

T.C.
MANİSA CELAL BAYAR ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

YÜKSEK LİSANS TEZİ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
KAMU YÖNETİMİ PROGRAMI

KAPSAYICI VE DIŞLAYICI KURUMSALLIK YÖNÜNDEN
TÜRKİYE'DE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU

Pınar VURAL

Danışman
Dr. Öğretim Üyesi Adnan ERDAL

MANİSA-2019

T.C.
MANİSA CELAL BAYAR ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ


YÜKSEK LİSANS TEZİ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
KAMU YÖNETİMİ PROGRAMI

KAPSAYICI VE DIŞLAYICI KURUMSALLIK YÖNÜNDEN
TÜRKİYE'DE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU

Pınar VURAL

Danışman
Dr. Öğretim Üyesi Adnan ERDAL

MANİSA-2019

	T.C. MANİSA CELAL BAYAR ÜNİVERSİTESİ SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ	Doküman Kodu	FRYL-031
	YÜKSEK LİSANS EĞİTİMİ FORMLARI Tez Savunma Sınavı Tutanağı	Yayınlanma Tarihi	26/03/2018
		Revizyon No/Tarih	2/23/03/2018
		Sayfa	1/1

TEZ SAVUNMA SINAV TUTANAĞI

Manisa Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü 03.07.2019 tarih ve 23/19 sayılı toplantısında oluşturulan jürimiz tarafından Manisa Celal Bayar Üniversitesi Lisansüstü Eğitim ve Öğretim Yönetmeliği'nin 9. Maddesi gereğince Enstitümüz Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Kamu Yönetimi Tezli Yüksek Lisans Programı öğrencisi Pınar VURAL'ın "KAPSAYICI VE DIŞLAYICI KURUMSALLIK YÖNÜNDEN TÜRKİYE'DE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU" konulu tezi incelenmiş ve aday 16.07.2019 tarihinde saat 16:30'da jüri önünde tez savunmasına alınmıştır.

Adayın kişisel çalışmaya dayanan tezini savunmasından sonra .65.. dakikalık süre içinde gerek tez konusu, gerekse tezin dayanağı olan anabilim dallarından jüri üyelerine sorulan sorulara verdiği cevaplar değerlendirilerek tezin,

BAŞARILI olduğuna OY BİRLİĞİ
DÜZELTME yapılmasına * OY ÇOKLUĞU
RED edilmesine ** ile karar verilmiştir.

BAŞKAN

ÜYE

Dr. Öğr. Üyesi Gökhan Kalkan

ÜYE

Dr. Öğr. Üyesi İsmail BAYRAM

Evet

Hayır

Tez, burs, ödül veya Teşvik programına (Tüba, Fullbright vb.) aday olabilir.

Tez, mutlaka basılmalıdır.

Tez, mevcut haliyle basılmalıdır.

Tez, gözden geçirildikten sonra basılmalıdır.

Tez, basımı gereksizdir.

CELAL BAYAR ÜNİVERSİTESİ
Sosyal Bilimler Enstitüsü
TEZ SAVUNMA
Tarih: 17.07.2019
Losya No: 31417

* Bu halde adaya 3 ay süre verilir. İkinci tez savunma sınavında da başarısız olan öğrencinin Enstitü ile ilişkisi kesilir.

** Bu halde adayın Enstitü ile ilişkisi kesilir.

Hazırlayan
Enstitü Sekreteri

Onaylayan
Enstitü Müdürü

YEMİN METNİ

Yüksek Lisans tezi şeklinde hazırladığım “Kapsayıcı Ve Dışlayıcı Kurumsallık Yönünden Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu” isimli çalışmanın, tarafımdan bilimsel etik ve kurallara uymayacak biçimde bir yardım alınmaksızın kaleme alındığını ve istifade ettiğim kaynakların kaynakçada belirtmiş olduğum eserlerden teşkil olduğunu, bu eserlere atıfta bulunarak istifade etmiş olduğum ifade eder ve bunu şerefimle onaylarım.

15/06/2019

Pınar VURAL

ÖZET

KAPSAYICI VE DIŞLAYICI KURUMSALLIK YÖNÜNDE TÜRKİYE'DE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU

Ülkeleri varsıllaştıran ve yoksullaştıran özellikleri yönünden zıt iki kurumsal model söz konusudur. Bu yapılardan ilki ‘Kapsayıcı kurumsal yaklaşım’ ikincisi ise ‘Dışlayıcı kurumsal yaklaşım’. Kapsayıcı kurumsal yapılar, iktidarın ve paydaşlarının el değiştirebildiği, ya da tarihsel anlamda doğası gereği el değiştirmek zorunda kaldığı kurumsal yapılardır. Dışlayıcı kurumsal yapılar ise halkın siyasi etkisinin ya çok az olduğu ya da etkisinin hiç olmadığı kurumsal yapılara sahip yerlerdir. Anlayış olarak birbirinden çok farklı durumları ifade eden kurumsal modeller ülkelerin iktisadi ve politik yapılarını belirlemektedir. Kapsayıcı model ile hareket eden ülkeler giderek zenginleşmekte, dışlayıcı modellerle hareket eden ülkeler ise zamanla fakirleşmektedir.

Kurumsal yapılar ülkelerdeki katılımcı demokrasi ve yönetim ile refah düzeyine etki etmektedir. Siyasi kurumlar politik güçlerinden yararlanmak suretiyle ekonomiyle ilgili kuruluşların kararlarında kritik rol oynamaktadır. Daren Acemoğlu, ülkelerin büyüme ve kalkınma seviyelerinin stratejik konum, iklim veya diğer faktörler değil, kapsayıcı modele sahip kuruluşlar marifetiyle ilerlediğini savunmaktadır. Kapsayıcı modeller, vatandaşların kabiliyetini en iyi biçimde ortaya çıkarabileceği imkanları sağlamak amacıyla bireylere eşit şartlar sağlayan kurumlardır. Ekonomik ve siyasal kurumsallaşma ülkelerin ekonomik olarak büyümesinde etkin rol oynar. İnsanların içindeki müteşebbis potansiyel bu şekilde ortaya çıkar.

Kapsayıcı kurumsal yapıların olduğu ülkelerde insanlar becerileri, yetenekleri, çalışmalarını doğrultusunda terfi ederler. Tanıdıkları, destekçileri, yaşadıkları şehirler ya da maddi güçleri insanların ilerlemesinde belirleyici olmaz. Bugün ekonomik olarak büyüyen ülkeleri incelediğimizde kapsayıcı modelin artılarını net biçimde gözlemlemekteyiz. Kuzey Kore ile Güney Kore’yi kıyasladığımızda savaş ertesinde her ikisi de eşit seviyelerde başlamış ancak Güney Kore, Kuzey Kore’ye kıyasla kat kat fazla gelişmiştir.

Ombudsman, tarihsel uzantısı Osmanlı’ya dek dayanan ve ilk defa 1809 yılında İsveç’te anayasa ile oluşturulan bir kontrol mekanizmasıdır. Türkiye’de ombudsman mekanizması, ‘Kamu Denetçiliği Kurumu’ ismiyle 2012 senesinden itibaren faaliyete başlamıştır. Kamu Denetçiliği Kurumu, bugün de önem taşıyan katılımcılık, etkinlik, verimlilik, şeffaflık, çoğulculuk ilkelerini temel alan modern kamu yönetimi anlayışıyla ve katılımcı demokrasiyle bağdaşır bir kontrol mekanizması olarak ön plana çıkmaktadır. Arabulucu özelliğiyle birey ile idare arasındaki problemleri, tüm paydaşları mutlu edecek biçimde çözmekte ve idari yargının iş yükünü azaltmaktadır.

Kapsayıcı bir kurumsal yapıya sahip olması için kurumun faaliyetleri ve tavsiyelerinin idarece icra edilmesi için duyarlı ve etkin toplum desteği sağlanmalıdır.

Anahtar kelimeler: Yeni kamu yönetimi, katılımcılık, yönetim, kapsayıcılık, dışlayıcılık, katılımcı demokrasi, Ombudsmanlık, Kamu denetçiliği.

ABSTRACT

PUBLIC INSPECTION CORPORATION IN TERMS OF COMPREHENDING AND EXTERNALIZING CORPORATION

There are two distinct entities that make countries rich and poor. One of them is "comprehending corporal structures" and the other is "externalizing corporal structures". Comprehending corporal structures, are the corporal structures that which the ruling party and its shareholders can switch ownerships or in historical sense the corporations that need to switch owners. Whereas the externalizing corporal structures is where the public is effective in terms of policy or less effective places which have the corporal status. As far as understanding goes these two corporal structures determine a country's economic and political systems. The countries with the comprehending system, get richer in time but the externalizing ones go to poverty. The corporal structures are influential on the country's attending democracy and leadership and wealth. Political corporations by exploiting their political power, play a determining role on economic corporations via their political power.

Daron Acemoglu, defends that a country's wealth status increases by the comprehending corporations and not through climate or different elements. The comprehending corporations supply similar conditions for the citizens to display their skills in a best way acting equivalently. Economical and political corporatization play the leading role in the growth status of countries in their economies. The disguised entrepreneurship in people shows its potential in this way. Comprehensive corporal structures in the countries people promote by their skills, talents and struggles, the ones they are acquainted with, the supporters, the cities that they live in or their monetary power do not play effective roles in the development of the people. Today's economically growing countries show off their comprehending influences obviously. North Korea and South Korea when they are compared, postwar countries both started off equal but South has developed 15 fold.

Ombudsman is a detecting system first established in 1809 rooting back to the Ottomans. It has been built by the constitution. Ombudsmanship in Turkey under the name of "Public detection corporation" has been put to use since 2012. Public Detection Corporation in our day corporeal, effective, efficiency, translucency and calculability criteria attracts attention with these features and plural democracy. With its binding feature, is the supportive act in ruling justice resolving conflicts with the citizens and the ruling party in a satisfactory way. The corporation in order to have a comprehending feat has to supply the active and sensible public to make use of corporation's effectiveness to be implemented by the ruler. This aim has to be put forth with the communication organs in the best possible way. There should be no treatments or behaviors that affect the corporation's independency and non-sidedness.

Keywords: *New public ruling, Taking attendance, Directioning, Comprehension, Externalizing, Attentive Democracy, Ombudsmanship, Public detection.*

ÖNSÖZ

Yüksek Lisans Tezi olarak sunduğum “Kapsayıcı ve dışlayıcı kurumsallık yönünden Türkiye’de kamu denetçiliği kurumu” adlı çalışmada konu belirlemeden içeriğe tüm alanlarda bana güvenerek geniş ifade ve anlatım imkânı tanıyan danışman hocam Dr, Öğretim Üyesi Adnan ERDAL’a, ayrıca çalışmanın başından beri bana olan desteklerini esirgemeyen annem Meral VURAL’a ve babam İZZET VURAL’a ayrıca fikir ve katkılarıyla destek olan değerli arkadaşım Berkay KIRDAR’a teşekkürü bir borç bilirim.

Pınar VURAL
Manisa, 2019

İçindekiler

<u>YEMİN METNİ</u>	ii
<u>ÖZET</u>	iv
<u>ÖN SÖZ</u>	vii
<u>İçindekiler</u>	viii
<u>GİRİŞ</u>	10
<u>Kapsam</u>	Hata! Yer işareti tanımlanmamış.
<u>Yöntem</u>	12
<u>İçerik</u>	12
<u>BİRİNCİ BÖLÜM</u>	14
<u>YÖNETİM BİLİMİ</u>	14
<u>1.1. YÖNETİM BİLİMİ TANIMI VE GELİŞİMİ</u>	14
<u>1.2. GELENEKSEL ANLAMDA YÖNETİM BİLİMİ</u>	15
<u>1.3. YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI</u>	17
<u>1.4. YÖNETİŞİM KAVRAMI VE KATILIMCI DEMOKRASİ</u>	Hata! Yer işareti tanımlanmamış.
<u>1.5. KAPSAYICILIK VE DIŞLAYICILIK KAVRAMLARI ÇERÇEVESİNDE YÖNETİM</u>	Hata! Yer işareti tanımlanmamış.
<u>2.1. KAMU DENETÇİLİĞİNİN TANIMI</u>	19
<u>2.2. KAMU DENETÇİLİĞİNİN ORTAYA ÇIKIŞI VE GELİŞİMİ</u>	18
<u>2.3.1. Dayanağını Anayasa veya Yasadan Alması</u>	25
<u>2.3.2. Yasama Organı Tarafından Seçilmesi</u>	26
<u>2.3.3. Bağımsız Olma Özelliği</u>	26
<u>2.3.4. Tarafsız Olma Özelliği</u>	28
<u>2.3.5. İdareyi Kontrol Etme Özelliği</u>	29
<u>2.3.6. Vermiş Olduğu Kararların Bağlayıcı Olmaması</u>	29
<u>2.3.7. Ombudsmannın Denetimle İlgili Bilgi ve Belgelere Sınırsız Olarak Ulaşabilmesi</u>	30
<u>2.4. OMBUDSMANIN GÖREVLERİ</u>	30
<u>2.5. OMBUDSMANLIK KURUMUNUN TARİHSEL ARKA PLANI</u>	35
<u>2.6. TÜRKİYE’DE OMBUDSMANLIĞIN YENİDEN İNŞASI</u>	38
<u>2.6.1. Gerekçeli Anayasa Önerisi</u>	39
<u>2.6.2. KAYA Raporu</u>	40
<u>2.6.3. Yedinci ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planları</u>	40
<u>2.6.4. STK’ların Çalışmaları</u>	40
<u>2.6.5. AB İlerleme Raporları Kapsamında Yapılan Çalışmalar</u>	41

2.6.6. Yürütme ve Yasama Organının Çalışmaları	42
2.7. Ombudsmanlığın Amacı, Örgüt Yapısı, Görev ve Yetkileri ile Çalışma Şekli	43
2.7.1. Ombudsmanlık Mekanizmasının Hedefi	43
2.7.2. KDK'nın Örgüt Yapısı	43
2.7.2.1. Kamu Başdenetçiliği	44
2.7.2.2. Başdenetçi ve Denetçilerin Görev ve Yetkileri	44
2.7.2.3. Başdenetçi ve Denetçilerin Çalışma İlkeleri	46
2.8. OMBUDSMAN TÜRLERİ	47
3.1. İSKANDİNAV ÜLKELERİNDEN BİR KAMU DENETÇİLİĞİ ÖRNEĞİ: İSVEÇ	52
3.1.1. Ombudsmanlık Kurumunun İnşası	53
3.1.2. Başvuru ve Çalışma Şekli	55
3.2. FİNLANDİYA	56
3.3. AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ	60
3.4. AVRUPA BİRLİĞİ	62
3.5. ÇİN HALK CUMHURİYETİ	67
3.6. HİNDİSTAN	68
4.1. KAPSAYICI KURUMLAR VE DIŞLAYICI KURUMLAR	76
4.1.1. Dışlayıcı Kurumsal Yapıların Özellikleri	79
4.1.2. Kapsayıcı ve Dışlayıcı Kurumsallık Yönünden Kamu Denetçiliği	80
4.2. Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumunun Yapısına Yöneltilen Eleştiriler Ve Tavsiyeler	83
4.3. KDK Raporlarında Kamu Denetçiliği Kurumunun Bilgi ve Belge Taleplerine Olumsuz Yaklaşan İdareler	88
4.4. Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumu Uygulaması Hakkında Değerlendirme	91
SONUÇ	97
KAYNAKÇA	100

GİRİŞ

İnsanların bir arada yaşama zorunluluğu sonucunda meydana gelen devlet, zamanla büyüyerek insanlar üzerinde güçlü bir yapı haline bürünmüştür. Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi görevini üstlenen en kuvvetli ve tek yapı olan devlet, gittikçe karmaşıklaşmış, büyümüş ve kamusal yaşamın alanlarına daha çok müdahale eder olmuştur. Bu aşırı büyüme ve kompleks yapı, devletin, vatandaşların arzu ve eğilimlerine karşı duyarlı bir mekanizma olma özelliğini yitirmesine neden olmuştur. Bu durum devlet ve vatandaş ilişkilerinde birçok farklı sorunların meydana gelmesine neden olarak mevcut problemlerin çözülmesi ve devlet gücünün bireyler karşısında sınırlandırılması için vatandaşları farklı arayışlara itmiştir. Bu arayışlar, dikkatleri varlık nedeni yurttaşların temel hak ve özgürlüklerini devlete karşı korumak olan kamu denetçiliği sistemine yoğunlaştırmıştır. Devlet ve vatandaş ilişkilerinde yeni bir aşamayı temsil eden bu kurum, bu özelliği sayesinde dünyanın birçok ülkesinde hızla yayılmaya başlamıştır. Ombudsmanlık sisteminin Türkiye’deki tarihsel gelişimi 1970’li yıllara kadar uzanmaktadır. Bu kurumun Türkiye’de kurulabilmesi için Anayasal değişiklik öngörülmüş ve 2010 yılında yapılan Anayasa değişikliği ve 2012 yılında çıkarılan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile yürürlüğe girmiştir.

Çalışmaya ismini veren kapsayıcı ve dışlayıcı kurumlar politik ekonomi teorisinin ortaya çıkardığı kavramlardır. Mülkiyet haklarını güçlendiren, herkese eşit şartlar sağlayan, yeni teknolojilere yatırımı ve becerileri özendiren kapsayıcı ekonomik kurumlar, ekonomik büyüme yaratabilirken, dışlayıcı ekonomik kurumlar, çoğunluğun sahip olduğu kaynakların belirli kişi veya küçük gruplar tarafından sömürülmesine dayanmaktadır ve ekonomik faaliyeti özendirmekte aciz kalmaktadır.

Türkiye’nin tarihsel bağlamda dışlayıcı sisteme yatkın olduğu söylenebilir. Osmanlı’da mülkiyet, rekabet gibi konuların son derece cılız kalması, Cumhuriyetten sonra da dışlayıcı kurumların bir kısmının varlığını sürdürmesi, zenginleşmenin önündeki en önemli engel durumundadır. Geline nokta, bu dışlayıcı büyüme; kalitesiz, sadece bazı kesimlerin yararlandığı, tekelleşmenin olduğu bir tablo ortaya çıkarmaktadır.

Kapsayıcı kurumların, karşıtı olan dışlayıcı kurumlarla birlikte düşünülmesi gerekmektedir. Eğer iyi işleyen demokratik kurumlara sahipseniz, tüm vatandaşlarınızın yönetimde söz hakkı varsa, hükümetin gücü yasal bir çerçeve içinde etkili bir şekilde kısıtlanmışsa, yasama ve yargı bağımsızlığı varsa, basın özgürse, ifade özgürlüğü kısıtlanmamışsa, kapsayıcı kurumların varlığından bahsedebiliriz. Bunlar yoksa, siyasal

iktidarın veya bir elit zümrenin toplumun geri kalanını dışlayan bir biçimde hareket etmesi mümkün demektir. Bu durumda dışlayıcı kurumların varlığından söz edebiliriz.

Dışlayıcı kurumların olduğu yerlerde, demokratik kontrol mekanizmaları olmadığı için, siyasal iktidar veya elit bir zümre ülkenin kaynakları üzerindeki söz hakkını kötüye kullanabilir ve geliştirdiği yeniden dağıtım mekanizmaları ile kaynakları kendi çıkarları için kullanabilir.

“Kapsayıcı ve Dışlayıcı Kurumsallık Yönünden Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu” isimli çalışmada politik ekonomi teorisi bağlamında dünyadaki ülkeler arasında kapsayıcı ve dışlayıcı kurumsallık yönünden kıyaslama yapılarak büyüme ve refah seviyeleri ile ülkelerin kapsayıcı ve dışlayıcı kurumsal yapıya sahip olup olmaması bakımından benzerlik kurularak, Türkiye’deki uygulama irdelenecek ve ülkemizdeki kamu denetçiliği kurumunun Osmanlıdan bu yana tarihsel gelişimi ve etkinliği ortaya konulacaktır.

Amaç

Çalışmada aşağıdaki bulgulara ulaşılması hedeflenmektedir:

- Ombudsmanlık, kamu idarelerinin işlem ve eylemlerini vatandaş lehine denetleyen mekanizmalardır.
- Ombudsmanın aldığı kararlar tavsiye niteliğinde olmakla birlikte idarelerin uygulamalarını değiştirmeye dönük kararlar alınmasını sağlamaya çalışır.
- Ombudsmanlık mekanizmasının en gelişmiş olduğu ülkeler, Batı Avrupa tipi demokrasinin hâkim olduğu, kapsayıcı kurumsal yapıya sahip ülkelerdir.
- Kapsayıcı kurumsal yapıya sahip ülkeler; demokratik, çoğulcu, insan hak ve özgürlüklerinin gelişmiş olduğu, devletin hukuken sınırlandırıldığı ülkeler olmaları hasebiyle ombudsmanın idareler üzerindeki kararlarının hayata geçirilmesi kolaydır.
- Dışlayıcı kurumsal yapıya sahip ülkeler, siyasal elitlerin hâkim olduğu hukuk devletinin egemen olmadığı ülkeler olup buralarda ombudsmanlık mekanizması kurulsa da ombudsmanın aldığı kararlar idarenin icraatlerinde dönüştürücü etki gösteremez.
- Ombudsman, kapsayıcı kurumsal yapıya tam erişmemiş olan ülkelerde idarenin işlem ve eylemlerini değiştirebilirken; siyasi yöneticilerin ve karar alıcılarının kararlarını toplum yararına dönüştürememektedir.

Yöntem

Çalışmanın inceleme alanını oluşturan ombudsmanlık, Robinson ve Acemoğlu' nun "Ulusların Düşüsü" adlı eserinde tez konularını oluşturan ülkelerin zenginlik ve yaşam standartları arasındaki büyük farklılıkların nelerden meydana geldiğini inceleyerek, bu konuyu ülkelerin kendilerine haiz kapsayıcı veya dışlayıcı kurumsal yapıları özelinde açıklama getiren değerlendirmeleri çerçevesinde ele alınmaktadır.

Çalışmada, Türkiye'de ombudsmanlık mekanizması olarak faaliyet yürüten Kamu Denetçiliği Kurumu ile İsveç, Finlandiya, Fransa, Çin vesaire gibi bir takım ülkelerdeki ombudsmanlık kurumları literatür taraması etrafında ele alınmıştır. Literatür taraması sadece ülkelerdeki ombudsmanlık mekanizmalarının oluşumları, mukayeselerine bağlı kalmamış; konuyu irdeleyebilmek için Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumu hakkında basında çıkan haberler, kurumun yıllık tavsiye raporlarında yer bulan görüşleri de ele alınarak ombudsmanın kararlarının idari ve siyasi karar alıcıların eylemlerini dönüştürüp dönüştüremediği incelemeye tabi tutulmuştur. Özetle, Türkiye'de ombudsmanlık kurumunun nasıl algılandığı, nerede durduğu ve nereye gidebileceği hakkında eleştiri yapılarak ve kapsayıcı ve dışlayıcı kurumsal yapıların özellikleri göz önünde bulundurularak ombudsmanlık mekanizmasının işlevi yönünden genel bir çıkarıma varılmıştır.

İçerik

Çalışmanın ilk bölümünde, kamu yönetiminde yeni kamu yönetimi ve yönetim anlayışına değinilmiş, katılımcı demokrasinin kamu idarelerinin işlevine katkılarında bahsedilmiştir. Bu noktada Robinson ve Acemoğlu' nun eserinde yer bulan kapsayıcılık ve dışlayıcılık kavramlarına değinilerek iyi yönetim ve kötü yönetimin ayırdı yapılarak bir ülkede olması gereken kamu yönetimi anlayışı kapsayıcı kurumsallık ile açıklanmıştır.

İkinci bölümde kamu denetçiliğinin tanımı yapılarak, ombudsmanlık mekanizmasının inşa edilme süreci açıklanmıştır. İdarenin yargısal denetimine tabi olması rağmen aldığı kararlar ve icrai uygulamalarına vatandaş odaklı yeni ve aktif bir mekanizma olarak ombudsmanlık kurumunun neden gerekli olduğu ifade edilmiştir. Ombudsmanlık kurumunun tarihsel arka planı ve ombudsmanlık türleri bu bölümde ele alınmıştır.

Üçüncü bölümde bazı ülkelerdeki ombudsmanlık kurumu ve uygulamalarına değinilmiştir. Bu ülkeler arasında; İsveç, Finlandiya, Amerika, Hindistan ve Çin ile ulusüstü bir oluşum olarak Avrupa Birliğı yer almaktadır.

Son bölümde; kapsayıcı ve dışlayıcı kurumsallık yönünden ombudsmanlık mekanizması ele alınmıştır. Kamu denetçiliğı kurumunun çoğulcu, demokratik ve hukuk devletinin olduğı kapsayıcı kurumsal yapıya sahip ülkelerde işlevsel olarak çalıştığına, bu türden kapsayıcı kurumsal yapıları barındırmayan ya da eksik inşa eden ülkelerde “mış gibi” yapmak şeklinde icra edilerek idareni eylem ve işlemlerinde politika yapıcı ve karar alıcıların politikalarına etki edemediğı vurgulanmıştır.



BİRİNCİ BÖLÜM

YÖNETİM BİLİMİ

1.1. YÖNETİM BİLİMİ TANIMI VE GELİŞİMİ

Yönetim; “Önceden belirlenmiş hedeflere ulaşmak için insanların bir araya gelmesi ve bu hedeflere doğru bir örgütlenmenin sağlanması, ve bu doğrultuda yapılan işlerin tamamı olarak tanımlanmaktadır” (Önal, 1995:10) Bu tanıma dayanarak, belirlenmiş bir hedef, örgütlenmiş bir insan topluluğu, belirlenen amaçlara varmada işbirliği ve hedeflere varmak için bir çabanın gerekmesi yönetimin temel özellikleri olarak söylenebilmektedir.

Yönetim biliminin ortaya çıkışı, insanoğlunun varoluşu ile birlikte meydana gelmiştir. Yönetim, “İki ya da daha çok kimsenin, belli bir gaye etrafında faaliyetlerini düzenlemesinde söz konusu olmaktadır” (Simon, Smithburg ve Thompson, 1985:1-2). Öyle ki yönetim olgusunu Hz. Âdem ve Hz. Havva’ya kadar dayandıranlar vardır (Fişek, 1979:53). Hatta Bazıları, Allah ile insanlar arasındaki Allah-Kul ilişkisi ile yönetim olgusunun başladığını ileri sürmektedirler (Izutsu, 1975: 123-124). Nitekim bize ulaşan dini en eski kutsal metinlerde, yönetim olgusuna ilişkin olaylar da yer almaktadır (Güler, 1995:159-185). Sonuç olarak, yönetim biliminin doğuşunun insanoğlunun varoluşu ile birlikte ortaya çıktığını söylemek mümkün olmaktadır. (Dinçer, 1995:20).

İnsanlığın başlangıcına kadar uzanan yönetime, mal ve hizmet üretimi ile ilgili bütünetkinliklerde gereksinim duyulmuştur. Ancak yönetsel etkinliklerin bilimsel olarak ele alınması oldukça yenidir. En eski yönetim uygulamaları, kabile, site, devlet vb.) yönetimi ve bununla yakından ilgili olmak üzere savunma örgütlerinde meydana gelmiş, ekonomik çaba ve faaliyetlerdeki yönetsel uygulamalar ise daha sonra gelişmiştir. 1950’li yılların sonlarına kadar yönetim, dar bir anlamda, özel işletmelerin günlük işlerinin basit bir biçimde yürütülmesi olarak kabul edilmiştir.

Yönetimin geçmişi, Sümerlere dek uzanmaktadır. Arkeolojik çalışmaların gösterdiğine göre tarih öncesi çağlarda insanlar, bir araya gelmiş topluluklar olarak hayatlarını sürdürmekteydiler ve belli bir yönetim anlayışları vardı. Eski Mezopotamya, Grek, Roma uygarlıkları, siyasal faaliyetlerin sürdürülmesinde, yolların ve binaların yapımında ve karmaşık hesap sistemlerinin geliştirilmesinde, yönetsel uygulamaların ve idarenin gelişen prensiplerinin ortaya çıkarmış olduğu olumlu sonuçları deneyimler.

Endüstri devrimi, yönetim düşüncesi bakımından son derece önemli bir olaydır. Bu döneme kadar malların çoğu, küçük atölyelerde ya da işçilerin evlerinde sanatsal üretim metotları ile üretilmekteyken, endüstriyel devrim, şehirlerde fabrikaların artmasını teşvik etmiştir. Fabrikaların gelişmesi, daha nitelikli ve daha düşük fiyatlı malların imal edilmesine imkân vermiş, ancak fabrikalaşma, yönetime ve beşeri ilişkilere, yeni problemler getirmiştir. 1945'ten sonra ise, alt üst oluşlar gerçekleşmiş, yönetim rasyonelleşmiş, yürütme paylaşılmış, yeni hiyerarşik fonksiyonlar ortaya konmuştur. Yönetici ve çalışanlar arasındaki ilişkiler değişmiş, 1970'li yıllarda uzmanlaşma görülmüş, 1980'li yıllarda ise personelin, örgütlerin başarısında en önemli unsur olduğunun motive edilmesi ve tatmin edilmesi gereken en önemli kaynak olduğunun farkına varılmıştır. 1980'lerde Japon yönetim tarzı, 1990'larda kalite, 2000'lerde sanallık ve karmaşıklık, 2010'larda yenilik yaratıcılık ve inovasyon en çok ilgilenilen konular olmuştur. Kısacası toplumsal yaşamdaki değişiklikler, yönetim alanına da yansımış, ekonomik, politik, sosyal, beşeri ve teknolojik unsurlardan etkilenen yönetim, sayısız araştırma ve çalışmaya konu olmuştur.

1.2. GELENEKSEL ANLAMDA YÖNETİM BİLİMİ

Klasik yönetimin temelleri, önemli ölçüde Max Weber'in bürokratik örgütlenme modeline uzanmaktadır. Endüstri devrimi öncesinde devlet, savunma ve kısıtlı ölçüde eğitim ile sağlık konularında hizmet vermekteyken; sanayi devrimi sonrasında git gide daha fazla bir biçimde toplumsal ve iktisadi yaşama müdahale etmeye başlamıştır.

Geleneksel yönetim modeli, üretim ve verimliliğin iyileştirilmesi ile bürokratik yönetim anlayışına dayanmaktadır. Üretim, verimlilik, usallık ve de uzmanlaşma, klasik yönetim anlayışının kilit kavramları şeklinde ön plana çıkmakta; bu kavramlar ön plana çıkarılarak en verimli yöntemin analiz edilerek yapılacak işlerin bu biçimde yapılmasının verimliliğin maksimize edilmesinde en kritik konu olduğu belirtilmektedir. Şekilsel örgüt yapısı üstüne odaklanılan klasik yönetim anlayışı örgütü açık olmayan bir sistem olarak değerlendirmektedir (Aykaç, 1997: 37).

Daha önce de ifade edildiği gibi idareye ve örgüte ilişkin problem ve çözüm tavsiyeleri uygarlık tarihi kadar eskiye uzanmaktadır. Fakat idarenin bir bilim olarak uğraşı alanı olmaya başlamasıyla yönetim modeli, üzerinde sistematik çalışmaların yapıldığı ve bütün sosyal bilimlerle iç içe geçmiş, farklı boyutları içerisinde bulunduran bir bilim durumuna gelmiştir.

İdarenin bir bilim olarak incelenmeye başlanmasına ilişkin ilk adım 1887 senesinde daha sonra Cumhurbaşkanı seçilen Woodrow Wilson' un "Political Science Quarterly"

dergisinde yayınlanan "The Study of Administration" isimli makalesidir. İdarenin incelenmesi konulu makalede Wilson; federal yönetimde gerçekleştirilmesi gereken değişiklikler üzerinde durmuştur (Tortop vd. , 1993:14). Wilson, yönetimin siyasetten ayrı şekilde irdelenmesi gerektiğini savunmuştur (Polatoğlu, 2001: 56).

Amerikalı mühendis Frederick W. Taylor' un 1911 senesinde yayınladığı "The Principles of Scientific Management" "Bilimsel Yönetimin İlkeleri" adlı kitabıyla Bilimsel Yönetim Hareketi' ni ilk ortaya atan kişi şeklinde kabul edilmektedir. Bu eserle yönetim alanı ilk defa bilimsel bir inceleme alanı biçiminde çalışılmaya başlanmıştır (Tortop vd. , 1993: 16).

Taylor'un idareye bakışı mikro ölçekte bir yönetim kuramı olup küçük ve orta düzeyli kuruluş ve işletmeler için tavsiye edilmiştir. Temel ilkeler şöyledir: Bir işin kısımlara bölünmesi ve personelin o alanda uzman hale gelmesi, bir işten, o konuda yetkin personelin sorumlu olması, bir işi tasarlama, planlama, hayata geçirme ve kontrol aşamalarının farklı personeller veya departmanlar tarafından icra edilmesi, teşkilatlanmadada tüm yetki ve görevlerin merkezde ve idarecilerde toplanması, çalışanların bilimsel ilkeler çerçevesinde eğitiminin verilmesi, işe en yatkın personelin bilimsel metodlarla belirlenmesi. (Aktan, 2003: 6)

Taylor' un bireye bakış açısı, iş yapılış biçimini iyileştirmek ve işin daha iyi yapılması amacıyla gereken daha etkili araçlar temin edilmesiyle sınırlı kalmıştır. Bunun neticesinde de Taylor; "Nasıl ki bir iş için en iyi makine varsa, insanların işlerini yapmalarının da en iyi tek yolu vardır" fikri ile iş ve zaman etütleri yöntemiyle "iş" in ele alınması ve düşük çalışan ücretleri kavramalarını ortaya atmıştır (Yüksel, 1997: 32). Nitekim Taylor bu bakış açısıyla çokça eleştirilmiş; örgüt analizinde örgütün en temel unsuru olan insanı geri planda tutmakla, insanı salt bir makinenin parçası şeklinde değerlendirdiği eleştirisi yapılmıştır (Polatoğlu, 2001: 57). Fakat yönetim anlayışının insana dayalı olmaması, demokratik yaklaşmaması ve otoriter olduğu yönünde yöneltilen eleştirilerin haksız olduğuna ve yerinde olmadığına ilişkin görüşler de bulunmaktadır (Yüksel ve Aykaç, 1994: 83-84). Bilimsel yönetim bakış açısı Taylor ile sınırlı değildir. Gilberth, tuğla işçileri üstünde yaptığı inceleme ve çalışmalar neticesinde; herhangi bir üretimin, herhangi bir kaynağını yükseltmeksizin, gereksiz yapılan işlemlerin engellenerek verimliliğin yükseltilebileceğini savunmuş ve Taylor' un "en iyi tek yol" bakış açısına ilave olarak olarak "iş basitleştirme" metodunu iş akım çizelgeleri ve bu çizelgelere ait sembollerle ilk defa ortaya atan isim olmuştur (Tortop vd. , 1993: 22).

1.3. YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI

1970’li seneler sonrasında klasik kamu yönetimi anlayışının sorunlara çözüm getirememesi sebebiyle artık tıkanıklığa neden olan kamu yönetimi işleyişinin daha verimli ve etki edici bir noktaya taşınabilmesi için yeni arayışlar içine girilmiştir. Bir yandan iktisadi krizlerin vuku bulduğu, diğer yandan da küresel kapital ve piyasalarda artan yarışın ortaya çıktığı 1970’li ve 1980’li yıllar, refah devletleri açısından güzel günlerin sona erdiği seneler olarak görülmektedir.

Hükümetler, iktisadi krizlerle uğraşmak zorunda kalınca, dünya genelinde devletin jandarma devlet düzeyiyle sınırlanması ve özel sektör anlayışının ve tekniklerinin devreye sokulması gibi yeni fikirler ortaya atılmış ve sonuç olarak farklı bir yönetsel bakış açısı olan “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı” doğmuştur (Özdemir, 2007:10).

“Yeni kamu yönetimi (New Public Management)” fikri, 1980 senelerinden sonra ön plana çıkmıştır ve yeni kamu yönetiminin (YKY) ortaya çıkardığı yankı temel problemler karşısında etkisiz hale gelen geleneksel kamu yönetimine karşı farklı bakış açısıyla etkili ve verimli bir kamu yönetimi anlayışı ortaya çıkarma yolu olarak düşünülmüştür. Kamu idaresindeki etkinlik problemine, geleneksel modelden ayrı bir bakış açısıyla farklı bir cevap arayan YKY, tartışmalara neden olmuştur. YKY, esasen yıllardır kullanılan özel sektör metodlarını ve yarış meydana getiren mekanizmaları, bu sefer amme idaresi için tavsiye etmiştir ve YKY’nin getirdiği asıl yeniliğin bu olduğu söylenmiştir. Başka bir söylemle YKY piyasa sistematğinde uygulanmakta olan yöntemlerin kamu idareleri için de uygulanabileceğini ve uygulanması gerektiğini savunmuştur. Ancak bu önerilerin kamu sektörüne taşınmasının pek kolay olmadığı zira YKY’nin kamu sektöründeki sorunlara yeni ve farklı bir açılım getiren bu önerileri, kamu yönetiminin dayandığı klasik paradigmalara karşı karşıya geldiğinde, söz konusu paradigmalara uyum sağlamadığı ve YKY uygulamaları, bu paradigmalardan çöküşüne yol açtığı savunulmaktadır (Arıkboğat, 2007:41).

Bilindiği gibi klasik amme idaresi, genellikle Max Weber’in ortaya koyduğu bürokrasi modeline göre teşkilatlanmıştır. Bu formülasyonun, sanayi toplumunun özelliklerinden ortaya çıktığı; esas itibarıyla ordu modeli örgütlenmeye kanunilik ve usullik eklenerek geliştirdiği; ayrıntılı kurallara ve biçimselliğe dayalı katı hiyerarşik ve bir ölçüde merkeziyetçi özellikler taşımakta olduğu belirtilmektedir. Weberyen bürokrasi modeli Batı toplumlarının gelişmesine önemli katkılar sağlanmasına karşılık, örgütlerde katı hiyerarşi ile baskıyla denetim kültürüne yol açtığı, esnek olmadığı, çıktılardan fazla girdileri önemli gördüğü, müteşebbisliği ve yeniliği

önlediği, katılımcı demokrasi kültürünü ve yönetişimi engellediği gerekçesiyle eleştirilip, bu eleştiriler sonucunda piyasa mekanizmasındaki ussallık anlayışının kamu yönetiminde de vazgeçilmez bir unsur teşkil edilmesi yönünde kuvvetli bir eğilimi ortaya çıkardığı belirtilmektedir (Eryılmaz, 2004:55).

Yeni kamu yönetimi yaklaşımı, kökü itibariyle temelini Max Weber'in ortaya koyduğu yasal-ussal bürokrasi modelinden alan klasik kamu yönetimi anlayışını; özel sektör tipi rekabetçi mekanizmalar, Adem-i merkeziyetçi örgütlenme, girdilerden çok çıktıları önemseme, vatandaş-müşteri odaklı idari anlayış ve teknikleriyle değiştirme hedefini benimsediği söylenmektedir.

Yeni Kamu Yönetimi anlayışı ile edilgen vatandaş yerini etken-müşteri vatandaşla bıraktığı ortaya konulmaktadır. YKY müşteri (vatandaş) odaklı idare anlayışı ile vatandaşın yönetim mekanizmasında aktif rol almasını amaçlamaktadır. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı; vatandaş/müşteri yönelimli anlayışı, vatandaşların taleplerini ön plana alarak bu taleplere karşılık verebilecek bir yönetsel anlayışı benimsemeyi temel amaç edindiği belirtilmektedir. Böylece kamu yönetiminin toplumun isteklerine cevap verebilecek nitelikte politikalar geliştirmek, toplumu edilgen bir unsur olmaktan çıkarıp yönetimin bir parçası olarak etken bir unsur olarak onu karar mekanizmasının ve idarenin paydaşı haline getirmek, kamusal alanda rolünü artırmak ve böylece vatandaşların kamuya karşı güvenini yeniden kazanmayı amaçladığı ifade edilmektedir. Müşteri memnuniyeti, kalite yönetiminin en temel ilkesi olarak görülmektedir. Yeni Kamu Yönetimi anlayışı katılımcı demokratik bir idarenin olduğu ülkelerde uygulama alanı bulan bir yönetim anlayışı olarak ön plana çıkmaktadır. Katılımcılık ve yönetim YKY anlayışının ana faktörü olarak görülmektedir. Buradan hareketle bu anlayış demokrasiden kaynağını almakta demokrasiyi güçlendirmek için büyük önem arz ettiği ifade edilmektedir.

İKİNCİ BÖLÜM

KAMU DENETÇİLİĞİ

2.1. KAMU DENETÇİLİĞİNİN TANIMI

Yönetimin her çeşit eylem, işlem ve tutumları ile faaliyetleriyle ilgili hoşnutsuzlukları, hukuka ve adalete uygunluk ve insan haklarına saygı bakımından inceleyerek, bu hususlarda idareye tavsiyeler vermeyi gaye edinen bir kurum olan Kamu Denetçiliği Kurumu, ilk kez 18. yüzyılda İsveç'te çalışmalarına başlamıştır.

