fransız ombudsmanının yetki alanı da oldukça geniştir. Bununla birlikte Finlandiya ve İsveç'teki kadar değildir. Adli ve idari yargı yerleri, memurların idareyle olan ilişkileri (özlük hakları vs.) ombudsmanın dışındadır. Oysa diğer ülkelerde memurlar da, idarenin "kötü yönetimi" karşısında şikayette bulunabilmektedir.²¹

3. Ombudsmana Başvurma Şekilleri Yönünden

Başta İsveç ve Finlandiya olmak üzere ombudsmana başvurunun katı şekil şartlarına bağlanmadığı ülkeler, İskandinav ülkeleri-

18. ERHÜRMAN, T., y.a.g.e., s. 54, 55.

19. WADE, H.W.R., "The Ombudsman in Britain", Prof. Dr. Tahsin Bekir BALTA'ya Armağan, AÜSBF ve TODAİE Y., Ankara, 1974, s. 605.

20. KINDER-GEST, Patricia, *Droit Anglais //Institutions Politiques*, Librairie Generale De Droit Et De Jurisprudience 26, Paris, 1993, s. 102. *Dikkat edilecek nokta denetimin yargıya müdahale niteliği taşımasıdır. Çünkü yargı değil yargı yönetimi denetlenmektedir.*

21. OYTAN, M., y.a.g.m., s. 210, 211.

22. ERHÜRMAN, T., y.a.g.e., s. 50-55.

dir. Bu ülkelerde sözlü bir başvuru ile bile ombudsman harekete geçebilmektedir.²² Kara Avrupası'ndan olan Avusturya ombudsmanına ise, sözlü başvuru dahi yapılabilmektedir.²³ Bu durumun önemli bir nedeni, söz konusu ülkelerde ombudsmanın kendiliğinden de harekete geçebilme yetkisiyle donatılmasıdır. Bu açıdan, ombudsmanın belli bir konuda inceleme yapması için, bu konuyla ilgili durumlar almış olması yeterlidir.

Ayrıca bu ülkelerde, ombudsmana doğrudan başvuru yapılabilmektedir. Yani bu ülkelerde bir parlamenter aracılığıyla başvurma zorunluluğu getirilmemiştir. Avusturya, bu konuda önemli bir örnektir. Çünkü, Viyana'daki ombudsman bürosuna gelebilecek, çevre illerinden gelebilecek şikayetlerin olma olasılığı göz önünde tutularak, üç Avusturyalı ombudsman, Viyana dışında geziler yapıp şikayetleri toplamaktadır.²⁴

Şekil şartları bakımından oldukça esnek olan bu ülkelerde, başvurunun belli bir sürede yapılması ve diğer denetim yollarına başvurulup da sonuç alınamamış olunması gibi şartlar da yoktur.

Oysa Yeni Zelanda, İngiltere ve Fransa'da sıkı şekil şartları vardır. Ombudsmana başvurmak için, Yeni Zelanda'daki ombudsman, verdiği hizmet karşılığı vatandaşlardan belli bir ücret almaktadır.²⁵ İngiltere de, şekil şartlarının ağır olduğu bir ülkedir. Her şeyden önce, bu iki ülkede başvuru, ancak yazılı ve parlamenterler aracılığıyla yapılabilmektedir. Ombudsman, bu ülkelerde kendiliğinden harekete de geçememektedir. Ayrıca İngiltere'de başvuru için oniki ayı aşmaması gereken bir süre sınırı getirilmiş ve şikayete bulunanın, başvurusunda menfaatinin olduğunu da kanıtlaması istenmiştir.²⁶

Gerçi, İngiltere'de bu şekil şartlarında bazı yumuşatmalara gidildiği görülmektedir. 1978'den sonra İngiltere'de, doğrudan yapılan bir başvuruda ombudsman, başvurunun diğer şekil şartlarına uymuş olduğu kanısına varırsa, söz konusu şikayeti incelemeye

23. PICKL, V., "Ombudsman ve Yönetimde Reform", Çev. Turgay ERGUN, *AİD*, C.19, Yıl:1986, S.4, s. 43.

24. PICKL, V., *y.a.g.m.*, s. 44.

25. ERHÜRMAN, T., *y.a.g.e.*, s. 58; BAYLAN, Ö., *y.a.g.y.*, s. 75.

26. OYTAN, M., *y.a.g.m.*, s. 200, 201.

hazır olduğunu bildirerek bir parlamentere yollayabilmektedir.²⁷ Ayrıca, 1974 yılında kurulmuş yerel ombudsmanlarla ilgili başvurular için de, 1988'de yapılan bir düzenlemeyle doğrudan şikayet hakkı verilmiştir. Bu değişiklikten sonra başvuruların yaklaşık yüzde elli artması, ombudsman kurumunun işletilmesinde aracısız başvurunun önemini ortaya koymaktadır.²⁸

Fransa'da da şekil şartları sıkıdır. Bu ülkede de ombudsmana başvurmak için diğer başvuru şekilleri ve yolları tüketilmiş olmalı ve aynı zamanda yazılı olmalıdır. Yine ancak bir parlamenter aracılığıyla başvurulabilmektedir. İngiltere'den farkı, belli bir süre şartı getirilmemiş olmasındadır.²⁹

4) Ombudsman Kurumunun Bağımsızlığı Yönünden

Bir kurumun bağımsız olabilmesi için, o kurumun oluşturulması ve yetkileriyle birlikte, kurumun başındaki kişilerin görev süreleri, görevden alınma; serbest hareket edebilme, yani ön izinsiz, ica-zetsiz işlemler yapabilme şartlarının hukuksal ve geçimsel güvencelerle donatılması ile birlikte o kurumun göreviyle bağdaş-mayacak, yani onu bağımlılaştırabilecek işlerin yasalarla belirlen-mesi gerekmektedir.

İdare alanında yapılacak denetim, son kertede hükümetin idare politikasıyla ilgili olduğu için, siyasal niteliği de ağır basacaktır. Bu açıdan, denetim yapma yetkisi verilen kişi ya da kişilerin tek bir si-yasal yapının belirleyiciliğinde olduğunda, örneğin ombudsmanı hükümet tayin ederse, kuşkusuz kendi siyasal eğilimlerine yakın bir kişi ombudsman olarak görevlendirilmiş olacaktır. Bunun yanında yeniden seçilme olasılığı olan bir kişinin, kendini seçme gücü olan çevrelere tavizkar davranabileceği de göz önüne alınmalıdır.

Bu çerçevede İskandinav ülkelerinde parlamentolarca nitelikli çoğunlukla seçilen ombudsmanların, ya İngiltere'deki gibi Kraliçe, ya Fransa gibi hükümet (ki bu tamamiyle denetçinin denetlenecek tarafından belirlenmesi demektir) tarafından atanan ombudsmanlara göre daha bağımsız olduğu düşünülebilir.

27. KINDER-GEST, P., y.a.g.e., s. 103.

28. UYANIK, S. (Derleyen), "İngiltere Yerel Yönetimlerinde Ombudsman Denetimi", *TİD*, Haziran 1994, S.403, İB Y., s. 208.

