

## OMBUDSMAN KURUMU VE TÜRKİYE'DE KURULMASININ TÜRKİYE'NİN DEMOKRATİKLEŞMESİ VE AVRUPA BİRLİĞİ ÜYELİĞİ ÜZERİNE ETKİLERİ

Ramazan ŞAHİN \*

### ÖZET

Demokrasi ve insan haklarındaki gelişmelere paralel olarak, idareler hakkındaki şikâyetler ile daha fazla hesap verilebilirlik ve şeffaflık talepleri de artmıştır. Demokratik ülkeler, vatandaşlarını idarenin haksız, adaletsiz ve demokratik olmayan eylem ve işlemlerinden korumak ile hesap verilebilirlik ve şeffaflığı artırmak için bazı mekanizmalar geliştirmişlerdir. Bunlardan birisi ombudsmandır.

Ombudsman şimdi de Türkiye'nin gündemindedir. Dünyadaki uygulamalarına ve Türkiye'nin mevcut demokratik ve idari problemlerine bakıldığında Türkiye'de ombudsmanın kurulması faydalı olacaktır. Ombudsman, hukukun üstünlüğünü koruyarak ve geliştirerek, insan hakları şartlarını iyileştirerek, kötü yönetimi (özellikle yolsuzluğu) önleyerek ve neticede iyi/demokratik bir yönetimi inşa ederek Türkiye'nin demokratikleşme problemini çözmesine ve bir AB üyesi olmasına yardımcı olabilir.

### Anahtar Kelimeler

Ombudsman (Kamu Denetçisi), İyi/Demokratik Yönetim, Kötü Yönetim, Hesap Verilebilirlik, Avrupa Birliği.

### ABSTRACT

#### ***The Ombudsman Institution and its On Turkey's Democratization and The European Union Membership Process***

*In parallel to the developments in democracy and human rights, grievances about administrations and demands for more accountability and transparency have also grown. Democratic states have evolved some mechanisms to protect their citizens from their administrations' illegal, unfair or undemocratic activities and to increase their accountability and transparency. One of them is the Ombudsman.*

*The Ombudsman is now on Turkey's agenda. Looking at its implementations in the World and Turkey's existing democratic and administrative problems, the establishment of the Ombudsman in Turkey will be useful. The Ombudsman can help Turkey to solve her democratization problem and be a member of the EU by protecting and promoting the rule of law and human rights, preventing maladministration (in particular corruption) and consequently establishing good/democratic governance.*

**Key Words** Ombudsman, Good/Democratic Governance, Maladministration, Accountability, European Union

\* Düzce Vali Yardımcısı

## GİRİŞ

II. Dünya Savaşı'ndan bu yana dünyada yaşanan en önemli gelişme demokratikleşme olmuştur. "Hesap verilebilirlik ve insan haklarının korunması, demokrasinin olmazsa olmaz bir parçası haline gelmiştir. Bu bağlamda batılı demokrasilerde son zamanlardaki en önemli gelişmelerden birisi, daha fazla demokratik kontrol ve hesap verilebilirliğin artması talepleri olmuştur" (Costa ve diğerleri, 2003:667). Demokrasilerde yönetenlerin denetimi konusu da uzunca bir süredir tartışılmaktadır.

Kamu hizmetlerindeki artış ve yönetim birimlerinin büyümesine paralel olarak, bürokrasi ve kötü yönetimden kaynaklanan hak ihlallerinde önemli bir artış meydana gelmiştir. Globalleşme, nüfus artışı, ekonomik, sosyal ve kültürel ilişkilerdeki artış, teknolojik gelişmeler ve iletişimin artması, idarelerin büyümesi, siyasal sistemlerin daha karmaşık hale gelmesi gibi sebeplerle temel hakların kullanımını garanti altına alan mevcut adli, idari ve diğer mekanizmalar yetersiz hale gelmiştir. Öte yandan, güç ve hesap verilebilirlik üzerindeki geleneksel kontrol ve denge (checks and balances) mekanizması da etkisizleşmeye başlamıştır. Bu nedenle parlamentolar artık tek başlarına kamu hayatını kontrol edemez hale gelmiş ve parlamento denetimi dışında yeni denetim şekilleri (anayasa mahkemesi, mali denetim mahkemeleri, ombudsman ve diğer denetim organları gibi) gelişmiştir.

Daha demokratik ve daha iyi bir yönetim arayışında olan ülkeler mevzuatlarını kamuda şeffaflığı artırma yönünde değiştirmenin (örneğin ABD'de Şeffaflık Kanunları (Sunshine Acts) yanında ombudsman kurumunun kurulmasını da yararlı bulmuşlardır. Ombudsmanın hukukun üstünlüğünü ve insan haklarını korumak ve geliştirmek ve kötü yönetimi engellemek suretiyle iyi/demokratik yönetimi sağlamada etkin bir mekanizma olduğu genellikle kabul edilmekte ve bu kurum teorisyenler, devletler ve uluslararası kuruluşlarca bir demokratikleşme ölçütü olarak görülmektedir. (The Office of the High Commissioner for Human Rights,1993; OSCE/ODIHR, 1998; United Nations Human Development Programme, 2000; The Parliamentary Assembly, 2004).

Türkiye gelişmekte olan demokratik bir ülkedir. Ancak, insan hakları, yolsuzluk, rüşvet ve kötü yönetim gibi demokrasiyi ilgilendiren sorunlarla yıllardan beri uğraşmaktadır. Türkiye aynı zamanda bir AB adaydır ve tam üye olmayı bir devlet politikası haline getirmiştir. Bu meyanda bir ombudsman kurumu kurmaya karar vermiştir. Ombudsmanın Türkiye'de de etkin bir mekanizma olup olamayacağı konusu ise sık tartışılan konulardan olmuştur. Makale bu konuyu ele almakta ve ombudsman kurumunun Türkiye'nin demokratikleşme sorununu çözmesinde ve AB'ye tam üye olmasında bir etkisinin olup olamayacağını araştırmaktadır.

## 1 OMBUDSMAN KURUMU

### 1.1. Ombudsman nedir?

"Ombud" İsveççe bir kelime olup "konuşmacı" anlamına gelmekte "ombudsman" ise "ajan" "başka bir kişinin temsilcisi" "güvenilir şahıs" veya "koruyucu" anlamlarına gelmektedir (Rowat, 1965: 24). "Klasik orijinal şekliyle ombudsman, yürütmenin faaliyetlerini denetlemek için parlamentolarca kurulan bir kamu kuruluşudur" (Reif, 2004:1). Geniş anlamda ombudsmanı "bireylerin temel insan haklarını özellikle iyi idare edilme hakkını korumak, geliştirmek ve idareyi iyileştirmek amacıyla; parlamento, hükümet veya yerel idarelerce uluslararası, ulusal, bölgesel veya yerel düzeylerde atanan ve kamu idarelerinin herhangi bir eylem veya işleminden zarar gören veya haksızlığa uğrayan bireylerin yapacakları şikâyetleri kabul edip bunları soruşturarak idarelere tavsiyelerde bulunan ve kendisini atayan otoriteye rapor veren ancak yargılama, işlemi değiştirme veya başka herhangi bir yaptırım uygulama yetkisi bulunmayan bağımsız, tarafsız ve güvenilir bir kurum veya kişidir" şeklinde tanımlayabiliriz.

Ombudsmanın adı, sahip olduğu yetkilere göre ülkeden ülkeye değişiklik arz etmektedir. Örneğin İngiltere'de idare için parlamento komisyonu, Fransızca konuşulan ülkelerde cumhuriyetin arabulucusu, İtalya'da vatandaşın avukatı, İspanya ve İspanyolca konuşulan ülkelerde halkın avukatı olarak adlandırılmaktadır.

Klasik ombudsman idarenin dışındadır, çalışması bakımından yasama ve yürütmeden bağımsızdır ve yasa ile kurulmuştur (Hill, 1976: 12).

### 1.2. Ombudsmanın Tarihçesi

Ombudsmanın tarihçesi Osmanlı Devleti'ne kadar uzanır. Osmanlı'da idarî yargı sistemi olmaması sebebiyle halkın idareye yönelik şikâyetlerini incelemek üzere, "Kadıül-Kudat" adıyla özel görevli bir kadı (hâkim) tayin edilmişti. İsveç Kralı 12. Charles, 18. yüzyılın başlarında Edirne'de sürgünde iken bu kurumu incelemiş ve ülkesine döndüğünde 1809 yılında idarenin kral adına gözetimi için ilk ombudsmanı kurmuştur.

İsveç Ombudsmanı en eski ombudsman olup, bütün ombudsmanların en güçlü olanıdır. Ombudsmanın tarihçesi üç ana döneme ayrılabilir. Otoriter monarşi döneminde (1809), ombudsman, yürütme erki içerisinde dahili bir otorite idi. İsveç kralları ombudsmanı, idarenin kanunlarına sıkı sıkıya saygı göstermesi ve uygulaması için ihdas ettiler. Ombudsman, yürütmenin öteki güçler üzerindeki otoritesini sağlamlaştırmak için görevlendirilmiş bir devlet memuru idi. Daha sonra, 19 yüzyıl'ın ikinci yarısında, parlamentonun yürütmeyi kontrol

enstrümanlarından birisi haline geldi. Nihayet 20. Yüzyıl boyunca vatandaşların kamu otoritelerini kontrol etme aracı haline dönüştü.

Bürokrasinin zorbalık ve keyfiliklerine karşı "sivil hakların savunucusu" olarak, ombudsman, artık sadece otoriteler (erkler) arasındaki yatay ilişkilerle sınırlı kalmayıp, aynı zamanda devletin vatandaşlarca dikey kontrolünün de bir parçası haline gelmiştir. Böylece ombudsman, demokratik sistemlerdeki iki temel hesap verilebilirlik boyutunu birleştirmektedir (Przeworski ve diğerleri, 1999).

Ombudsmanlık 20. yüzyılın ikinci yarısında, anavatanının çok ötelere kadar yayıldı. Ancak bu kurum, bütün dünyaya yayılmadan önce büyük değişikliklere uğramıştır. Ombudsman önce Finlandiya (1919), Danimarka (1955), Norveç (1963), Almanya (1957), ve Commonwealth Ülkeleri (1960 başları) tarafından kopya edildi. Daha sonra İngiltere (1967), Amerika Birleşik Devletleri (1969), Fransa (1973), İtalya (1974), İspanya (1978) Yunanistan (1998) ve Latin Amerika ülkeleri bu kurumu ihdas ettiler. Ombudsmanın parlamenter demokrasilerde yayılması 1970'lerde başladı.

Demokratikleşme dalgalarına paralel olarak ve Sovyetler Birliği'nin dağılması neticesinde, bu kurum, birçok ülke tarafından alınarak adapte edildi. Günümüz itibarıyla 120'yi aşkın ülke ombudsmana sahiptir (International Ombudsman Institute, 2007). "Bir ombudsmana sahip olmak bugünlerde bir ülkenin demokratik reformlar konusundaki ciddiyetinin bir göstergesidir" (Ayeni ve diğerleri, 2000: 5) ve uluslararası demokratik kuruluşlar ve organlarca bir demokrasi kriteri olarak görülmektedir.

Ombudsman kavramı, kamu ve özel sektör alanlarında yaygın hale gelmiştir. Yerel ve bölgesel hükümetler/idareler, federe kuruluşlar, uluslararası ve uluslararası kuruluşlar ve birçok kamusal ve özel organizasyonlar (taşımacılık, iletişim ve enerji hizmetleri), şirketler, üniversiteler ve medya tarafından, çalışanlar, halk ve müşteri ilişkilerini geliştirmek ve sundukları mal ve hizmetlerin kalitesini artırmak için bir anlaşmazlık çözüm mekanizması olarak kurulmuştur (Magnet, 2003).