Ombudsman kelimesinin doğuşu İsveç dilinde 'aracı' manasında kullanılan 'ombuds' ve kişi manasına gelen 'man' sözcüklerinin birleşmesi sonucunda meydana gelmiştir. Bu kelimelerin yan yana gelmesi ile meydana gelen Ombudsman sözcüğünün manası aracı kişidir. İsveççe'de Kamu Denetçisi genel manada mümessil, avukat, vekin görevi verilen kişi ya da bir veyahut daha fazla kimse tarafından o kişiler adına işlemler yapması ve onların haklarını savunması gayesiyle vekalet verilmiş kimse manasında kullanılmaktadır. Ombudsmanlık kavramı yasama organınca yine parlamentoyu temsil etmesi gayesiyle görevlendirilmiş kimse ya da kimseleri ifade etmektedir. Kamu Denetçisi sözcüğü Türkçede; arabulucu, mümessil, kamu hakemi, medeni hakların koruyucusu, parlamento komiseri gibi manalarda kullanıldığı gözlenmektedir. Ombudsman sözcüğünde bulunan 'Man' sözcüğü kadınlar bakımından menfi yorumlanabileceği için Ombudsman kelimesi bazı zamanlarda 'Ombudsperson' veya dolaylı olarak ifade edilmeden 'Ombuds' şeklinde kullanılmaktadır. Ombudsmanlık müessesesi günümüzde pek çok ülkede faaliyettedir ve faaliyette olduğu ülkelerde farklı isimlerle dillendirilebilmektedir. Örnekle açıklamak gerekirse Ombudsmanlık İspanya'da '*Defensor del pueblo/halkın savunucusu*', Avusturya'da "*halk avukatı*", Fransa'da "*cumhuriyet arabulucusu*" Ülkemizde de "*Kamu Denetçisi*" gibi adlarla görevlendirilmiştir ve bütün bu ülkelerde önemli bir misyonu yerine getirmektedir (Büyükavcı, 2008: 10-11).

Ombudsmanlık mekanizması anglo-sakson hukuk sisteminin yürürlükte olduğu ülkelerde, Kıta Avrupa'sı hukuk sisteminin yürürlükte olduğu ülkelerde ayrıca Afrika ülkelerinde bir denetim aracı olarak kullanılmaktadır. Ombudsmanlık sistemi faaliyete başladığı ülkelerde ülkelerin kendilerine özgü politik, toplumsal, kültürel ve yönetsel yapılarına

göre biçimlenmektedir. Bu örgütlenmenin meydana getirilmesi için tüm ülkeler kendi ülkesinin lüzum eden şekline göre kanuni ve anayasal değişiklikler yapmaktadır (Şahin, 2015: 18).

Yasama organınca seçilen ya da göreve getirilen Ombudsmanlık mekanizmasının en temel misyonu idare karşısında bireyleri korumak ve yönetimin muamele ve eylemleri neticesinde hakları zedelenen bireylerin haklarını savunmaktır. Ombudsmanlık mekanizması kuruluş sürecinde parlamento adına çalışmasını yürüterek idareyi teftiş etmek amacıyla kurulmuştur. Fakat zamanla kurumun hedef tanımında değişiklikler hayata geçirilerek kurum, bireylerin haklarını yönetime karşı savunan, bireylerden gelen memnuniyetsizliklere ve yakınmalara kulak vererek onların haklarını dile getiren, idare ile birey ilişkilerinin yeniden farklı bakış açısıyla değerlendirilmesi gerektiği fikrini savunan bir kuruma dönüşmüştür. Ombudsmanlık, tarih boyunca farklılaşan, gelişen ve büyüyen bürokrasi içerisinde kamusal güç ve müktedirliğinin bireyin aleyhine kullanımının önüne geçilmesi, devletin kompleks duruma gelen idari yapısının teftişinde geleneksel kontrol mekanizmalarının yetersiz kalması, yürütme üzerindeki yasama kontrolünün artık fonksiyonel halden çıkması, yargı marifetiyle yapılan denetimin ise oyalayıcı, pahalı ve mevzuata uygunluk ile kısıtlı bir denetim olması ve bireylerin haklarının daha fonksiyonel bir biçimde korunabilmesi gayesiyle kurulmuştur. Ombudsmanlık katılımcı yönetim bakış açısının tesisi ve kanunlara uygun faaliyet yürütülüp yürütülmediğinin denetlenmesi gayesiyle oluşturulmuştur. Özetle Ombudsman, idare tarafından yürütülen işlem ve eylemleri teftiş eden, memnuniyetsizlik yaratan uygulamalara engel olmaya ve bireylerin memnuniyetsizliklerini çözmeye çalışan bir kamu kurumudur (Gişi, 2017: 5-6).

Ombudsman, yönetsel erkin gerçekleştirmiş olduğu işlemleri ve eylemleri denetlemekle görevli, başka bir kuruma ya da kişiye bağlı olmayan, vermiş olduğu kararlar ise söz konusu idare açısından bağlayıcı durumda olmayan bir kamu kurumudur.

Daha ayrıntılı tanımının yapılması gerekirse; Ombudsman, kuruma yapılan şikayet müracaatları neticesinde veya tespit ettiği menfi durumlar nedeni ile kendiliğinden harekete geçerek, idarenin faaliyette bulunduğu işlem ve eylemlerle alakalı olarak hukuka aykırılığı ve yerindeliği teftiş etme yetkisine haiz olan ve yapmış olduğu araştırma ve soruşturmalar neticesinde hukuka uygun olmadığı düşüncesine ulaştığı veyahut yerinde olmadığı fikrine vardığı işlemlerin yönetim tarafından iptal edilmesini, kaldırılmasını veyahut bu işlem ile eylemler sonucunda ortaya çıkan hak kayıplarının idare organınca telafi edilmesini talep eden ve bireylere karşı idarenin memnuniyetsizlik yaratan uygulamalarının telafi edilmesi gayesiyle girişimlerde bulunan ve hukuki açıdan yönetim için bağlayıcı olmayan kararlar alan kimseden talimat almayan bir devlet kurumudur. (Erhürman: 1998: 87).

Ombudsmanı, kapsamış olduğu yetki kapsamı ile kuruma verilen yetkilerden hareketle ifade etmek gerekirse, Ombudsman; bürokrasi ile birey arasındaki ilişkilerde, bireylerin sahip oldukları temel hak ve hürriyetleri idareye karşı savunan, onları bireyleri yönetime karşı savunmayı amaçlayan ve idarenin hak kayıplarına sebep olan mağduriyet yaratan uygulamalarına mani olarak idarelerin genel yapısının daha iyi hale getirilmesini amaçlayan bir kurum olarak tanımlanmaktadır. En genel anlamıyla ombudsman; bireylerin hak hürriyetlerinin yönetime karşı muhafaza edilmesi amacıyla çalışan ve bu faaliyetlerini emir ve talimat almadan hür bir şekilde gerçekleştiren kamu görevlisidir (Yılman, 2017: 50).

Uluslararası Barolar Birliği ise kamu denetçisini şöyle tanımlamıştır: *"Anayasa veya kanuni düzenleme ile kurulmuş; yasama organına karşı sorumlu olan bağımsız bir üst düzey kamu yöneticisini idaresinde; kamu kurumları, kamu görevlileri ve çalışanları tarafından mağdur edilmiş kişilerin şikayetlerini kabul eden veya kendiliğinden harekete geçen; inceleme, doğru işlem ve eylemi önerme, raporlar yayımlama yetkilerine sahip bir kuruluştur"* (Karcı, 2016: 37).

Ombudsman kurumunun ülkeler arasında farklılık gösteren uygulamaları nedeniyle tüm ülkeleri kapsayacak biçimde tek bir tanımının yapılması oldukça güçtür. Çünkü ombudsmanlık mekanizması, her ne kadar benzer amaçlar doğrultusunda benzer işlemlerde bulunsada sistemden sisteme bazı farklılıklar bulunmaktadır. Örneğin; Norveç, İsveç, Danimarka Portekiz gibi örneklerde *"ombudsman"*, İspanya'da *"halk savunucusu"*, Fransa'da ilk kurulduğu zamanlarda *"arabulucu"* ve son kanuni değişikliklerle beraber *"insan hakları savunucusu"*, Kanada'da *"yurttaş koruyucusu"*, Avusturya ve Hırvatistan'da *"halkın avukatı"*, İngiltere'de *"parlamento komiseri"*, Azerbaycan ve Çek Cumhuriyetinde *"insan hakları komiseri"*, İsrail'de *"devlet denetçisi"* gibi çeşitli isimler ve ülkeye has misyonlar üstlenmekte, sonuç itibarıyla de farklı ülkelerin kamu denetçiliği mekanizmasının ülkelere has özelliklerine göre tanımları yapılabilmektedir (Fendoğlu, 2010: 26-27; Avşar, 2007: 185-190).

Türkiye'de 2012 senesinde uygulamaya geçen 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Yasası ile ombudsmanlık, kamu idaresinde dış denetim organı olarak yer almıştır.

Bireyler bakımından ombudsman, hakkaniyetin sağlandığı, adaletin tesis edildiği; kamu yönetimi organlarının hizmet verdiği bireylere, iyi, hızlı ve kurallara uygun davrandığı teminatını veren bir kurumdur. Kamu yönetimleri bakımından ise, uygun olmayan işlemleri değiştirici, tekrarına engel olan ve doğru uygulamaları da kuvvetlendirici bir unsurdur. Bu nedenle ombudsman, bireyler ile yönetim katmanları arasındaki ilişkilerde, tüm taraflar bakımından gereken muhafazayı sağlayan bir mekanizmadır (Pickl, 1986: 37).

2.2. KAMU DENETÇİLİĞİNİN ORTAYA ÇIKIŞI VE GELİŞİMİ

Ombudsmanlık kurumunun ortaya çıkışı, gelişimi ve yönetimde yer bulması II. Dünya Savaşından sonra hız kazanmış ve dünyanın farklı bölgelerinde farklı özelliklere sahip ülkelerde yer bulmaya başlamıştır. Bu gelişimin arkasında, özellikle insan hakları konusunun gerek uluslar gerekse uluslararası örgütler için öneminin artması ile “demokrasi” ve “hukuk devleti” kavramlarının anlamının birey ve toplum açısından daha çok belirginleşmesi gibi temel etkenlerin bulunduğunu söylemek mümkündür (Erdengi, 2009: 18).

Ombudsmanlık kurumunun dünya çapında yaygınlaşmasında, devletin demokratik ve hukuki niteliğine yapılan vurgunun yanında yönetimi mevcut denetim yollarıyla denetlemede karşılaşılan aksaklıklar ve devletin artan görevleri sonucu karmaşıklaşan yapısı da önemli etkide bulunmuştur.

Demokrasi, vatandaşın devletin vermiş olduğu hizmetlerde paydaş olması, yönetimde olabildiğince söz sahibi olması şeklinde düşünülürse; günümüz dünyasında yönetim kavramı çerçevesinde vatandaşın, kendisini daha çok ilgilendiren kamu hizmetlerinde paydaş olarak yer almasının gerekliliği kaçınılmaz olmuştur. Toplum yapısının bir gereği olarak, devlet hem vatandaşın temel hak ve özgürlüklerine dayalı demokratik bir yapı oluşturacak, hem de kamu kurumları kompleks bir hale gelen toplumsal şartlara ve gereksinimlere bu hassasiyeti göz önünde bulundurmak suretiyle, cevap vermeye çalışacaklardır. İdarenin bu hassas dengeyi kurmasında ombudsmanlık kurumu önemli bir role sahip olacaktır. (Erdengi, 2009: 19).

Yasama yürütme yargı organlarından oluşan devlet vatandaş karşısında oldukça güçlü bir yapıdır. Bu denli güçlü devlet erkinin karşısında, yurttaşların problemlerine çözüm aranması devletin bu üç ayağını temsil eden kurumlarca değerlendirilmiş ve neticede ortaya çıkan karara taraflar rıza göstermek durumunda kalmışlardır. Sonuç itibarıyla şikayet edilen ya da herhangi bir problem sonucunda başvuru alan taraf ile bu şikayeti çözmeye çalışan ya da problemleri gidermesi beklenen tarafın da aynı aygıtın parçası olması farklı ve özgün bir kuruma ihtiyacı ortaya çıkarmıştır. Bu ihtiyaç sonucunda da ombudsmanlık kurumu doğmuştur. Burada ombudsman, isminin anlamı itibarıyla de halk ile devlet arasında bir arabuluculuk, uzlaştırmacılık görevini yerine getirecektir.

Demokrasinin katılımcı olma özelliği ve çoğulculuk özelliği de vatandaşların yönetim kavramı çerçevesinde yönetime katılımını amaçladığına göre ombudsmanlık kurumu demokratik devlet için önemli bir rol teşkil edecektir.

Katılımcı yönetim ve çoğulcu anlayış, yönetsel kararlar alınmasında vatandaşın bir paydaş olarak göreceği, vatandaş ile devlet arasında bir iletişimin doğmasına neden olacak ve

kamu politikalarında vatandaşın paydaş olmasıyla birlikte yönetsel faaliyet gerçekleştirilirken, devletin vatandaşın isteklerini de dikkate almasını sağlayarak yönetimde vatandaş önemli bir paydaş haline getirecektir.

1980’li yılların sonundan itibaren kamu yönetiminde temel kavramlar ve riayet edilmesi gereken unsurlar olmaya başlayan açıklık, şeffaflık, hesap verebilirlik gibi kavramlar Dünya Bankası başta olmak üzere uluslararası kuruluşların da plan programlarında ve raporlarında ön plana çıkmaya başlamıştır. Dünya Bankası’nın 1989 tarihli raporunda kullanılan “Yönetişim” (Governance) kavramı devletin girişimciliğinin artırılması, personel yönetimi ve devletin dışında kalan aktörlere daha fazla rol verilmesi gibi temel unsurlar yanında, “saydamlık”, “hesap verebilirlik” ve “katılım” gibi kavramlara vurgu yapmıştır. (Güzelsarı, 2004: 118). Ombudsmanlık kurumu da katılımcı yönetim anlayışı açısından önemli bir uygulamadır. Ombudsmanlık, ortaya çıkış amacı, yönetsel uygulamaların denetimi ve idareye önerilerde bulunulması açısından yönetim kavramı ile benzeşmektedir.

Kamu yönetimindeki açıklık, şeffaflık, hesap verebilirlik, katılımcılık gibi kavramları ön plana çıkaran modern yaklaşım sonucunda klasik denetim mekanizması denetimde ve yönetişimin sağlanmasında yetersiz kalmaktadır. Siyasal denetim kolay harekete geçirilememekte ve kolay sonuç alınamamaktadır (Özkul, 1998: 11).

Yönetimin denetlenmesi yollarından biri olan ombudsmanlık kurumunun ortaya çıkış tarihini Çin’deki Han Hanedanlığı sırasında var olan “Control Yuan Kurumu”na, Roma İmparatorluğundaki Halk Tribünlerine ve 17. yüzyılda Amerikan kolonilerindeki “Censors Kurumu”na kadar götürmek mümkündür (Avşar, 1999: 41).

Ombudsmanlık kurumuna ilişkin yerli ve yabancı kaynaklarda kurumun geçmişi İsveç’te 18. yüzyılda oluşturulan Högste Ombudsmannen (Yüksek Vekil) kurumuna dayandırılmakla birlikte, oluşumun kökeninde Osmanlı yönetim sisteminin de etkisinin bulunduğu araştırmacılar tarafından ifade edilmektedir.

Pickl’a göre, ombudsmanlık sisteminin İsveç’te 1713 yılında kurulmasının kaynağı Osmanlı idari sistemindeki “Başkadılık” makamıdır. Bu dönemde “Kadı-ül Küdat” diye bilinen Osmanlı Başkadısı, padişah dâhil, diğer tüm görevlilerin İslam hukukuna uygun çalışıp çalışmadığını denetlemekle görevliydi (Pickl, 1986: 4, 37-38). Kurumun oluşumunda Osmanlı İmparatorluğunda geniş bir ağa sahip olan “Ahilik” sisteminin de etkisinin bulunduğu ifade edilmektedir (Erdengi, 2009: 13).

Osmanlı İmparatorluğunda yer alan kadılık kurumunun kaynağının da Emevi, Abbasi, Memluk ve Selçuklularda oluşturulan ve halk ile idare arasındaki davalarla ilgilenen Divan-ı

Mezalim (Haksızlıklar Kurulu) ya da Dâr-ul Adl (Adalet Evi) gibi kurumlara dayandığı ifade edilmektedir.

1809 yılı, kamu denetçiliğinin anayasal bir kurum olarak başlangıç yılı kabul edilmektedir. İsveç'te 1809 yılına kadar "Högste Ombudsmanen" olarak adlandırılan kamu denetçiliği, "Jüstite Ombudsman" ismini alarak anayasal bir kurum haline dönüştürülmüş, daha sonra gerçekleştirilen tüm anayasa değişikliklerinde hukuk düzeninin temel kurumlarından biri haline getirilmiştir.

Kamu denetçiliği kurumunu İsveç'ten 150 yıl sonra 1919'da Finlandiya anayasal bir kurum (Parlamento Ombudsmanı) olarak kabul etmiştir. 1950'li yıllardan itibaren, önce İskandinav ülkeleri olmak üzere Kara Avrupası ülkelerinde ve İngiltere (Yönetim İçin Parlamento Komiseri) ve Commonwealth ülkelerinde (Yeni Zelanda gibi) uygulanmaya başlamıştır.

ABD'de ulusal düzeyde ombudsmanlık kurulmasa da 1967'de Hawaii eyaleti başta olmak üzere Nebraska, Jawston, New York ve Missouri eyaletlerinde ombudsmanlık kurumu oluşturulmuştur.

İdari yargı sisteminin en iyi işlediği ülke olarak kabul edilen ve her idari işleme karşı ilgili tüm yurttaşlara hukuka aykırı bir idari işlemi iptal ettirme olanağı veren Fransa'da en fazla takdir yetkisi taşıyan işlemler dahi hukukilik denetimine tabi olmakla beraber, Mayıs 1968 olaylarından sonra 1970'li yılların başlarından itibaren devlete karşı güvensizlik giderek artmış ve idari yargı eleştirilmeye başlanmıştır. İdari yargı çok yavaş olmakla, zarara uğrayanların haklarını iyi tanzim etmemekle ve özellikle yasa ve düzenlemeleri aşırı titizlikle uygulamakla suçlanmıştır. Bu görüşler çerçevesinde bir ombudsmanlığın kurulup kurulmaması kamuoyunda, parlamentoda ve akademik ortamlarda tartışılmış ve sonunda en iyi ombudsman Danıştay (Conseil D'etat) dır görüşünün güçlü bir şekilde savunulduğu Fransa'da 1973 yılında ombudsmanlık (Mediateur: Arabulucu) kurulmuştur.

Afrika kıtasına 1966 yılında Tanzania devletiyle giren kurum, 1973'de Zambiya'da kurulduktan sonra kıtada ilerleyişini hızlandırmıştır. 1973'te Hindistan ve 1983'te Pakistan'da kurulan ombudsmanlık kurumları ile Asya kıtası da bu kurum ile tanışmıştır. İlerleyen yıllarda Japonya, Güney Kore, Tayland gibi Uzak Doğu ülkeleri ile Arjantin, Guatemala gibi Latin Amerika ülkelerinde bu sistemin yayıldığı görülmektedir.

Portekiz'de 1976'da, Avusturya'da 1977'de, İspanya'da 1978'de ombudsmanlık kurumu kabul edilmiştir. Kurum bu ülkelerde, bürokratik işleyişin hızlandırılmasında, demokrasi ve çoğulculuğun gelişmesinde ve katılımcı demokrasinin gelişmesinde önemli rol üstlenmiştir.

Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği'nin dağılmasıyla kurulan Doğu Avrupa devletleri de insan haklarına dayanan bir yönetimin inşa edilmesi ve devlet vatandaş etkileşiminin sağlanması için dünyada başarılı örnekleri bulunan ve pek çok yerde uygulanan bir sistem olarak kabul edilen ombudsmanlığa ilgi duymaya başlamıştır. Bu süreçte Rusya ve eski Sovyetler Birliği ülkeleri, Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Macaristan, Litvanya, Makedonya ve Romanya bu konuda hazırlıklarını tamamlamış ve kurumu oluşturmuşlardır.

Avrupa kıtası Avrupa Birliği düzeyinde bir ombudsmanlık kurumunun kurulmasını sağlamıştır. Ombudsmanlık kurumunun başarılı uygulamaları, Avrupa Konseyi'ni de harekete geçirmiştir. 1992 tarihli Maastricht Anlaşması'nın 138/E maddesiyle "Avrupa Ombudsmanı" isminde bir kurumun oluşturulması kararlaştırılmış, 1994 yılı Avrupa Parlamentosu seçimlerinden sonra ilk ombudsman atanmıştır. Avrupa Ombudsmanı'nın görevi; Avrupa Birliği kurumları ve organları ile ilgili şikâyetleri incelemek ve soruşturmak olarak belirlenmiştir (Erhürman, 2001:304).

Türkiye'de ombudsmanlık kurumu, "Kamu Denetçiliği" adıyla 12 Eylül 2010 tarihinde yapılan referandum ile 1982 Anayasasına girmiş, 74. maddenin başlığı "Dilekçe, Bilgi Edinme ve Kamu Denetçiliğine Başvurma Hakkı" olarak değiştirilmiştir. 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ise 2012 yılında kabul edilmiştir.

Ombudsmanlık kurumuna duyulan ihtiyacın giderek artmasıyla birlikte ombudsmanın görev alanı genişlemiş, uzmanlaşmaya bağlı olarak çeşitli ombudsmanlık türleri de ortaya çıkmıştır. Ülkelere göre parlamento ombudsmanı, insan hakları ombudsmanı, çocuk hakları ombudsmanı, öğrenci ombudsmanı, basın ombudsmanı, silahlı kuvvetler ombudsmanı, tüketici ombudsmanı, yerel yönetim ombudsmanı gibi isimler almıştır.

2.3. OMBUDSMANLIK KURUMUNUN ÖZELLİKLERİ

Ombudsmanlık kurumu dünyanın çeşitli ülkelerinde yer bulup başarılı bir şekilde uygulanmakta olan bir kurum olarak, ülkelerin farklı sosyal, jeopolitik, stratejik, siyasi, kültürel yapılarına göre farklı özellikleri olsa da ortak özellikler de barındırmaktadır. Bu özellikler şu şekilde açıklanabilir:

2.3.1. Dayanağını Anayasa veya Yasadan Alması

Ombudsmanlık kurumu hemen hemen her ülkede kaynağını anayasadan almasına rağmen yasalarla ombudsmanlık kurumunu düzenleyen ülkeler de mevcuttur. Ombudsmanın anayasaya veya kanunlara dayalı olarak kurulması almış olduğu kararların bağlayıcı olmasında

faydalı olmaktadır ve kamu kurumları ile ilişkisinde elini kuvvetlendirmektedir. Örneğin, kanunda açık olarak, gerekli her türlü dokümanın ve bilginin kamu görevlileri ve bürokratları tarafından ombudsmana sağlanması gerektiği belirtildiği için ombudsmana gerekli bilgiyi vermemek mümkün değildir (Erdoğan, 2006: 71).

2.3.2. Yasama Organı Tarafından Seçilmesi

Ombudsman genelde yasama organı (parlamento) tarafından seçilmektedir. Parlamento dışında, kral veya kraliçe (İngiltere gibi), cumhurbaşkanı (devlet başkanı), hükümet (Fransa gibi) ya da bir başka organ tarafından atansalar bile görevden alınmaları mutlaka parlamentoya bırakılmaktadır (Akın, 1998: 524).

Ombudsmanın parlamento tarafından seçilmesindeki temel etken yürütme erkinin ombudsmanlık kurumunun üzerinde söz sahibi olmasının önüne geçilmek istenmesidir. Ombudsmanın parlamento tarafından seçilmesiyle, kurum parlamento temsil eder ve onun adına denetim yapar. Bu durum kurumun meşruiyetini oluşturduğu gibi aynı zamanda kendisine temsili bir nitelik kazandırır.

Öte yandan ombudsmanın meşruiyetini de sağlayan otorite ve gücünün, parlamento gibi, devletin önemli bir organına bağlı olmasından aldığını söylemek mümkündür (Caiden/Macdermot/Sandler, 1983: 13).

2.3.3. Bağımsız Olma Özelliği

Ombudsman yürütme erkinden direktif alan bir konumda değildir ve yürütmenin hiyerarşisi altında bulunmamaktadır. İdarenin dışında yer alır. Hiçbir kamu kurumu, ombudsmana göreviyle ilgili emir ve direktif veremez, neyi nasıl yapacağı yönünde görüş beyan edemez, yaptığı işlerden dolayı sorumlu tutamaz (Odyakmaz, 2011: 100).

Aynı zamanda ombudsman meclis tarafından göreve getirilmesine rağmen yasamadan direktif almaz ve yasama organından bağımsız olarak işlevini yerine getirir.

Bağımsızlık, ombudsmanın siyasal tartışmalara konu olmasının önüne geçmektedir. Bağımsızlık, herhangi bir müdahale olmadan soruşturma yapabilme ve görüş açıklayabilme anlamına gelmektedir (Karcı, 2010: 48).

Ombudsmanın bağımsızlığını sağlayan etmenler, kurumun oluşturulduğu yasal metinler, seçilme biçimleri, dokunulmazlık statüsü, başka görevlerle ilgilenmemesi, atanma

biçimi olarak sıralanabilir (Özden, 2005: 29). Ombudsmanın tarafsız şekilde görevini yerine getirmesinde bütçesinin kaynağı da son derece önemli bir unsurdur. Mali kaynakları ve bütçesi üzerinde sürekli olarak yürütmenin söz sahibi olduğu bir kurumun bağımsızlığından söz etmek doğru değildir. Bu nedenle kamu denetçiliği kurumunun özel bütçeli bir kurum olması elzemdir. Çünkü bütçesi yürütmenin direktifinde olan bir kurum bağımsız olma özelliğini yitirecektir. Bu da temel amacını yerine getirmesinde engel teşkil edecektir.

Ombudsmanın yaşı da kurumun bağımsızlığını etkileyecek bir konudur. Görev süresi dolduktan sonra ne yapacağını düşünen, bu sürenin sonunda politikaya girip bir mevki edinmeyi ya da bürokrasinin üst basamaklarında görev almayı planlayan bir ombudsmanın bağımsızlığından söz etmek güçleşecektir. Bu nedenle ombudsman, gerek yaşça gerek mesleki konumu itibariyle ombudsmanlık makamını bir sıçrama tahtası olarak görmeyecek kişiler arasından seçilmektedir (Muradova, 2013: 81).

Bağımsızlık özelliği, kamu denetçiliği kurumunda bulunması gereken en önemli özelliktir dersek iddialı olmayacaktır. Çünkü dünyada ortaya çıktığı nedenler, yerine getirmesi gereken görevler olarak bakıldığında ombudsmanlığın bağımsız olması elzemdir. Politize olduğu ya da taraflı karar verdiği, yürütme erkinin hiyerarşisi altında çalıştığı düşünülen bir ombudsmanlık kurumu, vatandaş ile devlet arasında bir köprü olma işlevini yerine getiremez. Çünkü vatandaş tarafından güvenilmez ve şüpheyile yaklaşılan bir kurum olur. Yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde yönetimde vatandaşın bir paydaş haline getirilmesi amaçlanmaktadır. Ombudsmanlık da bu noktada vatandaşların ulaştığı yürütme erkinden ayrı bağımsız ve tarafsız bir yapı olmalıdır ki bu işlevi yerine getirebilsin. Aksi takdirde yürütme erkinin bir parçası, kamu yönetiminde hantallığın bir basamağı haline gelir. Ombudsmanlık ne kadar bağımsız ve tarafsız olursa misyonunu yerine getirebilmesinde o derece iyidir.

Bütçesinin yürütme organının güdümünde olması ya da herhangi bir yürütme organı makamından talimat alması ombudsmanlığın bağımsız olma özelliğine tamamen halel getirecektir. Bu nedenle ombudsmanlık kurumunun bağımsız hareket edebilmesi için gerekli olan unsurları özel bir bütçeye sahip olması, yürütme erkinden emir ve direktif almaması, yürütme erkinin hiyerarşisi altında bulunmaması ve ombudsman seçilecek kişinin yaşının da bu noktada bağımsızlık ilkesi düşünülerek belirlenmesi gerektiği söylenebilir.

2.3.4. Tarafsız Olma Özelliği

Ombudsman siyasi olarak tarafsız ve herkese eşit mesafede bulunarak karar alır. Ombudsmanın asıl amacı gerçeklerin ortaya çıkmasını sağlayarak, yönetenle yönetilen arasında çözümü bulmaktır.

Ombudsman görevini yerine getirirken ayrımcılık yapmayarak herkese aynı muamelede bulunur. Vatandaşlar arasında etnik köken, ırk, din ya da inanç, maluliyet, yaş ve siyasi görüş ya da yaşam tarzına dayalı herhangi bir haksız ve adaletsiz ayrımcılığın ortaya çıkmasından özenle kaçınır. Ombudsmanın tarafsız şekilde görevini yerine getirebilmesi için her türlü tarafgirlikten uzak olması gerekmektedir. Bu yüzden Ombudsman herhangi bir siyasi partiyle ilişki içerisinde olmamalıdır. Ombudsman, görevini ifa ederken, yasama dokunulmazlığına benzer bir dokunulmazlığa sahiptir. Bu dokunulmazlık onun tarafsızlığının sağlanmasında önemlidir. Yaptığı işler ve görüşlerinden ötürü sorgulanamaz, yargılanamaz ve tutuklanamaz. Hiçbir kişi, kurum veya kuruluş çalışmalarını ile ilgili emir veremez, telkinde veya öneride bulunamaz.

Ombudsmanın görev süresi de tarafsızlık ilkesi açısından önem arz etmektedir. Kamu denetçisinin görev süresi genellikle parlamentoların görev süreleriyle sınırlıdır. Ombudsmanın, bir kez seçilip tekrar seçilememesi ve görev süresinin parlamentonun görev süresiyle sınırlı olması, onun tekrar göreve gelme amacında olmayıp bu uğurda kimseye yakın olmamasını sağlayacağından tarafsızlığı için önemlidir. Ayrıca kamu denetçisinin görev süresinin, parlamentonun görev süresinden uzun olması yeni oluşmuş parlamentonun, kendisinin seçmediği bir kamu denetçisiyle belirli bir süre de olsa çalışmak zorunda kalması, kurumun tarafsızlığı açısından önemli noktalardan biri olarak gösterilmektedir (Eren, 2000: 84-85).

Ombudsmanın tarafsızlığını tesis etmek amacıyla bazı görevlerden kısıtlanması da önem arz etmektedir. Örneğin ücret karşılığında bir işte çalışmaması ya da parlamento üyesi olamaması da bu açıdan önemlidir (Muradova, 2013: 81).

Vatandaşların yönetime ilişkin şikayetlerini kabul eden ve bu çerçevede çözüm önerileri sunmaya çalışan ombudsman, tarafsız ve bağımsız olmadığı sürece bu görevlerini yerine getiremeyecektir. Ombudsman, üstlenmiş olduğu görevleri yerine getirirken kamu kurumları ve özellikle de yürütme erkisinin etkisinden bağımsız davranabilmek için genel olarak parlamento tarafından seçilir. Parlamento tarafından seçilen ve görevleriyle ilgili parlamentoya rapor sunan Ombudsman, ancak bu şekilde yürütme organının etkisi altında kalmadan çalışabilmektedir (Gökçe, 2012: 207).

2.3.5. İdareyi Kontrol Etme Özelliği

Ombudsmanlık kurumunun misyonu yönetim erkinin eylem ve işlemlerini teftiş etmektir. Yani, kamu denetçisinin tüzel nitelikte olmayan kişiler arasındaki anlaşmazlıklarla, yasama faaliyetleriyle ve yargısal işlemlerle alakalı olarak faaliyette bulunması genel manada rastlanan bir durum değildir.

Ombudsmanlar, üstlerine yüklendikleri görevleri layıkıyla yapabilmeleri için oldukça fazla yetkilere sahiptirler. Ombudsmanlar, başvuru üzerine ya da herhangi bir memnuniyetsizlik belirtilmeden re'sen veya rastladığı bir duyum sonucunda araştırma, inceleme ya da teftiş yapmaya başlayabilmektedir. Yönetim organlarının yapmakla görevli bulunduğu hizmetleri iyi yürütmemesi, anayasalarda veya kanunlarda bulunan temel hak ve hürriyetlerden yararlanma olanaklarının ortadan kaldırılması veya iyiye kullanılmaması, kamu personellerinin yetkilerini iyiye kullanmadıkları konusunda kanaatlerin ortaya çıkması gibi haller, Kamu denetçisini harekete geçirmek için yeterli gelebilmektedir (Akıncı, 1999: 302).

2.3.6. Vermiş Olduğu Kararların Bağlayıcı Olmaması

Ombudsmanın yönetim organlarının gerçekleştirdiği eylem ve işlemler sonucunda ya da re'sen gerçekleştirdiği denetim sonucunda almış olduğu kararların bağlayıcılığı bulunmamaktadır. Ombudsman, idari erkin kararlarını veya işlemlerini değiştiremez, alınması gereken kararlarda söz konusu kamu kuruluşlarına talimat veremez, yalnızca önerilerde bulunur. Ombudsmanın durumu, icra eden olmaktan çok, telkinde bulunan ve inandıran bir mekanizma olmasıdır.

Kamu denetçisinin taşıdığı yetkiler çeşitli ülkelerde farklılıkları bulundurmakla birlikte genel manada araştırma, raporlama, tenkit etme, probleme ne şekilde yaklaşılması gerektiğini ifade etme ve sorunu önleyici eylemi tavsiye etme ya da problemlerin tekrar yaşanmasını önlemek için yönetsel aşamaların ne şekilde düzenlenmesi gerektiği hususunda tavsiyeler verme şeklinde ortaya çıkmaktadır. Tavsiye kararlarının kabul edilme ve önerilerinin dinlenme olasılığı, söz konusu kurumsal ve politik kültürü de içeren çeşitli unsurlara göre değişmesinin yanı sıra kurumun itibarının derecesine ve memnuniyetsizlik bildirilen konunun önem derecesine göre şekillenmektedir (Karcı, 2010: 49).

Kamu denetçisi kontrolör ya da müfettiş değildir. Hakim veya yargı organı da değildir. Mahkemelerin üzerinde denetim yetkisi bulunmamaktadır; mahkemelere alternatif bir mekanizma olması amacıyla da ortaya çıkmamıştır ve gerçekleştirdiği eylem de yargılamaya değildir ve kesin hüküm ortaya çıkarmaz (Erdoğan, 2010: 34). Yönetimin, Ombudsmanın

kararlarına uyma mecburiyeti bulunmasa da ombudsmanın kararlarının halka iletilmesi ile açıklık ve hesap verebilirlik kaideleri doğrultusunda yönetimin eylem ve işlemlerini yeniden değerlendirmesi gerekecektir. Kararlara riayet edilmesi ihtimali, söz konusu ülkelerin iç dinamiklerini de içeren farklı farklı konulara bağlı olmakla beraber kurumun saygınlık derecesine ve yakınılan durumun önem derecesine göre belirlenmektedir

2.3.7. Ombudsmanın Teftişle İlgili Bilgi ile Belgelere Sınır Olmadan Ulaşabilmesi

Ombudsman yönetim erkinin eylem ve işlemleri ile alakalı olarak yürüteceği araştırma ve soruşturmalar için gerekli olan bütün kamusal bilgi ve de belgelere erişebilmede rahat ve kısıtsız bir hakka haizdir. Ombudsman yürüteceği araştırma ve soruşturmalarda idarede bulunan tüm bilgi ve belgelere kolaylıkla erişebilir, idarenin bütün olanaklarından istifade edebilir, teftiş birimlerinin desteğini talep edebilir, gerekli gördüğü kimselerin kanaatlerine başvurabilir, mahkeme duruşmalarına katılabilir. Bununla birlikte yetki kapsamındaki kurum ve kuruluşlarda düzenli veya habersiz denetimde bulunabilir. Bu şekilde, Ombudsmanın geniş ölçekli ve detaylı inceleme yapabilmesi doğasından kaynaklanmaktadır (Akın, 1998: 530).

Kurumlar kamu denetçisinin istemiş olduğu bilgi ve belgeleri belirli bir süre sonunda vermekle yükümlüdürler. Belirlenmiş olan süre içerisinde haklı bir neden olmaksızın ilgili bilgi ve belgelerin verilmemesi durumunda, kamu denetçisinin başvurusu sonucunda ilgili kişiler için soruşturma açılır (Akın, 1998: 530).

Ombudsman, konunun aydınlanması için devlet arşivlerine girebilmekte, araştırma ve incelemelerde bulunabilmektedir. Ombudsmanların görev ve yetkileri yalnızca inceleme ve araştırma yapmakla sınırlı değildir. Ombudsman, görev alanına giren kamu kurumlarına yönelik ani denetimler de gerçekleştirebilir. Böylelikle kamu hizmetlerinin nasıl sağlandığını uygulama esnasında görme fırsatını yakalar (Ünal, 2014: 84).

2.4. OMBUDSMANIN GÖREVLERİ

Ombudsman devletin karşısında vatandaşların korunması ve idarenin keyfi davranışlarının önlenip idarenin kontrol edilmesi gayesiyle doğmuş bir kurumdur. Ombudsmana yapılan şikayetler, idarenin yapmış olduğu yanlış icraatlar ve yönetimdeki adaletsizliklerle ilgilidir (Eren, 2000: 86). Dolayısıyla Ombudsmanın görev alanı da kamu yönetimidir (Avşar, 2012: 111).

Ombudsman, kamu yönetimindeki yanlış uygulamaların düzeltilmesi amacıyla görevlendirilmiştir (Işıkay, 2004: 24).

Ombudsmanın genel olarak, bireyleri, kamu kurumlarının haksız uygulamalarına karşı korumak, yönetimin iyileştirilmesine katkı sağlamak, inceleme, araştırma ve denetleme yapmak gibi görevleri vardır (Özden, 2005: 32).

Ombudsmanın en önemli görevi, devlet karşısında güçsüz olan vatandaşı güçlü olan devlete karşı korumaktır. Ombudsman, devlete karşı kendisine başvuruların yanında yer almakta ve devletin vatandaşlara yönelik uyguladığı haksız eylem ve işlemleri engellemeye çalışmaktadır (Özden, 2005: 32). Bundan dolayı da kamu kurumlarının yapmış oldukları uygulamaların sadece ülkenin hukuk kurallarına ve mevzuata aykırı olması gerekmez. İnsan haklarına aykırı olması, hakkaniyetle bağdaşmaması durumunda da kamu denetçisi harekete geçecektir. (Fendoğlu, 2011: 66-67).

Ombudsman, kamu otoritelerinin kanuna aykırı ve adaleti zedeleyici eylem ve işlemlerine karşı devlet karşısında edilgen durumda olan vatandaşı koruyarak, ülkelerin anayasa ve kanunlarında yer alan kişi hak ve özgürlüklerini kısıtlayıcı uygulamalarına engel olmak, bu bağlamda da kamu idaresinde vatandaşı edilgen bir konumdan etken bir konuma getirmek için çalışmaktadır. Ombudsmanın görevi, idarenin hakkaniyete dayanmayan uygulamalarından doğan zararları engellemek ve hakkaniyetle bağdaşmayan eylem ve işlemlerden vatandaşların hak kayıplarını engellemektir. Ombudsman, bireyleri, yönetimde aktif bir role büründürüp, edilgen konumdan olabildiğince çıkararak, kamu yönetiminin demokratikleştirilmesi ve vatandaş odaklı biçimde geliştirilmesi açısından idareye yol gösterme misyonunu da yerine getirmektedir.

Ombudsman, hali hazırda uygulanmakta olan anayasadan veya söz konusu ülkenin yönetsel yapısında bulunan açıkların veya kamu yöneticilerinin, yapmış oldukları yanlış işlem ve eylemlerden ötürü ortaya çıkan aksaklıkları tespit etmek ve bu tür vatandaşların hak ve özgürlüklerini zedeleyici hatalı uygulamaların daha sonraki işlemlerde tekrarlanmaması için kamu idarelerine tavsiyelerde bulunmakta ve rehberlik etmektedir.

Ombudsman, vatandaşların ve bir bütün olarak toplumun hakkaniyet duygusunu iyileştirebilen etik değerlere dayalı bir yönetsel anlayışın yerine getirilebilmesi için çalışır. Başka bir söylemle Ombudsman, hali hazırda uygulanmakta olan pozitif hukuk yerine ideal hukuku yönetimde olabildiğince uygulanabilir kılmayı hedefler. Ombudsman, adalet duygusuyla ve etik değerlerle çatışır biçimde düzenlenen işlem, eylem ve uygulamaları tespit etmek, araştırmak, soruşturmak, ulaştığı çıktılar ölçütünde de hem bireylere hem de kamu yöneticilerine rehberlik niteliğinde tavsiye ve telkinlerde bulunmakla görevli bir konumdadır. Ombudsman sonuç olarak yapılan araştırma soruşturma ve denetleme neticesinde elde ettiği bilgi ve bulgular ışığında kötü yönetim sergileyen kamu otoritelerine bir takım iyileştirici

önerilerde bulunur (Demirci, 2013: 22). Ayrıca yaptığı araştırmalar sonucunda eksiklikle karşılaşması ya da mevzuatta yanlış bir uygulamayla karşılaşması halinde yasalarda ve diğer mevzuatta değişiklik yapılması gerektiğine dair ilgili makamlara tavsiyelerde de bulunabilmektedir (Odyakmaz, 2012: 141). Ombudsmanların temel görevleri, insan hakları ve temel hak ve özgürlüklerin korunması için hukuksal mevzuattan doğan hakları korumaktır. Kamu yönetimi süreci içinde vatandaşların bireysel hak ve özgürlüklerinin kısıtlanmasının önlenmesini sağlamaktır (Avşar, 2012: 112). Temel hak ve özgürlüklerinin ve insan haklarının korunması için bireylerin yapmış oldukları şikâyeti dayandırdıkları kaynaklardan daha derin şekilde söz konusu şikâyetin dayanağı incelenmektedir. Hak ve özgürlüklerin korunması amacıyla yapılan denetimde, Ombudsmanlar, haksızlığı ortadan kaldırmanın yanı sıra bu haksızlığın tekrarlanmaması için yönetime iyileştirici öneri ve tavsiyelerde bulunur (Küçüközyiğit, 2006: 96). Ombudsman, sadece yönetimde eksik kusur bulmak için görev yapmamaktadır. Ombudsman, haksızlığa uğraması sebebiyle şikâyette bulunan bireye hakkı olan hizmeti, bilgiyi veya işlemi elde edebilmesinde hakkaniyet tesis edici şekilde görev yapacağı gibi herhangi bir hatalı uygulamanın olmadığına vatandaşa izah edilebilmesi için de idareye yardımcı olacak ve vatandaş ile idare arasında arabuluculuk yapmış olacaktır. Bu yönüyle Ombudsman, yönetim ile yurttaşlar arasındaki sürtünme noktalarını yağlamakla görevlidir (Pick, 1986: 43). Ombudsmanlar, yıl içinde yerine getirdikleri işlemlerle ilgili meclise sunulmak üzere bir rapor hazırlar. Bu raporda Ombudsmanın yıl boyunca yapmış olduğu bütün işlem ve eylemleri bulunmakta olup parlamento ve kamuoyunun harekete geçmesi noktasında ciddi bir silahtır (Fendoğlu, 2011: 69). Ombudsmanın görev alanına giren kuruluşlar ise genel olarak, devlet, kamu kurumları, bağımsız kamu yönetimi ve yerel yönetimlerdir (Fendoğlu, 2011: 66).

