

BAYBURT ÜNİVERSİTESİ * SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

İŞLETME ANABİLİM DALI

İŞLETME PROGRAMI

KAMU GÖREVLİLERİ PERSPEKTİFİNDEN KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU
ALGI ARAŞTIRMASI

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Tülay KIRÇOĞLU

EYLÜL-2018

BAYBURT

BAYBURT ÜNİVERSİTESİ * SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

İŞLETME ANABİLİM DALI

İŞLETME PROGRAMI

KAMU GÖREVLİLERİ PERSPEKTİFİNDEN KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU
ALGI ARAŞTIRMASI

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Tülay KIRÇOĞLU

Tez Danışmanı: Dr. Hakan PABUÇCU

EYLÜL-2018

BAYBURT

BİLDİRİM

Tez içindeki bütün bilgilerin etik davranış ve akademik kurallar çerçevesinde elde edilerek sunulduğunu, ayrıca tez yazım kurallarına uygun olarak hazırlanan bu çalışmada orijinal olmayan her türlü kaynağa eksiksiz atıf yapıldığını, aksinin ortaya çıkması durumunda her tür yasal sonucu kabul ettiğimi beyan ediyorum.

Tülay KIRÇOĞLU

20.09.2018



ÖNSÖZ

Kamu Denetçiliği Kurumu Algı Araştırması başlıklı bu çalışmada, Türkiye genelinde kamu kurum ve kuruluşlarında çalışmakta olan kamu görevlilerinin Kamu Denetçiliği Kurumu hakkında algı, tutum ve memnuniyeti incelenmiştir. Çalışma, Bayburt Üniversitesi Bilimsel Araştırma Proje Koordinatörlüğü tarafından 2018/69003-06 proje numarası ile desteklenmektedir.

Bu çalışmanın her aşamasında desteğini ve yardımlarını esirgemeyen danışmanım değerli hocam Dr. Hakan PABUÇCU'ya ve her zaman yanımda olan aileme sonsuz teşekkürlerimi sunarım.

Tülay KIRÇOĞLU



İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ	IV
İÇİNDEKİLER.....	V
ÖZET	VIII
ABSTRACT	IX
TABLolar LİSTESİ	X
ŞEKİLLER LİSTESİ	XI
GRAFİKLER LİSTESİ	XII
KISALTMALAR LİSTESİ	XIII
BİRİNCİ BÖLÜM.....	1
1.KAMU YÖNETİMİNDE DENETİM.....	1
1.1 Denetim ve Yönetim Kavramsal İlişki	1
1.2 Denetimin Amacı ve Kriterleri.....	2
1.3 Kamu Yönetiminde Denetim ve Türk Kamu Yönetimi.....	3
1.4 Yönetimin Denetlenme Biçimleri	4
1.4.1 Kamu Yönetiminde İdari Denetim	4
1.4.1.1 Hiyerarşik Denetim.....	4
1.4.1.2 İdari Teftiş	4
1.4.1.3 Vesayet Denetimi.....	5
1.4.2 Kamu Yönetiminde Siyasi Denetim	6
1.4.3 Kamu Yönetiminde Yargı Denetimi	7
1.4.4 Kamu Yönetiminde Kamuoyu Denetimi	7
1.4.5 Kamu Yönetiminde Ombudsman Denetimi.....	8
İKİNCİ BÖLÜM	9
2.OMBUDSMANLIK KURUMU	9
2.1 Ombudsman Kavramı	9
2.2 Ombudsmanın Amacı ve Temel İşlevleri	12
2.2.1 Ombudsmanın Amacı.....	12
2.2.2 Ombudsmanın Temel İşlevleri	13
2.2.2.1 Koruma İşlevi.....	13
2.2.2.2 Araştırma, İnceleme ve Denetleme İşlevi.....	13
2.2.2.3 Yönetimin Gelişmesine Katkı Sağlama İşlevi	14
2.2.2.4 Eğitici işlevi.....	14
2.3 Ombudsmanın Özellikleri ve Yetkileri	15
2.3.1 Ombudsmanın Özellikleri.....	15
2.3.2 Ombudsmanın Görev ve Yetkileri	18
2.4 Düünden Bugüne Ombudsman	20
2.5 Ombudsmanlık Kurumunu Ortaya Çıkaran Koşullar	23
2.5.1 Klasik Denetim Yollarının Yetersizliği.....	23

2.5.2 Çağdaş Devlet Sistemlerinin Genişlemesi ve Kötü Yönetim	24
2.6 Ombudsmanlık Kurumunun Katkıları.....	24
2.7 Seçilmiş Ülkelerde Ombudsman Uygulaması.....	25
2.7.1 İsveç Ombudsmanı	25
2.7.2 Danimarka Ombudsmanı	28
2.7.3 Fransa Ombudsmanı.....	29
2.7.4 Avrupa Birliği (AB) Ombudsmanı.....	30
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM.....	33
3. OMBUDSMANLIK KURUMU VE TÜRKİYE	33
3.1 Ombudsmanlık Kurumu'na Benzer Uygulamalar	33
3.1.1 Osmanlı Döneminde Benzer Uygulamalar	33
3.1.1.1 Kazaskerlik Kurumu	34
3.1.1.2 Ahilik Teşkilatı.....	34
3.1.1.3 Şeyhülislamlık Kurumu	35
3.1.1.4 Divan-ı Hümayun.....	36
3.1.2 Cumhuriyet Döneminde ve Sonrasında Ombudsmanlığa Benzer Kurumlar.....	36
3.1.2.1 Devlet Denetleme Kurulu (DDK)	36
3.1.2.2 Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe Komisyonu.....	38
3.1.2.3 Türkiye Büyük Millet Meclisi İnsan Hakları İnceleme Komisyonu ..	40
3.1.2.4 T.C Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu	41
3.2 Türkiye'de Ombudsmanlık Kurumunun Kurulması	43
3.2.1 1980-2000 Yılları Arası Yaşanan Gelişmeler	43
3.2.2 2000-2010 Yılları Arası Yaşanan Gelişmeler	46
3.2.2.1 Yasal Düzenlemeler	47
3.2.3 2010 Yılı Sonrası Yaşanan Gelişmeler.....	49
3.2.3.1 6328 Sayılı Kanun	50
DÖRDÜNCÜ BÖLÜM.....	54
4. KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU ALGI ARAŞTIRMASI.....	54
4.1 Araştırmanın Amacı ve Önemi	54
4.2 Araştırmanın Kapsamı	55
4.3 Araştırmanın Yöntemi.....	56
4.4 Hipotezler	57
4.5 Bulgular.....	58
4.5.1 Demografik Bulgular.....	58
4.5.2 Farkındalık ile İlgili Bulgular.....	60
4.5.3 Algı ve Memnuniyete İlişkin Bulgular.....	67
4.5.3.1 Güvenirlilik Analizi.....	69
4.5.3.2 Algı ve Memnuniyete İlişkin T-Testi ve ANOVA	70
4.5.3.3 Algı ve Memnuniyet Düzeyleri Arasında Korelasyon Analizi.....	84
4.6 Kamu Denetçiliği Kurumu ile Görüşme	86
SONUÇ VE ÖNERİLER	95
YARARLANILAN KAYNAKLAR	99

ÖZGEÇMİŞ 113



ÖZET

İkinci dünya savaşından beri, yönetime olan güvensizlik hemen hemen her ülkede var olan bir sorun olarak bilinmektedir. Bunun sebebi olarak yönetimin savaşlardan, devrimlerden ve ekonomik krizlerden sonra her alanda etkin olması ve yönetim sisteminin genişlemesi ile halkın durumdan memnuniyetsiz kalarak sistemden uzaklaşmış olmaları gösterilmektedir. Oysa kamu güveni hem hükümet için hem de siyasi sistemin etkinliği için çok önemli bir fonksiyondur. Temel bir varsayıma göre, yönetimin içerisindeki herhangi bir kuruluşun iyileştirilmesi bile bir bütün olarak yönetime olan güveni artırabilir. Kamu güvenini sağlamanın ve artırmanın yolu ise halkın yönetim sistemine katılması ile gerçekleşir. Bu nedenlerle geleneksel kamu yönetimi anlayışı yerini yeni kamu yönetimi anlayışına bırakmıştır. Halk odaklı olan bu anlayış, yönetilenlerin beklentisi, ihtiyaçlarının karşılanması ve haklarının korunmasını temel almıştır. Yeni kamu yönetimi anlayışı ile birlikte birçok yeni kavram ve kurum literatüre girmiştir. Bu kurumlardan biri de günümüzde 57 farklı çeşidi ile yüz elliden fazla ülkede popüler olan Ombudsman (Kamu Denetçiliği) Kurumu'dur. Ülkemizde 1970'li yıllarda akademik olarak tartışılmaya başlanan kurum, nihayet 2012 yılında anayasal statü kazanarak kurulmuştur.

Ombudsman, hukukun üstünlüğünü sağlayan ve yolsuzluk karşısında iyi bir yönetim için mücadele eden parlamento kontrol organıdır. Temel amacı, kamu kurumlarının veya görevlilerinin hukuka ve hakkaniyete uygun çalışmasını sağlamaktır. Görünürde gücünün kaynağı parlamento olarak gösterilmesine rağmen aslında gücünün kilit noktası halktır. Kararları bağlayıcı olmadığı için tek gücü 'moral yaptırımı' dır. Bunun içinde gerekli olan bilinçli bir kamuoyu ve desteğidir. Ancak ülkemizde yapılan akademik araştırmalarda sadece il bazında araştırma yapılarak kurumun işlevselliği ve uygulanabilirliği teorik olarak tartışılmıştır. Kurum hakkında algı araştırılması yapılmaması halen büyük bir eksikliklerdir.

Tez çalışmasının ilk bölümünde Türk kamu yönetiminde denetim anlayışı ve yönetimin denetlenme biçimleri incelenmektedir. İkinci bölümde ombudsmanlık kurumu kavramsal olarak incelenmekte ve seçilmiş dünya örneklerine yer verilmektedir. Üçüncü bölümde ise ombudsmanlık kurumunun ülkemizde akademik olarak tartışılmaya başlanmasıyla birlikte yönetim sistemimize entegre edilme süreci tartışılmaktadır. Son olarak dördüncü bölümde; Kamu Denetçiliği Kurumunun etkinliği ve işlevselliği, kamu görevlilerine yönelik gerçekleştirilen alan araştırılması ile ölçülmeye çalışılmıştır. Araştırma yöntemi olarak kullanılan anket tekniği, TÜİK istatistikî bölge sınıflandırılmasına göre 12 bölgeden örnek oluşturabilecek illerde yapılmıştır. Hedef kitle olarak kamu görevlilerinin seçilmesinin nedeni daha önce yapılan çalışmalarda halkın kurum hakkındaki bilgi düzeyinin az olduğu tespitinin yapılması ve kurumun tavsiye kararlarının uygulanması açısından önemli olmasındandır. Anket çalışmasının sonuçları çok değişkenli istatistikî yöntemlerle analiz edilmiştir. Elde edilen bilgi ve bulgular ışığında KDK'nın ülkemizde uygulama başarısı, etkinliği ve işlevselliği hakkında genel değerlendirmeler yapılmaktadır. Değerlendirme sonrası kurumun denetim sistemimizde daha etkin ve aktif bir rol alması için öneriler sunulmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Ombudsman, Kamu Denetçiliği Kurumu, İyi Yönetim, Kamu görevlileri, Algı ve Memnuniyet

ABSTRACT

The distrust of governance is known to exist in almost every country since the Second World War. It is shown as a reason that governance is effective in every field after wars, revolutions and economic crises, and that the system of government has widened and the people have been distracted from the system by being dissatisfied with the situation. However, public trust is a very important function for both the government and the effectiveness of the political system. A fundamental assumption is that even the improvement of any organization within the governance can increase trust in governance as a whole. The way to provide and enhance public trust is through participation of people in the system of government. For these reasons, the traditional understanding of public administration has left its place to a new understanding of public administration. This public-minded conception is based on the protection of the rights and the fulfilment of needs and prospects of the people who are governed. Along with the new understanding of public administration, many new concepts and institutions have entered the literature. One of these institutions is the Ombudsman (Public Auditor Institution) which is popular today in more than one hundred fifty countries with 57 different concepts. The institution that started to be discussed academically in the 1970s in our country finally acquired a constitutional status and established in 2012. The Ombudsman is the parliamentary control body that provides the rule of law and struggles for good governance in the face of corruption. The main objective is to ensure that public institutions or officials work in accordance with law and fairness. Although the source of this institution's power is shown as parliament, public is actually the key point of its power. Decisions are not binding so its single power is 'moral sanction'. Therefore, a conscious public opinion and support is needed. However, in the academic researches conducted in our country, only the provincial researches have been conducted and the functionality and applicability of the institution has been theoretically discussed. The fact that public opinion is not being investigated about the institution is still a major shortcoming.

In the first chapter of the thesis study, the concept of audit in the public administration and the ways in which management is controlled are examined. In the second chapter, the Ombudsman Institution is examined conceptually and the selected world examples are given. In the third chapter, it is discussed that the process of integrating the ombudsman institution with our management system in conjunction with the academically discussion of ombudsman institution in our country. Finally, in the fourth chapter; The effectiveness and functionality of the Ombudsman Institution have been tried to be measured by investigating the field of public officials. The survey technique, which is used as a research method, was conducted in provinces that could be used as an example from 12 regions according to the TURKSTAT statistical region classification. The reason for the selection of public officials as the target group is that it was determined in the previous studies that the public's level of knowledge about the institution is limited and that it is important in terms of the implementation of the recommendations of the institution. The results of the survey were analyzed using multivariate statistical methods. In the light of the information and findings obtained, general evaluations are made about the success, efficiency and functionality of the Ombudsman Institution in our country. After the evaluation, suggestions are made for the institution to take a more effective and active role in our audit system.

Keywords: Ombudsman, Ombudsman Institution, Good Government, Public Officials, Perception and Satisfaction

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Ombudsmanlık Kurumunun Yıllara Göre Ülkelerde Kuruluşu	22
Tablo 2: Hedef iller ve anket sayısı	56
Tablo 3: Katılımcıların Cinsiyeti	58
Tablo 4: Katılımcıların Yaşı	58
Tablo 5: Katılımcıların Medeni Durumu	59
Tablo 6: Katılımcıların Eğitim Durumu	59
Tablo 7: Katılımcıların Gelir Durumu	59
Tablo 8: Başvuru yapmayan katılımcıların ortalama puanları	68
Tablo 9: Başvuru yapan katılımcıların ortalama puanları	68
Tablo 10: Betimsel İstatistikler	69
Tablo 11: Cronbach Alfa Değerleri	70
Tablo 12: Algı Puanlarının Cinsiyet Gruplarına Göre Karşılaştırılması	71
Tablo 13: Memnuniyet Puanlarının Cinsiyet Gruplarına Göre Karşılaştırılması	72
Tablo 14: Algı Puanlarının Medeni Durumlarına Göre Karşılaştırılması	73
Tablo 15: Memnuniyet Puanlarının Medeni Durumlarına Göre Karşılaştırılması	74
Tablo 16: Algı Puanlarının Yaş Gruplarına Göre Karşılaştırılması	75
Tablo 17: Çoklu Karşılaştırma Tablosu	76
Tablo 18: Memnuniyet Puanlarının Yaş Gruplarına Göre Karşılaştırılması	78
Tablo 19: Algı Puanlarının Eğitim Durumlarına Göre Karşılaştırılması	79
Tablo 20: Memnuniyet Puanlarının Eğitim Durumlarına Göre Karşılaştırılması	80
Tablo 21: Algı Puanlarının Gelir Durumlarına Göre Karşılaştırılması	82
Tablo 22: Memnuniyet Puanlarının Gelir Durumlarına Göre Karşılaştırılması	83
Tablo 23: Korelasyon Analizi Sonuçları	85

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1: Ombudsman Üçgeni..... 12



GRAFİKLER LİSTESİ

Grafik 1: Kamu denetçiliğini ilk olarak nerede duydunuz	60
Grafik 2: Kamu denetçiliği Kurumunun sizce en önemli özelliği hangisidir?	61
Grafik 3: Sizce Kamu Denetçiliği Kurumunun etkinliğini sağlayan en önemli faktör hangisidir?	62
Grafik 4: Sizce Kamu Denetçiliği Kurumunun rolü nedir?.....	63
Grafik 5: Geçtiğiniz 4 yıl içerisinde haksızlığa uğradınız mı?	63
Grafik 6: Uğradıysanız bu durumda ne yaptınız?.....	64
Grafik 7: Kamu Denetçiliği Kurumu hakkında yapılan önerilerden hangisine katılıyorsunuz?	65



KISALTMALAR LİSTESİ

- AB: Avrupa Birliği
- ABA: Amerika Barolar Birliği
- AP: Avrupa Parlamentosu
- BİMER: Başbakanlık İletişim Merkezi
- BM: Birleşmiş Milletler
- DDK: Devlet Denetleme Kurulu
- DPT: Devlet Planlama Teşkilatı
- IBA: Uluslararası Barolar Birliği
- IOI: Uluslararası Ombudsman Enstitüsü
- KAYA: Kamu Yönetimi Araştırması
- KHK: Kanun Hükmünde Kararname
- OPCAT: BM İşkenceye Karşı Seçmeli Protokol
- TBMM: Türkiye Büyük Millet Meclisi
- TESK: Türkiye Esnaf ve Sanatkarları Konfederasyonu
- TMMOB: Türk Mühendis ve Mimar Odalar Birliği
- TOBB: Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
- TODAİE: Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
- TÜSİAD: Türk Sanayici ve İşadamları Derneği
- TZOB: Türkiye Ziraat Odaları Birliği

BİRİNCİ BÖLÜM

1.KAMU YÖNETİMİNDE DENETİM

1.1 Denetim ve Yönetim Kavramsal İlişki

Evrensel bir olgu olarak insanların toplum halinde yaşamaya başlaması ile her türlü toplumsal örgütlenmede iki temel mekanizma yer almaktadır: Yönetim ve denetim. Yönetim en genel tanımıyla, önceden belirlenmiş amaç ve hedefleri gerçekleştirmek için kaynakları etkin ve verimli şekilde bir araya getirme çalışmasıdır. Diğer bir deyişle yönetim, örgütlenmenin yanında, örgütün işlerliğini sağlayacak her türlü yönetsel etkinlikleri, kaynakların bir araya getirilmesini, eşgüdüm sağlanmasını, izlenecek yöntemleri ve denetimi de içine alır (Gözübüyük, 2009: 3). Henry Fayol yönetsel doktrininde yönetimi fonksiyonlarına ayırarak incelemiştir. Bu fonksiyonlar öngörmek (prévoir), organize etmek (organiser), kumanda etmek (commander), koordine etmek (coordonner) ve kontrol etmek (controler) unsurlarından oluşmaktadır (Şengül, 2007a: 262). Bu fonksiyonlar her yönetimde olmak zorundadır. Bir geri dönüt olan ve yönetim fonksiyonlarından sonuncusu olan denetim ise, yönetimin devam edebilmesi için en önemli fonksiyonudur. Bu açıdan bakıldığında her örgütlenmede bir yönetim faaliyeti ve bu faaliyetin işleyişini kontrol eden bir denetim faaliyeti vardır.

Bir örgütün işlem ve faaliyetlerine ilişkin açıklanan bilgilerin, önceden belirlenmiş kriterlere uygunluk derecesini belirlemek ve raporlamak amacıyla ilgili bilgilerin ve kanıtların tarafsızca toplanması, değerlendirilmesi ve sonucun raporlanması sürecine denetim denir (Kepekçi, 2004: 3). Denetim, olması gerekenle olan arasında yapılan bir kıyaslama ile bu ikisi arasındaki farkı belirlemektir. Olması gereken, kararın alınmasına kadar izlenen hazırlık aşaması, olan ise; kararın uygulama ile gerçekleşen sonucudur (Atay, 1999: 7). Denetim kavramıyla ilgili pek çok akademik tanım olmakla beraber en açıklayıcı olan ve bu çalışmada temel alınan tanım, Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı'nda yer alan tanımdır. Buna göre: “Denetim; kamu kurum ve kuruluşlarının faaliyet ve işlemlerinde hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanların ve kuruluşların gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı hale gelmesine rehberlik etmek amacıyla; hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre; tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek; kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek, elde edilen sonuçları rapor haline getirerek ilgililere duyurmaktır.” Kamu yönetimi üzerindeki denetim yönetsel kuruluşlar tarafından yapıldığı gibi yönetimin dışında yer alan kuruluşlar tarafından da yapılabilir. Yönetsel kuruluşlar tarafından yapılan denetime yönetsel, yasama organınca yapılan denetime siyasal, yargı kurumlarınca yapılan denetime yargı, kamuoyunu oluşturanlar tarafından yapılan denetime ise kamuoyu denetimi denir. Ayrıca yönetim üzerinde yapılan iki tür denetim vardır: Bunlardan biri “hukuka uygunluk” diğeri “yerindelik” denetimidir. Kural olarak yargı yerleri hukuka uygunluk denetimi yaparken diğeri hem hukuka uygunluk hem de yerindelik denetimi yaparlar (Gözübüyük, 2009: 365). Uygunluk denetimi mali ve mali olmayan her türlü işlemin hukuka, yasalara, mevzuata ve önceden belirlenmiş yöntemlere uygun olup olmadığını belirlemek amacıyla yapılmaktadır (Aslan, 2010: 76). Yerindelik denetimi ise bir faaliyetin yapıldığı sırada, halkın menfaati göz önüne alınarak, yer ve zamana uygun olarak yapılıp yapılmadığının denetlenmesidir. Ancak belirtmek gerekir ki denetimi

yapılan her yönetim, başarılı bir yönetim demek doğru değildir. Günümüzde ‘yönetişim’ yaklaşımıyla, güçlü ve hantal olmayan bir yönetim için beklenen belirli unsurlar vardır. Bu unsurlar arasında etkin olması, halk odaklı olması, şeffaf olması, hesap verme sorumluluğuna sahip olması ve katılımı desteklemesi sayılabilir (Akyel ve Köse, 2010: 10). Bu ilkelerin var olması ve sürdürülebilmesi için öncelikle denetim sistemi de sorunsuz işlemeli ve iyi yönetilmelidir. Kısaca iyi bir yönetim için denetim şart iken iyi bir denetim için de yönetim şarttır.

1.2 Denetimin Amacı ve Kriterleri

Denetimin hangi zamanda ve amaçla yapılacağı önemli bir sorudur. Genelde prensip olarak denetim uygun aralıklarla yapılmalıdır. Bunun yanı sıra denetimin kendisi de bir süreçtir ve belirli aşamaları vardır. Birinci aşama planlamadır. Burada amaç ve hedefler belirlenir ve bunlara ulaşmada izlenilecek olan yol gösterilir. İkinci aşama işlem ve faaliyetleri gözetlemek ve bunları rapor etmektir. Üçüncü ve son aşama ise, ilk iki aşamada yer alan amaç ve hedefler ile uygulanan işlem ve faaliyetin karşılaştırılmasıdır. Karşılaştırma sonucunda eğer bir hata varsa bu düzeltilmeli ve tekrarlanmaması için önlem alınmalıdır (Özer, 1996: 94). Birinci aşamada belirlenen amaç, istenen öğelerin yönetimin doğasına kazandırılması veya istenmeyen öğelerin de ayıklanmasıyla örgütsel başarı şansının yükseltilmesidir. Hukuksal açıdan düşündüğümüzde ise; örgütün eylem ve işlemlerini hukuk düzeniyle uyumlu kılma amacına hizmet eder (Akıncı, 1999: 48). Denetim kavramı çok geniş olduğundan denetimin amaçları da her örgüt yapısına göre değişmektedir. Ancak denetim her nerede veya her kime uygulanacak olursa olsun geçerli bazı amaçları vardır. Bunlar maddeler halinde sıralanacak olursa (Atay, 1999: 33; İnaç ve Ünal, 2007: 3):

- Yapılan hataları göstermek ve bunların tekrarlanmasını engellemek,
- Yapılacak işlerin planlara ve emirlere uygun yapılmasını sağlamak,
- Sürekli genişleyen kamu hizmetlerinin maliyetlerinde tutumlu davranmaya teşvik etmek,
- Dış denetimde amaç yönetim kademelerinin arasındaki uyumu sağlamak iken iç denetimde kurumun varlığını sürekli kılmaktır,
- Kurum içindeki iş birliği açısından bölümler ve üniteler arasında uyum ve eşgüdüm sağlamak,
- Kurumun faaliyetlerinde verimlilik ve etkinliğin sağlanması
- Kurumun yapısı, niteliği veya faaliyet konularını dikkate alarak değerlendirme yapmak.

Bu amaçlar doğrultusunda denetim yapan kişinin, kurum ve birimlerin denetim işlevini yerine getirirken uymakla yükümlü oldukları birtakım ilkeler söz konusudur. Mesleki ahlak kuralları ya da standartları olarak da nitelenen bu ilkeler; bağımsızlık, sorumluluk, yasallık, tarafsızlık, dürüstlük, güvenilirlik, yeterlilik, etiklik ve gizliliklerdir. Bir denetim kurumu hakkında bağımsız denilebilmesi için; kendine ait bütçesi olmalı, personelini kendisi atamalı, hareket ederken baskı altında kalmadan serbestçe yapmalı ve bağımsızlığı yasal düzenleme ile güvence altına alınmış olmalıdır. Bağımsızlığı tehdit edecek herhangi bir siyasi etkinin de olmaması gerekir. Kanun Hükmünde Kararname (KHK)’de denetim kurumları için hukuki sorumluluk öngörülmesi, sorumluluk sigortası yaptırımları zorunlu hale getirilmiştir (Yavuz, 2011: 160).

Yasallığın denetlenmesi ve denetimin yasallığı olmak üzere iki ayrı yönü bulunan yasallık ilkesine göre denetlemeyi yapan kişi veya kurumların yetki ve sorumlukları, işlem ve eylemleri de yasal çerçeveler içerisinde kalmak zorundadır. Denetimin denetlenmesi yargı, hiyerarşik üstler, parlamento, basın ve kamuoyu gibi dolaylı ve biçimsel olmayan yollarla gerçekleştirilir (Köse, 2015: 56).

Dış çevreden etkilenmeden olanın dikkate alınması ve olması gerekenle kıyaslama yapılarak objektif karar alınması tarafsızlık ilkesinin gereğidir. Kararlar kanıtlara dayanmalı ve denetim standartlarına uygun olmalıdır. Ve idarenin çıkarlarına ters düşse dahi tarafsızlığı etkileyecek herhangi bir faaliyette bulunmaması gerekir (Koçberber, 2008: 82). Dürüstlük ilkesi ise denetleyen kişinin tamamen tarafsız olarak, kendi çıkarlarını gözetmeksizin dürüst ve güvenilir davranmasını gözetmektedir. Etiklik ilkesi hizmet ideallerini koruyarak üyeleri belirli şekilde davranmaya zorlayan, yetersiz üyeleri meslektan dışlayan mesleki ilkeler bütünlüğü iken yeterlilik ilkesi kurumda görev yapan kişilerin görev ve sorumluluklarının niteliğiyle orantılı yeterli eğitim ve deneyime sahip olmasını öngören ilkedir (Koçberber, 2008: 70). Son olarak gizlilik ilkesine göre denetim yapan kişilerin görevleri süresince elde ettikleri bilgileri koruması, paylaşmaması ve kendi menfaatleri için kullanmaması beklenmektedir.

1.3 Kamu Yönetiminde Denetim ve Türk Kamu Yönetimi

“Kamu yönetimi: özel gruplar ve bireyler ile yakından ilişkili, yasama, yürütme ve yargı organlarını kapsayan, bir kamusal düzenleme çerçevesinde iş birliği içinde olan grup çabasıdır. Siyasi bir sürecin parçası olduğundan dolayı kamu politikalarının oluşturulmasında önemli bir rolü vardır (Nigro, 1989: 54). Kamu denetimi ise, bir kurum veya kuruluşun işleyişi ve çıktılarının önceden belirlenmiş standartlara uygunluk derecesinin araştırma, gözlemleme, sorgulama gibi yöntemlerle tespit edilmesi ile elde edilen bulguların objektif ve sistematik bir biçimde değerlendirilerek ilgili taraf veya taraflara iletilmesi süreci olarak tanımlanabilir (Akgül, 2000: 4).

Kamu denetiminin kökleri M.Ö.300 yıllarına dayanır. Ancak bugünkü anlamda siyasal ve sosyal boyutları olan kamu denetiminin doğuşu demokrasinin doğuşuyla eş zamanlıdır. Kamu denetimi, görev ve yetkilerini yasalardan alır ve kamu adına, kamunun ihtiyaçlarına cevap vermek üzere denetim yapan kişilerce gerçekleştirilir. Kamu denetimini kapsamına, denetleyen ve denetlenen kuruma, uygulanış şekillerine veya zamanına, konusuna ve amacına göre farklı sınıflandırmalar yapmak mümkündür (Köse, 2007: 24). Genel olarak birçok akademik çalışmada yapılan ve bu çalışmada temel alınan sınıflandırma ise idari, siyasi, yargı, kamuoyu ve ombudsman denetimi adıyla yapılan sınıflandırmadır.

Türk kamu yönetiminde denetim alanındaki değişim 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile gerçekleşmektedir. Bu kanun ile ceza odaklı denetim modeli yerine yeni kamu yönetimi anlayışında yer alan ve hataları tespit ederek oluşmasını engelleme amacı güden denetim modeli esas alınmıştır. 2006 yılında uygulanmaya başlanan bu kanun ile yıllardır özlemi çekilen etkinliğin, verimliliğin ve performansın sağlanması amaçlanmıştır. Buna göre; kamu kurum ve kuruluşlarının temel ilkeler çerçevesinde misyon ve vizyonları belirlenmeli, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler doğrultusunda performansları değerlendirmeli, katılımcı yöntemlerle hizmetlerin istenilen düzeyde uygulanması sağlanmalı ve buna uygun bütçe hazırlanmalıdır. Yine aynı kanuna

göre kuruluşlar bahsi geçen misyon, vizyon, strateji, varlık ve performans programlarını her mali yılın ilk ayında kamuoyuna duyurmalıdır (Özer, 2015: 26).

1.4 Yönetimin Denetlenme Biçimleri

1.4.1 Kamu Yönetiminde İdari Denetim

1.4.1.1 Hiyerarşik Denetim

Kamu kuruluşları içerisinde kamu görevlileri arasında bir kademelenme veya ast-üst ilişkisi vardır. Bu şekilde görevlilerin ast ve üst biçiminde örgütlenmesine hiyerarşi, üstün ast üzerindeki gözetim ve kontrol amacıyla denetimine hiyerarşi denetimi denilmektedir (Gözübüyük, 2009: 366). Hiyerarşik kademelenme de bulunan görevliler hem astını denetlediği hem de faaliyetlerinden dolayı üste karşı sorumlu olduğu için hiyerarşik piramidin her aşamasında denetleyen ve denetlenen görevliler mevcuttur. Amacı kamu görevlilerinin keyfi hareketlerini önlemek ve bir faaliyet sırasında kamuoyunun beklentilerinin de dikkate alınmasını sağlamaktır (Köse, 2007: 10). Hiyerarşik denetim dikey örgütlenme türlerinde görülür. Hem kişilerin verimli ve tutumlu davranmalarını hem de faaliyetlerinde hukuka uygunluğu denetler.

