

Yerel Yönetim Ombudsmanlığı: İngiltere Örneği Üzerinden Bir Değerlendirme

Local Government Ombudsmanship: Evaluation Based on the UK Example

Fevzi CAN
Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi,
fevzicn@hotmail.com
<https://orcid.org/0000-0001-8507-0646>

Makale Başvuru Tarihi: 15.08.2023
Makale Yayın Tarihi:27.11.2023
Makale Türü: Araştırma Makalesi

Anahtar Kelimeler:

ÖZET

Ombudsmanlık
Ombudsman
Denetim
Yerel Yönetimler
Yerel Yönetimler Ombudsmanlığı

Devletlerin artan görev ve sorumlulukları son zamanların önemli sorun alanlarından birisidir. Nitekim artan sorumluluklar karşısında etkin ve verimli bir hizmet söz konusu olamamaktadır. Bu sorunu çözmeye devletler yerel yönetimlerle yetki ve görev paylaşımı yoluna gitmişlerdir. Bu durum yerel yönetimlerin önemini gündene artırmıştır. Önemi ve işlevi artan yerel yönetimlerin denetimi ise ayrı bir sorun yaratmıştır. Mevcuttaki denetim yöntemlerinin kendi bünyesindeki yetersizlikleri alternatif yöntem arayışlarını beraberinde getirmiştir. Ombudsmanlık kurumu böyle bir arayışın sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Çağdaş bir uygulama olarak kurulduğu günden beri gösterdiği başarıya paralel yayılımı da artan ombudsmanlık kurumunun farklı türleri ortaya çıkmıştır. Bunlardan en popülerleri yerel yönetim ombudsmanlığıdır. Görev alanı sadece yerel yönetimlerle sınırlı olan yerel yönetim ombudsmanlığı, yerel şikâyetleri çözmeye önemli bir işlev görmektedir. Bu bakımdan klasik ombudsmanlık kurumunun yanında, sadece yerel yönetimlere yönelik şikâyetlerle ilgilenen bir yerel yönetim ombudsmanlığının kurulması hem şikâyetlere yönelik isabetli kararların alınması hem de etkin ve verimli bir denetim sisteminin tesis edilmesi bakımından önem arz etmektedir. Bu çalışmanın amacı, yerel yönetim ombudsmanlığını İngiltere örneği üzerinden ele almak ve Türkiye’de yerel yönetim ombudsmanlığının gerekliliğini tartışmaya açmaktır. Betimsel yöntemle gerçekleştirilen bu çalışmada, geçmişten günümüze gelen bilgileri kullanmaya dayalı olan tarihsel yöntemden de faydalanılmıştır.

Keywords:

ABSTRACT

Ombudsmanship
Ombudsman
Audit
Local Governments
Local Governments Ombudsmanship

The increasing duties and responsibilities of states are one of the most important problem areas of recent times. As a matter of fact, an effective and efficient service is not possible in the face of increasing responsibilities. In order to solve this problem, states have chosen to share authority and duties with local governments. This situation has increased the importance of local governments day by day. The audit of local governments, whose importance and function has increased, has created a separate problem. The inadequacies of the existing control methods have brought about the search for alternative methods. The Ombudsman institution emerged as a result of such a search. As a contemporary practice, different types of ombudsman institution have emerged in parallel with its success since its establishment. The most popular of these is the local government ombudsman. The local government ombudsman, whose mandate is limited only to local governments, plays an important role in resolving local complaints. In this respect, the establishment of a local government ombudsman, which deals only with complaints against local governments, besides the classical ombudsman institution, is important in terms of both taking the right decisions regarding the complaints and establishing an effective and efficient inspection system. The aim of this study is to discuss the local government ombudsman through the example of England and to discuss the necessity of the local government ombudsman in Turkey. In this study, which was carried out with a descriptive method, the historical method, which is based on using information from the past to the present, was also used.

1. GİRİŞ

Geçmişten günümüze devletlerin görev ve sorumluluk alanlarının artması belirli sorunları beraberinde getirmiştir. Faaliyet alanı artan devlet, mal ve hizmetlerin üretimi ve sunumu üzerindeki kontrolünü kaybettiğinde söz konusu işlerdeki etkinlik ve verimlilikte düşmektedir. Bunun üstesinden gelebilmek adına devletler, yerel yönetimlerle yetki ve görev paylaşımına gitmektedir. Söz konusu gelişmeyle önemi artan yerel yönetimler, küreselleşme süreciyle popüler bir hale gelen yerellik kavramıyla birlikte gündemden güne daha da ön plana çıkmaktadır.

Her ne kadar yerel yönetimlerle yetki ve görev paylaşımına gitse de devletler, yerel hizmetleri sunmakla görevli bu birimleri denetlemeyi de ihmal etmemektedirler. Bu iş için farklı düzey ve yöntemlerde denetim mekanizmaları oluşturmaktadırlar. Ancak siyasi denetim, idari denetim, yargısal denetim ve kamuoyu denetimi gibi yöntemlerle işletilen denetim sistemi; gerek kendi içerisindeki yetersizlikler gerekse de çağa ayak uyduramamaktan ötürü oluşan eksikliklerden dolayı beklenen performansı sergileyememektedir. Bundan dolayı alternatif denetim yöntemleri gündeme gelmektedir.

Alternatif denetim yöntemleri arasında en popülerleri olarak ombudsmanlık sistemi çağdaş ve günün moda uygulamalarından biridir. Vatandaşların kolayca erişim sağlayabilmesi, şikâyetleri hızlıca çözüme kavuşturabilmesi, ucuz ve anti-bürokratik bir yapıya sahip olmasıyla ombudsmanlık sistemi, denetim yöntemleri arasında oldukça öne çıkan bir uygulamadır. Başarısını günümüzde pek çok ülkede uygulamaya konmasıyla kanıtlayan ombudsmanlık kurumunun farklı türleri de ortaya çıkmıştır. Bu türler arasında hiç kuşkusuz en popülerleri yerel yönetim ombudsmanlığıdır. Klasik ombudsmanlık uygulamasından sadece yetki alanının yereli kapsamıyla ayrılan yerel yönetim ombudsmanlığı, günümüzde gündemden güne yayılan ve başarıyla uygulanan bir uygulamadır.

Çalışmanın konusu, önemi gündemden güne artan yerel yönetim ombudsmanlığını İngiltere örneği üzerinden ele almaktır. Ombudsmanlığın kavramsal çerçevesi ele alındıktan sonra kurumun ilk kurulduğu ülke olan İsveç uygulamasına değinilmiştir. Daha sonra yerel yönetim ombudsmanlığının ilk kurulduğu İngiltere örneği incelenmiştir. Son olarak da yerel yönetim ombudsmanlığı Türkiye özelinde değerlendirilerek sonuca varılmıştır.

Çalışmada konunun önemini neden-sonuç ilişkileri içerisinde ortaya koyan betimsel yöntem kullanılmıştır. Bu yöntemle konuyla ilgili var olan dergi, makale, kitap, tez, inceleme yazısı, bildiri ve raporlara yönelik yapılan literatür taraması sonucunda elde edilen bilgiler bir araya getirilerek anlaşılır bir biçimde düzenlenip analiz edilmiştir. Ayrıca konunun geçmişten günümüze ulaşmış bilgilerinden yararlanmaya dayalı olarak tarihsel yöntemden faydalanılmıştır.

2. OMBUDSMANLIK KURUMU

2.1. Ombudsman Kavramı ve Tanımı

Ombudsman kelimesinin kökeni İsveç'e dayanmaktadır. Bu dilde "elçi", "vekil" veya "temsilci" anlamlarına gelen ombudsman, bazı düşünürlerce "gözü-kulağı halkın üzerinde olan insan" olarak anılmaktadır (Özden, 2010: 24). Ombudsman bazen, "man" sözcüğünün kadınlar aleyhine yorumlanmasının önüne geçebilmek adına "ombudsperson" veya doğrudan "ombuds" olarak da ifade edilmektedir (Büyükavcı, 2008: 10-11).

Ombudsmanın üzerinde uzlaşma sağlanmış bir tanımı yoktur. Bunun nedeni, ombudsmanlık kurumunun gerek teori gerekse uygulama açısından ülkeden ülkeye değişen özelliklere ve yapısal biçimlere sahip olmasıdır. Diğer bir deyişle tüm ülkeler tarafından uygulanan tek bir model eksikliği nedeniyle üzerinde uzlaşma sağlanmış bir ombudsman tanımı yapabilmek zordur (Parlak ve Sobacı, 2008: 279).

Ombudsman kavramı halkın, bürokratik yapılar tarafından kendi iş ve işlemlerine karşı haksız uygulamalar konusundaki yakınmalarını götürdüğü özel bir büro ya da özel bir memuru anlatmaktadır. Nerede bir yanlış yapıldıysa orada düzeltilmesi gereken yönetim bozukluğunu ortaya çıkaran ombudsman; yanlış yapılmayan yerde ise geçerli uygulamaları güçlendirici bir rol oynamaktadır (Pickl, 1986: 37).

Erhürman (2000: 160) ombudsmanı dar ve geniş anlamda olmak üzere iki şekilde tanımlamaktadır. Dar anlamıyla "ombudsman idarenin eylem, işlem ve davranışlarını denetleyen, fakat bağlayıcı kararlar alamayan bağımsız bir devlet organıdır". Daha kapsamlı bir tanımla "ombudsman şikâyet üzerine veya re'sen harekete geçerek, idarenin eylemleri, işlemleri ve davranışları üzerinde hukuka aykırılık ve yerinde denetimi yapmaya ve hukuka aykırı bulunduğu veya yerinde bulunmadığı işlemlerin geri alınması, kaldırılması veya bu işlemlerden veya eylemlerden doğan zararın giderilmesi ve yurttaşlara yönelik uygunsuz davranışların düzeltilmesi için idare nezdinde girişimlerde bulunmaya ve hukuken bağlayıcı nitelikte olmayan kararlar almaya yetkili olan bağımsız bir devlet organıdır".

Uluslararası Barolar Birliği'nin yaptığı tanıma göre ise ombudsman "anayasa veya yasa tarafından kurulan, mağdur olan yurttaşların idareye ve kamu görevlilerine ilişkin şikâyetleri üzerine veya re'sen harekete

geçip araştırma yapma, düzeltici tavsiyelerde bulunma ve rapor yayınlama yetkilerine sahip olan parlamentoya karşı sorumlu, yüksek düzeyde, bağımsız bir kamu görevlisi tarafından yönetilen bir bürodur” (Erhürman, 1998: 89).

Hasan Tahsin Fendoğlu (Fendoğlu, 2017: 15-16) da geniş anlamıyla ombudsmanı, “yönetimin mağdur ettiği kişilerin şikâyeti üzerine harekete geçen, hızlı, güvenli bir şekilde araştırma yetkisi ile donatılmış, yapılan haksızlıkları ortaya koymak, takdir yetkisinin kötüye kullanılmasını engellemek, mevzuata saygılı olmayı ve uygun hareket etmeyi temin etmek, hakkaniyet önlemlerini salık vermek ve nihayet kamu hizmetlerinin daha iyi görülmesi için gerekli reformları yapmak ve öneride bulunmak amaçlarını güden yetkin, tarafsız, atanmış veya seçilmiş bir kamu görevlisi” şeklinde tanımlamaktadır.

Ombudsman, kurumun uygulandığı her ülkenin kendi yapısına uygun olarak farklı şekillerde ifade edilmiştir. Misal ombudsman, Hollanda’da “*Ulusal Ombudsman (Nationale Ombudsman)*”; Fransa’da “*Hakların Savunucusu (Défenseur Des Droits)*”; Kanada’da “*Vatandaş Koruyucusu (Protecteur Du Citoyen)*”; İspanya’da “*Halk Savunucusu (Defensor Del Pueblo)*”; Avusturya ve Romanya’da “*Halkın Avukatı (Volksanwaltschaft) (Avocatul Popurului)*”; Portekiz’de “*Adalet Temsilcisi (Provedor De Justiça)*”; İngiltere’de “*Yönetim İçin Parlamento Komiseri (Parliamentary Comissioner For Administration)*”; Polonya’da “*Sivil Haklar Savunucusu (Défenseur Des Droits Civiques)*” ve İtalya’da “*Sivil Savunucu (Difensore Civico)*” olarak benimsenmiştir (Tortop, 1998: 3-4; Zeren vd., 2020: 42). Türkiye’de ise ombudsman, “*Kamu Denetçisi*” olarak adlandırılmaktadır (6328 Sayılı KDK Kanunu, md.3).

2.2. Ombudsmanlık Kurumunun Tarihsel Gelişimi

Özgürlüklerin doğuşundan beridir toplumlar hak ve özgürlüklerin korunması noktasında doğrudan, hızlı ve maliyetsiz kurumlar oluşturma yoluna gitmiştir. Ancak yaratılan her kurumun bazı eksikleri ortaya çıkmıştır. Söz konusu bu eksiklikler ya onların yerini tutabilecek yeni kurumlar yaratılarak giderilmiş ya da onların eksikliklerini tamamlayacak yeni kurumlar oluşturulmuştur. 19. yy. başlarında 1709 yılında İsveç’te ortaya çıkan ombudsmanlık kurumu da mevcut denetim sistemlerindeki eksiklikleri tamamlama arzusuyla kurulmuştur (Temizel, 1997a: 34).

Ombudsmanlık kesinlikle bir modadan ibaret değildir. Yöneten ile yönetilen arasındaki ilişkilerin yeniden ele alınması, belirlenmesi, düzenlenmesi ve tanımlanması gereksiniminin gittikçe artması sonucunda ortaya çıkmıştır (Keneş, 1997: 795).