### **1.3. Ombudsman Türleri**

Genellikle üç tipi vardır. Bunlar:

- Yasama organınca atanan (teşirini)
- Yürütme organınca atanan (icrai)
- Uzmanlaşmış

ombudsman tipleridir. Yasamasal ombudsman en yaygın olanıdır ve bir anayasa veya kanun ile kurulur. Bağımsız olmasına rağmen, parlamentoya rapor verir ve hükümeti denetleme işinde ona yardım eder. Yürütmesel ombuds-

man hükümet veya başbakan tarafından atanır ve genellikle belirli bir veya bir grup idarenin denetimi ile görevlendirilmiştir. Uzmanlaşmış ombudsmanın yetkisi insan hakları gibi belirli fonksiyonel bir alanla sınırlıdır ve parlamento veya hükümet tarafından atanabilir.

#### **1.4. Avrupa Ombudsmanı**

AB de 1994 yılında üye ülkelerde yaşayan kişilerin AB yönetimi hakkındaki şikâyetlerini iletebilecekleri bir kanal sağlamak ve şeffaflık ile hesap verilebilirliği artırarak demokratik arızaları azaltmak amacıyla, kendi ombudsmanını kurmuştur. Avrupa Ombudsmanı AB Parlamentosu'na herhangi bir üye ülkede oturan veya kayıtlı ofisi bulunan herhangi bir özel veya tüzel kişinin Avrupa Adalet Mahkemesi ve Avrupa İlk Merci Mahkemesi haricindeki topluluk kurum ve kuruluşları ile organlarının faaliyetlerindeki kötü yönetim vakalarıyla ilgili şikâyetlerini almakla yetkili kılınmıştır. Ancak, uygulamada insan hakları şikâyetlerine de bakmaktadır. Bu kurum, AB'nin yasallaşmasında yeni bir eğilimi temsil etmektedir ki bu eğilim "birliğin bütün kurum ve kuruluşlarının standart kural ve prosedürlere bağlanması veya tek bir görevi olan ama bu kural ve prosedürlere bütün AB kurumsal sistemine uygulamaktan sorumlu organlarca incelenmesini içermektedir" (Peterson ve Shacleton, 2002:366).

#### **1.5. Ombudsman Nasıl Çalışır?**

"Ombudsman, kötü yönetim olaylarını veya durumlarını (zayıf veya hatalı idare) soruşturur. Bunlara idari düzensizlikler, adaletsizlik, ayrımcılık, görev veya yetki suiistimali, bilgi vermeyi reddetme ve gereksiz gecikme örnek olarak verilebilir" (The European Ombudsman, 2007).

Ombudsman, bir başvuru üzerine harekete geçer veya kendiliğinden de soruşturmaya başlayabilir. Herhangi bir idare tarafından haksızlığa uğrayan kişiler, ombudsmana başvurabilir. Ancak, İngiltere ve Fransa gibi bazı ülkelerde vatandaşlar sadece milletvekilleri aracılığıyla başvurabilmektedirler. Bir şikâyetin ombudsman tarafından kabul edilebilmesi için, şikâyet ombudsmanın görev alanına girmeli ve şikâyetçi evvela söz konusu idareye başvurmalı ve herhangi bir olumlu cevap alamamış olmalıdır. "Ombudsman, soruşturma yaparken, ilgili idareye şikâyet hakkında bilgi verir; idare bu problemi çözmek için adımlar atabilir. Buna "idare tarafından sorunun çözülmesi" denir ve bu bir 'kazan-kazan' durumudur. Eğer kötü yönetim bulunur ve sorun inceleme sırasında çözümlenmezse, ombudsman, şikâyetçiyi tatmin etmek için dostane bir çözüm bulmaya çalışır. Şayet bunda başarılı olamazsa, ombudsman kötü yönetimi düzeltmeye ve gerekli adımları atmaya çağırarak idareyi eleştirebilir ve ona tavsiyelerde bulunabilir. Eğer söz konusu idare tavsiyelerini dikkate almazsa, ombudsman parlamentoya özel bir rapor sunabilir (Diamandouros, 2002).

Ombudsman genellikle kendisini atayan ve kontrol eden parlamentodan bağımsız olarak çalışır ve bağımsızlığı anayasal veya yasal olarak garanti altına alınmıştır (Tortop, 1998). Ombudsman, parlamentoya yıllık rapor verir ve idareleri zorlamak için herhangi bir zorlayıcı gücü yoktur. O, bir hâkim gibi yasal olarak bağlayıcı zorunlulukları getiremez, ancak uygun yerlerde muhtemel çareler için idarelere tavsiyelerde bulunabilir. Bu husus, bu müessese hakkında yapılan en yaygın eleştiridir. Ancak, eğer zorlayıcı bir gücü (müeyyidesi) olmuş olsaydı bu sefer de öteki yargılama ve soruşturma mekanizmalardan bir farkı kalmazdı. Yasal olarak bağlayıcı bir karar isteyen bir vatandaş pekâlâ mahkemelere gidebilir. Müeyyidesizlik, ombudsmanın mahkemelere gerçek bir alternatif olmasını sağlamaktadır. O halde, bu durum, tersine, ombudsmanın güçlü yanı olabilir. Daha da önemlisi, ombudsman basın toplantısı yapabilir veya halka açık olarak konuşma yapabilir. "Bu daha ziyade bağımsızlık ve tarafsızlık ihtiyacı ile ilgilidir" (Carver, 1990:394) ve bu enstrüman potansiyel ihlal edicileri vazgeçirmek suretiyle ombudsmanın elini kuvvetlendirir.

Ombudsmanın etkinliğini artıran faktörler, onun şahsi karakteri, tarafsızlığı, halkın ona ulaşabilirliği, finansal kaynaklar, bağımsızlığı, hükmetme alanı, gücü, toplum ve hükümet kuruluşlarının kendisine duyduğu saygı, demokratik hükümet ve hükümet ve uluslararası kuruluşlarla yardımlaşmadır.

## **2 OMBUDSMANIN GÖREVLERİ YETKİLERİ VE ROLÜ**

Ombudsmanın görevi, yetki ve sorumlulukları ile rolü ülkeden ülkeye değişmektedir. İskandinav ülkeleri gibi ülkeler yetki alanını son derece geniş tutarken bir kısım ülkelerde sadece yürütme ile sınırlı tutulmuştur. Yasama, yargı, devlet başkanı veya cumhurbaşkanı, başbakan, bakanlar kurulu ve askeri kuvvetler genellikle ombudsmanın görev alanı dışındadır. Birçok insan hakları ombusmanı, anayasal veya diğer yasal konuları mahkemelere taşıyabilmektedir.

Kimi durumlarda da ombudsman sadece belirli bir bölgesel veya yerel idare ya da uluslararası kuruluş için atandığından yetki alanı bu bölge veya yerel idare ya da kuruluş ile sınırlı kalmaktadır. Mesela AB Ombudsmanı'nın yetki alanı sadece AB sınırlarıdır. Birçok ülke de insan haklarının ve toplumun en korumasız kesimlerinin özellikle çocukların, kadınların ve azınlıkların haklarının korunması ve geliştirilmesi için özel bir ombudsman atamıştır. Ombudsman, idareyi ve insan haklarını ilgilendiren konularda yasal düzenleme ihtiyaçlarını içeren başvuruları da soruşturmaktadır. Yetki alanı en fazla olan ve en kudretli ombudsman, yasama organlarınca atanan ombudsmandır. İskandinav ülkeleri bu tür ombudsmana sahiptir. İsveç ve Finlandiya'da ombudsmanın yargıyı soruşturma ve kamu çalışanlarını cezalandırma yetkisi de vardır.

Hill'e göre ombudsman kurumunun yaptığı fazla bir şey yoktur ve kamu yönetiminin işleyişi üzerinde önemli bir etkisi yoktur. Ombudsman, İskandinav ülkelerinde bile, genel olarak, refah şikâyetlerini ele alan bir kurum haline gelmiştir. Bu durum, ombudsmanı yel değirmeni karşısındaki Don Quixote gibi gören ombudsman savunucularını üzebilir. Fakat eleştiriler biraz yumuşatılabilir. Ombudsman değirmenin millerine saldırmadığı gibi onun çarkları arasına kum da atmamıştır. Ombudsmanın elde ettiği başarılar çok değildir, fakat, büyük ve psikolojik halk etkisine rağmen, idareleri çok az oranda etkilemiştir (Hill, 1976). Ancak, hükümet çalışanlarının muhtemel kötü eylem ve işlemlerini soruşturma kapasitesine sahip tarafsız bir soruşturmacının varlığı, bizatihi kamu yönetiminde suiistimallere karşı kuvvetli bir caydırıcı olabilir.

Ombudsman, esasen bir şikâyet ele alma müessesesidir ve esas rolü bireylere idare ile olan sorunlarının çözümünde yardımcı olmaktır. Avrupa Ombudsmanı Profesör DİAMADOUROS, ombudsmanın icra ettiği üç temel fonksiyonu şöyle formüle etmiştir: "Birincisi, ombudsman idare üzerinde bir dış kontrol aracı olarak hizmet edebilir. Bu kontrol, idarece yapılan ihlallerin tespitini ve bunların giderilmesi için yapılacak tavsiye hazırlıklarını içerir. İkincisi; vatandaşlarla idare arasında her iki tarafça da kabul edilebilecek bir karara ulaşmayı amaçlayan bir diyalogun tesisi anlamına gelen arabuluculuktur. Üçüncüsü ise, idarenin hizmetlerinin geliştirilmesi ve değiştirilmesi için teklifler hazırlanması ile ilgilidir" (Center for the Study of Democracy, 2002: 10).

Ombudsman, devletin dönüşümü ve modernizasyonunda dikkati aşağıdaki ihtiyaçlara çekerek önemli bir etki yapabilir: (1) İnsan haklarının korunması, yeni kanunların bireysel durumlara uygulanmasındaki problemlerin giderilmesi ve mevzuatın anayasa ve uluslararası insan hakları sözleşmeleri ile uyumlu hale getirilmesi için gerekli mevzuat değişiklikleri; (2) devlet kurumlarının ve yapısının reforme edilmesi ve (3) Kamu kuruluşlarının faaliyetlerindeki özellikle de halkla ilgili faaliyetlerindeki değişiklikler" (Bizjak, 2000).

İsveç Ombudsmanı, kamu yönetiminin gözetiminde parlamentonun sağ kolu olarak hizmet etmiştir. İsveç'in dört parlamento ombudsmanının iki görevi vardır: Kamu yönetimi ve yargıda hukukun üstünlüğünün denetlenmesi ve kamu yönetiminde temel hakların ve vatandaşların özgürlüğünün ihlal edilmemesinin sağlanması. Sonuç gayet açık: İsveç dünyadaki en demokratik ülkelerden birisidir ve sosyal demokrasinin beşiğidir.

