



TÜRK SANAYİCİLERİ VE İŞADAMLARI DERNEĞİ

OMBUDSMAN
(KAMU HAKEMİ)
KURUMU İNCELEMESİ:
DEVLETTE BİR TOPLAM
KALİTE MEKANİZMASI
ÖRNEĞİ

Ocak 1997
(Yayın No. TÜSİAD-T/97 - 206)

Meşrutiyet Caddesi, No 74 80050 Tepebaşı/İstanbul
Telefon: 249 54 48 - 249 07 23 • Telefax: 249 13 50

*Bu yayının tamamı veya bir bölümü
TÜSİAD "Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi"
referansı yazılmak kaydıyla yayımlanabilir.*

ISBN : 975-7249-29-7

Ajans Medya Reklamcılık A.Ş.

ÖNSÖZ

TÜSİAD, özel sektörü temsil eden sanayici ve işadamları tarafından 1971 yılında, Anayasamızın ve Dernekler Kanunu'nun ilgili hükümlerine uygun olarak kurulmuş, kamu yararına çalışan bir dernek olup gönüllü bir sivil toplum örgütüdür.

TÜSİAD, demokrasi ve insan hakları evrensel ilkelerine bağlı, girişim, inanç ve düşünce özgürlüklerine saygılı, yalnızca asli görevlerine odaklanmış etkin bir devletin varolduğu Türkiye'de, Atatürk'ün çağdaş uygarlık hedefine ve ilkelerine sadık toplumsal yapının gelişmesine ve demokratik sivil toplum ve laik hukuk devleti anlayışının yerleşmesine yardımcı olur. TÜSİAD, piyasa ekonomisinin hukuksal ve kurumsal altyapısının yerleşmesine ve iş dünyasının evrensel iş ahlakı ilkelerine uygun bir biçimde faaliyette bulunmasına çalışır. TÜSİAD, uluslararası entegrasyon hedefi doğrultusunda Türk sanayi ve hizmet kesiminin rekabet gücünün artırılarak, uluslararası ekonomik sistemde belirgin ve kalıcı bir yer edinmesi gerektiğine inanır ve bu yönde çalışır. TÜSİAD, Türkiye'de liberal ekonomi kurallarının yerleşmesinin yanısıra, ülkenin insan ve doğal kaynaklarının teknolojik yeniliklerle desteklenerek en etkin biçimde kullanımını; verimlilik ve kalite yükselişini sürrekli kılabacak ortamın yaratılması yoluyla rekabet gücünün artırılmasını hedef alan politikaları destekler.

TÜSİAD amaç ve faaliyetlerini, ülke gündeminde bulunan ekonomik ve sosyal konulardaki görüşlerini, bilimsel çalışmalar ile destekleyerek kamuoyuna duyurur.

TÜSİAD Parlamento İşleri Komisyonu tarafından hazırlatılan "Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi" başlıklı bu çalışma, Work Research Institute ve Bilkent Üniversitesi öğretim üyesi Doç. Dr. Oğuz Babüroğlu ve Arama Ltd. Neura Hatiboğlu tarafından yazılmıştır. Çalışmanın koordinasyonu Komisyon üyesi Şafak Alpay tarafından yapılmıştır.

OCAK 1997

ÖZGEÇMİŞLER

Doç. Dr. Oğuz Babüroğlu

1977'de University of Sussex (İngiltere) Endüstri Mühendisliği bölümünden onur listesine girerek mezun olan Oğuz Babüroğlu, University of Lancaster'da (İngiltere) Yön-Eylem Araştırması konusunda Yüksek Lisans Diploma Programını tamamladı. 1987'de The Wharton School of the University of Pennsylvania'da (ABD) Strateji ve Organizasyon Geliştirme alanında doktora yaptı. West Chester University'de (1982-1986), Clarkson University'de (1986-1991), INSEAD'da (European Institute of Business Administration, Fransa, 12/1991-2/1992) İşletme Politikası ve Stratejisi, Değişim Yönetimi, Organizasyon Tasarımı ve Geliştirmesi derslerini yürüttü. 1991'den bu yana Bilkent Üniversitesi'nde öğretim üyeliğini sürdüren Oğuz Babüroğlu, 1994'den bu yana Work Research Institute'ta (Norveç) senior research fellow olarak sürekli ve organizasyon geliştirme konusunda araştırmalar yürütmektedir.

Oğuz Babüroğlu, katılımlı yöntemlerin şirketler, holdingler, bölge ve ülke bazında uygulanmasını sağlamaya yönelik çalışmalar yapan Arama Ltd.'nin kurucu direktörlüğünü yapmaktadır. Norveç Çalışma Hayatı Geliştirme Enstitüsü'nün değişim programları değerlendirme komitesinde, İsveç, ABD, Avusturalya ve Finlandiya'da çalışma ortamını verimlilik artırmak için katılımlı bir biçimde geliştirmek amacıyla girişim yapan kuruluşlara uzman danışman olarak hizmet vermektedir.

Ana konusu katılımlı yönetim ve planlama olan Oğuz Babüroğlu, Hollanda'da John Benjamins yayınevinin "Work and Dialog" konulu serisinin ve "Concepts and Transformation" adlı sürekli yayının yayın kurulundadır. Çeşitli uluslararası bilimsel dergi ve kitaplardaki yayınlarının yanı sıra, işletme eğitiminde yenilik üzerine Amerika İşletme Fakülteleri Akreditasyon Kurulu'nun (AACSB) verdiği EXXON ödülünü 1989'da kazanan Babüroğlu'nun diğer ödülleri arasında TÜBİTAK NATO doktora bursu (1978-1982), Society for General Systems Research'ün en iyi bildiri ödülü, Goodland (İngiltere) halka hitabet ödülü (1974) ve O.P.O.S. lise üç ve dördü İngiltere'de yatılı okulda okuma bursu (1972-1974) vardır. TESEV yönetim kurulu üyesi, Academy of Management, Strategic Management Society, European Group on Organisation Studies, European Action Research Network, International Society for Systems Sciences ve Standing Conference on Organisational Symbolism dernekleri üyesidir.

E. Nevra Hatiboğlu

1993'de Orta Doğu Teknik Üniversitesi Ekonomi Bölümü'nden mezun olan Nevra Hatiboğlu, 1996'da Bilkent Üniversitesi'nde İşletme Fakültesi Master Programını tamamladı.

Nevra Hatiboğlu, 1995-1997 yıllarında ARAMA Araştırma, Organizasyon, Danışmanlık ve Tic.Ltd.Şti.'de Doç. Dr. Oğuz Babüroğlu ile proje bazında çalışmalar yaptı. Sabancı Üniversitesi'nin kuruluş çalışmaları için kalitatif tüketici araştırmasını kavramsallaştırdı, planladı, yürüttü ve sundu. Şirket, holding ve sektör bazında katılımlı strateji üretme amaçlı arama konferanslarına yönetici ve asistan, karar konferansları, dialog konferansları ve katılımlı tasarım toplantılarına (KTT) asistan olarak katıldı. Bir şirketler topluluğunun gıda ve kimya bölümleri için tüketici analizi, rakip analizi ve endüstri analizi için öneri hazırladı.

Nevra Hatiboğlu'nun Üçüncü Ulusal Yönetim Kongresi'nde (1995) sunulan "Değişmeme ve Öğrenememe Yönetimi: Kamu Sektöründe Bir Değişim Projesi" adında grup çalışması bulunmaktadır.

İÇİNDEKİLER

1. GİRİŞ	9
2. OMBUDSMAN KURUMU HAKKINDA BAZI TEMEL BİLGİLER	13
2.1. Ombudsman nedir?	15
2.2. Ombudsman'ın Faaliyet Alanı Yapısı	16
3. OMBUDSMAN KURUMU KARŞILAŞTIRMASI VE ÖNEMLİ BOYUTLAR	19
4. TÜRKİYE'DE BİR OMBUDSMAN KURUMU UYGULAMASI NASIL BAŞLATILIR?	27
EK 1 OMBUDSMAN KURUMU BULUNAN ÜLKELER	31
EK 2 BAZI ÜLKELERDEKİ OMBUDSMAN UYARLAMALARI	35
1. İsveç	37
2. Finlandiya	43
3. Danimarka	46
4. Norveç	49
5. Yeni Zelanda	53
6. İngiltere	53
7. Kanada	54
8. Amerika Birleşik Devletleri	54
9. Fransa	55
10. Birleşik Tanzanya Cumhuriyeti	55
11. Libya	56
KAYNAKLAR	57

B Ö L Ü M

GİRİŞ

1. GİRİŞ

Ombudsman bir kurum olarak ilk defa 1809 Anayasası ile İsveç'te ortaya çıktı. İsveç sisteminden etkilenerek Ombudsman'ı uygulayan ilk ülke 1919'da Finlandiya oldu. Finlandiya'yı 1955'te Danimarka, 1962'de Norveç ve Yeni Zelanda takip etti. Bu zamanda Ombudsman kurumu, aralarında Fransa, İngiltere, İtalya, İspanya, İsrail, Hindistan, Nijerya ve Portekiz'in de bulunduğu 40'ın üstündeki ülkede (lütfeñ Ek 1'e bakınız) ulus, bölge, şehir, ve belediye bazında uygulanmaktadır (Haller, 1988:32). 1980'lerden itibaren özel sektör kuruluşlarında (bankalarda, sigorta, emlak ve yatırım şirketlerinde) ve üniversitelerde kullanılan bir kurumdur (Seneviratne, 1994). Avrupa Birliği, Maastricht anlaşması kapsamında (Treaty on European Union 1992, Article 107d) AB bürokrasisi tarafından yanlış uygulamalara karşı vatandaşlarının haklarını koruyacak bir Ombudsman kurumunu kanunlaştırmıştır.

Ombudsman kelimesi İsveç dilinde genellikle delege, avukat, vekil veya bir diğerk kişi veya kişiler tarafından o kişi veya kişiler adına hareket etmeye ve onların haklarını korumaya yetkili kılınmış kimseyi ifade etmek için kullanılır. Kurum olarak ise Ombudsman terimi Parlamento tarafından Parlamento'yu temsil etmek üzere seçilmiş kimse veya kimseleri simgelemektedir. Ombudsman'ın türkçe karşılığı olarak; arabulucu, kamu hakemi, medeni hakların savunucusu, parlamento komiseri gibi tanımlamalar kullanılmaktadır.

Aslında Ombudsman kurumu nitelik olarak bize pek yabancı sayılmaz. Osmanlıların idari sistemindeki "Başkadı (Kadıasker/Kazasker)"nın görevi, İslam hukukunun tüm hükümet görevlileri tarafından insanların kendi aralarındaki ilişkilerinde ve devlet ile olan ilişkilerinde uygulanmasını sağlamaktı. Böylece Başkadı insanların haklarını adaletsizliğe ve kamu görevlilerinin güçlerini kötüye kullanmalarına karşı korumaktaydı. İbrahim al-Wahab'a (1979) göre İsveç Kralı XII.Charles'ın 1700'lerde en üst Ombudsmanına bir ofis kurmasını emretmesi, ve bu ofisin görevinin de yargıçların ve diğerk idari görevlilerin kanunu uygulama şekillerini denetlemek olması, Kralın o sıralarda Rus'lardan kaçarak sığındığı Osmanlılarda gördüğü Kadı sisteminden etkilenmesi yüzünden olabilir. Yani Ombudsman kurumunun ilk uygulamasının ilham kaynağı İslam hukuk sistemi olabilir diye al-Wahab kanıtlanmamış bir iddia ortaya sürmüştür.

Ombudsman'ın tanımı, faaliyet alanı yapısı -vakaları ele alış yolları, yaptığı çalışmalar, sonuçlandırma araçları- hakkındaki kısa bilgiler ikinci bölümdedir. Üçüncü bölümde İsveç, Finlandiya, Danimarka ve Norveç detaylı olmak üzere

Ombudsman kurumu karşılaştırmaları verilmekte ve uygulamadaki önemli noktalar yer almaktadır. Dördüncü bölümde ise Türkiye’de bir Ombudsman kurumu uygulamasının başlatılmasına cevap aranmakta ve bugün gündemde olan toplam kalite yönetimi yaklaşımının devlette uygulamaya başlanması için Ombudsman bir araç olarak önerilmektedir. İnceleme boyunca Ombudsman kurumunun özel sektörden çok kamu sektöründeki uygulamaları üzerine yoğunlaşmıştır. Bu yüzden aksi belirtilmedikçe Parlamento Ombudsman Kurumu yerine kısaca Ombudsman kullanılmıştır.