Ombudsmanlığın kökenine dair temeller aranırken kimi kaynaklar Çin’deki Han Hanedanlığı (İ.Ö. 206-İ.S. 220) sırasında kurulan Yuan Control Kurumuna, Roma’daki Halk Tribünlerine ve 17. Yüzyıl Amerikan Kolonilerindeki Censors kurumlarına atıfta bulunurken; diğer bazıları da Hz. Muhammed’in vefatından sonra ikinci Halife olarak görev yapan Hz. Ömer’in (634-644), şikâyet sahibi bütün vatandaşların başvurabileceği bir idari denetim kurumu olarak oluşturduğu Muhtesip Kurumuna dikkatleri çekmektedir (Avşar, t.y.: 41).

Ombudsmanlık kurumunun İslam sisteminden etkilenmiş olduğu söylenebilir. Nitekim ilk ombudsmanlık kurumunun yaratıcısı olarak İsveç Kralı XII. Şarl bu kurumu, Ruslardan kaçarak sığındığı Osmanlı Devleti (Türkiye)’nde¹ yayımlamış olduğu bir buyrukla ülkesinde kurdurmuştur.² O dönemde İsveç’teki huzursuzluk ve düzensizliğe bir çare olarak ombudsmanlığı gören Kral, bu kurumla ülkesinde yasalara uyulmasını ve kamu görevlilerinin yükümlülüklerini yerine getirmesini güvence altına almak istemiştir (Pickl, 1986: 39).

Dünya’da genel olarak ombudsmanlık olarak bilinen bu kurumun Osmanlı Devleti’ndeki tam karşılığı birden fazla kuruma tekabül etmektedir (Fendoğlu, 2019: 162-184). Bu tarihlerde Osmanlı Devleti (Türkiye)’nde Kadilkuzat³ diye bilinen Türk Başyargıcının bürosu bulunmaktaydı. Büro o zamanda İslam adalet sisteminin önemli bir parçası olarak görev yapmaktaydı. Başyargıcın görevi sultan dâhil memurlar ve halk arasındaki

¹ Demirbaş Şarl’ın ilk Ombudsmanı, sürgün/konuk olarak bulunduğu Edirne yakınlarındaki Demirtaş Paşa konağındaiken ataması, kurumu Osmanlı Devleti’nden görüp de kendi ülkesinde kurdurduğu yönündeki görüşlere yol açmıştır. Misal Paris Yerel Yönetim Ombudsmanı, yıllık raporunun Ombudsman tanımının yapıldığı bölümde “*kurum her ne kadar 18. yy. başında İsveç’te ortaya çıkmışsa da İsveç Kralı’nın Osmanlı Devleti’nde görüp kendi ülkesine uyarladığı bir kurumdur*” demektedir (Temizel, 1997a: 35).

² Bir araştırmacıya göre Kralın kurumu kurarken Osmanlılarda gördüğü kadılık sisteminden etkilenmiş olması, ombudsmanlık kurumunun esin kaynağının İslam hukuk sistemi olmasını olası kılmaktadır (Sezen, 2001: 73).

³ Victor Pickl burada Başyargıç bürosu olarak kâdı’l-kudâtlık kurumundan bahsetmektedir. Oysaki kâdı’l-kudâtlık kurumu Osmanlılarda değil, Selçuklularda uygulamasını bulan bir kurumdur. Osmanlılarda aynı işleve sahip olan bu kurumun adı Kazaskerliktir (Fendoğlu, 2019: 183-184). Pickl’in böyle bir hataya düşmesinin sebebi olarak yararlandığı arap kaynakları gösterilmektedir. Çünkü Osmanlı kaza sisteminde Rumeli ve Anadolu Kazaskerlerinin kadıları atama ve görevden alma yetkilerini elinde bulundurması bu görevlilerin Arap kaynaklarında kâdı’l-kudât olarak geçmesine neden olmuştur (Coşkun ve Günaydın, 2015: 38).

ilişkilerin düzenlenmesinde İslam hukukunun uygulanmasını güvence altına almaktı. Bu yolla başyargıç, halkın haklarını memurların adaletsizliğine ve gücü kötüye kullanmalarına karşı korumaktaydı (Pickl, 1986: 39).

Osmanlı'da konakladığı süre boyunca Osmanlı Devleti ve toplum hayatını detaylı bir şekilde inceleyen İsvetç Kralı XII. Şarl; Divan-ı Hümayun, Şeyhülislamlık, Kazaskerlik (kadı'l-kudatlık), Kadılık, Muhtesiplik gibi kurul ve görevlilerin kamu görevlileri hakkında vatandaşlardan gelen şikâyetleri padişah adına inceleyerek hızlı bir şekilde karara bağladıklarını, resmi görevlilerin hatalı veya kasıtlı uygulamalarına karşı halkı koruduklarını ve halkın zararını tazmin etmek için çalıştıklarını gözlemlemiştir. İmparatorlukta geçirdiği dördüncü yılda da bir buyrukla ülkesinde benzer bir kurumu kurdurmuştur (Altuğ, 2002: 54).

Ombudsmanlık kurumunun Osmanlı kökenli olduğu konusunda birçok kaynak arasında bir fikir birliği olmasına karşın⁴, ombudsmanlığın hangi Osmanlı kurumundan örnek alınarak kurulduğu noktasında farklı görüşler ileri sürülmektedir (Aykanat, 2019: 95). Ancak Türk-İslam medeniyetinde, temelleri farklı kurum ve uygulamalara dayandırılabilen ombudsmanlık kurumunun en çok divan-ı mezalim (Osmanlı öncesi), kad'ıl-kudatlık (Osmanlı öncesi), divan-ı hümayun, kazaskerlik (kadı'l-kudatlık), kadılık ve sulh meclisine benzediği söylenebilir (Fendoğlu, 2019: 162).

Bilal Eryılmaz (1993: 91)'a göre ise İsvetç Kralı, ombudsmanı kurarken Osmanlı Devleti'ndeki şeyhülislamlık kurumundan etkilenmiştir. O zamanlarda şeyhülislamlık kurumunun herhangi bir siyasi sorumluluğu olmamakla birlikte yargıyı ve idareyi gözetleme görevi vardı. Yürütme organı içinde yer almayan şeyhülislamlık ancak kendisine başvurulduğunda görüşünü ve kararını bildirmekteydi. Nitekim şeyhülislamlığın bir çeşit anayasa yargısı işlevine sahip olduğu söylenebilir.

İsvetç'te 1809⁵ yılında anayasal bir kurum olarak hata yapan yöneticiler ve yargıçlar hakkında yasal soruşturma yapmak üzere kurulup İsvetç Anayasası'na girdikten sonra 100 yıl boyunca herhangi bir ülkenin gündeminde kendine yer bulamayan ombudsmanlık, ilk olarak hukuksal gelenekleri ile kültürleri benzer olan Finlandiya (1919), Danimarka (1954) ve Norveç (1963)'te kurulmuştur (Temizel, 1997a: 34-35).

Danimarka'daki uygulamasıyla dünya çapında ünü artan ombudsmanlığın yayılmasında ikinci dalga, İngiliz Milletler Topluluğu (Commonwealth) üyelerinin kurumu benimsemesiyle olmuştur. Ombudsmanlığın 1962 yılında Yeni Zelanda'da kurulmasıyla birlikte ilk kez bir İngiliz hukuk grubu ülkesi ombudsmanlık kurumunu kabul etmiş oldu. Daha sonra İngiltere de 1967 yılında ombudsmanlık kurumunu oluşturma yoluna gitmiştir. İngiltere gibi kalabalık bir nüfusa ve geniş bir yüzölçümüne sahip bir ülkenin ombudsmanlık kurumunu benimsemesi, kurumun yayılma potansiyeli açısından önemli bir aşamadır. Aynı şekilde 1973 yılında da kurumun Fransa'da kurulmuş olması, idari yargı sisteminin bulunduğu bir ülkede ombudsmanlık denetiminin uygulanamayacağı düşüncesinin temelsizliğini ortaya koymuştur (Altuğ, 2002: 55-56). Takip eden yıllarda kurum hızla yayılmış ve 1962'de dünyada 3 ombudsman varken, 1972 yılına gelindiğinde sadece İngilizce konuşulan ülkelerde ombudsman sayısı 40'a ulaşmıştır (Kavili Arap, 2015: 66).

1975 yılına gelindiğinde ise Avrupa Konseyi, 457 sayılı Tavsiye Kararıyla üye devletleri ombudsmanlık kurumunu ülkelerinde oluşturmaya davet etmiştir. Ombudsmanlık 1976 yılında Avusturya, Avustralya ve Portekiz'de; 1981 yılında Hollanda ve İspanya'da kurulmuştur (Altuğ, 2002: 56). 1980 ve 1990'larda Doğu Avrupa'ya yayılan ombudsman, 7 Şubat 1992'de Maastricht'te imzalanan Avrupa Birliği Antlaşması'nda kendisine yer edinmiştir. Buna göre ortaklığın demokratikleştirilmesi sürecinde ortaklık kurumlarının şeffaflığını sağlamak, vatandaş ile kurumlar arasındaki güveni geliştirmek ve vatandaşların şikâyetlerini kabul ederek ortaklık kurumlarının demokratik bir şekilde işleminde vatandaşa yardımcı olmayı amaçlayan "Avrupa Ombudsmanı" kurulmuştur (Parlak ve Sobacı, 2008: 283). İsvetç dilinde bu kuruma "ombudsmanlık" denildiği için Avrupa'ya da bu isimle yayılmıştır (Kestane, 2006: 132).

Ombudsmanlık uygulamalarının yaygınlaşmasıyla birlikte dayanışma ve verimliliği artırmak, ombudsmanlık için ortak değerler belirlemek, üyelerini eğitecek kurslar düzenlemek gibi amaçlara yönelik birçok ombudsman birlik ve dernekleri kurulmuştur. Yerel ve ulusal bağlamda kurulan bu birlikler 2005 yılında

⁴ Bu kurumun menşeinin Osmanlı olduğunu, İsvetçliler de diğer ülke temsilcileri de uluslararası toplantılarda sürekli dile getirmektedir. Örneğin uluslararası toplantılarda diğer bir AB Ombudsmanı Yunanistanlı Nikiforos, Fransız Ombudsmanı Jean Paul Delevoye, İspanya Ombudsmanı ve İsvetç Parlamento Ombudsmanı gibi çoğu kişi, ombudsmanlığın Osmanlı'daki bir kuruma dayandığını birçok kez dile getirmiştir (Fendoğlu, 2012: 70). Nitekim 2013 yılında Türkiye'de gerçekleştirilen ombudsmanlık üzerine bir sempozyumda Avrupa Ombudsmanı N. Diamandouros (2013: 18) şöyle demiştir: "*Bayanlar ve baylar, Ombudsmanlık Kurumu, 'Osmanlı geçmişinden alınmış' ve dünya çapında bir başarı haline gelmiş bir Avrupa icadıdır*".

⁵ İsvetç Ombudsmanlığı, 1809 yılında Justitieombudsmannen adıyla Anayasaya dâhil edilerek anayasal bir kurum haline getirilmiştir. Bundan dolayı birçok yazar ombudsmanlığın başlangıç tarihi olarak 1809 yılını kabul etmektedir (Avşar, t.y.: 45).

Uluslararası Ombudsman Birlikleri (International Ombudsman Association) adıyla uluslararası alanda örgütlenmiştir (Birdiqli, t.y.: 156).

2.3. Ombudsmanlık Kurumunun Türleri

Klasik anlamdaki ombudsmanlık kurumu günümüzde bazı dönüşümler geçirmiştir (Özden, 2010: 51). Dünyada 140'tan fazla ülkede ombudsmanlık kurumunun başarılı uygulamaları sonucunda kurumun görev ve yetki alanları zamanla genişlemiş ve ombudsmanlar uzmanlık alanlarına ayrılmıştır (Efe ve Demirci, 2013: 53)

Zaman içerisinde ombudsmanlık kurumunun geçirdiği evrim yalnızca sayısal artışla sınırlı kalmamıştır. Ombudsmanın yetki alanı genişlemiş ve bu mekanizmayı kullanan aktörlerde de çeşitlenme söz konusu olmuştur. Bu gelişme paralelinde genel amaçlı, tek ya da özel amaçlı, uluslararası ya da uluslararası düzeyli, insan hakları ve özel sektör olmak üzere beş tür ombudsmanlık uygulamasından söz edilebilir (Gregory and Giddings, 2000: 8-11'den aktaran; Sezen, 2001: 74):

2.3.1. Genel Amaçlı Ombudsmanlık

Genel amaçlı ombudsmanlık, belirli bir hizmet alanıyla sınırlı olmaksızın yönetim düzeyi ne olursa olsun bütün yönetsel eylem ve işlemlerle ilgili şikâyetleri kabul eden bir türdür. Genel amaçlı ombudsmanlıklar ulusal düzeyde olabileceği gibi bölgesel veya yerel düzeyde de görev yapabilmektedir. Örneğin ulusal (federal) düzeyde ombudsmanlık kurumu bulunmayan ABD ve Kanada'da eyalet düzeyinde ombudsmanlık kurumu oluşturulmuştur. Aynı şekilde ulusal düzeyde bir ombudsmanlık kurumu oluşturmamış olan Almanya'da on altı eyaletten yalnızca üçünde ombudsmanlık kurumu vardır.

Genel amaçlı ombudsmanlık kurumlarının en çok bilineni parlamento ombudsmanlığıdır. Parlamento ombudsmanlığı klasik ombudsmanlık türüdür. Parlamento ombudsmanı parlamento tarafından seçilmekte ve gücünü parlamentodan almaktadır. Bir başka genel amaçlı ombudsmanlık türü de yerel yönetim ombudsmanlığıdır. Yerel yönetim ombudsmanlığı; belli bir yörede, yalnız o yöre ve yöre halkının gereksinimlerini karşılamak üzere yürütülen kamu hizmetlerine yönelik çıkan uyuşmazlıkları çözmekle görevli kılınmıştır. Artan sorumluluklarına paralel yetkileri de artan yerel yönetimlerin, vatandaşa en iyi şekilde hizmet sunması ve vatandaşların yerel nitelikteki hizmetlerle ilgili kararlarda daha etkili olabilmeleri için yerel yönetim ombudsmanlığına ihtiyaç duyulmaktadır (Tutal, 2014: 94).