Finlandiya da en demokratik ülkelerden birisidir ve Finlandiya ombudsmanı, dünyadaki en köklü ve en çok saygı gösterilen ombudsmanlardan birisidir. Uluslararası Şeffaflık Örgütü'ne göre, Finlandiya, son yıllarda dünyada en az yolsuzluk yapılan ülke olmuştur. Lozan'da bulunan 'Institute for Management Development' a göre Finlandiya, idarelerinin açıklık ve şeffaflığında da yine

dünyada en iyi sırada yer almıştır. Finlandiya'da yolsuzluğun çok nadiren olmasını açıklayan unsurlar arasında, şeffaflık ve açıklık ile ombudsmanın güçlü pozisyonu özel önem arz etmektedir. (Tiihonen ve Tiihonen, 2005). "Sonuç olarak, Finlandiya Ombudsmanı, sadece iyi yönetimi geliştirmekle kalmayıp, aynı zamanda, ülkenin uluslararası ve dâhili insan hakları yükümlülüklerini denetlemek için de açıkça görevli kılınmıştır ve bu şekilde dâhili insan haklarının korumasına yardımcı olmaktadır" (Reif, 2004: 141).

İspanyol Ombudsmanı çok güçlüdür ve İspanya'nın Franco'dan sonra demokratikleşmesinde büyük etkisi olmuştur. Birçok Latin Amerika ülkesi tarafından örnek alınmıştır.

İspanyol Ombudsmanı, temel hakların korunması ve (önemli bir motivasyon olarak) kamu yönetimini kontrol etme ve denetleme görevleri üzerinde en çok duran ombudsmanlardan birisi olmuştur. İspanyol Ombudsmanı, bir parlamento komisyonu olarak, vatandaşların temel haklarının ve halk özgürlüğünün savunulması ile görevli ve sorumludur ve bakanlıkların, idari otoritelerin, memurların ve kamu yönetiminde çalışan bütün kişilerin faaliyetlerini soruşturmakla yetkilidir. Yasaların anayasaya aykırılığı sebebiyle Anayasa Mahkemesi'ne başvurabilir ve temel hakların ihlali durumunda şikâyetle bulunabilir (El Defensor del Pueblo, 2007).

Yunanistan Ombudsmanı (YO) "bireysel idari faaliyetleri veya ihmalleri ya da devlet dairelerince yapılan önemli faaliyetleri veya şahsi haklara tecavüz eden veya özel veya tüzel kişilerin yasal menfaatlerini ihlal eden kamu hizmetlerini soruşturur (The Greek Ombudsman, 2006). Yunanistan Ombudsmanı sadece ekstra bir yargısal kontrol mekanizması olarak faaliyet gösteren değil aynı zamanda merkezi bölgesel ve yerel yönetimlerin hukukun üstünlüğünü koruyup gözetmelerini de gözlemlene görevi olan ilk idari otoritedir. (Christopoulos and Hormovitis, 2003: 41).

Yunanistan Ombudsmanı tarafından soruşturulan konular arasında din özgürlüğü hakkı, polisin sevk ve idaresi, kadınlara karşı yapılan ayrımcılık, eğitim hakları, vicdani ret hakkı, çocuk hakları, kötü cezaevi koşulları ve öteki insan hakları problemleri yer almaktadır. Yunanistan Ombudsmanı, vatandaşları korumak için, hükümetin insan haklarını ilgilendiren ulusal ve uluslararası kuralları uygulamadaki isteksizliği ve gecikmesi ile de ilgilenmekte ve bazen kanunlarda değişiklik yapılmasını da tavsiye etmektedir. Yunan Hükümeti, ombudsmanın çaba ve gayretleri sonucu, bir "İyi Davranışlar Kitabı" yayınlamıştır. Yunanistan Ombudsmanı, insan hakları ve din özgürlüğü şikâyetlerini çözmede ve idareyi daha demokratik bir hale getirmede etkili bir araç olduğunu açık olarak ispatlamıştır.

Yakın zamanda yapılan bir çalışma, ombudsmanın eski komünist ülkelerde demokrasinin sağlanmasındaki rolünü detaylı olarak açıklamaktadır:

"Geçen son on yılda, eski komünist ülkelerde, birçok yeni kuruluş ve daireler, hükümet fonksiyonlarını kontrol etmek ve denetlemek ya da mevcut olan fonksiyonları geliştirmek amacıyla kurulmuştur. Bunlardan birisi de ombudsman kurumudur. Eski komünist blokta bulunan ülkelerin hemen hepsi bir ombudsman kurumu oluşturmuş veya oluşturmayı planlamaktadır. Bu, bloktaki "ombudsmania" sebebiyle değil, fakat ulusal demokratik kurumların evriminin bir parçasıdır. Bu ülkeler, kendi ombudsman kurumlarını hukukun üstünlüğü, demokratik yönetim ve bir bütün olarak demokrasiyi, insan hakları ve sivil hakların savunulması yoluyla sağlamlaştırmak için oluşturmuşlardır (Vangansuren, 2002: 36).

"Eski komünist ülkelerdeki genç ombudsman kurumları farklı zorluklara (tecrübe, kaynak, yetki ve destek yokluğu) göğüs germek zorunda kalmalarına rağmen, toplum ve devlet hayatında gözle görülür bir güç haline çoktan gelmişlerdir. Ombudsmanın bu ülkelerdeki inşa edici temel rolü, insan haklarının savunulması yoluyla demokrasi ve hukukun üstünlüğünü sağlamlaştırmak, ikinci rolü, kamu yönetiminde reformları yerleştirmek, üçüncü rolü, politika ve kanun yapma süreçlerine halkın katılımını artırmak, dördüncü rolü, sivil toplumu güçlendirmek ve beşinci rolü de bu ülkelerin uluslararasılaşma ve küreselleşme süreçlerini hızlandırmak idi" (Vangansuren, 2002).

Yakın araştırmalar, Latin Amerika'daki ombudsmanların, çalıştıkları ortam sebebiyle çok başarılı olamadıklarını ve Latin Amerikan demokrasileri için tek başlarına bir çare olamadıklarını göstermektedir. El Salvador'da Victoria Velázquez de Avilés ve Guatemala'da Ramiro de León Carpio dönemleri haricinde, insan hakları ombudsmanının, bu iki ülkede, yatay hesap verilebilirliği geliştirmede gözle görülür bir etkisi olmamıştır. (Dodson& Jackson, 2004). Bölgedeki bazı ombudsman kurumlarının aşırı iş yükü altında olduğu görülmektedir. Bunlar, sorumluluğunda olmaması gereken alanlara el atmaya çalışmakta bu da ombudsman kurumlarının ne yaptığını tanımlamayı güçleştirmektedir. Bu ek faaliyetlerin bir kısmı, bu kurumların birçoğunu destekleyen bağışçı finansör ülkelerce finanse edilen programların şartlarından kaynaklanmaktadır. Dış yardım olmadan, Latin Amerika'daki ombudsmanların çoğu, faaliyetlerini yerine getiremezdi (Quesada, 2007).

Ancak yine de, bu düşünceler, bu ülkelerin siyasal hayatlarını etkileyen, kamu alanında çoğulculuğa katkıda bulunan ve düşük dereceli bir hesap verilebilirlik ve bu haklara düşük seviyede bir devlet saygısı ile karakterize edilmiş olan insan hakları temasının, siyasal gündemde tutulmasına katkıda bulunan ombudsman kurumunun elde ettiği başarıları gözden kaçırmamalıdır (Ugla, 2004). Ugla haklı gözükmemektedir, zira Latin Amerika gibi şiddetin çok yoğun olduğu bir ortamda, yetersiz yetki ve kaynakla herhangi bir kurumun başarılı

olabilmesi çok zordur. Olumsuz şartlara rağmen, Latin Amerika'daki ombudsmanlar, uluslararası ve dâhili insan hakları normlarını insan haklarını koruma faaliyetlerinde uygulamada aktif bir rol oynamışlardır. Bunlar aynı zamanda, yaptıkları kötü idare soruşturmaları ve diğer işlerle de iyi yönetime katkıda bulunmaktadır (Reif, 2004: 212). İspanya'nın Bask Bölgesi eski ombudsmanı Xavier MARKİEGİ, son yirmi yılda, hükümetlerin kayıtsızlık ve ihmallerine rağmen, Latin Amerikan ombudsmanlarının cesurca insan haklarını savunduklarını belirtmektedir (Quesada, 2007).

Kolombiya ve Peru'da, ombudsmanların faaliyetleri, acele idamların araştırılması, kayıp kişilerle ilgili davalar ve benzeri konular üzerinde yoğunlaşmıştır. Inter-Amerikan Komisyonu, özerk ve bağımsız insan hakları ombudsmanlarının varlığının, Peru'da, insan haklarına saygıyı sağlayan en önemli unsurlardan birisi olduğunu düşünmektedir. Öte yandan, Meksika, Kosta Rika, Arjantin, Brezilya ve Şili'deki ombudsmanlar, daha spesifik olarak, eğitim, ekonomi idaresi (örneğin, su, elektrik ve finansal hizmetler), çalışma ve sosyal güvenlik konuları, çevre sorunları, sağlık ve kültürel idare gibi alanları ilgilendiren sözde ikinci ve üçüncü jenerasyon (nesil) hakları ile meşgul olmuşlardır. Bunlar, aynı zamanda, özelleştirilmenin ve sistemlerin ademi merkezileştirilmesinin neden olduğu anlaşmazlıkların çözümü için de çalışmışlardır (Quesada, 2007; Reif, 2004).

Bir AB analizinde, "Slovenya'daki insan hakları kurumu çok etkili olarak uygulanmış ve onun çalışmaları, şartların geliştirilmesine ve demokrasinin ve hukukun üstünlüğünün işlemesine katkıda bulunmuştur" (CFR-CDF, 2004) denilmektedir. Polonya Ombudsmanı gibi dönüşüm yapan ülkelerdeki ombudsmanlar, kuvvetler ayırımına ve parlamento ile hükümet ve yargı arasındaki kontrol ve denge sisteminin kurulmasına katkıda bulunmuştur.

Yakında yapılmış bir Dünya Bankası araştırmasına göre (Knack, 2006), Güneydoğu Avrupa ve Asya ülkelerinin çoğunda, 2002–2005 yılları arasında yolsuzluk azalmıştır. Ancak, ombudsmanın yolsuzluğun azaltılmasındaki rolü abartılmamalıdır; buralarda insan hakları ihlalleri devam etmektedir. Ancak yine de, "geçiş dönemindeki ülkelerde bulunan ombudsmanlar, batılı ülkelerdeki ombudsmanlardan daha önemli bir rol oynamışlardır; çünkü, ombudsman demokratik şartların geliştirilmesine, hukukun üstünlüğünün kuvvetlendirilmesine ve devlet kurumlarının modernizasyonuna katkıda bulunmaktadır" (Bizjak, 2000).

Ombudsmanlık kurumu ve uygulamaları dikkatle incelenirse onun aşağıdaki alanlarda büyük bir rol oynadığı görülecektir.

### **2.1. Bireyleri Koruma**

Ombudsmanın temel rolü, bireyleri haklarının idare tarafından ihlal edilmemesi için korumaktır. Bir idare, adil olarak hareket etmediği, bir durumu

yanlış olarak ele aldığı veya vatandaşların haklarını veya menfaatlerini ihlal ettiği zaman, ombudsman bu şikayetlerin yapılabilmesi ve muhtemel hakların tespit edilebilmesi için bir başvuru merciidir. Ombudsman vatandaşlara bağımsız, tarafsız ve yargı dışı bir çare sunar ve bu da keyfi veya adil olmayan idari uygulamalarla mücadele etmek için önemlidir. Devletin normal soruşturma organları tarafsız olamayabilir. Zira bir hükümetin kendi faaliyetlerini soruşturmada tarafsız kalması mümkün değildir. Bu nedenle, soruşturma organının resmi olarak bağımsız olması şarttır. Yine, soruşturmanın soruşturulan kurum ile hiçbir bağlantısı olmayan kişilerce yapılması ve bunların bağımsızlıklarının sorgulanmaması da şarttır.

