



**T.C.**

**MEHMET AKIF ERSOY ÜNİVERSİTESİ**

**SOSYAL BİLİMLERİ ENSTİTÜSÜ**

**KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI**

**BİR KAMU POLİTİKASI ANALİZİ OLARAK  
TÜRKİYE'DE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU'NUN  
KURULUŞU**

**Zafer ÇİÇEKER**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**DANIŞMAN**

**DOÇ. DR. Sabrina KAYIKÇI**

**BURDUR – 2019**

**T.C.**  
**MEHMET AKİF ERSOY ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLERİ ENSTİTÜSÜ**  
**KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI**

**BİR KAMU POLİTİKASI ANALİZİ OLARAK**  
**TÜRKİYE'DE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU'NUN**  
**KURULUŞU**

**Zafer ÇİÇEKER**  
**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**Doç. Dr. Sabrina KAYIKÇI (Danışman)**

**Prof. Dr. Murat KAYIKÇI**

**Prof. Dr. İsmet PARLAK**

**BURDUR – 2019**



**MAKÜ SOSYAL BİLİMLER  
ENSTİTÜSÜ**

## YÜKSEK LİSANS JÜRİ ONAY FORMU

M.A.K.Ü Sosyal Bilimler Enstitüsü Yönetim Kurulu'nun ..... tarih ve ..... sayılı kararıyla oluşturulan jüri tarafından 12/06/2019 tarihinde tez savunma sınavı yapılan Zafer ÇİÇEKER 'In Bir Kamu Politikası Analizi Olarak Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Kuruluşu konulu tez çalışması Kamu Yönetimi Anabilim Dalında YÜKSEK LİSANS tezi olarak kabul edilmiştir.

### JÜRİ

ÜYE

(TEZ DANIŞMANI) : Doç. Dr. Sabrina KAYIKÇI

ÜYE

: Prof. Dr. Murat KAYIKÇI

ÜYE

: Prof. Dr. İsmet PARLAK

### ONAY

M.A.K.Ü Sosyal Bilimler Enstitüsü Yönetim Kurulu'nun ...../...../..... tarih ve ...../..... sayılı kararı.

İMZA/MÜHÜR

**T.C.**  
**MEHMET AKİF ERSOY ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**ETİK BEYAN**

Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Lisansüstü Eğitim-Öğretim ve Sınav Yönetmeliğine göre hazırlamış olduğum “Bir Kamu Politikası Analizi Olarak Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu’nun Kuruluş” adlı tezin hazırlanması sürecinde akademik etik ilkeleri ihlal etmediğimi taahhüt eder, tezimin kağıt ve elektronik kopyalarının Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü arşivlerinde aşağıda belirttiğim koşullarda saklanmasına izin verdiğimi onaylarım.

Sosyal Bilimler Enstitüsü Lisansüstü Eğitim-Öğretim Yönetmeliğinin ilgili maddeleri uyarınca gereğinin yapılmasını arz ederim.

- Tezimin tamamı her yerden erişime açılabilir.
- Tezim sadece Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi yerleşkelerinde erişime açılabilir.
- Tezimin 3 yıl süreyle erişime açılmasını istemiyorum. Bu sürenin sonunda uzatma için başvuruda bulunmadığım takdirde, tezimin tamamı her yerden erişime açılabilir.

Zafer ÇİÇEKER

## TEŐEKKÖR

Bu çalıőmanın hazırlanması sűrecinde yapmıő olduğu katkılardan dolayı tez danıőmanım sayın Doç. Dr. Sabrina KAYIKÇI'ya, değerli fikirleriyle çalıőmanın daha da olgunlaőmasını sağlayan sayın Prof. Dr. Murat KAYIKÇI'ya, sűreteki yardımlarından dolayı kıymetli arkadaőım Gűrkem GÖK'e ve hayat boyu bana hep destek olan sevgili aileme teőekkűr ederim.



(ÇİÇEKER, Zafer, Bir Kamu Politikası Analizi Olarak Türkiye’ de Kamu Denetçiliği Kurumu’nun Kuruluşu, Yüksek Lisans Tezi, Burdur, 2019)

## ÖZET

Çalışmanın içeriğinde, Türkiye’nin Avrupa Birliği’ne tam üyelik sürecinde yerine getirilmesi gereken bir kriter olan ve politika transferi aracılığıyla bir kamu politikası ürünü olarak yapılanan Kamu Denetçiliği (ombudsmanlık) Kurumu’nun Türkiye’deki kuruluş süreci analiz edilmiştir. Bu doğrultuda, ombudsmanlık politikasının süreç temelli analizi yapılarak politikanın bir transfer olduğunu gösterebilmek için, çalışmanın birinci bölümünde kamu politikası, politika aktörleri, politika analizi, süreç modeli ve politika transferi konuları işlenmiştir.

Politika transferinin nesnesi olarak kamu politikasına konu olan ombudsmanlık sisteminin denetim bağlamında neyi ifade ettiği, Türkiye’deki kamu denetim yolları içerisindeki yeri, işleyişi ve Avrupa Birliği üyesi olan bazı ülkelerdeki örnek uygulamaları da çalışmanın ikinci bölümünü oluşturmuştur.

Çalışmanın üçüncü bölümünde ise, süreç modeli kullanılarak Türkiye’nin ombudsmanlık politikasının analizi yapılmıştır. Süreç modeli uygulanarak yapılan analiz, öncelikle Türkiye’de kamu denetimi alanındaki problemlerin teşhis edilmesi ve buna karşın ombudsmanlığın gündeme getirilmesi ile başlamıştır. Süreç modelinin ikinci ve üçüncü aşamasında ise, politikanın formülasyonu ve yasalaşma süreci analiz edilmiştir. Politikanın formülasyonu aşamasında analiz edilen bir diğer konu da politikanın transferi sürecidir. Formülasyon aşamasının tamamlanmasıyla birlikte, politika yasalaşarak uygulamaya geçilmiştir. Böylelikle, politikanın yasalaşma ve uygulanma aşamaları analiz edilerek sürecin değerlendirme safhası da tamamlanmıştır. Yapılan bu kamu politikası analizi ile Türkiye’nin ombudsmanlık politikası hem süreç hem de aktör temelli bir şekilde analiz edilmiştir.

**Anahtar Kelimeler:** Kamu Politikası, Politika Transferi, Politika Analizi, Ombudsmanlık, Kamu Denetçiliği Kurumu

(ÇİÇEKER, Zafer, Foundation of Ombudsman Public Organization As Public Policy Analysis Master Thesis, Burdur, 2019)

## ABSTRACT

The foundation process of Ombudsman Public Organization, which is needed to be fulfilled in the European Union full membership process and is done as public policy element via policy transfer, is analyzed in the context of this study. Accordingly, the first part of the study contains public policy, policy factors, policy analysis, process model, policy transfer subjects by making an process based analysis of ombudsman policy to be able to show that the policy is a transfer.

What Ombudsman system, which is a subject matter of public policy as object of policy transfer, expresses, its place and functioning in public control ways of Turkey, and model applications of some European Union member countries are introduced in second part of this study.

In the third part, Turkey's ombudsman policy is analyzed by using process model. Analysis, which is done by implementing process model, started by bringing forward against problems which is recognised in the field of public control in Turkey. In the second and third phase of process model, legalisation and formulation of policy are analyzed. Another subject which is analyzed in the formulation phase, is policy transfer process. Just after formlation phase is completed, policy is applied by being legalisation. Hereby, evaluation process is completed by analyzing formulation and application phases. With the public policy analysis conducted, Turkey's ombudsman policy is analyzed in both process and actor based analysis.

**Key words:** Public Policy, Policy Transfer, Policy Analysis, Ombudsman, Kamu Denetçiliği Kurumu

## İÇİNDEKİLER

|                      |      |
|----------------------|------|
| TEZ ONAY FORMU ..... | i    |
| ETİK BEYAN .....     | ii   |
| TEŞEKKÜR .....       | iii  |
| ÖZET.....            | iv   |
| ABSTRACT.....        | v    |
| İÇİNDEKİLER.....     | vi   |
| TABLolar DİZİNİ..... | xii  |
| KISALTMALAR.....     | xiii |
| GİRİŞ.....           | 1    |

### BİRİNCİ BÖLÜM

#### KAMU POLİTİKASINDA SÜREÇ ANALİZİ VE SÜREÇTE POLİTİKA TRANSFERİ

|  |    |
|--|----|
| 1.1. Kamu Politikası .....   | 5  |
| 1.1.1. Kamu Politikası Aktörleri .....                             | 7  |
| 1.1.1.1. Resmi Aktörler.....                                       | 7  |
| 1.1.1.1.1. Parlamento (Yasama).....                                | 8  |
| 1.1.1.1.2. Hükümet ve Kamu Bürokrasisi (Yürütme).....              | 8  |
| 1.1.1.1.3. Yargı Kurumları.....                                    | 9  |
| 1.1.1.2. Gayri Resmi (Sivil) Aktörler .....                        | 9  |
| 1.1.1.2.1. Vatandaşlar (Seçmenler).....                            | 10 |
| 1.1.1.2.2. Siyasi Partiler .....                                   | 10 |
| 1.1.1.2.3. Sivil Toplum Örgütleri (Baskı Grupları) .....           | 11 |
| 1.1.1.2.4. Üniversiteler ve Düşünce Kuruluşları (Think Tank) ..... | 11 |
| 1.1.1.2.5. Medya .....   | 12 |



|            |  |    |
|------------|--|----|
| 1.1.1.3.   | Uluslararası Aktörler.....                                 | 12 |
| 1.1.2.     | Kamu Politikası Analizi .....                              | 13 |
| 1.1.2.1.   | Kamu Politikası Analiz Modelleri .....                     | 14 |
| 1.1.2.1.1. | Grup Modeli.....   | 15 |
| 1.1.2.1.2. | Kurumsal Model .....                                       | 16 |
| 1.1.2.1.3. | Elit (Seçkinler) Modeli .....                              | 16 |
| 1.1.2.1.4. | (Fonksiyonel) Süreç Modeli .....                           | 17 |
| 1.1.2.1.5. | (Siyasal) Sistem Modeli.....                               | 17 |
| 1.1.3.     | Kamu Politikası Oluşumunda Süreç Modeli.....               | 18 |
| 1.1.3.1.   | Problemin Teşhis Edilmesi ve Gündemin Oluşması .....       | 20 |
| 1.1.3.2.   | Probleme İlişkin Politikanın Formüle Edilmesi.....         | 21 |
| 1.1.3.3.   | Politikanın Yasalaştırılması .....                         | 22 |
| 1.1.3.4.   | Politikanın Uygulanması.....                               | 23 |
| 1.1.3.5.   | Politikanın Değerlendirilmesi.....                         | 24 |
| 1.1.4.     | Kamu Politikası Sürecinde Politika Transferi Faktörü ..... | 25 |
| 1.1.4.1.   | Politika Transferi .....                                   | 26 |
| 1.1.4.2.   | Politika Transferiyle İlişkili Kavramlar .....             | 27 |
| 1.1.4.2.1. | Politika Yayılımı.....                                     | 27 |
| 1.1.4.2.2. | Politika Yakınsaması .....                                 | 28 |
| 1.1.4.2.3. | Ders Çıkarma .....   | 29 |
| 1.1.4.2.4. | Politika Transferinin Benzer Kavramlarla İlişkisi .....    | 30 |
| 1.1.4.3.   | Politika Transferinin Nedenleri .....                      | 31 |
| 1.1.4.3.1. | Gönüllü Politika Transferi .....                           | 32 |
| 1.1.4.3.2. | Zorlayıcı Politika Transferi.....                          | 32 |
| 1.1.4.4.   | Politika Transferinin Nesnesi.....                         | 33 |

|          |  |    |
|----------|--|----|
| 1.1.4.5. | Politika Transferinin Kaynağı.....                               | 33 |
| 1.1.4.6. | Politika Transferini Kolaylaştırıcı ve Engelleyici Koşullar..... | 34 |

## İKİNCİ BÖLÜM

### TÜRKİYE'DE KAMU DENETİMİNDE OMBUDSMANLIK (KAMU DENETÇİLİĞİ) KURUMU VE AVRUPA BİRLİĞİ ÜLKELERİNDEKİ FARKLI UYGULAMALARI

|          |  |    |
|----------|--|----|
| 2.1.     | Türkiye' de Kamu Denetimi.....               | 35 |
| 2.1.1.   | Siyasi Denetim.....                          | 36 |
| 2.1.1.1. | Soru .....                                   | 37 |
| 2.1.1.2. | Genel Görüşme.....                           | 37 |
| 2.1.1.3. | Meclis Araştırması .....                     | 38 |
| 2.1.1.4. | Meclis Soruşturması.....                     | 39 |
| 2.1.1.5. | Gensoru .....                                | 39 |
| 2.1.1.6. | Dilekçe Hakkı ve TBMM'ye Başvuru .....       | 40 |
| 2.1.2.   | Yargı Denetimi .....                         | 40 |
| 2.1.3.   | İdari Denetim .....                          | 43 |
| 2.1.3.1. | Hiyerarşik Denetim .....                     | 43 |
| 2.1.3.2. | Vesayet Denetimi .....                       | 44 |
| 2.1.3.3. | Özel Denetim .....                           | 46 |
| 2.1.4.   | Kamuoyu Denetimi.....                        | 47 |
| 2.1.5.   | Uluslararası Denetim .....                   | 48 |
| 2.1.6.   | Ombudsmanlık (Kamu Denetçisi) Denetimi ..... | 49 |
| 2.1.6.1. | Ombudsman Kavramı ve Tanımı.....             | 49 |
| 2.1.6.2. | Ombudsmanlığın Tarihsel Gelişimi .....       | 51 |
| 2.1.6.3. | Ombudsmanlık Kurumunun Özellikleri.....      | 52 |

|  |    |
|--|----|
| 2.1.6.4. Ombudsmanlık Kurumunun Görevleri .....                    | 54 |
| 2.1.6.5. Ombudsmanlık Kurumunun Yetkileri .....                    | 55 |
| 2.1.6.6. Ombudsmanlık Kurumunun Çalışma Şekli .....                | 56 |
| 2.2. Türkiye’de Ombudsman (Kamu Denetçiliği) Uygulaması .....      | 57 |
| 2.2.1. Kamu Denetçisinin Atanması ve Statüsü.....                  | 58 |
| 2.2.2. Kamu Denetçiliği Kurumu’nun Görev ve Yetkileri .....        | 59 |
| 2.2.3. Kamu Denetçiliği Kurumu’nun Çalışma Şekli.....              | 59 |
| 2.3. Avrupa Birliği ve Üye Ülkelerde Ombudsmanlık Uygulaması ..... | 60 |
| 2.3.1. İsveç’te Ombudsmanlık Uygulaması.....                       | 61 |
| 2.3.1.1. Atanması ve Statüsü.....                                  | 61 |
| 2.3.1.2. Görev ve Yetkileri.....                                   | 62 |
| 2.3.1.3. Çalışma Şekli .....                                       | 63 |
| 2.3.2. İngiltere’de Ombudsmanlık Uygulaması.....                   | 63 |
| 2.3.2.1. Atanması ve Statüsü.....                                  | 64 |
| 2.3.2.2. Görev ve Yetkileri.....                                   | 65 |
| 2.3.2.3. Çalışma Şekli .....                                       | 65 |
| 2.3.3. Fransa’da Ombudsmanlık Uygulaması.....                      | 66 |
| 2.3.3.1. Atanması ve Statüsü.....                                  | 66 |
| 2.3.3.2. Görev ve Yetkileri.....                                   | 67 |
| 2.3.3.3. Çalışma Şekli .....                                       | 68 |
| 2.3.4. Avrupa Birliği’nde Ombudsmanlık Uygulaması.....             | 69 |
| 2.3.4.1. Atanması ve Statüsü.....                                  | 69 |
| 2.3.4.2. Görev ve Yetkileri.....                                   | 70 |
| 2.3.4.3. Çalışma Şekli .....                                       | 71 |

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### TÜRKİYE’NİN KAMU DENETÇİLİĞİ (OMBUDSMANLIK) POLİTİKASININ ANALİZİ

|   |    |
|---|----|
| 3.1. Kamu Denetimindeki Problemlerin Teşhis Edilmesi ve Kamu Denetçiliğinin (Ombudsmanlığın) Gündeme Gelmesi..... | 73 |
| 3.1.1. Kamu Denetimindeki Problemler .....  | 74 |
| 3.1.1.1. Siyasi Denetimdeki Sorunlar .....  | 74 |
| 3.1.1.2. Yargı Denetimindeki Sorunlar.....  | 77 |
| 3.1.1.3. İdari Denetimdeki Sorunlar .....   | 80 |
| 3.1.1.4. Kamuoyu Denetimindeki Sorunlar .....   | 82 |
| 3.1.2. Ombudsmanlığı Gündeme Taşıyan Aktörler ve Gündemin Oluşması .....  | 85 |
| 3.1.2.1. Üniversiteler ve Düşünce Kuruluşları.....  | 85 |
| 3.1.2.1.1. Akademik Çalışmalar ve Gerekçeli Anayasa Önerisi.....  | 86 |
| 3.1.2.1.2. Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü’nün Yaptığı Çalışma.....                                   | 87 |
| 3.1.2.2. Sivil Toplum Örgütü (Baskı Grubu) Olarak Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği’nin Çalışmaları .....   | 88 |
| 3.1.2.3. Medya .....  | 90 |
| 3.1.2.4. Hükümet ve Kamu Bürokrasisi.....   | 90 |
| 3.1.2.4.1. Dönemsel Hükümet Çalışmaları .....   | 91 |
| 3.1.2.4.2. Kamu Bürokrasisi Çalışmaları.....  | 92 |
| 3.1.2.5. Uluslararası Aktör Olarak Avrupa Birliği’nin Çalışmaları.....  | 94 |
| 3.2. Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Politikasının Formülasyonu ve Yasalaşması .....                              | 95 |
| 3.2.1. Ombudsmanlık Transferi.....  | 98 |

|  |     |
|--|-----|
| 3.2.1.1. Ombudsmanlık Transferinin Nedenleri.....  | 104 |
| 3.2.1.2. Ombudsmanlık Transferinin Nesnesi ve Kaynağı.....                               | 104 |
| 3.2.1.3. Ombudsmanlık Transferinin Engelleyici ve Kolaylaştırıcı Koşulları...            | 105 |
| 3.3. Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Politikasının Uygulanması ve Değerlendirilmesi..... | 106 |
| <b>SONUÇ</b> .....   | 114 |
| <b>KAYNAKÇA</b> .....  | 118 |
| <b>ÖZGEÇMİŞ</b> .....  | 132 |



## TABLolar DİZİNİ

|  |     |
|--|-----|
| <b>Tablo 1.</b> Siyasi Denetim Araçlarının Parlamento Üzerinde Oluşturduğu İş Yükü.....                              | 76  |
| <b>Tablo 2.</b> İdari Yargı Alanındaki İş Yükü.....  | 78  |
| <b>Tablo 3.</b> TBMM Dilekçe Komisyonu'na Gelen Dilekçelerin Dönemsel Dağılımı.....                                  | 82  |
| <b>Tablo 4.</b> Kamu Hizmetlerinde Etkinliğin Artırılması Projesi ve Kamu Kesiminde Ücret Adaletinin Sağlanması..... | 96  |
| <b>Tablo 5.</b> Türkiye'nin Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği) Transferi.....   | 103 |
| <b>Tablo 6.</b> Ombudsmanlık Kurumunun AB, örnek ülkeler ve Türkiye'deki Kuruluş Süreci.....                         | 109 |
| <b>Tablo 7.</b> Kamu Denetçiliği Kurumu'na Yıllar İtibariyle Yapılan Başvuru Sayıları.....                           | 112 |

**KISALTMALAR**

|        |   |
|--------|---|
| AB     | : Avrupa Birliği                              |
| AAET   | : Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu              |
| ABD    | : Amerika Birleşik Devletleri                 |
| AET    | : Avrupa Ekonomik Topluluğu                   |
| AKÇT   | : Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu             |
| AT     | : Avrupa Topluluğu                            |
| BM     | : Birleşmiş Milletler                         |
| DDK    | : Devlet Denetleme Kurulu                     |
| DPT    | : Devlet Planlama Teşkilatı                   |
| KAYA   | : Kamu Yönetimi Araştırması Projesi           |
| KDK    | : Kamu Denetçiliği Kurumu                     |
| TBMM   | : Türkiye Büyük Millet Meclisi                |
| TODAİE | : Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü |
| TÜSİAD | : Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği     |

## GİRİŞ

Kamu politikası çalışmaları, günümüz modern devletlerinde eğitim, sağlık, enerji, çevre, ekonomi, sosyal güvenlik ve savunma gibi birden fazla alanda yürütülmektedir. Çalışma alanının bu denli geniş olması, kamu politikası çalışmalarını önemli kılmaktadır. Geniş bir alanda etkili olan kamu politikası çalışmaları, küreselleşmenin ortaya çıkarmış olduğu uluslararası etkileşim ile daha da etkin bir görünüm kazanmıştır. Uluslararası alandaki bu etkileşimin kamu politikası çalışmalarına katkı vermesini sağlayan araçlardan bir tanesi de politika transferidir.

Kamu politikası çalışmalarının uluslararası bir olgu olmasını sağlayan politika transferi, tek bir kavram olarak algılanmakla beraber, esasen politika transferine ilişkin olan (politika yayılımı, politika yakınsaması ve ders çıkarma gibi vb.) birden fazla kavramı temsil etmektedir.

Kamu politikası çalışmalarının gerek geniş bir çalışma alanına sahip olması, gerekse de uluslararası etkileşim ile ulus ötesi bir etkiye kavuşması, kamu politikası sürecinin karmaşık bir hal almasına neden olmaktadır. Kamu politikası sürecindeki bu kompleks durum, yeni kamu politikası çalışmaları için mevcut kamu politikalarının analizini de gerekli kılmaktadır.

Kamu politikası analizinin bir disiplin olarak bilimsel çalışmalarda yer almasıyla birlikte, birden fazla politika analiz modeli geliştirilmiştir. Geliştirilen bu analiz modelleri sayesinde, kamu politikası sürecindeki kompleks yapının hem aktör hem de süreç temelli analizi yapılabilmektedir.

Çalışmada politika analizi için kullanılacak olan model, klasik model olarak bilinen süreç modelidir. Süreç modeli, kamu politikasını aşamalara bölerek inceleyen bir analiz modelidir. Süreç modelindeki bu aşamalar; problemin teşhis edilmesi ve gündemin oluşması, politikanın formüle edilmesi, politikanın yasalaşması, politikanın uygulanması ve politikanın değerlendirilmesi şeklinde sıralanmaktadır. Süreç modelindeki bu aşamalar, analiz edilecek olan kamu politikasının hem süreç hem de aktör temelli analizine olanak sağlamaktadır.



Süreç modeli kullanılarak yapılan politika analizinde, hem politika sürecinin işleyişi hem de süreçteki bütün politika aktörleri (resmi, gayri resmi ve uluslararası aktörler) incelenebildiği gibi, aynı zamanda süreç içerisinde eğer varsa, politika transferi veya transfer ile ilişkili olan kamu politikası türleri de tespit edilerek incelenebilir.

Kamu politikasını inceleyerek açıklamaya çalışan politika analizi disiplini, bu incelemenin sonucunda her ne kadar politikanın işleyiş sürecini ve politika aktörlerini açıklasa da, kamu politikasının ne olduğuna yönelik sorulan temel soru her zaman varlığını koruyacaktır. Bu bağlamda, politika analiz modelleri kullanılarak yapılan analiz çalışması, politikanın nasıl bir kamu politikası olduğu ve neyi kapsadığı yönünde cevap (lar) geliştirmektedir.

Bu doğrultuda, çalışmada süreç modeli kullanılarak analiz edilen ombudsmanlık politikasının, kamu politikası olarak nasıl geliştiği ve bu politikanın bir politika transferi olup olmadığı çalışmanın temel sorusunu oluşturmaktadır.

Ombudsmanlık sisteminin politika transferi yoluyla kamu politikasına konu olmasını ve çalışmanın temel sorusuna dönüşmesini sağlayan etken nokta; ombudsmanlığın, hem Avrupa Kıtası menşeli popüler bir idari denetim sistemi olması hem de Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne tam üyelik sürecinde yerine getirmesi gereken bir kriter olmasıdır. Bu etken nokta, çalışmanın temel sorununu belirlediği gibi, çalışmanın önemini de belirtmektedir.

Çalışma içerisinde ombudsmanlık sistemini tanımlayan önemli bilgilere yer verilse de, esasen çalışmayı önemli kılan ana faktör, çalışmanın klasik bir ombudsmanlık tahlilinden ibaret olmayışıdır. Ombudsmanlık sisteminin (kurumsal görünümü olan Kamu Denetçiliği Kurumu'nun), Türkiye'deki oluşum sürecinin kamu politikası argümanı üzerinden analiz edilmiş olması, çalışmayı diğer mevcut ombudsmanlık çalışmalarından ayırdığı gibi, çalışmanın önemini de ortaya koymaktadır.

Bu yeni popüler denetim sistemi, Türkiye'deki mevcut idari denetim sistemlerine bir çeşitlilik kazandırmakla beraber, idarenin daha sıkı bir şekilde denetlenmesine de katkı sağlamaktadır. Türkiye'de 2013 yılında denetim faaliyetine

başlayan Kamu Denetçiliği Kurumu (ombudsman), idari denetim içerisinde yer alan bir dış denetim birimi olarak denetim görevini icra etmektedir.

Denetim birimi olarak Kamu Denetçiliği Kurumu'nun statüsünü, çalışma şeklini, görev ve yetkilerini ve de ombudsmanlık sisteminin farklı ülke uygulamalarını bilmek, bir kamu politikası örneği olan ombudsmanlık sistemini kavramaya yardımcı olacaktır. Çalışmada ombudsmanlığın farklı ülke uygulamaları ele alınırken, özellikle Avrupa Birliği ve Birliğe üye olan ülkeler seçilmiştir. Bu tercih, Avrupa Birliği'nin politika transferindeki rolünden kaynaklanmaktadır. Bu rol, Avrupa Birliği'ni kamu politikasının önemli bir aktörü yaparak diğer aktörler içerisinde ön plana çıkarmaktadır.

Kamu politikasına ilişkin bütün bu karmaşık sürecin doğru bir şekilde analiz edilebilmesi için çalışmanın kapsamı da doğru bir şekilde belirlenmelidir. Çalışma, kapsam olarak üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde, kamu politikasının tanımı, aktörleri, politika analiz modelleri, süreç modeli ve politika transferi konuları ele alınmıştır. Çalışmanın ikinci bölümünde, Türkiye'de idarenin denetim yolları, ombudsmanlık denetimi, Türkiye'de ombudsman uygulaması ve Avrupa Birliği ve Birliğe üye olan ülkelerdeki ombudsmanlık uygulamaları incelenmiştir. Çalışmanın üçüncü ve son bölümünde ise, süreç modeli kullanılarak Türkiye'nin ombudsmanlık politikası Kamu Denetçiliği Kurumu örnek alınarak analiz edilmiştir.

Çalışmanın kapsam olarak bu şekilde bir sınırlandırmaya tabi tutulması, çalışmadan hedeflenen amaç ile orantılıdır. Ombudsmanlık politikasının analizinden hedeflenen amaç, politika transferi aracılığıyla kamu politikasına konu olan ombudsmanlık sisteminin, Türkiye'deki kuruluş sürecini bilimsel bir çalışma ile ortaya çıkarmaktır.

Çalışmanın bilimsel bir çizgide ilerleyebilmesi ve hedeflenen sonuca ulaşabilmek, çalışmada kullanılan yöntem ile ilişkilidir. Çalışma kapsamı içerisinde yer alan konuların nasıl bir çalışma yöntemi takip edilerek incelendiğinin bilinmesi, çalışmanın daha anlaşılır olabilmelerini sağlamaktadır.

Çalışma içerisinde, kütüphane araştırmasına dayanan bir yöntem kullanılmıştır. Bu çerçevede konuya ilişkin gerekli literatür taraması yapılmış ve Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kuruluşu sürecinde hazırlanmış olan mevzuat ve raporlar incelenmiştir.

Çalışmada alan araştırmasına yönelik bir yöntemin tercih edilmeyerek sadece kütüphane araştırmasına dayanan bir literatür taraması yönteminin kullanılmış olma sebebi ise, çalışmanın hipotezinden kaynaklanmaktadır.

Çalışmanın hipotezi (kamu politikası çalışmasına konu olan Kamu Denetçiliği Kurumu'nun bir politika transferi olduğu önermesi) tümdengelimci bir şekilde oluşturulduğu için, çalışmada alan araştırması yöntemi kullanılmamıştır. Nitekim, alan araştırması yönteminde mevcut bir hipotezden yararlanmak yerine, tümevarımcı bir yol takip edilerek araştırmacıların topladığı verilerle yeni bir hipotez oluşturulmaktadır (Seyidoğlu, 2009: 35). Çalışmada Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kuruluş sürecinin analiz edilmiş olması da, alan araştırması yerine literatür taraması yönteminin tercih edilmesini sağlamıştır.

## BİRİNCİ BÖLÜM

### KAMU POLİTİKASINDA SÜREÇ ANALİZİ VE SÜREÇTE

#### POLİTİKA TRANSFERİ

Günümüz modern devletlerinde kamusal hizmetlerin artmasıyla birlikte, kamu politikası üretimi de önemli bir hâl almıştır. Kamu politikası üretimini önemli kılan ve ivme kazandıran bir diğer önemli faktör de küreselleşmedir. Küreselleşmeyle birlikte ulusların kamu hizmetleri sağlaması noktasında birbirlerinden etkilenmeleri, politika transferi (yakınsama, yayılma, ders çıkarma vb.) olgusunun bu ihtiyaca bir cevap olmasını sağlamıştır. Bütün bu gelişmeler, kamu politikasının faaliyet alanını genişleterek kamu politikası üretiminde tasarı, plan ve program gibi vb. etkinliklerin ön plana çıkmasını sağlamıştır. Kamu politikasının tasarlanması, planlanması ve programlanmasına ilişkin ihtiyaç, kamu politikasına bilimsel bir nitelik kazandırmıştır.

Bu bilimsel nitelik, verimli bir kamu politikası üretimi için politika analizine ihtiyaç duyulmasını sağlamaktadır. Doğru bir analizin yapılabilmesi ise, ancak kamu politikasının, politika sürecinin ve süreçteki politika transferinin ana hatlarıyla bilinmesini gerekli kılmaktadır. Bu bağlamda, çalışmadaki politika analizi için kamu politikasının, politika aktörlerinin, politika analizi ve analiz modellerinin ve de politika transferinin tanımlanması doğru bir başlangıç olabilir.

#### 1.1.Kamu Politikası

Kamu politikası kavramının içerisinde barındırmış olduğu politika terimi iki temel anlamı tanımlamaktadır. Bunlardan ilki, politikanın bir çatışma ve mücadeleyi temsil ettiğini belirtirken, bir diğer tanım ise, politikanın toplumsal bütünlük adına bireysel çıkarlar yerine toplumun genel yararını temsil ettiğini belirtmektedir (Kapani, 2010: 17-18). Bu bağlamda düşünüldüğünde, kamu politikası kavramındaki politika teriminin daha çok ikinci anlamda kullanıldığı, yani toplumun genel yararına hizmet etmesi için oluşturulmuş olan bir süreci ifade ettiği söylenebilir.

Politika teriminin etimolojik olarak Sanskritçe, Eski Yunanca ve Latinceye kadar uzanan bir tarihsel sürece dayanması, kamu politikasının tarihsel bir sürece sahip olduğunu göstermektedir. Politikanın zaman ve mekan boyutundan bağımsız bir şekilde

evrensellik ve süreklilik gibi özelliklere sahip olması ise (Kapani, 2010: 19), kamu politikasına yönelik çalışmaların modern ulus devletlerden önce de var olduğunu göstermektedir (Akdoğan, 2011: 79).

Modern ulus devlette politika bilimi ve buna bağlı olarak kamu politikası çalışmalarının çıkış noktası olarak Amerika Birleşik Devletleri'ndeki 1929 yılında meydana gelen Dünya Ekonomik Krizi gösterilmekle beraber; gelişme ve Avrupa'ya yayılma safhası olarak İkinci Dünya Savaşı sonrası gösterilmektedir (Mintrom, 2012'den Akt. Gül, 2015: 6). İkinci Dünya Savaşı sonrasında kamu politikası çalışmalarının bilimsel başlangıç tarihi olarak Amerikalı bir sosyal bilimci olan Lasswell'in 1950'li yıllara dayanan çalışmaları gösterilmektedir (Pielke, 2004: 210).

Kamu politikası ve kamu politikasına yönelik çalışmaların tarihin her evresinde var olması ve özellikle modern ulus devletlerin ortaya çıkmasından sonra tarihin kırılma noktalarında zirve yaparak bilimsel çalışma niteliği kazanması, kamu politikasına yönelik tanımlama arayışlarını hızlandırmıştır. Tanımlama sürecinde politika biliminin yanı sıra, diğer bilim dallarının da (sosyal bilimler) sürece dâhil olmasıyla birlikte, farklı ve karmaşık tanımlamalar ortaya çıkmıştır.

Kamu politikasına yönelik ifade edilen tanımlamalara bakıldığında; Dye'e göre kamu politikası, "Devletin (hükümetin) yapmayı ya da yapmamayı tercih ettiği her şeydir" (2014: 7). Dye' nin yapmış olduğu tanımdan yola çıkarak kamu politikasını, bir yol, yöntem ve programı (policy) tercih edip uygulamak ya da bu tercih hakkını kullanmamak gibi bir seçim süreci olarak adlandırabilmekteyiz. Ortaya çıkan bu seçim sürecinde, idarenin bir eylemde bulunması kamu politikasını oluşturduğu gibi, bu eylemden kaçması ya da gerçekleştirmemesi de kamu politikasını oluşturmaktadır. Cochran ve Malone ise, Dye' nin tanımından farklı olarak kamu politikasını, hükümetin gerçekleştirdiği faaliyetlerin genel bir çerçevesi olarak tanımlamaktadır (2014: 3).

Anderson, Dye' nin yapmış olduğu tanımlamaya atıfta bulunarak bu tür genel bir tanım yerine, kamu politikasını "aktörlerin ilgili problemi çözüme kavuşturmak adına takip ettikleri amaçlı bir eylem süreci" olarak tanımlar (2015: 6-7). Kamu politikası, her biri kendi içerisinde birer amaca sahip olmakla beraber; bir süreç dâhilinde, genel amaca güdülenmiş eylemler dizisinden oluşmaktadır. Politika, resmi olarak kabul gören fikirler ve planlar dizisiyken, kamu politikası, spesifik bir terim olarak toplumsal

sorunları çözmek adına başvurulmuş bir dizi uzun eylemi ifade etmektedir (Newton ve Van Deth, 2010: 315). Burada kamu politikasını politikadan ayıran en önemli faktör, kamu politikasının gerçekleşmiş olan üzerinden tanımlanmasıdır. Kamu politikası eylemin gerçekleşmesi ile somut bir görünüm kazanmaktadır.

Kamu politikası, meşruiyeti bulunan toplumsal bir sorunun veya ihtiyacın gündeme gelmesiyle, ilgili sorun ya da ihtiyacın çözümüne yönelik en uygun çözüm seçeneğinin belirlenmesi adına, resmi ve gayri resmi aktörlerin planlı karar ve eylemlerini ifade etmektedir (Gül, 2015: 8). Gül'ün yapmış olduğu tanıma göre, herhangi bir şeyin kamu politikasına konu olabilmesi için, öncelikle meşru olması gerekmektedir. Meşruluğun kamu politikası için gerekli bir argüman olması, kamu politikasına yönelik çalışmaların, hem yürürlükteki kanun normlarına hem de toplumsal normlara uygun bir şekilde yapılmasını zorunlu kılmaktadır. Kamu politikasının planlı karar ve eylemlerden meydana gelmesi, kamu politikasının planlanmış bir süreç doğrultusunda oluştuğunu göstermektedir. Uygulamaya konacak karar ve eylemleri kapsayan kamu politikası, tek kanatlı bir aktörden ziyade, iki kanatlı (resmi ve gayri resmi) bir aktör grubu tarafından oluşturulmaktadır..

### **1.1.1. Kamu Politikası Aktörleri**

Kamu politikalarının tek taraflı bir şekilde ilerleyememesinin en büyük sebebi, politika sürecinin ortaya çıkardığı sistemdir. Kamu politikası, topluma hitap etmesinden dolayı ortaya çıkarmış olduğu sosyal ve politik sisteminden kaynaklı katılımı gerektiren kollektif bir eylemi inşa etmektedir (Usta, 2013: 81). Günümüz modern ulus devletlerinde kamu politikası yapımı süreci, içerisinde birçok aktörün yer aldığı dinamik bir süreci kapsamaktadır. Kamu politikası sürecine katılan aktörler, resmi ve gayri resmi aktörler olarak kategorize edilebilir (Birkland, 2011: 93). Kamu politikası sürecinin karmaşık ve düzensiz bir yapıya sahip olması, süreçte resmi ve gayri resmi aktörlerin etkin bir şekilde rol almasına olanak sağlamaktadır.

#### **1.1.1.1. Resmi Aktörler**

Kamu politikası yapımı sürecinde yer alan resmi aktörler, devlet yönetimi içerisinde yer alan kişi ve kurumlardan oluşmaktadır. Resmi aktörler içerisinde yasama (parlamento), yürütme (hükümet, kamu kurumları ve kamu bürokrasisi) ve yargı kurumları gibi anayasal dayanağı olan aktörler yer almaktadır (Birkland, 2011: 93).

Resmi aktörler, kamu politikası sürecinde en çok rol alan ve etkin olan kanadı temsil etmektedirler. Bir politikanın kamu politikası hüviyetine bürünebilmesi için ilgili politikanın hükümet (kamu) tarafından başlatılması, sürdürülmesi ve sonuçlandırılması gerekmektedir. Bu aktörlerin süreç içerisindeki etkinliğini görebilmek için her birinin ayrı ayrı incelenmesi gerekmektedir.

#### **1.1.1.1.1. Parlamento (Yasama)**

Çoğulcu demokrasilerde parlamento, toplum içerisindeki farklı kesimlerin bir arada bulunduğu ve farklı kesimlerin sahip olduğu görüş, düşünce ve çıkarlarının temsil edildiği demokratik kurumlardır (Nacak, 2015: 96). Parlamento, kamu politikası süreci için ortak bir buluşma noktası gibidir. Siyasi partiler aracılığıyla halkın temsilcisi konumunda bulunan seçilmişler, yine bir diğer seçilmiş olan hükümet ile birlikte parlamento içerisinde yer almaktadırlar. Parlamento sahip olduğu bu özellik ile kamu politikası sürecinin en yoğun şekilde yaşandığı ortak bir zemini meydana getirmektedir. Kamu politikası sürecinde problemin gündeme (parlamento gündemine) gelmesi, probleme yönelik formülasyon ve kanunlaştırma gibi süreci oluşturan temel parçaların birçoğu, parlamentoda ele alınmaktadır. Parlamento, yasama faaliyetleri yoluyla kamu politikasını sonuçlandırarak kamu politikasının uygulanabilir seviyeye gelmesini sağlamaktadır. Bu bağlamda, kamu politikası yapımı sürecinde resmi aktörler içerisinde en önemli olanlardan bir tanesini parlamento oluşturmaktadır.

#### **1.1.1.1.2. Hükümet ve Kamu Bürokrasisi (Yürütme)**

Devlet örgütlenmesinde yürütme erkini oluşturan hükümet, ülke genelindeki idari işleyişten ve kamusal hizmetlerin yerine getirilmesinden sorumlu olan kanadı temsil etmektedir. Hükümet her ne kadar böyle bir sorumluluğu taşısa da, kamu politikası, sadece hükümet tarafından gerçekleştirilen uygulamaların ötesine geçerek kamunun (kurumların) bütünü tarafından gerçekleştirilen faaliyetler olarak ifade edilmektedir (Çalı, 2012: 4). Bu bağlamda, kamu politikası sürecinde kanunlaşan bir politikanın uygulanması safhasında hükümet ve kamu bürokrasisi uygulamayı birlikte gerçekleştirmektedir. Bürokrasinin kamu politikası sürecindeki görevi, sadece uygulama safhasında hükümet tarafından kendisine biçilmiş olunan rolden ibaret değildir. Kamu politikalarının gündeme gelmesiyle birlikte problemin tanımlanması, tasarlanması ve alternatif çözüm seçeneklerinin belirlenmesi gibi teknik beceri ve uzmanlık gerektiren

süreçlerde bürokrasiye büyük bir ihtiyaç duyulmaktadır (Yıldız ve Sobacı, 2013: 20). Bürokrasiye duyulan bu ihtiyacın sebebi ise, siyasilerin (parlamentarlerin) kamu politikası sürecinde yeterli teknik beceri ve uzmanlığa sahip olamamalarından kaynaklanmaktadır.

#### **1.1.1.1.3. Yargı Kurumları**

Devlet örgütlenmesi içerisinde yer alan yargı, en önemli erklerden bir tanesini temsil etmektedir. Hukuk devletlerinde yargı fonksiyonu bağımsız mahkemeler tarafından yerine getirilmektedir. Yargı makamlarının kamu politikası sürecindeki rollü diğer aktörlere nazaran farklılık göstermektedir. Bu farklılığın temel sebebi, yargı makamlarının kamu politikası sürecine doğrudan katılmamalarından kaynaklanmaktadır. Hükümetin (kamunun) kamu politikası amacıyla gerçekleştirmiş olduğu eylem ve işlemlerin hukuk normlarına uygun olması gerekmektedir. Hukuk normlarına dayanmayan eylem ve işlemlerin meşruluğu zedelenmektedir. Anayasa'nın 125.maddesinde "İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır" ibaresi yer almaktadır (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 1982: Md. 125). Bu durum da kamu politikaları, hukuk normlarına uygun olmadığı takdirde kamu politikası yapımı sürecinde rol alan aktörler aracılığıyla ilgili yargı makamlarına taşınmaktadır. Yargı makamlarına intikal eden durumlarda mahkemeler, kamu politikası amacıyla gerçekleştirilen faaliyetlerin ve düzenlemelerin kanunlara aykırılığını tespit ettiği takdirde, kısmen ya da tamamen iptal edebilmektedir. Kamu politikalarının gerçekleştirilmesi için çıkarılan düzenlemeler yargı makamlarınca iptal edildiği takdirde yürürlüğe giremez (Korkmaz, 2014: 5). Bu durumda yargı, kamu politikası yapımı sürecinde bir diğer önemli aktör olarak yerini almaktadır.

#### **1.1.1.2. Gayri Resmi (Sivil) Aktörler**

Çağdaş demokrasilerde devleti oluşturan öğeler, sadece devlet yönetimiyle doğrudan ilgili olan kişi ya da kurumlar değildirler. Devletin varlık gerekçesi olan ve devletin en temel unsurlarından biri olan insan topluluğu, yani halk, devlet olabilmenin gereklerinden biridir. Bu bağlamda, resmi olmayan kişi ve kurumlarda dolaylı olarak devlet yönetimine katılmaktadırlar. Yönetim sürecinin bir parçası olmak, kamu politikası yapımı sürecine dâhil olabilme anlamını taşımaktadır. Bu noktada politika süreci, resmi olmamasına karşın, süreçte rol alanları gayri resmi aktör olarak



kapsamaktadır (Birkland, 2011: 93). Kamu politikası sürecinde resmi aktör olarak anılmamak, gayri resmi aktörlerin, resmi aktörlere oranla daha az bir öneme sahip olduğu anlamına gelmemektedir. Kamu politikası yapımında gayri resmi aktörlerin de yer alması, kamu politikası sürecinin tek taraflı bir besleme ve ilerlemeden ibaret olmadığını göstermektedir.

#### **1.1.1.2.1. Vatandaşlar (Seçmenler)**

Demokrasi ile yönetilen ülkelerde kamu politikası yapım süreci bir döngü ile başlamaktadır. Bu döngünün başlayabilmesi için vatandaşlara (seçmenlere) ait problemin, sorunu çözecek ilgili kamu makamlarına aktarılması yeterlidir (Akdoğan, 2011: 77). Kamu politikası sürecinde vatandaşlara ait bir sorunun ilgili makamlara aktarılması demek, vatandaşların sürecin dışında kaldığı anlamına gelmemektedir. Sorunun çözümüne yönelik atılacak her adım vatandaşlar tarafından takip edilmektedir. Bu süreçte vatandaşlar sürece müdahil olma gereksinimi duyduğunda gerekli girişimlerde bulunurlar. Vatandaşların sürece müdahil olabilme gayreti, bazen doğrudan bireysel olarak kendi özel kişilikleri üzerinden gerçekleşebildiği gibi, bazen de dolaylı olarak tüzel kişilikler üzerinden de gerçekleşebilmektedir. Vatandaşlar, politika sürecine bireysel (özel kişilik) olarak protesto veya eylemler yoluyla dâhil olabileceği gibi, siyasi parti ve sivil toplum kuruluşları (tüzel kişilik) üzerinden de dâhil olabilmektedir. Vatandaşların sadece halkı oluşturan kitleler değil de ayrıca seçmen kitlelerini oluşturdukları gerçeği göz önüne alındığında, kamu politikası yapımı sürecinde etkin şekilde rol alan aktörlerden bir tanesi olduğu görülmektedir. Bu etkinlik, özellikle seçim dönemlerinde daha çok ön plana çıkmaktadır.

#### **1.1.1.2.2. Siyasi Partiler**

Demokratik bir yönetim sistemi içerisinde varlıklarını muhafaza edebilen siyasi partiler, toplumun farklı kesimlerindeki kitleleri bir araya getirerek siyaset yapmalarına olanak sağlamaktadır. Siyasi partilerin iktidar hedefi ile hareket etmeleri veya en azından muhalefetin içerisinde yer alarak parlamentoda temsil hakkı kazanmaları, siyasi partiyi oluşturan kitlelerin siyaset yapma yoluyla kamu politikası sürecine müdahil olabilmelerinin önünü açmaktadır. Siyasi partilerin sahip olduğu bu rol, kamu politikası sürecinde önemli bir işleve sahip olduklarını göstermektedir. (Birkland, 2011: 142). Siyasi partiler, politikanın kurumsallaşmış yüzünü temsil etmektedirler. Bu

kurumsallaşma, özellikle toplum içerisindeki mevcut apolitik kişi ve yapıları hedef olarak kendi safına katma eğilimindedir. Böylelikle, politika sürecine olan ilgi ve katılımı artırmayı amaçlar. Bu amaç aynı zamanda, kamu politikalarının daha yoğun bir katılım süreci içerisinde gerçekleşmesini sağlamaktadır. Siyasi partilerin bir diğer özelliği de, gayri resmi bir aktör olarak hayat bulmalarına karşın, parlamento (yasama) ve hükümet (yürütme) gibi resmi aktörlere de hayat vermeleridir.