Yasama organı tarafından atanan ancak yasama organından ayrı bir kamu sektörü kurumu olan klasik ombudsmanlık modeli, yürütmenin genel idari işleyişini soruşturma ve değerlendirme yoluyla denetleme yetkisine sahiptir (Abedin, 2011: 899). Klasik ombudsmanlık modelinin denetimi altındaki başlıca idari suçlar arasında kötü yönetim eylemleri, idari adaletsizlik ve hukuka aykırılık yer almaktadır. Klasik ombudsmanlık modeli açısından ana hedef, kamu yönetiminin performans standardının korunması ve resmi usulsüzlüklerin ortadan kaldırılmasıdır (Tai, 2010: 2).

2.3.2. Tek ya da Özel Amaçlı Ombudsmanlık

Tek ya da özel amaçlı ombudsmanlık ise yönetimin sadece belirli bir alanını denetimine alan ya da yalnızca bir şikâyetçi grubunun çıkarlarını korumakla sorumlu olan ombudsmanlık türüdür. Bu türdeki ombudsmanlıklar ya çevre, sağlık, silahlı kuvvetler, polis, hapisaneler gibi belirli bir kamusal alandan sorumlu olmakta ya da özürlüler, çocuklar, etnik azınlıklar gibi belirli bir grubun gereksinimleriyle ilgilenmektedir. Örneğin İsveç, Norveç, Almanya, Kanada ve İsrail'deki askeri ombudsmanlıklar; Kanada'daki hapisaneler ombudsmanlığı ve bilgi özgürlüğü ve özel yaşamı koruma komiseri; Kuzey İrlanda'daki polis ombudsmanlığı; Norveç ve İsveç'teki çocuk ombudsmanlığı bu türdendir.

2.3.3. Uluslararası ya da Uluslar üstü Düzeydeki Ombudsmanlık

Günümüzde ombudsmanlık kurumu, uluslararası ya da uluslararası kuruluşların da kullandığı bir denetim yoludur. Birleşmiş Milletler, Avrupa Konseyi, Dünya Bankası, Uluslararası Para Fonu ve OECD gibi uluslararası kuruluşlarda görev alanı geniş ölçüde bu kuruluşlardaki çalışanların şikâyetleriyle sınırlı olan ombudsmanlıklar bulunmaktadır. Avrupa Birliği (AB) bünyesinde kurulan "Avrupa Ombudsmanlığı" ise uluslararası düzeydeki ombudsmanlık kurumuna örnek oluşturmaktadır. 1992'de imzalanan Maastricht Antlaşmasına istinaden 1995 yılında kurulan Avrupa Ombudsmanlığı, AB'ye üye ülkelerin vatandaşları ile bu ülkelerde yaşayan halkın birlik kurumlarındaki ve organlarındaki kötü yönetim iddialarıyla ilgili şikâyetleri inceleme altına almaktadır.

2.3.4. İnsan Hakları Ombudsmanlığı

Giderek önem kazanan bir başka ombudsmanlık türü de İnsan Hakları Ombudsmanlığı, Yurttaş Hakları Ombudsmanlığı ya da sorumluluk alanına insan haklarını boyutunun da eklendiği klasik ombudsmanlıkları

niteleyen ve “melez” olarak adlandırılan ombudsmanlıklardır. Doğu ve Orta Avrupa’da, Latin Amerika’da ve Sahra-altı Afrika’da bu ombudsmanlıklar devletin uluslararası insan hakları yükümlülüklerini yerine getirmek adına ulusal bir mekanizma olarak oluşturulmuştur. Melez ombudsmanlıklar tarafından korunan insan hakları; birinci kuşak insan hakları olarak nitelendirilen yurttaşlık hakları ve siyasal hakları, ikinci kuşak haklar olarak adlandırılan ekonomik, sosyal ve kültürel hakları ve son olarak üçüncü kuşak haklar olan kolektif hakları (sağlıklı bir çevre hakkı gibi) kapsamaktadır.

Genellikle yasama organı tarafından göreve getirilen insan hakları ombudsmanı, iki temel işleve sahiptir. Bunlardan birincisi insan haklarını korumak ve iyileştirmeye çalışmaktır. İkinci olarak ise devlet yönetimini gözetlemektir (Özden, 2010: 55).

2.3.5. Özel Sektör Ombudsmanlığı

Ombudsmanlık kurumunun görev günümüzde sadece kamu sektörüyle sınırlı kalmamış, özel sektör kuruluşları da bu mekanizmaya ilgi göstermiştir. Ticari ya da sınai alanlarda tüketici haklarını korumak amacıyla kurulan bu tür ombudsmanlıklar başta bankacılık ve sigortacılık olmak üzere farklı sektörlerde görev yapmaktadır. Ataması ilgili sektör temsilcilerince yapılan ve mali kaynakları da yine bu temsilciler vasıtasıyla sağlanan ombudsmanlıklar sektörde bir hakem rolü görmektedir. Örneğin okurlardan gelen şikâyetleri kabul eden ve bunları basın etiği ve temel kalite ölçütleri açısından inceleyerek çözüme bağlayan okuyucu temsilcisi bu türdendir.

2.4. Ombudsmanlık Kurumunun Özellikleri

Kanadalı Profesör Donald Howat'ın tespit ettiği üzere, kökeni İskandinav ülkelerinde olan ve kurumu uyarlayan her ülkenin kendine uygun bir isim verdiği ombudsmanlık kurumunun genel kabul gören ortak noktaları şu şekilde özetlenebilir (Ataman, 1997: 779-780):

- Ombudsman, anayasa veya yasa ile kurulmuş, idareyi yasama organı adına denetleyen tarafsız, bağımsız bir görevlidir.
- Ombudsman haksızlığı, adaletsizliği, idarenin kötü işleyişini dile getiren özel şikâyetleri ve yakınmaları izler.
- Bu kurumun soruşturma açmak, eleştirmek, idarenin aksayan yönlerini kamuoyuna açıklamak yetkisi vardır. Ancak belirlediği kötü davranış ve işleyişleri düzeltme yetkisi yoktur.
- İdareye ‘mutlaka karşı’ değildir.

Dünya genelindeki tüm ombudsmanlık uygulamaları incelendiğinde ombudsmanlığın özellikleri bağımsız ve tarafsız olması; görünebilir ve kolay ulaşılabilir olması; geniş inceleme ve araştırma yetkisine sahip olması ve kararlarının bağlayıcı olmaması şeklinde dört başlık altında toplanabilir.

2.4.1. Bağımsızlık ve Tarafsızlık

Ombudsmanın en önemli özelliklerinden birisi onun bağımsız bir statüye sahip olmasıdır. Ombudsmanın parlamento tarafından atanması onun bağımsızlığı yanında otoritesinin de kaynağıdır. Ombudsmanı atayan kurum itibarını ombudsmana yansıttığından dolayı seçilme ve görevden alınma biçimleri de ombudsmanın statüsünün belirleyicisi olmaktadır. Ombudsman parlamento tarafından seçilse bile gerek parlamentodan gerekse diğer yüksek seviyedeki kurum ve kuruluşlardan bağımsız olarak kararlarını alır ve hareket eder. Hiç kuşku yok ki ombudsmanın sahip olduğu bağımsızlık, onun öne süreceği fikirlere karşı kamuoyu güvenini sağlamak adına önemli bir unsurdur. Ombudsmanın bağımsızlığı yanında tarafsız bir rolde olması da önemlidir. Bundan dolayı ombudsman politik açıdan tarafsız bir konumda bulunmalıdır (Fendoğlu, 2011: 80-81).

Ombudsman; yönetimi denetleyen, yönetimi tanıyan ama yönetime de bağlı olmayan bir kişidir. Tıpkı yargıçlar gibi hiçbir makam ya da kişiden emir almayan ombudsman, hangi organ tarafından atanırsa atansın o organdan bağımsız bir kişidir. Ombudsmanın gerek kendisini atayan gerekse denetimi altında bulunan otoritelere karşı tam bir bağımsız konumda bulunması, bu kaynaklardan gelebilecek baskı ve yönlendirmelere karşı onu güvence altına almaktadır. Dolayısıyla ombudsman yalnızca kendisini atayan kuruma karşı değil, aynı zamanda denetimi altında bulunan kurum ve kuruluşlara karşı da bağımsız bir konumda bulunmaktadır (Sezen, 2001: 81).

2.4.2. Görünebilirlik ve Kolay Ulaşılabilirlik

Ombudsman herkesin, sıradan bir vatandaşın bile rahatlıkla ulaşabileceği bir konumdur. Vatandaşlar diğer denetim yöntemlerinden olan yönetsel ve yargısal denetimde karşılaştıkları karmaşa, masraf ve ağır bürokratik iş takibi gibi zorlukları yaşamadan ombudsmana kolayca ulaşarak derdini anlatabilmektedir. Zaten kimi ülkelerde ombudsmanın “vatandaş koruyucusu, vatandaş yardımcısı, halkın koruyucusu, vatandaş savunucusu” gibi isimlerle anılmasının sebebi de onun bu niteliklerinden dolayıdır. Bu özelliklerinden dolayı

Frank Colon ombudsmanı, bürokrasi canavarını alt etmek için atını doludizgin süren beyaz atlı bir şövalyeye benzetmektedir (Özden, 2007: 400).

Ombudsmana başvurmak için ne herhangi bir ücret talep edilmekte ne de karmaşık bir prosedürü aşmak gerekmektedir. Şikâyetin nedenini ve ilgili belgeleri içeren doğrudan ombudsman adına yazılmış sıradan bir mektup yeterli olmaktadır. Başvuru şekli diğer mekanizmalara göre oldukça kolay ve masrafsızdır (Altuğ, 2002: 52).

Diğer denetim yöntemleriyle karşılaştırıldığında vatandaşlara erişim kolaylığı sağlaması ombudsmanlık kurumunu öne çıkaran bir unsurdur. Her kesimden vatandaşın başvurusunu kolayca yapabilmesi adına usul ve şekil konusunda basit bir prosedür uygulanmaktadır. Bu açıdan kuruma şahsen, mektupla, telefonla, faksla, elektronik posta veya parlamenter aracılığıyla başvuruda bulunabilmesi kurumun işlevselliğini artırmaktadır. Dolayısıyla ombudsmanlığın, yönetim ile sorun yaşayan tüm vatandaşların kuruma ulaşabilmesi üzerine tasarlandığını söylemek yanlış olmayacaktır (Şengül, 2013: 79-80).

2.4.3. Geniş İnceleme ve Araştırma Yetkisi

Ombudsmanın yetki alanına giren konu ve kuruluşlar, çok az bir sınırlama dışında, ona geniş bir manevra yeteneği kazandırmaktadır. Sınırlamalar daha önceden kanun ile ayrıntılı olarak belirlenmektedir (Akıncı, 1999: 301). Hiç şüphe yok ki çok geniş inceleme yetkisinin olması; arkasındaki anayasa, kanun ve parlamento desteğinden kaynaklanmaktadır. Korunmasız ve dayanaksız bir ombudsmanın denetleme yetkisi de sınırlı olacak ve incelemesi gereken kurumlar kapılarını ombudsmana açmakta isteksiz davranacaklardır (Özden, 2010: 48).

Yönetimin işleyişinde herhangi bir bozukluk olduğu kuşkusuyla vatandaş başvurusu üzerine veya kendiliğinden harekete geçen ombudsmanın tek ama mutlak yetkisi inceleme yetkisidir. İncelediği konunun aydınlığa kavuşması ve bir sonuca ulaşması için gerekli her türlü incelemeyi yapabilmektedir. O; belgeleri inceleyebilmekte, ilgileri dinleyebilmekte ve her türlü araştırmayı yapabilmektedir. Ulaştığı sonucu ise ilgililere, yönetime ve kamuoyuna açıklamaktadır (Uler, 1990: 504).

Herhangi bir şikâyete konu olmuş bir kamu kurumu, elindeki bilgi ve belgeleri ombudsmana vermekle yükümlüdür. Olayı aydınlatmaya yarayacak her türlü hukuksal aracın ombudsmana verilmesi gerekmektedir. “Yönetimsel gizlilik” yükümlülüğü çoğu zaman ombudsmana devredilmektedir (Akıncı, 1999: 289).

Ombudsmanların yaptıkları inceleme ve araştırmaların amacı memurları cezalandırmak değil, onlara doğruluk ve adalet değerlerini aşılaktır. Bundan yola çıkılarak söylenebilir ki ombudsmanların sadece yurttaşlar için değil yönetenler için de gördüğü önemli bir işlev vardır. Ombudsmanların yaptığı araştırmalar her zaman yönetim aleyhinde sonuçlanmayacağı için araştırma sonucunda yapılan şikâyetin asılsız olduğu ortaya çıkabilir. Dolayısıyla vatandaş tarafından yanlış olduğu iddia edilen bir işlemin ombudsmanın incelemesi sonucu doğru olduğu anlaşılırsa veya şikâyetin asılsız olduğu ortaya çıkarılırsa ilgili bürokrat aklanarak vatandaşın gözünde güvenilir bir konuma gelir. Bu durum sonucunda ilgili bürokratin yönetim birimlerinde motivasyonu ve özgüveni artar (Temizel, 1997a: 61-62).

2.4.4. Kararlarının Bağlayıcı Olmaması

Ombudsmanın idareyi bağlayacak bir şekilde karar alma yetkisi yoktur. Ombudsman ne bir idari işlemi iptal edebilir ne de idareyi tazminat ödemeye mahkûm edebilir. İdareye herhangi bir konuda emir de veremez. Dolayısıyla ombudsman kararlarını uygulamamak, kamu kurumlarına ve kamu görevlilerine hukuksal veya cezai bir sorumluluk yüklemeyiz. Bu yönüyle Letowska'nın ombudsmanı bir “bekçi köpeği”ne benzetmesi yerindedir: “*Ombudsman bir bekçi köpeği gibidir. Havlayabilir ancak ısırılmaz*” (Erhürman, 1998: 95).

