

İNGİLTERE'DE OMBUDSMAN MÜESSESESİ

Süleyman ARSLAN *

GİRİŞ

1713 yılında İsveç'te kurulan¹ ve 1809 yılında İsveç Anayasasına girerek anayasal bir kurum niteliğine bürünen Ombudsman müessesesi,² bir iki ülke hariç, İkinci Dünya Savaşı sonrasına kadar İsveç sınırları dışında pek yankı uyandırmamıştır. 1950'lerden sonra Ombudsman'ın dünyada yavaş yavaş yayılmaya başladığını görmekteyiz.³ Ombudsman'ı kabul eden ülkelerden birisi de İngiltere'dir. İngiltere'de tam anlamıyla bağımsız bir idare hukukunun bulunmayışı ve Kıt'a Avrupasında mevcut olan idari yargı denetiminin yokluğu, Ombudsman'ın önemini arttırmaktadır.

Bu incelememizde, Ombudsman müessesesinin genel bir tanımı yapıldıktan sonra, İngiltere'de resmi adı Parlamento Komiseri olan Ombudsman'ın kişisel statüsü, görev ve yetkileri ve çalışma usulü açıklanarak bir sonuca ulaşılabacaktır.

OMBUDSMAN MÜESSESESİNİN TANIMI VE ÖZELLİKLERİ

Ombud kelimesi «temsilci veya sözcü olma» fonksiyonunu ifade eder ve uygulamada ombudsman, parlamentoyu veya kamu yönetimindeki halkı temsil eder ve bunlar adına konuşur. Bunun sonucu olarak ombudsman sistemini, dinleyerek, şikayetleri inceliyerek ve soruşturmalar yaparak kamu yönetimini denetleme şeklidir diye tanımlayabiliriz.⁴ Daha açık bir deyimle ombudsman, fertlerin kamu personeli, polis ve diğer makamlar aleyhindeki şikayetlerini incelemek ve Parlamento'ya rapor etmekle görevli bir memur-

* Doç. Dr., Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Öğretim Üyesi

1 Sawyer, eski Roma'da ve eski Çin Hanedanlığı'nda Ombudsman'a benzer denetçilerin mevcut olduğunu belirtmektedir (Bkz. Geoffrey Sawyer, *Ombudsmen*, Melbourne Üniversitesi Yayını, Victoria, 1968, s. 6).

2 Bkz. J.E. S. Fawcett, «The Spread of the Ombudsman System in Europe», *The World Today*, The Royal Institute of International Affairs Yayını, Vol. 31, No. 11, November 1975, s. 469.

3 Ombudsman'ı kabul eden ülkeler için bkz. Larry B. Hill, «Institutionalization, the Ombudsman and Bureaucracy», *The American Political Science Review*, Vol. LXVIII, No. 3, September 1974, s. 1076, dipnotu 10; Bernard Frank, «The World-Wide Growth, of the Ombudsman», Prof. Dr. Bülent N. Esen'e Armağan, A.Ü.H.F. Yayını, Ankara 1977, s. 160 vd.

4 J.E.S. Fawcett, a.g.m., s. 469.

dur.⁵ Bu müessese, birçok ülkede, toplumlardaki bürokratik sorunlara çözüm yolu olarak, gittikçe artan bir şekilde ileri sürülmektedir.⁶

Hill, klasik anlamda ombudsman'ın özelliklerini şöylece sıralamaktadır⁷: 1 — Kanunla kurulur, 2 — Fonksiyonel anlamda özerkliğe sahiptir, 3 — İdarenin dışında yer alır, 4 — Yasama ve yürütmeden bağımsız olarak çalışır, 5 — Uzman ve tecrübe sahibidir, 6 — Tarafsızdır, 7 — Uzman kişiden yardım veya tavsiye isteyen kişilerin merkezileştirildiği, yönetime karşı olmayan bir müessesedir, 8 — Halk tarafından kolayca bulunabilir ve başvurulabilir bir müessesedir.

İşte adına ombudsman denilen ve dünya hukuk literatüründe de bu isimle anılan bu müessese, İngiltere'de «Parlamento Komiseri (Parliamentary Commissioner for Administration)» adını almaktadır.

İngiltere'de Parlamento Komiserliğinin kurulması 1961 tarihli Whyatt Komitesi raporuna⁸ dayanmaktadır. Gerçekten adı geçen rapor Parlamentoya karşı sorumlu bir Parlamento Komiserliğinin kurulmasını tavsiye etmekteydi.⁹ Bu tavsiye ancak Mart 1967 yılında çıkarılan Parlamento Komiserliği Kanunu (Parliamentary Commissioner Act) ile hukukilik kazanmıştır. Bununla beraber tasarı kanunlaşmadan eylül 1966'da Parlamento Komiserliğine atama yapılmış¹⁰ ve nisan 1967'de Komiser, şikayetleri incelemeye başlamıştır.

PARLAMENTO KOMİSERİNİN KİŞİSEL STATÜSÜ

Atanması

Parlamento Komiseri, Kraliçe tarafından Parlamento'ya yazılan bir mektup ile (Letters Patent) atanır.¹¹

Komiser, Avam Kamarası, Lordlar Kamarası veya Kuzey İrlanda Avam Kamarası üyesi olmayacaktır.

- 5 H.W.R. Wade, *Administrative Law*, London, 1967, s. 12.
- 6 Francis E. Rourke, *Bureaucracy, Politics and Public Policy*, Boston, 1969, s. 151.
- 7 Larry B. Hill, a.g.m., s. 1077.
- 8 Bu rapor Singapur Yüksek Mahkemesi Hakimi Sir John Whyatt'ın başkanlığı altındaki bir komite tarafından hazırlandığı için, onun adına izafeten Whyatt Komitesi Raporu veya sadece Whyatt Raporu diye isimlendirilmektedir. Aslında raporun başlığı «Vatandaş ve İdare: Şikayet Konusu Olan Hususların Düzeltilmesi» dir (Bkz. Frank Stacey, *The Government of Modern Britain*, Oxford, 1969, s. 381).
- 9 Raporun tavsiye ettiği hususlardan bir diğeri de, idari mahkemelerin eksikliğinin ortaya çıkardığı boşluğu doldurmak amacıyla yeni mahkemelerin kurulmasıdır. Rapor hakkında geniş bilgi için bkz. Geoffrey Marshall, «The United Kingdom», *The Ombudsman, Citizen's Defender*, Ed. Donald C., Rowat, Northampton, 1968, s. 175 vd.; Frank Stacey, a.g.e., s. 381-382, 387-388.
- 10 İlk Parlamento Komiserliğine, Baş Kontrolör ve Hesap Müfettişi Sir Edmund Compton atanmıştır.
- 11 Wade, Parlamento Komiserinin hükümet tarafından atandığını söylebileceğini belirtirken, Smith, Başbakanın tavsiyesi üzerine Kraliçe tarafından atandığını, Garner ise bu atanmanın hükümet tarafından yapılmış bir atama sayılmayacağını, Letters Patent'lerin kraliyet işlemi olduklarını belirtmektedir (Bkz. H.W.R. Wade, «The Ombudsman in Britain», Prof. Dr. Tahsin Bekir Balta'ya Armağan, Ankara, 1974, s. 589; S.A. de Smith, *Constitutional and Administrative Law*, London, 1971, s. 608; Muammer Oytan, «Ombudsman Eli ile İdarenin Denetimi Konusunda Kıyaslamalı Bir İnceleme», Prof. Dr. Osman Fazıl Berkli'ye Armağan, A.Ü.H.F. Yayını, Ankara, 1977, s. 605).