29. OYTAN, M., y.a.g.m., s. 211, 212.

Bununla birlikte, tek başına bu ölçüt kullanılarak sağlıklı bir sonuca varılamaz. Örneğin parlamentoca seçilen Norveç ombudsmanının görevden alınma koşulları da yine parlamentoca aynı çoğunlukla oylanmasına bağlanmış olsa da, tırpanlanmış yetkileriyle hareket serbestisi sağlanmamış ve ombudsman tipi bir denetim kurumunun oluşturulma amacı tam olarak yerine getirilmiş sayılmaktadır.³⁰

Bununla birlikte hükümetin belirlediği ombudsman, Fransa'da altı yıl için atanmakta ve bir kere daha görev alamamaktadır. İngiltere'de de hassas bir düzenleme vardır. Hükümetin önerisiyle Kraliçe'nin atadığı ombudsman, emeklilik yaşına kadar görevde kalabilmektedir.³¹ Bu durum, ombudsmana önemli bir güç sağlamaktadır. Böyle bir güvenceyle görev alan kişi, göreve gelmesinde etkili olan güçlere karşı bile taviz vermez bir yaklaşım gösterebilir. Bununla birlikte, kendisine böyle önemli bir gücü ve statüyü bahşeden siyasi yapıya (İngiltere'de hükümettir) minnettar kalan bu ombudsman, hükümetler değişse de azil şartlarını gerçekleştirmediği sürece değişmeyecektir. Eski hükümetin belirlediği ombudsmanın yaptığı denetim, yeni hükümetin muhalefette kalan eski hükümetin politik eğilimlerine uygun bir tür gayri resmi temsilcisi tarafından denetlenmesi anlamına da gelebilecektir.

Bunun dışında hemen hemen örnek verdiğimiz tüm ülkelerde, ombudsmanların ücretleri en yüksek yargıç ya da memur maaşlarına eşit bir şekilde belirlenebilmektedir.

Ayrı bir nokta; ombudsmanın kendi görevini yürütmesi için oluşturacağı teşkilat için belirlenecek kurallar da, bu kurumun bağımsızlığı açısından sorun yaratabilir. Örneğin Norveç'te seçimle gelen bir ombudsman varken, yardımcılarını belirlemek hükümetin görevleri arasındadır ve bu yardımcılar idari hiyerarşi içinde yer alan memurlarla aynı stütüleri taşımaktadır.³² İşleyişteki bu farklılık, bir açıdan, denetlenmesi gereken idarenin (hükümetin) belirlediği yardımcılarının ombudsmanı yanıltma ve yıpratma olasılığını engellememekte, bizzat bu olasılığı yaratmaktadır.

30. ERHÜRMAN, T., y.a.g.e., s. 55.

31. ERHÜRMAN, T., y.a.g.e., s. 59. *Fransa'daki yöntem, denetçilik görevi için kısa bir süre vermekte, İngiltere'deki ise tersine "ömürlük" bir süre tanımakta; fakat her iki yöntem de aynı amaca, denetçinin seçilme kaygısını engellemeye hizmet etmektedir.*

32. ERHÜRMAN, T., y.a.g.e., s. 56.

C) OMBUDSMANIN NİTELİĞİ

Ombudsmanın türetildiği “ombud” kelimesi İsveççe’de *temsilci, sözcü olma* gibi anlamlar içermektedir.³³ Fransa’da da *arabulucu* anlamını içeren “*mediateur*” sözcüğü kullanılmaktadır. Yönetenle yönetilen arasında bir sözcü, arabulucu işlevi yüklenen ombudsmanın niteliğini aracılıkla sınırlamamak gerekir. Ombudsman, her şeyden önce bir denetçidir. Onun amacı, idarenin işleyişinde ortaya çıkacak sakıncalı durumları belirlemek ve bunu kamuoyuna açıklamak, ilgili idarecileri uyarmak ve idareyi “kötü yönetimi”ni düzeltilmesi için motive etmektir. Bu açıdan ombudsman ve *mediateur*’ün etimolojik anlamıyla işlevi üst üste çakışmamaktadır. Ayrıca Türkçe açısından arabulucu sözcüğünün etik alanda hoşnutsuzluk yaratan anlamını da unutmamak gerekmektedir.³⁴

Ombudsmanın yargı organından farklı bir yanı, uyuşmazlığı giderme amacının *ilk amaç* olarak belirmemesidir. Uyuşmazlığa neden olan idarenin işlem ya da eylemini saptamak ve bu işlem ya da eylemin niteliği hakkında bir saptama yapmak, ombudsmanın asıl amacıdır. Doğaldır ki, idarenin ombudsmanın raporunu ciddiye alması sonucu, vatandaş ile idare arasındaki uyuşmazlık da çözülebilecektir. Bu açıdan; ombudsmanın çalışmasından kesin bir hukuki sonuç beklemek, sağlıklı olmaz. Kararlarının yaptırım ve bağlayıcılık gücü olmadığı ombudsman kurumu, idareye ayna tutarak vatandaşın mağduriyetini ortaya çıkarmak ile bir kamu vicdanı işlevi taşımaktadır. Saygınlığıyla doğru orantılı olarak da, idare, söz konusu “kötü yönetim”in düzeltilmesi için girişimlerde bulunacak; bunun sonucu yönetilenlerin idareye olan güvenleri tazelenecek ve kamu vicdanı rahatlatılacaktır. Bu yönüyle ombudsman için idareyle vatandaş arasında “sürtüşmeyi azaltacak yağ”³⁵ nitelemesi uygun düşmektedir. Bununla birlikte, “ombudsman her idari sorunu çözecek” beklentisi duyulmamalıdır. Çünkü idari hiyerarşi içinde yer almayan ve yaptırım gücü olmayan, en azından doğrudan yaptırım ve bağlayıcılık gücü olmayan bir kurumun tek başına bir idari sistemi düzeltilmesi beklenemez.³⁶

33. ARSLAN, S., “İngiltere’de Ombudsman Müessesesi” *AİD*, Mart 1986, C.19, S.1, s.157; ayrıca bkz. İshak ALATON, “Bireyi Devlete Karşı Savunan Ombudsman kurumu”, *RADİKAL*, T: 18.3.1997, s.9.

34. ERHÜRMAN, T., y.a.g.e., s. 14, 15.

35. WADE, H.W.R., y.a.g.m., s. 601.

36. ERHÜRMAN, T., y.a.g.e., s. 25.

Ombudsmanın niteliğini tartışırken, Türkiye’de benzer denetim kurumları oluşturulmuş mu, bunların da incelenmesi gerekmektedir. Çünkü öğretilerde de vurgulandığı gibi, Devlet Denetleme Kurulu ile TBMM Dilekçe Komisyonu, tam anlamıyla ombudsman olarak kabul edilmese de, özellikle işlevsel olarak ombudsman gibi nitelendirilme olasılıkları yüksektir.³⁷ Ayrıca, söz konusu denetim kurumlarının görev alanlarının aynı olması, yetki alanlarının çakışması bir çok pratik sorunlara da yol açabilecektir. Finlandiya ve İsveç’te Ombudsman ile Adalet Şansölyesi arasında çıkan anlaşmazlıklar, bu türden sorunlardır.³⁸ Bu yüzden ombudsman tipi bir kurum ile Devlet Denetleme Kurulu (DDK) ve Dilekçe Komisyonu (DK) ve hatta İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu (İHİK) arasındaki farkları belirlemek gerekmektedir.