Özellikleri (Gözler ve Kaplan, 2013: 806):

- Hiyerarşik denetim kurum içinde yapılabilen bir denetim şeklidir.
- Hiyerarşik denetim, bir “genel yetki”dir. Yasal bir dayanağa ihtiyaç yoktur.
- Hiyerarşik denetim yetkisi, kendiliğinden veya ilgililerin başvurusu üzerine kullanılabilir.
- Hiyerarşik denetim yetkisinin kullanılmasında belirli bir sebep olması gerekmemektedir. Hukukilik veya yerindelik sebepleriyle yapılabilir.
- Hiyerarşik denetimde, denetlenen astın herhangi bir idari veya yargısal başvuru hakkı yoktur.
- Hiyerarşik denetim yetkisi üstün yönetme yetkisi içindedir ve vazgeçilmesi mümkün değildir.

Türkiye’de 2003 yılında 25326 sayılı Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununu ile yeni bir iç denetim yolu oluşturulmuştur. Bu kanuna göre iç denetim, kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların etkin ve verimli kullanılmasını değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla iç denetçiler tarafından yapılır. İç denetim için Maliye Bakanlığı bünyesinde “İç Denetim Koordinasyon Kurulu” kurulmuştur. Bağımsız bir danışman olarak da nitelendirilen iç denetçiler denetim sırasında soruşturma açılmasını öngören bir durumla karşı karşıya kaldıklarında ilgili idarenin en üst birimine bildirir. Böylece kanuna göre müfettişlerin kısmen kullanabildiği soruşturma açma yetkisini fiilen kaldırılmıştır (Kahraman, 2011: 358).

1.4.1.2 İdari Teftiş

‘Teftiş’ kelime anlamı olarak bir görevin yolunda beklenen şekilde yürütüldüğünü anlamak için yapılan araştırma, bir gözden geçirme demektir. Osmanlı’dan beri süregelen bir sistem olduğundan dolayı denetim ile karıştırılmamalıdır. Denetim genel bir uygulama olduğundan dolayı, teftiş bu genel içerisinde daha özel durumlarda uygulanır. Kısaca teftiş,

dar anlamli bir denetimdir ve sadece uygunluk denetimi yapar (Başpınar, 2005: 36). Teftiş yapmaya yetkili olan kişiler, teşkilatta bulunan en üst yönetici veya onun adına kurulan teftiş kurulu ve müfettişlerdir. Konusu, idare içerisindeki bitmiş veya devam eden tüm işlem ve faaliyetler, tüm taşınır-taşınmaz mallar ve kişilerdir. Yapılacak bir hatayı önlemenin yanı sıra yapılan hataları da düzenlediğinden teftiş raporlarında sadece yapılan hatalar değil, onların nasıl düzeltileceği de gösterilir (Yücel, 2009: 54). Teftiş kurulları içerisinde özel bir statüye sahip olan teftiş birimi, ilk kez 1980 yılında 'Teftiş Kurulu Başkanlığı' adı altında örgütlenmekte ve başbakanlık bünyesinde bulunmaktadır. Bu birimin görevleri ise, bütün kamu kurum ve kuruluşlarında teftiş sistemini teşvik etmek ve geliştirmek, teftiş amacıyla kurulmuş birimleri incelemek, soruşturmak ve gerektiğinde imtiyazlı şirketlerle özel kuruluşları denetlemek olarak sıralanabilir (Coşkun, 2002: 95).

Gönülaçar (2007), teftiş sisteminde bulunan birim ve elemanın çokluğuna karşı uygulamada sistemin kötü işlediğini, başka bir deyişle işleyemediğini ileri sürmüştür. Uzun zamandır süregelen teftiş sistemi, zamanla büyüyen devlet yapısında donuk ve statik bir hal almıştır ve misyonsuzluk girdabındadır. Bu nedenle denetim sisteminin model alındığı Fransa yerine, daha iyi bir örnek olan Anglosakson ülkelerinin uyguladığı alternatif denetim yolları arama süreci başlamıştır.

1.4.1.3 Vesayet Denetimi

Başka bir yönetsel kuruluş tarafından, yerinden yönetim kuruluşlarının yasaların öngördüğü sınırlar içinde denetlenmesine vesayet denetimi denir. Amacı, yönetimin bir bütün halinde ve devlet ile kamu tüzel kişilerinin ilişkilerinin uyumlu olarak, yasalara uygun bir biçimde çalışmasını sağlamaktır (Gözübüyük, 2009: 368). Bu yetki çerçevesinde yerel yönetimlerin kararlarını ve faaliyetlerini uygun bulma, erteleme veya iptal etme kararları alınabilir (Nadaroğlu, 1994: 26). Vesayet denetimi hukukilik denetimi ile sınırlandırılmış ve merkezi idare kuruluşları veya makamları tarafından yapılmaktadır (İnaç ve Ünal, 2007: 5). Anayasanın 127/5 maddesinde vesayet denetimi anayasal bir kurum olarak belirlenmiş ve amaçları şu şekilde belirlenmiştir:

- Mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi,
- Kamu görevlerinde birliğin sağlanması,
- Toplum yararının korunması,
- Mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması,

Özellikleri (Gözler ve Kaplan, 2013: 807):

- Vesayet denetimi istisnai nitelikte bir denetim türü olduğundan dolayı sadece kanunda belirtilen işlemler hakkında yapılabilir.
- Vesayet denetimi yetkisi kanunla verilir.
- Vesayet denetimi dar yoruma tabi tutulur ve bu hukukun genel bir ilkesidir.
- Vesayet denetiminde, emir ve talimat verme yetkisi kural olarak yoktur.

1.4.2 Kamu Yönetiminde Siyasi Denetim

Siyasi denetim, hükümet ve genel olarak yasama organı tarafından yerine getirilen ve Anayasa'da ayrıntılı düzenlenen soru, meclis araştırması, genel görüşme, meclis soruşturması ve gensoru gibi araçlarla yürütülmektedir (Kuluçlu, 2006: 6). Bu denetim araçlarını kısaca açıklanacak olursa: Soru, bir önerge ile Başbakan veya bir bakandan belirli bir konu hakkında bilgi istemektir. Günümüzde soru mekanizmasının iki temel amacı vardır. Birincisi genel olarak bilinen ve literatürde yer alan kamu meselesiyle ilgili bilgi edinme amacıdır. İkincisi ise uygulamada geçerli olan esas amaçtır ve belirli bir konu hakkında faaliyete geçilmesi için ilgililer üzerinde baskı kurmadır. Bu uygulama bazen belirli bir kişi tarafından kendi üzerine veya kendi menfaatine uygun bir konuya dikkat çekmek amacıyla da kullanılabilir (Adonis, 1993: 91). Sorunun başarılı bir mekanizma olabilmesi için zamanın kısa olması, konu içeriğinin faydalı bir içeriğe sahip olması ve kullanma amacının araştırma yapılması olmalıdır. Ayrıca soru anayasada genel, iç tüzükte ayrıntılı olarak ele alınmıştır (Özer, 2000: 38).

Meclis araştırması, belirli bir konuda bilgi edinmek için oluşturulacak olan özel bir komisyonun araştırması ve rapor sunmasıdır. TBMM İçtüzüğüne göre; meclis araştırmasının açılması için hükümetin, siyasi parti gruplarının veya en az yirmi milletvekilinin Meclis Başkanlığına önerge vermesi gerekir. Burada amaç yasama meclislerinin anayasal görevlerini yerine getirirken ihtiyacı olan bilgiyi bizzat toplamak istemesidir (Özbudun, 2014: 322).

Genel görüşme, bir veya daha fazla parlamento üyesinin önerge vermesi ile toplumu ve devlet faaliyetlerini ilgilendiren belirli bir konunun TBMM Genel Kurul'unda görüşülmesidir. Önerge veren üyeler dışında diğer parlamento üyeleri de görüşmeye katılabilir. Kısmen bu başka üyelerinde katılabildiği sözlü soru olarak düşünülebilir. Genel görüşme başladığında konuşmak isteyen üyelere söz verilir ve isterse Başbakan veya ilgili bakan bunlara cevap verebilir. Genel görüşme sonunda oylama yapılmaz çünkü amaç sadece eleştiri ile hükümeti denetlemektir (Gözler, 2011: 859).

Meclis soruşturması, TBMM üye tam sayısının en az onda birinin vereceği önerge ile Başbakan veya bakanların görevleriyle ilgili cezai sorumluluklarının araştırılmasıdır. Bu araştırma için kurulacak olan komisyona siyasi partiler güçleri oranında aday gösterirler ve kura çekilir. Oluşturulan on beş kişilik kurul iki ay içinde meclise rapor sunar ve rapor dağıtılır. Gizli oyla salt çoğunluk sağlanırsa konu Yüce Divan'a sevk edilir (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 1982: madde 100).

Gensoru, bir siyasi partinin adına veya en az yirmi milletvekilinin imzasıyla oluşturulan önerge ile hükümetin veya bir bakanın siyasal sorumluluğunun denetlenmesidir (Özbudun, 2014: 324). Hükümet ve bakanlar yasama organına karşı sorumlu olduklarından dolayı yasama organı yönetimi böylelikle dolaylı olarak denetlenmektedir. Sadece kendi faaliyetleri adına değil, bünyelerinde bulunan tüm görevlilerin faaliyetlerinden de sorumludurlar (İnaç ve Ünal, 2007: 3). Bu mekanizma, parlamentonun istikrar sağlayabilmesi ve ortak bir payda oluşturabilmesi için siyasi denetimin en önemli parçası olarak görülmektedir. Gensoru sonunda, hükümet veya bir bakanın görevinden düşürülme ihtimali olduğundan bakanlar daha dikkatli davranırlar. Başarısız hükümetlerin görevlerine son verilirken düşmeyen hükümetler ise güçlerine güç katarlar. Türkiye'de ilk defa 1977 yılında gensoru ile hükümet düşmüş ve o tarihten itibaren gensoru mekanizmasının işlerliğini artırmak için zaman, konu ve şekil kısıtlamaları yapmıştır (Özer, 2000: 52). Ek

olarak, kişilere kamu ile ilgili konularda Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne dilekçe ile başvurma hakkı Anayasa'da düzenlenmiştir. TBMM, bu dilekçe ile yurttaşların başvurusunu değerlendirmekte ve kararları bağlayıcı olmamakla beraber ilgili konuya müdahil olmaktadır. TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu da önemli bir denetim işlevi görmektedir (Kuluçlu, 2006: 6).

1.4.3 Kamu Yönetiminde Yargı Denetimi

Demokrasi bir kurallar rejimi olduğu için, demokrasinin olduğu bir toplumda hukuk devleti anlayışının gereği ve doğal sonucu olarak, yönetim hukuk kurallarına bağlı kalmalı ve bağlı kalmadığında yaptırım uygulanmalıdır. Yargı denetimi kuruluş yönünden iki sisteme dayanır: Danıştay biçiminde örgütlenme ve mahkeme biçiminde örgütlenme (Gözübüyük, 2009: 374). Mahkeme biçiminde örgütlenme, idare mahkemeleri, bölge idare mahkemeleri ve vergi mahkemeleri olarak kollara ayrılmıştır. İdare mahkemeleri genel görevli ilk derece mahkemeleridir ve iptal veya tam yargı davalarıyla görevlendirilmiştir. Vergi mahkemeleri genel bütçeye il özel idareleri, belediye ve köylere ait mali yükümler ve bunların zam ve ceza davalarıyla görevlendirilmiştir. Bölge idare mahkemeleri ise idare ve vergi mahkemeleri arasında çıkan uyuşmazlıklara ve bu mahkemelerden tek hâkimle alınan kararların itirazlarıyla görevlendirilmiştir (Gözler ve Kaplan, 2013: 816).

Yargı denetiminde, yönetimin hukuk sınırları içinde faaliyet göstermesi ile halkın devlete karşı korunması esastır. Amacı, idarenin keyfi uygulamalarına karşı bir güvence oluşturarak önleyici tedbirler almak ve kişilerin haklarını veya yararını gözetmesidir (İnaç ve Ünal, 2007: 7). En etkin denetim sistemi olmasına rağmen ülkemizde yavaş ilerlemesi ve kısa sürede sonuçlandırılmaması kamu hizmetlerinde aksaklıklara sebep olmaktadır (Köse, 2007: 12). Ayrıca ülkemizde, yönetimin denetlenmesi için başta yargısal denetim olmak üzere çeşitli denetim sistemleri var olmasına rağmen hukuk devleti ilkesiyle örtüşmeyen, denetimden muaf alanlar oluşturan ve denetim alanını kısıtlayan hükümler ve anlayışlar mevcuttur. Hatta bu sınırlamalardan bazıları, Cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlemlerin, Yüksek Askerî Şûra kararlarının ve Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu kararlarının yargı denetimi dışında tutulması gibi bizzat anayasada yer almaktadır (Kuluçlu, 2006: 7).

1.4.4 Kamu Yönetiminde Kamuoyu Denetimi

Yönetim gücünü ve kaynağını halktan almak zorundadır. Demokratik bir toplumda yurttaşlar doğrudan veya dolaylı olarak kendilerini etkileyen bir sorun karşısında çözüm önerisinde bulunmalıdır. Bireylerin ortak görüşü olarak algılanan kamuoyu, bireylerin veya grupların kendilerini ilgilendiren konularda ve sorunlarda taşıdıkları kanaatlerin anlatımıdır. Hem çoğunluk hem de azınlık kanaatlerini içine alan bu istekler çeşitli kanallarla devlet otoritesine iletilir ve devlet genel yararı gözeterek halkı normatif sürece dâhil eder. Bu durumda dernek, sendika, siyasi parti gibi kurumsallaşmış iletkenler bu sürece etkin biçimde müdahale eder (Akıncı, 1999: 58). Hatta sivil toplum kuruluşları da bir araya gelerek yönetimi geliştirmek amacıyla yasal ve anayasal girişimlerde bulunabilirler ve kamu görevlilerini izleyebilirler. Kamuoyu denetiminin idare üzerinde etkili olabilmesi için, kamuoyunu bilgilendiren bağımsız ve gelişmiş bir basın olması gerekmektedir (Kenangül, 2008: 76). Gerçekten bilinçli bir kamuoyu yönetimi denetleyen en etkili mekanizma olabilir. Böylece hem diğer denetim yollarının yükü hafifler hem de halkın baskısını üzerinde hisseden yöneticiler yasalara aykırı davranış içerisine girmekten çekinirler. Halkın bilinçli ve aktif olması için iki temel öğeye ihtiyaç vardır. Birincisi ve en

önemlisi hür ve demokratik bir düzendir. İkincisi ise daha çok yardımcı öge olan gelişmiş kitle iletişim araçlarıdır (Tortop, 1974: 48). Gelişmiş kitle haberleşme araçları ile idari kuruluşlar, kamuoyunun eğilimlerini dikkate almak, yaptıkları işleri duyurmak ve açıklamak zorunluluğu duyarlar ve böylece yönetimde şeffaflık sağlanmış olur (Gözübüyük ve Tan, 2017: 746).

1.4.5 Kamu Yönetiminde Ombudsman Denetimi

Bu çalışmanın temel konusu olan ombudsman denetimi için kısa bir giriş yapılmıştır. Bu bölümde ombudsmana neden ihtiyaç duyulduğu hakkında bazı fikirlere yer verilmiştir. Bir sonraki bölümde ombudsman denetimi ayrıntılı olarak ele alınmakta ve birçok farklı açıdan sunulmaktadır. İlk olarak ikinci dünya savaşından beri yönetime olan güvensizlik hemen hemen her ülkede var olan bir sorun olarak bilinmektedir. Bunun nedenleri ve çözümleri üzerinde farklı görüşler mevcuttur. Bunlardan bir tanesi yönetimin savaşlardan, devrimlerden ve ekonomik krizlerden sonra her alanda etkin olması ve yönetim sisteminin genişlemesi ile halkın durumdan memnuniyetsiz kalarak sistemden uzaklaşmış olmasıdır (Yergin ve Stanislaw, 1998: 58).

Kamu güveni hem hükümet için hem de siyasi sistemin etkinliği için çok önemli bir fonksiyondur. Temel bir varsayıma göre, yönetimin içerisindeki herhangi bir kuruluşun iyileştirilmesi dahi bir bütün olarak yönetime olan güveni artırabilir (Van Roosbroek ve Van de Walle, 2008: 291). Kamu güvenini sağlamanın ve artırmanın yolu ise halkın yönetim sistemine katılması ile gerçekleşir. Wang ve Wan Wart (2007)'de Amerika Birleşik Devletleri'nde yaptıkları deneysel bir araştırma da halk katılımının kamu güvenini artırması için gerekli olan beş faktör öne sürdüler. Buna göre, halk bilinçlendirilerek fikir birliği oluşturulmalı, yönetim faaliyetlerinde etik davranılmalı, kamu hizmetleri yeterli düzeyde olmalı ve yönetimin hesap verme sorumluluğu olmalıdır. Ayrıca, kamu görevlilerinin de dürüst ve ahlaki değerlere uygun hareket etmeleri gerekmektedir. Bu faktörlerden herhangi birinin veya birkaçının eksik olması yetersizliğe sebep olmaktadır. Bu faktörlerin var olabilmesi ve varlıklarını sürdürebilmesi için klasik denetim yollarının yetersiz kaldığı günümüzde etkin bir denetim sistemine ihtiyaç duyulmuştur. Hem denetim yapacak hem de halk ile yönetim arasında arabulucu olacak bir yapı: Ombudsmanlık.

İKİNCİ BÖLÜM

2.OMBUDSMANLIK KURUMU

2.1 Ombudsman Kavramı

Ombudsman kelimesi İsveç kökenlidir ve anlam olarak delege, avukat, vekil ve bir kişinin yerine hareket etmeye yetkili kişi demektir. Kurum olarak ombudsman ise parlamento tarafından parlamentoyu temsil etmek için seçilmiş yetkili kişi demektir (Babüroğlu ve Hatipoğlu, 1997: 11). Ombudsman kelimesi ‘ombuds’ (temsilci) ve ‘man’ (kişi) kelimelerinin birleşiminden oluşan birleşik kelimedir. ‘Man’ kelimesinin cinsiyet ayrımcılığı olarak algılanmaması için ifadenin ombuds, ombudsperson, ombudsmen olarak kullanıldığı da görülmektedir. Ombudsman birçok ülkede var olan uluslararası bir kavramdır ve ülkeden ülkeye farklı adlandırılrsa dahi, hepsinin ortak amacı halkın haklarını savunarak kötü iradeden korumaktır. Örneğin, İspanya’da “Defensor del Pueblo” (halk avukatı), Fransa’da “Médiateur de la République” arabulucu, İtalya’da “Difensore civico” (soruşturmacı), Güney Afrika’da “Public Protector” (halkın koruyucusu), Rusya’da “High Commissioner for Human Rights” (insan hakları için yüksek komiser) ve Almanya’da “Bürgerbeauftragter” (sivil komiser), Yeni Zelanda’da “The Kaitiaki Mana Tangata”(insan koruyucusu) ve Birleşik Krallık ’ta ise “Parliamentary Commissioner” (parlamento komiseri) olarak adlandırılır (Gregory ve Giddings, 2000: 5) Türk Dil Kurumu Türkçe sözlüğüne göre ise, vatandaşları idari makamların keyfi davranışlarından koruyan bir kişi veya kurumdur. İfade olarak ise halk avukatı, kamu denetçisi, arabulucu ve yurttaş sözcüsü kullanılmaktadır. Ancak 6328 sayılı kanun da ifade olarak ‘kamu denetçisi’ kullanılmıştır (Keskin, 2013: 109). Kısaca “Ombudsman” kavramı, tüm dünyada farklı şekilde adlandırılrsa dahi hepsinin ortak olarak çağrıştırdığı halkın yanında olan bir koruyucu olmasıdır.

Frank (1970)’e göre ombudsman, hükümet kurumlarına ve yetkililerine karşı soruşturma yapan, şikâyetler haklı ise sorunların çözümü için öneri sunan bağımsız bir hükümet görevlisidir. Yasalara uyulmasını denetleyen ve gerektiğinde tüm kurumlardan bilgi isteyebilen, çözüm yolu olarak uyarı veya hatırlatma mektubu gönderen insan hakları savunucusudur.

Amerika Barolar Birliği [Amerikan Bar Association (ABA)] 1974 yılında yaptığı tanım ile ombudsmanı; devlet kurumları veya devletle bağlantılı kurumlar ile halk arasındaki şikâyetlere çözüm bulan bağımsız bir devlet memuru olarak tanımlamıştır.

Pickl (1986)’a göre, farklı bürokratik yapılar içerisinde yönetim tarafından oluşturulan, yönetimin faaliyetleri nedeniyle yakınan halkın şikâyetlerini götürdüğü kişi veya kurumlardır.

Uluslararası Ombudsman Kuruluşu [International Ombudsman Institute (IOI)] ise, hukukun üstünlüğünü sağlayan, yolsuzlukla mücadele eden ve iyi bir yönetim için mücadele eden parlamento kontrol organları olarak tanımlamıştır (<http://www.theioi.org/the-i-o-i>).

Uluslararası Ombudsman Birliği (The International Ombudsman Association) bir kişinin veya kurumun ombudsman olabilmesi için sahip olması gereken temel kriterler

altında yaptığı tanıma göre, anlaşmazlıkların çözülmesini idare eden tarafsız, bağımsız, etkin ve şeffaf bir kaynaktır.

Kestane (2006) ise ombudsmanı, parlamento tarafından atanan hem hükümete hem de parlamentoya karşı bağımsız olan, hiçbir şekilde bağlı kalmadan kişilerin şikâyeti üzerine harekete geçen, soruşturma ve araştırma yetkileriyle donatılmış, yönetimin yaptığı haksızlıkları önlemek ve adaletin sağlanmasında etkili olabilmek amaçlarıyla gerekli reform önerilerinde bulunan kamu görevlisi olarak tanımlamıştır.

Şahin (2010), kişilerin insan haklarını korumak, geliştirmek ve yönetimi iyileştirmek amacıyla; uluslararası, ulusal veya bölgesel düzeylerde parlamento, hükümet veya yerel idareler tarafından atanan ve kamu idarelerinin herhangi bir faaliyetinden veya davranışından zarar gören veya haksızlığa uğrayan kişilerin yapacağı şikâyetleri soruşturarak, yönetime tavsiyelerde bulunan ve bağlı olduğu otoriteye rapor veren kurum veya kişidir. Bağımsız, tarafsız ve güvenilir olmasının yanı sıra kararlarının herhangi bir yaptırımını söz konusu değildir.

Yukarıdaki tanımlardan görüldüğü üzere ombudsman, yönetimi, yönetim kuruluşlarını ve çalışanlarını denetleyen ve vatandaşların uğradıkları haksızlıklar üzerine şikâyet ile harekete geçen, yönetimin her kademesinden ihtiyacı olduğundan bilgi ve belge isteyebilen, bağımsız bir araştırmacıdır.

Ombudsmanın özellikleri, yetkileri ve görev alanı ülkeden ülkeye değişiklik göstermektedir. Her ülkede var olan hukuk sistemi ve buna bağlı olarak ombudsman da farklıdır ve çeşitleri vardır. Klasik ombudsman zamanla adeta Darwin'in evrim teorisine örnek olabilecek kadar değişim yaşadı. Ombudsman uygulamaları dünyada yayıldıkça sürekli olarak genişlemiş ve farklı organizasyon modelleri ortaya çıkmıştır. Böylece, 57 farklı çeşide ulaşmıştır (Stieber, 2000: 52). Bunlardan en yaygın olarak kullanılanları; gazete ombudsmanı, çocuk ombudsmanı, üniversite ombudsmanı, uzun süreli bakım ombudsmanı ve vergi ombudsmanıdır. Böyle bir çeşitlilik olması toplumun her kesimindeki halka ve onların kişilik haklarına hizmet etmesi için yapılan bir hizmettir. Azınlık hakları, çocuk hakları, yaşlı hakları ve bilgi edinme özgürlüğü hakkı gibi örnekler verilebilir. Çünkü ombudsmanın genel çalışma şekline oranla böyle daha dar bir alanda çalışması kişilerin bu alanlarda yaşadıkları veya yaşayacakları sorunların kolaylıkla çözüme kavuşturulması açısından önemlidir. (Karataş ve Avcı, 2017: 27). Gadlin (2000) ve Kucsko-Stadlmayer (2009) farklı isimlendirmelerine rağmen bu çeşitleri üç kategori altında toplamıştır. Bunlar; Temel model veya klasik model, hukukun üstünlüğü modeli ve insan hakları modelidir.

Temel model veya klasik model: Hemen hemen tüm bu tür kurumlara verilen yetkileri kapsayan genel bir modeldir. Karakteristik olarak zorlama olmayan yumuşak bir basınç ile geniş soruşturma yetkileri verilen, uzlaşmacı çözüm hedefleyeni İsveç, Danimarka, Norveç, Birleşik Krallık ve Avrupa Ombudsmanında göze çarpan, yaygın ve çok başarılı bir modelidir.

Hukukun üstünlüğü modeli: Temel modelin özelliklerinin var olmasıyla birlikte ek kontrol önlemlerine sahip olan bir modeldir. Portekiz, İspanya ve Bosna Hersek'te görülen bu yapıda ombudsmanın yetkileri daha güçlüdür ve geniştir. Yargının bağımsızlığı ilkesi göz ardı edilerek, yargı da sıradan bir kamu kuruluşu gibi denetime tabiidir.

İnsan hakları modeli: Bu model daha çok genç demokrasilerde, örneğin Rusya Federasyonu, Ukrayna, Gürcistan ve Orta Asya'da popülerdir. İnsan hakları konusuna yoğunlaşmış ve önleyici güçlerle donatılmıştır.

Vangansuren (2002) ise iki tür sınıflandırma yapmıştır. Birinci sınıflandırma İsveç ve Danimarka modeli olarak ikiye ayırmıştır. İkincisi ise reaktif ve proaktif ombudsman diye nitelendirilen ve işlevsel olarak yapılan sınıflandırmadır. Reaktif ombudsman şikâyetle harekete geçen bir yapı iken proaktif ombudsman şikâyet olmadan da denetler, sorun arar ve soruşturma başlatır.

Gregory ve Giddings (2000) ise dünyada ki tüm ombudsman kurum ve türevlerini dahil ederek daha kapsamlı bir sınıflandırma yapmışlardır. Buna göre:

Genel Ombudsmanlar: Hükümetin bütün eylemlerinden doğan şikâyetler ile ilgilenen ve hükümetin her düzeyinde faaliyet gösteren kamu sektörü bürolarıdır. Birçok ülke tarafından tercih edilen bu ombudsman çeşidi sınıflandırmanın en geniş kategorisidir. Ulusal ombudsman olmayan ülkelerde ise bölgesel veya yerel yapılanma ile etkinliğini göstermektedir. Örneğin: Almanya, Kanada, ABD, Hindistan.

Tek ya da Özel Amaçlı Ombudsmanlar: Hükümet her konuyla uğraşmamak için, sadece seçilmiş konularda uzmanlaşmış kişileri seçerek bu konulardaki sorunların üstesinden gelmeyi hedeflemektedir. Burada konu seçilirken, bir kamu hizmet alanı seçilebileceği gibi (sağlık, polis, çevre, cezaevi vb.) bir ihtiyaç grubu da (azınlıklar, çocuklar, engelliler vb.) seçilebilir. Bu sınıflandırmaya örnek olarak İsveç, Norveç ve İsrail gösterilebilir.

Uluslararası ya da Uluslar üstü Düzeydeki Ombudsmanlar: Bunlar daha çok ombudsman benzeri organlardır. Birleşmiş Milletler, Dünya Bankası, Uluslararası Para Fonu ve Dünya Sağlık Örgütü gibi uluslararası örgütlerde sadece kendi çalışanlarının şikâyetlerini dinleyen ombudsmanlar vardır. Ancak bir ulus üstü örgüt olan Avrupa Ombudsmanı, 1995'de kurulmuş ve Avrupa Birliğine üye olan on beş ülkenin tüm vatandaşlarının şikâyetlerini ele alıyor.

İnsan Hakları Ombudsmanı: Melez ombudsman olarak tarif edilen bu sınıflandırılmada amaç, uluslararası insan hakları yükümlülüklerini yerine getirmek için ulusal bir mekanizma sağlamaktır. Birinci, ikinci hatta üçüncü kuşak haklara kadar şikâyetleri konu olarak ele alan bu ombudsmanlar Doğu ve Orta Avrupa, Latin Amerika, Sahra altı Afrika ve Doğu Asya'da var olan sistemdir.

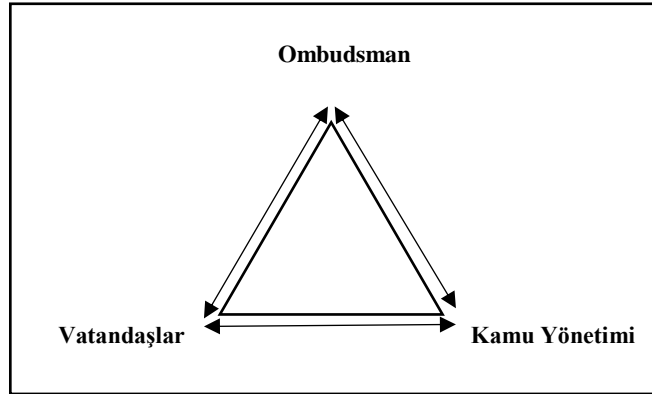
Özel Sektör Ombudsmanı: Ombudsmanın görev alanı sadece kamuya özgün değildir, özel sektör kuruluşları da bu mekanizmadan yararlanmaktadır. Bunlar klasik ombudsmanın aksine tam anlamıyla bağımsız değildirler ve yarı-ombudsman olarak birçok sektörde gün geçtikçe sayıları artmaktadır. Ayrıca bu kişiler sektördeki kişiler tarafından atanırlar ve daha çok hakem rolündedirler.

2.2 Ombudsmannın Amacı ve Temel İşlevleri

2.2.1 Ombudsmannın Amacı

Her şeyden önce ombudsmannın temel amacı kamuoyu anlaşmazlıklarını çözerek tüm özel ve kamusal çıkarlara bireysel bazda ulaşma şansı vermesidir. Burada ulaşmak istenilen yönetimi yıkmak veya zarar vermek değil, aksine kamuoyu çıkarları doğrultusunda düzenlemektir (Owen, 1990: 683). İkinci olarak ombudsmannın amacı denetimdir. Kural olarak bu denetim idari işlem ve eylemler üzerinde olmalıdır. Bununla birlikte bazı ülkelerde bu durumun istisnası vardır. Örneğin, bazı Afrika ülkelerinde çevresel sorunlar önemli olduğu için ombudsmana kanunlarda tam yetki verilmiştir. Ombudsmanlar burada özel kişilerin işlem ve eylemlerini de denetlerler (Hatchard, 1991: 941). Ayrıca bu noktada ombudsmannın amacını anlamak için öncelikle bilinmesi gereken ombudsmannın içinde bulunduğu sistem ve bu sistemin öğeleridir. Ombudsman sistemi için temelde gerekli olan iki temel organ vardır: Vatandaşlar ve Kamu Yönetimi. Ombudsman bu iki temel organ arasında karşılıklı ilişkileri düzenlemektedir. Şekil 1’de bu organlar arasındaki ilişkiyi ve dış çevresini gösterir. Vatandaşlar, ombudsmannın varlığının sebebidir. Vatandaşların haklarını ve şikâyet prosedürlerini bilmeleri ve korkmadan ihlalin düzeleceğine inanması gerekmektedir. Ombudsman bu aktörler arasında dengeyi kurarak halkın memnun olduğu daha iyi bir yönetim için katkı sağlar. Ombudsman sisteminin dış çevresinde ise yasal, ekonomik, hükümet ve politika, uluslararası ve sosyo-kültürel faktörler vardır. Bunlar ombudsmanı doğrudan veya dolaylı olarak etkiler ve etkilenir. Bu sistemde ombudsmannın amacı kısaca, faktörleri etkileyerek temel öğeler arasında dengeyi sağlamaktır. Başka bir deyişle arabulucu rolünü üstlenmektir.