#### **1.1.1.2.3. Sivil Toplum Örgütleri (Baskı Grupları)**

Vatandaş faktörü sadece seçim dönemlerinde ortaya çıkan bir olgu olarak görülmemelidir. Nitekim içinde bulunduğu toplumun bir bireyi olan vatandaş, aynı zamanda kendi örgütlemesini gerçekleştirme yoluyla da kamu politikalarına etkide bulunabilmektedir. Bu noktada, bir diğer aktör olan sivil toplum örgütleri birer baskı grubu görevi görebilmektedir. Aslan, sivil toplumu tanımlarken sivil toplumun devletten bağımsız bir şekilde oluşturmuş olduğu alanı, vatandaşların kolektif çıkarlarının aile veya devlet tarafından temsil edilmediği alan olarak tanımlamaktadır (2010: 358). Sivil topluma yüklenmiş olunan bu misyon, toplumsal örgütlenmelerin sivil toplum kuruluşları aracılığıyla kamu politikası yapımı sürecine dahil olabilmelerine olanak sağlamaktadır. Sivil toplum örgütleri, gerek yerel gerekse de ulusal ölçekte örgütlenebilme kabiliyetine sahip yapılardır. Bu kabiliyet, sivil toplum örgütlerinin neredeyse hayatın her alanına yönelik var olabilme çabasına imkân sağlamaktadır. Bu varlık, beraberinde kamu politikası sürecine katılım için fırsat sağlamaktadır. Sürece yönelik gerçekleşecek katılım pozitif yönlü olabileceği gibi negatif yönlü de olabilir.

#### **1.1.1.2.4. Üniversiteler ve Düşünce Kuruluşları (Think Tank)**

Üniversiteler, toplum ve devlet nezdinde saygınlığı bulunan kurumlardır. Bu saygınlık, devletin ihtiyaç duyduğu yönetici kesimin eğitim aldığı yapılar oluşu ve üniversitelerin bilimsel araştırma ve düşünce üretebilme konumundan kaynaklanmaktadır. Bu durum, üniversitelerin kamu politikalarına yönelik yapmış oldukları çalışmaların referans olarak alınmasını ve alınan referanslar doğrultusunda politikanın şekillenmesi ihtimalini ortaya çıkarmaktadır. Bunun yanı sıra politikacılar bazen, kamu politikası sürecinde üniversitelerin danışmanlık hizmetlerinden yararlanabilir ve politika sürecini de bu doğrultuda yönetebilirler (Korkmaz, 2014: 7). Kamu politikası sürecinde araştırma yapan ve düşünce üreten tek yapı üniversiteler

değildir. Üniversitelerin dışında bir de düşünce kuruluşları olarak bildiğimiz ve İngilizce’de “think tank” olarak ifade edilen yapılar da mevcuttur. Düşünce kuruluşları, üniversiteler gibi akademik bir bilimsel temelde işlemese bile, bu yapılarda belirli uzmanlık alanlarına sahiptirler. Bu uzmanlık, bazen bilimsel verilerin sunduğu gibi bir objektiflik sunmayabilir. Fakat düşünce ve araştırma kuruluşları, tarafsız bir şekilde üniversitelerle bağlantılı olarak çalıştığı takdirde, politika sürecine önemli katkılarda bulunurlar (Birkland, 2011: 143).

#### **1.1.1.2.5. Medya**

Gayri resmi aktörlerden en nemli olanlardan bir tanesi de medyadır. Günümüz demokrasisinde medya, yasama, yürütme ve yargı mekanizmaları arasında dengeyi sağlayıcı dördüncü bir kuvvet şeklinde lanse edilmektedir (Uzun, 2014: 131). Medyanın bu denli bir etkiye sahip olması, kamu politikası yapımı üzerinde de etkin bir faktör olabileceğinin bir göstergesidir. Modern demokrasilerde medya kaçınılmaz bir güç olarak yerini almaktadır. Basılı ve görsel medyanın yanı sıra, son zamanların en popüler medya mecrasını sosyal medya oluşturmaktadır. Sosyal medyanın yaygın bir şekilde kullanılması ile birlikte, vatandaşların bir konu hakkında sahip olduğu izlenimler, görüş ve düşünceler anında ölçülebilinmektedir. Sosyal medya üzerinden kısa bir süre içerisinde örgütlenebilen vatandaşlar, bir kamu politikası hakkında ilgili kamu yetkililerine veya kuruluşlarına pozitif ya da negatif bir geri dönüt sağlayarak kamu politikası yapım sürecine müdahil olabilmektedirler.

#### **1.1.1.3. Uluslararası Aktörler**

Günümüz modern ulus devletlerinde kamu politikaları, sadece ulusal sınırlar içerisinde gerçekleşmemektedir. Özellikle küreselleşmenin ekonomi, siyaset, kültür ve teknoloji kanalları üzerinden sergilemiş olduğu hızlı ilerleme; uluslararası ilişkileri farklı bir boyuta taşıyarak yeni süreçlerin ve yeni aktörlerin etkileyici konumda olduğu bir kamu politikası sürecini ortaya çıkarmıştır (Eroğlu, 2013: 162). Modern ulus devletlerdeki devlet örgütlenmesi, küreselleşmenin de etkisiyle birlikte bölgesel ve uluslararası bir örgütlenmeye doğru kaymıştır. Örneğin Avrupa Birliği (AB) kendi içerisinde oluşturmuş olduğu örgütlenmeyle yasama, yürütme ve yargı erklerini oluşturmuştur. AB’ye üye olan ülkeler Avrupa Parlamentosu’nda alınan kararlara uymak durumundadırlar. AB’ye üye devletlerin alınan kararlar doğrultusunda

hareket etmeleri, üye devletlerin kamu politikası oluşturma sürecinde tek aktör olamadıkları gerçeğini yansıtmaktadır. Bu durum, devletler kadar bölgesel ve uluslararası örgütlerin de kamu politikası sürecinde yer alan aktörler olduğunu göstermektedir.

Sonuç olarak kamu politikası yapımı sürecinde rol alan aktörler üç grupta sınıflandırılmaktadır. Bunlar; resmi, gayri resmi ve uluslararası aktörler şeklinde ifade edilmektedir. Resmi aktörlerin içerisinde parlamento, hükümet, kamu bürokrasisi ve yargı kurumları yer almaktadır. Gayri resmi aktörlerin içerisinde bireyler (vatandaşlar-seçmenler), siyasi partiler, sivil toplum kuruluşları-baskı grupları ve medya yer almaktadır. Uluslararası aktörler ise, daha çok bölgesel ve uluslararası örgütlerden meydana gelmektedir.

### **1.1.2. Kamu Politikası Analizi**

Kamu politikalarının bilimsel bir disiplin kimliğine kavuşmasını sağlayan gelişmelerden bir tanesi de refah devleti anlayışıdır (Akdoğan, 2012: 9). Refah devleti anlayışı, Amerika'da 1929 Büyük Buhranı olarak ortaya çıkan ve dünyayı etkisi altına alan ekonomik kriz sonrasında, piyasanın yeniden dizayn edilmesi ve toplumsal refahtan yeteri kadar yararlanmayan kesimin desteklenmesi adına kamu politikalarının geliştirilmesini zorunlu kılmıştır.

Kamu politikalarının bilimsel bir disiplin olarak gelişmesinde etkili olan refah devleti anlayışı, aynı zamanda kamu politikalarının analizi konusunda da bir dönüm noktasını teşkil etmektedir. Tarihsel süreç içerisinde kamu politikası analizini önemli kılan etken nokta, refah devleti anlayışında meydana gelen krizdir (Usta, 2013: 84). Refah devleti anlayışında yaşanan kriz, politikaların analize tabi tutulmaları gerekliliğini gündeme getirmiş ve politika analizi kavramının ortaya çıkışına zemin hazırlamıştır. Politika analizi kavramı, ilk kez Charles E. Lindblom tarafından 1958 tarihinde kaleme alınan, Politika Analizi (Policy Analysis) adlı makalede kullanılarak literatüre kazandırılmıştır (Draelants ve Maroy, 2007: 3).

Kamu politikası, genel olarak hükümetin (kamunun) gerçekleştirmiş olduğu bir dizi kamusal eylemi ve eylem sürecini kapsamaktadır. Bu bağlamda politika analizi ise, gerçekleşmiş olan kamusal eylemleri anlamlandırmak adına bir inceleme metodu olarak kabul edilebilir (Usta, 2013: 85).

Anderson, kamu politikasının rastgele ve birbirinden bağımsız olarak alınan kararlardan meydana gelmediğini belirtmiştir (2015: 7). Anderson'un tanımlamasından hareketle kamu politikasının, birbirine bağımlı olarak gelişen bir dizi kamusal kararın meydana getirdiği bir sistem olduğu görülmektedir. Oluşmuş olan bu sistemde yer alan kamusal kararlardaki sistematik düşünme ise, politika analizini doğurmaktadır (Bovbjerg, 1985: 154).

Kamu politikası analizinin temel amacı, belirli bir kamu politikasının savunucusu olmak ya da hükümetin (kamunun) ne yapması gerektiğini belirtmek ve yaptığı kamusal faaliyetlerde birtakım değişiklikler yapmaktan ziyade, hükümetin (kamunun) yapmış olduğu şeyin sebep ve sonuçlarının öğrenilmesidir (Demir, 2011: 108). Kamu politikası analizinin cevabını aradığı tek soru, hükümetin (kamunun) gerçekleştirmiş olduğu faaliyetleri ne tür gerekçelerle yaptığı ve ortaya nasıl bir sonuç çıkardığıyla ilgili değildir. Kamu politikasının bir süreç doğrultusunda gerçekleştiği savı baz alındığında, politika analizi, “kamu politikalarının özelliklerinin ne olduğunu, neden, nerede, ne zaman, kim(ler) tarafından ve nasıl oluşturulduğunu ve uygulandığını anlamayı ve incelemeyi hedefler” (Gül, 2015: 8).

Kamu politikası, yapısı gereği dinamik ve karmaşık bir sürece sahiptir. Kamu politikasındaki bu karmaşık sürecin aydınlatılması ve süreçte rol alan dinamiklerin tespit edilmesi adına politika analizine ihtiyaç duyulmaktadır. Politika analizi, kamu politikası sürecini daha anlaşılır kılmak için analiz modellerinden yararlanmaktadır.

#### **1.1.2.1. Kamu Politikası Analiz Modelleri**

Politika analizinin sadece kamu yönetimi alanına özgün olmayışı ve zaman içerisinde siyaset, iktisat ve işletme gibi alanları da kapsayan multidisipliner bir işleve sahip olması, analiz tekniklerinde çeşitliliği sağlamıştır (Babaoğlu, 2017: 519). Analiz tekniklerindeki çeşitlilik, beraberinde kavramsal bir çerçeve eksikliğini taşımıştır. Bu noktada politika analiz modelleri, oluşturmuş oldukları çerçeve ve kavramsal çatı ile politika analizi için gerekli olan inceleme yöntemini ortaya çıkarmaktadır (Kavak, 2016: 30). Politika biliminin, politik hayatı anlamamız ve anlamlandırmamız adına bizlere sunmuş olduğu politika analiz modelleri şunlardır (Dye, 2014: 21-22);

- Süreç Modeli
- Kurumsal Model

- Rasyonel Model
- Artımcı Model
- Grup Modeli
- Elit Modeli
- Kamu Tercih Kuramı
- Oyun Kuramı

Dye' nin belirtmiş olduğu politika analiz modellerine ilaveten, David Easton tarafından geliştirilen sistem modeli de mevcut bir politika analiz modelidir. Her model, içerisinde kendisine özgü bir analiz yaklaşımını taşıdığı için, her biri politika analizinde farklı analiz imkânı sağlamaktadır. Politika analizinde kullanılacak model, politikayı oluşturan idarenin, toplumun ve demokrasinin yapısına ve kültürüne göre tercih edilmesi halinde, daha isabetli sonuçların elde edilmesini sağlayabilmektedir. Bu bağlamda çalışmanın içerisinde bütün modelleri açıklamak yerine, süreç modeli ile daha çok bağlantılı olabilecek modellere yer verilmiştir. Bunlar; grup modeli, kurumsal model, elit modeli, süreç modeli ve sistem modelidir.

#### **1.1.2.1.1. Grup Modeli**

Grup teorisine göre kamu politikası, gruplar arasında yaşanan mücadelenin bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır (Anderson, 2015: 21). Gruplar arasında yaşanan bu politik mücadele, kamu politikası yapımında etkili olan aktörler (gruplar) arasında meydana gelen etkileşimin doğal bir uzantısıdır. Kamu politikasının oluşumu, politik mücadele sürecinde sadece bir grubun diğeri bir gruba üstünlüğü ile gerçekleşen bir durum olamayabilir. Kamu politikası, toplumsal gruplar arasında meydana gelen mücadelenin oluşturduğu bir denge olarak da nitelendirilebilir (Latham, 1952: 390). Kamu politikası yapımında önemli bir rol üstlenen gruplar; örgütlü bir toplumun içerisinde oluşturabileceği yapay baskı grupları olabileceği gibi, toplumsal yapının kendisinden kaynaklı olarak doğal bir şekilde ortaya çıkan sosyal, etnik ve inanç esaslı gruplarda olabilir. Grupların kamu politikası yapımında üstlendiği en önemli işlev, birey ve devlet arasında köprü vazifesini görmeleridir (Tamzok, 2007: 45).

Grup teorisi için çıkış noktası olarak gösterilen politik mücadele göz önüne alındığında; oluşacak olan kamu politikası için bu grupların hükümete (kamuya) kendi lehlerine yönelik baskı oluşturacakları gerçekliği karşımıza çıkmaktadır (Kavak, 2016:

30). Hükümet üzerinde oluşturulacak bu baskı, kamu politikasının ne yönde ya da ne türde bir politikaya dönüşeceğini belirleyebilmektedir. Kamu politikası ve gruplar arasındaki bu bağlantı karşılıklı bir yaratım sürecini de doğurabilmektedir. Nitekim gruplar arasındaki mücadele sonucunda şekillenen kamu politikası, bazen de oluşturulan bir kamu politikasının şekillendirdiği yeni bir grubu meydana getirebilmektedir.

#### **1.1.2.1.2. Kurumsal Model**

Kurumsal modelin kamu politikasına yönelik ileri sürdüğü temel görüş, oluşturulan kamu politikalarının birer kurumsal çıktı olduğudur (Knill ve Tosun, 2008: 5). Böylece kamu politikası sürecinin bütününde yer alan kurumlar (resmi ve gayri resmi); örgütsel yapılanmaları, işlevleri ve faaliyet alanlarına bağlı olarak kamu politikasının oluşumu sürecinde, politikanın nasıl bir seyir izleyerek gelişeceği hususunda etken bir faktör olarak görev almaktadırlar. Kamu politikası sürecinde rol alan kurumlar; parlamento, hükümet, bakanlıklar, mahkemeler ve yerel yönetim birimleri gibi vb. kurumlardır. Bu durumun temel sebebi, bir politikanın kamu politikası niteliğini taşıya bilmesi için ilgili politikanın, kamu yönetimi kurumlarınca (resmi kurumlarca) tanınması ve uygulanması gerekliliğinden kaynaklanmaktadır (Tamzok, 2007: 43).

Kurumsal teorinin kamu politikası analizine yapmış olduğu katkı, yasal ve idari düzenleme yapma ve karar alma yetkisine sahip olan kurumların örgütsel özellikleri, işleyiş şekilleri ve taşımış olduğu kurum kültürünün kamu politikası yapımına nasıl bir etkide bulunduğu ortaya çıkarılmasıdır (Kavak, 2016: 40). Bu bağlamda, kamu politikası sürecinde kurumlar arasında gerçekleşen resmi ya da gayri resmi ilişki ve iş birliği ağı, kurum ya da kurumlar üstü bir etki gücünü meydana getirmektedir. Bu durum kamu politikası analizi için yapılacak çalışmalarda, analizin sağlıklı sonuçlar verebilmesi için, ilgili politikanın oluşumunda rol alan kurumların analizini de gerekli kılmaktadır.

#### **1.1.2.1.3. Elit (Seçkinler) Modeli**

Elit teorinin kökeni, 20. Yüzyılın başlarında yaşamış olan iki İtalyan düşünürün (Gaetano Mosca ve Vilfredo Pareto), politik sistem içerisinde yönetenler ve yönetilenler olarak yapmış olduğu tasnife dayanmaktadır. Elit teoriye göre, kitlesel bir demokratik sistem mümkün değildir; çünkü politikada her zaman küçük bir grubun egemenliği söz

konusudur (Newton ve Van Deth, 2010: 194). Bu yaklaşım, politik sistem içerisinde yer alan yönetici elit (seçkin) grubun, kamu politikalarını nasıl ve ne yönde etkilediği üzerinde durmaktadır.

Elit teori perspektifinden bakıldığında kamu politikasının vatandaşların talep ve isteklerinden ziyade, yönetici konumundaki elit grubun sahip olduğu değer ve tercihler doğrultusunda şekillendiği görülmektedir (Anderson, 2015: 23). Kamu politikalarının seçkin grubun elinde şekillenmesi, yönetici sınıfa hâkim olan seçkinlerin, doğrudan kamu yönetimi kurumlarıyla ya da dolaylı bir şekilde, vatandaşlara kendi değer ve tercihlerini empoze ederek gerçekleştirdiği söylenebilir. Sonuç olarak elit teori açısından kamu politikaları, seçkin grubun menfaat ve isteklerini taşıyan bir süreç dâhilinde meydana gelmektedir.

#### **1.1.2.1.4. (Fonksiyonel) Süreç Modeli**

Süreç modelinin temel argümanı, kamu politikasının, politik sürecin sonucunda ortaya çıkan bir ürün olarak ele alınmasıdır. Bu açıdan bakıldığında, süreç modeli, kamu politikasından ziyade onu oluşturan süreci dikkate almaktadır (Tamzok, 2007: 44). Süreç yaklaşımı, kamu politikasının anlaşılır olması adına kamu politikası sürecini aşamalara ayırmaktadır. Politika sürecinin aşamalara bölünerek analiz edilmesi fikri ise, Lasswell tarafından öne sürülmüştür (Jann ve Wegrich, 2007: 43).

Süreç modeli, politika analiz modelleri içerisinde çokça kullanılan modellerden bir tanesidir. Süreç modelinin tercihen daha çok kullanılma sebebi, modelin kamu politikasındaki karmaşık süreci kategorize etme yoluyla, süreçte rol alan dinamiklerin daha anlaşılabilir bir şekilde analizine imkan tanınmasından kaynaklıdır. Süreç modelinin sağlamış olduğu bu imkan beş aşamadan meydana gelmektedir. Bu aşamalar; gündeme geliş, formüle ediliş, kanunlaştırma, uygulama ve değerlendirme şeklindedir (Dye, 2014: 42). Süreç modelinin politika analizi için sağlamış olduğu bu avantaj, karşılaştırmalı kamu politikası analizi içinde geçerlidir.

#### **1.1.2.1.5. (Siyasal) Sistem Modeli**

David Easton tarafından dizayn edilen sistem modeli, siyasal yapının, içerisinde bulunduğu çevrenin bütününden meydana geldiğini belirtmektedir. Bu bağlamda kamu politikası, siyasal sistemi oluşturan çevrenin talep ve isteklerine karşılık olarak ortaya çıkmaktadır. Sistem modelinin siyasi çevrenin bütününden oluştuğu göz önüne



alındığında, siyasi sistem, toplumdaki örgütlenmelerin üzerinde yer alan ve toplumsal hedefleri gerçekleştirmek için tasarlanmış olunan bir örgütler bütünü olarak ifade edilebilir (Taşdelen, 2011: 82).

Sistem yaklaşımı, kamu politikasını siyasi sistemin bir çıktısı olarak kabul etmektedir (Tamzok, 2007: 53). Bu durumda sosyal hayatın bütününde yer alan siyasi sistem, oluşturduğu çıktılar ile toplumun her kesimini etkilemektedir. Siyasi sistem, sadece iç yapısına dönük bir yaklaşım olmamakla beraber, toplum dışı bir çevreyle de etkileşim halindedir (Taşdelen, 2011: 83). Bu dış çevreyi daha çok uluslararası kuruluşlar ve antlaşmalar oluşturmaktadır. Sistem yaklaşımının içerisinde yer aldığı politik çevrenin bütününe sürece dahil etmesi, kamu politikası için çok boyutlu bir analiz imkanını sağlamaktadır.

Kamu politikalarının analizi için geliştirilen bu modeller, analizi yapacak olan analistlere farklı analiz yöntemleri sunmaktadırlar. Özellikle kamu politikası sürecinin karmaşık olması, her modelin kamu politikası sürecinin değişik noktalarına odaklanmasını sağlamıştır. Analiz modellerinin politika sürecini farklı bakış açılarına göre analiz etmeleri, analiz için sadece tek bir modelin doğru olduğu veya tek bir modelin geçerli olduğu düşüncesinin yanlış olduğunu göstermektedir. Her yaklaşım, politika sürecinin analizi için birbirini tamamlar niteliktedir.

### **1.1.3. Kamu Politikası Oluşumunda Süreç Modeli**

Çalışmada Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kurulması hususunda izlenmiş olan politikanın, nasıl bir süreç doğrultusunda kamu politikasına dönüştüğü ve bu sürecin bir politika transferine konu olduğu yönündeki önermenin ortaya çıkarılabilmesi açısından, süreç ve aktör temelli bir analiz modeline ihtiyaç duyulduğu için süreç modelinin kullanılması tercih edilmiştir.

Süreç modelini diğer politika analiz modellerinden ayıran ve çalışmada tercih edilmesini sağlayan temel sebep, bu modelde bütün bir kamu politikası sürecinin analiz edilebilmesinin olanaklı olmasıdır. Analiz modelleri klasik bir kamu politikası yapımının belirli noktalarına odaklanırken, süreç modeli ise, kamu politikası oluşumunun bütün bir sürecine odaklanmaktadır. Süreç modeli kullanılarak yapılan analiz çalışmasında kamu politikası aşamalar halinde tetkik edilerek politikanın kronolojik bir tahlili yapılmaktadır (Kayıkçı, 2013: 64). Bu durumda süreç modeli,

kamu politikasını farklı aşamalardan meydana gelen tek bir süreç olarak tanımlamaktadır.

Süreç modelinde bütün bir kamu politikası sürecinin analiz edilmesi, hem politika sürecinin hem de politika aktörlerinin analiz edilmesi anlamına gelmektedir. Süreç ve aktör temelli bir analiz imkanı, özellikle birden fazla aktörün yer aldığı bir kamu politikası yapımında, politikanın bütün süreç ve bileşenlerinin bilinmesi için gereklidir.

Çalışmada süreç modelinden yararlanılacağı dikkate alındığında, süreç modelinin aşamalarıyla birlikte daha detaylı bir şekilde işlenmesi gerekliliği doğmaktadır. Süreç modelinin detaylı bir şekilde ele alınması, hem modelin tam olarak ne olduğunun bilinmesi, hem de model üzerinden kamu politikası sürecinin nasıl işlediğini anlayabilmek açısından önemlidir.

Kamu politikası, kendisini oluşturacak politika sürecini kendisiyle beraber meydana getirmektedir. Bu durum, olgunun olaya doğru evrilmesi ile birlikte, olgunun kendisini olaya çevirecek süreci içerisinde taşıması anlamına gelmektedir. Sürecin kendi içerisinde var olan bu devinim, kamu politikasını bir nevi bileşke fonksiyon gibi dizayn etmektedir. Tasarımın bu denli olması, kamu politikası içerisinde yer alan değişkenlerin birbirleri üzerinden tanımlanabilmesine olanak sağlamaktadır. Kamu politikası, yapısı gereği dinamik ve karmaşık olsa da bu dinamizm ve karmaşa bir süreç dahilinde şekillenmektedir. Bu tür bir gelişim, kamu politikasının belli oranda örüntüsel bir yapıya sahip olduğunu göstermektedir. Örüntüsel bir kamu politikası süreci, birbirini takip eden aşamalar ve düzeylerden oluşmaktadır.

Kamu politikası, bir amaca hizmet etmek için başlayan ve bir sonuç ile noktalanmış sürecin adlandırılması olarak okunmaktadır. Kamu politikası sürecinde var olan bu amaç ve sonuç, bazen birbirine çok yakın olabilirken bazen de çok uzak olabilmektedir. Politika süreci, amaç ve sonuç arasında oluşabilecek bir tutarsızlığı en aza indirmek için işlemektedir. Politika sürecinin işlerlik kazanabilmesi, politika akışını gerekli kılmaktadır. Bu akış, kamu politikasının akışıdır. Kamu politikası akışı, içerisinde birçok parametrenin ve birbirini takip eden aşamanın bulunduğu örüntüdür.

Kamu politikası sürecindeki bütün bu adlandırmalar ve tanımlamalar, kamu politikası alanında süreç yaklaşımının gelişimine katkıda bulunmuştur. Bu yaklaşımın,

birbirini takip eden basamaklardan meydana gelmesi (Göçoğlu, 2014: 19), süreç modelinin aşamalara bölünmesi suretiyle tanımlanmasını sağlamıştır. Politika sürecinin farklı aşamalara bölünerek analiz edilmesi önerisinin ilk kez Harold D. Lasswell tarafından öne sürüldüğü genel kabul görmektedir. Harold Lasswell, 1963 tarihinde kaleme aldığı Politika Biliminin Geleceği (The Future Of Political Science) adlı çalışmasında politika sürecini yedi aşamaya bölmüştür. Bu aşamalar; bilgilenme (intelligence) aşaması, teşvik (promoting) aşaması, reçetelendirme (prescribing) aşaması, çağrı (invoking) aşaması, uygulama (applying) aşaması, değerlendirme (appraising) aşaması ve bitirme (terminating) aşamalarından meydana gelmektedir (Lasswell, 1963). Lasswell' in aşamalara bölerek şekillendirmiş olduğu politika süreci, kamu politikası alanında, politika analiz modeli olarak kullanılmıştır. Zaman içerisinde klasikleşen süreç modeli, en çok kullanılan analiz modellerinden bir tanesi olmuştur. Günümüzde kullanılan süreç modeli ise beş aşamadan oluşan bir modeldir. Modelin aşamaları; problemin teşhis edilmesi ve gündemin oluşması, politikanın formüle edilmesi, politikanın yasalaştırılması, politikanın uygulanması ve değerlendirme aşaması şeklinde dizayn edilmiştir (Dye, 2014: 42). Süreç modelini aşamalara bölerek incelemek, modelin daha iyi anlaşılması adına yarar sağlamaktadır.

### **1.1.3.1. Problemin Teşhis Edilmesi ve Gündemin Oluşması**

İnsan nasıl ki içinde bulunmuş olduğu toplumun canlı bir organizmasıysa, toplum da içinde bulunduğu politik çevrenin yaşayan bir nesnesidir. İnsana dair sorunlar (problemler), zamanla topluma ait sorun veya sorunlar haline gelmektedir. Bu durum, politik çevrenin sorunlar yumağı haline gelmesine sebebiyet vermektedir. Bu noktada bir politika sorunu, insanlar arasında meydana gelen zaruret ve memnuniyetsizliğin giderilmesi adına, hükümetin gerekli eylemler vasıtasıyla çözümü sağlama durumudur (Anderson, 2015: 89). Politik sorunun bu denli tanımlanması, soruna yönelik doğru bir teşhisi gerekli kılmaktadır. Bu bağlamda bir kamu politikasının başarıya ulaşabilmesi, ilgili sorunun doğru bir şekilde teşhis edilmesine bağlıdır. Bu da sorunun doğru bir şekilde teşhis edilmesinin, soruna yönelik çözümün nasıl olacağından daha mühim olduğunu göstermektedir (Dye, 2014: 41). Sorunun teşhisi ne kadar doğru olursa, süreç içerisindeki diğer aşamalar da o denli doğru bir şekilde işleyecektir.

Toplumsal soruna yönelik yapılan tanım ve teşhisin kamu politikasına konu olabilmesi için, toplumsal soruna yönelik gerekli gündemin oluşması gerekmektedir. Gündemin oluşum süreci, toplumsal bir sorunun ve alternatif çözümlerin, toplumdaki halk veya elit kesimin dikkatini çekmesi veya çekmemesi üzerinden şekillenmektedir (Birkland, 2011: 169). Burada esas olan nokta, toplumsal bir sorunun gündemi oluşturabilmesi için kamu politikası bileşenlerinin dikkatini çekebilmesidir. Bu durumda gündemin oluşabilmesi sadece toplumsal bir sorunun varlığına bağlı değil, ayrıca sorunu gündeme taşıyacak olan bileşenlerin varlığına da bağlıdır. Kamu politikası bileşenlerini vatandaşlar (seçmenler), siyasi partiler, kamu yönetimi (hükümet, parlamento ve kamu bürokrasisi), baskı grupları ve medya gibi vb. olarak sıralayabiliriz (Tamzok, 2007: 19-20). Kamu politikası bileşenleri hem eylemi yapan hem de yapılan eylemden etkilenen taraf konumundadırlar. Bu şekilde konumlanmış olmak, kamusal bir sorunun çözümü için gündem oluşturmayı daha gerekli kılmaktadır. Ülkelerin yönetim şekilleri ve politik yapıları farklılık gösterse de, demokratik toplumlarda kamusal sorunlara yönelik gündem oluşturma, belirtilen kamu politikası bileşenleri tarafından gerçekleştirilmektedir.

Toplum içerisinde ortaya çıkan her sorun kamu politikasına konu olamaz. Kamu politikasının başlayabilmesi için durumun kamusal bir sorun kimliğine kavuşması gerekmektedir. Sorunu kamusal boyuta taşımak için politika bileşenleri gerekli gündem çalışmalarını başlatırlar. Bu bağlamda, gündeme yönelik çalışmalar, toplumda var olan sorun ve taleplerin seçimiyle gerçekleşmektedir (Kulaç ve Çalhan, 2013: 211). Söz konusu bu seçimler, vatandaşların, siyasi partilerin ve kamu yönetiminin daha çok kendi ilgi alanlarına giren konularda yapmış oldukları seçimlerdir. Yapılan seçimler ile ne tür sorun ya da taleplerin gündeme geleceği belirlenmiş olmaktadır. Sonuç olarak sürecin ilk aşaması, kamu politikasının niçin yapıldığını gösteren önemli bir aşamadır.

### **1.1.3.2. Probleme İlişkin Politikanın Formüle Edilmesi**

Politik bir sorun, kamuoyu nezdinde gündem oluşturduğu takdirde, kamuoyunda sorunun ne olduğuna yönelik gerekli bilinirliğin oluştuğu söylenebilir. Bu bilinirlik, politik sorunun ilgili yönetim erklerine (yasama ve yürütme) ulaşmasını ve yönetim tarafından tanınmasını sağlamaktadır. Yönetim erkleri tarafından varlığı kabul görmüş politik sorun için gerekli politik çözüm önerileri geliştirilir ve değerlendirilir. Bu

noktada politika formülasyonu aşamasının başladığı gözlemlenebilir. Bu bağlamda, politika formülasyonu süreci, gündemdeki politik sorunların çözüme kavuşabilmesi adına alternatif politik çözüm seçeneklerinin geliştirildiği süreci ifade etmektedir.(Dye, 2014: 50).

Politikanın formülasyon aşaması, kanunlaşma sürecine girecek olan kamu politikasının meşru olma yolunda ihtiyaç duyduğu tasarım planıdır. Bu tasarım planı, politik sorunun, içinden çıktığı toplumun ve politik çevrenin değerlerine göre şekillenmektedir. Toplumun ve politik çevrenin bu aşamada da yer alması, politika formülasyonu sürecinde sadece kamu yönetiminin (hükümet, parlamento ve kamu bürokrasisi) yer almadığını; bunun yanı sıra vatandaşların, baskı gruplarının, siyasi partilerin ve medyanın da yer aldığını göstermektedir. Bu gösterge, politika formülasyonu sürecinde kamu politikalarının, sadece politikacılar tarafından gerçekleştirilen ve kamu bürokrasisi aracılığıyla uygulamaya konan kısır bir döngüden ibaret olmadığını göstermektedir (Hill, 2013: 81).

Politika formülasyonu, bir plan dahilinde ilerler. Bu plan, kamusal sorunların üstesinden gelebilmek için uygun ve kabul edilebilir bir eylem planını oluşturmayı hedefler (Anderson, 2015: 114). Oluşturulması hedeflenen eylem planı, politika formülasyonu aşamasının, kendi içerisinde çok bileşenli bir süreç doğrultusunda gerçekleşebileceğini göstermektedir. Bu süreç, eylem planının kanun tasarısı haline gelmesi ve yasalaşması sürecine kadar devam eder.

### **1.1.3.3. Politikanın Yasalaştırılması**

Politika formülasyonun bitiminde takip eden süreç, politikanın yasalaştırılması aşamasıdır. Yasalaştırma aşamasının temel özelliği, politika formülasyonu sonucunda bir kanun taslağı haline gelen kamu politikasının, hukuki bir norm statüsüne kavuşmasıdır. Kamu politikasının kazanmış olduğu bu statü, ayrıca kamu politikasının resmiyet kazanarak meşruluğunun tam olarak sağlanması anlamına gelmektedir. Bu aşamanın başka bir ayırım noktası da bir önceki aşamalara oranla, yasalaşma sürecinin daha çok kamu yönetimi (hükümet, parlamento ve kamu bürokrasisi) içerisinde cereyan eden bir aşama olarak işleridir. Kamu politikasının bir yasa haline geldiği bu aşama, diğer aşamalara oranla daha teknik bir süreci içermektedir.

Demokratik toplumlarda, yasama faaliyetleri her ne kadar yasama organı içinde gerçekleşse bile, yasama işlemleri sadece seçilmiş temsilciler eliyle gerçekleşmemektedir. Seçilmiş temsilcilerin yanı sıra atanmış bürokratlar ve teknokratlar da bu süreçte etkili olabilmektedirler. Kamu politikasına yönelik verilen kanun teklif ve tasarılarının kanun taslağı haline gelebilmesi için, ilgili bürokrat ve teknokratların yapmış olduğu birtakım teknik işlemlerden (bütçeleme, raporlama gibi vb.) geçmektedir. Yasama faaliyetlerinin bu şekilde gerçekleşmesi, teknik boyutun ne denli önemli olduğunu göstermektedir. Yasama faaliyetindeki bu teknik boyutun yanı sıra, kanunları şekillendiren bir diğer etken ise yürütme organıdır. Özellikle yürütme organının başı olan hükümet, yasanın oluşturulması sırasında kendi çıkarlarını önceleyecek şekilde tutum sergiler. Bu durum, kamu politikasının yasalaştırılması sürecinde yaşanması muhtemel bir siyasi çatışmanın, yasalaştırma aşamasına atfettiği önemi ortaya koymaktadır (Kulaç ve Çalhan, 2013: 212).

Yasalaştırma aşamasının kendinden önceki aşamalardan bir diğer farkı; bir önceki aşamalarda yer almayan yargı erkinin, bu aşamada kamu politikası sürecine dahil olabilme imkanına sahip olmasıdır. Bu imkan, soyut norm denetimi yoluyla bir kanun aleyhinde Anayasa Mahkemesine dava açarak gerçekleşmektedir (Özbudun, 2013: 425). Kamu politikasının kanunlaştırılması süreci hukuka aykırı bir şekilde gerçekleştiği takdirde, yapılan kanunun meşruluğu zedelenmiş olur. Bu noktada, kamu politikasının meşruluğu konusunda tek kaynak yasama organı olmamakla beraber, yargı organı da gerekli sorumluluğu taşımaktadır (Dye, 2014: 55).

#### **1.1.3.4. Politikanın Uygulanması**

Kamu politikasının uygulanması aşaması, yasalaşan politikanın değerlendirme aşamasına kadar geçen süreç içerisinde meydana getirdiği faaliyetleri kapsamaktadır. Bu faaliyetler, politika için belirlenen amaç ve hedeflerin eylemleşme safhası olarak tanımlanmaktadır (Kulaç ve Çalhan, 2013: 212). Bu tür tanımlamalardan hareketle, uygulama aşamasını, bir dizi eylemin oluşturduğu bir aktivasyon işlemi olarak görebiliriz. Aktivasyonun yapılmasıyla birlikte kamu politikasının ortaya çıkaracağı etkiler kendini göstermeye başlamaktadır. Bu etkinin yönü pozitif olabileceği gibi negatif yönlü de olabilir. Bu etki, kamu politikasının gerçek dünyadaki maddi

karşılığıdır. Kamu politikasının uygulama aşamasında görünür hale gelen maddi karşılığı, bir sonraki aşamanın da varlık nedenidir.

Uygulama aşaması, kanun haline gelen bir politika tasarısının, somut olarak ne olduğunun anlaşılmasıdır (Anderson, 2015: 225). Bu anlamlandırma girişimi, uygulama aşamasına kadar kâğıt üzerinde ilerleyen kamu politikasının, uygulama aşamasıyla birlikte sahaya yansması olarak tanımlanabilir. Uygulama aşamasının bu noktada kamu politikasına yaptığı katkı, teorik bir şekilde işleyen politika sürecinin, uygulamaya geçilmesiyle birlikte pratiğe dönüşmesidir. Teorinin pratiğe geçiş işlemi, çoğunlukla hükümet ve kamu bürokrasisi tarafından gerçekleştirilmektedir. Bu bilgi, bizlere uygulama aşamasında en aktif tarafın yürütme organı olduğunu göstermektedir. Uygulama aşamasında, uygulanmak istenen politikanın niteliği de önem arz etmektedir. Uygulanmak istenen politika, taşıdığı niteliğe göre, yeni bürokratik yapıların varlığına ihtiyaç duyabilir veya mevcut bürokratik yapıya yeni sorumluluklar da yükleyebilir (Dye, 2014: 63).

Uygulama aşamasında etkin olan bürokrasi, özellikle kamu politikasına etkide bulunabilme imkânına daha fazla sahip olabilmektedir. Bu etkinliğin oluşabilmesini sağlayan durum, bürokrasinin yapmış olduğu idari düzenlemelerdir. Yasalaşan bir kamu politikasının uygulanabilmesi için birtakım idari düzenlemelere ihtiyaç duyulmaktadır. Yapılan bu idari düzenlemeler tüzük, yönetmelik gibi vb. düzenlemeleri kapsamaktadır. Bürokrasi, bu idari düzenlemeler aracılığıyla, kamu politikasının nasıl ve ne şekilde uygulanacağını belirleyebilmektedir. Bürokrasinin elindeki bu yetki, kamu politikasının uygulanması aşamasında etkili bir hal alabilmektedir. Bürokrasinin bu noktada yapacağı işlemler, bir sonraki aşama olan değerlendirmenin de, olumlu ya da olumsuz olarak neticelenmesine dolaylı olarak sebebiyet verebilmektedir.

#### **1.1.3.5. Politikanın Değerlendirilmesi**

Değerlendirme aşamasına konu olan şey, bir kamu politikasının, uygulanmaya başlandığı an ile uygulamanın bittiği an arasında ortaya çıkardığı çıktı ve sonuçlardır. Bu görüngü ile değerlendirme aşaması, uygulama süresince ortaya çıkan sonuçlar hakkında bir bilgi edinimidir (Dye, 2014: 73). Sonuç odaklı bir değerlendirme aşaması, kamu politikası için belirlenen amaç ve hedeflerin, nasıl ve ne kadarının gerçekleştiğini saptama sürecidir. Değerlendirme aşamasının ölçütü olan bu tip sorular, kamu

politikasının, yapılmak istenilen ve gerçekte yapılan olarak iki fraksiyon üzerinden oluştuğunu göstermektedir. Bu iki fraksiyon değerlendirme aşamasının argümanı olarak konumlanmaktadır.

Değerlendirme, kamu politikasının amaçladığı duruma ulaşabilme konusunda, ortaya koymuş olduğu etkinlik değerinin ölçülmesidir (Tamzok, 2007: 25). Bu ölçüm, kamu politikasının sadece amacına ulaşip ulaşmadığına yönelik bir ölçüm değil; bunun yanı sıra, amaçlanmadığı halde ortaya çıkan sonuçların da ölçümünü kapsamaktadır. “Politika değerlendirmesi, işlevsel bir eylem olarak politikanın kendisi gibi eskidir.” (Anderson, 2015: 295). Değerlendirme aşaması, salt olarak uygulamadan sonra başlayan bir sürecin ölçümü değildir. Bu ölçüm, kamu politikasının en başından beri var olagelen bir değerlendirmedir. Değerlendirmenin böyle bir süreklilik içerisinde gelişmesi, gerek politikayı talep edenlerin gerekse de politikayı uygulayanların, kendi içinde bir kontrol mekanizması kurmasını sağlamaktadır. Bu kontrol mekanizmasında yer alan vatandaş, siyasi parti, baskı grubu, medya, hükümet, yargı gibi vb. aktörler, değerlendirmenin yapılması adına gerekli geri bildirimler sunmaktadırlar. Geri bildirimlerin kamu politikasına yapmış olduğu katkı, bir sonraki uygulanacak olan kamu politikasının, deneme yanılma yöntemine ihtiyaç duymadan yürürlüğe konabilmesini sağlamaktır.

Kamu politikasının değerlendirilmesi, bir nevi analiz edilmesidir. Kamu politikası analizi yaklaşımlarından biri olan süreç modeli, değerlendirme aşamasıyla birlikte son bulur. Süreç modelinin final kısmını oluşturan değerlendirme aşaması, aynı zamanda model bağlamında analiz için son verilerin elde edildiği aşamadır. Önemli verilerin elde edildiği bu aşama, objektif bir ölçümü gerektirmektedir. Değerlendirmenin neticesinde, yürürlükteki politika, gereksiz görüldüğü takdirde uygulamadan kaldırılabilir. Bu noktada, politikanın kaldırılmasına sebebiyet veren veriler, ilgili kamusal sorunun yeniden tanımlanması ihtiyacını doğurarak kamu politikası sürecinin yeniden başlatılmasını sağlayacaktır.

#### **1.1.4. Kamu Politikası Sürecinde Politika Transferi Faktörü**

Küreselleşme, uluslararası etkileşimi artıran bir olgu olarak politika transferine olan ilginin artmasını sağlayarak politika transferi uygulamalarının artış göstermesinde birinci öncelik konumundadır (Kaçer ve Erat, 2014: 33). Politika transferi, küreselleşen



dünyada devletlerin yönetim alanında birbirlerine benzer ya da aynı sorunlara sahip olmaları sonucunda, bu sorunların çözümü için geliştirilen kamu politikalarının daha başarılı ve/veya tutarlı olması noktasında önemli bir gerçeklik olarak ortaya çıkmıştır. Nitekim 1970’li ve 1980’li yıllarda ortaya çıkan ekonomik, siyasal ve toplumsal koşullar devletler arasındaki işbirliğinin ve kamu politikalarının diğer devletler tarafından bilinmesi ve öğrenilmesini gerekli kılınca, transfer gerekliliği sadece kamu yönetim bilimcilerini değil politikacıları ve bürokratları da ilgilendirmesiyle birlikte (Kutlu ve Özdemiray, 2016: 81), politika transferinin ne denli önemli bir faktör olduğu ortaya çıkmıştır. Politika transferi kavramı, özellikle 1980 sonrası dönemde yapılan reform çalışmalarıyla birlikte akademik anlamda popüler bir hale gelmiştir. Bu durumun Türkiye’ye yansması ise, dönemin çalışmalarındaki politika içeriğini anlayabilme yolunun, politika transferinin bilinmesinden geçtiği için akademisyenler tarafından yapılan çalışmalar ile politika transferinin kavramsal çerçevesi ortaya konulmaya çalışılmıştır (Demirci, 2010: 145).

#### **1.1.4.1. Politika Transferi**

Politika transferi kavramı, belirli olan bir sürecin ve mekânın içerisinde barındırmış olduğu kurumların, yönetsel düzenlemelerin ve politikaların içermiş olduğu bilginin, diğer bir süreç ve mekândaki kurumların, yönetsel düzenlemelerin ve politikaların geliştirilmesi amacıyla bunlardan istifade edilmesi süreci olarak tanımlanmaktadır (Dolowitz ve Marsh, 1996: 344). Dolowitz ve Marsh’ın belirtmiş olduğu şekli ile burada önemli olan nokta, politikalara ilişkin var olan bilginin diğer bir zaman ve mekânda da kullanılıyor olmasıdır. Bu bağlamda, bir ülkedeki mevcut bir sorunun nasıl çözüme kavuşacağına dair olan bilgi, politika transferi aracılığıyla yayılmaktadır (Sobacı, 2009: 60). Ülkeler arasındaki bu tür politika transferlerinde öne çıkan nokta, kendisinden politika transfer edilen ülkenin bu sorunsallar alanı hakkında edinmiş olduğu tecrübedir. Tecrübe kavramının işin içerisinde yer edinmesiyle birlikte politika transferi, kurumların sahip olduğu tecrübenin aslında bilgi kaynağı ve yol gösterici bir unsur şeklinde kullanılması sonucunda ortaya çıkan bir karar alma şekli olarak gerçekleşmektedir (Mossberger ve Wolman, 2003: 428).

Politika transferi, uluslararası bir kuruluştan ya da bir ülkeden alınan kamu politikasının, diğer bir ülkeye aktarılması sırasında gerçekleşen süreci ifade etmektedir

(Wolman, 1992: 27'den akt. Demirci, 2010: 144). Politika transferinin bir süreç dâhilinde gerçekleşmesi durumu, süreç içerisinde birtakım soruların ve aşamaların ortaya çıkmasıyla, bu soru ve aşamaların cevaplanması ve geçilmesi gerekliliğini ortaya çıkarmaktadır. Bu noktada politika transferi kavramı, bir uygulama ya da politikayı transfer eden devletin, niçin politika transferine giriştiği; politika transferinin politik süreçte oynadığı işlev; sürecin başarı veya başarısızlığının nedenleri gibi birden fazla noktaya odaklanmaktadır (Mossberger ve Wolman, 2003. 429'dan aktaran Sobacı, 2009: 61).

Kavramsal açıdan politika transferinin bizlere sunmuş olduğu fırsat, birçok sürece dayalı olarak gerçekleşen politika değişikliklerini anlaşılır kılmadır (Hulme, 2006: 176). Page'ye göre, politika transferi en basit tanımıyla, bir hükümette halen geçerliliği olan bir politikanın ya da uygulamanın diğer bir hükümete geçmesidir (2000: 2). Page'nin de belirtmiş olduğu gibi politika transferi, tarihsel süreç içerisinde devletler ve/veya hükümetlerin özellikle başarılı politikalar ya da politika uygulamalarını bir taraftan diğer bir tarafa transfer etmesi süreci olarak gerçekleşmiştir. Politika transferinin genellikle gelişmiş ülkelere gelişmekte olan ülkelere doğru bir transfer seyri izlediği göz önüne alındığında, politika transferinin gelişmekte olan ülkeler için bir politika üretme aracı işlevinde de kullanıldığı söylenebilir (Kaçer ve Erat, 2014: 28).