Ombudsman, bağımsızlığı, esnekliği ve kamu idareleri ile bireyler arasındaki ilişkilere çatışmasal olmayan yaklaşımı ile bireysel hakların korunmasında anahtar bir role sahiptir. Ancak, ombudsman, bireylerin avukatı olmaktan ziyade hükümet aleyhindeki şikayetlerin tarafsız bir soruşturmacısıdır. Avukatın tersine, ombudsman, tarafsız bir tutum sergiler ve davacı rolünden ziyade işbirliği rolünü icra eder. Ombudsman, soruşturma ve aracılığı, önemli bir soruna hem vatandaşlar hem de idarece kabul edilebilecek ortak bir çözüm bulabilmek için kullanır.

İhtilafların çözümünde Ombudsmana daha fazla başvurulur, çünkü ombudsman ücretsiz, hızlı ve esnek bir yargı dışı anlaşmazlık çözüm mekanizmasıdır. Yargılama sürecinin yüksek maliyetli olması ve uzun sürmesi veya yasal hiç bir çözüm yolunun bulunmaması sebepleriyle, idari kötü uygulamalara karşı yasal başvuru yollarının etkin bir şekilde imkân dâhilinde olmaması göz önüne alındığında, bu husus özellikle önem arz etmektedir.

## **2.2. İyi/Demokratik Yönetimi Sağlama ve Kötü Yönetimi Önleme**

Bilindiği gibi, demokrasi kavramının birçok ön şartı vardır. Bunların başında hukukun üstünlüğünün yaygın bir şekilde uygulanması, insan haklarının korunması, kadın, çocuk ve azınlık hakları, basın ve medya özgürlüğü, yatay hesap verilebilirliği sağlayan devlet kurumlarının varlığı, hükümet kuruluşlarının ve idarelerinin halk katılımına ve incelemesine açıklığı ve yolsuzluk ve öteki kötü yönetim uygulamalarının bertaraf edilmesi gelmektedir.

Ayrıca, 1990'ların başından beri, "iyi yönetim" kavramı, Birleşmiş Milletler AB, Dünya Bankası, Avrupa Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü, ve IMF gibi uluslararası kuruluşlarca bir demokrasi kriteri ve ekonomik kalkınma şartı olarak kabul edilmektedir. Demokrasi ve iyi yönetim arasında karşılıklı ve zorunlu bir ilişki vardır; demokratik idare iyi yönetimin uygulanmasının bir ön şartıdır. İyi yönetim ve insan hakları arasında açık bir bağlantı vardır. "İyi yönetim" bugün uluslararası hukuk tarafından bireysel bir hak olarak kabul edilmektedir.

Ombudsman, iyi/demokratik yönetimin tesis edilmesindeki araçlardan bir tanesidir. Bu kurumun, bireysel şikâyetleri soruşturma ve analiz etme ve ombudsmanlar arası uluslararası işbirliği ile kazandığı tecrübesi onun kayıt takip etme ve sınıflandırma kabiliyetleri ile birleştiğinde kötü yönetimin muhtemel sistemik sebeplerini tespit etmesine imkân sağlamaktadır. "Klasik ve hibrid (karma) ombudsman, kamu yönetiminde onun bütün ana unsurlarını geliştirmeye çalışarak iyi yönetimin tesis edilmesine yardım eder. Bu temel unsurlar; yönetime katılım, kamu yönetiminin şeffaflığı, kamu otoritelerinin insanlara hesap verebilirliği ve yönetimde adalettir" (Reif, 2004: 78).

Ombudsman, temel hakların ve azınlık haklarının tam olarak uygulanması için çalışır ve ayrımcılığa karşı çalışır. Ombudsman hukuki mevzuatı da bu haklar açısından inceler ve gerekli gördüğü değişiklikleri ve reformları parlamentoya ve hükümete tavsiye eder. Bazı ülkelerde basın ve öteki medyanın özgürlüğü için ihbar edici olarak hareket eder.

Ombudsman, bir demokratik hesap verilebilirlik mekanizması olarak hareket edebilir. Bu şekilde bir ülkede demokratik gelişmeyi sağlayabilir. Ombudsman, halka hükümetin yasal veya adil olarak hareket etmediğini şikâyet hakkı vererek, yönetimin sevk ve idaresini tarafsız olarak soruşturarak, hukukun, politikaların ve uygulamaların reforma edilmesi veya değiştirilmesini tavsiye ederek, hukuksuz veya düzensiz yönetim ortaya çıkarıldığında bunları parlamento ve halka rapor ederek, davaları yargısal bir karar için, Anayasa Mahkemesi ve diğer mahkemelere taşıyarak ve bazı ülkelerde memurları cezalandırmak gibi daha geniş yetkileri kullanarak hükümetin yasal, anayasal ve idari yatay hesap verilebilirliğini geliştirebilir. Eğer bir ombudsmanın anti-yolsuzluk veya liderlik yetkisi varsa bu takdirde o, kamu kaynaklarının kötü kullanımı, sahtekârlık, menfaat çatışması vs üzerinde yoğunlaşarak yasal, idari ve finansal hesap verilebilirliği sağlayabilir. Ombudsman, aynı zamanda, vatandaşlara idare ile ilgili tatminsizliklerini gösterme fırsatını vererek, dikey hesap verilebilirliği de geliştirebilir. "Günümüzün ombudsmanı tamamen demokratik bir kurumdur. Şikâyet hakkı ile, birey vatandaşa, idareyi seçimlerde oy kullanmaktan daha kuvvetli bir şekilde ve zamanını ve yerini kendisi belirlediği için de daha spesifik olarak etkileme imkanı vermektedir" (Nebenzahl, 1983: 64).

Diğer denetleme mekanizmaları ile birlikte, ombudsmanın faaliyetleri sonucu, devlet faaliyetleri hukukun üstünlüğüne riayet açısından ikinci kez kontrol edilmiş olur. Ombudsman, kamu yönetiminde şeffaflık yokluğu şikâyetlerini, örneğin gizli idari süreçleri, kararlarda sebep eksikliklerini, bilgiye erişimdeki aksamaları vs soruşturur. O, aynı zamanda, temel hakların korunması, bilgiye erişim hakkının geliştirilmesi, hakka tecavüz durumlarında düzenli davranılması, daha şeffaf işe alım prosedürleri, idarelerin sunduğu hizmetlerin iyileştirilmesi, hukukun üstünlüğüne saygının garanti altına alınması ve idarelerde çalışanların haklarının korunması için çalışır.

Yukarıda değinilen özellikleri sebebiyle, ülkeler bir ombudsman ihdas ederek, idari yetersizlikleri veya adaletsizlikleri özellikle de yolsuzluğu ve insan hakları ihlallerini azaltmaya veya bertaraf etmeye çalışmışlardır. "İrkçılık ve Toleranssızlığa Karşı Avrupa Komisyonu, devletlere ırkçılık ve ırk ayrımcılığı ile savaşmak için uzmanlaşmış organlar kurulmasını (1977'de) ve bu konuda bir kanun çıkarılmasını (2002'de) tavsiye etmiştir. Bu zorunluluk AB'nin 2000 yılındaki, iki Anti-Ayrımcılık Direktifi'nde de görülmektedir. Yeni AB Anayasası azınlıklara saygıyı AB için temel bir değer olarak kabul etmektedir" (Lloyd, 2005:9).

BM ve AB gibi uluslararası kuruluşlar da, bu kuruma özel bir önem atfetmişlerdir. Ombudsman, bir ülkede iyi yönetimin tesis edilmesine katkıda bulunan bir mekanizma olarak görülmektedir. BM İnsan Hakları Konseyi ve BM Kalkınma Programı (United Nations Human Development Programme 2000), Avrupa Konseyi (Greco Secreteriat Council of Europe, 2006), Orta Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı (OSCE/ODIHR, 1998), AB ( The Parliamentary Assembly, 2004) ve başış yapan ülkeler, ombudsmanı iyi yönetim ve insan hakları programlarının bir parçası olarak desteklemekte ve antlaşmalara göre bir ülkenin insan hakları durumunu gözden geçirirken veya denetlerken göz önüne almaktadırlar.

BM Paris Prensiplerine göre "insan haklarını korumak ve geliştirmek için, yetkili ulusal bir kurum oluşturulacak ve bağımsızlığı garanti altına alınmış ulusal bir insan hakları kurumu, devletlerin BM organları ile komitelerine ve bölgesel kuruluşlara, antlaşmalar gereği vermekle yükümlü oldukları raporları hazırlamaya katkıda bulunmak ve gereken durumlarda görüş bildirmekle sorumlu tutulacaktır" (The Office of the High Commissioner for Human Rights,1993). Kanaatimizce Ombudsman bu görevi yapabilir.

Ombudsmanın çalışmaları (özellikle şikâyetler ve mevzuatın antlaşma hükümlerine uygunluğuna karar vermek için gözden geçirilmesi ile ilgili çalışmaları) üye devletlerin yükümlülüklerini yerine getirmedeki gelişmelerini tespit etmede, değerli bilgiler sağlar. BM'deki İnsan Hakları Antlaşma Komiteleri ve diğer organlar ile AB gibi öteki bölgesel kuruluşlar, ombudsmanın raporlarına, devletlerin insan hakları antlaşmalarındaki yükümlülüklerine uyma ve antlaşma komitelerinin tavsiyelerini yerine getirme derecesini ölçmede bir araç olarak bakabilirler. Bu husus ombudsmanın önemini artırmaktadır. Bu durumda, bir ombudsmana sahip olmak bir ülkenin insan hakları karnesine olumlu bir puan olarak geçmektedir. Ayrıca, ombudsman sahip olduğu tecrübe ve ombudsmanlar arası uluslararası yardımlaşma yoluyla hükümetlere gerekli bilgileri sağlayarak kanunların uygulanması ve geleneklerin oluşturulmasına yönelik işe yarar görüş açısı ve veriler sağlayarak devletleri destekleyebilir.

Yolsuzlukla mücadele, ombudsmanın temel veya hatta büyük bir fonksiyonu bile değildir. Ombudsmanın yolsuzlukla mücadele için gerekli olan gizli

soruşturmalar yapma ve telefon dinleme ve şüphelileri sorgulamak için yakalama gibi zorlayıcı ve nüfuz edici yetkileri yoktur. Bu fonksiyonlar aynı zamanda büyük kaynak gerektirir ve çoğu ombudsmanın da kapasitesinin üzerindedir. Yolsuzlukla mücadele görevi verilen ombudsman kurumları geniş çaplı sistemik yolsuzlukları ortaya çıkarmada nadiren kullanılan kurumlardır ve çoğunun dava açma yetkisi bile yoktur. Ombudsman, sadece yolsuzlukla mücadelede, anti-yolsuzluk komisyonu veya öteki kurumlara yardımcı bir kuruluş olarak düşünülmelidir. Ancak, insan hakları ve iyi yönetim prensipleri ve kurumları, başarılı ve devamlı anti-yolsuzluk stratejilerinin ayrılmaz parçalarıdır. Hesap verilebilirlik ve şeffaflık, temel insan hakları ve başarılı anti-yolsuzluk stratejilerinin ayrılmaz bir parçası olan iyi yönetimin temel prensipleridir. Yolsuzluk ile iyi yönetim, insan hakları ve demokrasi arasında ters yönlü bir ilişki vardır. Yolsuzlukla mücadele, insan haklarının korunmasına ve iyi yönetime katkıda bulunur ve demokrasiyi güçlendirir ve keza bunun tersi. Ombudsman, yolsuzlukla mücadeleye insan haklarının korunması, idarelerin hesap verilebilirliği ve şeffaflığının sağlanması ve uzun dönemde iyi yönetim ve demokrasinin tesis edilmesi yoluyla yardımcı olur. Ombudsmanın şikâyetleri kabul etme ve soruşturma fonksiyonları hükümette yolsuzluğun önlenmesinde önemli bir rol oynar. Yolsuzlukla mücadelede, halkın kurumlara olan güveninin devam ettirilmesi şarttır. Ombudsmanın sürekli bir düşüncesi, idari etkinliği ve adaleti sağlamaktır. Birçok ombudsman, şikâyet ele alma prensipleri, bilgi alma özgürlüğü ve insan haklarının savunucusudur. Bu demokratik değerler, demokratik yönetimin güçlendirilmesi için çok önemli olup, yolsuz ve diğer kötü yönetimler için bir engel ve caydırıcı olarak hizmet eder. Dünyada ombudsmanlar arasında yakın bir işbirliği vardır. Bağış yapan devletler, gelişmekte olan veya az gelişmiş ülkelere finansal yardım veya idari eğitim sağlayarak ve ombudsman kuruluşlarının tecrübelerini paylaşarak bu ülkelerde iyi/demokratik yönetimin kurulması için yardımcı olmaktadır. Böylelikle, bu ülkelerin idarelerinin kalitesini artırmasına, demokrasinin gelişmesine ve yolsuzluğun engellenmesine yardımcı olmaktadır.

