



Sunum Raporu: Mehmet İZMİR

18.05.2016

“TARİHİ, KURUMSAL VE HUKUKİ YÖNLERİYLE”

OMBUDSMANLIK

Modern kamu yönetiminin gün geçtikçe büyüyen ve karmaşık bir hal alan yapısı, hizmet sunumunda gerek yapısal gerekse de işlevsel açıdan halkın önüne zorluklar çıkarabilmektedir. Karmaşıklaşma ve aşırı bürokrasi vatandaşa iyi hizmet sunumunu hedef almasına rağmen paradoksal bir biçimde hak kayıplarına yol açabilmektedir.

Modern devlet, sınırlı ölçüde rıza gösterdiği eleştiri ve itiraz hareketliğine karşı, devamlı kendisini geliştirmek ve yenilemek niyetinde olduğunu ortaya koyar. Ancak, bir yandan da olası eleştiri ve mücadele alanlarını kontrol altında bulundurmaya ister.

Bu nedenlerle, detaylı ve kapsamlı bir bürokrasileşmeyi ihtiva eden, Yasama, Yürütme ve Yargı erklerini elinde bulunduran güçlü devlete karşı bireyi koruyacak nüfuzlu, ağırlığı hissedilir, kamuoyu yaratma kabiliyetini haiz bir kuruma ihtiyaç hissedilmiş, dünyadaki örnekleri de esas alınarak devlet ile birey arasında bir tür arabulucu olma rolüne soyunacak “ombudsmanlık” kurumu oluşturulmuştur.

Ombudsman kelimesi İsviçre dilinde aracı anlamına gelen ‘ombuds’ ve kişi anlamına gelen ‘man’ kelimelerinden oluşmaktadır. Ombudsmanın Türkçe karşılığı olarak; arabulucu, kamu hakemi, kamu denetçisi, medeni hakların savunucusu, parlamento komiseri gibi tanımlamalar kullanılmaktadır.

Bu kurum; İspanya’da “Halkın Savunucusu” (Defensor del Pueblo), Avusturya’da “Halk Avukatı” (Volksanwaltschaft), Fransa’da “Cumhuriyet Arabulucusu” (Mediator of Republic), Kanada’da “Vatandaş Koruyucusu”, Portekiz’de “Adalet Temsilcisi” (Provedor de Justicia), İtalya’da “Sivil Savunucusu” (difensore civico), Polonya’da “İnsan Hakları Savunucusu”(Human Rights Defender) ifadeleriyle anılmaktadır.

Ombudsmanın bir Yargıç, Politikacı ya da Parlamento üyesi olmadığı unutulmamalıdır!

Tarihsel Süreç

1709 yılında İsveç Kralı XII. (Charles) Şarl, Poltova Meydan Savaşı'nda Ruslara yenilerek Osmanlıya sığınmak zorunda kalmıştır. Kral, Osmanlı topraklarında kaldığı beş yıllık sürede Ülkesinden uzak olmasına ve ulaşım imkânlarının kısıtlı olmasına rağmen ülkesini yönetmeyi sürdürmüştür. Bir görüşe göre Osmanlı idari yapısından etkilenmiş diğer görüşe göre şikâyetler üzerine ombudsmanlık bürosu kurmuştur.

İlk resmi Ombudsman, 1809 tarihinde İsveç'te Demirbaş Şarl'ın 1713 yılındaki görüşü doğrultusunda kurulmuştur. Finlandiya 1919, Norveç 1952, Danimarka 1953, Batı Almanya 1957 Yeni Zelanda 1962, Birleşik Krallık 1967, İsrail 1971, Portekiz 1976, Hollanda ve İspanya 1981 yılında ombudsmanlık sistemine geçmiştir. Avusturya, ABD ve Kanada'da bu sistem ülke çapında veya eyalet-vilayet çapında uygulanmaktadır.

1980'lerden itibaren ise banka, sigorta, emlak ve yatırım şirketleri dâhil birçok özel sektör kuruluşlarında ve üniversitelerde de kullanılmaktadır. 1992'de Maastricht'te imzalanan Avrupa Anlaşması ile de bir "Avrupa Ombudsmanı" oluşturulmuştur. Avrupa Parlamentosu, ilk ombudsmanını 1995 yılında seçmiştir.