Şekil 1: Ombudsman Üçgeni



Kaynak: (Vangansuren, 2002: 24).

Hill’e göre ise ombudsmannın 7 amacı vardır:

1. Halk ve yönetim arasındaki ilişkileri düzeltmek,
2. Yapılan belirli idari hatalara son vermek,
3. Bürokrasinin temelini insan haklarına dayandırmak,
4. Yönetimi reformlar üzerinden yenilemek,
5. Hükümete ve yönetime uzaklaşan halkı yakınlaştırmak,
6. Bürokrasinin bekçi köpeği olmak,
7. Kamu görevlilerini haksız suçlamalardan korumak.

2.2.2 Ombudsmannın Temel İşlevleri

2.2.2.1 Koruma İşlevi

Bir yönetime karşı hiç şikâyet olmadığı zaman bu onun kusursuz olduğunu ve halkın memnun olduğunu mu gösterir? Veya hiçbir adaletsizliğin kayıtlarda olmaması adaletin tamamen etkin olduğunu mu gösterir? Gerçek şudur ki adalet soyut bir kavramdır ve bunun aksine hükümet somuttur (Stuhmcke, 2012: 6). Böylece somut olan hükümetin müeyyide uygulama tekelinin karşısında kişilerin temel hak ve özgürlükleri sınırlandırılabilir veya zarar görebilir. Nitekim kişiler şikâyette bulunduğu idare kendini haklı gösterecek işlemlerde bulunabilir veya tehdit ve şantaj gibi sindirme yollarını kullanabilir. Bu noktada kişiler korumasız hissedecek ve idareye olan güven zedeleneyecektir (Arklan, 2006: 92). Ombudsman bu durumlarda ilke olarak halkı koruyarak yanında olacaktır. Ombudsman sadece halkı değil ilgili kamu kuruluşunu veya kamu görevlisini de korumaktadır. Haksız suçlamaya veya iftiraya maruz kaldıklarında gerekli araştırmalar ile bu kurum veya kişileri temize çıkartarak haklarını korumuş olacaktır. Pıckl (1986) da ifade edildiği gibi ombudsmannın iki yönü vardır. Bunlardan biri halka bakarken diğeri bürokrasiye bakar. Sadece Fransa’da uygulanan sistemde (mediateur) amaç koruma değil, iki aktör arası uzlaşma sağlamaktır. Bu nedenle ismi ombudsman değil arabulucudur.

İnsan haklarından birinin ihlali bile bütünlüğün bozulmasına ve daha büyük sorunlara yol açmaktadır. Bu nedenle insan haklarının korunmasına verilen önem ulusal düzeyde önemli olduğu kadar uluslararası düzeyde de büyük önem arz etmektedir. Örneğin, “Yeni Bir Avrupa İçin Paris Anlaşması” (Paris Şartı) Türkiye’nin de aralarında bulunduğu 34 ülke tarafından 1990 yılında imzalanmıştır. Uluslararası temel hak ve özgürlüklerin korunmasını ön plana çıkaran bu anlaşma ile hak ihlallerinde başvurulacak ulusal merci olarak ombudsman gösterilmiştir. Hatta Avrupa İnsan Haklarına başvurmadan önce kişinin ilgili ülkede ombudsmana başvuru yapıp yapılmadığı kontrol edilmektedir (Klavuz ve diğerleri, 2003: 53).

Ombudsman bünyesi içerisinde farklı fonksiyonlara sahip kurumlar oluşturmak da mümkündür. Örneğin, vatandaşların korunmasında Avrupa’da en önemli sorun olarak görülen ayrımcılık için oluşturulması gereken eşitlik kurumları (Avrupa Birliğinin direktifi ile) veya ulusal önleme mekanizmaları ombudsman kurumunun içerisinde oluşturulabilir. Doğrusu Birleşmiş Milletler (BM) bu çeşit kurumları ulusal kurumlara ilişkin yaptığı sınıflandırmada Uluslararası İnsan Hakları Komisyonları (UİHK), ombudsmanlar ve belirli sorunlarla ilgilenen diğer üçüncü grup kurumlar olarak belirtmektedir. Çünkü belirli bir sorunla ilgilenen bir kurum Paris Prensipleri gereği UİHK olamaz. Bu bilgilerden anlaşılacağı üzere ombudsman insan haklarıyla ilgili olan uluslararası yazılı belgelerde de önemli bir yere sahiptir (Fendoğlu, 2010: 8).

2.2.2.2 Araştırma, İnceleme ve Denetleme İşlevi

Bir denetim sistemi olarak ombudsman hem yargı birliği hem de yargı ayrılığı sistemlerinin olduğu ülkelerde uygulanmaktadır. Yargı birliği olan ülkelerde tek yüksek mahkeme var iken, diğerlerinde adli ve idari yüksek mahkemeler olarak ayrılmıştır. Her iki sistemde de ne yazık ki yönetilenlerin denetimi etkileyeceği tek güç ombudsmandır. Çünkü ombudsman bu denetimlerin alternatifi değil, tamamlayıcısıdır. Ombudsman sadece hukuka uygunluk denetimi yapmaz. Ayrıca hakkaniyet, insan hakları veya hizmetin daha iyi yapılması gibi yönetim ilkelerini de göz önüne alarak denetim yapar. Ombudsman

aslında ilke olarak bütün şikayetleri araştırma ve inceleme yetkisine sahiptir. Ancak kamu makamlarını ilgilendirmeyen, kişiler arası olan, süresi dolmuş olan, başkalarının haklarını gasp eden veya yargı kararlarına ilişkin olan şikayetler görev alanı dışındadır (Keskin, 2013: 123).

2.2.2.3 Yönetimin Gelişmesine Katkı Sağlama İşlevi

Ombudsman sadece hak ihlallerini araştıran ve yönetimin kusurlarını gün ışığına çıkaran bir dedektif değildir. Ombudsman kendisine gelen sorunlardan yola çıkarak yönetimdeki eksiklikleri bulup çözüm üretir. Ürettiği çözümler yol gösterici olmalıdır. Başka bir deyişle hem hatanın nasıl düzeltileceğini ve tekrarlanmaması için alınacak önlemleri hem de daha iyi bir yönetim için yapılması gerekenleri göstermelidir (Şengül, 2007b: 128). Örneğin, Rusya’da ombudsman yasal düzenlemelerle ilgili veya yasaların uluslararası hukuka uygunluğu ile ilgili Anayasa Mahkemesine başvuru yapabilir. Ombudsman burada her yıl ortalama 5 ila 6 başvuruda bulunabilmektedir. Ve bu başvurular ile alınmış birçok karar mevcuttur (Zorkin, 2009: 286). Ombudsman denetim gezileriyle ve raporlarıyla yönetimde yer alan eksikliklere veya hatalara dikkat çeker. Sürekli aynı yere damlayan su damlasının bir süre sonra orayı aşındırması misali yönetimde olan eksiklik ve hatalar giderilmediği sürece kalıcı zarara dönüşebilir. Ombudsmanın sağlayacağı katkı, bu su damlalarını fark ederek etkisi ve nedenlerini ilgililere bildirip zararı önlemektir (Gammeltoft-hansen, 1996: 128).

Ombudsmanın yönetime sağladığı bir diğer katkı şüphesiz hukuk devleti ilkesinin hayata geçirilmesindeki başarısıdır. Hukuk devleti özünde devlet otoritesinin sınırlandırılarak kişinin haklarını ve güvenliğini garanti eden bir sistemin kurulmasıdır. Ombudsmanlık kurumu devletin hizmetlerini kalite yönünden, hakkaniyet yönünden, verimlilik yönünden ve hatta yerindelik için de denetler. Hukuk kurallarını vatandaşın lehine uygulamaya gayret eder ve yapılan hataları düzelterek arabulucu olarak ilişkileri ve güveni zenginleştirir. Ek olarak, idari yargının yükünü hafifleterek yönetime katılımı artırır. Böylece yönetimin gelişmesine katkıda bulunur (Kahraman, 2011: 366). Burada idare yükünü hafifletmenin yolu dava açılmasını engelleyecek bir dizi kural koymak değil, idari yargının görev alanına giren konularda dava açılmadan sorunu çözüme kavuşturması ve zamanla bunların sayısını azaltmasıdır. Ombudsman bunu iki şekilde yapar. Birincisi idareyi, işlemini geri almaya ve eylemden doğan zararı gidermeye ikna etmektir. İkincisi ise, şikâyetçi yurttaşın açıkça esastan yoksun olan veya yargı yolu dışında başka bir şekilde giderilmesi mümkün olan şikâyetini yargı önüne götürmesine engel olmaktır (Erhürman, 1998: 101).

2.2.2.4 Eğitici İşlevi

Yönetenler ve yönetilenler pozitif hukuktaki gelişmeler ile bunları nasıl kullanacağı konusunda bilinçsiz ve isteksizdir. Demokratik bir devletin bu bilinçsizliği ortadan kaldıracak işlemlerde bulunması gerekir. Burada çeşitli uzmanları bünyesinde bulunduran ombudsman, vatandaşa sorunları ile ilgili hızlı ve yeterli bilgi aktarır. Vatandaş konu hakkında bilgi sahibi olduktan sonra işlemde bulunmuyorsa yani isteksizse ombudsman onun adına re’sen harekete geçerek boşluğu doldurur. Eğer vatandaş haksız ise şikâyetinde neden haksız olduğu ve alternatif yollar hakkında bilgilendirilir (Demiral, 2009: 47). Örneğin bu işleve dikkat çeken Queensland Ombudsman web sitesinde şöyle bir yazı vardır: Kamu sektörü idaresini geliştirmek için devam eden taahhüdümüzün bir parçası olarak devlet kurumlarına ve yerel konseylere eğitim sunuyoruz (Stuhmcke, 2012: 87). Yani

ombudsman devlet kurumlarında ve yerel konseylerde çalışan kamu görevlilerine verdiği eğitim ile yönetim sisteminin gelişmesine katkı sağlamaktadır.

2.3 Ombudsmannın Özellikleri ve Yetkileri

2.3.1 Ombudsmannın Özellikleri

Ombudsmannın belirgin üç özelliği vardır ve bunlardan herhangi birinin olmaması kabul edilemez şekilde bir işlevsel eksikliklerdir. Bunlar; bağımsızlık, tarafsızlık ve gizliliklerdir (Cave, 2007: 5). İngiltere ve İrlanda Ombudsman Birliğinin belirlediği ve tüm ombudsmanlarda olması gerektiğini öne sürdüğü beş özellik şunlardır (<http://www.ombudsmanassociation.org>):

Bağımsızlık: Ombudsmanlar ve onları atayan yetkililer bağımsız olmalıdır. Ombudsmanlar, sadece yetkililere hesap vermeli ve görev süreleri en az beş yıl olmalıdır. Ücret belirleme veya azaltma ve göreve son verme gibi kararlar sadece yetkili kişiler tarafından alınmalıdır. Şikâyetin haklı olup olmadığını sadece ombudsman belirlemelidir.

Tarafsızlık: Ombudsman her zaman adil olan ve hukuk ilkelerine saygı gösteren bir yapıda olmalıdır. Şikâyet sonrası kararı ister olumlu ister olumsuz olsun, ilgili kişiye sebepleri hakkında bilgi vermelidir.

Etkinlik: Halk tarafından ombudsman erişilebilir olmalı ve ücretsiz hizmet sağlamalıdır. Şikâyet prosedürleri konusunda halk bilgilendirilmelidir. Özellikle şikâyet edilen kurum veya kuruluşta iç denetim yollarını tüketmiş olması gerekir. Ayrıca şikâyetlerin etkin ve hızlı bir şekilde çözülmesi için yeterli kaynak ve personele sahip olmalıdır.

Açıklık ve şeffaflık: Ombudsman; personelinin yetki ve görevlerini, neler yapabileceklerini ve halkın onlardan ne gibi beklentileri olabileceğini açıklamalıdır. Yani kamuoyunu bilgilendirici faaliyetler içerisinde halkın güvenini kazanmalıdır.

Hesap verilebilirlik: Ombudsman yıllık rapor yayınlamalı ve kararlarından dolayı sorumluluğu üstlenmelidir.

Profesör Gellhorn 1967 yılında ombudsman kurumunun daha iyi anlaşılabilmesi için geniş çaplı bir rapor yayınladı ve ABA için bir çağrı yaptı. Bu çağrıdan hareketle ABA 1969 yılında yayınladığı bir kararla ombudsmannın karakteristik olarak özelliklerini belirledi. Bu özellikler (Howard, 2010: 8):

- Ombudsmanlar yasama organı ve personeli hariç tüm makamları, kurumları, kuruluşları ve buralarda çalışan personeli eleştirmeye yetkilidir.
- Ombudsmannın yasama organı dışında hiçbir makama karşı sorumluluğu yoktur, kontrol edilemez.
- Yasama organının belirlediği oranlarda tercihen 2/3 çoğunlukla ataması yapılır. Görev süresi 5 yıldan az olmamalı ve uzun vadede bağımsızlığı sağlanmalıdır.
- Ücreti üst düzey kamu görevlilerine denk olmalıdır.
- Personelini kendi seçme özgürlüğü olmalıdır.

- Kamu yönetiminde ki herhangi bir kurumu veya görevliyi araştırmaya yetkisi olmalıdır.
- Soruşturmalarına ilişkin tüm kamu kayıtlarına erişimi sağlanmalıdır.
- Yasallık, adalet, yeterlilik, verimlilik ve bulguların doğruluğu hakkında soruşturmaya tam yetkisi olmalıdır.
- Resmi eylemlerinden doğan dokunulmazlık sağlanmalıdır.
- Yaptığı soruşturmalardan hangilerini eleştireceğini veya hangilerini rapor edeceği konusunda isteğe bağlı güç verilmelidir.
- Ombudsman tarafından soruşturulan kişilere veya makamlara cevap vermeleri için fırsat verilmelidir.

Hill 1976'ya göre ombudsmanın özellikleri; yürütmenin dışında yer alması, yasal olması, bağımsız olması, uzman kişilerin olması, partizan olmaması, yaygın ve ulaşılabilir olmasıdır. Bu özelliklere sahip kişi veya kurumlar sadece ombudsman olarak nitelendirilebilir. Ombudsman uygulandığı birçok sistemde farklı özellikleri ile dikkat çekmektedir. Nitekim birçok bilimsel çalışmada ombudsmanın belirli özellikleri üzerinde açıklama yapılmıştır. Yapılan çalışmalar üzerinden yola çıkarak temelde genel bir sınıflandırma yapmak ve ayrıntılı olarak ele almak mümkündür. Bu sınıflandırmaya göre ombudsmanın özellikleri şöyledir:

Ombudsmanın kararları sadece tavsiye niteliğindedir: Öncelikle ombudsman kendisine gelen bütün şikayetleri incelemeye alır. Asılsız bir şikâyet olursa eğer nedenini açıklayarak soruşturmayı kapatır. Zaten ombudsmanın şikâyete cevabı her ne olursa olsun bunu gerekçeleriyle belirtmeli ve vatandaş konu hakkında bilgilendirmelidir. Vatandaş karar hakkında üst makama başvurabilir (Ökten ve Turhan, 2014: 137). Ombudsman idari işlemi iptal etme, idareye emir verme veya hukuken idareyi bağlayacak kararlar alamaz. Sadece haksız eylem veya işlemde bulunan idareyi işlemi geri almaya veya işleminden dolayı oluşan zararı gidermeye ikna edebilir (Usta, 2014: 61) Eğer idare kararı uygulamamakta ısrar ediyorsa bunun nedenini açıklamalıdır. Örneğin mali nedenlerle reddetmesi bir nebze kabul edilebilirken tazminat ödememek için reddetmesi ombudsmana yapılan alaycı bir tepkiden daha fazlası değildir (Kirkham, 2011: 79).

Ombudsmanın belirli aralıklarla yayınladığı raporlar ile en önemli kozu 'moral yaptırım'dır. Araçları ise ikna, eleştiri ve kamuoyuna açıklamadır. Bu araçların işlerliği de bilinçli ve duyarlı bir toplumdan geçmektedir (Sezen, 2001: 76). Ancak ombudsmanın kararlarının bağlayıcı olmaması aldığı en büyük eleştiridir. Bu nedenle ilk kurulduğu ülkelerde "ağızlık takmış bir bekçi köpeği" veya "kılıçsız bir haçlı" olarak eleştirilmiştir. İsveç ve Finlandiya bu özelliğin istisnasıdır. Bu ülkelerde ombudsmanın kararları uygulanmak zorundadır (Rowat, 1985: 137).

Ombudsmanın pozisyonu ve fonksiyonları Anayasada ya da ayrı bir Ombudsman Kanunu ile belirtilmelidir: Anayasa ve kanunlarla güvence altına alınmış olan temel hak ve özgürlüklerin korunması için oluşturulan bir yapı olan ombudsmanın kanuni bir temele dayanması kaçınılmazdır. Kanuni temel ombudsmana diğer kurumlarla olan ilişkilerinde kolaylık sağlayacaktır. Çalışmaları sırasında ihtiyacı olan bilgi ve belgeleri kamu görevlilerinden veya bürokratlardan kolayca elde etmesine vesile olacaktır. Aynı zamanda ombudsmana şikâyeti ele alıp almama, şikâyetin kapsamını genişletme ve şikâyeti istediğinde sona erdirebilme konularında serbestlik tanınmış olacaktır (Demiral, 2009: 34).

Arkasında halkın desteği olmalıdır: Ombudsmanın kararları hiçbir kurumu veya kuruluşu doğrudan etkilemeyeceği için parlamentonun desteğini alması çok önemlidir. Parlamento rapor vermesi onun gücünün ve bağımsızlığının garantörüdür. Aksi takdirde sadece bir temsilci olur (Buck ve diğerleri, 2011: 17). Ombudsman gücünü sadece parlamentodan veya hükümetten almaz. Çünkü zamanı geldiğinde bu organları bile incelemeye alabilir. Bu nedenle ombudsman asıl gücünü halktan almaktadır (Küçüközyiğit, 2006: 98).

Politik olarak tarafsız ve bağımsız bir statüye sahip olmalıdır: Ombudsman, devlet dışında var olan ve onunla hiçbir bağı olmayan bir kurum demek değildir. Bu özelliğin anlamı, yürütmeden ve idareden bağımsız ve tarafsız olmasıdır. Devlet içinde yer alan bir kurumun idareden, yönetimden veya bir siyasi partiden etkilenmemesi pek mümkün bir seçenek gibi görünmeyebilir. Ancak bu, kâğıt üzerinde dahi olsa yapılan düzenlemelerle sağlanabilir. Nihayetinde bunun kâğıt üzerinde kalıp kalmaması da ombudsman olarak seçilen kişinin ve idarenin bakış açısına bağlı olacaktır. Yapılan düzenlemelerde dikkat edilmesi gereken ise ombudsmanın seçilme usulü, görev süresi, bütçesi, personeli ve ombudsmanın yaşidir (Erhürman, 1998: 91).

Ombudsmanın herhangi bir kurum veya kişiden etkilenmemesi için seçilme usulü olarak, yasama organı tarafından seçilmesi benimsenmelidir. Seçimin gizli oyla ve nitelikli çoğunluk şartları altında yapılması daha demokratik bir uygulama olacaktır. Sonuçta iktidarda olan siyasi parti çoğunluğu sağlayarak ombudsman seçebilir. Bu şekilde seçilen ombudsmanın bu partiden tarafsız olması beklenilemez. Dikkat edilmesi gereken diğer bir nokta ise, ombudsmanın görev süresidir. Kişinin görev süresi bittiğinde tekrar ombudsman olması engellenmelidir. Çünkü o kişi tekrar göreve gelmek için yöneticilerin etkisinde kalabilir (Gökçe, 2012: 208). Örneğin; ombudsman İsveç'te parlamento içerisinde oluşturulan bir kurul tarafından seçilmektedir. Bu kurul çift meclisli parlamentonun her iki tarafından da eşit üye seçilerek oluşturulur. Bunun istisnası olarak bazı ülkelerde ombudsmayı kral veya devlet başkanı atama yoluyla görevlendirebilir. Yeni Zelanda, İngiltere, Fransa ve bazı Afrika ülkeleri bunlardan birkaçıdır (Esgün, 1995: 256). Görev süresi dolmadan görevden alınmaz. Görevden ayrılma sadece parlamento kararı ile olabilir. Bu da ombudsmanın tarafsız davranması için gereklidir.

Kamu kurumları Ombudsman ile işbirliği içinde olmalıdır: Ombudsman ile kamu kurumları arasında dostça bir diyalog olmalıdır. Kamu kurumları, ombudsmana emir veya talimat gönderemeyeceği gibi tavsiye veya telkinde dahi bulunamaz. Ombudsmanın istediği belgeleri veya bilgileri vermekle yükümlüdür. Sonuçta ombudsmanın kamu arşivlerine sınırsız erişim hakkı vardır (Akıncı ve Usta, 2017: 2740). Hatta bazı ülkelerde ombudsman kamu görevlilerini hesap vermeye çağırabilir ve bu ülkelerde kamu görevlisinin bu çağrıya cevap vermesi zorunludur. Ombudsmanın şikayetleri çözebilmesi için ilgili kamu kuruluşu ile rahatlıkla, engel olmadan görüşebilmesi ve evrakları inceleyebilmesi gereklidir. Böylelikle ulaştığı sonuçları ilgili kuruluş ile işbirliği yaparak sorun yargıya gitmeden halledebilir. Buradan anlaşılacağı üzere ombudsman bağımsız bir denetçi olarak kamu kuruluşları ile iyi ilişkiler içerisinde olması zorunlu değildir ama daha etkin çalışması için gereklidir.

Ombudsman her açıdan yüksek standartlara sahip olmalıdır: Ombudsmanlık kurumu nüfus sahibi ve saygın bir kişinin etrafında oluşturulmalıdır. Böyle bir kişi, kendi 'kişisel dokunuşları' ile kurumun daha etkin ve saygın olmasını sağlayabilir. Bazı ülkelerde toplumsal homojenlik ve mantıklı idari süreç açısından bu 'kişisel dokunuşlar' için bir

grup veya komisyon görevlendirilmiştir. İki durumda da ombudsmanın veya ombudsmanların yüksek standartlara sahip kişiler olması gerekir. Esasen ombudsmanın tanımında yer alan ‘yüksek görevli kamu görevlisi’ ibaresi bu noktaya değinir. Kurumun çağdaş çalışma ortamıyla baş edebilmesi için kapasite, kalite ve yetkinlik sağlandıktan sonra sürekli geliştirilmeye çalışılmalıdır (Ayeni ve diğerleri, 2000: 13).

Ombudsmana masrafsızca, kolayca ve doğrudan ulaşılabilmelidir: Ombudsmanı yargı organından ayıran en önemli özelliği masrafsız ve kolay olmasıdır. Ombudsmana yapılan başvurularda herhangi bir ücret veya harç talep edilmemelidir. Bu başvuru yazılı olabileceği gibi sözlü de olabilir. Birçok ülkede vatandaşlar ombudsmana direkt başvuru yapabiliyorken bu durumun bazı istisnaları vardır. Örneğin; Fransa’da vatandaş önce şikâyetini bir milletvekiline ya da senatöre iletir. Bu kişilerin aracılığı ile şikâyet Mediateur’e iletilir. İngiltere’de benzer bir uygulama vardır. Burada Parlamento Komiserine başvurabilmek için önce Avam Kamarası üyelerinden herhangi birine başvurmak gerekmektedir (Yıldırım, 2014: 201).

Medya ile aktif ilişkisi olmalıdır: Enformasyon çağının en önemli unsuru olan medya kitleleri yönlendirme ve etkilemede önemli bir role sahiptir. Toplumun ilgilenmediği bir konuyu istediğinde gündem yapabilme gücüne sahiptir. Bu nedenle medyanın kamuoyu oluşturması ve kamuoyu kanaatlerini yansıtmaları için toplumsal amaçlara odaklanmış olması önemlidir. Medya, yönetimin kontrolünde halkın sesi olarak yönetim üzerinde baskı kurabilmektedir. Hesap verilebilirliğin ilk aşaması olarak halk denetime böylece ortak edilir (Altun ve Kuluçlu, 2005: 41). Bir denetim mekanizması olarak ombudsman, kamuoyuna karşı sorumlu olduğu için medya aracını kullanarak bütün çalışmalarını halka açıklamalıdır. Halkın sağlıklı bilgilendirilmesi için medya ile olan ilişkilerinin iyi olması beklenmektedir (Küçüközyiğit, 2006: 99).

Ombudsman personeli nitelikli olmalıdır: Ombudsman öncelikli olarak çok iyi bir hukuk eğitimi almış olmalıdır. Özellikle insan hakları ve devlet yapısında uzman olmalıdır. Bunun yanı sıra göreviyle ilgili konularda da donanımlı olması beklenir (Gökçe, 2013: 4). Bazı Avrupa ülkelerinde yetenekli profesörler seçilmişken, bazı ülkeler bunu önemsemeyerek amatörler seçilmiştir. Oysaki kişilerin nitelikli olması kurumun başarılı bir şekilde devam etmesi için zorunludur. Seçilen ombudsmanlar adil ve sempatik olmalı, tüm prosedürlere hâkim olmalı, teknik beceri ve bilgiye sahip kabiliyetli kişiler olmalıdır (Gadlin, 2000: 40). Ombudsman kişisel bir saygınlığı olan ve profesyonel kariyerini tamamlamış biri olmalıdır. Çünkü, eğer böyle biri değilse, görevini kariyer yolunda bir basamak olarak görebilir. Görevi bittiğinde kariyeri hakkında endişelenip, siyasetçilerin ve yöneticilerin etkisinde kalabilir. Bu nedenle ombudsman genellikle kıdemli yargıçlardan, üniversite profesörlerinden veya eski görevine geri dönmeyi düşünmeyen üst düzey yöneticilerden seçilmelidir (Gammeltoft-Hansen, 1996: 199).

2.3.2 Ombudsmanın Görev ve Yetkileri

Ombudsmanın daha öncede bahsedildiği gibi asli görevi idarenin denetimidir. Burada denetlenen ‘idare’ ifadesinin hangi anlamda kullanılacağı önemli bir sorudur. Organik anlamda mı yoksa fonksiyonel anlamda mı kullanılacağı ülkelerin uyguladığı ombudsman sistemine göre değişmektedir. Bu çalışmada idarenin işlemleri üzerinde açıklama yapma amacı güden fonksiyonel anlamda idare yaklaşımı üzerinden konu ele alınacaktır. Ülkemiz açısından idari yargı organlarımızın kullandığı bu yaklaşım daha doğru bir kullanım olacaktır. Bu yaklaşımdan hareketle, denetimin konusu kamu kurum-

kuruluşlarının ve görevlilerinin kanunlara uygun hareket etmesini denetlemektir. Denetimin konusu idari işlemler, idari faaliyetler ve idari davranışlardır. İstisna olarak, İsveç ve Finlandiya’da idari işlemler ile birlikte yargı organları ve yargısal işlemler üzerinde de ombudsman denetimi söz konusudur. Ombudsmanın bu görev alanının içerisine (yüksek mahkeme yargıçları ve bakanlar hariç) yargıçlar, yüksek memurlar ve bütün kamu görevlileri girmektedir (Tortop, 1974: 40; Erhürman, 1992: 158). Bütün kamu görevlileri söyleyişi; devlet kurumlarını, yerel yönetimleri, kamu iktisadi teşebbüslerini, kamu kurumu niteliği taşıyan meslek kuruluşlarını ve kamu hizmeti yapmakla görevlendirilmiş bütün kurumları kapsamaktadır. Bu kurum ve kuruluşların faaliyetleri nedeniyle incinen insanların şikâyetlerini incelemek, soruşturmak ve çözümlenmek suretiyle kötü yönetime ve temel hakların kısıtlanmasına engel olmaktadırlar (Ünal ve Erdoğan, 2016: 628).

Genel bir sınıflandırma ile ombudsmanın harekete geçme şekli ile ilgili olarak üç usul söylenebilir. Bunlar: parlamentonun isteği üzerine, re’sen veya şikâyet üzerine harekete geçmedir. Ancak, birçok ülke uygulamasında ombudsmanın inceleme ve soruşturma zaman periyodik olarak hapisaneleri, göçmenlerin veya sığınmacıların kaldıkları yerleri, hastaneleri, huzurevlerini, askeri barakaları, okulları ve yetimhaneleri ziyaret eder. Hak ihlallerinin sıklıkla görülebileceği bu yerlere düzenlenen ziyaretler ile denetim baskısı oluşturarak kişilerin zarar görmelerini engellemek temel amaçtır. Neticede BM İşkenceye Karşı Seçmeli Protokol (OPCAT) kapsamında ombudsman ulusal bir denetim mekanizması olarak görev yapmaktadır. Ombudsmanın yaptığı araştırmalarda esas husus, toplumsal önemi olan sorunları analitik bir şekilde inceleyerek genel kararlar almasıdır (Fendoğlu, 2010: 7). Ombudsman, araştırmalarını sonuçlandırmak için dava açma, ihtar, talimat, hatırlatma, basına bildiri, parlamentoda konuşma, yıllık rapor, ikna ve eleştiri araçlarını kullanmaktadır (Babüroğlu ve Hatipoğlu, 1997: 16).

Ombudsmanın denetim alanı ise daha önce bahsedildiği gibi ülkeden ülkeye veya uygulanış şekline (ulusal, yerel vb.) göre değişebilmektedir. Denetim alanının en geniş tutulduğu İsveç’te tüm merkezi ve yerel kamu kurumları ile görevlileri ombudsman denetimine tabii iken Finlandiya’da merkezi ve yerel örgütler, bakanlar, askeri birlikler ve yargı ile alan sınırlandırılmasına gidilmiştir. Bazı ülkelerde (Hollanda, Fransa gibi) yargı organları veya askeri örgütler ombudsmanın görev alanı dışında tutulmuştur (Sezen, 2001: 76). İyi çalışan bir ombudsman kurumu iyi yönetimin bir unsuru olarak hem yatay hem dikey sorumluluk mekanizmasıdır. Yatay sorumluluğu devlet kurumları, diğer kamu kuruluşları ve devlet daireleri tarafından gerçekleştirilen ihlallerin denetlenmesidir. Dikey sorumluluğu ise halkın sesine kulak vererek endişe duydukları konuları araştırıp hükümete geri dönüt vermesidir (<https://www.tbmm.gov.tr>). Ombudsmanın görevi konusunda dünya çapında yapılan bir araştırmaya göre (Temizel, 1997: 40):

- 43 ombudsmanın yönetimin iyileştirilmesiyle ilgili çalışma ve önerilerde bulunduğu,
- 6 ombudsmanın bireyleri tatmin edecek şekilde sorunlara çözüm aradığı,
- 27 ombudsmanın bahsedilen görevlerinin yanında yönetimlerin yasal çerçeve içerisinde sorumluluklarını yerine getirmesi için kuruluşları denetlediği belirlenmiştir.