B Ö L Ü M

OMBUDSMAN KURUMU HAKKINDA BAZI TEMEL BİLGİLER

2. OMBUDSMAN KURUMU HAKKINDA BAZI TEMEL BİLGİLER

2.1. Ombudsman nedir?

Ombudsman bir çok değişik şekilde tanımlanabilir, çünkü Ombudsman'ı uyarlayan her ülke, kurumu kendi sistemine uyarlayarak adapte etmiştir. Dünyadaki uygulamaların ortak özelliklerinden yola çıkarak Uluslararası Barolar Birliği'nin Ombudsman Komitesi'nin (The Ombudsman Committee of the International Bar Association) Ombudsman tanımı ise;

“Anayasa, Yasama Organı (Legislature) veya Parlamento tarafından temin edilen, başında Yasama Organı veya Parlamento'ya karşı sorumlu olan, yüksek seviyeli, bağımsız bir bürokratın olduğu, hükümet kuruluşları (government agencies), yetkilileri (official) ve çalışanları tarafından haksızlığa uğramış insanların şikayetleri doğrultusunda veya kendi inisiyatifi ile harekete geçen, araştırma yapma, disiplin uygulaması (corrective action) önerme ve rapor yayınlama hakkı olan bir ofis”

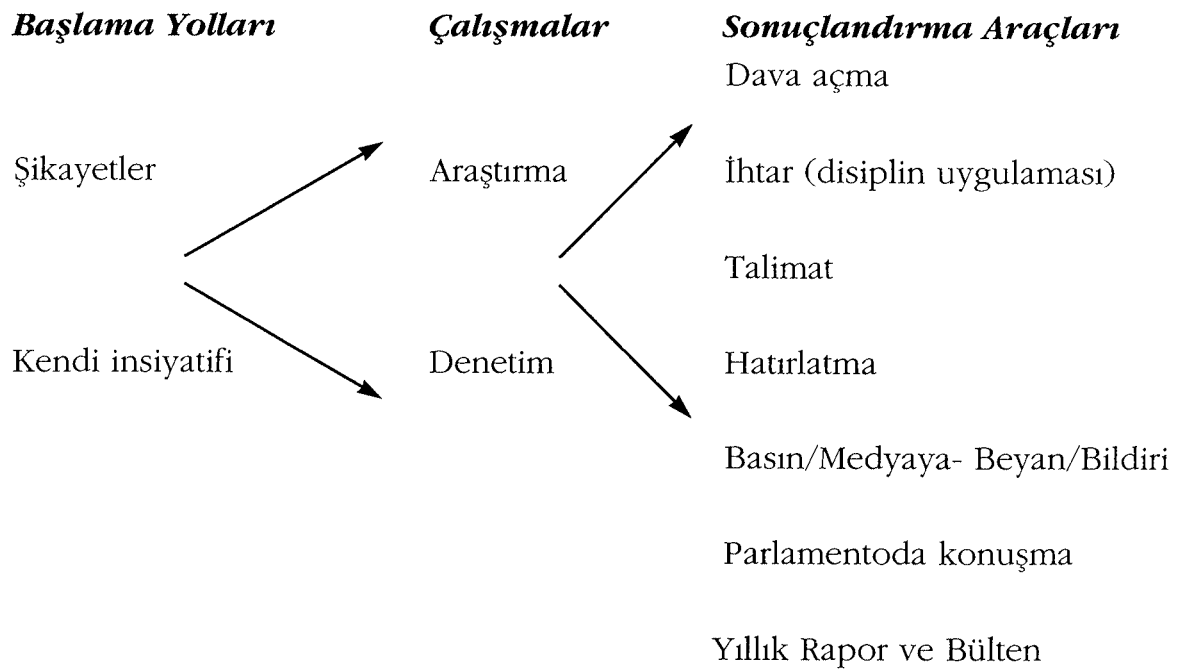
şeklindedir (Holm, 1995).

Moore'a (1991, 1-2) göre ise tüm Ombudsman kurumlarında ortak olan iki tane ayırt edici özellik bulunmaktadır; anayasal bağımsızlık ve çok geniş bir araştırma yapma hakkı.

Fliflet (1992) ve İbrahim al-Wahab (1979)'ın da vurguladığı gibi Ombudsman'ın **öz sorumluluğu**, kamu yönetiminde hiçbir vatandaşa yanlış veya adaletsiz davranılmamasını garanti etmektir. Özel anlaşmazlıklar Ombudsman'ın faaliyet alanında değildir. Mesela Ombudsman komşular arasındaki anlaşmazlıklarla veya özel kurumlar ile olan şikayetlerle ilgilenmez (Fliflet, 1992). Ombudsman çoğunlukla Parlamento veya Cumhurbaşkanı tarafından seçilir ve görevini yerine getirirken tam bir özgürlük ve otonomi içinde hareket eder. Ombudsman'ın faaliyetlerini yürütürken Parlamento Ombudsman'a belirli bir şikayeti nasıl ele alacağı hakkında talimat veremez veya Ombudsman'ın kararlarını etkileyemez, onları tekrar gözden geçirip düzeltemez. Arkasında Parlamento'nun güveninin olması Ombudsman'a faaliyetlerini yürütürken büyük destek sağlar. Kararlarının güvenilir ve adil olması için Ombudsman hukuk ilmine tamamen hakim olmalı ve siyasi tarafsızlığını her koşul altında muhafaza etmelidir. Bu yüzden Ombudsmanların kariyer endişesi taşımayan, dürüst, olgun ve hukuka tam anlamıyla hakim kişiler olmaları gerekmektedir. Siyasi tarafsızlığın sağlanması için bazı ülkelerde Ombudsman'ın Parlamento

üyesi olmaması şartı konmuştur. Danimarka ve Norveç bu ülkeler arasındadır (bazı ülkelerdeki Ombudsman adaptasyonları hakkındaki kısa bilgiler için lütfen Ek 2'ye bakınız). Ombudsman sayısı ise ülkeden ülkeye değişir; 1 veya 1'den fazla Ombudsman olabileceği gibi, Ombudsman(lar) ve Muavin Ombudsman(lar)'ın bulunduğu uygulamalar da vardır. Örneğin Avusturya'da 3 tane Ombudsman bulunmaktadır. Ombudsman'ın görev süresi de değişiklikler gösterir, ama genelde 4 senenin altına pek düşmez. Yeni Zelanda Ombudsman'ının görev süresi 5 senedir. Ombudsman'ın beraber çalışacağı kadro da çok büyük önem taşımaktadır. Bu yüzden kadro çok yetenekli ve verimli olan, hukuk eğitimi almış elemanlardan oluşmalıdır. Ombudsman'ın denetleyeceği alanın kapsamı da ülkelere göre büyük değişiklikler gösterir.

2.2. Ombudsman'ın Faaliyet Alanı Yapısı



Faaliyet alanları haritası genelde bir Ombudsman'ın iş organizasyonu yapısını göstermektedir ve üç aşamadan oluşur. İşinin başlangıç noktaları şikayetler, veya bir toplumsal olgudan yola çıkarak kendi inisiyatifi ile başlattığı çalışmalardır. Çalışmalar çeşitli yöntemler kullanılsa da iki ana kategoriden oluşur; araştırmalar ve denetimler. Ombudsman araştırma ve denetimlerini sürdürürken gerekli olan her türlü doküman ve bilgi kendisine verilir. Hatta İsveç'te gizli resmi kayıtlara girmeye

kadar gider (lütfen Ek 2'ye bakınız). nemli olan g kaynakına dayalı olan yetki-sini ve yaptırım gücünü hangi sonuçlandırma araçları ile kullanacağı stratejileridir. Sonuçlandırma araçları ise bu kurumun etkililiğini ortaya çıkarır. Hangi sonuçlandırma araçlarının etkililiğe gölge drmeyerek yeterli kalacağı da yine ülkelere göre değişir. Mesela Norveç'teki etkililik sadece önerilerde bulunarak sağlanabilmektedir, bu yüzden Norveç Ombudsman'ının dava açma hakkının olmaması bir kısıtlama olarak dnlmemelidir. Buna karşın Fransa'da *mediateur* olarak çağırılan Ombudsman'a halkın direkt olarak bavuramaması, kendi inisiyatifi ile araştırma yapamaması, denetimlerde bulunamaması *mediateur*'n yukarıda bahsedilen faaliyetleri gerçekleştirmesine kısıtlamalar getirmektedir. Bu durum Fransa'da halen tartışılmaktadır.

Faaliyet alanına yukarıdaki şekilde baktığımızda Ombudsman kurumunun oluşmasını devlette bir *toplam kalite kurumu* oluşması diye nitelendirebiliriz. Halkın avukatlığını yaparak devletteki yanlış bürokratik uygulamalara karşı halkın haklarını korumak ve gerekli iyileştirmelerin yapılmasını sağlamak toplam kalite temel felsefesine uymaktadır. Bazı kavramlar devlet ve kamu yönetiminde ki iz dmlerine dntrlnce modern bir toplam kalite anlayışına yakın bir anlayış ortaya çıkmaktadır. Müşteri yerine halk, öneri sistemi yerine ikayetler, ISO-9000 uygulamalarına benzer bir denetim mekanizması, iyileştirme yerine benzer sonuçlandırma araçları göz önüne getirilirse belkide devlette toplam kalite yaklaşımının bir uygulamasının 1800'lerde balatıldığını bile iddia edebiliriz.

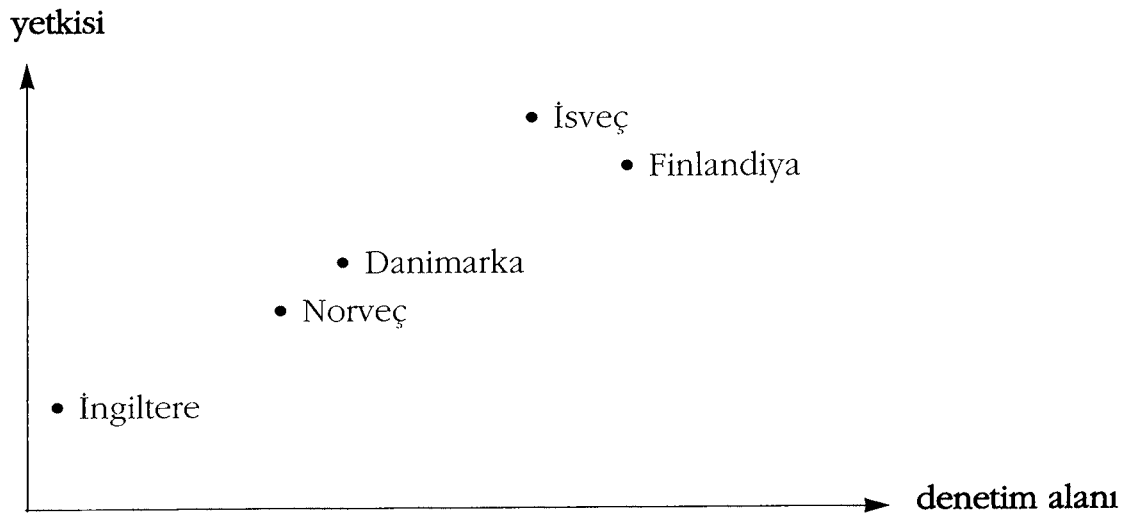
Ombudsman'a vakalar en çok şikayet yolu ile ulaşır. Genelde Ombudsman'a şikayette bulunulabilmesi için diğer tüm idari çarelerin tüketilmiş olması gerekir. Ombudsman'ı diğer idari mekanizmalardan ayırt eden en büyük özellik, insanların Ombudsman'a direkt olarak son derece kolay, masrafsız bir şekilde ulaılabilmekleridir. Bu yüzden Fransa ve İngiltere'de, insanların Ombudsman'a Parlamento yeleri aracılığı ile ulaşmaları hem Ombudsman'a gelen vaka sayısını kısıtlar, hem de insanların şikayette bulunma isteklerini kırar (lütfen Ek 2'ye bakınız). Ombudsman kendisine gelen her ikayetle muhakkak ilgilenir. Ombudsman'ın kendi inisiyatifi ile yaptığı araştırmalar ve denetimlerin balatılmasında medyada çıkan haberler ve yapılan programlar genellikle büyük rol oynarlar. Ombudsman'ın hangi sonuçlandırma araçlarını kullanacağı da yine ülkelere göre değişir. Bir sonraki bölümde karşılaştırmalı olarak dört ülkenin uygulamaları bir tablo ile verilmiştir.

B Ö L Ü M

OMBUDSMAN KURUMU
KARŞILAŞTIRMASI VE ÖNEMLİ
BOYUTLAR

3. OMBUDSMAN KURUMU KARŞILAŞTIRMASI VE ÖNEMLİ BOYUTLAR

Bir çok ülkede uygulanan Ombudsman kurumunda önemli olan nokta, her ülkenin Ombudsman'ı kendi sosyal ve politik yapısına, hukuksal sistemine, kültürel ve demografik özelliklerine uyarlayarak çeşitli modifikasyonlarla ve değişikliklerle uyarlamasıdır. Diğer bir deyişle, Ombudsman kopya edilmemeli fakat ülke şartlarına uygun bir şekilde yeniden tasarlanmalıdır. Mesela İsveç'te Bakanların pozisyonlarının idari nitelikten çok politik nitelik taşımasının Ombudsman'ın politik tarafsızlığına gölge düşürebileceği endişesi yüzünden Bakanlar direkt olarak denetim alanına girmezler. Fakat bu durum Finlandiya için bir sorun değildir, kabine bakanları da denetim kapsamındadırlar. Daha önce de bahsedildiği gibi özellikle İngiltere Parlamento Ombudsman'ı sıra dışı bir örnek oluşturur. İngiltere'de Parlamento üyeleri geleneksel olarak devletle olan ilişkilerinde insanların hamisi olarak kabul edildikleri için şikayetler Ombudsman'a doğrudan değil de bu üyeler vasıtasıyla yapılır. Ayrıca Ombudsman'ın denetim alanı diğer ülkelere oranla oldukça kısıtlıdır. Eldeki bilgilerle basit bir konumlandırma yapılırsa:



Görüldüğü gibi ülkeler arasında Ombudsman'a verilen denetim alanı ve yargı yetkisi farklılıklar göstermektedir. Aşağıdaki tabloda 4 öncü İskandinav ülkesinin Ombudsman kurumu uygulamaları karşılaştırması görülmektedir.