### **2.3. İdari Reformları Hızlandırma**

Ombudsman, yukarıdaki fonksiyonları icra ederken idari sistemdeki yapısal zayıflıkları ortaya çıkarabilir, sistemik problemlere dikkati çekebilir ve idari reformları teşvik ederek hızlandırabilir. Ombudsman, kamu yönetimindeki yapısal problemleri tespit ederek göstermek için, çok özel bir şekilde yetiştirilmiştir. Örneğin, Şengül'ün de değindiği gibi, Fransız Ombudsmanı yılda 20-30 reform tavsiyesinde bulunmaktadır (Şengül, 2007: 15). Bu nedenle, ombudsman, idareler hakkında geri dönüşüm sağlayarak ve ilgili hükümet idaresine veya parlamentoya uygun değişiklikleri tavsiye ederek etkin kamu yönetimine katkıda bulunmaktadır.

## **2.4. Parlatentonun Gözetim Fonksiyonunu Destekleme ve Tamamlama**

Ombudsman hükümet kuruluşlarından bağımsız olmasına rağmen, genellikle onun parlamentoya rapor verme yetkisi ve görevi vardır. Bu, sadece ombudsmanın faaliyetlerinden sorumlu olmasını sağlamakla kalmayıp, aynı zamanda parlamentoya gözetim fonksiyonunu icra etmede yardımcı olmasına da imkân verir. Soruşturmalarını yapmak için, ombudsman tipik olarak esasen hükümetin faaliyetlerinin tamamı üzerinde bilgiye erişim yetkisini haizdir. Ombudsmanın raporları ve parlamento denetim komisyonları ile yaptığı gayri resmi toplantılar, parlamentoya yürütme ile ilişkilerinde kullanabileceği bilgilere hazır erişim imkânı verir.

## **2.5. Halkı ve Kamu Görevlilerini Eğitime**

Ombudsman, halkı, politikacıları ve memurları insan haklarının korunması ve geliştirilmesi, demokrasinin temel prensipleri, hukukun üstünlüğü ve demokratik bir toplumda kamu yönetiminin olması gereken rolü hakkında eğitir. Ombudsman raporlarının yayınlanması ve idarelerle işbirliği, halka ve kamu yönetimlerine haklarını ve sorumluluklarını öğrenmelerinde yardımcı olur.

Davranışları değiştirmek, insan haklarına saygıyı artırmak ve vatandaş odaklı bir bürokrasi kültürü kazanmak için eğitim şarttır. İyi işleyen bir ombudsmanın diğer kamu kuruluşları ile güçlü bir ilişki kurması ve tarafsızlığıyla meşhur olması sebebiyle, kamu çalışanları, ombudsmanın idari faaliyetlerle ilgili tavsiyelerinin önemini kavrayacaklardır. Devlet daireleri, idari politikaların geliştirilmesi ve uygulanmasında, hakkaniyeti tesis etmek için, birçok olayda, karşılıklı olarak ombudsmanın yol göstericiliğini arzu edeceklerdir.

## **2.6. Hükümetle Vatandaşlar Arasında Köprü Olma**

Bir ombudsman, toplum ve otoriteler arasında yeni iletişim araçları tesis eder ve hükümeti daha fazla "insan-duyarlı" yaklaşımlara teşvik etmek suretiyle hükümet ile vatandaşlar arasındaki boşluğu kapatabilir. Ombudsman soruşturma yetkisini kullanırken, kamu çalışanları, alınan kararların ve yapılan faaliyetlerin bireyleri etkilediğini ve tavsiyelerini umuma yayınlama gücüne sahip bir dış kontrol edici tarafından açıklamasının veya savunmasının istenebileceğini hatırlarlar.

Tamamlayıcı, tarafsız ve bağımsız bir soruşturmacının varlığı, halkın güvenlik ve hükümet faaliyetlerine güven duygusuna önemli ölçüde katkıda bulunur. Bu, özellikle otoriter bir siyasal sistemden daha açık ve demokratik kurallara dayalı bir sisteme henüz geçmiş, geçiş halindeki bir toplum için daha faydalıdır. Bir vatandaşın şikayetini takiben, ombudsman, en azından hüküme-

tin eylem veya işlemini vatandaşa açıklayan bir pozisyonudur. Ombudsmenin tespitlerine bağlı olarak, idari kararın değiştirilmesi veya geri alınması durumu da olabilir. Vatandaşlar ombudsmenin kararlarıyla tatmin olmayabilirler, ancak, en azından bilirler ki idareden eylemi veya işleminin haklılığını bağımsız bir kontrol ediciye karşı savunması istenmiştir.

### 3. TÜRKİYE'DE OMBUDSMAN

Türkiye daha fazla demokratikleşmek ve AB'ne tam üye olmak istediği için ve Ombudsmenin ihdası da "Türk vatandaşları tarafından kamu yönetiminin denetlenmesi için kurumsal bir çerçeve oluşturmak suretiyle ortaklık antlaşmasının bir şartı ve önemli bir adımını teşkil ettiğinden" (The European Commission, 2006:6) bu kurumu almaya ve uyarlamaya karar vermiştir. Meclis 2006 Yılı sonunda "kamu denetçisi" (KD) adı altında ombudsmanı ihdas eden bir kanun çıkarmıştır. Ancak, bu kanunun yürürlüğü Anayasa Mahkemesi tarafından durdurulmuştur. Fakat yakın bir gelecekte bu kurumun kurulacağı anlaşılmaktadır.

Bazı tarihçiler, bir Türk kurumunun, İsveç Omudsmanı'nın ilk habercisi olduğuna ve ilk ombudsman için bir model oluşturan bu kurumun köklerinin bulunduğu Türkiye'de bir ombudsman kurulmasının tarihin tamamen bir tekkerrüründen ibaret olacağına inanmaktadırlar" (OSCE-ODIHR, 1998:28).

Çoğu akademisyen ve hukukçular, bir ombudsman sisteminin, tam da Türkiye'nin ihtiyacı olan şey olduğu konusunda hemfikirdirler. Mesela, Profesör ÜSKÜL "etkinliği için gereken şartlar yerine getirildiği ve yönetim Ombudsman'ın tavsiyelerini dikkate aldığı takdirde, yasadışı işlerin sayısında bir düşüş göreceğiz" demektedir. Yine, Profesör ÖZTÜRK "Türkiye'nin böyle bir sisteme sahip olması çok yararlı olacaktır, zira insanlar AİHM'ne başvurmadan insan hakları şikâyetlerinin bağımsızca ve tarafsızca ele alınmasını sağlayabileceklerdir" demektedir. (Turkish Daily News, 2000). Profesör ÇAĞLAR, "insanlar için bir avukatın Türkiye için bir fantezi olduğunu" savunmakta; Profesör BATUM ise, ombudsmenin çalışmasının başka şartların yerine getirilmesine bağlı olduğunu" (Hekimoğlu, 2000) vurgulamaktadır.

Türk Kamu Yönetimine (TKY) bir göz attığımızda onun temel problemlerini şu temel başlıklar altında toplayabiliriz:

- Aşırı Merkezîyetçi Gelenek ve Bürokratik Kültür (Kalaycıoğlu, 1989:13; Palabıyık; 2004).
- İdari alanlarda çeşitlilik, idari alanların büyüklüğü veya faaliyet alanlarının çapı ve koordinasyon yokluğu (Polatoğlu, 2003: 62-64).
- Şeffaflık Yokluğu

- Hesap Verilebilirlik Yokluğu(Polatoğlu, 2001: 130; Çukurçayır, 2002: 219).
- Kayırmacılık
- Katılım Yokluğu(Köseçik ve Sağbaş, 2004: 379).
- Cevap Verme Yokluğu(Palabıyık, 2004).
- Yetersiz Denetim
- Adaletsiz Personel Rejimi
- Yolsuzluk ve Rüşvet (Adaman ve diğerleri, 2001; Transparency International, 2006).
- Kötü İnsan Hakları Karnesi ( Amnesty International, 2007; Human Rights Watch, 2007; US Department of State, 2006; US Department of State, 2007).

TKY'nin kısaca kötü yönetimin varlığı veya iyi/demokratik yönetimin yokluğu diye özetleyebileceğimiz bu problemleri ve Türkiye'ye dışarıdan bu nedenle yapılan eleştiriler, genel olarak, KD'nin yetkili olduğu ve uğraştığı konular ve problemlerdir. İyi kurulmuş ve çalışan bir KD, hükümete bu problemlerin üstesinden gelmede ve Türkiye'de demokrasinin geliştirilmesi ve yerleştirilmesinde yardımcı olabilir. Türkiye Ombudsmanı kurarak, en azından demokratikleşmeye yönelik bir şartı yerine getirmiş olacaktır. Ancak, hiç şüphe yok ki, KD'nin etkinliği ve etkisi onun yetenek, kapasite, görev, yetki ve gücüne bağlı olacaktır. Bu yüzden ilk olarak bu özellikleri ortaya koymalıyız.

### **3.1. Kamu Denetçisinin Yasal Statüsü, Özellikleri, Yetkileri, Gücü ve Görevleri**

Bu nitelikleri görmek için, 5448 Sayılı Kamu Denetçiliği Kanunu'nu incelemek gerekir. Bu askıya alınmış kanuna göre, KD gerçek ve tüzel kişilerin, idarenin işleyişi ile ilgili şikâyetlerini, Türkiye Cumhuriyeti'nin Anayasa'da belirtilen nitelikleri çerçevesinde, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygı, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden inceleyecek ve idarelere tavsiyelerde bulunacaktır.

Bununla birlikte, kanun;

- Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile resen imzaladığı kararlar ve emirleri,
- Yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemleri,
- Yargı faaliyetlerine ilişkin işlemler ile yargı mensuplarının işlem ve eylemlerini,
- Türk Silahlı Kuvvetleri'nin salt askeri hizmete ilişkin faaliyetlerini,

KD'nin faaliyet alanı dışında bırakmıştır (Madde, 9/2). Öteki ülkelerle karşılaştırıldığında, KD'nin yargılama alanı oldukça geniştir, fakat Finlandiya ve İspanya gibi en demokratik ülkelerde, silahlı kuvvetler de Ombudsmanın yargılama alanı içerisindedir. Ancak, bu aşamada Türkiye'den böyle bir yetki vermesini beklemek fazla iyimserlik olur.