Kurumun genel özellikleri şöyle özetlenebilir; Vatandaş ile devlet (kamu kurumları) arasında hakemlik görevi yapar. Genellikle başvuru yapmak şekil kurallarına tabi değildir. Genellikle Parlamento tarafından atanmaktadır. Yıllık rapor düzenleme yükümlülüğü vardır. Bağımsız bir statüye sahiptir. Kural olarak kararlarının bağlayıcılığı bulunmamaktadır.

Kurumun Türkiye'deki Yapısı

Kurum, 6328 sayılı Kamu Kurumu Denetçiliği Kanunu ile kurulmuştur. Ombudsmanlık Kurumu TBMM Başkanlığına bağlı, kamu tüzel kişiliğine sahip, özel bütçeli ve merkezi Ankara'da bulunan bir kurumdur. Kurumda bir Ombudsman, beş denetçi, Genel Sekreter ve diğer personel görev yapmaktadır. Ombudsman ve denetçilerin görev süresi dört yıldır. Bir dönem Ombudsman veya denetçi sonraki dönemlerde de seçilebilir.

Kuruma Başvuru

- ▶ Kuruma hem tüzel kişilerin hem de gerçek kişilerin başvurabilmesi mümkündür.
- ▶ Başvuru sahibinin talebi üzerine başvuru, kurumca **gizli** tutulabilir.
- ▶ Başvuru; başvuru sahibinin adı ve soyadı, imzası, yerleşim yeri veya iş adresini ve Türkiye Cumhuriyeti vatandaşları için vatandaşlık kimlik numarasını, yabancılar için pasaport numarasını, başvuru sahibi tüzel kişi ise tüzel kişinin unvanı ve yerleşim yeri ile yetkili kişinin imzasını, varsa, merkezi tüzel kişilik numarasını ve yetki belgesini içeren **Türkçe** dilekçe ile yapılır. Bu başvuru, yönetmelikte belirlenen şartlara uyulmak kaydıyla elektronik ortamda veya diğer iletişim araçlarıyla da yapılabilir.

- ▶ Kuruma başvuruda bulunulabilmesi için idari başvuru yolları ile özel kanunlarda yer alan zorunlu **idari başvuru yollarının tüketilmesi** gereklidir.
- ▶ İdari başvuru yolları tüketilmeden yapılan başvurular ilgili kuruma gönderilir. Ancak Kurum, **telafisi güç veya imkânsız zararların doğması ihtimali bulunan hâllerde**, idari başvuru yolları tüketilmese dahi başvuruları kabul edebilir.
- ▶ Kuruma, illerde valilikler, ilçelerde kaymakamlıklar aracılığıyla da başvurulabilir. Başvurulardan herhangi bir **ücret alınmaz**. Başvuru tarihi, dilekçenin Kuruma, valilik veya kaymakamlıklara verildiği, diğer hâllerde başvurunun Kuruma ulaştığı tarihtir.
- ▶ Dava açma süresi içinde yapılan başvuru, işlemeye başlamış olan **dava açma süresini durdurur**.
- ▶ Kurumun inceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak istediği bilgi ve belgelerin, bu isteğin tebliğ edildiği tarihten itibaren **otuz gün içinde** verilmesi zorunludur. Bu süre içinde istenen bilgi ve belgeleri haklı bir neden olmaksızın vermeyenler hakkında Başdenetçi veya denetçinin başvurusu üzerine ilgili merci **soruşturma** açar.
- ▶ Kurum, inceleme ve araştırmasını başvuru tarihinden itibaren **en geç altı ay içinde** sonuçlandırır.
- ▶ Kurum, inceleme ve araştırma sonucunu ve varsa önerilerini ilgili mercie ve başvurana bildirir. Kurum, başvurana, işleme karşı **başvuru yollarını, başvuru süresini ve başvurulacak makamı** da gösterir.
- ▶ İlgili merci, Kurumun önerileri doğrultusunda tesis ettiği işlemi veya Kurumun önerdiği çözümü uygulanabilir nitelikte görmediği takdirde bunun gerekçesini **otuz gün** içinde Kuruma bildirir.
- ▶ Başvurunun Kurum tarafından reddedilmesi hâlinde, durmuş olan dava açma süresi gerekçeli ret kararının ilgiliye tebliğinden itibaren kaldığı yerden işlemeye başlar.
- ▶ Başvurunun Kurum tarafından yerinde görülerek kabul edilmesi hâlinde; ilgili merci Kurumun önerisi üzerine otuz gün içinde herhangi bir işlem tesis etmez veya eylemde bulunmaz ise durmuş olan dava açma süresi kaldığı yerden işlemeye başlar.
- ▶ Kurumun, inceleme ve araştırmasını, başvuru tarihinden itibaren altı ay içinde sonuçlandıramaması hâlinde de durmuş olan dava açma süresi kaldığı yerden işlemeye başlar.