#### **1.1.4.2. Politika Transferiyle İlişkili Kavramlar**

Kamu politikası literatüründe politika transferiyle ilişkili olarak değinilen “yayıma”, “yakınsama” ve “ders çıkarma” gibi kavramlar birbirleri yerine kullanılabilir kavramlar değildir. Politika transferi kavramının, sayılan diğer kavramlara nazaran daha geniş bir olguya işaret etmesi (Sobacı, 2009: 63), politika transferi kavramının daha iyi anlaşılması için aralarındaki farklılıkların ortaya konmasını gerekli kılmaktadır.

##### **1.1.4.2.1. Politika Yayıma**

Politika yayıma ilişkin kuramsal ve kavramsal beslemenin daha çok Amerika Birleşik Devletleri (ABD) kaynaklı olduğu görülmektedir. Çıkış noktası olarak politika yayıma, ABD'deki federal sistem içerisinde yer alan eyaletlerin yeni bir politikanın nasıl ortaya çıktığı ve bu yeni politikanın nasıl bir yayılım gösterdiğini

açıklama uğraşı içerisinde olduğunu ifade etmektedir (Azak, 2014: 10). Politika yayılması, kavramsal olarak sadece eyaletler arası bir politika yayılımı ile ilgilenmemektedir. Bu konuda Sobacı'nın politika yayılımına yüklemiş olduğu anlam; bir takım devletlerin niçin politika yeniliklerini, diğer devletlerin aksine daha hızlı bir şekilde benimsediğinin cevabını bulmaya çalışmaktır (2008: 149).

Küresel sistem içerisinde devletlerin birbirlerinden tamamen bağımsız bir şekilde hareket edememeleri, başta ekonomik faktörler olmak üzere diğer faktörlerden ötürü birbirlerine bağımlı olmaları kamu politikaları konusunda da birbirlerini etkiledikleri söylenebilmektedir. Bu tür bir etkileşim kamu politikasındaki sürecin daha yoğun bir şekilde yaşanmasını sağlamaktadır (Akgül vd., 2016: 130). Yoğunlaşmayla birlikte yayılım süreci, ortaya çıkan sorunların çözülmesi için bir devletin daha önceden başka bir devlet tarafından denenmiş olan politikalara alternatif gözüyle bakıp çözüm için değerlendirmesiyle başlamaktadır (Gürer, Akgül ve Tosun, 2016: 132).

#### **1.1.4.2.2. Politika Yakınsaması**

Politika yakınsaması ile ilgili daha çok 1960'lı yıllara kadar dayanan çalışmalar mevcut olmakla beraber, kavramsal anlamda akademik popülaritesini 1990'lı yıllarda yakalamıştır. Kavramın bu denli popüler hale gelmesinde dönemin içerisinde barındırmış olduğu küreselleşme ve Avrupalılaşıma gibi önemli faktörler etkili olmuştur. Bu dönemde ortaya çıkan politikaların küreselleşme ve Avrupalılaşıma ile birlikte ulusal sınırların dışına çıkması ve uygulanması yakınsama kavramına önemli bir ivme kazandırmıştır. Küreselleşme ve Avrupalılaşımanın yanı sıra ulaşım ve iletişim alanındaki teknolojik gelişmelerin belirli bir seviyeye gelmesiyle birlikte, politika yakınsaması için durumun bu şekilde gerçekleşme olasılığı ve görünürlüğü artmıştır (Sobacı, 2008: 147).

Politika yakınsaması kavramsal açıdan bir benzeşmeyi belirtmekle beraber, özellikle küreselleşme, sanayileşme ve politika yapıları özelinde meydana gelen benzerliği göstermektedir (Sobacı, 2009: 65). Politika yakınsamanın ortaya çıkarmış olduğu benzerlik, toplumsal boyut üzerinden karşılık bularak; toplumların benzerlikler eğilimi oluşturması yoluyla büyümesinde, yapılarında, süreçlerinde ve performanslarında bu tür bir seyir izlemelerini sağlamaktadır (Bennett, 1991. 215).

Stone ise benzerliğin, politika yakınsamasının politika yapıcılara yüklemiş olduğu pasif rolden dolayı ülkeler arasındaki herhangi bir ilişkiye bağlı olmadan benzer gelişmelerin gözlemlenebileceğini öne sürmektedir (Stone, 2004: 547).

Politika yakınsamasına yönelik belirtilen benzerlik salt olarak sadece benzer olmayı belirtmemektedir. Burada esas olan politika yakınsamasının, benzer olmaktan öte benzeme süreci olarak gerçekleşmesidir (Sobacı, 2009: 65). Benzeme süreci bir zaman aralığını kapsamaktadır. Bu bağlamda politika yakınsaması “belirli bir zaman aralığında politika hedefleri ve politika araçları gibi bir veya daha fazla politika özellikleri açısından ulus üstü kurumlar, devletler, bölgeler ve yerel otoriteler arasında benzerliğin artmasını ifade etmektedir.” (Azak, 2014: 45-46). Benzeme sürecinde birden fazla aktörün yer alması, benzemenin ister istemez bir süreç dâhilinde gerçekleşmesi gerekliliğini ortaya çıkarmaktadır.

#### **1.1.4.2.3. Ders Çıkarma**

Ders çıkarma, bir ülkede acil çözüm bekleyen mevcut sorunlar karşısında politika yapıcılarının gerekli çözümü sağlayabilmek adına, mevcut sorun için başka ülkelerdeki uygulamaları inceleyerek sorunun çözümüne yönelik cevap arama sürecini belirtmektedir (Rose, 1993: 19-20). Süreç içerisinde politika yapıcılarının tarafından uygun bulunan çözüm yollarının ülkenin siyasal sistemine uygulanması, ders çıkarma olarak tanımlanmaktadır (Rose, 1993: 19-20).

Politika yapıcılarının yapmış olduğu ders çıkarma işlemini kendi siyasal sistemlerine entegre etme çabası, bir yerde uygulanmış ya da uygulanmakta olunan bir programın her yerde ve her yapıda aynı verimliliği sağlayamayacağı düşüncesinden kaynaklanmaktadır. Nitekim Sobacı’ya göre ders çıkarma, bir yerde başarılı bir şekilde yürütülen programın, ne tür koşullar altında ve de ne düzeyde bir başka yerde de başarılı bir şekilde yürütülebileceği sorularına cevap aramaktadır (2009: 67). Bu bağlamda politika yapıcılarının kendi ülkelerindeki mevcut sorunların çözümüne yönelik geliştirmeye çalıştıkları programlar için, diğer ülkelerin tecrübelerinden istifade etmek amacıyla çıkarmış oldukları dersler, programın farklı bir türü olarak düşünülebilir (Azak, 2014: 25).

Ders çıkarma, sadece dışarıdan transfer edilen bir işlem ve süreç olarak düşünülmemelidir. Ders çıkarma, yapılacak işlemin mahiyetine göre, bir kurumun kendi geçmişinden yararlanılarak yapılabileceği gibi, başka bir kent, eyalet ya da devletin sahip olduğu tecrübeden yararlanılarak da gerçekleştirilebilir. Burada önem arz eden nokta, ders çıkarmada bir zaman ve mekân boyutunun bulunduğu gerçekliğidir (Sobacı, 2009: 67).

#### **1.1.4.2.4. Politika Transferinin Benzer Kavramlarla İlişkisi**

Politika transferi, benzer kavramlar ile bir bağ halindedir. Kavramlar arasındaki bu bağ, politika aktarım süreci içerisinde her bir kavramın aktarım sürecine olan yaklaşımından kaynaklıdır. Kavramlar her ne kadar farklı yaklaşımlar sergilese de hepsinin ortak noktası olan politika aktarım süreci, farklı yaklaşımları bir bütün olarak sergilemektedir. Politika aktarımında bütünün parçaları gibi olan diğer kavramlar, transfer kavramının çerçevelediği sürecin içerisinde yer almaktadırlar. Nitekim Evans ve Davies, son zamanlarda popüler hale gelen yayılım, yakınsama ve ders çıkarma kavramlarının, politika transferinin farklı birer biçimi ve yansıması olduğunu vurgulamıştır (1999: 361).

Politika transferi, politika değişiminin altında yatan nedenleri ve içeriği araştırırken; politika yayılımı ise, politik sistemin içindeki yeniliklerin yayılımını belirleyen modelleri ifade eder (Knill, 2005: 767). Politika yayılımı, politika aktarımında sürecin tamamını incelemeyi konu etmez. Politika yayılımı, politika aktarımını genel bir açıdan ele alırken; politika transferi ise, politika aktarımındaki nedenleri ve aktarım sürecinin niteliğini her iki taraf açısından detaylı bir şekilde ele almaktadır (Sobacı, 2009: 68-69).

Politika transferi, daha çok politika aktarım süreci ile ilgilenirken; politika yakınsaması ise, politika aktarımındaki sonuca (ortaya çıkan etkiye) vurgu yapmaktadır (Knill, 2005: 767). Politika yakınsaması, politika aktarımındaki benzeşmeyi ifade ettiği için, benzeşmenin olası etkilerini daha çok göz önüne almaktadır. Politika transferinin politika aktarımının nedenleri üzerinde durması, transfer ile yakınsama arasında bir neden sonuç ilişkisinin var olduğunu göstermektedir (Sobacı, 2009: 69).

Politika transferi ve ders çıkarma kavramları arasındaki ilişki, ders çıkarmanın politika transferinin bir alt tipi olarak var olmasından kaynaklanmaktadır. Ders çıkarma, yayılma ve yakınsama gibi zorunlu bir süreçten ziyade daha çok gönüllülük esasına dayanan bir süreci kapsamaktadır. Bu gönüllülük (ders çıkarma), politika transferinin nedenlerinden biri olan, bir alt transfer tipi olarak kabul görmektedir (Sobacı, 2009: 68).

#### **1.1.4.3. Politika Transferinin Nedenleri**

Kamu politikası yapımı, bir gerekçeye ihtiyaç duyularak gerçekleşmektedir. Bu gerekçe, mevcut alan ya da konuya yönelik faydayı maksimize etmek amacıyla ya da faydanın olmadığı durumda ise, bir zaruret halinden kaynaklı olarak gerçekleşmektedir. Bu süreçte, kamu politikası için ortaya çıkan çözüm seçeneklerinden bir tanesi de politika transferidir. Bu durumda kamu politikasını oluşturmaya sebebiyet veren neden(ler), politika transferi içinde geçerli olacak bir soru olarak tezahür etmektedir. Bu noktada neden(ler) sorusu “Neden politika transferi yapılır?” (Dolowitz ve Marsh, 1996: 346) şeklinde, daha somut bir görünüm kazanmaktadır. Sorunun ortaya çıkmasına sebebiyet veren, ilgili politika aktörlerinin politika transferine yönelmesini sağlayan neden(ler)dir.

Neden sorusunun içerisinde, iki soru mevcuttur. Bunun en temel olanı ve soruyu görünür hale getiren, politika transferine neyin sebebiyet verdiğidir. Diğer yandan sorgulanmak istenen ise, politika transferinde neden başka bir ülke ya da modelin değil de, belirli bir ülke ya da modelin baz alındığıdır (Sobacı, 2009: 71). Neden sorusuna cevap olabilecek birçok gerekçe vardır. Bu bağlamda ilgili aktörleri politika transferine iten birkaç nedeni şu şekilde sıralayabiliriz (Hulme, 2005: 369’ dan akt. Yay, 2016: 54-55); kararların meşruluğunu sağlama, seçimler ve politik çatışma, geri kalmışlık algısı, kabul görme kaygısı, uluslararası konsensüs ve fikir birliğine uyum, uluslararası örgütlere üyelik, uluslararası şirketlerin yatırımlarını çekme tehdidi, hibe ve yardım elde etme. Nedenler daha da çok çeşitlendirilebilir; fakat burada nedenlerle birlikte, bir başka ayırım noktası daha ön plana çıkmaktadır. Bu ayırım noktası, politika transferinin isteğe bağlı olarak gönüllü bir şekilde mi yoksa istem dışı bir şekilde gerçekleşen bir zorunluluk halinden mi kaynaklandığıdır. Politika transferinin anlaşılması adına bu gönüllü ve zorunlu transfer hallerinin incelenmesi gerekliliği doğmaktadır.

#### **1.1.4.3.1. Gönüllü Politika Transferi**

Politika transferi sürecinde, transferin gönüllülük ya da zorunluluk esası çerçevesinde gerçekleşmesi, transfer nedeninin şeklen nasıl gerçekleştiğini göstermektedir. Politikadaki karar alıcıların herhangi bir şekilde dolaylı ya da doğrudan bir zorlamam olmaksızın yaptıkları politika transferleri, gönüllülük esasına göre gerçekleşmektedir. Gerçekleştirilen transferin tamamen gönüllü bir transfere dönüşebilmesi, ilgili aktörlerin transfer edecekleri politika veya programa yönelik, rasyonel ve bilinçli bir şekilde aldıkları kararlar doğrultusunda oluşmaktadır (Sobacı, 2009: 72). Transfere yönelik rasyonel ve bilinçli bir karar alınabilmesi için, mevcut durum içerisinde bir nedenin var olması gerekmektedir. Bu bağlamda karar alıcıları gönüllü politika transferi yapmaya iten sebep, mevcut durum içerisinde ortaya çıkan sorun veya memnuniyetsizliğin varlığıdır (Dolowitz ve Marsh, 1996: 346). Gönüllü politika transferi sadece mevcut olan bir sorun ya da memnuniyetsizlik üzerinden gerçekleşmez. Gönüllü transferi teşvik edici birçok farklı neden olabilir. Fakat burada esas nokta transferi yapan aktörlerin, herhangi bir dayatmaya maruz kalmadan, transferi bilinçli bir şekilde kendi istemleri doğrultusunda yapmalarınıdır.

#### **1.1.4.3.2. Zorlayıcı Politika Transferi**

Zorlayıcı politika transferinde temel nokta, politika transferinin birtakım faktörlerden kaynaklı olarak mecburi bir şekilde gerçekleşmesidir. Bir devletin, herhangi bir dış aktörün ya da olayın etkisi altında kalarak bir politikayı veya programı benimseme mecburiyeti, zorlayıcı politika transferini doğurmaktadır (Sobacı, 2009: 74). Zorlayıcı politika transferi gerçekleşme yöntemi bakımından iki şekle ayrılmaktadır. Bunlar; doğrudan zorlayıcı politika transferi ve dolaylı zorlayıcı politika transferi şeklindedir (Dolowitz ve Marsh, 1996: 347). Zorlayıcı politika transferindeki bu ayrım, genellikle devletlerin veya ulus üstü yapıların aralarında oluşturduğu, ilişki ve süreç ağının fonksiyonuna göre şekillenmektedir. Buna göre, doğrudan zorlayıcı politika transferinin gerçekleşme yöntemi, bir devletin başka bir devleti bir politikayı benimsemeye yönelik zorlamasıdır (Dolowitz ve Marsh, 1996: 349). Bu durum, doğrudan zorlayıcı politika transferinin, yüksek bir etki altında gerçekleştiğini göstermektedir. Bu noktada, dolaylı zorlayıcı transfer ise, devletlerin karşılıklı ilişkileri sonucu oluşan bağımlılık ve dışsallıklar ile birlikte, teknolojideki hızlı gelişmenin

ortaya çıkarmış olduğu değişimin meydana getirdiği transfer tipidir (Dolowitz ve Marsh, 1996: 349). Politika transferindeki bütün bu farklı gerçekleştirme şekilleri, politika transferinin nedenini oluşturmaktadır.

#### **1.1.4.4. Politika Transferinin Nesnesi**

Politika transferinin nesnesi, nelerin transfer edilebileceğinin yanıtıdır. Bu süreçte transferin nesnelere “politika hedefleri, yapı ve içerik; politika araçları veya yönetsel teknikler; kurumlar; ideoloji; fikirler, tutumlar ve kavramlar; ve olumsuz (negatif) dersler” oluşturmaktadır (Dolowitz ve Marsh, 1996: 349-350). Politika transferinin nesnesini oluşturan bütün bu başlıklar, politika transferine neyin konu olabileceğine yönelik geliştirilen kategorik cevaplardır. Bu kategorik cevaplar, neyin transfer edileceğine ya da ne kadarının transfer edileceğine yönelik bir kıstas sunmaktadır. Bu bağlamda transfer edilecek bir politika veya programın, tamamının veya bir kısmının transferi gerçekleşmektedir.

#### **1.1.4.5. Politika Transferinin Kaynağı**

Politika transferinin kaynağı, farklı zaman ve mekân boyutlarında bulunan politikanın, hangi zaman aralığından ve nereden transfer edileceğinin cevabıdır. Politikaya kaynaklık eden zaman ve mekân (Sobacı, 2009: 87), politikanın nereden transfer edileceğinin göstergeleridir. Devletler zaman boyutuna göre politika ve program transferi yaparken, kendi devlet geçmişinden veya dünyadaki diğer devletlerin geçmişinden de yararlanabilmektedir. Geçmişten yararlanma sadece daha önce uygulamaya konulmuş politikalar değil, ayrıca uygulanmasından kaçınılan politikaları da kapsamaktadır. Politika transferinde kendi geçmişinden yararlanan devletler, uygulanmasını istedikleri politikayı kendi devlet geçmişine dayandırma yoluyla, politikanın kabul görebilmesi konusunda da bu yöntemden fayda sağlamaktadırlar.

Zaman boyutunda olduğu gibi mekân boyutunda da devletler, ulusal sınırlar içerisinde ya da ulusal sınırların dışına çıkarak uluslararası bir şekilde politika transferini gerçekleştirmektedir. Mekânsal boyut noktasında, Evans ve Davies, “uluslararası”, “ulus aşırı”, “ulusal”, “bölgesel” ve “yerel “ şeklinde olmak üzere beş mekânsal boyut öngörerek, politika transferinin bu boyutlardan herhangi birinde veya hepsi arasında gerçekleşebileceğini belirtmektedir (1999: 368). Belirtilen bu mekânsal



boyutlar bağlamında, politik transferinin sadece merkezi hükümetler arasında değil, ayrıca daha alt yönetim kademelerinden de gerçekleştirilebileceği görülmektedir. Politika transferinin ulus aşırı boyutunda ise, transferin sadece devletler arasında değil, aynı zamanda devletler ile uluslararası kuruluşlar arasında da yapılma olanağının mevcudiyeti söz konusudur.

#### **1.1.4.6. Politika Transferini Kolaylaştırıcı ve Engelleyici Koşullar**

Politika transferi sürecinde, transferi engelleyen ve kolaylaştıran birtakım şartlar mevcuttur. Bu şartlar, politika transferi sürecinde neden bazı politikaların transferi yapılırken bazılarının transfer dışı kaldığı; politika transferi için neden bazı devletlere yönelirken, diğer devletlerin dikkate alınmadığını anlamaya yardımcı olacak kriterleri ifade etmektedir (Sobacı, 2009: 90). Bu kriterler, ülkelerin sahip oldukları siyasal, toplumsal ve kültürel yapıya bağlı olarak farklılık gösterebilmektedir. Bu farklılıklar, transferi gerçekleştirecek olan ülkenin kendi içyapısından kaynaklanmaktadır. Politika transferi sürecinde transferi engelleyen veya kolaylaştıran tek faktör, ülkelerin sahip oldukları yapılar değildir. Transfer sürecine etki eden bir diğer faktör, politikanın kendi yapısıdır. Politika transferi, sadece bir politikanın transfer edilmesi anlamına gelmemektedir. Transfer edilen politikanın uygulanabilmesi, politikanın uygulama zemini olan politik, bürokratik ve ekonomik kaynakların var olduğu siyasal sistemin de transfer edilmesidir (Dolowitz ve Marsh, 1996: 354). Transfer sürecinin bu şekilde işlemesi, politikanın yapısına bağlı olarak birtakım engelleyici veya kolaylaştırıcı koşulları bünyesinde taşıdığını göstermektedir.

Politika transferini engelleyen ve kolaylaştıran bu faktörler, transfer sürecinin her aşamasına etki edebilmektedirler. Bu faktörler, “politikanın karmaşıklığı”, “etkileşimin etkileri”, “kurumsal kısıtlar”, “yapısal kısıtlar”, “uygulanabilirlik”, “geçmiş politikalar” ve “dil” şeklinde gruplandırılabilir (Dolowitz, 2000: 25-29’ dan Aktaran Sobacı, 2009: 90-91). Bütün bu faktörlerle birlikte, devletlerin uluslararası ilişkilerden doğan ve bağlı buldukları yükümlülükler de, transfer sürecine negatif ya da pozitif yönde bir etkide bulunabilmektedir. Bütün bu koşullar göz önüne alındığında, transfer sürecinin, transfer edilecek program ve politikaya bağlı olarak ne kadar yoğun bir şekilde sürdüğünü göstermektedir. Bu yoğunluk, beraberinde transfer sürecini engelleyecek veya kolaylaştıracak birçok koşulu içerisinde taşımaktadır.

## İKİNCİ BÖLÜM

### TÜRKİYE'DE KAMU DENETİMİNDE OMBUDSMANLIK (KAMU DENETÇİLİĞİ) KURUMU VE AVRUPA BİRLİĞİ ÜLKELERİNDEKİ FARKLI UYGULAMALARI

Ombudsmanlık sistemi, mevcut denetim sistemleri içerisinde nispeten yeni sayılabilecek bir denetim sistemidir. Bu yeni denetim sistemine değinmeden önce, Türkiye'deki kamu denetim sistemlerine değinmek, ombudsmanlık denetiminin hem işlevini hem de denetim sistemleri içerisindeki konumunu anlamaya yardımcı olacaktır. Türkiye'de kamu politikasına konu olan ombudsmanlık sisteminin tanımına, tarihsel gelişimine, özelliklerine, görevlerine, yetkilerine ve çalışma şekline ilişkin bilgilere yer vermek, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun işleyişini değerlendirebilmek açısından önemlidir. Ombudsmanlık sistemini değerlendirmenin yanı sıra, ombudsmanlığın bir politika transferi savı olmasından dolayı, Avrupa Birliği ve Birliğe üye olan ülkelerdeki ombudsmanlık uygulamalarına da değinmek isabetli bir yaklaşım olabilir.

#### 2.1. Türkiye'de Kamu Denetimi

Denetim olgusu, yönetim sürecinin bir niteliği olarak insanlık tarihinin her evresinde var olmuştur. İnsanlığın toplumsallaşması ve toplumsal bir şekilde yaşaması, bu şekildeki bir yaşam biçimi için yönetimi gerekli kılmıştır. Yönetimin ortaya çıkması ve faaliyetler dizisi şeklinde devam etmesi, yönetimin süreç ile bağlantılı işlediğini göstermiştir. Yönetim, işleyiş süreci içerisinde birçok yönetim fonksiyonuna yer vermektedir. Bu fonksiyonlardan en önemli olanını denetim fonksiyonu oluşturmaktadır. Yönetim sürecinin bu gelişimi, insanların toplumsal bir şekilde yaşamaya başlamasıyla birlikte, denetim olgusunun ortaya çıktığını göstermektedir (Kuluçlu, 2006: 3). Günümüz modern hukuk devletlerinde yönetimin denetlenmesi, demokrasinin bir gereğidir.

Zaman içerisinde, kamusal faaliyet alanının giderek genişlemesi, hukuk devletinin bir gereği olarak kamu yönetimi için denetim faaliyetlerinin artmasına sebebiyet vermiştir. Bu bağlamda, denetim fonksiyonu, yönetim işleyişinin değerlendirilmesi ve işleyişi aksatan yönlerin belirlenebilmesi için bir gerekliliktir

(Gözübüyük, 2000: 307). Bu gereklilik, yönetim açısından denetim fonksiyonunun etken bir faktör olduğunu göstermektedir. Kamu Yönetimi Sözlüğü'ne göre denetim, "Bir kuruluşun faaliyetlerinin ve işlemlerinin hedeflere, bütçelere, kurallara ve standartlara uygun olarak yürütülmesini ya da işlemlerini güvence altına almak üzere incelenmesi. Bu incelemenin amacı, düzenli aralıklarla, düzeltici önlemi gerektirebilecek sapmaların belirlenmesidir" (Parlak, 2011: 156).

Denetim fonksiyonu, kuruluş ve işletme gibi mikro yapılarda olduğu kadar devlet gibi makro yapılar için de temel bir gerekliliktir. Denetim faktörünün özellikle bu konuda devlet için taşıdığı anlam çok daha farklıdır. Bu farklılığın ana sebebi ise, vatandaşların sahip olduğu hak ve özgürlüklerin güvence altına alınabilmesidir.

Demokratik hukuk devletlerinde bireysel hakların ve özgürlüklerin güvenliği, ancak etkili denetim mekanizmaları ile sağlanabilmektedir. Kamunun (idarenin) yapmış olduğu her türlü eylem ve işlem denetime tabi olmaktadır. İdareye yönelik yapılan denetim faaliyetleri, hukuka uygunluk ve yerindelik denetimi şeklinde iki türlü olarak gerçekleştirilmektedir. Yargı makamları sadece hukuka uygunluk denetimini gerçekleştirirken; diğer denetim makamları ise, hem hukuka uygunluk hem de yerindelik denetimini gerçekleştirebilmektedirler.

İdareye yönelik yapılan denetimler, farklı formlarda gerçekleşebilmektedir. Bu farklılıklar, ülkelerin sahip oldukları demokratik ve kültürel yönetim yapılarına göre şekillenmektedir. Kamu denetimi için öngörülen ve uygulanan başlıca denetim yolları şunlardır; siyasi denetim, idari denetim, yargı denetimi, kamuoyu denetimi ve ombudsman (kamu denetçiliği) denetimidir. Siyasi denetim, yasama organı tarafından yapılmaktadır. İdari denetim, kamu kuruluşlarının yaptığı denetimdir. Yargı denetimi, yargı makamlarınca gerçekleştirilebilmektedir. Kamuoyu denetimi, kamuoyunu oluşturanların yaptığı denetimdir. Ombudsmanlık denetimi ise, kamu denetçiliği kurumunun yaptığı denetim yoludur.

### **2.1.1.Siyasi Denetim**

Modern demokrasilerin vazgeçilmez kurumlarından biri olan parlamento, yasama faaliyetinin yanı sıra denetim faaliyetinin de icra edildiği bir yapıdır. Seçilmiş temsilcilerin oluşturduğu parlamento, objektif bir denetim sisteminin varlığı için

gereklilik arz etmektedir. Hükümet sistemleri her ne kadar farklılık gösterse de yönetimin merkezinde parlamento yer almaktadır. Parlamento, bu konumundan kaynaklı olarak yönetim işleyişinin devamlılığı adına gerekli denetimi sağlamakla yükümlüdür.

Parlamentonun denetim yükümlülüğü, yasama organının denetimi ve/veya siyasi denetim olarak adlandırılmaktadır. Bu denetim, parlamentonun yasama organı adına siyasi denetim yoluyla yürütmeyi temsil eden hükümeti denetlemesidir. Siyasi denetim, sadece yürütmenin en üst düzeyi olan hükümetin değil, ayrıca yürütmenin alt düzeyini oluşturan idarenin de denetlenmesi anlamına gelmektedir (Karatepe, 1998: 215). Bu durumda parlamento, siyasi denetim yolu ile idareyi re'sen denetlemektedir.

Siyasi denetimde parlamentonun yürütmeye (hükümete) yönelik denetimi, birtakım hukuki araçlarla sağlanmaktadır. Parlamentonun sahip olduğu bu hukuki araçlara, denetim araçları veya denetim yolları denilmektedir (Özbudun, 2013: 313). Denetim yolları; soru, genel görüşme, meclis araştırması, meclis soruşturması ve gensorudan oluşmaktadır (Gözler, 2011: 436-437).

#### **2.1.1.1. Soru**

Parlamentonun denetim yollarından biri olan soru, Anayasa'da düzenlenmiştir. Anayasaya göre soru, “Bakanlar kurulu adına, sözlü<sup>1</sup> veya yazılı olarak cevaplandırılmak üzere Başbakan veya bakanlardan bilgi istemekten ibarettir.” (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 1982: Md. 98). Anayasal tanımın yanı sıra Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) İçtüzüğü de soruyu tanımlamıştır. TBMM İçtüzüğü'ne göre, “Soru; kısa, gerekçesiz ve kişisel görüş ileri sürülmeksizin; kişilik ve özel yaşama ilişkin konuları içermeyen bir önerge ile Hükümet adına sözlü veya yazılı olarak cevaplandırılmak üzere, Başbakan veya bir bakandan açık belli konular hakkında bilgi istemekten ibarettir” ( 1973: Md. 96).

#### **2.1.1.2. Genel Görüşme**

Genel görüşme, parlamentonun kullanabileceği bir diğer denetim aracıdır. Anayasal tanıma göre, genel görüşme, “toplumu ve Devlet faaliyetlerini ilgilendiren

<sup>1</sup> 16 Nisan 2017 Tarihli referandum sonrası onaylanan Anayasa değişikliği sonucunda meclis denetim yollarından olan soru, sadece yazılı soru olacak şekilde değiştirilerek sözlü soru usulüne son verilmiştir.

belli bir konunun, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda görüşülmesidir” (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 1982: Md. 98). TBMM Meclis İçtüzüğü de genel görüşmeyi bu şekliyle tanımlamıştır.

Genel görüşme, hükümet, siyasi parti grupları veya en az yirmi milletvekili tarafından bir önerge ile istenebilir. Genel görüşmenin açılması ya da açılmaması hususundaki karar, Meclis Genel Kuruluna aittir. Genel görüşmeyi sorudan ayıran önemli nokta; genel görüşmede, görüşme önergesi vermeyen milletvekilleri de görüşmelere dahil olabilirken, sözlü soruda ise, sadece soru sahibi milletvekili ile ilgili bakan arasında diyalog şeklinde gerçekleşmesidir. Genel görüşmenin bu denli bir niteliğinin olması, genel görüşmeyi, soruya oranla daha etkim bir denetim aracı haline getirmektedir (Özbudun, 2013: 315).

### **2.1.1.3. Meclis Araştırması**

Anayasaya göre, meclis araştırması, “belli bir konuda bilgi edinmek için yapılan incelemelerden ibarettir” (1982: Md. 98). Meclis araştırması bu yönüyle, parlamentonun, meclis çalışmaları esnasında ihtiyaç duyabileceği bilgiye ulaşabilmesi adına kullanabileceği önemli bir denetim aracıdır. Meclis araştırması, TBMM Meclis İçtüzüğünde de düzenlenmiştir. Meclis İçtüzüğüne göre, meclis araştırmasının açılması hususunda, genel görüşme açılması için belirlenen hükümler uygulanır. Buna göre meclis araştırması, hükümet, siyasi parti grupları ve en az yirmi milletvekili tarafından, Meclis Başkanlığına verilecek bir önerge ile istenebilir (TBMM İçtüzüğü, 1973: Md. 102).

Meclis araştırmasının açılıp açılmaması, Meclis Genel Kurulunun vereceği karara bağlıdır. Meclis araştırması açılmasına karar verildiği takdirde, meclis, araştırmanın gerçekleştirilmesi işlemini genel hükümlere göre oluşturulacak özel bir komisyona verir. Meclis araştırması komisyonu, gerekli incelemeler sonucunda faaliyet raporunu meclise sunar. Meclis Genel Kurulu, sunulan rapor doğrultusunda genel görüşmeyi açar. Meclis araştırmasında, görüşmenin sonucunda hükümeti sorumlu tutacak herhangi bir kararın alınması söz konusu değildir.

#### 2.1.1.4. Meclis Soruşturması

Meclis soruşturması, parlamentonun kullanabileceği etkili denetim yollarından biridir. Meclis soruşturmasını etkili kılan nokta, ilgili görevlilere cezai sorumluluk yükleyebilmesidir. Anayasaya göre meclis soruşturması, Başbakan veya bakanlar hakkında görevleriyle ilgili cezai sorumluluklarının araştırılması ve araştırmanın sonucuna göre, Başbakan veya ilgili bakanın yargılanabilmesi için Yüce Divana (Anayasa Mahkemesine) sevk edilmesidir (1982: Md. 100).

Meclis soruşturmasının açılabilmesi, TBMM üye tam sayısının en az onda birinin vereceği önerge ile istenebilir. Meclis soruşturması istemi, TBMM tarafından en geç bir ay içerisinde görüşülür ve gizli oylama ile karara bağlanır. Meclis soruşturmasının açılmasına yönelik karar verildiği takdirde, meclisteki siyasi parti üyelerinden oluşturulacak onbeş kişilik bir komisyon tarafından soruşturma gerçekleştirilir. Komisyon, iki aylık süre içerisinde oluşturacağı soruşturma sonucunu bir rapor halinde meclise sunar. TBMM Meclis Başkanlığına verilen rapor, on gün içerisinde görüşülür ve gerek duyulduğu takdirde meclis üye tamsayısının salt çoğunluğunun oyuyla ilgili Yüce Divana sevk edilir.

#### 2.1.1.5. Gensoru

Gensoru<sup>2</sup>, parlamentonun kullanabileceği bir diğer etkili denetim yoludur. Bu bağlamda, gensoru, Bakanlar Kurulu veya bakanların hükümetin genel siyasetinden ya da bakanların genel faaliyetlerinden kaynaklanan siyasi sorumluluklarını ortaya çıkaran ve görevlerinden azledilmelerine sebebiyet veren bir denetim yoludur. Gensoru bu özelliği bakımından denetim araçları içerisinde farklı bir noktada konumlanmaktadır. Gensoruya özgü olan bu özellik, hükümeti veya ilgili bakanı siyasi sorumluluk altına alarak parlamento tarafından görevden uzaklaştırılmasına olanak sağlar (Özbudun, 2013: 317).

Anayasaya göre, gensoru önergesi, bir siyasi parti grubu adına veya en az yirmi milletvekilinin imzasıyla verilebilir (1982: Md. 99). Gensoru önergesi verildikten sonra üç gün içerisinde basılarak meclis üyelerine dağıtılır. Meclis üyelerine ulaştıktan sonra

<sup>2</sup> 16 Nisan 2017 Tarihli referandum sonrası onaylanan Anayasa değişikliği sonucunda meclis denetim yollarından olan gensoru usulüne son verilmiştir.

on gün içerisinde meclis gündemine alınıp alınmayacağı hususunda karar verilir. Gensoru görüşmelerinde, üyelerin veya grupların verecekleri güvensizlik önermeleri veya Bakanlar Kurulunun güven isteği bir gün geçtikten sonra oylamaya sunulur. Oylamada Bakanlar Kurulunun veya bir bakanın düşürülebilmesi meclis üye tamsayısının salt çoğunluğuyla gerçekleşebilmektedir.

#### **2.1.1.6. Dilekçe Hakkı ve TBMM'ye Başvuru**

Meclis, denetim işlevini milletvekillerinin istemiyle yerine getirebileceği gibi vatandaşların dilekçe ile yapacakları başvuru sonucunda da yerine getirebilmektedir (Gözübüyük, 2013: 316). Vatandaşların dilekçe yoluyla meclis denetimi talebinde bulunmaları anayasal bir haktır. Anayasaya göre, dilekçe hakkı: “Vatandaşlar ve karşılıklılık esası gözetilerek Türkiye’de ikamet eden yabancılar kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikâyetleri hakkında, yetkili makamlara ve Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne yazı ile başvurma hakkına sahiptir.” (1982: Md. 74). Dilekçe yoluyla TBMM’ye yapılan başvurular Meclis Dilekçe Komisyonu tarafından incelenir. İnceleme sonucunda Meclis tarafından bir karara bağlanır. Çıkan kararların bağlayıcılığı olmasa da hükümet diğer denetim yollarına başvurulmasından kaçınmak için genellikle kararlara uymaktadır.

#### **2.1.2. Yargı Denetimi**

Yargı, güçler ayrılığı ilkesinin önemli bir erkidir. Modern hukuk devletinde yargı, yasama ve yürütmeyi dengeleyecek bir şekilde konumlandırılmıştır. Bu konumlama, idarenin kendi içerisinde dengeyi sağladığı gibi idare ile idare edilenler arasında da dengeyi sağlamaktadır. Demokratik toplumlarda yönetimin, sınırları hukuk kurallarıyla belirlenmiş bir alanda faaliyet göstermesi ve bu kuralların dışına çıkmadan görevini icra etmesi, hukuk devletinin gereği ve doğal bir sonucudur (Gözübüyük, 2013: 319).

Anayasa, “İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır.” (1982: Md. 125), şeklinde belirterek yargı denetiminin önemini vurgulamıştır. İdarenin her türlü eylem ve işleminin yargı denetimine tabi olması, hukuk devletinin teminatıdır. Bu teminat, Anayasa tarafından güvence altına alınmış bağımsız mahkemelerce sağlanmaktadır. Yargı denetiminin bağımsız mahkemelerce ifa edilmesi, yargı

denetiminin diğ er denetim yollarına oranla, daha tarafsız ve nesnel olduğunu göstermektedir (Eroğlu, 1984: 341). Yargı denetimini diğ er denetim yollarından ayıran noktalar; denetimin bağımsız mahkemelerce yapılması, sadece hukuka uygunluk denetiminin yapılıyor olması ve denetimin sonucunda kesin bir hükme ulaşılmasıdır (Gözler, 2011: 449).

Yargı denetimi, idarenin, eylem ve işlemlerini hukuk kurallarına uygun bir şekilde tesis etmesini ve bu süreçte ortaya çıkabilecek hak kayıplarını önleyerek; bireyin haklarını idareye karşı koruyarak güvence altına almaktadır. Yargı, denetim faaliyetini yerine getirirken bir sistem dâhilinde gerçekleştirmektedir. Bu sistem, ülkelere göre farklılık arz etmektedir. Dünya üzerinde iki farklı yargı sistemi mevcuttur. Bunlardan ilki, daha çok Anglo-Amerikan ülkelerde uygulanan “yargı birliği” sistemiyken ikinci sistem ise, Türkiye’nin de dâhil olduğu Kara Avrupası ülkelerinde uygulanan “yönetmel yargı” sistemidir. Yargı birliği sisteminde yargı denetimi “adalet mahkemeleri”, yönetmel yargı sisteminde ise, yargı denetimi “yönetmel mahkemeler” tarafından yapılmaktadır (Gözübüyük, 2013: 320).

Yönetmel yargı, idari yargı olarak bilinmekle beraber, idarenin eylem ve işlemlerinden doğ an zararlara karşı idari yargıya başvurulmaktadır. Bu yanıyla idari yargı, yönetim hukukunun özel bir bölümünü teşkil etmektedir (Temizkan, 2008: 20). Yönetmel yargının bu gelişimi bir süreç doğrultusunda gerçekleşmiştir. Tarihsel süreç içerisinde yönetmel yargının gelişimine bakıldığında, idarenin yargısal denetimini, önceleri kendi içerisindeki kurumlar üzerinden gerçekleştirdiği; fakat zamanla birlikte bu kurumlar giderek daha özerk yapılara kavuşmuş ve devamında da idareden ayrılarak tamamen yargısal kurumlar haline dönüşmüştür (Akıllıoğlu, 1990: 7). Bu doğrultuda gelişen yönetmel yargı, ilk kez Fransa’da ortaya çıkmıştır. Fransa’da gelişen yönetmel yargı, zaman içerisinde Avrupa Kıtasında yaygın bir yargı sistemi olarak gelişmiştir. Yönetmel yargı alanındaki bu gelişme, ülkemizde cumhuriyet öncesinden başlayarak günümüze kadar ulaşmıştır. Cumhuriyet öncesindeki ilk gelişme, Osmanlı döneminde 1868 yılında kurulan ve bugünkü Danıştay’a karşılık gelen “Şurayı Devlet” kurumudur.

Yönetmel yargıya yönelik gelişmeler cumhuriyet döneminde de devam etmiştir. Atatürk’ün, devlet bünyesinde şurayı devletin noksan olmasının sakıncalı olabileceği fikri üzerine, 1924 Anayasası’nda şurayı devlet ile ilgili düzenlemeye yer verilmiş ve



1925 tarihinde çıkarılan şurayı devlet kanunu TBMM tarafından kabul edilerek bağımsız bir mahkeme özelliği kazandırılmıştır (Şenlen, 1994: 407). 1961 Anayasası'nda Danıştay, kendi faaliyet alanına giren konularda ilk ve üst derece idari mahkeme olarak ifade edilmiştir. 1961 Anayasası döneminde çıkarılan 521 Sayılı Kanun ile Danıştay, Anayasa ile görevlendirilmiş danışma ve inceleme görevlerini ifa eden bağımsız bir yüksek idare mahkemesi şeklinde düzenlenmiştir. 1971 Anayasa değişikliği döneminde, Danıştay'ın askeri konulardaki denetim kararları eleştiri konusu olunca, Anayasa'da yapılan değişiklik ile Askeri Yüksek İdare Mahkemesi<sup>3</sup> Anayasaya dâhil edilmiştir. 20 Ocak 1982 tarihinde yürürlüğe giren 2575 Sayılı Kanun ile Danıştay yeniden yapılandırılarak günümüze kadar gelmiştir.

Türkiye'de uygulanmakta olan yönetsel yargının başlıca özellikleri şunlardır (Gözübüyük, 2013: 321);

- Yönetsel yargı sisteminin dayanak noktası Anayasadan gelmektedir.
- Yönetsel yargının örgütlenme biçimi Danıştay şeklindedir. Danıştay, yargısal ve yönetsel görevlere sahip olan bir yüksek mahkemedir.
- Yönetsel yargı sisteminde “genel görev” prensibi uygulanmaktadır. İdarenin, yönetim hukukundan doğan eylem ve işlemlerine karşı yönetsel yargıda dava açılmaktadır.
- Yönetsel yargı geniş bir görev alanına sahiptir. Yönetsel yargıda, hem idari işlemlerin iptali hem de idarenin eylem ve işlemlerinden ötürü ortaya çıkan haksızlıkların giderilmesi için dava açılabilir.
- Yönetsel yargı, iki dereceli olacak şekilde teşkilatlanmıştır. İlk derece mahkemeleri Danıştay, idare mahkemeleri ve vergi mahkemeleridir. İlk derece mahkemelerinin vermiş oldukları kararlara karşı temyiz yolu açıktır.
- Yönetsel yargıda genel görevli mahkeme, idare mahkemeleridir. Danıştay ve vergi mahkemeleri ise özel görevli yargı mercileridir.
- Yönetsel yargı alanındaki tek yüksek mahkeme Danıştay'dır.

<sup>3</sup> 12 Eylül 2010 tarihli referandum sonucunda, onaylanan Anayasa değişikliği ile birlikte Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Kaldırılmıştır.

### 2.1.3. İdari Denetim

İdari denetim, idareyi oluşturan tüm kamu kurum ve kuruluşlarının, kendi içerisinde oluşturmuş olduğu denetim birimleri ve kendi örgütlenmeleri dışında yer alan diğer idari denetim birimleri tarafından denetlenmesidir (Erdoğan, 2006: 23). İdari denetimde öne çıkan nokta, denetimin idare dışından ya da farklı bir kuvvet tarafından yapılmıyor olmasıdır. Bu durumda, idare, yasama ve yargı kuvvetlerince değil sadece idare tarafından denetlenmektedir. İdare, bir yandan eylem ve işlemler tesis ederken diğer bir yandan ise, tesis ettiği eylem ve işlemlerin denetim faaliyetini de üstlenmektedir. Yönetimin kendisini denetlemesi, bir çeşit oto kontrol mekanizması ile yaptığı denetimdir (Tortop, 1974: 33).

Denetim fonksiyonu, yönetim sürecinin bir parçasıdır. Denetimin temel amacı, yönetim sürecinin istenildiği gibi işlemesi ve yönetim faaliyetini sekteye uğratan eylem ve işlemlerden kaçınılmasıdır. Denetim fonksiyonunun bu işleyişi farklı biçimlerde gerçekleşmektedir. Denetleme, kamu kurumunun kendisini denetlemesi şeklinde ise “iç denetim”, eğer kendisinin dışında bir kamu kurumu tarafından denetleniyorsa bu “dış denetim” dir (Gözübüyük, 2013: 309). İç denetim hiyerarşik bir şekilde gerçekleşirken, dış denetim ise vesayet şeklinde gerçekleşmektedir. Dış denetimin bir diğer biçimi ise, devletin özel denetim kuruluşları tarafından yapılan denetimdir.

#### 2.1.3.1. Hiyerarşik Denetim

Hiyerarşik yapılanma, kamu kurumu içerisinde yer alan personelin, bir merteye dizilimine bağlı olarak ast ve üst şeklinde oluşturduğu yapıdır. Hiyerarşi kelimesi ise, köken olarak Fransızca olup Türkçe’ye “hierarchie” sözcüğünden geçmiştir. Hierarchie kelimesi, “herkesin yükselerek giden bir durumlar ve yetkiler serisi içinde yer aldığı bir sosyal organizasyon” anlamına gelmektedir (Gözler, 2011: 58). Hiyerarşi kelimesinin kabul gören yaygın kullanımı ise, idare içerisindeki görevliler arasında oluşturulan astlık ve üstlük durumudur.

Gözübüyük’e göre hiyerarşik yapı, kamu kurumunda yer alan görevlilerinin, bir kademeli sistem dâhilinde ast ve üst ilişkisi içerisinde oluşturdukları dizilimdir (2013: 310). Bu bağlamda, her kamu tüzel kişiliği, hiyerarşik açıdan bir bütünlük

göstermektedir. İdarenin ast ve üst şeklindeki yapılanması, üstün, ast karşısında kullanabileceği bir takım yetkileri de beraberinde getirmektedir. Üstün sahip olduğu bu yetkilerden bir tanesi de denetim yetkisidir. Bu noktada, Denetim yetkisi, kamu yönetimi sürecinin vazgeçilemez doğal bir sonucudur.

Hiyerarşik denetim, aynı kamu tüzel kişiliği içinde bulunan üst makamın astı konumunda bulunan alt makamı, gerçekleştirmiş olduğu eylem ve işlemlere karşın hem yerindelik hem de hukukilik denetimine tabi tutmasıdır (Gözler, 2011: 439). Bu tanımı özetleyecek olursak hiyerarşik denetim, üstün ast üzerindeki denetimdir. Üst astını denetlerken herhangi yasal bir dayanağa gerek duymamaktadır (Gözübüyük, 2013: 310). Hiyerarşik denetim sadece eylem ve işlemleri kapsamaz. Buradaki denetim yetkisi, hem kişileri hem de işlemleri kapsamaktadır. Hiyerarşik denetimin önemli noktası, denetimin aynı kamu tüzel kişiliğine sahip kurumlar için geçerli olmasıdır. Hiyerarşik denetim re'sen yapılabileceği gibi istem üzerine de yapılabilmektedir.