Görevleri sırasında kanunları çiğneyen kamu görevlilerine karşı soruşturma açıp haklarında suç duyurusunda bulunabilen ombudsman, ceza disiplin yoluna da başvurabilmektedir. Ancak ombudsmanın asıl gücü uyarma ve eleştirme yetkisinden gelmektedir. Bir kamu görevlisinin karar veya işleminin ceza gerektirmese bile yetersiz, yersiz veya akıldışı olduğuna hükmederse sorunun nasıl çözüleceğine dair önerilerde bulunmaktadır. Ayrıca kanunun eşit ve doğru bir şekilde uygulanmasını sağlamak için görüşlerini bildirme yetkisi de vardır (Avşar, 2007: 93).

Bununla birlikte ombudsman kararlarının yönetim açısından bağlayıcı olmaması, bu kararların idare üzerinde etkili olmadığı anlamına gelmemektedir. Ombudsman; araştırma, inceleme, soruşturma ve denetimleri sonucunda ulaştığı bilgi ve bulguları kamuoyuna açıklayarak görevini gereği gibi yapmayan idareyi ve personelini kamuoyu baskısı altında bırakmaktadır. Kamu personeli, ombudsmanın harekete geçmesi durumunda kamuoyu önünde teşhir edileceği korkusuyla görevinde daha dikkatli ve titiz davranmak zorunda kalmaktadır. Bu manevi baskı bazen maddi yaptırımlardan daha etkili olabilmekte, idareyi ve kamu personelini daha kaliteli hizmet sunmaya ve hakkaniyete uygun davranmaya sevk etmektedir (Ünal ve Erdoğan, 2016: 628).

Uygulamada idari merciler zorunda olmamalarına rağmen ombudsmanların önerilerini dikkate alıp görüşlerine uymaya büyük özen göstermekte, önem vermektedirler. Şikâyet konusu olayla ilgili olarak

ombudsmanın ilgilendiğinin ortaya çıkması bile sorunların ortadan kaldırılması için yeterli olmaktadır (Avşar, 2007: 95).

2.5. Ombudsmanın Seçimi

Ombudsmanın kuruluş aşamalarındaki en önemli konulardan biri onun seçimidir. Bu konuda her ülkede birbirinden farklı yollar izlenmekte olsa da genel kural ombudsmanın yasama organı olan parlamento tarafından seçilmesidir. Hiç kuşku yok ki ombudsmanın halkın seçtiği kişilerden oluşan parlamento tarafından seçilmesi onun demokratik yasallığını güçlendirmektedir. Ombudsmanın parlamento tarafından seçilmesiyle amaçlanan yürütme organının bu kurum üzerindeki etkisini kırmaktır. Ancak günümüz demokratik parlamenter sistemlerde yürütme organının parlamentonun çoğunluğuna sahip olduğu düşünüldüğünde yürütmenin ombudsmanın seçimi üzerinde etkisi olmadığını iddia etmek gerçekçi olmayacaktır. Dolayısıyla yapılması gereken ombudsmanı seçerken iktidar partisi ile muhalefet partileri arasında uzlaşa sağlanmalı ve ombudsman, herkesin üzerinde fikir birliğine vardığı kişiler arasından seçilmelidir (Baylan, 1978: 165-166; Tortop, 1998: 5).

Ombudsmanların görev süreleri ülkeler arasında farklılık göstermektedir. Bu süre ortalama 4 ila 7 yıl arasındadır. Kimi ülkeler bağımsızlıklarını güçlendirmek için ombudsmanın yeniden seçilememesini kural altına alırken, kimi ülkelerde yeniden seçilmelerinde bir sakınca görülmemektedir (Akın, 1998: 524). Uygulamada genellikle ombudsman belirli bir süre görev yapmak üzere seçilmekte ve bu süre dolmadan görevine son verilmektedir (Tunç, 2016a: 124).

Larry Hill'e göre ombudsman "*konusunda uzman ve bilirkişilerden seçilmeli; tarafsız olmalı; vatandaş odaklı olmalı fakat devlet karşıtı olmamalı; halkın beğenisini kazanmış, tarafsızlığına itimat edilebilecek güvene sahip olmalıdır*". Buna göre ombudsmanın iyi bir hukuk eğitimi almış olması veya en azından hukuki konulara yabancı olmaması gereklidir. Eğer insan hakları ombudsmanı seçilecekse kişinin insan hakları konusunda uzman olması; tüketici ombudsmanı seçilecekse tüketici hakları konusunda uzman olması ve tüketici mevzuatına hâkim olması; çocuk hakları ombudsmanı seçilecekse çocuk hakları konusunda uzman birisi olması gereklidir. Bazı durumlarda konusuyla ilgili olarak geçmişte bu konuyla ilgili çalışmalarda bulunmuş olması veya o konuda tecrübe sahibi olması gerekmektedir (Özden, 2007: 402).

Ombudsman olarak seçilecek kişinin karakteri, görevinin önemi göz önünde bulundurulduğunda hizmetlerin iyi yürütülmesi açısından büyük öneme sahiptir (Tortop, 1998: 8). Bununla birlikte ombudsman müfettiş, hâkim ya da mahkeme değildir. Hukukçu olması da çoğu uygulamada olmazsa olmaz bir şart değildir. Ancak ombudsmanın kamu yönetiminin işleyişini iyi bilmesi gerekmektedir (Küçüközyiğit, 2006: 100). Bu husus olmazsa olmaz bir niteliktedir.

2.6. Ombudsmanın Statüsü ve Yetkileri

Dünya örnekleri göz önünde bulundurulduğunda ombudsmanlık kurumunun hukuksal dayanağı çoğunlukla anayasadır. Ancak bazı ülkelerde ombudsmanlık kurumları hukuksal dayanağını kendi kuruluş yasasından almaktadır. Ombudsmanlığın görev ve çalışma esasları ise genellikle yönetmeliklerle belirlenmektedir (Efe ve Demirci, 2013: 54-55).

Ombudsman, bağımsız bir statüye sahiptir. Bu bağımsızlık yürütme organına olduğu kadar kendisini seçen parlamento veya diğer organlara karşı da sağlanmaktadır. Bağımsızlık ombudsmanların olmazsa olmaz bir niteliğidir. Kendisine tanınan bu bağımsızlıktan aldığı güçle ombudsman, politik ve diğer sonuçlardan korkmaksızın gerçeği arama özgürlüğüne sahip olmakta ve hiçbir baskı altında kalmadan serbestçe çalışabilmektedir. Sahip olduğu bağımsızlıkla herhangi bir beklenti altına girmemekte ve böylece kendi kendini sınırlandırmamaktadır (Temizel, 1997a: 56).

Bir ülkede ombudsmanın yürütme organına ve idareye karşı bağımsızlığının sağlanması onun seçilme ve görevden alınma yöntemine, bütçesine ve personeline bağlıdır. Bununla birlikte kâğıt üzerinde ne kadar bağımsız olarak düzenlenirse düzenlensin önemli olan ombudsman olarak görev yapan kişinin tavrı ve yürütme organıyla idarenin ombudsmana karşı gösterdiği tutumdur (Erhürman, 2000: 164).

Ombudsmanın yetki alanı içinde devlet kurumları, yerel yönetimler, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu iktisadi teşebbüsleri ve kamu görevi gören diğer kuruluşlar bulunmaktadır (Akıncı, 1999: 304). Ombudsman, yasalardan aldığı güçle çözümünde ihtiyaç duyduğu dosyaların tümüne erişim hakkına sahiptir. Bu yetki, idari gizlilik nedeniyle başkalarına verilmeyen bilgileri de kapsamaktadır (Fendoğlu, 2011: 84).

Yetkiye ilişkin tüm hususlar bir bütün olarak düşünüldüğünde ombudsmanın en önemli silahı "moral yaptırım" olarak görülmektedir. Bunun araçları ise "ikna", "eleştiri" ve "kamuoyuna açıklama" olarak belirmektedir. Moral yaptırım, kamuoyu önünde eleştirilmiş veya yanlış halka duyurulmuş olan yüksek ve prestijli siyasal ve yönetsel kadroların hatalarından dönme veya hataya düşme konusunda daha bilinçli ve halka karşı daha duyarlı davranabileceği olasılığını anlatmaktadır (Parlak ve Sobacı, 2008: 288).

2.7. Ombudsmanın Görevleri

Ombudsman birçok ülkede görev yapmaktadır. Dolayısıyla ombudsmanın görevleri ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Ancak genel olarak değerlendirildiğinde ombudsmanın ortak görevlerini belirlemek mümkündür (Fendoğlu, 2011: 65). Buna göre ombudsmanın ortak görevleri; hak ve özgürlükleri korumak, kötü yönetimi önlemek ve hakkaniyeti sağlamak şeklinde üç başlık altında toplanabilir.

2.7.1. Hak ve Özgürlükleri Korumak

Ombudsmanın temel görevlerinden birisi; devletin yaptırım tekeline karşı bir önlem olarak, bireylerin temel hak ve özgürlüklerine ilişkin olası tehdit ve sınırlamalara karşı bir güvence oluşturmaktır. Ombudsman; bireye, kamu otoritelerinin kendisinin hak ve özgürlüklerini çiğneyen tutumu karşısında çaresiz ve yalnız olmadığı hissini uyandırmaktadır. Özellikle yeni demokrasilerde insan hak ve özgürlüklerini korumak amacıyla kurulmuş olan ombudsman, yargı organlarıyla beraber pozitif hukuk düzeninin bireylere sağladığı hukuksal imkanları kullanmalarına yardımcı olmaktadır. Hatta yargının; idarenin takdir yetkisine bağlı işlemlerini denetlemekten kaçınması, ombudsmanı harekete geçiren bir neden olabilmektedir. Böylece vatandaş, idare karşısında çifte siperli bir korumadan yararlanmaktadır (Akıncı, 1999: 284-285).

Hak ve özgürlükleri korumak amacıyla yapılan denetimde ombudsmanlar sadece haksızlığın ortadan kaldırılmasıyla ilgilenmemektedir. Onlar aynı zamanda yapılan haksızlıkların nedenlerini ve nasıl iyileştirilebileceğini çözmeye çalışarak yönetime önerilerde bulunmakta ve bu yolla yönetimi iyileştirme fonksiyonunu gerçekleştirmektedirler. Ombudsmanlık yasalarının genel olarak kamu gücünü kullananların yansızlık ve nesnellik ilkelerine göre anayasal hükümlere uymalarını, kamu yönetimi sürecinde vatandaşların bireysel hak ve özgürlüklerinin kısıtlanmasının önlenmesini sağlamak üzere oluşturulduğu söylenebilir (Avşar, 2007: 69-70).

2.7.2. Kötü Yönetimi Önlemek

Ombudsmanın temel görevlerinden bir diğeri, vatandaşları kötü yönetim uygulamalarına karşı korumaktır. Kamuda görev sahibi olan liyakatsiz yöneticilere geniş yetkiler tanındığında görevlerini kötüye kullanma ihtimali artmaktadır. Görevlilerin görevlerini kötüye kullanmalarının önlenmesinde hem yargı denetimi hem de bir yargı dışı denetim yolu olan ombudsmanlık denetimi kaçınılmaz bir hale gelmiş bulunmaktadır. Çünkü ombudsman, görevlinin keyfi tutumunu izler, kanunu yorumlar, hukuk ve hakkaniyet ilkelerine uygunluğunu denetler (Fendoğlu, 2011: 80).

2.7.3. Hakkaniyeti Sağlamak

Ombudsmanın önemli görevlerinden bir tanesi de hakkaniyete uygun çözüm önermektir. Yaptığı kapsamlı bir araştırma sonucunda elde ettiği bulgularla şikâyetçiyi haklı bulursa ombudsman, somut duruma uygun bir çözüm önerisi getirmektedir. Mahkemeler gibi yaptırım yetkisi bulunmamasına karşın, adalet duygusu incinmiş bireylerin haksız buldukları bir uygulamayı ombudsman önüne getirmeleri ve geç işleyen mahkeme sürecine kıyasla sorunu daha hızlı halletmesini beklemleri, onun saygın bir hakem olarak görülmesinden kaynaklanmaktadır (Akıncı, 1999: 304).

Ombudsman salt hata bulmak amacıyla yönetimin gizlisini saklısını araştıran, yönetimin işlerine köstek olan biri gibi düşünülmemelidir. O, adaletin yerine getirilmesi adına kendisine sığınan şikâyetçi vatandaşlara yardımcı olacağı gibi doğru yapılmış yönetsel eylem ve işlemlerin savunmasını yaparak onları güçlendirmektedir. Kendisine gelen bir yakınmanın⁶ haksız olduğunu düşündüğünde ombudsman kesinlikle bir şey yapmaz. Böyle bir durum karşısında ombudsman; şikâyetçiye, yakındığı eylem veya işlemin adaletsiz veya yanlış bir şekilde tesis edilmediğini açıklar ve yönetim ile vatandaş arasındaki sorunu çözüme bağlar. Ombudsman bu işleviyle yönetimin haklılığını ilgili şikâyetçilere anlatan bir halka ilişkiler görevlisi konumunu kazanmış olur (Pickl, 1986: 42-43). Dolayısıyla ister vatandaş ister yönetim olsun, haklı kimse onun yanında olmasıyla ombudsmanın hakkaniyeti tesis etmek üzere çalıştığı söylenebilmektedir.