	İSVEÇ	FİNLANDİYA	DANİMARKA	NORVEÇ
Kim, nasıl seçer?	Parl da oy birliği ile Gizli oylama ile de seçilebilirler Adaylar parti gruplarından seçilmiş üyelerden oluşan "Delegation for PO Speaker's Conference" ile yaptığı konsültasyonla belirlenir	Parlamento tarafından gizli oylama ile seçilir Adaylar daha önceden bildirilir POnun seçiminde politik etkiler vardır	Parlamento tarafından The Legal Affairs Committee'nin yaptığı öneriye göre seçilir Tavsiyenin yapılmasından 2 günden fazla geçmeden tartışmasız bir oturumda seçim yapılır	Ombudsman Kanununda sadece Parlamento tarafından seçildiği belirtilmekte
Görev Süresi	4 sene	4 sene	Her genel seçimde	Her seçim sonrası 4 sene için
Sayı	4 PO	PO+ Asistan Omb	1 PO	2PO biri sivil biri askeri işlerle ilgili
Aranan Vasıflar	genelde Parlamento üyesi olmayan yüksek dereceli yargıçlar	hukuk eğitimi, uzun hukuk kariyeri, hukuk ilminde üstün vasıflara sahip	hukuk eğitimi, Parlamento üyesi olmamalı	Anayasa mahkemesi hakimi vasıflarına sahip, Parlamento üyesi olmayan
Denetim Alanı	tüm merkezi ve mahalli ajanslar,merciler ve personeli ile kamu otoritesine sahip kişiler, askeriye İsveç'te bir kuruluşa verilen en geniş denetim alanı	Hükümet, bakanlar ve mahkemeler dahil olmak üzere Ceza kanunundaki kamu görevlisi tanımına giren herkes Başka ülkelere kıyasla çok geniş bir denetim alanı	Sivil ve askeri hükümet yönetimi, mahalli hükümet idaresi. Ama özellikle mahalli idareler açısından pratikte yetki daha kısıtlıdır Bakanlar dahildir	Tüm kamu idaresi: devlet, ilçe ve belediye yönetimleri, idari teşkilatlar, hükümet görevlileri, kamu idaresi hizmetinde çalışanlar
Denetim Alanı Dışındakiler	Kabine bakanları,Parlamento üyeleri,mahalli hükümet görevlileri	Cumhurbaşkanı, Chancellor of Justice	Başlıca olarak yargıçlar, adliye mahkeme baş idare görevlileri, merci olarak faaliyet gösteren mahalli hükümet konseyleri	Meclis faaliyetleri ve yasaması, danıştay kararları, baş savcının faaliyetleri, mahkemeler
Denetim Metodları	Şikayet+Teftiş+Araştırma (ŞTA) Denetim sırasında her türlü doküman sağlanmalıdır	ŞT+Halk toplantıları Denetim sırasında her türlü doküman sağlanmalıdır	ŞTA Denetim sırasında her türlü doküman sağlanmalıdır	ŞTA Denetim sırasında her türlü doküman sağlanmalıdır
Ne zaman şikayette bulunulabilir?	çok önemli değilse,tüm idari çareler tüketildikten sonra 2 yıl içinde	bilgi yok	tüm idari çareler tüketildikten sonra 1 yıl içinde	tüm idari çareler tüketildikten sonra 1 yıl içinde

	İSVEÇ	FİNLANDİYA	DANİMARKA	NORVEÇ
Denetim Sonucu Verilen Kararların Niteliği	Kanuni takip (dava açma), Disiplin uygulaması, öneri, hatırlatma, beyan, bildirge,teklif, talimat İdari kararları değıştirmek veya feshedemez	Kanuni takip, disiplin uygulaması başlatılmasını önerebilir, hatırlatma,öneri İdari kararları değıştirmek veya feshedemez	Kanuni takip başlatamaz ama savcıya başlatmasını önerebilir İdari kararları değıştirmek veya feshedemez	Kanuni takip başlatamaz, ama başlatılması önerisinde bulunabilir,eleştiri, dikkat çekme İdari kararları değıştirmek veya feshedemez
Kararları kim etkileyebilir?	Parl dahil hiçbir otorite	Parl dahil hiçbir otorite	Parl dahil hiçbir otorite	Parl dahil hiçbir otorite
Kim görevden alabilir?	Eğer güvenini kaybederse Parl	Parl. dahil hiçbir otorite	Eğer güvenini kaybederse Parl	Oyların 2/3 çoğunluğu ile Parl
PO'yu kim denetler?	Bir Parl komitesi Yıllık raporu inceler, düşüncesini Parl'ya bildirir	Parl. kanun komitesi Yıllık Raporu inceler, Parl'a rapor yazar	Eğer hakkında şikayet olursa Parl	Bilgi yok

Uygulamadaki önemli noktalar

Bu dört ülkedeki Ombudsman kurumu uygulamaları değerlendirildiğinde, aşağıdaki konulara dikkat edilmesi gerektiği ortaya çıkmaktadır.

- **Ombudsman'ın pozisyonu ve fonksiyonları ayrı bir Ombudsman Kanunu (Ombudsman Act) ile belirtilmiştir:** Kanun ile korunmak, Ombudsman'a görevini yürütürken diğer kurumlarla olan ilişkilerinde büyük destek sağlar. Mesela, Ombudsman Kanununda açık olarak, gerekli her türlü dokümanın ve bilginin kamu görevlileri ve bürokratları tarafından Ombudsman'a sağlanması gerektiği belirtilmiştir. Bu yüzden Ombudsman'a gerekli bilgiyi vermemek mümkün değildir. Bunun yanı sıra Danimarka Ombudsman'ının da dahil olduğu bir çok kaynak Ombudsman Kanunu'nun pragmatik bir esnekliğe sahip olmasının Ombudsman'ın başarısının temeli olduğunda birleşmektedirler (Holm, 1995). Mesela böyle bir esneklik Ombudsman'a bir şikayetin araştırma gerektirip gerektirmediğine, şikayeti ele alıp almamaya, şikayetin kapsamını genişletmeye, veya araştırmayı istediği zaman sona erdirmeye karar verme serbestliğini tanır. Böylece Ombudsman şikayetleri ele alırken Kanun onu aşırı şekilde kısıtlanamaz ve bireyin şikayetine özel davranmayı (customization) mümkün kılar.

- **Arkasında Parlamento'nun desteği vardır:** Ombudsman Parlamento tara-

findan Parlamento'yu temsil etmek üzere seçilmiştir. Ombudsman'ın otoritesinin Parlamento'dan çıkması, hükümet görevlilerinin (özellikle bakanlar) yönetimi ile ilgili fikirlerinde Ombudsman'a ayrı bir itibar sağlar. Aynı zamanda denetlemekle yükümlü olduğu devlet idare sisteminden de ayrı bir konumda bulunduğu altını çizer. Ombudsman kurumunun düzgün çalışması için Parlamento ve Ombudsman arasında çok iyi bir iş ilişkisinin varlığı vazgeçilemez bir ön koşuldur. Bu iyi iş ilişkisinin sağlanması büyük miktarda Ombudsman'ın faaliyet gösterdiği anayasal veya kanuni çerçeveye dayanır.

- **Politik olarak tarafsızdır:** Ombudsman'ın görevini yürütürken her türlü partizanlıktan uzak kalması görevinde başarılı olması için şarttır. Bu yüzden Ombudsman'ın siyasi partilerle olan ilişkisi minimize edilmelidir.

- **Kararlarında bağımsızdır:** Her ne kadar Ombudsman Parlamento tarafından seçilse de, Parlamento'dan veya diğer yüksek seviyeli kurumlardan bağımsız olarak hareket etmelidir. Bu bağımsızlık, Ombudsman'ın fikirlerinin tarafsızlığına kamuoyu tarafından duyulan güvenin sarsılmaması açısından önemlidir. Bunun yanında fikirlerinde ve kararlarında bağımsız olması Ombudsman'ı politik ihtilaflara oyuncak olmaktan da kurtarır.

- **Kamu kurumları Ombudsman ile işbirliği içindedirler:** Burada önemli olan nokta, kamu idaresinin Ombudsman'ın araştırmalarına karşı uzlaşıcı bir tutum benimsemesidir. Eğer Ombudsman vaka araştırmalarında, kamu kuruluşlarında isteksizlik ve şüphe ile karşılaşır, veya vardığı kararlar, öneriler ciddiye alınmazsa, hem Ombudsman'ın görevini yapması güçleşir hem de kamuoyunun kamu idaresine olan güveni sarsılabilir.

- **Ombudsman her açıdan yüksek standartlara sahiptir:** Gerek ilgilenileceği vakaların miktarı ve içeriği nedeniyle kaldırması gereken ağır iş yükü, gerekse maruz kalacağı politik ve diğer baskılar nedeniyle Ombudsman seçilen kişinin hem hukuğa son derece hakim olması hem de kişilik bakımından olgun, her koşul altında tarafsızlığını muhafaza edebilecek, dürüst, görevine bağlı olan bir insan olması gereklidir.

- **Ombudsman'a masrafsızca, kolayca, doğrudan ulaşılabilir:** Ombudsman'a başvurmak için ne herhangi bir ücret talep edilir, ne de karmaşık bir prosedürü aşmak gerekir. Şikayetin nedenini ve ilgili dökümanları içeren doğrudan Ombudsman adına yazılmış sıradan bir mektup yeterlidir. Başvuru şekli diğer mekanizmalara kıyasla çok kolay ve masrafsızdır.

- **Ombudsman her başvuru ile tek tek ilgilenir:** Mesela Ombudsman bir

şikayet asılsız olsa bile, şikayetçiye cevap vererek neden asılsız olduğunu açıklar, veya şikayet denetim alanı dışında ise, şikayetçiye başka ne gibi yollara başvurabileceğini açıklar: her başvuru ile tek tek ilgilenir.

- **Medya ile aktif ilişkisi vardır:** Ombudsman'ın özellikle kendi inisiyatifi ile başlattığı araştırmalarda, basında özellikle idari organlar hakkında çıkan haberler, televizyon ve radyo programları büyük rol oynar. Ayrıca medyanın Ombudsman'ın ilgilendiği bazı ihtilaflı vakalara yer vererek kamuoyunun dikkatini çekmesi Ombudsman'ın faaliyetleri üstünde bir çeşit kontrol oluşturur.

B Ö 4 Ü M

TÜRKİYE'DE BİR
OMBUDSMAN KURUMU
UYGULAMASI NASIL
BAŞLATILIR?

4.TÜRKİYE’DE BİR OMBUDSMAN KURUMU UYGULAMASI NASIL BAŞLATILIR?

Türkiye’de şu anda idare üstündeki kontrol, idari mahkemelerin yanı sıra Meclis, Cumhurbaşkanı, ve devlet idaresinin kendi içerisinde yürüttüğü kontrollerden oluşmaktadır. Bu kontrollerden bir çeşidi direkt olarak Meclis üyeleri tarafından yapılan kontrollerdir. Bu kontrollerin içeriğini devlet idaresinin faaliyetleri hakkında soru sorarak, Meclis soruşturması başlatarak veya genel bir münazara ile toplanan bilgiler oluşturur. Bunun yanı sıra Meclis devlet idaresinin günlük işleyişini Meclis’e vatandaşlardan gelen rica veya şikayet dilekçelerinin incelenmesi ile denetler. Meclis geçerli dilekçeleri inceler, değerlendirir ve şikayette bulunanları ve ilgili idari kurumları uygun hareket biçimi ile ilgili olarak bilgilendirir. Bu kararlar idari kurumları kanunen bağlayıcı nitelikte değildir ve Meclis ancak tüm idari çareler tüketildikten sonra ve yargısal çare mümkün olmadığı zaman müdahale eder. Buna ek olarak Başbakan da teftiş kurulları yardımı ile tüm kamu kurumlarını teftiş edebilir (Güran, 1987).

Yukarıdaki kısa bilgilerden de anlaşıldığı gibi, Türk Devlet İdaresi sisteminde Ombudsman vari görevler üstlenmiş bir çok kontrol mekanizması zaten vardır. Önemli olan bu mekanizmaların verimli işleyip işlemediği ve etkili olup olmadığıdır. Meclis üyeleri tarafından yürütülen soruşturmaların politik etkilerden tamamen bağımsız olduğu söylenebilir mi? Veya, Meclis’e gelen her dilekçe ile tek tek ilgilenildiğinin iddia edilmesi mümkün müdür? Kamu kuruluşlarındaki verimsiz işleyiş, karşılaşılan bürokratik engeller artık olağan olarak karşılanmakta, bir çok insan şikayet etme gereğini bile duymamaktadır. Çünkü şikayet etse bile herhangi bir düzelme olmayacağını bilmektedir.