Ayrıca, ombudsmanın görev ve yetkileri belirlenirken söz konusu ülkede rolü de önemli bir ayrıntıdır. Ombudsmanın rolü (Vangansuren, 2002: 20):

- Demokrasiyi ve hukukun üstünlüğünü kişilerin haklarını savunarak pekiştirmek (yapıcı rol)
- Şikâyetlere göre yanlış çalışan sistemleri onararak reformları sağlamlaştırmak
- Politika ve yasa koymaya yani yönetime halkın katılımını sağlamak
- Sivil toplumu güçlendirmek
- Ülkelerin küreselleşme sürecini hızlandırarak Avrupa Birliği'ne üye olmayan ülkeler için üyeliğe bir adım sağlamak.

2.4 Düünden Bugüne Ombudsman

Tarihte karşımıza çıkan ilk ombudsman İsveç kralı XII. Charles Karl tarafından atanmıştır. Demirbaş Şarl olarak tanınan kral 1709 yılında Rusya ile yaptığı Poltova Muharebesi'ni kaybedince askerleriyle birlikte Osmanlı'ya sığınmıştır. Burada 5 yıl kalan kral ülkesinden gelen yolsuzluk, rüşvet ve kötü yönetim haberleri üzerine denetim için kendisini temsil eden yüksek bir vekil (Hogste Ombudsmannen-Supreme Procurator) göndermiştir. Böylece ilk ombudsman 1713 yılında göreve gelmiştir (Fendoğlu, 2010: 6). Kralın o dönemde Osmanlı'da yaşaması ve benzer uygulamaların olması ile buradan esinlendiği hakkında iddialar güçlenmiştir. O dönemde Osmanlı'da halkın şikâyetlerini dinleyen benzer uygulamaların var olduğu uluslararası toplantılarda farklı ülke temsilcileri tarafından da dile getirilmiştir. Örnek olarak Kazaskerlik kurumu (Kadilkuzat), Ahilik teşkilatı, Dar'ül Adl ve Divan-ı Mezalim (Haksızlıklar Divanı) sayılabilir. Özellikle Kadilkuzat makamı halkın birbirleriyle ve devletle olan ilişkilerini (sultan dâhil) düzenlerdi. Devletin en yüksek kadısı olan bu makam, halkın haklarını memurların davranışlarından korurdu ve uzun süre görevde kalırdı.

Ombudsmanın kökeni hakkında farklı fikirlerde mevcuttur. Bu fikirlerden en kabul göreni Çin'de M.Ö. 206- M.S. 220 döneminde hüküm süren Han Hanedanlığı sırasında var olan "Yuan Kontrol Kurumu", ve Hz. Ömer zamanında var olan "Muhtesib Kurumu" dur. Muhtesib Kurumu hayatın birçok alanında genel ahlakın koruyucusu olarak, vatandaşların şikâyetlerini dile getirdiği tarafsız bir kurumdu. Başka bir görüş Afrika'da geleneksel şeflerin uyuşmazlık çözümlene rolüne benzetirken, bir diğeri eski Alman kabilelerinde var olduğunu iddia etmiştir (Pıckl, 1997: 800; Altuğ, 2002: 54; Gökçe, 2012: 205). Bu görüşlerin ortak noktası olarak kurumun uygulanış sisteminde Osmanlı'dan, isimlendirilmesinde Alman kabilelerinden esinlendiği belirtilebilir.

Kral XII. Karl ülkesine döndüğünde ombudsmanın kendisine sunduğu raporları incelemiştir. Bu raporlara göre ombudsman, kralın yokluğunda halkın istek ve şikâyetlerini dinlemiş, bunları yerine getirmek için kamu görevlileriyle görüşerek uzlaşma sağlamış ve yönetimin daha adil olması için birtakım önerilerde bulunmuştur. Durumdan memnun kalan Kral idarenin tüm işlem ve faaliyetlerini kontrol etmesi için ombudsmanın görevini sürekli hale getirmiştir (Baylan, 1978: 7). Kralın ölümüyle beraber parlamento Adalet Şansölyesine (Ombudsmana) rapor vermeye mecbur bırakılmıştır. 1766'dan 1772'ye kadar parlamentoya el koyan mutlak monarşi, 1809'da Rusya'ya karşı yenilgi yaşaması ile yıllar sonra ilk kez iktidarı yeniden düzenleyen bir anayasa kabul etmiştir (Howard, 2010: 3). Kral ile riskdag (meclis) arasında yenilikleri uyarlayan bu anayasada ilk kez ombudsmana yer verilmiştir. Ombudsmanın işlevi özel bir savcı olarak belirlenmiş ve böylelikle anayasal bir kurum haini almıştır. Daha sonra Rusya kontrolünde olan Finlandiya, bağımsızlığını kazandığında yeni anayasa ile parlamento ombudsmanını atamıştır. Burada vurgulamak gerekir ki İsveç yasalarıyla yönetilen Finlandiya için bu beklenen bir gelişmeydi (Aufrecht, 1998: 2). Üçüncü ülke olarak Norveç, önce askeri alanda (1952)

daha sonra sivil alanda (1962) ombudsmanı kurmuştur. 1954'te Danimarka'da, 1962'de demokrasinin laboratuvarı olarak bilinen Yeni Zelanda'da denetim için oluşturulmuştur (Esgün, 1995: 255). Kurumun İskandinav ülkelerinde başarıyla uygulanmasında bu ülkelerin demokratik olması, halk katılımına önem vermesi ve nüfuslarının az olması gibi sebepler gösterilebilir (Baylan, 1977: 19)

Kurumun ilk kurulduğu tarihten itibaren yüz yıl kadar süren sessizliğinin ardından hemen hemen bütün ülkelere yayılmasının arkasında pek çok iddia mevcuttur. Örneğin Cheng (1968)'e göre kurumu İngiltere gibi büyük ülkelerin kabul etmesi ve 1955 yılında Danimarka'da kurulan sistemin başarılı bir şekilde devam etmesi, özellikle Danimarka Ombudsmanı Profesör Hurwitz'in kurumu tanıtıcı çalışmaları, yayılmasını etkileyen faktörler arasındadır. Rowat (1985)'e göre ise, her ülkede kurulmasının nedeni farklıdır. İngiltere'de Crichel Down davası (1954) ve Franks raporu (1957) etkili olmuşken, Kanada'da Saskatchewan deneyleri öncülük etmiştir. Crichel Down davası, tarım bakanlığında çalışan görevlilerin hukuk dışı yollarla köylülere ait arazilere el koymaları ile başlamıştır. Siyasi bir skandal olan dava, haksız muamele iddiasıyla başlamış ve dönemin tarım bakanının sorumluluğunu alarak istifasıyla sonuçlanmıştır. Franks raporu ise, yönetim ve adaletin daha açık ve tarafsız olması için birtakım önerilerde bulunmuştur. Bu öneriler üzerine 1958'de "Tribunals and Inquiries Act" yasası oluşturuldu ve ardından 1967 yılında "Parliamentary Commissioner For The Administration" yani diğer bir deyişle ombudsmanlık kurumu kuruldu.

Kucsko-Stadlmayer (2009) ise dünyada yaygınlaşmasının sebebini bir takım olaylar dizisi olarak öne sürmüştür. Özellikle 1974 yılında Danimarka'da kurulan sistemden esinlenerek Uluslararası Barolar Birliği (International Bar Association)'nin ombudsman modelini geliştirmesi dünyada yayılmasında etkili olmuştur. Bu modele göre ombudsman sadece araştırma yapacak, sonuçlarına göre öneriler hazırlayacak ve bunları meclise rapor edecektir. İspanya ve Portekiz'in insan haklarını etkin kılmak için ombudsman kurumunu geliştirmeleri ve "avukat" yetki belgesi ile kurmaları diğer önemli gelişme sayılabilir. Bunların yanı sıra genel bir kanıya göre kurumun yayılmasının iki önemli sebebi vardır. Bunlardan birincisi klasik denetim yollarının gelişmiş anayasal ülkelerde hatta hukuken bir bütün olarak muazzam işleyen sistemlerde dahi yetersiz kalmasıdır. İkincisi ise büyüyen devlet yapısının karmaşık bir halde olmasıyla halkın sistemi anlamakta güçlük çekmesidir. Böylece devletler açısından, halkın engelsiz bir şekilde ulaşabileceği, bağımsız ve demokratik bir kurum olan ombudsman gündeme gelmiştir. Ayrıca kurumun yaygınlaşmasını sağlayan başka bir faktör ise, Avrupa Konseyi İstişari Asamblesi'nin 1975 yılında 457 sayılı tavsiye kararında insan haklarını korumada iyi bir metot olarak kabul etmesi ile üye devletlere kurumu tavsiye etmesidir (Sevinç, 2015: 104). 1980'li yıllara gelindiğinde ombudsman kurumu ulusal düzeyde 21 ülkede, bölgesel düzeyde veya eyalet düzeyinde 6 ülkede bulunmaktaydı. Birçok ülkenin geç de olsa demokrasi ile tanışması ombudsmanın yaygınlaşmasını hızlandırmıştır. Bu ülkeler arasında Latin Amerika, Asya ve Pasifik ülkeleri vardır. 2000'li yıllara gelindiğinde ise kurum sayısı yaklaşık beş kat artmış ve daha sistemli bir yapı haline gelmiştir. Genç demokrasiler dâhil başarılı bir dönem sergileyen kurum dünya gündeminde yerini almıştır. Bununla birlikte Avrupa Birliği Maastricht antlaşması ile bir "Avrupa Ombudsmanı" oluşturulmuştur. İlk Avrupa Ombudsmanı 1995 yılında atanmıştı (Yatkın ve Taşer, 2015: 97). Avrupa ombudsmanı, Avrupa parlamentosu tarafından atanır ve görev alanı Avrupa Birliği'nin kurum ve kuruluşları hakkındaki şikâyetlerdir. Bu şikâyetlerin konusu haksızlıklar, ayrımcılıklar, bilgi veya yanıt vermeme, suiistimal etme ve geçersiz gecikmedir (Yağmurlu, 2009: 92).

Ombudsmannın gelişimi sırasında Remac (2013)'e göre üç dalga olmuştur. İlk dalgada yer alan ombudsmanlar yasalara uygunluk denetimi yapan en eski ve uzun süredir var olanlardır. Genelde klasik ombudsman olarak isimlendirilen İsveç-Finlandiya modelinin sayıları dünyada oldukça azdır. Bunun nedeni ise geniş yetkilerle donatılmış olmasına rağmen yerel yönetimlerde veya benzer farklı alanlarda uygulamaya elverişli olmamasıdır. İkinci dalga, ikinci dünya savaşı sonrası kurulan ve kapsamlı bir kopya olan Danimarka modeli ombudsmanıdır. Bu kuşağın ombudsmanlarının ortak özelliği yönetim için ek yasal gereklilikler üzerinde durmalarıdır. Başka bir ifadeyle, kamuyu ilgilendiren veya yönetimi geliştiren toplumsal değişikliklere tepki vermesidir. Örneğin, yönetim şeffaf davranmıyorsa müdahale etmesi mümkündür. Yönetimde var olan sorunlarla ilgilenmesinin yanı sıra sürekli yönetimi geliştirmek istemektedir. Hukuk sisteminin geliştiği ülkelerde başarılı olan uygulama daha esnek ve korumacıdır. Bu kuşağa örnek olarak İngiltere, Hollanda ve Belçika gösterilebilir. Üçüncü dalga ise 1970'lerden sonra başlayan demokrasiye yeni geçmiş veya demokratik olmayan rejimlerde kurulan düşük ombudsman modelleriyle başlamıştır. Bu ombudsmanların ortak özelliği insan haklarına odaklanmalarıdır. İdarenin denetimi için değil, insan haklarının ihlal edilmemesi için çabalarlar. Buradan anlaşılacağı üzere ombudsman zamanla her ülkenin ihtiyacına ve beklentisine göre şekillenerek bir değişim yaşamıştır. Bu değişim ile her ne kadar farklı görev ve yetkilere sahip gibi görünse de temelde hepsi klasik ombudsmanın bir nebze de olsa kopyasıdır. Sonuç olarak ombudsman sistemini kuran tüm ülkeler aslında sistemden iki temel fonksiyonu sağlamasını beklemektedir. Bunlardan ilki yönetim de genel bir verimliliği teşvik etmesi, diğeri ise yönetimle halk arasındaki uçurumda bir köprü olmasıdır (Cheng, 1968: 20). Tablo 1'de ülkeler ve ombudsmanlık kurumunun kurulduğu yıl ayrıntılı olarak verilmiştir.

Tablo 1: Ombudsmanlık Kurumunun Yıllara Göre Ülkelerde Kuruluşu

Yıl	Yer	Yıl	Yer
1809	İsvec	1972	Avusturalva
1919	Finlandiya	1973	Fransa
1952	Norveç	1973	Hindistan
1955	Danimarka	1976	Portekiz
1959	Batı Almanya	1981	İspanya
1962	Yeni Zelanda	1982	Hollanda
1962	Norvec	1987	Polonya
1966	Tanzanya	1991	K.K.T.C
1967	İngiltere	1995	Yunanistan
1969	Kuzey İrlanda	1998	Rusya
1970	Kanada	2000	Cek Cumhuriyeti

Kaynak: Kucsko-Stadlmayer, 2009: 7; Sevinç, 2015: 104.

2.5 Ombudsmanlık Kurumunu Ortaya Çıkaran Koşullar

2.5.1 Klasik Denetim Yollarının Yetersizliği

Temel hak ve özgürlüklerin talebi ve korunması yüzyıllardır süregelen bir sorundur. Bu sorun gündeme ilk geldiği tarihlerde, çözümü kralın veya hükümdarın yetkilerinin kısıtlanmasını içermiştir. Yürütme mutlak monarşinin devamı olduğundan temel hak ve özgürlüklerin mücadelesi hep yürütmeye karşı olmuştur. Kolluk kuvvetlerini elinde tutan yürütmeye karşı, halkı korumak için yasama organı tarafından birtakım sınırlamalar getirilmiştir (Aslan, 1992: 335). Günümüzde yürütme ile olan bu mücadele de yasama veya yargı organı halkı korumakta yeterliliğini yitirmiştir. Hatta tüm bu kuvvetlerin keyfi hareketlerini önlemek için oluşturulan denetim mekanizmaları bile yetersiz kalmaktadır.

İdarenin hukuka bağlılığının gereği olarak temel hak ve özgürlükler anayasa ile güvence altına alınmış ve bunu sağlamak için yargısal denetim yolları oluşturulmuştur. Ancak yargısal denetim sadece hukuka uygunluk denetimi yapmaktadır. Yani, hukuka uygun olan ama yerinde olmayan bir idari işlem için yargı yolu kapalıdır. Üstelik kişi yargı denetimine başvuru yapacak ise prosedürleri iyi bilmesi gerekir. Çünkü başvuru işlemleri karışıktır, teknik hukuk bilgisi gerektirir ve pahalıdır. Vurgulanan bu özellikleriyle vatandaşın yargıya her zaman başvuru yapma imkânı yoktur (Kahraman, 2011: 357). Siyasi denetime bakıldığında ise kolay harekete geçirilemeyen, konu kısıtlaması olduğu için sadece genel meselelerle ilgilenebilen ve kolay sonuç alınamayan bir organdır ve halkın şikâyetleri için yetersiz kalmaktadır. İdari denetim ise, kurum içinde çalışan kişilerin (ast-üst) birbirleriyle olan ilişkileri ve dayanışma halinde olmalarından vatandaş için bir güvence değildir (Demiral, 2009: 27). Kısaca klasik denetim yollarının karmaşık, zor, masraflı ve çoğu zaman işlevsiz olması halkın hakkını arama yolunda karşısına çıkan bir engeldir.

Ülkemiz açısından bakıldığında bahsedilen yetersizlikler ile birlikte denetimin yıllardır çözemediği yolsuzluk ve rüşvet de Osmanlı zamanından beri önemli bir sorundur. İkinci Mahmut zamanına kadar bu tür sorunlarla ilgilenilmesi için kadılar belirli yetkilerle donatılmıştı. İkinci Mahmut zamanında nezaretler yani günümüzdeki ismi ile bakanlıklar kurulmuş ve müfettişler teftiş için görevlendirilmiştir. Böylece bu dönemden itibaren denetleme hizmetinin bağımsız bir birim tarafından yapıldığı anlaşılmaktadır (Bezirci ve Karasioğlu, 2011: 575). Yolsuzluk ve rüşvet genelde her hükümet değişiminde, yeni hükümetin kendisini iyi göstermek için bir önceki hükümetin yaptıklarını ortaya çıkarması ile gündeme gelmektedir. Buna bir süre tepki verilmekte ve bu daha sonra unutulmaktadır. Avrupa Konseyi'nin onay için sunduğu 173 No'lu Yolsuzluk Üzerine Ceza Yasası Sözleşmesi (Criminal Law Convention on Corruption) yolsuzlukla mücadele için ombudsmanı tavsiye etmektedir. Çünkü ombudsman iyi yönetim için kötü yönetimle mücadele eden gerekli bir organdır (Fendoğlu, 2010: 7).

Ombudsman klasik denetim yollarının her birinden birtakım öğeleri içerisinde bulundurur. Halk kitleleri tarafından harekete geçirilebilmesi yönüyle kamuoyu denetimine, parlamentodan destek alması ve ona rapor vermesi yönüyle siyasi denetime, anlaşmazlıkları çözmesi ve bunun yönetimce uygulanması yönüyle yargısal denetime, bütün belgeleri inceleyebilmesi ve personeli dinlemesi ile de yönetsel denetime benzemektedir (Klavuz, 2003: 54). Ancak ombudsman bağımsız olma özelliğiyle idari denetimden ve kararlarının bağlayıcı olmaması özelliğiyle de yargı denetiminden

ayrılmaktadır. Ayrıca raporları parlamentoya sunarak siyasi denetimi, vatandaşa duyurarak kamuoyu denetimini harekete geçirir (Ünal ve Erdoğan, 2016: 628).

2.5.2 Çağdaş Devlet Sistemlerinin Genişlemesi ve Kötü Yönetim

Sanayi devriminden sonra halka hizmet sunmak için memurlar işe alınmış ve bir dizi kural ve yönetmelikle standartlaştırılmış hizmetler sunulmaya başlanmıştır. Uzun yıllar uzmanlar ve bürokratlar tüm gücü elinde tutmuş ve halk onlara bağımlı yaşamıştı. Sistem zamanla gelişti, büyüdü ve değişti. Bu değişimden etkilenmeyen sadece devletin her alanda etkin olma gücüydü (Osborne, 1993: 350). Özellikle 21.yy da ekonomi ve teknoloji alanında yaşanan hızlı gelişme ile yönetim sistemi geçmiş uygulamalarla kıyaslanamayacak şekilde değişmiştir. Öyle ki, bu değişim akımından toplumsal yapı da etkilenmiş ve halkın istekleri hem nicel hem de nitel olarak değişmiştir. Bu farklılaşma ile kamu hizmetlerinin sunumuna uygun yeni yapılar ortaya çıkmıştır (Arslan, 2010: 22).

Günümüzde yönetimin her kademesini ve her görevlisini sürekli denetlemek her ne kadar gerekli de olsa, ütopyik bir düşüncedir. Bahsedilen kişiler ve kurumlar üzerinde bir denetim baskısı oluşturacak yapı arayışında gözler İsveç'e, ombudsmana çevrilmiştir. Küçüközyiğit (2006) da ifade edildiği gibi, idare kuruluşuna kolaylıkla girip nüfus edebilen, daha hızlı ve kişisel çalışan, daha biçimci, daha iyi bilgi sahibi olabilen, keyfilikle mücadelede daha etkili ve tutarlı olan ombudsman bu ihtiyaç arayışının cevabıdır. Sonuçta ombudsman halkın temsilcidir ve bu açıdan yönetimi halkın adına denetlemektedir.

Ombudsmanı ortaya çıkaran bir diğer koşul ise kötü yönetimdir. Frank (1970)'e göre kötü yönetimin var olup olmadığı anlaşılabilir. Bunun somut belirtileri şu şekildedir:

- Yönetimin mevzuatı ve yasaları uygulamada başarısızlığı, ihmali veya hatası
- Yönetimin haksız politika uygulaması
- Yönetimin mantıksız davranıp keyfi hareketlerde bulunması
- Yönetimin adaletsiz ve kibirli davranması
- Yönetimin bilerek veya bilmeyerek yaptığı baskı ve dayatmalar
- Yönetimin nezaketsiz ve kaba davranması
- Yönetimin iletişim kopukluğu yaşaması
- Yönetimin taraf tutması veya ayrımcı davranması
- Yönetimin yetersiz araştırma ve soruşturma yapması
- Yönetimin yetkilerini kötüye kullanması
- Yönetimin verimsiz ve dikkatsiz uygulamaları

2.6 Ombudsmanlık Kurumunun Katkıları

Ombudsman doğal olarak ilk önce kişilerin hayatlarına katkı sağlamaktadır. Günümüzde pozitif hukukun sağladığı hakları kişilerin kullanamaması demokratik bir sorundur ve bu hukuk devletinin meşruluk temellerini sarsmaktadır. Bunun nedenleri arasında kişilerin eğitim ve iletişim kanalları eksikliği, maddi olanakların kısıtlılığı ve devletten korkmaları sayılabilir. Çözümün ise ombudsman olacağı düşünülmektedir. Ombudsman sayesinde halk bilgi sahibi olacak ve masrafsızca, yargıya gitmeden problemini halledebilecektir. Devlet; baskın bir otoriter yapı yerine kendi hatalarını gören, vatandaşa söz hakkı veren ve bunları düzelten bir yapı haline gelecektir. Böylece devlete olan korku yerini iyi niyete ve güvene çevirecektir. Kısaca, devletle vatandaş arasındaki

sürtüşmeleri azaltacak ve bir yol gösterici olarak yönetime ve vatandaşın hayatına katkı sağlayacaktır (Erhürman, 1998: 100).

Şüphesiz sağlayacağı en büyük katkı kurumlar ve memurlar üzerinde kuracağı baskıdır. Her ombudsman her yıl yaklaşık olarak 1000 şikâyet almaktadır. Bunların beşte biri ciddi meseleler hakkında olduğundan önemli bir soruşturma istemektedir. Ombudsmana gelen şikâyetlerin tümü (gizli kalması gerekenler hariç) halka açıktır. Yıllık raporun geniş çaplı yayınlanması ile memurlar üzerinde baskı oluşur. Raporda isimlerini görmek istemeyen çalışanlar, hareketlerine azami dikkat gösterirler (Tortop, 1974: 42).

Ayeni ve diğerleri (2000)'e göre ombudsmanın sağlayacağı katkılar şu şekildedir:

- Bireysel hakların korunması ve bu güvencenin verilmesi,
- Sorunları nesnel bir şekilde araştırması ve uzmanlığıyla çözüme kavuşturması,
- Kötü yönetimi zarara sebep olmadan durdurması,
- İyi yönetimin tarafsız ve saygın bir kurum tarafından duyurulması ve halka güven vermesi için bir şans sağlaması,
- Yönetişim kavramını tanıtmayı ve canlandırması,
- Karmaşık yönetim sisteminde halka ilgilenmesi ve anlayabilmesi için bir alan vermesi,
- Piyasa güçlerini yönetmek için bağımsız bir kontrol mekanizması,
- Kamuoyunun hükümetle ilgili görüşüne yönelik geri bildirim mekanizması,
- İnsan haklarının korunması ve gelişmesine katkı sağlamasıdır.

Ombudsmanın birçok ülkede belirli bir uygulama döneminden sonra sağladığı katkıları görmek mümkündür. Sağladığı katkıları görmek için çözüme kavuşturulan şikâyetçi sayısı ve şikâyet edilen konuların azalmasına bakmak yeterlidir. Ombudsmanın faaliyetleri sonucu devlet zamanla halkın hak ve çıkarlarına daha saygılı olacaktır. Böylece şikâyetler azalacak ve az olan şikâyetlerde çözüme kavuşturulacaktır. 1859-1860 yıllarında İsveç parlamentosunda kurulan komitenin yorumu bunu en iyi izah eden açıklamadır. “Ombudsman, yönetimin işlerine ne kadar az müdahale etmek zorunda kalırsa o kadar çok amacına varmış olur” (Chapman, 1970: 246).

Dünya Bankası araştırmasına göre 2002-2005 yılları arasında Güneydoğu Avrupa ve Asya ülkelerinin çoğunda yolsuzluk azalmıştır. Burada ombudsmanın etkisi yadsınamaz bir gerçektir. Bir diğer gerçek ise insan hakları ihlallerinin hala devam etmesidir. Geçiş dönemindeki ülkelerde bulunan ombudsmanlar, batılı ülkelerdeki ombudsmanlardan daha önemli bir rol oynamışlardır. Çünkü ombudsman demokratik şartların geliştirilmesine, hukukun üstünlüğünün kuvvetlendirilmesine ve devlet kurumlarının modernizasyonuna katkıda bulunmaktadır (Şahin, 2010: 140).

2.7 Seçilmiş Ülkelerde Ombudsman Uygulaması

2.7.1 İsveç Ombudsmanı

İsveç ombudsmanı, sayısız istismarın sonucu olan çürük bir yönetimde ortaya çıkmış ve iki asırdan uzun süre hükümetin en büyük kurumlarından biri olmuştur. Halkı koruma amacıyla hareket eden kurum mahkemelerden daha etkindir. İsveç'te hâkimler de kamu görevlisi olduğundan gerektiğinde yetkililere ve hâkimlere karşı işlem başlatabilir. Jagerskiold (1960), 16.yy'da 'Monarchomach' olarak bilinen kuramcılarının benzer

kurumlar önerdiğini, bu kuramcıların tezlerini İsveç düşünürlerinin çok iyi bildiğini ve bunun kurumun etkinliğinin sebebi olduğunu ifade etmiştir. Bazı akademisyenler ise demokrasinin yerleşmesiyle yapılan bütün anayasal değişikliklerde kurumun sürekli geliştirilmesi ve sistemli bir yapı haline getirilmesi olduğunu ifade etmişlerdir. 1713'te ilk ombudsman göreve geldiğinde sadece kralın gözü konumunda olmuştur. Yetkilileri ve hâkimleri denetleyen bu ombudsmanın krala bağlılığından dolayı vatandaşları koruyacak kadar bağımsız olmadığı ileri sürülmüştür. Böylelikle 1809 yılında ombudsmana yasal statü verilerek ofis olarak kurulması sağlanmıştır.

1809 yılında yaşanan anayasal devrim, İsveç'te yönetim sisteminde önemli değişikliklere neden olmuştur. Kamu görevlilerine sağlanan bağımsızlık, tarafsızlık ve kadro güvencesi en çok dikkat çeken gelişmeler olmuştur. Yönetimin temel ilkeleri ve vatandaşın hakları anayasal düzenlemeye tabii tutulmuştur. Ayrıca İsveç'te günışığında yönetim ve şeffaf idare kavramlarının temelleri bu anayasaya dayanmaktadır. Parlamento idareyi kendi adına denetleyebileceği üst düzeyli kamu görevlisi atama hakkı bu anayasa ile verilmiştir. Yargı alanını denetleme yetkisine sahip ombudsmanın böylece yetkileri genişletilmiştir (Akıncı, 2008: 170).

Ombudsmanın tarihine bakıldığında dikkat çeken gelişmeler mevcuttur. 1719 yılında Ombudsman kurumunun adı Adalet Şansölyesi (yüksek memur) olarak değiştirilmiştir. Ve ilk Adalet Şansölyesi 23 Ekim 1714 tarihinde görevine başlamış olup bugün devam etmektedir. Adalet şansölyesi tarih boyunca yönetim sisteminde yapılan değişikliklerle uyum sağlayarak varlığını korumuştur. 1809 yılında yasa ile Kral tarafından atanan Adalet Şansölyesi ve Parlamento tarafından atanan Ombudsman olarak Adalet Şansölyesinin gücü ikiye bölünmüştür. Bu ayırım ile denizcilik dahil askeri konular görev alanına eklenmiş ve ombudsmanın yetkileri genişletilmiştir (Spencer, 1940: 222). Şansölye ile ombudsman arasında ki fark ise uygulamada görülmektedir. Şansölye Bakanlar kurulunun baş danışmanı olarak Kral adına denetleme yetkisini kullanmaktadır. Fakat daha çok devletin çıkarlarını korumak amacıyla hareket etmektedir. Şansölyenin ombudsmanı denetleme yetkisi olmadığı gibi ombudsmanında şansölyeyi denetleme yetkisi yoktur (Baylan, 1978: 40). 1975 yılına gelindiğinde "Parlamento Ombudsmanı Talimat Kanunu" çıkarılmış ve bu kanun ile ombudsmanın görev ve yetkileri yasal olarak belirlenmiştir. Krala karşı parlamentonun yanında bir denge olan ombudsman, bu tarihten sonra yapılan değişiklikler ile işlevsel açıdan vatandaşların lehine kurumsallaşmıştır (Esgün, 1995: 255).

Ombudsmanın aldığı şikâyetler konusunda kesin bir süre yoktur. Vatandaşlar toplumu ilgilendiren çok önemli bir konu değil ise tüm idari çarelerin tüketilmesi sonrası 2 yıl içinde şikâyette bulunulabilmektedir. Denetim sonucu dava açma, disiplin uygulaması, öneri, hatırlatma, beyan, bildirge, teklif ve talimat verme yetkileri vardır (Avşar, 2012: 289). Ombudsman resmi arşiv ve belgeleri istediği zaman inceleyebilir, görevlileri ifade vermek için çağırabilir ve üst düzey yöneticilerin görüşlerini bildirmelerini isteyebilir. Her türlü yargı organı veya idari kuruluşun toplantısına dinleyici olarak katılabilir. Hatalı bulunduğu kamu görevlileri hakkında soruşturma açabilir veya elindeki belgeleri soruşturma açmak için yetkili makama gönderebilir (Baylan, 1978: 41).

Herkes (yabancılar ya da İsveç'te ikamet etmeyen kişiler de dâhil) ombudsmana başvurabilir. Şikâyet sahibinin şikâyet konusu olan olaya doğrudan ilgisi olması gerekmemektedir (Gişi, 2017: 16). Ombudsman her yılın başında yaklaşık 400-500 sayfa olan raporunu parlamento verir. Bu raporda faaliyetlerini anlatarak hem parlamento üyelerine hesap verir hem de oluşabilecek sorunlar hakkında bilgi vermektedir.