2.8. Ombudsmanın Çalışma Usulü

Ombudsman aldığı şikâyetler vasıtasıyla veya bir toplumsal olgudan yola çıkarak kendi inisiyatifıyla araştırma veya denetime başlayabilir. Araştırma ve denetimlerini yürütürken gerek duyduğu her türlü bilgi ve belge kendisine verilir. Hatta İsveç Ombudsmanı gizli resmi kayıtlara girme hakkına dahi sahiptir. Bununla

⁶ Yakınmaların %90'ı haksız yakınmalardır (Pickl, 1986: 43).

birlikte genel olarak ombudsmana şikâyetle bulunabilmesi için diğer tüm idari başvuru yollarının tüketilmiş olması aranmaktadır. Ombudsmanlığı diğer idari denetim mekanizmalarından ayıran en büyük etken vatandaşların ombudsmana doğrudan başvurabilme imkânına sahip olması ve ombudsmana başvurunun son derece kolay ve ucuz olmasıdır (Babüroğlu ve Hatiboğlu, 1997: 17).

Ombudsman genellikle gelen bir başvuru yoluyla denetime başlar. Ancak bazen kendisi de bir savcı gibi resen soruşturma başlatabilir. Kendisine gelen konularda öncelikle yönetimin davranışının doğru olup olmadığı üzerinde durur. Kanunlara, anayasa ve uluslararası antlaşmaların uyulması gereken ilkelerine uygun olup olmadığını gözetir. Yönetimde vuku bulan herhangi bir yanlış uygulama, insan hakları ihlali veya benzeri bir durum tespit ederse ombudsman, bu durumun son bulması ve gerekli düzenlemelerin yapılması için ilgili kurumu uyarır. Söz konusu durumla ilgili yasama ve yürütme organlarına olayı rapor eder. Ancak bunun ötesinde ombudsmanın herhangi bir kurumu bağlayıcı bir karar alması söz konusu değildir (Tortop, 1998: 7; Özden, 2007: 401).

Vatandaşların hiçbir şekil veya formalite olmaksızın başvuruda bulunabildikleri ombudsmanlık kurumu, başvuru için herhangi bir ücret veya harç talep etmez.⁷ Şikâyet başvurusu; şikâyet edilen tarafın adı, şikâyetin konusunu, şikâyet konusu olayın meydana geldiği gün ve şikâyetçinin adı ve adresini içeren bir mektup yoluyla veya sözlü olarak yapılmaktadır. Başvuru Avusturya'da olduğu gibi telefonla dahi yapılabilmektedir. Bununla birlikte isimsiz ve toplu şikâyet başvuruları kabul edilmemektedir (Altuğ, 2002: 39).

Bazı ülkelerde ombudsmana başvurmak için süre şartı konulmuştur. Örneğin İspanya'da şikâyet konusu durumun ortaya çıkışından itibaren en az bir yıl geçmesi gerekmektedir. Hollanda ve Danimarka'da da aynı süre şartı bulunmaktadır (Tortop, 1998: 7). Vatandaşlar doğrudan (aracısız başvuru) ve dolaylı (aracılı başvuru) olmak üzere ombudsmana iki şekilde başvuruda bulunabilmektedir (Parlak ve Sobacı, 2008: 291).

Ombudsman kendisine gelen her başvuru ile teker teker ilgilenmektedir. Gelen şikâyet asılsız bile olsa ombudsman, şikâyetçiye asılsız başvurusunun nedenini açıklayan bir cevap verir. Eğer asılsız şikâyet ombudsmanın denetim alanı dışında ise bu durumda şikâyetçiye alternatif başvuru yollarını gösterir (Babüroğlu ve Hatiboğlu, 1997: 25).

Ombudsmana gelen şikâyetler idarenin işleyişindeki bozukluklar ve karşılaşılan haksızlıklarla ilgilidir. Bunlar arasında sosyal sorunlar ve sosyal güvenlikle ilgili sorunlar; mali; askeri; hapisane; imar ve çevre konularıyla ilgili şikâyetler de olabilir. Ayrıca idare ile yabancı uyruklu kişiler arasındaki sorunlar da şikâyet konusu olabilmektedir (Tortop, 1998: 7).

Görevini yerine getirirken tam bir özgürlük ve otonomi içerisinde hareket eden ombudsmana parlamento tarafından faaliyetleri sırasında ele aldığı şikâyeti nasıl inceleyeceği noktasında talimat verilemez. Parlamento ombudsmanın kararlarını etkileyemediği gibi onun yerine geçerek kararlarda düzeltme de yapamaz (Babüroğlu ve Hatiboğlu, 1997: 15).

Ombudsman başlattığı bir denetim sonucunda vatandaşın şikâyetini haklı ya da haksız bulabilir. Şikâyeti haksız bulunduğu durumda soruşturma kapanmakta ve dosya rafa kaldırılmaktadır. Ancak şikâyetin haklı olduğuna karar verirse mevcut prosedürlerle denetimini sonuçlandırır. Fakat herhangi bir kurumu bağlayıcı veya hüküm verici bir karara imza atamaz. Bazen de ombudsman resmi hiçbir işlem yapmadan gayriresmi yollarla olayı çözüme kavuşturabilmektedir (Özden, 2010: 45).

Ombudsman inceleme ve araştırmaları sırasında ulaştığı gizli bilgileri saklamakla yükümlüdür. Yasadan aldığı güçle bazı milli güvenlik konuları haricinde her türlü bilgi ve belgeye ulaşan ombudsman, bu bilgileri amacına uygun olarak kullandıktan sonra gizlilik kuralına uymak durumundadır. Nitekim ombudsmanın çözüme kavuşturduğu olaylar hakkında rapor verirken şikâyetçinin izni olmaksızın ad açıklaması da yasaktır (Altuğ, 2002: 42-43).

Yapmış olduğu soruşturma sonunda Ombudsman, şikâyet edilen konu hakkında bir karara varmakta ve bunu ilgili taraflara bildirmektedir. Vatandaşın bu karar aleyhine başvurabileceği bir merci bulunmamaktadır. Bununla birlikte şikâyetin ombudsman tarafından reddedilmiş olması, diğer şikâyet kurumlarına başvuruya engel değildir. İdarenin ombudsman kararını benimsememesi halinde ise bunu, gerekçeli bir yazıyla ombudsmana bildirmesi gerekmektedir. Bunun üzerin ombudsman, bir üst yetkili kurum ya da doğrudan hükümet nezdinde girişimlerde bulunarak kararının yeniden dikkate alınmasını isteyebilmektedir. Bu merciler de ombudsmanın önerisini beğenmezse, bu durumda ombudsmanın yapacağı işlem; şikâyet konusunu, soruşturma sonucunda elde ettiği bulguları ve idarenin buna karşı takındığı tutumu bir rapor halinde yasama organı olan parlamentoya sunmaktadır (Baylan, 1978: 178).

⁷ Genel olarak ombudsmana başvurunun ücretsiz ve şekle tabi olmaması ilkesinin bir istisnası Yeni Zelanda'dır. Bu ülkede ombudsmana yapılan başvurulardan harç alınmaktadır. Bununla birlikte başvurunun sadece yazılı olarak yapılması ve başvuru dilekçesinde delil ve belgelerin bulunması zorunlu tutulmaktadır. Bu yolla gereksiz başvuruları önlemek amaçlanmaktadır (Altuğ, 2002: 39).

2.9. Ombudsmanlığın İlk Uygulaması olarak İsveç

Ombudsmanlığın ilk kez kurulduğu ülke olan İsveç, kurumu benimseyen ülkeler için hep bir rol model olmuştur. Ülkeler İsveç Ombudsmanlık modelini kendi sosyal, kültürel ve idari yapılarına uyarlayarak dizayn etmişlerdir. Dünyada ilk ombudsmanlık olarak 1809 yılında Anayasa'da Parlamento Ombudsmanı (Justitieombudsmanen/JO) adıyla tanımlanan İsveç Ombudsmanlığı ile ilgili bir yasa 1975 yılına kadar çıkarılmamıştır. 1975 yılına gelindiğinde ombudsmanlık kurumuyla ilgili Parlamento Ombudsmanı Talimatı Yasası yürürlüğe konmuştur (Tunç, 2016b: 138; Arı, 2017: 137).

Ombudsmanın görevinin gittikçe artması üzerine 1915 yılında ayrı bir Askeri ombudsmanlık kurumu oluşturulmuştur. Askeri alanda uzmanlaşmış olan Askeri ombudsman, asker kişilerin haklarını idareye karşı korumakla görevlendirilmiştir. Askeri ve sivil ombudsmanlar çeşitli alanlarda benzer görevler yapmaktadır. Sivil ombudsman hangi yetkilere sahipse askeri ombudsman da aynı yetkilere sahip kılınmıştır. 1967'den beri üç ombudsman arasında görev paylaşımı yapılmıştır. Görev paylaşımı yapılırken aralarındaki anlaşma esas alınmaktadır. Her zaman temas halinde olan ombudsmanlar, kendi konularına girmeyen bir şikâyet olduğunda derhal birbirlerine haber vermektedirler (Tortop, 1974: 40; Versan, 1986: 110).

İsveç'te ombudsman ve ombudsman yardımcısı olabilmek için İsveç vatandaşı olmak, tanınmış bir hukukçu olmak ve ahlaken dürüst olmak yeterli görülmektedir. Uygulamaya bakıldığında ombudsmanların genelde parlamento üyesi olmayan yüksek dereceli yargıçlardan seçildiği görülmektedir. Ancak son dönemde ombudsman seçilecek kişilerin mutlak hukukçu olması kriteri aranmamaktadır (Arı, 2017: 137).

İsveç ombudsmanı, parlamento (Riksdag) tarafından 4 yıllığına seçilmektedir. Ombudsmanlık konusunda İsveç'in örnek bir hale gelmesinde, ombudsmanın parlamento tarafından oybirliğiyle seçilmesinin önemli bir payı vardır. Görev süresi olan 4 yılın sonunda ombudsman tekrar seçilebilmektedir. Ancak uygulamada, üç dönem arka arkaya seçilen ombudsmanın bir daha seçilememesi bir teamül haline gelmiştir (Tutal, 2014: 117).

Ombudsmanın bağımsızlığına çok dikkat edilmektedir. Hükümete karşı hiçbir sorumluluğu olmayan ombudsmanın; parlamentoya karşı tek sorumluluğu, her yıl meclise sunmak zorunda olduğu yıllık rapordur. Bu raporda ombudsmana yapılan başvurular yer almakta, denetimin nasıl yapıldığı açıklanmakta ve elde edilen neticeler hakkında bilgi verilmektedir. Yıllık raporu inceleyen komitenin arzu etmesi halinde ombudsman, Riksdag tarafından görevden alınabilmektedir (Özden, 2010: 74-75).

İsveç ombudsmanı vatandaş başvuruları üzerine ya da kendiliğinden yönetim ve yargıyı denetlemektedir. Yetkisi yalnızca şikâyet konusu olan ya da başka bir yolla bilgisine ulaşmış konuları incelemek ve bir sonuca varmaktır. Anayasal bir hak olarak ülkedeki tüm vatandaşlara açık olan her türlü bilgi ve belge, haliyle kendisine de açıktır. Yargı ve yönetimin karar süreçlerinin her aşamasında hazır bulunabilen ombudsman; kamu görevlilerinden gerekli bilgi ve belgeleri isteyebilme, gereken yardımları ve araştırmaları yapmalarını talep edebilmeye yetkilidir. Sorumlu gördüğü kamu görevlileri ve yargıçlar hakkında ceza ve disiplin kovuşturması başlatabilme, haklarında dava açabilme ya da dava açılmasını savcıdan isteme yetkisine de sahiptir (Uler, 1990: 501-502).

Hiçbir sınır veya bir ehliyet şartı olmadan herkes İsveç Ombudsmanlığına başvurabilmektedir. Bununla birlikte kimlerin şikâyet konusu olabileceği sınırlandırılmamış olup; tüzel kişiler de yetkili organları vasıtasıyla şikâyette bulunabilmektedir. Ayrıca yapılan şikâyetlerde ne bir zaman aşımı süresi bulunmakta ne de yazılı veya sözlü olmak üzere bir şekil şartı aranmaktadır (Versan, 1986: 109).

Tüm merkezi ve mahalli birimler, merciler ve personel ile kamu otoritesine sahip olan kişiler ve askeri kurumlar, İsveç ombudsmanının denetim alanına girmektedir. Bu bakımdan ombudsmanın denetim alanı, İsveç'te bir kuruluşa verilen en geniş denetim alanıdır. Devlet memuru olmaları nedeniyle rahipler ve klise mensupları da ombudsmanın denetimi altındadır. Bununla birlikte ombudsman mahkemeleri de denetleyebilmektedir. Bundaki amaç, davaların yargı sürecinin adaletli, suistimale uğramadan ve makul bir sürede gerçekleşmesini sağlamaktır. Yoksa ombudsman yargıçların verdiği kararların içeriğine müdahale edememekte ve bu kararları değiştirememektedir. Bu açıdan günümüzdeki İsveç ombudsmanı halen en fazla güce sahip ombudsman olarak kabul görmektedir (Tutal, 2014: 119-120).

Tüm bunlara rağmen İsveç ombudsmanının denetleyemeyeceği kişi ve kurumlar da bulunmaktadır. Buna göre ombudsman, Riksdag üyeleri; Riksdag Yönetim Kurulu, Riksdag Seçim Kurulu ve Riksdag Şikâyet Kurulu; Riksbank (İsveç Merkez Bankası) Kurulu üyeleri, Riksbank Müdürü ve yardımcıları; hükümet veya bakanlar; adalet bakanı ve belediye encümen üyeleri üzerinde denetim uygulayamamaktadır. Ayrıca bir ombudsman başka bir ombudsman tarafından da denetlenmemektedir (Özden, 2010: 75-76).

İsveç ombudsmanı birkaç alan dışında uygulamada tüm kamu eylem ve işlemlerini denetleyebilmektedir. Finlandiya ombudsmanının aksine İsveç ombudsmanı kabine üyeleriyle ilgili hiçbir konuda yetki sahibi değildir. Çünkü İsveç'te bu konuların ancak parlamenter denetim yöntemleriyle soruşturma konusu haline getirilebileceği

genel bir kuraldır. Bununla birlikte ombudsmanın yetkili bulunmadığı bir diğer alan da kamu iktisadi kuruluşları ile yerel yönetimlerdir (Baylan, 1978: 40).