Türkiye’de Ombudsman kurumu için bir tasarım süreci başlatılmalı ve aşağıdaki sorulara cevap aranmalıdır:

Türkiye’de Ombudsman kurumu olsa idi nasıl bir Ombudsman kurumu olurdu? Oy birliği ile Meclis mi seçerdi, yoksa Cumhurbaşkanı veya Meclis başkanı mı atardı? Meclis’in seçtiği veya Cumhurbaşkanı’nın atadığı Ombudsman politik tarafsızlığını muhafaza edebilir miydi? Devlet seviyesinde bir tane Ombudsman mı olurdu, yoksa her şehrin kendine özel şehir Ombudsmanı mı? Ombudsman kurumunun denetim kapsamına kimler girerdi? Bakanlar ve dokunulmazlıkları olan milletvekilleri de denetlenebilir miydi? Acaba, Meclis Ombudsman’ının yanı sıra, Tüketici Ombudsmanı, Çocuk Ombudsman’ı gibi hükümet veya Danıştay tarafın-

dan atanan Ombudsmanlar da olur muydu? Ombudsman'a kanuni takip başlatma yetkisi verilir miydi, yoksa Norveç'te olduğu gibi sadece önerilerde bulunup fikir mi beyan ederdi?

Aslında burada önemli olan Ombudsman'ın gücünün kaynağının korunmasıdır. Eğer Ombudsman politik olarak **tarafsız** kalabiliyorsa, **bağımsız** kararlar alabiliyorsa, ve vardığı kararlar ilgili kurumlar tarafından **ciddi** olarak değerlendiriliyorsa hangi merci tarafından atandığı veya seçildiği, veya yargı yetkisinin öneri yapmak ile sınırlı kalıp kalmadığı ikinci derece önemlidir. Önemli olan Ombudsman'ın gücünün kaynağının korunarak -veya yeni kaynaklarla beslenerek- bir Türk Ombudsman kurumunun yaratılmasıdır.

Böyle bir kurumun yaratılması için, ilk adım olarak tüm iddia sahiplerinin bir araya geleceği bir Arama Konferansı önerilmektedir. Bu iddia sahipleri arasında avukatlar, savcılar, kıdemli yargıçlar, Meclis üyeleri, Hukuk Fakültelerindeki öğretim üyeleri sayılabilir. İkinci bir adım olarak Arama Konferansı'nı takiben Türk Ombudsman kurumunun yaratılmasında çalışacak bir proje grubu oluşturulmalıdır. Bu arada proje grubu Türk İdari Sistemi, Ombudsman ile bağlantılı olan veya olabilecek diğer idari kuruluşlar hakkında sürekli bir bilgi aktarımı ile desteklenmelidir. Proje grubu diğer ülkelerdeki Ombudsmanlar ile masa başında tartışmalı, geri beslemeler almalıdır. Proje grubuna paralel olarak, Meclis'in, Hükümet'in, halkın, vb. sürekli bir şekilde nabızı tutulmalı, böyle bir kurum hakkındaki düşünceleri ve beklentileri Ombudsman kurumu stratejisini oluşturmalıdır.

Burada unutulmaması gereken, Ombudsman'ın elinde bir sihirli değnek bulunmadığıdır. Kamu yönetimindeki usulsüzlüklerin, adaletsizliklerin ve verimsizliklerin hepsini birden Ombudsman'ın çözmesi beklenemez. Fakat kurumu uyarlayan diğer ülkelere (lütfen Ek 1'e bakınız) ve ülkelerin sayısındaki artış göz önünde bulundurulursa, Türk Ombudsman Kurumu tasarlanmasına başlanılmalıdır.

EK 1

OMBUDSMAN KURUMU
BULUNAN ÜLKELER

EK1

OMBUDSMAN KURUMU BULUNAN ÜLKELER*

- | | |
|----------------------------------|-----------------------|
| 1. Almanya | 23. İsviçre |
| 2. Amerika Birleşik Devletleri | 24. İtalya |
| 3. Avusturalya | 25. İzlanda |
| 4. Avusturya | 26. Jamaika |
| 5. Bangladeş | 27. Japonya |
| 6. Belçika | 28. Kanada |
| 7. Birleşik Tanzania Cumhuriyeti | 29. Kosta Rika |
| 8. Botswana | 30. Libya |
| 9. Danimarka | 31. Maritus Adaları |
| 10. Fiji | 32. Nijerya |
| 11. Filipinler | 33. Norveç |
| 12. Finlandiya | 34. Papua Yeni Gine |
| 13. Fransa | 35. Portekiz |
| 14. Gana | 36. Rusya Federasyonu |
| 15. Guyana | 37. St. Lucia |
| 16. Hindistan | 38. Solomon Adaları |
| 17. Hollanda | 39. Sri Lanka |
| 18. Hong Kong | 40. Tobago |
| 19. İngiltere | 41. Trinidad |
| 20. İspanya | 42. Yeni Zelanda |
| 21. İsrail | 43. Zambia |
| 22. İsveç | |

Barbados, Dominik Cumhuriyeti, Pakistan, Zimbabve ülkelerinde Ombudsman kurumu oluşturulması için Anayasa hükmü olmasına rağmen 1983 itibari ile uygulamaya geçilmemiştir. Kıbrıs Rum Kesimi'nde ise 1979 itibari ile henüz bir Ombudsman atanmamıştır.

* *International Handbook of the Ombudsman, Country Surveys (1983), Ibrahim al-Wahab (1979)*

EK 2

BAZI ÜLKELERDEKİ
OMBUDSMAN
UYARLAMALARI

EK 2

BAZI ÜLKELERDEKİ OMBUDSMAN UYARLAMALARI

Aşağıda İsveç, Finlandiya, Danimarka ve Norveç daha detaylı olmak üzere, Yeni Zelanda, İngiltere, Kanada, Amerika Birleşik Devletleri, Fransa, Birleşik Tanzanya Cumhuriyeti ve Libya'daki Ombudsman uyarlamaları ile ilgili kısa bilgiler verilmiştir. Anlatım esnasında geçen "Faaliyet Alanı Yapısı" başlığının kapsamı incelemenin 2. bölümünde açıklanmıştır.

1. İsveç ¹

İsveç Parlamentosu (Riksdag) tüm yargıların, devlet bürokratlarının ve askeri görevlilerin (officer) kanunlara ve kurallara uyup uymadıklarını oybirliği ile seçtiği Ombudsman aracılığı ile denetler. Ombudsman kurumu ilk kez ortaya çıktığı 1809 senesinden beri sürekli değişim içinde olmuştur (kurumun ortaya çıkmasında İsveç halkının daha önceki yıllarda tecrübe ettiği yönetimdeki usulsüzlükler, hakların korunmaması, devletin her kademesine yayılmış rüşvetçiliğin çok büyük etkisi vardır). 1915'e kadar 1, 1915-1968 arası biri sivil biri de askeri işlerden sorumlu olmak üzere 2 Ombudsman varken, bu sayı 1972-1976 arası 3'e çıkmıştır. Şu anda Parlamento tarafından seçilen 4 tane Parlamento Ombudsman'ının (PO) yanısıra hükümet tarafından atanan Tüketici Ombudsman'ı (TO), Eşit Fırsatlar Ombudsman'ı (EFO), Etnik Ayrım'a Karşı Ombudsman(EO), Çocuk Ombudsman'ı(ÇO) ve Özürlülerin Ombudsman'ı(ÖO) vardır. Ayrıca sponsorluğunu medyanın yaptığı Basın Ombudsman'ı (BO) da bulunmaktadır. İncelemenin kapsamı yüzünden aşağıda sadece Parlamento Ombudsmanları hakkındaki bilgilere yer verilmiştir.

İsveç'te 4 sene(1 dönem) için 4 tane Ombudsman Parlamento tarafından Parlamento genel kurul toplantısında oy birliği ile seçilir. Tekrar seçilme mümkündür ve dönem sayısına bir kısıtlama getirilmemiştir. Ombudsmanlardan bir tanesi ofisin yönetiminden ve faaliyetlerin ana merkezini belirlemekten sorumludur ve Baş Ombudsman olarak isimlendirilir. Bu sistemde Ombudsmanların muavinleri veya asistanları yoktur. Baş Ombudsman'ın varlığı idari boşluğun yaşanmaması ve iş koordinasyonunun sağlanması açısından önemlidir. Anayasa ve kanunlar Ombudsman'a resmi dökümanlara girme iznini verir. Bu yüzden resmi kağıtlar, kayıtlar ve dökümanlar ne kadar gizli olsalar, kral ve kabine bakanlarına ait bile

¹ Ibrahim al-Wahab (1979), *Fact Sheets on Sweden* (1995)

olsalar Ombudsman'ın onları elde etmeye yetkisi vardır. Bürokratlar Ombudsman'ın elindeki vakaya dair ihtiyacı olan bilgileri sağlamakla ve gerekli yardımı vermekle yükümlüdürler, hiçbir bürokrat görevini yerine getirirken Ombudsman'a yardım etmeyi veya bilgi vermeyi reddedemez. Eğer reddederse, Ombudsman ona şartlı ceza verebilir. Vakanın ciddiyetine bağlı olarak disiplin uygulamalarına da gidebilir.

Ombudsman Seçimi ve Aranılan Vasıflar

Ombudsman adayları parti gruplarından seçilmiş üyelerden oluşan bir kurul tarafından belirlenir. Parlamento'nun dağılması Ombudsmanı etkilemez; görevi kendi isteği ile veya dönem sonunda tekrar seçilmeyerek sona erer. Fakat eğer Parlamento Ombudsman'a olan güvenini kaybetmişse onu görevden alabilir. Böyle bir karara Ombudsman'ın yıllık raporlarını inceleyen komitenin isteği üzerine varılır. Ombudsman'ı görevden alma hakkına sadece Parlamento sahiptir. Buna karşın, Parlamento veya başka herhangi bir otorite kesinlikle Ombudsman'ın kararlarına müdahale veya etki edemez.

Ombudsman seçilebilmek için özel vasıflara sahip olmak gerekmemektedir. Her vatandaş, kadın veya erkek, bu vazife için aday gösterilebilir. İsveç'te 20. yüzyıl içinde görev yapan hiçbir Ombudsman Parlamento üyesi veya politikacı değildir; hepsi de yargı veya devlet idaresinde üst düzey görevlerde bulunmuş kişiler arasından seçilmişlerdir. Mesela anayasa mahkemesi ve yüksek mahkemelerin yargıçları, daha alt mahkemelerin kıdemli yargıçları veya eskiden muavin Ombudsman olmuş kurumun içinden gelen insanlar gibi (eski sistemde muavin ombudsman vardı). Ombudsmanlar'ın her koşul altında tarafsızlıklarını korumaları çok önemli olduğu için bu göreve seçilenlerin kariyer endişesi taşımayan, dürüst, olgun ve hukuka tam anlamıyla hakim kişiler olmaları gerekmektedir.

Kadro

Ombudsman kurumunda Parlamento Ombudsmanları Ofisi adı altında bütün Ombudsmanlara ortak bir ofis oluşturulur. Kadronun genişliği vaka sayısı ile doğru orantılı olarak artmaktadır. Kadro, hukuk eğitimi almış, Adalet Bakanlığı mahkemelerinde ve bakanlığın diğer departmanlarında tecrübe kazanmış, kurumun yüksek standardına ayak uydurabilecek yetenekte ve verimlilikte olan kişilerden oluşur.

Denetim alanı

Ombudsman'ın denetim alanı İsveç'teki bir kuruluşa verilen en geniş denetim alanıdır. Her Ombudsman'ın kendine ait denetim alanı olmasına rağmen, bir tür esneklik vardır; bu alanlar arasında çok kesin olarak belirlenmiş sınırlar yoktur. Yani gerektiğinde bir Ombudsman başka bir Ombudsman'ın denetimi altında olan bazı vakaları kendi üzerine alabilir. Ombudsman'ın denetim alanı bütün devlet ve belediye kuruluşlarını (agency), mercilerini ve personellerini kapsar. Buna adliye mahkemeleri (ordinary) veya idari mahkemeler olsun bütün mahkemeler de dahildir. (Ombudsman'ın mahkemeleri denetlemekteki amacı, davaların görüşülmesinin ve karara bağlanmasının makul bir zaman içinde, bürokratlar görevlerini suistimal etmeden ve kötüye kullanmadan gerçekleşmesini sağlamaktır). Buna ek olarak aşağıdakiler de denetim kapsamındadırlar:

- İsveç Kilisesi, Piskoposları, Rahipleri, ve diğer personeli
 - Askeri alayları ve denizcilik kuruluşlarını da kapsayarak Silahlı Kuvvetlerin sadece emretme pozisyonunda olan mensupları
 - Gerçekleşmesi için kamu otoritesinin kullanılması gereken randevuları ve atamaları tutan kişiler
 - Devletin sahip olduğu kamu otoritesi kullanan şirketler
- Denetim kapsamında olmayanlar ise;
- Parlamento üyeleri, Parlamento'nun İdari ve Temyiz mercileri üyeleri, Seçim İnceleme Komitesi (Election Review Committee) ve Parlamento Genel Sekreterliği (Secretary General of the Parliament) üyeleri
 - Yönetici ve yönetici yardımcısı dahil olmak üzere İsveç Merkez Bankası Yönetim Kurulu.
 - Milli Borç Ofisi (National Debt Office) yönetim kurulu ve komisyon üyeleri ile baş kontrolör
 - Kabine bakanları, belediye konseyleri üyeleri, başsavcı. (Bakanların denetim dışında tutulmaları pozisyonlarının idari nitelikten çok politik nitelikte olmasından dolayıdır. Fakat bir bakan dolaylı yoldan denetim kapsamına girebilir. Eğer Parla-mentonun Anayasa Komitesi tarafından bakanlara mecliste dava açılırsa, Ombudsman bakanları tetkik etmeye ve haklarında kanuni takip başlatmaya yetkilidir).
 - Ombudsmanlar birbirlerini denetleyemezler
 - Bağımsız yetkilerle donatılmamış, Ombudsman kurumunda görev yapan alt bürokratlar. (Fakat eğer Ombudsman yeterli delil bulursa, bu bürokratları denetlemek için harekete geçebilir).