Ombudsman, vatandaşların yapmış olduğu şikâyetlerle ilgili edindiği bilgi ve bulgulardan olması gerekeni tespit ettiği durumla ilgili idareye herhangi bir yaptırımda bulunamamaktadır. Ancak tespit ettiği hataları idareye bildirerek düzeltilmesini sağlamak, idarenin bu önerileri dikkate almaması sonucunda bunu yasama organına bildirmek ve kamuoyuna açıklamak yetkisi vardır. İdarenin hatalarının kamuoyuna bildirilmesi ve hak ve özgürlük ihlallerine, kötü idareye karşı bir kamuoyu oluşturulması Ombudsmanlık kurumunu etkin kılan en önemli unsurdur (Erdoğan, 2010: 36). *“Ombudsmanın çok geniş araştırma ve denetleme yetkisinin olması da şüphesiz arkasında anayasa, kanun ve parlamento desteğinin olmasıyla ilgilidir. Korumasız ve dayanıksız bir Ombudsman kurumunun denetleme yetkisi de çok sınırlı olacak, inceleme ve soruşturma yapması gereken kurumlar kapılarını ombudsmana açmayacaklardır”* (Özden, 2005: 36).

Ombudsmanlık kurumu, kendiliğinden başlatacağı veya vatandaşların haklı şikâyeti üzerine başlatacağı soruşturma esnasında gerekli araştırmayı yapıp araştırma sonucunu kötü yönetimi sergileyen idareye bildirir ve bu işlemi geri alması için telkinde bulunur. İdare işleminde ısrar edip, Ombudsmanın görüşünü dikkate almaz ise bu durumda Ombudsman bir üst kademeye başvurur. İdare veya kurum hala hatalı davranışını düzeltmez ise Ombudsmanlık soruşturma ile ilgili bir rapor hazırlayıp parlamentoya sunar. Parlamento da istediği sonucu alamazsa raporu kamuoyu ile paylaşma yöntemiyle en etkili denetim yöntemi olan Kamuoyu Denetimini harekete geçirmeye çalışır (Temizkan, 2008: 89).

Çeşitli ülkelerde uygulanmakta olan Ombudsmanlık, kişilerin temel hak ve özgürlüklerini korumak ve hukukun üstünlüğü ilkesine dayanarak demokratik bir ortam yaratmak amacı ile kamu yönetimi içerisinde çalışmaktadır. Ombudsman kurumu işleyişi ve kurum amacı çerçevesinde iyi yönetişimi teşvik için kilit bir görev üstlenmiş durumdadır. Ombudsmanın faaliyetleri incelendiğinde insan haklarının korunması sürecinde önemli görevler üstlendiği görülmektedir. Ombudsman insan hakları konusunda önemli görevler üstlenirken tarihi tecrübelerden oldukça faydalanmıştır. Her ülke farklı yollarla aynı amaç için kurumu kendi bünyesine kazandırmıştır. Kralın yokluğunda vatandaşların hak ve özgürlüklerinin çiğnenmemesi için kurum ilk olarak İsveç topraklarında hayat bulurken, İngiltere’de vatandaşın idarenin kötü yönetimine karşı korunması, Fransa’da ise vatandaşın kamu yönetimine karşı iyi duygular beslemesi ve kamu yönetiminde temel ilkenin hakkaniyet olmasını sağlamak için oluşturulmuştur. Ombudsmanın vatandaşın temel hak ve özgürlüklerini korumak için var olduğu ülkelerde kişilerin hak ve özgürlükleri Anayasa ve yasalarla teminat altına alınmıştır.

Ombudsman hak ve özgürlüklerin korunması hususunda kendisine gelen şikâyetler üzerine veya resen harekete geçerek idarenin uygulamalarında yasaları çiğneyerek kişisel kararları ile işlem yapan kamu personelinin denetimi görevlerini yerine getirmektedir. İdarenin haksız eylemlerinden mağdur vatandaşların başvuruları üzerine yapılan inceleme yoğun bir denetim özelliği taşımaktadır. İsveç ile Finlandiya benzeri ülkelerde hak ve özgürlüklerin muhafaza edilmes amacıyla görevlendirilmiş Ombudsmanlar yalnızca başvuruya konu olan hak zedeleyici işlemleri çözüme ulaştırmak için mücadele etmezler. Temel gayeleri bu olumsuzlukların tekrarlanmaması amacıyla sistemi derinden gözden geçirerek bu haksızlığa sebebiyet veren unsurun bertaraf edilmesi olmuştur. Hak ve hürriyetler İskandinav ülkelerinde faaliyet yürüten Ombudsmanlarca özen ve titizlikle takip edilmektedir. Örneğin İsveç’te faaliyet yürüten Ombudsman hükümet üyeleri dışında bütün kamu kurum, kuruluş ve yetkililerini denetleyebilmektedir. Hollanda Ombudsmanı ise kontrolüne tabi olan bütün kamu

kuruluş ve yetkilerinin gerçekleştirdiği işlemlerin kanunlara uygunluğunu, uygulamalarda kişisel yaklaşıp yaklaşılmadığını ve kamu çalışanlarının özensiz davranışlar içerisinde olup olmadıklarını araştırmaktadır. Hak ve özgürlüklerin muhafaza edilmesi amacıyla çalışmada bulunduğu bir başka ülke ise Norveç'tir. Norveç Kamu Denetçisi idari işlemler neticesinde bireylerin hak ve özgürlüklerinin göz ardı edilmesi ve kamu personelinin yetkilerini iyi yönde kullanmaması durumunda vatandaşların maddi ve manevi açıdan zarara uğramaması için görev yapmaktadır. İdarenin haksız eylemleri nedeniyle zarara uğrayan vatandaşların ise mağduriyetlerinin giderilmesi amacıyla çalışmaktadır.

Ombudsmanın esas gayesi bireyleri yönetimin iyi işlememesi, hiç çalışmaması veya vaktinde işlememesi sebebiyle uğranılan kayıplardan korumaktır. Bireylerin haksız işlemlere karşı korunabilmesi amacıyla kurulmuş Ombudsman Kurumu'nun en iyi örneğini İngiliz Kamu denetçisi (The Parliamentary Commissioner) (Parlamento Komiseri) sergilemektedir. İdarenin iyi idare edilmemesi ya da genel anlamda kötü idareden söz edebilmemiz için bazı faktörlerin bulunması gerekmektedir. Kötü idare kavramsal bakımdan ele alındığı takdirde özensizlik, bilgisizlik, kasıtlı hata ya da rüşvet, menfaat ilişkileri, keyfi ve kişisel uygulamalar, özen göstermeme, yetersizlik ve liyakatsizlik şeklinde karşımıza çıkmaktadır. İngiliz Ombudsmanı, şahsi başvuruları kötü idarenin düzeltilmesi için bir araç şeklinde değerlendirmektedir. Bizzat yaptığı incelemelerde göremediği kusurları veya eksiklikleri bireysel müracaatlar üzerine açığa çıkartıp bu kusurların kaynağından giderilmesi ve daha sonra ortaya çıkmasına imkan tanınmaması amacıyla kamu yönetimini iyileştirme uğraşında bulunmaktadır.

Ombudsmanın görev kapsamı kamu kurumları ile sınırlandırılmıştır. Yerel yönetimler, kamu örgütleri, kamu hizmeti yapan teşkilatlar ve kamu personeli yetkisiyle görev yürüten gerçek kişiler Kamu denetçisinin görev kapsamındadırlar. Ombudsman mekanizmasının uygulandığı çeşitli ülkeler bakımından bu görevlerin bütünü veya bir parçası yetki kapsamının içerisinde tutulduğu gibi görev alanının dışında da tutulabilmektedir. Bazı ülkelerde yargı organı, parlamento ve silahlı kuvvetler Ombudsmanın görev alanında tutulmaktadır. Özellikle İskandinav ülkelerinde Ombudsmanın görev alanı oldukça geniş tutulmuştur. Örneğin İsveç Ombudsmanının görev alanı çok geniştir. Yerel yönetimler, bütün kamu kurum ve kuruluşları, kamu personeli, İsveç Kilisesi, kilise mensupları ve silahlı kuvvetlerin üst düzey personeli ombudsmanın görev alanına dahildir. Bunun yanında, İsveç Ombudsmanının görev alanına dahil olmayan unsurlar ise; Parlamento üyeleri, Parlamentonun İdari ve Temyiz birimlerinin üyeleri, Seçim İnceleme Komitesi, Parlamento Genel Sekreterliği üyeleri, İsveç Merkez Bankası Yönetim Kurulu yöneticisi ve yönetici yardımcıları, Milli Borç Ofisi yönetim kurulu ve komisyon üyeleri ile baş kontrolör, belediye konseyleri üyeleri ve

başsavcıdır. 1919 yılında Anayasal bir kurum olarak kurulan Finlandiya Ombudsmanının ilk başlarda görev alanı kamu kurumlarının işlevlerini yerine getirirken eşitliği sağlamak ile sınırlandırılmışken daha sonradan tüm kamu kurum ve kuruluşları ombudsmanın görev alanına dahil edilmiştir. Danimarka Ombudsmanı da görev alanı konusunda sınırsız yetki ile donatılmıştır. Tek istisnası yargı organını denetleyememesidir. Yargı organı haricindeki bütün kamu kurum ve kuruluşları, bakanlar, bakanlıklar ve kamu yetkisini kullanan bütün kamu personeli ombudsmanın görev alanına dahildir. Danimarka Ombudsmanından farklı olarak Norveç Ombudsmanının yargı organını da denetleme yetkisi bulunmaktadır. Fakat bakanlar kurulu kararı ile maliye müfettişlerinin çalışmaları ve yerel yönetimler Ombudsmanın yetki alanı dışında bırakılmıştır. İngiltere Ombudsmanı diğer ülkelere göre farklılık göstermektedir. İngiltere, İskoçya ve Galler için parlamentoya bağlı birer Ombudsman görev yapmaktadır. Sağlık Ombudsmanı gibi her uzmanlık alanı için ayrı ayrı Ombudsmanlar görevlidir. İngiltere 3 (üç) ayrı bölgeye ayrılarak her bölge için birer yerel yönetim Ombudsmanı görev yapmaktadır. Görevlendirilen bu Ombudsmanlar belediye meclisi üyeleri tarafından kendilerine iletilen şikâyetlere bakmakla görevlidirler. Ombudsmanlık kurumunun ülkelere göre farklı uygulamaları bulunmakla birlikte ortaya çıkış amacı ve ilgilendiği konular benzerdir.

2.5. OMBUDSMANLIK KURUMUNUN TARİHSEL ARKA PLANI

Arabulucu manasına gelip, halk ile devlet arasında hakemlik benzeri bir görev üstlenen Ombudsman ile benzeştirilen Marko Paşa, 1861 yılında Sultan Abdüllaziz'in hekimbaşı görevini üstlenmiştir. Daha sonra 1871 senesinde Mekteb-i Tıbbiye-i Şahane Nazırı (Askeri Tıbbiye Bakanlığı) ve 1878'de Heyet-i Ayan (Senato) üyesi olarak görevlendirilmiştir. Kendisi Türk toplumunun geçmişinde bir tür hakemlik ve arabuluculuk hizmeti vermiş, çözemeyeceği problemleri bile sabırla dinlemesiyle ün salmış ve zaman içinde halkın yakınmasını dinleyecek kimsenin olmaması manasındaki "*Derdini Marko Paşa'ya Anlat*" tabirinin ortaya çıkmasına sebep olmuş Rum asıllı Marko Apostolidis'dir (Köksal, 2007: 25). Tarihsel arka planına bakıldığında, Ombudsmanlık Kurumu ilk kez 1809 yılında anayasal bir kurum olarak İsveç'te varlık bulmuş olsa da bazı kamu görevlileri ile benzeşim kurulması yönüyle esasen tarihsel geçmişi Osmanlı İmparatorluğuna uzanmaktadır. Zira Osmanlı Devleti vatandaşı ile iletişime ve halkın sorunlarının devletçe yerinde tespit edilerek öğrenilmesine ve çözüm bulunarak buna yönelik uygulamaların hayata geçirilmesine son derece önem veren bir yönetim anlayışına sahipti. Rusya ve İsveç arasında 1709 yılında Poltava Savaşı yaşanmıştır. Bu savaşta mağlup olarak Osmanlıya sığınan İsveç Kralı XII. Şarl, Osmanlı İmparatorluğunda bir süre hayatını

idame ettirmiş, Osmanlı ülkesinde yaşadığı zaman zarfında Osmanlı Devleti'nin yönetsel anlayışını, devlet- halk ilişkilerini yakından gözlemleme ve kendi ülkesinde yeni bir kurum ve devlet anlayışı oluşturması açısından bir örnek teşkil ederek ona fikir olmasına neden olmuştur. Kralın Osmanlı İmparatorluğundaki misafirligi süresince, İsveç'te var olan kargaşa ve usulsüzlüklere çözüm bulunması için Osmanlı Devleti'nin yönetsel sisteminde var olan Kazasker ve Divan-ı Hümayun türünde bir sistemi İsveç'te uygulamayı düşünmüş ve İsveç'te kral adına görev üstlenen, hakimlerin ve kamu görevlilerinin kanunlara uymayan işlem ve eylem yapmasını gözlemleyecek bir denetçiyi Högste Ombudsmannen ismiyle 1713 yılında göreve getirmiştir. Kral ülkesine döndüğünde kurumun umduğundan da başarılı olduğunu görür. Gözlemci, kral adına vatandaşların dilek ve şikâyetlerini dinlemiş, bunların bir kısmını ilgili yerlerle ilişki kurarak çözümlenmiş ve kamu hizmetlerinin nasıl daha etkili ve adil biçimde yerine getirileceği yolunda bir dizi öneri hazırlamıştır. Bu nedenle kral, geçici olarak atadığı gözlemciyi (Ombudsman), sürekli olarak çalıştırmaya karar vermiştir (Sağlam, 2012: 29). Bu konuda Zekeriya Temizel şöyle bir görüş bildirmektedir. “Demirbaş Şarl'ın ilk Ombudsmanı, sürgün/konuk olarak bulunduğu Edirne yakınlarındaki Demirtaş Paşa konağındaiken ataması, kurumu Osmanlı İmparatorluğu'nda görüp de kendi ülkesine taşıdığı yolundaki görüşlerin oluşmasına neden olmuştur. Nitekim Paris Yerel Yönetim Ombudsmanı, yıllık raporunun Ombudsmanın tanıtımına ayırdığı bölümün birinci paragrafında *“kurum her ne kadar 18.yüzyıl başında İsveç'te ortaya çıkmış olsa da İsveç Kralı'nın Osmanlı İmparatorluğu'nda görüp kendi ülkesine uyarladığı bir kurumdur”* demektedir (Özden, 2010: 28). Ayrıca Hasan Tahsin Fendoğlu da katıldığı uluslararası toplantılarda Ombudsmanlığın bir Türk/Osmanlı Kurumu olduğunun çeşitli ülke Ombudsmanları tarafından ortaya atıldığını ve bu görüşün kabul gördüğünü belirterek şöyle demiştir; *“Ombudsmanlık kurumunun bir Türk/Osmanlı Kurumu olduğunu, İsveçliler de diğer ülke temsilcileri de uluslararası toplantılarda sürekli dile getirmektedirler. Örneğin bizim de bulunduğumuz uluslararası toplantılarda Avrupa Birliği Ombudsmanı, Fransız Ombudsmanı ve İsveç Parlamento Ombudsmanı gibi çoğu zatlar, Ombudsmanlığın Osmanlı'daki kurum(lar)a dayandığını dile getirmişlerdir”* (Fendoğlu, 2013/4: 24-25). Osmanlı Devletinde devlet teşkilatında bulunan Şeyhülislamlık makamı, kazaskerlik makamı, Divan-ı Hümayun ile ahilik yapılanması Ombudsmanlık kurumunun misyonuna benzer bir misyonu, buldukları çağda icra etmişlerdir. Şeyhülislam, fetvasına güvenilen, sorumlu, bilgin, müçtehit hukukçu manasında kullanılmakla beraber, ilk defa Osmanlı İmparatorluğu zamanında merkez teşkilatında bulunan resmi bir kurum olmuştur. İlk defa II. Murat zamanında Bursa'da müftülük görevini icra eden Molla Fenari ile beraber başladığı düşünülmektedir (Doğan, 2013: 21). Şeyhülislamın Kamu denetçisine benzerliği

Osmanlı Devleti'nde bazı idari teşkilatları (medrese, vakıflar, mahkemeler) teftiş edebilmesinden kaynaklanmaktadır. Bununla birlikte Şeyhülislamlık, Osmanlı idaresindeki etkisi ve siyasi olaylarda sergilediği işlevleri açısından en serbest faaliyet yürüten kurumlardandı. Şeyhülislamın yetkileri ve dini kanadı temsil etmesi hasebiyle toplumda büyük saygınlığı bulunuyordu. Bu fonksiyonlarıyla şeyhülislamlık, Ombudsmanlığı andırıyor denebilir. Diğer yandan toplumun her türlü memnuniyetsizlik ve arzuları dinlenirdi, hem örfi hem şer'i hukuk için Divan bir üstteki yargı mercii olarak faaliyet yürütmekte ve örfi davalar sadrazamca, şer'i davalarsa, Rumeli Kazaskerince ve şayet gerekirse Anadolu Kazaskerince dinlenip neticeye bağlanabilmekteydi. Örfi başvuru ve davalar çok olması durumunda ikinci vezir sadrazamın talebi üzerine dava dinleyebilirdi. Divan-ı Hümayun, söz konusu davalardan bir bölümünü birinci derece mahkemesi, bir bölümünü de temyiz ya da istinaf aşamasında karara bağlamaktaydı. Başvuru yapanların, davacıların ya da davalının nihai karara itirazda bulunma imkanı yoktu (Yetkin, 2012: 383). Bir kişinin Högste Ombudsman ismiyle görevlendirildiği İsveç'te bu ofise daha sonra "*Kralın Adalet Bakanlığı Bürosu (Adalet Şansölyesi)*" ismi verilmiştir. İsveç Kamu Denetçisinin ilk başlangıçta "Högste Ombudsmanen" olan ismi, ilerleyen süreçte 1719'da "Justutiekansler-JK" adıyla değiştirilmiş, 1766 senesinden itibaren de Ombudsman göreve getirme yetkisi Kral'dan alınıp temsil organı konumundaki Riskdag'a verilmiştir. 1809 senesinde İsveç Anayasası'nda yasama organı adına faaliyette bulunan "Justutieombudsmannen-JO" kurumu yer almıştır. Sonuç itibariyle, Ombudsman mekanizması 1809 senesinde İsveç Anayasasında yer alarak anayasal bir yapı durumuna bürünmüştür. Kurum ilerleyen süreçte İsveç yargı sisteminin esas kurumlarından biri durumuna gelmiştir (Bozoğlu, 2008: 30). Ombudsmanlık mekanizması ya da sistemi ortaya çıkışından sonra dünyada yeterli ilgiyi görmemiş takriben 150 sene boyunca yalnızca İsveç'te faaliyete devam etmiştir. Bunun tek istisnası uzun senelerce İsveç'in bir parçası olarak kalan ve ilerleyen süreçte Rusya'dan bağımsızlığını elde edince, 1919 senesinde Ombudsmanlık mekanizmasını fazlaca geniş yetkilerle oluşturup kuran Finlandiya olmuştur. İsveç ve Finlandiya'nın ülkelerine özgü şartlarında ortaya çıkan Ombudsman mekanizması, İkinci Dünya Savaşı sonuna dek dünya genelinde pek ilgi görmemiştir. Zamanın koşullarında bu husustaki yaygın kanaat, söz konusu mekanizmanın nüfusu az, kültür ve ekonomik seviyesi yüksek, Adem-i merkezi yapı sebebiyle merkezdeki yargısal mekanizmaların pek işlevsel olmadığı sistemlere has olduğu, bu nednele de bu özelliklere sahip olmayan ülkelerde uygulanmasına imkan bulunmadığı doğrultusundadır (Kuruüzüm, 2008: 103). İkinci dünya savaşı sonrasında Ombudsmanlık mekanizması ilerleyişini İskandinav ülkeleriyle sürdürmüş, Norveç 1952 senesinde Silahlı Kuvvetler Ombudsmanı, 1962 senesinde de Sivil Ombudsman

kurumunu oluşturmuştur. Danimarka ise 1954 senesinde sivil ve askeri yönetim mekanizmalarını denetleyecek bir Ombudsmanı görevlendirmiştir. 1957 senesinde Almanya sivil idarede hareket alanı bulunmayan bir askeri Ombudsmanı oluşturmuştur. (Ünal, 2013: 77). Ombudsmanlık mekanizması daha sonra 1962 senesinde 9 İskandinav ülkelerinden Pasifik adalarına ulaşmış ve Yeni Zelanda faaliyete başlamıştır. Bu ülkeleri zaman içerisinde takip eden ülkeler şunlardır: İngiltere (1967), Kanada Eyaletlerinin büyük bir kısmı (1967'den beri), İsrail (1971), Porto Riko (1977), Avustralya (Federal düzeyde 1977, Eyalet düzeyinde 1972-1979), Fransa (1973), Portekiz (1975), Avusturya (1977), İspanya (1981) ve Hollanda (1981) (Kuruüzüm, 2008: 103). Afrika kıtasına 1966 senesinde Tanzanya ile giriş yapan Ombudsmanlık mekanizması 1973 senesinde Zambiya'da faaliyete başladıktan sonra gelişimini sürdürmüştür. Asya kıtasında Ombudsmanlığın görülmesi ise 1973 senesinde Hindistan'ta kurulmasıyla olmuş, Hindistan'ı 1983 senesinde Pakistan izlemiştir. Daha sonraları Ombudsmanlık mekanizmasının, Japonya, Tayland ve Güney Kore gibi uzak doğu ülkeleri ayrıca Arjantin, Guatemala şeklinde Latin Amerika ülkelerinde faaliyet alanı bulunduğunu görmekteyiz. Amerika Birleşik Devletlerinde Ombudsmanlık mekanizması federal düzeyde faaliyet alanı bulamamış fakat federe düzeyde 1969 senesinde Hawaii, 1971 senesinde Nebraska ve sonraki süreçte New York'da faaliyete başlamıştır (Temizkan, 2008: 65). 1995 senesi bakıldığında toplamda 78 ülkede Ombudsman mekanizması hali hazırda faaliyette bulunmaktaydı.

2.6. TÜRKİYE'DE OMBUDSMANLIĞIN YENİDEN İNŞASI

Ülkemizde 1970'li yıllardan bu yana akademik seviyede araştırmaya ve yorumlamaya konu olan ombudsman kurumu 12.09.2010 tarihinde gerçekleştirilen referandumla kabul edilmiş ve "Kamu Denetçiliği Kurumu" olarak Anayasada anayasal bir kurum olarak yer almıştır. Kurum, 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun 29.06.2012 tarih ve 28338 sayılı Resmi Gazetede yayımlanması ile kurulmuştur.

28.09.2006 tarihinde parlamentoda uygun bulunarak, Cumhurbaşkanlığına onay için gönderilen Kamu Denetçiliği Kurumu Yasası'na kadar dek verilen Anayasa Değişiklik teklifleri, hükümetçe verilen tasarılar, kalkınma planları, Avrupa Birliği (AB) tarafından düzenlenen İlerleme Raporları, Yasa'nın çıkarılmasına yarar sağlayan önemli çalışmalardır.

2.6.1. Gerekçeli Anayasa Önerisi

Türkiye’de Kamu denetçiliği kurumunun kurulmasına yönelik ilk çalışmalar, akademisyenlerin yapmış olduğu çalışmalar ile 1970’li yıllardan sonra başlatılmıştır. Bu dönemde Yılmaz Altuğ (Vatandaş İdarenin Yetki Tecavüzlerine Karşı Koruyan Ombudsman Müessesesi, 1968), Tahsin Bekir Balta (İdare Hukukuna Giriş, 1970) ve Ömer Baylan (Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkındaki Şikâyetleri ve Türkiye İçin İsveç Ombudsman Modeli, 1977) Ombudsmanlık alanında bireysel çalışmalar yapan kişiler olarak karşımıza çıkmaktadır. 1982 Anayasası’nın hazırlandığı dönemde ise bu çalışmalar daha ciddi bir hale bürünmüştür.

Ülkemizde kamu denetçiliği kurumunun temelini atılmasını sağlayan ve bu anlamda ilk kez öneride bulunan çalışma diyebileceğimiz 1982 Anayasasının hazırlanma aşamasında Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi ve Siyasal Bilgiler Fakültesi akademisyenlerinin hazırladığı “*Gerekçeli Anayasa Önerisi*” adlı çalışmadır. Bu kitapta aynı zamanda farklı bir anayasa önerisinde bulunulmuş ve Kamu Denetçileri Kurumunun kurulmasından bahsedilmiştir (Özden, 2010:144).

Gerekçeli Anayasa Önerisinin 114/b maddesinde, Kamu Denetçileri Kurumunun vatandaşların arzu ve isteklerini değerlendirme, kişi hak ve özgürlüklerine riayet eden bir yönetim anlayışı benimsenmesini gözlemleme noktasında faaliyet yürüteceği ifade edilmiştir. Kurul beş üyeden teşkil olacaktır. TBMM, Danıştay, Sayıştay, Savcılar Yüksek Kurulu ve Türkiye Barolar Birliği’nin ayrı ayrı göstereceği ikişer aday arasından birisini Cumhurbaşkanı kamu denetçisi olarak atayacaktır. Görev süresi ise beş senedir. Gerekçeli Anayasa Önerisinde, kamu denetçisinin yapmış olduğu etkinlikler için bir bildirge hazırlayacağı ve bu bildirgeyi, her sene ve uygun gördüğü zamanlarda parlamentoya ve cumhurbaşkanlığına sunacağı ve bu raporun Resmi gazetede yayınlanacağı ifade edilmiştir (Ünal, 2013:153).

Ayrıca, bu raporda Ombudsmanlık kurumunda bulunacak olan kurulun içeriğinin nasıl olması gerektiğiyle ilgili de tavsiyede bulunulmuştur. Raporda, kamu denetçileri kurulunda beş üyenin bulunacağı ve üyelerin Cumhurbaşkanı, TBMM, Sayıştay, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu ve Türkiye Barolar Birliği tarafından 5 sene için atanarak göreve geleceği ifade edilmektedir (Şahin, 2015:100). Kamu denetçileri Kurulu, vatandaşların temel hak ve hürriyetlerini gözetilen bir yönetsel anlayışın benimsenmesini denetleme, arzu ve isteklerinin yerine getirilmesi için telkin ve tavsiyelerde bulunmakla yetkilendirilmiştir. Öneride Kurul’un, her yıl veya gerekli gördüğü zamanlarda yürüttüğü faaliyetler doğrultusunda parlamentoya ve Cumhurbaşkanına rapor sunacağı; fonksiyon ve yetkisinin kanunla belirleneceği şeklindeki

hususlara da değinilmiştir. Ancak Kamu Denetçileri Kurulu'nun kurulması doğrultusunda verilen bu tavsiyeler, anayasayı hazırlayanlarca dikkate alınmamış ve bunun yerine bir başka denetim kurumu olan DDK, anayasada yer almıştır (Özden, 2010:144-145).

2.6.2. KAYA Raporu

Kamu yönetimindeki eksiklikleri tespit edip gidermek ve etkin bir yönetim tesis etmek amacıyla TODAİE, 1991 yılında "KAYA" isimli bir rapor yazmıştır. Bu raporun denetim kısmında, kamu yönetimindeki denetimle ilgili yaşanan bazı problemlere değinilmiştir. Raporda, bazı bakanlıklarla, bağlı ve ilgili kuruluşlarında yönetsel denetime yönelik, yönetim içi özel bir denetim mekanizmasının bulunmadığından; kimi kuruluşlarda denetiminin mali denetimle sınırlı oluşundan ve yerel yönetimler üzerindeki vesayet denetiminin etkin ve amacına göre yapılmadığından bahsedilmiştir. Raporda problemler sıralandıktan sonra da çözüm önerisi olarak Devlet Denetleme Kurumunun Ombudsman olarak görev yapması gerektiği belirtilmiştir (Şahin, 2015:100-101; Özden, 2010:148).

2.6.3. Yedinci ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planları

Devlet planlama teşkilatı tarafından hazırlanan kalkınma planları, Türkiye'de ombudsmanlık adına yapılan ilk çalışma örnekleri olarak karşımıza çıkmaktadır. DPT, 1996 – 2000 yılları arasında uygulanan 7. Kalkınma planında, idare ile vatandaş arasında ortaya çıkan anlaşmazlık ve çatışmaların olabildiğince hızlı bir biçimde ortadan kaldırılması amacıyla, yargı erki dışında idareyi kontrol edebilen ve idareden bağımsız hareket eden bir mekanizmaya gereksinim duyulduğu ve AB'nin hem bizzat kendisinde hem de birliğe üye ülkelerde uygulanan ombudsmanlık (kamu denetçiliği) sisteminin Türkiye'de uygulanmasının bir zorunluluk teşkil ettiği ifade edilmiştir. Bununla birlikte 2001 – 2005 arasında uygulanan 8. Kalkınma Planı'nda, Türkiye'de "*Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kurulacağı, bunun için gereken sistemin oluşturulacağı ve hazırlığın yapılacağı ve tüm idari eylem ve işlemlerin denetime tabi olacağı*" ifade edilmiştir (Saygın, 2008:1051-1052).

2.6.4. STK'ların Çalışmaları

Türkiye'de, kamu denetçiliği (ombudsmanlık) ile ilgili yapılan tüm çalışmalar, yönetim-birey ilişkilerini yakından ilgilendirdiği için siyasi partiler ve sivil toplum örgütleri nezdinde de ilgiyle karşılanmıştır. Örneğin Türkiye'nin önemli bir sivil toplum kuruluşu olan Türk Sanayicileri ve İş Adamları Derneği (TÜSİAD), 1983 ve 1997 yıllarında hazırladığı iki raporda da Kamu Denetçiliği Kurumunun (KDK) kurulması konusuna yer vermiştir. TÜSİAD

tarafından 1983 yılında yaptırılan kamu yönetimi araştırma raporunda, “Devletin her geçen gün büyümesinden dolayı, bürokratların sert ve robotik davranışlarından bunalan bireyleri, güler yüzle karşılayacak, sorunlarını dinleyecek ve yönetimin yanlışlarını düzeltecek bir birime ihtiyaç duyulduğu” ifade edilmiştir. 1997 yılında hazırlanan ve parlamentoda incelenen Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi adlı raporda, KDK’nın temel özelliklerine, çalışma alanlarına ve diğer ülkelerdeki uygulamalarına yer verilmiştir. Raporda, idari eylem ve işlemler üzerindeki denetim yetersizliğinin, şekilcilik ve formaliteden uzak, hızlı, masrafsız ve re’sen araştırma yapabilen bir KDK’nın kurulmasının ülke demokrasisi açısından önemlilik arz ettiği vurgulanmıştır (Şahin, 2015:104-105). Siyasi partiler ise, seçim propagandalarında KDK’nın kurulacağına yönelik vaatlere yer vermişlerdir. Adalet ve Kalkınma Partisi, 2002 seçim bildirgesinde kamu yönetiminin denetimi ve insan haklarının korunması için ulusal ve yerel düzeyde Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) müessesinin kurulacağını söylerken; Cumhuriyet Halk Partisi (CHP) seçim bildirgesinde Avrupa Birliği’nde var olan Ombudsman kurumunun kurularak, hak arama yollarının genişletileceğini vaat etmekteydi (Saygın, 2008:1052).

2.6.5. AB İlerleme Raporları Kapsamında Yapılan Çalışmalar

Türkiye’nin AB’ye üye olma süreci de ülkemizde kamu denetçiliği kurumunun kurulması bakımından büyük önem arz etmektedir. AB’nin kendisinde ve AB’ye üye ülkelerde bulunması zorunlu olan Ombudsmanlık kurumunun Türkiye’nin de AB üyesi olabilmesi için kurulması gerektiği üyelik müzakerelerinde sıklıkla ifade edilmiştir. 2003 yılı Ulusal Program kapsamında adli ve idari alanda yapılması gereken yasal düzenlemeler arasında KDK Kanunu da yer almış ve 2004 yılı içerisinde de yasanın yürürlüğe gireceği belirtilmiştir. 2008 yılı Ulusal Programı’nda ise işlevsel bir KDK’nın 2009 yılında kurulacağı ifade edilmiştir. Konu sadece Ulusal Programlar da değil, AB İlerleme Raporlarında da gündeme gelmiştir. 2000 ve 2004 yılı İlerleme Raporlarında Kopenhag Kriterleri’nin gerçekleşmesi yolunda Ombudsmanlık kurumunun oluşturulmasına yer verilmiştir. 2005 yılı İlerleme Raporu’nda Ombudsmanlığın oluşturulması konusunda hiçbir ilerlemenin kaydedilmediğine değinilmiştir. 2008 yılı Katılım Ortaklığı Belgesi’nde, tam anlamıyla işleyen bir Ombudsmanlık sisteminin kurulmasını amaçlayan mevzuatın uygulanmasına kısa vadeli öncelikler arasında yer verilmiştir (Karcı, 2016:184-185).

2.6.6. Yürütme ve Yasama Organının Çalışmaları

12 Temmuz 1997 tarihinde göreve başlayan, 55. Hükümet zamanında İnsan Hakları Koordinasyon Üst Kurulu kamu denetçiliğinin faaliyete geçmesi için çalışma yapılmasına başlamıştır. Bu çalışma kapsamında, çeşitli ülkelerin kamu denetçisi (ombudsmanları) Türkiye'ye çağrılmış, ve çeşitli ülkelerin kamu denetçiliği ile ilgili hukuki mevzuatları uzman kişiler tarafından araştırılmıştır. Kamu denetçileri ile ülkelerindeki sistemin nasıl işlediği, hukuki mevzuatlarındaki düzenlemeler ve Türkiye'de uygulanacak kamu denetçiliği mekanizması ile ilgili istişarede bulunulmuştur (Küçüközyiğit, 2006:107-108). Yapılan araştırmalar ve istişareler sonucunda Türkiye'deki ombudsmanlığın parlamento tarafından seçilmesinin uygun olacağı sonucuna varılmıştır. (Kahraman, 2011:367). Aynı bir ombudsmanlık türü olan, mahalli idareler ombudsmanlığının kurulması yönünde de fikir ortaya atılmıştır. Kamu yönetiminin temel ilkeleri ve yeniden yapılandırılması hakkında kanun tasarısında, yerel yönetimlere "Halk Denetçiliği" ismi altında İl Özel İdaresi Kanunu'nun onuncu maddesi ile "Mahalli İdareler Ombudsmanı" seçme yetkisini veren, henüz kanunlaşmış, yürürlüğe girmeyen tasarıda yer verilmiş ancak bu konunun Anayasada yer almamış olması gerekçesiyle Cumhurbaşkanınca veto edilmiştir. Cumhurbaşkanının veto gerekçesinde idari eylem ve işlemlerin, idari yargı tarafından denetlendiği, hukuka uygunluk denetimi yapan bir birimin denetim sistemine dâhil edilmesinin sorun teşkil edeceği ve kararlar arasındaki çelişkiler nedeniyle yargıya güvenin azalacağı gibi sebeplere yer verilmiştir (Avşar, 2012:242).

2000'li senelerde, Türkiye'de ombudsmanlığın kurulması, AB'ye uyum sürecinin de etkisiyle bir zorunluluk olarak görülmeye başlanmıştır. 55. Hükümetin göreve geldiği dönemin başında oluşturulan Ombudsmanlık yasa tasarısı ancak 2006 senesinde parlamento ulaşabilmiştir. Yürütme organınca hazırlanan ombudsmanlık yasa tasarısı 5521 sayılı yasa tasarısıyla parlamentoda kabul edilmiş ve Cumhurbaşkanlığına onaylanmak üzere ulaşmıştır. Dönemin Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer, bu yasa tasarısını veto etmiştir. Veto gerekçesinde, "Parlamenteo bağlı bir kamu denetçiliğinin kurulabilmesi için öncelikle Anayasa değişikliği yapılması gerektiği" ifade edilmiştir (Şahin, 2015:112). Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer tarafından veto edilen kanun daha sonra, 5548 sayılı kanun numarasıyla 28 Eylül 2006 tarihinde TBMM Genel Kurulundan geçerek yasalaşmıştır. 5548 Sayılı KDK Kanunu, 13 Ekim 2006 tarihinde de Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren kanuna karşı, Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer ve CHP tarafından kanunun tümünün iptali için Anayasa Mahkemesi'nde dava açılmıştır. Anayasa Mahkemesi, 25 Aralık 2008 tarihinde, 5548 Sayılı KDK Kanununun tümünün Anayasa'ya

aykırı olduğu gerekçesiyle oybirliği ile iptaline karar vermiştir (Özden, 2010:163). Anayasa Mahkemesi, KDK'nın kuvvetler ayrılığı ve idarenin bütünlüğü ilkelerine ters düşeceği gerekçesiyle 5548 Sayılı KDK Kanunu iptal etmiştir (Demir, 2014:5). Hükümetin 2010 yılında yapmayı düşündüğü Anayasa değişikliği ile KDK bir kez daha gündeme gelmiştir. 22 Nisan 2010 tarihinde TBMM'de kabul edilen Anayasa değişiklik teklifi, 12 Eylül 2010 tarihinde referanduma sunulmuş ve halk tarafından %58 oy oranı ile değişiklik gerçekteşmiştir (şahin, 2015:117). Kabul edilen Anayasa değişikliği kapsamında, Anayasanın 4 üncü bölümünde yer alan "Siyasi Haklar ve Ödevler" başlığı altında yer alan "Dilekçe Hakkı"na ilişkin 74 üncü maddenin başlığı "Dilekçe, Bilgi Edinme ve Kamu Denetçisine Başvurma Hakkı" olarak değiştirilmiştir (Kahraman, 2011:368). Böylece yapılan Anayasa değişikliğiyle KDK anayasal bir kurum haline gelmiştir. 29 Haziran 2012 tarih ve 28338 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 6328 sayılı KDK Kanunuyla da kurum yasal olarak faaliyetine başlamıştır (şahin, 2015:118).

2.7. Ombudsmanlığın Amacı, Örgüt Yapısı, Görev ve Yetkileri ile Çalışma Şekli

Ombudsmanlık kurumunun örgütsel oluşumu, yetki ve görevleri, harekete geçme şekli 6328 sayılı KDK yasası ve KDK Yasasının Uygulanmasına İlişkin Usul Ve Esaslar hakkında yönetmelikle ve de 1982 Anayasası ile düzenlenmiştir.

2.7.1. Ombudsmanlık Mekanizmasının Hedefi

Ombudsmanlık, vatandaşlar ile yürütme arasındaki uyuşmazlıkların hızlı ve işlevsel şekilde giderilmesi amacıyla kurulmuş anayasal bir mekanizmadır. KDK, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını, temel hak ve özgürlüklere dayalı hakkaniyet anlayışı ile, tarafsız ve işlevsel bir arabuluculuk ve sorun çözme misyonuyla, hakkaniyeti gözetmek suretiyle inceleme, araştırma ve tavsiyelerde bulunma hedefiyle kurulup, faaliyete geçmiştir (Faaliyet Raporu, 2013:9-13). KDK, yönetişim kavramına riayet ederek, tüm taraflarla fikir alışverişinde bulunarak, yönetimin her türlü iş ve faaliyetlerini, temel hak ve özgürlüklere dayalı adalet anlayışıyla, hakkaniyet gözeterek incelemek araştırmak ve faaliyetlerde bulunmak misyonu ile yetkili ve görevlidir (Faaliyet Raporu, 2013:9).

2.7.2. KDK'nın Örgüt Yapısı

"İdarenin 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 bulunmak amacıyla TBMM Başkanlığına bağlı, kamu

tüzelkişiliğine haiz, özel bütçeli ve merkezi Ankara 'da bulunan KDK kurulmuştur (KDKK Md. 4). KDK, Başdenetçilik ve Genel Sekreterlikten oluşmaktadır. Kurum, gerekli gördüğü yerlerde büro açabilmektedir (KDKK Md. 4).''