Ombudsman şikâyet üzerine veya kendi isteğiyle re'sen harekete geçme yetkisine sahiptir. Keza burada ombudsman vatandaşlardan şikâyet beklemez, kendisi sürekli bir takip halindedir ve sık sık soruşturma başlatır. Bu takipte en büyük yardımcısı kuşkusuz medyadır. Mahkemeler veya idari yönetim ile ilgili haberleri gerekçe göstererek ombudsman soruşturma başlatabilir. Örneğin, Stockholm'de 5 yaşında bir kız çocuğunun katili, polislerden kaçmayı başarıp üç hafta sonra aynı şekilde başka bir kız çocuğunu öldürmüştür. Katilin yakalanması ile ayrıntılar gazetelerde yer almıştır. Ombudsman bu iki olayda yer alan bütün polis memurları ve emniyet müdürlüğü hakkında soruşturma başlatmıştır. Yapılan araştırma sonucunda polisin kötü organize olduğu ve bu nedenle katilin kaçtığı sonucuna varıldığından emniyet müdürlüğünün ve polislerin çalışma şekli yeniden düzenlenmiştir. Sonuç olarak ombudsman vatandaşın korunmasına ve polisin görevini daha iyi yapmasına katkı sağlamıştır (Bexelius, 1967: 172).

Ombudsman seçiminde siyasi partilerin ortak hareket etmesini sağlamak için tüm partileri temsil eden özel bir parlamento yönetim kurulu oluşturulur. Kurul parlamento adına ombudsmanın ve yardımcısının kim olacağına, ülkenin tanınmış hukukçuları arasından oy birliğiyle karar vermektedir. Seçimde ombudsmanın kişisel özellikleri, deneyimi, kariyeri gibi daha spesifik olan özelliklere bakılmaktadır. Görev süresini parlamento belirlemekte ve ombudsmana olan saygınlığı korumak için bu sürenin kısa olması gerekmektedir. 1941 yılına kadar seçimler yılda bir kez yapılırken getirilen düzenleme ile görev süreleri 4 yıl olarak sabitlenmiştir (Anderman, 1962: 227).

Ombudsman burada üstün yetkilere sahip bir organ değildir. İdareye emir veya talimat veremeyeceği gibi kendisini idarenin yerine koyup karar alması da mümkün değildir. Sadece parlamento tarafından seçilmiş, idarenin işlem ve eylemlerinin hukuka uygunluğunu denetleyen bir görevlidir. Bunun yanı sıra gerekli görürse idare ajanına ihtarda bulunabilir ve yapılması gerekenleri önerebilir. Ombudsman güçlü ve sistemli bir yapı olduğu için idare ombudsmanın ihtarını veya önerilerini göz ardı etmemektedir (Versan, 1986: 108).

İsveç'te basın ombudsmanı, hükümetin atadığı ombudsmanlar ve parlamento ombudsmanı olmak üzere üç çeşittir.

Basın Ombudsmanı: İsveç Basın Konseyi kişilerin basınla ilgili şikâyetlerini inceler. Bu konsey Ulusal Basın Kulübü, Gazete Çalışanları Derneği ve Gazete Sahipleri Derneği üyeleri tarafından meydana getirilir. Basın Ombudsmanı ise bahsi geçen üç dernekten seçilen birer temsilci, basın sektöründe olmayan iki kişi ve başkanlık için seçilen bir hâkimden oluşur.

Hükümetin Atadığı Ombudsmanlar: Hükümet tarafından belirli görevler adına atanan dört kişidir. Bu görevler tüketici hakları, eşit fırsatlar yaratma, etnik ayrımcılığı önleme ve çocuk haklarıdır (Şener, 2002: 187).

Parlamento Ombudsmanı: Ulusal bazda görev alanı olan bu ombudsmanın görevi, kamu makamlarının ve çalışanlarının eylemlerini yasalara ve tüzüklere uymasını sağlamaktır. Kamu kurumlarından, kamu hizmetlerinden, devletin istihdam ettiği yetkililerden veya yerel yönetimlerden zarar gördüğünü düşünen kişiler yetkili kişilere giderek şikâyet oluşturabilir (<https://www.jo.se/en>).

2.7.2 Danimarka Ombudsmanı

Danimarka ombudsmanı başarılı bir model olarak uluslararası bir üne sahiptir. Dünyada kurumu benimseyen üçüncü ülke olmasına rağmen ombudsmanın yayılmasına katkı sağlama açısından birinci sıradadır. Bunun nedenleri olarak kurumun başarılı bir şekilde uygulanması, tanıtıcı faaliyetlerde bulunulması ve Avrupa Birliği ombudsmanı oluşturulmasında ki Danimarkalı üyelerin teklifleri olarak sıralanabilir.

1953'te Danimarka'da İsveç modeli esas alınarak anayasaya eklenen bir hükümlerle ombudsmanlık kurumu kurulmuştur. 1954 yılında Parlamento Ombudsman Yasası ve 1956'da Parlamento Ombudsman Yönetmeliği yürürlüğe girmiştir. İlk ombudsman 1955'te göreve başladıktan sonra Ombudsman Yasası ihtiyaçlara uygun olarak 3 kez değiştirilmiştir (Ergani, 2003: 105).

Danimarka ombudsmanının görev alanı, başlangıçta sadece yönetsel kararları kapsıyorken daha sonra tek tek memur davranışlarının üst yönetime bildirilmesi ve vatandaşlarla birebir ilişkide ne tür sorunlarla karşılaşıldığının aktarılması şeklinde genişlemiştir (Gammeltoft, 1996: 199). Genel kaide olarak ombudsmanın denetim alanı yerel hükümet idaresini ve merkezi hükümet yönetimini kapsamaktadır. Bu tanım neredeyse kamu idaresi terimini kapsayacak kadar geniş bir tanımdır. Buna rağmen, yargıçlar, adliye mahkemelerinin baş idari görevlileri, Kopenhag Şehir Mahkemesinin Veraset bölümü başı, Anayasa Mahkemesi katipleri, bir merci olarak faaliyet gösteren mahalli hükümet konseyleri ve mahalli otoriteler için sosyal işleri üstlenmiş önemli özel kuruluşlar denetim alanı dışındadır. Bakanlar, bürokratlar ve kilisede hizmet veren memurlar ise denetim kapsamındadır (Kuruüzüm, 2008: 38).

Danimarka ombudsmanı 3 ayrı yoldan şikayetleri kabul etmektedir. Bu yollar şikâyet sahibinin başvurusu, basın yoluyla elde edilen şikayetler ve denetleme gezilerinde bizzat gördüğü sorunlar ile ilgili bulgulardır. Başvuru süresi olaydan sonra 1 yıl olarak belirlenmiştir. Ancak ombudsman isterse geçmiş olaylar içinde soruşturma açma yetkisi bulunmaktadır. Ombudsman ulaşan şikayetlerle ilgili ilk olarak yetki alanı dışında kalanları ayıklayarak ve bunlar hakkında başvuru sahibine bilgi vererek başlamaktadır. Daha sonra kalan davaları asistanlara soruşturma yapmaları için dağıtmaktadır. Bu ön soruşturma genelde ilgili kurumdan bilgi alma ve belge isteme şeklinde gerçekleşmektedir. Ombudsman ön soruşturma sonuçlarına göre ya davayı derinlemesine inceleme kararı almakta ya da dosyayı kaldırmaktadır. Her iki durumda da ilgili taraflara haber verilmektedir (Baylan, 1978: 32).

Danimarka ombudsmanı her genel seçim sonrasında ve herhangi bir görev boşalımı olduğunda Parlamento (Folketing) tarafından seçilir. Ombudsman parlamentoya karşı yargıçlar gibi tam bağımsızdır ve hiyerarşik bir ilişkisi yoktur. Seçim, parlamentonun Hukuki İşler Komitesi (Legal Affairs Committee of the Folketing) tarafından sunulan öneriye göre yapılır. Ombudsmanın hukuk mezunu olması şartı aranırken parlamento üyesi veya yerel bir meclis üyesi olmaması da gerekir. Görev süresi dolan ombudsman tekrar seçilebilir ve yetmiş yaşına geldiğinde kendiliğinden emekli edilir. Ancak parlamento güvenini ve desteğini kaybetmiş bir ombudsman görevden alınabilir (Demiral, 2009: 64). Ombudsman doğası gereği idari kararları feshetme, değiştirme ve bağlayıcı kararlar almaya yetkili değildir. Danimarka'da ombudsman, doğrudan ceza kovuşturması yapamaz fakat şu hallerde çeşitli makamlara öneri ve isteklerini iletebilir (Erhürman, 1998: 396):

- Kamu görevlilerinin görevleri esnasında suç işlediklerini tespit ederse, şahıslar hakkında cezai kovuşturma başlatılmasını savcıdan talep edebilir.
- Eğer ombudsman bir bürokratin disiplin cezası alması gerektiğini düşünüyorsa, ilgili otoriteye disiplin uygulaması başlatması için talepte bulunabilir.
- İncelemeleri sırasında herhangi bir bakanın veya eski bakanın özel hukuk veya ceza hukuku alanında sorumluluğuna hükmedilmesi gereken bir durumla karşılaşır, ilgili şahsın sorumluluğuna hükmedilmesi konusundaki önerisini Folketing'e sunabilir.
- Eğer ombudsman görevini yerine getirirken kanunda, idari düzenlemelerde veya idari işlemlerde veya uygulamalarda çeşitli ihmaller olduğunu fark ederse Folketing'i ve ilgili kabine bakanını durum hakkında bilgilendirebilir.

Parlamento Ombudsman Yasası'nın 13. maddesine göre; kişisel haklarından yoksun bırakıldığını düşünen herkes ombudsmana yazılı başvuruda bulunabilir. Ancak başvuru yapanın, olayla ilgili maddi bir ilişkisi veya herhangi bir yararının olması gerekmektedir. Ombudsmana başvurmadan önce olası tüm hukuki yolların tüketilmiş olması ve konuyla ilgili kesin kararın açıklanmasından sonra süre sınırının dolmamış olması gerekmektedir. Ayrıca ombudsman burada şekil şartı aranmaksızın re'sen de harekete geçmeye yetkilidir.

İsveç modeli ile aralarında farklılıklar olduğu için ombudsmanı yeni bir kurum olarak benimseyen ülkeler bu iki ülke modelinden birini seçmektedir. Örneğin, Finlandiya İsveç modelini seçerken Norveç Danimarka modelini seçmiştir. İki model arasında temel farklılıklar dört kritik ayırım ile açıklanabilir (Gregory ve Giddings, 2000: 143):

- Ombudsman bir savcı ya da bir araştırmacı olabilir. Ombudsman idari mahkemeler sistemi içerisinde bir yapı olabileceği gibi idari mahkemeleri kendi sistemi içerisinde yapılandırması da mümkündür.
- Ombudsmanın raporları bir kurula tavsiyede bulunabilir veya yarı hukuki karar olarak kabul edilebilir. Bazen de mahkemelerde bireysel yetkililere karşı yasal işlem için temel oluşturabilir.
- Ombudsman kamu yasalarında standart çalışma usullerine bağlı kalarak yetkililerin davranışlarına ve kararlarına konsantre olabilir veya bireysel olarak bütün yetkililerin davranışlarının hukuka ve hakkaniyete uygun olup olmadığını kontrol edebilir.
- Ombudsman düzenleyici bir mekanizma olabilir. Şikâyet sonucu karşılaştığı sorunu yeniden düzenlenme ile veya önereceği idari çözüm ile çözebilir. Bazı ülkelerde ise şikâyeti çözmek için tazminat dahil bütün yolları deneyebilir.

2.7.3 Fransa Ombudsmanı

İdare hukuku alanında gelişmiş olan Fransa'da uzun süre ombudsmana ihtiyaç olup olmadığı tartışılmıştır. Davaların uzun sürmesi, idarenin hak ve hukuka uygun davranmaması ve buna benzer birtakım aksaklıklar sonucu bazıları ihtiyaç olduğunu ileri sürerken diğerleri (Fransız Danıştay'ı gibi) sistemin yeterli olduğunu ve ombudsmanı sisteme eklemenin yanlış olduğunu öne sürdüler (Fendoğlu, 2010: 10).

Bu tartışmalardan sonra ombudsman fikrini gündeme getiren ilk kişi Cumhuriyetçi Parti genel sekreteri Michael Poniatowski'dir. Daha sonra başbakanın parlamento açılış konuşmasında ombudsmandan bahsetmesi hükümet tarafından benimsendiğinin kanıtıdır.

Ancak tartışmalara son vermek için sistemi biraz değiştirerek ombudsmanı arabulucu (mediateur) rolünde 1973 yılında kabul etmişlerdir. Fransa'nın kabulüyle ombudsmanın evrensel bir nitelik taşıdığı ortaya çıkmıştır (Klavuz ve diğerleri, 2003: 52).

1976 yılında yasa ile ombudsmanın görev, yetki ve statüsü belirlenmiştir. Mediateur bakanlar kurulu tarafından altı yıllık süre için görevlendirilir. Burada ombudsmanın atanmasında hükümet tam yetki sahibidir. İskandinav ülkelerinden farklı olarak yapılan bu uygulamada bakanlar kurulu görev süresi boyunca tamamen bağımsızdır. Hiçbir makamdan görev veya direktif alamaz ve görevleri bitiminde tekrar göreve gelmeleri mümkün değildir (Kestane, 2006: 136).

2008 yılında 724 Sayılı değişiklik ile ombudsman kurumunun bağımsızlığına ve tarafsızlığına vurgu yapılarak anayasal bir kurum haline getirilmiştir. Burada ombudsmanın temelde 4 görevi vardır. Bunlar (Gül ve Kılıç, 2016: 191):

- Kamu kurumları ve kamu hizmeti sunan kuruluşlarla olan ilişkilerde sorun yaşayanları savunmak,
- Haklarına saygı gösterilmeyen çocukları savunmak,
- Ayrımcılığa uğrayanları savunmak,
- Güvenlik güçleri ile sorun yaşayanları savunmaktır.

Fransa ombudsmanının yetki alanı geniştir. Sadece adli ve idari yargı yerleri, memurların idareyle olan ilişkileri (özlük hakları vs.) denetim alanının dışındadır. Ancak Fransa'da ombudsmana başvuru şekli sıkı düzenlemeler altındadır. Öncelikle ombudsmana başvurmadan önce diğer başvuru yolları tüketilmiş olmalıdır. Herhangi bir başvuru süresi yoktur ve sadece yazı ile başvuru yapmak mümkündür. Nitekim burada ombudsmanın re'sen harekete geçme yetkisi olmadığı gibi vatandaş ile doğrudan ilişkisi de yoktur. Vatandaşlar sadece parlamenter aracılığı ile başvuru yapabilir (Esgün, 1995: 260).

Ombudsman bir başvuru olduğu zaman ilk önce şekil kurallarına ve haklı olup olmadığına dair bir inceleme yapmaktadır. İnceleme sonrası uygun bulunması ile esas hakkında araştırma ve inceleme yapmaya başlamaktadır. Akılsızca alınan idari kararların tenkidi, hakkaniyet anlayışının araştırılması, kötü ve beceriksiz idari uygulamaların ortaya serilmesi idarenin noksanlıklarının, yetersizliklerinin yapıcı tenkitlere konu edilmesi gibi özellikle ilgili memur ile doğrudan doğruya ilişki kurarak süratli bir şekilde sonuca ulaşmaktadır. Prensip itibarıyla yargıca kapalı olan, pratik ve uygun yöntemleri kullanmaktadır. Araştırma sonucunda, bütün kamu kurum ve kuruluşlarının araştırma ve soruşturma yapılmasını isteyebilir. Ancak diğer ülkelerde olduğu gibi bunu tek başına yapma yetkisi yoktur. Sayıştay veya Danıştay gibi teftiş kurullarından incelemenin yapılmasını isteyebilir (Demirkol, 2012: 82).

2.7.4 Avrupa Birliği (AB) Ombudsmanı

Avrupa'da birleşik bir devlet kurma fikrinin kökeni fikir olarak Victor Hugo'ya, eylem olarak Napolyon'a kadar uzanmaktadır. Kökeni ve üye devletlerin ilişkileri her ne kadar eskiye dayansa da Avrupa Birliği 1993 yılında Maastricht Antlaşması'nın yürürlüğe girmesi ile kurulmuştur. Bu antlaşma ile Avrupa Vatandaşlığı (European Citizenship) ve hakları gündeme gelmiştir. Ombudsman da yine bu antlaşma ile (Danimarka ve İspanya katkılarıyla) AB kurumsal yapısına kazandırılmıştır. 20. Madde gereği her Avrupa

vatandaşı (gerçek veya tüzel kişiler) Avrupa ombudsmanına başvuru hakkına sahiptir (Abdioğlu, 2007: 86).

Uluslar ötesi dış sorumluluk mekanizması olan ve merkezi Strasburg'da olan ofisin görev alanı tüm Avrupa Birliği kurumları ve organlarının davranışlarıdır. Yargı yetkisine sahip olan Avrupa Parlamentosu (AP), Komisyon ve Konsey gibi kurumlar dahil görev alanı içerisindedir. Bu kurumlar, organlar, yöneticiler ve çalışanları 2001 yılında kabul edilen İyi Yönetim Davranış Prensiplerine uymak zorundadır. Bu prensipler vatandaşların yönetimden beklentilerini belirlemektedir. Avrupa Adalet Divanı ve ilk derece mahkemelerinin yargısal işlemleri görev alanı dışında tutulmuştur. Topluluğun yönetim faaliyetlerini adil, etkin ve hesap verilebilecek şekilde gerçekleşmesini sağlamaktadır. Ek olarak, üye ülkelerin kendi iç meseleleri ve AB mevzuatını uygulamaları ile ilgili hem ulusal hem de yerel şikâyetler denetim alanının dışındadır (<https://www.tbmm.gov.tr>).

16 Ekim 1997 tarihinde “Avrupa Ombudsmanı Uygulama Yönetmeliği” kabul edilmiş ve bu söz konusu yönetmelik 2004 ve 2008 yıllarında değişikliğe uğramıştır. 2008 yılındaki değişiklikte şikâyet sahibi ile Ombudsmanın soruşturma yaptığı kurumlar arasındaki güvenin korunması ve güçlendirilmesi amaçlanmıştır. Buna göre, şikâyet sahibinin ilgili kurumun Avrupa Ombudsmanı'na gönderdiği materyalleri görebilmesi ve Avrupa Ombudsmanının soruşturmaya ilgili tüm bilgi ve belgelere ulaşabilmesi garanti edilmiştir (Köseoğlu, 2010: 39). Avrupa Ombudsmanının görevlerini, statüsünü ve işleyişini tayin eden 9/3/1994 tarihli Avrupa Parlamentosu kararında da (94/262/ECSC, EC, Eura-tom) Avrupa Ombudsmanının konumu, statüsü ve görevinin sona ermesine ilişkin hükümler özetle aşağıdaki şekilde belirtilmiştir:

- Ombudsman görevlerini bağımsız ve tarafsız olarak yerine getirir.
- Ombudsmanın sandalyesi Avrupa Parlamentosundadır.
- Ombudsman görevini, çalışma döneminin sona ermesi, istifası ya da azli halinde bırakır. Azledilmesi hali hariç, yerine geçecek kişi atanana kadar görevde kalır. Görev dönemi bitmeden ayrılırsa geriye kalan parlamento süresi için görev yapmak üzere üç ay içinde yeni ombudsman atanır.

Avrupa Ombudsmanı, Avrupa Birliği kurumları ve organlarının kötü işleyişine ilişkin olayları soruşturur. Avrupa Birliği kurumları ve organlarının kötü işleyişi ise kurumların hukuka uygun davranmaması, insan haklarının ihlali ve iyi idare ilkelerine uyulmaması durumunda ortaya çıkar. İdari düzensizlik (administrative irregularities), adaletsizlik (unfairness), ayrımcılık (discrimination), yetkinin kötüye kullanımı (abuse of power), baş- vuruya cevap vermeme (failure to reply), başvurular hakkında bilgi vermeyi reddetme (refusal of information) ve başvuruların gereksiz olarak ertelenmesi (unnecessary delay) hususları kötü idare örnekleri arasında sayılmıştır (Gişi, 2017: 26).

Avrupa Ombudsmanı birlik vatandaşı olup bütün medeni ve siyasi haklara sahip, bağımsızlığından şüphe edilmeyecek kişiler arasından seçilmektedir. Hem kendi ülkesindeki yüksek yargı görevlisi gereken şartlara hem de ombudsmanlık görevlerini üstlenebilecek deneyim ve yeteneğe sahip olmalıdır. Ombudsman Topluluk ve Birlik vatandaşları yararına hareket ettiğinden görevini yerine getirirken bağımsızdır. Göreviyle bağdaşmayacak eylemlerden kaçınır ve herhangi bir hükümetten veya başka bir organdan talimat almaz. Ombudsman göreve başladığında Avrupa Birliği Adalet Divanı önünde görevini tam bir bağımsızlık ve tarafsızlık içinde yapacağına, görev süresi ve sonrasında sorumluluklarına sahip çıkacağına, dürüst çalışacağına dair yemin eder. Ombudsman,

görev süresince kazanç getiren ya da getirmeyen siyasi ya da idari herhangi bir görev ya da meşguliyetle meşgul olmamalıdır. Avrupa Birliği Adalet Divanı yargıçları ile aynı statü, ücret ve emeklilik haklarına sahiptir (Efe, 2011: 9).

Hukuksal temelleri ortaya konan Avrupa Ombudsmanının yapısı ve işlevlerini ise daha ayrıntılı bir şekilde aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür (Arıkan, 2007):

- Ombudsman yargı mercileri önündeki vakalara müdahale edemez, yargısal bir kararın doğruluğunu tartışamaz.
- Birlik kurum ve organları haricinde hiçbir kurum ya da merciinin faaliyetleri ombudsman denetiminin konusu yapılamaz.
- Şikâyet sahibi şikâyete konu olan olayı ayrıntılı olarak tanımlar. Şikâyetinin gizli kalmasını talep etme hakkı vardır.
- Şikâyete dayanak oluşturan gerekçeler öğrenildikten sonra iki yıl içinde ombudsmana başvurulması gerekmektedir. Bunun yanı sıra ilgili kurum ya da organ nezdinde daha önceden gerekli idari girişimlerin yapılmış olması gerekir.
- Ombudsman şikâyette bulunan kişiye başka bir mercie gitmesini tavsiye edebilir.
- Şikâyetlerin ombudsmana iletilmesi idari ve yargısal yollara başvuruya ilişkin zaman aşımı sürelerini etkilemez.
- Ombudsman devam etmekte olan veya biten hukuksal prosedür nedeniyle bir başvuruyu kabul edilemez olarak nitelerse ya da araştırmasına son vermesi gerekirse araştırma sonuçlarını rafa kaldırır.
- Ombudsman incelemeye aldığı duruma ilişkin olarak ilgili kurum ya da organı bilgilendirmelidir.
- Gizliliği olan belgeler hariç topluluk kurum ve organları her türlü bilgiyi ve belgeyi vermek zorundadır.
- Orijinali üye ülkelerde olan gizli belgeler önceden izin alınarak edinilebilir. Gizlilik niteliği olsun olmasın ombudsman bu belgelerin içeriğini hiçbir şekilde açığa çıkaramaz.
- Üye ülkelerin otoriteleri, daimî temsilcileri kanalıyla ombudsmana yasa ve tüzüklerinde gizli olarak adlandırılmış olmadıkça olayı aydınlatacak yardımı sağlamakla yükümlüdür.
- Topluluk kurum ve organlarının yetkilileri ve diğer çalışanları ombudsmanın talebi üzerine tanıklık yapmak durumundadır.
- Ombudsman olayı olabildiğince çabuk çözümlenmeye çalışır. Ancak beklediği yardım verilmezse Avrupa Parlamentosu durumdan haberdar edilir.
- Ombudsman kötü yönetimi tespit ettiği zaman ilgili kurum ya da organa iletir. Kurum ya da organ üç ay içinde detaylı görüş bildirir. Daha sonra ombudsman AP'ye ve ilgili kuruma bir rapor sunar. Başvuruyu yapan kişiye yapılan araştırmanın sonuçları hakkında bilgi verilir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. OMBUDSMANLIK KURUMU VE TÜRKİYE

3.1 Ombudsmanlık Kurumu'na Benzer Uygulamalar

Yüzyıllar boyunca hüküm süren bütün uygarlıkların ortak noktası toplumsal huzuru sağlamış olmaktadır. Toplumsal huzur ise görev ve sorumlulukların adil dağıtılmasıyla ve adaletin sağlanmasıyla gerçekleşmektedir. Nitekim İslam toplumları adaletin sağlanması için gayret göstermiş ve gereken tedbirleri almıştır. Bir İslam toplumu olan Osmanlı, adaleti sağlamak için gelenekleriyle İslam hukukunu sentezleyerek bir yönetim yapısı ve buna bağlı denetim mekanizmaları oluşturmuştur. Kurumların birçoğu Abbasilerden alınarak geliştirilmiştir. Hem Osmanlı'da hem de mirasını devam ettiren Türkiye Cumhuriyeti'nde vatandaşın haklarını koruyan denetim mekanizmaları süregelmiştir. Ombudsmanlığa benzeyen bu kurum ve yapılar iki başlık altında tartışılacaktır: Osmanlı Dönemi ve Cumhuriyet Sonrası Dönem.

3.1.1 Osmanlı Döneminde Benzer Uygulamalar

Türkiye Cumhuriyeti'nin idari teşkilatlanması ve devlet yönetimi yıllar geçtikçe değişikliğe uğrasa dahi aslen Osmanlı'nın mirasını devam ettirmektedir. Hem yönetim açısından hem de yönetimin denetlenmesi açısından Osmanlı kurumlarına benzer yapılanmalar günümüzde de devam etmektedir. Daha önce bahsedildiği gibi ombudsmanlık kurumunun Osmanlı'dan esinlenerek oluşturulduğunu öne süren birçok araştırma mevcuttur. Bu araştırmaların temel dayanağı Osmanlı'da benzer yapıların var olması ve İsveç Kralının o sırada Osmanlı'da ikamet ediyor olmasıdır. Ancak öne sürülen bu araştırmalarda, kurumun Osmanlı yönetimindeki hangi yapıdan esinlendiği konusunda fikir birliğine ulaşılamamıştır. Örneğin, Pickl (1997) kurumun kökenini Kâdıl kudât (Hâkimler Hâkimi) benzetirken, Demir (2002) Ahilik Teşkilatına, Odyakmaz (2013) Divan-ı Hümayun'a, Avşar (2012) İslam ülkelerinde var olan Hisbe Kurumuna ve Eryılmaz (1993) ise Şeyhülislamlık Kurumuna benzetmektedir. Bunun yanı sıra yapılan bu araştırmalar ortak bir başlık altında toparlanacak olursa bunlar Kazaskerlik Kurumu, Ahilik Teşkilatı, Şeyhülislamlık Kurumu ve Divan-ı Hümayun kurumudur. Halaçoğlu (2014)'e göre Osmanlı'da Kâdıl kudât yoktu, Abbasilerde vardı. Çünkü Osmanlı'da yargı sistemi hâkimdi. Ayrıca belirtmek gerekir ki Osmanlı'dan önce İslam toplumlarında yer alan ve Türk toplumları tarafından benimsenen hisbe kurumu da ombudsmanlığa benzetilen bir diğer kurumdur. Hisbe kurumunun prensibi iyiliği yaymak ve kötülükten insanları kurtarmak olarak bilinmektedir. Burada kötülükten kasıt kişi, toplum ve devlet hakları ihlallerini oluşturan faaliyetlere yöneliktir. Bu faaliyetler ölçü ve tartılarda sahtekârlık yapılması, dinin ehliyetsiz insanlardan uzak tutulması, işçi-işveren anlaşmazlıkları, komşu hakkına tecavüz, borç temerrüdünün ödenmemesi, çarşı-pazarda ahlaki kuralların sağlanmaması, taşıtlarda aşırı yük taşınmasının önlenmesi, yolların bakımlarının yapılması ve kamu yararına aykırı inşaatların engellenmesi gibi örnekler vermek mümkündür (Ak ve Zengin, 2014: 209).

3.1.1.1 Kazaskerlik Kurumu

Osmanlı devletinde ilk kadı Osman Gazi tarafından tayin edilmiş, daha sonra Sultan I. Murad zamanında İslam devletlerinde var olan Kâdıl kudât benzeri bir yapı olan kazaskerlik kurumu kurulmuştur. İlk olarak kadıları tayin etme görevi kuruma verilmiştir. Kadılar, üstün ahlak ve ilmi ehliyet sahibi kişiler arasından iki yıllık süreç için seçilmiştir (Ekinci, 2005: 418). Esasen Kazaskerlik Kurumu Baş yargıç olarak görev yapan bürodur denilebilir. Zamanla kurumun görev ve yetkilerinde artış gözlemlenmiştir.

Kurumun asıl görevi, halkın haklarının ihlal edilmemesi ve devlet görevlilerinin görevlerini kötüye kullanmaması için kişiler arası veya kişi ile devlet arası (Padişah dâhil) ilişkilerde İslam Hukukunun uygulanmasını sağlamaktır. Böylelikle kazasker, yargı örgütünün başı olarak halkın haklarını koruyan bir mekanizma olarak faaliyet göstermiştir (Dursun, 2011: 379). Görevlerini icra ederken diğer kamu görevlileri ile iş birliği içerisinde hareket etmekle birlikte yargı görevini bağımsız yerine getirmiştir. Bunun istisnası olarak bazı durumlarda karar verirken de müftüden ve ehl-i vukuf denilen bilirkişilerden de istifade etmişlerdir (Coşkun ve Günaydın, 2015: 36).

Bütün kadıların tek amiri doğrudan doğruya İstanbul'daki kazaskerdi. Dava sonucunda haksız veya menfaate göre karar verildiğini düşünen kamu görevlileri, kadıyı şikâyet etme özgürlüğüne sahip olmuşlardır. Şikâyet edilen kadılar, İstanbul'dan gönderilen mehayif müfettişlerince denetlenmişlerdir (Uzunçarşılı, 2014: 111) Bu denetim sonucunda kamu görevlisinin haklı olduğu kanaati oluşursa sadrazam davayı emekli kadıaskere havale etmiştir (Avşar, 2012: 85).

Ombudsman ile kazasker arasında benzerliklere bakıldığında ilk dikkat çeken görevlerinin aynı olmasıdır. Kadılar halkın dilek ve şikâyetlerini Divan-ı Hümayun'a ileten, tımar sahipleri ve adamlarının cerre çıkan medrese talebelerinin halka yaptıkları zulümlerin kendilerine anlatıldığı kişilerdi. Yol yapımı, noterlik hizmetleri, fiyatlarda narh tespiti, emir üzerine sancakbeyinin teftişi gibi adli, idari ve mali pek çok görevleri vardı. Başka bir deyişle kadılar, tıpkı ombudsman gibi devlet merkezi ile halk arasında bir köprü görevindeydi. Ancak kadıların görev alanı ombudsmana göre daha geniştir. Askeri sınıfa ait davalara, veraset işlerine ve bazı hukuki veya şer'i davalara bakmışlardı (Avşar, 2012: 86).