Görevinin Sona Ermesi veya Azli

İlgili Kanuna göre, Parlamento Komiseri, görevini iyi yaptığı sürece vazife başında kalır. Ama hâkimlere tanınmış görev süresi teminatının aynı olan 65 emeklilik yaşına ulaştığında görevi sona erecektir.

Diğer yandan Parlamento Komiserinin azledilmesi de mümkündür. Azil işlemi konusunda Yüksek Mahkeme Hâkimleri (Judge of the Supreme Court) ile Baş Kontrolör ve Müfettiş'e uygulanan usûl kabul edilmiştir. Buna göre, Parlamento Komiseri, Parlamentonun her iki Kamarasının kabulü sonucu Kraliçe tarafından görevden alınır.¹² Pek doğal olarak, Komiserin kendi isteği üzerine doğrudan doğruya Kraliçe tarafından görevden alınması her zaman için mümkündür.

Aylığı

Parlamento Komiserine ödenen aylıklar toplamı bir yılda 8600 sterlidir. Ancak Avam Kamarası zaman zaman bu miktarın artırılmasına karar verebilir. Bu tür kararlar, belli bir tarih gösterilmişse o tarihte, tarih gösterilmemişse kabul edildikleri tarihte yürürlüğe girerler.¹³

Komiserin aylıkları, emeklilik ve diğer yan ödemeleri devlet gelirlerinden (Consolidated Fund)¹⁴ karşılanır.

Yardımcı Personel

Parlamento Komiseri, hizmet şartları ve sayıları Hazine Bakanlığı tarafından onaylandıktan sonra, kendisine yeteri kadar yardımcı personel atayabilir.¹⁵

Komiser, yetkilerinden bir kısmını görevlendirdiği bu yardımcı personelden herhangi birine devredebilir.¹⁶

Parlamento Komiserinin Görev ve Yetkileri

Parlamento Komiseri'nin görevi, idari fonksiyonları kullanırken (veya kullanmaktan imtina ederek) merkezi idare organları, personeli veya onun adına hareket eden diğer makamların kötü yönetiminin bir sonucu olarak haksızlığa uğradığını iddia eden fertler veya özel hukuk tüzel kişilerinin (kamu kuruluşları değil) şikayetlerini incelemektir.¹⁷ Belki kanuna uygun fakat haksız ve acele olarak yapılmış eylem ve işlemler hakkındaki şikayet-

12 Parliamentary Commissioner Act, Section 1/(3).

13 Parliamentary Commissioner Act, Section 2/(1), (2).

14 «Consolidated Fund» teriminin Türkçe tam karşılığı yoktur. Osborn, Hukuk Lügatinde bu terimi, «İngiltere'nin devlet gelirlerinden oluşan fon» şeklinde tarif etmektedir (Bkz. P.G. Osborn, *A Concise Law Dictionary*, London, 1970, s. 83).

15 1970 yılında yardımcı personelin sayısı 60 civarında idi. Bunlardan birçoğu kamu personeli arasından seçilmiş olup, hiçbiri profesyonel hukukçu değildi. Bkz. S.A. de Smith, a.g.e., s. 608.

16 Parliamentary Commissioner Act. Section 3/(2).

17 S.A. de Smith, *Judicial Review of Administrative Action*, London, 1968, s. 40.

leri incelemek ve hukukun bitiş sınırının ötesindeki alanlarda¹⁸ faaliyette bulunmak Parlamento Komiseri'nin görevidir.¹⁹

Parlamento Komiseri'nin yetkileri oldukça sınırlı tutulmuştur. Komiserin, inceleme yapmaktan başka bir kanuni yetkisi yoktur. Parlamento Komiseri, idari kararlar almaya, idari kararları değiştirmeye ve hatta takdir yetkisini kullanmaya yetkili değildir. Onun asıl görevi, idarenin kötü işleyişi ile ilgili şikayetleri incelemek ve bu konu hakkında bir rapor hazırlamaktır.²⁰ Fakat şikayet konusu olan hususları incelemek, onlar hakkında Parlamento Komiserinin idarenin faaliyetleri üzerinde etki yapmasını temin eden kuvvetli bir mekanizma olarak karşımıza çıkar. Bütün bunların sonucu olarak, uygulamada, Parlamento Komiseri sık sık kararın değiştirilmesi konusunda kamu görevlisini ikna edebilmekte ve onun uyanıklılığı tüm idari teşkilat üzerinde sağlıklı bir etkiye neden olmaktadır.²¹

PARLAMENTO KOMİSERİNİN ÇALIŞMA USULÜ

Parlamento komiserinin asıl görevinin idarenin kötü işleyişi ile ilgili şikayetleri incelemek olduğuna yukarıda temas etmiştik. O halde Parlamento Komiserinin çalışma usulüne şikayetlerden başlamak gerekmektedir.

Şikayete İlgili Hükümler

Parlamento Komiserinin, bir şikayetin olması halinde çalışmaya başlaması, şikayete ilgili hükümlerin dikkatlice incelenmesini zorunlu kılmaktadır. Bu sebeple bu başlık altında şikayette bulunacaklar, şikayetin yapıldığı şekli ve şikayetin konusu incelemeye tabi tutulacaktır.

Şikayette Bulunacaklar

Parlamento Komiserliği Kanununun 6. kısmında, şikayette bulunabilecekler, fertler veya tüzel kişiliğe sahip olsun veya olmasın fert gurupları²² olarak belirtilmiştir.

Kanun, şikayette bulunabileceklere daha açıklık getirmek amacıyla hemen ardından şikayette bulunamayacakları saymıştır. Şikayette bulunama-

18 Buna bir örnek vermek gerekirse, bir memurun yanlış tavsiyesinin yol açtığı bir haksızlığın halinde hukuk yetersiz kalmaktadır. Aşağıdaki olay bunu daha iyi açıklar niteliktedir:

«Bir şirket, inşaat kalfaları için üstü açık bir işyeri yapmak amacıyla bir arazi satın almak ister ve planlama idaresi de böyle bir işyeri için ruhsata gerek olmadığını söyler. Şirket araziyi aldıktan sonra, ilgili idare sözünden dönerek ruhsata gerek olduğunu belirtir ve şirketin ruhsat talepleri de reddedilir.»

Burada hukuki bir müracaat yolu yoktur. İdare hukukçuları bu durumdan pek tabii olarak memnun değildir; fakat bu olayda gerçek anlamda kanuni bir çözüm de kolay değildir. İşte bunun gibi, hukukun bitiş sınırının ötesindeki alanlarda, ombudsman en iyi çözüm yolu olarak gözükmektedir (Bkz. B. Schwartz, - H.W.R. Wade, *Legal Control of Government*, London, 1972, s. 65-66; H.W.R. Wade, *a.g.m.*, s. 592).

19 H.W.R. Wade, *a.g.e.*, s. 12.

20 Raporda kötü bir idare hali görülüp görülmediği, görüldü ise bunun şikayetçiye ne gibi zararlar verdiği açıkça belirtilir.