KD'nin temel fonksiyonu, kamu idarelerinin haksız uygulamalarının kurbanı olduğuna inanan bireylerin, haklarını korumak olacaktır. Buna göre, KD, genelde şikâyetçi birey ile idare arasında tarafsız bir arabulucu olarak hareket edecektir. Kanun "soruşturma" kelimesini kullanmamakta, bunun yerine 'inceleme ve araştırma' kelimelerini kullanmaktadır. Bu demektir ki, KD'nin işi Türk kanun tekniği açısından klasik anlamda bir soruşturma olmayacaktır. Öte yandan, KD, bilgi ve resmi belgeleri isteyebilecek, şahit dinleyebilecek ve bilirkişi atayabilecektir. (Madde 18–19). Bu yetkiler açısından, yapılan iş, bir "soruşturma" ya benzemektedir. Ayrıca, hiçbir organ, makam, merci veya kişi, KD'ye göreviyle ilgili emir ve talimat veremeyecek, genelge gönderemeyecek, tavsiye ve telkinde bulunamayacaktır (Madde 12). Bununla birlikte, KD, idare üzerindeki güç ve yetki açısından normal müfettişlerden daha zayıf olacaktır, çünkü KD, kendi inisiyatifi ile bir disiplin veya yargılama süreci başlatamamakta, sadece başlatılmasını tavsiye edebilmektedir.

KD, Parlatentonun 2/3 çoğunluğu tarafından seçilecek (Madde 11) ve sadece Parlamento tarafından belirli şartlarla görevden alınacaktır (Madde 15). Bu hükümler KD'ye büyük bir bağımsızlık derecesi sağlamaktadır. KD, aynı zamanda, idareye ve Parlatentoya rapor sunabilecek ve istediği zaman basın toplantısı veya basın açıklaması yapabilecektir. Bu yetkiler KD'nin elini güçlendirecek ve bu kuruma halkın desteğini sağlayacaktır.

Bu yasal statüye göre, KD, karma (klasik-insan hakları) bir ombudsmandır. Bununla birlikte, pratikteki uygulaması tanımında etkili olacaktır.

### **3.2. Kamu Denetçisi Türkiye'de Neler Yapabilir?**

#### **3.2.1. Kamu Denetçisi Bireyleri İdareye Karşı Koruyabilir**

Türkiye'de, idari eylem ve işlemlerden kaynaklanan anlaşmazlıklar; mahkemeler, kamu soruşturma birimleri ve hiyerarşik idari birimler gibi çeşitli devlet kurumları tarafından ele alınmaktadır. Bu yüzden başka bir kuruma ihtiyaç olmadığı söylenebilir. Bununla beraber, bu her iki yol da etkisiz kalabilir; çünkü idareler, genellikle memurlarını koruma eğilimindedir ve süreç zaman almaktadır. Mahkemelerde ise şikâyet hukuki bir süreçtir ve netice almak masraflıdır. Daha da ötesi, idarelerin davranışları bazen normatif olarak hukuki olduğu halde tabii olarak adaletli olmayabilir. Bu gibi durumlarda vatandaşların sonuç almak için şansları yoktur. KD, başka hiç bir çözüm yolu olmayan çaresiz in-

sanların sesi olabilir ve kamu vicdanını temsil edebilir. KD, bu mekanizmalarla karşılaştırıldığında, bireyler için daha kolay, daha adaletli, daha etkin, daha esnek ve ücretsiz bir yolu temsil etmektedir. Ayrıca, bazı problemler vardır ki, bu kurumların ve organların hiç biri ele almaz. Bu yüzden, KD, bireylerin haklarını idareye karşı koruyan tamamlayıcı bir garanti mekanizması olacaktır.

Türkiye'de mahkemelerin iş yükü çok ağırdır ve davalar yıllar sürmektedir. Bu kurum, mahkemelerin işlerini özellikle de idare mahkemelerinin işlerini azaltabilir ve böylece demokrasinin çok önemli bir parçası olan yargının etkinliğine katkıda bulunabilir. Mesela, kamu yönetimi sistemi Türkiye tarafından kopya edilen Fransa'da, eğer ombudsman olmasaydı, bu kuruma yapılan şikâyetlerin üçte ikisi mahkemelere gidecekti (Şengül, 2007: 7).

Mevcut şikâyet mekanizmalarının etkin olmamasından dolayı, medya, internet ve siyasal partiler boşluğu doldurmakta ve vatandaşlar genellikle idareyle ilgili şikâyetleri veya problemlerinin çözümü için, politikacılara veya medyaya başvurmaktadır. Bazı vatandaşlar şikâyetlerini bu arabuluculara dahi götürememekte ve problemler çoğalmakta, memnuniyetsizlik ve güvensizlik büyümekte ve potansiyel bir sosyal patlama tehlikesi arz etmektedir. İlk seçenekte, bu araçlar ve şahıslar KD'nin rolünü yani vatandaşlarla idare arasında arabuluculuk rolünü oynar. Yalnız, bir fark vardır, o da gayrî resmiyet. Vatandaşların bu gayrî resmi araçlar yerine başvurabileceği, resmi bir kuruma açık bir ihtiyaç vardır. KD bu şikâyetleri ele almak için daha etkin, tarafsız ve güvenilir bir kurum olabilir. Halkın şikâyetlerini almak ve bunlara çözümler bulmak ve gerekli olanlarını parlamentoya ve medyaya taşımak, kesinlikle Türkiye'de kamu idarelerinin halka hesap verilebilirliğini artıracaktır.

### **3.2.2. Kamu Denetçisi İnsan Hakları İhlallerinin Sayısını Azaltabilir ve Kötü Yönetimi Engellerebilir**

Dördüncü bölümde de açıklandığı gibi, insan haklarını koruma alanında Türkiye, tarafsız bir kuruma sahip bulunmamaktadır. Meclis İnsan Hakları Komisyonu, parlamenter bir komisyon olup, genel olarak iktidar partisinin üyelerinden oluşmaktadır ve bu yüzden de tarafsız olarak kabul edilemez. Bu komisyonun asıl görevi de yasamadır. Diğer araçlar da çoğunlukla hükümetin kontrolü altındadır. Burada bağımsız, tarafsız ve etkin bir kuruma ihtiyaç duyulmaktadır. Dolayısıyla, KD bu iş için çok uygundur ve bu kurum yurt çapında bir insan hakları savunucusu haline gelebilir. KD, insan hakları ihlalleri ile ilgili şikâyetleri ele alacaktır ve insan haklarının korunması ve geliştirilmesinden sorumlu olacaktır. Mesela, polis gözaltı merkezlerindeki işkence şikâyetleri ile ilgilenecek, bu yerleri ziyaret edecek ve hükümeti eleştirebilecektir. KD, gereksiz gecikmelere sebebiyet veren ve doğru davranış sergilemeyen veya yeterli hizmet sağlamayan ve etkisiz hale gelen bu yüzden de insan haklarını ihlal eden yöne-

timleri bulup çıkarabilir. Bunları yaparak da insan hakları konusunda bir uzman haline gelecektir. Bu, onun insan hakları ihlallerini kolayca saptamasına, haksız ve eşit olmayan veya toplumda haksızlığa ve eşitsizliğe neden olan durumları bulup ortaya çıkarmasına ve gerekli adımlar konusunda tavsiyede bulunmasına imkân verecektir. Açıktır ki, insan haklarının korunması ve geliştirilmesi de Türkiye'nin demokratikleşmesine çok katkıda bulunabilecektir. KD'nin insan hakları üzerindeki raporları hem yurt içinde hem de yurt dışında parlamento, hükümet ve AB gibi uluslararası kurumlar için aydınlatıcı olacaktır.

Yolsuzluk konusunda, KD' den kısa vadede açık ve güçlü bir mücadele başlatması beklenmemelidir. Parlamento kendisini böyle bir işle görevlendirmiş de değildir. Yine de, yukarda gösterildiği gibi, ombudsman rüşvetle savaşta etkin bir mekanizmadır. Bu nedenle, "Avrupa Konseyi Rüşvete Karşı Ülkeler Grubu" Türkiye'ye ombudsman kurumunu kurmasını tavsiye etmiştir. (Greco Secretariat Council of Europe, 2006).

KD, iyi bir yönetim için çaba sarf edecek ve dolaylı olarak uzun dönemde yolsuzluğu önleyecektir. KD, yolsuzluğa yol açan ortamların kökünü kurutacaktır. Mesela, yönetimlere gereksiz gecikmelerin ve hükümet ihalelerinde veya işe alım süreçlerinde şeffaf olmamanın, nedenlerini soracaktır. Bu çalışmalar, idarelerin şeffaflığına yol açacak ve hukukun üstünlüğünü geliştirecek ve dolaşısıyla da uzun dönemde yolsuzluğu engelleyecektir.

### **3.2.3 Kamu Denetçisi İyi/Demokratik Yönetimi Geliştirebilir**

KD, Türk Kamu Yönetimi'nin hesap verilebilirliğini, şeffaflığını, katılımcılığını ve adillliğini artırabilir. Dördüncü bölümde de belirtildiği gibi, bunlar Türk Kamu Yönetimi'nin temel sorunlu yanlarıdır. KD, vatandaşların şeffaf olmayan veya kamu hizmetinde yetersiz olan ya da düzenli davranmayan idareleri şikâyet edebilmeleri için hükümet ile halk arasında uygun kanallar inşa edecektir. KD, ayrıca, hukukun üstünlüğü, insan hakları ihlalleri, azınlık hakları ve kötü yönetimi ilgilendiren konularda şikâyetleri alacak ve bu şikâyetlerle ilgilenecek, ilgili idare ile irtibata geçecek ve sorunu çözecek ya da parlamentoya rapor edecektir. KD, yaptırım uygulayamaz, memurları cezalandıramaz veya sorgulayamaz, ancak davaları resmi soruşturma için hukuku uygulayıcı otoritelere iletebilir. Hükümet ve hükümet daireleri AB üyeliği nedeniyle, KD'nin tavsiyelerini dikkate alacak ve vatandaşlara karşı olan davranışlarında daha dikkatli olacaklardır. Bu da, Türk Kamu Yönetimi'nin nazikliğini, şeffaflığını ve sorumluluğunu dolayısıyla demokratikliğini arttıracaktır.

KD, vatandaşların kamu yönetiminin karar verme sürecine katılması için gerekli kanalların açılmasını sağlayabilir. KD'nin çalışmalarıyla idarelerin şeffaflığı daha da fazla geliştirilebilir. Özellikle bütçe harcama ve işe alma prosedür-

lerinde merkezi hükümet ve yerel yönetimlerin çalışmalarının hesap verilebilirliğini sağlayacak bir mekanizmaya ihtiyaç duyulmaktadır. KD, bu problemlerin çözümünde yardım edebilir. Bu sorunların çözümü, idarelerin etkinliğine yol açacak ve kötü idareyi, özellikle yolsuzluğu azaltacaktır.