1) Ombudsmanın Devlet Denetleme Kurulu’dan Farklılığı

a) İşbaşına Getirilmeleri Yönünden

Ombudsman, genellikle parlamentolar tarafından seçilmektedir. Bu, ayırt edici bir ölçüt sayılmayabilir. Çünkü İngiltere ve Fransa’da seçim değil, atama sistemi vardır. DDK’nun Kurulması Hakkında 2443 sayılı 14.1981 tarihli kanuna³⁹ göre DDK’nun dokuz üyesi de, Cumhurbaşkanınca seçilmektedir (m.3) ve atanmaktadır. Belki İngiltere’deki ombudsmanın Kraliçe tarafından atanmasından farkı olarak, “hükümetin tavsiyesi” şartı gösterilebilir. DDK üyelerinin atanmasında ise böyle bir tavsiye şartı koyulmamıştır. Bununla birlikte, tek başına seçim-atama ayrımı, DDK’nu ombudsman saymamak için yeterli değildir. Fakat bağımsızlık ölçütü açısından, işbaşına getirilme şekli de önemli olduğuna göre, ancak bu yönden bir farklılık saptaması yapılabilir. Kuşkusuz, böyle bir durumda İngiltere ve Fransız ombudsmanlarının bağımsızlığının da tartışılması gerekecektir.

b) Denetim Alanı Açısından

DDK’nun denetim alanı, yargı ve silahlı kuvvetler ile sınırlan-

37. ARSLAN, S., “Yıldırım Uler’in Konuşmasına Katkı”, *Çeşitli İdare Hukuku Konuları-III. Kitap*, I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, Ankara, 1-4 Mayıs 1990, s. 1044.

38. BAYLAN, Ö., y.a.g.e., s. 37.

39. *Resmî Gazete*, 3.4.1981, S. 17299, s.3.

miştir. DDK'nun yargıyı denetleyememesi tutarlıdır. Çünkü, yargı, şartlar oluştuğunda cumhurbaşkanını dahi denetleyebilecek bir mekanizmadır. Bu yönüyle, bizzat cumhurbaşkanının belirlediği bir kurulun bu mekanizmayı denetlemesi bir baskı ögesi olarak nitelendirilebilir.⁴⁰ Bununla birlikte AY.m. 159/2'ne göre 3. fıkrasında belirtilen adli ve idari yargıçları denetleme ve onların yönetsel (atama, yükseltme vs) işlerini üstlenen Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu üyelerinin de (gösterilen adaylar içinden) cumhurbaşkanınca seçilmesi öngörülen ilgili fıkrada Anayasa Mahkemesi yargıçları sayılmadığı ve Cumhurbaşkanını Yüce Divan sıfatıyla ancak Anayasa Mahkemesinin yargılayacağı düşünüldüğünde bir tutarsızlık görülmeyebilir. Ancak, cumhurbaşkanının taraf olabileceği özel hukuk davalarının da potansiyel varlığı, göz ardı edilmemelidir.

Önemli bir fark olarak şu gösterilebilir: DDK, sadece idareyi değil, işçi ve işveren meslek teşekküllerini (sendikalar), kamuya yararlı dernekleri ve hatta 2443 sayılı kanunda belirtilmediği halde, bu kanundan sonraki bir tarihte (18.10.1982) kabul edilen Anayasa'ya göre, vakıfları dahi denetleyebilecektir (AY. m.108). Oysa ombudsman, idarenin denetlenmesi amacını taşımaktadır. Bununla birlikte son gelişmelerle bu ölçüt de zayıflamıştır. Çünkü, son dönemde eskiden devletin üstlendiği bir çok kamusal hizmet, özel hukuk tüzel kişilerin de yürütülebilmektedir. Zaten bu nedenle ombudsmanın yaratıcısı İsveç'te bile yukarıda değindiğimiz, "Tüketici ve Antitröst Ombudsmanları" oluşturulmuştur ve bu ombudsmanların denetim alanı, özel hukuk alanıdır.

c) Bağımsızlığı Yönünden

DDK'nu ombudsman saymamak için, başvurulacak en önemli ölçüt bu olacaktır. Çünkü DDK, Cumhurbaşkanlığı'na bağlı olup, onun emir ve direktifleri doğrultusunda denetim mekanizmasını işletecektir. Bu açıdan DDK, yürütmenin bir kolu olan cumhurbaşkanının tabiyetinde, ona yardımcı olan bir kuruluştur. DDK'nun kuruluş amacı yönetilenlerin idare karşısında mağduriyetini önlemek değil, cumhurbaşkanının kamusal hayata ve idareye müdahale etme

40. SOYBAY, S., "Devlet Denetleme Kurulu'nun Görev Alanı", *İHİD*, Yıl: 4, S.1-3, 1983, s. 108. *Fakat, kuvvetler ayrılığı ilkesini zedeleyecek bir "yargıya müdahale" niteliği taşımayan yargı yöntemi üzerinde denetim, mutlaka olmalıdır (bkz. 20 no.lu dipnot).*

gücünü arttırmaktır.⁴¹ Bu açıdan DDK'nun faaliyetini hiyerarşik denetim içinde dahi saymak mümkündür.

ç) Çalışma Yöntemleri Açısından

DDK ile ombudsmanın benzerliği, her ikisinin de denetim alanına giren makamların belgelerini inceleme konusunda yetkileri ve bir de raporları ilgili yerlere iletip bir yaptırım uygulamalarıyla ortaya çıkmaktadır. Bunun dışında, DDK'nun harekete geçirilmesinde ister parlamenter aracılığıyla, ister doğrudan olsun, vatandaşların hiçbir etkisi yoktur; ki bu önemli bir farktır. Ayrıca DDK, kendiliğinden de harekete geçememektedir. Oysa ombudsmanın kuruluş amaçlarından biri de yönetilenlerin de yönetime katılabilirleridir.⁴²

Sonuç olarak, DDK'nun, ombudsmanı gerektirmeyecek bir denetleme kurumu olduğunu söylemek çok zordur. DDK, eğer bir "ombudsman"a benzetilecekse bu İsveç'te kral adına denetim yapan "Högste Ombudsmannen" olacaktır.

Başbakanlığın 1.4.1993 tarih ve 93/7 sayılı genelgesi uyarınca kurulmuş bulunan Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi Özel İhtisas Komisyonu'nun VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı için yaptığı önerileri içeren raporda, ombudsman tipi bir denetim kurulu önerilirken, bu kurumun "*kamu yönetiminin taban denetçisi*" olarak, halkın şikayetleriyle ilgilenen bir kurum olması gereği vurgulanmıştır. Bunun yanında DDK'nun Cumhurbaşkanlığına bağlı statüsünün değiştirilerek ombudsmana dönüştürülmesi önerilmiştir.⁴³ Bu öneriden şöyle bir sonuç çıkmaktadır: DDK gereksizdir ve eğer ombudsman oluşturulacaksa, bu kurum, DDK'nun yapacağı işleri yapacağından DDK, ombudsmana dönüştürülmelidir. Yani DDK'nun eleştirilme nedeni, bu kurumun Cumhurbaşkanlığı'na bağlı olmasıdır. Fakat, ombudsman tipi bir denetim kurumunun DDK'na rağmen oluşturulmasında bir sakınca görmemek gerekir. Benzer alanlarda görev yapmalarının doğuracağı sakıncalar giderildiğinde, İsveç'teki gibi Högste Ombudsmannen yanında (yani DDK yanında)

41. ERHÜRMAN, T., y.a.g.e., s. 84.

42. ERHÜRMAN, T., y.a.g.e., s. 83.

43. Özel İhtisas Komisyonu, "Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi", 16.7.1993 tarihli rapor, s. 14 (DPT Y. No: 2362, Özel İhtisas Komisyonu- 429, Ankara 1994).

pekala bir Justite Ombudsmannen (kamu denetçisi) oluşturulabilir. Çünkü görev alanları aynı olsa da çıkış yönleri ve amaçları farklı olacaktır ve her iki kurum birbirini nötralize etmiş olmayacaktır. DDK, yürütmenin, idarenin etkililiğini denetlemesi amacına hizmet ederken, kurulacak bir ombudsman kurumu da, halkın yönetimden kaynaklanan mağduriyet ve hoşnutsuzlukların giderilmesi yasal ve adil idare amacına hizmet edecektir. Yani denetim nesnesi aynı olsa da ters yönde işlev taşıyacaklardır. İşte bu noktada TBMM Dilekçe Komisyonu ile İnsan Hakları İnceleme Komisyonu'nun işlev ve statülerinin incelenmesi gerekmektedir. Çünkü, son kertede bu iki komisyon da vatandaşların şikayetlerini değerlendirmek ve AY. m.74'de yer alan dilekçe hakkını hayata geçirmek için kurulmuştur. Bu iki komisyonun ombudsmandan farkları nedir? Bunların da belirtilmesi gerekmektedir.