İdari denetimin önemli bir türü olan hiyerarşik denetimin özellikleri şu şekilde sıralanabilir (Gözler, 2011: 440);

- Hiyerarşik denetim, aynı kamu tüzel kişiliğine sahip olan kurumlar içerisinde yapılan bir denetim biçimidir.
- Hiyerarşik denetim, herhangi bir kanuni dayanağı olmayan bir “genel yetki” dir.
- Hiyerarşik denetim, re'sen veya ilgililerin istemi üzerine yapılan bir denetimdir.
- Hiyerarşik denetimde denetim makamı, hem hukukilik hem de yerindelik denetimi yapabilmektedir.
- Hiyerarşik denetimde, üstünün verdiği karar ve işlemlere karşı astın idari ve yargısal başvuru hakkı yoktur.
- Hiyerarşik denetimde, üst kendisine tanınan bu yetkiden vazgeçemez. Bu yetkiden vazgeçemediği gibi gerekli hallerde kullanma zorunluluğu mevcuttur.

### **2.1.3.2. Vesayet Denetimi**

Ülkemizde kamu yönetimi, merkezi yönetim ve yerinden yönetim şeklinde örgütlenmiştir. Bu tür bir örgütlenme biçimi, devlet tüzel kişiliğinin yanı sıra kamu tüzel kişiliğine de yer vermektedir. Kamu tüzel kişiliğine sahip olan yerinden yönetim

kuruluşları, özerk yapılardır. Kamu tüzel kişiliğine ve özerk yapıya sahip olan yerinden yönetim kuruluşları, bu yönüyle merkezi yönetimden kısmen de olsa ayrılmaktadır. Bu durum, merkezi idare ile yerinden yönetim kuruluşu arasında bir bütünlük ihtiyacı doğurmaktadır. Bu doğrultuda, merkezi idare ile yerinden yönetim kuruluşu arasındaki bütünlüğü sağlayan hukuki araca, idari vesayet denilmektedir (Gözler, 2011: 61).

Merkezi idare ile yerinden yönetim kuruluşu arasında bütünlüğü sağlayan idari vesayet, merkezi idareye, yerinden yönetim kuruluşuna karşı kullanabileceği bir yetki vermektedir. Bu yetki, merkezin, yerel yönetim kuruluşları üzerinde, yerel nitelikli hizmetlerin idarenin bütünlüğü prensibine uygun olarak yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin olması, toplum yararının gözetilmesi ve yerel nitelikli ihtiyaçların icaba uygun şekilde karşılanması adına kanunda belirtilen esas ve usuller çerçevesinde verilmektedir (Aydın, 2009: 140).

İdari vesayet, merkeze sağlamış olduğu yetki ile merkezi otoritenin yerinden yönetim kuruluşlarını denetleyebilmesine imkân tanımaktadır. Böylelikle idari vesayet, merkezin, yerinden yönetim kuruluşlarının hem almış olduğu kararlar, eylem ve işlemler hem de ilgili yerel yönetim organları ve personeli üzerinde, kamu yararını gözeterek uyguladığı denetim biçimidir (Aktan, 1976: 4). Bu durumda, idari vesayetin temel argümanı, merkezin yerel üzerindeki denetimi için gerekli yasal dayanağı oluşturmaktır.

İdari vesayetin kanuni dayanağı anayasadan gelmektedir. Anayasaya, idari vesayeti, “Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir.” şeklinde tanımlamıştır (1982: Md. 127). Anayasal bir yetki olan idari vesayet, denetim açısından yerinden yönetim kuruluşunun hem organ ve görevlilerini hem de eylem ve işlemlerini kapsamaktadır. Yapılan bu tanımlar doğrultusunda, idare vesayetin sahip olduğu özellikleri şöyle sıralayabiliriz (Gözler, 2011: 62);

- İdari vesayet, istisnai bir yetki olduğundan, vesayetin hangi işlemleri kapsadığı ancak kanun ile belirlenir.

- Vesayet yetkisi, dayanağını kanundan almaktadır. Merkezin yerinden yönetim kuruluşuna karşı kullanılabileceği vesayet yetkisi, kanun tarafından açıkça verilmelidir.
- Vesayet, hukukun genel bir ilkesi olan dar yoruma tâbidir.
- İdari vesayet, kural olarak, emir ve talimat yetkisi ile düzeltme yetkisine yer vermemektedir.

### 2.1.3.3. Özel Denetim

Özel denetim, idari denetimin içerisinde yer alan dış denetimin bir alt türüdür. Özel denetimdeki temel gaye, idarenin hukuksallığının denetlenmesidir. Özel denetimde öne çıkan nokta ise, denetim faaliyetinin, özel denetim maksadıyla kurulmuş olan kurumlar aracılığıyla yapılmasıdır. Türkiye’de özel denetim faaliyetleri Sayıştay ve Devlet Denetleme Kurulu (DDK) gibi kurumlar tarafından icra edilmektedir. Özel denetim, bütün bu yönleri ile hem hiyerarşik denetimden hem de vesayet denetiminden ayrılmaktadır.

Türk kamu yönetimi içerisinde yer alan Sayıştay ve Devlet Denetleme Kurulu, idarenin denetlemesi hususunda önemli kurumlardır. Kamu idaresinin mali yönden denetimi Sayıştay tarafından gerçekleştirilirken, hukuka uygunluk denetimi ise, Devlet Denetleme Kurulu tarafından gerçekleştirilmektedir. Nitekim Sayıştay ve Devlet Denetleme Kurulu birer anayasal kurum niteliğindedir.

Anayasal bir kurum olan Sayıştay, görev alanı ve çalışma şekli itibariyle Anayasada düzenlenmiştir. Anayasaya göre, “Sayıştay, merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlidir.” (1982: Md. 160). 2005 yılında yapılan bir ek düzenleme ile “mahalli idarelerin hesap ve işlemlerinin denetimi ve kesin hükme bağlanması”, Sayıştay’ın görev alanına dâhil edilmiştir. Sayıştay’ın yaptığı denetim sonucunda vermiş olduğu kesin hükümlere karşı idari yargı yoluna başvurulamaz. Yapılan tanımlamalardan da anlaşılacağı üzere, Sayıştay’ın iki önemli fonksiyonu icra ettiği görülmektedir. Bu fonksiyonlardan ilki, bir dış denetim organı olan Sayıştay’ın

TBMM adına denetim faaliyetinde bulunması, ikincisi ise, Sayıştay'ın kesin hüküm vererek bir kanunilik denetimini gerçekleştirmesidir (Kuluçlu, 2006: 12).

Özel denetim kapsamında faaliyet gösteren Devlet Denetleme Kurulu'nun görev alanı ve çalışma şekli Anayasa tarafından düzenlenmiştir. Anayasaya göre, Devlet Denetleme Kurulu, "İdarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla, Cumhurbaşkanlığı'na bağlı olarak kurulan Devlet Denetleme Kurulu, Cumhurbaşkanının isteği üzerine, tüm kamu kurum ve kuruluşlarında ve sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü kuruluşta, kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşlarında, kamuya yararlı derneklerle vakıflarda, her türlü inceleme, araştırma ve denetlemeleri yapar." (1982: Md. 108). Yapılan son değişikliklerle birlikte Devlet Denetleme Kurulu'nun görev alanı genişletilerek Türk Silahlı Kuvvetleri de Devlet Denetleme Kurulu'nun denetim alanına dâhil edilmiştir. 15 Temmuz 2018 tarihinde yayınlanan Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile birlikte, idari soruşturma yapmak Devlet Denetleme Kurulu'nun görevleri arasında sayılmıştır. Devlet denetleme Kurulu, idarenin hukuku uygun bir şekilde işlemesi için her türlü idari soruşturma, inceleme, araştırma ve denetleme görevlerini yerine getirmektedir.

#### **2.1.4. Kamuoyu Denetimi**

Günümüz modern yönetim sistemini denetleyen oluşumlardan biri de kamuoyudur. Kamuoyu, bu yönüyle, idarenin denetlenmesinde aktif bir rol almaktadır. Esasen kamuoyunun idare üzerinde bir denetim mekanizması oluşturması, süreç içerisinde yönetimlerin geçirmiş olduğu değişimlerle birlikte gelişim göstermiştir. Özellikle, demokratik sistemlerde meydana gelen değişim ve gelişimler, yönetenleri olduğu kadar yönetilenleri de yeni bir anlayışa sevk etmiştir. 20. Yüzyıldan itibaren dünyada demokrasinin hâkim yönetim biçimi olması, yönetilenlerin, yönetim sürecine dâhil olmasını sağlayan bir gelişme olmuştur.

Demokrasiyle birlikte yönetim sürecinde aktif bir şekilde rol almaya başlayan vatandaşlar, sadece yöneticileri belirlemekle kalmamış, aynı zamanda kamu politikalarının şekillenmesinde de etkili olmuşlardır. Vatandaşların yönetim üzerindeki bütün bu etkileşimi, kamuoyu aracılığıyla gerçekleştirmektedir. Kamusal alana giderek

daha fazla hâkim olan kamuoyu, demokrasilerin vazgeçilmezi haline gelmiştir (Atabek, 2002: 230).

Genellikle çoğulcu toplumlarda farklı amaç ve isteklerin kitlesel bir şekilde duyurulmasını sağlayan kamuoyu (Dinçkol, 2006: 50), toplumda ortak menfaatleri benimsemiş olan vatandaşların, baskı grubu yoluyla gerçekleştirdikleri faaliyetler sonucunda ortaya çıkan ve topluma hâkim olan görüş ve kanaatlerdir. Kamuoyunun toplumun ortak kanaati olması, bu kanaatin kamusal sorunlara yönelik olması gerekliliğini göstermektedir. Kamu yönetimi, kamusal sorunların çözümüne yönelik belirlenmiş olan amaç ve hedeflere ulaşmak adına bir takım eylemler gerçekleştirmektedir. Kamu yönetiminin gerçekleştirmiş olduğu bu eylemlere karşı toplum içerisinde bazen olumlu bazen de olumsuz kanaatler oluşabilmektedir. İdarenin yapmış olduğu bu eylemler toplum nezdinde kabul görmediği takdirde, idare, yapılan eylemlerin toplum tarafından benimsenmesi için gerekli düzenlemeleri yapmak durumundadır. Bu durumda, vatandaşların idarenin eylem ve işlemlerine karşı sergilediği tutum ve davranışların idareyi etkilemesi, kamuoyu denetimi olarak anlaşılmaktadır (Ergun ve Polatoğlu, 1988: 338).

Kamuoyu denetimi, örgütlenmiş olan vatandaşların, idarenin eylem ve işlemlerinden doğan kamusal sorunlara yönelik gerekli tepki ve isteklerini çeşitli yollarla yine idareye iletmesidir. Bu denetim şeklinde, kamuoyunun kendisini ifade etme yolları farklılık göstermektedir. Kamuoyunu oluşturan vatandaşlar, idarenin dikkatini çekebilmek için idareye, bireysel veya toplu bir şekilde sözlü ve yazılı başvuru yaparak, bunun yanı sıra kınama, protesto ve gösteri gerçekleştirerek denetim mekanizmasını kullanmaktadırlar (Avşar, 2012: 46).

### **2.1.5. Uluslararası Denetim**

Küreselleşme ile birlikte uluslararası ilişkiler giderek daha yoğun bir hâl almıştır. Bu yoğunlaşma, ulusal politikaların belirlenmesi sürecinde dış faktörleri daha da etkin kılmaktadır. Ulusal sınırlar içerisinde idarenin tasarrufu ile gerçekleşen eylem ve işlemler, bazen ister istemez yabancı devletleri veya uluslararası kuruluşları da konuya müdahil kılmaktadır. Özellikle, ulusal sınırlar içerisindeki eylem ve işlemlerin sebebiyet verdiği ve iç denetim mekanizmasının yetersiz kaldığı durumlarda, uluslararası aktörler

etkin bir şekilde müdahil olmaktadır. Böyle durumlarda iç denetim yollarının tükendiği noktada uluslararası denetim mekanizması devreye girmektedir. Uluslararası denetim mekanizması, daha çok insan hakları konusunda faaliyet yürütmektedir. Uluslararası denetim yolu bu yönüyle, yönetim üzerinde ikincil nitelikte bir denetim görevini üstlenmektedir. (Gözübüyük, 2013: 318).

Demokratik bir hukuk devletinde kamusal eylem ve işlemler, insan hakları ve çevre hukuku gibi alanları ihlâl etmeyecek şekilde gerçekleştirilmektedir. İdare, bu tür haklara uygun olacak şekilde davranmak zorundadır. Bu haklar uluslararası anlaşmalar ile güvence altına alınmaktadır. Türkiye Cumhuriyeti bir hukuk devleti olarak bu anlaşmalara taraf olmuştur. Türkiye özellikle Avrupa Birliği (AB) ve Birleşmiş Milletler (BM) gibi uluslararası kuruluşlarla işbirliği içindedir. Türkiye, AB ve BM'nin taraf olduğu insan hakları ve çevre sözleşmelerine taraf olan bir ülkedir. Türkiye'nin taraf olduğu bu anlaşmalar, Anayasa tarafından güvence altına alınmıştır. Bu hakların ihlâli sonucunda eğer iç denetim ve iç hukuk yolları yetersiz ise, uluslararası denetim ve uluslararası hukuk mekanizması devreye girmektedir.

#### **2.1.6.. Ombudsmanlık (Kamu Denetçisi) Denetimi**

Modern devlet anlayışının ortaya çıkmasıyla beraber, devletin görev ve sorumluluk alanı genişlemiş ve bu oranda yetkileri de artmıştır. İdarenin artan faaliyetleri sonucunda mevcut denetim mekanizmaları yetersiz kalmış ve yönetimin denetlenmesi için farklı denetim yollarına başvurma gerekliliği ortaya çıkmıştır. Bu gereklilik, devletlerin birbirlerinden etkilenerak farklı denetim mekanizmalarını transfer etme sürecine ivme kazandırmıştır. Son zamanlarda, bu transfer sürecine en fazla maruz kalan denetim yolundan biri de ombudsmanlık olarak kendisini göstermektedir. Bu bağlamda, ombudsmanlığın kavramsal tanımı, tarihsel gelişimi, özellikleri ve görevleri ve farklı ülkelerdeki uygulamalarını incelemek; ombudsmanlık denetimini anlamaya yardımcı olacaktır.

##### **2.1.6.1. Ombudsman Kavramı ve Tanımı**

Ombudsman kavramının etimolojik kökeni 18. yüzyıla kadar dayanmaktadır. Ombudsman kavramı, 18. yüzyılda İsveç'te ortaya çıkan ve buradan dünyaya yayılan bir kavramdır. Ombudsman kavramının birçok ülkede kullanılıyor olması, kavram



üzerinde uzlaşmış ortak bir tanımı güçleştirmektedir. Geniş bir coğrafyada kullanılan ombudsman kavramı, farklı tanım ve anlamlarda kullanılmıştır. Kavramın her ne kadar ortak bir tanımlaması olmasa da genel kabul gören bir tanım yapmak mümkündür. Ombudsman teriminin İsveç dilindeki tanımına baktığımızda, aracı anlamını gelen “ombuds” ve kişi anlamına gelen “man” kelimelerinin birleşiminden meydana geldiği kabul görmektedir (Şahin, 2015: 18).

Genellikle aracı ya da aracı kişi anlamıyla bilirse de ombudsman kavramı birçok anlamda kullanılmaktadır. Kavramın farklı anlamlarına baktığımızda, İspanya’da “halkın savunucusu”, Avusturya’da “halkın avukatı”, Fransa’da “cumhuriyet arabulucusu” şeklinde kullanıldığı görülmektedir (Erdoğan, 2006: 34). Türkiye’de ise, ombudsman kavramının karşılığı olarak kamu denetçisi terimi kullanılmaktadır. Ombudsman kavramı birçok anlama sahip olmakla beraber, literatürde ombudsmanlığın farklı tanımlamaları da yer almaktadır. Pickl’e göre Ombudsman, idarenin yapmış olduğu işlemler sonucunda halkın şikâyetlerini bildirdiği özel bir memur veya kurumdur (1986: 37). Bu tanımdan da anlaşıldığı üzere, ombudsman idare ile vatandaşlar arasında bir aracı görevi üstlenmektedir. Bu aracılık, idare ile vatandaşlar arasında bir uzlaştırma hizmetinden ziyade, idarenin, ombudsman aracılığı ile vatandaşlar tarafından denetlenmesidir.

Uluslararası Barolar Birliği’nin yapmış olduğu tanıma göre ombudsman, “Anayasal dayanağı olan ve yasama organı tarafından oluşturulan, başında yasama organına karşı hem sorumlu hem de bağımsız olan yüksek dereceli bir bürokratin bulunduğu, devletin kurum veya çalışanları tarafından haksızlığa uğramış olan vatandaşların, şikâyet etmesi üzerine ya da re’sen bir şekilde harekete geçerek şikâyet konusu durum hakkında araştırma yapabilme, duruma ilişkin gerekli düzeltme önerisinde bulunabilme ve rapor yayımlayabilme yetkilerine sahip olan bir kurumdur” (Babüroğlu ve Hatipoğlu, 1997: 15). Ombudsmanlığın Anayasal bir kurum olarak bağımsız bir şekilde çalışması, idari denetimde şeffaflığın sağlanması adına olması gereken bir niteliktir.

Ombudsman kavramının bir diğeri tanımı ise, idarenin eylem ve işlemlerine yönelik halkın şikâyetlerini kabul eden ve bu konuda gerekli araştırmaları yaparak bir sonuca bağlayan kişi veya kurumdur (Özer, 2015: 30). Bu denetim mekanizması,

yöneten ile yönetilen arasında bir iletişim kanalı oluşturmak suretiyle idarenin denetimini gerçekleştirmektedir. Ombudsmanlık, kurum olarak birçok ülkede farklı yönetim biçimlerinde ve farklı yasal düzenlemelerde geliştiği için, evrensel bir tanım söz konusu değildir (Bozoğlu, 2008: 27). Bu bilgi, ombudsmanlığın sadece tek bir kavramsal tanım ile açıklanamayacağını göstermektedir.

### 2.1.6.2. Ombudsmanlığın Tarihsel Gelişimi

Ombudsmanlık kurumu, refah devleti anlayışıyla birlikte giderek daha fazla genişleyen bürokrasi sorununu aşmak amacıyla, kullanılan yeni bir yöntem olsa da gerçekte uzun zamandan beridir İsveç'te var olan eski bir kurumdur (Rowat, 1968: 8 den akt. Demirel, 2003: 111). Özellikle II. Dünya Savaşı sonrası, Batı'da yönetimlere karşı halkın daha iyi bir şekilde korunması adına, bir dizi reform gerçekleştirilmiş ve gerçekleştirilen bu reformlar arasında ombudsmanlık kurumu da yer almıştır (Özer, 2015: 30). Önceleri İskandinav ülkelerinde görülen ombudsmanlık kurumu, daha sonrasında hızlı bir şekilde bütün dünyaya yayılmaya başlamıştır.

Tarihsel köken olarak 18. yüzyıla kadar uzanan ombudsmanlık kurumu, ilk kez 1713 tarihinde İsveç'te yapılanmıştır. Takip eden süreç içerisinde 1809 tarihinde İsveç'te anayasal bir kurum hâline gelmiştir. Ombudsmanlık kurumu, her ne kadar ilk kez İsveç'te kurulsada, ombudsmanlığın tarihi kökenlerine yönelik farklı savlar da mevcuttur. İleri sürülen bazı savlara göre, ombudsmanlık, Çin'deki Han Hanedanlığı (İ.Ö. 206- İ.S. 220) döneminde var olan "Yuan Control", Roma dönemindeki "Halk Tribünleri" ve 17. yüzyıl Amerikan Kolonilerindeki "Censosrs" kurumlarına kadar dayanmaktadır (Gelhorn, 1967: 194' den akt. Temizkan, 2008: 55).

İleri sürülen savlardan bir diğeri ise, İslam Hukukunda, ombudsmanlık kurumuna benzer sayılabilecek yapıların var olduğudur. Hz. Ömer döneminde görev yapan Muhtesip Kurumu, kentlerdeki alışveriş mekânlarında ve yaşamın birçok alanında genel ahlakı gözeterek ombudsmanlık benzeri bir görevi üstlenmiştir (Avşar, 2012: 69). Ombudsmanlık kurumuna benzeyen bir diğeri yapı ise, Divan'ül Mezalimdir. Abbasiler döneminde kurulan Divan'ül Mezalimin görevi, halkın, valiler ve devlet memurları aleyhindeki şikâyetlerini incelemek, soruşturmak ve Muhtesibi aşan davalara bakmaktır (Atabek, 2006: 16). Osmanlı döneminde ise, Kadı al Kudat bu görevi

üstlenmiştir. İslam hukukundan Osmanlı İmparatorluğu'na intikal eden bu benzeri yapılar, ombudsmanlığın tarihi kökeni hakkında önemli bilgiler sunmaktadır.

1709 tarihinde Yapılan Paltova Savaşı'nda Ruslara yenilen İsveç Kralı XII. Charles, Osmanlı'ya sığınarak bir müddet burada yaşamak zorunda kalmıştır. İsveç Kralı Charles, Osmanlı'da geçirdiği süre zarfında, buradaki yönetim sistemini gözlemleyerek birtakım edinimlerde bulunmuştur. Kral Charles'in özellikle Osmanlı'daki İslam sistemine yönelik edinimleri, ülkesindeki ombudsmanlık kurumunun temellerini oluşturmuştur (Pickl, 1986: 39). Kral Charles Osmanlı topraklarında ikamet ederken, bir yandan da ülkesinin içinde bulunduğu sorunlardan dolayı şikâyetler almaktaydı. Kralın yokluğunda yöneticilerin yasalara gereği gibi uymaması, haksızlıkların ve yolsuzlukların artmasına ve bu konuda şikâyetlerin oluşmasına sebebiyet vermiştir. Bu şikâyetlerin Kral Charles'e iletilmesi üzerine, Kral, yasalara uyulmasını sağlamak amacıyla bir büro oluşturmuş ve bu büronun başına "Högste Ombudsman" sıfatıyla bir yüksek temsilciyi atayarak ombudsmanlık kurumu için ilk adımı atmıştır (Düğen, 2005: 19).

Krala bağlı olarak kurulan ombudsmanlık kurumu, 1719 da yapılan değişiklikle birlikte "Justutiekansler-JK" adını almış ve Kralın elinde bulunan ombudsman atama yetkisi ise, 1766 tarihinde parlamentoya geçmiştir (Avşar, 2012: 96). 1809 tarihinde İsveç Anayasası'nın kabul edilmesi sonucunda, ombudsmanlık kurumu, anayasal bir kurum statüsüne kavuşmuştur. İsveç'te anayasal bir kurum haline gelen ombudsmanlık, İskandinav ülkelerinde popüler bir seyir izledikten sonra, diğer yönetim sistemlerinde de görülen bir kurum olarak yerini almıştır.

### **2.1.6.3. Ombudsmanlık Kurumunun Özellikleri**

Ombudsmanlık kurumu, uygulandığı ülkelerde devlet ve vatandaşlar arasında kurmuş olduğu iletişim kanalı ile hukuk devleti ve demokrasi anlayışını güçlendirerek (Özer, 2015: 32), idarenin denetlenmesi noktasında halka güvence vermektedir. Ombudsmanlık kurumu, yargı mercilerinin alanına giren konular dışında hemen hemen her alanda denetim faaliyetlerini gerçekleştirmektedir. Kurumun geniş bir faaliyet alanına sahip olması, görevini daha iyi bir şekilde ifa edebilmesi için birtakım özelliklere sahip olmasını gerektirmektedir.

Ombudsmanlığın evrensel bir tanımının olmaması ve uygulandığı ülkelerde kendisine münhasır bir şekilde yapılanması, ombudsmanlığın bazı özelliklere sahip olmadığı anlamına gelmemektedir. Ombudsmanlık kurumu, faaliyette olduğu ülkelerde, görev ve yetki bakımından farklılık arz etse de, taşıdığı özellikler yönünden bir genelleme yapmak mümkündür (Gökçe, 2012: 207).

Temel gayesi, vatandaşları idarenin haksız eylem ve işlemlerine karşı korumak olan ombudsmanlık, varlığını ve gücünü, Anayasa veya kanundan almaktadır. Ombudsman, bu temel amacı yerine getirirken bağımsız bir şekilde hareket etmektedir. Ombudsmanlık kurumunu bağımsız kılan ana faktör, ombudsmanın, parlamentoyu temsil etme kabiliyetinden gelmektedir (Tortop, 1998: 4). Ombudsmanın sahip olduğu bu bağımsızlık özelliği, parlamentoyu da kapsamaktadır. Ombudsmanlık kurumu, bağımsız olduğu kadar aynı zamanda tarafsız bir yapıda da olmalıdır. Kurumun bağımsız ve tarafsız bir şekilde çalışması, idarenin denetlenmesi açısından bir güvencedir.

Dayanağı Anayasa veya kanun olan ombudsman, yasama organı tarafından seçilmektedir. Yasama, vatandaşları temsil etme noktasında yürütmeye oranla daha kapsayıcı bir yapıdadır. Bu durum, ombudsmanın parlamento tarafından seçilmesini daha doğru kılmaktadır. Böylelikle ombudsman, ülkenin en yüksek otoritesi olarak görülen, parlamento tarafından seçilmektedir (Tutal, 2013: 522). Parlamento tarafından seçilen ombudsman, denetim görevini de yine parlamento adına yerine getirmektedir.

Yönetenler ile yönetilenler arasında bir nevi köprü vazifesi gören ombudsman, vatandaşlara doğrudan ya da dolaylı olarak başvuru yapabilecekleri bir olanak sağlamaktadır. Vatandaşlar, idareye yönelik şikâyetlerini ombudsmana doğrudan yapılabilecekleri gibi bazen de bir kanal üzerinden yapabilmektedirler. Örneğin, Portekiz’de ombudsmanlık kurumuna doğrudan başvurulabildiği halde, İngiltere ve Fransa’da ise, ancak parlamenterler aracılığıyla başvuru yapılabilmektedir. Ombudsman, vatandaşların şikâyeti üzerine harekete geçebileceği gibi re’sen bir şekilde de harekete geçebilmektedir (Tortop, 1998: 6). Uygulamada, ülkelere göre farklılık gösteren bu durum, ombudsmanlığı mevcut denetim yollarından ayırmaktadır.

Ombudsmanlık kurumunun bir diğerk özelliği, kurum kararların, yaptırım gücünden ve bağlayıcılıktan yoksun olmasıdır. Ombudsman, kamu kurumlarına yönelik, personeli bağlayıcı kararlar alma, tesis edilen işlemleri iptal etme ve kurumlara emir ve talimat verme yetkisine sahip değildir (Gökçe, 2012: 209). Ombudsman kararlarının bağlayıcı bir yönünün olmaması, kurumun kamu denetiminde pasif olduğu anlamına gelmemektedir. Denetim görevini parlamento adına yürüten ombudsman, hazırlamış olduğu faaliyet raporlarını yasama organına sunarak denetimde gerekli etkinliği sağlamaktadır (Kılıç, 2014: 44-45). Ombudsmanlık kurumunun bu özelliği, kurumun idare üzerinde oluşturduğu suni etkinliği, aktif bir denetim haline dönüştürmektedir.

#### **2.1.6.4. Ombudsmanlık Kurumunun Görevleri**

Ombudsmanlık kurumunun görevleri ve görev alanı, uygulandığı ülkelere göre farklılık gösterse de en azından genel bir görev tanımı yapmak mümkündür. Ombudsmanlık kurumunun görevi, ombudsmanın, vatandaşların idari eylem ve işlemlerden kaynaklı şikâyetlerini dikkate alması suretiyle, bunlara yönelik gerekli inceleme ve araştırmayı yaparak bir karara varmasıdır (Sezen, 2001: 75). Tanımda da yer aldığı gibi, ombudsmanlık kurumunun esas görevi, idare ile vatandaşlar arasında meydana gelen sorunların çözüme kavuşturulmasıdır.

Ombudsmanlık denetiminin nesnesi olan kamu yönetimi, aynı zamanda kurumun görev alanını da oluşturmaktadır. Bu durumda ombudsmanlık kurumunun görevi, kanun tarafından kendisine verilen yetki çerçevesinde devlet, yerel yönetimler, kamu müesseselerinin tamamı veya kanunda özel olarak belirtilmiş kurum ve hizmet alanlarının denetlenmesidir (Özer, 2015: 32). Odak noktası, kamusal eylem ve işlemler olan ombudsmanlık, denetim görevini de bu doğrultuda yerine getirmektedir.

Ombudsmanlık kurumunun görevleri hususunda, gerek yasal metinler gerekse de akademik çalışmalar göz önüne alındığında, kurumun görev alanına giren konulara yönelik bir genelleme yapmak olasıdır. Ombudsmanlık kurumunun görev alanı içerisinde yer alan bu genel konular; bireysel hak ve özgürlüklerin korunması, vatandaş ile idare arasındaki ilişkilerin iyileştirilmesi ve yönetsel işlemlerde hakkaniyetin sağlanmasıdır (Temizel, 1997: 40).

Günümüz dünyasında, insan ve insana dair olan her şeye dikkat edilmesi, beraberinde insan haklarına olan duyarlılığı artırmıştır. Özellikle yöneten ve yönetilen arasındaki ilişkinin karmaşık bir hâl alması, bu ilişkide meydana gelebilecek olumsuzlukların önlenmesi için yeni bir denetim mekanizmasına olan ihtiyacı gündeme getirmiştir. Bu ihtiyaç üzerine oluşturulan ombudsmanlık kurumu, genellikle gelişmekte olan ülkelerde bireylerin hak ve özgürlüklerine daha duyarlı, şeffaf ve hesap verilebilir bir kamu yönetimi için gerçekleştirilen idari reformların bir parçasını oluşturmuştur (Sobacı ve Köseoğlu, 2016: 106). Bu bağlamda, bireylerin sahip olduğu hak ve özgürlüklerinin korunması, ombudsmanlık kurumunun temel bir görevi sayılmaktadır.

Ombudsmanlık kurumunun bir diğer önemli görevi de idare ile vatandaşlar arasındaki ilişkilerin iyileştirilmesi ve yönetsel işlemlerde hakkaniyetin sağlanmasıdır. İdarenin, kamu gücünü kullanma yetkisini tekelinde bulundurması, idare ve vatandaşlar arasında katı ve mesafeli bir iletişim ağını meydana getirmektedir. Ombudsmanlık kurumu, bu noktada devlet ve vatandaş ilişkisinde yeni bir iletişim kanalı oluşturarak idare ve vatandaşları birbirine daha da yaklaştırmaktadır (Kahraman, 2011: 363). Parlamento temsil eden ombudsmanlık, sağlamış olduğu bu iletişim kanalıyla, idarenin ulaşılabilir bir konumda olmasını sağlamaktadır. Böylelikle, ombudsmanlık kurumu, idare ve vatandaşlar arasındaki ilişkinin daha güçlü ve sağlıklı olmasını sağlamaktadır.

Ombudsmanlığın idare ve vatandaş ilişkisindeki etkinliği, yönetsel işlemlerde hakkaniyetin gözetilmesi noktasında da geçerlidir. İdarenin yazılı kuralara sıkı sıkıya bağlı kalması ve inisiyatifte bulunmaması, hakkaniyete aykırı sonuçların ortaya çıkmasını ve vatandaşların bu durumdan ötürü ombudsmana başvurmasını gerektirebilmektedir (Efe ve Demirci, 2013: 55-56). Bu tür durumlarda ombudsmanlık kurumu, gerek idareyi gerekse de kamuoyunu tatmin edecek bir çözüm üretmek hakkaniyeti sağlayabilmektedir. Ombudsmanlık kurumu, hakkaniyeti sağlayabilme kabiliyetiyle, idare ile vatandaşların uzlaşabileceği bir ortak noktayı teşkil etmektedir.

#### **2.1.6.5. Ombudsmanlık Kurumunun Yetkileri**

Ombudsmanlık kurumu, yetki yönünden çeşitli nitelikleri olan ve bu yetkiler aracılığı ile belirli bir etki kapasitesine sahip olan bir yapıdır. Kurumun sahip olduğu yetkiler, yasaların öngördüğü şekil itibariyle veya uygulamada olduğu ülkelere göre

değişkenlik gösterebilmektedir. Rowat, ombudsmanlık kurumunun sahip olduğu yetkileri, soruşturma açmak, tenkit etmek ve idarenin aksayan yönlerini kamuoyu ile paylaşmak şeklinde sıralarken, kurumun tespit ettiği kötü davranış ve işleyişleri düzeltme gibi bir yetkisinin bulunmadığını da belirtmektedir (Rowat, 1968'den Akt. Ataman, 1993: 219).

Ombudsmanlık kurumu, uygulamada olduğu ülke ve uygulanma biçimine göre farklılık gösterdiğinden dolayı, ombudsmanlığın sahip olduğu bu yetkiler daha da genişletilebilmektedir. Bu bağlamda, ombudsmanlık kurumunun yetkileri arasında, kanun veya diğer düzenlemelere yönelik reform önerisinde bulunabilme, yıllık rapor ve bülten sunma ve parlamentoda konuşabilme gibi yetkilerde mevcuttur (Özden, 2010: 46-48). Çoğunlukla vatandaşlardan gelen şikayetler üzerine harekete geçen ombudsman, şikayet konu olan husus hakkında her türlü dokümanı isteme yetkisine de sahiptir.

#### **2.1.6.6. Ombudsmanlık Kurumunun Çalışma Şekli**

Ombudsmanlık kurumunun sahip olduğu yetkiler kadar ombudsmanın çalışma şekli de önemlidir. Ombudsmanlık kurumuna yapılacak başvurularda, vatandaşların takip edeceği yöntem ve kurumun harekete geçme tarzı, ombudsmanlığın çalışma şeklini belirlemektedir. Öncelikle, ombudsmana yapılacak başvurular farklı şekillerde gerçekleşmektedir. Ombudsmanlık kurumunun faaliyet gösterdiği bazı ülkelerde, vatandaşlar kuruma direkt başvurabilecekleri gibi diğer başka ülkelerde ise, ancak aracı yolu ile kuruma başvuru yapabilmektedirler. Başvuru yönteminin yanı sıra, ombudsmanın harekete geçme tarzı da farklı olabilmektedir. Ombudsmanlık kurumu, kendisine yapılan şikayetler üzerine harekete geçebileceği gibi bazen de re'sen bir şekilde de harekete geçebilmektedir.

Ombudsmanlık kurumu, tarafına ulaşan şikayetler üzerine, sergileyeceği yaklaşım ve takip edeceği yöntem ile idarenin denetlemesi noktasında daha da etkin bir görünüme kavuşabilir. Bu etkinlik, kuruma ulaşan şikayetlerin ne derece dikkate alındığıyla ilgilidir. Ombudsmanlık kurumunun ilk işi, tarafına ulaşan şikayetleri herhangi bir ayırım gözetmeksizin ele almasıdır. Kurum, kendisine yapılan şikayetlere yönelik bir ön inceleme yaparak varsa asılsız şikayetleri reddeder ya da şikayetin doğruluğu ispat edilir ise, şikayete yönelik gerekli araştırmayı devam ettirir (Tutal,

2013: 523). Ombudsman, Gelen şikayetler üzerine, yapacağı araştırma veya soruşturmanın sonucunda, vereceği karar ile denetim faaliyetini gerçekleştirmiş olur.

## 2.2. Türkiye’de Ombudsman (Kamu Denetçiliği) Uygulaması

Türkiye için yeni sayılabilecek bir denetim mekanizması olan ombudsman, esasen dünyada insan haklarının ön plana çıkmaya başladığı dönemlerde, Türkiye’de dahil birçok ülkenin gündemine girmiştir. Özellikle 1980’li yıllardan itibaren dünyada ve Türkiye’de yönetim alanında yaşanan gelişmelerle birlikte, idarenin daha iyi bir şekilde denetlenebilmesi için farklı denetim mekanizmaları ve kamu politikaları ön plana çıkmıştır. Ombudsmanlık kurumu, her ne kadar Türkiye’de yeni olsa da kurumu oluşturmaya yönelik politikalar ve çalışmalar daha eskiye dayanmaktadır.

Ülkelerin birbirlerini politik yönden etkilemeleri, ombudsmanlığın bir kamu politikası şeklinde gelişmesini ve politika transferine konu olmasında etken olmuştur. Başlangıçta sadece İsveç’te var olan ombudsmanlık, zaman içerisinde Avrupa Kıtası’nda bir kamu politikası argümanına dönüşerek politika transferinin nesnesini oluşturmuştur. Birçok ülkede olduğu gibi Türkiye’de de ombudsmanlığa ihtiyaç duyulması, ombudsmanlık kurumunun, politika transferi aracılığı ile ülkemizde de yapılanması sağlanmıştır. Bu yapılanma, 2012 yılında çıkarılan, 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurum Kanunu ile Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı ve merkezi Ankara’da olacak şekilde, kamu tüzel kişiliğine ve özel bir bütçeye sahip olan Kamu Denetçiliği Kurumu’nun kurulmasıyla tamamlanmıştır.

Türkiye’de ki mevcut denetim mekanizmalarına ombudsmanlık kurumunun da eklenmesi, kurumun, idarenin denetlenmesini sağlayan yapının neresinde yer alacağı sorusunu beraberinde getirmektedir. Türkiye’de idari denetim yapısı, iç denetim ve dış denetim olmak üzere iki şekilde örgütlenmiştir. İç denetim, kamu kurumunun yine kendisi tarafından denetlenmesini ifade ederken, dış denetim ise, kamu kurumunun kendisi dışındaki başka bir kamu kurumu tarafından denetlenmesidir. Bu bağlamda, ülkemizde ki ombudsmanlık (kamu denetçiliği) denetimi, bir dış denetim birimi olarak faaliyet göstermektedir (Özer, 2015: 34). Nitekim, 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, Kamu Denetçiliği Kurumu’nun, kamu tüzel kişiliği ve özel bütçesi



olan bir kuruluş olduğuna yer vererek kurumun, bir dış denetim birimi olduğunu belirtmektedir (Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 2012: Md. 4).

### **2.2.1. Kamu Denetçisinin Atanması ve Statüsü**

Kamu Denetçiliği Kurumu (KDK), Başdenetçilik ve Genel Sekreterlikten oluşmaktadır. Kurumdaki denetçiler, bir Başdenetçi ve beş denetçiden meydana gelmektedir. Kurumda Başdenetçi ve beş denetçinin yanı sıra, Genel Sekreterlik ve diğer personellerde görev yapmaktadır. Kamu Denetçiliği Kurumu, Başdenetçi tarafından yönetilir ve temsil edilir. Bu durumda, Kamu Denetçiliği Kurumunun bağımsız ve tarafsız bir şekilde çalışabilmesi için Başdenetçinin seçilme usulü ve statüsü önem kazanmaktadır.

Başdenetçi ve diğer beş denetçinin seçimi, Kamu Denetçiliği Kurum Kanunu'nda düzenlenmiştir. Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'na göre, Başdenetçi, TBMM Genel Kurulu tarafından seçilirken diğer denetçilerin seçimi ise, TBMM Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu'ndan oluşan karma bir komisyon tarafından seçilmektedir (2012: Md. 11). TBMM tarafından seçilen Başdenetçi ve diğer beş denetçinin görev süresi, dört yıl ile sınırlıdır. Kurumun görev süresinin genellikle parlamentonun görev süresi ile paralellik göstermesi, kurumun, bağımsız bir şekilde çalışabilmesine olanak tanımaktadır (Tutal, 2013: 528). Başdenetçi ve denetçilerin görevden alınmasında yetkili merci ise, yine TBMM Genel Kurulu ve ilgili komisyondur.

Denetçileri TBMM Genel Kurulu ve ilgili komisyon tarafından seçilen Kamu Denetçiliği Kurumu, TBMM Başkanlığına bağlı bir şekilde çalışmaktadır. Kurum, TBMM Başkanlığına bağlı olmasına karşın, aynı zamanda kamu tüzel kişiliğine ve kendi özel bütçesine sahip bir yapıdadır. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun TBMM Başkanlığı'na bağlı bir şekilde çalışması, kurumun, idarenin denetlenmesi noktasında bağımsız ve tarafsız olması gerekliliğini gündeme getirmektedir. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun, bağımsız ve tarafsız bir şekilde denetim faaliyetlerini yürütebilmesi için Kamu Denetçiliği kurumu kanunu'nda, "Hiçbir organ, makam, merci veya kişi, Başdenetçiye ve denetçilere görevleriyle ilgili olarak emir ve talimat veremez, genelge gönderemez, tavsiye ve telkinde bulunamaz." şeklinde ki düzenleme ile kurumun,

bağımsız bir şekilde çalışması ve “Başdenetçi ve denetçiler, görevlerini yerine getirirken tarafsızlık ilkesine uygun davranmak zorundadır” şeklindeki düzenleme ile Kurumun, tarafsız bir şekilde çalışması gerektiği de vurgulanmıştır (2012: Md. 12).

### **2.2.2. Kamu Denetçiliği Kurumu’nun Görev ve Yetkileri**

Kamu Denetçiliği Kurumu (KDK) Kanunu’nun amaç kısmında, Kamu Denetçiliği Kurumu, kamusal hizmetlerin işleyişinde bağımsız ve etkin bir şikayet merci olarak tanımlanmaktadır. Kurumun etkin bir şikayet mekanizması olarak işlev görebilmesi, ancak kurumun sahip olduğu görev ve yetkilere bağlıdır. KDK Kanunu’na göre, “Kurum, idarenin işleyişi ilgili şikayet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevlidir.” ibaresini kullanılarak kurumun görevine yönelik gerekli düzenlemeye yer vermiştir (2012: Md. 5). Kamu Denetçiliği kurumu, görevini icra ederken görev alanına yönelik birtakım kısıtlamalara uğramaktadır. Bu kısıtlamalar, “Yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler”, “Yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar” ve “Türk Silahlı Kuvvetleri’nin sırf askeri nitelikteki faaliyetleri” şeklinde sıralanmaktadır (KDK Kanunu, 2012: Md. 5).

Kamu Denetçiliği Kurumu’nun, idarenin denetlenmesi sürecinde etkin bir işlevinin olabilmesi, kurumun, sahip olduğu yetkiler oranında kendisini göstermektedir. Kamu Denetçiliği Kurumu, tarafına ulaşan şikayet üzerine her türlü inceleme ve araştırma yapma yetkisine sahiptir. Kurum, inceleme ve araştırma esnasında istediği bilgi ve belgeye ulaşma ve konu hakkında bilirkişi görevlendirmeye de haizdir. Başdenetçi, denetçiler veya uzmanlar, inceleme ve araştırma hususunda gerekli gördüğü takdirde şikayete ilişkin varsa tanık ya da ilgili kişileri dinleyebilirler. Kamu Denetçiliği Kurumu, idarenin denetlenmesi görevini, sahip olduğu bu yetkiler oranında yerine getirmektedir.

### **2.2.3. Kamu Denetçiliği Kurumu’nun Çalışma Şekli**

Kamu Denetçiliği kurumu, dünyanın birçok yerinde olduğu gibi ya vatandaşların şikayeti üzerine ya da re’sen bir şekilde harekete geçmektedir. Kurumun etkin bir denetim mekanizması işlevini görmesi, özellikle harekete geçme yöntemine göre

değişebilmektedir. Türkiye’de KDK’ya yapılacak başvurularda, kimlerin nasıl bir şekilde başvurabileceği ve kurumun harekete geçme yöntemi, bu bağlamda önem arz etmektedir. KDK Kanunu’nda yer alan, “Kuruma, gerçek ve tüzel kişiler başvurabilirler.” şeklindeki düzenlemeye göre, kurumun, sadece bireysel değil kurumsal başvuruları da baz aldığı görülmektedir (KDK Kanunu, 2012: Md. 17). Bu düzenleme, kurumun etkin bir mekanizma olabilmesi için başvuru yapabileceklere yönelik olumlu bir durumu ifade etmektedir. Yapılacak başvurular, dilekçe yoluyla yazılı bir şekilde olabileceği gibi elektronik ortamda veya diğer iletişim araçları yoluyla da yapılabilir.

Kurumun etkinliği için başvuru yapabilecekler kadar kurumun harekete geçme yöntemi de önemlidir. Ombudsmanlık kurumunun birçok farklı uygulamasında, kurum, re’sen bir şekilde harekete geçerken, Türkiye’de ise, sadece vatandaşların başvurusu üzerine harekete geçebilmektedir. KDK, Anayasal bir kurum olmasına karşın, hem Anayasa hem de KDK Kanunu, kurumun, yalnızca idarenin işleyişine yönelik yapılacak şikayetler üzerine harekete geçebileceğini belirtmektedir (Tutal, 2013: 533).

Yapılacak başvurular üzerine harekete geçen KDK, şikayete konu olan durum için gerekli inceleme ve araştırmayı başlatır. Kurumun yapacağı inceleme ve araştırma, en geç altı ay içerisinde sonuçlandırılmalıdır. KDK, kendisine verilen süre içerisinde, inceleme ve araştırmanın sonucunu ve varsa kurum önerisini hem ilgili mercie hem de başvuru sahibine bildirir. Taraflara bildirilen bu sonuç ve önerinin dışında, KDK Kanunu’na göre, “Kurum, başvurana, işleme karşı başvuru yollarını, başvuru süresini ve başvurulacak makamı da gösterir.” (2012: Md. 20). Bu bilgiler ışığında, KDK’ nın, kendisine yapılan başvuru üzerine yapmış olduğu denetimin sonucunda, idarenin tesis ettiği eylem ve işlemleri kaldırma ve idarenin yerine geçerek eylem ve işlemlerde bulunamayacağı anlaşılmaktadır. Kurumun denetimdeki esas işlevselliği, hazırlamış olduğu faaliyet raporlarını ve kurum önerilerini meclisin dikkatine sunarak denetimde etkinliği sağlamaktır.

### **2.3. Avrupa Birliği ve Üye Ülkelerde Ombudsmanlık Uygulaması**

Çalışmanın bu kısmında, Avrupa Birliği ve üye ülke ombudsmanlarının ele alınmasının birkaç temel sebebi vardır. Bunlardan ilki, ombudsmanlık kurumunun ilk kez İsveç’te, yani Avrupa’da ortaya çıkması ve dünyaya buradan yayılmasıdır. İkinci

sebept, ombudsmanlık kurumunun, farklı hukuk sistemlerindeki uygulamaları bağlamında, özel hukuk ve kamu hukuku ayrımı olmayan, Anglo-Sakson (common law) Hukuk Sisteminde yer alan İngiltere ile özel hukuk ve kamu hukuku ayrımının olduğu, Kıta Avrupası Hukuk Sisteminde yer alan ve Türkiye'nin de idari yapılanmada referans almış olduğu ülke olan Fransa ele alınacaktır. Üçüncü ve en önemli sebep ise, Türkiye'nin Avrupa Birliği ile olan ilişkileri sonucunda, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun politika transferine konu olması münasebetiyle Avrupa Birliği Ombudsmanı işlenecektir.