Kurum, her takvim yılı sonunda yürütülen faaliyetleri ve önerileri kapsayan bir rapor hazırlayarak Komisyona sunar. Komisyon, bu raporu ara verme ve tatil dönemleri hariç olmak üzere iki ay içinde görüşüp kendi kanaat ve görüşlerini de içerecek şekilde özetleyerek Genel Kurula sunulmak üzere hazırladığı raporu Başkanlığa gönderir. Komisyonun raporu Genel Kurulda ivedilikle görüşülür.

Kamu Denetçisinin vermiş olduğu kararlarla ilgili şunlar unutulmamalıdır;

- ▶ Kamu kurum ve personelleri hakkında bağlayıcı bir karar alma ya da idari işlemleri iptal etme yetkilerine sahip değildir!
- ▶ Herhangi bir kamu kuruluşuna emir verme yetkisi de bulunmamaktadır!
- ▶ Kurumca verilmiş olan kararların kamu kurum ve kuruluşları üzerinde cezai ve idari yaptırımını bulunmamaktadır!

Kurum Tarafından Verilen Karar Türleri

İncelenemezlik Kararı

- ▶ Konusu Kurum görev alanına girmeyen,
- ▶ Başvuru süresi içerisinde yapılmayan,
- ▶ Kurumca incelenmekte ve araştırılmakta olan bir şikâyet başvurusuyla veya Kurum tarafından daha önce sonuçlandırılan bir şikâyetle sebepleri, konusu ve tarafları aynı olan,
- ▶ Yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarınca karara bağlanmış uyuşmazlıklara ilişkin olan,
- ▶ Başvuru usulüne uygun olmayan,
- ▶ Şikâyet başvurusunda bulunması gereken isim, adres, unvan gibi zorunlu bilgileri içermeyen,
- ▶ Menfaat ihlali içermeyen,

şikâyetler hakkında İncelenemezlik Kararı verilerek; başvuru sahibi, gerekçesiyle birlikte karar hakkında yazılı olarak bilgilendirilmektedir.

Gönderme Kararı

- ▶ Kuruma başvuruda bulunabilmek için, idari işlemde doğan zararın giderilmesinin üst makamdan, üst makam yoksa işlemi yapmış olan makamdan, özel kanunlarda belirtilmiş olması halinde ise bu makamlardan, idarî dava açma süresi içinde istenmesi gerekmektedir.
- ▶ İdari başvuru yollarının tüketilmediğinin tespiti halinde ise Gönderme Kararı verilmekte ve şikâyet başvurusu ile karar gereğinin yapılması için ilgili idareye, bilgi vermek için de başvuru sahibine iletilmektedir.

Birleştirme Kararı

- ▶ Şikâyetlerin sebepleri ve konuları aynı olanlar için Birleştirme Kararı alınmakta ve birden fazla şikâyet tek bir şikâyet dosyası altında incelenmektedir.