Faaliyet Alanı Yapısı

Şikayetler

Ombudsman'a ulaşan vakaların çoğunluğu şikayetler vasıtasıyla olur. Şikayetlerin kaynağı açısından herhangi bir kısıtlama yoktur. Şikayet sahibinin İsveç vatan-daşı olması veya İsveç'te yaşıyor olması gerekli değildir. Kurumsal merciler veya tüzel kişiler, doğrudan şikayete sebep veren durumdan etkilenmemiş kişiler, hapishanede, akıl hastanesinde veya benzeri bir kurumda olan kişiler de şikayette bulunabilirler. Şikayette bulunabilmek için herhangi bir ücret talep edilmez ve karmaşık formaliteler yoktur. Şikayet, şikayetçinin şikayeti dayandırdığı otoritenin adını, şikayet edilen olayı, olayın meydana geldiği gün ile şikayetçinin adını ve adresini içeren bir mektup formatında veya sözlü olarak yapılır. İsimsiz şikayetler kabul edilmezler.

Ombudsman kendisine yapılan bütün şikayetleri kaynağına ve önem derecesine bakmaksızın ele alır, fakat asılsız, fazla önemi olmayan veya denetim alanına girmeyen vakaları incelemeyiz. Ayrıca şikayet alıntısından iki sene öncesine dayanan vakalar da ele alınmayabilir. İki sene öncesinden daha eski bir vaka ile ancak vakanın incelenmesi kamu yararına olacaksa ilgilenilir. Ciddi vakalarda araştırmaların yanında oturumlar da Ombudsman tarafından yürütölür. Sıradan veya fazla önem taşımayan vakalar ise Ombudsman'ın kendi kadrosu tarafından araştırılır. Bir araştırmanın başlangıcındaki ilk adım ilgili otoriteden gerekli dökümanların istenmesidir. Bazen sadece bu dökümanlardan şikayetin asılsız olup olmadığına karar vermek mümkündür. Eğer Ombudsman şikayetin asılsız olduğuna karar verirse, reddetme kararını ve sebebini bildiren bir ihbar yollar ve şikayeti reddeder. Eğer şikayetin doğruluğu ispat edilirse, Ombudsman araştırmaya devam eder. Bu aşamada, Ombudsman ilgili otoriteye veya bürokrata yazarak durum hakkında yazılı bir açıklama ister. Bazen ilgili otoritenin denetlenmesinin takip ettiğı başka haberleşmeler de yapılır. Danışmanların veya eksperlerin fikirlerine başvurulabilir. Eğer daha iyi delillerin bulunmasına yardımcı olacağına inanılıyorsa, ilgili tarafların katılacağı bir sözlü oturum da düzenlenebilir. Ombudsman araştırmasını tamamladığı zaman kararını açıklar ve kararı halka da açıklanır.

Denetim

Denetimler genellikle Ombudsman'ın kendisi tarafından periodik olarak her yıl yapılır. Fakat bazen, şikayetlerde olduğu gibi Ombudsman'ın kıdemli kadrosu

da kendi başına denetimlerde bulunabilir. Denetim zamanları ve yerlerinin yıllık veya uzun dönemli önceden belirlenmiş takvimleri yoktur. Denetlenecekler genellikle denetimden bir veya iki hafta önce haberdar edilirler.

Denetimlerde ilk önce ilgili kurum, merci veya ofisin başı ve bir kaç bürokrati ile mülakatlar yapılır. Daha sonra bina ve müstemilatın teftişine geçilir. Hapishane, hastane veya benzer bir kurum denetlenirken, sakinlerine ve hastalarına Ombudsman ile konuşarak üzüntülerini ve şikayetlerini dile getirmelerine fırsat tanınır. Buna alt bürokratlar da dahildir. Bundan sonra Ombudsman ve kadrosu dosyaları ve dökümanları uzun bir süre incelerler. Denetim tamamlandıktan sonra Ombudsman ofisin başı ile son bir konuşma yapar. Bu konuşmada ona bulguları üzerine bilgi verir ve derhal ilgilenilebilecek nitelikte olan konuları ve problemleri tartışır. Eğer Ombudsman'ın bulguları bazı düzensizlikleri ve ciddi hataları içine alıyorsa, Ombudsman bunlar için daha sonra incelenmek ve karara bağlanmak üzere ayrı vakalar açar.

Çoğu zaman denetimler sonucunda ortaya çıkan hatalar, suistimaller, diğer yetersizliklerin giderilmesi ile koşulların ve uygulamaların geliştirilmesi için Ombudsman bürokratlar hakkında bazı tedbirler(measure) alır. Oldukça sık olarak Ombudsman denetim bulguları sonucu, kuralların yorumlanması ile otoriteler tarafından uygun bir şekilde uygulanması üzerine tavsiyelerde ve bildirilerde bulunur. Bunların yanı sıra, yeni kanunlar veya düzenlemeler kabul edildiğinde Ombudsman bunların uygulanmasını denetler.

Araştırmalar

Bu araştırmaların çoğu denetimler sırasındaki gözlemlere dayanır. Basın, özellikle mahkemeler ve idari organlar hakkında gazetelerde çıkan haberler, bazen de televizyon ile radyo programları ve haberleri bu araştırmaların başlatılmasında önemli rol oynarlar. Ombudsman ve basın arasında her zaman yakın ilişkiler olmuştur. Öyle ki ofiste gazeteciler için ayrılmış özel bir oda vardır. Basın mensuplarının dökümanlar ve gelen-giden vakalar ile geçerli her türlü bilgiye ulaşabilmelelerini sağlayan asistan vardır. Ayrıca Ombudsman kanunlar ve uygulamalarını içeren uzun dönemli araştırmalar da yapar. Bazı vakalarda Ombudsman bir şikayete dayanarak da bir araştırma başlatabilir.

Sonuçlandırma Araçları

Ombudsman kurumu bulunan bir çok ülkede Ombudsman'ın İsveç'te olduğu gibi bir kanuni takip (dava açma) yetkisi yoktur. 20. yüzyılın başına kadar İsveç'te

bürokratlar aleyhine dava açılması vakaları çok fazla olmasına rağmen giderek bu gibi durumların görülmesinde azalma olmuş ve sadece zimmete geçirme, rüşvet veya gizli bilgileri afişe etme gibi ciddi vakalarda dava açılmaya başlanmıştır. Artık küçük vakalarda kanuni takip yerine kusur işleyen bürokratlara ihtarlar verilmektedir. Bu gibi kısıtlamalara karşın İsveç Ombudsman'ının gücü diğer ülkelerdeki Ombudsmanlardan hala daha fazladır. Kanuni takip düzenli mahkemelerde, mahkemenin işleyiş kurallarına uygun olarak yapılır.

Dava açmanın yanı sıra Ombudsman ilgili otoritelere talimatlar, hatırlatmalar, beyanlar, bildirgeler gönderir ve teklifler yayınlar. Eğer Ombudsman, araştırmaları sırasında uygunsuz, yetersiz veya haksız bulduğu bir durumla karşılaşır, fakat olayın yeteri kadar ciddi niteliği veya ağır ihmal niteliği taşımadığına karar verirse, sadece olayla nasıl ilgilenilmesi gerektiğine dair önerilerde bulunur, olaya dikkat çeker. Ayrıca Ombudsman yetkili otoritelerden bürokratlarına daha iyi talimatlar vermeleri veya daha iyi çizelgeler ve formlar hazırlamalarını da isteyebilir. Ombudsmanların gönderdikleri hatırlatmalar ise kanunun ve yasanın nasıl uygulanması gerektiği hakkında değerli bilgiler ve tarifeler içerir. Hazırladığı beyanlarda kanunun muntazam ve doğru olarak uygulanmasını arttırmayı amaçlar. Bunların yanı sıra, Ombudsman yasamadaki aksaklıkları düzeltmek için gerekli önlemleri almaya da yetkilidir. Eğer, kanunların ve yasaların muğlak olduklarını tesbit eder veya insanların haklarına tecavüz niteliği taşıyan hükümleri olduğunu farkedirse, Parlamento veya hükümete bunların değiştirilmesi gerektiğini bildirir.

Devlet idaresinde görevli bürokratlarda olduğu gibi Ombudsman davaları yanlış, uygunsuz, ve doğru olmayan bir şekilde ele alan hakimleri eleştirme, hatırlatmalar veya uyarılar yayınlama, hatta onların aleyhine düzenli mahkemelerde dava açma hakkına sahiptir. Ombudsman'ın denetim icrası genellikle daha alt mahkemelerin hakimleri üzerinde olur. Sadece ciddi vakalarda Ombudsman Anayasa Mahkemesi ve Anayasa İdari Mahkemesi (Supreme Administrative Court) üyeleri üzerinde kontrol yetkisini kullanabilir. Her üyenin görevden alınması veya ihraç edilmesi hakkında kanuni takipte bulunmaya ve muameleleri başlatmaya yetkilidir.

Hukuk Mahkemeleri ve Ombudsman arasındaki ilişkiye bakılırsa, mahkemelelerin Ombudsman'ı kontrol edemediği görülür. Ombudsman'ı veya onun kararlarını mahkeme denetimi altına koyan hiçbir kanun yoktur. Buna karşın, eğer Ombudsman görevini yaparken cezai bir kabahatte bulunursa, hakkındaki suçlama Parla-

mentonun Daimi Encümen'i (Parliament's Standing Committee on the Constitution) tarafından yapılır. ve davası Anayasa Mahkemesi önünde Ceza Kanunu hükümleri uyarınca görülür.

Anlaşıldığı gibi Ombudsman ile Mahkemeler ve diğer hukuki organlar arasında sıkı bir ilişki vardır. Ombudsman'ın mahkemeler ve hakimler üzerindeki denetim hakkı, onların yargı kuvvetinin bağımsızlığına bir tecavüz olarak algılanmamalıdır. Zira, Ombudsman mahkemelerin ve hakimlerin verdikleri kararların içeriği ile ilgilenmez, ve bu kararları değiştirmek için etki edemez. Sadece hakimlerin önlerine gelen davalar karşısındaki tavırlarını ve davaları ele alış biçimlerinin kanuni olup olmadığı ile ilgilenir.

2. Finlandiya ²

Finlandiya'da Ombudsman kurumu 1919 yılında ortaya çıktı. Ombudsman'ın görevi Parlamento tarafından belirlenen Düzenlemeler'e uygun olarak hukuk mahkemelerinde ve diğer kamu otoritelerinde kanunun uygulanış biçimini denetlemektir. Ombudsman politik bir merci olan Parlamento tarafından seçildiği için, Ombudsman seçimindeki siyasal etkiler ortadan kaldırılamamıştır. Görev süresi ilk önce 1 sene, daha sonra 3 sene olmuştur, 1955'ten beri de 4 senedir. Ombudsman'ın görev süresi Parlamento'nunki ile çakışmak zorunda değildir. Ombudsman görev süresince Parlamento'dan bağımsız hareket eder. Parlamento ne Ombudsman'ı görevden alabilir ne de onu bağlayacak emirler veya talimatlar verebilir (bir bakana veya Chancellor of Justice'a Mecliste dava açıldığı zamanlar hariç) ama Ombudsman'ın faaliyetlerinden tatmin olmazsa, Ombudsman'ı tekrar atamaz. Ombudsman kendi personeli ve Parlamento tarafından verilmiş tahsisatı olan idari açıdan bağımsız bir organdır.

Ombudsman'ın Seçimi ve Aranılan Vasıflar

Ombudsman, Parlamento tarafından gizli oylama ile seçilir. Adaylar daha önceden bildirilir. Ombudsman'ın hukuk ilminde üstün vasıflara sahip olması, ve uzun bir hukuk kariyeri olması gereklidir. Ayrıca Ombudsman Parlamento üyesi olamaz. Bu yüzden Ombudsman olarak seçilen bir üyenin Parlamento üyeliği geçersiz olur. Asistan Ombudsman'da da aynı vasıflar aranır ve aynı kurallar altında seçilir. Kural olarak Asistan Ombudsman'a da Ombudsman'a verilen tüm yetkiler verilmesine rağmen

² The Position and Functions of the Finnish Parliamentary Ombudsman (1965), The Parliamentary Ombudsman in Finland (1976)

men ofisin başında olan Ombudsman'dır ve Danıştay'ın faaliyetlerinin kanuni olup olmadığının gözetlenmesi ile, bakanlar ve iki yüksek mahkemenin yargıçları aleyhine açılan davalarla sadece Ombudsman ilgilenir. Asistan Ombudsman ile Ombudsman'ın görev süreleri aynı zamanda başlayıp bitmez; sadece 2 seneleri kesişir.