2. Ombudsmanın TBMM Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonundan Farklılıkları

İnceleme yapma şekilleri, başvuru ve parlamentoya rapor verme ve bu anlamda bir kamuoyu oluşturarak dolaylı bir denetim mekanizması olması bakımından ombudsmana benzeyen bu iki kurumun ayırt edici özelliklerini şöyle sıralayabiliriz.

a) Yapısal Farklılıklar: Ombudsman, her şeyden önce kural olarak parlamento dışından belirlenmekteyken bu iki komisyon, bizzat TBMM bünyesinde oluşturulmaktadır. Bu komisyonlar bir çerçevede parlamentoda bulunan siyasal partilerin (ve bağımsız milletvekillerinin) sandalye oranlarına göre üyelerinin belirlendiği komisyonlardır.

Ombudsmanların da parlamentoya ilişkileri sıkıdır. Hatta parlamentoya yıllık raporlar verirler. Bazı ülkelerde olduğu gibi, parlamenterler aracılığıyla harekete geçirilirler. Bu yüzden İngiltere'de olduğu gibi, "parlamento komiseri" adını dahi alırlar. Ancak, bu ombudsmanlar, parlamenter sıfatı taşımazlar. Oysa DK ve İHİK adlı bizdeki komisyonların üyeleri, aynı zamanda parlamenter (milletvekili)dir de.

b) Amaç ve İşlev Yönünden Farklılıklar: Söz konusu komisyonlar, idarenin yasama denetimini güçlendirmek ve suç öğelerinin varlığı halinde ilgili makamları hareket geçirmek amacıyla kurulmuşlardır. Şikayet üzerine çalışmaları bakımından ombudsmanlara

benzemekterse de, daha çok vatandaşlarla milletvekilleri arasındaki şikayet trafiğini azaltmak amacıyla kurulan ve yoğunluk yüzünden milletvekillerinin yasama görevlerini aksatan ilişkileri azaltma işlevi görmektedir. Bununla birlikte, idare üzerinde ombudsmanıninkine benzer etkileri bulunmaktadır. Yine de, ombudsman kadar bağımsız ve tarafsız olacağı söylenemez. Çünkü komisyon üyelerinin milletvekillerinden oluşması ve meclis sandalye oranıyla belirlenmesi nedeniyle, idari mekanizmayı elinde tutan ve meclis çoğunluğuna dayanan iktidar partisinin ya da koalisyonun bu komisyonlarda ağırlıklı olacağı ortadadır. Süleyman ARSLAN, bir makalesinde Larry B. Hill'in saydığı, klasik bir ombudsmanda bulunması gereken nitelikleri şöyle sıralamıştır:⁴⁴

1. Kanunla kurulur. 2. Fonksiyonel anlamda özerkliğe sahiptir. 3. İdarenin dışında yer alır. 4. Yasama ve yürütmeden bağımsız olarak çalışır. 5. Tarafsızdır. 6. Yönetime karşı değildir. 7. Halk için kolayca başvuru şansı olan bir kurumdur.

Yukarıda da çeşitli kereler örnek verdiğimiz gibi, sayılan bu özellikler, ülkeden ülkeye değişebilmektedir. Yine de, DDK, DK ve İHİK'nun özellikleri ve çalışma yöntemleri incelendiğinde, en azından, yukarıda sayılan ölçütlerden tarafsızlık, bağımsızlık, halk yönünden denetçilik, özerklik gibi ölçütleri karşılamadığı görülmektedir.

II. TÜRKİYE'DE OMBUDSMAN TİPİ BİR DENETİM KURULU GEREKLİ MİDİR?

Bu sorunun yanıtlanmasından önce, genel olarak ombudsman tipi bir kurumun gerekliliği sorgulanmalıdır. Günümüzde ombudsman tipi denetim kurumları, hangi tip ülkede olursa olsun, nüfusuna, yüzölçümüne, idari ve siyasal yapısına bakılmaksızın yaygınlaşmış durumdadır. Artık, ombudsman, sadece İskandinav ülkelerine özgü ya da idari yargı sistemini uygulayan ülkelere gerekli bir denetim kurumu olarak nitelendirilmemektedir. 18. yüzyılda doğmuş olmasına rağmen, karmaşıklaşan idare biçimleri açısından 20. ve 21. yüzyılın denetim mekanizmalarından biri olarak düşünülmektedir.⁴⁵

44. ARSLAN, S., y.a.g.m., s. 158.

45. Bkz. ALATON, İ., y.a.g.m., son sütun.

Çeşitli uluslararası konferans ya da birlik oluşturma toplantılarında, örneğin 1971'de Viyana'da toplanan "İnsan Hakları Üzerine Avrupa Parlamentosu Konferansı"nda 25 üye devlet, ülkelerinde ombudsman büroları kurmaya özendirilmişti.⁴⁶ Ayrıca, 7.2.1992'de imzalanan *Maastricht Andlaşması*'nin 138. m.'sinin c bendinde "topluluk hukukunun uygulanmasında "ihlal" ya da "kötü idare" iddialarını, iddia edilen olguların bir yargı önüne getirilmemesi ve yargılanmanın sona ermemiş olması kaydıyla incelemek üzere geçici bir soruşturma komisyonu" oluşturmayı öngörmektedir. Varlığını raporunu verene kadar sürdüren bu komisyon, Avrupa Birliği'ne üye ülkeleri kapsamına alan bir tür uluslararası ombudsman niteliği taşımaktadır. Ayrıca yine 138. m.'nin e bendinde, birlik üyesi bir devlette ikamet eden ya da asıl kuruluş merkezi bir üye devlette bulunan bütün gerçek ve tüzel kişilerden gelecek, Adalet Divanı ve birinci derece mahkemelerin dışındaki birlik kurum ya da organlarının faaliyetlerinde kötü idare uygulamalarına ilişkin şikayetleri değerlendirip gerekli soruşturmaları başlatacak; bağımsız, başka bir mesleği olmayan ve Avrupa Parlamentosu tarafından tayin edilen bir vekilin varlığı öngörülmektedir.⁴⁷ Çalışma, seçim ve statüsüne bakıldığında, bu andlaşmayla tipik bir ombudsmanın uluslararası düzeyde kurumlaştırıldığı görülmektedir. Bu da bize gösteriyor ki; gerek demokrasinin örnek alındığı İngiltere, gerekse idari yargı sisteminin örnek alındığı Fransa'nın üye olduğu ve Türkiye'nin de üye olmaya çalıştığı bu birlik, üye ülkelerin yıllarca edindikleri ombudsman deneyimlerini kendi bünyesinde de değerlendirme eği- limindedir.