Tavsiye Kararı

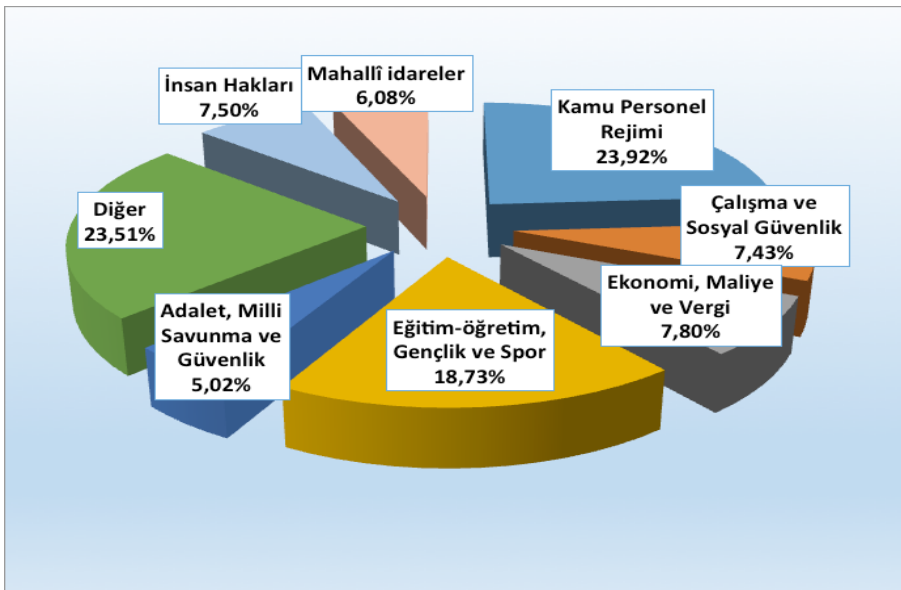
- ▶ İnceleme ve araştırma sonucu şikâyetin yerinde olduğu kanaatine varılması hâlinde Tavsiye Kararı verilmektedir. Kararda idareye hatalı davranıldığının kabulü, zararın tazmini, işlem yapılması veya eylemde bulunulması, mevzuat değişikliğinin yapılması, işlemin geri alınması, kaldırılması, değiştirilmesi veya düzeltilmesi, uygulamanın düzeltilmesi, uzlaşmaya gidilmesi, tedbir alınması gibi önerilerde bulunulmaktadır.
- ▶ İlgili merci, tavsiye doğrultusunda tesis ettiği işlemi, aldığı önlemi veya tavsiye edilen çözümü uygulanabilir nitelikte görmediği takdirde bunun gerekçesini otuz gün içinde Kuruma göndermekle mükelleftir.

Kuruma 2013 ve 2014 Yıllarında Yapılan Başvurular

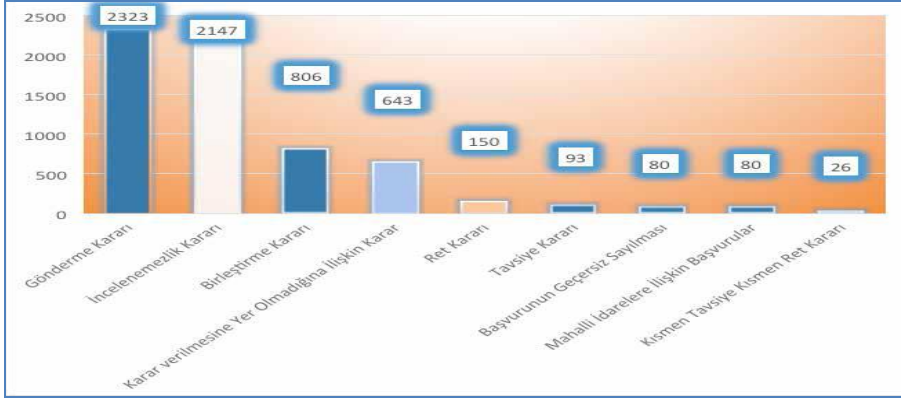
Kuruma 2013 yılında toplam 7638 adet şikâyet başvurusu yapıldığı, 2014 yılında ise 5639 adet şikâyet başvurusu yapıldığı görülmektedir. Kurum raporunda İngiltere gibi demokrasinin hâkim olduğu uygar toplumlarda ombudsmenin kararlarına uyma oranının %99 dolaylarında olduğu beyan edilerek başvuru sayısındaki azalma için, “Tavsiye Kararlarımıza Yaklaşım” başlıklı kısımda;