Ombudsman, devlet dairelerini denetleme yetkisine sahiptir. Denetleyici vasfıyla hapisaneleri, hastaneleri, üniversiteleri, polis merkezlerini, vergi dairelerini vs. her zaman ziyaret edebilme yetkisi vardır. Bu vesileyle kamu görevlilerinin çalışmalarını yerinde denetleyebilmektedir (Versan, 1986: 109).

İsveç'te ombudsman yargıçlar, yüksek düzeyli memurlar ve bütün kamu görevlilerinin kanunları uygulama biçimini denetim altında tutmaktadır. Görev ihlali yapanları ve kanuna aykırı işlemde bulunanları izler. Ancak bakanlar ve yüksek mahkeme yargıçları bu yetkinin dışında yer almaktadır (Tortop, 1974: 40).

İsveç ombudsmanının çalışma usulünün diğer iskandinav ülkelerinkinden önemli bir farkı vardır. Temel düzeyde İsveç ombudsmanı da kendisine gelen şikâyetleri aynı yöntemlerle değerlendirmekte ancak incelemeleri sonucunda öneride bulunma ceza ya da kovuşturma başlatma veya kamu görevlilerini basın yoluyla kamuoyu önünde suçlama gibi yetkilerini kullanmamayı tercih etmektedir. İkiyüz yılı aşkın bir deneyimiyle İsveç ombudsmanı; kamu görevlilerinin dikkatini özel bir mektup yoluyla çekmenin, hataları düzeltmek ve vatandaşları korumak adına sert önlemler almaktan daha başarılı sonuçlar verdiği sonucuna ulaşmıştır. İsveç ombudsmanı, yaptığı soruşturma sonucunda hatalı bir işlem saptarsa bu durumu ilgili kamu görevlisine yazdığı samimi ve özel bir mektupla iletmektedir. İçtenlikle yapılan bu uyarıların idare tarafından aynen benimsendiği görülmektedir. Ombudsmana zorlayıcı yetkilerini kullanmadan sorunları çözmesinde en büyük destekçi ise basın ile kurduğu sıkı ilişkilerden gelmektedir. Gerçekten de uygulamaya bakıldığında pek çok kamu görevlisi, ombudsmanın konuyu basına açıklamadan önce kendisine özel bir mektupla bildirmesinden büyük memnuniyet duymaktadır (Baylan, 1978: 42-43).

Ülkede 2018-2019 yılları arasında çeşitli şikâyet ve başvuruları üzerine yapılmış olan bir istatistikî çalışmaya göre kuruma 8.954 tanesi çeşitli şikâyetlerden oluşan 9.152 adet başvuru yapılmış ve bunların çok büyük bir kısmı sonuçlandırılmıştır. Başvuruların 8.975'i şikâyet içeren konulardan oluşmaktayken; 91'inin ombudsmanların kendileri tarafından başlatılan soruşturmalardan ve 102'sinin de yeni mevzuatla ilgili konulardan oluştuğu görülmektedir (Zeren vd., 2020: 40).

3. YEREL YÖNETİM OMBUDSMANLIĞI

Yerel yönetimler için ayrı bir ombudsmanlık kurumunun gerekli olup olmadığı, ombudsmanlığı benimseyen tüm ülkelerde tartışılan bir konu olmuştur. Nitekim bazı ülkelerde yerel yönetimler, ombudsmanın yetki alanı dışında tutulurken; diğer bazı ülkelerde merkezi ve yerel bütün kamu yönetimi için tek bir ombudsmanlığın görev yapması yolu benimsenmiştir. İspanya ve onun gibi bazı ülkelerde ise merkezi yönetim ombudsmanı ile yerel yönetim ombudsmanları arasında bağlantılar saptanarak birlikte çalışmaları sağlanmıştır. Ancak günümüzde yerel yönetimlerin üstlenmiş olduğu görevlerin gittikçe artması ve belirli özellikler taşıması sebebiyle, merkezi yönetim için oluşturulan ulusal ombudsmanlıklarının yanında -merkezi ombudsmanlıkların iş yükü düşünüldüğünde- yerel yönetim ombudsmanlıklarının da kurulması artık benimsenen bir konudur (Temizel, 1997a: 65).

Günümüzde yerel yönetimlerin yerel demokrasiye uygun bir şekilde hizmet kalitesini artırması ve bu birimlerin denetiminin, yerel düzeyde yeni bir anlayışla oluşturulmuş etkin bir denetim mekanizmasını gerektirdiği ortadadır. Bu açıdan yerel ombudsmanlığın ortaya çıkmasında etkili olan belli başlı faktörler bulunmaktadır (Kutlu vd., 2018: 21):

- Ulusal düzeydeki ombudsmanlıklara yapılan şikâyetlerin fazlalığının, kurumun iş yükünü oldukça artırması,
- Yerelleşmenin etkisiyle birlikte kamu hizmeti sunan yerel aktörlerin sayısal ve hacimsel artışı,
- Yerel yönetim sisteminin daha etkin bir şekilde işlemesine yardımcı olma ve yerel kamusal hizmetlerin geliştirilmesini sağlamaktır.

Yerel yönetim ombudsmanlığına sahip ülkeler genel olarak, ABD ve Kanada'da olduğu gibi, federal bir idari ve siyasal yapıya sahip olan ülkelerdir. Federal yapıya sahip ülkelerde, ABD'de eyalet (state) ve Kanada'da vilayet (province) adlarıyla anılan federe birimler; prensip olarak kendi işlerini bağımsız yasama, yürütme ve yargı organları eliyle bizzat kendileri düzenlemektedirler (Baylan, 1978: 50). Anglo-Amerikan ülkelerinin ortak özelliklerinden birisi, resmi ya da gayri resmi tüm kuruluşlar tarafından yürütülen kamu hizmetlerinde güçlü bir merkezi otoritenin bulunmayışıdır. Yerinden yönetim düşüncesi bu ülkelerde öylesine güçlüdür ki, hiçbir Anglo-Amerikan ombudsmanına kentlerdeki kamu hizmetlerinin çoğundan sorumlu olan yerel yönetimler üzerinde bir denetim yetkisi tanınmamıştır (Yıldırım, 2014: 207). Dolayısıyla ombudsmanlık kurumunun en temel özelliği olan bağımsızlık, aslında onun hangi düzeyde kurulacağını da belirleyen bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır. Nitekim yerel yönetim ombudsmanlıkları genel olarak, bağımsız bir statüye sahip bölgesel yönetimlerde kurulduklarından, haliyle yetki alanı ve dolayısıyla denetimi de bu yönetimlerin sınırları dışına çıkamamaktadır.

Bununla birlikte yerel yönetim ombudsmanlıklarının genel olarak federal yapıya sahip ülkelerde kurulması, bu kurumun Türkiye gibi üniter bir yapıya sahip ülkelerde işlemeyeceği anlamına gelmemelidir. Nitekim karşımızda en önemli örnek olarak İngiltere durmaktadır. Üniter bir devlet yapısına sahip olan İngiltere, yerel ombudsmanlık kurumunu ilk kez hayata geçiren ve başarıyla uygulayan bir ülkedir.

Yerel yönetim ombudsmanlığı, bir nevi parlamento ombudsmanlığının yetki alanı sınırlandırılmış biçimi olduğundan yetki, statü, görev vb. açıdan aralarında çok büyük bir fark bulunmamaktadır. Bundan dolayı burada yerel yönetim ombudsmanlığının ayrıca detaylı olarak ele alınmasının bir gereği yoktur. Bu bölümde ana hatlarıyla yerel yönetim ombudsmanlığının parlamento ombudsmanlığından ayrılan yönlerine değinilecek ve yerel yönetim ombudsmanlığı daha çok örnek ülke uygulamaları üzerinden ele alınacaktır.

3.1. Yerel Yönetim Ombudsmanlığının Tanımı

Yerel yönetim ombudsmanlıkları, parlamenter ombudsmanlıkların tüm özelliklerini taşımakla birlikte, belli bir bölgede ya da kentte görevlendirilen; yerel yönetimlerin kötü işleyişinden kaynaklanan sorunları çözmek, vatandaşların yerel yönetimlerdeki haklarını korumak ve yerel yönetimlerin daha iyi işlemesi amacıyla yönetimin düzeltilmesine yönelik önerilerde bulunmak üzere kurulan ombudsmanlıklardır (Temizel, 1997a: 65).

Yerel yönetim ombudsmanlıklarının daha sınırlı bir yetki ve sorumluluğa sahip olmasının nedeni, onların belirli bir bölgeyle sorumlu tutulmuş olmasından kaynaklanmaktadır (Sander, 2013: 13). Bu açıdan daha kısa bir tanımla yerel yönetim ombudsmanlıkları, müdahale alanlarının ölçüsünde otorite ve etkileri sınırlandırılan ombudsmanlıklardır. Bundan dolayı yerel yönetim ombudsmanlıkları için ayrıca bir ombudsmanlık tanımı yapılmasına ve niteliklerinin belirtilmesine gerek yoktur (Temizel, 1997a: 65).

3.2. Yerel Yönetim Ombudsmanlığının İlk Uygulaması Olarak İngiltere

İngiltere, federal bir devlet kadar yerel yönetimlerine özgürlük tanıyan bir devlettir (Fendoğlu, 2011: 95). Anglo-sakson ülkeleri üzerinde büyük etkisi bulunan İngiliz yerel yönetim sisteminin kökeni 1215 Magna Carta'ya kadar dayanmaktadır. İngiltere'de yerel yönetim alanında da genel yönetimdeki gibi yazılı kurallardan çok gelenekler ağır basmaktadır. Yerel yönetimlerin özerkliği, yasalardan çok geleneklerden kaynaklanmaktadır. Merkezi yönetim yerel yönetimleri kısıtlayabilir ancak tamamen ortadan kaldıramaz. Geniş bir yetki ve hak devrine karşın tam bir özerk yerel yönetimler söz konusu değildir (Karakılıçık, 2020: 100-101).

Yerel yönetim ombudsmanlığı dünyada ilk kez İngiltere'de 1974 yılında kurulmuştur. Yerel Yönetimler Kanunu'nun 23. Maddesine göre bir komisyon yerel ombudsman olarak atanmaktadır. Bu komisyon, halkın yerel yönetimlerden kaynaklanan sorunlarını incelemeye almaktadır. İngiltere'de üç, Galler'de bir, İskoçya'da bir yerel yönetim ombudsmanı görev yapmaktadır (Avşar, 2007: 98). İngiltere'de yerel yönetim ombudsmanlığının kurulmasında, ulusal düzeyde görev yapan Parlamento Komiserinin çalışmalarının başarılı olmasının büyük payı vardır (Ünal, 2008: 157).

Yerel yönetim ombudsmanlığı kurumsal olarak, Yerel Yönetim Komisyonu, ombudsman ve diğer çalışanlardan meydana gelmektedir. Yerel Yönetimler Komisyonu, bağımsız bir örgüt olarak ombudsmanların faaliyetlerini desteklemek üzere kurulmuş olup, Parlamento Ombudsmanı ve Yerel Yönetim Ombudsmanı komisyon üyesidir. Komisyonun bütçesi, Yerel Yönetimler Bakanlığı tarafından devlet yardımı olarak sağlanmakta ve Komisyon biri her yıl diğeri üç yılda bir olmak üzere iki tip rapor yayınlanmaktadır (Kavili Arap, 2015: 69).

İngiltere'de yerel yönetim ombudsmanı, Yerel Yönetimler Bakanı'nın önerisi üzerine Kraliçe tarafından atanmaktadır. Yerel yönetim ombudsmanı, belirli bir süre görev yapmak üzere değil, 65 yaşına kadar görev yapmak üzere atanmaktadır. Ombudsman, kendi talebi üzerine Kraliçe tarafından görevden alınabilmekte ya da yetersizlik, uygunsuz davranışlar gibi nedenlerle Kraliçe tarafından görevden el çektirilmektedir. 65 yaşına ulaşarak hizmet süresini dolduran her üye ise görevden ayrılmak zorundadır. Bu sebepler dışında yerel yönetim ombudsmanının görevine hiçbir şekilde son verilememektedir (Ünal, 2008: 158-159).

İngiltere'de yerel yönetim ombudsmanlığı, parlamento ombudsmanlığı gibi vatandaşların kötü yönetim karşısındaki şikâyetlerini gidermekle ilgilenir (Özden, 2007: 405). Yerel yönetim ombudsmanlığının parlamento ombudsmanlığından farklı olarak parlamento veya bakanlarla bir ilgisi bulunmamaktadır. Görev alanlarında soruşturma raporlarını ilgili temsili organa göndermektedir (Ataman, 1997: 784).

İngiltere'de yerel ombudsmanın hizmet alanı geniş olup; kasaba ve köy (parish) dışındaki tüm yerel yönetim birimlerini, polisi, okul yönetimlerini ve yerel hizmet veren diğer birimleri denetlemektedir (Kavili Arap, 2015: 69). Görev alanına yerel yönetim birlikleri, şehirselleştirme idaresi kurumu ve devlet bakanı dışında kalan polis otoriteleri de dâhildir. Nitekim İngiltere'de polis, istisnalar dışında yereldir (Ataman, 1997: 785).

Yerel yönetim ombudsmanının, yerel yönetim kademelerine yönelik şikâyetleri araştırmak ve iyi yönetim uygulamaları hakkında yerel yönetimlere tavsiyelerde bulunmak şeklinde iki amacı bulunmaktadır. Bu amaçlar çerçevesinde ilgili yerel yönetim biriminin kanuna aykırı ve keyfi uygulamalarını ve hizmet kusurlarını

incelemekle görevli yerel ombudsmanın görev konuları arasında yerel yönetimlerin barınma, eğitim, planlama, sosyal yardım, ulaşım, çevre ve atık, belediye vergisi gibi konular bulunmaktadır. Yerel yönetim ombudsmanının görevlerini yerine getirirken; ulaşılabilirlik, tarafsızlık, hesap verebilirlik, kamu kaynaklarının doğru kullanımı, adil ve zamanında yargılama, yerinde karar verme gibi ilkelere uygun davranacağı önceden kabul edilmektedir. Bununla birlikte ombudsmanın şikâyetçilere yaklaşımında adil olacağı, kişilerin söylediklerini dikkate alacağı, insanlarla kısa sürede doğru ve sade bir dille iletişim kuracağı, verilen kararların nedenlerini bütün açıklığıyla anlatacağı, insanlara saygılı davranacağı ve herhangi bir ayrımcılık yapmayacağı ifade edilmiştir (Kavili Arap, 2015: 69).