3.1.1.2 Ahilik Teşkilatı

Ahilik XIII-XIX. yüzyıllar arasında Anadolu'da halkı sanat ve meslek alanında yetiştiren, ahlaki değerler aşıl原因an, çalışma hayatını düzenleyen ve denetleyen bir örgütlenmedir. Ahilik esasen bir eğitim-öğretim ocağıdır ve mesleki olduğu kadar sosyal hayata dair amaç ve ilkelere sahiptir. Örgüt temelde usta, kalfa ve çırak ilişkisi üzerine kuruludur. Ahi olabilmek için kişinin iyi ahlaklı, yardımsever ve cömert olması gerekmektedir. Buradan anlaşıldığı üzere Ahilikte temel olan ahlaki ve insani değerlerdir (Sancaklı, 2010: 4). Bu değerler çerçevesinde ideal insan yetiştirmeyi amaçlamışlardır. Osmanlı'nın son dönemine kadar devam eden bu örgütlenmenin Anadolu'da Türklerin yayılmasında, Türk geleneklerinin korunmasında, Türk kültürü ve medeniyetinin gelişmesinde, sanat ve ticaret ahlâkının oluşması ve yaygınlaşmasında çok önemli katkıları olmuştur. Ahilik sosyal ve iktisadi bir denetim müessesesi olarak günümüzde "Üreticiler Birliği Konfederasyonu" olarak tasnif edilebilir. Ahilik teşkilatı sosyal, ekonomik ve toplumsal ilişkileri düzenlemenin yanı sıra usulsüzlükleri de denetledi. Müthiş bir

hiyerarşi yapısına sahipti ve zamanın hükümdarları bile teşkilata üye olmayı onur olarak görürdü (Öksüz, 1993: 30; Karasoy, 2003: 15). Teşkilatın amacı aslında emek gücünün, tüketicinin yani insanın ve doğanın sömürülmemesi, adalet ve denge ilkelerinin korunması ve böylece hem bireysel hem de toplumsal refahın ve huzurun sağlanmasıdır. Adalet ve denge ilkeleri gereği toplumun bütün birey ve kurumları arasındaki ilişkiler düzenlenirdi. Özellikle zengin ile fakir, üretici ile tüketici, emek ile sermaye, millet ile devlet arasında iyi ilişkiler ve denge kurarak herkesin huzur içerisinde yaşamasını hedeflemiştir (Soysal, 2013: 9)

Ahilik teşkilatı ile ombudsmanın şüphesiz en benzer özelliği halkın şikâyetlerini dinleyerek halk-esnaf-devlet arasında arabuluculuk yapmasıdır. Nitekim bu benzerlik ombudsmanın temel görevi ve işlevidir. Şikâyeti en fazla bir ay içerisinde çözüme kavuşturması ve taraflara sonuçları duyurması bir diğer benzerliktir. Teşkilata yapılacak şikâyet başvurusunun konusu ombudsmandan farklı olarak daha geniştir. Her türlü haksızlık, kişilerin hak ve hürriyetlerinin ihlali, üretilen ürünlerin kalitesi ve fahiş fiyatlar şikâyete konu olabilir (Köksal, 2007: 27). Ahilik teşkilatı kolay erişilebilir olmakla birlikte aldığı şikâyetleri önce kendisi çözmeye gayret gösterirdi. Ahilerin aldığı şikâyet konusu çok önemli veya halkın bir bölümünü ilgilendiren bir konu ise devlet yöneticilerine bildirilirdi. Böylece halk ve yönetim arasında iletişim kaynağı olarak ombudsmana benzediği ileri sürülmektedir (Doğan, 2015: 33).

3.1.1.3 Şeyhülislamlık Kurumu

Osmanlı devletinde din asıl, devlet ise onun ferî olarak görülmüştür. Bu nedenle devletin tüm faaliyetleri, bu faaliyetlerin İslam'a uygunluğunu söyleyen Şeyhülislam'ın fetvasıyla gerçekleşmekteydi. Söz konusu bu fetvalar kanun niteliğindeydi (Yakut, 2005: 37). İlimiye sınıfının başı olan şeyhülislam yükselme dönemine kadar divan üyesi değildi ve gerektiğinde çağrılırdı. Ancak Kanuni'den itibaren divana üye olmuş ve yükselme dönemiyle protokoldeki yeri hızla yükselerek sadrazamla eşit duruma gelmiştir.

Kurumun siyasi zorunluluğu olmamasına rağmen yargıyı ve idareyi gözetim altında tutmak gibi bir işlevi vardı. Yürütme organının içinde yer almadan daha çok anayasa yargısı gibi çalışırdı. Buradan anlaşılacağı üzere kendisine başvuru yapıldığı zamanlarda görüşünü ve kararını bildirirdi (Eryılmaz, 1993: 91).

Sultanların şeri hükümlerle ilgilendikleri düşünüldüğünde Şeyhülislamlık bir denetim mekanizması olarak bilinmektedir. Şeyhülislam devlet yönetiminde ve denetiminde yapılması gerekenlerde fetva vererek veya yapılmamasını uygun gördüğü yerde fetva vermeyerek bu görevi yerine getirirdi. Hatta vatandaş kendi sorunu ile ilgili fetvaları mahkemeye sunarak kararın verilmesini isteyebilirdi (Ak ve Zengin, 2014: 215).

Şeyhülislam ile ombudsman arasında her ne kadar doğrudan ilişki bulunmasa da benzer birkaç özelliği bulunmaktadır. Bunlardan ilki Şeyhülislam'ın bazı idari kuruluşları (medrese, vakıflar, mahkemeler) denetleyebilmesidir. Bir diğer benzerlik ise her ikisi de bağımsız hareket etmektedir. Şeyhülislam, gücü ve siyasi olaylarda oynadığı fonksiyonları bakımından en serbest hareket eden kurumdu. Ayrıca Şeyhülislam'ın görevleri ve dini iktidarı temsil etmesi vesilesiyle toplumda büyük itibarı bulunuyordu. Bu özelliğiyle de ombudsmanlığa benzetilebilir (Sürekli, 2016: 162).

3.1.1.4 Divan-ı Hümayun

Günümüzde bakanlar kurulu gibi çalışan bir yapıya sahip olan Divan, devletin yönetim merkezi olarak tanımlanabilmektedir. Padişah adına konular tartışılıp hızlıca karara bağlanırdı. Divan'ın kanun koyma, yürütme, yargılama ve tüm Osmanlı topraklarında adaletin sağlanması ve denetlenmesi gibi çok geniş bir yetki alanı olmasına rağmen esasen iki önemli görevi vardır. Birincisi siyasi, idari, askeri, örfi, şeri, adli ve mali işlerin görüşülüp karara bağlanması, ikincisi ise halktan gelen her türlü dilek, istek ve şikâyetlerin değerlendirilmesiydi (Avşar, 2012: 82).

Osmanlı'da halkın sorunlarını ve şikâyetlerini dinlemek, bunlara çözüm bulmaya çalışmak çok önemli bir konu olmuştur. Devletin kuruluş döneminden beri süregelen bu gelenek zamanla Divan-ı Hümayun'un kurulmasını sağlayan yapı taşıydı. Divana vatandaşlar gelip şikâyetlerini ve dertlerini anlatabilmiş, bu sorunlar usulüne uygun çözülmeye çalışılmıştır. Vatandaşların sorunlarını öğrenebilmek için Divan-ı Hümayun'a padişah başkanlık etmiştir. Daha sonra padişah vatandaşın rahatlıkla konuşabilmesi için divandan çekilip gizli bir pencereden dinlemeye karar vermiştir (Ak ve Zengin, 2014: 213). Divan-ı Hümayunda, yönetim ve örf-adet hukuku ile ilgili işleri Sadrazam, toprak işleri Nişancı, şeri ve hukuki işleri Kazaskerler ve mali işleri de Defterdarlar çözümlenmişlerdir. Herhangi bir haksızlığa maruz kalan, zulme uğrayan veya mahalli kadılarca haklarında yanlış hüküm verildiğini düşünen, idari veya askeri amirlerden şikâyeti olan herkes Divan-ı Hümayun'a bizzat başvurabilirdi. Başvuru yapan kişilerin hangi sosyal kesimden, etnik gruptan veya dinden olduğuna bakılmaksızın bütün davalar tarafsız olarak görüşülüp karara bağlanırdı (Dursun, 2011: 380; Halaçoğlu, 2014: 9). Ombudsman ile birebir aynı olan bu görev için Divan'ın bünyesinde "Divan-ı Hümayun Şikâyet Kalemi" adlı bir kurum oluşturularak yürütülmüştür (Kazancı, 2006: 14). Halkın şikâyetlerinde daha titiz davranılması için oluşturulan bu kurum şikâyetleri inceler ve karara bağlardı. Adaletsizliği tespit edilen ve hakkında soruşturma açılan yöneticiler Divan'a çağrılarak doğrudan sorgulanmıştır (Avşar, 2012: 82).

Divan'ı ombudsmandan ayıran en önemli fark, üyelerin Padişah tarafından atanması ve toplantıların merkezde yapılıyor olmasıydı. Bundan dolayı ülkedeki her vatandaş dileklerini ve şikâyetlerini Divan'a ulaştırmada güçlük çekmiştir (Sürekli, 2016: 167).

3.1.2 Cumhuriyet Döneminde ve Sonrasında Ombudsmanlığa Benzer Kurumlar

3.1.2.1 Devlet Denetleme Kurulu (DDK)

Türkiye'de ombudsmanlık benzeri kurum denildiğinde akla ilk gelen DDK, 1981 yılında 2443 Sayılı kanun ile kurulan ancak 1982 Anayasa'sının 108. Maddesi ile düzenlenerek anayasal statü kazanan bir kurumdur. Anayasa'nın 108. maddesinde DDK'nın kuruluş amacı ve görevleri şöyle tanımlanmaktadır: "*İdarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla, Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak kurulan Devlet Denetleme Kurulu, Cumhurbaşkanı'nın isteği üzerine, tüm kamu kurum ve kuruluşlarında ve sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü kuruluşta, kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşlarında, kamuya yararlı derneklerle vakıflarda, her türlü inceleme, araştırma ve denetlemeleri yapar. Silahlı kuvvetler ve yargı organları Devlet Denetleme Kurulunun*

görev alanı kapsamı dışındadır.” Ancak 2017 Anayasa değişikliği ile beraber ‘Silahlı kuvvetler’ ibaresi kaldırılarak, görev alanına dâhil edilmiş ve idari soruşturma açma yetkisi tanınmıştır.

Yasa gereği Cumhurbaşkanlığına bağlı olan DDK, aktif olarak idarenin hukuka uygun, düzenli, verimli şekilde yürütülmesini ve geliştirilmesini denetlemek veya teşvik etmek amacıyla kurulmuştur. Cumhurbaşkanı tarafından yükseköğrenimlerini bitirdikten sonra en az 12 yıl Devlet dairelerinde çalışmış tecrübeli kimseler arasından atanan dokuz üyeden oluşmaktadır. Başkanı, üyeler arasından Cumhurbaşkanı tarafından seçilir ve üyelerin üçte biri her iki yılda bir yenilenir. Başkanın görev süresi iki yıldır (Şahin ve Şabaplı, 2016: 774). Yapılan düzenleme ile üyelerin atanması hakkında ‘kanunda belirtilen niteliklere uygun kişiler arasından’ ibaresi kaldırılmıştır. Üyelerin özlük hakları ve görev süreleri kanunla değil, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenleneceği şeklinde değiştirilmiştir.

DDK denetiminin görev alanı kamu makamlarının veya görevlilerinin işlem ve faaliyetlerini hem hukuka hem de devlet ve yasama tarafından belirlenen politikalara uygunluğunu kapsamaktadır. Zaten DDK Cumhurbaşkanlığı genel sekreterliği teşkilatı içerisinde yer aldığından örgütsel olarak bir idare makamı değildir. Ancak herhangi bir makamın hiyerarşisinde bulunmadığı için Cumhurbaşkanının yetkilerini kullanırken yardımcı olan bir ‘danışma devlet örgütü’ olduğu söylenilebilir. Kurul üyeleri toplantıya çağrılarak konunun nitelik bakımından inceleme, araştırma ve denetleme çalışmalarından hangisinin yapılacağına karar verilir (Soybay, 1985: 118). Toplantı yapılabilmesi için üye sayısının, karar verilebilmesi için katılanların çoğunluğu şartı aranmaktadır. Kurulun çalışmaları esnasında ilgili kurum ve kişilerden isteyeceği her türlü bilgi ve belgenin kurula verilmesi mecburidir. Gerekli gördüğü hallerde uzman personel çalıştırabilir, kamu kurum ve kuruluşlarından personel yardımı isteyebilir. Bu istemi ile kamu kurum ve kuruluşları kurulun ihtiyacı olan personeli geçici olarak göndermek ve faaliyetlerine gerekli yardımı yapmak zorundadır (Soybay, 1985: 216).

Kurul Cumhurbaşkanı istemi üzerine rapor üzerinden çalıştığından hazırladığı raporları Cumhurbaşkanına sunmakta, raporlar Cumhurbaşkanı tarafından onaylandıktan sonra Başbakanlığa gönderilmektedir. Kurul raporlarında incelenmesi, teftişi, tahkiki veya dava açılması istenen konular en geç kırk beş gün içinde gereği yapılmak üzere Başbakanlıkça yetkili mercilere intikal ettirilir ve sonuçta Başbakanlık aracılığı ile Cumhurbaşkanlığına bilgi verilir (Sayan, 2014: 336). Hazırlanan raporlar meslek örgütlerini inceleme ve araştırma niteliklidir. Raporun sonuç bölümünde yapılan değerlendirme ve önerilerin ilgili kuruluş tarafından dikkate alınması vurgulanmaktadır. Bu önerilerin birçoğu meslek örgütlerinin yapısı, görevleri ve işleyişiyle ilgili olup Anayasa ve yasalarda değişiklik öngörmektedir. Yani bu raporların yürütme organına sunulmuş bir ön çalışma olduğu denilebilir (TMMOB Görüşü, 2011: 7).

Cumhurbaşkanına bağlı bir kurum olması birçok akademisyen tarafından eleştirilip ‘cumhurbaşkanına verilen denetim yetkisi’ olarak değerlendirilmiştir. Nitekim Güler (2009), DDK’nın her cumhurbaşkanına göre farklı görevler üstlendiğini ileri sürmüştür. Buna göre 9. Cumhurbaşkanı Süleyman Demirel’in Kurulu araştırma ve inceleme amaçlı, 10. Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer’in inceleme ve soruşturma amaçlı, 11. Cumhurbaşkanı olan Abdullah Gül’ün kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarını denetleme amaçlı olarak çalıştırdığını ifade etmektedir.

DDK ile ombudsmannın benzerliği her ikisinin de denetim alanına giren kurumların belgelerini inceleme yetkileri olması ve raporları ilgili yerlere iletip bir yaptırım uygulamalarıyla ortaya çıkmaktadır (Esgün, 1995: 265). Ancak iki kurumun atanma prosedürü, denetim alanı, bağımsızlığı ve çalışma usulleri birbirinden farklıdır. Atanma prosedürü olarak DDK Cumhurbaşkanına bağlı olduğundan cumhurbaşkanı kararnamesi ile atanmaktadır. Kurulun üzerinde meclisin ve hükümetin yetkisi olmamakla birlikte Cumhurbaşkanı emir ve direktifleri doğrultusunda hareket etmektedir. Ombudsman ise Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne bağlıdır. Hiçbir organ, makam veya merci emir ve talimat veremez, genelge gönderemez, tavsiye ve telkinde bulunamaz. Bağımsız ve güvenilir olmasını parlamentodan aldığı destek ile sağlamaktadır. Soyupek (2014)'ün belirttiği gibi, DDK Cumhurbaşkanının iradesini yansıtırken ombudsman halkın iradesini yansıtmaktadır. Çünkü DDK'nın halk ile doğrudan veya dolaylı hiçbir iletişimi ve bağlantısı yoktur.

DDK ve ombudsman görev alanı açısından ayrılmaktadır. DDK'nın görev alanı sadece yargıyı kapsamamaktadır. Ombudsmannın denetim alanı ise Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler, Türk Silahlı Kuvvetlerinin faaliyetleri, yasama ve yargı organlarının yetkilerini kullanma işlemlerini kapsamamaktadır.

Çalışma usulü açısından ise, DDK vatandaşların başvurusu üzerine veya re' sen harekete geçerek soruşturma başlatması ve karar alması mümkün değildir. Bu yönüyle DDK'nın ombudsmannın aksine vatandaş yönetime dâhil etmek gibi bir işlevinin olmadığı, vatandaşın maruz kaldığı aksaklıkları denetleyerek yönetimin iyileştirilmesine katkı sağlamadığı aşikârdır. Çünkü DDK vatandaş ile devlet arasında bir köprü olmaktan ziyade hiyerarşik denetim işlevi gören bir kurum yapısına sahiptir (Pınar, 2014: 100).

Söz konusu bu farklılıklar nedeniyle DDK'nın ombudsman ihtiyacını karşılayamayacağı bir gerçektir. Zaten DDK'nın 1996 yılında yolsuzlukla mücadele hakkında yayınladığı raporda ombudsman kurumunun kurulmasını öngörmektedir. Söz konusu raporda ombudsmannın kurulması için yasal olanaklar araştırılmalı, trafik, halk sağlığı ve çevre gibi halk sorunlarında fahri halk denetçiliğinden yararlanılmalı tavsiyesini vermektedir. (Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu Yayını, 1996: 210).

3.1.2.2 Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe Komisyonu

En eski anayasalarımızdan beri süre gelen dilekçe hakkı, anayasamızın 74. maddesi ile düzenlenmiştir. Buna göre vatandaşlar, kendilerini veya toplumu ilgilendiren konularda gerek bireysel gerekse ortaklaşa olarak dilek ve şikâyetlerini TBMM'ye yazı ile iletebilmektedir (Demir ve Kalendar, 2013: 263).

Osmanlı'nın ilk anayasası olan Kanuni Esasi'de dilekçe hakkı, temel hak ve özgürlüklerin içerisinde yer almıştır. Bu dönemden itibaren temel hak ve özgürlüklere yer verilmeyen 1921 Anayasası hariç bütün anayasalarda bu hak düzenlenmiştir (Önen, 2016: 67). Nitekim 1984 yılında dilekçe hakkının kullanılmasına ilişkin 3071 Sayılı kanun kabul edilmiş ve kullanımı meclis içtüzüğünde düzenlenmiştir. 3071 sayılı kanuna göre; belli bir konuyu ihtiva etmeyen, yargı mercilerinin görevine giren konularla ilgili olan ve şekil şartına uygun olmayan dilekçeler incelenemez. Şekil şartı ile dilekçede bulunması gerekenler dilekçe sahibinin adı-soyadı, imzası, ikametgâh veya iş adresidir.

Kanunun 8. Maddesinin ek fıkrasında belirtildiği üzere; ‘Dilekçe Komisyonu, görevleri ile ilgili olarak kamu kurum ve kuruluşları, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile özel kuruluşlardan her türlü bilgi ve belgeyi almak, ilgilileri çağırıp bilgi veya idari denetimin yapılmasını istemek, bilirkişi görevlendirmek ve yerinde inceleme yapmak yetkisine sahiptir. Bu yetkinin kullanılması durumunda bahsi geçen kuruluşlar veya görevlileri talep edilen bilgi ve belgeyi vermek, idari denetimi yapmak ve yerinde inceleme için gerekli tedbirleri almakla yükümlüdür.

Komisyon gönderilen dilekçelerden herhangi bir ücret talep etmemekte ve en kısa sürede cevap vermeye çalışmaktadır (Önen, 2016: 69). 2013 yılından itibaren kullanılmaya başlanılan ‘E-Dilekçe Programı’ ile başvuruların daha hızlı olması sağlanmıştır.

Dilekçeler hakkında inceleme ve karar alma usulü üç aşamadan geçmektedir. Bunun nedeni meclis genel kurulunda gündeme alınacak konular için seçici davranılmak istenmesidir. İlk olarak Dilekçe Komisyonunun Başkanı, Başkanvekili, Sözcüsü ve Katibinden oluşan Başkanlık Divanınca ön inceleme yapılmaktadır. Ön incelemede dilekçenin şekil şartları için 3071 Sayılı kanunun 4. ve 6. Maddelerine ve TBMM İktüzüğünün 116/1 maddesine uygunluğu kontrol edilir (<https://www.tbmm.gov.tr>) Bu şekil şartlarına uygun olmayan dilekçeler işleme alınmamaktadır. Yani bir vatandaş şikayetinde veya isteğinde kendini bu şartlara uygun ifade edemezse başvurusu çözüme kavuşturulamayacaktır (Şengül, 2007b: 131).

Başkanlık divanı aldığı kararları TBMM’de dağıtarak duyurmaktadır. Dağıtım tarihinden itibaren 15 gün içerisinde itirazda bulunulmayan kararlar kesinleşir ve dilekçe sahiplerine iletilir. İtiraza uğrayan ve şekil şartına göre uygun olan dilekçeler komisyon genel kuruluna sevk edilir. Genel kurul inceleme sırasında ilgili kamu kurumlarından ve sivil toplum örgütlerinden bilgiler toplamakta ve yapılan toplantıda milletvekilleri ilgili kişiye sorular sormaktadır. Elde edilen bilgiler ışığında milletvekilleri görüşlerini ve değerlendirmelerini aktarmaktadır. Toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile karar verilmektedir (<https://www.tbmm.gov.tr>).

Meclisin on altı ihtisas komisyonundan biri olan ve on iki üyeden oluşan komisyona gönderilen dilekçelerin incelenme ve karara bağlanma süresi altmış gündür. Bu nedenle ilgili kamu kurumları komisyonun gönderdiği dilekçeleri otuz gün içerisinde cevaplamak zorundadır (Karcı ve Küçükcan, 2016: 82).

Komisyon halkın istek ve şikayetleriyle alakalı kararları ile bunların ilgili makamlarca ulaşılan sonuçlarını periyodik yayınlarla milletvekillerine ve bakanlara açıklamaktadır. Böylece meclis bünyesinde sürekli bir komisyon tarafından ombudsmanın bazı işlevlerinin gerçekleştirildiği görülmektedir (Demiral, 2009: 106). Dağıtılan bu kararların doğrudan bir yaptırım etkisi olmamakla birlikte siyasal denetim mekanizmasını harekete geçirebilecek güçtedir (Esgün, 1995: 253).

Ombudsman ile komisyon arasında birçok benzer özellik vardır. Öncelikle her ikisi de ulusal insan hakları kurumlarıdır ve bu nedenle fonksiyonel olarak çok katı bir ayırım yapılması mümkün değildir (Fendoğlu, 2010: 15). İki kurum arasında diğer benzerlikler ise ücretsiz bireysel başvuru kabul etmeleri, incelemeleri, hızlı dönüt sağlamaları ve inceleme sırasında kamu kurumlarından bilgi ve belge talep etme yetkilerinin olmasıdır. Ancak Yıldırım (2014), bu komisyona yapılan başvuruların ve alınan sonuçların ombudsmana göre daha sınırlı kaldığını ifade etmektedir.

Bu benzerliklere rağmen komisyonun ombudsmanın yerini tutamayacağı yadsınamaz bir gerçektir. Çünkü bir yapılanmanın ne olarak nitelendirildiğinden daha çok üstlenmiş olduğu işlevler ve bu işlevleri yerine getirirken kullandığı tarafsızlık, bağımsızlık, yetki, bütçe ve insani imkanlar önemlidir (Fendoğlu, 2010: 15). Parlamentoyla sıkı ilişkiler içerisinde olan komisyonun tarafsız ve bağımsız olması beklenmemelidir. Sonuçta komisyonda yer alan görevliler bile siyasi partilerin meclisteki sandalye sayısına göre belirlenmektedir (Şahin ve Şabaplı, 2016: 775). Öngörülen en iyi uygulama, TBMM komisyonları ve ombudsman arasında iş birliğinin sağlanmasıdır. İş birliği sayesinde idare üzerinde siyasi denetim yetkisi ve görevi olan TBMM'ye gelen başvurular, görev sırasında bağımsızlığını koruyabilecek olan ombudsman aracılığı ile yerine getirilecektir (Aktaş, 2011: 363). Böylece hem vatandaşın dilek ve şikâyetlerinden yöneticilerin haberi olacak ve idarenin yükü hafifleyecek hem de vatandaş başvurusunun tarafsız inceleneceği hakkında şüphe duymayacaktır.

Komisyon mevzuatta öngörüldüğü şekliyle çalıştırıldığında TBMM'nin gücünü ve iradesini yansıttığı için ülkemizin en üstün kurumlarından biri olarak görülmektedir. Ancak uygulama da ne yazık ki şekilcilikten öteye gidememiş bir yapılanmadır. Hem kurumların verdiği cevapları direk şikâyet sahibine göndermesi hem de kurumların üzerinde herhangi bir baskı ve yaptırımını olmaması buna yol açan faktörler arasında gösterilebilir (Soyupek, 2014: 25).

3.1.2.3 Türkiye Büyük Millet Meclisi İnsan Hakları İnceleme Komisyonu

İnsan hakları aslında vatandaşın devletten haklarını talep etmesidir. Hak ve özgürlükler kurumsal bir yapıya sahip olmalı, hukukun üstünlüğü ilkesi karşısında devlet ve vatandaş eşit iki unsur olmalıdır (Keskin, 2013: 139). Ülkemizin 1987 yılında Avrupa Birliği'ne tam üyelik başvurusu yapmasıyla insan hakları konusu gündeme gelmiştir. Uluslararası alanda sürekli devletimizin insan haklarını ihlal ettiğini öne süren çeşitli iddialar, bu konu hakkında yapılan çalışmalara gölge olmuştur. 1990'lı yıllarda insan hakları ihlallerinin ve insan hakları konusunda yapılan çalışmaların parlamento aracılığı ile denetlenmesi amacıyla TBMM bünyesinde bir komisyonun kurulmasına karar verilmiştir (Acar, 2009: 81). 18. Yasama döneminde 'İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Kanun Teklifi' TBMM Başkanlığına sunulmuştur. Komisyon kanun teklifinin gerekçesinde, artık çağdaş medeniyetin uygarlık derecesinin insan haklarına verdiği önemle belirlendiğini ve uluslararası diplomatik bir konu olmaktan daha fazlasını ifade ettiğini öne sürmüştür. Türkiye'nin ihtiyacı olan söz konusu kanun teklifinin iki hedefi vardır: Birincisi, insan haklarına yargısal korumanın yanı sıra yasama güvencesi verilmesinin sağlanmasıdır. İkincisi ise Türkiye'ye dışarıdan yapılan haksız eleştirilere cevap vererek dış baskılardan kurtulmaktır. Kanun teklifi 05.12.1990 tarihinde 3686 Sayılı Kanun ismiyle genel kurulda görüşülerek kabul edilmiştir (Eroğlu, 2006: 35).

Komisyon ülkemizde kurulan ilk ulusal insan haklarını koruma mekanizmasıdır. Komisyonun kuruluş yasasının 4.maddesine göre, uluslararası alanda insan hakları konusunda genel kabul gören ilkeleri izlemek; taraf olunan uluslararası anlaşmalarla mevzuatımız arasında uyum sağlamak amacıyla yapılması gereken değişiklikleri belirlemek, bu bağlamda yasal düzenlemeler önermek; istem üzerine TBMM komisyonlarının gündemindeki konularla ilgili görüş bildirmek; insan hakları uygulamalarının uluslararası yükümlülükler ve mevzuata uygunluğunu incelemek ve iyileştirmeler önermek; insan hakları ihlal iddiaları ile ilgili başvuruları incelemek ve gerekli durumlarda ilgili makamlara iletmek; gerektiğinde dış ülkelerdeki insan hakları

ihlallerini incelemek ve bunları ilgili ülke parlamenterlerinin dikkatlerine sunmak; yıllık faaliyetlerini, elde edilen sonuçları, yurtiçi ve dışında uygulamaları kapsayan bir rapor hazırlamak görevlerini yerine getirmektedir (Karcı ve Küçükcan, 2016: 82).

Komisyon görevleriyle ilgili olarak Bakanlıklarla Genel ve Katma Bütçeli Dairelerden, mahalli idarelerden, muhtarlıklardan, üniversitelerden ve diğer kamu kurum ve kuruluşları ile özel kuruluşlardan bilgi istemek, buralarda inceleme yapmak ve ilgililerini çağırıp bilgi almak yetkisine sahiptir. Konuyla ilgili araştırma ve inceleme yaparken alt komisyon kurabilir ve gerekli gördüğünde uzmanlardan yardım alabilir. İnceleme sonrası üye tam sayısının en az üçte biri ile toplanır ve toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile karar verir. Bu kararlar Komisyon Raporu olarak TBMM'ye sunulmakta ve Danışma Kurulu'nun görüş ve önerisi ile Genel Kurul gündemine alınabilmektedir (<https://www.tbmm.gov.tr>).

Ombudsmanla komisyonu ayıran en önemli fark görev alanı ve başvuru şeklindedir. Komisyon insan hakları ile ilgili olan ve TBMM Başkanlığı'na havale edilen başvuruları, ombudsman ise yönetimin faaliyet ve işlemlerine karşı bütün başvuruları incelemektedir. Yani komisyona yapılan bir başvurunun incelemeye alınabilmesi için ulusal veya uluslararası insan hakları belgelerinde bahsi geçen bir hakkın veya özgürlüğün ihlal edilmesi gerekmektedir (Soyupek, 2014: 25). Böyle bir hak ihlali varsa başvuru yapılmaksızın re'sen harekete geçme yetkisi vardır. Komisyon bu anlamda hak ihlallerini tespit etmekte, gerekiyorsa ilgili kişiler hakkında idari ve cezai yaptırım sürecinin başlatılmasını talep etmekte ve kişilere en geç 60 gün içerisinde durum hakkında bilgilendirme yapmaktadır (Şengül, 2007b: 133). Kısacası ombudsmanın görev ve yetkileri komisyonun görev alanını kapsamakta ve bu nedenle daha geniş olmaktadır.

Bir diğer önemli fark ise tarafsızlık konusudur. Komisyon üyelerinin milletvekillerinden oluşması ve üyelerin seçim yöntemi tarafsızlığı hakkında şüphelere neden olmaktadır (Şahin ve Şabaplı, 2016: 775). 3686 sayılı kanunun 3.maddesine göre komisyon üye sayısı Danışma Kurulu'nun teklifi üzerine Genel Kurul tarafından belirlenmektedir. Siyasi parti grupları ile bağımsızların Meclis'teki sayılarının üye tam sayısına nispet edilmesiyle bulunacak yüzde oranına uygun şekilde komisyon üyeleri seçilmektedir.

Sonuç olarak komisyonun denetim işlevi, siyasal ya da yargısal denetim mekanizmalarını harekete geçirmek gibi bir dolaylılık taşır (Esgün, 1995: 254). Ombudsman ile TBMM organlarının arasında (dilekçe ve insan hakları komisyonları) yasal bir ilişki olmalı ve özellikle ombudsmanın kararları bu organlarca görüşülmelidir (Aktaş, 2011: 363).

3.1.2.4 T.C Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu

Kamu yönetiminde etik olmak demek yöneticilerin karar alırken veya kamu hizmetlerini yürütürken uymaları gereken ahlaki ilke ve değerler bütünüdür. Bu ilke ve değerler dürüstlük, doğruluk, tarafsızlık, saydamlık, nezaket ve saygı, hesap verilebilirlik, sosyal adalet ve kamu yararını gözetmedir.