21 H.W.R. Wade, *a.g.e.*, s. 12.

22 Bu gurupta yer alanları «özel hukuk tüzel kişileri» diye daha geniş bir kapsam altında toplamak Kanunun gayesine daha uygundur ve uygulama da bu yöndedir.

yacak olanlar şunlardır: a) Kamu hizmeti görmek amacıyla kurulmuş idare, mahalli idare veya diğer makamlar,²³ b) Kamu mülkiyetindeki herhangi bir işletme veya teşebbüsü yürütmek amacıyla kurulmuş organ veya makamlar, c) Üyeleri Kraliçe tarafından atanmış herhangi bir idare veya makam, d) Herhangi bir bakan, e) Merkezden yönetim kuruluşları, f) Gelirleri tamamen veya önemli ölçüde Parlamento tarafından temin edilen idare veya makamlar.

Şikayetçi, şikayetini yaptıktan sonra ölmüşse veya herhangi bir sebeple kendi adına hareket etmeye muktedir değilse, şikayet, onun şahsi temsilcisi veya ailesi üyelerinden birisi yahut onu temsil edebilecek diğer bir kişi tarafından yapılabilir. Bu hallerin dışında şikayetin mutlaka, «haksızlığa uğrayan kişi tarafından» yapılması gerekir.²⁴ Parlamento Komiseri, bu son hususu «şikayet konusu olan faaliyet, haksızlığa uğrayan kişi ile ilgili olarak yapılmış olmalıdır» şeklinde yorumlamaktadır ki,²⁵ biz buna hukuk dilinde «illiyet bağı» adını vermekteyiz.

Diğer yandan, şikayetçi konusunda kanunun aradığı diğer bir husus da, a) Şikayetçinin İngiltere'de oturması veya, b) Şikayetin orada bulunduğu sırada onunla ilgili olarak yapılan bir işlemle ilgili bulunması veya, c) Şikayetçinin 1964 tarihli Kıt'a Sahanlığı Kanununda gösterilen veya tarif edilen bölgedeki bir tesiste olması veya, d) Şikayetçinin İngiltere'ye kayıtlı bir gemi veya uçakta bulunduğu sırada söz konusu faaliyete muhatap olması veya, e) Şikayetin, İngiltere'de, yukarıda adı geçen tesiste, uçak veya gemide ortaya çıkmış veya tahakkuk etmiş bir hak veya yükümlülükle ilişkili olması gerekir.

Şikayetin Yapılış Şekli

Parlamento Komiseri doğrudan doğruya vatandaşlardan şikayet kabul edemez veya re'sen soruşturma yapamaz. Şikayet Avam Kamarası üyelerinden birine yapılmalıdır. Bu üyenin şikayetçinin bölgesinden seçilmiş bir parlamenter olması şart değildir. Şikayetçi Avam Kamarası üyelerinden herhangi birine başvurabilecektir ve kaçınılmaz olarak şikayetçi, sırayla birkaç üveyi deneyebilecektir. Lordlar Kamarası üyelerine şikayette bulunmak mümkün değildir.

Şikayetin doğrudan doğruya Parlamento Komiserine değil de Avam Kamarası üyelerinden birisine yapılmasından, üyenin bir süzgeç vazifesi görme ve ancak incelenmeye değer gördüğü şikâyetleri Komiserine gönderme amacı güdülmüştür.²⁶ Diğer yandan İngiliz sisteminin kendine özgü orijinal durumu burada saklıdır. Tarihten beri, halkın parlamenterlere yaptığı şikâyetleri, doğrudan doğruya Parlamento Komiserinin kabul etmesi parlamenterlerin haklarını gasbetmek sayılmıştır. Bu sebeple parlamenter kendisine

23 Parlamento Komiseri, Su İdaresi'nin (Water Board) kamu hizmeti görmek amacıyla kurulmuş bir kuruluş olduğuna ve bundan dolayı şikayette bulunamayacağına karar vermiştir (Bkz. David Foulkes, *Introduction to Administrative Law*, London, 1972, s. 257).

24 Parliamentary Commissioner Act, Section 6/(2).

25 David Foulkes, *a.g.e.*, s. 257.

26 J.F. Garner, *Administrative Law*, London, 1970, s. 98.

yapılan bir şikayeti eski usul ile araştırabilir; ya da Komisere aksettirerek durumu inceleyip kendisine bildirmesini isteyebilir.²⁷

Avam Kamarası üyesine yapılan şikayet yazılı olmalıdır. Ayrıca şikayette bulunan kişi, bunun Komisere gönderilmesini açık olarak istemelidir.²⁸ Bundan sonra bir şikayetin Parlamento Komiserine gelebilmesinin şartı, şikayetçinin isteğinin parlamenter tarafından kabulüdür. Parlamenterler aldıkları şikayetleri Parlamento Komiserine aksettirmek zorunda olmadıkları gibi bir şikayet almaksızın, kendiliklerinden şikayette bulunmak yetkisine de sahip değillerdir.

Haksızlığa uğrayan kişi, söz konusu işlemi öğrendiği tarihten itibaren 12 ay içerisinde Avam Kamarası üyesine başvurusunu yapmalıdır. Bununla beraber Parlamento Komiseri, özel durumlar nedeniyle incelenmesini uygun bulduğu süresi geçmiş şikayetleri de kabul ederek inceleme konusu yapabilir.

Şikayetin Konusu

Şikayetçi, başvurusunda, idarenin kötü işleyişi (maladministration) sonucunda haksızlığa (injustice) uğradığını ileri sürmelidir. Burada yer alan «kötü idare (maladministration)» tabirinin tanımı kanunda mevcut değildir. Hatta bazılarına göre, «haksızlık» ve «kötü idare» terimleri düşünülerek tarifsiz bırakılmıştır.²⁹ Bu sebeple şikayetin özünü teşkil eden bu iki kavramı açıklamak gerekir.

Haksızlık Kavramı

Haksızlık (injustice), sadece hukuk mahkemelerine başvurulacak zararları değil, şikayetçinin gerçek bir zararı olmadığı hallerde dahi, haksız ve ehil olmayan idare tarafından vukubulan kötü davranışları da kapsayacak şekilde en geniş anlamıyla ele alınmalıdır.³⁰ Daha başka bir deyimle haksızlık, kanunen karşılanabilir zarardan daha geniş bir hususu ifade eder. Haksızlık kavramına, normal durumda meydana gelmemesi gereken sıkıntı ve keder duygusu da dahildir.³¹

İdarenin Kötü İşleyişi

Kötü idare (maladministration) halinin tanımı daha da zordur. Avam Kamarasında Parlamento Komiserliği Kanun Tasarısının görüşülmesi sırasında Mr. Crossman «kötü idare» terimini bazı kelimelerle açıklama teşebbüsünde bulunmuştur ki, onun bu teşebbüsüne bazan «Crossman Kataloğu» adı verilmektedir. Crossman'a göre, kötü idare terimi, «tarafgirliği, ihmali, dikkatsizliği, geciktirmeyi ehliyetsizliği, münasebetsizliği, ahlak bozukluğunu, kötülüğü, keyfiligi... v.b. hususları» ifade etmektedir.³²

27 Muammer Oytan, a.g.m., s. 606.

28 Parliamentary Commissioner Act, Section 5/(1).

29 Bkz. S.A. de Smith, *Constitutional and Administrative Law*, s. 609; S.A. de Smith, *Judicial Review of Administrative Action*, s. 42; J.F. Garner, a.g.e., s. 101; David Foulkes, a.g.e., s. 257-258.