Yerel yönetim ombudsmanının yetki alanına giren kurum ve kuruluşların kötü yönetiminden zarar gören tüm bireyler ve tüzel kişilikler, ülkede yaşayan yabancılar da dâhil olmak üzere yerel yönetim ombudsmanına şikâyet başvurusunda bulunabilmektedir. Ancak, bir endüstrinin tamamının ya da bir kısmının işletmesini devlet adına üstlenmiş, yerel yönetimlerin ya da bir kamu kuruluşunun amacına hizmet etmek üzere kurulmuş kurullar ya da yetkilendirilmiş kişiler ile Kraliçe, Kraliyet Bakanları, Devlet Bakanlığınca atanmış yetkililer ve yetkili kurullar ya da maaşının tamamı veya büyük bir kısmı Parlamento tarafından karşılanan yetkililer, yerel yönetim ombudsmanına şikâyet başvurusunda bulunamazlar. Yerel yönetim ombudsmanı, inceleme ve araştırmalarını yürütürken belgelerin düzenlenmesi, tanıkların dinlenmesi ve korunması ile ilgili konularda Yüksek Mahkeme ile aynı güce sahiptir. Şikâyet edilen kişi ya da kurum, kendisine bildirilen şikâyet konusu ile ilgili olarak ombudsmana bir savunma vermekle yükümlüdür. Ombudsman, bu savunmaya göre soruşturmayı açmaya ya da açmamaya karar verir. Tüm soruşturmalar gizlilik içerisinde yürütülür. Yerel ombudsman, soruşturma süresince taraflar arasında herhangi bir anlaşma durumu ortaya çıkmaz ise soruşturmayı tamamlayarak kararını verir ve soruşturmayı kapatır (Ünal, 2008: 170-178).

Ombudsmana şikâyet başvurusunda bulunmak ücretsizdir. Kişi yasal temsilcisi ve iznini aldığı kişiler adına başvuruda bulunabilir. Meclis üyesi ya da milletvekili, izinlerini almak koşuluyla yerel halk adına başvurabilir. İngiltere yerel yönetim ombudsmanı şikâyeti dört aşamada incelemektedir. İlk olarak, şikâyetin yetki alanı içerisinde yer alıp yer almadığına bakılır. Şikâyet kabul edilirse şikâyetçi ve şikâyet edilen kurumdan gerekli bilgiler istenir. İncelemeleri sonucunda ombudsman, kuruma çözüm olarak önerisini sunar. Bununla birlikte eğer şikâyet konusu olan sorun kurum tarafından çözüme kavuşturulduysa veya şikâyetin kişi üzerinde belirgin olumsuz bir etkisinin olmadığına karar verirse ombudsman herhangi bir öneride bulunmamaktadır. Bu durumda şikâyet dikkate alınmaz ve inceleme safhasına geçilmez (Erdoğan, 2021: 1393-1394).

Şikâyetlerin araştırılmasına ilişkin her türlü yetki ombudsmana verilmiştir. Yerel ombudsmana başvuran kişi alınan kararda hukuki bir kusur olduğunu düşünüyorsa kullanacağı iki yol bulunmaktadır: yeniden inceleme talebinde bulunmak ya da karara karşı yargıya başvurmaktır. Şikâyetleri sonuçlandırmada ideal süre en fazla on iki hafta olarak kabul edilmiş olup, şikâyetçilerin araştırmanın süreci konusunda başlangıçta bilgilendirileceği ve bazı ciddi konuların öncelikli olarak ele alınabileceği belirtilmektedir (Kavili Arap, 2015: 69).

İngiltere yerel yönetim ombudsmanlığı kendisine bir şikâyet gelmeden önce ilk olarak şikâyetin ilgili yerel yönetim birimine yapılmasını istemektedir. Ancak şikâyetin acil olduğu veya mevcut durumun daha kötüye gittiği durumlarda yerel yönetim ombudsmanlığı soruşturma yapmayı kabul edebilir. Yerel yönetim ombudsmanı kendisine gelen şikâyetin ilgili yerel yönetim birimine yapılmadığını tespit ederse, vatandaş yerine kendisi ilgili yerel yönetim biriminden şikâyetin prosedüre uygun olarak başlatılmasını talep eder. Daha sonra ilgili yerel yönetim biriminden alınan yanıt vatandaşın tatmin etmese veya ilgili yerel yönetim birimi makul bir süre içinde cevap vermezse ombudsman soruşturmayı kendisi başlatır (Özden, 2007: 406).

Yerel yönetim ombudsmanı, bireylerin ve özel hukuk tüzel kişilerinin kötü yönetim ihlal iddialarını incelemektedir. İdarenin zamanında basiretli bir tüccar gibi davranmaması, mevzuata uymaması, eşitliğe aykırı davranması, taraf tutması bir ihlal nedeni olarak değerlendirilmektedir (Fendoğlu, 2011: 95-96). Bir işlemin başlı başına hukuk dışı olması, şikâyetin kabulü için yeterli görülmemektedir. İşlemin, kötü yönetim sonucu bireyde maddi veya manevi bir kayba neden olması gerekmektedir. Bir şeyin yanlış bir biçimde yapılması; yapılmaması gereken bir şeyin yapılmış olması ya da yapılması gereken bir şeyin yapılmamış olması, kötü yönetime yol açan hususlar olarak görülmektedir. Makul olmayan erteleme; karışıklık; uygun prosedürün ve uyarılı siyasanın izlenmesinde yeteneksizlik veya başarısızlık gibi durumlar kötü yönetime birer örnektir (Akıncı, 1999: 344).

İngiltere'de yerel yönetim ombudsmanlığının müdahale edemeyeceği ve dolayısıyla soruşturma başlatamayacağı konular vardır. Bunlardan ilki mahkemeye intikal eden ve halen mahkeme aşamasında olan konular; ikincisi toplumun genelini ilgilendiren konular; üçüncüsü mahkeme tutanakları ve son olarak dördüncüsü de şahsi meseleler ile okul ve kolejlerin kendi yönetimleriyle alakalı konulardır (Özden, 2007: 406).

Ombudsmanlığın aldığı kararlar tavsiye niteliğindedir. Kararlar alındıktan üç ay sonra kişilerin gerçek ismi kullanılmadan yayınlanmakta ve kararların rapor örneği medyaya gönderilmektedir. Bununla birlikte yerel yönetim ombudsmanlığı, yapmış olduğu faaliyetlerle ilgili yıllık rapor hazırlamakta ve bu raporları web sayfası üzerinden yayınlanmaktadır. Raporlarda yerel yönetimlerle ilgili şikâyetler konularına göre sınıflandırılmakta ve

veriler kamuoyuna sunulmaktadır. Hizmetlerde açıklığın ve kurumun hesap verilebilirliğinin sağlanması açısından bu uygulamalar olumlu değerlendirilebilir. İngiltere Yerel Yönetim Ombudsmanlığının etkinlik düzeyini ortaya koymak amacıyla ombudsmanlığın 2013-2019 yılları arasındaki yıllık raporları ve müşteri memnuniyet anketleri üzerine gerçekleştirilen bir incelemeye göre yerel ombudsmanlığın, şikâyetleri en kısa 13 ile en uzun 52 hafta arasında incelediği; şikâyetlerin tamamının incelenmesinin bir yıldan fazla sürmesinin başvurulara olumsuz yansıdığı; alınan kararlarda şikâyetçilerin kendi görüşünün dikkate alınmamasının ve kararların adil olmamasının vatandaşlar tarafından memnuniyetsiz karşılandığı ortaya konulmuştur. Bu sorunların çözümü olarak ise kurumun bütçe ve personel açısından desteklenmesi gerektiği öne sürülmüştür. Bununla birlikte uyma zorunluluğu olmamasına rağmen yerel ombudsmanlığın, yerel meclislere demokratik hesapverilebilirlikle ilgili bulunduğu önerilere uyulduğu belirtilmiştir (Erdoğan, 2021: 1394-1402).

Yerel yönetim ombudsmanlığı İngiltere’de diğer ombudsmanlara kıyasla halkın en çok başvuruda bulunduğu ombudsmanlıktır. Kurulduğu 1974 yılından itibaren yerel yönetim ombudsmanlığına yapılan başvurular günden güne artmıştır (Özden, 2007: 404). Buna istinaden yerel yönetim ombudsmanlığına ilişkin yasal mevzuat süreç içerisinde belirli değişikliklere uğramıştır. Buna göre gerçekleştirilen önemli değişikliklerden birisi, 1988 yılında şikâyetlerin yerel meclis üyesinin aracılığına gerek olmaksızın doğrudan yerel yönetim ombudsmanına başvuru imkanının getirilmiş olmasıdır. Bu değişiklikten sonra kuruma yapılan başvurular %50 oranında artış göstermiştir (Uyanık, 1994: 208). 2007 yılında kuruma yazılı başvuru zorunluluğu kaldırılmış ve açıkça görülen kötü yönetim uygulamalarını incelemek için başvuru koşulunun aranmayacağı hüküm altına alınmıştır (Kavili Arap, 2015: 69). 2017 yılında ise yapılan bir değişiklikle kurumun adı “Yerel Yönetimler ve Sosyal Bakım Ombudsmanı (The Local Government & Social Care Ombudsman)” olarak değiştirilmiştir (Önen ve Küçük, 2021: 94). Dolayısıyla bu düzenlemeyle birlikte yerel yönetim ombudsmanlığı ve sosyal bakım ombudsmanlığı, İngiltere Yerel Yönetim ve Sosyal Hizmet Ombudsmanlığı olarak birleştirilmiştir.

3.3. Türkiye’de Yerel Yönetim Ombudsmanlığı

Türkiye’de yargısal, siyasal ve yönetsel denetim yöntemlerinin yanında ombudsmanlık denetimi de bulunmaktadır. Kamu Denetçiliği Kurumu (KDK) adıyla faaliyette bulunan ombudsmanlık, merkez ve yerel tüm kamu kurum ve kuruluşlarına yönelik vatandaşlardan gelen her türlü şikâyetleri çözüme bağlamakla yükümlüdür. Ancak Türkiye’nin gerek yüzölçümünün geniş bir alana yayılması gerekse yüksek bir nüfusa sahip olması gibi nedenlerle KDK etkin ve verimli bir performans sergileyememektedir. Bu açıdan coğrafi olarak büyük ve çok kültürlü bir yapıya sahip olan ülkelerde merkezde kurulmuş bir ombudsmanlığın sorunlara sağlıklı çözümler bulabilmesi rasyonel gözükmediğinden yerel yönetim ombudsmanlığının önemi artmaktadır (Kavili Arap, 2015: 66).

Yerel yönetim ombudsmanlığının bulunmadığı ve sadece merkezi bir ombudsmanlığın görev yaptığı ülkelerde kurumun iş yükü artan bir seyir izlemektedir. Fazla iş yükü karşısında ülkelerde ombudsmanlık sisteminin etkin ve verimli bir performans sergilemesine yönelik belirli çözümler aranmaktadır. Yerel yönetim ombudsmanlığı bu çözümlerden biridir. Nitekim KDK’nın 2013 ile 2018 yılları arasındaki raporları incelendiğinde yerel yönetimlere yönelik gelen şikâyet sayısı günden güne artmaktadır. Kuruma gelen şikâyetlerin %8 ile %10’u yerel yönetim kaynaklı şikâyetlerden oluşmaktadır. Şikâyet sıralamasında ise yerel yönetimlere yönelik şikâyetler bazı yıllarda ilk sırayı almakta ve genel olarak ise ilk üç içerisinde bulunmaktadır (Yıldırım, 2019: 402). Dolayısıyla KDK için yerel yönetimlere yönelik gelen şikâyetlerin önemli bir meşguliyet alanı oluşturduğu düşünüldüğünde Türkiye’de yerel yönetim ombudsmanlığının kurulmasıyla birlikte KDK’nın iş yükü azalarak etkinlik ve verimliliği yükselecektir. Yerel yönetim ombudsmanlığının kurulmasıyla birlikte KDK’nın iş yükünün azalmasının yanında uzmanlaşma yolunda bir adımda atılmış olunacaktır. Nitekim yerel yönetim ombudsmanlığı, sadece yerel yönetimlere yönelik gelen şikâyetlerle sınırlı olduğundan bu alanda uzmanlaşacak ve kararlarda isabetlilik artacaktır.

Bununla birlikte yerel yönetim ombudsmanlığının kurulmasıyla birlikte iş yükü azalan KDK, yapı itibariyle de küçüleceğinden bürokratik bir yapılanmanın önüne geçilmiş olunacaktır. İlerleyen yıllarda yerel yönetim ombudsmanlığının yanında çocuk ombudsmanlığı, kadın ombudsmanlığı gibi ombudsmanlıkların da kurulmasıyla birlikte KDK’nın iş yükü iyice azalacak ve bürokratik bir yapıya bürünmesi engellenerek anti-bürokratik bir yapı tesis edilebilecektir.