Kamu yönetiminde etiklik reformu, etik olmayan davranışların belirlenerek yaşanmaması için tedbirler alınması veya yaşandığında çözümler sunulması ve doğru davranışı belirleyerek görevlilere aktarılması ile gerçekleşir. 1998 yılında etik ve yolsuzluk

hakkında çalışmalar yapan OECD tarafından yayımlanan “Kamu Yönetiminde Etik İlkeler” başlıklı tavsiye kararında, üye ülkelerin kamu hizmetlerinde etik davranış ilkelerini hayata geçirmek amacıyla iyi işleyen kurumsal yapılar oluşturmaları ve gerekli diğer tedbirleri almaları gereği vurgulanmıştır (Yüksel, 2006: 168).

Maalesef ülkemiz yönetiminde etiklik kavramı çok eskiye dayanmamaktadır. 2003/5930 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla kabul edilen Ulusal Program, kamuda yönetişimin güçlendirilmesi başlığı altında; kamu yönetiminde saydamlığın artırılması ve yolsuzlukla mücadele kapsamında yapılan çalışmalar arasında kamu görevlilerinin uyacakları meslekî etik ilke ve kuralları belirleyen bir düzenlemenin yapılmasını öngörmüştür. TBMM Yolsuzlukları İnceleme ve Araştırma Komisyonunun 2003 yılı raporunda da kamu görevlilerinin tutum ve davranışlarını şekillendirecek etik kuralların oluşturulması ve bu kuralların mesleki sosyalleşme sürecinde kişilere aktarılmasının gerekliliği vurgulanmıştır.

Yönetimde etiklik kavramı konusunda temel düzenleme 25.05.2004 tarihinde 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkındaki Kanun’dur (Kahraman, 2011: 360). Söz konusu kanunun “Amaç ve Kapsam” başlıklı 1. Maddesinin 1.fikrasında kanunun amacı şöyle belirtilmektedir: “Bu Kanunun amacı, kamu görevlilerinin uymaları gereken saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetmek gibi etik davranış ilkelerini belirlemek ve uygulamayı gözetmek üzere Kamu Görevlileri Etik Kurulu’nun kuruluş, görev ve çalışma usul ve esaslarının belirlenmesidir.” Oysa ki Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu (KDK)’na göre amaç; “Gerçek ve tüzel kişilerin kamu hizmetlerinin işleyişi ile ilgili şikâyetlerini, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak, önerilerde bulunmak üzere Kamu Denetçiliği Kurumunu oluşturmaktır.” denilmektedir (Odyakmaz, 2013: 11). Amaç açısından bakıldığında iki kurumun farklı olduğu görülmektedir. Kamu Görevlileri Etik Kurul’u kamu görevlilerinin davranışlarında uyması gereken etik ilkeleri belirlemekte ve bu etik ilkelere uygun hareket edilip edilmediği hakkında re’ sen veya başvuru üzerine inceleme ve araştırma yapmaktadır. KDK ise kamu görevlilerinin davranışlarından incinmiş veya zarar görmüş vatandaşın başvurusu üzerine harekete geçmekte ve bu davranışın hukuka ve hakkaniyete uygunluğu hakkında inceleme ve araştırma yapmaktadır.

Kapsam bakımından ise Kamu Görevlileri Etik Kurulu’nun inceleme ve araştırma yetkisi (kanunun 1. ve 4. maddesi gereği) hem kamu görevlileri hem de kamu kuruluşları açısından bir sınırlandırılmaya tabii tutulmuştur. Buna göre kurumun, bir kamu görevlisini inceleyebilmesi için en az genel müdür, eşiti veya üst düzey bir görevli olmalıdır. Görev alanına dâhil olmayan kuruluşlar ise Cumhurbaşkanı, TBMM üyeleri, Bakanlar Kurulu üyeleri, Türk Silahlı Kuvvetleri, yargı ve üniversite personelidir. Ayrıca kurumun yargıya intikal etmiş davaları inceleme yetkisi yoktur. İnceleme sırasında konunun yargı organlarınca görüldüğü veya karara bağladığı anlaşılırsa, inceleme durdurulur ve ilgili kişiye açıklama yapılır.

Kurul kanun kapsamında ki konular dahilinde kararlar almak ve uygulamak için Bakanlar Kurulu tarafından atanan 11 kişiden oluşmaktadır. Üyeler re’sen veya başvuru üzerine başlattıkları araştırma ve inceleme sırasında ilgili kamu kurum ve kuruluşlarından bilgi ve belge talep etme yetkileri vardır. Bu inceleme 3 ay içerisinde sonlandırılarak karar duyurulur (Gül, 2008: 86). Etik olmayan davranışın Resmî Gazete yoluyla kamuoyuna duyurulduğu bu karar kurulun tek yaptırım gücüdür. Ancak bu gücüne Anayasa

Mahkemesi kararı ile son verilmiş ve Kurulun kararları yalnızca kendi web sitesinde yayınlanmaya başlanmıştır (Sayan, 2014: 337).

Kurumun sitesinde 2005 yılından beri yayınlanan faaliyet raporlarına göre, kuruma bugüne kadar toplam 2079 başvuru yapılmıştır. Faaliyet raporları incelendiğinde dikkat çeken iki konu vardır. Birincisi, kurum faaliyete başladığı yılda 78 başvuru almış, her sene vatandaş tarafından tanındıkça başvurularda artış meydana gelerek 2010 yılında bu sayı 311'e yükselmiştir. Ancak bu yıldan sonra bir düşüş başlayarak 2016 yılında başvurular 159'a düşmüştür. Bu düşüşün arkasında farklı sebepler olabilir. Kurumun kapsam bakımından kısıtlanmasının etkisiyle yapılan başvuruları reddetmesi en etkin faktör olabilir. Nitekim istatistiksel sonuçlar bu düşüncüyü kanıtlar niteliktedir. Kuruma yapılan 2079 başvurunun 1437'si incelemeye alınmadan reddedilmiştir. Reddedilen bu başvuruların yaklaşık %70'lik kısmı şekil şartından kaynaklanmaktadır. İncelemeye alınan başvuruların 233'ü etik ihlal kararı verilmeyen başvurulardır. İkincisi ise kurumun etik kural ve ilkeleri tanıtıcı veyahut eğitici faaliyetleri daha etkin yürütmekte olmasıdır. Bu faaliyetler; temel ve hizmet içi eğitim, kongre, konferans, panel ve sempozyumlar olarak sıralanabilir. 2008 yılından bugüne kadar toplam 37.750 görevliye eğitim verilmiştir (<http://etik.gov.tr>).

3.2 Türkiye'de Ombudsmanlık Kurumunun Kurulması

II. Dünya Savaşı'ndan sonra dünyada ombudsmanlık hızla yayılırken Türkiye'de tartışmaların başlaması 1970'li yıllara denk gelmektedir. Bunun en önemli sebebi idare hukuku açısından örnek aldığımız Fransa'nın kurulu kabul ederek, yönetim sistemine entegre etmesi olarak gösterilebilir. Kurumun ilk kez bir Türkçe kaynakta atıf yapılması Tahmin Bekir Balta'nın *İdare Hukukuna Giriş* adlı eserinde görülmektedir. Bu bağlamda akademik olarak konuyu ele alan ve inceleyen ilk isim 1968 yılında Prof. Dr. Yılmaz Altuğ olmuştur. Altuğ, demokrasinin tamamen yerleştiği ülke örnekleri üzerinden ombudsmanın başarısını anlatmıştır.

Altuğ'dan sonra kurumun özelliklerini, işlevlerini ve ülkelerde uygulanışını ayrıntılı olarak makale ve kitaplarında inceleyen Ömer Baylan, Cemal Mıhçıoğlu, Nuri Tortop, Viktor Pickl, Bekir Balta, Muammer Oytan, Zekeriya Temizel ve Tufan Erhürman gibi araştırmacılar Türkiye'de gerekliliğini öne sürmüşlerdir. Akademik olarak tartışılan ombudsman hakkında şüpheli yaklaşımlarda bulunanların yanı sıra, çoğulcu görüş ombudsmanın işlevsel bir yöne sahip olduğu ve ülkemizde ihtiyaç olduğu yönündeydi. 1980 darbesi ve sonrası yaşanan politik sıkıntılar, toplumsal çatışma ve yönetimde ki istikrarsızlık ile ombudsmanlık konusu bir süre rafa kaldırılmıştır.

3.2.1 1980-2000 Yılları Arası Yaşanan Gelişmeler

Ombudsman, Türkiye'de bilimsel çalışmalardan sonra siyasi anlamda ilk olarak 1982 anayasasının hazırlanması sırasında gündeme gelmiştir. Ankara Üniversitesi Hukuk ve Siyasal Bilgiler Fakültesi öğretim üyeleri tarafından hazırlanan "Anayasa Önerisi"nde kuruma yer verilmiştir (Erhürman, 1992: 156). Bu öneri, ombudsmanlığın Türkiye'de anayasal bir kurum olarak oluşturulmasına yönelik idare ile vatandaş arasındaki sorunların çözümüne ilk kez ciddi olarak yer vermesi açısından önemlidir (Akıncı, 1999: 172).

Söz konusu önerinin 114/a ve 114/b maddelerinde sırasıyla "Bütün yönetsel işlemlerde gerekçe gösterilmesi ve bu işlemlere karşı başvuru yollarının belirtilmesi

zorunluluğunu, yasa ile aksi öngörülmemişse yönetimin elindeki bilgi ve belgelerin halka açık olduğunu, hak arama özgürlüğünü sınırlayacak nitelikte gizlilik konulamayacağı” ve “Cumhurbaşkanının; TBMM, Danıştay, Sayıştay, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu ile Türkiye Barolar Birliği'nin ayrı ayrı göstereceği ikişer adaydan birini 5 yıllık bir süre için atamak suretiyle oluşturacağı 5 kişilik Kamu Denetçileri Kurulu'nun raporları Resmi Gazetede yayımlanacağı” belirtilmektedir (Kılavuz ve diğerleri, 2003: 61). Öneride KDK'nın her yıl düzenli olarak hem çalışmaları hem de temel özgürlüklerin gerçekleşme durumu hakkında TBMM'ye ve Cumhurbaşkanı'na rapor vereceği belirtilmektedir. Buna ek olarak kurumun kuruluş, işleyiş, görev ve yetkilerinin yasayla düzenleneceği ve bahsi geçen raporların resmî gazetede yayımlanacağı belirtilmektedir (Sevinç, 2015: 109). Bu açıdan bakıldığında Gerekçeli Anayasa Önerisi, Kamu Denetçileri Kurulu'nu çok önemli bir denetim aracı olarak görmekte ve dilekçe hakkının etkin bir şekilde kullanılacağı bir mekanizma olarak kabul etmektedir. Kurumun kurulmasıyla birlikte vatandaşlara her konuda dilek ve şikâyetlerini iletebilme ve bunların dikkate alındığını görebilme imkânı verilmiş olacaktır (Özden, 2010: 145).

Öneri, kurum için gerekçe sunarken hem yönetim hem de vatandaş açısından faydalarından bahsetmektedir. Buna göre, vatandaş yalnız ve güçsüz hissetmeyecek, özgürlüklerinin gerçekleşmesini gözetecek, problemlerine cevap bulacak ve böylece yönetim sistemine doğrudan katılarak onu denetleyecektir. Yönetim ise vatandaşın eğilimlerini öğrenerek daha doğru uygulamaları ortaya koyacak ve hatalı işlemleri en aza indirme şansına sahip olacaktır (Gerekçeli Anayasa Önerisi, 1982: 139). Fakat öneri Milli Güvenlik Kurulu tarafından kabul edilmemiş ve bunun yerine 1982 Anayasası'nda idareyi denetleyecek bir mekanizma olarak Cumhurbaşkanlığına bağlı Devlet Denetleme Kurulu'na yer verilmiştir (Demir, 2014: 4).

Bir sonraki gelişme, 1990 yılında kabul edilen 3686 sayılı “İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Kanunu” dur. Bu kanun tam olarak ombudsmanlığı karşılamasa da Portekiz, İspanya, El Salvador, Meksika gibi ülkelerdeki insan hakları ombudsmanlığının Türkiye'de uygulanmasının başlangıcı sayılabilir (Özden, 2010: 54). Komisyonun parlamento tarafından oluşturulması ve insan haklarının ihlalinde ilgili mercilere iletme görevinin verilmesi ombudsmanlıkla benzer yönlerini göstermektedir (Gökçe, 2012: 211).

Bir diğer gelişme ise Devlet Planlama Teşkilatı'nın isteği üzerine 1991 yılında Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) tarafından yayımlanan ‘Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA)’dır (Sevinç, 2015: 110). Türkiye'nin mevcut denetim durumunu açıklayan ve öneriler sunan bu rapora göre, denetimde etkinliği sağlamak amacıyla var olan model gelişmelere karşı duyarlı hale getirilmelidir. Bu bağlamda Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığının görev alanı daraltılarak yeniden düzenlenmeli ve Devlet Denetleme Kurulu'nun kamu denetçisi (ombudsman) olarak işlev görmesini sağlayacak yasal düzenlemelere gidilmelidir (Kaya, 1991: 41). Buradan anlaşılacağı üzere rapor, yeni kurum oluşumları yerine var olan kurumların daha etkin çalışması için öneriler sunmuştur. Yapılacak bir diğer çıkarım ise DDK'nın ombudsman ile görev alanının örtüşmesinden dolayı DDK'nın yararsız kalmasıdır. Her iki kurumun varlığı İsveç'te olduğu gibi yapılacak bir düzenleme ile mümkündür. Görev alanları aynı olsa dahi çıkış yönleri ve amaçları farklı olacak ve birbirlerini etkilemeyeceklerdir (Esgün, 1995: 266).

Bu sırada bir sivil toplum kuruluşu olan Türk Sanayici ve İşadamları Derneği (TÜSİAD) ombudsmanlık kurumunu tavsiye eden çalışmalar yayımlamıştır. 1997 yılında yayımlanan ve TBMM'ye sunulan ‘Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi’

isimli rapor ile ombudsman tekrar gündeme gelmiştir. Raporda ombudsmanın tanımı, özellikleri, faaliyet alanı, bazı ülkelerde uygulandığı ve en önemlisi Türkiye’de ombudsman uygulamasının nasıl başlatılacağı hakkında bilgilere yer verilmiştir. Ombudsman kurumu için önce tasarı süreci başlatılması gerektiğini belirten rapora göre meclis üyelerinden, öğretim üyelerinden, savcı ve hakimlerden oluşan arama konferansı oluşturulmalı ve bunu takiben bilgi aktarımı için proje grubu oluşturulmalıdır. Meclisin, hükümetin ve halkın sürekli nabzı tutulmalı ve beklentilere göre ombudsman stratejisi oluşturulmalıdır. Ayrıca diğer ülkelerde ombudsman sisteminin uygulandığının artışı göz önüne alındığında ombudsman kurumu tasarlamasına bir an önce başlanması gerektiği belirtilmektedir.

TÜSİAD 1983 yılında yayımladığı bir diğer raporda ombudsmanın gerekçesi olarak ‘devletin tahmin edilenden çok fazla büyüdüğünü ve karmaşıktığını, kişilerin büroların sert ve robotik davranışlarından bunaldığını, kendilerini güler yüzle karşılayacak ve dinleyecek bir üniteye ihtiyaç olduğunu’ belirtmiştir (Kılavuz ve diğerleri, 2003: 63).

Ombudsman kurumunun ülkemizdeki idare düzeyindeki ilk uygulama örneği ise 1998 yılında Sanayi ve Ticaret Bakanlığı tarafından Bakanlık bünyesinde bir Yönetmelik ombudsmanının oluşturulmasıdır. Vatandaş odaklı olan ombudsmanlık sisteminde böyle bir pilot çalışma yapılması konu itibari ile oldukça sınırlı bırakılması kurumsallaşmasını ve işlevselleşmesini engellemektedir. Zaten çok geçmeden bu kurumun Baş gazetmenlik görevi Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB), Türkiye Esnaf ve Sanatkarları Konfederasyonu (TESK) ve Türkiye Ziraat Odaları Birliği (TZOB) Başkanlarına yüklenmiştir (Sarier, 2010: 128). Ayrıca 1999 yılında devlet ve sivil toplum temsilcilerini bir araya getiren İnsan Haklarından Sorumlu Devlet Bakanı, 11 maddelik bir "Kısa Vadeli Demokratikleşme Programı" hazırlatmıştır. Bu programın hedeflerinden birisi de Türkiye’de ombudsmanlık kurumunun kurulmasıdır (Kahraman, 2011: 367).

Ombudsmanlık tartışmasının devletin resmi planları arasında gösterilmesi ise kalkınma planları kapsamında gerçekleşmiştir. Sarier (2010)’a göre ombudsmanlık kavramı geçmese de 4. Beş Yıllık Kalkınma Planında sorunların mahkemeye gelmeden önce çözülebileceği bir Devlet Avukatlığı Kurumu oluşturulması hedeflenmiştir. Ancak bu konu 5. Ve 6. Kalkınma planlarında gündeme gelmemiştir. Ombudsmanlık olarak devletin resmi planlarında ilk kez yer alması 7. Beş Yıllık Kalkınma Planında meydana gelmiştir. 1996-2000 yıllarını kapsayan 7. Beş Yıllık Kalkınma Planında “Kamu Hizmetlerinde Etkinliğin Artırılması Projesi ve Kamu Kesiminde Ücret Adaletinin Sağlanması” başlığı altında, ombudsman sistemine yer verilmiştir (Kahraman, 2011: 367). Ancak burada Türkçe karşılık olarak ‘Kamu Denetçisi’ terimi tercih edilmiştir (Kestane, 2006: 137). Bu başlık altında kamu yönetiminin gelişen ve değişen koşullara uyum sağlaması için örgütlenme, işleyiş ve personel yapısında değişiklik yapılması ihtiyacının arttığı belirtilmektedir. Bu çerçevede kamusal hizmetlerin yeniden değerlendirilmesi, teşkilat yapısının küçültülerek işlevselliğinin artırılması, dengesiz istihdamın düzeltilmesi ve halka dönük bir yönetim anlayışının yerleştirilmesi gereği vurgulanmıştır. Vatandaş yönetim yapısına kazandırmak için idari usul ve işlemler basitleştirilmeli ve kişiye doğrudan hizmet veren birimler geliştirilerek gereksiz formaliteler kaldırılmalıdır.

Bahsi geçen başlık altında denetim sistemi ve kurumları hakkında düzenleme yapılması ve artık performansın ölçülmesine yönelik denetim sistemine geçilmesi önerilmiştir. Bu amaçla yönetim-birey ilişkilerini güçlendiren, uyumsuzlukları etkin ve hızlı çözebilen, yargının katı kuralları karşısında devlete bağlılığı bulunmadan denetim yapabilen, Avrupa birliğinin önerdiği ve üye ülkelerinde bulunan Kamu Denetçisi

(ombudsman) sisteminin Türkiye’de kurulmasının sağlanacağı ve bu çerçevede de bir yasanın yürürlüğe konulacağı belirtilmiştir (DPT, 1995: 121).

Ombudsman için ülkemizde atılan ilk somut adım ise 55. Hükümet döneminde Adalet Bakanlığı bünyesinde oluşturulan Ombudsman Yasa Tasarısı Taslağı Hazırlama Komisyonu’nun oluşturulmasıdır (Erhürman, 1992: 156). Bu tasarının oluşmasında Avrupa Birliği üye ülkelerin girişimleri de etkili olmuştur

Komisyon üniversitelerden davet edilen idare hukuku profesörleri, Adalet Bakanlığı görevlileri, diğer bazı ilgili bakanlıkların, Devlet Personel Dairesinin ve Devlet Plânlama Teşkilatı’nın temsilcilerinden oluşturulmuştur. Komisyonun başkanlığını yapan Odyakmaz (2013)’ün aktardığına göre, komisyon ilk önce bütün akademik makaleleri, kitapları, yüksek lisans ve doktora tezlerini, Türkiye’deki resmi ve gayri resmi hazırlanan çalışmaları gözden geçirmiştir. Daha sonra ombudsman kurumuna sahip olan bütün ülkelerin anayasaları, yönetim sistemleri ve ombudsman sistemleri incelenmiştir. Bu ülke ombudsmanlarının yıllık faaliyet raporları da bu araştırmaya dâhil edilmiştir. Komisyon bu araştırmalar sırasında birkaç hususa özellikle dikkat etmiştir. Bunlardan birincisi, bütün ombudsman yapıları incelenmeli ancak hiçbirini birebir ülkemizde uygulanmamalıdır. Çünkü kurulacak olan ombudsman kurumu ülke şartlarına göre düzenlenirse başarıya ulaşma ihtimali artmaktadır. İkincisi, ombudsman kurumu kurulması anayasamız da çok fazla değişikliğe sebebiyet vermemelidir. Özellikle yürürlüğe girmiş olan Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ve hazırlanmakta olan Genel İdarî Usul Kanunu Tasarısı ile uyum içinde bulunmalıdır.

Komisyon, daha sonra hazırladıkları her taslağı kamu kurumlarına ve üniversitelere göndererek fikir almış ve gelen görüşler doğrultusunda düzenlemeler yapmıştır. Hatta komisyon diğer ülke ombudsmanlarını davet ederek sorular sormuş ve cevaplar doğrultusunda ülke şartları da göz önüne alınarak taslağa aktarılmıştır. Çalışmalarını duyurmak ve yine fikir almak için toplantı, panel ve sempozyumlar düzenlemiştir (Odyakmaz, 2013: 18).

Ancak Erhürman (1992)’nin aktardığına göre tasarının taslak hali ile tasarı hali arasında bazı farklar mevcuttur. Bu farklar için dönemin siyasi baskınlığını sebep olarak göstermiştir. Tasarıda ayrıca kamu denetçilerinin Cumhurbaşkanı tarafından atanması ön görülerek bu konuda İngiltere’den esinlendiği fark edilmektedir.

12 Ağustos 1998 tarihinde çalışmaların sonucu olarak “Yurttaş Sözcülüğü Kanun Tasarısı Taslağı” hazırlanmıştır (Kuruüzüm, 2008: 166). Maalesef, söz konusu taslak yasalaşmadan raflara kaldırılmış ve önemini yitirmiştir. O dönemde yasalaşmayan taslak daha sonra birkaç kez gündeme gelmiş ve üzerinde değişiklikler yapılmıştır.

3.2.2 2000-2010 Yılları Arası Yaşanan Gelişmeler

1982 Anayasasının hazırlanma sürecinde ombudsman yerine Devlet Denetleme Kurulunun kurulması ombudsman tartışmasının bir süre ara verilmesine sebep olmuştur. Ancak bu kurulun ombudsman sistemi gibi bir yapı olmaması ve şartların sürekli değişmesi nedeniyle ombudsman tekrar gündeme gelmiştir (Gül ve Kılıç, 2016: 199). Ek olarak kalkınma planlarında ve diğer üst politika belgelerinde kamu yönetim sisteminin bütün olarak yapılandırılmaya gidilmesi ve bu kapsamda özellikle denetim sisteminde değişiklikler yapılması önerilmektedir. Bu öneriler ile etkinlik, verimlilik, ekonomiklik

anlayışı çerçevesinde saydam, hesap verebilir, hızlı ve kaliteli bir yönetim ve denetim sistemi kurulması hedeflenmiştir. Bu sırada Türkiye'nin Avrupa Birliğine önce aday ülke olarak kabul edilmesi, sonra tam üyelik müzakerelerine başlama tarihi alması sonucu yönetim ve denetim sisteminin yapılandırılmasında büyük etkisi olmuştur (Dursun ve Altınışık, 2015: 99).

59. Hükümet döneminde 2001-2005 yıllarını kapsayan 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı denetim sistemi hakkında bir dizi öneri sunduktan sonra ombudsman kurumuna yer vermektedir. 'Kamu Hizmetlerinde Etkinliğin Artırılması' başlığı altında bir önceki kalkınma planına benzer şekilde durum ve öneriler yer almakta ve denetim kurumu olarak ombudsmanın kurulmasını önermektedir.

Kurulacak olan sistem yönetim sistemi içerisinde yer almayan ama halkın şikayetlerine bağlı olarak yönetimi denetleyen bir yapı olmalıdır. Yönetim-vatandaş ilişkilerinde ortaya çıkan uyuşmazlıkların etkin ve hızlı çözümünü amaç olarak benimsemeli, bu doğrultuda gerekli alt yapı oluşturularak istisnasız tüm idari işlem ve faaliyetleri kapsamaya gerekmektedir (Abdioğlu, 2007: 91). Yargının katı işleyişi kuralları ve zaman kaybı yadsınamayacak bir gerçek olduğundan alternatif olarak ombudsmanlık sistemi gereklidir. Fakat yeni bürokratik ve işlevsiz bir kuruma dönüşmesi önceden engellenmelidir. Bunun için gerekli alt yapı oluşturulmalı, tüm kurumlar denetim yetkisinde olmalı, yakınma hukuku yeniden gözden geçirilmeli ve mevcut denetim birimleri sisteme uyum sağlamalıdır (DPT, 2000: 44).

Her iki kalkınma planının mecliste onaylanması siyasi partilerin ombudsman konusunda uzlaşma sağladığının göstergesi sayılmaktadır. Zaten dönemin mevcut iktidar ve ana muhalefet partileri seçim bildirgelerinde ombudsmana yer vermiş ve kurulacağına dair taahhüt etmişlerdir (Saygın, 2008: 1052).

Bu dönemden sonra, bir sonraki kalkınma planında ombudsman ayrı bir başlık olarak ele alınmıştır. Söz konusu 9.Kalkınma Planında ombudsmanın tarihçesi, işleyişi, yapısı, görevleri, yetkileri vb. konularda geniş bilgiye yer verilmiştir (Sevinç, 2015: 110). Dokuzuncu Kalkınma Planı Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Komisyonu Raporunda, Katılımcılığın Geliştirilmesine Yönelik Öncelikler ve Tedbirler başlığında, katılımcılığın bir aracı olarak Kamu Denetçiliği Kurumu'nun bir an önce hayata geçirilmesi gerektiği ifade edilmiştir (Yağmurlu, 2009: 97). Ombudsman seçilecek kişinin ehil kişiler arasından doğru seçilmesi ve anayasal dayanağının olması önerilmiştir. Başkaca, hukukun üstünlüğü ve yönetimin hukuka bağlılığı önündeki esas engellerin aşılmasını, siyasal ve yönetsel kadroların eylem ve işlemlerine bu ilkelerin yön vermesinin sağlanması gibi geleceğe yönelik stratejilerde alınması gereken öncelikler değerlendirilmiştir. Bununla birlikte ombudsmanın gereksiz bürokratik formalitelerden uzak tutulması için TBMM Dilekçe Komisyonu ve İnsan Hakları Üst Kurulu'nun varlık ve işlevlerinin gözden geçirilmesi vurgulanmıştır (Sevinç, 2015: 110).

3.2.2.1 Yasal Düzenlemeler

Türkiye'de bir ombudsman denetiminin oluşturulmasıyla ilgili olarak Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı hazırlandı. Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki görev, yetki ve sorumlulukları yeniden belirleyen ve 3 Kasım 2003'te kamuoyuna açıklanan "Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı" üzerinde bazı değişiklikler yapılarak 15.07.2004 tarihinde kabul edilmiştir (Koç, 2015: 17). 5227 sayılı

“Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun” ile Türkiye’de yerel yönetimler alanında faaliyet gösteren ve “Halk Denetçisi” adı verilen bir yerel yönetim ombudsmanının kurulması öngörülmüştür (Demir, 2014: 4). Kanunun 42.maddesine göre; her ilde mahallî idarelerin, bunlara bağlı kuruluşların, bu idareler tarafından kurulan birlik ve işletmelerin, kurum dışı gerçek veya tüzel kişilerle ilgili ortaya çıkan anlaşmazlıkların çözümüne yardımcı olmak üzere bir halk denetçisi seçilir.

Yaşanan bu gelişmelere rağmen Kamu Denetçiliği Kurumu kanunu tasarı olarak ilk kez 2006 yılında TBMM’ye gönderilmiştir. Adalet Bakanlığı’nın hazırladığı ve TBMM’ye gönderdiği tasarı, 2006 yılı içerisinde (Avrupa Birliği’ne Uyum Komisyonu’nun görüşleri dikkate alınarak) Plan ve Bütçe Komisyonu Başkanlığında kamu kurum ve kuruluşları ile sivil toplum örgütleri temsilcilerinin katılımıyla son şeklini almıştır. 59. Hükümet döneminde yoğun tartışmalara neden olan 5521 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununu TBMM Genel Kurul görüşmeleri ardından 15.06.2006 tarihinde kabul edilmiştir (Demiral, 2009: 98; Efe ve Demirci, 2013: 57). Ancak bu kanun Cumhurbaşkanı tarafından bir kez daha görüşülmesi için meclise geri gönderilmiştir (Kahraman, 2011: 367). Kanunu geri gönderme gerekçesi olarak 12. Maddesinin anayasaya aykırı olduğunu, yasamanın yürütmeyi yalnızca siyasi yolla denetleyebileceğini ve anayasal açıdan Meclis Başkanlığına bağlı bir kurum kurulmasının mümkün olmadığını belirtmiştir. Üstelik meclisin görevleri arasında sayılmayan kamu görevlilerini seçme ya da atama yetkisinin kanunla meclise verilmesinin ve kurumda çalışacak görevlilerin çalışma usullerinin yönetmeliğe bırakılmasının Anayasa ile bağdaşmayacağını bildirmiştir (Özer, 2015: 35). Bu gerekçelerle dönemin Cumhurbaşkanı Ahmet Nejdet Sezer tarafından meclise iade edilen kanun tekrar görüşülerek aynı şekilde 28.09.2006 tarih ve 5548 sayı numarası ile kabul edilmiştir (Demir, 2014: 4). Burada belirtmek gerekir ki TÜSİAD 5521 sayılı kanun hakkında açıklamada bulunmuştur. Buna göre sadece moral yaptırımı olan kurumun kurulma aşamasında, yaygın bir bilgilendirme politikası ile planlanmalı ve ülkedeki tüm kurumlar veya kişiler tarafından doğru anlaşılması sağlanmalıdır.

Tekrar gönderilen 5548 sayılı kanunu Cumhurbaşkanı onaylamak durumunda kalmış ve 13.10.2006 tarihinde de Resmî Gazete ’de yayımlanarak “5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu” olarak yasalaşmıştır. Türk halkının daha çabuk benimsemesi için ‘Kamu Denetçiliği’ ifadesi uygun görülmüştür (Şengül, 2007b: 137; Sevinç, 2015: 111).

Kanunun amacı birinci maddenin birinci fıkrasında da belirtildiği gibi “gerçek ve tüzel kişilerin idarenin işleyişi ile ilgili şikâyetlerini, Türkiye Cumhuriyeti’nin Anayasa’da belirtilen nitelikleri çerçevesinde, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarına; adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygı, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmak” olarak düzenlenmiştir.