Kadro

Ombudsman'ın ofisi Parlamento binasındadır. İlk senelerde ofis kadrosu hukuk eğitimi görmüş bir sekreter ve gerekli ofis kadrosunda oluşuyordu. Artık ofiste bunların yanı sıra tam ve yarı zamanlı avukatlar da bulunmaktadır.

Denetim Alanı

Ombudsman'ın başlıca görevi kamu görevlilerin ve otoritelerin faaliyetlerinin kanuna uygun olup olmadığını denetlemektir. Bu bağlamda yetkileri diğer ülkelerdeki benzer organlarla karşılaştırıldığında çok fazladır. Ombudsman'ın yargı yetkisinin kapsamı Ceza Kanunundaki kamu görevlisi tanımı altına giren herkesi içine alır. Yani bütün kamu idaresi Ombudsman'ın faaliyet alanı içindedir. Bu gerçekten çok geniş bir alandır. Ayrıca Ombudsman'ın bütün hukuk mahkemelerinin veya kamu kuruluşunun oturumlarına ve Bakanlar Kurulu'nun toplantılarına katılmaya hakkı vardır. Belediye hizmetleri, Finlandiya Kilisesi ve idari hizmet veren diğer kurumlar da Ombudsman'ın faaliyet alanına girer. Hukuk mahkemeleri, hükümetin faaliyetleri ve hükümet bakanları Ombudsman'ın denetimi altındadırlar. Silahlı kuvvetlerin, hapishanelerin, ve diğer cezaevlerinin denetim sorumluluğu da Ombudsman'dadır. Cumhurbaşkanı, Chancellor of Justice ve Parlamento kamu otoriteleri olmadıkları için onların faaliyetleri Ombudsman'ın denetim alanına girmez. Bunun yanında, Ombudsman'ın denetim alanına Finlandiya Merkez Bankası ve Milli Emekli Kuruluşu (National Pensions Institution) gibi Parlamento'nun direkt kontrolü altında olan kuruluşlar girer.

Faaliyet Alanı Yapısı

Şikayetler

Ombudsman'ın ilgilendiği vakaların çoğunu insanlardan gelen şikayetler ve dilekçeler oluşturur. Bunlar yazılı olarak, istenilen formatta gelebilirler; doldurulması gereken formlar yoktur. Şikayetçi bir kurum, organizasyon veya kuruluş, doğrudan zarara veya haksızlığa uğramamış kişiler de olabilir. Şikayetler çoğunlukla kanu-

nen karara bağlanmış vakaların tekrar açılması, yeni bir dava açılması, süresi sona ermiş bir davanın açılması veya temyiz istekleri hakkındadırlar.

Prosedür genellikle şikayetle ilgili olan kurumdan derhal bir rapor istenmesi ile başlar. Vaka ile doğrudan ilgili olan kurum dışındaki başka bir kurumun da fikri alınabilir. Raporları ve gerekli bilgiyi elde etmesine karşın Ombudsman yine de şikayet hakkında ilave açıklamalara ihtiyaç duyabilir. Kural olarak Ombudsman duruşmalar düzenlemez. Ama ihtiyaç duyulursa polisten işbirliği ister ve çok önemli olan vakalarda bütün ülke üzerinde dava açma yetkisi olan Merkezi Ceza Polisi (Central Criminal Police) ile işbirliği yapar. İlgili bütün otoriteler Ombudsman'ın istediği bütün dökümanları üretmek ve istediği resmi yardımı ona sağlamakla yükümlüdürler.

Denetim

Ombudsman kendi inisiyatifi ile bazı denetimlerde bulunur. Özellikle mahkumlara davranış biçimini, ve diğer hapisane sakinlerinin durumunu öğrenmek için hapisaneleri denetler. Fakat artık Ombudsman'a gelen şikayetlerin çoğunun idari görevlilerle ilgili olması nedeniyle diğer idari kurumların denetimine de önem verilmektedir. Denetimlerin sıkça yapılması personel yetersizliğinden dolayı pek mümkün değildir. Denetimler Ombudsman veya Asistan Ombudsman tarafından kadrodaki bir veya iki avukat ile asiste edilerek çoğunlukla habersiz yapılır. Denetim esnasında kısaca prosedür ve gözlemler hakkında bilgi veren zabıtlar tutulur. Hapisane denetimlerinde Ombudsman ile görüşmek isteyen her mahkum yanında hapisane görevlisi olmadan Ombudsman'la görüşme hakkına sahiptir. Aynı hak iş kampları, diğer kapalı kurumlar, askeri birimler ve askeri kuvvetlerin diğer kuruluşları için de geçerlidir. Denetim sırasında disiplin uygulamaları ve diğer cezai uygulamalar hakkındaki düzenlemelere özel olarak dikkat gösterilir.

Denetimlerin yanında artık bir diğer faaliyet daha gerçekleştirilmeye başlanmıştır: halk toplantıları. Ombudsman'ın yaptığı denetim gezileri esnasında mahalli bazda düzenlenen bu halk toplantıları sırasında insanlar kanunlarla ilgili olan kişisel problemlerini, kanunların uygulanması hakkındaki fikirlerini Ombudsman'a anlatırlar. Bu tür toplantılar aynı zamanda Ombudsman'a da kendi faaliyetleri hakkında halkı bilgilendirme fırsatını vermektedir.

Sonuçlandırma Araçları

Eğer Ombudsman'ın vaka hakkında yaptığı incelemenin sonucunda bürokratin görevini yerini getirirken kanuna aykırı hareket ettiği ortaya çıkarsa, Ombudsman

o bürokrat hakkında kanuni takip başlatmaya yetkilidir. Eğer işlenen kusur küçük bir kusursa, yani mahkeme kararının sadece ihtar ile sonuçlanması bekleniyorsa, ve suçlunun davranışlarını kanuni yollara başvurulmadan düzeltceği bekleniyorsa, o zaman Ombudsman kanuni takibe gitmez. Bu gibi durumlarda Ombudsman suçluya resmi bir hatırlatma verir. Ombudsman vakayı mahkemeye bıraktığı zaman, dava ile savcı veya kendisi ilgilenir. Anayasa Mahkemesini ilgilendiren vakalarda ise Ombudsman'ın kendisi savcı olarak hareket eder.

Ombudsman bir hükümet üyesinin bir hareketinin kanuna karşı olduğunu ortaya çıkardığı zaman vakayı doğrudan mahkemeye getirmek yerine hükümete vaka hakkında bir hatırlatma yayınlar. Ancak, bu hatırlatma hükümet tarafından gözardı edilirse konuyu Parlamento'ya rapor eder. Bundan sonra bakan hakkında kanuni yollara başvurulup başvurulmayacağına karar verecek olan Parlamentodur. Ombudsman'ın kendisi Cumhurbaşkanı, Anayasa Mahkemesi üyeleri ve Yüksek İdare Mahkemesi (Supreme Administrative Court) üyelerine karşı dava açabilir. Ancak açılan dava sayısı düşüktür ve İsveç'teki gibi gittikçe azalmaktadır. Son zamanlarda mahkemeye getirilen vaka sayısı düşerken, verilen ihtar hatırlatmalarının sayısında artış vardır. Ombudsman tarafından başlatılan kanuni uygulamalar genellikle kınama verilmesi ile sonuçlanmaktadır.

Eğer işlenen suç mahkemeye götürülmeyecek kadar küçükse, fakat ihtar hatırlatması gönderilmeyecek kadar da ciddi ise, o zaman Ombudsman disiplin uygulamasına başvurur. Bu uygulama ilgili idari kurum tarafından gerçekleştirilir.

Ombudsman'ın gönderdiği hatırlatmaların içerikleri duruma göre değişir. Hatırlatma zorunlu bir emri içermez, ceza gerektirmez, ve gönderilen kişinin siciline işlemez; sadece Ombudsman'ın yorumlarını kapsar. Hatırlatmanın bir nüshası da suçlunun bir üstüne gönderilir. Ayrıca, eğer Ombudsman incelediği vakada yargısal bir hata farkedirse, cezayı feshetmek için harekete geçer.

3. Danimarka ³

Danimarka'daki Ombudsman kurumu 1953 yılında Anayasal bir değişiklikle kuruldu. Danimarka, Ombudsman kurumunun modern bir gönenç devletine(modern welfare state) ilk uyarlaması olması bakımından önemlidir. Model olarak İsveç esas alınmıştır. Ombudsman her genel seçim sonrası veya görev boşaldığında Parlamento (Folketing) tarafından seçilir. Görevi Parlamento adına sivil ve askeri merkezi hükümet idaresini, ve bir dereceye kadar da mahalli hükümet idaresini de-

³ *The Danish Ombudsman (1995), The Danish Ombudsman (1994)*

netlemek ve idari yetkilerin doğru kullanımını sağlamaktır. Bu yüzden organizasyon bakımından Parlamento'ya bağlıdır. Danimarka Ombudsman'ı Parlamento, sivil hizmet/bakanlar ve vatandaş'ın ortasında bir yer alır. Ombudsman her sene sonunda o yılın faaliyetlerini içeren bir Yıllık Rapor yayınlar. Parlamento Ombudsman'ın faaliyetleri hakkında genel kurallar belirler. Bu kurallar dahilinde Ombudsman faaliyetlerini yürütürken Parlamento'dan bağımsız hareket eder. Parlamento sivil servisin kararlarını erteleyebilecek veya değiştirebilecek bir kurum yaratmak istemediği için resmi olarak Ombudsman'ın emrinde sınırlı yetki vardır. Ombudsman'ın asıl gücü kendisini atayan ve güveni olan Parlamento ile olan ilişkisinden gelir.

Ombudsman'ın Seçimi ve Aranılan Vasıflar

Parlamento Ombudsman'ı her genel seçim sonrası veya herhangi bir görev boşalımında tartışmasız bir oturumda seçer. Seçim, Parlamento'nun Hukuki İşler Komitesi (The Legal Affairs Committee) tarafından yapılan öneriye göre yapılır.

Ombudsman'ın hukuk mezunu olması ve Parlamento üyesi olmaması gerekir. Buradaki en önemli nokta, adayın politik olarak tarafsız olması ve Parlamento'daki partilerin çoğunluğunun desteğini kazanmasıdır. Eğer Ombudsman Parlamento'nun güvenini yitirirse Parlamento onu görevden alabilir.

Kadro

Kadro'yu Ombudsman'ın kendisi oluşturur ve dağıtır. 1993 itibari ile kadro 21 kişilik hukuki kadro, bir kaç katip ve hukuk öğrencisinden oluşmaktaydı. Kadroya verilen maaş Parlamento üyelerine uygulanan şekilde belirlenir.

Denetim Alanı

Genel kaide olarak Ombudsman'ın denetim alanı, sivil ve askeri merkezi hükümet yönetimi ile yerel hükümet idaresini (local government administration) kapsar. Bu tanım neredeyse kamu idaresi terimini kapsayacak kadar geniş bir tanımdır. Buna rağmen, özellikle yerel idareler göz önüne alındığında Ombudsman'ın yetkileri pratikte bu tanımdan daha kısıtlıdır.

Yargıçlar, adliye mahkemelerinin baş idari görevlileri (chief administrative officers of the courts of justice), Kopenhag Şehir Mahkemesinin Veraset bölümü başı, Anayasa Mahkemesi katipleri ve asistan yargıçlar; bir merci olarak faaliyet gösteren mahalli hükümet konseyleri; mahalli otoriteler için sosyal işleri üstlenmiş önemli özel kuruluşlar denetim alanı dışındadırlar. Bakanlar, bürokratlar, Kilise'de hizmet

veren memurlar ise denetim kapsamındadırlar. Ayrıca eğer Ombudsman vakayı kendi inisiyatifini ile incelemeye başlamışsa, ve vaka maddi kanuni çıkarların(materi-al legal interests) ihlalini kapsıyorsa, mahalli hükümet konseyleri de denetlenirler.

Faaliyet Alanı Yapısı

Şikayetler

Şikayet etmenin hiçbir bedeli yoktur ve yerine getirilmesi gereken çok az koşul vardır. İsimsiz şikayetler kabul edilmez, ve şikayet edilen halin gerçekleşmesinden sonraki bir yıl içinde şikayette bulunulması gereklidir. Ayrıca şikayette bulunmadan önce, diğer tüm idari çarelere başvurulmuş olması gereklidir.

Ombudsman, şikayet bir temele dayanmıyorsa veya saçma ise, şikayeti reddeder ve şikayetçiyi de durumdan haberdar eder. Eğer bir şikayet Ombudsman'ın yargı alanı dışındaki kişiler veya meseleleri kapsıyorsa, veya şikayette bulunmak için çok geç kalındıysa, Ombudsman şikayetçiyi durumla ilgilenemeyeceğinden haberdar eder. Ombudsman bir şikayet ile ilgilenmeye karar verdiğinde, meseleyi yazılı olarak hakkında şikayet olan otoriteye bildirir ve otoritenin dosyalarını ve kayıtlarını ödünç olarak ister. Otoriteler Ombudsman'a gerekli bilgiyi vermekle yükümlüdürler. Buna paralel olarak Ombudsman zabıtları ve benzer iç yazışmaları da ödünç almaya yetkilidir. Vaka araştırması telefonla veya otorite ile toplantılar düzenlenerek de yapılabilir. Bazı vakalarda anket veya denetim gerekli olabilir.