“İdarelerin çeşitli sebeplerle tavsiye kararlarını uygulamada yeterince istekli olmamaları ve uygulama oranının düşük olması nedeniyle, Kurumumuza başvuru yapmanın bir sonuç vermediği yönünde kamuoyunda kanaat oluşmaya başlamış; bunun neticesinde de şikâyet başvurularında bir azalma meydana gelmiştir. Bu durumun kişilerin yanında idarenin de aleyhine bir olgu oluşturduğu abartılı bir yorum sayılmamalıdır” ifadelerine yer verilmiştir.

2014 Yılında kuruma yapılan başvuruların konularına göre dağılımı aşağıdaki tabloda yer almaktadır



2014 Yılında Kurum Tarafından Verilmiş Karar Türleri ise aşağıdaki tablodadır



SONUÇ

Ombudsmanlık kurumu var olan hukuk mekanizması içerisinde vatandaş haklılıklar karşısında korumaya matuf, önemsenmesi gereken bir kurumdur. Fakat ülkemizde Kamu denetçisinin vermiş olduğu tavsiye kararlarına uyulma oranının çok düşük olması, kurumu giderek atıl hale getirecektir. Kamu Denetçisinin bütün delil vasıtalarını inceleyebilmesi, yargıya başvurmadan önce gidilmesi, inceleme ve araştırmasını en geç 6 ay içerisinde tamamlaması gibi hususiyetler; bu kurumun “*vatandaş devlete karşı koruma*”nın yanı sıra, bir tür arabulucu olarak yargısal organlar üzerindeki yükün azaltılması amacıyla ihdas edildiği anlaşılmaktadır. Fakat kurum kararlarının bağlayıcı olmaması nedeniyle icra edilmemesi kurumun etki düzeyini ortadan kaldırmaktadır. İngiltere, Fransa gibi ülkelerde kurum kararlarına uyma oranının %99 olduğu görüldüğünde kamuoyunun kuruma olan ilgisizliği ortaya çıkmaktadır.

Ayrıca kamu denetçisi, açıklamalarında; kuruma re’sen harekete geçme yetkisinin verilmesinin gerektiğini, şikâyet şartının kurumu zayıflattığını, etki alanını daralttığını vurgulamaktadır. Kurumun etkin olarak varlığını hissettirdiği Avrupa ülkeleriyle mukayese edildiğinde medya ile olan ilişkisinin zayıf olmasının da kamu denetçiliğinin etki düzeyini azaltan önemli bir problem olduğu göze çarpmaktadır. Zira Ombudsman asıl gücünü kamuoyu oluşturarak gösterebilmektedir. Buna ilişkin en kuvvetli vasıtanın medya olduğu göz önünde bulundurulduğunda; medyanın kurumu ön plana çıkaran haberler yapması, kamunun gündemine taşınması da kamu denetçiliği kurumunun etki düzeyinin artmasına hizmet edecek önemli bir tavsiye olarak dile getirilebilir.

Çok önemli bir husus da, kamu denetçilerinin, kuruma başvurunun ücretsiz olmasını eleştiri konusu yapabilmemesidir. Hak aramanın herhangi bir ücrete tabi olmaması gerektiğinin farkında olmayan, çalışma hayatı kamu kurumlarını (devleti) korumakla geçmiş –memur gelenekten gelen- kimselerin kamu denetçisi yapılması ayrı bir eleştiri konusudur.

Hukuk ve yargı kurumlarını inceleme konusu yapan hukukçular olarak, sivil toplumun ve sivil toplum kuruluşlarının, varoluş gerekçesi olan ‘*hukuki denetmenlik*’ görevini Ombudsmanlık Kurumu üzerinde de yerine getirmesi gerektiğine inanıyoruz.