Ombudsman tipi bir denetim, eşit derecede olmasa da, uygulandığı ülkelerde başarılı bulunmaktadır. Bu ülkeleri incelediğimizde, idareyi denetleme yollarının eksikliğinden ya da başarısızlığından kaynaklanarak ombudsman oluşturulmadığı; tersine, söz konusu denetim mekanizmalarıyla birlikte *ek bir denetim mekanizması* olarak oluşturulduğu gözlemlenmektedir. Ayrıca, söz konusu ülkelerin çoğunda bu denetim mekanizmalarının oldukça başarılı işletildiğine tanık olmaktadır.

46. PICKL, V., y.a.g.m., s. 40.

47. *Avrupa Birliği'ni Kuran Andlaşma*, Çev. Can BAYDAROL, İktisadi Kalkınma Vakfı Y., s. 60, 61. Ayrıca bkz. Ömer BOZKURT "Maastricht Antlaşması ve Avrupa Bütünleşmesi", *AİD*, C.26, S.1, Mart 1993, s.20; Veli YILMAZ, "Maastricht Antlaşması ve Hukukun Siyasal İşlevi", *Özgürlük Dünyası*, Ocak 1993, s. 11 vd.

Sorun bu mekanizmalara alternatif bir denetim kurumu oluşturmak değil; idarenin denetlenmesini bir ilke olarak algılayıp bu ilkeyi gerçekleştirmek için ne kadar mekanizma varsa hepsini, ülkenin özgül şartlarına uyarlayıp değerlendirmekle ilgilidir. Ombudsman, tüm idari sorunları çözebilecek, mucizevi bir kurum, tabii ki değildir. Zaten hiç bir ülke de ombudsmanı bu amaçla oluşturmuş değildir. Sadece tarafsız ve bağımsız olmasından kaynaklanan bir saygınlık taşıması oranında, idare üzerinde olumlu psikolojik etkiler yapabilen bir kurum olarak tercih edilmektedir.

Ombudsmanın önemi ve gereği, diğerlerine göre daha hızlı işletilebilecek bir denetim mekanizması olmasından ve yargının yapamadığı "yerindelik denetimi"ni (Ay. m. 125/3) de yapabilmesinde ortaya çıkmaktadır.⁴⁸ Çünkü hukuk devletinde, idarenin sadece yasalara uygun olması yetmez; hukuka da uygun olması gerekir. Hukukun temelinde de insan hak ve özgürlükleri, adalet ve eşitlik ilkeleri yattığına göre, idareyi bu açılardan da denetleyecek ve özellikle "kitabına uydurulmuş" bir haksızlığı ya da adaletsizliği saptayıp kamuoyuna duyuracak bir mekanizmanın gerekliliği ortaya çıkacaktır.

Ombudsman kurumuna karşı çıkılmasının temelinde, kuvvetler ayrılığı ilkesinin zedelenmesi olasılığı yatmaktadır. Bu karşı çıkışların daha çok idari birimlerce, yani bürokratlarca yapılması düşündürücüdür. Yargının yerindelik denetimi açısından sınırlandırılması ilkesine dayanak olan gerekçeler, ombudsman kurumunun eleştirisinde de kullanılmaktadır. Özellikle ulus iradesinin oluşturduğu hükümetin tasarruflarına karşı ve bu tasarrufların kalitesi hakkında saptama yapacak ve değer yargısı oluşturacak bir kişinin varlığı, üstelik onca ayrıntı ve çeşitlilik içeren idari etkinliğin değerlendirilmesinin tek bir kişi inisiyatifine bırakılması, fazla iyimser bulunmaktadır. Bir başka eleştiri, "tek bir kişiye böylesine geniş yetkiler bahşetmekle bu yetkilerin de kötüye kullanılmayacağını kim garanti edebilir?" şeklinde olmaktadır. Ayrıca, farklı uzmanlıklar gerektiğinden idari etkinliklerin denetlenmesinde, uzman olmayan kişinin ne kadar başarılı olacağı sorulmaktadır.⁴⁹

Söz konusu eleştiriler bugün gücünü yitirmiş durumdadır. Özellikle son yıllarda uzmanlık gerektiren alanlarda da özel om-

48. WADE, H.W.R., y.a.g.m., s. 600.

49. ALTUĞ, Y., y.a.g.m., s. 171.

budsmenlerin görevlendirilmesi ile de ve her ne kadar ombudsman, tek bir kişi olsa da kendi örgütünü kurup yardımcılarını belirlemesi düşünüldüğünde eleştirilerin etkisizliği ortaya çıkacaktır. Ayrıca, ombudsmanın bağımsızlığı ve statü güvencesi, suistimal halinde ombudsmanların azledilemeyeceği anlamına gelmemektedir.

Öğretideki eleştiriler ise, kurumun gereksizliğinden çok Türkiye gibi bir ülkede uygulanma zorluğu ile ilgilidir.⁵⁰ Türkiye’de mevcut denetim sistemlerinin bile sağlıklı ve tarafsız uygulanmadığına ilişkin tartışmalar böyle yoğun iken, ombudsmanın böyle tartışmaları artırmaktan başka işe yaramayacağı ileri sürülmektedir.

Ombudsmanın ülkemiz için gerekli olduğunu ileri sürenler en çok ombudsmanın masrafsız bir mekanizma olmasına dayanmaktadır. Ayrıca idari yargıyı ilk kez sistemleştiren ve başarıyla uygulayan Fransa’da bile böyle bir kurum oluşturulduğuna göre, bizimki gibi bir ülkede çok daha gerekli olduğunu vurgulamışlardır.⁵¹

AÜHF ile SBF öğretim üyelerince hazırlanan Gerekçeli Anayasa Önerisi’nde “*Kamu Denetçileri Kurulu*” adıyla bir tür ombudsman kurumu önerilmiş ve benzer gerekçeler öne sürülmüştür. Ayrıca ombudsmanın vatandaş özgürlüklerinin korunmasında ve yönetim-vatandaş ilişkilerinin iyileştirilmesinde rol oynayacağı vurgulanmıştır. Fakat aynı gerekçede öne sürülen “vatandaşın dilekçe hakkının işlerliğini sağlama” işlevi, DK’nun gerekliliğinin gerekçesi olmaya çok daha uygundur.⁵²

Ülkemizde tarafsızlığı ve bağımsızlığı güvence altına alınarak sağlıklı bir şekilde kurulacak ombudsman tipi bir denetim kurumu, hem bürokrasiden yılgınlığa düşmüş; hayati olmayan, ama idarenin kötü ve mağduriyet doğuran işlem ve eylemleri karşısında vatandaşları hakkını aramaya yöneltecek; hem de yargının ve yukarıda saydığımız diğer denetim mekanizmalarının yükünü önemli ölçüde azaltabilecektir.⁵³

ERHÜRMAN’ın da belirttiği gibi, Ombudsmanın gerekliliği şu üç başlıkta özetlenebilir:⁵⁴

50. ARSLAN, S., y.a.g. konuşması, s. 1044, 1045.

51. ULER, Y., y.a.g. konuşması, s. 1027.

52. *Gerekçeli Anayasa Önerisi*, AÜSBF Y., Ankara, 1982, s. 138, 139.