### **2.3.1. İsveç'te Ombudsmanlık Uygulaması**

Dünyada popüler bir denetim mekanizması haline gelen ve birçok ülkede uygulanan ombudsmanlık kurumu, ilk kez 1713 tarihinde Kral XII. Charles tarafından İsveç'te kurulmuştur. Kurum, 1809 tarihinde İsveç Anayasası'na girerek anayasal bir statüye kavuştuktan sonra, zaman içerisinde birtakım değişimler geçirmiştir. Anayasal bir kurum olan ombudsmanlık, 1976 yılına kadar tek ombudsman olarak hizmet vermiş, 1976 yılında yapılan düzenlemeyle birlikte bu sayı dörde çıkarılmıştır (Babüroğlu ve Hatipoğlu, 1997: 21). Ülkedeki denetim faaliyetlerinde, İsveç Parlamentosu'nun seçmiş olduğu dört ombudsmanın yanı sıra, hükümetin atamış olduğu ombudsmanlarda görev almaktadır. Çalışmada sadece Parlamento Ombudsmanları ele alınmaktadır.

#### **2.3.1.1. Atanması ve Statüsü**

İsveç'te ombudsman seçimi ve atanması işlemi, İsveç Parlamentosu (Riksdag)'nın her iki kanadından gelen üyelerin oluşturmuş olduğu 48 kişilik bir kurul tarafından, parlamento adına oybirliğiyle seçilmektedir (Bozoğlu, 2008: 57). Parlamento tarafından seçimi yapılarak atanan ombudsman, denetim görevini de parlamento adına icra etmektedir. Ombudsmanın görev süresi, ombudsmanı seçen parlamentonun görev süresi ile paralellik göstermektedir. Bu durum, ombudsmanın, her genel seçim sonrasında İsveç Parlamentosu tarafından dört yıllık bir süre için seçildiğini göstermektedir (Bahadır, 2010: 370). Parlamentonun dağılması halinde, ombudsmanın görev süresi yine de devam etmektedir. Görev süresi dolan ombudsman, tekrardan seçilebilmektedir. Parlamento tarafından seçilen ombudsman, yine parlamento tarafından görevinden alınabilmektedir.

Parlamento Ombudsmanı olarak seçilmek isteyen her İsveç vatandaşı kadın ya da erkek, ombudsman adayı olabilmektedir. Ombudsman adaylığı için her ne kadar özel bir şart aranmasa da, Parlamento Ombudsmanı genellikle yüksek yargı mensupları arasından veya devlet idaresinde üst düzey görevlerde bulunmuş kişiler arasından seçilmektedir (Çakmak, 2008: 44). Parlamento Ombudsmanı, bir baş ombudsman ve diğer üç ombudsmandan oluşmaktadır. Bu dört ombudsman, idarenin denetlenmesi görevini, Parlamento Ombudsmanı sıfatıyla yerine getirmektedir. Parlamento Ombudsmanı, bağımsız bir şekilde yapılanmıştır (Gişi, 2017: 14). Ombudsman, görevini ifa ederken, hiçbir kişi veya kurumdan herhangi bir emir ve talimat almadan hareket etmektedir. Bağımsız bir şekilde çalışan Parlamento Ombudsmanı, sadece parlamentoya her yıl rapor sunmak zorundadır.

### **2.3.1.2. Görev ve Yetkileri**

İsveç Ombudsmanı, gerek edinmiş olduğu tarihi birikim, gerekse de ülkedeki konumu itibariyle, geniş bir görev alanına ve birçok yetkiye sahip olmuştur. Kurum, sahip olduğu bu yetki genişliği sayesinde, ülkede kamu gücünü kullanan tüm kurum ve görevlileri denetleyebilmektedir (Bozoğlu, 2008: 57). İsveç Ombudsmanı, merkezi ve mahalli idare birimlerini, yargı mercilerini ve orduyu denetleme yetkisine sahip olan bir kurumdur. Bu durum, ombudsmanlık kurumunun, İsveç'te etkin bir denetim mekanizması olduğunu doğrular bir niteliktedir.

İsveç Ombudsmanı'nın görev alanı içerisinde yargı mercilerinin de bulunması, kurumun, yargı kararlarına yönelik bir denetim faaliyetinde bulunabileceği anlamına gelmemektedir. Burada ki asıl amaç, mahkeme sürecinde öngörülen yargılama süresine uyulması, ortaya çıkabilecek suistimallerin önlenmesi ve yargıçlar ile birlikte ilgili personelin görevlerini yerine getirmesini sağlamaktır.

İlk kez İsveç'te oluşturulan ombudsmanlık kurumu, zaman içerisinde yapılan düzenlemelerle birlikte, geniş bir görev alanına ve birçok yetkiye sahip olmuştur, İsveç Ombudsmanı'nın geniş bir görev alanına sahip olması, denetimde yeterli etkinliği sağlamak adına birçok yetki ile donatılmasını da gerektirmektedir. İsveç Ombudsmanı, denetim faaliyetlerinde bulunurken her türlü bilgi ve belgeye ulaşabilme, yöneticileri çağırabilme, ilgili kamu görevlileri ve yargıçlar hakkında ceza ve disiplin kovuşturması

talebinde bulunabilme, Anayasa'ya aykırılık başvurusunda bulunma ve kanunlara ilişkin reform talebinde bulunabilme yetkilerine sahiptir (Eryılmaz, 2008: 199'dan Aktaran Bahadır, 2010: 372). İsveç Ombudsmanı, birçok yetki ile donatılmasına karşın, idarenin eylem ve işlemlerini değiştirebilecek bir yetkiye haiz değildir. Kurum, hazırlamış olduğu yıllık raporları Parlamente'ye sunarak denetimde işlevselliği sağlamaktadır.

### 2.3.1.3. Çalışma Şekli

İsveç'te, ombudsmanlık kurumuna yapılacak başvurular, süre kısıtlaması olmadan ve herhangi bir şekilde veya şarta bağlı olmaksızın yapılabilmektedir. İsveç'te yaşayan herkes, ister vatandaş olsun ya da olmasın, ombudsmanlık kurumuna başvuru yapabilme hakkına sahiptir. İsveç Ombudsmanı, şikayet üzerine harekete geçebileceği gibi re'sen bir şekilde de harekete geçebilmektedir (Gişi, 2017: 16).

İsveç Ombudsmanı, tarafına ulaşan şikayet üzerine, öncelikle şikayetin asılsız olup olmadığına bakar. Asılsız şikayetleri reddeden ombudsman, aslı olan şikayete yönelik, ilgili kurumdan konu hakkında gerekli bilgi ve belgeleri talep ederek denetim sürecini başlatır. Ombudsmanlık kurumu, denetim sürecinde talep ettiği bilgi ve belgeler ışığında yapmış olduğu araştırmanın yanı sıra, şikayete konu olan durum hakkında soruşturma da yapabilmektedir (Bozoğlu, 2008: 59). Kurum, denetim sürecinde soruşturma yapma yetkisine sahip olsa da, idareyi bağlayıcı kararlar alamaz. Ombudsman, yapmış olduğu denetimlerin sonucunda, kurumun denetim faaliyetlerini içeren yıllık raporu hazırlayarak ilgili kurum ve görevliler hakkında parlamente'ye bilgilendirmektedir. İsveç Ombudsmanı, parlamente'ye sunmuş olduğu bu rapor ile denetimde etkinliği sağlamaktadır.

### 2.3.2. İngiltere'de Ombudsmanlık Uygulaması

İngiltere'de hükümet ve idarenin denetimi, büyük ölçüde adliye mahkemeleri ve parlamento tarafından gerçekleştirilmektedir (Temizkan, 2008: 123). İngiliz hukuk sisteminde kamu hukuku ve özel hukuk ayrımının olmayışı, idarenin denetlenmesi hususunda vatandaşları zor bir durumda bırakabilmektedir. İdarenin eylem ve işlemlerine karşı yargı yoluna başvurmak isteyen vatandaşlar, hem yargıya başvurunun şekilci ve pahalı olması hem de adliye mahkemelerinde haklılıklarını ispat edebilme durumundan dolayı birtakım güçlükler ile karşılaşmaktadır (Şahin, 2015: 63).

Vatandaşların hak arayışında bu tür güçlükler ile karşılaşması, idare ve vatandaş ilişkisinde yargı dışı denetim yollarını daha cazip kılmaktadır.

İngiltere’de parlamento, idarenin denetlenmesinde görev alan bir diğer yapıyı teşkil etmektedir. İngiliz Parlamento’su, Anayasanın koruyucusu ve kişisel hakların savunucusu olarak idarenin denetlenmesinde önemli bir görevi icra etmektedir (Ataman, 1993: 220). İngiltere’de tüm kamu yönetimi birimleri ve bakanlıklar, parlamentoya karşı sorumlu olan bir bakana bağlı olarak çalışmakta ve vatandaşlardan gelen şikayetler, milletvekilleri aracılığıyla ilgili bakan aktarılarak parlamento denetimine tabi olmaktadır.

İngiltere’de idarenin denetlenmesi görevi, adliye mahkemeleri ve parlamento tarafından yerine getirilmekle beraber; vatandaşların mağduriyetlerinin giderilmesi ve mevcut denetim yollarına yardımcı olunması amacıyla, 1961 yılında Sir John Whyatt başkanlığındaki komisyona bir rapor hazırlanmıştır. Sir John Waytt başkanlığında hazırlanan bu rapor, parlamentoya karşı sorumlu olacak bir Parlamento Komiserliğinin (ombudsmanlığı) kurulmasını önermiştir (Ataman, 1993: 220).

### **2.3.2.1. Atanması ve Statüsü**

Parlamento Komiseri adını alan kurum, 1967’ de çıkarılan Parlamento Komiserliği Kanunu ile hukukilik kazanmıştır. Parlamento Komiseri, parlamento tarafından seçilmek yerine, Kraliçe tarafından parlamento yazılan bir mektup ile atanmaktadır (Arslan, 1986: 158). Parlamento Komiseri’nin belirlenmiş bir görev süresi mevcut değildir. Parlamento Komiseri, parlamentonun her iki kanadının (Avam ve Lordlar Kamarası) alacağı karar doğrultusunda veya görevden affını istemesi üzerine, Kraliçe tarafından görevden alınmaktadır. Parlamento komiseri, bu tür bir görevden alınmanın dışında, emeklilik yaşı olan 65 yaşına kadar görevini sürdürebilmektedir.

Kraliçe, Parlamento Komiseri olarak istediği vatandaşı atayabilmektedir. Bu durumun tek istisnası ise, atanacak kişinin, Avam Kamarası, Lordlar Kamarası ve Kuzey İrlanda Avam Kamarası üyesi olmaması şartıdır (Çakmak, 2008: 68). Parlamento Komiseri görevini ifa ederken, hiyerarşik bir üste bağlı olmaksızın ve herhangi bir emir ve talimat almadan bağımsız bir şekilde çalışmaktadır.

### 2.3.2.2. Görev ve Yetkileri

Parlamento Komiseri'nin görevi, idari organların ve personelin veya idare adına hareket eden diğer makamların sergilemiş olduğu kötü yönetimden şikayetçi olan vatandaşların ve özel hukuk tüzel kişilerinin şikayetlerini incelemektir (Arslan, 1986: 159). Parlamento Komiseri'nin görev alanı içerisinde, 44 bakanlık ve kamu tüzel kişiliğine sahip olan ya da olmayan kamu kurumları yer almaktadır. Parlamento Komiseri, geniş bir görev alanına sahip olsa da yetkisi dışında kalan alanlarda mevcuttur. Kurum, kanun hükümleri ve mahkemelerin yargılamaya ilişkin eylemlerine yönelik inceleme ve soruşturma yapamaz (Ataman, 1993: 226).

Parlamento komiseri, şikayetlere ilişkin yapacağı inceleme veya soruşturma için tüm bilgi ve belgelere ulaşabilme yetkisine sahiptir (Bahadır, 2010: 374). Şikayetlere yönelik sadece inceleme veya soruşturma yapabilen kurum, yetki bağlamında, özellikle de İsveç Ombudsmanı'na oranlı daha kısıtlı özelliklere sahiptir. Parlamento Komiseri, yapmış olduğu denetimin sonucunda, idareye yönelik bağlayıcılığı bulunan herhangi bir karar alamamaktadır. Kurum, idari eylem ve işlemleri değiştirebilme yetkisine sahip olamamakla beraber, parlamentoya sunmuş olduğu rapor aracılığıyla idare üzerinde etkinliği sağlayabilmektedir.

### 2.3.2.3. Çalışma Şekli

İngiltere'de idarenin denetlenmesi görevini üstlenen Parlamento Komiseri, çalışma şekli bakımından bazı farklılıklar göstermektedir. Re'sen bir şekilde harekete geçemeyen Parlamento Komiseri, sadece tarafına ulaşan şikayetler üzerine harekete geçebilmektedir. Vatandaşların Parlamento Komiseri'ne şikayette bulunabilmesi, ancak Avam Kamarası üyesi bir parlamenter aracılığı ile gerçekleşebilmektedir (Ataman, 1993: 229). Vatandaş ve ombudsman arasında bir aracının yer alması, kurumun ulaşılabilir olmasını olumsuz yönde etkilemektedir. Bu durum, idarenin hızlı ve etkin bir şekilde denetlenmesini de güçleştirmektedir.

Parlamenter aracılığıyla Komisere şikayette bulunacak kişi, yapacağı başvuruyu, şikayete konu olan olayı öğrendiği andan itibaren 12 ay içerisinde ve yazılı olacak şekilde yapmalıdır (Çakmak, 2008: 71). Bu şekil şartının yanı sıra, şikayetçi olan kişinin



İngiltere’de oturuyor olması ve şikayetin kişi ile ilgili yapılan bir işlemde kaynaklanmış olması gerekmektedir.

Parlamento Komiseri, parlamenter aracılığıyla tarafına ulaşan şikayet hususunda, öncelikle şikayete konu olan durumun yetki alanı içerisinde olup olmadığına bakmaktadır (Arslan, 1986: 165). Yapılan şikayet yetki alanı dahilinde ise, konuya ilişkin gerekli soruşturma başlatılır. Parlamento Komiseri, yapmış olduğu soruşturmanın sonucunda bir karara varmakta ve bu kararı bir rapor halinde kendisine şikayeti ileten parlamentere ve şikayetçi olunan ilgili kuruma iletmektedir. Parlamento Komiseri, idarenin denetlenmesi görevini bu çalışma şekli ile yerine getirmektedir.

### **2.3.3. Fransa’da Ombudsmanlık Uygulaması**

Ombudsmanlık kurumunun Fransız yönetim yapısı içerisinde yer alabilmesi, birkaç açıdan önemli bir gelişme olarak nitelendirilmektedir. Fransa’nın güçlü bir merkezi devlet yönetimini benimsemiş olması, ülkede ombudsmanlık kurumunun yapılabilmesi açısından tartışmalara sebebiyet vermiştir. Tartışmalara sebebiyet veren bir diğer önemli nokta ise, ülkede uygulanan hukuk sistemidir. Fransa, yargı ayrılığı ilkesi kapsamında adli ve idari yargının birbirinden ayrıldığı bir hukuk sisteminde yer almaktadır. Ülkede idari yargının var olması, vatandaş ile idare arasındaki ilişkilerde ombudsmanlık kurumunun rol almasını tartışmalı hale getirmiştir (Şahin, 2015: 54).

Ombudsmanlık kurumu, Fransa’da süre gelen bütün bu tartışmaların sonucunda, 1973 yılında kurulmuştur. Arabulucu (Le Mediatéur) adını alan kurum, 1992 de yapılan değişikliğin sonucunda, Cumhuriyet Arabulucusu (Mediatéur de la République) olarak değiştirilmiştir (Tortop, 1998: 5). Cumhuriyet Arabulucusu, 2008 yılında Anayasal bir statü kazanarak Hakların Savunucusu adını almıştır (Gül ve Kılıç, 2016: 190). Ombudsmanlık kurumunun Fransa’da uygulama alanı bulması, Fransız yönetim tarzını ve Kıta Avrupası Hukuk Sistemini benimsemiş olan ülkeler için elzem bir örnektir.

#### **2.3.3.1. Atanması ve Statüsü**

Fransa’da ombudsmanın atanması işlemi, diğer birçok ülkeye göre farklılık göstermektedir. Bu farklılığın temel nedeni ise, Fransa’da ombudsmanın Hükümet (Bakanlar Kurulu) tarafından atanmasıdır (Tortop, 1998: 5). Hükümet tarafından

ataması yapılan Hakların Savunucusu, altı yıllık bir görev süresine sahiptir. Görev süresi altı yıl ile sınırlandırılan Hakların Savunucusu, görev süresi bittikten sonra tekrar seçilemez. Savunucunun görev süresi, beş yılda bir yenilenen parlamentonun görev süresinden uzun olacak şekilde belirlenmiştir. Görev süresinin bu şekilde düzenlenmesi, savunucusunun, parlamentoya karşı politik kaygılara kapılmadan bağımsız bir şekilde çalışabilmesine olanak sağlamaktadır. Savunucunun bağımsız bir şekilde çalışabilmesini sağlayan başka bir durum ise, savunucunun göreviyle ilgili yaptığı işlemler ve söylediği sözlerden dolayı suçlanamaz ve tutuklanamaz olmasıdır. Savunucunun, kendi isteği üzerine veya görevini yapmasına engel teşkil edecek herhangi bir durumun varlığında, Danıştay tarafından görevine son verilir (Gül ve Kılıç, 2016: 193).

Fransa'da savunucunun hukukçu olma zorunluluğu yoktur. Savunuculuk görevi için genellikle, üst düzey kamu idaresinde ya da yüksek yargı organlarında görev alan kişiler tercih edilmektedir. Hakların Savunucusu, yapmış olduğu işlemlerden dolayı Cumhurbaşkanı ve Parlamentaoya karşı sorumludur (Gişi, 2017: 19).

### **2.3.3.2. Görev ve Yetkileri**

Hakların Savunucusu'nun temel görevi, idarenin eylem ve işlemlerinde bir kusurun olması veya kamusal hizmetlerin aksaması durumunda harekete geçerek idarenin uygulamasını değiştirmesini, değiştirmedeği takdirde ise, idareye kendi teklifini sunarak bu durumu kamuoyu ile paylaşmaktır (Gül ve Kılıç, 2016: 191). Savuncu, sadece idareyi denetlemekle yetinmemekte, bunun yanı sıra, idarenin vatandaşlar ile olan ilişkisinde hakkaniyeti sağlamakla da görevlidir. Hakların Savunucusu'nun önemli bir görevi de yönetim birimlerinin iyi işlememesi veya yasal ve idari düzenlemelerin mevcut durumlara uygun olmadığı belirlenmesi üzerine, ilgili yönetim birimlerinde veya yasal ve idari düzenlemelerde değişiklik yapılmasını önerebilmesidir (Şengül, 2003: 36). Savunucunun, yönetim birimleri veya yasal ve idari düzenlemelere yönelik değişiklik teklifinde bulunabilmesi, idarenin denetlenmesi noktasında savunucunun elini güçlendirecek bir özelliktir. Savunucunun yönetim birimleri ve yasal düzenlemelere yönelik değişiklik teklifinde bulunabilmesi, bir özellik olduğu kadar aynı zamanda savunucunun sahip olduğu bir yetkiyi de ifade etmektedir.

Fransa’da Hakların Savunucusu’nun görevi kadar görev alanına giren kurumlarda önem arz etmektedir. Savunucunun görev alanına giren kurumlar şunlardır; merkezi yönetim kurumları, yerel yönetim kurumları ve kamu hizmeti yapan diğer kurumlardır (Şahin, 2015; 56). Görev alanına bakıldığında, Hakların Savunucusu’nun birçok kamu kurumunu denetlemeye yetkili olduğu, fakat yargı mercilerini denetleme yetkisine sahip olmadığı görülmektedir.

Hakların Savunucusu, tarafına ulaşan şikayetlere ilişkin inceleme ve soruşturma yapma yetkisini kullanabilmektedir. Savunucusu, yapmış olduğu denetimin sonucunda, vermiş olduğu karar veya öneriyi yerine getirmeyen kamu çalışanı hakkında, disiplin cezası verdirebilme ya da bir suç unsurunun var olması halinde dava açtırabilme yetkisine de sahiptir (Şahin, 2015: 57). Hakların Savunucusu, sahip olduğu bütün bu yetkilere rağmen, idarenin yerine geçerek karar alma veya idarenin almış olduğu kararları düzeltme ve değiştirme gibi bir işlemi gerçekleştirmez.

### **2.3.3.3. Çalışma Şekli**

Daha önceleri, Hakların Savunucusu’na başvuru yapabilmek için bütün başvuru yollarının tüketilmiş olması ve gerekli itirazların yapılmış olması zorunluydu. Başvuru ve itirazlardan herhangi bir sonuç elde edemeyen vatandaşlar, yabancılar ve tüzel kişiler Hakların Savunucusu’na başvuru yapabilmekteydi. Fakat 2011 yılında yapılan değişiklikle birlikte, idari faaliyetlerden dolayı haklarının ihlal edildiği kanısında olan herkese, Hakların Savunucusu’na doğrudan başvuru yapabilme imkânı tanınmıştır (Gişi, 2017: 21). Hakların Savunucusu, başvuru olmaksızın re’sen bir şekilde de harekete geçebilmektedir. Savunucuya yapılacak başvurularda herhangi bir süre şartı aranmamaktadır.

Hakların Savunucusu, tarafına ulaşan şikayetler üzerine veya re’sen olarak başlatmış olduğu denetimde milli savunma, dış politika ve devlet güvenliğine ilişkin belgelerin dışındaki diğer bütün dokümanlara ulaşabilmektedir. Hakların Savunucusu, yapmış olduğu denetim faaliyetlerini, rapor haline getirerek Cumhurbaşkanı ve Parlamenteoya sunmaktadır (Gül ve Kılıç, 2016: 199). Cumhurbaşkanı ve Parlamenteoya sunulan raporlar, aynı zamanda kamuoyuyla da paylaşılmaktadır.

### 2.3.4. Avrupa Birliği'nde Ombudsmanlık Uygulaması

Avrupa Birliği (AB), 18 Nisan 1951 tarihinde Paris'te imzalanan Avrupa Kömür ve elik Topluluğu (AKT) Antlaşması ile hayata geçmiştir. AKT, ekonomik entegrasyonunu gerçekleştirmek amacıyla, 25 Mart 1957 tarihinde İtalya'da Roma Antlaşması'nı imzalamıştır. Roma Antlaşması ile birlikte, Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu (AAET)'nu oluşturan antlaşmalar imzalanmıştır. Bu antlaşmaların 1958 ve 1967 yıllarındaki Füzyon Antlaşmaları ile birleştirilmesi sonucunda, Avrupa Topluluğu (AT) ortaya çıkmıştır. Bütün bu gelişmelerin neticesinde, 7 şubat 1992 tarihinde imzalanan Maastricht Antlaşması ile Avrupa Birliği terimi kullanılmış ve Avrupa Birliği son şeklini almıştır.

Maastricht Antlaşması'nın 1993 yılında uygulamaya konulması, ye ülkelere ekonomik, siyasi ve toplumsal bütünleşmenin yolunu açmış ve ye ülkeler için "Avrupa Vatandaşı" kimliğini tasarlanmıştır (nver, 2008: 36). Maastricht Antlaşması, siyasi ve toplumsal yapının Avrupa Birliği içerisinde ön plana çıkmasını sağlamıştır. Siyasi ve toplumsal yapının ön plana çıkmasıyla, AB, bu doğrultuda birtakım işlevsel kurumlar oluşturmuştur. Oluşturulan bu kurumlardan bir tanesi de AB Ombudsmanlığı'dır (nver, 2008: 36).

Avrupa Birliği'nde ombudsmanlık kurumuna yönelik fikirler, ilk kez 1970'li yıllarda gündeme gelmiştir. 1973 yılında Avrupa Topluluğu'na dahil olan Danimarka, topluluk içerisinde Avrupa Ombudsmanı'nın oluşturulması için öneri sunmuştur (Efe, 2011: 5). Sunulan neri o dönem için reddedilse de, ilerleyen süreçte AB içerisinde ombudsmanlık kurumunun oluşturulması için yapılan ilk girişimlerdenidir. Bu girişimlerin neticesinde Avrupa Ombudsmanı, 1992 yılında imzalanan Maastricht Antlaşması ile kurulmaya başlanmıştır. Avrupa Birliği, bu somut adımların devamında 1994 yılında AB vatandaşlarının AB yönetimine ilişkin şikayetlerini iletebilecekleri ve şeffaflık ile hesap verilebilirliği arttırarak demokratik sorunları minimize edebilmek için kendi ombudsmanlık kurumunu oluşturmuştur (şahin, 2010: 135).

#### 2.3.4.1. Atanması ve Statüsü

Avrupa Birliği Ombudsmanı, AB Parlamentosu tarafından 5 yıllık bir süre için atanmaktadır. Ombudsmanın atanması işlemi, parlamento seçimi sonrasında

yapılmaktadır. Parlamento seçimi sonrası atanan ombudsmanın görev süresi, parlamentonun görev süresiyle paralel bir şekilde düzenlenmiştir. Yapılan bu düzenleme, ombudsmanın tarafsız ve bağımsız bir şekilde çalışabilmesine olanak sağlamaktadır. Nitekim AB Ombudsmanı, görevlerini yerine getirirken hiçbir kuruluştan tavsiye veya direktif almadan çalışmaktadır (Gişi, 2017: 25). Görev süresi sone eren ombudsman, tekrar seçilerek görev alabilmektedir.

AB Parlamentosu tarafından seçilecek olan ombudsman, kendi ülkesindeki yüksek yargı görevlilerinin sahip olması gereken şartlara ve ombudsmanlık görevini sürdürebilecek deneyim ve kabiliyet gibi özelliklere haiz olmalıdır (Efe, 2011: 9). AB Ombudsmanı, görevini bağımsız ve tarafsız bir şekilde gerekli sorumluluk bilinci içerisinde yerine getireceğine dair Avrupa Birliği Adalet Divanı önünde yemin ederek göreve başlamaktadır. AB Ombudsmanını, görev süresi boyunca Adalet Divanı yargılarıyla aynı statüde yer almaktadır (Gişi, 2017: 25). Ombudsmanın yargıç statüsünde yer alması, denetimde gerekli etkinliği sağlamak adına fonksiyonel bir özelliktir. Ombudsmanın görevden alınması ise, parlamentonun talebi ve Adalet Divanı'nın vermiş olduğu nihai karar ile gerçekleşmektedir (Şafaklı, 2009: 173).

#### **2.3.4.2. Görev ve Yetkileri**

Avrupa Birliği Ombudsmanı'nın genel görevi, AB'ye üye ülkelerde yaşayan ve yanlış yönetim uygulamaları sonucunda hakları ihlal edilen vatandaşların, kuruluşların ve şirketlerin, haklarının korunması amacıyla şikayette bulunabilecekleri bir mercii olarak gerekli denetleme faaliyetlerini yerine getirmektir (Şafaklı, 2009: 170). AB Ombudsmanı'nın hizmet alanı içerisinde kuruluşların ve şirketlerin de yer alması, AB Ombudsmanı'nı ulusal ombudsmanlardan ayırmaktadır. Bu durumda, AB vatandaşları, AB Ombudsmanı'nı ulusal ombudsmanların üzerinde yer alan bir kurum olarak görmektedirler (Efe, 2011: 20). AB Ombudsmanı, ulus üstü bir kurum olarak algılansa da, AB kurumları dışındaki yerel, bölgesel ve ulusal kurumlar ombudsmanın görev alanı dışında yer almaktadırlar (Çakmak, 2008: 76).

Avrupa Birliği Ombudsmanı, AB'nin kurum ve organlarının kötü işleyişi sonucunda meydana gelen olayları inceler ve soruşturur (Gişi, 2017: 26). Tarafına ulaşan şikayetleri incelemekle görevli olan ombudsman, Adalet Divanı ve ilk derece

mahkemelerinin işlemleri üzerinde herhangi bir inceleme yetkisine sahip değildir. Avrupa Birliği'nin kurum ve organlarının işlemleri üzerinde inceleme ve soruşturma yetkilerine sahip olan AB Ombudsmanı, yapılan işlemlere ilişkin yargısal nitelikte bir yetkiye haiz değildir. Yargılama yetkisine sahip olmayan AB Ombudsmanı, ancak mahkeme kararlarının yerine getirilmesini sağlamak ve yargının idari açıdan işleyebilmesi için eleştiri ve tavsiyelerde bulunabilmektedir (Şahin, 2004: 79).

### 2.3.4.3. Çalışma Şekli

Avrupa Birliği Ombudsmanı'na başvuru hakkı, Avrupa Birliği vatandaşları veya Avrupa Birliği'ne üye olan ülkelerde ikamet eden yabancılar ile gerçek ve tüzel kişilere tanınmıştır. AB Ombudsmanı'na başvuruda bulunabilmek için AB üyesi bir ülkenin vatandaşı olma zorunluluğu yoktur. Başvuru için aranan yegâne şart, Avrupa Birliği sınırları içerisinde yaşıyor olmaktır. Avrupa Birliği sınırları içerisinde üye ülke vatandaşı olmamasına rağmen, yalnızca AB kurumlarının kötü yönetimine maruz kaldığı için insanlara başvuru hakkının tanınmış olması (Gişi, 2017: 29), AB Ombudsmanı'nın, Avrupa Birliği içerisinde ne derece etkin bir role sahip olduğunu göstermektedir.

AB Ombudsmanı'na yapılacak başvurular, doğrudan ombudsmana yapılabileceği gibi dolaylı olarak AB Parlamentosu üyesi aracılığıyla da yapılabilmektedir. Ombudsman, tarafına ulaşan şikayet üzerine ya da re'sen bir şekilde inceleme başlatabilmektedir. AB Ombudsmanı'na yapılacak şikayet, üye ülkelerden herhangi birinin resmi dili ile yapılabilmektedir (Kılıç, 2014: 72). Başvurunun, şikayete konu olan olayın öğrenilmesinden itibaren, iki yıl içerisinde yapılmış olması gerekmektedir.

AB Ombudsmanı'na yapılan şikayet başvuruları, bir numara verilerek kayıt altına alınmaktadır (Efe, 2011: 14). Ombudsman, tarafına ulaşan şikayet için öncelikle yetkisi dahilinde olup olmadığına bakmaktadır. Yapılan şikayet başvurusu yetki sınırları içerisinde ise, ombudsman gerekli incelemeyi başlatmaktadır. İncelemenin sonucunda soruşturma açılmasına karar verildiği takdirde, soruşturma işlemi bir yıl içerisinde neticelendirilir. Soruşturmanın neticesinde başvuru sahibi haklı bulunursa, şikayete ilişkin mağduriyetin giderilmesi için ilgili kuruma üç aylık bir süre verilmektedir. Bu

süre zarfında herhangi bir çözüm sağlanmaz ise, AB Ombudsmanı, mağduriyetin giderilmesi için durumu AB Parlamentosu'na rapor etmektedir (Çakmak, 2008: 78). AB Ombudsmanı, yürütmüş olduğu çalışmaları rapor haline getirerek AB Parlamentosu'na sunmakta ve kamuoyu ile paylaşmaktadır.



## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### TÜRKİYE’NİN KAMU DENETÇİLİĞİ (OMBUDSMANLIK)

#### POLİTİKASININ ANALİZİ

Çalışmanın bu bölümünde, Türkiye’de kurumsal bir niteliğe kavuşmuş olan kamu denetçiliği (ombudsman) politikasının, süreç ve aktör temelli bir analizi hedeflenmektedir. Bilindiği gibi kamu politikası, hükümet tarafından gerçekleştirilen bir dizi kamusal eylemi ve eylem sürecini içermektedir. Kamu politikalarının birer kurumsal çıktı olduğu göz önüne alındığında, kurumsal model bağlamında bir politikanın kamu politikasına dönüşebilmesi için kamu yönetimi (resmi) aktörleri tarafından benimsenmesi gerekmektedir. Türkiye’de hükümetin benimsemiş olduğu kamu denetçiliği politikası da bu bağlam doğrultusunda değerlendirilebilir. Fakat kamu politikası yapım sürecinde resmi aktörler kadar gayri resmi aktörler ve uluslararası aktörler de etkili olabilmektedir. Özellikle politika transferine konu olan kamu politikalarında, uluslararası aktörler daha fazla ön plana çıkabilmektedir. Kamu politikasının bu denli dinamik ve karmaşık oluşu, politikanın anlaşılmasını da güçleştirmektedir. Bu durumda kamu politikasının anlaşılır olabilmesi, ancak politikayı çözümleyebilecek bir yöntemle mümkündür. Kamu politikasındaki bu eylem serisini ve sürecini anlamamıza yardımcı olacak yöntem ise, politika analizidir.

Kamu politikası analizi kapsamında ele alınan bir politikanın anlaşılır olabilmesi için birtakım analiz modelleri kullanılmaktadır. Kamu politikalarını anlaşılır hale getiren analiz modellerinin her biri, içerisinde kendisine özgü olan bir analiz sistematikliğini barındırmaktadır. Süreç modeli de kendi sistematikliğini gereğince bazı aşamalardan oluşmaktadır. Politikanın süreç temelli analizi, politikanın sistematik olarak incelenebilecek aşamalara bölünmesini gerekli kılmaktadır (Kayıkçı, 2013: 71). Bu aşamalar; problemin teşhis edilmesi ve gündemin oluşması, formülasyonu da içeren kanunlaştırma, uygulama ve değerlendirme şeklinde sıralanmaktadır.

#### **3.1. Kamu Denetimindeki Problemlerin Teşhis Edilmesi ve Kamu Denetçiliğinin (Ombudsmanlığın) Gündeme Gelmesi**

Problemin teşhis edilmesi ve gündeme gelmesi, kamu politikası sürecinin temel yapı taşı konumundadır. Bu ilk safha, kamu politikasının doğuşunu sağlayan aşamadır.



Kamu politikasının tutarlı ve etkin olabilmesi için problemin doğru bir şekilde teşhis edilmesi gerekmektedir. Toplumdaki bütün problemlerin kamusal bir problem olmadığı (Anderson, 2015: 89) gerçeğinden hareketle, kamusal problem, esasen olumsuz bir etki gücüne ulaşmış ve kamu yönetimi aktörleri tarafından benimsenmiş olmalıdır. Bu türden bir problemin varlığı, kamu politikası yapım sürecinin başlama nedenidir.

### **3.1.1. Kamu Denetimindeki Problemler**

Türkiye’de idari denetim mekanizmalarının çağın gerisinde kalması ve idarenin, sorunlara çözüm sağlayamaması (Kazancı, 2009: 410-411), bu durumun olumsuz bir etki gücüne ulaşmasını ve kamu yönetimi aktörleri tarafından bir kamusal problem olarak algılanmasını beraberinde getirmektedir. Türkiye’de kamu denetçiliği sisteminin, kamu politikası olarak ele alınmasını sağlayan bu sorunlar: siyasi denetimdeki sorunlar, yargı denetimindeki sorunlar, idari denetimdeki sorunlar ve kamuoyu denetimindeki sorunlar olarak sıralanabilmektedir. Problemin tam olarak teşhis edilebilmesi ise, denetim mekanizmalarındaki bu sorunların doğru bir şekilde tanımlanmasına bağlıdır.

#### **3.1.1.1. Siyasi Denetimdeki Sorunlar**

Siyasi denetim, kamu denetiminde varlığı yadsınamaz bir gerçekliktir. Bu gerçekliğin temel sebebi, siyasi denetimi yerine getiren parlamentonun, devlet yönetiminin merkezinde yer alan değişmez bir kuvvet olmasıdır. Konum itibarıyla etkin bir kuvvet olan parlamento, sahip olduğu bu etki gücünü sadece yasama faaliyetinde değil denetim faaliyetinde de kullanmaktadır. Fakat, parlamento, siyasi denetim faaliyetini icra ederken birtakım sorunları da beraberinde getirmektedir. Türkiye’de parlamentonun icra etmesi gereken bir yasama misyonunun olması, yapısında farklı bileşenlere (siyasi partilere) yer vermesi, yasamanın elinde yürütmeyi denetleyecek yeteri kadar denetim aracının olmayışı ve parlamenterlerin denetim konusunda yeteri kadar uzman olamaması gibi faktörler, siyasi denetim sürecinde bazı sorunların ortaya çıkmasına sebebiyet vermektedir.

Parlamentonun öncelikli olarak yerine getirmesi gereken görevi, yasama faaliyetidir. Parlamentonun yasama işleminin yanında bir de denetim görevini üstlenmesi, parlamentonun iş yükünü daha da artırmaktadır. Özellikle devlet faaliyetlerinin nicelik ve nitelik yönünden artış göstermesi, parlamentonun iş hacmini artırarak verimsizleşmesine neden olmaktadır (Eryılmaz, 2013: 382). Böyle bir durum,

parlamentonun yürütmeye yönelik gerçekleştirdiği siyasi denetimi daha sık bir şekilde yapmasını ve halkın doğrudan parlamentoya yaptığı başvuruları inceleyen ilgili komisyonların da (Dilekçe Komisyonu, İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu ve Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu) iş yükünü artırarak verimsiz bir parlamento denetimine dönüştürmektedir. Örneğin Dilekçe Komisyonu, artan iş yükü nedeniyle denetim görevini sağlıklı bir şekilde yerine getirememektedir (Özden, 2010: 127). Bu türden sorunlar, özellikle vatandaşların şikayetlerini doğrudan iletebilecekleri denetim mekanizmalarına (Kamu Denetçiliği Kurumu ve Kamu Görevlileri Etik Kurulu gibi vb.) olan ihtiyacı göstermektedir.

Siyasi denetimi gerçekleştiren parlamento, içerisinde birçok siyasi partinin yer aldığı heterojen bir yapıdan oluşmaktadır. Böyle bir durumda parlamenterler, üyesi oldukları parti aleyhine karar alamayarak siyasi denetimin işlerliğini azaltmaktadır (Özden, 2010: 127). Sıkı parti disiplininden dolayı parlamenterlerin özgür bir şekilde karar alamama durumu, hem TBMM Genel Kurulu hem de TBMM Komisyonları için geçerlidir. Bu konudaki bir diğer sıkıntı ise, hükümetin parlamentodaki çoğunluğu elinde bulundurarak yasamanın sahip olduğu siyasi denetim yetkisini etkin bir şekilde kullandırmamasıdır (Eryılmaz, 2013: 381).

Yasama denetiminde etkinliği belirleyen bir diğer önemli faktör, siyasi denetim araçları ve denetim uzmanlığıdır. Türkiye’de yasamanın kullanmış olduğu siyasi denetim araçlarının (soru, genel görüşme, meclis araştırması, meclis soruşturması ve gensoru) etkinliği, 16 Nisan 2017 tarihinde yapılan Anayasa Değişiklik Referandumu sonucunda azalmıştır. Yapılan referandumun sonucunda, TBMM’nin kullanmış olduğu sözlü soru usulüne ve gensoru yöntemine son verilmiştir. Siyasi denetim araçlarındaki bu değişim, yasamanın yürütme üzerindeki denetim etkinliğinin azalmasına neden olmuştur. Siyasi denetim araçlarındaki bu değişimin yanı sıra, yasama organının yapmış olduğu diğer parlamento denetimlerinin konunun uzmanları tarafından yapılmayıp yapılmadığıdır. Çoğunlukla yavaş çalışan ve uzmanlığı zayıf olan parlamentolar, bu konuda kendisine duyulan güveni azaltmaktadır (Eryılmaz, 2013: 382). TBMM’deki komisyonlar her ne kadar milletvekillerinin uzman oldukları alanlara göre şekillense de komisyonların ihtiyaç duyabileceği yeterli uzmanlığı sunamayabilir. Bu durum, denetim uzmanlığına sahip olan ve vatandaşların güvenilebileceği kuruluşlara ihtiyaç olduğunu göstermektedir.

Yasama denetiminde karşılaşılan bu tür sorunların yanı sıra, sorun teşkil edebilecek bir diğer durum ise, TBMM İç Tüzüğü'nün Meclis Araştırma Komisyonu'nun Yetkileri başlığı altında yer alan, "Devlet sırları ile ticari sırlar, Meclis araştırması kapsamı dışında kalır." Şeklindeki Düzenlemesidir (1973: Md. 105). Devlet sırları ve ticari sır kavramlarının muğlak olması ve bu kavramların tam olarak hangi durumları kapsadığına yönelik bir düzenlemenin olmaması, hukuk dışı uygulamaların bu kavramların arkasına sığınarak meclis denetiminin dışında tutulmasını ve meclisin denetim işlevinin azalmasına neden olmaktadır (Pınar, 2014: 96-97).

Siyasi denetimdeki bütün bu sorunlarla birlikte, siyasi denetim araçlarının oluşturmuş olduğu iş yükü de parlamento denetiminin verimliliğini düşürebilmektedir.

**Tablo 1. Siyasi Denetim Araçlarının Parlamento Üzerinde Oluşturduğu İş Yükü**

| Denetim Yolları                | 21. Dönem<br>(1999-2002) | 22. Dönem<br>(2003-2007) | 23. Dönem<br>(2007-2011) | 24. Dönem<br>(2011-2014) |
|--------------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| Sözlü Soru Önergeleri          | 2.056                    | 2.622                    | 2.616                    | 8.733                    |
| Yazılı Soru Önergeleri         | 8.424                    | 23.360                   | 21.220                   | 70.848                   |
| Genel Görüşme Önergeleri       | 30                       | 37                       | 26                       | 85                       |
| Meclis Araştırması Önergeleri  | 294                      | 434                      | 1.113                    | 3.355                    |
| Gensoru Önergeleri             | 29                       | 8                        | 13                       | 55                       |
| Meclis Soruşturması Önergeleri | 5                        | 13                       | 3                        | 14                       |

Kaynak: [https://www.tbmm.gov.tr/yayinlar/yasama\\_bulteni\\_3\\_2019.pdf](https://www.tbmm.gov.tr/yayinlar/yasama_bulteni_3_2019.pdf) (17.02.2019).

Siyasi denetim araçlarının dönemsel olarak (Özellikle de AB'nin ombudsmanlık kurumunu gündeme taşımaya başladığı yıllar ve Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kurulmuş olduğu yıl aralığında) oluşturmuş olduğu iş yükü, idari denetim alanındaki yetersizliklerin TBMM'ye taşınarak parlamento üzerinden çözülebileceğinin bir

yansımasıdır. İdareyi denetleyen birçok denetim birimi olmasına rağmen, idarenin denetlenmesi konusunda halen parlamentonun bir çözüm yeri olarak görülmesi, parlamento üzerindeki iş yükünü artırmaktadır. Parlamento üzerindeki iş yükünün artmış olması, bu durumun siyasi denetimde bir sorun haline gelmesini ve bu sorunun da ombudsmanlık gibi alternatif idari denetim birimlerinin gündeme gelebilmesini sağlamaktadır.

### 3.1.1.2. Yargı Denetimindeki Sorunlar

Devletin varlığını sürdürmesinde önemli bir kuvvet olan yargı, aynı zamanda devlete hukuk devleti vasfını kazandıran bir zorunluluktur. İdarenin yargı tarafından denetlenmesi gerekliliği, hukuk devleti düşüncesine ve insan haklarının gelişmesine paralel olacak şekilde gelişmiştir (Eryılmaz, 2013: 396). Bu bağlamda, insan haklarının nispeten de olsa, ancak demokratik hukuk devleti düzeninde var olabileceğinden (Erdoğan, 2012: 303) hareketle, yargı denetiminin temel varlık sebebi ortaya çıkmaktadır.

Yargı denetiminin temel amacı, idarenin sergilemiş olduğu davranışların hukuki sınırlar içerisinde kalmasını sağlayarak vatandaşları idareye karşı korumaktır (Kahraman, 2011: 357). Anayasa, bu koruma görevinin, "İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır." (1982: Md. 125), şeklindeki düzenleme ile yargı organlarının vazifesi olduğunu belirtmektedir. Yargı, denetim yoluyla bu koruma görevini icra ederken, gerek kendi yapısından gerekse de içerisinde yer aldığı hukuk sisteminden kaynaklanan birtakım işleyiş sorunlarını da içermektedir.

Türkiye’de yargı denetimi sürecinde ortaya çıkan temel sorunlar; yargısal işlemlerin karmaşık oluşu, pahalı olması ve yavaş bir şekilde yürümesidir (Özden, 2010: 122). Bu işleyiş sorunları daha çok yargı sisteminin yapısından kaynaklanmaktadır. Bu sorunlarla birlikte bir de yargı sisteminin içerisinde yer aldığı hukuk sisteminden kaynaklanan birtakım sorunsallar mevcuttur. Bu sorunsallar; yargı mercilerinin re’sen bir şekilde hareket edememesi ve sadece hukukilik denetiminde bulunabilmesidir.

Yargı denetiminde göze çarpan sorunların başında, yargılama sürecindeki karmaşıklık gelmektedir. Yargılama sürecinin karmaşık oluşu ve içerisinde teknik bir hukuk bilgisini barındırması, yargının idare üzerindeki denetim etkinliğini sınırlandırmaktadır (Eryılmaz, 2013: 397). Yargı sürecinin böyle bir yapıda olması,

vatandaşların bu süreçte uzman desteğine ihtiyaç duymalarına ve böylelikle avukatlardan teknik destek almalarını gerektirmektedir (Özden, 2010: 122). Yargı işlemlerinin bu denli karmaşık ve teknik yoğun bir süreç olması, vatandaşları, idare karşındaki hak arayışında daha basit bir şekilde işleyen alternatif denetim mekanizmalarına yöneltecektir.

Yargı denetiminde göze çarpan ikinci sorun, yargılama sürecinin pahalı olmasıdır. Süreçteki karmaşıklıktan ve teknik bilgiden dolayı avukatlık hizmetinin alınması ve mahkeme harcı ve diğer masraflar gibi ücretlerin ortaya çıkması, bu denetim yolunun önemli bir sorununu oluşturmaktadır (Özden, 2010: 123).

Yargı denetiminin temel sorunu, yargılama sürecinin yavaş bir şekilde yürümesinden kaynaklanmaktadır. Yargı sürecindeki bu yavaşlık, yargı denetiminin idare üzerindeki etkinliğini azaltmaktadır (Özden, 2010: 123). Yargı sürecindeki bu yavaşlığın en büyük nedenlerinde biri ise, yargı mercilerinin ağır bir iş yükü ile karşı karşıya kalmasıdır.

**Tablo 2. İdari Yargı Alanındaki İş Yükü**

| Yıllar | Açılan Dosya | Sonuçlanan Dosya |
|--------|--------------|------------------|
| 2000   | 64352        | 58933            |
| 2001   | 56791        | 58187            |
| 2002   | 59098        | 59896            |
| 2003   | 50937        | 57687            |
| 2004   | 63480        | 56500            |
| 2005   | 70783        | 64931            |
| 2006   | 79269        | 68049            |
| 2007   | 107041       | 83101            |
| 2008   | 124363       | 91961            |
| 2009   | 121303       | 101481           |
| 2010   | 123497       | 99474            |
| 2011   | 146595       | 110022           |
| 2012   | 143133       | 140815           |

Kaynak: [https://www.danistay.gov.tr/upload/2012\\_sononyil.pdf](https://www.danistay.gov.tr/upload/2012_sononyil.pdf) (07.10.2018).