2.7.2.1. Kamu Başdenetçiliği

''Başdenetçilik; Başdenetçi ve denetçilerden oluşur. Kurumda bir başdenetçi ile beş denetçi görev yapmaktadır (KDKK Md. 4). Kurum, Başdenetçi tarafından yönetilir ve temsil edilir (KDKK Md. 6). Başdenetçilik bünyesinde, Özel Kalem Birimi, Hukuk Müşavirliği ve Ön İnceleme Bürosu Koordinatörlüğü birimleri faaliyet göstermektedir. Özel Kalem Birimi, Başdenetçinin resmi ve özel yazışmalarını yürütür; her türlü protokol ve tören işleri ile ziyaret, davet, karşılama, ağırlama, uğurlama, milli ve dini bayramlarla ilgili düzenlemeleri yapar. Ayrıca Başdenetçilik makamına ulaşan tavsiye ve ret kararlarına ilişkin evrak kayıt işlemleri ile istatistikî verilerin tutulmasını sağlar (Faaliyet Raporu, 2015:20).''

''Hukuk Müşavirliği, hazırlanan mevzuat, sözleşme ve şartname taslaklarını, uyuşmazlıklara ilişkin işleri inceleyip hukuki görüş belirtmekte, anlaşmazlıkları önleyici hukuki tedbirleri almakta, Kurumun taraf olduğu adli ve idari davalarda, iç ve dış tahkim yargılamasında, icra işlemlerinde ve yargıya intikal eden diğer her türlü uyuşmazlıklarda Kurumu temsil etmekte, diğer kamu idarelerince hazırlanan mevzuatlara Kurum adına görüş verilmesini sağlamakta ve soru önergelerinin cevaplandırılması işlemlerini yürütmektedir (Faaliyet Raporu, 2015:20). Ön İnceleme Bürosu Koordinatörlüğü ise, yapılan şikayet başvurularının ön değerlemesini yapma, konu ve alanlarını belirleme, ön inceleme sonucunda eksiklik tespit edilen dilekçelerle ilgili gerekli işlemleri yapma, yapılan ön inceleme neticesinde gerekli yazışma ve kararları hazırlamak ile Başdenetçinin yetki devri kapsamında verdiği görevleri yerine getirilmesi ve ön inceleme neticesinde inceleme ve esasa geçirilecek dosyaları iş bölümü esaslarına göre ilgili denetçiye gönderilmesi hizmetlerini yerine getirir (Faaliyet Raporu, 2015:20-21).''

2.7.2.2. Başdenetçi ve Denetçilerin Görev ve Yetkileri

Başdenetçinin görev ve yetkileri şunlardır (Yön. Md. 40):

- Kurumu yönetmek ve temsil etmek,
- Kuruma ulaşan idareye yönelik hoşnutsuzlukları incelemek, araştırmak ve idareye telkinlerde bulunmak,
- Denetçiler arasında koordinasyonu sağlamak ve senkronize çalışmalarını gözetmek,

- Denetçilerin görev alanına ilişkin olarak ortaya çıkan şüpheleri gidermek
- Birisi kadın ve çocuk hakları alanında görevlendirilmek üzere, denetçiler arasındaki iş bölümünü belirlemek ve gerektiğinde değiştirmek,
- Gerek gördüğünde şikâyet başvurusunu bizzat sonuçlandırmak,
- Kanunun uygulanmasına ilişkin yönetmelikleri hazırlamak ve gerektiğinde değişiklik yapmak,
- Yıllık raporu hazırlamak ve Komisyona sunmak,
- Yıllık raporu beklemeksizin gerek gördüğü konularda özel rapor hazırlamak,
- Raporları kamuoyuna duyurmak,
- Kurumun faaliyetleri hakkında açıklama yapmak,
- Yokluğunda kendisine vekâlet edecek denetçiye belirlemek,
- Genel Sekreteri ve diğer personeli atamak,
- Genel Sekreter, uzman ve uzman yardımcılarının görevleri sebebiyle bir suç işledikleri öne sürüldüğü takdirde ceza soruşturması ve kovuşturması yapılabilmesi için izin vermek,
- Bilirkişi görevlendirmek ve tanık ya da ilgili kişileri dinlemek,
- İhtiyaç duyulan iş ve konularla ilgili olarak kamu kurum ve kuruluşlarındaki personelin geçici olarak görevlendirilmesini istemek,
- İnceleme ve araştırma konusuyla ilgili olarak idareden bilgi ve belge istemek,
- İnceleme ve araştırma konusuyla ilgili olan devlet sırrı niteliğindeki bilgi ve belgeleri yerinde incelemek veya görevlendireceği denetçiye inceletmek,
- Yerinde inceleme ve araştırma yapmak,
- İstenen bilgi ve belgeleri vermeyenler hakkında ilgili merciden soruşturma açılmasını istemek,
- Gerekli görülen yerlerde büro açılmasına karar vermek, Kurumun görev alanıyla ilgili olarak uluslararası işbirliğine ilişkin çalışmaları yürütmek,
- Kanunlarla verilen diğer görevleri yapmak.

Denetçilerin görev ve yetkileri şunlardır (Yön. Md. 41):

- “Görevlendirildikleri konu veya alanlara ilişkin şikâyetleri incelemek, araştırmak ve Başdenetçiye önerilerde bulunmak,”
- “İnceleme ve araştırma konusuyla ilgili olarak idareden bilgi ve belge isteme.”

- “İstenen bilgi ve belgeleri vermeyenler hakkında ilgili merciden soruşturma açılmasını istemek.”
- “Gerek gördüğü konularda özel rapor hazırlamak ve Başdenetçiye sunmak.”
- “Başdenetçi tarafından görevlendirilmesi hâlinde Kurumun faaliyetleri hakkında açıklama yapmak.”
- “Bilirkişi görevlendirmek ve tanık ya da ilgili kişileri dinlemek.”
- “Başdenetçi tarafından görevlendirilmesi hâlinde devlet sırrı niteliğindeki bilgi ve belgeleri yerinde incelemek.”
- “Yerinde inceleme ve araştırma yapmak.”
- “Başdenetçiye, yokluğunda vekâlet etmek.”
- “Kanunda verilen görevlerin yapılmasında Başdenetçiye yardımcı olmak.”
- “Başdenetçi tarafından verilen diğer görevleri yapmak.”

“Başdenetçi ve denetçiler, görevlerini yerine getirirken dil, ırk, cinsiyet, siyasî düşünce, felsefî inanç, din ve mezhep ayırımı yapamaz. Görevleri sebebiyle öğrendikleri meslekî veya ticarî sırları görevlerinden ayrılmış olsalar bile açıklayamaz, kendilerinin veya başkalarının yararına kullanamazlar. Görevde buldukları süre boyunca resmî veya özel hiçbir görev alamaz, ticaretle uğraşamazlar. Ancak, bilimsel yayınlarda bulunma, görevleri veya meslekleri ile ilgili olarak ulusal veya uluslararası kongre, konferans ve benzeri toplantılara katılma, derneklerde üyelik ve kâr amacı gütmeyen kooperatiflerde ortaklık hâlleri bundan müstesnadır (Yön. Md. 46).”

2.7.2.3. Başdenetçi ve Denetçilerin Çalışma İlkeleri

“Başdenetçi, denetçiler arasında iş birliğini sağlar ve denetçilerin uyumlu çalışmasını gözetir. Denetçiler, Başdenetçi tarafından görevlendirildikleri konu veya alanlarda tek başlarına çalışır ve önerilerini Başdenetçiye sunarlar (KDKK Md. 8). Ancak denetçiler, şikâyet başvurusuna ilişkin inceleme ve araştırmasını kendisine bağlı çalışma grupları ile birlikte yürütebilir. Çalışma grubunda yeteri kadar uzman ve uzman yardımcısı görevlendirilebilir (Yön. Md. 46).”

“Denetçilerin, Başdenetçi tarafından görevlendirilecekleri konu veya alanlar ile aralarındaki iş bölümü insan hakları, kadın ve çocuk hakları, engelli hakları, ailenin korunması, sosyal hizmetler, eğitim-öğretim, gençlik ve spor, bilim, sanat, kültür ve turizm, adalet, milli savunma ve güvenlik, sağlık; nüfus, vatandaşlık, mülteci ve sığınmacı hakları,

kamu personel rejimi, mülkiyet hakkı, ekonomi, maliye ve vergi, enerji, sanayi, gümrük ve ticaret, çalışma ve sosyal güvenlik, orman, su, çevre ve şehircilik, ulaştırma, basın ve iletişim, gıda, tarım ve hayvancılık, mahallî idarelerce yürütülen hizmetler, diğer konu ve alanlar dikkate alınarak belirlenir. Bu alanlara ilişkin iş bölümü yapılırken, denetçilerin tecrübe ve uzmanlık alanı, şikâyet sayısı ve yoğunluğu, konular arasındaki benzerlik gibi ilkeler de göz önünde bulundurulur (Yön. Md. 44-4).’’

2.8. OMBUDSMAN TÜRLERİ

Uygulanan ülkelerde Ombudsmanlık kurumunun olumlu etkilerinin görülmesi yeni kamu yönetimi anlayışı, kamu denetçiliği mekanizmasından çeşitli alanlarda yararlanma arayışı farklı Ombudsmanlık türlerinin doğmasına neden olmuştur. Kamu denetçisini seçen ve atayan erke göre dört tür Ombudsman vardır. Parlamento tarafından seçilip göreve getirilen Ombudsman, parlamento Ombudsmanıdır. Ombudsmanın ortaya çıkış sürecine baktığımızda temel Ombudsman türü Parlamento Ombudsmanıdır. Hükümet Ombudsmanı; Hükümet tarafından atanır ve kendisine verilen görevleri yapar Yerel yönetim Ombudsmanı; yerel yönetimler tarafından seçilir ve yerel yönetimlerle ilgili bildirilen hoşnutsuzlukları inceler. İdari Ombudsman; çeşitli idari birimler tarafından atanan ve yetkisi daha dar olan kamu denetçileridir (Fendoğlu, 2011:85-86). Daha farklı bir sınıflandırmaya göre Ombudsman klasik ombudsman, avukat ombudsmanı ve kurumsal ombudsman şeklinde üç grupta sınıflandırılabilir. Klasik Ombudsman olarak adlandırılan ombudsman türü idari kurumlar ile birey arasında vuku bulan uyuşmazlıkların çözülmesi için çalışır. Esasen kurumun özgün anlamda yaptığı iş de budur. Daha önceki kısımlarda genel olarak özellikleri anlatılan ombudsman türü de esasen klasik ombudsmandır. Avukat ombudsman; avukat ombudsmanın görev aldığı uyuşmazlıklarda taraf olarak idare yoktur. Problemin her iki tarafında da vatandaşlar vardır. Bu özelliğinden dolayı da avukat ombudsman ismini almıştır. Çocuk ombudsmanı ve basın ombudsmanı da tıpkı avukat ombudsmanda olduğu gibi problemin her iki tarafında da bireylerin olduğu ombudsmanlık türleridir. Kurumsal ombudsman; bir işletmenin veya kamu kurumu olmayan bir özel oluşumun kendi içindeki sorunlarının giderilmesiyle veya bireyler ile işletmeler veyahut özel oluşumlar arasındaki sorunların giderilmesiyle ilgilenir (Özden, 2010:50). Daha başka bir sınıflandırmaya göre ombudsman genel amaçlı ombudsman, tek ya da özel amaçlı ombudsman, uluslararası ombudsman, insan hakları ombudsmanı ve özel sektör ombudsmanı olarak beşe ayrılır. Bunlar; 1. Genel amaçlı ombudsman; bu tür ombudsman herhangi bir hizmet veya kamu alanı ile sınırlandırılmadan bütün idari işlem ve eylemlerle ilgili şikayet ve

başvuruları inceleyen ombudsmandır. Bu tür ombudsmana parlamento ombudsmanını örnek olarak gösterebiliriz. 2. Tek ya da özel amaçlı ombudsman; bu tür ombudsmanda denetim alanı bir veya birkaç hizmet alanı ile sınırlıdır veya sadece bir şikâyetçi grubunun çıkarlarını korumak için görev yapar. Bu tür ombudsmana çevre, sağlık, polis, hapisane, çocuk, özürllüler ombudsmanını örnek olarak gösterebiliriz. 3. Uluslararası ombudsman; bu tür ombudsmanın görev alanı bir ülkeyi değil birden fazla ülkeyi veya bölgeyi kapsamaktadır. Bölge düzeyinde de kurulabilmektedir. Bu tür ombudsmana Avrupa Birliği Ombudsmanını örnek olarak gösterebiliriz. 4. İnsan hakları ombudsmanı; bu tür ombudsmanın görev alanı insan hakları ile ilgili şikâyetlerden oluşmaktadır. Bu tür ombudsmanın bulunduğu ülkelere İspanya'yı örnek olarak gösterebiliriz. 5. Özel sektör ombudsmanı; ombudsman kurumu ilk ortaya çıktığında sadece yönetim birimleri ile vatandaşlar arasındaki sorunlara ilişkin şikâyetleri inceleme görevini üstlenmişti. Ancak ekonomik ve sosyal yaşamın gelişmesiyle birlikte özel sektör kuruluşları ile bireyler arasındaki sorunlara ilişkin şikâyetleri incelemek üzere de ombudsman kurumları oluşturulmuştur (Tutal, 2014: 94-96) İngiltere'de hem kanunda yer alan hem de fahri ombudsman anlamında finans, sigortacılık, avukatlık hizmetleri, emlak, yatırım ve cenaze hizmetleri alanında kamusal alanın dışında da ombudsman vardır. Avusturya ve Yeni Zelanda'da ise bankacılık ombudsmanı vardır (Ünal, 2013, 90). Örneklerden anlaşıldığı gibi ombudsman türlerini farklı farklı tasnif etmek mümkündür. Bir başka ombudsman türü ise insan hakları ombudsmanıdır. İnsan hakları ombudsmanları klasik haklar olarak gruplandırılan negatif statü hakları ile siyasal haklar, ikinci kuşak olarak nitelendirilen ekonomik, sosyal ve kültürel haklar ile üçüncü kuşak olarak nitelendirilen dayanışma hakları olarak da isimlendirilen sağlıklı çevre hakkı, herkesin insanlığın ortak mal varlığından istifade etme hakkı gibi belli bir topluluk halinde yaşam anlayışını yansıtan hakları korumak ile yükümlüdürler. (Ünal, 2013:89). Birçok ülkede görülen uygulamaya baktığımızda, insan hakları ombudsmanı parlamento tarafından göreve getirilmektedir. ve iki farklı misyonu bulunmaktadır. Bu misyonlardan birincisi insan haklarını gözetten bir yönetsel anlayışı tesis etmek, ikincisi ise kamu yönetimi anlayışını izleyip eksikleri ve yapılabilecekleri tespit ederek idareye tavsiye ve telkinlerde bulunmaktır. İnsan hakları ombudsmanının çeşitli ülkelerde yer bulması üçüncü dalga demokratikleşme akımıyla birlikte olmuştur. 1975 yılında Portekiz'de, 1978 yılında İspanya'da insan hakları ombudsmanları kurulmuştur. 1980'li yıllardan sonra ise baskıcı yönetimlerin yerini daha demokratik yönetimlere bırakmasıyla birlikte Latin Amerika ülkelerinde de insan hakları ombudsmanı kurulmuştur. İnsan hakları ombudsmanı aracılığıyla insan haklarını gözetten bir yönetsel anlayışın tesis edilmesi amaçlanmıştır. Kolombiya, Panama, Bolivya, Arjantin, Peru ve diğer Latin Amerika ülkelerinin neredeyse tamamında

kamu denetçiliği kurumu 1980’li senelerden sonra yavaş yavaş yer bulmaya başlamıştır. 1990’lı yıllardan sonra Sovyet Bloğunun çökmesiyle beraber demokratikleşme adımları atılmış ve Doğu Avrupa ülkelerinde de insan hakları ombudsmanı yer bulmuştur. Hırvatistan, Slovakya, Macaristan, Rusya ve diğer birçok ülkede insan hakları ombudsmanı kurulmuştur (Özden, 2010:55). Bir diğer ombudsman türü yerel yönetim ombudsmanıdır. Kamu denetçiliği Ombudsman kurumu daha çok parlamento ombudsmanı çeşitli ülkelerde ekseriyetle merkezi yönetimde bulunan bir kurum biçiminde kurulmuştur. Ancak yasama kurumu tarafından atanan ve merkezi yönetimde görev alan ombudsmana ilerleyen süreçte başvurunun çoğalması, yerel yönetimlerin denetimlerindeki yetersizlikler, yerel yönetimlerin üstlendiği görevlerin zaman içerisinde giderek artması nedeniyle bazı ülkelerde yerel yönetim ombudsmanı kurulmuştur. (Ünal, 2013:91). Yerel yönetim ombudsmanları uzlaşma anlamında parlamenter ombudsmanın özellikleri ile benzerdir. Belli bir çevrede veya şehirde idare ile bireyler arasında uzlaşmacılık görevini sürdürmek, mahalli idarelerin yönetim ve çoğulcu yönetimle uyuşmayan yönetimini yumuşatmak, bireylerin haklarına riayet eden bir yönetsel anlayışı tesis etmek, yerel yönetimlerin daha demokratik ve katılımcı çalışması için tavsiye ve telkinler öne sürmek misyonuyla oluşturulan kurumlardır. (Fendoğlu, 2011:87). Yerel yönetimler ombudsmanının ilk örneğine 1974 yılında İngiltere’de rastlamaktayız. İngiltere’de üç, Galler’de bir, İskoçya’da bir yerel yönetim ombudsmanı bulunmaktadır (Avşar, 2012:154). Yerel yönetim ombudsmanını İngiltere’de kraliçe atamaktadır ve yerel yönetim ombudsmanı 65 yaşına kadar görev yapabilmektedir (Ünal, 2013:114). Başka bir ombudsman türü silahlı kuvvetler ombudsmanıdır. Bir çok ülkede, ordu yani silahlı kuvvetler, kamu denetçiliğinin görev alanına girmeyen bir alandır. Bazı ülkelerde de diğer ülkelerdeki durumun tersine ombudsman, silahlı kuvvetlerin görev alanıyla da ilgilenebilmektedir. Örneğine az rastladığımız bazı ülkelerde ise parlamento ombudsmanının yanında bir de silahlı kuvvetler ombudsmanı görev yapmaktadır. Silahlı kuvvetler ombudsmanı, silahlı kuvvetlerin iç işleyişi, askeri hizmetin amaç ve gereklerine uygun yürütülüp yürütülmediği hususlarında, başta disiplin, terfi ve özlük hakları olmak üzere askeri hizmetlerdeki güvenlik ve sağlık koşulları, kıışlaların fiziki şartları gibi hususlarda denetim yapmak konusunda yetkilidir (Avşar, 2012:165). Silahlı kuvvetler ombudsmanı 1952’de Norveç’te, 1976’da Avustralya’da ve 1990’da Namibya’da kurulmuştur (Özden, 2010:60). Bir başka ombudsman çeşidi ise çocuk ombudsmanıdır. Çocuklar, yetişkinlere göre insan hakları ihlallerine uğrama bakımından daha dezavantajlı ve yaş itibarıyla korumasızdırlar. Çocuklar, şiddet, küçük yaşlarda eğitimden koparılarak çalışmaya itilme hatta ağır koşullu işlerde sigortasız ve düşük ücretlerle çalıştırılma gibi tehditlerle karşılaşabilmektedirler. Bütün bunlarla birlikte çocuklar suça itilebilmekte, küçük yaşta suç

işlemek durumunda kalabilmektedirler. Dilencilik, hırsızlık gibi suçların faili olabilmektedir. Bazen de cinsel istismara maruz kalabilmekte, aile içi şiddete uğrayabilmektedirler. Çocuklar yaşadıkları tüm bu dezavantajlı durumları bertaraf etme noktasında en savunmasız yaş grubudur. Yani hem daha fazla zorluk yaşamakta hem de bunlardan korunma noktasında en korumasız durumda kalmaktadırlar. (Özden, 2010:56). Çocukların maruz kaldıkları şiddet, istismar, kötü muamele, ağır koşullarda çalıştırılma gibi durumlarda onları koruma, sorunlarını bertaraf edip, sağlıklı bir gelişme sürecine kavuşmalarını sağlama gayesiyle çocuk ombudsmanları oluşturulmuştur. Çocuk ombudsmanının kurulmasındaki hedef, 18 yaş altında, yetişkinlere kıyasla daha korumasız olan çocuk ve gençlerin karşılaştıkları dezavantajlı durumları engellemektir. (Fendoğlu, 2011:89). Çocuk ombudsmanının ilk örneğine 1981 yılında Norveç'te rastlamaktayız. Çocuk ombudsmanının görevleri, başvuruları inceleyip, hoşnutsuzluklara çözüm bulmak ve çocukların karşılaştıkları kötü durumları engelleyerek, sağlıklı bir gelişim süreci yaşamaları için tavsiye ve telkinlerde bulunmaktır. Çocuk ombudsmanı çocukların sağlıklı gelişim süreci yaşayarak, başlarına gelebilecek kötü durumların engellenmesi için çıkarılacak kanun tavsiyesinde bulunup, fikir verebilmektedir. ABD, Kosta Rika, Yeni Zelanda, İsveç, Avustralya ve İzlanda gibi ülkelerde de Norveç örneğinden sonra çocuk ombudsmanı görev almaya başlamıştır (Özden, 2010:57). İsveç'te çocuk ombudsmanlığı 1993 yılında kurulmuştur. İsveç çocuk ombudsmanının misyonu çocukları tehlikelere karşı korumak, sağlıklı gelişim süreçlerinde oluşabilecek kötü durumları engellemektir. İsveç'te ombudsman, çocuklarla ve gençlerle dolaysız olarak iletişim halindedir. Dolaysız biçimde iletişimin kurulabilmesi için bir telefon hattı kurulmuştur, bu hat aracılığıyla çocuklar aracısız olarak ombudsman ile iletişim kurabilmektedir (Fendoğlu, 2011:89). Başka bir ombudsman türü de öğrenci ve eğitim ombudsmanı adındaki ombudsmandır. Öğrenci ombudsmanı, öğrencilerin eğitim hayatında yaşadıkları problemlerin giderilmesi için faaliyette bulunmaktadır. İlk ve ortaöğretim ile lisans ve lisansüstü öğrencilerinin eğitim sürecinde yaşadıkları problemler, barınma ve maddi problemleri, burs gereksinimleri, etnik ayrımcılık, disiplin uygulamalarından kaynaklı yaşadıkları problemler, öğretim üyesi ile yaşamış oldukları sorunlar ve uyuşmazlıklar, sağlık hizmetleri, ulaşım hizmetleri, ekonomik yardım ve burs gibi tüm sorunları konusunda öğrencilerin, sorunlarını çözmeye çalışmakta, bu konuda yaşanan hoşnutsuzluklarla ilgili problemleri çözmek için gayret göstermektedir (Özden, 2010:62). Eğitim ombudsmanı ise üniversitelerin öğretim politikasını gözlemleyerek, özgürlükçü, adil ve eşitliği tesis eden bir eğitimin oluşturulması için faaliyette bulunmakta, eğitimin en iyi şekilde verimli biçimde sürdürülebilmesi amacıyla tavsiye ve telkinlerde bulunmaktadır(Özden, 2010:62).

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

BAZI ÜLKELERDE VE AVRUPA BİRLİĞİNDE

OMBUDSMAN KURUMU UYGULAMALARI

Ombudsmanlık kurumu ilk kez 1809 yılında İsveç'te anayasal bir kurum haline gelmiştir ve ombudsmanlık kurumu yüzden fazla ülkede uygulanmakta olan bir mekanizmadır. Her ülkenin kendi içinde, politik, mali, sosyokültürel özellikleri farklı olduğundan ülkelere göre işleyiş mekanizması, göreve gelme şekilleri, misyonu da farklılık gösterebilmektedir. Bu nedenle farklı ülkelerde ombudsmanın bulunduğu durum ele alınacaktır. Ombudsmanlık kurumunun ilk örneğine İsveç'te rastlanması nedeniyle İsveç, İsveç'in yanı sıra Finlandiya, Doğudan uygulama örnekleri olması nedeniyle Çin, Hindistan ve en büyük ülkeler birliği olması nedeniyle de Avrupa Birliğinde ombudsman kurumu uygulaması incelenecektir. 20. yüzyılın sonlarına doğru ve 21.yy'ın başlarında ombudsmanlık, parlamenter sistemin uygulamada olduğu ülkelerde gelişmiştir. Kamu denetçiliği yasama organı tarafından göreve getirilmekle birlikte denetim sistemi içinde bir ağırlığı bulunmakta ve motivasyonunu bu konumundan almaktadır. İdarenin insan haklarına riayet etmesini sağlamak amacıyla faaliyet yürütebilir. Ombudsmanlık mekanizması, diğer denetim mekanizmalarına nazaran günümüzde önemli mesafe kat etmiştir. (Tortop, 1974: 39). Ombudsmanlık Mekanizmasının ilk örnekleri 1950-1960 seneleri arasında İskandinav ülkelerinde (İsveç,Finlandiya, Danimarka, Norveç gibi), daha sonraki örnekleri ise İngiliz Milletler Topluluğu (Yeni Zelanda, Büyük Britanya gibi) ülkelerde görülmüştür. Daha sonraki yıllarda ise gitgide Avrupa ülkelerinde ve dünyanın

çeşitli ülkelerinde yaygınlaşmıştır. (Köksal, 2007: 36). Ombudsmanlık sisteminin İskandinav ülkelerinde uygulamaya konulduktan sonra yavaş yavaş diğer ülkelerde yaygınlaşmasının nedeni ombudsmanlık ülkelerinin faydalarının görülmesi ve uygulandığı ülkelerde demokratikleşmeye katkı sağlamasıdır. Ombudsmanlık sisteminin İskandinav ülkelerinde ortaya çıkmasının nedenleri arasında bu ülkelerde bireylerin eğitim seviyesinin yüksek olması, ülkenin coğrafik alan yönünden küçük olması ve basının etkili bulunması sayılabilmektedir. Kamu Denetçiliğinin bu saydığımız nedenlerden dolayı iyi işlemesi yanında bu sistemin klasik denetim yollarına göre üstünlüğü ve işleminin basit ve masrafsız olduğu da söylenebilir (Kaya, 1995: 398).

3.1. İSKANDİNAV ÜLKELERİNDEN BİR KAMU DENETÇİLİĞİ ÖRNEĞİ: İSVEÇ

Dünyada ombudsmanlık sisteminin ilk örneğinin İsveç'te görülmesi nedeniyle İsveç önemli bir örnektir. 1713 senesinde, Kral XII. Şarl, güvenlik işlerinde ve uluslararası ilişkilerde iş yükünün ağırlığı nedeniyle, kendisine bir yardımcıyı göreve getirmek istemiş ve bu isteğinin sonucunda kamu denetçisi (ombudsman) göreve gelmiştir. Kamu denetçisini, vergi tahsilinde görev yapan memurların, hakimlerin ve diğer işlerde görevli memurların, kamu yönetimini denetleyip aksaklıkların giderilmesi için yardımcı olması amaçlanmıştır. İsveç Kralı XII. Charles, 1709 yılında Ruslar ile girdiği savaşta mağlup olunca, Osmanlı İmparatorluğuna sığınmıştır. Bu esnada ülkesinin başında olmadığı için ülkesinde ortaya çıkan sorunları çözmek için kendisine bir yüksek temsilci atamış ve bu olay sonucunda da kamu denetçisinin temelleri atılmıştır. Kamu denetçisinin temellerinin bu olay ile birlikte atılmasıyla beraber esas olarak Ombudsman Kurumu, 1809 yılında İsveç Anayasasında yer almasıyla birlikte göreve gelmiştir. 1809 Anayasası, yasama organının yanında, Kraliyet Temsilcisi Adalet Şansölyesi yanında yasama organının temsilcisi, idarenin insan haklarına riayet etmesini denetlemekle sorumlu bir ombudsmanı görevlendirmiştir. (Tortop, 1974: 39,40). İsveç Kamu Denetçiliği, insan haklarının ve özgürlüklerinin temsilcisidir, insan hakları ve özgürlükleri ile birlikte insan haklarına riayet etmeyen ve bireylerde hoşnutsuzluk yaratan idari uygulamaların sebeplerini bulmak için gözlem yapar, incelemelerde bulunur ve hali hazırda uygulanmakta uygulanan yönetsel uygulamalardan kaynaklanan hoşnutsuzlukları ortadan kaldırmak amacıyla telkin ve tavsiyelerde bulunur (Temizel, 1997: 767). Bununla birlikte ombudsmanlığın, bireylerle ilişkilerinde, yapmış olduğu kötü ve eksik yönetsel uygulamaları, tespit etmesi idarenin bireye karşı uygulamış olduğu hoşnutsuzluk yaratan uygulamaları revize etmemesi durumunda bunu

yasama organına iletmesi veya kamuoyuna sunarak gündeme getirmesi, ombudsmanlığı etkili ve sonuç odaklı hale getirmesi hususunda ön plana çıkmaktadır (Süt, 2010: 58).

3.1.1. Ombudsmanlık Kurumunun İnşası

İsveç'te dört yıl için dört tane Ombudsman, yasama organınca, Meclis Genel Kurul toplantısında gizli oyla ve oy birliği ile alınan kararlarla seçilir. Seçim faaliyetini Meclisin Anayasa Komisyonu yürütür. İsveç'te ombudsman tekrar göreve gelebilir ve dönem sayısı açısından herhangi bir kısıt yoktur (Küçüközyiğit, 2006: 100). İsveç'te ombudsman genelde parlamento üyesi olmayan yüksek dereceli hakimler arasından seçilirler. Dört ombudsmanın arasından biri, Baş ombudsman olarak atanır ve Ombudsmanlık kurumunun büro yönetimi, personelin göreve gelmesi, kurumun faaliyetleri için temel eğilimlerin saptanması her Kamu Denetçisinin faaliyet kapsamının belirlenmesi ayrıca bunun gibi misyonlarını yapılışından, Baş Kamu Denetçisi yetkilidir. Ayrıca Baş Kamu Denetçisi hiyerarşik anlamda diğer ombudsmanların üstünde değildir onlara emir ve talimat veremez onların yerine işlem yapamaz. Her bir ombudsman, yalnızca yasama organına sorumluluğu vardır. Baş ombudsmanın görevde bulunması idari boşluğun olmaması ve işbirliği ve planlama yönünden önem teşkil etmektedir. Bu uygulamada ombudsmanların yardımcıları veya asistanları bulunmamaktadır. Ombudsmanlık Kurumunun bürosunda elli civarında görevli personel bulunmaktadır. Bu personellerden otuz civarında hukukçu ayrıca sekreterler ve idari çalışan bulunmaktadır. Personel sayısı iş yükü arttıkça artmaktadır. Ombudsmanlık kurumunda görev yapan personel, hukuk öğrenimi görmüş, mahkemelerde ve Adalet Bakanlığı'nın çeşitli kademelerinde deneyim edinmiş, Ombudsmanlığın yüksek standardına uyum sağlayabilecek marifete sahip olan çalışanlardan oluşur. İsveç Anayasasına göre Ombudsmanlık Kurumu personeli hukuk temeli olan ve toplumda güvenilir ve sayılan kişiler arasından seçilmelidir. Hukuk temeli olan ve toplumda saygınlığı olan bu personel, ekseriyetle kamu görevlilerinden seçilir. Bu kadro genellikle genç yaşta hakimlerden oluşur ve Ombudsmanlık Kurumu bürosunda dört ile altı yıl arasında çalışmalarını yürütürler. Ombudsman, işlevini yerine getirirken hiçbir kişi veya kurumun hiyerarşisi altında çalışmaz ve emir ve direktif almaz. Baş ombudsman dışındaki diğer ombudsmanlar bir başkası, yargı organları, savcılık makamı, kolluk ve cezaevlerine yönelik memnuniyetsizlikleri incelerken, bir başka ombudsman da silahlı kuvvetlere yönelik hoşnutsuzlukları inceleyip çözüme kavuşturmak için faaliyet yürütür. Bir başka ombudsman da vergiler ve sosyal hizmetler konularında oluşabilecek anlaşmazlıkların ve çatışmaların giderilerek hoşnutsuzlukların ortadan kaldırılması amacıyla faaliyet yürütmektedir (Erhürman,

1995: 20). Dört ombudsman haricinde, yürütme organı tarafından göreve getirilen Tüketici Ombudsmanı (TO), Eşit Fırsatlar Ombudsmanı (EFO), Etnik Ayrım'a Karşı Ombudsman (EO), Çocuk Ombudsmanı (ÇO) ve Engellilerin Ombudsmanı (ÖO)'da mevcuttur. Bunun dışında desteğini basının üstlendiği Basın Ombudsmanı (BO)'da vardır (Babüroğlu, 1997: 37). Ombudsmanlar, yasama organının, yürütme organını denetlemesi görevini yerine getirirler. Halkın egemenliği ilkesine dayanan ve 1974 senesinde yayınlanmış olan Hükümet Bildirgesi İsveç'teki Ombudsmanlık Kurumu adına en önemli bildirgedir. Ombudsmanlık Kurumunun kamu yönetimi içindeki misyonu ve durumu, iki kamaralı İsveç Meclisini temsilen ve hükümetten ya da idareden talimat almadan bağımsız bir biçimde bireylerin hak ve özgürlüklerini, mahkemeler ve idareye karşı korumak onların üzerine düşen yetkilere aittir. İsveç'te 1986 senesinde yürürlüğe giren Parlamento Kamu Denetçisi Talimatları Kanunu'nun 2. maddesine göre; İdare ve mahalli idareler, bu kurumların bünyesinde çalışan elemanlar, kamuda memur statüsüne benzer biçimde çalışan diğer görevliler ile belli rütbelere sahip olan silahlı kuvvetler personeli, Kamu denetçisinin görev alanı kapsamındadır. Söz konusu yasanın bu maddesinde yine; parlamenterler, yürütme organı ile yürütme organının temsil eden bakanlar, Adalet Şansölyesi gibi yapılar, ombudsmanın görev kapsamı dışındadır. Bunun yanı sıra, Ombudsmanlığın üzerine düşen sorumluluklar arasında; yargı organları ve kamu yönetiminin hukuk ve yazılı diğer mevzuata tarafsız ve nesnel yaklaşım çerçevesinde riayet etmelerini sağlamak, vatandaşların temel hak ve özgürlüklerinin idare ve idari kurumlar tarafından zarar görmesini engellemek, mevzuatta ortaya çıkan aksaklıklar ve bu aksaklıkların giderilmesi noktasında yürütme organına ve yasama organına görüş ve tespitlerini bildirmek bulunmaktadır (Erdengi, 2009: 35). İsveç Anayasası'nda yer alan biçimiyle, Ombudsmanın üzerine düşen sorumlulukları, yargıçlar, diğer kamu kurumlarının memurları ve tüm diğer kamu personelinin yasalara riayet eden bir yönetim anlayışını benimsemesini sağlamak, yasalara uygun uygulamalar yapmayıp yasaları çiğneyen ve görevini aksatan personel ile ilgili inceleme başlatıp yasalara uygun hareket eden bir yönetimi tesis etmektir. İsveç'te ombudsman denetim misyonunu eksiksiz şekilde yapabilmek amacıyla incelenmesi serbest olan belgeler dışında gizli olan tüm resmi belgeleri inceleyebilir, bu belgelerin içeriği ile ilgili bilgi talep edebilir, ayrıca birebir denetim yapabilir, çalışanları sorgulayabilir. Ombudsmanın bu şekilde inceleme, araştırma, sorgulama yetkisi bulunmakla birlikte ombudsman yargıç değildir, suçlama veya isnatta bulunma yetkisi yoktur. Ayrıca ombudsmanın yargı kararlarını ve idari makamların vermiş olduğu kararları değiştirme veya onların yerine geçip karar alma yetkisi yoktur. Ombudsman faaliyetlerini yürütürken isnatta bulunmak yerine kanunlara riayet eden, insan hakları ve özgürlüklerini ön planda tutan bir yönetim anlayışı adına yol gösterir (Ataman, 1997:

781). Bunların yanı sıra, Ombudsmanın mahkemeler üzerinde etki yaratıcı niteliği de bulunmaktadır. İsveç Parlamento Ombudsmanının mahkemeler üzerinde inceleme yapıp yönlendirmelerde bulunduğu konular yargı sürecinde tamamlanması gereken olağan süreye riayet edilmesi, yanlış uygulamaların engellenmesi ve hakimlerin yasal mevzuattan kaynaklanan yetki ve görevlerini yapmalarını sağlamaktır. İsveç'te hakimler de ombudsmanın görev alanının kapsamındadır. İsveç'in kendi yönetsel mekanizmasından kaynaklanan bu durum İsveç'e özgü bir uygulama olup genel olarak diğer ülkelerde bulunan bir uygulama değildir. Nitekim İsveç'te hakimlerin statüsü diğer resmi görevlilerle aynıdır bu anlamda ayrıcalıkları bulunmamaktadır (Bozoğlu, 2008: 58). İsveç'te ombudsman yargı organları ile silahlı kuvvetlere kadar geniş bir alanda yetkili olmakla birlikte görev alanının dışında bulunan alanlar da vardır ve bu alanlar ayrıca belirtilmiştir. Ombudsmanın görev kapsamı dışındaki alanlar, bakanlar ve yürütme organının icra alanı ile yerel yönetimlerdir. Bu kısıtlamanın nedeni İsveç'in kendine özgü yönetsel ve politik yapısından ileri gelmektedir. İsveç'te yürütme organının ve bakanların siyasal yükümlülükleri vardır. Planlamacılık, düzenleme, koordinasyon biçiminde fonksiyonları yerine getirirler. Yani kanun tasarıları ve bütçe teklifleri verirler. İdarecilere talimat verebilirler ancak ne yapmaları gerektiği yönünde emir veremezler. Bu durum sadece Dışişleri Bakanlığı'nda farklıdır. Onun haricindeki herhangi bir bakanlık idari bir birim sayılmaz, hiyerarşi içerisinde bulunmaz. Bununla birlikte kamu yöneticileri (idareciler), İsveç'te direktifler doğrultusunda değil, doğrudan, yasaları yorumlayarak görevlerini ifa ederler. Bunun haricinde İsveç'te askeri konularda araştırma ve teftiş yetkisi bulunan bir Ombudsman daha bulunmaktadır. 1915'te getirilen bu farklılıktan önce Ombudsman, bu konuda da yetki sahibiydi (Esgün, 1996: 257).

3.1.2. Başvuru ve Çalışma Şekli

Ombudsmanın fonksiyonu, dolaysız olarak birebir ombudsmanlık kurumuna başvuru olması halinde çalışmaya başlamasıdır. Ombudsmana tüm bireyler hoşnutsuzluklarının giderilmesi amacıyla başvuruda bulunabilir. Ombudsmana başvuruda bulunmak için herhangi bir kısıt veyahut yaş, statü gibi bir kısıt ve ehliyet koşulu bulunmamaktadır. Ayrıca bu hoşnutsuzluk bildiriminde bulunulması için herhangi bir şekil koşulu da bulunmamaktadır.

Ombudsmana şikâyet başvurusu yazılı veya sözlü olarak da yapılabilir. Bu araştırma neticesinde Ombudsman başvurunun yerinde olduğuna karar verirse, ilgili kamu görevlisine bu durumla ilgili uyarıda bulunur ve ne yapması gerektiği konusunda öneri ve telkinlerde bulunur. İlgili kamu görevlisinin Ombudsmanın önerilerini yerine getirmek hususunda bir zorunluluğu

bulunmamaktadır. Fakat bu tavsiye ve telkinleri yerine getirmemesi durumunda, Ombudsmanın kamu görevlisiyle ilgili şikâyetçi olup mahkemeye başvurarak bu durumun değişmesini sağlamaya çalışması da her zaman mümkündür (Kestane, 2006: 9). Görüldüğü üzere kamu denetçisinin birçok yetkisi ve uygulamaya koyabileceği caydırıcı sonuç doğuracak yol ve yöntemleri vardır. Fakat tarihsel sürece baktığımızda İsveç Ombudsmanının üç yüz yıla yakın bir tarihi geçmişi bulunmakta ve bu tarihsel tecrübeden kaynaklanan İsveç idari sisteminde bir ağırlığı bulunmaktadır. Pratik uygulamaya baktığımızda mahkemede tahkikat başlatmak, ceza vermek, disiplin soruşturması başlatmak ya da resmi personeline kamuoyu önünde basın marifetiyle suç isnadında bulunmak gibi elinde bulunan yetkilerinin hiçbirini kullanmasına gerek kalmaksızın, yalnızca içten yazılmış hususi bir mektupla memurların veya resmi personelin görüşlerini öğrenmesinin yeterli olduğu, samimi biçimde yazılmış bir mektupla dile getirilen tavsiye ve telkinlerin idarece, başka zorlayıcı bir uygulamaya veya yaptırıma gerek kalmaksızın uygulamaya alındığı göze çarpmaktadır (Baylan, 1978: 43). İsveç Kamu Denetçiliğinin İsveç idari sisteminde önemli bir ağırlığı ve saygınlığı bulunmaktadır. Ombudsmanlık Kurumu idari sistemde bir denge unsuru olarak görev yapmaktadır. Zorlayıcı yöntemleri tercih etmemekte telkin ve tavsiyede bulunmakta ve İsveç'te büyük bir saygınlığı bulunmaktadır. Bütün bunların sonucunda da, Ombudsmanlık mekanizması bir denetim sistemini İsveç'te oldukça başarılı bir şekilde uygulanması sonucunda, vatandaşların devlete olan güvenlerini ve saygılarını arttırmaktadır (Özden, 2010: 78-79).