53. ERHÜRMAN, T., y.a.g.e., s. 31.

54. ERHÜRMAN, T., y.a.g.e., s. 29, 30, 31.

- Ombudsman gibi, inceleme gücü yüksek bir denetçinin varlığı bile idarenin kendine çeki düzen vermesi ve daha titiz olmasını sağlayacaktır (koruyucu işlev).
- Ombudsman incelemeye aldığı olaylarda tek tek olsa da çözümlenici sonuçlar doğurabilecektir (düzeltici işlev). Gerek idare ile kurduğu uyarı ilişkisi gerekse parlamento ile kurduğu rapor etme ilişkisi yoluyla da bunu sağlayabilecektir.
- Ombudsman son olarak, çalışmalarını ve raporlarını sunduğu saptama ve öneriler ile idarenin yasal davranması ile ilgili motivasyonu sağlayacaktır (yol gösterici işlev).

Hiyerarşik denetimde amirin astlarını korumacı davranması ve bu denetimin, vatandaş yönünden değil de yöneticiler yönünden; sadece yönetimin etkinliğini sağlamak amacıyla yapılması göz önüne alındığında ombudsmanın gereği daha iyi anlaşılacaktır. Fakat sağlam temellere dayanılmadan yapılacak bu tip bir kurumlaşma, yeni sorunları ortaya çıkarmaktan başka bir işe yarayamayacaktır. Her ne kadar "tam bir ombudsmana sahip olmamak yerine bir yarım ombudsmana sahip olmak daha iyidir..." gibi fikirler⁵⁵ ileri sürülse de, ülkemizde sağlam temelleri olmadan kurulan bir çok kurumda olduğu gibi edilgen, taraflılığı ve bağımsızlığı güvence altına alınmamış, inceleme ve araştırma yetkisi çok sınırlı, basınla ilişkilerinde etkisiz ve saygın olmayan bir ombudsmanın göstermelik olacağı kesindir.

III. TÜRKİYE'DE OMBUDSMAN TİPİ BİR DENETİM KURULU NASIL OLUŞTURULABİLİR?

A. KURULUŞ AŞAMASINDA

Kuruluş aşamasında kamuoyunda tartışılması çok önemli olacaktır. Kamuoyu desteği alınarak ve vatandaşlar böyle bir denetim mekanizması hakkında bilgilendirilerek oluşturulacak bir ombudsmanın kamuoyu önündeki saygınlığı başlangıçta sağlanmış olacaktır.⁵⁶ Yani kuruluşta inisiyatif, denetlenmesi gereken organlara, ör-

55. LANGROD, G., "İngiliz Yönetimine Ombudsmanın (Kamu Gözetçisinin) Katkısı ve Gerçek", Özet: Visalettin PEKİNER, *AİD*, C.5, 1972, S.7, s. 125, 126.

56. ULER, Y., y.a.g. konuşması, s. 1028; ALATON, İ., y.a.g.m.

neğın; Norveç'te olduğu gibi hükümete ya da Yeni Zelanda'da olduğu gibi başsavcıya bırakılarak, bu organların tasarıları kanunlaştırılırsa; ombudsmanın baştan itibaren zayıf olarak kurulması olasılığı güçlendirilecektir. Fakat, sonuçta bir yasama işlemi gerekeceğinden günümüzde yasalar parlamento çoğunluğuna dayanan iktidar partilerinin yönlendirmesi ile çıktığına göre bunun önüne geçmek çok güç olacaktır.⁵⁷ Ombudsmanın halkoyuyla seçilmesi, teknik açıdan sorunlar yaratabileceğı gibi meşruiyet çatışmaları da doğurabilecektir.

Kurumun en azından temel statüsünün anayasada belirtilmesi önemli olacaktır. Bu anayasal güvencenin yanında, yasa taslağı açısından çeşitli sivil toplum örgütlerinin de katılacağı geniş konferanslar düzenlenerek senteze ulaşılması yararlı olacaktır.⁵⁸ Ayrıca bu taslağın yasa tasarısına dönüştürülüp TBMM'ye getirilmesi aşamasında da tıpkı anayasa değişikliğinde arandığı gibi (AY.m 175/1) nitelikli bir çoğunluk oyu ile yasalaşması sağlanmalıdır ki iktidar partisinin etkiliciliğı aza indirilsin. Fakat bu nitelikli çoğunluk sabit bir sayı olmaktan çok, değişken iktidar çoğunluğuna göre belirlenen bir oran olmalıdır (iktidar çoğunluğunun %10 fazlası gibi).

B. SEÇİLMESİ ESASLARI

Ombudsmanın seçiminde insiyatifin TBMM'de olması en sağlıklı yol olacaktır. Çünkü, iktidar partisinin çoğunluğa dayanması sakıncası yanında, ulus iradesinin görelide olsa somutlandığı yerdir.⁵⁹ Kuruluş yasasının oylanması gibi, ombudsmanın belirlenmesinde de nitelikli çoğunluk aranabilir. Ayrıca, aday belirleme yetkisi vatandaşların haklarını gözetmek için kurulmuş siyasal tarafsızlık konusunda en az tartışma alan yüksek yargı organlarına verildiğinde denge de sağlanmış olacaktır. Gerekçeli Anayasa Önerisi'de verilen formülden *kamu denetçiler kurulunun* beş üyesi TBMM, Danıştay, Sayıştay, Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu ve Türkiye Barolar Birliğı'nin gösterebileceğı ikişer aday arasından cumhurbaşkanının ataması önerilmiştir. Bu önerinin isabetsiz olduğu ortadadır. İngiltere'dekine bir ölçüde benzeyen bu formülden

57. BAYLAN, Ö., y.a.g.e., s. 163, 164.

58. ALATON, İ., y.a.g.m.

59. *Ulus iradesinin meclise sağlıklı yansıtılması sorunu, ayrı bir tartışma konusu olduğu için, geçici bir önkabul olarak bu ifade kullanılmıştır.*

cumhurbaşkanının tarafsız olacağı ilkesinden ve 1961 Anayasası dönemindeki kadar sınırlı yetkili bir cumhurbaşkanı düşüncesinden yola çıkmıştır. Oysa, 1982 Anayasası ile cumhurbaşkanının yetkilerinin çoğaltılıp güçlendirilmesi ve izleyen yıllarda bu makama gelenlerle ilgili bir çok tartışmanın yapılması, Cumhurbaşkanı Özal ile Başbakan Demirel gerginliği gibi olaylar göstermiştir ki yeni bir denetim mekanizmasının oluşturulmasında ulus iradesini doğrudan temsil eden TBMM'nin yetkili olması, çeşitli siyasal sorunların ortaya çıkmasını engelleyecektir.⁶⁰

Ombudsmanın seçimi ile birlikte görev süresinin de belirlenmesi önemlidir. Bağımsızlık ve tarafsızlığa olumsuz anlamda etki etmeyecek makul bir süre belirlenmelidir. Bu süre, milletvekili seçiminden daha uzun olabileceği gibi; TBMM seçim dönemiyle çakışmayacak bir şekilde, iki genel seçim ortasında bir seçim tarihi belirlenerek oluşturulabilir. Fakat böyle bir kısa sürenin belirlenmesi, bunun yanında ombudsmanın ikinci kez seçilemiyor olması, denetim konusunda olgunlaşmaya başlayan bir kişinin daha verimli olacağı bir dönemde buna engel olunması anlamına gelecektir. İngiltere'deki gibi emeklilik yaşına kadar bir uzun sürenin belirlenmesi de, her şeye rağmen belli güçlerin etkili olmasıyla iş başına getirilmiş bir denetçiye, uzunca bir süre zorunlu kalmak ve bunun yanında böyle, uzun bir süre güvencesi almış kişinin buna dayanarak keyfi ve kayırcı davranışlara başvurması olasılığı düşünüldüğünde, kuşkusuz sakınca yaratabilecektir.