İdari yargı alanındaki iş yüküne bakıldığında, ombudsmanlığın gündeme gelmeye başladığı 2000’li yıllar ile ombudsmanlığın Türkiye’de kurumlaştığı 2012 yılı aralığında giderek arttığı görülmektedir. Artan iş yükü idari yargılama sürecine yavaşlama olarak yansısı da, ombudsmanlık kurumuna yönelik gerekli gündemin oluşabilmesi adına olumlu bir göstergedir. Nitekim, Danıştay’ın 2013 Yılı İdari Faaliyet Raporu’nda, iş yükünü azaltma ve yargılama sürecini hızlandırma konusunu birinci

amaç olarak benimsemiş olması (Danıştay, 2013: 46), idari yargı alanındaki bu iş yükünün, idareyi denetleyebilecek yeni alternatif denetim yollarının destekleyicisi niteliğinde olduğunu göstermektedir.

Tespit edilen bu temel sorunların yanı sıra, bir de yargı sisteminin içerisinde yer aldığı hukuk sisteminden kaynaklanan bazı sorunlar mevcuttur. Türkiye’de yargı, Kıta Avrupası Hukuk Sistemi’nin kullanılmasından dolayı, adli ve idari yargı şeklinde yapılanmıştır. Bu düalist yapılanma, idare ve vatandaş ilişkilerinde daha çok idari yargıyı ön plana çıkarmaktadır. Bu nedenden ötürü Türkiye’de idari yargı, Kıta Avrupası Hukuk Sistemi’nin bir getirisi olarak geniş bir görev alanına sahiptir (Çağlayan, 2012: 39). Türkiye’de idari yargı her ne kadar geniş bir görev alanına sahip olsa da, birtakım sınırlılıkları da vardır. Bu sınırlılıklar (sorunsallar); yargının (adli ve idari) re’sen bir şekilde harekete geçememesi ve sadece hukukilik denetimi yapabilmesidir.

Türkiye’de yargı mercileri, re’sen bir şekilde harekete geçememektedir. İdarenin yargı mercileri tarafından denetlenebilmesi için vatandaşların öncelikle ilgili yargı mercilerine başvurmaları gerekmektedir. Bu denetim yolu, sadece dava açılmasına bağlı olarak devreye girmektedir (Kahraman, 2011: 362). Türkiye’deki yargı mercilerinin bu şekilde bir çalışma biçiminin olması, yargının, idare üzerindeki denetim etkinliğini negatif yönde etkilemektedir.

Yargının, idare üzerindeki denetim etkinliğini negatif yönde etkileyen bir diğer durum ise, yargı mercilerinin sadece hukukilik denetiminde bulunabilmesidir. Hukuka uygunluk denetiminden kasıt, idari işlemin sahip olduğu unsurlar (İşlemin, yetkili makam ve merci tarafından yapılmış olması, kanunların öngörmüş olduğu şekil ve usullere uygun olması, elverişli bir sebebe dayanması, konu yönünden hukuken ve fiilen mümkün olması, kamu yararı amacını gütmesidir.) yönünden denetlenmesidir (Çağlayan, 2012: 160). Bu durum, yargı mercilerinin idari işlemlere yönelik yerindelik denetimi yapamayacağını göstermektedir. Kısacası, idarenin işlemlerinde kullanmakta olduğu takdir yetkisi, yargı denetimi kapsamına girmemektedir (Çağlayan, 2012: 171). Böylelikle yargı mercileri, idarenin yerine geçerek işlem tesis edemezler. Yargı mercilerinin yapmış olduğu hukuka uygunluk denetimi doğru olsa da, her durum için hakkaniyeti sağlayabildikleri söylenemez. Oysa Kamu Denetçiliği Kurumu, idarenin

eylem ve işlemlerini, insan haklarına dayalı olarak hem hukuka uygunluk hem de hakkaniyete uygunluk bakımından denetlemektedir. Yargı denetimindeki mevcut sorunlar kadar bu tür sorunsallar da, alternatif denetim yollarının varlığına sebep oluşturmaktadır.

### 3.1.1.3. İdari Denetimdeki Sorunlar

İdari denetim, kamu yönetimi içerisinde yer alan idari kurum ve kuruluşların yine idare tarafından denetlenmesi olarak açıklanabilir. Burada önem arz eden nokta, kamu yönetimi sürecinin bir parçası olan idari denetimin, kamu gücünün yerinde kullanılıp kullanılmadığına yönelik yapmış olduğu denetimdir (Avşar, 2012: 237). İdare, kamu gücüne yönelik yapmış olduğu bu denetimi üç farklı şekilde icra etmektedir. İdari denetimdeki bu yollar; hiyerarşik denetim, vesayet denetimi ve özel denetim şeklinde gerçekleşmektedir. İdarenin bu yolları kullanarak yapmış olduğu denetim faaliyeti bazı denetim sorunlarını da içerisinde barındırmaktadır.

İdari denetim yolları içerisinde önemli bir yere sahip olan hiyerarşik denetim, birtakım tartışmaları da beraberinde getirmektedir. Hiyerarşik denetim de, denetim görevini yürüten kişi veya kurulun, denetime tabi olan yapının kendi içerisinde yer almasından dolayı, bu denetim yolu gerçekliğinin zedeleneceği görüşü ön plana çıkmaktadır (Acar, 1998: 241'den Aktaran Ünal, 2008: 202). Hiyerarşik denetime getirilen bu olumsuz görüş, esasında bir haklılık payını da içermektedir. Hiyerarşik denetim de astın yapmış olduğu işlemlerin üstü de kapsamı, üstün denetim sürecinde kendisini de sorumlu tutarak mesleki dayanışma güdüsü ile astını koruma isteğinde olacaktır (Özden, 2010: 124).

Hiyerarşik denetimde amir konumunda bulunan üst, astı üzerinde hem hukukilik hem de yerindelik denetiminde bulunabilmektedir (Eryılmaz, 2013: 388). Üstün bu denli geniş bir denetim yetkisine sahip olması, idari denetimin amacından sapmasına sebebiyet verebilmektedir. Nitekim, idari denetimin bir güvencesi olarak üste tanınmış olan ceza verebilme yetkisi, denetim sürecine yönelik bir güvensizliğe yol açabileceği gibi; üstün keyfi bir şekilde davranmasına da neden olabilmektedir (Özkan, 1995: 35). İdari denetimde denetim makamlarına sunulan bu geniş denetim yetkisi, sadece hiyerarşik denetim ile sınırlı kalmamaktadır. Özellikle vesayet denetiminde, denetim görevine yapan kişi veya makama tanınmış olan yerindelik denetimi, denetimi yapacak

olan kişi veya makama, geniş bir takdir serbestisi sağlayarak kötü kullanılabilir bir araç haline gelmektedir (Eryılmaz, 2013: 389).

Denetimde keyfiliğin yanı sıra, politik tercih ve kaygıların da olması, denetim sistemini sorunlu bir hale dönüştürmektedir (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 104). Denetimde ki bu politik tercih ve kaygılar hem hiyerarşik denetimi hem de vesayet denetimini etkilemektedir. Türkiye’de ki yönetim sistemi göz önüne alındığında, özellikle de yerel yönetimler bazında politik bir saik ile yapılacak olan bir denetim, doğru ve objektif bir denetimden uzak olacaktır. Politik tercih ve kaygı güdüsü ile yapılacak bir idari denetime karşı, TBMM’ye bağlı olarak çalışan Kamu Denetçiliği Kurumu gibi yapıların icra edeceği denetim, hem alternatif bir idari denetim yöntemine hem de daha objektif bir denetime aday olacaktır.

İdari denetimin düzgün bir şekilde işleyebilmesi için hiyerarşik denetim görevini icra eden yöneticinin, bireysellikten ziyade kurumsal bir davranış sergilemesi gerekmektedir. Eğer ki bu anlayış zedelenir ise, o zaman yönetici ile kurum birbirleriyle özdeşleşir ve yöneticinin bireysel tutumları kurumsal yapının önüne geçerek yöneticiyi iç ve dış eleştirilere kapalı bir hale getirir (Özden, 2010: 125). Bu durum, despot bir yönetici ve despot bir bürokratik yapıyı doğurarak kurum içerisindeki hiyerarşik denetim mekanizmasını işlevsizleştirir.

İdari denetimde ki bu tür sorunlarla birlikte bazen de idareden kaynaklanmayan, fakat idarenin çözüme kavuşturması gereken sorunlar karşısında idarenin hareketsiz kaldığı, yani hiçbir şey yapamadığı durumlarda mevcuttur. İdari bir işlem mevzuata uygun bir şekilde yapılmasına rağmen eğer ki bir hak veya çıkar zedelenmesi meydana gelmiş ise, hiyerarşik üstün bu noktada yapabileceği bir şey yoktur (Özden, 2010: 125). Böyle bir durumda hukuka uygun davranılmış olsa bile, hakkaniyet sağlanamadığı için sosyal bir eksiklik ortaya çıkmaktadır. Türkiye’nin sosyal bir hukuk devleti olduğu gerçeğinden hareketle, bu tür eksikliklerden dolayı alternatif denetim mekanizmalarına ihtiyaç olduğu görülmektedir. Ombudsmanlık sisteminin idare ve vatandaş ilişkisinde, vatandaşların yönetime güvenmesini sağlayarak yönetimden uzaklaşmaması adına sosyal bir hizmet sunması (Avşar, 2012: 237), Türkiye’de ki bu tür sosyal eksikliklerin giderilmesinde Kamu Denetçiliği Kurumu’nu alternatif kılmaktadır.



Sonuç itibariyle, idari denetimdeki sorunların bu kadar ön planda olmasının ve idarenin denetlenmesi noktasında yeni denetim yolları arayışı içerisinde olunmasının temel sebebi, idarenin, devletin somut yönünü temsil etmesinden kaynaklanmaktadır. İdarenin devletin doğal bir uzantısı olması, idareye yönelik şikayet ve isteklerin anayasal bir hak olmasını sağlamaktadır. Şikayetin anayasal bir hak olması, vatandaşların kendilerini veya kamuyu ilgilendiren durumlarda ilgili makamlara ya da TBMM'ye dilekçe yoluyla başvuruda bulunma haklarına sahip olduklarını göstermektedir (T.C. Anayasası, 1982: Md. 74). Bu bağlamda, idareye yönelik yapılan şikayetlerin veriler üzerinden okunması, idari denetimde eksikliğin daha belirgin bir şekilde görünmesini sağlamaktadır.

**Tablo 3. TBMM Dilekçe Komisyonu'na Gelen Dilekçelerin Dönemsel Dağılımı**

| Dönem                 | Gelen Dilekçe Sayısı |
|-----------------------|----------------------|
| 21. Dönem (1999-2002) | 3187                 |
| 22. Dönem (2003-2007) | 12447                |
| 23. Dönem (2007-2011) | 9123                 |
| 24. Dönem (2011-2014) | 9908                 |

Kaynak: [https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/dilekce\\_komisyonu\\_web.dilekce\\_istatis\\_tik2](https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/dilekce_komisyonu_web.dilekce_istatis_tik2) (17.10.2018).

Tablodaki veriler, ombudsmanlık kurumunun gündeme gelmeye başladığı dönem ile kurumun kurulduğu dönem aralığını kapsamaktadır. Bu veriler, parlamentonun iş yükünü göstermekle beraber, esasen idarenin yeterince denetlenemediğini ve idaredeki bu denetim sorununun parlamentoya iş yükü olarak yansıdığını göstermektedir. Bu durum, parlamentonun, yeni bir idari denetim sistemine (Kamu Görevlileri Etik Kurulu ve Kamu Denetçiliği Kurumu gibi vb.) karşı olumlu bir tutum takınmasını ve yeni denetim sistemini kendi gündemine alarak gündem çalışmasına katkı yapmasını sağlayabilmektedir.

#### **3.1.1.4. Kamuoyu Denetimindeki Sorunlar**

Devlet, var oluşundan bu yana sürekli halkla bir ilişki içerisinde olmuştur (Avşar, 2012: 197). Halkın devleti oluşturan önemli bir gereklilik olması, devlet ve vatandaş arasındaki ilişkiyi, bu durumun doğal bir sonucu haline getirmektedir. İdarenin halk ile kurmuş olduğu bu ilişki, kitleler üzerinden gerçekleşmektedir. İdare ile vatandaşlar arasındaki bu bağın kitleler üzerinden varlık bulması, kamuoyunun da varlık

bulmasını sağlamaktadır. Bu durum, idarenin kitleler üzerinden vatandaşlara ulaşabilmesi gibi, vatandaşların da kamuoyu üzerinden idareye ulaşabilmesi anlamına gelmektedir.

Vatandaş ile idare arasında bir iletişim aracı olan kamuoyu, sosyal bilimlerde ki birçok kavram gibi dinamik bir tanım ile anlatılabilir. Kamuoyu, ortak çıkarları olan ve bu çıkarların oluşturmuş olduğu ortak bir sebebe dayanarak bir araya gelmiş olan halk kitesidir (Tortop, 2009: 51). Kamuoyunun toplumdaki ortak çıkarların sesi olması, diğer taraftan, toplumsal sorunların da sesi olduğu anlamını taşımaktadır. Bu bağlamda kamuoyu, toplumu ilgilendiren konularda, toplum gruplarının konuya yönelik sahip olduğu genel eğilimi oluşturmaktadır (Arı, 2009: 141).

Kamuoyunun hem topluma hem de idareye dönük bir yapıda olması, kamuoyuna idareyi denetleme görevini de yüklemektedir. Bu görev, kamuoyunun idareyi denetleyen bir araç olduğunu göstermektedir (Eryılmaz, 2013: 397).

Kamuoyu denetimi, bir yanı ile diğer denetim yollarından farklılaşmaktadır. Siyasal, yargısal ve idari denetim yolları daha çok devletin kendi kendisini denetlemesiyle, kamuoyu denetimi, doğrudan halkın devleti denetlemesidir. Eğer devleti merkez halkı da çevre olarak düşünecek olursak, bu durumda denetim, merkezden çevreye doğru değil de çevreden merkeze doğru gerçekleşmektedir. Kamuoyunun idarenin dışında varlık bulması ve idareyi dışarıdan denetlemesi, kamuoyu denetimindeki sorunları da diğer denetim yollarındaki sorunlardan ayırmaktadır. Kamuoyu denetimindeki sorunlar noktasında öne çıkan iki etken faktör, demokrasi ve medyadır.

Kamuoyu, farklı toplum ve yönetim biçimlerinde var olabilmektedir. Fakat bağımsız ve özgür bir kamuoyu daha çok demokratik yönetim biçimlerinde oluşabilmektedir. Çünkü demokratik yönetimlerdeki siyasal iktidarlar, kamuoyunun özgür bir şekilde oluşabilmesi için gerekli olan imkânları tanımaktadırlar (Atabek, 2002: 233). Demokratik bir sistemde özgürce oluşan kamuoyu, etkinlik açısından da demokratik bir topluma ihtiyaç duymaktadır. Kamuoyunun etkin olabilmesi ve güçlü bir kamuoyu baskısı için demokratik modern toplumların varlığı da gereklidir (Arı, 2009: 141-142). Türkiye özelinde ise, demokratik bir yönetim ve demokratik bir toplumdan söz edebilmek oldukça güçtür. Türkiye’de demokrasinin sürekli bir şekilde engellemeler

ile karşı karşıya kalması, oluşabilecek etkin bir kamuoyu denetiminin önünde önemli bir sorun olarak durmaktadır (Pınar, 2014: 97). Demokratik yönetimlerde, sivil toplum kuruluşlarının da kamuoyu denetiminin etkinliğinde rolü olduğu göz önüne alındığında (Arı, 2009: 142), Türkiye’de demokratik bir zeminin yeterince gelişmemesi, kamuoyunu oluşturan ve kamuoyunu daha da etkin kılan sivil toplum kuruluşlarının oluşumuna da engel teşkil ettiği görülmektedir.

Demokrasi ile bağlantılı olarak kamuoyunun oluşumunda etkili olan ve kamuoyu denetiminde etkinliği sağlayan bir diğer faktör de medyadır. Medyanın demokratik sistemlerde dördüncü bir kuvvet olarak lanse edilmesi, medyanın idare ve toplum üzerindeki etki gücünü göstermektedir. Demokratik sistemlerde, medyaya kamu adına gözetim rolünün yüklenmesi (Atabek, 2002: 231), medyanın kamuoyunu şekillendirmedeki becerisinin bir göstergesidir. Medyanın kamuoyunu şekillendirmede ve yönlendirmedeki mahareti ise, medyanın kullanmış olduğu teknik ile orantılıdır. Medyanın kamuoyu üzerinde yazılı ve görsel medya aracılığıyla yürüttüğü propagandalar, bu etkinliğin tekniğini oluşturmaktadır (Eryılmaz, 2013: 399). Medyanın propaganda yoluyla kamuoyu üzerinde edinmiş olduğu bu etki, eğer ki doğru bir şekilde kullanılmaz ise, kamuoyunu manipüle edilerek denetimin sağlanamamasına neden olur. Medyanın kamuoyunu yanlış şekillendirmesi, kamuoyunun bu yanlış etkiden kurtulmasını imkansız hale getirir (Özden, 2010: 132). Medyanın kamuoyu denetiminde oluşturmuş olduğu bu sorun, Türkiye örneğine indirgenerek somutlaştırılabilir. Türkiye’de medya sektörünün dönemsel olarak iş adamlarının kontrolünde olması veya siyasal iktidar ya da muhalefetin tarafında yer alması, Türkiye’de etkin bir kamuoyu denetimi için sorun teşkil etmektedir.

Kamuoyu denetimi için sorun olarak görülen anti demokratik durumlar ve medya, ombudsmanlık denetimi için ne derece sorun olarak görülebilir? Otoriter sistemlerde kamuoyunun kontrol altında tutulması, bağımsız ve tarafsız bir kamuoyunun oluşumunu engellemektedir (Özden, 2010: 132). Türkiye’de de demokrasinin çoğunlukla engellemelere maruz kalması, hiç şüphe yoktur ki devletten çok halkı etkilemektedir. Bu tespit doğrultusunda, Kamu Denetçiliği Kurumu’nun yapacağı denetimin, kamuoyu denetimine oranla daha doğru olabileceği düşünülebilir. Türkiye’de medyanın kamuoyunu manipüle etme ihtimalinin, Kamu Denetçiliği Kurumunu manipüle etme ihtimalinden daha fazla olabileceği göz önüne alındığında,

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun yapacağı denetimin daha sağlıklı bir denetim olacağı aşikârdır. İdarenin denetlenmesi noktasında, kamuoyunun kullanabileceği denetim araçları içerisinde kamu denetçiliğinin de yer alması, denetim araçlarını çeşitlendiren bir gelişme olarak bir alternatifi de oluşturmaktadır.

### **3.1.2. Ombudsmanlığı Gündeme Taşıyan Aktörler ve Gündemin Oluşması**

Kamu denetimindeki mevcut sorunların çözüme kavuşabilmesi adına, gerek bu sorunların gündeme gelebilmesi gerekse sorunlara yönelik çözüm önerilerinin gündeme gelebilmesi, kamu politikası oluşumu için önemli bir ön koşuldur. Bu ön koşul içerisinde, sorunların ve çözüm önerilerinin gündeme gelebilmesi ve kamu politikasının oluşabilmesi için bazı politika taşıyıcılarına ihtiyaç duyulmaktadır. Kurumsal modele göre, bu taşıyıcılar, ancak kamu yönetiminin resmi aktörleri olabilirler. Bir diğer analiz modeli olan elit yaklaşım ise, politika taşıyıcıları için, idarede etkin olan ve idareyi yönlendirebilen seçkinler olduğu vurgusunu yapmaktadır. Bu tür analiz modelleri daha da çoğaltılabilir. Fakat, süreç modeli perspektifinden bakıldığında, demokratik sistemlerde politika taşıyıcılarının sadece resmi aktörlerden ibaret olmadığını, aynı zamanda gayri resmi aktörlerin de sürecin bir parçası olduğu söylenebilir. Türkiye'nin kamu denetçiliği politikası süreç modeli bağlamında ele alındığında ise, kamu denetimindeki sorunlara çözüm önerisi olarak sunulan ombudsmanlık sisteminin gündeme gelmesinde, resmi aktörlerin, gayri resmi aktörlerin ve uluslararası aktörlerin etkili olduğu görülmektedir.

#### **3.1.2.1. Üniversiteler ve Düşünce Kuruluşları**

Üniversiteler, yükseköğretim kurumu olmaları ve bünyelerinde akademisyenlere yer vermelerinden dolayı, devlet ve toplum nezdinde saygınlığı bulunan yapılardır. Üniversitelerin sahip olduğu bu saygınlık, siyasal karar alma sürecinde etkin olmasa bile, en azından verecekleri danışmanlık hizmetleri ile kamu politikasının oluşturulması safhasında etkili olabilirler. Üniversiteler için geçerli olan bu durum, düşünce kuruluşları için de geçerlidir. Türkiye'nin kamu denetçiliği politikası bağlamında, akademisyenlerin yapmış oldukları çalışmalar ile birlikte Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE)'nün 1991 tarihinde hazırlamış olduğu Kamu Yönetimi Araştırması Projesi (KAYA), ombudsmanlık sisteminin gündeme gelmesine katkı sağlamıştır.

### 3.1.2.1.1. Akademik Çalışmalar ve Gerekçeli Anayasa Önerisi

Ombudsmanlık sistemini gündeme getiren ilk aktörler, akademisyenler olmuştur. Bu konudaki çalışmalar, 1968 yılında Prof. Dr. Yılmaz Altuğu'un yazmış olduğu, "Vatandaş İdarenin Yetki Tecavüzüne Karşı Koruyan Ombudsman Müessesesi" isimli makale ile başlamıştır. Çalışmanın içeriğinde İsveç, Norveç, Yeni Zelanda ve İngiltere'deki ombudsmanlık sistemi ele alınarak bu ülkelerde ombudsmanlığın başarıyla uygulandığı vurgulanmış ve Türkiye'de ombudsmanlığın gerekliliği üzerine yapılabilecek tartışmalar hukukçulara bırakılmıştır (Çakmak, 2008: 99).

Ombudsmanlık sistemini gündeme getiren bir diğer önemli çalışma da, Prof. Dr. Nuri Tortop'un 1974 tarihli çalışmasıdır. Tortop, "Yönetimin Denetlenmesi ve Denetleme Biçimleri" adlı çalışmasında, denetim biçimlerini sıralarken ombudsmanlık denetimine de yer vererek bir nevi gündem çalışması yapmıştır. Yapılmış olunan bu ilk çalışmaların akabinde Muammer Oytan, Adil Aktan ve Süleyman Arslan gibi yazar ve akademisyenler, ombudsmanlık sistemine yönelik inceleme çalışmaları yaparak (Beşiroğlu, 2003: 135) ombudsmanlık için gündemin oluşmasına katkıda bulunmuşlardır.

Ombudsmanlık sistemini gündeme bir model önerisi olarak sunan çalışma ise, Prof. Dr. Cem Eroğul'un 1978 yılında kaleme almış olduğu, "Cumhurbaşkanı'nın Denetim İşlevi" makalesidir. Eroğul, bu makalesinde TBMM ve Cumhurbaşkanı'nın denetim sırasında karşılaştığı sorunlara değinerek İskandinav ülkelerinde uygulanmakta olan ombudsmanlık sistemini önermiştir (1978: 56). Bu önerisini, Cumhurbaşkanlığı Kurumu'nun yapacağı denetimin daha da işlevsel olabilmesi için ombudsmanlık sistemini benimsemesini ve ombudsmanın görevini yerine getirebilecek benzeri bir örgütün kurulması şeklinde gündeme getirmiştir (Eroğul, 1978: 56). Akademisyenler, yapmış oldukları bu çalışmalar ile kurumsal bazda olmasa da bireysel çalışmalar açısından ombudsmanlığı gündeme taşıyan ilk aktörler konumundadırlar.

Akademisyenlerin ombudsmanlık sistemini gündeme taşımak için yaptıkları bireysel çalışmalar, 1982 Anayasası döneminde kurumsal bir çalışma niteliğine kavuşmuştur. 1982 Anayasası'nın oluşturulması sürecinde, Ankara Üniversitesi'nin Siyasal Bilgiler Fakültesi ve Hukuk Fakültesi akademisyenleri tarafından hazırlanmış

olan ‘‘Gerekçeli Anayasa Önerisi’’, ombudsmanlığı oluşturmaya yönelik yapılan çalışmaların en önemli örneklerinden bir tanesidir (Özden, 2010: 144).

Gerekçeli Anayasa Önerisi’nin 114/a maddesi, ‘‘Bütün yönetsel işlemlerde gerekçe gösterilmesi ve bu işlemlere karşı başvuru yollarının belirtilmesi zorunluluğunu, yasa ile aksi öngörülmemişse yönetimin elindeki bilgi ve belgelerin halka açık olduğunu, hak arama özgürlüğünü sınırlayacak nitelikte gizlilik konulamayacağını’’ bildirmektedir (Ankara Üniversitesi, 1982: 137). Bu maddenin devamı olan 114/b bendi ise, ‘‘Kamu Denetçileri Kurulu’’ başlığı ile kurum hakkında bilgiler vermektedir. Verilen bu bilgiler ışığında, teşkil edilecek olan Kamu Denetçileri Kurulu’nun, beş kişilik üyelerden meydana geleceği ve bu üyelerin TBMM, Danıştay, Sayıştay, Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu ve Türkiye Barolar Birliği’nin ayrı ayrı göstereceği ikişer adaydan bir tanesinin Cumhurbaşkanı tarafından atanması suretiyle seçileceği belirtilmektedir (Ankara Üniversitesi, 1982: 138). Anayasa önerisinde Kurul’un nasıl oluşacağına dair yapılan bu bilgilendirmenin yanı sıra, Kamu Denetçileri Kurulu’nun her yıl ve gerek gördüğü takdirde yapmış olduğu çalışmalar ve temel hak ve özgürlüklerin sağlanması hususunda TBMM’ye ve Cumhurbaşkanı’na rapor sunacağı ve sunmuş olduğu raporların, Resmi Gazete’de yayımlanacağı bilgisine de yer vermektedir (Ankara Üniversitesi, 1982: 138). Önerideki önemli bir diğerk bilgi ise, Kamu Denetçileri Kurulu’nun kuruluşu, işleyişi, görev ve yetkilerinin kanun ile düzenleneceği bilgisidir (Ankara Üniversitesi 1982: 139).

Akademisyenlerin yapmış olduğu bu çalışmayı etkin kılan ve en önemlisi de çalışmanın kurumsal bir düzlem üzerinden var olmasını sağlayan temel faktör, üniversitedir. Bu çalışmada, üniversite gibi bir yapının kurumsal kimliğinden faydalanılmış olması, üniversite ve benzeri kurumları birer kamu politikası aktörüne dönüştürmektedir.

### **3.1.2.1.2. Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü’nün Yaptığı Çalışma**

Türkiye’de kamu denetimi alanında mevcut denetim sistemlerine alternatif olabilecek bir denetim mekanizması arayışı, sürekli bir şekilde artarak devam etmiştir. Bu arayışın en belirgin görünümünden bir tanesi de hazırlanmış olan raporlardır. Ombudsmanlık sisteminin araştırma raporlarına konu olduğu ilk örnek ise, Türkiye ve

Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) tarafından hazırlanan, Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA) Raporu'dur (Ünal, 2008: 223).

KAYA Raporu, Devlet Planlama Teşkilatı'nın isteği üzerine TODAİE tarafından kamu yönetiminin geliştirilmesi ve yeniden düzenlenmesi, daha önceki çalışmaların mevcut uygulamaya ne derece etki ettiğini, yönetimde ki aksaklıkların ve sorunların tanımlanarak çözüm için gerekli önlemlerin ortaya konması ve Avrupa Birliği'ne yönetsel entegrasyon hususunda yapılacak hazırlıkları belirlemek amacıyla hazırlanmış bir yönetim araştırmasıdır (TODAİE, 1991: 3).

1988 tarihinde çalışılmaya başlanan ve 1991 yılında yayınlanan rapor, yönetime ilişkin sorunları sıraladıktan sonra denetleme ile ilgili kısımda, Devlet Denetleme Kurulu'nun ombudsman olarak işlev görebilmesi için gerekli yasal düzenlemelere gidilmesi önerisinde bulunmuştur (TODAİE, 1991: 43).

KAYA Raporu'nu hazırlayan ve yayınlayan TODAİE, kamu denetimi alanında ombudsmanlık kurumuna ihtiyaç olduğu önerisinde bulunarak ombudsmanlığı gündeme taşımış ve ombudsmanlığı yönetim aktörlerinin dikkatine sunarak gerekli gündemin oluşmasını sağlamıştır. TODAİE, bir yüksek öğretim enstitüsü olarak yapmış olduğu bu çalışma ile kamu politikası oluşumu sürecinin bir aktörü olmuştur.

### **3.1.2.2. Sivil Toplum Örgütü (Baskı Grubu) Olarak Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği'nin Çalışmaları**

Sivil toplum örgütleri, toplumdaki farklı kesimlerin (işadamları, işçiler, esnaf, vatandaşlar vb.) ihtiyaç ve sorunlarının devlete iletilmesinde topluma öncülük eden kurumlardır (Samadova, 2017: 62). Sivil toplum örgütlerinin, toplum ve devlet arasında sağlamış olduğu bu iletişim ağı, toplumsal sorunların kamu politikasına dönüşmesinde önemli bir araçtır. Bu araç özelliğinin yanı sıra, katılımcı yönetim anlayışının gelişmesi ve bu gelişmenin teknoloji ve küreselleşme sayesinde uluslararası bir yaygınlık göstermesiyle birlikte, sivil toplumun kamu politikası sürecindeki etkinliği de artmıştır.

Türkiye'de derneklerin baskı gruplarına örnek teşkil ettiği gerçeği göz önüne alındığında (Samadova, 2017: 62), katılımcı yönetim anlayışının bir gereği olarak Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği (TÜSİAD)'nin bir baskı grubu rolü ile kamu politikası sürecinin bir aktörü olduğu anlaşılmaktadır. Nitekim, TÜSİAD'ın ombudsmanlığa ilişkin yapmış olduğu çalışma, bu savı destekler bir niteliktedir.

Türkiye'nin en önemli sivil toplum kurumlarından ve/veya baskı gruplarından biri olan TÜSİAD, 1983 ve 1997 yıllarında yayınlamış olduğu raporlar ile ombudsmanlığı gündeme taşıyarak gündemin oluşmasına katkıda bulunmuştur.

TÜSİAD, 1983 yılında yayınlamış olduğu “Kamu Bürokrasisi” adlı raporunda, “Günümüzde devlet bütün tahminlerin ötesinde büyümüştür ve her geçen gün yeni bir sahaya el atmak zorunda kalmaktadır” şeklinde bir tespitte bulunmaktadır (TÜSİAD, 1983: 90). TÜSİAD, rapordaki bu tespite karşılık sunduğu çözüm önerisini ise, şu şekilde ifade etmektedir; “Fertler, büroların sert ve robotik davranışları karşısında bunalmışlar ve kendilerini güler yüzle karşılayacak, dinleyecek ve yanlış işlemleri düzeltebilecek bir üniteye ihtiyaç ortaya çıkmıştır.” (TÜSİAD, 1983: 90). TÜSİAD'ın bu çözüm önerisi için model olarak kabul ettiği mekanizma ise, İskandinav ülkelerinin uygulamada öncülük ettiğini belirttikleri ombudsmanlık kurumudur. Bu doğrultuda Türkiye'de de Parlamento'ya bağlı bir ombudsmanlık kurumunun kurulmasını ve faaliyete geçirildiği takdirde de bürokratları daha dikkatli ve anlayışlı olmaya iteceğini belirtmişlerdir.

TÜSİAD'ın ombudsmanlık sistemini tavsiye ettiği önemli raporlardan bir diğeri de, “Türkiye'de Demokratikleşme Perspektifleri”dir. Bu raporun “Hukuk Devleti” bölümünde, özellikle idari yargı alanındaki zayıflıklara değinilerek Türkiye'de ombudsmanlığın bir eksiklik olup olmadığı sorusu yöneltilmiştir (TÜSİAD, 1997: 163). Raporda ombudsmanlığa dair bazı özellikler sıralanırken, ombudsmanlık sisteminin kendisine münhasır bir denetim mekanizması olduğu vurgulanmaktadır. TÜSİAD, bu rapor ile Türkiye'de yöneten ve yönetilenler arasındaki ilişkiyi yumuşatacak ve insan hak ve özgürlüklerini koruyacak ombudsman benzeri düzenlemelere ihtiyaç duyulduğunu belirtmektedir (TÜSİAD, 1997: 164).

TÜSİAD, içerisinde ombudsmanlık sistemine de yer verdiği bu raporu, TBMM'ye sunarak ombudsmanlığın meclis gündemime girmesini sağlamıştır. Bu bağlamda TÜSİAD, yönetim erkinde ombudsmanlığa ilişkin bir gündemin oluşmasını sağlayarak Türkiye'de, bir kamu politikası aktörü olabileceğini göstermiştir.



### 3.1.2.3. Medya

Kamu politikası çalışmalarının bileşenlerinden biri olan medya, kamu politikası sürecine etki edebilen önemli bir aktördür. Medya, sahip olduğu bu gücü basılı, görsel ve sosyal medya versiyonlarıyla farklı şekillerde kullanabilmektedir. Medya, sahip olduğu bu farklı versiyonlar ile kitle iletişim aracı olarak kamuoyuna ulaşabilmenin hızlı ve etkili bir yoludur. Medyanın özellikle bilgi ve haber aktarımında kamuoyunu şekillendirebilme yetisi (Kongar, 2009’ Dan Akt. Yılmaz, 2013: 241), medyanın kamuoyunu kanalize etme gücünü göstermektedir. Bu bilgi ışığında medyanın kamu politikası çalışmalarına yapabileceği katkı ele alındığında, medya, haber aktarma yoluyla kamu politikası çalışmalarına katılarak kamu politikası sürecinin bir parçası olabilmektedir. Ombudsmanlık özelinde bakıldığında, “vatandaşa kamu hakemi” başlığıyla ombudsmanlık sistemini tanıtarak haberleştiren basılı medya (Hürriyet Gazetesi, 1997), böylelikle bilgi ve haber aktarma yoluyla politika sürecine müdahil olabilmektedir. Basılı medyadaki haberlerin yanı sıra, gazetelerin okur köşeleri de bu anlamda önem taşımaktadır. Okur köşelerinde yönetimin aksayan yönlerine değinilerek bir nevi ombudsman benzeri bir görev icra edilirken (Özden, 2010: 141-143), diğer yandan okur temsilcilerinin gazete köşelerinde ombudsmanlık sistemine yer vermeleri, okur temsilcilerinin medya üzerinden gündem oluşturabilmelerini sağlamaktadır. Bu durum, medyanın haber aktarma yoluyla ombudsmanlığı gündeme taşıyan bir kamu politikası aktörü olduğunu göstermektedir.

### 3.1.2.4. Hükümet ve Kamu Bürokrasisi

Dye, kamu politikasının ne olduğunu açıklarken hükümetlerin neyi, neden ve ne gibi bir farkla yaptığını sorarak (2014: 7) hükümet faktörünün kamu politikası sürecindeki önemini ortaya koymaktadır. Dye’nin, kamu politikasının ne olduğunu, yönelttiği sorular üzerinden anlamlandırması ve hükümete özne konumunda bir rol biçmesi, hükümeti başat aktör olarak görmesinden ileri gelmektedir. Hükümete ilişkin bu baskın görüş, şüphesiz ki hükümeti kamu politikası sürecindeki en önemli aktör yapmaktadır. Hükümeti kamu politikası sürecinin en önemli aktörü yapan temel sebep ise, toplumsal bir sorunun kamu politikasına dönüşebilmesi için, sorunun hükümet tarafından gündeme alınması ve yasalaştırılarak uygulamaya konulmasından kaynaklanmaktadır. Kamu bürokrasisinin süreçteki önemi de, yasalaşma aşamasında

parlamentonun ihtiyaç duyduğu teknik bilgiye sahip olması ve yürürlüğe giren yasanın uygulayıcısı konumunda olmasıdır.

#### 3.1.2.4.1. Dönemsel Hükümet Çalışmaları

Ombudsmanlığın gündeme gelebilmesi için yapılan çalışmalar içerisinde, hükümetler tarafından dönemsel olarak yapılan birçok çalışma da mevcuttur. 55.Hükümet döneminde, İnsan Hakları Koordinasyon Üst Kurulu, yaptığı girişim ile ombudsmanlığa yönelik bir çalışma yapılmasını sağlamıştır. Yapılan çalışma kapsamında, çeşitli ülkelere ombudsmanlar Türkiye'ye davet edilerek kendi ülkelerindeki ombudsmanlık uygulamaları hakkında bilgi alınmış ve Türkiye için öngörülen ombudsmanlık kurumuna ilişkin görüş alış verişi yapılmıştır. Bu çalışmanın sonucunda, Adalet Bakanlığı bünyesinde "Ombudsman Yasa Tasarısı Taslağı Hazırlama Komisyonu" oluşturulmuş ve bu komisyon tarafından "Kamu Sözcülüğü Kanun Tasarısı Taslağı" hazırlanmıştır (Erhürman, 2000, 156). 55. Hükümet döneminde hazırlanan bu kanun tasarısı maalesef yasalaşamamıştır.

Ombudsmanlık sistemine yönelik 55. Hükümet döneminde yapılan çalışma, 57. Hükümet döneminde de devam etmiştir. 57. Hükümet döneminde Adalet Bakanlığı tarafından hazırlanan "Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı", 13.10.2000 tarihinde TBMM Başkanlığı'na sunulmuştur. Meclis Başkanlığı'na sunulmuş olan kanun tasarısının gerekçesinde; yönetim ve vatandaş ilişkilerinde meydana gelen uyuşmazlıkların çözüme kavuşabilmesi hususunda, yargı makamlarının katı bir işleyiş ve zaman alıcı bir sürece dayandığı belirtilerek yönetimi yargı yolu dışında denetleyen, fakat yönetime de bağlı olmayan bir denetim mekanizması ihtiyacının hasıl olmasından dolayı ortaya çıkan ve Avrupa Birliği ve üye ülkelerde de uygulanmakta olan kamu denetçisi (ombudsman) sisteminin, Türkiye'de de kurulması gerekliliği ifade edilmiştir (Adalet Bakanlığı, 2000). Bu tür bir gerekçe ile oluşturulan ve Meclis Başkanlığı'na sunulan tasarı, görüşülmek üzere Anayasa, Adalet ve Plan ve Bütçe Komisyonları'na havale edilmiştir. İlgili komisyonlara havale edilen kanun tasarısı, gerek komisyonlarda gerekse de TBMM Genel Kurulu'nda görüşülmediği için kadük hale gelmiştir.

Ombudsmanlığı gündeme getiren bir diğer girişim ise, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nın 1998 yılında yapmış olduğu çalışmadır. Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ile Türkiye Sanayi, Ticaret, Deniz Ticaret Odaları ve Ticaret Borsaları Birliği, Türkiye

Esnaflık ve Sanatkarlar Konfederasyonu ve Türkiye Ziraat Odaları Birliği Başkanları arasında yapılan protokol gereği, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nın merkez ve taşra teşkilatıyla birlikte, bağlı ve ilgili kuruluşların hizmetleri gözetime açılmıştır.

Yapılan bu protokole göre, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği, Türkiye Esnaf ve Sanatkarlar Konfederasyonu ve Türkiye Ziraat Odaları Birliği'nin başkanları, bakanlık birimlerinin hizmetlerini gözetlemek amacıyla başombudsman; illerdeki oda başkanları da bakanlığın illerdeki birimlerini gözetlemek amacıyla, ombudsman olarak kararlaştırılmışlardır (Akgül, 1998: 208). Tarafların üzerinde uzlaşmış olduğu bu protokolle beraber, Türkiye'de ilk kez bir kamu kurumunda, yani Sanayi ve Ticaret Bakanlığı bünyesinde yönetsel ombudsmanlık oluşturulmuştur.

#### **3.1.2.4.2. Kamu Bürokrasisi Çalışmaları**

Ombudsmanlık sisteminin gündeme gelmesini ve bir devlet politikasına dönüşmesini sağlayan bir diğer önemli çalışma da, kamu bürokrasisi tarafından hazırlanmış olan kalkınma planlarıdır (Ünal, 2008: 221). Bu konudaki ilk çalışma, Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) tarafından hazırlanmış olan Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'dır. Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983), idare ile birey arasındaki uyuşmazlıkları mahkeme sürecine taşımadan çözebilecek, bir "Devlet Avukatlığı Kurumu" oluşturulmasını hedeflemiştir (DPT, 1979: 484). DPT'nin hazırlanmış olduğu bu çalışmayı, Yedinci ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planları izlemiştir.

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (1996-2000); ombudsmanlığın, yönetim ve birey ilişkilerinde meydana gelen uyuşmazlıkların çözülebilmesi hususunda yargının (katı işleyiş kuralları ve zaman alıcı işlemlerden ötürü) yetersiz kalması sebebiyle, yönetime bağlı olmadan yönetimi yargı dışı bir şekilde denetleyebilme ihtiyacı sonucunda doğduğu belirtilerek Avrupa Birliği'nin kendi içerisinde ve üye olan ülkelerin çoğunda da bulunan ombudsman (kamu denetçisi) sisteminin, Türkiye'de de oluşturulması hedeflenmiştir (DPT, 1996: 119). DPT'nin, ombudsmanlık kurumunun oluşturulması noktasında AB'yi referans olarak kabul etmesi, AB'nin Türkiye'deki kamu politikası oluşumuna ne denli etki edebileceğini göstermektedir.

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı doğrultusunda hazırlanmış olan 1998 Yılı Programı'nda da, kamu denetçiliğine değinilmiş ve kurumun yapısı, statüsü ve çalışma esasları belirlenmesine rağmen bu konuda herhangi bir oluşum gerçekleşmemiştir.

Ombudsmanlığın kurulmasına yönelik yeteri kadar somut adımların atılmamış olması, ombudsmanlık konusunun Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005)'nda da kendisine yer bulmasını sağlamıştır. Planda, yönetim ve vatandaş ilişkilerinde meydana gelen uyuşmazlıkların etkin ve hızlı bir şekilde çözülebilmesi amacıyla, yönetimi denetleyecek fakat yönetime bağlı olmayacak bir kamu denetçisi (ombudsman) sisteminin kurulması hedeflenmiştir (DPT, 2000: 193). Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ombudsmanlık kurumunun oluşturulmasını hedeflese de, planın geçerli olduğu dönem içerisinde bu hedef gerçekleştirilmemiştir.

İlgili kalkınma planlarında ombudsmanlık sistemine ilişkin hedefler ortaya konmuş olsa da, bu hedeflerin gerçekleştirilmesi için TBMM tarafından bir kanun çıkartılmamıştır. TBMM, ombudsmanlık sistemini hayata geçiren 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurum Kanunu'nu, ancak Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı (2007-2013) döneminde çıkartabilmiştir.

Kamu bürokrasisinin ombudsmanlığı gündeme getiren bir diğer çalışması da, Bayburt Valiliği'nin 1996 yılında hazırlamış olduğu "Ombudsman Kurumunun İl Ölçeğinde Uygulanması" yönergesidir. Bayburt Valiliği, bu yönergeyi, 5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu'nda yer alan, "Vali, suç işlenmesini önlemek, kamu düzen ve güvenini korumak için gerekli tedbirleri alır" hükmüne dayanarak hazırlamıştır (İl İdaresi Kanunu, 1949: Md. 11).

Bayburt Valiliği'nin hazırlamış olduğu yönergeye göre, ombudsman statüsünde olan bu kurulun adı "Kamu Danışmanlar Kurulu" olarak belirlenmiştir. Kamu Danışmanlar Kurulu, yedi üyeden oluşmakta ve bu üyeler; Vali'nin Başkanlığında İl İdare Kurulu üyeleri, İl Daimi Encümen üyeleri, İldeki Kaymakamlar ile İl Merkez ve İlçe Belediye Başkanlarından oluşacak karma bir komisyon tarafından seçilmektedir (Tayşi, 1997: 120). Yönergede, Kamu Danışmanlar Kurulu'nun görev süresi içerisinde, il sınırları dahilindeki kamu kurum ve kuruluşları ile ilgili istek ve şikayetleri inceleyebileceği ve incelmelerin neticesinde de suç niteliği taşıyan işlem ve eylemleri ilgili makamlara bildirebileceği belirtilmiştir (Öner, 1996: 6).

Bayburt Valiliği'nin ombudsmanlık uygulamasına ilişkin yürütmüş olduğu bu çalışma, dönemin Bayburt Valisi Ali Haydar Öner'in merkeze alınmasıyla birlikte son bulmuş ve devamında da herhangi bir çalışma yapılmamıştır. Bayburt Valiliği'nin ombudsmanlığa yönelik yürütmüş olduğu bu çalışma her ne kadar kendi döneminde sonuçsuz kalsa da, günümüzde Kamu Denetçiliği Kurumu'na yapılacak başvurularda valilikler ve kaymakamlıkların aracılık yapabilmesi, çalışmanın oluşturmuş olduğu gündem sayesinde, Kamu Denetçiliği Kurum Kanunu'na nasıl referans olabildiğini göstermektedir.

### **3.1.2.5. Uluslararası Aktör Olarak Avrupa Birliği'nin Çalışmaları**

Kamu politikalarının oluşturulması ve şekillendirilmesinde, ulusal dinamikler (aktörler) kadar uluslararası dinamikler de etkili olabilmektedir. Kamu politikalarında etken bir rol alan uluslararası aktörler, özellikle gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkelerde ekonomi politikalarından eğitim politikalarına, güvenlik politikalarından enerji politikalarına kadar birçok alanda etkili olabilmektedirler (Samadova, 2017: 64). Kamu politikalarında bu denli etkin olan uluslararası aktörler; bazen bütün ülkelerin üyesi olduğu Birleşmiş Milletler olabileceği gibi, bazen de belli ülkelerin içerisinde yer aldığı AB gibi örgütler olabilmektedir (Çakır, 2017: 38).

Türkiye'de de kamu politikalarının oluşturulması ve şekillendirilmesi noktasında uluslararası aktörlerin etkisini görmek mümkündür. Bu etkiyi, 5018 sayılı kanun örneği üzerinden irdelemek, uluslararası aktörlerin kamu politikalarındaki rolünü daha da görünür kılacaktır. Türkiye'de 2003 yılında kabul edilen 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, yani iç denetim sistemi, AB üyelik sürecinden bağımsız bir şekilde düşünülemeyeceği gibi, AB'nin ilerleme raporlarında iç denetim konusuna değinmesi sonucunda, Türk kamu yönetimi iç denetim sistemi ile tanışmıştır (Al, 2013: 117-118). Bu örnekten de anlaşılacağı üzere, uluslararası bir aktör olarak AB, Türkiye'de kamu politikalarının oluşumunda ve şekillenmesinde etkin bir aktör olarak rol almaktadır.