30 S.A. de Smith, *Judicial Review of Administrative Action*, s. 42.

31 S.A. de Smith, *Constitutional and Administrative Law*, s. 609.

32 J.F. Garner, a.g.e., s. 101; J.A. Cross, *British Public Administration*, London, 1970, s. 176.

Smith, kötü idarenin tanımı konusunda daha uzunca bir açıklamayı tercih etmiştir. Ona göre, kötü idare kavramı, «idari kusurların çokluğu, hizmet kusuru, görev ihmali, bozulma durumu, tarafgirlik, haksız olarak ayırım yapma, ters davranış, fertlere haklarını kullanırken yanlış yol gösterme, ferde haklarını bildirmede ihmalkâr davranma, genel tahakküm, yetkilerini haksız amaçlar için kullanma, ilgili belgeleri dikkate almama, ilgisiz belgelere dayanma, yazılı cevap verilecek evraka cevap vermekte ihmal gösterme, vergi iadesi yapmayı makul olmayan bir sebeple geciktirme veya haksız vergi talebinde bulunma... v.b.» hususları kapsar.³³

Parlamento Komiseri, hukukun yorumlanması sonucu olarak görüş değiştirmenin, bakanlık için kötü idare olmayacağını belirtmiştir.³⁴

Görüldüğü gibi «kötü idare» teriminin tam bir tanımı mevcut değildir. Bu sebeple Parlamento Komiseri, onun açıklanması işini kendi içtihat hukukuna (case-law) bırakmıştır.

Takdir Yetkisinin Kullanılmasına Dayanan Kararlar

İdarenin kötü işleyişi kavramı ile ilgili olarak, takdir yetkisinin kullanılmasına dayanan kararlar üzerinde de durmamız gerekir. Zira Parlamento Komiserinin, takdir hakkının kullanılmasında, idarenin kötü işleyişi söz konusu olmaksızın, kararın değerini incelemesine izin verilmemiştir. Gerçekten Parlamento Komiserliği Kanununa göre, «Bir bakanlık veya idari makama verilen takdir yetkisinin kullanılmasında, bakanlık veya diğer idari makamlar tarafından, idarenin kötü işleyişi söz konusu olmaksızın alınan kararların değerlerinin incelenmesi Parlamento Komiserinden istenemez, veya Parlamento Komiseri bunu yapmaya yetkili değildir».³⁵

Bu hükme göre, Komiser, takdir hakkının kullanılmasına dayanan kararların sadece küçük bir kısmı ile ilgilenebilir ki, bunlar, idarenin kötü işleyişinden dolayı haksızlığa yol açtığı için şikayet konusu olanlardır. Burada da üzerinde ehemmiyetle durulacak olan, kararın kendisinden ziyade usul konusudur.³⁶ Gerçekten Parlamento Komiseri de ilk basılı raporunda, yukarıdaki hükmün kendisini, tarafgirane ve ters kararları incelemekten alıkoymadığını belirtmiştir. Komiser, takdir yetkisinin kullanılmasına dayanan kararın kalitesi ile, bu karara yol açan usul arasında kesin bir ayırım yapmıştır.³⁷

İlk Parlamento Komiseri olan Sir Edmund Compton, ilk yıllık raporunda, yukarıda söz konusu edilen terimleri, dikkatlice ve kötü idare tabirinin uygulamadaki anlamını genişletmeyecek şekilde yorumlarken, takdire dayanan kararlar konusunda şu açıklamaya yer vermektedir³⁸ :

«Benim uygulamam, takdire dayanan karara esas teşkil eden idari usulü incelemek alanım içinde görmek şeklindedir. Yaptığım incelemede, şikayetçiye zarar veren bir usul hatası bulacak olursam,

33 S.A. de Smith, *Constitutional and Administrative Law*, s. 609.

34 David Foulkes, *a.g.e.*, s. 258.

35 Parliamentary Commissioner Act, Section 12/(3).

36 J.A. Cross, *a.g.e.*, s. 176.

37 H.W.R. Wade, *a.g.m.*, s. 595-596; B. Schwartz - H.W.R. Wade, *a.g.e.*, s. 69-70.

38 J.A. Cross, *a.g.e.*, s. 177.

kararı gözden geçirmek suretiyle hukukî çare ihtimallerini araştırdım. Eğer böyle bir usul hatası bulamazsam, kararın kalitesini inceleye kendimi yetkili görmem.»

Parlamento Komiserinin bu alandaki yetkilerinin sınırlandırılması ve Komiserin de kendini yetkili görmemesi İngiliz doktrininde şiddetle eleştirilmekte ve örneğin Wade, «Parlamento Komiseri, kendini sadece usule hasretmek olursa, kendisinin varoluşu sebebini inkâr etmiş olacaktır³⁹» demektedir. Gerçi Select Committee⁴⁰ en son olaylardan birinde, «kararın tamamıyla kötü kalitede olmasından idarenin kötü işleyişi sonucunun ortaya çıkması gerektiği» hususunda Komiseri ikna etmiş, fakat Komiserin 1969 yılı sonuna kadar incelediği olaylarda buna benzer başka bir müdahale olmamıştır.⁴¹ Parlamento Komiseri bu hususu 1968-69 dönemi İkinci Raporunda⁴² şöyle anlatmaktadır⁴³:

«Select committee'nin 1967-68 dönemindeki İkinci Rapor'u, sadece, ilgili bakanlıklara verilen takdir yetkisinin kullanılmasında suretiyle alınan kararlara esas teşkil eden usulün kalitesini değil ve fakat kararın kalitesini de dikkate almak suretiyle inceleme alanımı genişletmem hususunda bana cesaret verdi. Bununla beraber, yeni uygulamanın sonuçları şimdiye kadar oldukça önemsizdir ve bu ana kadar yaptığım tüm inceleme sonuçlarına dayanarak, kararı alan kişinin tarafgirliğini ve ters davranışını gösterebilecek ölçüde bana çok kötü görünen bir kararın henüz önüme gelmediğini belirtmek isterim.»

Bu temel mesele Komiserin sorumlu olduğu Avam Kamarasındaki Select Committee tarafından biran önce ele alınmalıdır. Gerçi Komite meseleyi, «Komiserin kendini nisbeten sınırlı olaylara hasretmiş görüldüğü ve kalite olarak karar kötü olsa bile inceleme yetkisinin olmadığını belirttiği ve onun bu alanda çalışabilmesi için Parlamantonun sarıh iradesine gerek olduğu» şeklinde ifade ederek kendini savunmaktadır ve bunu söylerken de Komite haklıdır. Her halukârda Komiser buna göre hareket edecektir.⁴⁴ Ama konunun hukukî aksak yönü de ortadadır ve bu aksaklığın düzeltilmesi gerekir.

İdari Kurallar

Takdire dayanan kararların dışında, Komiser, bakanlığın koyduğu idari kuralları da incelemeye yetkili olmadığına karar vermiştir.⁴⁵ Bununla beraber, Select Committee ikinci Raporunda, Komiserin yetki alanını yorumlarken, bunu genişletme eğilimi göstermiştir. Bu raporda, «münferit olayda, idari kuralın doğru olarak uygulanması, haksızlık veya adaletsizliğe sebep olmuşsa, konunun ilgili bakanlık tarafından gözden geçirilip geçirilmediğini incelemeye» Komiser davet edilmektedir. Eğer bu incelemede, kuralın ba-

39 H.W.R. Wade, a.g.m., s. 596.

40 Avam Kamarasında, Parlamento Komiserliğinin işlerini denetlemek ve raporlarını incelemekle görevli özel bir komisyondur.