3.2. FINLANDIYA

Finlandiya'da Ombudsmanlık Kurumunun kurulması İsveç'te Ombudsmanlığın kurulmasına göre yüz yıldan fazla bir süre sonucunda gerçekleşmiştir. Finlandiya, İsveç'ten sonra Kamu Denetçiliği mekanizmasının teşkil edildiği ilk ülke olması nedeniyle önem arz etmektedir. Finlandiya'da 1919 senesinde gerçekleştirilen Anayasa değişikliği ile Ombudsmanlık Kurumu oluşturulmuştur. Finlandiya 1809 senesine kadar İsveç'in içerisinde bulunan bir yapıydı bağımsız bir ülke değildi. Ombudsmanlık tecrübesini İsveç içerisindeyken tecrübe etmiş olması, İsveç'ten sonra Ombudsmanlık mekanizmasına sahip olmasında etkilidir diyebiliriz (Tatal, 2014: 125). Finlandiya Anayasasının 46. maddesinde, bireylerin kazanımlarını idareye ve idari kurumlara karşı korumak ülküsüyle biri yürütme organının bir bölümü şeklinde nitelendirebileceğimiz "Adalet Şansölyesi", öteki de yasama organı adına faaliyet yürüten "Kamu Denetçisi" olmak üzere iki organa yer verilmiştir. Bahsedilen kamu denetçileri içerisinde en fazla yetkiye Finlandiya Kamu Denetçisi sahiptir. Finlandiya Kamu

Denetçisi, görev ve sorumluluklarını yerine getirirken herhangi bir hiyerarşi altında olmayıp tamamen özgür karar alır. Yasama organı, yürütme organı veyahut hiçbir idari yapı, Kamu Denetçisine ne yapacağı ile ilgili direktif veremez (Abdioğlu, 2007: 88).

Finlandiya'da Parlamento Kamu Denetçisi ve Parlamento Kamu Denetçisinin yanında iki Yardımcı Kamu Denetçisi atanır. Kamu Denetçilerinin görev süresi dört senedir. Kamu Denetçilerinin ataması Parlamento tarafından yapılır. Finlandiya'da da İsveç'te olduğu gibi Ombudsmanın sağlam bir hukuk temeli olan eğitim almış olması gerekmektedir. Finlandiya'da seçilecek Ombudsmanın hukuk temeli olması tek başına yeterli değildir. Hukuk konusunda tecrübesinin uzun yıllara dayanması da gerekmektedir. Akademik anlamda hukuk biliminde üstün vasıfları da bulunması göreve gelmesi için şarttır (Avşar, 2007: 187). Finlandiya'da Ombudsmanın yasama organı üyesi olması da mümkün değildir. Şayet Ombudsmanlığa atanan kişinin yasama organı üyeliği varsa, bu üyeliği düşer (Babüroğlu ve Hatipoğlu, 1997: 43). Ombudsman olmak için sahip olunması gereken bu koşullar ombudsman yardımcısı olmak için de aynı şekilde geçerlidir (Servat.unibe, 2000: 10). Parlamento Kamu Denetçisi ve Hükümet Adalet Şansölyesi, Parlamento genel kuruldaki müzakerelere, tartışmalara katılabilir ve burada kendi öncelikleriyle raporlar tutabilir ve karar alabilirler (Servat.unibe, 2000: 10). Finlandiya'da Ombudsman siyasal bir yapı konumunda olan yasama organınca göreve getirildiğinden, Ombudsmanın seçimindeki politik etkilerin tamamen ortadan kaldırıldığını söylemek mümkün değildir. Finlandiya Anayasasında da ifade edildiği şekilde, Ombudsman dört yıl olan görev süresinde, yasama organı ile aynı süre içinde faaliyet yürütmek mecburiyetinde değildir. Ombudsman, çalışma süresince yasama organının hiyerarşik altında değildir ya da yasama organının bir parçası değildir. Yasama organı Ombudsmanın görevine son veremez ve ne yapması gerektiği veya ne yapacağı yönünde direktif veremez tavsiye ve telkinde bulunamaz. Burada sadece bir bakana veya yargı başkanına dava açıldığı zaman bu gerçekleşmez. Fakat yasama organı, Ombudsmanın faaliyetlerini başarısız bulursa, ombudsmanı tekrar göreve getirmeyebilir (Kuruüzüm, 2008: 131-132). Ombudsmanlık ofisi, meclis binasının içinde yer almaktadır. Finlandiya'da ombudsmanın ilk kurulduğu zaman çalışma ekibi hukuk bilgisine sahip sekreter ve gerekli sayıda büro ekibinden oluşmaktaydı. Daha sonraları ise kurumda avukatlar da yer almaya başlamıştır (Babüroğlu, Hatipoğlu, 1997: 44). Ombudsmanın görevi, Parlamento tarafından belirlenen düzenlemelere uygun olarak adli mercilerde ve diğer kamu kurumlarında yasaların gerektiği gibi uygulanmasını kontrol etmektir (Kuruüzüm, 2008: 131). Finlandiya'daki Ombudsmanın denetleyebileceği kamu otoritelerinin kapsamı diğer ülkelere göre çok daha büyük bir alanı kapsamaktadır. Neredeyse tüm ülke kurumları denetim alanı içine girmektedir. Finlandiya'da Kamu Denetçisi hakimleri, seçimle

oluşturulmuş tüm meclisleri, din görevlilerini, diğer kurumlarda görevli memurları ve kamu hizmeti veren tüm özel oluşumları, hatta başbakanı dahi denetleyebilme imkanına sahiptir (Esgün, 1996: 257). Bununla birlikte, kolluk kuvvetlerini, cezaevlerini de kamu denetçileri denetleyebilmektedir (Babüroğlu, Hatipoğlu, 1997: 44). Ombudsmanın denetim alanında bulunmayan merciler de vardır. Bu merciler: Cumhurbaşkanı, yasama organı üyeleri ve adalet bakanı Kamu Denetçiliğinin yetki alanı kapsamında bulunmamaktadır (Temizel, 1997: 773).

Finlandiya’da Kamu Denetçisi bireylerin başvuruda bulunmuş olduğu şikâyetleri ya da kendisinin bizzat yapmış olduğu denetimlerde karşısına çıkan uygunsuz yöntemlerin incelenmesi hususunda İsveç Ombudsmanının elinde bulunan bütün yetkileri elinde bulundurmakla birlikte, İsveç ombudsmanının sahip olmadığı şekilde kusurlu olduğuna kanaat getirdiği resmi otoriteler ve memurlar ile ilgili adli tahkikatı doğrudan yaparak bir yargı kişisi gibi isnatta bulunan makam işlevinde bulunmaktadır. Farklı ülkelerin, ombudsmanlarına göre Finlandiya Ombudsmanının resen harekete geçerek yapmış olduğu denetimler daha fazladır. Bununla birlikte Finlandiya’da ombudsman çeşitli ülkelerdeki uygulamanın aksine yasama organı, yürütme organı veyahut ilgili idareci yerine geçerek eylem veya işlem tesis edemez (Bozoğlu, 2008: 60). Ombudsman, bireylerin kuruma yapmış oldukları başvuruları kayda alıp araştırır ve mevzuata göre üzerine düşen çalışmayı yapar. Bununla birlikte, büroları ve kurumları, özellikle hapishanelerin, silahlı kuvvetlerin ve öteki kamuya açık olmayan kuruluşların denetimi Ombudsmanın sorumluluğundadır. Ombudsmanın yetkileri Anayasa ile ve meclis kanunu ile düzenlenmiştir (Oikeusasiames, 2012: 1). Ombudsman, insan hak ve özgürlüklerine azami ölçüde riayet eden bir kamu yönetimi anlayışı için, hususi olarak gayret gösterir, bundan başka hususi olarak ilgilendiği konular, kolluk kuvvetlerinin gizli operasyonlarındaki uygulamaları ve bireylerle olan münasebetlerini denetler. (Oikeusasiames, 2012: 1). Bununla birlikte, Parlamento temel yasama organı ve yetkilerini Cumhurbaşkanı ile paylaşan Eduskunta (Finlandiya Parlamentosu), açık olmayan alanlarda beklediği aynı hususi özeni, çocuk hakları ile ilgili alanlarda da istemektedir. (Toker, 2003: 304). Çocuk Haklarına Dair Birleşmiş Milletler Sözleşmesi de bu bakımdan dikkat çeken bir belgedir. Bunun la birlikte Finlandiya anayasası da, çocukların yetişkinlerle aynı haklara sahip olduğunu ifade etmektedir. Finlandiya Anayasası yetişkin olmayanların da sosyal, ekonomik, kültürel ve toplumsal haklarının varlığına ilişkin maddeler taşımaktadır, yetişkin olmayanlara ilişkin her türlü ayrımcılığı ve suiistimali yasaklayan hükümler içermektedir. Çocuk haklarına yer veren bu hükümler Finlandiya’da 1991 yılında yürürlüğe girmiştir. Finlandiya Parlamentosu’nun isteğiyle Çocuk Bakanlığının yapmış olduğu faaliyetler, 1998 senesinden beri de, Ombudsmanın hususiyetle ilgilendiği kapsamdadır (Oikeusasiames, 2012: 2).

Teftişler, Ombudsman ya da Ombudsman yardımcısınınca ofisteki bir ya da iki avukat yardımcılığında haber verilmeksizin gerçekleştirilir. Teftiş sırasında kısaca uygulama biçimi ve görülen uygulamalarla ilgili açıklamada bulunan raporlar yazılır. Cezaevi teftişlerinde Ombudsman ile görüşerek sorunlarını bildirmek isteyen tüm tutuklular yanında gardiyan veya avukat bulunmaksızın birebir ombudsman ile bir araya gelip, problemlerini iletebilirler. Bu görüşme ve inceleme yetkisi, iş yerleri, diğer açık olmayan kurumlar, kolluk kuvvetleri ve silahlı kuvvetlerin diğer kolları için de geçerlidir. Teftiş esnasında, insan haklarını özel olarak ilgilendirdiği için disiplin tatbikatı ve diğer cezai kararlar ile uygulananlara hususi olarak özen gösterilir (Babüroğlu, Hatipoğlu, 1997: 45). Teftişlerin yanı sıra, bireylerin hoşnutsuzluklarını dinlemek için bir organizasyon daha yapılmaya başlanmıştır. Bu organizasyon da Halk toplantılarıdır. Ombudsmanın teftiş sırasında yerel anlamda tertip edilen bu halk toplantıları esnasında bireyler, kamu yönetimi uygulamaları ile ilgili olan memnuniyetsizliklerini, şikâyetlerini, yasaların uygulanması ile ilgili düşüncelerini birebir ombudsmana iletme imkânı bulurlar. Halk toplantıları ile kamu denetçisinin halkla bir araya gelmesi aynı zamanda ombudsmana yapmış olduğu çalışmalar ile ilgili olarak bireyleri doğrudan bilgilendirme imkânı sunmaktadır (Babüroğlu, Hatipoğlu, 1997: 45). 2.1.2.3. Finlandiya Ombudsmanına müracaat usulünde, İsveç Kamu Denetçisine benzer şekilde koşullar bulunmamaktadır. Ombudsmana yazılı olmayan müracaat yapılsa bile Ombudsman müracaatı işleme alabilmektedir (Esgün, 1996: 258-259). Ombudsmanın incelemeye aldığı konular genellikle bireylerden gelen müracaatlardan oluşmaktadır. Bu başvurular bir dilekçe ile gelebilir, önceden hazırlanmış doldurulması gereken belgeler yoktur. Müracaatta bulunan bir birey, bir tüzel kişilik, birlik veya dernek, dolaylı şekilde mağdur olmuş veya bir hoşnutsuzluk yaşamışsa da başvuruda bulunabilir. Ombudsmana müracaat edebilecek bireyler veyahut tüzel kişiler ile ilgili bir ehliyet kısıtlaması ya da ön koşul bulunmamakta bu da ombudsmana ulaşmayı kolaylaştırmaktadır. Başvuruda bulunanın muhakkak ülke vatandaşı olup Fin vatandaşlığına haiz olması, müracaata konu olan olayda doğrudan mağdur veya ilgili olması veyahut belli bir yaş aralığında bulunması ön koşul olarak aranmamaktadır (Kuruüzüm, 2008: 133). Şayet başvuru bir tüzel kişilikten geliyorsa, uygulama gereği çoğunlukla şikâyette taraf olan tüzel kişilikten bir raporun talep edilmesiyle ombudsmanın faaliyeti başlamaktadır. Araştırma sırasında sadece ilgili alanların düşüncesinin öğrenilmesi zorunlu değildir, olayla ilgili olmayan kurumların düşüncesine de başvurulabilir. Belgelere ve kurumların fikirlerine sahip olmasına rağmen ombudsman müracaat ile ilgili başka bilgi ve belgelere de gereksinim duyabilir. Genel uygulamaya bakıldığında, kamu denetçisi sorguya çekemez. Fakat topladığı bilgi ve belgelerle tatmin olmazsa otuz polisten yardım talep edebilir ve daha kritik olaylarda tüm ülkeyi kapsayan dava

açma yetkisine haiz olan Merkezi Ceza Polisi (Central Criminal Police) ile ortak çalışma yürütebilir. Vakayla ilgili bütün kamu kurumu ve tüzel kişiliklerin ombudsmanın talep ettiği bilgi, belge, doküman veya raporları ona temin etme yükümlülüğü bulunmaktadır. Ombudsmanın, talep ettiği tüm belgeleri oluşturmak ve talep ettiği resmi koordinasyonu ona sağlamak mecburiyetindedirler (Kuruüzüm, 2008: 134). Finlandiya Ombudsmanı başvuru sonrası denetim ve halkla bir araya gelme amaçlı organizasyonlar da düzenleyebilir, geniş kapsamlı bir inceleme, araştırma olanağı bulunmaktadır. Başvuruda bulunmak için hak düşürücü bir zaman kısıtı da yoktur. Bilgi ve belgelerin toplanması için yol ve yöntem tavsiye edebilmektedir. Finlandiya’da ombudsmanın yetkileri çok geniş olmakla birlikte idarenin yerine geçerek işlem tesis edemez, verilen kararları iptal edemez veya değiştiremez. İdareye önerilerde bulunarak daha iyi bir yönetim sağlanması için tavsiye ve telkinlerde bulunma imkânı vardır. Ombudsmanın görevine son verilmesiyle ilgili ise bir düzenleme mevcut değildir, yasama organı dâhil görev süresi sonuna kadar ombudsmanı görevden alamaz. (Avşar, 2007: 187).

3.3. AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ

Ombudsmanlık, Amerika Birleşik Devletleri’nin idari sisteminde yer almadan önce ülkenin bu mekanizmaya elverişli bir ülke olup olmadığı kamuoyunda tartışılmıştır.

ABD’nin ombudsmanlık mekanizması ile uyuşan nüfus yapısına haiz olup olmadığı ve yönetsel yapıda olup olmadığı gibi konular, ülkedeki akademik kesimlerce irdelenmiştir. Ülkenin kapladığı alanın geniş olması ve nüfusunun oldukça yüksek olması Ombudsmanlık kurumunun başarılı olup olmayacağı yönünde tartışmalara neden olan temel etkenlerdendir. Bunun yanı sıra ABD’de Ombudsmanlık Kurumunun fonksiyonlarına benzer görevleri yerine getiren mekanizmalar olması ve Amerikan adalet sisteminin yeterince adil olduğuna, bu sebeple Ombudsmanlık Kurumuna ihtiyaç duyulmadığına yönelik düşünceler de bu tartışmaların nedenlerindedir (Özden, 2010: 96-97). Amerika Birleşik Devletleri’nde ülke genelinde yetkili olan bir Ombudsman bulunmamaktadır. ABD’de Ombudsmanlık eyalet ölçeğinde ve Ombudsmanın ilgilendiği alanlarla alakalı farklı çeşitlerde bulunmaktadır. Bundan dolayı her bir Ombudsmanın göreve gelişi, statüsü, sorumluluk ve yetkileri, müracaat usulü ve faaliyet biçimleri farklıdır (Çakmak, 2008: 63). Geleneksel Ombudsmana baktığımızdaysa yalnızca beş federe devlette Ombudsmanlık Kurumu vardır. 1969 yılında Havai’de, 1971 yılında Nebraska’da, 1972 yılında Iowa’da, 1975 yılında Alaska’da ve 1996 yılında da Arizona’da geleneksel manada Ombudsmanlık Kurumu oluşturulmuştur. Havai’de, Nebraska’da, Iowa’da

kurulan Ombudsmanlık Kurumları Harvard Journal on Legislation'da belirtilen bir kanun örneğine göre oluşturulmuşlardır (Babüroğlu, Hatipoğlu, 1997: 55). ABD'de bulunan Ombudsmanlık çeşitleri ise şöyledir; Çocuk Ombudsmanlığı, Çevre Ombudsmanlığı, Tüketici Ombudsmanlığı, Üniversite Ombudsmanlığı, Cezaevi Ombudsmanlığı, Azınlıklar Ombudsmanlığı, Sağlık Ombudsmanlığı, Aile Ombudsmanlığı ve İşveren Sorunları Ombudsmanlığı bulunmaktadır (Fendoğlu, 2010: 9). Amerika Birleşik Devletlerinde bulunan Federe Devletler bünyesinde farklı Ombudsmanlık çeşitleri bulunmaktadır; bu Ombudsmanlıkların da 27 tanesi valilik bünyesinde, 2 tanesi savcılığa bağlı, diğerleri de farklı kamu kurumlarına bağlıdır (Fendoğlu, 2010: 9). Kamu Denetçileri, ayrı ayrı yasa koyucu kurullar tarafından seçilirler (Babüroğlu, Hatipoğlu, 1997: 55). Geleneksel anlamda Ombudsmanlığın bulunduğu Havai'de tüm kamu otoriteleri ve adli merciler Ombudsmanca teftiş edilir. Arizona'da Ombudsman, Eyalet Meclisince göreve getirilir ve bütün kamu yönetimini teftiş eder; bütün kamu otoritelerini teftiş etmesiyle birlikte teftiş edemeyeceği alanlar da vardır bunlar: Özel ve tüzel kişiler, yükseköğretim kurumları, din görevlisi yetiştiren okullar, seçimle gelen kişiler, yasama meclisleri ve adli mercilerdir (Fendoğlu, 2010: 9). Başlangıçta ABD'de Ombudsmanlık Kurumu'nun kurulması tartışmalı olsa da ilerleyen yıllarda gitgide ABD'de Ombudsmanlık Kurumu ülke genelinde yaygınlaşmıştır. 1977 yılına gelindiğinde ise bütün mahalli düzeyde, eyalet düzeyinde ve federal düzeydeki ABD Ombudsmanlıklarını bir çatı altında toplayan, ABD Kamu Ombudsmanlık Birliği'nin oluşturulmasına gereksinim duyulmuştur. Bununla birlikte, ABD'deki 6 Ombudsmanlık ve Kanada Ombudsmanlığı da ortak bir birlik kurmuşlardır. Amerikan Ombudsmanlık Sisteminde, Ombudsmanlık, Anayasa'da düzenlenmemiştir, yasa ile oluşturulur, bütün inceleme ve araştırma imkânlarına sahiptir, tüm bilgi ve belgeleri elde etme hakkına haizdir (Fendoğlu, 2010: 9).

Ombudsman, bireylerin başvurularını değerlendirirken kayıtsız şartsız başvuruçunun savunuculuğunu üstlenmez. Yani olayı ele alırken peşinen başvuruçunun haklı olduğu kanaatiyle olaya yaklaşmaz Faaliyetini yürütürken, Ombudsmanın amacı daha demokratik, katılımcı ve bireylerin hoşnutluğunu tesis eden bir eyalet yönetimi sağlamaktır. Bu faaliyeti yürütürken bu nedenle bireylerin hoşnutsuzluğuna neden olan uygulamaların son bulması için çabalar. Ombudsman, değerlendirdiği bir vakayı dört ayrı neticede sonuçlandırabilmektedir. Bu sonuçlar da; Haklı, Kısmen haklı, Haksız ya da bir sonuca varılamamıştır şeklindedir. Amerika'da her geçen yıl Ombudsmanlık bir bekçi köpeğine benzer biçimde bireylerin her sıkıntısında yanında bulunup destek olmaktadır ve gün geçtikçe daha fazla alanda faaliyete başlamaktadır (Özden, 2010: 98-99).

ABD’de ombudsmana müracaat usulü eyaletlere göre de değişmektedir. Ancak tüm Ombudsmanlar için müracaatlar dolaysız olarak Ombudsmanlara yapılmaktadır. Müracaatların dolaysız olarak yapıldığı ABD’de, Ombudsmanlar kendiliğinden misyonlarını yerine getirebilmektedir. Bu nedenle de Ombudsmanların herhangi bir olayda araştırma veya soruşturma yapabilmesi için, bu olayla ilgili kulağına gelenler ya da edindiği izlenimler dahi yeterlidir (Esgün, 1996:260).

3.4. AVRUPA BİRLİĞİ

Avrupa Birliğinde bir Kamu Denetçiliği Mekanizması kurma düşüncesi ilk olarak, 1973 senesinde Avrupa Topluluğuna İngiltere, İrlanda ve Danimarka’nın dâhil olması ertesinde, Avrupa Parlamentosunun Danimarkalı temsilcilerinin, Avrupa Komisyonu ve Avrupa Birliği Konseyi’nden, Avrupa Birliği Ombudsmanı kurulması yönünde düşüncesini öğrenme girişimi sonucunda doğmuştur. Bu fikrin ortaya atıldığı senelerde Ombudsman kurulma düşüncesi ilgililerce tartışma konusu olmuştur. Ne Avrupa Birliği Komisyonu Ne de Avrupa Birliği Konseyi, Avrupa Ombudsmanlığı kurulması düşüncesini gerekli görmediğini belirtmiştir ve müspet tavır takınmamışlardır. Avrupa Birliği’ne üye olma arifesinde ülke olarak Danimarka’dan bu önerinin gelmesi, Danimarka’nın, topluluğun tek İskandinav üyesi olması ve tarihsel olarak uzun bir Kamu Denetçiliği deneyimi yaşamış olmasından kaynaklanmaktadır. Ayrıca Danimarka topluluğa dâhil olup olmama konusunda da tereddüt yaşamıştır (Efe, 2011: 5-6). İleri sürülen fikirlerle birlikte zaman içinde Avrupa Ombudsmanlığı oluşturulması doğrultusunda türlü girişimlerde bulunulmuş, sonuç itibariyle 9-10 Aralık 1991 tarihinde Hollanda’nın Maastricht şehrinde yapılan zirve neticesinde alınan kararlar, Maastricht Antlaşması adıyla (Avrupa Birliği Antlaşması) 7 Şubat 1992’de imzalanmış ve 1 Kasım 1993 tarihinde yürürlüğe girmiştir (Tutal, 2014: 143). Avrupa Birliği Anlaşması ile birliğe üye ülkelerde yaşayan yurttaşların, temel hakları, kişisel hürriyetlerinin muhafazası, birlik oluşumlarının şeffaflığını tesis ederek yurttaşların bu oluşumlara olan itimadının sağlanması hedefiyle, Avrupa Ombudsmanı (The European Ombudsman) kurumu kurulmuştur. Avrupa Birliğinde bir Kamu Denetçiliği mekanizması kurulması sebeplerinin, daha önce farklı ülkelerde Kamu Denetçiliği mekanizması kurma sebeplerinden pek de farklı olduğu söylenemez. Avrupa Adalet Divanı’na yapılan şikayet müracaatlarının normal yurttaşlar için sade olmaması ve oldukça masraflı olması, başvurunun neticelenme sürecinin çok uzun olması gibi sebeplerle başvuranların ihtiyaçlarına hizmet edemeyecek bir hal alması vatandaşları bu kurumla ilgili şüpheye düşürmüştür. Bununla birlikte tarihsel süreçte Avrupa

Birliğine katılan ülke sayısının gitgide fazlaşması, birliğin daha fazla sayıda vatandaşa sahip olması sonucunu doğurmuş, bu durum da birliğin vatandaşlara yönelik faaliyetleri sonucunda hoşnutsuzluk yaşayan bireylerin fazlaşmasına neden olmuş, bu başvuruların değerlendirmeye alınarak araştırılması ve iyi olmayan, mağduriyete neden olan idari uygulamaların araştırılması doğrultusunda farklı kurum ihtiyacını doğurmuştur (Köseoğlu 2010: 38).

Finlandiya eski Ombudsmanı Jacob Söderman, Avrupa'nın ilk Kamu Denetçisi olarak 1994 senesi Avrupa Parlamentosu seçimleri sonrasında görevine başlamış, çalışmalarına 1 Eylül 1995'de başlamış ve 2003 senesine dek bu görevine devam etmiştir (Fendoğlu, 2011: 91). Finlandiya'dan sonra 1 Nisan 2003 tarihinde, Yunanistan'ın ilk Ombudsmanı seçilen P. Nikiforos Diamandouros, Avrupa Kamu denetçisi olarak Avrupa Parlamentosunca göreve getirilmiştir (Özden, 2010: 113). P. Nikiforos Diamandouros ombudsmanlığa 11 Ocak 2005 tarihinde ikinci kez seçilmiştir. 3 Temmuz 2013 tarihinde Avrupa Parlamentosu'nda gerçekleştirilen seçimde, eski İrlanda Kamu Denetçisi Emily O'Reilly, emekli olan P. Nikiforos Diamandouros'tan sonra Avrupa Kamu Denetçisi olarak seçilmiştir. Emily O'Reilly, bu göreve getirilen ilk kadın Kamu Denetçisidir (<http://www.ikv.org.tr>). Avrupa Kamu Denetçisi, tüm Avrupa Parlamentosu seçimleri sonrasında, yasama dönemi boyunca faaliyet yürütmek üzere, yani beş senelik zaman dilimi için Avrupa Parlamentosunca seçilmektedir. Görev süresi sona eren Ombudsman yeniden seçilebilmektedir. Strazburg'da merkezi bulunan Avrupa Parlamentosu binasında yer alan Avrupa Kamu Denetçisi, Avrupa Adalet Mahkemesi ile aynı konumda yer almaktadır (Özden, 2010: 113; Şafaklı, 2009: 171; Tatal, 2014: 143). Avrupa Kamu Denetçisinin seçilmesine yönelik yapılacak oylamanın geçerli olabilmesi için üyelerin yarısının oylama sırasında bulunması zorunludur. Seçimin ilk iki turunda hiçbir netice alınamazsa, ikinci turda en fazla oya sahip olan iki aday üçüncü turda yarışır. Üçüncü turda da en çok fazla oyu kazanan aday Ombudsmanlığa hak kazanmakta, eşit sayıda oy almaları halinde ise en yaşlı aday Avrupa Ombudsmanı olarak seçilmektedir (Köseoğlu, 2010: 40). Avrupa Ombudsmanı üzerine düşen sorumlulukları ifa ederken herhangi bir kurumun hiyerarşisinde bulunmamakta, herhangi bir yapıdan talimat almamakta, hiçbir yetkili veya tüzel kişilik kendisine tavsiye ve telkinde bulunmamakta, direktif verememektedir (Tosbıyık, 2008: 60). Bununla birlikte iş başında kaldığı zaman zarfında, maddi kazanç sağlayıcı veya maddi kazanç sağlamayan farklı herhangi bir görev alamaz ve herhangi bir kuruluştan kazanç da elde edemez (Abdioğlu, 2007: 87). Avrupa Kamu Denetçisi sağlık problemleri ya da başkaca bir sebeple faaliyetlerini ve sorumluluklarını yürütemeyecek hale gelirse veya bitaraf şekilde davrandığı ve sorumluluklarını iyi yerine getiremediği veya görevini suiistimal ettiği anlaşılması durumunda, Avrupa Parlamentosunun talebi doğrultusunda Avrupa Adalet Divanınca görevine son

verilebilmektedir (Küçüközyiğit, 2006: 105). Avrupa Kamu Denetçisi, vatandaşlık hakkına ve siyasi haklara haiz, tarafsız şekilde görevini yerine getireceğine dair kuşkuya mahal vermeyen, birlik üyelerinden hangi ülkeye mensupsa o ülkede en yüksek dereceli yargı merciini idare etmek için yeterlilik koşullarına haiz olan veya üzerine düşen misyonu en iyi şekilde yerine getirmek için yeterli deneyime ve ehliyete haiz Avrupa Birliği vatandaşları arasından seçilmektedir. Avrupa Kamu Denetçisinin ne tür bir eğitime sahip olması gerektiği yönünde edinilen genel kanaat, hukuk fakültesi diplomasına sahip ya da hukuk bilgisi temelli eğitim alıp akademik anlamda hukuk bilgisine mümkün olduğunca haiz olması gerektiği yönündedir (Köseoğlu, 2010: 40; Tosbıyık, 2008: 41).

Avrupa Kamu Denetçisi Avrupa Birliği çatısı altındaki kuruluş ve birlik yapılarının yapmış olduğu işler sonucunda ortaya çıkan memnuniyetsizlikleri incelemekte ve araştırmaktadır (Şengül, 2010: 5). Avrupa Ombudsmanı, Avrupa Parlamentosu tarafından, Avrupa Birliğine üye herhangi bir ülkede oturan veya kayıtlı bir ofisi bulunan herhangi özel veya tüzel kişilerden gelebilecek ve yargı görevlerini icra etmekte olan Avrupa Adalet Divanı ve Avrupa İlk Derece Mahkemesi (İdari kararları kapsamdadır) dışındaki topluluk kurum ve kuruluşları ile organlarının faaliyetlerindeki halkı mağdur eden veya memnuniyetsizliğe yol açan iş ve işlemler hakkında başvuruları alıp üzerine düşen misyonu yerine getirmek için görevlendirilmiştir. Avrupa Kamu Denetçisi pratikte temel hak ve özgürlüklerle ilgili ihlal başvurularıyla da ilgilenmektedir (Şahin, 2010: 135; Tural, 2014: 143-145). 53 Avrupa Kamu Denetçisi, Avrupa Birliği kurumları dışındaki yerel, bölgesel veya ulusal otoriteler ve kurumlarla ilgili başvurulara bakmamaktadır. Tanımdan hareketle Avrupa Kamu Denetçisinin yetki kapsamına giren yapılar şu şekilde belirtilmektedir; Avrupa Komisyonu, Avrupa Birliği Konseyi, siyasi kararları dâhil olmamakla birlikte Avrupa Parlamentosu, Avrupa Sayıştay'ı, Avrupa Ekonomik ve Sosyal Komitesi, Bölgeler Komitesi, Avrupa Merkez Bankası, Avrupa Yatırım Bankası, Europol (Avrupa Polisi), diğer Avrupa Birliği kurumları (Özden, 2010: 114-115). Avrupa Kamu Denetçisi adli mercilere ulaşmış olan bir vaka ile ilgilenemez o olaya dâhil olamaz, yargı erki tarafından neticelendirilen bir olayda bu neticenin haklılığı veya haksızlığı hakkında fikir beyan edemez (Tosbıyık, 2008: 37). Avrupa Birliği'ne üye ülkelerdeki Kamu Denetçilerince veya yargı organlarınca alınan kararlar ile ilgili de, Avrupa Kamu Denetçisine şikâyet müracaatında bulunulamamaktadır. Ayrıca resmi kuruluş dışındaki işletmeler ile özel kişiler arasında ortaya çıkan uzlaşmazlıklarla ilgili yapılacak olan başvurular da Avrupa Kamu Denetçisinin yetki alanına girmemektedir (Akkoca, 2013: 100). Avrupa Kamu Denetçisine dolaylı yola başka aracıya gerek kalmadan müracaat edilebildiği gibi Avrupa Parlamentosu temsilcisi bir parlamenterin temsilci olması yoluyla da müracaat edilebilmektedir. Bununla

birlikte Avrupa Kamu Denetçisinin kendi yapmış olduğu gözlem sonucunda resen olayla ilgili üzerine düşen sorumluluğu yerine getirme yetkisi de vardır. Fakat ifade etmek gerekir ki Avrupa Kamu Denetçisinin resen harekete geçme yetkisi bulunmakla birlikte bir yıl içerisinde resen harekete geçerek açtığı soruşturma sayısı azdır (Efe, 2011: 10). Örnek vermek gerekirse, 2011 senesinde on dört incelemeyi Avrupa Kamu Denetçisi resen başlatmıştır. Avrupa Birliği vatandaşlığına haiz olanlar ya da bir üye devlette oturan ya da kayıtlı bürosu olan özel veya tüzel kişiler, birlik kurumlarının yasalara aykırı işlem ve eylemi ile karşılaştıklarında doğrudan veya bir parlamenter aracılığıyla Avrupa Ombudsmanına başvurabilmektedirler. Bu ifadeden hareketle, Avrupa Kamu Denetçisine müracaatta bulunmak için, Avrupa Birliği üyesi bir ülke vatandaşı olmak mecburiyetinin olmadığı görülmektedir. Bununla birlikte kötü yönetimden mağdur olan kişinin bu mağduriyetten veya memnuniyetsizlikten doğrudan etkilenmesi zorunluluğu yoktur. Dolaylı olarak mağduriyet yaşamışsa da Avrupa Kamu Denetçisine müracaata bulunabilmektedir (Köseoğlu, 2010: 41-42). Avrupa Kamu Denetçisine, Avrupa Birliği organ ve kurumlarından birinin yol açtığı memnuniyetsizlikler veya mağduriyetler hakkında yapılacak olan başvurular faks ile mektup yoluyla veya e-posta göndermek suretiyle iletişime geçilebilmektedir. Bununla birlikte başvuruda bulunan kişi Avrupa Kamu Denetçisinin internet sitesinden elde edebileceği başvuru formunu doldurduktan sonra kuruma teslim ederek de müracaatta bulunabilmektedir (Avşar, 2007: 63). Avrupa Kamu Denetçisine bulunulacak olan müracaat, Avrupa Birliğine üye ülkelerinden herhangi birisinin resmi dili ile yapılabilmektedir. Avrupa Ombudsmanı şikâyet başvurusuna verilecek cevapta yine aynı dili kullanmaktadır (Abdioğlu, 2007: 87). Avrupa Birliği kurum ve organları hakkında, Avrupa Kamu Denetçisi tarafından kabul edilebilmesi için bir takım prosedürleri ve koşulları bulundurması gerekmektedir (Şengül, 2010: 7); Mağduriyetin kaynağı ve başvurunun konusu net bir şekilde ifade edilmelidir. Problem hakkında bilgi edinilmesinden itibaren iki senelik süre zarfında müracaatta bulunulması gerekmektedir. Müracaattan önce başvuruda yer alan kurum ve organlar nezdinde başvuru yapılmış olmalıdır. AB kurum ve organları ile kamu görevlileri arasındaki ilişkilerden kaynaklanan başvurularda Kamu Denetçisine müracaat etmeden önce kamu görevlileri öncelikle idari başvuru yollarına gitmiş ancak müspet netice alamamış olmalıdır. Avrupa Kamu Denetçisi, Kamu Denetçiliğine ulaşan müracaatlarda öncelikle, başvuruya konu olan olayın Kamu Denetçiliğinin yetki kapsamına dâhil olup olmadığına yönelik kanaatte bulunması gerekir. Şayet olaydaki konu görev kapsamında bulunmuyorsa, Kamu Denetçiliği Kurumu müracaatta bulunan şahsı hangi idari makamlara müracaatta bulunabileceği hakkında bilgilendirebilmektedir. Şayet başvuru görev kapsamında bulunuyorsa ve gereken şekilsel koşulları da bulunduruyorsa ve gerçekten yanlış veya

mağduriyete yol açan bir yönetimi ortaya koyuyorsa, ilgili kurumu olay ile ilgili aydınlatarak üç aylık zaman zarfında kendisine fikrinin beyan edilmesini isteyecektir. İlgili kurumun konuyla ilgili kanaati öğrenildikten sonra Kamu Denetçisi kurumun yaptığı iş veya eylemi mağduriyet veya haklı bir memnuniyetsizliğe sebep veren bir uygulama olarak değerlendirirse, samimi bir şekilde sorunun ortadan kaldırılmasını içeren tavsiye ve telkinlerin bulunduğu bir raporu düzenleyerek bu kuruma ulaştırır ve kendisinden üç ay içinde olayla ilgili kanaatini içeren yazıyı göndermesini bekleyecektir. Bununla birlikte konuyla ilgili yapılan inceleme hakkında başvuran kişiyi de aydınlatmaktadır. Şayet müracaata muhatap olan kuruluş veya yapı problemi gidermek amacıyla bir gayret içerisine girmiyorsa, içeriğinde konuyla ilgili önerilerin bulunduğu bir raporu düzenleyerek bu mağduriyeti Avrupa Parlamentosuna iletir (Efe, 2011: 19; Köseoğlu, 2010: 43; Tosbıyık, 2008: 64-65).

Avrupa Kamu Denetçisi, her sene yapılan araştırma ve incelemelerin neticesini içeren sonuç raporunu Avrupa Parlamentosuna ulaştırmaktadır. Bunun yanı pratik uygulamada bir başvuru döneminde Avrupa Kamu Denetçiliğine yapılan müracaatlar genellikle Kamu Denetçisinin yetki alanına dâhil olmayan başvurulardan oluşmaktadır. Bireyler, kendi ülkelerinin Kamu Denetçilerine ya da Avrupa Birliğinin herhangi bir kurumuna ya da organına yapmaları gereken müracaatları Avrupa Kamu Denetçisine yapmaktadırlar. Bu tür olaylarda Avrupa Kamu Denetçisi müracaat eden şahsı, müracaatta bulunması gereken kurum konusunda bilgilendirmektedir (Tutal, 2014: 147). Avrupa Kamu Denetçisi, spesifik olarak Danimarka ve İspanya tarafından yapılan tavsiyeler neticesinde doğan bir mekanizmadır. Avrupa Ombudsmanı, diğer Avrupa Birliği kurumları ile kıyaslanınca, yirmi iki yıl önce kurulan epeyce genç bir mekanizmadır. Avrupa Kamu Denetçiliği mekanizmasının teşkil edilmesindeki amaç, 1992 senesindeki Maastrich Antlaşması sonucunda oluşturulan ve beş yüz milyonu aşkın insana ev sahipliği yapan Avrupa Birliği'nin kurumsal kimliği altında yaşayan insanların hak ve özgürlüklerinin hantallaşma tehlikesinde bulunan kamu bürokrasisine karşı muhafazasını sağlamak, kötü yönetim uygulamalarını engellemek ve katılımcı bir yönetim anlayışını tesis etmektir (Erdengi, 2009: 171-172). Avrupa Kamu Denetçiliğinin, Avrupa Birliği organ ve kurumlarının yalnızca mağduriyete neden olay işlem ve eylemleri incelemekle kalmayıp, bununla birlikte Avrupa Birliği unsurlarının hali hazırda mağduriyet yaratabileceğini izlenim edindiği çalışmalarına mani olunması gibi engelleyici çalışmaları gibi Avrupa Birliği idaresini daha iyi noktalara getirme ideali içinde gayret sarf ettiği gözlenmektedir (Köseoğlu, 2010: 45).

Yirmi iki senelik tarihsel süreç içerisinde Avrupa Birliği kurumsal çatısı altında yaşayan vatandaşları ile Avrupa Birliği organ ve kurumlarının arasında meydana gelen uyuşmazlıklarda,

samimi problem giderme yöntemlerini bulma ve adilane bir yönetimin tesis edilmesi gayretinde Avrupa Kamu Denetçisinin oldukça başarılı olduğu varılan genel kanaattir.

3.5. ÇİN HALK CUMHURİYETİ

Kamu Denetçiliği Bürosu 1989 senesinde yürürlüğe giren Kamu Denetçiliği yasası ile faaliyetine başlamıştır. Kamu Denetçisi, Hong Kong Özel Yönetimi'nin Baş Yöneticisi tarafından göreve getirilir¹. 2001 senesinden bu yana Kamu Denetçiliği Kurumu tüzel kişi konumundadır. Kendi yönetsel bölümlerini teşkilatlandırmıştır ve kendi çalışanlarını sözleşmeli olarak işe alma yetkisine haizdir.

Kamu Denetçisi, Özel Yönetimin bir bölümü ya da kuruluşu değildir ve yönetimden kaynaklanan özel bir imtiyazı bulunmamaktadır. Kamu Denetçisi olarak göreve getirilen şahıs 5 sene boyunca bu görevi yerine getirir. Fakat tekrar göreve getirilebilir. Kamu Denetçisi, Kamu Denetçiliği Bürosunun misyonlarını yerine getirebilmesi için istihdam edilecek çalışanları bizzat belirler ve görevlendirir. Gerektiğinde nitelik ve uzmanlık gerektiren alanlarda çalıştırmak amacıyla uzman personel işe alabilir ve teknik ya da profesyonel çalışanları da istihdam edebilir.

Kamu Denetçisi, esas anlamda kamu yönetimini teftiş etmektedir. Tüm kamu kuruluşları ve birimler Ombudsmanın denetimi altındadır. Kamu Denetçisi, kamu yönetiminin iş ve eylemleri hakkında bir müracaat aldığı anda veya müracaata da gerek olmaksızın bir bireyin idarenin kusuru sebebiyle bir mağduriyete uğradığı veya adilane olmayan bir uygulama ile karşı karşıya kaldığı kanaatine varırsa söz konusu olay hakkında inceleme başlatır. Kamu denetçisi iki halde inceleme açamaz.

Bu haller; müracaat eden kişinin Kamu Denetçisine, müracaat ettiği tarih sonrasında yirmi dört aydan fazla bir süredir şikâyette bulunduğu konudan haberdar ise, şikâyette bulunulan konu farklı bir soruşturma alanında ise ve ayrıca soruşturmada şikâyet edilen davranışın haksız ve yerinde olmayan uygulamalardan kaynaklanmadığı sonucuna varılmışsa veya yersiz bir başvuru ise ya da iyi niyet taşımıyorsa sübuta erer.