4. SONUÇ

Devletlerin artan görev ve sorumlulukları belirli sorunları beraberinde getirmiştir. Önceleri sadece dış işleri, güvenlik ve adalet gibi klasik olarak adlandırılacak görevlerle sorumlu olan devletlerin faaliyet alanları oldukça genişlemiştir. Bu durum, kontrolün yeterli düzeyde gerçekleştirilememesi dolayısıyla üretilen mal ve hizmetlerde etkinlik ve verimliliği düşürmüştür. Söz konusu sorunun üstesinden gelebilmek üzere devletler, yerel yönetimlerle yetki ve görev paylaşımı yoluna gitmiştir. Bu gelişme yerel yönetimlerin önemini artırmış ve onları

temel aktörler arasına sokmuştur. Küreselleşme süreciyle birlikte önem kazanan yerellik kavramıyla birlikte yerel yönetimler popüler hizmet birimleri haline gelmiştir.

Yerel yönetimlerle yetki ve görev paylaşımına giden devletler, bu birimleri başıboş bırakmamıştır. Siyasi denetim, idari denetim, yargısal denetim ve kamuoyu denetimi gibi yöntemlerle yerel yönetimler denetim altında tutulmaktadır. Ancak bu yöntemlerin yeterli olamaması ve çağa ayak uyduramaması nedeniyle sistemdeki tikanıklığı gidermek üzere alternatif denetim yöntemleri arayışına girilmiştir. Ombudsmanlık sistemi, böyle bir arayışın sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Ucuz, hızlı, kolay ulaşılabilir, anti-bürokratik ve esnek yapısıyla ombudsmanlık kurumu süreç içerisinde oldukça popüler bir hale gelmiş ve tüm dünyada yaygınlık kazanmıştır.

Ombudsmanlık sisteminin başarılı uygulamaları sonucunda dünya genelinde yaygınlık kazanması kurumun farklı türlerini ortaya çıkarmıştır. Bunlardan en dikkat çeken ve ihtiyaç olunan yerel yönetim ombudsmanlığıdır. Nitekim klasik ombudsmanlık kurumlarına gelen şikâyetlerin dağılımında yerel yönetimlere yönelik şikâyetlerin üst sıralarda yer alması ve oransal bazda önemli bir miktarı yakalaması, ombudsmanlık sisteminin yerel düzeyde yerel yönetim ombudsmanlığı şeklinde uzmanlaşmasını gerektirmektedir. Bu yapıldığı takdirde hem yerel yönetimlere ilişkin gelen şikâyetler daha detaylı, etkin ve verimli şekilde ele alınmış olmaktadır hem de söz konusu şikâyetler yerel yönetim mevzuatına hâkim uzman kişilerce ele alınarak daha yerinde kararlarla çözüme kavuşturulmuş olmaktadır.

Yerel yönetim ombudsmanlığını ilk kez uygulamaya koyan İngiltere örneğine bakıldığında kurumun oluşturulmasındaki en büyük sebep klasik ombudsmanlık kurumunun gösterdiği başarı olmuştur. Bununla birlikte klasik ombudsmanlık olarak görev yapan parlamento komiserine yapılan yerel yönetim kaynaklı şikâyetlerde yıldan yıla yaşanan artış, bu birimlere yönelik gelen şikâyetlerin yerel yönetim ombudsmanlığı tarafından ele alınmasını gerekli kılmıştır.

Dolayısıyla yüzölçümü ve nüfus olarak daha büyük ülkelerde uygulanan ombudsmanlık sisteminde ilk aşamada yerel yönetim ombudsmanlığı kurularak hem klasik ombudsmanlık kurumu rahatlatılmış olmakta hem de ombudsmanlık sisteminde uzmanlaşmanın önü açılmak suretiyle kararlardaki isabetlilik artırılmaktadır. Bu yolla da kurumun bürokratik bir yapıya bürünmesi engellenmektedir. Aynı zamanda ombudsmanlık sisteminin yerel düzeyde kurumsallaşmasına katkı sağlanmaktadır.

Türkiye’de de yerel yönetim ombudsmanlığının kurulmasıyla birlikte KDK’nın iş yükü azalacak ve bu yolla etkin ve verimli bir performans sergilemesi sağlanacaktır. Yerel yönetim ombudsmanlığının kurulması, uzmanlaşmanın önünü açarak kararlardaki isabetliliği artıracaktır. Aynı zamanda yerel yönetim ombudsmanlığının akabinde çocuk ombudsmanlığı, kadın ombudsmanlığı gibi ombudsmanlıkların da kurulmasıyla Türk ombudsmanlık sisteminde uzmanlaşma sağlanacak ve bu yolla da bürokratik bir yapının önüne geçilerek anti-bürokratik bir yapı tesis edilecektir.

KAYNAKÇA

- Avşar, B. Z. (t.y). Ombudsman (Kamu Hakemi): Türkiye İçin Bir Model Önerisi. Hak-İş Konfederasyonu Yayınları: Ankara.
- Ataman, T. (1997). Ombudsman ve Temiz Toplum. Yeni Türkiye Dergisi, 14(1), s. 783- 802.
- Akıncı, M. (1999). Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman. Beta Yayın: İstanbul.
- Altuğ, Y. (2002). Kamu Denetçisi (Ombudsman). İ. Ü. Rektörlük Yayını: İstanbul.
- Avşar, B. Z. (2007). Ombudsman İyi Yönetilen Türkiye İçin Kamu Hakemi. Asil Yayın: Ankara.
- Abedin, N. (2011). Conceptual and functional diversity of the Ombudsman institution: A classification. Administration & Society, 43(8), s. 896-929.
- Arı, S. (2017). İsveç, İngiltere, Fransa ve Türkiye Ombudsmanlık Kurumları: Karşılaştırmalı Bir Analiz. İdea Studies, 3(3), s. 135-151.
- Aykanat, M. (2019). Ombudsmanlık Kurumunun Osmanlı Kökleri. Turkish Studies, 14(1), s. 91-110.
- Birdişli, F. (t.y.). Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı Bağlamında Kamu Denetçiliği ve Bir Denetim Aracı Önerisi Olarak Üniversite Ombudsmanlığı. içinde Kamu Yönetimi (s. 152-175). Gazi Kitabevi: Ankara.
- Baylan, Ö. (1978). Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkındaki Şikâyeti ve Türkiye İçin İsveç Ombudsman Modeli. İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı Yayınları: Ankara.

- Babüroğlu , O. ve Hatiboğlu, N. (1997). Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi: Devlette Bir Toplam Kalite Mekanizması Örneği. TÜSİAD: İstanbul.
- Büyükavcı, M. (2008). Ombudsmanlık kurumu. Ankara Barosu Dergisi(4).
- Coşkun, B., & Günaydın, H. (2015). Ombudsmanlığın Kökeni Meselesi Bağlamında Türk-İslâm Devlet Geleneğinde Şikâyet Hakkının Kurumsal Tekâmülü. Ombudsman Akademik Dergisi(3), s. 9-60.
- Diamandouros, N. (2013). Avrupa Ombudsmanı Nikiforos Diamandouros'un Konuşması. I. Uluslararası Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Sempozyumu (s. 12–18). Ankara.
- Eryılmaz, B. (1993). Kamu Bürokrasisinin Denetlenmesinde Yeni Gelişmeler. Amme İdaresi Dergisi, 26(6), s. 81-106.
- Erhürman, T. (1998). Ombudsman. Amme İdaresi Dergisi, 31(3), s. 87-102.
- Erhürman, T. (2000). Türkiye İçin Nasıl Bir Ombudsman Formülü. Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 49(1-4).
- Efe, H., & Demirci, M. (2013). Ombudsmanlık Kavramı ve Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumundan Beklentiler. Sayıştay Dergisi(90), s. 49-72.
- Erdoğan, M. (2021). İngiltere Yerel Yönetim Ombudsmanlığının Etkinliği Üzerine Bir Değerlendirme. OPUS International Journal of Society Researches, 17(34), s. 1383-1407.
- Fendoğlu, H. T. (2011). Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık). Yetkin Yayınları: Ankara.
- Fendoğlu, H. T. (2012). Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) ve Türkiye. N. Öktem ve N. Katmer (ed.). içinde Uluslararası Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Sempozyumu (s. 68-79). Doğuş Üniversitesi Yayınları: İstanbul.
- Fendoğlu, H. T. (2017). Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Ombudsman Denetimi: İdarenin Kamu Denetçiliği Kurumu Tarafından Denetlenmesi. Ombudsman Akademik(5), s. 13-36.
- Fendoğlu, H. T. (2019). Kamu Denetçiliği Kurumu ve Osmanlı. Adalet Dergisi(62-63), s. 161-188.
- Keneş, B. (1997). Bir Denetim Mekanizması Olarak Ombudsman, Türkiye'deki İhtiyaçlara Ne Kadar Cevap Verebilir? Yeni Türkiye Dergisi, 14(1), s. 790-823.
- Küçüközyiğit, H. G. (2006). Ombudsmanlık Kurumu: Hukuksal ve Siyasal Bir İnceleme. Uluslararası Hukuk ve Politika, 2(5), s. 90-111.
- Kestane, D. (2006). Çağdaş Bir Denetim Organizasyonu Olarak Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği). Maliye Dergisi, 151(2), s. 128-142.
- Kavili Arap, S. (2015). 40. Yılında İngiltere'de Yerel Yönetim Ombudsmanı. Ege Akademik Bakış, 15(1), s. 65-80.
- Kutlu, Ö., Örselli, E. ve Kahraman, S. (2018). Türkiye'de Yerel Ombudsmanlığın Uygulanabilirliği: İtalya Yerel Ombudsmanlığı Üzerinden Bir Analiz. Ombudsman Akademik(8), s. 15-38.
- Karakılçık, Y. (2020). Yeni Yerel-Bölgesel Gelişmeler Işığında Yerel Yönetimler. Seçkin Yayınları: Ankara.
- Özden, K. (2007). "Yerel Demokrasi Bağlamında Türkiye'de Ombudsman Denetimi". B. Eryılmaz, M. Eken ve M. L. Şen (ed.). içinde Kamu Yönetimi Yazıları (s. 384-410). Nobel Yayın: Ankara.
- Özden, K. (2010). Ombudsman ve Türkiye'deki Tartışmalar. Seçkin Yayıncılık: Ankara.

- Önen, S. M. ve Küçük, Ü. (2021). Yerel Yönetim Ombudsmanlığı Sistemi: Türkiye'ye Uygulanabilirliği. *Assam Uluslararası Hakemli Dergi*, 8(19), s. 88-111.
- Pickl, V. J. (1986). Ombudsman ve Yönetimde Reform. *Amme İdaresi Dergisi*, 19(4), s. 37-46.
- Parlak, B. ve Sobacı, Z. (2008). *Kamu Yönetimi*. Alfa Aktüel Yayınları: Bursa.
- Sezen, S. (2001). Ombudsman: Türkiye İçin Nasıl Bir Çözüm? *Kamu Denetçiliği Kanun Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme*. *Amme İdaresi Dergisi*(4), s. 71-96.
- Sander, G. (2013). Ombudsman and Local Governments. *International Local Governments Congress*, 12-14 June 2013, Venice.
- Şengül, R. (2013). Kamu Yönetimi İle Birey İlişkilerinin Dönüşümüne Ombudsman Kurumunun Etkisi. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 18(3), s. 71-88.
- Tortop, N. (1974). Yönetimin Denetlenmesi ve Denetleme Biçimleri. *Amme İdaresi Dergisi*, 7(1), s. 27-50.
- Temizel, Z. (1997a). Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organı Ombudsman. *IULA-EMME: İstanbul*.
- Tortop, N. (1998). Ombudsman Sistemi ve Çeşitli Ülkelerde Uygulanması. *Amme İdaresi Dergisi*, 31(1), s. 3-11.
- Tai, B. Y. (2010). Models of Ombudsman and Human Rights Protection. *International Journal of Politics and Good Governance*, 1(1.3), s. 1-11.
- Tutal, E. (2014). *Dünyada ve Türkiye'de Ombudsmanlık*. Adalet Yayınevi: Ankara.
- Tunç, A. (2016a). "Kazakistan Cumhuriyeti Ombudsmanı". B. Parlak ve K. C. Doğan (ed.). içinde *Karşılaştırmalı Ombudsman İncelemeleri* (s. 123-136). Seçkin Yayınevi: Ankara.
- Tunç, A. (2016b). "Hindistan Ombudsmanı". B. Parlak ve K. C. Doğan (ed.). içinde *Karşılaştırmalı Ombudsman İncelemeleri* (s. 137-147). Seçkin Yayınevi: Ankara.
- Uler, Y. (1990). Ombudsman (Kamu Denetçisi). B. Aykaç, Ş. Durgun ve H. Yayman (ed.). içinde *Türkiye'de Kamu Yönetimi* (s. 499-506). Nobel Yayın: Ankara.
- Uyanık, S. (1994). İngiliz Yerel Yönetimlerinde Ombudsman Denetimi. *Türk İdare Dergisi*, s. 205-210.
- Ünal, F. (2008). *Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Yerel Yönetim Ombudsmanı*. Yayınlanmamış Doktora Tezi. Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Ünal, F., ve Erdoğan, S. (2016). Kamu Yönetiminin Denetimi Anlayışında Dönüşüm ve Ombudsmanlık Kurumu. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*(Afro-Avrasya Özel Sayısı), s. 623-634.
- Versan, V. (1986). *Kamu Yönetimi*. Der Yayınları: İstanbul.
- Yıldırım, A. (2014). Yerel Yönetim Ombudsmanının Türkiye'de Uygulanabilirliği Üzerine Genel Bir Değerlendirme. *Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi*(2/2), s. 197-217.
- Yıldırım, K. E. (2019). "Mahalli İdarelerce Yürütülen Hizmetlere İlişkin Şikâyetlerin İncelenmesi ve Yerel Yönetimler Kamu Denetçisinin Gerekliliği". *Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 19(3), s. 395-404.
- Zeren, H. E., Tekin, Y., & Özdek, F. (2020). Kamu Yönetiminin Dönüşümü Bağlamında Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumunun Faaliyetlerine İlişkin Bir Değerlendirme. *Kamu Yönetimi ve Politikaları Dergisi*, 1(2), s. 34-49.
- 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu (2023, 14 Mart). Erişim adresi: <https://www.ombudsman.gov.tr/Mevzuat/Kanun>