41 S.A. de Smith, *Constitutional and Administrative Law*, s. 609.

42 Bu rapor aynı zamanda 1968 Yıllık Raporudur.

43 Bkz. D.C.M. Yardley, *Source Book of English Administrative Law*, London, 1979, s. 314-315.

44 H.W.R. Wade, a.g.m., s. 597.

45 H.W.R. Wade, a.g.m., s. 597.

kanlık tarafından yeniden gözden geçirilme usulünde bir aksaklık bulunduğu tesbit edilecek olursa, şikayetçi tarafından iddia edilen kötü yönetim (maladministration) sonucu olarak haksızlık yapıp yapılmadığı hususunu bulmak, Komiserin inceleme alanı içine girebilecektir.⁴⁶

Bu yetki genişletmesinin önemi oldukça açıktır.

Şikayetin İncelenmesiyle İlgili Hükümler

Önceki bahiste Parlamento Komiserinin doğrudan doğruya fertlerden şikayet kabul edemeyeceğini, fertlerin önce Avam Kamarası üyelerinden birine başvurması gerektiğini ve bu milletvekilinin şikayeti Komisere iletmesi halinde Komiserin inceleme yapabileceğini belirtmiştik. İşte bu yolla kendisine gelen bir şikayeti, Komiser, önce kendi yetki alanına girip girmediği açısından inceler. Kendisini yetkisiz görürse durumu yazılı olarak adı geçen milletvekiline bildirir. Kendini yetkili görürse şikayet konusu olan hususu soruşturmaya başlar. Bu sebeple, şikayetin incelenmesi konusuna «yetki» sorunuyla başlamak ve daha sonra şikayetleri inceleme prosedürünü ele almak gerekir.

Şikayetin İncelenmesinde Yetki Sorunu

Parlamento Komiserinin şikayetleri inceleme yetkisi «konu» açısından bazı sınırlamalara tabi tutulduğu gibi, aynı zamanda bazı kuruluşlar da onun inceleme alanı dışında tutulmuştur.

Komiserin İnceleme Alanına Giren Kuruluşlar

Parlamento Komiserliği Kanununun sonuna eklenen 2 sayılı listede Komiserin inceleme alanına giren kuruluşların isimleri sayılmıştır. O halde Komiser, kanuna ekli olan bu listede yer alan bakanlıklar ve diğer makamlar tarafından yapılan bazı işlem ve eylemleri inceleme konusu yapabilecektir.

Listede 44 adet bakanlık ve kuruluş ismi yer almaktadır. Böylece, Kanun, Komiserin inceleme alanına giren kuruluşları belirlemede sayma usulünü benimsemiş olmaktadır.

Listenin incelenmesinde dikkatimizi çeken husus, Komiserin inceleme alanı içine giren kuruluşların esas itibariyle merkezi idareye dahil olduğu yargısal kuruluşların, mahalli idarelerin millileştirilmiş işletmelerin ve polislin bu inceleme alanı dışında kaldığı noktasında toplanmaktadır.

Kanuna ekli olan bu liste Kraliyet Kararnamesi (Order in Council)⁴⁷ ile değiştirilebilir. Ancak değişiklik yapılırken Taç (Crown) namına görev yapmayan herhangi bir kuruluş veya organ bu listeye dahil edilemez.

Komiserin İnceleme Alanına Giren Konular

Parlamento Komiserliği Kanununa göre, Komiser, idari fonksiyonların uygulanması sırasında bu Kanunun uygulandığı bakanlık veya diğer makam-

46 R.E. Wraith, - G.B. Lamb, *Public Inquiries As An Instrument of Government*, London, 1971, s. 243.

47 Order in Council, Yönetim amaçları için, Kraliçe'nin Özel Konseyi'nin (Privy Council) tavsiyesi üzerine veya onun görüşü alınarak Kraliçe tarafından çıkarılan bir kararnamedir.

lar tarafından veya bunlar namına (by or on behalf of) yapılan herhangi bir işlem ve faaliyeti inceleyebilir.⁴⁸

Adı geçen makamlar tarafından veya bunlar namına yapılan herhangi bir işlem veya faaliyet komiserin inceleme alanı içindedir. Daha başka bir deyimle, komiserin bir işlem veya faaliyeti inceliyebilmesi için onun mutlaka 2 sayılı listede belirtilen makam veya kuruluşlar tarafından yapılması şart olmayıp, başka bir kuruluş veya makam tarafından onun namına (on behalf of) yapılması da yeterlidir. İngiltere Bankası'nın (Bank of England) Hazine namına, bir mahalli idarenin bakanlık namına hareket etmesini buna örnek olarak gösterebiliriz.

Adı geçen makamlar tarafından idari fonksiyonların yerine getirilmesi sırasında yapılan işlem ve faaliyetler komiserin inceleme alanı içindedir.

Parlamento Komiseri, Ticaret Dairesi'nin bir görevlisi tarafından yürütülen iflasın idaresiyle ilgili şikayetleri incelemeyi reddedenken, gerekçe olarak, adı geçen kişinin mahkemenin bir memuru olarak görevi yerine getirdiğini açıklamıştır.

Komiserin İnceleme Yapamayacağı Konular

Parlamento Komiserinin inceleme yapamayacağı konular, Kanunun sonuna eklenen 3 sayılı Listede 11 madde halinde sayılmıştır. Ayrıca Kanunun 5. kısmında bu konuda diğer bir sınırlama yer almaktadır. İşte bu hükümlerde sayılan sınırlamaları maddeler halinde şöylece sıralayabiliriz⁵⁰:

Dış İlişkiler: İngiltere Hükümeti ile diğer devletlerin hükümetleri arasında veya diğer devletlerin milletlerarası teşkilâtları arasında cereyan eden işler yahut Dışişleri Bakanı veya diğer bir bakan tarafından dış ilişkilere etki yapacağı açıklanan konularla ilgili faaliyetlerdir.

Rodezya için verilen İngiliz Pasaportlarının geri alınması işleminin Komiserce incelenmesi, 1968 yılında Hükümet tarafından, dış ilişkiler maddesine dayandırılarak engellenmiştir.⁵¹

Elçilik ve Konsolosluk İşleri: Kraliçenin verdiği yetkiye göre İngiltere dışındaki bir ülkede İngiltere adına hareket eden veya İngiltere'yi temsil eden bir memur veya İngiliz Hükümetinin diğer bir memuru tarafından veya onun namına yapılan işlemlerdir.

Bu sınırlamanın bir sonucu olarak, yurtdışında İngiliz Konsolosu tarafından verilen yanlış bilgi konusundaki şikayet, Komiserin yetkisi dışında bulunmaktadır.⁵²

Kraliyet Dominyonları İle İlgili İşlemler: Kraliçenin yetkisi altında bulunan veya Kraliyet Dominyonu şeklinde İngiltere'nin dışındaki bir ülke veya toprak parçasının yönetimi ile ilgili olarak yapılan bütün faaliyetler buraya dahildir.