### **3.2.4. Kamu Denetçisi İdari Reformları Artırabilir**

Türk Kamu Bürokrasisi, değişimlere ve hayati ihtiyacı olan reformlara daima karşı koymuştur. Değişen durumlara ayak uydurabilme kabiliyeti çok zayıftır ve genelde hantal bir yapıdır. KD, hükümet bürolarına veya prosedürlerine karşı yapılan şikâyetleri kabul edip, soruşturacağı ve takip edeceği için, sistemden kaynaklanan zayıflıkları iyi tespit edecek bir pozisyonda olacaktır. Kurumun teknik uzmanlığı, kötü yönetimin muhtemel sistemik nedenlerini belirleyecek ve toplumun ihtiyaçları için zamanında harekete geçecek ve hukuki değişiklikleri yapacak olan ilgili hükümet dairesine veya parlamentoya uygun değişiklik ve reformları tavsiye ederek etkin kamu yönetimine katkıda bulunacaktır.

### **3.2.5. Kamu Denetçisi AB Üyelik Sürecini Hızlandırabilir**

Avrupa Birliği'nin üyelik için Türkiye'den istekleri (Kopenhag Kriterleri) üç kategoride toplanmaktadır:

- Siyasal: Demokrasi, insan hakları, hukukun üstünlüğü ve azınlıkların korunması (Ombudsman bunlar için çalışır),
- Ekonomik: Pazar ekonomisi, Avrupa iç pazarında rekabetçi baskıya dayanma kabiliyeti ve
- Yasasal: Topluluk mevzuatının ve kurallarının tam olarak kabul edilmesi (Duner and Deverell, 2001).

Ombudsman kurumu topluluk mevzuatı içerisindedir. Bu yüzden Türkiye bu kurumu kurmakla üyelik yolundaki yükümlülüklerinden birisini ve çok önemli bir uygulamayı yerine getirmiş olacaktır.

KD kurulduğunda bütünleşme sürecine, özellikle yerel mevzuatın Avrupa standartlarıyla uyumlu hale gelmesi, azınlık haklarının korunması ve kamu yönetiminin reforma edilmesinde, Polonya örneğinde olduğu gibi, katkıda bulunabilecektir. AB, yeni üye devletler ve aday ülkelerde ombudsmanları desteklediğinden, KD, Türkiye'ye Avrupa standartlarını karşılamada yardım edecektir.

KD yukarıda belirtilen fonksiyonları yerine getirerek, AB'ye üyelik yolunda Türkiye'ye yardım edebilir. Eğer bu faydalar gerçekleşirse AİHM'ye daha az dava gidecek, daha az konular uluslararası insan hakları kuruluşlarınca eleştirilecek ve Türkiye daha demokratik olacaktır. KD'nin raporları, gerekli adımları atacak olan Parlamento ve hükümet için, insan hakları uygulamalarıyla ilgili

olarak hükümetin ve hükümet birimlerinin icraatları üzerinde geri dönüşüm sağlayacaktır. Bu, demokrasinin yerleşmesini ve böylece üyelik sürecini hızlandıracaktır. KD'nin raporları aynı zamanda, hükümete uluslararası denetleme kuruluşları ve AB'ne verilecek cevapların hazırlanmasında da yardımcı olacaktır. KD, dünyadaki meslektaşları ile hukukun üstünlüğünü geliştirecek yeni yolların alınması, insan haklarının korunması, kötü yönetimin önlenmesi ve iyi yönetimin sağlanması; kısacası demokrasinin yerleştirilmesinde yakın temas halinde olacak ve bir uzman haline gelecektir. KD, bu uzmanlığını, Türkiye'nin ilgili konularda gelişmesi için kullanacaktır. Ombudsmanın iyi/demokratik yönetim için göstereceği çabalar Türkiye'nin ekonomik gelişimi için de uygun ortamı sağlayacaktır. Bu da Türkiye'yi AB üyeliğine daha fazla yaklaştıracaktır.

## **SONUÇ**

Demokratik gelişimlerine paralel olarak, ülkeler vatandaşlarını yönetimlerinin illegal, haksız veya demokratik olmayan davranışlarından korumak için yeni mekanizmalar geliştirmişlerdir. Bunlardan birisi de, halen 120'den fazla ülkede kurulmuş olup, BM ve AB gibi uluslararası kurumlarca bir demokrasi kriteri olarak görülen ombudsman kurumudur.

Ombudsman, esas olarak, hükümet birimlerine karşı şikâyetlerin bağımsız ve tarafsız bir denetçisidir. Bireyler ile idareler arasında arabuluculuk görevi, ombudsmanın fonksiyonlarının merkezinde yer almaktadır. Ombudsmanın bulunduğu silahlar ikna, eleştiri ve ilandır. Ombudsman, idari eylem veya işlemi iptal etme yetkisi ile mücehhez kılınmamış olmasına rağmen, onun tavsiyelerinin çok önemli bir ağırlığı vardır ve bazı durumlarda kanunlarda değişikliğe de yol açar. Ombudsman, parlamentoya yıllık rapor sunar ve basın toplantıları da yapabilir ve bunlar da çok önemli ve etkin yetkililerdir.

Bu organın melez tabiatı, başarısının anahtarıdır. Ombudsmanın yetkileri sınırlı da olsa, parlamento denetimi ile yargısal kontrolü orijinal bir yolla birleştirme fırsatı vermektedir. Daha da önemlisi, statüsünün ve rolünün melezliği yanında, ombudsman, bağımsızlıklarını kaybetmeksizin klasik parlamento denetimine tabi tutulamayan birimlerin denetimi için iyi donatılmıştır ve bununla delegasyonu parlamenter demokrasi ile bağdaştırmaya yardımcı olur.

Ombudsman, bunlara ek olarak hukukun üstünlüğünü, insan haklarını; özellikle kadın, çocuk ve azınlık haklarını teşvik eder ve korur, idarelerin hesap verilebilirlik ve şeffaflığını sağlar, kötü yönetimi özellikle yolsuzluğu engeller ve böylece iyi/demokratik yönetimi, sağlayarak daha etkin bir kamu yönetiminin oluşmasına yardımcı olur. Niza yerine işbirliğini teşvik eder, anlaşmazlık çözümlerine daha fazla halk katılımına imkân verir ve hükümet ile halk arasında bir köprü vazifesi görür. Kısacası, ombudsman demokrasinin serpilip gelişmesine yardım eder.

Ombudsman bunları yaparak uzun vadede ekonominin gelişmesini de pozitif yönde etkiler; zira yolsuzluk seviyesi, bürokratik kalite, hukukun üstünlüğü, iyi idare ve demokrasi bir ülkedeki yatırım ve büyüme oranları ile çok yakından ilişkilidir. Çok uluslu şirketler ve doğrudan yabancı yatırımcılar bir ülkede yatırım yapacakları zaman bu faktörleri esas almaktadırlar. (Aydoğdu ve diğerleri, 2005).

Ombudsman, İskandinav ülkeleri ile Polonya, Macaristan ve İspanya gibi eski komünist veya diktatör ülkelerde başarılı olmuştur. Ancak, Latin Amerika'da olduğu gibi, gerekli ön şartları hazırlanmaz ve tamamen farklı bir ortama yerli uyarlamaları yapılmazsa başarılı olamayabilir.

Türkiye, demokratikleşme yolunda önemli adımlar atmasına rağmen, insan hakları ve kamu yönetimi ile ilgili bazı problemleri vardır ve bu bağlamda bazı uluslararası kuruluşlar tarafından sert bir şekilde eleştirilmiştir. Türkiye geç kalmasına rağmen, kısa bir süre önce, ombudsman kurumunu ihdas etmeye karar vermiştir. Bu kurumun, Türkiye'de bu problemlerin çözümünde ve iyi/demokratik yönetimin inşa edilmesinde başarılı olup olamayacağı ve onu bir AB üyesi yapıp yapamayacağını zaman gösterecektir. Bununla birlikte, Türkiye'nin problemlerine bakıldığında, onun klasik ve sisteme ait sorunları diğer gelişmiş ülkelerdeki sorunlara benzemektedir. Bunlar, genel olarak ekonomik, sosyal, kültürel ve idaridir ve genellikle iyi/demokratik yönetimin olmamasından kaynaklanmaktadır.

Şüphesiz Türk Kamu Yönetimi'nin sorunları bir demokratikleşme sorunudur ve bunların üstesinden gelmek için her şeyden önce, siyasal kararlılık, planlı ve sistemli çalışma ve birçok devlet kurumunun işbirliği, koordinasyonu ve işbölümü gerekmektedir. KD ancak bu kurumlardan bir tanesi olacaktır. Dünyadaki benzerleri ile karşılaştırıldığında, bu kurumun büyük bir olasılıkla Türkiye'de de başarılı olacağı öngörülebilir. Esasen, bu kurumu kurmak, Türkiye'nin AB üyesi olabilmesi için bir zorunluluktur da.

Ombudsman en azından, vatandaşların idareler hakkındaki şikâyetlerini yapacakları tamamlayıcı ve ikincil derecede bir garanti mekanizması olarak hizmet edecektir. Vatandaşlar için bu ulaşılabilir seçenek, demokrasinin kalitesini de artıracaktır. KD, kamu idarelerinin davranış, çalışma ve işlemleri ile insan hakları uygulamaları hakkında, parlamento ve hükümet için geri besleme sağlayacaktır. Hiç şüphe yoktur ki, bu, Türk Kamu Yönetimi'nin kapasitesini, kabiliyetini ve etkinliğini ve dolayısıyla da kamu hizmetlerinin nicelik ve niteliğini de artıracaktır.

Ombudsman Türkiye'nin yerli "Human Rights Watch"u olacaktır. Hükümeti, uluslararası kuruluşlardan önce eleştirecek veya uyaracak ve hükümet gerekli adımları atacaktır. AİHM'ye yapılan şikâyet sayısında bir azalma olacaktır. Öyleyse, ombudsman uzun vadede Türkiye'nin demokratikleşmesine yardım edebilir. Bu, elbette AB'ye giriş sürecini de hızlandıracaktır.

Ombudsmanın başarısı, genel olarak, onun ikna gücüne, savunduğu fikirlerin inandırma kapasitesine ve ona olan halk desteğine bağlıdır. Karizma, karakter, vasıf, güç, yetki, kavrayış, bağımsızlık ve tarafsızlığı ve çalıştığı ortam da onun başarısı için çok önemlidir. Ombudsman için yasal şartlar anayasal garanti dışında oldukça iyidir. Eğer güvenilir, saygı duyulur, tarafsız, yetenekli, çalışkan, ısrarlı ve cesur bir kişi bu göreve atanır, parlamento, hükümet ve idareler onun soruşturmalarına ve tavsiyelerine özel bir önem verir ve halk kişiliğine saygı gösterir ve desteklerse, ombudsmanın başarılı olma şansı hayli yüksektir. Ancak, Türkiye bu kuruma yabancı olduğu için ilk etapta onu halka ve idarelere tanıtmak için yoğun bir tanıtım kampanyası yapmak gerekmektedir.

Sonuç olarak, ombudsmanın kuruluşu, Türkiye için iyi/demokratik yönetim ve dolayısıyla da AB üyeliğine doğru atılmış olumlu bir adım olacaktır.

### KAYNAKÇA

**Adaman, F., Çarkoğlu, A. ve Şenatalar, B. (2001)**, *Corruption in Turkey, Results of Diagnostic Household Survey (Hane Halkı Gözünden Türkiye’de Yolsuzluğun Nedenleri ve Önlenmesine İlişkin Öneriler)*, *Frekans Araştırma*, İstanbul : TESEV Yayını, [online] [www.econ.boun.edu.tr/staff/adaman/research/Corruption.PDF\\_\(25.06.2007\)](http://www.econ.boun.edu.tr/staff/adaman/research/Corruption.PDF_(25.06.2007)).

**Amnesty International (2007)**, *Amnesty International Turkey 2007 Report*, [online]. London, Amnesty International. <http://thereport.amnesty.org/eng/Regions/Europe-and-Central-Asia/Turkey> (19. 07.2007).