AB'nin kamu politikaları üzerindeki bu etkisini, Türkiye'nin ombudsmanlık politikası özelinde de görmek mümkündür. Kalkınma planlarında, ombudsmanlık kurumunun Türkiye'de de oluşturulması hedefi belirtilirken, ombudsmanlığın AB ve AB'ye üye olan ülkelerde de uygulandığı bilgisine yer verilmesi, dolaylı da olsa,

AB'nin, ombudsmanlığın gündeme gelebilmesinde nasıl bir etkisinin olduğunu göstermektedir. AB'nin dolaylı olarak yapmış olduğu bu katkının yanı sıra, doğrudan yaptığı katkı da mevcuttur.

AB'nin doğrudan yaptığı katkı, 1999 yılında Helsinki'de gerçekleştirilen AB Devlet ve Hükümet Bakanları Zirvesi'nde Türkiye'nin AB'ye resmi aday ülke olarak kabul edilmesiyle başlamıştır. AB, ombudsmanlığın Türkiye'de gündem olabilmesi için, 1997 tarihindeki Lüksemburg Zirvesi'nde almış olduğu karar ile aday ülkelere yönelik hazırlamaya başlanan ve Türkiye için ilk kez 1998 yılında yayınlanan ilk AB Düzenli Raporu üzerinden gündem çalışmalarına katkı yapmaya başlamıştır.

1998 tarihli AB Düzenli Raporu'nda, TBMM'de tartışılmakta olan, bağımsız bir ombudsman atanması hususunun benimsenmiş olmasının, insan haklarının korunmasına yönelik iyileştirici bir adım olduğu belirtilmiştir (Avrupa Komisyonu, 1998: 14). AB'nin gündem oluşturmaya ilişkin yapmış olduğu bu doğrudan katkı, sadece 1998 yılında yayınlanmış olan rapor ile sınırlı değildir. AB, yayınlamış olduğu ilerleme raporları ile sadece gündem çalışması yapan değil, aynı zamanda ombudsmanlık politikasını şekillendiren bir aktör de olmuştur. Bu sebeptendir ki, diğer ilerleme raporları politika formülasyonu aşamasında ele alınacaktır.

### **3.2. Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Politikasının Formülasyonu ve Yasalaşması**

Politika formülasyonu, politikanın yasalaşmadan önce ihtiyaç duyduğu tasarım planı veya programıdır. Bu aşama, bir önceki aşamada gündeme gelen problemin çözülebilmesi için ifade edilen öneri ve taleplerin, hükümet programı haline gelmesidir (Kayıkçı, 2013: 74). Politika formülasyonu aşamasının önemli bir özelliği de, bu aşamada birçok aktörün ve sistemin etkileşim içerisinde olmasıdır (Peters, 2007). Formülasyon aşamasındaki bu etkileşim, farklı aktörlerin öneri ve taleplerini ön plana çıkarmaktadır. Bu talep ve önerileri gündeme getiren ve formüle eden aktörler, ulusal aktörler olabileceği gibi uluslararası aktörler de olabilmektedir.

Türkiye'de ombudsmanlık sistemini gündeme taşıyan birçok aktör, gündem oluşturmanın yanı sıra, ombudsmanlık politikasına ilişkin hazırlamış oldukları alternatif çalışmalar ile politikanın formüle edilmesini de sağlamışlardır.

Ombudsmanlık politikasının formülasyonuna yönelik ilk çalışma, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler ve Hukuk Fakültesi akademisyenlerinin hazırlamış olduğu Gerekçeli Anayasa Önerisi'dir. Akademisyenler tarafından hazırlanmış olan bu çalışmada, ombudsmanlık kurumunun kaç üyeden oluşacağı, üyelerin nasıl belirleneceği ve kurumun yapmış olduğu çalışmalar hakkında faaliyet raporu sunması gibi, kurumun yapısı ve çalışma esaslarına ilişkin birçok düzenleme tasarlanmıştır.

Anakara Üniversitesinin politika formülasyonu sürecinde rol alması, bu aşamada tek yetkili aktörün parlamento ve hükümet olmadığını göstermektedir. Ombudsmanlık politikasının formüle edilmesinde her ne kadar tek yetkili aktör parlamento ve hükümet olmasa da, politikanın şekillendiği son noktada parlamento ve hükümet yer almaktadır.

Ombudsmanlık politikasının formüle edilmesi sürecinde sivil aktörün yanı sıra, resmi aktörler olan parlamento, hükümet ve kamu bürokrasisinin yapmış olduğu birçok çalışma da mevcuttur. 55. Hükümet döneminde Adalet Bakanlığı tarafından hazırlanan Kamu Sözcülüğü Kanun Tasarısı Taslağı 1998 yılında tamamlanmıştır. Bu dönemde, DPT'nin Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı doğrultusunda hazırlamış olduğu 1998 Yılı Programı'nda da, kamu denetçisi (ombudsman) sisteminin yapısı, statüsü ve çalışma esaslarının belirlenerek mevzuatın oluşturulması hedeflenmiştir (1998 Yılı Programı, 1998: 76). Programdaki bir diğer önemli nokta da kamu denetçisine ilişkin yapılacak olan mevzuat çalışmasının, nasıl bir süreç doğrultusunda gerçekleşmesi gerektiğinin tablolaştırılarak formüle edilmiş olmasıdır.

**Tablo 4. Kamu Hizmetlerinde Etkinliğin Artırılması Projesi ve Kamu Kesiminde Ücret Adaletinin Sağlanması.**

| Hukuki ve Kurumsal Düzenleme  | Sorumlu Kuruluş | Koordinasyon Ve İşbirliği Bakımından İlgili Kuruluş                              | Açıklama  | Bitiş Yılı |
|---|-----------------|--|---|------------|
| Kamu Denetçisi (Ombudsman) sisteminin kurulmasına ilişkin Kanun tasarısının hazırlanması. | -Adalet Bak.    | -Bakanlıklar<br>-DPT Müst.<br>-Devlet Personel Bşk.<br>-TODAİE<br>-Üniversiteler | Kanun tasarısı hazırlık çalışmalarını yürütmek üzere bir komisyon kurulacak ve çalışmalara başlanarak bir taslak hazırlanacaktır. | 1998       |

Kaynak: (1998 Yılı Programı, 1998: 209).

1998 Yılı Programı'ndaki bu formülasyon, politikanın nasıl bir şekilde programlaştırıldığını bizlere göstermektedir. Program içerisinde, programın amacı, amaç doğrultusunda yapılacak çalışma, çalışmadan sorumlu olan kuruluş ve çalışmada hedeflenen bitirme süresi yer almaktadır. Programdaki bütün bu planlama içerisinde öne çıkan esas nokta ise, hazırlanacak olan kanun tasarısında, Adalet Bakanlığı'nın işbirliği içerisinde olabileceği kuruluşlar arasında hem resmi hem de gayri resmi olmak üzere birçok kamu politikası aktörünün yer almasıdır. Bu durum, politikanın formülasyonu aşamasında birçok kamu politikası paydaşının yer almış olduğu açık bir kamu politikası sürecinin tercih edildiğini göstermektedir.

55. Hükümet döneminde hazırlanmış olan Kamu Sözcülüğü Kanun Tasarısı Taslağı, 57. Hükümet döneminde Adalet Bakanlığı tarafından üzerinde yapılan bazı değişiklikler ile birlikte Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı olarak TBMM Başkanlığına sunulmuştur. TBMM Başkanlığına sunulan tasarı Anayasa, Adalet ve Plan ve Bütçe Komisyonu ile TBMM Genel Kurulu'na havale edilmiş, fakat buralarda gerekli görüşme yapılmadığı için kadük kalmıştır.

Ombudsmanlık politikasının daha çok resmi aktörler tarafından formüle edildiği bu dönemde, ombudsmanlık politikasının oluşum gerekçelerinden biri olan AB, bir diğer önemli aktör olarak politika formülasyonu sürecine dahil olmuştur.

Uluslararası aktör olarak AB'nin politika formülasyonu sürecine de dahil olması, ombudsmanlığın politika transferine konu olmasını ve bir politika transferi sürecine evrilmesini sağlamıştır. Ombudsmanlığın politika transferine konu olması, Türkiye'nin AB ile kurmuş olduğu ilişki çerçevesinde gelişmiş olan bir kamu politikası sürecidir. Bu savın doğruluğunu daha net bir şekilde görebilmek için, Türkiye'nin AB ile kurmuş olduğu ilişkinin çerçevesine bakılmalıdır.

Türkiye ve AB arasındaki ilişkiler, Türkiye'nin Avrupa Ekonomik Topluluğu ile 1963 yılında imzalamış olduğu Ankara Anlaşması'yla başlamıştır. Bu anlaşmadan sonra, 1970 yılında Ortaklık Anlaşması imzalanmıştır. Türkiye ve AB arasındaki bu ilişki, 1980 yılında gerçekleşen askeri darbe sonrasında kesintiye uğramıştır. 1983 yılına gelindiğinde ise, Türkiye'de sivil bir yönetimin yeniden göreve gelmesiyle birlikte AB ile olan ilişkiler yeniden işler hale gelmiştir. Türkiye, AB ile arasındaki ilişkinin



yeniden canlanmasıyla beraber, 1987 yılında AB'ye üyelik için gerekli başvuruyu yapmıştır.

Bütün bu gelişmelerin sonucunda AB, 1999 yılında Helsinki'de gerçekleştirdiği AB Devlet ve Hükümet Bakanları Zirvesi'nde Türkiye'nin AB'ye resmi aday ülke olduğunu ilan etmiştir. AB, 1997 tarihinde Lüksemburg Zirvesi'nde almış olduğu karar neticesinde, aday ülkelere yönelik ilerleme raporları hazırlamaya başlamıştır. Türkiye için hazırlanan ilk ilerleme raporu ise, 1998 yılında yayınlanan AB Düzenli Raporu'dur.

Türkiye ile AB arasındaki ilişkiler sadece ilerleme raporları üzerinden değil, diğer resmi belgeler üzerinden de ilerlemiştir. Ombudsmanlık politikası özelinde ele alındığında ise, politika transferine yönelik bilgi ve bulgular sadece ilerleme raporlarında değil, diğer resmi belgelerde de görülebilmektedir.

Ombudsmanlığın politika transferine konu olmasını sağlayan ana etken, Türkiye'nin, AB'ye tam üyelik sürecinde uyum sağlaması gereken konulardan bir tanesinin de ombudsmanlık olmasıdır. Bu durum, AB'nin 1993 tarihli Kopenhag Zirvesi'nde, adaylık başvurusunda bulunan ülkelerin tam üyeliğe kabul edilmeden önce yerine getirmesi için belirlemiş olduğu Kopenhag Kriterleri ile ilgilidir. AB'nin belirlemiş olduğu bu kriterler içerisinde yer alan siyasi kriter: demokrasi, hukukun üstünlüğü, insan hakları ve azınlıklara saygı gösterilmesini ve korunmasını garanti eden kurumların varlığı olarak ifade edilmiştir. Siyasi kriter bağlamında, hukukun üstünlüğüne ve insan haklarına saygı duyan ve koruyan kurumlara yönelik bir ihtiyacın dile getirilmiş olması, ombudsmanlık kurumunun, Türkiye'nin AB'ye tam üyelik sürecinde yerine getirmesi gereken bir yükümlülük olarak karşısına çıkmasına neden olmuştur (Şahin, 2010: 151).

Ombudsmanlık kurumunun AB'ye tam üyelik sürecinde yerine getirilmesi gereken bir yükümlülük olduğu gerçeğinden hareketle, bu denetim sisteminin AB tarafından dayatılan bir politika transferi olduğu ya da olmadığı sorusu analize muhtaç bir durumdur.

### **3.2.1. Ombudsmanlık Transferi**

Politika transferi, belirli bir süreç ve mekandaki kurumların, yönetsel düzenlemelerin ve politikaların sahip olduğu bilginin, diğer bir süreç ve mekandaki kurumların, yönetsel düzenlemelerin ve politikaların geliştirilmesinde kullanılması

(Dolowitz ve Marsh, 1996: 344) ise, o zaman politika transferindeki süreç (zaman) ve mekan, önemli birer parametre olarak politika transferine kaynaklık yapmaktadır (Sobacı, 2009: 98). Politika transferindeki zaman boyutu, bir devletin politika transferi yaparken, bu transferi kendi geçmişinden ya da diğer devletlerin geçmişinden yapabileceğini gösterirken; mekan boyutu ise, politika transferinin ulusal sınırlar içerisinde ya da uluslararası bir düzeyden de yapılabileceğini göstermektedir. Türkiye'nin AB ye tam üyelik sürecinde izlemiş olduğu ombudsmanlık politikası bu bağlamda analiz edildiği takdirde, transferin bileşenleri (nesnesi, aktörleri, araçları ve nedeni gibi vs.) daha belirgin bir hal alacaktır.

Adalet Bakanlığı'nın hazırlamış olduğu 2012 tarihli 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı genel gerekçesinde, ombudsmanlık kurumunun tarihsel gelişimine değinilerek kurumun, Osmanlı'daki "kadıül kudat" kurumu ile benzer bir işlevde olduğu ve bu kurumun İsveç Kralı 12. Charles tarafından incelendiği ve ülkesine geri dönen kralın, kadıül kudat kurumunu ombudsman adıyla oluşturduğuna değinilmiştir (Adalet Bakanlığı, 2012: 5).

Politika transferinin önemli bir aktörü olan Hükümet, transfer edeceği kurumun bir benzerinin kendi devlet geçmişinde de yer almasından dolayı, bu yöndeki politikasına bir meşruiyet kazandırmaktadır. Politikada meşruiyetin sağlanmış olması, ombudsmanlık politikası transferini kolaylaştıran bir etkidir. Bu durum, Hükümetin AB'ye tam üyelik sürecinde yerine getirmesi gereken ombudsmanlık kriterini benimseyerek transfer etmesini sağlamıştır.

6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı'nın havale edildiği Anayasa Komisyonu, ombudsmanlık politikasının AB menşeli bir politika transferi olduğuna ilişkin önemli bir bilgiyi ifade etmektedir. Anayasa Komisyonu, hazırlamış olduğu raporda, AB müktesebatının ombudsmanlık kurumunu oluşturmayı zorunlu kıldığını belirtmiştir (Anayasa Komisyonu, 2012: 34). Tasarının havale edildiği bir diğer komisyon olan Avrupa Birliği Uyum Komisyonu ise, kurumun re'sen bir şekilde harekete geçememesini bir eksiklik olarak belirtmiş ve kurumun re'sen bir şekilde çalışabilmesi için tasarının 5. maddesinde bir düzenleme yapmıştır (Avrupa Birliği Uyum Komisyonu, 2012: 14-15). Komisyonlar, Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'na

yönelik yapmış oldukları çalışmalarla, Meclisin de politika transferi sürecinin bir aktörü haline gelmesini sağlamışlardır.

Türkiye’de, cumhuriyet öncesi dönemde de ombudsmanlık kurumu ayarında bir yapının varlığının bilinmesi ve ombudsmanlık ihtiyacının Türkiye’nin AB’ye tam üyelik sürecinden öncede dile getirilmiş olması, ombudsmanlığın bir politika transferi olmadığına yönelik yeteri derecede bir kanıt değildir.

Daha önce de belirtilmiş olduğu üzere, Türkiye’nin AB ile kurmuş olduğu ilişkinin sonucunda hazırlanmış olan belgelerde, ombudsmanlığın politika transferinin nesnesi olduğunu yansıtan bilgiler mevcuttur. Ombudsmanlığın politika transferi olduğuna yönelik en önemli belgelerden bir tanesi de, Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanmış olan ilerleme raporlarıdır. İlk rapor olan 1998 Yılı Düzenli Raporu, ombudsmanlığın Türkiye’de insan haklarının korunması hususunda ihtiyaç duyulan bir kurum olduğunu belirterek ombudsmanlığa ilişkin bir düzenlemenin benimsenmesi gerektiğini ifade etmiştir (Avrupa Komisyonu, 1998: 14). AB’nin oluşturulmasını gerekli gördüğü ombudsmanlık kurumu, Türkiye’nin 2003 Yılı Ulusal Programı’nda da yer almıştır. Programda, 1995 tarihli Madrid Kriterleri doğrultusunda çıkarılması gereken mevzuata ilişkin yürütülen faaliyetler içerisinde Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı da yer almaktadır (Ulusal Program, 2003). 2004 Yılı Düzenli Raporu’nun topluluk yardımı kısmında, 2004 Türkiye Programı’nın, Ulusal Program için tahsis edilen 235.6 milyon Euro tutarında olduğu ifade edilmiş ve topluluk yardımının odaklanmış olduğu öncelikler arasında ombudsmanlık biriminin de olduğu belirtilmiştir (Avrupa Komisyonu, 2004: 5). AB’nin ombudsmanlık kurumunun Türkiye’de yapılanabilmesi için finansman desteğini belirtmiş olması, ombudsmanlığın politika transferinin nesnesi olduğuna yönelik önemli bir bilgidir.

AB, 2005 Yılı Düzenli Raporu’nda, daha önceden önem atfettiği ve finansal olarak desteklemiş olduğu ombudsmanlık konusunda hiçbir gelişmenin olmadığını belirterek (Avrupa Komisyonu, 2005: 13), ombudsmanlığın hayata geçirilmesi için baskı yapmıştır. AB’nin ombudsmanlığa ilişkin oluşturmuş olduğu bu baskı, sadece ilerleme raporlarında değil, Katılım Ortaklığı Belgelerinde de görülmektedir. 2006 tarihli Katılım Ortaklığı Belgesi’nin kısa vadeli öncelikler başlığının altında, bütünüyle

işleyen bir kamu denetçiliği sisteminin kurulması gerektiği ifade edilmiştir (Avrupa Komisyonu, 2006).

AB'nin yapmış olduğu transfer baskısı neticesinde, TBMM tarafından 2006 yılında 5548 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu kabul edilmiştir. Meclisin 2006 yılına kadarki süreç içerisinde yapmış olduğu çalışmalar ve 2006 yılında kabul etmiş olduğu kanun kronolojik olarak değerlendirildiğinde, politika transferinin nedenine ulaşarak bunun zorunlu bir politika transferi olduğu söylenebilir.

Ombudsmanlık sisteminin zorunlu bir politika transferi olduğunu gösteren bir diğer önemli belge de, 2006 Yılı Düzenli Raporu'dur. Bu raporda, TBMM'nin kabul etmiş olduğu Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun Katılım Ortaklığı Belgesi'nde yer alan öncelikler doğrultusunda oluşturulduğu ve AB'ye uyum sürecinde de önemli bir ilerleme olduğu vurgulanmıştır (Avrupa Komisyonu, 2006: 5).

TBMM'nin 2006 yılında kabul ettiği Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, dönemin Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet SEZER tarafından veto edilerek TBMM'ye geri gönderilmiştir. TBMM Genel Kurulu, kendisine geri gönderilmiş olan kanunu aynı şekilde kabul ederek Cumhurbaşkanlığı'na tekrar göndermiştir. Bu gelişmelerin sonucunda, Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Kanunun yürürlüğe girmesiyle beraber, Cumhurbaşkanı ve 123 milletvekili, kanunun iptal edilmesi için Anayasa Mahkemesi'ne başvuruda bulunmuştur. Anayasa Mahkemesi'ne yapılan başvurunun sonucunda Kamu Denetçiliği Kurumu kanunu 2008 yılında iptal edilmiştir. Anayasa Mahkemesi'nin kanuna yönelik iptal tasarrufu, Avrupa Komisyonu tarafından dikkate alınarak 2007 ve 2008 Düzenli Raporu'na yansıtılmıştır. Avrupa Komisyonu'nun yanı sıra, Bakanlar Kurulu kararıyla Resmi Gazete'de yayımlanan Türkiye Ulusal Programı da kamu denetçiliği kurumuna değinmektedir. Program'da, mevzuatın uyumu ve uygulanması için gerekli kurumsal yapılanma ihtiyaçları arasında kamu denetçiliği kurumu da yer almakla birlikte, kurum için finansman ihtiyacı ve kaynakları kısmında, ulusal bütçe ve AB kaynaklarından ayrılan fon miktarı da belirtilmiştir (Ulusal Program, 2008).

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun iptali sürecinde öne çıkan bir diğer nokta ise, kurumsal ve resmi bir aktör olarak Anayasa Mahkemesi'nin ön plana çıkmış olmasıdır. Anayasa Mahkemesi'nin, özellikle Türkiye'deki en yüksek yargı mercii

olarak sürece dahil olması, yargı kurumlarının kamu politikası yapım sürecinde oluşturabilecekleri etkiyi göstermektedir.

Anayasa Mahkemesi'nin, Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nu tümüyle Anayasa'ya aykırı olduğu gerekçesiyle iptal etmesi sonrasında, AB, ombudsmanlık kurumunun Türkiye'de kurulabilmesi için Anayasa'da değişiklik yapılması gerektiğini belirtmiştir (Avrupa Komisyonu, 2009: 15). AB'nin ombudsmanlık için Anayasa'da değişiklik yapılmasını telkin etmesi, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Türkiye'de kurulması yönünde bir dönüm noktasıdır.

Hükümet, Bu telkin sonrasında, daha önce dilekçe hakkı olarak bilinen Anayasa'nın 74. maddesinde değişiklik yaparak maddeyi, Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı olarak düzenlemiştir. Anayasa'da yapılan bu ve benzeri değişiklikler, 2010 yılında gerçekleştirilen Anayasa Referandumu'nda kabul edilerek yürürlüğe girmiştir. AB'nin ombudsmanlık için Anayasa'da değişiklik telkin etmesi ve Hükümetin de bu telkine uyarak Anayasa'da değişiklik yapması, ombudsmanlık sisteminin bir politika transferi örneği olduğunu belgeleyen bir diğer gelişmedir.

AB, Hükümetin yapmış olduğu Anayasa reformuna değinerek reformun, ombudsmanlık için gerekli olan zemini oluşturduğunu ifade etmiştir (Avrupa Komisyonu, 2010: 10). Kamu denetçiliği için Anayasal zeminin hazırlanmasıyla birlikte, Bakanlar Kurulu tarafından 2010 yılında yeni bir kanun tasarısı kabul edilerek 2011 yılında TBMM'ye sunulmuştur. TBMM'ye sunulan bu tasarı, Meclis Genel Kurulu'nda görüşülmediği için hükümsüz kalmıştır. AB, TBMM'ye sunulan, fakat yasalaşmayan kanun tasarısına değinerek kamu denetçiliği kurumunun kurulması hususuna önem verilmesi gerektiğini ifade etmiştir (Avrupa Komisyonu, 2011: 11-12). Türkiye'nin AB'ye tam üyelik sürecinde yerine getirmesi gereken bir kriter olan ombudsmanlık sistemi, AB'nin yapmış olduğu baskıların sonucunda, Bakanlar Kurulu tarafından yeni bir Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı'nın kabul edilerek 2012 yılında TBMM'ye sunulmasını sağlamıştır. TBMM'ye sunulan kanun tasarısı, aynı yıl içerisinde Meclis tarafından kabul edilerek yasalaşmıştır. 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, yine aynı yıl içerisinde Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Avrupa Ombudsmanı ve diğer ombudsmanlar ile yapılan istişarelerden sonra

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun kabul edilmiş olması, AB tarafından önemli bir adım olarak nitelendirilmiş ve kamu yönetimine ilişkin reformlarda ilerleme kaydedildiği ifade edilmiştir (Avrupa Komisyonu, 2012: 11-12).

Ombudsmanlık politikasının formüle edildiği safhada gerçekleşen politika transferi, sadece kurum transferini değil, aynı zamanda kurumun çalışma usul ve esaslarına ilişkin düzenlemeyi de kapsamaktadır. Bu bağlamda, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun çalışma usul ve esaslarını düzenleyen yönetmeliğin, Avrupa Ombudsmanı'nın tavsiye kararlarıyla uyumlu bir şekilde oluşturulmuş olması (Avrupa Komisyonu, 2013: 10), politika transferinin kapsamını göstermektedir.

Kurumun çalışma usul ve esasları, Avrupa Ombudsmanı'nın tavsiyelerine göre şekillenmiş olsa da, kurumun re'sen bir şekilde harekete geçememesi, ilerleme raporuna yansımıştır (Avrupa Komisyonu, 2012: 11). AB, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun re'sen bir şekilde çalışabilmesi, yerinde inceleme yapabilmesi ve kurumun verdiği tavsiye kararlarının TBMM tarafından takip edilmesi gibi çalışma ilkelerine yönelik görüşmelerin sürdüğünü belirterek kurumun, bu ilkeler için daha fazla çabalaması gerektiğine de değinmiştir (Avrupa Komisyonu, 2013: 10). Bu durum, AB'nin tam üyelik sürecinde Türkiye'nin yerine getirmesi gereken bir kriter olarak sunduğu ombudsmanlık sisteminin, hem kurumlaşma hem de çalışma ilkeleri açısından bir bütünlüğü sağlaması gerektiğini göstermektedir. Bu bütünlüğün bir gereği olarak Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Avrupa Ombudsmanları Ağı'na dahil olması ve buradaki iyi uygulamalardan yararlanılmasının tavsiye edilmesi (Avrupa Komisyonu, 2013: 10), politika transferinin kapsamını daha iyi bir şekilde ortaya koymaktadır.

Politika transferinin bütün bileşenlerini bir araya getirerek transferi bir tablo haline getirdiğimiz takdirde, politika transferi sürecini daha net bir şekilde görebiliriz.

**Tablo 5. Türkiye'nin Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği) Transferi**

| Ombudsmanlık Transferinin Bileşenleri                        |  |                           |   |
|--|--|---------------------------|---|
| Transferin Nesnesi:  | Transferin Nedeni:                                     | Transferin Aktörleri:     | Transferin Araçları:  |
| Ombudsmanlık Sistemi (Kamu Denetçiliği) ve Çalışma İlkeleri. | AB'ye tam üyelik kriteri (zorunlu politika transferi). | -Hükümet<br>-TBMM<br>- AB | -İlerleme Raporları<br>-Katılım Ortaklığı Belgeleri<br>-AB Fonu<br>-Türkiye Ulusal Programı |

Politika transferinin bileşenleri, politika transferinin bütün bir sürecini yansıtmaktadır. Bu süreçte neyin, neden, kim tarafından ve nasıl bir şekilde transfer edildiği görülebilmektedir. Türkiye'nin ombudsmanlık politikası da bu düzlemde yapılan bir politika transferidir. Bu politika transferi, AB'ye uyum amacıyla yerine getirilmesi gereken zorunlu bir kriter olarak gerçekleştirilmiştir. Ağırlıklı olarak hükümet aktörünün yer aldığı bu politika transferi, Türkiye'nin AB'ye uyumu sürecinde oluşturulan raporlar, belgeler ve yasal düzenlemeler aracılığıyla gerçekleştirilmiştir.

### **3.2.1.1. Ombudsmanlık Transferinin Nedenleri**

Kamu politikasının çoğunlukla bir ihtiyaca binaen oluşturulduğu gerçeğinden hareketle, politika transferinin de ihtiyaç halinden ya da zaruri bir durumdan dolayı gerçekleştirildiği söylenebilir. Bu bağlamda, politika transferi sürecinde neyin etken olduğu ve transferin neden belirli bir yerden yapıldığının bilinmesi, transfer sürecinin daha anlaşılır olmasını sağlamaktadır. Transfer sürecinde, transfer nesnesinin nasıl bir gönüllülük ya da zorunluluk esası üzerinden yapıldığını bilmek, transfer sürecinin daha belirgin bir görünüme kavuşmasını sağlamaktadır.

Ombudsmanlık transferini bu doğrultuda değerlendirdiğimiz takdirde, kurumun kurulmasına yönelik 1960'lı yılların sonlarına doğru başlayan çalışmalar olmasına rağmen kurumun kurulmadığını; fakat Türkiye'nin AB'ye üyelik sürecinde yerine getirmesi gereken zorunlu bir kriter olmasından dolayı kurumun kurulmuş olması, transferin bir zaruret halinden kaynaklı olduğunu göstermektedir.

Ombudsmanlık transferinde Türkiye'nin AB'ye üye olabilme çabası transferin yapılmasını sağlayan etken nokta olduğu gibi transferin zorunluluk esasına dayandığını göstermektedir. Transferin AB'den yapılmış olması ise, transferin nereden yapıldığını göstermektedir.

### **3.2.1.2. Ombudsmanlık Transferinin Nesnesi ve Kaynağı**

Politika transferinin nesnesi, transfer sürecinde nelerin transfer edilebileceğini içermektedir. Türkiye'nin AB üyeliği sürecinde ombudsmanlığın zorunlu bir transferi temsil etmesi, ombudsmanlık sisteminin politika transferinin nesnesi olduğunu göstermektedir.

Politika transferinin kaynağı, transferin hangi zaman aralığında ve nereden yapıldığı sorularına cevap aramaktadır. Transferin zaman boyutundan anlaşılması gereken husus; yapılacak bir politika transferinin, içinde bulunulan çağda yapılabileceği gibi geçmişten de yapılabileceğinin bilinmesidir. Türkiye'nin ombudsmanlık transferi bu bağlamda ele alındığında, Cumhuriyet öncesi dönemde ombudsmanlık kurumuna benzer yapıda bir kurumun var olmuş olması, ombudsmanlık transferine dayanak oluşturmuştur. Bu konudaki en somut veri, 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun genel gerekçesi kısmında yer alan bilgidir. Kanunun genel gerekçesinde, Osmanlı dönemindeki "Kadıül Kudat" kurumunun varlığına atıfta bulunularak transfere dayanak oluşturulmuştur (Adalet Bakanlığı, 2012: 5).

Transferin mekan boyutu ise; transferi yapacak devletin, transferin nesnesini kendi ulusal sınırları içerisinde bulabileceği gibi, bu nesneyi uluslararası alanda da bulabileceğini ifade etmektedir. Türkiye'nin ombudsmanlık transferine bakıldığında, transferin AB'den yapılmış olması, transferin uluslararası bir mekânsal boyuta sahip olduğunu göstermektedir.

### **3.2.1.3. Ombudsmanlık Transferinin Engelleyici ve Kolaylaştırıcı Koşulları**

Politika transferindeki engelleyici ve kolaylaştırıcı koşullar, transferi yapacak ülkenin siyasal, sosyal ve kültürel yapısından kaynaklanabileceği gibi, politikanın uygulanabileceği yeterli bir altyapının olup olmamasından kaynaklanmaktadır. Türkiye'nin ombudsmanlık politikası bu çerçevede değerlendirildiğinde; Türkiye'nin güçlü bir merkezîyetçi yapıya sahip olması, ikili bir hukuk sistemini kullanmasından dolayı idari yargının var olması gibi vb. durumlar, transferi engelleyici koşullar olarak sıralanabilir. Transferi engelleyebilecek bir diğer durum ise, Türkiye'deki bazı kurumların ombudsman benzeri bir yapıda olmalarıdır. Özellikle, Devlet Denetleme Kurulu, Kamu Görevlileri Etik Kurulu ve tüketici dernekleri gibi vb. yapılar, ombudsman benzeri kurumlara birer örnek teşkil etmektedir (Özden, 2010: 133-143). Engelleyici koşulların yanı sıra, modern ve yeni bir denetim sisteminin eksikliği, Türkiye'de idarenin yeterince denetlenememesi, cumhuriyet öncesi dönemde de benzer yapıda bir kurumun varlığı ve AB'nin ombudsmanlığı zorunlu bir kriter olarak sunması gibi vb. durumlar, ombudsmanlık transferinin kolaylaştırıcı koşullar olarak sıralanabilir.



Politika formülasyonu sürecinde, gerek iç dinamiklerin gerekse de, dış dinamik olan AB'nin yerine getirilmesini istediği politika transferi, ombudsmanlık politikasının formülasyonunu oluşturmaktadır. Formülasyon safhasının tamamlanmasının ardından politikanın yasalaşma safhası başlamaktadır.

Politikanın yasalaşma safhasını kamu politikası sürecindeki diğer safhalardan ayıran önemli nokta, bu safhada yargı erkinin kamu politikası sürecine dahil olabilmesidir. Yargı erkinin kamu politikası sürecine dahil olabilmesi, soyut norm denetimi yolu ile bir kanun aleyhinde Anayasa Mahkemesine dava açılmasıyla gerçekleşmektedir. Türkiye'nin ombudsmanlık politikasında da, yargının politika sürecindeki etkisini görmek mümkündür. Ombudsmanlık politikasının yasalaşma safhasına bakıldığında, TBMM'nin 2006 yılında kabul etmiş olduğu 5548 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, dönemin Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet SEZER ve 123 Millet Vekili tarafından kanunun iptal edilmesi için Anayasa Mahkemesi'ne başvurulmuştur. Ombudsmanlık politikası özelinde, yargının politika sürecine dahil olması bu şekilde gerçekleşmiştir. Yargının politika sürecine müdahil olmasının neticesinde, Anayasa Mahkemesi 2008 yılında almış olduğu karar ile kanunu bütünüyle Anayasa'ya aykırı bularak iptal etmiştir. Yargının politika sürecindeki asıl etkisi, Anayasa mahkemesinin kanunu iptal etmesinden sonra başlamıştır. İptal kararından sonra, Hükümet Anayasa'da gerekli değişiklikleri yaparak 2010 Anayasa Referandumunda halkın oyuna sunmuştur. Referandumun olumlu bir şekilde sonuçlanmasıyla beraber, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kurulabilmesi için gerekli Anayasal zemin hazırlanmıştır. Bütün bu gelişmelerin sonucunda, TBMM, 2012 yılında 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu kabul ederek yürürlüğe sokmuştur.

### **3.3. Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Politikasının Uygulanması ve Değerlendirilmesi**

Politikanın uygulanması aşaması, bu safhaya kadarki süreçte tasarlanmış olan politikanın, bu aşamayla birlikte eyleme dönüşmesidir. Bu eylem, gerek yeni bürokratik yapı veya yapıların oluşturulması gerekse de, mevcut yapılara yeni sorumlulukların yüklenmesidir (Dye, 2014: 63). Politikanın eylem halinin, yeni bir örgüt ya da var olan örgüte yeni bir sorumluluk kazandırması, teorik bir şekilde işleyen politikanın pratiğe dökülmesidir. Pratiğe geçişi sağlayan aktörler ise, hükümet ve kamu bürokrasisidir.

Politikanın pratiğe geçişinde etken olan önemli bir nokta da, uygulayıcıların politikayı benimseyerek gerçekleştirmesidir. Bu benimseme, politikanın hem formülasyon hem de uygulama aşamalarını kapsayabilmektedir. Bu bağlamda bakıldığında, bir politika transferi olan kamu denetçiliğinin benimsenmesini sağlayan gerekçe, Cumhuriyet öncesi dönemde de benzer işleve sahip bir yapının var olmuş olmasıdır. Nitekim, 6328 sayılı yasanın genel gerekçesinde böyle bir bilgiye atıfta bulunulmuş olması, kamu denetçiliği politikasının benimsendiğini göstermektedir. Kamu denetçiliği politikasının Hükümet ve TBMM tarafından benimsenmiş olması, politikanın uygulama aşamasında eyleme dönüşmesini sağlayan bir faktördür.

Politikanın uygulama aşamasına geçişini sağlayarak eyleme dönüştüren bir diğer etken ise, çevresel faktörler olabilmektedir. Politikanın uygulanmasını sağlayan bu çevresel faktörler; kültürel, sosyal, politik ve ekonomik koşullardır (Smith, 1973: 205). Kamu denetçiliği politikasının Türkiye'nin AB'ye tam üyelik sürecinde yerine getirmesi gereken siyasi bir kriter olması gerçeği, yasalaşmış olan bu politikanın uygulama safhasına geçişini ve eyleme dönüşmesini sağlamıştır.

Ombudsmanlık politikasının eylem haline (uygulanma aşamasına) bakıldığında, bu eylemselliğin sonucunda yeni bir örgütün kurulduğu görülmektedir. Bu yeni örgüt, 2012 yılında çıkarılan ve aynı yıl içerisinde Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 6328 Sayılı Kanununun bir gereği olarak kurulmuş Kamu Denetçiliği Kurumu'dur. Bu konudaki bir diğer önemli mevzuat, 28.03.2013 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanan, Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'tir.

2013 yılında faaliyete giren Kamu Denetçiliği Kurumu, idarenin hizmet kalitesinin yükseltilmesine, iyi yönetim ilkelerinin yerleşmesine, insan haklarının gelişmesine, hukukun üstünlüğünün sağlanmasına, hak arama kültürünün yaygınlaşmasına ve şeffaf hesap verebilir bir idarenin oluşmasına katkı sağlamaya çalışmaktadır. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun bu ilkelere yönelik yapacağı katkı, hazırlamış olduğu raporlar üzerinden gerçekleşmektedir.

Kurum, hazırlamış olduğu raporları TBMM'ye sunarak denetim işlevini yerine getirmektedir. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun hazırlamış olduğu yıllık raporların Resmi Gazete'de yayımlanması ve özel raporlarında kamuoyu ile paylaşılması, kurumun

denetim işlevini etkinleştirdiği gibi, ayrıca kurumun halk ve politika aktörleri nezdinde değerlendirilebilmesine olanak tanımaktadır.

Politikanın değerlendirilmesi safhası, politika analizinin son aşamasını oluşturmaktadır. Yasama organı tarafından kabul edilen ve bürokrasi tarafından uygulamaya konulmuş olan bir politika, artık değerlendirme aşamasının bir nesnesi haline gelmiştir (Knill ve Tosun, 2008: 19). Politikanın değerlendirme aşamasının nesnesi olması, politikayı değerlendirmeye yarayacak doğru soruyu da bir ihtiyaç haline getirmektedir. Bu safhada sorulacak olan temel soru ise, uygulanan politikanın amaçlanan hedeflere ulaşip ulaşmadığıdır (Knill ve Tosun, 2008: 19-20).

Değerlendirme aşamasında, politikanın amaçlanan hedef veya hedeflere ulaşip ulaşmadığının tespit edilebilmesi için, öncelikle amaçlanan hedefin ne olduğunun belirlenmiş olması gerekir. Ombudsmanlığın Türkiye’de gündeme gelmeye başladığı 1970’li yıllardan kurumun faaliyete geçtiği 2013 yılına değin yaşanan gelişmeler, bu politikadan neyin hedeflendiğine ilişkin birçok ipucunu içermektedir. Ombudsmanlık sistemini gündeme getiren aktörlerin yapmış oldukları çalışmalar göz önüne alındığında, iki hedefin amaçlanmış olduğu görülmektedir.

Bu hedefler; mevcut denetim sistemlerine oranla daha yeni olan ombudsmanlık sisteminin, Türkiye’deki idari denetim alanında var olan problemlere karşı bir çözüm olarak düşünülmesi ve Türkiye’nin AB’ye tam üyelik sürecinde yerine getirilmesi gereken bir kriter olmasıdır.

Kamu politikası aktörleri tarafından, öncelikle Türkiye’deki idari denetim sistemlerine bir alternatif olarak düşünülen ve bu hedef doğrultusunda gündeme gelen ombudsmanlık politikası, zaman içerisinde Türkiye ile AB arasındaki ilişkilerin gelişmesiyle birlikte zorunlu bir politika transferine dönüşerek AB’ye tam üyelik sürecinde yerine getirilmesi gereken bir kriter olarak hedeflenmiştir. Bu bağlamda, ombudsmanlık sisteminin Türkiye için bir politika transferi ürünü olduğunu gösteren bir diğer gösterge de, ombudsmanlık sisteminin AB, örnek ülke ve Türkiye’deki kuruluş süreçleridir.

**Tablo 6. Ombudsmanlık Kurumunun AB, örnek ülkeler ve Türkiye’deki Kuruluş Süreci**

| Ülkeler        | Ombudsmanlığın Kuruluş Tarihi | Kamu Politikası Oluşum Türü | Politikadaki Talep Noktası           |
|----------------|-------------------------------|-----------------------------|--------------------------------------|
| İsveç          | 1809                          | Kaynak Ülke                 | İdarenin Denetlenmesi                |
| İngiltere      | 1967                          | Politika Yayılımı           | İdarenin Denetlenmesi                |
| Fransa         | 1973                          | Politika Yayılımı           | İdarenin Denetlenmesi                |
| Avrupa Birliği | 1992                          | Politika Yayılımı           | İdarenin Denetlenmesi                |
| Türkiye        | 2012                          | Politika Transferi          | AB Üyelik Kriteri (Zorunlu Transfer) |

Ombudsmanlık politikasında ülkelerin politikadaki talep noktaları ve kamu politikası oluşum türleri, ülkelerin içinde bulunduğu dönemseller şartlara göre farklı bir biçimde gelişmiştir. İsveç’te 1713 yılında kurulan ombudsmanlık kurumu, dönemseller şartlar gereği İsveç’te ki otorite boşluğu sonrasında ülkedeki idarenin denetlenerek yasalara uygun bir şekilde çalışabilmesi için kurulmuştur. İngiltere’de adliye mahkemeleri ve parlamento tarafından denetlenen idare, 1967 de Parlamento Komiserliği’nin kurulmasıyla birlikte ombudsman denetimine tabi olmaya başlamıştır. Fransa’da ombudsmanlık kurumunun kurulması süreci, ülkenin güçlü bir merkeziyetçi yapıda olması ve içerisinde idari yargının bulunduğu bir hukuk sisteminin varlığından dolayı tartışmalı bir şekilde gerçekleşmiştir. Ombudsmanlık kurumu, bu tartışmalı sürecin sonucunda 1973 tarihinde kabul görerek kurulmuştur.

İsveç, İngiltere ve Fransa’nın üyesi olduğu Avrupa Birliği’nde ombudsmanlık kurumunun kurulmasına yönelik ilk girişim 1973 yılında Birliğe üye olan Danimarka’nın, Avrupa Ombudsmanı’nın oluşturulması için sunmuş olduğu öneri ile başlamıştır. Bu ilk girişim her ne kadar sonuçsuz kalsa da, 1992 yılında imzalanan Maastricht Antlaşması ile Avrupa Ombudsmanı kurulmuştur.

AB ve üye ülkeler olan İsveç, İngiltere ve Fransa’da ombudsmanlık kurumunun kuruluş sürecine bakıldığında, AB ve üye ülkelerin izlemiş oldukları politikanın, bir kamu politikası oluşumu olan politika yayılımının özelliklerini sergilediği gözlemlenebilir. Politika yayılımı, özellikle bir politika yeniliğinin art arda benimsenmesi (Eyestone, 1977: 441) olarak dikkate alınıp değerlendirildiğinde, AB ve

üye olan İngiltere ve Fransa'nın bu yeni denetim sistemini benimsemiş olmaları, politika yayılımının karakteristik bir özelliğini yansıtmaktadır. Politika yayılımının bir diğer özelliği ise, politikadaki yeniliğin politika yayılımına sağlamış olduğu katkıdır. Politikadaki bu yenilik; yeni bir fikir, uygulama ya da bir nesneyi ifade edebilir (Everett, 1983: 11). Bu bağlamda bakıldığında, ombudsmanlık sisteminin idarenin denetiminde yeni bir uygulama olması, politikanın daha hızlı bir şekilde yayılmasına katkı sağlamaktadır.

Politikadaki yenilik, politikanın daha hızlı bir şekilde yayılım göstermesine katkı sağlasa da, esas önemli olan faktör, yeniliğin kabul görmesi için geliştirilen tutumdur. Bu noktada politikadaki yenilik, yeni bir bilgiyi barındırmıyor olsa bile, yeniliği karşı geliştirilen olumlu ya da olumsuz tavır, politikanın kabul edilmesini veya reddedilmesini sağlayabilir (Everett, 1983: 11). Ombudsmanlık politikası özelinde bakıldığında, AB, İngiltere ve Fransa'nın bu denetim sistemindeki yeniliğe ve bu yeniliğe karşı geliştirmiş oldukları olumlu tavrın sonucunda politika yayılımını benimsedikleri söylenebilir.

Politika yayılımı gibi politika transferi de, politikadaki sürece odaklanmaktadır (Sobacı, 2008: 149). Süreç odaklı bakıldığında, Türkiye'nin ombudsmanlık politikasının, politika transferi sürecinin özelliklerini taşıdığı görülebilir. Türkiye'de ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği) kurumunun kuruluş sürecine bakıldığında, ombudsmanlığın kurulmasına yönelik ilk girişimlerin 1960'lı yıllara kadar dayanmasına rağmen, kurumun ancak 2012 yılında kurulmuş olması ve kuruluş sürecinde birçok resmi ve gayri resmi aktörün girişimi olmasına karşın, uluslararası bir aktör olarak AB'nin Türkiye'nin AB'ye üyeliği sürecinde ombudsmanlığı bir kriter olarak sunması sonucunda ombudsmanlık kurumunun kurulmuş olması, politika transferinin en büyük göstergesidir.

Ombudsmanlık kurumunun AB'nin isteği üzerine Türkiye'de kurulmuş olması, Türkiye için ombudsmanlık politikasındaki talep noktasının idarenin denetlenmesinden ziyade, AB üyeliği sürecinde yerine getirilmesi gereken bir kriter olmasından kaynaklanmaktadır. Bu durum, politika yayılımı özelliği değil de, zorunlu bir politika transferinin özelliğini yansıtmaktadır. AB, İngiltere ve Fransa'da politika yayılımına konu olan ombudsmanlık, Türkiye için politika transferine konu olmuştur.

Ombudsmanlık politikasının, AB'ye tam üyelik sürecinde yerine getirilmesi gereken bir kriter olarak hedeflenmesi, politikanın değerlendirilmesi aşamasında Kamu Denetçiliği Kurumu'nun faaliyetlerinin değerlendirilmesinden ziyade, politika transferinin sağlayıcısı olan AB'nin, hem kurum üzerinden Türkiye'nin AB'ye entegrasyonunu, hem de kuruma yönelik yapmış olduğu değerlendirmeleri ön plana çıkarmaktadır.

Değerlendirme aşamasında öne çıkan politika aktörü, ombudsmanlık politikasının her aşamasında yer alan AB'dir. AB, ombudsmanlık politikasının transferi sürecinde olduğu kadar değerlendirme aşamasında da önemli bir rol almaktadır. AB, ombudsmanlık politikasına ilişkin değerlendirmelerini ilerleme raporları üzerinden yapmaktadır. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun vermiş olduğu tavsiye kararlarında, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi kararlarına atıfta bulunması (Avrupa Komisyonu, 2014: 11), AB'nin, tam üyelik sürecinde yerine getirilmesini istediği ombudsmanlık politikası üzerinden, Türkiye'nin Avrupa'ya entegrasyonunu değerlendirmesidir. Kamu Denetçiliği'nin Gezi Parkı protestoları esnasında polis memurlarının güç kullanmasına ilişkin almış olduğu şikayetlerden ötürü bir rapor yayınlaması ve raporda, Türkiye'deki yasal çerçevenin Avrupa Standartlarıyla uyumlaştırılması tavsiyesinde bulunması (Avrupa Komisyonu, 2014: 11), bu durumun AB için bir değerlendirme kriterine dönüşmesini sağlamıştır.