48 Parliamentary Commissioner Act, Section 5/(1).

49 Bkz. David Foulkes, a.g.e., s. 254.

50 Bkz. C.F. Padfield, Elements of Public Law, London, 1968, s. 324-325.

51 J.A. Cross, a.g.e., s. 176.

52 David Foulkes, a.g.e., s. 255.

Suçların İadesi ve Kaçak Suçlularla İlgili İşlemler : 1870 tarihli Suçların İadesi Hakkında Kanun (Extradition Act) ile 1881 tarihli Kaçak Suçlular Hakkında Kanuna (Fugitive Offenders Act) göre Dışişleri Bakanı tarafından yapılan işlemlerdir.

Suçun Araştırılması ve Devlet Güvenliğinin Korunması İle İlgili İşlemler : Pasaport konusunda yapılan işlemler⁵³ de dahil olmak üzere, Devlet güvenliğinin korunması veya cezai soruşturma amacıyla Devlet Bakanı tarafından veya onun verdiği yetkiye dayanılarak yapılan her türlü faaliyetler Parlamento Komiserinin inceleme alanı dışında tutulmuştur.

Yargısal İşlemler : İngiltere'deki mahkemelerde cereyan eden adli veya cezai her türlü muamelelerin, Milletlerarası mahkemeler veya yargı organlarının muamelelerinin, 1955 tarihli Ordu Kanunu, 1955 tarihli Hava Kuvvetleri Kanunu veya 1957 tarihli Deniz Disiplin Kanununa göre herhangi bir yerde yapılan muamelelerin başlaması ve yönetimi hususları da Komiserin yetki alanı dışındadır. Buna göre, «bir şirketten haksız olarak ele geçirilen fonların iadesi için gerekli işlemin yapılması isteminin Ticaret Dairesi tarafından reddi ile ilgili şikayet Komiser tarafından incelenemeyecektir.»⁵⁴

Hastahane Hizmetleri : Sağlık Bakanı veya Devlet Bakanı namına Bölgesel Hastahane Meclisi, Eğitim Hastahanesi Yöneticiler Meclisi, Hastahane Yönetim Komitesi veya İdare Meclisi yahut Kamu Sağlığı Laboratuvar Hizmetleri Meclisi tarafından yapılan muamelelerdir.

İngilterede hastahane idarelerinin bütün faaliyetlerinin Bakan adına yapıldığını görmekteyiz. Bu sebeple, kanunda yer alan bu paragraf, bu idareler tarafından yapılan herşeyi Komiserin yetki alanı dışına çıkarmaktadır. Bununla beraber, bu paragraf, hastahanelerle ilgili olarak bakanın bizzat kendisi tarafından yapılan işlemleri Komiserin yetki alanı dışında tutmamaktadır. Bunun sonucu olarak, Komiser, bir hastahane için acil servisinin kapatılmasının onanmasına dair bakan kararı aleyhine yapılan şikayeti incelemeye tabi tutmuştur.⁵⁵

Hastahanelerin, Komiserin yetki alanı dışında kalmasının sebebi, milli sağlık hizmetlerinin büyük bir kısmının merkezi idareden ziyade yürütme kurulları ve mahalli idareler tarafından idare edilmekte olmasıdır.⁵⁶

İdarenin Aktleri ve Ticari Muameleleri : Parlamento Komiserliği Kanununun 6. kısmınının 1 numaralı alt kısmında yer alan (a) ve (b) paragraflarında belirtilen makam veya organlar⁵⁷ ile bu kanunun uygulandığı bakanlık veya idarelerin işlemi olan sözleşme veya diğer ticari muamelelerle ilgili her türlü faaliyet, Parlamento Komiserinin inceleme alanı dışında tutulmuş-

53 Özellikle pasaport verilmemesi veya pasaport konusunda bazı sınırlamalar konulması bu kısma dahildir.

54 David Foulkes, a.g.e., s. 255-256.

55 H.W.R. Wade, a.g.e., s. 13.

56 David Foulkes, a.g.e., s. 255-256.

57 Kanunda sayılan bu organlar, evvelce de belirtildiği gibi, şunlardır : Merkezden yönetim kuruluşları, bakanlar, mahalli idareler, millileştirilmiş teşebbüsler, üyeleri Kraliçe tarafından atanan idare ve makamlar (Bkz. Yuk. s. 160-161).

tur. İdarenin akitlerinin ve ticari muamelelerinin komiserin inceleme alanı dışında tutulması, doktrinde şiddetle eleştirilmektedir.

Kanun idarenin akitleri ve ticari muameleleri konusunda iki istisna getirmiştir ki bunlar Komiserin inceleme alanına dahildirler. Bu istisnalar şunlardır: 1) Arazinin kamulaştırılması veya zorunlu yoluyla elde edilebilecek diğer durumlardaki muameleler; 2) Kamulaştırma yoluyla elde edilen arazinin yüksek değerle satılmasıyla ilgili muameleler.

Sivil ve Askeri Personelle İlgili İşlemler : Parlamento Komiserliği Kanununa ek 3 numaralı listenin 10. maddesine göre, a) Yedek, yardımcı ve eğitim gören personel de dahil olmak üzere Silahlı Kuvvetlerde memuriyetle ilgili olarak; b) Bu kanuna ekli 2 sayılı listede⁵⁸ sayılan herhangi bir kuruluşta veya Taç'ın maiyetinde çalışan veya herhangi bir dairedaki memuriyetle ilgili olarak; c) Kraliçe veya herhangi bir bakan tarafından karar verebilmek, işlem yapabilmek, yapılan işlemi onaylayabilmek yetkisi veya bunlara benzer konularda sözleşme ile veya memur olarak çalışma yahut herhangi bir devlet dairesindeki memuriyetle ilgili olarak tayin, nakil, ücret, disiplin, emeklilik veya diğer personel işleri hususunda yapılan faaliyetlerin tümü Parlamento Komiserinin inceleme alanı dışında bırakılmıştır. Daha açık ve öz bir deyimle, Taç'ın maiyetinde çalışan tüm sivil ve askeri personel konusunda yapılan işlemler buraya dahildir.

Şeref Payesi, Mükafat veya İmtiyaz Verilmesi : Kraliyet Fermanının verilmesi de dahil olmak üzere, Kraliyet ihsanlarından olan şeref payesi, mükafat veya imtiyaz verilmesi de Parlamento Komiserinin inceleme alanı dışında tutulmuştur. Bu hükme göre, «makul olmayan bir sebeple uzun hizmet madalyasının verilmemesi hususundaki şikayetin incelenmesi mümkün olamamıştır.»⁵⁹

Yargı Yoluna Başvurma veya Yargısal İşlemler Yoluyla Hak Arama : Parlamento Komiserliği Kanununa göre,⁶⁰ a) Kraliyet Fermanına dayanarak, kanunla veya kanunun verdiği yetkiye göre kurulmuş bir mahkemeye dava açmak, meseleyi nakletmek veya incelenmesini sağlamak hakkı konusunda haksızlığa uğrayan kişinin herhangi bir faaliyeti veya b) Mahkemede yargısal işlemler yoluyla hakkını araması konusunda herhangi bir faaliyeti söz konusu olabiliyorsa, Komiserin şikayeti incelemesi mümkün değildir. Ancak Komiser, haksızlığa uğrayan şahsın bazı durumlarda yargı yoluna başvurmamasını beklemenin makul olmadığı konusunda bir kanaat taşıyorsa, şikayeti inceleyebilir.