**Aydoğdu, İ. Kutlu, E. ve Yıldırım, S. (2005)**, ‘Yolsuzluk ve Doğrudan Yabancı Yatırımlar’, *Afyon Kocatepe Üniversitesi, I. I.B.F. Dergisi*, VII (2) : 1-21

**Ayeni, V. Reif, L. ve Thomas, H. (eds) (2000)**, *Strengthening Ombudsman and Human Rights Institutions in Commonwealth Small and Island States: The Caribbean Experience*, London: Commonwealth Secretariat.

**Bizjak, I. (2000)**, *Special Features of the Role of the Ombudsman in Transition Conditions*. [online]. Ljubljana, Human Rights Ombudsman of the Republic of Slovenia. <http://www.varuh-rs.si/index.php?id=545&L=6> (19.06.2007).

**Carver, R. (1990)** ‘Called to Account: How African Governments Investigate Human Rights Violations’, *African Affairs*, 89(356): 391-415.

**Center for the Study of Democracy (2002)**, *European Standards and Ombudsman Institutions in South East Europe*, [online], Sofia, Friedrich Ebert Stiftung and Center for the Study of Democracy. [www.csd.bg/fileSrc.php?id=126](http://www.csd.bg/fileSrc.php?id=126) (19.06.2007).

**CFR-CDF (2004)**, *Opinion of the EU Network of independent experts in fundamental rights regarding the role of national institutions for protection of human rights in the member states of the European Union*, [online]. Brussels, the EU.

**mednarodna porocila/Mavcic vse clanice2004 porocilo ENG.pdf** (8.06.2007 )

**Christopoulos, D. ve Hormovitis, D. (ed.) (2003)**, *The Ombudsman institution in South-Eastern Europe*, [online]. Athens, Eunomia. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/untc/unpan014896.pdf> (10.07.2007).

**Commission of the European Communities (2006)**, *Commission Staff Working Document Turkey 2006 Progress Report {COM (2006) 649 final}*,

[online]. Brussels, Commission of the European Communities.

[http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2006/Nov/tr\\_sec\\_139\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2006/Nov/tr_sec_139_en.pdf) (22.06.2007).

**Çukurçayır, M. A. (2002)**, *Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi: Küreselleşme Surecinde Yurttaş, Yönetim, Siyaset*, 2. basım, Konya: Çizgi Kitabevi.

**Diamandouros, N. (2002)** 'International Conference, European Standards and Ombudsman Institutions in South East Europe, Sofia, June 6-8, 2002', *Journal of European Public Policy*, 10(5): 666-676.

**Dodson, M. ve Jackson, D. (2004)**, 'Horizontal Accountability in Transitional Democracies: The Human Rights Ombudsman in El Salvador and Guatemala' *Latin American Politics and Society*, 46 (4):1-27, [online] [http://muse.jhu.edu/journals/latin\\_american\\_politics\\_and\\_society/toc/lap46.4.html](http://muse.jhu.edu/journals/latin_american_politics_and_society/toc/lap46.4.html) (11.07. 2007).

**Duner, B. ve Deverell, E. (2001)**, 'Country Cousin: Turkey, the European Union and Human Rights', *Turkish Studies*, 2 (1):1-24.

**El Defensor del Pueblo (2007)**, *The Book of the Ombudsman*, [online]. Madrid, El Defensor del Pueblo.

[http://www.defensordelpueblo.es/web\\_ingles/index.asp?destino=informes3\\_inglesasp](http://www.defensordelpueblo.es/web_ingles/index.asp?destino=informes3_inglesasp) (20.06.2007).

**Greco Secretariat Council of Europe (2006)**, Joint *First and Second Evaluation Round, Evaluation Report on Turkey*, [online]. Strasbourg, Greco Secretariat Council of Europe.

[www.coe.int/t/Dg1/Greco/evaluations/round2/GrecoEval12\(2005\)3\\_Turkey\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/Dg1/Greco/evaluations/round2/GrecoEval12(2005)3_Turkey_EN.pdf) (14.07.2007).

**Hekimoğlu, İ. (2000)**, Oriental ombudsman: Advocate of public administration, but not of the people, *Turkish Daily News*, [online], 20 Eylül, eski arşiv. [http://www.turkishdailynews.com.tr/\\_\(5.07.2007\)](http://www.turkishdailynews.com.tr/_(5.07.2007)).

**Hill, L. B. (1976)**, *Institutionalizing New Zealand's Democratic Experiment*, Princeton: Princeton University Press.

**Human Rights Watch (2007)**, *World Report 2007*, [online]. New York, Human Rights Watch.

<http://hrw.org/englishwr2k7/docs/2007/01/10/global15039.htm> (19.06.2007).

**International Ombudsman Institute (2007)**, *The History and Development of the Public Sector Ombudsman Office*, [online]. Edmonton, Alberta, The International Ombudsman Institute.

<http://www.law.ualberta.ca/centres/ioi/About-the-I.O.I./History-and-Development.php> (22.06. 2007).

**Kalaycıoğlu, E. (1989)**, 'Division of responsibility', Heper M. (Ed.), *Local Government in Turkey: Governing Greater Istanbul*, London: Routledge'in içinde.

**Knack, Stephen (2006)**, Measuring corruption in Eastern Europe and Central Asia: a critique of the cross-country indicators, *World Bank Policy Research Working Paper 3968*, [online]. Washington, World Bank.

<http://www.worldbank.org/> (18.07.2007).

**Köseçik, M. ve Sağbaş, I. (2004)**, 'Public Attitudes to Local Government in Turkey: Research on Knowledge, Satisfaction and Complaints', *Local Government Studies*, 30 (3): 360 – 383.

**Lloyd, M. (ed.) (2005)**, *Ombudsman Institution and Minority Issues*, Flensburg: The European Centre for Minority Issues.

**Magnette, P. (2003)**, 'Between Parliamentary Control and the Rule of Law: the Political Role of the Ombudsman in the European Union', *Journal of European Public Policy*, 10 (5): 677-94.

**Nebenzahl, I. E. (1983)**, 'The Direct and Indirect Impact of the Ombudsman' in G. E. Caiden (ed.), *International Handbook of the Ombudsman: Evolution and Present Function*, Westport: Greenwood Press.

**OSCE - ODIHR Office for Democratic Institutions and Human Rights (1998)**, *Ombudsman and Human Rights Protection Institutions in OSCE Participating States, OSCE Human Dimension Implementation Meeting October 1998, Background Paper 1*, [online]. Vienna, OSCE-ODIHR. [www.osce.org/item/1657.html](http://www.osce.org/item/1657.html) (27.06.2007).

**Palabıyık, H. (2004)**, 'Kamu Yönetimi: Sorunlar ve Yeniden Yapılanma Gereği', *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 1 (1-2): 37-50.

**Peterson, J. ve Shacleton, M. (ed.) (2002)** *The Institution of the European Union Oxford*: Oxford University Press.

**Polatoğlu, A. (2001)**, *Kamu Yönetimi: Genel İlkeler ve Türkiye Uygulaması*, Ankara: METU Press.

**Polatoğlu, A. (2003)**, 'The Field Units of Turkish Central Administration', *Middle East Studies*, 39 (4): 54-66.

**Przeworski, A., Stokes, S. C. ve Manin, B. (ed.) (1999)**, *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge/New York: Cambridge University Press.

**Quesada, C. (2007)**, *Protecting the protector, Latin American citizens love their ombudsmen, but some politicians are ambivalent about these new public advocates* [online]. Washington, IDB, Magazine of the Inter-American Development Bank. [http://www.iadb.org/iadbamerica/index.cfm?thisid=2217\\_\(5.07.2007\)](http://www.iadb.org/iadbamerica/index.cfm?thisid=2217_(5.07.2007)).

**Reif, L. C. (2004)**, *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights Systems*, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.

**Rowat, D. C. (1965)** *The Ombudsman, Citizens' Defender*, Toronto: University of Toronto Press.

**Şengül, R. (2007)**, 'Kamu Yönetiminin Etkin Denetlenebilmesi İçin Ombudsman Kurumunun Statüsü Nasıl Olmalıdır?' Çukurçayır, M. A. Ve Gökçe, G. (ed.), *Kamu Yönetiminin Yapısal ve İşlevsel Sorunları'nın içinde* Konya: Çizgi Kitabevi.

**The European Ombudsman (2007)**, *The European Ombudsman Statute*, [online]. Strasbourg, The European Ombudsman.

<http://ombudsman.europa.eu/home/en/default.htm> (18.06.2007).

**The Greek Ombudsman (2006)**, *What is the Greek Ombudsman?*, [online]. Athens, The Greek Ombudsman. [http://www.synigoros.gr/en\\_index.htm\\_\(21.06.2007\)](http://www.synigoros.gr/en_index.htm_(21.06.2007)).

**The Office of the High Commissioner for Human Rights (1993)**, *UNHCR Fact Sheets No. 19, National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights*, [online]. Geneva, The United Nations. <http://www.unhcr.ch/html/menu6/2/fs19.htm> (26.06.2007).

**The Parliamentary Assembly (2004)**, *Recommendation 1615 (2003-1)*, [online] Brussels, the EU Parliamentary Assembly. <http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/ta03/EREC1615.HTM> (20.06.2007).

**Tiihonen, P. ve Tiihonen, S. (2005)**, *Good governance and corruption in Finland*, [online]. Helsinki, Ministry for Foreign Affairs of Finland. [http://www.finland.fi/netcomm/news/showarticle.asp?intNWSAID=25891\\_\(20.06.2007\)](http://www.finland.fi/netcomm/news/showarticle.asp?intNWSAID=25891_(20.06.2007)).

**Tortop, N. (1998)**, 'Ombudsman Sistemi ve Çeşitli Ülkelerdeki Uygulamaları', *Amme İdaresi Dergisi*, 31 (3): 3-12.

**Transparency International (2006)**, *Global Corruption Barometer 2006 Report*, [online]. Berlin, Transparency International Secretariat. [www.transparency.org/.../surveys\\_indices/gcb](http://www.transparency.org/.../surveys_indices/gcb) (2.07.2007).

**Turkish Daily News, (2000)**, Ombudsman enigma confuses public, *Turkish Daily News*, [online], 05 Eylül, eski arşiv. <http://www.turkishdailynews.com.tr/> (5.07.2007).

**Ugla, F. (2004)**, 'The Ombudsman in Latin America', *Journal of Latin American Studies*, 36 (3) 423–450.

**United Nations Human Development Programme (2000)**, *Human Development Report 2000*, New York: Oxford University Press.

**U.S. Department of State (2006)**, *Country Reports on Human Rights Practices- 2005*, [online]. Washington, U.S. Department of State.

[www.state.gov/g/drl/hr/](http://www.state.gov/g/drl/hr/) (19 .06.2007).

**U.S. Department of State (2007)**, *Country Reports on Human Rights Practices- 2006*, [online]. Washington, U.S. Department of State.

[www.state.gov/g/drl/hr/](http://www.state.gov/g/drl/hr/) (19.06.2007). Vangansuren, U. (2002), *The Institution of the Ombudsman in the Former*

**Communist Countries**, [online]. Washington D.C., International Foundation for Election Systems.\_

[www.ifes.org/publication/b5f06a648cd71ec9cec88cf6d440d73f/080802\\_Manatt\\_Ulzzibayar\\_Vangansuren.pdf](http://www.ifes.org/publication/b5f06a648cd71ec9cec88cf6d440d73f/080802_Manatt_Ulzzibayar_Vangansuren.pdf) (23.06.2007).