Bunun dışındaki şikâyetleri değerlendirmeye alır ve soruşturmaya başlar, gerekli bilgi ve belgeleri elde edip değerlendirir. İdarenin işlemlerinin vatandaşları mağdur edip etmediğini, bu işlemlerin adaletsiz bir durum oluşturup oluşturmadığını ve bununla alakalı kurum ve kişileri

¹http://www.legislation.gov.hk/blis_ind.nsf/WebView?OpenAgent&vwpg=CurAllEng sitesinden 30.04.2019 tarihinde alınmıştır.

belirler. Hong Kong Kamu Denetçiliği Bürosu'na 2012-2013 seneleri içinde toplam başvuru adeti 5501 olmuştur ve bu başvuruların % 42'si araştırma ve soruşturma yapılması neticesinde sonuçlandırılmıştır.

3.6. HİNDİSTAN

Devlet şekli federalizm olan Hindistan, parlamenter hükümet modeli ile idare edilen bağımsız, demokratik ve laik bir cumhuriyet'e sahiptir. Son yıllarda iktisadi olarak önemli gelişmeler sergileyen Hindistan, kalabalık nüfusuyla bir taraftan dünya üretiminde önemli bir işgücüne sahipken diğer taraftan ülkede aktif ve verimli şekilde kamu idaresinin gelişiminde etkili unsur olmaktadır. Uluslararası Şeffaflık Örgütü'nün 2015 yılı raporuna göre Hindistan yolsuzluk sıralamasında dünyadaki 168 ülke arasında 76. sırada yer almaktadır. Bu durum, Hindistan'da kamu görevlilerinin yolsuzluk, rüşvet, zimmet gibi kötü yönetim uygulamaları içinde yoğun olarak yer aldığını ve kamu yönetimini 146 denetleme mekanizmalarının da etkin bir şekilde çalışmadığını göstermektedir.²

Hindistan'da ombudsmanlık kurumunun oluşturulmasına duyulan gerekliliğin temelinde dünyadaki diğer ülkelerde olduğu gibi, devletin kötü yönetilmesinin ve yolsuzluğun önlenmesi yatmaktadır. Bu kapsamda, bu bölümde Hindistan'da merkezi idarede Lokpal, mahalli idarelerde Lokayuktas ismi verilen ombudsmanlık mekanizmasının tarihsel süreçte gelişimine, misyon ve yetkilerine değinilecektir.

Hindistan'da ombudsmanlık kurumunun tarihsel gelişimini Mahatma Gandhi'nin vermiş olduğu bağımsızlık mücadelesiyle başlatıp ele almak gerekir. Veda, Budizm, Hinduizm gibi düşüncelerin ilkelerinin katkısıyla da yöneticilerin ahlak ve erdem sahibi bireyler olmalarına yönelik halkın talebi neticesinde 1960'lı senelerden itibaren yapılan yönetsel reform çalışmalarına, ulusal komisyon raporlarına, Anna Hazare'nin çabalarına ve günümüzdeki duruma bakmak faydalı olacaktır.

Anna Hazare'nin çabaları da etkili olmak üzere, Lokpal (Kamu Denetçiliği) Kanununun çıkarılarak kamu yönetimi ile politikacıların kamu denetçisine denetlenmesine yönelik hem toplumsal hem hükümet düzeyinde farkındalık yaratılmışsa da Hindistan'da genel düzeyde kamu denetçiliği kurumunu kurabilecek Lokpal Kanunu çıkmamıştır. Fakat Hindistan'da çeşitli eyaletler seviyesinde Lokayukta isminde kanuni düzenleme ile oluşturulan ombudsmanlık kurumları yer almaktadır. Eyalet seviyesinde ilk kamu denetçiliği kurumunu kuran eyaletler,

2 <https://www.transparency.org/country#IND> internet sitesinden 30.04.2019 tarihinde alınmıştır.

1971 senesinde Orissa eyaleti ile Maharashtra eyaletleri olmuştur. Bu eyaletleri Lokayukta Kanunu (Lokayukta Act) ile 1973 senesinde Rajasthan, 1975 senesinde Uttar Pradesh, 1981 senesinde ise Madyha Pradesh eyaletleri izlemiştir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

KAPSAYICI VE DIŞLAYICI KURUMSALLIK

YÖNÜNDEN

KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU

3.1. YÖNETİŞİM KAVRAMI VE KATILIMCI DEMOKRASİ

Yönetişim sistematüğinde geleneksel amme idare sisteminde fazlaca yeri olmayan, kamu özel sektör ve demokratik kitle örgütleri ile yarı resmi organizasyonlar gibi çokça benzer olmayan yapılar bir araya gelerek kamu hizmeti temin edilmesinde beraberce rol almaktadır. Ayrıca, bu oluşumda, devlet kamu politikaları bakımından ilkeleri belirleyen ve uygulama süreçlerini kontrol eden bir yapı konumundadır, fakat kamu hizmetini dolaylı yola girmeden veren bir yapı olarak daha az ön plana çıkmaktadır. Fakat böyle çok unsurlu bir oluşumda hangi aktörlerin, hangi düzeyde ve ne önemde kamu hizmeti temininden sorumlu bulunacağıının problem teşkil edebileceği ifade edilmektedir (Edwards,2001: 78). Bu da şeffaflık ve hesap verilebilirlik bakımından menfiliğe neden olabilecektir. Yönetişim kavramının kamu hizmeti sunumu bakımından bir diğer önemli neticesi profesyonel idarecilere yetkinliklerini kullanma bakımından daha çok bağımsızlık ile esneklik vermesidir. Bu şekilde idareciler çıktılara erişme bakımından daha çok mesuliyet almakta ayrıca gerektiğinde sorumluluklarının hesabını verme zorunluluklarının da bulunduğunu bilmektedirler (Balcı, 2008:1).

Yönetişim vatandaşla yönetsel erk arasında yeni bir diyalog biçiminin ortaya çıkışını kavramsal çerçeveye oturtmak amacıyla kullanılmaktadır. Yönetim kavramının dayanaklarında tespit edilen kusurlar yeni arayışlara girilmesinin nedeni olduğu ifade edilmektedir.

Yönetişim kavramının bakış açısı, demokrasi, demokratik kitle örgütleri, edilgen olmayan yönetim, globalleşme, yerelleşme, iktisadi büyüme ve sosyal devlet gibi kavramları esas alarak bu kavramları uyumlu hale getirerek, merkezi yönetim ve uluslararası ilişkiler

açısından daha kabul görür biçimde ve fonksiyonel bir biçim haline getirdiği belirtilmektedir. Değişime uğrayan ve farklı yapıya bürünen toplumsal ve politik formlara uygun yeni prensipler ortaya koymakta, idarede ve politikada farklı açılımlar geliştirmektedir. Bu yeni yaklaşım dönüşen toplumun isteklerine yönelik hizmetler sunmakta ve bu şekilde vatandaşı, toplumu, politikayı ve idareyi farklı şekilde tanımlamaktadır. Çünkü geleneksel dönem sonrası toplumda, idareler kendilerini farklılaşan dinamiklere göre uyarlamak ve değiştirmek zorundadır. Değişim çoğu zaman kolay olmaz; değişim karşısında bir karşı koyma çoğu zaman rastlanılan bir durumdur. Fakat bu direnmenin bir sınırı vardır, sonrasında değişime karşı durulamaz. Şayet, çevresel unsurlar ve de iç dinamikler iyi irdelenmezse, bunun yozlaşma sonucunu doğuracağı belirtilmektedir.

Yönetişimin etkin yurttaşlık kavramıyla çokça yakından alakalı bir kavram olduğu ifade edilmektedir. İdare karşısında sorumluluk almayı, özveriyi ve idareye destek olmayı gerektiren etkin yurttaşlıkta, vatandaşın doğrudan kamusal hizmetlerden faydalanma hali olmadığında bile sergilemesi gerekli olan tutum ve davranış şekli olarak düşünülmektedir. Yönetişim ilk olarak bu tutum ve davranışlardan özünü almaktadır. Sözü edilen tutum ve davranışların alışkanlık haline getirilmesi için de eğitimin tüm aşamalarında, sivil toplum kurumlarında yer alınmasının, müteşebbisliğin ve hak arama yöntemlerinin teşvik edilmesi lazımdır. Yönetişimin pratikte uygulanabilmesinin, ancak zamanla gerileyen yurttaşlık bilincinin ve azalan çoğulcu ruhun iyileşmesiyle mümkün olabileceği belirtilmektedir. Çoğulcu ruhla biraraya gelen ufak grupları da dikkate almak gerekmektedir. Giddens'a göre az sayıda kişiden oluşan gruplar, yorumcuların düşledikleri çeşitten grupların pek çoğuna kıyasla daha verimli işler ortaya çıkardıkları görülmektedir. Katılım (participation) yönetişimin temelini oluşturan unsuru şeklinde değerlendirilmektedir. Merkezi idarenin kaynak ve yetkilerini yerel yönetimler ve sivil toplum kuruluşlarıyla beraber bölüşümü, yönlendirmesi (co-steering) ve idare etmesi (co-management) yönetişimin ana ilkesi biçiminde kabul görmektedir. Katılım sadece kararların belirlenmesine etki etmekle kalmamakta karar alma sürecinin tüm aşamalarında, kararların ne yönde olacağını şekillenmesinde, uygulama ve kontrol edilmesinde yaygın ve yoğun iletişimi ifade etmektedir. Fakat daha önce de ifade edildiği gibi sadece diyalog yollarının açık olması, Türkiye gibi köklü devlet geçmişinin, patrimonyal ilişkilerin hakim olduğu ve yerleşmenin yaygınlaşmadığı toplumlarda şekilsellikten ilerisine gidemeyeceğinden, çoğulcu kurumsal organizasyonların oluşturulması, devletle toplum arasında aşağı-yukarı kurumsal ilişkileri ortaya çıkarıp yerel sorunları dile getiren ve kamu görevlilerinin mesuliyet duygusu içinde başarıya dayalı performanslarını oluşturan aracı aktörlerin kurumsallaştırılmasını mecburi şart olarak ifade etmektedir.

Yönetişimin tesis edilmesi amacıyla gerekli olan yapılması gerekenlerden biri de idari kademelerin özünde uyumlu ve tutarlı kararlar vermeleri, diğer bir ifadeyle merkezi ve yerel yönetim kademeleri arasındaki faaliyet uyumunun oluşturulmasıdır.

Merkezi ve yerel yönetimlerin ilk etapta kendi aralarındaki idare ve yönetsel kusurları, sonra kendi içlerindeki koordinasyon, uyum ve iletişim noksanlığı, dahası yokluğu, global bağımlılıklar içinde çok büyük bir hızla değişen şartlara uygun cevapların ve politikaların oluşmasına mani olmakta, mevcut politikaların da istikrarlı ve aktif bir şekilde uygulanmasına mani olmaktadır. Kamu hizmetlerinin yapılabilecek olan en düşük ve mikro seviyede üretilip verilmesini ifade eden, kamu hizmetlerinde yerindenlik (subsidiarity) kavramı iyi yönetişimin bir başka önemli unsurudur. Kararların kabul edildiği ve hizmetlerin takdim edildiği ölçeğin bireylere ulaşabilir konumda olması, vatandaşların hizmetlerin kaynağını öğrenmesine ayrıca maliyetinden haberdar olmasına ve bu yöntemle politikaları benimseyip aktif ve gönüllülük duygusuyla arzuyla katılımını sağlamış olacaktır. Beklenen haliyle hizmetlerde yerellik prensibi, hizmetin maliyet performans oranının optimalliğinin sağlanması amacıyla, hizmetlerin mahalli halk ve kuruluşlarca üretimini veya merkezi yönetimle koordinasyon halinde çalışılmasını da kapsamaktadır. Yönetişimin en son unsuru etkinlik (efficiency) ve alınan kararlarla tutarlı tutumda (law enforcement) bulunmaktır. Görüleceği gibi etkili yönetim, devletin siyasa ve karar oluşturmadaki tek müktedır oluşunun, merkeziyetçiliğinin ve ağır işleyen bürokrasisinin ve verimsiz dinamikleriyle kullandığı hesap vermeyen ve uçsuz bucaksız yetkilerinin toplumsal aktörlerce bölüşümünü kurumsallaştırarak hem iç sorunlarını daha etkili ve rasyonel metodlarla sahiplenerek çözüm üreten aktif bir sivil toplum, hem de vatandaşlarının arzu, gereksinim ve öncelikli beklentilerine karşı hassas (responsive), aktif ve üretken (productive) bir idari anlayış öngörmektedir.

Paydaşlar farklı şekil ve yapıdaki koordinasyon ve ortaklıklarla, görev ve sorumluluklarla motive edilmiş olarak (empowerment) karar alma mekanizmalarına aktif şekilde katılmakta, problemlerin çözümü ve kamusal malların üretimi aşamasında etkin politika üretme yollarını aramaktadırlar. Bu şekilde temsili eksik yanlarından olan yöneticilerin motivasyonlarını yitirmeleri ve vatandaşların yönetimde aktif bir unsur olma sürecinden kopma haline karşı toplum kesimlerinin kendi problemlerini özümseyip etkili ve aktif sorun çözüme arayışlarına yönelmelerine (civic engagement) yardımcı olmaktadır. Bireylerin ve sivil toplum kuruluşlarının bu şekilde yaygın ve yoğun koordinasyonu ile meydana gelen katılımcı kurumsal yapılanma, politika yaratma sürecinin karar vermeden değerlendirmeye dek bütün evrelerinde açıklığı, hesap vermeyi, idari uyum ve istikrarı, yasal ilkelere uymayı ve nihai olarak aktif, verimli kamu yönetimini ve sürdürülebilir kalkınmayı sağlayacağı ifade

edilmektedir. Yönetişim (good governance) kuralları da, temel manada yönetim kavramının özü ve argümanlarıyla fazla oranda aynılık göstermektedir. Bu argümanlar çok partili sistem, insan haklarına dayalı bir yönetim, hukukun üstünlüğü, devlet idaresinde verimlilik, sorumluluk ve şeffaflık, serbest ekonomi ve yoksullukla mücadele olmak üzere özetleyebiliriz.

Yönetişim diğer bir manada ‘‘Yeni Kamu Yönetimi (New Public Management)’’ bakış açısının birtakım noksanlıklarını telafi etmek için ortaya atılmış ve gelişmekte olan ülkeler açısından yeniden revize edilmiş halidir. Kamu yönetiminin verimli şekilde yürütülmesi amacıyla gereken mekanizmaların gelişmekte olan ülkelerde bulunmadığı, özellikle tüm kurallarıyla işleyen bir serbest ekonomi ve katılımcı idarenin Yeni Kamu Yönetimi Modeli için mecburi olduğu göz önünde bulundurularak, Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının kurallarına bunlardan farklı maddeler de eklendiği ve bu bağlamda etkin yönetim ile Yeni Kamu Yönetimi bakış açısının birbirini pekiştiren stratejiler olduğu gözlenmektedir. Yönetişim, idari organları, kamu hizmetlerinin yalnızca piyasa ekonomisinde belirlenmesiyle şekillenen bakıştan ayıran; kamu, sivil toplum ve özel sektörün koordinasyonu ve ortaklığı temel alan tüm katmanlarıyla yönetim anlayışının bir çıktısı şeklinde değerlendirilmektedir. Yönetişim için, tam manasıyla işleyen bir hukuk sistemi, saydam karar alma mekanizmaları, hesap sorma/hesap verme sisteminin varlığı, etkili bir sivil toplum ve yerinden yönetim şartlarının bulunmasının mecburi olduğu belirtilmektedir.

3.2 KAPSAYICILIK VE DIŞLAYICILIK KAVRAMLARI

Siyaset kurumuyla ilgili yapılan çalışmaların temelinde, devletin ortaya çıkışı, yapısı, ve bunun iktisadi etkileri bulunur. Bu alanda son dönemde etkili olan bir yaklaşım, Daron Acemoğlu ve James Robinson’un (2012) siyasi elitler ve toplumun geri kalanı arasındaki ilişkileri merkeze yerleştirdikleri çalışmalarıdır. Bu çalışmalar, elitlerin kontrolünde olan siyasi kurumları, sömürücü ve kapsayıcı olarak sınıflandırır ve gelişme farklarını bu ayrıma dayanarak açıkladı. Buna göre, sömürücü siyasi sistemlerde, yürütme erki küçük bir elitin kontrolündedir ve toplum tarafından denetlenemez. Elitler, bu gücü, büyüme için değil, kendilerine rant yaratmayı amaçlayan iktisadi kurallar koymak için kullanırlar. Kapsayıcı siyasi sistemlerde ise, toplumun geniş çoğunluğu siyasette söz sahibidir ve yürütme erki denetim altındadır. Bu ise, fırsat eşitliğine ve yetenekli bireylerin yükselmesine imkan sağlar, tasarruf, yatırım ve teknolojik gelişmeyi teşvik eder. Bir ülkenin siyasi kurumlarının oluşmasında, tesadüfleri de kapsayan, pek çok farklı sebep rol oynayabilir. Fakat bir kere yerleştikten sonra, sömürücü ve kapsayıcı kurumların kendilerini devam ettirmeye yönelik dinamikleri birinden diğerine geçmeyi zorlaştırır. Acemoğlu ve arkadaşları çalışmalarında yukarıda özetlenen genel çerçevenin ötesine geçerek, siyasetin ekonomi üzerindeki etkisini gösterdiği çeşitli mekanizmaları matematiksel olarak ayrıntılı biçimde modellediler. Mesela, 19. yüzyılda ülkeler

arasındaki sanayileşme ve demiryolları gibi yeni teknolojilerin yaygınlaşmasında gözlemlenen farkları, siyasi elitlerin rantlarını koruma çabası çerçevesinde incelediler (Acemoglu & Robinson, 2006).

3.2.1 KAPSAYICILIK KAVRAMI

Kapsayıcı sözcüğüyle nitelenen kavram; siyasi hakların yaygınlaştırıldığı, fırsatların ve teşviklerin herkes tarafından paylaşılıp, tabana yayıldığı, siyasal iktidarların şeffaflık ve hesap verebilme ilkeleri çerçevesinde topluma hesap verdiği ve duyarlı davranmak zorunda kaldığı geniş halk kitlelerinin ekonomik olanaklardan, fırsatlardan, teşviklerden yararlanabildiği yönetim anlayışıdır. Kapsayıcı kurumlar da bu anlayışla yönetilen kurumlardır. Kapsayıcı iktisadi kurumlar, kapsayıcı siyasi kurumlarca teşvik edilir ve bu kurumlar birbirlerini motive ederler. Kapsayıcı siyasi yapılar da politik kudreti katılımcı bir bakış açısıyla topluma geniş biçimde bölüştürür. Hakkaniyetin ve tutarlılığın sağlanması, mülkiyet haklarının teminat altına alınması ve kapsayıcı serbest ekonomi adına belli düzeyde siyasi merkezleşme sağlama kudretine haizdir. Kapsayıcı kurumsal yapılar, insanları ele alırken objektif kavramları dikkate alır. Kişisel özellikleriyle kategorize etmez. Bireylerin yeteneklerine, becerilerine liyakatine önem veren kurumlardır. Yenilikçidir, geleneksel değillerdir. Eşitliği sağladığı için sürdürülebilir ve istikrarlı ekonomik büyüme sağlayan yapılardır. Siyasi gücü çoğulcu bir biçimde dağıtır. Siyasi merkezleşmeyle birlikte gerçekleşen hukukun üstünlüğünün tesisini teşvik eder. Kapsayıcı siyasi yapılar, demokrasiyi tesis etmiş, demokratik bir biçimde idare edilmiş yapılardır. İnsan kaynaklarını doğru şekilde kullanabilen ülkelerdir. Tarım sektörü ve diğer sektörler verimlidir. Yeni teknolojileri kullanmak, yeni teknolojileri bulmak için araştırma yapmak teknolojilerden en etkin biçimde yararlanmak manasını taşıyan inovasyona önem veren ülkelerdir. Eşitlikçi rekabetin geliştiği ülkelerdir. Girişimciliğin geliştiği ve kapsayıcı bir biçimde desteklendiği ülkelerdir.

3.2.2 DIŞLAYICILIK KAVRAMI

Dışlayıcı iktisadi yapılar dışlayıcı politik yapılarla bağlantılıdır. Siyasi müktedirliği elinde tutan ufak bir grubun iktisadi kurumları ve kaynakları kendi menfaatine yararlandığı düzeni sürdürülebilmesini sağlayan dışlayıcı siyasi organizasyonlardır. Dışlayıcı kurumsal yapılar, insanları aynı kriterleri baz alarak değerlendirmez. Tanıdıklarına, destekçilerine, maddi varlıklarının düzeyine, sosyal statülerine göre kategorize eder. Bireylerin yeteneklerine önem vermeyip aidiyetlerine önem veren yapılardır. Yenilikçi değil gelenekseldir. Eşitliği sağlayamayan bu nedenle de sürdürülebilir ekonomik büyüme sağlayamayan yapılardır. Siyasi gücü çoğulcu bir biçimde dağıtmaz. Siyasi merkezleşmeyle birlikte gerçekleşen hukukun üstünlüğünün tesisini teşvik etmez. Dışlayıcı siyasi kurumlar, nüfusun büyük çoğunluğu nesiller boyunca baskı altında idare edilmiş ve kamudan dışlanmışlardır. İnsan kaynaklarını doğru şekilde kullanamayan ülkelerdir. Tarım sektörü başta olmak üzere diğer sektörler de

verimsizdir. Yeni teknolojileri kullanmak, yeni teknolojiler bulmak için araştırma yapmak, yeni teknolojilerden en etkin biçimde yararlanmak manasını taşıyan inovasyonun gereken ilgiyi görmediği ülkelerdir. Eşitlikçi rekabetin yeterince gelişmediği ülkelerdir. Girişimciliğin yeterince gelişmediği ülkelerdir. Girişimcilik faaliyetinde bulunabilmek veya teşvik alabilmek için bürokratlarla, milletvekilleriyle, siyasilerle ilişki içerisinde bulunmak gerekmektedir.

3.3 KAPSAYICILIK VE DIŞLAYICILIK KAVRAMLARI ÇERÇEVESİNDE YÖNETİM

Ülkelerin ekonomik ve sosyal anlamda hangi nedenle bu kadar değişik gelişmişlik seviyesinde oldukları sosyal bilimlerin tartıştığı en önemli sorunlardan biridir. Birçok önemli sosyal bilimci ve filozof bu konuya kafa yormuş ve çözüm aramıştır. Ancak bu konuda halen ortaya konulan çok net yanıtlar bulunmamaktadır. Ülkelerin bu denli farklı gelişmişlik düzeylerine sahip olmalarının coğrafi veya kültürel sebeplerle olduğunu ileri sürenler olmuştur. Ancak, Acemoğlu ve Robinson “Ulusların Düşüşü” isimli eserlerinde ülkelerin bu denli farklı gelişmişlik seviyesine sahip olmalarının farklı bir nedenden kaynaklandığı tezini ortaya koymuşlar ve bunun ülkelerin kurumsal yapılarının “kapsayıcı” veyahut “dışlayıcı” olmasından kaynaklandığı tezini savunmuşlardır. Ortalama olarak bir Mısırlının kazancı bir Amerikalının kazancının %12’sidir. Akla gelen soru neden Mısır’ın Amerika’ya göre bu denli yoksul olduğudur. Bu sorunun temelinde yani Mısırlıların geri kalmalarının temelinde devlet yönetiminin beceriksiz ve yozlaşmış olması yatmaktadır. Siyasi iktidar dar bir zümre tarafından tekelleştirilmiş ve dar bir zümrenin menfaatlerine hizmet eder, toplumun geri kalanını dışlar hale gelmiştir. Farklı akademisyen ve yazarlar ise şimdiye dek Mısır’la ilgili farklı sebepler üzerinde durmuştur. Kimisi Mısır’ın coğrafi olarak dezavantajlı olmasından, tarıma elverişsiz topraklara sahip olmasından dolayı geri kaldığını ve halkının yoksul olduğunu iddia etmiştir. Kimisi de kültürel anlamda geleneksel bir yapıya sahip olduğu için Mısır’ın yeniliklere kapalı olduğunu ve bu nedenle yoksul olduğunu savunmuştur.

Kapsayıcı ve dışlayıcı kavramlarıyla Mısır’ın geri kalmışlığını ve yoksulluğunu sebepleştiren Acemoğlu ve Robinson ise siyasal iktidarın küçük bir zümre tarafından kullanılması nedeniyle insanların fırsatlardan ve teşviklerden eşit şekilde yararlanamadığını ve bu nedenle yoksullaştığını ileri sürmüştür. Siyasi iktidar sahiplerinin ellerindeki yetkileri kendilerine çıkar sağlamak için kullandıklarını savunmuşlardır. Ele alıp incelediğimiz ülke Mısır olsa; veya Kuzey Kore olsa veya Sierra Leone veyahut da Zimbabwe tümünün yoksulluk sebebi aynıdır. İngiltere ile Amerika Birleşik Devletleri ise varsıllaşmıştır çünkü onların halkları tüm yetki ve kaynaklara sahip olan elit kesimi indirip, siyasi hakların tüm kesimlere

verildiği; iktidarın halka hesap verip hassas davranmak mecburiyetinde olduğu bir kamu yönetiminde halkın tümünün ayırım gözetilmeksizin iktisadi olanaklardan faydalanabildiği bir toplumsal yapı yaratmışlardır.

Kapsayıcı sözcüğüyle nitelenen kavram; siyasi hakların yaygınlaştırıldığı, fırsatların ve teşviklerin herkes tarafından paylaşılıp, tabana yayıldığı, siyasi iktidarların şeffaflık ve hesap verebilme ilkeleri çerçevesinde topluma hesap verdiği ve duyarlı davranmak zorunda kaldığı geniş halk kitlelerinin ekonomik olanaklardan, fırsatlardan, teşviklerden yararlanabildiği yönetim anlayışıdır. Kapsayıcı kurumlar da bu anlayışla yönetilen kurumlardır. Kapsayıcı iktisadi kurumlar, kapsayıcı siyasi kurumlarca teşvik edilir ve bu kurumlar birbirlerini motive ederler. Kapsayıcı siyasi yapılar da politik kudreti katılımcı bir bakış açısıyla topluma geniş biçimde bölüştürür. Hakkaniyetin ve tutarlılığın sağlanması, mülkiyet haklarının teminat altına alınması ve kapsayıcı serbest ekonomi adına belli düzeyde siyasi merkezleşme sağlama kudretine haizdir. Aynı şekilde dışlayıcı iktisadi yapılar da dışlayıcı politik yapılarla bağlantılıdır. Siyasi muktedirliği elinde tutan ufak bir grubun iktisadi kurumları ve kaynakları kendi menfaatine yararlandığı düzeni sürdürülebilmesini sağlayan dışlayıcı siyasi organizasyonlardır. Bu durum, dışlayıcı iktisadi ve siyasi kurumların iktisadi büyümeye bütünüyle aykırı olduğu manasına gelmez. Pek tabii elit kesim iktisadi büyümeyi olabildiğince destekler ki böylece daha fazla kaynak elde edebilsin. Bir ölçüde siyasi merkezleşme elde etmiş olan kuruluşlar bir ölçüde iktisadi büyümeyi de sağlayabilir. Fakat dışlayıcı kurumların güdümündeki büyüme ve kalkınma kesinlikle sürdürülebilir olarak devam etmez. Çünkü sürdürülebilir iktisadi büyüme için inovasyon olmalıdır. İnovasyon da iktisadi alanda demodinin yerine yeniyi getiren ve politikadaki hali hazırdaki iktidar ilişkilerinin istikrarını değiştiren ‘yaratıcı yıkım’dan ayrı düşünülemez. Dışlayıcı yapıya sahip kurumları elinde tutan elit kesim, değişim ve dönüşümden endişe duyduğu için buna direnecek ve böyles kapsayıcı olmayan bir idare altında herhangi bir değişim de kısa ömürlü olacaktır. Ayrıca dışlayıcı kurumlarda söz sahibi olanların halkın zararına kendilerine büyük menfaat elde etmesi, siyasi kudrete sahip olma arzusunu da beraberinde ortaya çıkardığından iktidar çatışmaları sona ermez. Neticede bu tür kurumların yönetimindeki ülkelerde siyasi istikrarsızlık kaçınılmazdır. İstikrarsızlık sonucunda iktisadi büyüme de zayıflar. İşin olumsuz kısmı, dışlayıcı iktisadi ve siyasi kurumlar bir ülkeye bir defa işlediğinde adeta bir kısır döngüye neden olur ve aynı sistem farklı yöneticiler gelse de inatla kendini tekrar eder. Bunun doğurduğu en tehlikeli sonuç da, Robert Michels’in oligarşinin tunç kanunu ismiyle tanımladığı kısır döngüdür. Örnekler, eskinin yerine hep daha baskıcı yönetim getiren başarısızlıkla neticelenmiş devrimler ve radikal akımların geldiğini göstermektedir. Diğer yandan kapsayıcı ekonomik ve politik

kurumlarla özdeşleşen verimli bir döngü mevcuttur. Ancak her iki döngü de sürekli değildir. Tarih boyunca genelde rastlanan model dışlayıcı yapılar olmasına rağmen, günümüzde bazı ülkeler bu genel durumu değiştirip kapsayıcı yapılara dönüştürmeyi başarabilmiştir. Bu dönüşüm ve değişimin yaşanabilmesi de çeşitli koşullara bağlıdır diyebiliriz.

3.3.1 KAPSAYICI KURUMLAR VE DIŞLAYICI KURUMLAR

İnsanların bir arada yaşama zorunluluğu sonucunda meydana gelen devlet, zamanla büyüyerek insanlar üzerinde güçlü bir yapı haline bürünmüştür. Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi görevini üstlenen en kuvvetli ve tek yapı olan devlet, gittikçe karmaşıklaşmış, büyümüş ve kamusal yaşamın alanlarına daha çok müdahale eder olmuştur. Bu aşırı büyüme ve kompleks yapı, devletin, vatandaşların arzu ve eğilimlerine karşı duyarlı bir mekanizma olma özelliğini yitirmesine neden olmuştur. Bu durum devlet ve vatandaş ilişkilerinde birçok farklı sorunların meydana gelmesine neden olarak mevcut problemlerin çözülmesi ve devlet gücünün bireyler karşısında sınırlandırılması için vatandaşları farklı arayışlara itmiştir. Bu arayışlar, dikkatleri varlık nedeni yurttaşların temel hak ve özgürlüklerini devlete karşı korumak olan kamu denetçiliği sistemine yoğunlaştırmıştır. Devlet ve vatandaş ilişkilerinde yeni bir aşamayı temsil eden bu kurum, bu özelliği sayesinde dünyanın birçok ülkesinde hızla yayılmaya başlamıştır. Ombudsmanlık sisteminin Türkiye’deki tarihsel gelişimi 1970’li yıllara kadar uzanmaktadır. Bu kurumun Türkiye’de kurulabilmesi için Anayasal değişiklik öngörülmüş ve 2010 yılında yapılan Anayasa değişikliği ve 2012 yılında çıkarılan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile yürürlüğe girmiştir.

Çalışmaya ismini veren kapsayıcı ve dışlayıcı kurumlar politik ekonomi teorisyenleri Daron Acemoğlu ve James Robinson’ ın ortaya çıkardığı kavramlardır.

Acemoğlu ve Robinson (2013), mülkiyet haklarını güçlendiren, herkese eşit imkân tanıyan, teknoloji, bilişim ve inovasyona yatırımı yapan ve bunları özendiren kapsayıcı ekonomik kurumların ekonomik büyüme oluşturabilirken, dışlayıcı ekonomik kurumların çoğunluğun sahip olması gereken kaynakların belirli kişi veya küçük grupların imtiyazına girmesi sonucu sömürülmesine dayandığını ve ekonomik faaliyeti özendirmekte aciz kaldığını belirtmektedir.

Acemoğlu ve Robinson (2013), Türkiye’nin Osmanlı Devletinden bu yana gelen tarihsel süreçte dışlayıcı sisteme yatkın durumda olduğunu söylemektedir. Osmanlı’da mülkiyet, rekabet gibi konuların en alt düzeyde kalması, Cumhuriyetten sonra da (varlık vergisi, ithal ikameci uygulamalar, ara dönemlerdeki bürokratik vesayet) dışlayıcı kurumların bir kısmının

varlığını sürdürdüğü anlamına gelmekte olup zenginleşmenin önündeki en önemli engel durumundadır. Son süreçte, bu dışlayıcı büyüme sonucunda niteliksiz, kalitesiz, sadece bazı kesimlerin yararlandığı, siyasi, askeri veya ekonomik oligarşik yapıların olduğu tekelleşmenin olduğu bir tablo ortaya çıkarmaktadır. Kapsayıcı kurumlar, karşıtı olan dışlayıcı kurumlarla birlikte düşünülebilir, birinin varlığında diğerinin yokluğu söz konusudur. Eğer iyi işleyen demokratik kurumlara sahip, tüm vatandaşların yönetimde söz hakkı olduğu, hükümetin gücü yasal bir çerçeveye bağlı kalıyorsa, yasama ve yargı yürütmeden bağımsız hareket edebiliyorsa, basın özgürse, ifade özgürlüğü kısıtlanmamışsa kapsayıcı kurumların varlığından bahsedebilecektir. Acemoğlu ve Robinson, bunların olmadığı toplumlarda siyasal iktidarın veya bir elit zümrenin toplumun geri kalanını dışlayan bir kurumsal yapıya sahip olduğunu ifade eder. Dışlayıcı kurumların olduğu yerlerde, demokratik kontrol mekanizmaları olmadığı için, siyasal iktidar veya elit bir zümre ülkenin kaynakları üzerindeki söz hakkını tekeline almış olduğundan bu gücü, kötüye kullanabilir veya siyasal, sosyal veya parafiskal yeniden dağıtım mekanizmaları üzerinden kaynakları kendi çıkarları için kullanabilecektir; kapsayıcı kurumlara sahip ülkelerde bu güç tek bir kişi veya kliğin elinde olmayıp, gücün imtiyazlı kişi veya grupların eline geçmesi, demokratik yapının doğası gereği oluşacak kamuoyu tepkisi özgür medya kuruluşlarının yaratacağı çekincelerden dolayı kolay kolay gerçekleşmeyecektir.

“Kapsayıcı” ve “dışlayıcı” kurumsallık olarak isimlendirilen kavramlar, mülkiyet ve üretim araçlarının adil paylaşılma düzeyi ile ekonomik refah ve demokrasi arasında nedensellik kurma gayesinde olan kavramlardır. Ulusların refah içinde olmaları ya da refahtan yoksun şekilde yaşamaları arasında nedensellik bağı yok değildir; bu durum, bir neden sonuç ilişkisine dayanır ve Acemoğlu ve Robinson’ a göre nedeni, ülkelerin kapsayıcı kurumlara mı yoksa dışlayıcı kurumlara mı sahip olduğu sorusunun cevabında yatmaktadır.

Kapsayıcı ekonomik kurumlar, mülkiyet haklarını koruyan ve destekleyen, hukuka dayalı, ekonomide eşit şartlarda rekabet ortamı yaratan, yatırımı ve yeniliği destekleyen kurumlardır. Mülkiyet haklarının korunması, hukuka saygı gösterilmesi, yatırım ve yeni çağa ayak uyduran teknolojilerin devlet tarafından teşvik edilmesi de tek başına yeterli değildir. Bu koruma, destekleme, teşvik etmenin de devlet tarafından eşitlik prensibine uygun olarak yapılması gerekmektedir. Şayet mülkiyet haklarının korunması, yatırım, yenilik, teknolojik gelişmeler, verilen destekler noktasında bireylerin etnisiteleri, siyasi ideolojileri, dini inançları göz önünde bulundurularak ayrımcılık yapılırsa, belli etnik kökenden, dini inançtan, siyasi görüşten olanlara imtiyaz tanınırsa bu noktada kapsayıcı kurumlardan da söz edilemeyecektir. Eşit rekabet ortamı, beraberinde demokratik bir toplum düzenini katılımcı bir demokrasiyi,

çoğulculuğu ve çok sesliliği getirecektir. Acemoğlu ve Robinson' a göre kapsayıcı ekonomik kurumlar, kapsayıcı siyasi kurumlar tarafından inşa edilir ve ancak bu şekilde süreklilik arz edebilirler.

Kapsayıcı siyasi kurumlar olarak tanımlanan kurumlar gücü eşit biçimde dağıtır ve gücün kullanımında güvenilir kısıtlamalar getirir. Buna göre demokrasi, kapsayıcı kurumların bir parçası olduğu kuşku götürmezdir. Demokratik, adil ve özgür seçimler yoluyla çoğunluğun oyunu alarak göreve gelen kişi seçildikten sonra hukuk kurallarına riayet etmesi, ülkede basın ve medya özgürlüğüne imkân tanınmalı onları kısıtlamaya gitmemelidir ki ancak bu şekilde, o ülkede kapsayıcı kurumların varlığından söz edebilecektir. Aksi takdirde demokratik seçimler kapsayıcı kurumlar için tek başına yeterli olamazlar. Kapsayıcı siyasi kurumlar, siyasi gücün üzerinde yargı, sivil toplum ve medya ile denge ve fren mekanizmalarını olgunlaştırmış kurumlardır. Çoğunluğun tahakkümüne dayalı olan ancak çoğulcu olmayan sandıktan ibaret bir büyüme, kapsayıcı kurumların oluşması için yeterli değildir. Çoğulcu niteliğe sahip olmayan demokrasiler ya da denetim mekanizmaları bulunmayan denge ve fren mekanizmasına sahip olmayan demokrasiler dışlayıcı kurumların meydana gelmesine ve bu dışlayıcı kurumların tüm kurumsal yapıyı ele geçirmesine yol açmaktadır. Bu sebeple demokratik seçimler olmazsa olmaz önceliklidir ama yeterli değildir. Demokrasi özelinde düşündüğümüzde örneğin Türkiye, askeri vesayet gücünü yitirince elbette daha demokratik bir ülke olmuştur ancak askeri vesayetten uzaklaşmak demokrasinin tam anlamıyla var olduğu anlamına gelmeyeceği gibi bu hususta Acemoğlu ve Robinson' a göre kapsayıcı kurumların da yeterli ölçüde güçlendiği söylenemeyecektir.

Dışlayıcı kurumlar veya diğer ismiyle sömürücü kurumlar, vatandaşlar için genellikle mülkiyet hakkına ilişkin güvencenin olmadığı veya kısıtlı bir güvencenin bulunduğu, hukukun üstünlüğüne riayet edilmediği ve dengesiz bir rekabet ortamında inşa edilebilir. Acemoğlu ve Robinson' a göre bu dışlayıcı kurumlar tesadüfen ortaya çıkan kurumlar da değildirler. Dışlayıcı kurumlar, siyaseten güçlü ve dengesiz rekabet ortamının avantajlı tarafında olan seçkinler veya oligarşi tarafından tasarlanmışlardır, ülkenin kaynakları belli bazı bu klikler tarafından taksim edilmektedir. Siyaseten güçlü seçkinler dışlayıcı siyasi, sosyal ve ekonomik kurumları dizayn ederek ortaya çıkardıkları bu gücü belirli kısıtlamalar olmadan kullanabilmektedirler. Dışlayıcı kurumlar, kapsayıcı kurumların tersi özelliklere sahip olan kurumlardır. Dışlayıcı kurumların var olduğu ülkeler hukuka saygı gösteren bir yönetim anlayışına sahip olmayıp vatandaşlar, Devlet karşısında birey olarak eşit değerde değildirler. Dışlayıcı kurumların tabiatı gereği eşitlik kavramı pre-modern toplumlarda görülen Primus

inter pares “Eşitler arasında birinci” ilkesi üzerinden bir varsayımla tezahür etmektedir. George Orwell’ in otoriteryen toplumlar hakkında ders niteliğindeki kült romanı Hayvanlar Çiftliği’nde *"Herkes eşittir ama bazıları daha eşittir."* mottosu ile her kapsayıcı kurumda mutlak olması gereken eşitlik, hukuk ve adaletin neredeyse hiç olmadığı dışlayıcı kurumsallığa karşı bir düzen eleştirisi söz konusudur.

Acemoğlu ve Robinson (2013), dışlayıcı kurumların varlığının Batı tipi demokrasinin inşa edilmesini engellediği için bu kurumların var olduğu ülkelerde katılımcı bir demokrasiye, basın ve medya özgürlüğüne, düşünce ve ifade hürriyetine sahip olmadığından kapsayıcı kurumsal yapının tesis edilemeyeceğini söylemekte olup, bu unsurların tesis edilmediği ülkelerde demokrasinin, insan haklarına dayalı, yönetişimin olduğu göstermelik bir demokratik yapı varsa bile bu model sürdürülebilir değildir.

3.3.2 Dışlayıcı Kurumsal Yapıların Özellikleri

Teorisyenlerine göre dışlayıcı kurumsal yapılar, kapsayıcı kurumsal yapıların tam tersi özelliklere sahip yapılardır. Kapsayıcı ve dışlayıcı kurumsal yapılar arasındaki farklılıklar, ayırt edilebilmesi için maddeler hâlinde incelenebilir.