Parlamento Komiseri, emlak vergisi (Rating) için arazinin değerlendirilmesi hakkında kendisine yapılan bir şikayeti, Arazi Mahkemesine dava açma imkânı bulunduğundan dolayı, yetki alanının dışında görerek reddetmiştir.⁶¹

58 Evvelce bahsedildiği gibi, bu liste, Komiserin incelemesine tabi olan kuruluşların listesidir (Bkz. yuk. s. 165).

59 David Foulkes. a.g.e., s. 256.

60 Bu sınırlama Kanuna ekli olan 3 sayılı listede değil de Kanunun 5. kısmında yer almıştır. Bkz. Parliamentary Commissioner Act, Section 5(2).

61 David Foulkes, a.g.e., s. 255.

Yukarıda belirttiğimiz maddenin son cümlesi Komisere, elastiki bir takdir hakkı (flexible discretion) vermektedir. Bu durum doktrinde eleştiri konusu olmuştur. Yazarlar, özellikle disiplinler arası sınıra yakın olaylarda, yargısal bir müracaat yolunun olup olmadığını bilmenin, kapsamlı bir idare hukuku bilgisini zorunlu kıldığını, bunun şüpheli durumlara ve zorluklara yol açabileceğini, diğer yandan yargısal tedbirlerin kullanılmasını bekleminin makul olup olmadığı hususunda karar vermenin, birçok durumlarda, önemli ölçüde hukuk bilgisini gerektirdiğini belirtmektedirler.⁶² Parlamento Komiserinin basılı istatistiklerinden yararlanarak bu hükmün nasıl uygulandığı konusunda da birşey söylemek mümkün değildir.

Şikayetin İncelenmesi Yöntemi ve Esasları

Parlamento Komiseri, aldığı şikayet konusunda kendini yetkili görecekt olursa, şikayeti incelemeye koyulur. İşte bu inceleme bazı esaslara göre cereyan eder. Bu esasları şu başlıklar altında ele almak mümkündür⁶³:

İncelemenin Gizliliği İlkesi

Komiser tarafından yapılan incelemeler gizli olarak yürütülecektir. Diğer yandan, incelemenin yürütülmesi yöntemi, Komiserin o olay için kendisine uygun düşündüğü şekilde cereyan edecektir.⁶⁴

Bilgi Toplama

Komiser, kendince uygun bulduğu kişilerden, uygun bulduğu şekilde ve uygun bulduğu incelemeleri yaparak bilgi toplayabilecektir.

Diğer Tarafın Dinlenmesi Kuralı (Audi Alterem Partem)

Komiser, adı geçen Kanuna göre, şikayete uygun olarak inceleme yapmaya karar verdiği zaman, bakanlığın en yetkili memuruna veya ilgili idareye ve alınan şikayet dilekçesinde aleyhinde iddia bulunan diğer bir kamu görevlisine veya şikayet edilen faaliyeti yapmak için yetkili kılınmış şahsa, şikayet dilekçesinde yer alan iddialara cevap verme fırsatını tanır.⁶⁵

Delilleri Toplama

Komiser, konu hakkında bilgi sahibi olan veya konuyla ilgili belgeleri hazırlayan yahut inceleme yaptığı konuda bilgi verebilecek diğer bazı belgeleri hazırlayan herhangi bir bakan, memur, kamu görevlisi, ilgili idare veya diğer herhangi bir şahsı sorguya çekebilir. Bu konuda Komiser, Yüksek Mahkeme ile aynı yetkilere sahiptir.

Kısaca Komiser, yazılı veya sözlü delilleri istemek ve ilgili dairelerin dosyalarını incelemek yetkisine sahiptir ki, bu, kendisine verilmiş bir devlet imtiyazıdır.⁶⁶

62 Bkz. H.W.R. Wade, a.g.m., s. 603; S.A. de Smith, *Constitutional and Administrative Law*, s. 610; S.A. de Smith, *Judicial Review of Administrative Action*, s. 42.

63 Bkz. C.F. Padfield, a.g.e., s. 326-327.

64 Parliamentary Commissioner Act, Section 7/(2).

65 Parliamentary Commissioner Act, Section 7/(1).

66 A.H. Birch, *The British System of Government*, London, 1970, s. 262.

Şahit Dinleme ve Soruşturmaya Gelmeye Zorlama (İhzar Emri Çıkartma)

Komiser, gerekli belgelerin hazırlanması konusuyla şahitlerin soruşturmada hazır bulunmaları ve dinlenmeleri (yurt dışındaki şahitlerin dinlenmelerine yemin edilmesi de dahil) hususunda mahkemelerin sahip oldukları yetkilerin aynına sahiptirler.

Gizli Belgeler ve Kraliyet İmtiyazının Uygulanmaması

Herhangi bir hukuk kuralı veya kanun tarafından⁶⁷ konulmuş olsun veya olmasın, Kraliçenin hizmetinde çalışan bir kişiden bilgi almasını sınırlayacak veya gizlilik dolayısıyla engelleyecek bir husus, komiser için söz konusu değildir. Hatta, kanun tarafından yargısal işlemler için kullanılmasına izin verilen Kraliyet imtiyazı Parlamento Komiserine uygulanamaz.

Parlamento Komiserine, belgeleri inceleme hususunda konulan tek sınırlama, kabine işlemleri (cabinet proceedings) konusundadır. Gerçekten Parlamento Komiseri, kabine veya herhangi bir kabine komitesinin işlemleriyle ilgili bir belgeyi istemeye veya o konuda soruşturma yapmaya yetkili değildir. Bu sınırlamanın uygulanması için, Başbakanın tasvibiyle Kabine Sekreteri tarafından imzalanan ve ilgili bilgi, sorun veya belgenin, kabine işlemleriyle ilişkili olduğunu bildiren bir yazı yeterlidir.⁶⁸

Bu kayıt dışında, milli savunma sırrında dahil veya kamu yararına aykırı bile olsa, her türlü dökümanın incelenmesi için tanınan bu serbestlik, Parlamento Komiserinin faaliyetlerini, deliller ile sıkı sıkıya bağlı olan yargıların faaliyetinden ayırmaktadır.⁶⁹

Şikayetin İncelenmesinin Sonuçları

Komiser, incelemelerini tamamlamışsa veya inceleme yapamayacağına karar vermişse, durumu bir raporla şikayetin incelenmesini kendisine havale eden milletvekiline bildirir. Doğal olarak, inceleme yapamayacağına karar vermişse, bunun sebeplerini raporunda belirtmek zorundadır. Eğer incelemesini tamamlamışsa, raporunda inceleme sonuçlarını gösterecektir.⁷⁰

Parlamento Komiseri, bu raporun bir suretini ilgili devlet dairesinin en yetkili memuruna veya ilgili idareye ve kendisinden yakınılan memura yahut şikayet konusu faaliyeti yapmakla görevlendirilmiş kişiye de gönderir.

Parlamento Komiserinin fonksiyonunun tamamıyla incelemeye yönelik (investigatory) olduğunu ve onun icrai yetkilerinin bulunmadığını belirtmiştir. Bunun sonucu olarak Komiser, haksızlık olduğu görüşünde bulunur ve inceleme sonucuna rağmen bu haksızlığın düzeltilmediğini görürse, durumu özel bir raporla Parlamantonun her iki Kamarasına bildirebilir.⁷¹

Parlamento Komiserinin icrai yetkilerinin bulunmaması doktrinde şiddetle eleştirilmekte ve onun en zayıf yönünün bu olduğu belirtilmektedir.