C. YETKİ, ÇALIŞMA BİÇİMİ VE SORUMLULUKLARI

Ombudsman doğrudan yaptırım ve bağlayıcılık gücü olmayan bir denetçi olacağına göre, dış güvenlik gibi çok hassas sayılacak konular dışında idarenin her alanında inceleme yapabilmelidir. Bu incelemeleri konunun hassaslığı karşısında açıklamama kararı da verebilmelidir. Ancak, edindiği bilgileri açıklamasa da vardığı sonuçları mutlaka açıklamalıdır. Ayrıca, bu sonuçların ülke çapında duyurulması için basın organlarına ve televizyon kanallarına belli yükümlülükler getirilmelidir. İlk bakışta basına böyle bir zorunluluk getirilmesi anti-demokratik görünse de iktidar ve medya ilişkileri göz önüne alındığında, böylesi önemli bir denetimin etkili kılı-

60. ERHÜRMAN, T., y.a.g.e., s. 74. Bu nedenle; aday belirleme yetkisinin yalnızca yüksek mahkemelere bırakılması daha uygun düşecektir.

nabilmesi için “özgür basın” ın bu tür raporları “özgürce” es geçebilmesinin engellenmesi gereği ortaya çıkmaktadır.

Ombudsmanın Türkiye’deki görev alanı belirlenirken, üstünde en çok tartışılan alanlarda (Karakol, Silahlı Kuvvetler vs.) daha rahat çalışma yapabilmesi güvenceleri getirilmelidir. Yüksek ücret gibi geçim güvencelerinin yanında, görev güvencesi ve can güvenliği de sağlanmalıdır. Yetki alanlarının sınırlanmasında tek ölçüt belki, halk seçimi ile oluşturulan organların denetlenmesi olabilir. Ayrıca yargı sisteminde de yapılacak bir denetlemede, kararlar değil, yargı mekanizmasının yönetilmesinde ortaya çıkabilecek sorunlar açısından bir değerlendirme alanı tanınmalıdır.⁶¹

Başvuru şekli açısından; Türkiye gibi büroksinin katmerlenerek arttığı ve yönetilenleri bunalıtığı bir ülkede, yeni bir bürokratik menegene oluşturulmaması için, elden geldiğince esnek davranılmalıdır. Örneğin İsveç’te olduğu gibi, sözlü ve parlamenter aracısız şikayet ya da re’sen harekete geçip inceleme yapma yetkisi sağlanmalıdır. Burada dikkat edilecek nokta, Türkiye’deki eğitim düzeyi olmalıdır. Çünkü TBMM Dilekçe Komisyonu’na, eş arama başvurusunda bile bulunanların olduğu düşünülürse, ilgisiz bir çok başvuru ile ombudsmanı engelleyecek yığılmalar oluşacağı açıktır. Bu açıdan, yapılacak teknik düzenlemeler ile tıpkı TBMM DK’nın yaptığı gibi⁶², bir ön büro faaliyeti ile ayıklama işlemi yapılarak, yazılı dilekçelerin ilgili başvuru makamlarına havale edilmesi sağlanabilir.⁶³ Ayrıca başvuru için süre şartının getirilmemesi de daha uygun olacaktır. Çünkü süre şartı yargı organlarında bürokrasiyi arttıran ve hak aramalarına engel olan bir düzenlemedir. Ombudsman başvurusu ile vatandaş hakkını kaybetmiş olsa da en azından manevi bir tatmin yaşayacak; ayrıca sadece süre geçirilmiş diye kötü bir uygulamanın teşhir edilmesi engellenmemiş olacaktır.

Ombudsman hangi organa karşı sorumlu olmalıdır? Hiç kuşkusuz, onu görevlendiren organ olan TBMM’ne karşı... Buradaki sorumluluk ilişkisi, hiyerarşik bir ilişki olarak algılanmamalıdır. Aksi takdirde ombudsmanın bağımsızlığının bir anlamı olmayacaktır. Bu ilişki rapor verme ilişkisi şeklinde düzenlenebilir. Bu ilişkinin bir

61. BAYLAN, Ö., y.a.g.e., s. 171. Kuşkusuz, seçimle işbaşına gelme de, tek başına, seçilen organların sağlıklılığını mutlaklaştırır.

62. *Resmî Gazete*, 24.5.1996 T., S.22645, s. 14, 15, 16.

63. BAYLAN, Ö., y.a.g.e., s. 176.

komisyon aracılığı ile olması da daha uygun görünmektedir. Bunun nedeni, örneğin, BAYLAN'ın önerdiği gibi⁶⁴, DK aracılığı ile kurulan bir ilişki sayesinde, ombudsmanın TBMM'ne vereceği yıllık raporlar dışındaki raporların önemine bakılmaksızın meclis gündemini işgal etmesinin önlenmesi olarak gösterilebilir. DK, söz konusu raporlardan yaptığı bir ayıklama ile bunların acilen TBMM genel kurulunda tartışılmasını sağlayabilir. Bu, tartışılmayan raporların gizlenmesi anlamına da gelmez. Çünkü, ombudsman çalışmalarını her zaman kamuoyuna, her şekilde açıklama yetkileriyle donatılmış olursa ve raporların Resmî Gazete'de ve hatta diğer medya ögelerinde yayınlanması, yukarıda da önerdiğimiz gibi yasalarla öngörülmüşse; ombudsman, meclisin es geçtiği bir tartışmayı dahi kamuoyuna duyurarak kamu vicdanını harekete geçirebilecektir. Böylelikle, geniş anlamıyla kamu idaresi içinde sayılan yasama organı da denetlenmiş olacaktır. Ayrıca, yasama organının Anayasa Mahkemesi'nce iptal ettiği yasayla aynı içerikte başka bir yasa çıkarması ya da hukuksal boşlukların doldurulması konusunda ihmalkar davranışları, ombudsmanca denetlenip kamuoyu bilgilendirilebilir. Öte yandan; ombudsmana, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'ne başvuruda bulunma yetkisi de verilerek, denetim gücü artırılabilir.

Ombudsman, görevi ile ve hukukla bağdaşmayan davranışlar içine girdiğinde ise, TBMM de onu iş başına getirdiği nitelikli çoğunlukça görevden alınması ve Anayasa Mahkemesi'nce (Yüce Divan'da) yargılanması sağlanmalıdır.

SONUÇ

Kökene 18. yüzyıla dayanan ombudsman kurumu, Türkiye için hala tanınmamış, üzerinde fazla tartışılmamış yabancı bir kurumdur. İkinci Dünya Savaşı ertesinde dünyada hızlı bir yaygınlaşma ivmesi kaydeden ombudsman, hukuk literatürümüze yetmişli yıllara doğru girmiştir. Akademik çevrelerde, ilk önceleri, tartışılmaktan çok, söz konusu kurumun tanıtılması çabalanmıştır.

Fransa, bu kurumu 1973'de kabul ettikten sonra, benzer bir idari sisteme sahip olan Türkiye için de böyle bir kurumun gerekliliği ve uygunluğu daha çok tartışılmaya başlanmıştır; bununla birlikte

64. BAYLAN, Ö., y.a.g.e, s. 179.

bu tartışma, akademik çevrelerin dışına taşamamıştır. Zaman zaman, siyasal partilerce bir hedef olarak konulsa da, partiler bu konuda hiç bir somut adım atmamıştır.