- Dışlayıcı kurumsal yapılar, insanları aynı kriterleri baz alarak değerlendirmez. İnsanları tanıdıklarına, arkalarında destek veren isimlere, destekçilerine, memleketlerine, maddi varlıklarının düzeyine, ten renklerine, sosyal statülerine göre kategorize eder. Ayrıca bu sınıflandırmaların doğrultusunda farklı uygulamalarda bulunur.
- Dışlayıcı kurumsal yapılar, bireylerin becerilerine, yeteneklerine önem vermeyip aidiyetlerine önem veren yapılardır.
- Dışlayıcı kurumsal yapılar, yenilikçi değil gelenekseldir.
- Dışlayıcı kurumsal yapılar, mülkiyet haklarını savunamayan kurumsal yapılardır.
- Dışlayıcı kurumsal yapılar, yeni fikirleri desteklemeyen yapılardır.
- Dışlayıcı kurumsal yapılar, yeniliklere destek vermeyen, teşvik etmeyen, yardımcı olmayan ve olumlu ödüllendirmelerde bulunmayan yapılardır.
- Dışlayıcı kurumsal yapılar, eşitliği sağlayamayan bu nedenle de sürdürülebilir ekonomik büyüme sağlayamayan yapılardır.
- Dışlayıcı siyasi oluşumlar, siyasi gücü çoğulcu bir biçimde dağıtmaz. Siyasi merkezleşmeyle birlikte gerçekleşen hukukun üstünlüğünün tesisini teşvik etmez.
- Dışlayıcı siyasi kurumlar, kapsayıcı bir piyasa ekonomisinin gelişmesini teşvik etmez.

- Dışlayıcı siyasi kurumlar mülki hakları ve ekonomik fırsatları güvence altına almayan yapılardır.
- Dışlayıcı siyasi kurumların bulunduğu toplumlarda, siyasi güç dışlayıcı siyasi kurumlarla muktedirliğini sürdüren elitlerde toplanmış durumdadır.
- Dışlayıcı siyasi kurumların hüküm sürdüğü ülkelerde, nüfusun büyük çoğunluğu nesiller boyunca baskı altında idare edilmiş ve kamudan dışlanmıştıır.
- Dışlayıcı siyasi yapıların bulunduğu ülkeler, insan kaynaklarını doğru şekilde kullanamayan ülkelerdir.
- Dışlayıcı kurumsal yapıların bulunduğu ülkelerde tarım sektörü başta olmak üzere diğer sektörler de verimsizdir.
- Dışlayıcı kurumsal yapıların bulunduğu ülkeler, yeni teknolojileri kullanmak, yeni teknolojiler bulmak için araştırma yapmak, yeni teknolojilerden en etkin biçimde yararlanmak manasını taşıyan inovasyonun gereken ilgiyi görmediği ülkelerdir.
- Dışlayıcı kurumsal yapıların bulunduğu ülkeler, eşitlikçi rekabetin yeterince gelişmediği ülkelerdir.
- Dışlayıcı kurumsal yapıların bulunduğu ülkeler, girişimciliğin yeterince gelişmediği ülkelerdir.
- Dışlayıcı kurumsal yapıların bulunduğu ülkelerde, girişimcilik faaliyetinde bulunabilmek için bürokratlarla, milletvekilleriyle, siyasilerle ilişki içerisinde bulunmak gerekmektedir.

3.4 Kapsayıcı ve Dışlayıcı Kurumsallık Yönünden Kamu Denetçiliği

Kamu Denetçiliği Kurumu mekanizmalarının, ülkeden ülkeye değişik uygulamalar göstermesi de ülkelerin kapsayıcı mı yoksa dışlayıcı mı kurumsal yapı çatısı altında şekillenen bir kamu yönetimi anlayışını barındırdığına göre çeşitlilik göstermektedir. Şöyle ki kapsayıcı kurumlara sahip olan ülkeler, demokrasinin gerçek anlamda tesis edildiği, fırsatların ve tehditlerin vatandaşlar için eşit olduğu, ülkenin avantajlarından, devletin sübvansiyon ve teşviklerinden vatandaşların eşit olarak istifade edebildiği ülkelerdir. Bu nedenle de kapsayıcı kurumlara sahip olan ülkelerin Kamu Denetçiliği Kurumları bir denetçilik mekanizması olarak kararlarının bağlayıcı olduğu Ombudsmanlık Kurumlarına sahip olan ülkelerdir. Daha baskıcı otoriter yönetimlere sahip olan, dışlayıcı kurumsal yapıları sahip olan ülkeler ise Ombudsmanlık Mekanizmasına sahip olsa da bu Ombudsmanlık Mekanizmasının kararlarının çok fazla bağlayıcı olmadığını yani bu Ombudsmanlık Mekanizmasının çok fazla icrai nitelikte olmadığını kararlarının “muş gibi” olmak suretiyle verildiği görülmektedir.

Tüm Avrupa ülkeleri ele alındığında, Kamu Denetçileri arasında en fazla yetkiyi elinde bulunduranın İsveç Kamu Denetçisi olduğu görülmektedir. Çünkü İsveç Ombudsmanının yetkileri yönetim, savunma ve hukuk olmak üzere üç temel mekanizma üzerinde toplanmıştır. İsveç'te kamu denetçileri dört senelik süre için meclis tarafından seçilmekte; kamu denetçileri senede bir defa meclise rapor sunmaktadırlar. Bu şekilde kanunların daha iyi düzenlenmesine yardım etmektedirler. Kamu denetçileri herhangi bir kanun dışı ve makam suistimali konularında başvuruları incelemektedir. Fakat yönetime ceza verme yetkileri yoktur. Avukat olmadıklarından, yaptırım da uygulayamazlar. Yalnızca söz konusu makamın ilgisini çekip, kamuoyunu aydınlatırlar. Ancak buradan kararlarının bağlayıcı olmadığı gibi bir sonuç çıkmaz. İsveç'te Kamu Denetçileri suçu kamu adına açarlar, kamu adına mütalaada bulunurlar (Özden ve Gündoğan, 2005:7). Yaptırım, ombudsmanın saygınlığında ve kamuoyunun duyarlılığında oluşur. İsveç'te ombudsmanlık herhangi bir "paye" herhangi bir "rozet" herhangi bir "hamili kart" ya da Türkiye uygulamasına benzer bir "makam" değildir, kamuoyu nezdinde sorumluluğu olan, görev yapanların bu sorumlulukla üzerine düşeni yapmak için ödün vermeden bağımsızlık olarak görevini icra eden kimselerden olduğu, halkın da saygınlığını kazanmış, toplumun bu konuda oldukça bilinçli olduğu kurumsallaşmış bir yapı söz konusudur.

1919 senesinde gerçekleştirdiği bir anayasa değişikliğiyle kamu denetçiliği sistemini getiren Finlandiya'da ise, ombudsman, misyonunu yerine getirirken tam manasıyla bağımsızdır ve meclis ya da hiçbir makamdaki direktif veya talimat almamaktadır. Aynı zamanda Finlandiya Kamu Denetçisinin yetki kapsamı oldukça geniştir. Bu yetki kapsamı, hakimleri din adamlarını, kamu hizmeti yapan bütün özel şirketleri, hükümet başkanını, başbakanı, adalet şansölyesini ayrıca meclisi de içinde barındıran tüm kamu görevlerinden oluşmaktadır. Bir başka ifadeyle, Finlandiya kamu denetçisi kendisine gelen veya gerçekleştirdiği denetimlerde ortaya çıkardığı usulsüzlüklerin soruşturulması konusunda İsveç Kamu Denetçisinin haiz olduğu tüm yetkilere haizdir (Avşar, 2000: 152).

Norveç'te diğer ülkelerden az daha farklı biçimde askeri ombudsmanın daha büyük bir çalışma alanı vardır. Norveç Askeri Ombudsmanlığı, ordu yapılanmasında her kıtada yer alan mutemetlerin ordu çalışanlarından aldıkları başvurular, ombudsmana aktarılan sorunlar ve kendi gözetimleri sonucu tamamladıkları raporlar, Milli Savunma Bakanlığına ulaştırılmaktadır. Sivil ombudsmanın aksine askeri kamu denetçisi, görevi icabı askeri yer ve tesislerde araştırma ve teftişlerde bulunabilmektedir (Altuğ, 2002: 166).

Ombudsmanlığı senelerdir uygulayan bir başka ülke durumundaki Fransa, arabulucu ya da uzlaştırıcı manasını taşıyan “mediateur” kurumunu, kamu denetçiliği kurumundan esinlenerek kendi idari yapısına uygun hale getirmiştir. Fransa’da uzlaştırıcı yalnızca görüşme ve telkin yöntemiyle çözüm üretmeye çalışmakta, ismi de buradan doğmaktadır. Denetimlerin nihayetinde arabuluculuk dışında bir iş yapılamamaktadır. Bu durumda idare karşısında elini zayıflatmaktadır (Şencan, 2011: 18-20).

Kuzey Avrupa Baltık ülkelerinde ombudsmanlık, bu ülkelerin kapsayıcı kurumsallaşmalarını tamamlamaları sebebiyle olması gerektiği gibi icra edilirken Fransa gibi Batı tipi demokrasiye sahip, kapsayıcı kurumların bulunduğu ülkelerde bile ülkenin siyasal, sosyal ve kültürel kimliğinde bulunan bariz karakteristik özelliklerden ombudsmanlık kurumu da etkilenebilmektedir. Örneğin Fransa’da ilk önce ekonomik taleplerle ortaya çıkan daha sonra siyasi taleplerle kamuoyunun dikkatini çeken özellikle ülke genelinde Fransa Cumhurbaşkanı Emanuel Macron’ un istifasını talep edenlerin bir araya geldiği Élysée karşıtı Sarı Yelekliler olarak adlandırılan hareketin bastırılması ve ülke genelindeki gösterilere son verilebilmesi için Fransız polisi, makul müdahale sınırlarını aşarak zor kullanmış ve bu durum sivil toplum örgütleri, basın ve medya kuruluşları ve muhalif siyasiler tarafından eleştirilmiştir.

Fransa İçişlerinde görevli Devlet Bakanı Laurent Lunez, Ulusal Polis Soruşturma Biriminin (IGPN) emniyet görevlilerinin sarı yeleklilerin protestolarında şiddete başvurduğu kuşkusuyla yüzü geçkin adli soruşturma yürüttüğünü söylemişti, ancak, Bakan Lunez, medyaya verdiği demeçlerde protestolardaki polis kuvvetinin yerinde olduğunu da savunmuştu. Sarı yeleklilerin Lyon şehrindeki eylemlerinde emniyet aracına saldırı düzenleyen eylemcileri ise "vahşi ordu" şeklinde nitelendirmişti. İçişleri Bakanı Christophe Castaner de saldırının kabul edilemez olduğunu belirtmişti ki Bakan Castaner, daha önce yaptığı açıklamada, eylemlerde polisin müdahalesi sonucu dört kişinin gözünden ağır yaralandığını itiraf etmişti. Fransız polisinin gösterilerde protestoculara karşı aralarında biber gazının da olduğu savunma silahlarının kullanımını sebebiyle Avrupa Parlamentosunda barışçıl gösterilerde eylemcilere karşı sert müdahalesi ve orantısız güç kullanımını kınayan karara rağmen Fransız Danıştay’ ı daha önce de polisin gösterilerde kullandığı biber gazının kullanımının yasaklanmasına ilişkin talebi reddetmişti. Fransa Ombudsmanı Jacques Toubon, polisin sarı yeleklilerin gösterilerinde biber gazı kullanmasının yasaklanmasını istemişti³. Tüm bunlara rağmen Batı tipi demokratik

3 <https://www.haberler.com/fransa-da-polis-siddetine-140-adli-sorusturma-11752575-haberi/> internet sitesinden 30.04.2019 tarihinde alındı.

kurumların olduğu Fransa’ da polisin eylemcilere karşı aralarında biber gazının da olduğu orantısız güç kullanımına yol açan savunma silahlarının kullanımı devam etmektedir.

Fransa aşırı merkezîyetçi yapısı, krallık döneminden beri güç tekelini elinde tutarak tüm ülkeyi tek bir merkezden yönetmesi sebebiyle, günümüz modern toplumlarında olağan hale gelen yerleşme kriterlerine uygulamada yer vermekle birlikte siyasi, ekonomik ve sosyal olarak Paris güç merkezi konumunu sürdürmektedir; ülkenin tarihsel gelişimi Paris’i, Paris’teki siyasi ve ekonomik yapıyı ülkenin karar alıcı hâkim konumu haline getirmiştir. Bu nedenle kapsayıcı kurumsal yapılaşmanın olduğu Fransa da bile sisteme karşı eleştirisi söz konusu olunca Devlet ve kamusal güvenlik anlayışı bir bütün hâle gelerek insan faktörü göz ardı edilebilmekte, hiyerarşide dışlayıcı kurumsal özellikler görülebilmektedir. Fransa ombudsmanının yaşanan bu sorunlara karşı çözüm getiremeyeceği ve çözüm odaklı çalışmalarının da Devlet tarafından göz ardı edildiği ortadadır, ancak; bu durum Fransa gibi Avrupa medeniyeti içerisinde oyuncu konumunda olan toplumlarda kalıcı değil geçici bir durumdur. Sarı yelekliler gibi eylemlerin olduğu ekstrem durumlarda Devletin soruşturma mekanizması etkili bir şekilde işlemediği gibi ombudsmanlık kurumu da “Sezar’ın hakkı Sezar’a Tanrının hakkı Tanrıya” şeklinde ifade edilebilecek bir söylemle etkisiz kalmaktan öteye gidememektedir. Böyle bir durumda Devletin kurumsal aygıtlarından ziyade toplumsal mitler, tarihi rastlantılar, toplumda oluşan yarılmalar, ön plana çıkan aktörler, kamuoyunun ekseri tepkisi ve hakim sınıf kadar aydın sınıfın entelektüel birikimi ile yeni yollar oluşturması sorunların çözümünde en etkili aygıtlardır.

3.5. Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumuna Yönelik Tavsiyeler

Dünya genelinde ekseriyetle 20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren yaygınlaşmaya başlayan Ombudsmanlık kurumu, Türkiye’nin de uzun senelerdir icraata geçmesini arzu ettiği ve bu arzu ve gaye ile farklı zamanlarda mevzuat çalışmalarında da bulunduğu ancak bir türlü kanunlaşmış uygulamaya geçmesini gerçekleştiremediği bir mekanizma olarak mütemadiyen kamuoyunda ombudsmanlık mekanizma ifade edilmiştir. Bu konuda yapılmış olan mevzuat düzenlemeleri özellikle 1998 senesinden sonra hızlanmış, en son 2010 senesindeki Anayasa değişikliği ile Kamu Denetçiliği mekanizması Anayasal temelde Türk idari sisteminde yer almış ve TBMM’de 14.06.2012 tarihinde kabul edilen 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kanunu ile de yasal dayanağını elde ederek kurulmuştur. Türkiye’de Ombudsmanlık Kurumu ile ilgili tartışmalara bakıldığında, tartışmanın ana kaynağının bu kurumun ne kadar gerekli olduğu konusu üzerine olmadığı, tam tersine insan haklarına dayalı, demokratik hukuk devletlerinde

kurumun muhakkak var olması gerektiği ifade edilmekte fakat yaşanan tereddütün Ombudsmanlık mekanizmasının Türkiye özelinde işlevini tam manasıyla yerine getirir şekilde, verimli ve işlevsel yerine getirilip getirilemeyeceği noktasına yoğunlaştığı görülmektedir. Ayrıca Ombudsmanlık Kurumu Kanununa yöneltilen tenkitlerin büyük ölçüde yasanın tamamı ile ilgili olmayıp, bazı maddelerine yöneltilen bir takım tenkitler ve tavsiyelerden oluştuğu görülmektedir. Ombudsmanlık Kurumuna yapılan doktrindeki tenkitlerin birçoğu, mekanizmanın gerekli olmadığı fikrinden hareketle ortaya atılan görüşler değildir. Türkiye’de icraat yürütmesinin zorluğu üzerine odaklanmıştır. Bu eleştirilerin temel dayanağı; Türkiye’de kamu yönetimini denetleyen çok sayıda denetim sisteminin olduğu ve bu denetleme mekanizmalarının gerektiği kadar işlevsel ve tarafsız çalıştırılmaması üzerinde konuşulurken bu denetim mekanizmalarına ilaveten Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmasının bu yöndeki tartışmaları çoğaltmabı dışında bir faydası olmayacağı doğrultusundadır (Kahraman, 2011: 369). Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumuna yöneltilen tenkitlerden bir diğeri de, kurumun adıyla ilgilidir. Türkiye’de yaklaşık otuz senedir hakkında fikir ayrılıklarının devam edegeldiği kurum çoğunlukla içerisinde “Denetmen” sözcüğünün bulunduğu adla anılmaktadır. “Denetmen” sözcüğü Türkiye’de denetimle alakalı aynı adla çok fazla kurumun bulunması ve sadece teftiş işlevinin ön plana çıkarılması açısından uygun bulunmamaktadır (Erdengi, 2009: 267). Bununla birlikte denetçi ifadesini negatif algılayan ve halk nezdinde olumsuz algılanacağını ifade eden görüş de bulunmaktadır. Bu görüşe sahip olanlar açısından Kamu Denetçisi ya da Halk Denetçisi ifadesi duyulduğunda, devlet adına halkı teftiş eden bir mekanizma zihinlerde belirlemektedir. Ayrıca bu ifadelerle, halkın yanında yer alıp devleti denetleyen bir mekanizma da zihinlerde belirlemektedir. Fakat Ombudsman; devletten de halktan da taraf olmayıp, bütünüyle tarafsızdır (Odyakmaz vd, 2012: 15).

Baş Ombudsmanın ve Kamu Denetçilerinin göreve gelme usulü önceki bölümlerde Ombudsmanlık Kurumu anlatılırken ifade edilmiştir. Göreve gelme yöntemi, parlamento tarafından ilan edilen müracaat süresi içinde Başdenetçi ve Denetçi aday aday olmayı isteyenler Meclis Başkanlığına müracaatta bulunurlar. Meclis Dilekçe Komisyonu ve Meclis İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu üyelerini içeren Karma Komisyon, Kamu Başdenetçisi oylamasında aday aday olmak amacıyla başvuranlardan üçünü, müracaat süresinin bittiği tarih sonrasında on beş günlük sürede belirleyip Genel Kurula götürülmek üzere Meclis Başkanlığına bildirir. Kamu Denetçileri de, Meclis Dilekçe Komisyonu ve Meclis İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan Karma Komisyonca belirlenecek alt komisyonca seçilirler denilmektedir. Yapılan eleştiriler de tam bu konu üzerinde seçim süreci üzerine

odaklanmaktadır. Kamu Denetçiliği'nin Türkiye'de işlevsel ve verimli bir biçimde üzerine düşen sorumlulukları yerine getirebilmesi için TBMM İçtüzüğünde değişiklik yapılarak yalnızca Kamu Denetçiliğini kapsayan bir komisyon kurulmalı, bu komisyonda partilerden aynı sayıda üye bulunmalı ve Komisyon Başkanlığını da komisyon üyesi ana muhalefet partisinden bir milletvekili yapmalıdır. Bu sayede yönetim erkinin iş, eylem ve uygulamalarının teftiş edilmesi gayesiyle göreve başlayan Ombudsmanlık Kurumunun Başdenetçisi ve Denetçileri iktidar partisine veya koalisyonun büyük ortağına yakın kişilerden seçilmemiş olur bununla birlikte kurumun tarafsızlığı tesis edilmiş olur. Bu denetimden gerçekleşmesi beklenen yarar elde edilmiş olur (Dursun, 2011: 403). Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık), halkın hak arama yollarından bir tanesi olarak düşünülmekte ancak hak arama özgürlüğü açısından yargı yolu kadar etkin olduğu düşünülmemekte, dolaylı bir katkısının olacağını düşünüldüğü ifade edilmektedir. Bu noktada Kamu Denetçiliği Kurumuna müracaat etme hakkı pratikte işlevsel bir biçimde uygulanabilirse bunun idari denetime veya yargı mekanizmasından kaynaklanan şikâyetlere etki etmemekle birlikte, vatandaşların netice almasının yavaşlamasını, bürokratik hantallığı ve kırtasiyeciliğe neden olan ve vatandaşları psikolojik açıdan olumsuz yönde etkileyen uygulamaların önüne geçilebileceği ifade edilmektedir (Köküarı, 2011: 194). 103 Kuruma yöneltilen tenkitlerden bir başkası da Kamu Başdenetçisinin ve Kamu Denetçilerinin ikinci kez göreve gelebiliyor olmasıdır. Kanununun 14/3 Maddesinde “*Seçilen Kamu Başdenetçisi ve denetçilerin bir dönem daha başdenetçi veya denetçi olarak seçilebileceği*” hükmü vardır. Bu uygulamanın faydalı olup olamayacağı tartışmaya açık bir husustur. Çünkü bir defa daha göreve gelme gayesindeki Kamu Başdenetçisi ya da Kamu Denetçileri siyasi erkler karşısında tarafsızlığını kaybetme ihtimali taşıyacaklar ve bağımsız karar alıp uygulama veya tarafsız davranma niteliklerinin zarar görme ihtimali artacaktır. Bu nedenle “*Seçilen Kamu Denetçisinin bir daha seçilemeyeceği*” ifadesi yasada bulunmalı ve Kamu Denetçiliği Kurumunun tarafsızlığının bu şekilde pekiştirilmesinin tesis edilmesi gerekirdi. (Efe, vd, 2013: 60; Şengül, 2013: 78). Aynı bakış açısı, Dursun tarafından da dile getirilmiş ve Ombudsmanın objektifliğinin tam anlamıyla sağlanması gayesiyle görevde kalma süresinin hükümetin görev süresinden ayrı olarak uzun tutulması (7 yıl) gerektiğini ve bir kişinin ikinci kez denetçi olmaması gerektiğini belirtmiştir (Dursun, 2011: 392). Aynı şekilde Okur da benzer çekinceleri ifade etmiş ve yasama organınca yapılan oylama ile göreve gelen yani siyasi yolla seçilen ve ikinci defa göreve gelmesinde kariyerinin yine meclis üyelerinin elinde olduğu bir denetçinin vereceği kararlarda mecliste çoğunluğu elinde bulunduran iktidar partisinin tavrından ve düşüncelerinden etkilenme olasılığının bulunduğunu, denetçinin bir dönemle sınırlı olarak görevlendirilmesinin ve hükümetin görev süresine göre daha uzun süreli olarak iş başında

kalmasının Ombudsmanın tarafsızlığının ve objektif davranmasını tesis edeceğini belirtmiştir (Okur, 2007: 18-19).

Ombudsmanlık Kurumuna yöneltilen tenkitlerden bir başkası da, Ombudsmanın yalnızca müracaat neticesinde araştırma ve soruşturmada bulunabilmesi ve bir konu hakkında kendiliğinden araştırmada bulunmayıp konuyla ilgilenememesidir. Fakat farklı ülke uygulamaları ile mukayese edildiğinde Kamu Denetçiliği mekanizmasının konuyla ilgili incelemeye başlamasında ekseriyetle her iki metodun da uygulandığı ön plana çıkmaktadır. Böylelikle idarenin kötü işleyişiyle ilgili olarak Ombudsmanların sadece şikâyet üzerine harekete geçmesi yeterli görülmemiş, bu tür durumlarda kendiliğinden araştırma ve inceleme yapmasının önü açılmıştır. Bu bağlamda birçok ülkede Kamu Denetçisine verilen bu yetkinin Türkiye’de Ombudsmanlık Kurumunda bulunmuyor olması, kurumun misyonunu doğru şekilde yerine getirmesi ve kurumdan beklenen yararı sağlaması bakımından önemli bir farklılık ve noksanlık şeklinde düşünülmektedir (Efe, vd, 2013: 61-62). ‘‘Türkiye’de Cumhurbaşkanı’nın talebi neticesinde bir konuyla ilgili faaliyete başlayan Devlet Denetleme Kurulu, tüm kamu kurum ve kuruluşlarında, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında, işçi ve işveren meslek kuruluşları, kamuya yararlı dernekler ve vakıflar gibi özel hukuk tüzel kişileri üzerinde dahi araştırma, inceleme ve denetleme yapabildiği halde, Türk Silahlı Kuvvetleri, Devlet Denetleme Kurulunun görev alanı dışında bırakılmıştır’’ (Günday, 2011: 419-420). Bu bağlamda yaptırım gücü bulunan bir denetim organı olan DDK’nın araştırma ve inceleme alanında yer almayan Türk Silahlı Kuvvetleri’nin en azından Ombudsmanlık mekanizmasının görev alanında yer alması tesis edilebilirdi. Bu doğrultuda Ombudsmanlık Kurumu Yasasına getirilen tenkitlerden bir diğeri de, Kurumun görevlerinin belirlendiği 5. Maddenin 2. Fıkrasındaki ‘‘Türk Silahlı Kuvvetlerinin yalnızca askerî alandaki faaliyetleri, Kurumun görev alanına dahil değildir’’ hükmüne yöneliktir. ‘‘yalnızca askerî anlamda faaliyet’’ ifadesi kapsamını tam olarak belirten bir ifade olarak görülmemekte ve bu kavramın skapsamı net bir biçimde ortaya konulmadığından, silahlı kuvvetlerin eylem, işlem ve tutumları, Kurumun denetim kapsamına dahil edilmeyebilecektir. Bu bağlamda kanuni bir değişiklikle denetçilerin içinden birinin silahlı kuvvetlerle ilgili konularda görevlendirilmesinin daha uygun olduğu dile getirilmektedir (Aktel vd, 2013: 29). Aynı yaklaşım doğrultusunda düşüncesini Aktaş da belirtmiş ve Türk Silahlı Kuvvetlerinin yalnızca askeri anlamdaki iş ve eylemlerinin, Ombudsmanın görev kapsamına dahil edilmemesine yönelik bu madde ‘yalnızca askeri anlamdaki eylemlerin’ sınırlarının net bir biçimde belli olmaması ve Anayasayla bireyler için verilen bir hakkın alanının da oldukça dar tutulması bakımından tartışmalı olduğunu ifade

etmiştir (Aktaş, 2011: 364). Ombudsmanlık Kurumu Yasasına yöneltilen eleştirilerden bir başkası da, yine Kurumun görevlerinin belirlendiği 5. Maddenin 2. Fıkrasındaki “*Yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar, kurumun görev alanı dışındadır*” hükmü için yapılan eleştiridir. Gülener, yargı yetkisinin kullanımı durumunun yalnızca yargı kararlarını kapsayan bir durum olmadığını, bununla birlikte yargının görevini yerine getirirken geçtiği diğer aşamaları da kapsadığını ifade etmektedir. Bu ifadede belirttiğine örnek olarak, mahkemelerin işleyişinden veya hakim tutumundan ileri gelen yetkileri göstermiş, bu yetkilerin de esasında yargı yetkisinin doğasından kaynaklandığını ifade etmiştir. Bundan dolayı da esasen kendisi de idari yapılanmanın bir unsuru durumundaki yargının, bu şekildeki uygulamalardan doğan olumsuzlukları da yargıyla ilintili olarak değerlendirilmesi ve bunların Ombudsmanlık kurumunun denetiminin kapsamında olması gerektiğini belirtmiştir. Aynı zamanda Ombudsmanlık Kurumunun misyonlarından bir diğerinin de yargının mahkemelerin iş yükünü azaltarak, yargıdaki etkinlik ve verimlilik problemlerine doğrudan olmasa da fayda sağlaması gerektiğini belirtmiştir. Fakat 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Yasasının mevcut durumuyla yargı organının şeffaflığının ve hesap verebilirliğinin tesis edilmesine ve yargının işleyişinden doğan problemlere herhangi bir çözüm sunamayacağını ifade etmektedir (Gülener, 2013: 21). Ombudsmanlık Kurumunun bir konuda yapılmış olan müracaat sonrasında araştırma inceleme neticesinde, aldığı kararların idareyi bağlayıcı sonuçlar doğurmaması, idari erk açısından yaptırım gücünün var olmaması, bir idari işlem ya da eylemi iptal edemiyor olması ve bir memur hakkında yaptırım gücü olan bir disiplin cezası veremiyor olması bununla birlikte herhangi bir olay veya durumda hoşnutsuzluğu sadece telkin yoluyla çözme yetkisinin bulunması da bir başka noksanlık olarak ön plana çıkmaktadır (Aktel vd, 2013: 32).

Kamu Denetçiliği Kurumu Yasasına yöneltilen tenkitlerden bir başkası da Kamu Başdenetçisi ve Kamu Denetçilerinin göreve gelme yoluna yöneliktir. Daha önce de ifade edildiği gibi Kamu Başdenetçisinin seçilme yöntemi anayasada yer almıştır. Anayasa Kamu Başdenetçisinin seçiminde nitelikli çoğunluğu özellikle vurgulamış, nitelikli çoğunlukla seçilememesi durumunda diğer turlarda salt ve basit çoğunlukla seçileceğini belirtmiştir. Nitelikli çoğunlukla Kamu Başdenetçisinin göreve gelmesi, yasama organında iktidar ve muhalefet partilerinin bir aday üzerinde mutabakat sağlaması ile olabilir. Bu da Ombudsmanlık mekanizmasının objektifliğinin perçinlenmesinde önemli bir unsurdur. Salt veya basit çoğunlukla Kamu Başdenetçisinin göreve gelmesi ise, iktidar partisinin iradesini ön plana iterek, kurumun parlamentodan alacağı desteğin sınırlı kalmasına yol açacaktır. Bu bağlamda anayasadaki Baş Ombudsmanın basit çoğunlukla göreve gelmesine olanak sağlayan

düzenlemesi uygun değildir. Ayrıca basit çoğunlukla göreve gelmiş bir Kamu Başdenetçisinin halkın gözünde prestiji ve itibarı olumlu olarak etkilenmeyecektir (Şengül, 2013: 77). Bnezer biçimde Kamu Denetçilerinin göreve gelmeleriyle ilgili olarak yasadaki madde de eleştiriye açık görünmektedir. Kamu Denetçilerinin göreve gelmesi için yapılan oylamada adayların belirlenmesi ve seçilmesi Karma Komisyon tarafından yapılmaktadır. Fakat genel manada Ombudsmanlık mekanizmasının başarısı Kamu Başdenetçisinin zihinlerde bıraktığı izlenim ile paralel olduğu için, Başdenetçinin bir anlamda yardımcıları durumundaki Kamu Denetçilerinin göreve gelmesinde Başdenetçiye inisiyatif verilmesi gerekli görülmektedir. Bu nedenlerden dolayı Kamu Denetçilerinin göreve gelmesinde, Kamu Başdenetçisinin tavsiyesi ve Karma Komisyonun vermiş olduğu kararlar nihai karara varılması metodunun uygulanması daha yerinde olacaktır (Şengül, 2013: 77). Ombudsmanlık Kurumuna yöneltilen bir diğer eleştiri de kurumun hazırladığı yıllık raporun TBMM Genel Kurulunda gündeme gelmesine dek geçen olan süreçle ilgilidir. Kamu Denetçiliği Kanununa göre Kamu Denetçiliği Kurumu, her takvim yılı sonunda yürütülen faaliyetleri ve önerileri kapsayan bir rapor hazırlayarak TBMM Dilekçe Komisyonu ile TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan Karma Komisyona sunar. Komisyon, bu raporu ara verme ve tatil dönemleri hariç olmak üzere iki ay içinde görüşüp kendi kanaat ve görüşlerini de içerecek şekilde özetleyerek Genel Kurula sunulmak üzere TBMM Başkanlığına gönderir. Komisyonun raporu Genel Kurulda ivedilikle görüşülür. Her şeyden önce Kamu Denetçiliğinin yıllık faaliyet raporunu görüş ve önerilerini de ekleyerek Parlamento'ya sunması Ombudsmanlığın misyonu gereğidir. Bu raporda idari teşkilatın işlem, eylem ve tutumları doğrultusunda Kamu Başdenetçisinin telkin ve tavsiyeleri bulunacaktır. Fakat söz konusu raporun iktidar partisi mensuplarının veya koalisyonun büyük ortağının mensuplarının çoğunun yer aldığı Karma Komisyona sunulması ve komisyonun bu raporu hangi kriterlere göre ne kadar özetleyerek Parlamento'ya sunacağı net şekilde belli değildir. Bu şekilde ortaya çıkan durumda rapordan elde edilmesi gereken katkı elde edilemeyecektir (Dursun, 2011: 405).

3.6. KDK Raporlarında Kamu Denetçiliği Kurumunun Bilgi ve Belge Taleplerine Olumsuz Yaklaşan İdareler

Türkiye Futbol Federasyonu hakkında 2016 yılından itibaren yapılan şikayet başvuruları 2017 ve 2018 yıllarında da artarak devam etmiştir. Söz konusu başvurulardan bir tanesi TFF Yönetim Kurulu eski üyesi, bir tanesi TFF Merkez Hakem Kurulu eski üyesi tarafından yapılmış, diğer başvurular ise TFF tarafından çeşitli görevlerde yer alan hakemlerin TFF ile ilişkilerinin MHK Talimatına aykırı şekilde sonlandırıldığı iddiaları ile

gerçekleştirilmiştir. Kamu Denetçiliği Kurumunca yapılan kapsamlı incelemelerin ardından söz konusu başvuruların tamamı Tavsiye Kararı ile sonuçlanmıştır.

Ancak, Kurum tarafından TFF'den talep edilen bilgi ve belgeler "*TFF'nin Anayasanın 59 uncu maddesi uyarınca futbol faaliyetlerinin yönetimine ve disiplinine ilişkin kararlarına karşı ancak zorunlu tahkim yoluna başvurulabileceği, tahkim kurulu kararlarının ise kesin olduğu ve bu kararlara karşı yargı yoluna başvurulamayacağı, bunun yanı sıra TFF'nin Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun 3 üncü maddesinin birinci fıkrasının (e) bendinde tanımlanan idare kavramı ve kamu hizmeti kavramı içine dahil edilemeyeceği, Kamu Denetçiliği Kurumunca TFF hakkında inceleme ve araştırma yapma cihetine gidilmesi durumunda ise TFF'nin UEFA ve FIFA tarafından uluslararası futbol hukukunun ihlal edilmesi şeklinde değerlendirilebileceği belirtilerek istenen bilgi ve belgelerin temin edilemeyeceği*" şeklindeki yanıtlarla karşılıksız bırakılmıştır.

Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından Futbol Federasyonuna yazılan yazılarda, Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının "Sporun geliştirilmesi ve tahkim" başlıklı 59 uncu maddesinde "*(Spor Federasyonları) Tahkim kurulu kararlarına karşı hiçbir yargı merciine başvurulamayacağı*"; Anayasanın "Seçimlerin genel yönetim ve denetimi" başlıklı 79 uncu maddesinde ise "*Yüksek Seçim Kurulunun (YSK) kararları aleyhine başka bir mercie başvurulamayacağı*" nın kurala bağlandığı, dolayısı ile kanun koyucu tarafından YSK'nın kararlarına karşı her türlü başvuru yolu kapatılırken tahkim kurulu kararlarına karşı sadece yargı yolu kapatılarak yargı haricindeki hak arama yollarının açık bırakıldığı hususu göz önünde bulundurularak Türkiye Futbol Federasyonunun işlem, eylem, tutum ve davranışlarının Kamu Denetçiliği Kurumu'nun görev alanına girdiği hatırlatılmasına rağmen Federasyon olumsuz tutumundaki ısrarcılığını sürdürmüştür.

Kamu Denetçiliği Kurumunun, başvuruların incelenmesi amacıyla Sağlık Bakanlığı'na iletilen bilgi ve belge taleplerine yönelik çeşitli sorunlarla karşılaştığı görülmektedir. Başvurular üzerinden örnek vermek gerekirse;

Birinci derece şube müdür kadrosuna atanma talebini içeren başvuru hakkında Sağlık Bakanlığında 23.03.2018 tarihinde bilgi ve belge talebinde bulunulmuş, Bakanlık taşra teşkilatına yazıyı iletmiş ancak Bakanlık tarafından cevaplandırılması gereken hususlara yer verilmemiş, tekit yazısı üzerine Bakanlıktan 09.05.2018 tarihinde yeni bir cevabi yazı gelmiş ancak talep edilen hususlara ilişkin kanaat oluşturmayacak şekilde bilgilere yer verilmiştir.

Yine, aile birliğinin sağlanması amacıyla Tunceli'ye tayin talebini içeren başvuru hakkında Sağlık Bakanlığında bilgi ve belge talebinde bulunulmuş, cevabi yazıda herhangi bir

hukuki gerekçeye yer verilmeksizin başvuran ile ilgili olmadığı değerlendirilen genel mevzuat hükümlerine yer verilmiştir.

Benzer şekilde, tayin talebini içeren bir başka başvuruda 14.09.2018, 11.12.2018, 28.12.2018 tarihlerinde anılan Bakanlıktan bilgi ve belge talebinde bulunulmuş, ikinci kez yazılan tekit yazısından sonra gönderilen cevapta da yeterli bilgiler verilmemiştir.

Aynı zamanda, güvenlik soruşturması nedeniyle ataması yapılamayan başvuranın atanma talebini içeren başvuru hakkında atanmama işleminin gerekçesinin öğrenilmesi adına soruşturma dosyası talep edilmiş, ancak Sağlık Bakanlığı tarafından söz konusu dosya gönderilmemiş, bu nedenle başvurunun incelenebilmesi için Emniyet Genel Müdürlüğüne bilgi ve belge talebinde bulunmak durumunda kalınmıştır.

Sonuç itibariyle, Sağlık Bakanlığı ile bilgi ve belge temininde yaşanan sorunlar arasında bilgi ve belge talepli yazılara süresinde yanıt verilmemesi, yine bilgi ve belgelerin iletilmesi için tekit yazısı yazılmasına rağmen cevapların gecikmeli olarak gönderilmesi, talep edilen bilgi ve belgelerin başvuruları değerlendirmede yetersiz kalacak şekilde yetersiz cevaplanması ve özellikle güvenlik soruşturmasına ilişkin yapılan itirazlarda gerekli verilerin Kamu Denetçiliği Kurumuna sunulmaması örnek olarak gösterilebilir.

Eyüp Sultan Belediye Başkanlığına yönelik yapılan ve başvuranın işe iade davasını kazanmasından sonra işe başlatılmadığı ve bu durumda ödenmesi gereken tazminatlarının ödenmediği iddialarını içeren başvuru hakkında bilgi ve belge talepli yazı yazılmasına, tekit gönderilmesine ve yapılan tüm görüşmelere rağmen Kamu Denetçiliği Kurumuna cevabi yazı gönderilmemiştir.

Başvuranın, 2017 yılı Dikey Geçiş Sınavı kayıt tarihleri arasında yükseköğretim kurumlarından mezun olamadığı için kazandığı programa kayıt yaptıramayan, ancak kayıt tarihinden sonra stajını tamamlama, bütünleme sınavı, tek ders sınavı vb. başararak mezuniyet hakkı elde eden önlisans öğrencilerinin bu durumlarını belgelemeleri kaydıyla 2017-2018 eğitim öğretim yılı bahar yarıyılı sonuna kadar, 2017 DGS'de kayıt hakkı kazandıkları lisans programlarına kayıt yaptırabilmeleri talebini içeren Yükseköğretim Kurulu Başkanlığına yönelik yapılan bir başvuruda ise iki kere tekit yazılması akabinde ilgili Başkanlık tarafından yanıt verildiği görülmüştür.

Yapı kullanma izin belgesi istemini içeren ve Çankaya Belediyesine yönelik yapılan bir başka başvuruda ise, Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından talep edilen bilgi ve belgelerde belirtilen hususlarda yeterli açıklamalarda bulunulmamış ve söz konusu bilgilerin edinilmesi için tekit yazısı gönderilmesi gerekmiştir.

Sonuç itibariyle 6328 sayılı Kanunun 18 inci maddesinin birinci fıkrasında "*Kurumun inceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak istediği bilgi ve belgelerin, bu isteğin tebliğ edildiği tarihten itibaren otuz gün içinde verilmesi zorunludur...*" ifade edilmek suretiyle, bilgi ve belge taleplerine muhatap idarelerin istemi yanıtsız bırakamayacağı düzenlenmiştir. Bu bakımdan, Kamu Denetçiliği Kurumunun başvuruları altı ay içinde sonuçlandırması için ilgili idarelerin bilgi ve belge talepli yazılarımızı 6328 sayılı Kanunun 18 inci maddesinde belirtilen sürelerde yanıtlanması bağımsız ve etkin bir şikayet mekanizması olarak Kamu Denetçiliği Kurumunun görevini gereğince ifa etmesi için elzemdir.

3.7 Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu Uygulaması Hakkında Değerlendirme

Türkiye Kamu Denetçiliği Kurumu uygulamaları hakkında yorumda bulunabilmek için basın ve medya kuruluşlarına yansıyan bazı ses getirici haberleri incelemekte fayda görülmektedir. Yine, Kamu Denetçiliği Kurumunun yıllık faaliyet raporlarında alınan tavsiye kararlarına kamu idarelerinin tutum ve uygulamaları yönünden yapılan incelemelerin tetkiki de önem arz etmektedir.