67 Bu konuda çıkarılmış bir kanun mevcuttur. Kanunun başlığı, «Official Secrets Act»tir.

68 Parliamentary Commissioner Act, Section 8/(4).

69 Muammer Oytan, a.g.m., s. 608.

70 Parliamentary Commissioner Act, Section 10/(1).

71 Philip S. James, *Introduction to English Law*, London, 1969, s. 167.

Hukukçulara göre, Parlamento Komiserliği sisteminin en zayıf yönü, onun, ilgili dairenin kararını değiştirebilme ve vatandaşın zararını tazmin etme yetkisinin olmamasıdır. O sadece hukuki çareyi tavsiye edebilir; fakat zorlama yetkisi yoktur. Bununla beraber uygulamada devlet daireleri onun tavsiyelerini genellikle yerine getirmektedirler.⁷²

Parlamento Komiseri tarafından yapılan bu tür denetimler, yöneticilerin daha faal ve cesur olmaları konusunda genel istek olduğu zamanlarda, onların faaliyetlerinde daha dikkatli ve titiz davranmaları eğilimine yol açmaktadır.⁷³ Bundan dolayı, komiserin icrai yetkileri olmamasına rağmen, onun idari teşkilat üzerindeki etkisi, hiçte küçümsenecek bir husus değildir.

Parlamento Komiseri, yukarıda açıkladığımız özel raporlar (special reports) yanında, Parlamentaoya ayrıca yıllık raporlar (annual reports) da sunar. Bu raporlar Parlamento'nun iki Kamarasına birden sunulur ve Komiserin, kanuna göre görevlerini nasıl yerine getirdiği hususu bu raporlarla yer alır.

Bu raporlar Avam Kamarasında bir Komite tarafından incelenir. Bu Komite Avam Kamarasına bilgi verir. Bu Komitenin özellikle kötü yönetim (maladministration) teriminin anlamını genişletmek yoluyla, Parlamento Komiserine küçümsenemeyecek yardımları dokunmuştur.

PARLAMENTO KOMİSERİNİN FAALİYET ALANININ YAYGINLAŞTIRILMASI

Parlamento Komiserinin başarılı çalışmaları, İngiliz doktrininde ve kamu ayunda, Komiserin inceleme alanı dışında kalan kuruluşlar için de yeni bir Komiserlik kurulması veya Komiserin yetki alanının bunları da kapsayacak şekilde genişletilmesi yolunda bir temayüle yol açmıştır.

Mesela, 1965 yılında Lord Shawcross, milli seviyede olduğu kadar mahalli seviyedeki haksızlıklarla da uğraşmak üzere bir Komiserlik kurulmasını teklif etmiş,⁷⁴ ancak 1971 yılında hazırlanan Mahalli İdareler Kanun Tasarısında böyle bir görevle donatılmış Komiser'e ait herhangi bir hüküm yer almamıştır.⁷⁵ 1973 şubatında İçişleri Bakanı, Hükümetin Polis ombudsmanının kurulması konusunda görüş taşıdığını, polis otoriteleye görüşüldükten sonra projenin ele alınacağını açıklamıştır.⁷⁶

Yapılan çalışmalar sonucunda 1973 yılında sağlık hizmetleri, 1974 yılında da mahalli idareler⁷⁷ Parlamento Komiserliği sistemi içinde alınmıştır.⁷⁸ Polis ve millileştirilmiş işletmeler halen Komiserin yetki alanı dışında bulunmaktadır.

72 John Prophet, *The Structure of Government*, London, 1971, s. 69; Ayrıca bkz. J.F. Garner, *a.g.e.*, s. 102; S.A. de Smith, *Judicial Review of Administrative Action*, s. 44-45.

73 A.H. Hanson, - M. Wallis, *Governing Britain*, London, 1970, s. 268.

74 F.J. Wright, *An Introduction to the study of Democratic Government*, London, 1967, s. 229.

75 David Foulkes, *a.g.e.*, s. 266.

76 H.W.R. Wade, *a.g.m.*, s. 606.

77 Mahalli Ombudsman konusunda daha geniş bilgi için bkz. C.M. Chinkin, - R.J. Bailey, «The Local Ombudsman», *Public Administration, Journal of the Royal Institute of Public Administration*, Vol. 54, Autumn 1976, s. 267 vd.

78 «The cheers for the Ombudsman», *The Economist*, 26 November 1977, s. 24.

SONUÇ

Önce İsveç'te kurulan, İskandinav ülkelerinden sonra Avrupa ve Anglo-Amerikan ülkelerine de yayılan Ombudsman müessesesi, İngiltere'de 1967 yılında Parlamento Komiserliği adıyla kurulmuştur.

Kraliçe tarafından atanan ve esas itibariyle emeklilik yaşına kadar vazife gören Parlamento Komiserinin görevi, merkezi idare organları, personeli veya onun adına hareket eden diğer makamların kötü yönetimlerinin bir sonucu olarak haksızlığa uğradığını iddia eden fertlerin şikayetlerini incelemektir. Fertler bu şikayetlerini ancak bir milletvekili kanalıyla Komiser'e ulaştırabilirler.

Komiser, milletvekilinden gelen şikayet dilekçesini, eğer yetki alanı için de bulunuyorsa, soruşturmaya tabi tutarak bir haksızlığın mevcut olup olmadığını tesbit eder. Ayrıca haksızlığın varlığı halinde ilgili idareyi haksızlığı düzeltmeye davet eder ve inceleme sonucunu milletvekiline, şikayet sahibine ve ilgili idareye bir raporla bildirir. Haksızlığın ilgili idare tarafından düzeltilmemesi halinde Komiserin bunu Parlamento'ya rapor etme yetkisi de vardır.

Parlamento Komiserliği Müessesesinin İngiltere'de 19 yıllık uygulaması hukukçular ve kamuoyu üzerinde tamamiyle iyi bir etki bırakmış ve Komiserin yetki alanı dışında bulunan bazı kuruluşların da yetki alanı için alınması yolunda bir temayül belirlemiştir. Bunun sonucu olarak hastahane hizmetleri ve mahalli idareler de Parlamento Komiserliği sistemine dahil edilmişlerdir. Sonuç olarak, Parlamento Komiseri, fertleri idarenin haksızlıklarına karşı korumada son derece başarılı hizmetler vermiş ve kendisinden beklenen amacı tam anlamıyla gerçekleştirmiştir.

Parlamento Komiserliği müessesesinden, Türkiye açısından da alınacak dersler vardır. Dünyanın birçok ülkesine hızla yayılan bu kurumun Türkiye'de de kurulması bir ihtiyaç haline gelmiştir. Ülkemizde, idarenin hukuk dışı eylem ve işlemlerinde meydana gelen artış ve yargı organlarının geç karar vermesi, fertleri haklarını koruma açısından mağdur duruma düşürdüğü gibi, hukuk devleti ilkesini de büyük ölçüde zedelemektedir. Bu sebeple biz, Türkiyede kurulacak Ombudsman'ı (eğer dünyadaki uygulamaların yararlanılıp iyi bir işlerlik kazandırılacak olursa), ferdi hak ve hürriyetlerin korunma vasıtası olduğu kadar hukuk devletinin de bir başka gerçekleştirme aracı olarak görmekteyiz.