1982'de AÜHF ve SBF öğretim üyeleri, hazırladıkları gerekçeli anayasa önerisinde ombudsman tipi bir denetim sistemi önermiş; fakat yukarıda da değindiğimiz gibi, izleyen yıllar, 1982 anayasal döneminin 1961 döneminden çok farklı olduğunu göstermiş ve eğer ombudsman tipi bir denetim mekanizması oluşturulacaksa bu konuda önerilenden çok daha geniş ve titiz bir çalışma gerektiği ortaya çıkmıştır.

Bunun yanında; oluşturulan DDK, DK ve İHİK gibi kuruluşlarla denetim sisteminde gelişmeler kaydedilmiştir. Söz konusu kurumlar yer yer ombudsman çağrışımı yaptırır da ombudsmanın Türkiye için gereğini ortadan kaldıramamıştır.

Ombudsmanı mucizevi bir kurtarıcı olarak nitelendirmek hatasına düşülmemelidir. Ombudsman, ne var olan denetim kuruluşlarının bir alternatifidir; ne de bunlarla çatışacak niteliktedir. Tersine, söz konusu tüm denetim mekanizmalarına yardımcı, ek bir denetim mekanizmasıdır. Bu nedenle "Ombudsmanın kimliği, mahkeme olmaması ile açıklanabilir. O, mahkemeden daha esnek ve daha çok manevra yapacak yeri vardır."⁶⁵

Ombudsman tipi bir kurumun varlığı, demokrasinin varlığı açısından ayırıcı bir ölçüt de değildir. Kötüye kullanımların, insan hak ve özgürlüklerinin ihlalinin sıkça olduğu bir ülkede ombudsmanın kurulması demokrasiyi kurtaramayacak, tersine, "demokrasi var" kandırmacası için ek bir malzeme olacaktır. Yunanistan'da Albaylar Cuntası'nın diktatörlük estirdiği bir dönemde ombudsman oluşturulmuş ve bu görev cuntanın eski jandarma komutanına verilmiştir!⁶⁶

Hukuka, insan hak ve özgürlüklerine saygılı olmak konusunda samimi olan her idare, işlevlerini aksatmadığı müddetçe denetlen-

65. Bkz. *RADİKAL*, 18.3.1997, s.9: Gazeteci Mark FULLER'in Hollanda Ulusal Ombudsmanı ve Uluslararası Ombudsman Enstitüsü Başkanı Marten OOSTING ile yaptığı "Halkın Şikayetlerini Dinleyen memur" başlıklı röportaj.

66. ULER, Y., y.a.g. konuşması, s. 1028.

mekten ve denetlenme mekanizmalarının artırılmasından rahatsızlık duymaz. Kamu yönetimi *insana rağmen değil, insan için* gerçekleştirilmesi gereken bir etkinliktir. Oosting'in dediği gibi: "Kamu idaresi...halka aittir ve demokratik toplumlarda ön şart olduğu gibi, yaptıklarından sorumludur."⁶⁷ Bu yüzden; idarenin denetlenmesinde yönetilenler, yani halk, denetim sürecinden dışlanmamalı; tersine en aktif biçimde denetim sürecine sokulmalıdır.

Denetimden korkmayan, tersine, sağlıklı denetim mekanizmalarının kurulmasını destekleyen bir idare (iktidar), halka karşı sorumlu bir idaredir. Dolayısıyla, bu ilkeyi savunan politik yapıların ombudsmana da sıcak bakması, olması gereken ve beklenen bir yaklaşımdır. Burada yönetilenlere de rol düşmektedir. Bu rol; eğitim düzeylerini yükseltmek, eleştirel ve katılımcı olmak ve bireysel çıkarlar için kamu yararını zedeleyici (örneğin rüşvet vermek gibi) tutumlara hiç bir şekilde izin vermemektir.⁶⁸

KAYNAKLAR

1. ALTUĞ, Yılmaz, "Vatandaş İdarenin Yetki Tecavüzlerine Karşı Koruyan Ombudsman Müessesesi", *Yargıtay 100. Yıldönümü Armağanı*, AB yayınevi.
2. ARSLAN, Süleyman, "İngiltere'de Ombudsman Müessesesi", *AİD*, Mart 1986, C. 19, S. 1.
3. ARSLAN, Süleyman, "Yıldırım Uler'in 'Ombudsman' Başlıklı Konuşmasına Katkı", *Çeşitli İdare Hukuku Konuları-III. Kitap*, Birinci Ulusal İdare Hukuku Kongresi, Ankara, 1-4 Mayıs 1990.
4. BAYDAROL, Can (Çev.), *Avrupa Birliği'ni Kuran Andlaşma*, İKV. Y., Ankara 1992.
5. BAYLAN, Ö., *Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkındaki Şikayetleri ve Türkiye İçin Ombudsman Formülü*, İBTKB Y., Ank., 1978.
6. CHAPMAN, B., *İdare Mesleği-Avrupa'da Devlet Memurluğu*, Çev. Cahit TUTUM, TODAİE Y., Ank., 1970.
7. ERHÜRMAN, T., *Dünya'da ve KKTC'de Ombudsman*, Işık K., Lefkoşa, 1995.
8. *Gereççeli Anayasa Önerisi*, AÜSBF Y., Ank., 1982.
9. GÖZÜBÜYÜK, Şeref; Tekin AKILLIOĞLU, *Yönetim Hukuku*, Turhan K., Ank. 1993.
10. GÜNDAY, Metin, *İdare Hukuku Dersleri*, İmaj Y., Ank., 1995.
11. KINDER-GEST, Patricia, *Droit Anglais //Institutions Politiques*, Librairie Generale De Droit Et De Jurisprudence 26, Paris, 1993.

67. Bkz. y.a.g. röportaj.

68. ALTUĞ, Y., y.a.g.m., s. 17.

12. LANGROD, G., "İngiliz Yönetimine Ombudsmannın (Kamu Gözetçisinin) Katkısı ve Gerçek", Özet: Visalettin PEKİNER, *AİD*, C.5, 1972.
13. OYTAN, M., "Ombudsman Eli ile İdarenin Denetimi Konusunda Kıyaslamalı Bir İnceleme", *DD*, 1975, yıl 5., S. 18-19.
14. ÖZKAN, Gürsel, *Hukuk Devleti ve Yargı Denetimi*, Saydam Matb., Ank., 1995.
15. PICKL, V., "Ombudsman ve Yönetimde Reform", Çev. Turgay ERGUN, *AİD*, C.19, Yıl: 1986, S.4.
16. SOYBAY, S., "Devlet Denetleme Kurulu'nun Görev Alanı", *İHİD*, Yıl: 4, S.1-3, 1983.
17. TURGUT, N., *Çevre ve Yurttaşlar*, Savaş Y., Ankara, 1993.
18. ULER Y., "Ombudsman (Kamu Denetçisi)" adlı konuşma, *Çeşitli İdare Hukuku Konuları-III. Kitap*, Birinci Ulusal İdare Hukuku Kongresi, Ank., 1-4 Mayıs 1990.
19. UYANIK, S. (Derleyen), "İngiltere Yerel Yönetimlerinde Ombudsman Denetimi", *TİD*, Haziran 1994, S.403.
20. WADE, H.W.R., "The Ombudsman in Britain". *Prof. Dr. Tahsin Bekir BALTA'ya Armağan*, AÜSBF ve TODAİE Y., Ankara, 1974.
21. *Resmi Gazete*, 3.4.1981 ve 24.5.1996 tarihli nüshalar.
22. *RADİKAL*, 18.3.1997 tarihli nüshası.