Araştırmalar

Parlamento Ombudsman'a kendi inisiyatifini ile araştırma başlatma özgürlüğünü vermiştir. Bu gibi durumlarda bir yıllık zaman sınırlaması ve daha üst otoriteye başvurulmuş olma gerekliliği geçerli değildir. Merkezi hükümet otoritesine başvurma imkanı olmayan alanlardaki mahalli otoriteler ve bir merci olarak faaliyet gösteren mahalli hükümet konseyleri de Ombudsman'ın kendi inisiyatifini ile araştırılabilirler. Bu araştırmaları yapmak için gerekli sebepler basın raporları, ticaret dergilerindeki makaleler ve diğer istekler ile doğabilirler.

Denetim

Ombudsman devletin bütün kurumlarının bina ve müstemilatına girerek, denetim yapma yetkisine sahiptir. Hapishaneler ve akıl hastanelerini denetlemek her zaman Ombudsman'ın faaliyetlerinin önemli bir bölümünü oluşturmuştur. Dene-

timden sonra Ombudsman gözlemlerini içeren bir rapor yazar. Denetimler için ayrılan fon miktarı Parlamento, ilgili bakan veya belediyenin kendisi tarafından kararlaştırılır. Fakat verilen fonun ne şekilde kullanılacağına Ombudsman karar verir.

Sonuçlandırma Araçları

Eğer araştırmasının sonucunda Ombudsman bir kabine bakanının görevini yaparken medeni veya ceza hukuku altında sorumlu tutulması gerektiğini bulursa, Parlamantonun Kanuni İşler Komitesine bakan hakkında işlemlere başlanması için bir tavsiye yazar. Eğer Ombudsman başka kişilerin görevleri esnasında suç işlediklerini bulursa savcıdan ceza araştırması yapmasını ve mahkemeye çıkarılmasını ister. Eğer Ombudsman bir bürokratin disiplin cezası alması gerektiğini düşünüyorsa, ilgili otoriteye disiplin uygulaması başlatması için emir verebilir. Eğer Ombudsman görevini yerine getirirken kanunda, idari düzenlemelerde veya idari işlemlerde veya uygulamalarda çeşitli ihmaller olduğunu farkederse, Parlamentoyu ve ilgili kabine bakanını durum hakkında bilgilendirir.

Fakat, ilk baştan beri Ombudsman'a gelen şikayetlerin bürokratların yanlış davranışlarından çok idari kararlar hakkında olmasından ötürü Ombudsman kendisine kanun tarafından verilen bu resmi yetkileri çok ender olarak kullanır. Ayrıca Ombudsman verilmiş idari kararları feshedemez ve değiştiremez; sadece mesele hakkında görüş belirtebilir.

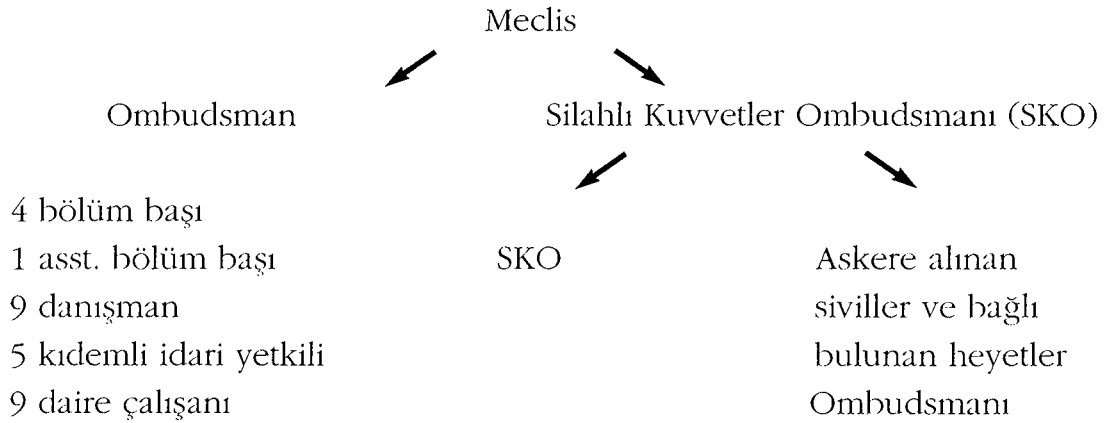
4. Norveç⁴

Norveç'te ilk Ombudsman askeri meseleler ile ilgili olarak 1952'de kuruldu. İlk sivil Ombudsman (Sivil Ombudsman yerine Ombudsman kullanılmaktadır) ise Meclis (Storting) tarafından 1962 yılında seçildi. İsveç, Finlandiya ve Danimarka'nın tersine, Norveç'te Ombudsman kurumu Anayasaya'ya dayanan bir dizi anayasal reformların sonucunda ortaya çıkmadı; hükümetin kendisi tarafından sıradan bir yasama kanunu formunda hazırlandı ve sunuldu. Amaç önce pratikte tecrübe kazanıp daha sonra adım adım ilerlemek olduğu için, 1962'de sadece merkezi hükümet yönetimi kapsadı. İlçeler ve belediyeler dahil edilmedi. Bu zamanda ise, Ombudsman'ın sorumluluğu devlet, ilçe ve belediye yönetimlerini denetlemektir. İdari teşkilatlar ve hükümet görevlileri ile kamu idaresi hizmetinde olan diğer çalışanlar hakkındaki şikayetler ona iletilir.

⁴ *The Norwegian Parliamentary Ombudsman Annual Report (1995), The Norwegian Ombudsman for PA 25 Years of Service" (1987), The Commissioner for Children (1992), Annual Report of the Norwegian Consumer Ombudsman (1995)*

Parlamento Ombudsmanlarının yanı sıra, “ombud” adını taşıyan bir çok idari merci kurulmuştur. Mesela Tüketici Ombudsmanı, (Consumer Ombudsman) Eşit Toplumsal Durum Ombudsmanı (the Equal Status Commissioner) ve Çocuk Ombudsmanı (the Commissioner for Children) bunlar arasındadır.

Parlamento tarafından iki Ombudsman seçilir. Bunlardan biri Sivil Ombudsman, diğeri ise Silahlı Kuvvetler Ombudsman’ıdır. Organizasyon aşağıdaki gibidir:



Danışmanlar ve kıdemli idari yetkililer hukuki kadroyu oluştururlar. Ombudsman pozisyon olarak tam bir bağımsızlığa ve otonomiye sahiptir. Parlamento Ombudsman’a ne bir belirli bir şikayete nasıl ilgilenmesi gerektiğine dair talimat verebilir, ne de verdiği kararları tekrar gözden geçirip düzeltebilir. Hükümet’e veya hükümet idaresine idari veya bütçe açısından usulen veya gerçek olarak hiçbir bağ yoktur. Ombudsman her yıl faaliyetleri hakkında yıllık rapor yayınlar. Bürokratlar ve kamu idaresinde çalışan diğerleri Ombudsman’a istediği bilgileri, zabıtları, kayıtları ve diğer dökümanları vermekle yükümlüdürler.

Savunma sektörü ve askere alınmış sivil Ombudsman’ın değil SKO’nın denetim alanına girerler. SKO’da Ombudsman gibi Parlamento tarafından seçilir. Fakat faaliyet kapsamı Ombudsman’dan değişiktir.

Ombudsman Seçimi ve Aranılan Vasıflar

Ombudsman her genel seçim sonrası Parlamento tarafından 4 senelik bir süre için seçilir. Ombudsman bir Anayasa Mahkemesi hakiminin vasıflarına sahip olmalı ve Parlamento üyesi olmamalıdır.

Kadro

Organizasyon şemasında da görüldüğü gibi bu zamanda Ombudsman ofisinde 6 pozisyon vardır. Kadro Ombudsman'ın tavsiyesi üzerine Parlamento Yönetim Kurulu (Presidium) tarafından veya Presidium'un kararını tatbik eden bir atama kurulu tarafından atanır.

Denetim Alanı

Ombudsman'ın yetki alanı kamu idaresini içine alır. Fakat, Kral tarafından benimsenmiş Danıştay kararları da denetim kapsamı dışındadır. Özel anlaşmazlıklar da faaliyetleri kapsamında değildir. Bu duruma devletin özel bir kanuni ilişkide taraf olması da dahildir. Aşağıdaki durumlar da Ombudsman'ın sorumluluk alanına girmezler:

- Meclis (Sorting) veya Odelsting'in yasaması ve faaliyetleri
- Danıştay tarafından alınan kararlar
- Mahkemelerin faaliyetleri. Bu faaliyetler, yargıçlara havale edilmiş idari işleri ve mahkemelere temyiz amacıyla getirilmiş kararları, şikayetleri veya diğer yargısal çareleri içine alır.
- Başsavcının faaliyetleri
- SKO'nın yargı alanına giren meseleler

Belirli bir şikayete ilişkin olmayan kanuni soruları Ombudsman cevaplamaz. Ayrıca, kanuni meseleler hakkında da tavsiyelerde bulunamaz.

Faaliyet Alanı Yapısı

Şikayetler

Şikayetler Ombudsman'a ulaşan vakaların çoğunluğunu oluştururlar. Kamu idaresi tarafından haksızlığa uğradığını düşünen herkes şikayette bulunabilir. Şikayet yazılı olarak yapılmalı ve şikayetçi veya onun adına hareket etmeye yetkili kişi tarafından imzalanmalıdır. Fakat belirli bir şikayet formatı yoktur; sıradan bir mektup yeterlidir. Bu mektupta şikayetçi neden şikayette bulunduğunu anlatmalı, ve vaka ile ilgili bütün dökümanları ilişikte vermelidir. Eğer şikayet sözlü olarak yapıldıysa, Ombudsman hemen şikayetin yazılı olarak yapılmasını ve imzalanmasını sağlamalıdır. Şikayetlerin nihai kararın verilmesinden veya vakanın gerçekleşmesinden sonraki bir yıl içinde yapılması gereklidir. Fakat Ombudsman, şikayet zaman aşımına uğramış olsa bile, meseleyi araştırma yetkisine sahiptir. Şikayette bu-

lunulmadan önce bütün idari çareler tüketilmiş olmalıdır.

Ombudsman tarafından incelenilen şikayet, şikayette yer alan idari kuruma veya kamu bürokratına bildirilir. Vakanın açığa kavuşturulması için ne gibi adımların atılacağına Ombudsman karar verir. Kendisine bilgi ve döküman sağlanması için emir çıkarabilir ve bunun için zaman kısıtlaması koyabilir. Ayrıca şikayette bahsedilen idari kurum veya kuruluş hakkında özel araştırmalar yapabilir. Ombudsman gerekli görürse eksperlerden görüş alabilir.

Araştırmalar

Ombudsman kendi inisiyatifi ile idari muameleler, kararlar ve diğer hususlar üzerine detaylı araştırmalar yapabilir. Bu vakaların konusu, yasadaki, düzenlemelerdeki, ve idari uygulamalardaki bazı olası ihmallerden veya medyada özellikle basında çıkan haberlerden oluşur. Ombudsman önce şikayet konusu olan idari kurumdan meseleyi araştırmasını ister. Eğer verilen bilgi veya dökümanlar Ombudsman'ı tatmin etmezse, Ombudsman mesele hakkında karar verebilmek için araştırmayı kendisi üstlenir.

Ombudsman Kanununda veya Talimatında özel olarak belirtilmemesine karşın Ombudsman denetimlerde de bulunur. İlk başlarda denetim yapılmasına dair herhangi bir plan yapılmadığı için 1970'lerin başına kadar hiç denetim yapılmamıştır. Denetimler hakkında 1987 itibari ile verilen karar, denetimlerin kesinlikle kamu idaresini denetleme görevinin önüne geçmemesi gerektiğidir. Aralarında hapishanelerin ve akıl hastanelerinin bulunduğu iki ila dört kurum yıllık olarak denetlenmektedir.

Sonuçlandırma Araçları

Bir şikayetin incelenmesi sonucunda şikayet reddedilir veya şikayette belirtilen ilgili idari kurum eleştirilir. Eleştirinin konusunu meselenin ele alınış biçimi veya kararın verilmiş biçimi oluşturur. Ombudsman bir hata işlendiğine veya kamu idaresinde bir ihmalin olduğuna dikkat çekebilir. Bu şekilde davranmak için yeterli sebebi bulursa, kanuni takipte bulunan otoriteyi veya tayinlerle(appointment) ilgilenen otoriteyi, vakadaki bürokrat hakkında ne tür tedbirler alınması gerektiği hakkında bilgilendirebilir. Eğer Ombudsman verilen kararın geçersiz veya açıkça anlamsız olduğu veya doğru idari uygulama ile çeliştiği sonucuna varırsa; bu kararını söyleyebilir. Eğer, Ombudsman vakadaki önem faktörlerine dair doğrulanabilir şüpheler olduğuna inanıyorsa, ilgili idari kurumun dikkatini buna çekebilir. Eğer

Ombudsman zarar sorumluluğu doğurabilecek koşullar bulursa, duruma bağlı olarak zararın ödenmesini tavsiye edebilir.