Örneğin bazı gazetelerde ombudsmanlık kurumu ile ilgili haberleri ele alacak olduğumuzda;

Radikal’den Pınar Öğünç’ ün haberinde⁴ İstanbulluların 2013 yılı 1 Mayıs’ını Valilik kararıyla getirilen ulaşım kısıtlamaları nedeniyle bir olağanüstü hal havasında geçirdikleri sütunlarına taşınmıştı.Valiliğin kararına istinaden toplu taşıma araçlarının seferlerinin durdurulmasıyla seyahat özgürlüğünün engellendiği gerekçesiyle Eşit Haklar İçin İzleme Derneği’nin koordinatörü Nejat Taştan’ ın 1 Mayıs akşamı Kamu Denetçiliği Kurumu’na şahsi olarak yaptığı şikâyet başvurusunu haber olarak duyurulmuştu. Ombudsman Nejat Taştan’ın şikayeti ile ilgili konuda 8 Ekim 2013 tarihinde tavsiye niteliğindeki kararını verdi. Ombudsmanın kararında önce ulusal ve uluslararası hukuk metinlerine değinilerek seyahat özgürlüğü tanımlanmış, Anayasanın 23. maddesine değinilerek seyahat özgürlüğünün ne tür şekilde kısıtlanabileceği izah edilmişti. Neticede ise Nejat Taştan’ın seyahat özgürlüğünün kısıtlandığına karar verildi. Bunun tekrar yaşanmaması için lüzumlu tedbirlerin alınması için de bir tavsiye kararı alındı. Muhatap İstanbul Valiliği, otuz günlük yasal süresi içinde bildirdiği görüşünde Valiliğin yetkileri kullanılarak kısıtlamaya gidildiği, 1 Mayıs günü kamu ulaşım araçlarına getirilen kısıtlamalara dair tek bir vatandaşın şikâyette bulunmasının iyi niyet örneği olmadığı, başvuru yapanın maksadının belli olduğu şeklinde bir beyanda bulundu. Gazete bu

4 <http://www.radikal.com.tr/yazarlar/pinar-ogunc/bunu-hep-yapiyoruz-kimse-de-sikayet-etmiyor-1164771/> internet sitesinden 02.05.2019 tarihinde erişilmiştir.

açıklamadan haberinde bahsederken, ombudsmana yapılan şikayeti “Valilik başvuru yaparı hedef gösteriyor” diyerek satırlarında ele almıştı. Özetle İstanbul Valiliği, 1 Mayıs 2013 tarihli ulaşım kısıtlamaları için ombudsmanın seyahat özgürlüğü şerhine rağmen aldıkları kararın arkasında durarak yetkilerini kullandıklarını beyan etmekte idi. Haberin devamında Eşit Haklar İçin İzleme Derneği koordinatörü Nejat Taştan, derneğin ve dernek üyelerinin asıl niyetlerinin, kuruluşundan itibaren ombudsmanın kendisinden kurumun tarafsızlığı endişesine kadar çok açıdan tartışılan bu mekanizmanın işleyişinin tecrübe edilmesi ve de kamu kurumlarının karara dair göserdikleri tavırların tartışmaya açılmasını sağlamak olduğunu söylemekte idi.

Haberdan anlaşıldığı üzere ombudsmanın tavsiye verme yetkisi dışında herhangi bir yaptırım ve bağlayıcı yetkilerinin olmaması kurumun elini kolunu bağlamaktadır. Kapsayıcı bir kurumda olması gereken hukuk taraflı vatandaş odaklı hareket etme eylemine sahip olsa da yetkiye haiz olmaması sebebiyle karar mekanizmasının bağlayıcı olmadığı görülmektedir. Kapsayıcı kurumlardan çok dışlayıcı kurumlara sahip olan ülkemizde bu durum ombudsmanın, Devlet merkezli değil insan merkezli her türlü kararına rağmen dışlayıcı kurumsal örgütlülüğün siyasi tezahürlerinde çözüm getirme açısından tek başına etkili olamadığını ortaya koymaktadır.

Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumunun durumu ile ilgili örnekler, sadece yukarıda bahsedilen haber özelinde bir tane ile sınırlı değildir. Yine 2013 yılı 1 Mayıs günü yapılan gösteride 17 yaşında Dilan Alp isimli bir şahıs kafasına isabet eden biber gazı kapsülü ile yaralanmış, yapılan şikayet nedeniyle Kamu Denetçiliği Kurumu olayla ilgili soruşturma başlatmıştı.

Sözcü isimli gazetenin haberinde⁵ ombudsmanın kararında, polis Dilan Alp’ e mevzuata aykırı şekilde 15 derecelik açıyla 8 gaz fişeği kadar biber gazı attığı belirtiliyordu. İstanbul Valiliği tarafından gönderilen bilgi ve belgeler ve kamera görüntüleri üzerinden yaptığı incelemede Dilan Alp’in elinde molotof olduğu ve taş attığı yönünde delil bulunmadığı, İstanbul Valiliğinin Dilan Alp’i yaralayan polisler hakkında herhangi bir disiplin soruşturması da yapmadığı mütalaa edilmiştir. Dönemin İstanbul Valisi Hüseyin Avni Mutlu tarafından yapılan basın açıklamasında ise yaralanan göstericinin marjinal grup üyesi olduğu söylenerek polis uygulamaları hakkında eleştiride bulunmak yerine gösterici suçlanmıştı.

Söz konusu 1 Mayıs eyleminin gerçekleştiği 2013 yılında Taksim Gezi Parkı Eylemleri olarak bilinen başta İstanbul olmak üzere birçok büyükşehirde büyük çaplı hükümet karşıtı protestoların gerçekleşmiş olması nedeniyle Valilerin, bu gösterileri kontrol edilemeyecek

5 <https://www.sozcu.com.tr/2013/gundem/dilan-15-derece-atisla-vuruldu-409956/> internet sitesinden 02.05.2019 tarihinde erişilmiştir.

evrelere ulaşmadan önüne geçebilmek için elindeki polis aygıtı ile bastırması ve sert müdahalelerde bulunması kapsayıcı kurum kültürüne tam olarak sahip olmayan Türkiye'ye nazaran daha köklü olan ve demokrasi kültürü çok daha eskilere dayanan günümüz Fransa'sında bile Sarı Yelekliler adlı eylemcilere karşı takınılan polis şiddeti ile mukayese edildiğinde ayakları yere basan bir eleştiri olduğu söylenemeyebilir. Ancak dışlayıcı kurumsal kültürün etkisindeki Türk bürokrasisinde ombudsman kararlarının ne denli dikkate alındığına dair olumsuz bir örnek olarak hafızalardan kolay kolay silinebileceği söylenemeyecektir.

Kamu Denetçiliği Kurumunun (2018) "Türkiye'deki Suriyeliler" özel raporunda, içsavaştan dolayı ülkelerinin terk ederek Türkiye'ye sığınan Suriyelilerin ülkelerine dönmesi yönündeki politikalar gerçekçi bulunmamıştır. Lemanhaber adlı haber sitesinin⁶ haberleştiği raporda Suriyelilerin Türkiye'nin bütün illerinde yaşadıkları, kamplarda kalanların oranının 2018 yılında %7'ye yakın olduğu, sığınmacıların Suriye'ye dönüşünü zorlaştıran pek çok faktörün bir arada olması, Suriye'de barışın hala tesis edilememesi sebebiyle uyu politikalarının ön plana çıkarılması gerektiği değerlendirilmiştir. Kamu Denetçiliği Kurumu (2018:208) raporunda Suriyeli misafirlerin her geçen gün kalıcılığa doğru gittiği gerçeğinden hareketle, devletin internet sitelerinde Arapça dil seçeneğinin sunulmasının hem bürokratik meselelerin takibi hem de Suriyeli mültecilerin entegrasyonu için önemli bir adım olacağı değerlendirilmiştir. Kamu Denetçiliği Kurumuna herhangi bir şikayette bulunmak için çevrimiçi olarak Yabancı Kimlik Kartı ile başvuru yapılabilmektedir. Ancak Kamu Denetçiliği Kurumu resmi sitesinde İngilizce dışında başka yabancı dil seçeneği bulunmamaktadır.

Gazeteduvar isimli internet haber sitesinin⁷ 2017 yılı Kamu Denetçiliği Kurumunun yayınladığı 2017 yılına ait faaliyet raporu üzerinden derlediği haberinde Kamu Denetçiliği Kurumunun 2017 yılı verilerine göre 185 tavsiye kararında uyum oranı %53' de kalmıştır. 1 Ocak 2017 - 22 Kasım 2017 tarihleri arasında 178 tavsiye kararı verilirken 84 kısmen tavsiye kısmen ret, 293 de ret kararı verilmiştir. Yıllara göre tavsiye kararlarına uyum oranı; 2013 yılında %20 iken, 2016 yılında %42'ye ulaşmış, 2017 yılında ise %53 seviyesine çıkmıştır. Yani ombudsmanın 2017 yılında yayınladığı her iki tavsiye kararından birine kamu kurumları uyum göstermiş ve tavsiye kararı lehine uygulama değişikliğine gitmiştir.

6 <https://www.lemanhaber.com/haberler/ombudsmanlik-savas-bitse-de-suriyeliler-kalici-h3971.html>Internet sitesinden 02.05.2019 tarihinde erişilmiştir.

7 <https://www.gazeteduvar.com.tr/gundem/2017/12/14/ombudsman-kararlarinin-yarisi-dikkate-alinmadi> internet sitesinden 02.05.2019 tarihinde erişilmiştir.

Kamu Denetçiliği Kurumunun aldığı kararlar tavsiye niteliğinde olup kamu idarelerinin alınan kararları uygulanabilir olarak görmedikleri takdirde gerekçelerini bildirerek yerine getirmeme hakları bulunmaktadır. 2013 yılında Kamu Denetçiliği Kurumunun (2013:179) tavsiye niteliğinde aldığı kararlara idarelerin uyma oranı %21 civarında kalmış, ombudsmanın 27 tavsiye kararındaki öneriler idareler tarafından uygulanmamış iken 2018 yılında Kamu Denetçiliği Kurumunun (2018:518) tavsiye kararlarına uyum oranı ise % 70 olarak gerçekleşmiştir.

Kamu Denetçiliği Kurumunun 2018 yılı faaliyet raporlarında ombudsmanlığın bir kültür haline geldiği ülkelerde, kamu kurumlarının kararlara uyumluluk oranlarının % 80-90 civarında olduğunun görüldüğü beyan edilmiştir. Yaptırım yetkisi bulunmayan ombudsmanın tavsiye kararlarına uyum oranının yüksek olduğu görülmekle birlikte Avrupa ülkelerinin aksine oran hala istenen seviyede değildir. Ancak kapsayıcı kurumsal yapılarını bünyesinde oluşturmuş veya tamamlamış ülkelerle kıyaslandığında dışlayıcı kurumsal yapı faktörü görmezden gelinemeyen ülkemizde tavsiye kararlarına uyum oranı gelecek için umut vericidir.

Kamu Denetçiliği Kurumuna (2017:488), başvuruda bulunan bir başvuran⁸, Malatya E-Tipi Kapalı Ceza İnfaz Kurumunda hükümlü olduğunu, infazının son bir yılına girdiğini, Denetimli Serbestlik Yasasından yararlanmak için ceza infaz kurumuna başvuruda bulunduğunu, talebinin sözlü olarak reddedildiğini, 17/08/2016 tarihinde Ceza İnfaz Kurumu İdare ve Gözlem Kurulu Başkanlığının kararına karşı Malatya İnfaz Hâkimliğine itirazda bulunduğu dilekçesinin ceza infaz kurumu tarafından iletilmediğini ve tarafına iade edildiğini, Malatya Cumhuriyet Başsavcılığına başvurduğu dilekçesinin de yine gönderilmediğini, uygulamanın keyfilikinin ve ihmalin tespitinin yapılmasını talep etmiştir.

Kamu Denetçiliği Kurumunca (2017:489), şikayet, hak arama özgürlüğünün fiilen kullanılması kapsamında değerlendirilerek başvuruya Konu dilekçelerinin değerlendirilmesi için işleme alınması hususunda tavsiye kararı verilmiştir.

Tavsiye kararı doğrultusunda gönderilen Adalet Bakanlığı Ceza ve Tevkifevleri Genel Müdürlüğünün cevabi yazısında⁹ hükümlünün denetimli serbestlikten faydalanabilmek için mevzuat şartlarını sağlamadığı belirtilmişse de ombudsman görüşünde bireyin hak arama özgürlüğü kapsamında, ilgili idarenin işlem ve faaliyetlerinin konu edildiği şikâyet

8 2016/5127 no'lu başvuru.

9 30/06/2017 tarih ve E. 1702/78800 sayılı yazı.

başvurusunda bahse konu şahsın dilekçelerinin mevzuat gereğince kabulünün ve hitap yerlerine iletilmesinin zorunluğu olduğu kabul edilmiştir.

Kamu Denetçiliği Kurumuna (2017:493) yapılan bir başvuruda, başvuranın Konya Meram İlçe Emniyet Müdürlüğüne müracaat ettiğinde hakkındaki GBT kaydının varlığını öğrendiği, Konya 5. Asliye Ceza Mahkemesinin 02/11/2009 tarihli ve 2000/1208 E., 2001/1813 K. sayılı kararıyla başvuranın şahsına ilişkin adli sicil arşiv kaydının silindiği, Emniyet birimine başvurmasına rağmen 02/01/2017 tarihinde tarafına yapılan tebligatla İçişleri Bakanlığı Kaçakçılık İstihbarat, Harekat ve Bilgi Toplama Dairesi Başkanlığı Bilgi Toplama Yönergesi gerekçe gösterilerek kaydın silinmesine ilişkin isteminin reddedildiği belirtilmiş olup başvuran kendisine ait GBT kaydının silinmesini talep etmiştir. Ombudsman, ilgilinin rızası olmadan ve kanunda düzenlenmeden başvurana ait suç kaydının silinmesi yönünde tavsiye kararı vermesine rağmen, ombudsmana yapılan cevabi yazıda¹⁰ GBT kaydı tutulmasının İçişleri Bakanlığının genel kolluk makamı olması ve önleyici kolluk yetkisinin genel özelliğinden kaynaklandığı, tavsiye kararının normlar hiyerarşisi çerçevesinde tetkik edilerek hak ve özgürlüklerin yönerge ile sınırlandırıcı mahiyette düzenlenmeyeceği belirtilerek “*Kamu Başdenetçiliğinin (2017:494) bu görüşüne katılmak mümkün değildir.*” denilmiştir. Kamu Denetçiliği Kurumu (2017:496), cevabi yazıya istinaden görüşünde kayıt altına alınan bilgilerin tutulması saklanması ve iptal edilmesine ilişkin usule yer verilmemiş olması sebebiyle ilgili idarenin açıklamalarının hukuk devleti ilkesi ile de bağdaşmadığını değerlendirilmiştir.

Kamu Denetçiliği Kurumunun (2018:518) tavsiye kararlarına uyum oranı 2018 yılında % 70 olarak gerçekleşmiştir. Bununla birlikte, kamu kurumlarının gerekçe bildirerek tavsiye kararlarına olumsuz yanıt verdikleri de görülmektedir. Bu gerekçeler arasında; devam eden yargı süreçleri, talep edilen uygulamanın bütçeye ek yük getireceği, fiili imkânsızlık ve benzeri hususların ileri sürüldüğü, kamu idarelerinin mevzuattan kaynaklanan olumsuz çekincelerin de bir hayli yer aldığı görülmektedir.

2018 yılında Kamu Denetçiliği Kurumuna (2018:530) yapılan bir başvuru örneğinde; başvuran, bir danışmanlık hizmeti alım ihalesinde kontrol amiri olarak görevlendirilmesi sonrasında, hizmetin gerçekleştirilmemesi üzerine hakediş belgelerini imzalamaması nedeniyle kendisine mobbing uygulandığını, bu kapsamda sürgün mahiyetinde Aydın İlının en uzak ilçesi olan Buharkent İlçesindeki ASKİ Şube Şefliğine görevlendirildiğini, yeni görev yerinde de

10 İçişleri Bakanlığı Kaçakçılık İstihbarat, Harekat ve Bilgi Toplama Dairesi Başkanlığının 25/09/2017 tarih ve E. 2775 sayılı yazı.

soruşturmalar yoluyla üzerinde baskı kurulduğunu ifade ederek mobbing sonucu uğradığı mağduriyetlerin giderilmesini talep etmiştir.

Kamu Denetçiliği Kurumu (2018:531) tarafından başvuranın idarenin şikâyete konu uygulamalarının kendisine mobbing amacıyla uygulandığı iddiasının gerçek olduğu sonucuna ulaşıldığı, başvuranın atamasının Aydın İl merkezine yapılması ve bundan sonraki süreçte mobbing olarak algılanacak uygulamalara yer vermemesi yönünde Aydın Büyükşehir Belediye Başkanlığına tavsiyede bulunulmasına¹¹ rağmen Aydın Büyükşehir Belediye Başkanlığı tarafından iletilen cevabi yazıda¹²; tavsiye niteliğinde kararlar ilgili kadro işlemlerinin devam ettiği belirtilmiştir. Kamu idaresince ombudsmanın tavsiye kararına uyma veya uymama gerekçesi bildirilmediği, herhangi bir açıklayıcı cevap verilmediği, sorununun çözümüne yönelik bir girişimde bulunulmadığı görülmüştür.

Yukarıda bahse konu örnekler, ombudsmanın tavsiye kararlarına uyum göstermeyen kamu idarelerinin bunu yaparken ne gibi bir tutum sergiledikleri yönünde misal teşkil etmeleri için ele alınmışlardır. Tavsiye kararlarına uyum göstermeyen kurumlar ekseriyeti oluşturmamaktadır, geneli içinde azınlık kalmaktadır. Ancak tavsiye kararlarına uyum göstermeyen kamu idarelerinin mütalaalarında özellikle tavsiye kararına uymama nedenlerine makul bir açıklama getirilmezken mevzuattan kaynaklanan bir durum olduğu belirtilerek mevzuat çerçevesinde böyle bir işlem yapıldığı ve bu nedenle yapılan iş ve eylemlerin normlar gereği yerine getirildiği beyan edilerek bu görüşlerinde çözüm odaklı adım atma konusunda isteksiz oldukları anlaşılmıştır. Özellikle 2013 yılında had safhaya ulaşan siyasi meselelerde de görüleceği üzere politik konularda ombudsmanın tavsiye kararına rağmen kamu idarelerinin siyasi yöneticilerin güdümünde hareket ettikleri, siyasi yöneticilerin politikalarına göre kamu idarelerinin uygulamada buldukları gözlemlenmiştir.

Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumunun hükümet tasarruflarına karşı bu tasarrufların kalitesi hakkında değerlendirme yapma inisiyatifine haiz olması fazla iyimser bir fikir olarak görülmekte, bunun Türkiye gibi bir ülkede uygulanmasının zorluğu dile getirilmektedir. Türkiye’de mevcut denetim mekanizmasının yeterince sağlıklı ve tarafsız çalıştırılmadığına ilişkin eleştiriler bulunmakta iken (Kahraman, 2011:369), ombudsmanlık kurumunun da bu tartışmalardan uzak tutulamayacağı açıktır.

11 2017/7017 numaralı şikâyet başvurusu hakkında verilen 19/09/2018 tarihli Tavsiye Kararı.

12 18/10/2018 tarihli ve 40803 sayılı.

Ombudsmanlık kurumunun, idarenin işlem ve eylemlerinden kaynaklanan sorunların vatandaş lehine çözümünde vatandaşla Devlet arasında aracı olarak yarar sağlayacağı mutlak olmakla birlikte, idarenin işlem ve eylemlerini değiştirebilirken siyasi yöneticilerin ve karar alıcıların kararlarını toplum yararına dönüştüremeyeceğinden politika oluşturucu bir denetleme mekanizması olmadığı ve buna dönüşmeyeceği ortadadır.

SONUÇ

Ombudsmanlık kurumu, idarenin eylem ve işlemlerine karşı vatandaşların şikayetlerini inceleyerek idareye önerilerde bulunan bir kurumdur. Parlamentolar tarafından seçilen veya atanan ombudsman, idare karşısında vatandaşları korumak ve idarenin işlem ve eylemleri sonucu zarar gören vatandaşların haklarını savunmak amacını taşır. Yargı denetimi; pahalı, uzun süren, bürokratik karmaşık ve sabit bir takım normlara dayalı iken ombudsmana erişim kolay ve maliyetsizdir. Ombudsman kendisine yapılan şikayet veya başvuru üzerine doğrudan harekete geçen vatandaş odaklı bir mekanizmadır.

Türkiye’de ombudsmanlık mekanizması, 2012 yılında Kamu Denetçiliği Kurumu altında kurulmuştur. İsveç’ te 1713’te kurulan ombudsmanlık, bu alanda yapılan literatür incelemelerinde beyan edildiği üzere aslında Osmanlı’daki Başkadılık (Kadı-ül Küdat) makamından esinlenerek kurulmuştur. Rusya ve İsveç arasında 1709 yılında yapılan Poltova Savaşı nedeniyle İsveç kralı XII. Şarl’ ın Osmanlı’ ya sığınması üzerine İsveç kralı Osmanlı’ da uygulanagelen kazaskerlik sistemini yakından tanır ve ülkesinde bu sistemi ombudsmanlık olarak uygulatır.

Ombudsmanlık kurumu vatandaş yararına idareyi denetleyen bir mekanizma olmakla birlikte kararları bağlayıcı değildir; tavsiye niteliğindeki kararlarının yargı üzerinde denetim yetkisi yoktur. Ombudsman kamu otoritelerinin kanuna aykırı ve adaleti zedeleyici eylem ve işlemlerine karşı devlet karşısında edilgen durumda olan vatandaş koruyarak idarenin kişi hak

ve özgürlüklerini kısıtlayıcı uygulamalarına engel olmaya çalışır. Ombudsman, yönetimde pozitif hukuk yerine ideal hukuku tesis etmeye çalışır. Ombudsman tespit ettiği hataları idareye düzeltmesi için bildirir; bunu yaparken, idareye karşı yaptırım yetkisi yoktur; ancak, önerilerinin dikkate alınmaması halinde bunu yasama organına raporla bildirir, kamuoyuna açıklayabilir. Böylelikle kötü idareye karşı kamuoyu oluşturarak idarenin işlem ve eylemleri üzerinde dönüştürücü etki oluşturabilir.

Robinson ve Acemoğlu, güç, zenginlik ve yoksulluğun kökenlerine dair tahlilde buldukları Ulusların Düşüşü adlı meşhur eserinde ülkelerin farklı gelişmişlik seviyelerinde olmasının nedenini ülkelerin kapsayıcı veya dışlayıcı kurumsal yapılarına bağlar. Dışlayıcı kurumsal yapılara sahip ülkelerde bu yapılar, siyasi iktidar olarak geleneksel veya modern anlamda siyasi elitlerin oluşturduğu dar bir zümreye hizmet ederek toplumun geri kalanını dışlar. Kapsayıcı kurumsal yapıya sahip ülkelerde ise kapsayıcı kurumsal yapı, siyasi iktidarın el değiştirebilir, eylemlerinin şeffaf görünür ve hesap verebilir olduğu, siyasi hakların bir zümreye ait değil tabana yayıldığı, fırsat eşitliğinin olduğu çoğulcu yapılardır.

Kapsayıcı kurumlar, karşıtı olan dışlayıcı kurumlarla düşünülebilir olsalar da birinin varlığında diğerinin yokluğu söz konusudur. Kapsayıcı kurumlar, hukuka dayalıdır, yönetim tabana yayılmıştır, hesap verebilir, insan hak ve özgürlüklerinin ön planda olduğu demokrasi ile yönetilen ülkelerde bulunur. Kapsayıcı kurumlarda gücün kullanımında kısıtlama vardır, güç eşit biçimde dağıtılmıştır. Adil, demoktarik ve özgür seçimler yoluyla seçilen yöneticiler, hukuk kurallarına riayet ederek yönetim organizasyonunu icra eder.

Dışlayıcı kurumlar ise siyasal elitler tarafından ülkenin yönetildiği, paydaşların dar bir gruba haiz olduğu, siyasi olarak dengesiz ve rekabete dayalı olmayan, hukuka saygı gösteren bir yönetim anlayışının olmadığı, hukuk kurallarının kişiye göre değiştiği, devletin birey karşısında her zaman üstün olduğu, hukuki sınırlamalarla zapt edilemediği kurumlardır. Dışlayıcı kurumsal yapıya sahip ülkeler; katılımcı bir demokrasiden uzak, ifade hürriyetinin kısıtlı, idari yargı sisteminin devleti sınırlandırıcı değil gözleyici olduğu bürokratik sistemlerdir. Kapsayıcı kurumlara sahip olan ülkeler ise aksine kamusal alanda fırsatların ve tehditlerin vatandaşlar için eşit olduğu, ülkelerin avantajlarından vatandaşların eşit olarak istifade ettiği ülkelerdir. Dışlayıcı kurumsal yapıya sahip ülkelerde ombudsmanlık mekanizması çok fazla icrai nitelikte olmayan, kararların “mış gibi” olmak suretiyle verildiği mekanizmalar iken kapsayıcı kurumsal yapıya sahip ülkelerde ombudsmanlık mekanizması idarenin uygulamalarında vatandaş lehine değişimi becerebilen, kararlı ve bunu ileriye dönük olarak da kalıcı hale getirebilen mekanizmalardır.

Türkiye’de kamu yönetimini denetleyen birçok mekanizma varken bunların yeterince sağlıklı ve objektif çalıştırılıp çalıştırılmadığı tartışma konusu iken ombudsmanlık kurumunun varlığı sorgulanabilmektedir. Kamu denetçiliği bir hak arama aracı olmakla birlikte yargı yolu kadar etkin bir mekanizma değildir. Ombudsmanlık; bürokratik hantallığa, kırtasiyeciliğe adliye kapılarında beklemeye bir çözümdür.

Ombudsman, şikayet üzerine araştırma ve inceleme yapar, re’sen harekete geçmez. Avrupa’nın pek çok ülkesinde ombudsman re’sen harekete geçebilmekte iken ülkemizde bu yetki ombudsmana verilmemiştir. Yargı yetkisinin kullanılmasına ve yargı işleyişine dair süreçler, yargı idari teşkilatın bir parçası olmasına rağmen ombudsmanın görev alanı dışındadır. Ombudsmanın bu kısıtlı alan içerisinde hareket edebilmesi, mekanizmanın yasal çerçevede sınırlandırılması, idari süreçlerde ombudsmanı asli bir oyuncu haline getirememektedir.

Fransa’daki 2018 yılından bu yana devam eden Sarı Yelekliler eylemlerinde polis uyguladığı orantısız şiddet eleştirilerine dönük olarak Fransız ombudsmanının polis eylemcilere karşı biber gazının kullanılmasının yasaklanması gerektiğine dair görüşüne rağmen Fransız Danıştayının bu talebi reddetmesi kapsayıcı ve dışlayıcı kurumsallık yönünden idarelerin eylem ve işlemleri üzerinde yeniden düşünmeyi gerektirmiştir. Yine benzer şekilde Türkiye’de yaşanan 2013 yılı 1 Mayıs eylemlerinde ombudsmanın, idarenin işlem ve eylemlerinin temel hakların kullanılmasını sınırlandırdığı ve bunun üzerindeki engellerin kaldırılması şeklinde vatandaş lehine tavsiye niteliğinde kararlarına rağmen ombudsmanın görüşü idarede karşılık bulamamıştır. Bu durum göstermektedir ki Devletin varlığının sorgulandığı toplumsal eylemlerde, kamusal alanda gerçekleşen kamusal güvenliği sekteye uğratan infial etkisi yaratan olaylarda ombudsmanlık mekanizması işlememektedir.

Türkiye’de kamuoyunu ilgilendiren önemli konularda ombudsmanın tavsiye niteliğinde karar verebilme yetkisinin bulunmasına rağmen, ombudsman tarafından alınan bu türden kararlara kamu idareleri, idari işlem ve eylem adı altında politika uygularken siyasilerin güdümünde hareket etmekte ve siyasal yöneticilerin politikalarına ve söylemlerine göre idari uygulamada bulunmaktadır. Ombudsmanın görüşleri, basit usulde idari işlem ve eylemler haricinde vatandaşların talep odaklı kamusal politikaların hayata geçirilmesinde kamusal dönüşümün gerçekleşmesi yönünde tek başına bir etki yaratmamaktadır.

Ombudsmanlık, siyasilere bağlı kalınmaksızın idarenin işlem ve eylemlerini değiştirebilirken; siyasi yöneticilerin ve karar alıcılarının kararlarını toplum yararına dönüştürememektedir; bu nedenle Türkiye’de ombudsmanlık mekanizmasının politika yapıcı bir denetleme mekanizması olduğu söylenemez; ancak, yasal çerçevede olması gerektiği gibi bir idareyi denetleme ve tasviyede bulunma mekanizması olarak görev yapmaktadır.

KAYNAKÇA

- Abdioğlu, H. (2007). Yönetişim İlkelerinin Uygulanmasında Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu ve Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye Açısından Önemi. *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 79-102.
- Abdioğlu, H. (2007). Yönetişim İlkelerinin Uygulanmasında Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu Ve Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye Açısından Önemi. *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 79-102.
- Acemoğlu, D., & Robinson, J. (2013). *Ulusların Düşüşü: Güç, zenginlik Ve yoksulluğun kökenleri*. (F. Velioğlu, Çev.) İstanbul: Doğan Kitap.
- Akın, C. (1998), "Cumhuriyetimizin 75. Kuruluş Yıldönümünde Yönetimin Denetlenmesinde Yeni Bir Denetim Yolu: Ombudsman (Yüksek Yönetim Denetçisi)", *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 421, 517-550.
- Akıncı, M. (1999). *Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman*. İstanbul: Beta Yayınları.
- Akkoca, H. H. (2013). 2010 Anayasa Değişikliği Sonrasında Düzenlenen Kamu Denetçiliği Kurumu (Türkiye Ombudsmanı),Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü*.
- Aktek, M., Kerman, U., Altan, Y., Lamba, M., & Burhan, O. (2013). Türkiye İçin Yeni Bir Denetim Modeli: Kamu Denetçiliği (Ombudsman). *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 5(9), 21-37.
- Altuğ, Y. (2002). Kamu Denetçisi (Ombudsman). *İstanbul Üniversitesi Rektörlük Yayını*.
- Arslan, S. (1986) ,"İngiltere'de Ombudsman Müessesesi", *Amme İdaresi Dergisi*, 19(1), 157-172.
- Ataman, T. (1997) Ombudsman ve Temiz Toplum, Yeni Türkiye Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı II, 3(14), 779-789.
- Atay, Ender Ethem, (2014) "Hukuk Devleti İlkesi Işığında İdarenin Denetimi Ve Kamu Denetçiliği Kurumu", *Kamu Denetçiliği Kurumu Dergisi* (Journal of Turkish Ombudsman Institute), Aralık 2014, Sayı. 1, (1-31).
- Avrupa Ombudsmanı'nın AB İçinde İyi Yönetim, Hukukun Üstünlüğü Ve İnsan Haklarını Koruyucu Rolü. (2011). *Marmara Üniversitesi Avrupa Topluluğu Enstitüsü Avrupa Araştırmaları Dergisi*, 19(2), 1-29.
- Avşar, B. (2000). *Ombudsman (Kamu Hakemi)*. Ankara: Hak İş Eğitim Yayınları.
- Avşar, B. Z. (2012). *Ombudsman İyi Yönetilen Türkiye İçin Kamu Hakemi*. İstanbul: Hayat Yayınevi.

- Avşar, Z. (2007). *Ombudsman İyi Yönetilen Türkiye İçin Kamu Hakemi*. Ankara: Asil Yayın Dağıtım.
- Aydın, A. H., Taş, İ. E., Ersöz, M., (2012) “Önemi ve Uygulanabilirliği Açısından Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu”, *Turgut Özal Uluslararası Ekonomi ve Siyaset Kongresi II: Küresel Değişim ve Demokratikleşme*, İnönü Üniversitesi, Malatya, 19-20 Nisan, <http://iys.inonu.edu.tr/webpanel/dosyalar/1427/file/AhmetHamdiAydin.pdf>(e.t.21.10.2014).
- Aykaç, B. (1997). *Kamu Bürokrasisi ve Türk Kamu Personel Yönetiminde*. Ankara: Yök Matbaası.
- Babüroğlu, O., & Hatipoğlu, N. (1997). Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi: Devlette Bir Toplam Kalite Mekanizması Örneği. *TÜSİAD Yayını*, 97-206.
- Bozoğlu, M. (2008). *Kamu Yönetiminin İdari Denetimi ve Ombudsmanlık Kurumu, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi*. Konya: Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Büyükcavcı, M. (2008, 10 18). Ombudsmanlık Kurumu. *Ankara Barosu Dergisi*, 4, 10-13.
- Çakmak, C. (2008). Kamu Denetiminde Kamu Denetçiliği (Ombudsman) Kurumunun Türkiye’de Yeri ve Önemi Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü*.
- Dinçer, Ö., & Fidan, Y. (1995). *İşletme Yönetimi*. İstanbul.
- Duner, Bertil ve Edward Deverell (2001), “Country Cousin: Turkey, the European Union and Human Rights”, *Turkish Studies*, 2(1): 1-24.
- Efe, H. (2011). Avrupa Ombudsmanı’nın AB İçinde İyi Yönetim, Hukukun Üstünlüğü Ve İnsan Haklarını Koruyucu Rolü. *19(2)*, 1-29.
- Erdengi, T. (2009). Ombudsman: Dünya Uygulamaları ve Türkiye, Yayınlanmamış Doktora Tezi. *Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü*.
- Erdoğan, O. (2010). Ombudsmanlık Kurumu ve Türkiye’de Uygulanabilirliği, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. *Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü*.
- Erdoğan, O. (2006). Kamu Yönetiminde İdari ve Denetsel Açından Ombudsman. *Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü*.
- Erhürman, T. (1998). Ombudsman. *Amme İdaresi Dergisi*, 31(3), 87-102.
- Erhürman, T. (2000). Türkiye İçin Nasıl Bir Ombudsman Formülü? *49(01-04)*, 155-180.
- Eryılmaz, B. (1999). Geleneksel Yönetimden Yeni Kamu Yönetimi Anlayışına . *Liberal Düşünce*, 84-88.
- Esgün, İ. U. (1996). Ombudsman Kurumunun Türkiye İçin Gerekliliği. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 45,
- Fendoğlu, H. (2011). *Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık)*. Ankara: Yetkin Yayınları.

- Fendoğlu, H. (2013). Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) ve Anayasa Mahkemesine Bireysel Başvuru Hakkı. *Ankara Barosu Dergisi*, 21-49.
- Fişek, K. (1979). *Yönetim*. Ankara.
- Gökçe, A. (2012). Çağdaş Kamu Yönetiminde Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık). *Süleyman Demirel*, 17(2).
- Gü ener, S. (2013). Ombudsman-Yargı İlişkileri ve Yargı Ombudsmanlığı Sistemi: Karşılaştırmalı Bir İnceleme. *Akademik İncelemeler Dergisi (Journal of Academic Inquiries)*, 8(1), 1-28.
- Güler, B. (1996). *Yeni sağ ve devletin değişimi yapısal uyarlama politikaları*. Ankara: TODAİE.
- Güler, M. (1995). *İslam'da İdare Hukuku'nun Ortaya Çıkışı (Peygamber (a.s) ve Raşid Halifeler Dönemlerinde İdarenin Kuruluşu, İşleyişi ve Denetlenmesi*. Kayseri.
- Günday, M. (2011). *İdare Hukuku, Güncellenmiş ve Gözden Geçirilmiş Onuncu Baskı*. Ankara: İmaj Yayınevi.
- Kahraman, M. (2011). Hukuk Devletine Katkıları Bakımından Kamu Denetçiliği. *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 8(16), 355-373.
- Karcı, Ş. M. (2010). Türkiye'de Kamu Yönetimi Denetim Reformu Ve Ombudsman Kurumu Yayınlanmamış Doktora Tezi. *Akdeniz Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü*.
- Kaya, A. (1995). Türkiye'deki İdarenin Denetimi Yetersizliğine Ombudsman Modeli Bir Çözüm Olabilir Mi? (6).
- Kestane, D. (2006). Çağdaş Bir Denetim Organizasyonu Olarak Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği). (151), 128-142.
- Konuralp, D. (2014, 02 11). Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Türkiye'ye Sağlayacağı Katkılar Ve İşlevselliği Üzerine Tartışmalar. *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi İİBF Dergisi*, 25-36. <http://dergipark.gov.tr/download/article-file/231935> adresinden alındı
- Köksal, M. (2007). *Ombudsman "Kamu Hakemi"*. Ankara: Işık Eğitim Kültür Hizmetleri.
- Köküsarı, İ. (2011). Hak Arama Özgürlüğü Ve 2010 Anayasa Değişiklikleri. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 15(1), 163-208.
- Köseoğlu, Ö. (2010, Ekim- Aralık). Avrupa Ombudsmanının Hukuki Statüsü, İşleyişi ve Kurumsal Etkinliği. *Sayıştay Dergisi*(79), 31-62.
- Kuruüzüm, İ. (2008). Ombudsman Kurumu Türkiye'de Uygulanabilirliği ve Kültür ve Turizm Sektörü İçin Bir Uygulama Model Önerisi, Yayınlanmamış Doktora Tezi. *İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü*.
- Küçüközyiğit, G. (2006). Ombudsmanlık Kurumu -Hukuksal Ve Siyasal Bir İnceleme. *Uluslararası Hukuk ve Politika*, 2(5), 90-111.

- Magnette, Paul (2003), "Between Parliamentary Control and the Rule of Law: the Political Role of the Ombudsman in the European Union", *Journal of European Public Policy*, 10(5): 677-694.
- Moller, Jens (1994), "The Danish Ombudsman and the Protection of Human Rights", *Ombudsman in Europe*, Matscher, Franz (ed.), Austria.
- Muradova, D. (2013). Ombudsmanlık Kurumu Ve Türkiye'de Uygulanabilirliği, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. *Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü*.
- Odyakmaz, Z. (2013). Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumunun Tanıtılması ve 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Bazı Maddelerinin Değerlendirilmesi. *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, 1-85.
- Odyakmaz, Z., Bostancı, Y., & Güzel, O. (2012, Kasım- Aralık). 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Çerçevesinde Kamu Başdenetçisine İlişkin Yaş Şartının Değerlendirilmesi. *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*(103), 13-26.
- Okur, Y. (2007). *Türkiye'de Kamu Denetimi; Değişim Süreci ve Performans Denetimi*. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Özdemir, S. (2007). *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*. İstanbul: DTO Yayınları.
- Özden, K. (2005). *Ombudsman Yeni Yönetim Anlayışı İçin Bir Model*. İstanbul: Tasam Yayınları.
- Özden, K. (2010). *Ombudsman (Kamu Denetçisi) ve Türkiye'deki Tartışmalar*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Pickl, V. (1986). Ombudsman ve Yönetimde Reform. *Amme İdaresi Dergisi*, 19(4), 37-46.
- Polatoğlu, A. (2001). *Kamu Yönetimi*. Ankara: METU press.
- Sağlam, A. (2012, Eylül). Kamu Denetçiliği ve İdari Yargı ile İlişkisi. *Adalet Dergisi*(44), 27-49.
- Saygın, E. (2008). Ombudsmanı Beklerken: Anayasa Mahkemesi'nin Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu İptaline Dair Gereçeli Kararı Üzerine Bir İnceleme. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*,
- Sezen, Seriye (2001), "Ombudsman: Türkiye İçin Nasıl Bir Çözüm", *Amme İdaresi Dergisi*, 34 (4): 71-96. 12(1-2).
- Simon, H., Smithburg, D., & Thompson, V. (1975). *Kamu Yönetimi*. Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi.
- Şafaklı, O. V. (2009). Kamu Denetiminde Etkinlik Aracı Olarak "Ombudsman" Ve AB Sürecinde KKTC'deki Uygulamaya Karşılaştırmalı Bir Bakış. *Afyon Kocatepe Üniversitesi İİBF Dergisi*, 2(11), 161-197.
- Şengül, Ramazan (2007), Türkiye'de Kamu Yönetiminin Etkin Denetlenmesinde Yeni Bir Kurum: Kamu Denetçiliği Kurumu, *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Sayı:14, (126-145).

- Şahin, R. (2010, Eylül). Ombudsman Kurumu Ve Türkiye’de Kurulmasının Türkiye’nin Demokratikleşmesi Ve Avrupa Birliği Üyeliği Üzerine Etkileri. *Türk İdare Dergisi*(468), 131-158.
- Şengül, R. (2010). Avrupa Birliği Yönetmelik Alanında Kötü Yönetimle Mücadele Eden Bir Kurum: Avrupa Birliği Ombudsmanı. *Sakarya Üniversitesi 2.Uluslararası Balkanlarda Sosyal Bilimler Kongresi*.
- Şengül, R. (2013). Kamu Yönetimi İle Birey İlişkilerinin Dönüşümüne Ombudsman Kurumunun Etkisi. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 18(3), 71-88.
- Temizel, Z. (1997). *Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organı Ombudsman*. İstanbul: IULA-EMME Yayınları.
- Temizkan, K. (2008). Ombudsmanlık Kurumu ve Günümüzde Türkiye’de Uygulanabilirliği, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. *Mersin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü*.
- Tortop, İşbir, & Aykaç. (1993). *Yönetim Bilimi*. Ankara: Yargı Yayınları.
- Tortop, N. (1974). Yönetimin Denetlenmesi ve Denetleme Biçimleri. *Amme İdaresi Dergisi*, 7(1), 27-50.
- Tortop, N., İşbir, E., & Aykaç, B. (1993). *Yönetim Bilimi*. Ankara: Yargı Yayınları.
- Tosbıyık, Ş. (2008). Avrupa Vatandaşlığının Bir Parçası Olarak Avrupa Ombudsmanlık Kurumu, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. *Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü*.
- Toshihiko, I. (2012). *Kur'an'da Tanrı ve İnsan*. Ankara.
- Tutal, E. (2013). İdarenin Denetimi ve Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu. *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, 4(13), 509-544.
- Ünal, F. (2013). *Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Yerel Yönetim Ombudsmanı*. Ankara: Savaş Kitap Ve Yayınevi.
- Ünal, G. (1995). *İşletme yönetimi ve organizasyonu*. İstanbul.
- Yılman, B. (2017). Modern Bir Kamu Denetim Sistemi Olarak Ombudsmanlık Kavramı: Eleştiriler Ve Beklentiler Üzerinden Türkiye Deneyimi, Yayınlanmamış Yüksek Lisans. *Ömer Halis Demir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü*.
- Yüksel, Ö., & Aykaç, B. (1994). *Frederick Taylor’ın Görüşlerinin Değerlendirilmesinde Yeni Bir Yaklaşım*. Ankara.