AB, ombudsmanlık politikası aracılığıyla Türkiye'nin Birliğe entegrasyonunu değerlendirirken, ayrıca kurumun Türkiye'deki görev alanına, yetkilerine ve çalışma ilkelerine yönelik değerlendirmelerde de bulunmuştur. Kurumun yapmış olduğu çalışmalar neticesinde, vatandaşların temel haklar konusundaki farkındalığı artmıştır (Avrupa Komisyonu, 2014: 11). Kamu Denetçiliği Kurumu'nun yolsuzluk konusunda sessiz kalması (Avrupa Komisyonu, 2015: 17), kuruma yönelik olumsuz bir değerlendirme olarak ilerleme raporunda yer almıştır. Kurumun yetkilerinin sınırlı olması, insan hakları ve iyi yönetim alanlarına olası katkısını azaltarak etkinliğini düşürmektedir (Avrupa Komisyonu, 2016: 12). Kamu Denetçiliği Kurumu'nun re'sen bir şekilde harekete geçememesi, kurumun, vatandaşların iyi yönetilme hakkı noktasında sınırlı bir etki sergilemesine sebebiyet vermektedir (Avrupa Komisyonu, 2016: 16). Kurumun re'sen çalışma yetkisine sahip olamamasının yanı sıra, soruşturma

açma ve açılan davalara müdahil olma yetkisi de olmadığından, insan hakları ihlalleriyle ilgili bazı durumlarda sessiz kalmasına neden olmuştur (Avrupa Komisyonu, 2018: 15).

Türkiye için uluslararası bir politika aktörü ve politika transferi sağlayıcısı konumunda olan AB, ombudsmanlık politikasına ve kuruma ilişkin yapmış olduğu değerlendirmelerle, ombudsmanlık politikasının uygulama aşamasıyla birlikte son bulmadığını aksine, Kamu Denetçiliği Kurumu var oldukça politikanın ve politikaya yönelik değerlendirmelerin de devam edeceğini göstermektedir.

Politikaya yönelik yapılan bu değerlendirmenin yanı sıra, kurumun denetim faaliyetine yönelik yapılacak olan nesnel bir değerlendirme, ombudsmanlık sisteminin kamu denetimindeki rolünün daha belirgin bir hâl almasını sağlayacaktır. Bu bağlamda bakıldığında, kuruma yönelik yapılacak olan nesnel değerlendirmeye ilişkin en somut veriyi, kuruma yapılan başvuru sayıları oluşturmaktadır.

**Tablo 7. Kamu Denetçiliği Kurumu'na Yıllar İtibariyle Yapılan Başvuru Sayıları**

| Tarih                 | 2013  | 2014  | 2015  | 2016  | 2017   | 2018   | Toplam |
|-----------------------|-------|-------|-------|-------|--------|--------|--------|
| Toplam Şikayet Sayısı | 7.638 | 5.639 | 6.055 | 5.519 | 17.131 | 17.585 | 59.657 |

Kaynak: (Kamu Denetçiliği Kurumu, 2019: 50).

Kamu Denetçiliği Kurumu'na yapılan başvuru sayılarına bakıldığında, kurumun faaliyete geçtiği yıl (2013) itibariyle giderek artan bir başvuru sayısına ulaştığı ve artarak devam eden bu başvuru sayılarının kurumu ön plana çıkarttığı görülmektedir. Kurumun idari denetim alanında ön plana çıkmış olması, kurumun politikadaki talep noktasının (AB üyelik kriteri) ötesine geçerek gerekli bir idari denetim kurumu olmasını sağlamıştır.

İdarenin denetim yollarından olan siyasi denetim, yargı denetimi, idari denetim ve kamuoyu denetiminin idari denetim noktasında yetersiz kalması (KDK, 2019: 80), Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kurulabilmesi için gerekli zemini oluşturduğu gibi, aynı zamanda bu yeni denetim sisteminin mevcut denetim yollarına alternatif olmasını sağlamıştır. Bu durum, gerek kurumun gerekse de kurumu oluşturmak için izlenen

politikann (politika transferinin), idari denetim alanında müspet bir gelişme olduğunu göstermektedir.





## SONUÇ

Bu çalışma ile varılmak istenilen sonuç, Türkiye'nin kamu denetçiliği (ombudsmanlık) politikasının, kamu politikası düzleminde gerçekleşen bir politika transferi olup olmadığını incelemektir. Bu amaç doğrultusunda inceleyebilmek için, kamu denetçiliğinin nasıl kamu politikasına dönüştüğü süreç modeli kullanılarak analiz edilmiştir.

Süreç modeli kullanılarak yapılan analiz çalışması, birtakım aşamalardan oluşmaktadır. Bu aşamalar; Kamu denetimindeki problemlerin teşhisi ve kamu denetçiliğinin gündeme gelmesi, kamu denetçiliği politikasının formülasyonu ve yasalaşması, kamu denetçiliği politikasının uygulanması ve politikanın oluşum sürecinin değerlendirilmesinden oluşmaktadır. Politikanın aşamalara bölünerek analiz edilmesi, kamu denetçiliği politikasının süreç ve aktör temelli bir şekilde analiz edilebilmesine imkân vererek politikanın oluşum bütünlüğünü gösterebilmektedir.

Politikanın ilk aşaması olan, kamu denetimindeki problemlerin teşhisi ve kamu denetçiliğinin gündeme gelmesi safhası; kamu denetimindeki problemleri ve bu problemlere karşı kamu denetçiliğinin bir çözüm ihtiyacı olarak nasıl bir şekilde gündeme geldiğini açıklamaktadır. Kamu denetçiliğinin bir denetim türü olduğu dikkate alındığında, bu denetim türünün bir ihtiyaca dönüşebilmesi için, kamu denetimi alanında böyle bir ihtiyacı doğurabilecek eksiklik ve/veya sorunların varlığını gerekli kılmaktadır. Bu bağlamda, Türkiye'de kamu denetçiliğini bir ihtiyaç haline getiren sorunlar şunlardır; siyasi denetimdeki sorunlar, yargı denetimindeki sorunlar, idari denetimdeki sorunlar ve kamuoyu denetimindeki sorunlardır.

Kamu denetimindeki bu sorunlar kamu denetçiliğini bir ihtiyaç haline getirmekle beraber, esasen kamu denetçiliğinin gündeme gelebilmesi için gerekli zemini de oluşturmuşlardır. Bu bağlamda bakıldığında, siyasi denetim araçlarının TBMM'de oluşturmuş olduğu iş yükü, kamu denetçiliğinin meclis gündemine gelebilmesi için gerekli zemini oluşturmuştur. Siyasi denetimin yanı sıra, yargı denetimi ve idari denetimde de benzer bir durum söz konusudur. Yargılama sürecindeki yavaşlığın idari yargı üzerinde oluşturduğu iş yükü ve çoğunlukla idareye yönelik şikâyetlerin yer aldığı dilekçelerin TBMM Dilekçe Komisyonu üzerinden meclise ekstra bir iş yükü oluşturması, kamu denetçiliği için gerekli olan gündem zeminini oluşturmuştur.

Bu sorunlar kamu denetçiliğini bir ihtiyaç haline getirirse de, bu ihtiyacı ön plana çıkararak esas nokta, kamu denetçiliğinin politika aktörleri vasıtasıyla gündeme taşınarak gerekli gündemin oluşturulmuş olmasıdır. Kamu denetçiliğini gündeme taşıyan aktörlere ve çalışmalara kronolojik bir şekilde bakıldığında, ilk girişimlerin akademisyenler tarafından yapılan akademik çalışmalar ile başladığıdır. Yapılan ilk çalışmaların devamında, Ankara Üniversitesi'nin hazırlamış olduğu Gerekçeli Anayasa Önerisi, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü tarafından hazırlanan Kamu Yönetimi Araştırması Raporu ve Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği tarafından hazırlanan “Kamu Bürokrasisi” ve “Türkiye’de Demokratikleşme Perspektifleri” Raporları, kamu denetçiliğini gündeme taşıyan önemli çalışmaları oluşturmuştur.

Bütün bu çalışmalar, gayri resmi aktörler tarafından yapılan girişimleri temsil etmektedir. Sürecin resmi aktörleri tarafından yapılan çalışmalar ise, hükümetler ve kamu bürokrasisi tarafından gerçekleştirilmiştir. 55. Hükümet dönemiyle birlikte başlayan dönemsel hükümet çalışmaları, Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) tarafından hazırlanan Dördüncü, Yedinci ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planları ve spesifik bir örnek olarak Bayburt Valiliği tarafından hazırlanan “Ombudsman Kurumunun İl Ölçeğinde Uygulanması” yönergesi ile devam etmiştir. Gündem oluşturma sürecinde, resmi ve gayri resmi aktörler kadar uluslararası bir aktör olan Avrupa Birliği (AB) de yer almaktadır. Avrupa Birliği'nin gündem oluşturmaya yönelik katkısı ise, ilki 1998 yılında yayımlanmaya başlanan ilerleme raporları üzerinden gerçekleşmiştir.

Politika sürecinde gerek resmi gerekse de gayri resmi olarak birçok aktör yer alsa da, süreç içerisinde uluslararası aktör olarak AB'nin yadsınamaz bir rolü vardır. AB'nin, Türkiye’de idarenin denetlenmesi noktasında ne denli önemli bir reformist aktör olduğunu gösteren veri, Türkiye’nin izlemiş olduğu politikadaki talep noktasından anlaşılmaktadır. Bu bağlamda, ombudsmanlık kurumu birçok ülke (İngiltere, Fransa gibi vb.) için politika yayılımının nesnesini oluştururken, Türkiye için politika transferinin nesnesi olmuştur. Bu durumun temel sebebi ise, AB'nin üyelik sürecinde ombudsmanlığı Türkiye için yerine getirilmesi gereken bir kriter olarak sunmasından kaynaklanmaktadır. Türkiye’nin ombudsmanlık politikasındaki talep noktasının idarenin denetlenmesinden ziyade, ombudsmanlığı bir kriter olarak görmüş olması, AB'nin Türkiye üzerindeki reformist aktör gücünü göstermektedir. Bütün bu süreç, AB'nin Türkiye için önemli bir kamu politikası aktörü olduğunu göstermektedir.

Kamu denetçiliğini gündeme taşıyarak gerekli politik gündemi oluşturan bütün bu aktörler ne kadar değerli olsalar da, esasen politikayı bir kamu politikasına dönüştüren aktör kanadı resmi aktörler, yani hükümet olmuştur. Kamu denetçiliği politikasının bir kamu politikasına dönüştüğü bu ilk aşamanın tamamlanmasıyla birlikte, politikanın formülasyonu aşamasına geçilmiştir.

Kamu denetçiliği politikasının formüle edildiği bu aşama, içerisinde sadece politikanın formüle edildiği bir safha olarak gerçekleşmemiştir. Bu durumun temel sebebi ise, politika transferinin, yani kamu denetçiliği transferinin bu aşamada gerçekleşmiş olmasıdır. Politika transferinin gerçekleşme sürecine bakıldığında, Türkiye'nin Avrupa Birliği ile olan ilişkilerinin bu süreçte etkin olduğu görülmektedir. Bu etkinlik, gerek DPT'nin kalkınma planlarında kamu denetçiliğinin oluşturulması hedefini belirtirken AB ve üye ülkeleri referans alması, gerekse de dönemsel hükümet çalışmalarında AB ve üye ülkelerin referans olarak gösterilmesidir. AB'nin kamu denetçiliği politikasında referans alınması, politikanın transfer sürecine evrilmesini sağlamıştır. Bu evrilme, kamu denetçiliğinin, Türkiye'nin AB'ye tam üyeliği sürecinde yerine getirilmesi gereken bir kriter olarak sunulmasıyla birlikte bir politika transferine dönüşmesini sağlamıştır.

Kamu denetçiliğinin yerine getirilmesi gereken bir kriter olması, bu sürecin politika transferi olduğunu gösteren tek veri değildir. Sürecin politika transferi olduğunu gösteren diğer veriler; transferin araçları olan ilerleme raporları, katılım ortaklığı belgeleri, AB Fonu ve Türkiye Ulusal Programı'dır. Bu araçlar politika transferini belgeleyen verilerdir. Sürecin politika transferi olduğunu yansıtan bir diğer gösterge de transferin kapsamıdır. Transfer sürecinde sadece kamu denetçiliği değil, aynı zamanda kamu denetçiliğinin çalışma ilkeleri de transfere konu olmuştur. Kamu denetçiliğinin, Türkiye'nin AB'ye tam üyeliği sürecinde yerine getirilmesi istenilen bir kriter olarak sunulmuş olması, transfer sürecinin nedenini oluşturduğu gibi, bu transferin zorunlu bir politika transferi olduğunu da göstermektedir.

Ombudsmanlık transferinin genel çerçevesine bakıldığında, politikanın zorunlu bir transfer olması, politika transferinin nedenini oluşturduğu görülmektedir. Politika transferinin nedeni kadar transferin nesnesi ve kaynağı da transferi görünür kılan bir diğer noktadır. Türkiye'nin izlemiş olduğu politika transferinin nesnesini ombudsmanlık

kurumu oluştururken, transferin kaynağını ise, transferin yapıldığı AB oluşturmuştur. Transfer sürecini aydınlatan önemli bir ayrıntı da, transferi engelleyen ve kolaylaştıran koşullardır. Ombudsmanlık transferini zorlaştıran koşullara bakıldığında; Türkiye'nin güçlü bir merkeziyetçi yapıya sahip olması, idari yargı sisteminin varlığı ve Devlet Denetleme Kurulu, Kamu Görevlileri Etik Kurulu ve tüketici dernekleri gibi ombudsman benzeri görevlere sahip yapıların var olmasıdır. Transferi zorlaştıran koşulların yanı sıra, transferi kolaylaştıran koşullar da mevcuttur. Bu koşullardan bazıları şunlardır; modern ve yeni bir denetim sisteminin eksikliği, idarenin yeterince denetlenememesi, cumhuriyet öncesi dönemde de benzer yapıda bir kurumun varlığı ve ombudsmanlığın AB üyeliği sürecinde zorunlu bir kriter olarak ön plana çıkması.

Politika transferi sürecinin tamamlanmasıyla birlikte, politikanın formülasyon aşaması da tamamlanarak politikanın yasalaşma safhasına geçilmiştir. Politikanın yasalaşmasının sonucunda, Türkiye'nin kamu denetçiliği politikası, Kamu Denetçiliği Kurumu olarak kurumsal bir görünüm kazanmıştır. Bütün bu kamu politikası sürecinin sonucunda ortaya çıkan temel doğru ise, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun, politika transferi araçlığında bir kamu politikası ürünü olarak Türkiye'de oluşturulan bir kurum olduğudur.

## KAYNAKÇA

- Adalet Bakanlığı, (2000), 57. Hükümet Döneminde Hazırlanan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı ve Genel Gerekçesi, <https://www2.tbmm.gov.tr/d21/1/1-0763.pdf>, (11.12.2018).
- Adalet Bakanlığı, (2012), <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem24/yil01/ss276.pdf>, (19.12.2018).
- Akdoğan, A. A., (2012), “Aydınlanmadan Neoliberalizme Kamu Politikasının Sarsıl(a)mayan Egemenliği, Amme İdaresi Dergisi, C.45, S.4, (1-24).
- Akdoğan, Argun. A., (2011), “Türkiye’de Kamu Politikası Disiplinin İzleri”, Edt. Filiz Kartal, Türkiye’de Kamu Yönetimi ve Kamu Politikaları, TODAİE Yayınları, Ankara.
- Akgül, A., (1998), “Sanayi ve Ticaret Bakanlığı’nda Yönetmelik Uygulaması”, Kamu Yönetiminde Kalite 1. Ulusal Kongresi Bildirileri 2. Cilt, TODAİE Yayını, Ankara.
- Akıllıoğlu, T. (1990), ”Yönetmelik Yargı ve Denetimin Etkinliği”, Amme İdaresi Dergisi, C.23, S.1, (3-11).
- Aktan, T. (1976), “Mahalli İdarelerde Vesayet Denetimi”, Amme İdaresi Dergisi, C.9, S.3, (3-24).
- Al, H., (2013), “AB Üyelik Sürecinde Kamu İç Denetim Sistemi: Hayaller ve Gerçekler”, Bilgi Dergisi, S.1, (117-139).
- Anayasa Komisyonu, (2012), <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem24/yil01/ss276.pdf>, (19.12.2018).
- Anderson, J. E., (2015), Public Policymaking, Eighth Edition, Cengage Learning, USA.
- Ankara Üniversitesi, (1982), Gerekçeli Anayasa Önerisi, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara.
- Arı, V., (2009), “Avrupa Birliği Süreci İdari Reformların İdarenin Denetimine Etkileri”, Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Kocaeli.

- Arslan, S. (1986), “İngiltere’de Ombudsman Müessesesi”, Amme İdaresi Dergisi, C.19, S.1, (157-172).
- Aslan, S., (2010), “Sivil Toplum ve Demokrasi”, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, C.15, S.2, (357-374).
- Atabek, N. (2002), “Kamuoyu, Medya ve Demokrasi”, Kurgu Dergisi, S.19, (223-238).
- Atabek, N. (2006), “Dünyada ve Türkiye’de Okur Temsilciliği”, İstanbul Üniversitesi İletişim Fakültesi Dergisi, S.24, (15-23).
- Ataman, T. (1993), “İngiltere’ de Ombudsman Kurumu”, Türk İdare Dergisi, S.400, (217-255).
- Avrupa Birliği Uyum Komisyonu, (2012), <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem24/yil01/ss276.pdf>, (19.12.2018).
- Avrupa Komisyonu, (1998), Türkiye’nin Katılım Yönünden İlerlemesi Üzerine Komisyon’un 1998 Düzenli Raporu, [https://www.ab.gov.tr/files/AB\\_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye\\_Ilerleme\\_Rap\\_1998.pdf](https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_1998.pdf), (15.12.2018).
- Avrupa Komisyonu, (2004), Türkiye’nin Katılım Yönünden İlerlemesi Hakkında 2004 Yılı Düzenli Raporu, [https://www.ab.gov.tr/files/AB\\_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye\\_Ilerleme\\_Rap\\_2004.pdf](https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2004.pdf), (20.12.2018).
- Avrupa Komisyonu, (2005), Türkiye 2005 İlerleme Raporu, [https://www.ab.gov.tr/files/AB\\_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye\\_Ilerleme\\_Rap\\_2005.pdf](https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2005.pdf), (20.12.2018).
- Avrupa Komisyonu, (2006), Türkiye 2006 İlerleme Raporu, [https://www.ab.gov.tr/files/AB\\_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye\\_Ilerleme\\_Rap\\_2006.pdf](https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2006.pdf), (20.12.2018).
- Avrupa Komisyonu, (2009), 2009 Yılı Türkiye İlerleme Raporu, [https://www.ab.gov.tr/files/AB\\_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye\\_ilerleme\\_rap\\_2009.pdf](https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2009.pdf), (20.12.2018).

- Avrupa Komisyonu, (2010), Türkiye 2010 Yılı İlerleme Raporu, [https://www.ab.gov.tr/files/AB\\_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye\\_ilerleme\\_rap\\_2010.pdf](https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2010.pdf), (20.12.2018).
- Avrupa Komisyonu, (2011), Türkiye 2011 Yılı İlerleme Raporu, [https://www.ab.gov.tr/files/AB\\_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/2011\\_ilerleme\\_raporu\\_tr.pdf](https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/2011_ilerleme_raporu_tr.pdf), (20.12.2018).
- Avrupa Komisyonu, (2012), Türkiye 2012 Yılı İlerleme Raporu, [https://www.ab.gov.tr/files/2012\\_ilerleme\\_raporu\\_tr.pdf](https://www.ab.gov.tr/files/2012_ilerleme_raporu_tr.pdf), (20.12.2018).
- Avrupa Komisyonu, (2013), Türkiye 2013 Yılı İlerleme Raporu, [https://www.ab.gov.tr/files/2013%20ilerleme%20raporu/2013\\_ilerleme\\_raporu\\_tr.pdf](https://www.ab.gov.tr/files/2013%20ilerleme%20raporu/2013_ilerleme_raporu_tr.pdf), (20.12.2018).
- Avrupa Komisyonu, (2014), Türkiye 2014 Yılı İlerleme Raporu, [https://www.ab.gov.tr/files/ilerlemeRaporlariTR/2014\\_ilerleme\\_raporu\\_tr.pdf](https://www.ab.gov.tr/files/ilerlemeRaporlariTR/2014_ilerleme_raporu_tr.pdf), (20.12.2018).
- Avrupa Komisyonu, (2015), Türkiye 2015 Yılı İlerleme Raporu, [https://www.ab.gov.tr/files/5%20Ekim/2015\\_ilerleme\\_raporu\\_tr.pdf](https://www.ab.gov.tr/files/5%20Ekim/2015_ilerleme_raporu_tr.pdf), (20.12.2018).
- Avrupa Komisyonu, (2016), 2016 Türkiye Raporu, [https://www.ab.gov.tr/files/pub/2016\\_ilerleme\\_raporu\\_tr.pdf](https://www.ab.gov.tr/files/pub/2016_ilerleme_raporu_tr.pdf), (20.12.218).
- Avrupa Komisyonu, (2018), 2018 Türkiye Raporu, [https://www.ab.gov.tr/siteimages/pub/komisyon\\_ulke\\_raporlari/2018\\_turkiye\\_raporu\\_tr.pdf](https://www.ab.gov.tr/siteimages/pub/komisyon_ulke_raporlari/2018_turkiye_raporu_tr.pdf), (20.12.2018).
- Avşar, B. Z., (2012), Ombudsman İyi Yönetilen Türkiye İçin Kamu Hakemi, Hayat Yayınlar, İstanbul.
- Aydın, A. H., (2009), Türk Kamu Yönetimi, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Azak, S., (2014), “Bir Kamu Politikası Analizi Olarak Türkiye’de Uyuşturucu İle Mücadele”, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara.

- Babaoğlu, C., (2017), “Kamu Politikası Analizine Yönelik Kavramsal ve Kuramsal Bir Çerçeve”, Yönetim Bilimleri Dergisi, C.15, S.30, (511-532).
- Babüroğlu O. ve Hatipoğlu N., (1997), Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi: Devlette Bir Toplam Kalite Mekanizması Örneği, Yayın No: TÜSİAD- T/97 – 206.
- Bahadır, O. (2010), “Ombudsmanlık Kurumunun İsveç, İngiltere ve Fransa İle Karşılaştırmalı İncelenmesi, Türkiye Adalet Akademisi Dergisi, S.1, (363-384).
- Bennett, C. J., (1991), “What Is Policy Convergence And What Causes It?”, British Journal Of Political Science, Vol. 21, Issue.2, (215-233).
- Beşiroğlu, A., (2003), “Kamu Denetçiliği (Ombudsman) Kurumu’nun Türkiye’de Uygulanabilirliği”, İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Malatya.
- Birkland, T. A., (2011), An Introduction To The Policy Process: Theories, Concepts, And Models Of Public Policy Making, Third Edition, M.E. Sharpe, Armonk, New York.
- Bovbjerg, R. R., (1985), “What Is Policy Analysis”, Journal Of Policy Analysis And Management, Vol. 5, Issue.1, (154-158)
- Bozoğlu, M., (2008), “Kamu Yönetiminin İdari Denetimi ve Ombudsmanlık Kurumu”, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Konya.
- Cohran, C. L. ve Malone, E. F., (2014), Public Policy: Perspectives And Choices, <https://www.riener.com/uploads/53aae610dd33a.pdf>, (17.12.2017).
- Çağlayan, R., (2012), İdari Yargılama Hukuku, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Çakır, C., (2017), “Geçmişten Günümüze Türk Eğitim Sistemindeki Gelişmeler: Bir Kamu Politikası Aktörü Olarak Milli Eğitim Şuraları Özelinde Bir Değerlendirme”, Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi, C.9, S.2, (31-48).
- Çakmak, C., (2008), “Kamu Denetiminde Kamu Denetçiliği (Ombudsman) Kurumunun Türkiye’de Yeri ve Önemi”, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İzmir.



- Çalı, H. H., (2012), “Aile İçi Şiddet: Bir Kamu Politikası Analizi”, Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, C.16, S.2, (1-25).
- Demir, F., (2011), “Kamu Politikası ve Politika Analizi Çalışmalarının Teorik Çerçevesi”, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, S.30, (107-120).
- Demirci, A. G., (2010), “Bir Politika Transferi Örneği Olarak Türkiye’de Kadro Sisteminin İnşası”, Toplum ve Demokrasi Dergisi, C.4, S.8, (143-168).
- Dinçer, Ö. ve Yılmaz, C., (2003), Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim, T.C. Başbakanlık Yayını, Ankara.
- Dinçkol, B. (2006), “Yönetilenlerin “Öz” Yönetimi- Kamuoyu”, İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, S. 10, (49-66).
- Dolowitz, D. ve Marsh, D., (1996), “Who Learns What From Whom: A Review Of The Policy Transfer Literature”, Political Studies, XLIV, (343-357).
- Dolowitz, D., (2000), “Policy Transfer: A New Framework Of Policy Analysis”, Edt. David Dolowitz - Rob Hulme - Mike Nellis - Fiona O’Neill, Policy Transfer And British Social Policy: Learning From USA, Open University Press, Buckingham’ Den Akt. Sobacı, M. Z., (2009), İdari Reform ve Politika Transferi, Turhan Kitabevi, Ankara.
- Danıştay, (2013), 2013 Yılı İdari Faaliyet Raporu, [https://www.danistay.gov.tr/upload/2013\\_yili\\_faaliyet\\_raporu.pdf](https://www.danistay.gov.tr/upload/2013_yili_faaliyet_raporu.pdf) (07.10.2018).
- DPT, (1979), Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, <http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/D%C3%B6rd%C3%BCnc%C3%BC-Be%C5%9F-Y%C4%B1ll%C4%B1k-Kalk%C4%B1nma-Plan%C4%B1-1979-1983%E2%80%8B.pdf>, (13.12.2018).
- DPT, (1996), Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, <http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Yedinci-Be%C5%9F-Y%C4%B1ll%C4%B1k-Kalk%C4%B1nma-Plan%C4%B1-1996-2000%E2%80%8B.pdf>, (13.12.2018).
- DPT, (2001), Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, <http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Sekizinci-Be%C5%9F->

[Y%C4%B1ll%C4%B1k-Kalk%C4%B1nma-Plan%C4%B1-2001-2005.pdf](#),  
(13.12.2018).

Draelants, H. ve Maroy, C., (2007), “L’Analyse des Politiques Publiques: Un Panorama”, Revue de la Litterature (Partie 1), [http://bibliotheque.pssfp.net/livres/LANALYSE\\_2\\_DES\\_POLITIQUES\\_PUBLIQUE\\_S.pdf](http://bibliotheque.pssfp.net/livres/LANALYSE_2_DES_POLITIQUES_PUBLIQUE_S.pdf), (13.01.2018).

Düğen, Ü. (2005), “Kamu Denetçisi (Ombudsman) ve Türkiye Uygulaması”, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara.

Dye, T. R., (2014), Understanding Public Policy, Fourteenth Edition, Pearson Education Limited, Edinburgh Gate Harlow England.

Efe, H. (2011), “Avrupa Ombudsmanı’nın AB İçinde İyi Yönetim, Hukukun Üstünlüğü ve İnsan Haklarını Koruyucu Rolü”, Avrupa Çalışmaları Dergisi, C.19, S.2, (1-29).

Efe, H. ve Demirci, M. (2013), “Ombudsmanlık Kavramı ve Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumundan Beklentiler”, Sayıştay Dergisi, S.90, (49-72).

Erdoğan, M., (2012), İnsan Hakları Teorisi ve Hukuku, Orion Kitabevi, Ankara.

Erdoğan, O., (2006), “Kamu Yönetiminde İdari ve Denetsel Açından Ombudsman Kurumu: Türkiye Örneği”, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara.

Ergun T. ve Polatoğlu A., (1988), Kamu Yönetimine Giriş, Olgaç Matbaası, Ankara.

Erhürman, T., (2000), “Türkiye İçin Nasıl Bir Ombudsman Formülü?”, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.49, S.1, (155-180).

Eroğlu, H. T., (2013), “Türkiye’de Kamu Politikası Oluşturulmasında Uluslararası Aktörlerin Rolü”, Der. Yıldız Mete ve Sobacı, Mehmet Zahid, Kamu Politikası: Kuram ve Uygulama, Adres Yayınları, Ankara.

Eroğlu, H., (1984), İdare Hukuku, Işın Yayınları, İstanbul.

Eroğlu, C., (1978), “Cumhurbaşkanının Denetim İşlevi”, Ankara Üniversitesi siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, C.33, S.1, (34-57).

- Eryılmaz, B., (2008), Bürokrasi ve Siyaset, Alfa Yayınları, İstanbul'dan Aktaran Bahadır, O. (2010), "Ombudsmanlık Kurumunun İsveç, İngiltere ve Fransa İle Karşılaştırmalı İncelenmesi, Türkiye Adalet Akademisi Dergisi, S.1, (363-384).
- Eryılmaz, B., (2013), Kamu Yönetimi, Umuttepe Yayınları, Kocaeli.
- Evans, M. ve Davies, J., (1999), "Understanding Policy Transfer: A Multi-Level, Multi-Disciplinary Perspective", Public Administration, Vol. 77, Issue.2, (361-385).
- Everett, M. R., (1983), Diffusion Of Innovations, Third Edition Free Press New York.
- Eyestone, R., (1977), "Confusion, Diffusion And Innovation", American Political Science Review, Vol. 71, No. 2, (441-447).
- Gelhorn, W., (1967), Ombudsmen and Others-Citizens Protectors in Nine Countries, Harvard University Pres, USA 'Den Aktaran Temizkan, K., (2008), "Ombudsmanlık Kurumu ve Günümüzde Türkiye'de Uygulanabilirliği", Mersin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Mersin.
- Gişi, S. (2017), "Ombudsmanlık Kurumu, İsveç ve Fransa Ülke Uygulamaları İle Avrupa Ombudsmanı Üzerine Bir İnceleme", Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi, S.2, (1-42).
- Göçoğlu, V., (2014), "Kamu Politikası ve Sosyal Medya İlişkisi", Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara.
- Gökçe, A. F. (2012), "Çağdaş Kamu Yönetiminde Kamu Denetçiliği ve Türkiye İçin Askeri Ombudsmanlık Önerisi", Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, C.17, S.2, (203-227).
- Gözler, K., (2011), İdare Hukukuna Giriş, Ekin Yayın, Bursa.
- Gözübüyük, A. Ş., (2000), Yönetim Hukuku, Turhan Kitabevi Yayınları, Ankara.
- Gözübüyük, A. Ş., (2013), Türkiye'nin Yönetim Yapısı, Turhan Kitabevi, Ankara.
- Gül, H. ve Kılıç, R., (2016), "Fransa Tecrübesi Perspektifinden Türkiye'de Kamu Denetçiliği", Sosyal Bilimler Dergisi, S.49, (183-213).

- Gül, H., (2015), “Kamu Politikası Analizi, Yöntemleri ve Teknikleri”, Yasama Dergisi, S. 29, (5-31).
- Gürer, C.- Akgül, A.- Tosun, H., (2016), “Kamu Politikalarının Yayılımı: Kuramsal Bir İnceleme”, Uluslararası İktisadi ve İdari İncelemeler Dergisi, S.17, (129-150).
- Hill, M., (2013), The Public Policy Process, Sixth Edition, Routledge, New York, USA.
- Hulme, R., (2005), “Policy Transfer And The Internationalisation Of Social Policy”, Social Policy & Society, Vol. 4, Issue. 4, (417-425)’ Den Akt. Yay, E., (2016), “Bir Kamu Politikası Olarak Politika Transferi ve Türkiye Örneği”, Sosyal Bilimler Araştırmaları Derneği Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi, C.8, S.2, (48-63).
- Hulme, R., (2006), “The Role Of Policy Transfer In Assessing The Impact Of American Ideas On British Social Policy”, Global Social Policy, Vol. 6 (2), (173-195).
- Hürriyet Gazetesi, <http://www.hurriyet.com.tr/gundem/vatandasa-kamu-hakemi-39264847>, (05.09.2018).
- Jann, W. ve Wegrich, K., (2007), “Theories Of The Policy Cycle”, Edt: Frank Fischer, Gerald J. Miller, Mara S. Sidney, Handbook Of Public Policy Analysis: Theory, Politics And Methods, CRC Press, New York.
- Kaçer, F. ve Erat, V., (2014), “Küreselleşme ve Bir Politika Transferi Olarak Yeni Kamu İşletmeciliği, Pamukkale Journal Of Eurasian Socioeconomic Studies, Vol. 1, Issue.2, (27-44).
- Kahraman, M. (2011), “Hukuk Devletine Katkıları Bakımından Kamu Denetçiliği”, Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, C.8, S.16, (355-373).
- Kapani, M., (2010), Politika Bilimine Giriş, Bilgi Yayınevi, Ankara.
- Karatepe, Ş., (1998), İdare Hukuku, Anadolu Matbaası, İzmir.
- Kavak, K., (2016), “Kamu Politikalarının Oluşturulması ve Uygulanmasında Dış Etkiler: Enerji Sektörü Örneği”, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara.

- Kayıkçı, S., (2013), “Türkiye’de Kentsel Dönüşüm Politikası Analizi”, Bilgi Sosyal Bilimler Dergisi, S.1, (62-94).
- Kazancı Metin, (2009), Kamuda ve Özel Kesimde Halkla İlişkiler, Turhan Kitabevi, Ankara.
- Kılıç, S. (2014), “Ombudsmanlık ve İdarenin Denetimi”, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Konya.
- Knill, C. ve Tosun, J., (2008), “Policy Making”, [http://kops.uni-konstanz.de/bitstream/handle/123456789/3885/WorkingPaper2008\\_01.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://kops.uni-konstanz.de/bitstream/handle/123456789/3885/WorkingPaper2008_01.pdf?sequence=1&isAllowed=y), (04.02.2018).
- Knill, C., (2005), “Introduction: Cross-National Policy Convergence: Concepts, Approaches And Explanatory Factors”, Journal Of European Public Policy, Special Issue.12, (764-774).
- Korkmaz, M., (2014), “Sosyal Medya-Kamu Politikaları Etkileşimi: Gezi Parkı Olayları Üzerine Bir Değerlendirme”, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara.
- Kongar, E., (2009), Demokrasi ve Kültür, Remzi Kitabevi, Ankara’ dan Akt. Yılmaz, M., (2013), “Medya ve Siyaset İlişkilerinin Kamuoyu Üzerindeki Etkileri: KKTC Örneği”, İnsan ve Toplum Bilimleri Araştırmaları Dergisi, C. 2, S. 2, (230-252).
- Kulaç, O. ve Çalhan, S., (2013), “Bir Kamu Politikası Süreci Analizi: Milli Eğitim Bakanlığı ve Yükseköğretim Kurulu Yurtdışı Lisansüstü Bursları, Dicle Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, S.10, (205-225).
- Kuluçlu, E. (2006), “Yönetimin Denetiminden Denetimin Yönetimine”, Sayıştay Dergisi, S.63, (3-37).
- Kutlu, Ö. ve Özdemir, S. M., (2016), “Politika Transferine Karar Verme Süreci”, Sayıştay Dergisi, S.101, (79-95).
- Lasswell, H. D., (1963), The Future Of Political Science, Prentice-Hall, Inc. Atherton Press, New York.

- Latham, E., (1952), "The Group Basis Of Politics: Notes For A Theory", The American Political Science Review, Vol.46, Issue.2, (376-397).
- Mintrom, M. (2012) Contemporary Policy Analysis, Oxford University Press, New York' den Akt. Gül, H., (2015), "Kamu Politikası Analizi, Yöntemleri ve Teknikleri", Yasama Dergisi, S.29, (5-31).
- Mossberger, K. ve Wolman, H., (2003), "Policy Transfer As A Form Of Prospective Policy Evaluation: Challenges And Recommendations", Public Administration Review, Vol.63, Issue.4, (428-440).
- Nacak, O., (2015), "Yeni Kamu Yönetimi ve Türkiye'de Kamu Politikalarının Oluşturulması: Aktör Temelli Bir Analiz", Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi, Sakarya.
- Newton, k. ve Van Deth, J. W., (2010), Foundations Of Comparative Politics, Second Edition, Cambridge University Press, New York.
- Öner, A. H., (1996), Ombudsman Kurumunun İl Ölçeğinde Uygulanması, Bayburt Valiliği Basın ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü Yayını, Bayburt.
- Örnek, A., (1998), Kamu Yönetimi, Meram Yayıncılık, İstanbul.' Den Akt. Ünal, F., (2008), "Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Yerel Yönetim Ombudsmanı", Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara.
- Özbudun, E., (2013), Türk Anayasa Hukuku, Yetkin Yayınları, Ankara.
- Özden, K., (2010), Ombudsman, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Özer, M. A. (2015), "Türkiye'de Kamu Yönetiminin Denetiminde Yeni Arayışlar: Kamu Denetçiliği Kurumu Örneği", Sayıştay Dergisi, S.98, (19-40).
- Özkan, G., (1995), Hukuk Devleti ve Yargı Denetimi, Matser Basım, Ankara.
- Page, E. C., (2000), "Future Governance And The Literature On Policy Transfer And Lesson Drawing", Prepared For The ESRC Future Governance Programme Workshop On Policy Transfer, Britannia House, London, <http://personal.lse.ac.uk/Pagee/Papers/EdPagePaper1.pdf>, (07.03.2018).
- Parlak, B., (2011), Kamu Yönetimi Sözlüğü, MKM Yayıncılık, Bursa.

- Peters, G., (2007), American Public Policy: Promise And Performance, CQ Press, Washington.
- Pınar, A. C., (2014), “Avrupa Birliği’ne Uyum Sürecinde Kamu Denetçiliği Kurumu”, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Isparta.
- Pickl, V. J. (1986), “Ombudsman ve Yönetimde Reform”, çev: Turgay Ergun, Amme İdaresi Dergisi, Cilt19, Sayı4, (37-46).
- Pielke, Jr. A. R., (2004), “What Future For The Policy Sciences?”, Policy Sciences, Vol 37, Issue.3/4, pp. 209-225.
- Resmi Gazete, 09.11.1982 Tarih ve 17863 Sayılı, “Türkiye Cumhuriyeti Anayasası”.
- Resmi Gazete, 13.04.1973 Tarih ve 14506 Sayılı, “Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü”.
- Resmi Gazete, 18.06.1949 Tarih ve 5442 Sayılı, “İl İdaresi Kanunu”.
- Resmi Gazete, 29.06.2012 Tarih ve 6328 Sayılı, “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu”.
- Rose, R., (1993), Lesson-Drawing In Public Policy, Chatham House Publishers, Chatham.
- Rowat, D. C., (1968), “The Spread Of The Ombudsman Idea”, Anderson Stanley V. (Ed.), Ombudsmen For American Government, Prentice- Hall, Inc., Englewood Cliffs, N.J.’ Den Akt. Demirel M., (2003), “Kamu Yönetiminin Halkla İlişkilerine Ombudsman Desteği İçin Bir Model Önerisi”, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi, Konya.
- ROWAT, Donald, C., (1968), The Ombudsman-Citizen’s Defender, London, George Allen And Unwin Ltd.’ den Aktaran: Ataman, T. (1993), “İngiltere’ de Ombudsman Kurumu”, Türk İdare Dergisi, S.400, (217-255).
- Samadova, V., (2017), “Kamu Politikasında Rol Oynayan Sivil Aktörler”, Göller Bölgesi Ekonomi ve Kültür Dergisi, C.5, S.51, (59-65).
- Seyidoğlu, H., (2009), Bilimsel Araştırma ve Yazma El Kitabı, Güzem Can Yayınları, İstanbul.

- Sezen, S., (2001), "Ombudsman: Türkiye İçin Nasıl Bir Çözüm?", *Amme İdaresi Dergisi*, C.34, S.4, (71-96).
- Smith, T. B., (1973), "The Policy Implementation Process", *Policy Sciences*, Vol.4, Issue.2, (197-209).
- Sobacı, M. Z. ve Köseoğlu. Ö. (2016), "Ombudsman ve Sosyal Medya: Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Twitter Kullanımına İlişkin Ampirik Bir Analiz", *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, C.71, S.1, (103-124).
- Sobacı, M. Z., (2008), "Uluslararası Politika Yakınsaması: Kavramsal Çerçeve", *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, C.63, S.3, (145-159).
- Sobacı, M. Z., (2009), *İdari Reform ve Politika Transferi*, Turhan Kitabevi, Ankara.
- Stone, D., (2004), "Transfer Agents And Global Networks In The 'Transnationalization' Of Policy", *Journal Of European Public Policy*, Vol.11, Issue.3, (544-566).
- Şafaklı, O. V. (2009), "Kamu Denetiminde Etkinlik Aracı Olarak Ombudsman ve AB Sürecinde KKTC'deki Uygulamaya Karşılaştırmalı Bir Bakış", *Afyon Kocatepe Üniversitesi İİBF Dergisi*, C.11, S.2, (161-197).
- Şahin, M. S., (2015), *Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) ve Uygulama Örnekleri*, Astana Yayınları, Ankara.
- Şahin, R. (2004), "Ombudsman ya da Kamu Denetçiliği ve Avrupa Birliği", *Türk İdare Dergisi*, S.444, (75-90).
- Şahin, R. (2010), "Ombudsman Kurumu ve Türkiye'de Kurulmasının Türkiye'nin Demokratikleşmesi ve Avrupa Birliği Üyeliği Üzerine Etkileri", *Türk İdare Dergisi*, S.468, (131- 158).
- Şengül, R. (2003), "Fransa'da Kamu Yönetiminin Denetlenmesinde Kamu Arabulucusunun (Mediatéur de la République) Rolü", *Danıştay Dergisi*, S.105, (31-37).
- Şenlen, S. (1994), "Türkiye'de İdari Yargının Doğuşu ve Tarihi Gelişimi", *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, C.49, S.3, (401- 413).



- Tamzok, N., (2007), “Kamu Politikası Analizi: Elektrik Enerjisi Sektörü”, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara.
- Taşdelen, H. M., (2011), Siyaset Sosyolojisi, KOCAV Yayınları, İstanbul.
- Tayşi, İ., (1997), “Ombudsman Kurumu ve Ülkemizde Uygulanabilirliği”, Sayıştay Dergisi, S.25, (106-123).
- Temizel, Z., (1997), Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organı-Ombudsman, Kent Basımevi, İstanbul.
- Temizkan K., (2008), “Ombudsmanlık Kurumu ve Günümüzde Türkiye’de Uygulanabilirliği”, Mersin üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Mersin.
- TODAİE, (1991), Kamu Yönetimi Araştırması Genel Raporu, TODAİE Yayınları, Ankara.
- Tortop, N. (1974), “Yönetimin Denetlenmesi ve Denetleme Biçimleri”, Amme İdaresi Dergisi, C.7, S.1, (27-50).
- Tortop, N. (1998), “Ombudsman Sistemi ve Çeşitli Ülkelerde Uygulanması”, Amme İdaresi Dergisi, C.31, S.1, (3-11).
- Tortop, N., (2009), Halkla İlişkilere Giriş, Nobel Yayın, Ankara.
- Tural, E. (2013), “İdarenin Denetimi ve Kamu Denetçiliği Kurum Kanunu”, Türkiye Adalet Akademisi Dergisi, S.13, (509-544).
- TÜSİAD, (1983), Kamu Bürokrasisi, Yayın No: TÜSİAD – T/83.10.78.
- TÜSİAD, (1997), Türkiye’de Demokratikleşme Perspektifleri, Yayın No: TÜSİAD – T/97 – 207.
- Usta, A., (2013), “Kamu Politikaları Analizine Kuramsal Bir Bakış”, Yasama Dergisi, S.24, (78-102).
- Uzun, R., (2014), “Medya-Siyaset İlişkileri: Türkiye’de Savunucu Gazetecilik Olgusunun İncelenmesi, İletişim Kuram ve Araştırma Dergisi, S.39, (129-147).

- Ünal, F., (2008), “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Yerel Yönetim Ombudsmanı”, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara.
- Ünver, E. (2008), “Ombudsmanlık Sistemi ve Türk Kamu Yönetimi’nde Ombudsmanlık Sistemi”, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara.
- Wolman, H., (1992), “Understanding Cross-National Policy Transfers: The Case Of British And The United States”, Journal Of Governance, Vol. 5, Issue. 1, (27-45)’ Den Akt. Demirci, A. G., (2010), “Bir Politika Transferi Örneği Olarak Türkiye’de Kadro Sisteminin İnşası”, Toplum ve Demokrasi Dergisi, C.4, S.8, (143-168).
- Yıldız, M. ve Sobacı, M. Z., (2013), “Kamu Politikası ve Kamu Politikası Analizi”, Der. Yıldız, Mete ve Sobacı, Mehmet Zahid, Kamu Politikası: Kuram ve Uygulama, Adres Yayınları, Ankara.
- 1998 Yılı Programı, [http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/10/1998\\_Y%C4%B1%C4%B1\\_Program%C4%B1.pdf](http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/10/1998_Y%C4%B1%C4%B1_Program%C4%B1.pdf), (18.12.2018).
- 23 Haziran 2003 tarih ve 2003/5930 sayılı 2003 Yılı Ulusal Programı’na İlişki Bakanlar Kurulu Kararı, [www.ab.gov.tr/files/UlusalProgram/UlusalProgram\\_2003/Tr/pdf/IV-24.pdf](http://www.ab.gov.tr/files/UlusalProgram/UlusalProgram_2003/Tr/pdf/IV-24.pdf), (20.12.2018).
- 31 Aralık 2008 tarih ve 2008/14481 sayılı “Avrupa Birliği Müktesebatı’nın Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı ile Bu Programın Uygulanması, Koordinasyonu İzlenmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı, [https://www.ab.gov.tr/files/UlusalProgram/UlusalProgram\\_2008/Tr/pdf/iv\\_23\\_y\\_argivetemelhaklar.pdf](https://www.ab.gov.tr/files/UlusalProgram/UlusalProgram_2008/Tr/pdf/iv_23_y_argivetemelhaklar.pdf), (20.12.2018).

## ÖZGEÇMİŞ

### **KİŞİSEL BİLGİLER** :

Adı ve Soyadı : Zafer ÇİÇEKER

Doğum Yeri : Van/Erciş

Medeni Hali : Bekar

### **Eğitim Durumu** :

Lisans Öğrenimi : Bartın Üniversitesi – İktisadi ve İdari  
Bilimler Fakültesi- Siyaset Bilimi ve  
Kamu Yönetimi Bölümü (2010-2014)

Yüksek Lisans Öğrenimi : Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi  
(2016-2019)

**Yabancı Dil(ler) ve Düzeyi** : İngilizce, Orta