5. Yeni Zelanda⁵

Yeni Zelanda'da 1962 yılında hayata geçirilen Ombudsman kurumu Danimarka'daki sisteme benzerlikler gösterir. İlk başta 1 tane Ombudsman varken, 1975'te kanuni otoriteleri ve kuvvetleri aynı olan Baş Ombudsman ve iki tane Ombudsman'ın seçilmesi için yeni bir kanun çıkarıldı.. Baş Ombudsman denetim alanı içindeki olaylarla ilgilenmenin yanı sıra, ofisin yönetimi ve işlerin organizasyonu ile de ilgilenir. Ombudsmanlar Umumi Vali tarafından Parlamento'nun tavsiyesi üzerine atanırlar. Ombudsman'ın her kararı araştırma yetkisi vardır. Fakat Ombudsman kamu bürokratları (public official) hakkında kanuni takip başlatamaz; sadece ilgili otoriteye durumu bildirir. Ayrıca, hukuk makemeleri ve yargı bürokratları üzerinde denetimi yoktur. İlk başta Ombudsman'ın belediyeler üzerinde de denetim hakkı yoktu, fakat 1975'ten sonra bir çok belediye otoritesi üzerinde denetim yetkisine sahip oldu.

6. İngiltere⁶

İngiltere diğer ülkelere benzer bir sistemi adapte etmiştir, fakat değişik bir yaklaşım tarzı ile. 1967'de görevi kamu çalışanları tarafından kötü uygulama ve kötü idare yüzünden haksızlığa uğrayan insanların şikayetlerini incelemek olan bir Parlamento Ombudsman'ı Saray tarafından Hükümet tavsiyesi ile atanmıştır (Parliamentary Commissioner for Administration). Bu zamandaki Ombudsman Parlamento'nun bir görevlisidir ve hükümetten bağımsızdır. Görevi, Parlamento üyeleri tarafından kendisine iletilen hükümet departmanlarının veya kamu mercilerinin kötü idareleri yüzünden haksızlığa uğradıklarını iddia eden vatandaşların şikayetlerini araştırmaktır. Parlamento üyeleri geleneksel olarak devletle olan ilişkilerinde insanların hamisi olarak bilindikleri için, Ombudsman'a doğrudan baş vurulmaz; şikayetler bu üyeler vasıtasıyla yapılır. Eğer şikayetçi şikayetini doğrudan Ombudsman'a yaparsa şikayet reddedilir. Benzer olarak, Ombudsman'ın kararı doğrudan şikayetçiye değil, Parlamento üyesine iletilir. Parlamento üyesi de şikayetçiye bilgi verir. Fakat bu metod Ombudsman'ı insanlardan uzak tutan bir metoddur, ve insanların şikayette bulunma isteklerini kırabilir. Özellikle Parlamento üyesinin şika-

⁵ Ibrahim al-Wahab, (1979)

⁶ Ibrahim al Wahab(1979), Britain 1996 An Official Handbook (1996)

yetin Ombudsman'a iletilip ileilmeyeceğine karar veren tek insan olması bu isteğin kırılmasında büyük rol oynar. Bu tür uygulamalar ne şikayette bulunanı ne de halktan izole bir durumda bırakılan Ombudsman'ı tatmin eder.

Ombudsman hükümetten bağımsız olarak hareket eder ve Avam Kamarasından seçilmiş bir komiteye rapor verir. İngiltere'de Ombudsmanların denetim alanı diğer ülkelerdekilere kıyasla oldukça sınırlıdır. Belediyeler, askeriye, mahkemeler, bazı milli sanayiler ve diğer benzeri merciler denetim alanı dışındadır. Ombudsman, hükümet politikası, diğer ülkelerle olan ilişkiler ve yasama ile ilgili olan şikayetlerle de ilgilenmez.

Ayrıca, İngiltere, İskoçya ve Galler için 3 tane Sağlık Hizmeti Ombudsmanı (Health Service Commissioner) bulunmaktadır. Sağlık Ombudsmanlarına doğrudan baş vurulabilir. Fakat klinik kararları ilgilendiren şikayetler kabul edilmez. Bu 3 Ombudsman Parlamento Ombudsman'ına bağlıdır. Ombudsmanların yetkilerinin kısıtlı olması ile ilgili ileri sürülen neden, ülkenin nüfusunun fazla olmasıdır. Zira en çok çekinilen husus, şikayetlerin yığılmasının Ombudsmanlara ciddi problemler getireceğidir. Ombudsman kurumunun geliştirilmesi için çalışmalar sürekli olarak devam etmektedir.

7. Kanada ⁷

1981 itibari ile Kanada'nın Prens Edward adası hariç bütün illerinin Ombudsman'ı vardır. Kabul ettikleri sistem Yeni Zelanda'nın bir benzeridir. Ombudsman Lieutenant-Governor-on-Council tarafından Parlamento'nun tavsiyesi üzerine atanır. Her kararı araştırma yetkisi vardır. Fakat Ombudsman kamu bürokratları (public official) hakkında kanuni takip başlatamaz; ilgili otoriteye durumu bildirir. Ayrıca, mahkemeler ve belediyeler üzerinde denetimi yoktur. Federal düzeyde biri resmi diller, biri de "correctional care" için iki Ombudsman daha vardır. İnsan Hakları Federal Komisyonu ve Ombudsman kurumunu geliştirmek için federal düzeyde bir kurum kurulmuştur.

8. Amerika Birleşik Devletleri ⁸

Amerika, uzun senelerden beri Ombudsman kurumu ile hem federal hem de eyalet düzeyinde ilgilenmektedir. Benzer kurumların kurulması için bir çok çalışmalar yapılmış ve bir çok teklifler ve tavsiyelerde bulunulmuştur. İlk Ombudsman kurumu 1969'da Hawai'de, daha sonra 1971'de Nebraska'da, 1972'de Iowa'da, ve

⁷ Ibrahim al-Wahab (1979), *International Handbook of the Ombudsman Country Surveys* (1983)

⁸ Ibrahim al-Wahab (1979)

1975’de Alaska’da kuruldu. Bu eyaletler kurumlarını Harvard Journal on Legislation’da önerilen bir yasa modeline göre kurdular. Ortak pek çok özellikleri vardır. Ombudsmanlar ayrı ayrı kanun koyan kurullar tarafından seçilirler. Hepsi de halktan gelen şikayetlerle ilgilenirler ve şikayetçilerin haksızlığa uğradıkları idari departman veya ajansları inceleme hakları vardır. Fakat mahkemeler, ordu veya mahalli idare (local government) üzerinde denetim hakları yoktur. Bir istisna olarak Hawai’de federal hükümet kontrolü altındaki ordu hariç Ombudsman’ın mahalli idare otoritelerinin ve eyalet askeri bürokratları üzerinde denetim hakları vardır. Bu Ombudsmanlara ek olarak bir çok eyalette şikayet kabul eden ve farklı alanlarda araştırma yapan kurumlar ve insanlar vardır. Executive Ombudsman olarak çağrılan bu insanlar, devletin idari mekanizmasından az veya çok bağımsızdırlar. Bunlara ek olarak şehir Ombudsmanları da vardır. Bu ilk defa Buffalo’da Faculty of Law at the Buffalo University’nin inisiyatifi alması ile denenmiş ve çok başarılı olunmuştur. Bu başarı yaklaşık bir düzine büyük şehrin Buffalo’yu takip etmesine neden olmuştur, mesela Detroit ve Seattle gibi. Ayrıca bir çok eyaletin, eğitim, correctional care ve özel sektör gibi spesifik idari konular için özel Ombudsmanları vardır.

9. Fransa ⁹

Geleneksel council d’etat ve iyi gelişmiş bir idari mahkeme sistemi olan Fransa’da da, Ombudsman kurumu 1973’te kurulmuştur. İngiltere’deki kurum ile pek çok ortak yanı vardır. Bir kişi özel olarak Ombudsman’a (Mediateur) şikayette bulunamaz. Bu hak öncelikle Parlamento üyelerine, belediye başkanlarına, mahalli encümen üyelerine ve sendikalara aittir. Bunun bir sebebi de otoritelerin olası bir şikayet yığılmasından korkmalarıdır. Fakat, acil ve önemli şikayetler doğrudan Ombudsmanlar tarafından kabul edilebilirler. Paris şehri 1977’de kendi Ombudsman kurumunu kurmuştur. Ama bu Ombudsman bürokrat değil, belediye başkanı tarafından atanmış özel bir kişidir.

10. Birleşik Tanzanya Cumhuriyeti ¹⁰

1966’da kurulan Ombudsman kurumunda, Ombudsman’a başkan adı verilir, fakat ofis 3 kişilik bir komisyondan oluşur. Bu 3 kişinin atamaları Parlamento yerine Cumhurbaşkanı tarafından yapılır. Ombudsman’ın başlıca görevleri, kamu otoriteleri ve bürokratlarının hareketlerini incelemek; eğer görevi suistimalden, kişisel

⁹*Ibid.*

¹⁰*Ibid.*

tercihlerinin kötü kullanımından, gecikmeler veya diğer yanlış kararlardan suçlu bulunurlarsa gerekli otoriteler tarafından cezalandırılmalarını sağlamaktır. Denetim alanı belediye otoritelerini içine alan olaylara genişler fakat mahkmleri ve orduyu kapsamaz.

11. Libya ¹¹

Libya 1974'te kısmen zulme uğramış olan hallerle ilgilenen geleneksel İslam sistemi "Divanu'l-Mezalim"e, kısmen kontrolör sistemi kavramına, kısmen de Ombudsman kurumu kavramına dayanır. Ombudsman kurumu, Genel İdari Kontrol'ün Merkezi Departmanı olarak isimlendirilir. İhtilal Emri Konsey'inin bağımsız bir mercisidir. Departman esas olarak devletin yürütme sisteminin faaliyetlerinin ülkenin kanun ve düzenlemelerine uygun bir şekilde yürütölüp yürütölmediğini kontrol eden etkili bir sistem kurmayı amaç edinmiştir. Bir amacı da devlet bürokratlarının ve çalışanlarının görevlerini yaparken insanlara yeterli igiliyi ve hizmeti vermelerini garanti etmektir. Departmanın fonksiyonları arasında:halktan gelen şikayetleri kabul etmek, araştırmalarda bulunmak ve ihmallerle, kötü idare veya sömürülerle ilgilenmek ile devlet çalışanlarına üstleri tarafından uygulanan baskıcı idari uygulamalarla ilgilenmek bulunur.

¹¹ *Ibid.*

KAYNAKLAR

KAYNAKLAR

- AL-WAHAB, İbrahim. (1979), **The Swedish Institution of Ombudsman**, Stockholm
- ANDERSON, S.V. (1968), **Ombudsmen for American Government?**, Englewood Cliffs, N.J. Prentice Hall, Inc.
- ANNUAL REPORT OF THE NORWEGIAN CONSUMER OMBUDSMAN (1995)
- BRITAIN 1996: AN OFFICIAL HANDBOOK (1996).
- ENCYCLOPEDIA AMERICANA (1991), Deluxe Library Edt., Vol.20, p. 728
- FLIFLET, A. (1994), **The Parliamentary Ombudsman for Public Administration: The Ombudsman**, Oslo.
- GÜRAN, S. (1987), "Administrative Law", Ansay, T. and Wallace, D. eds. **Introduction to Turkish Law**, 3rd edition, p.61-103.
- HALLER, W. (1988), "The Place of the Ombudsman in the World Community", **Fourth International Ombudsman Conference Papers**, Canberra, 29.
- HOLM, N.E. (1995), "The Ombudsman -A Gift from Scandinavia to the World", **The Danish Ombudsman**, p. 13-21.
- MENIER, J. and DESFEUILLES, H. (1983), "France", **International Handbook of the Ombudsman Country Surveys**, Caiden, G.E. editor, p. 105-112.
- MOORE, V. (1991), Some Reflections of the Role of Ombudsman, **International Institute of Administrative Sciences Conference Paper**, Copenhagen.
- OS, A. (1987), **The Norwegian Ombudsman for Public Administration, 25 Years of Service**, Norway.
- SENEVIRATNE, M. (1994), **Ombudsmen in the Public Sector**, Open University Press.
- THE COMMISSIONER FOR CHILDREN, NORWAY (1992)
- THE DANISH OMBUDSMAN (1994), published by Folketingets Ombudsman, Denmark.
- THE NATIONAL DIRECTORY OF STATE AGENCIES (1980-1981), USA.
- THE NORWEGIAN PARLIAMENTARY OMBUDSMAN ANNUAL REPORT (1995).
- THE PARLIAMENTARY OMBUDSMAN IN FINLAND: Position and Functions (1976).
- THE POSITION AND FUNCTIONS OF THE FINNISH PARLIAMENTARY OMBUDSMAN (1965).
- THE SWEDISH OMBUDSMEN (1995), **Fact Sheets on Sweden**, Sweden.