Kanuna göre kamu denetçilerine görevleriyle ilgili olarak hiçbir organ, makam, merci veya kişi emir ve talimat veremez, genelge gönderemez, tavsiye ve telkinde bulunamaz. Kamu denetçileri Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı, kamu tüzel kişiliğine haiz, özel bütçeli ve merkezi Ankara’da bulunan bir kurumdur. Kurumda, bir Başkan ve en fazla on denetçi ile Genel Sekreter, uzman, uzman yardımcıları ve diğer personeller görev yapmaktadır. Ayrıca kurum, gerekli gördüğü yerlerde de büro açabilmektedir (Abdioğlu, 2007: 91). Ancak Cumhurbaşkanı ve dönemin ana muhalefet partisi 5548 sayılı Kanun’u 1982 Anayasası’na aykırı olduğu gerekçesiyle ve iptal edilmesi

talebiyle Anayasa Mahkemesi'ne başvurmuştur (Yağmurlu, 2009: 99). Cumhurbaşkanı Anayasa Mahkemesi'ne sunduğu iptal isteminin gerekçesinde kanunu veto ederek yeniden görüşmek üzere Meclis'e gönderirken belirttiği gerekçeleri aynen sıralamıştır: Her şeyden önce anayasal sistemin TBMM Başkanlığı'na bağlı bir Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmasına elverişli olup olmadığının incelenmesi gerekmektedir. Anayasa'nın üçüncü bölümünde yer alan yasama ve yürütme bölümlerine göre anayasal sistem, idarenin işlem ve davranışlarını inceleyip araştıran bir kurum oluşturulmasına imkân vermemektedir. Üstelik yasamanın yürütmeyi denetlemesi yalnız siyasal denetimi kapsamaktadır. İdarenin eylem ve işlemlerinin yargısal denetim dışında incelenip araştırılması ancak yürütmenin kendi içinde oluşturacağı denetim kurum ya da birimleri ile olanaklıdır. Böyle bir kurumun öngörülmesi anayasal sistemde değişiklik gerektirmektedir ki, bunun yasayla yapılamayacağı açıktır. Böylelikle 5548 Sayılı yasanın tümü erkler ayrılığı ilkesi ile anayasal sisteme uygun düşmemekte, Anayasa'da öngörülen örgütlenme ilkelerine ve Anayasa'nın 6, 7 ve 8. maddelerine aykırı içerik taşımakta olduğundan yasanın tümünün iptali gerekir (Soyupek, 2014: 28).

Anayasa mahkemesi önce geçici birinci maddenin anayasaya aykırı olduğu konusunda güçlü belirtiler olduğu ve uygulanması sonucu engellenemez zararlar ortaya çıkartacağı için kanunun yürürlüğünü durdurmuştur (Ökten ve Turhan, 2014: 139). Daha sonra kurumun varlığının kuvvetler ayrılığı ilkesine ters düşeceği ve idarenin hiyerarşisi dışında yer alacağından idarenin bütünlüğü ilkesine zarar vereceği gerekçeleri ile kanunu iptal etmiştir (Avşar, 2012: 161; Özden, 2010: 163; Sobacı ve Köseoğlu, 2014: 33; Demir, 2014: 4). Anayasa mahkemesinin kanunu iptali ile Türkiye'de ombudsman sisteminin kurulması için önce anayasa değişikliğine ihtiyaç olduğu ortaya çıkmıştır (Karakul, 2012: 157).

3.2.3 2010 Yılı Sonrası Yaşanan Gelişmeler

Türkiye'de ombudsmanlık üzerine yaşanan son gelişme anayasada kaynaklanan sorunu çözebilmek için 12 Eylül 2010 referandumunda sunulan anayasa değişikliğinin kabulüdür. 1982 Anayasasında 5982 Sayılı kanunla yapılan değişiklik sonucu, anayasamızın 74. Maddesinin kenar başlığı "VII. Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı" olarak değiştirilerek ve birkaç fıkra eklenerek Kamu Denetçiliği Kurumu anayasal dayanağa kavuşturulmuştur (Odyakmaz, 2013: 18). Böylece kurumun kurulmasının önündeki yasal engel ortadan kaldırılmış ve 5548 sayılı kanunun birçok maddesi aynı kalmak suretiyle yeni bir kanun tasarısı hazırlanarak TBMM'ye 05.01.2011 tarihinde sunulmuştur (Gül ve Kılıç, 2016: 200). 5548 Sayılı kanun ile 6328 Sayılı Kanun arasındaki farklara bakıldığında 10 kişi olarak belirlenen denetçi sayısının 5 kişiye düşürüldüğü görülmektedir. 5548 sayılı kanunda kuruma yabancı kişilerin başvuru yapabilmemesinin karşılıklılık ilkesine göre kabul edileceği ve devlet sırrı veya ticari sır niteliği taşıyan bilgi ve belgelerin gerekçesi ifade edilerek verilmeyeceği belirtilmiştir. 6328 Sayılı Kanun'da ise yabancı kişilere başvuru hakkı tanınmış ve kamu denetçisine ilgili bilgi ve belgeleri yerinde inceleme yetkisi verilmiştir (Aktel ve diğerleri, 2013: 28; Demir, 2014: 5).

Görüşülen tasarı 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu olarak 29 Haziran 2012 tarihinde yasalaşmış ve 28338 sayılı Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Beş bölüm, 37 madde ve 1 geçici maddeden oluşan bu kanun çerçevesinde 28 Kasım 2012 tarihinde TBMM Genel Kurulu'nda Kamu Başdenetçiliğine Mehmet Nihat Ömeroğlu seçilmiştir (Odyakmaz, 2013: 18; Ökten ve Turhan, 2014: 139). Kurumun

kurulma aşaması tamamlanınca 29.03.2013 tarihi itibarıyla şikâyet başvurularını almaya ve sonuçlandırmaya başlamıştır (Özer, 2015: 35). Kurumun kuruluşu, görevi, çalışması, inceleme sonrası yapacağı işlemler, denetçilerin nitelikleri, seçimi ve özlük haklarına ilişkin usul ve esasların kanunla düzenleneceği belirtilmiştir (Odyakmaz, 2013: 18).

3.2.3.1 6328 Sayılı Kanun

6328 Sayılı Kanun'un birinci maddesine göre Kamu Denetçiliği Kurumunun amacı, kamu hizmetlerinin işleyişinde bağımsız ve etkin bir şikâyet mekanizması oluşturmak suretiyle idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını, insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmaktır (6328 Sayılı Kanun, 2012: madde 5).

28.03.2013 tarihinde 28601 sayılı resmî gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 'Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik' kurumun görev alanını "*a) Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının, mahallî idarelerin, mahallî idarelerin bağlı idarelerinin, mahallî idare birliklerinin, döner sermayeli kuruluşların, kanunlarla kurulan fonların, kamu tüzel kişiliğini haiz kuruluşların, kamu iktisadi teşebbüslerinin, sermayesinin yüzde ellisinden fazlası kamuya ait kuruluşlar ile bunlara bağlı ortaklıklar ve müesseselerin, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, b) Kamunun ortak, sürekli ve kamusal bir ihtiyacını karşılayan ve idarî düzenleme, denetim ve gözetim altında kamu hizmeti yürüten özel hukuk tüzel kişilerinin, her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarına ilişkin şikâyetleri inceler, araştırır ve önerilerde bulunur.*" şeklinde belirlemiştir (<https://www.ombudsman.gov.tr>). Ancak kurum kanununa göre, Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile resen imzaladığı kararlar ve emirler, yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler, yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar ve Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askerî nitelikteki faaliyetleri görev alanı dışında bırakılmıştır.

Yönetmeliğe göre kurum aynı zamanda iyi yönetim ilkelerine uygun hareket etmelidir. Kurum, inceleme ve araştırma yaparken idarenin, insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde; kanunlara uygunluk, ayrımcılığın önlenmesi, ölçülülük, yetkinin kötüye kullanılmaması, eşitlik, tarafsızlık, dürüstlük, nezaket, şeffaflık, hesap verilebilirlik, haklı beklentiye uygunluk, kazanılmış hakların korunması, dinlenilme hakkı, savunma hakkı, bilgi edinme hakkı, makul sürede karar verme, kararların gerekçeli olması, karara karşı başvuru yollarının gösterilmesi, kararın geciktirilmeksizin bildirilmesi, kişisel verilerin korunması gibi iyi yönetim ilkelerine uygun işlem ve eylem ile tutum veya davranışta bulunup bulunmadığını gözetmekte ve iyi yönetim ilkelerine uymaktadır (KDK Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, 2013: madde 6).

Kamu Denetçiliği Kurumu kamu tüzel kişiliğini haiz, özel bütçeli, merkezi Ankara'da olacak şekilde bir Başdenetçi ve beş denetçi ile genel sekreter ve diğer personelden oluşmaktadır (6328 Sayılı Kanun, 2012: madde 4). 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kanunu'nda "Hiçbir organ, makam, merci veya kişi, Başdenetçiye ve denetçilere görevleriyle ilgili olarak emir ve talimat veremez, genelge gönderemez, tavsiye ve telkinde bulunamaz." hükmü yer almaktadır. Bu hüküm kurumun bağımsızlığının sağlanması bağlamında önemlidir (Sevinç, 2015: 113).

Kanuna göre denetçi olabilmek için kişilerde birtakım şartlar aranmaktadır. İlk olarak kişilerin dört yıllık eğitim veren hukuk, siyasal bilgiler, iktisadi ve idarî bilimler

veya yurt dışından denkliği sağlanan fakültelerden mezun olması şarttır. İkincisi kamu kurum ve kuruluşlarında, uluslararası kuruluşlarda, sivil toplum kuruluşlarında, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında veya özel sektörde toplamda en az on yıl çalışmış olmalıdır. Üçüncü olarak kişiler herhangi bir siyasi partiye üye olmamalı ve kamu haklarından yasaklı olmamalıdır. Son olarak seçimin yapıldığı tarihte Başdenetçi için elli, denetçi için kırk yaşını doldurmuş olması gerekmektedir (6328 Sayılı Kanun, 2012: madde 10).

Kamu denetçileri bu özellikleri taşıyan kişiler arasından dört yıllık dönem için parlamento tarafından seçilmektedir (Doğan, 2016: 45). Kurum, Başdenetçi veya denetçilerden birinin görev süresinin bitmesinden doksan gün önce veya görevlerinin herhangi bir sebeple sona ermesi durumunda, bu tarihten itibaren on beş gün içinde Başkanlığa bildirilir. Başvuru süresinde aday aday olmak isteyen kişiler Başkanlığa başvuruda bulunur. Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan Karma Komisyon, Başdenetçi seçiminde başvuruda bulunan aday adayları arasından üç aday, başvuru süresinin bittiği tarihten itibaren on beş gün içinde belirleyerek Genel Kurula sunulmak üzere Başkanlığa bildirir. Genel Kurul, bildirim tarihinden itibaren on beş gün içinde, Başdenetçi seçimlerine başlar (6328 Sayılı Kanun, 2012: madde 11). Kamu Başdenetçisi TBMM tarafından gizli oy ile, ilk iki oylamada üye tamsayısının üçte ikisi ile ve üçüncü oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğu ile seçilmektedir. Üçüncü oylamada salt çoğunluk sağlanamazsa bu oylamada en çok oy alan iki aday için dördüncü oylama yapılmakta ve dördüncü oylamada en fazla oy alan aday seçilmiş olmaktadır (Şengül, 2013: 7; Özer, 2015: 35).

Başdenetçiye Başbakanlık Müsteşarı, denetçilere Başbakanlık müsteşar yardımcıları için belirlenen her türlü ödemeler dâhil mali haklar tutarında aylık ücret ödenir. Seçilen denetçilerin eski görevleriyle olan ilişkisi kesilir. Kamu görevlisiyken seçilen kişiler görev süresi bitmeden otuz gün içerisinde eski kurumlarına başvurmaları halinde yetkili makamlar tarafından uygun bir kadroya atanır. Yüksek mahkeme üyeliğinden seçilenler görevleri bittiğinde eski görevlerine aynen geri dönüş yapabilir. Bu hükümler, akademik unvanların kazanılmasına ilişkin hükümler saklı kalmak kaydıyla üniversitelerden gelen personel hakkında uygulanır. Başdenetçi veya denetçilerin aranan şartlara uygun olmadığı daha sonradan anlaşılırsa veya seçildikten sonra bu nitelikleri kaybederlerse, Başdenetçinin görevinin sona ermesine görüşmesiz olarak Genel Kurul tarafından, denetçilerin görevinin sona ermesine ise komisyon tarafından karar verilir (6328 Sayılı Kanun, 2012: madde 14).

Şikâyet başvurusu Türkçe dilekçe ile yapılmaktadır. Dilekçenin anlaşılır şekilde yazılması ve gerekli belgelerin ekte verilmesi önemlidir. Dilekçeler kuruma ve kuruma ait bürolara verilebileceği gibi posta, elektronik posta veya faks yoluyla da gönderilebilir. İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine veya kamu görevlilerinin tutum ve davranışlarına karşı menfaati ihlal edilen kişiler kuruma başvuruda bulunabilir. Eğer şikâyet insan hakları, temel hak ve özgürlükleri, kadın hakları, çocuk hakları ve kamuyu ilgilendiren genel konulara yönelik ise menfaat ihlali aranmadan başvuruda bulunulabilir (KDK Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, 2013: madde 8; 6328 Sayılı Kanun, 2012: madde 17).

Başvuru yaparken dikkat edilmesi gerekenler; gerçek kişi ise adı, soyadı, imzası, T.C. kimlik numarası (yabancılar için pasaport numarası), tebligata esas yerleşim yeri, şikâyet edilen idare, şikâyet konusu veya talebi, idareye başvuru tarihi, idarenin cevap

tarihi, varsa bildirim esas elektronik posta adresi, telefon ve faks numarası yazılmalıdır. Şikâyetçi tüzel kişi ise; unvanı, tebligata esas yerleşim yeri adresi, telefon numarası, varsa elektronik tebligat adresi, yetkili kişinin adı, soyadı, unvanı, imzası, şikâyet edilen idare, şikâyet konusu veya talebi, idareye başvuru tarihi, idarenin cevap tarihi, yetkili kişinin yetki belgesi, varsa merkezi tüzel kişilik numarası, telefon ve faks numarası yazılmalıdır. Şikâyet başvurusu, kanunî temsilci veya vekil tarafından yapılabilir. Başvuru dilekçesi bu şartları taşııyorsa, belirli bir konuyu içermiyorsa, konu yargı organlarınca görülüyorsa veya karara bağlanmışsa, konusu ve tarafları aynı olarak daha önce başvuru yapıldıysa incelenemez. Ek olarak, kuruma şikâyet başvurusunda bulunabilmek için idari başvuru yolları ile özel kanunlarda yer alan zorunlu idari başvuru yollarının tüketilmesi gerekmektedir (KDK Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, 2013: madde 9-11; 6328 Sayılı Kanun, 2013: madde 17).

Kuruma yapılan veya ulaşan şikâyet başvurusu, tarih ve sayı verilmek suretiyle kaydedilmekte ve elden teslim edilen başvurular için alındı belgesi verilmektedir. Kuruma verilen dilekçeler ilk olarak Başdenetçinin görevlendirdiği uzman, uzman yardımcısı ve personelden oluşan şikâyet başvuru bürosuna gönderilmektedir. Burada şikâyet başvurusunun kaydı yapılır, numara verilir, dosyalanır ve dağıtım bürosuna gönderilir. Dağıtım bürosu tıpkı başvuru bürosu gibi bir oluşumdan ibarettir ve şikâyet başvurusunu iş bölümü esaslarına göre ilgili denetçiye göndermekle yükümlüdür. Gönderilen dilekçe ilk olarak ön incelemeye tabi tutulur. Ön incelemede verilen bilgiler ve şikâyet konusu kontrol edilmektedir. Eğer dilekçede gerekli bilgiler yoksa, belirli bir konuyu içermiyorsa, konu kurumun görev alanına girmiyorsa, süresi içinde yapılmadıysa, yargı organlarınca karara bağlanmış ise veya menfaat ihlali içermiyorsa incelenemezlik kararı verilmektedir. İncelenemezlik kararı verilen başvurular eksikliklerin giderilmesi şartıyla bu süre içinde yeniden yapılabilir. Ancak idari başvuru yolları tüketilmeden yapılan şikâyet başvurusu var ise ilgili idareye gönderme kararı verilir ve bu şikâyetçiye tebliğ edilir. Kuruma şikâyet tarihi, ilgili idareye başvuru tarihi olarak kabul edilir. İdarenin şikâyetçiye cevap vermesi için tanınan süre altmış gündür (KDK Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, 2013: madde 18-21).

Şikâyet başvurusu Başdenetçi, denetçi veya görevlendirilecek uzman ve uzman yardımcıları tarafından incelenir ve araştırılır. Aynı sebep ve konuya ilişkin benzer nitelikteki şikâyet başvuruları birleştirilerek incelenebilir. Başdenetçi veya denetçi, inceleme ve araştırma konusu hakkında ilgili idareden bilgi ve belge isteyebilir. İdare bu bilgi ve belgeleri derhal elektronik posta yoluyla ve bu isteğin tebliğ edildiği tarihten itibaren en geç otuz gün içinde asıllarını göndermekle yükümlüdür. Bu süre içinde istenen bilgi ve belgeleri haklı bir neden olmaksızın vermeyenler veya eksik verenler hakkında Başdenetçi veya denetçinin başvurusu üzerine ilgili merci soruşturma açar. Soruşturma açılmasına ilişkin işlem ve sonucu hakkında ilgili merci kurumu bilgilendirir. Sadece devlet sırrı veya ticarî sır niteliğindeki bilgi ve belgeler, yetkili mercilerin en üst makam veya kurulu tarafından gerekçesi belirtilmek suretiyle verilmeyebilir. Bu bilgi ve belgeler Başdenetçi veya görevlendireceği denetçi tarafından yerinde incelenebilir. Ancak incelenen bu bilgi ve belgeler açıklanamaz veya kararda yer verilemez (KDK Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, 2013: madde 22-23; 6328 Sayılı Kanun, 2012: madde 18).

Başdenetçi veya denetçiler, inceleme ve araştırma konusuyla ilgili olarak özel veya teknik bilgiyi gerektiren hâllerde alanında uzman kişilerden bilirkişi görevlendirebilir. Bilirkişiler, adli yargı ilk derece mahkemesi adalet komisyonlarınca belirlenen listelerde

yer alanlardan, üniversite öğretim elemanlarından veya meslek odası mensuplarından seçilebilir. Ayrıca Başdenetçi veya denetçiler, inceleme ve araştırma konusuyla ilgili olarak tanık veya ilgili kişilerin dinlenmesine karar verebilir (KDK Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, 2013: madde 24-25; 6328 Sayılı Kanun, 2012: madde 19).

Kurum, inceleme ve araştırmasını şikâyet tarihinden itibaren en geç altı ay içinde sonuçlandırır. Bu süre içinde inceleme ve araştırmanın sonuçlandırılmaması hâlinde şikâyetçiye sonuçlandırılmama gerekçesi ve dava açma süresinin işlemeye başladığı hususu bildirilerek inceleme ve araştırmaya devam edilir (KDK Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, 2013: madde 36).

Kurumun inceleme ve araştırma aşaması bittikten sonra dört farklı karar verebilir. Bunlar; tavsiye kararı, ret kararı, dostane çözüm kararı veya karar verilmesine yer olmadığına dair karardır. Şikâyetin yerinde olduğuna kanaat getirirse tavsiye kararı verir. Tavsiye kararında hatalı davranıldığına kabulü, zararın tazmini, işlem yapılması, mevzuat değişikliğinin yapılması, işlemin geri alınması, kaldırılması, değiştirilmesi veya düzeltilmesi, uygulamanın düzeltilmesi, uzlaşmaya gidilmesi ve tedbir alınmasını isteyebilir. İlgili merci bunları uygun görmediği halde gerekçesiyle birlikte otuz gün içerisinde kuruma bildirir. Şikâyetin yerinde olmadığı kanaatine varılması hâlinde ise ret kararı verilir. Şikâyet konusu talebin ilgili idare tarafından yerine getirilmesi veya şikâyetin çözüme kavuşturulduğunun taraflarca bildirilmesi hâlinde dostane çözüm kararı verilir. Bu kararda gizlilik tedbirleri kurum tarafından alınır. Ancak şikâyetçi kararından vazgeçerse, gerçek kişi ise ölümü halinde; tüzel kişi ise kişiliğinin sona ermesi halinde inceleme ve araştırma sonlandırılır. Eğer konu ile ilgili dava açılırsa kurum, inceleme ve araştırmasını dava sonuçlanıncaya kadar bekletebilir veya sonlandırabilir. Bekletilen şikâyet başvurusu hakkında kesinleşen dava sonucuna göre kurum, inceleme ve araştırmasını karara bağlar. Bu durumlarda inceleme ve araştırmanın sonlandırılması ile karar verilmesine yer olmadığına dair karar verir (KDK Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, 2013: madde 26-34; 6328 Sayılı Kanun, 2012: madde 20-21).

Kurum, kararlarını ilgili mercie ve şikâyetçiye tebliğ eder. Fakat kamu hizmeti yürüten özel hukuk tüzel kişileri hakkında verilen tavsiye kararlarını denetim ve gözetimden sorumlu bakanlığa veya kamu kurum ve kuruluşuna gönderebilir. Kurum, kararın verilmesinden sonra sonucu etkileyebilecek bilgi ve belgelerin ortaya çıkması durumunda şikâyet hakkında yeniden inceleme ve araştırma yapabilir (KDK Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, 2013: madde 35-37).

Kurum, her takvim yılı sonunda yürütülen faaliyetleri ve önerileri kapsayan bir rapor hazırlayarak komisyona sunar. Komisyon, bu raporu ara verme ve tatil dönemleri hariç olmak üzere iki ay içinde görüşüp kendi kanaat ve görüşlerini de içerecek şekilde özetleyerek Genel Kurula sunulmak üzere hazırladığı raporu Başkanlığa gönderir. Komisyonun raporu Genel Kurulda ivedilikle görüşülür. Ayrıca kurumun yıllık raporu Resmî Gazetede yayımlanmak suretiyle kamuoyuna duyurulur. Kurum, açıklanmasında fayda gördüğü hususları yıllık raporu beklemeksizin her zaman kamuoyuna duyurabilir (6328 Sayılı Kanun, 2012: madde 22).

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

4. KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU ALGI ARAŞTIRMASI

Çalışmanın bu bölümünde daha önce teorik olarak incelenen Kamu Denetçiliği Kurumu hakkında yapılan algı araştırması ve sonuçları tartışılmaktadır. Öncelikle araştırmanın amacı, önemi, kapsamı, yöntemi ve sınırlılıklar tanımlanacaktır. Bu bilgiler ışığında yapılan veri analizi sonuçları bulgular kısmında açıklanmaktadır. Bulgular tablo ve grafikler yardımıyla tartışılmakta ve hipotez test sonuçları incelenmektedir.

4.1 Araştırmanın Amacı ve Önemi

Dünyada yüz elliden fazla ülkede uygulanan ombudsmanlık sistemi ülkemizde 'Kamu Denetçiliği Kurumu' olarak 2012 yılında yasalaşmış ve 2013 yılında kurulmuştur. Ombudsman sisteminin etkin çalışması için halk tarafından bilinmesi ve desteklenmesi son derece önemlidir. Ombudsmanın güç kaynağı ve bağımsızlığının garantörü parlamento olmasına rağmen etkinlik açısından halk desteğinin gerekliliği literatürde kabul edilen bir yargıdır. Friedmann (1977), Miewald ve Comer (1986), Giddings (1993), Reif (1999), Ostwald ve diğerleri (2003), Nelson (2008), Van Roosbroek ve Van de Walle (2008), Şafaklı (2009), Hertogh (2013) ve Creutzfeldt (2016) vb. araştırmacıların farklı ülkelerde tamamladığı çalışmalara göre; halkın ombudsmanı tanınması, güven duyması ve desteklemesi kurumun etkinliği açısından önemli bir faktördür. Neticede sistem hakkında bilgisi olmayan kişiler şikâyet başvurusunda bulunamayacak ve böylece sistem işlevsiz kalacaktır. Ek olarak bilinçli vatandaşlar ile oluşturulan kamuoyu sayesinde ombudsmanın tavsiye kararlarının uygulanması daha etkili ve güçlü olacaktır. Bu nedenle sistemin kurulduğu hemen hemen bütün ülkelerde ilk önce sistem hakkında alan araştırması yapılmaktadır. Bu araştırmayı bazen akademisyenler, bazen hükümet bazen de bizzat ombudsman yapmaktadır. Ancak bugüne kadar ülkemizde yapılan akademik çalışmalarda ombudsmanlık kurumu ya teorik olarak diğer ülkelerdeki uygulamasıyla karşılaştırılıp öneriler sunulmuş ya da ülkemiz yönetim sistemi incelenerek uygulanabilirliği tartışılmıştır. Literatürde alan araştırması olarak yapılan çalışmaların sayısı ise oldukça azdır. Kaplan ve diğerlerinin 2014'de Tokat ilinde rastgele seçilen 500 kişiye uyguladıkları anket sonucuna göre halkın %80,9'u kurum hakkında teknik bilgiye sahip değildir. Aynı şekilde Çağatay ve diğerleri 2013'de ombudsman-yargı ilişkisini belirlemek için İzmir ve Manisa illerinde faaliyet gösteren avukatlara yönelik anket uygulamışlardır. Kaygısız (2016) ise kuruma karşı algı ölçeği geliştirerek lisansüstü öğrenciler üzerinden ölçeğin geçerlilik ve güvenilirliğini test etmiştir. Algı araştırmasının kitlesel olarak yapılmaması halen büyük bir eksiklik. Bu çalışmanın amacı literatürde bu eksikliği gidererek 1970'lerden beri uygulanabilirliği tartışılan kamu denetçiliği sistemi hakkında alan araştırması yapmaktır.

Çalışmada bakanlıklar, belediyeler gibi KDK'nın yetki alanına giren kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan görevlilerden anket vasıtasıyla veri toplanmakta ve elde edilen veri seti çok değişkenli istatistik yöntemleri ile analiz edilmektedir. Analiz ile kamu görevlilerinin kurum hakkında farkındalığını, kuruma ilişkin algılarını, kurumdan nasıl etkilendiklerini, kuruma başvuru yapan kişilerin memnuniyetini ve başvuru yapan ile yapmayan katılımcılar arasında temel farklılıklar tartışılmaktadır. Elde edilen bilgi ve bulgular ışığında KDK'nın ülkemizde uygulama başarısı, etkinliği ve işlevselliği hakkında

genel değerlendirmeler yapılmaktadır. Değerlendirme sonrası kurumun denetim sistemimizde daha etkin ve aktif bir rol alması için öneriler sunulmaktadır. Çalışmada uygulanan analizler ile daha gerçekçi sonuçlara ulaşılması bağlamında araştırma sonuçları ülkemiz yönetim ve denetim sistemi açısından oldukça önemlidir.

4.2 Araştırmanın Kapsamı

Evren araştırılan konuyu oluşturan elemanların tümüdür. Karasar (1998)'e göre evren, araştırma sonuçlarının genellemek istenildiği elemanlar bütünüdür ve iki çeşit evren vardır: Genel evren ve çalışma evreni. Genel evrenin tanımlaması kolay ama ulaşması çok zor hatta imkansızdır. Çalışma evreni ise araştırma evreninin bütün niteliklerini temsil eden ve ulaşılabilirliği olan, onun küçük bir modelidir. Uluslararası literatüre bakıldığında ombudsman algı araştırmasında dört farklı çalışma evreni kullanılmaktadır. Bazen bu çalışma evrenleri birlikte kullanılırken bazen de ayrı ayrı değerlendirmelere tabi tutulmaktadır. Söz konusu bu çalışma evrenleri; halk, kurumun denetlediği kişiler, parlamento ve kurumda çalışan kişilerdir. Örneğin; Monk ve Kaye (1982), Dodson ve Jackson (2004), Van Roosbroek ve Van de Walle (2008), Ahmad ve Qadeer (2012) ve Harrison ve diğerleri (2013) çalışmalarında hedef kitle olarak halkı seçerken Cox (2009) ve Althaus ve diğerleri (2012) parlamento üyelerini seçmişlerdir. Kurumun denetlediği kişiler ise ombudsman modeline göre değişmektedir. Klasik ombudsman için kamu görevlileri hedef kitle seçilirken [Dessie (2018)], gazete ombudsmanı için gazeteciler [Cilliers ve Froneman (2010)], bakım ombudsmanı için bakımevi çalışanları [Chris ve Cary (2008), Shelley ve diğerleri (2015)] seçilmektedir. Estes ve diğerleri (2004), Deuze ve Van Dalen (2006) ve Doğan (2014) çalışmalarında ombudsman ofisi çalışanlarını hedef kitle seçmişlerdir. Bunların yanı sıra; Miewald and Comer (1986), şikâyet eden kişiler ile etmeyen kişilerin algı ve tutumunu, Ostwald ve diğerleri (2000) ise 8 farklı hedef kitlenin algısı üzerinden ombudsmanın rolünü belirlemeye çalışmıştır. Danet (1978) ise halk, kamu görevlileri ve ombudsman ekibi olmak üzere 3 ana grup üzerinden ombudsmanın etkinliğini ve rolünü değerlendirmiş ve 9 ülkede bu verileri karşılaştırmıştır.

Ülkemizde ise Kamu Denetçiliği Kurumu'nun araştırmasına göre halkın çoğunluğu kurum hakkında bilgi sahibi değildir. Parlamentonun algı ve tutumu tüm evreni örneklemeye uygun olmadığı aşikardır. Devlet Personel Başkanlığı'nın açıkladığı istatistiklere göre ülkemizin toplam nüfusunun yaklaşık %4'ünün kamu görevlisi olduğu ve ombudsmanın kamu görevlileri üzerindeki etkisinin de araştırma sorusu olarak belirlendiği göz önüne alındığında şüphesiz hedef seçimine en uygun kitle, kurumun görev alanına giren kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan kamu görevlileridir. Ana kütleden örnek kapsamına alınacak katılımcıların belirlenmesinde tesadüfi olmayan örnekleme türlerinden kota örnekleme uygulanmıştır. Bunun nedeni örneğe alınacak bireylerin yaşadıkları şehir açısından kotalar verilerek seçilmesidir (Kurtuluş, 2004: 188).

Bu araştırma 2017-2018 yılı içerisinde TÜİK istatistiki bölge sınıflandırılmasına göre hazırlanan 12 bölgeden hedef iller seçilerek oluşturulmaktadır. Hedef iller seçilirken kuruma şikâyet başvuru sayısının daha fazla olduğu iller ön planda tutulmaktadır. Bu kapsamda kurum hakkında bilgi sahibi olan 1000 kamu görevlisi anketi cevaplamıştır. Hedef illerin yanı sıra kuruma başvuran kişilere ulaşmak için anketin online olarak cevaplanması ile birlikte toplam 1379 katılımcı anketi cevaplamıştır. Ancak sonuçların tutarlı olması için sadece 1120 katılımcının verdiği cevaplar analize uygun bulunmuştur. TÜİK istatistiki bölge sınıflandırması, seçilen hedef iller ve gerçekleştirilen anket sayısı Tablo 2'de yer almaktadır.

Tablo 2: Hedef iller ve anket sayısı

TR1: İstanbul	İstanbul	290
TR2: Batı Marmara	Balıkesir	41
TR3: Ege	Manisa	41
TR4: Doğu Marmara	Sakarya	28
TR5: Batı Anadolu	Ankara	332
TR6: Akdeniz	Antalya	66
TR7: Orta Anadolu	Kayseri	46
TR8: Batı Karadeniz	Zonguldak	29
TR9: Doğu Karadeniz	Trabzon	36
TRA: Kuzeydoğu Anadolu	Erzurum	35
TRB: Ortadoğu Anadolu	Van	35
TRC: Güneydoğu Anadolu	Adıyaman	21

4.3 Araştırmanın Yöntemi

Çalışmada verilerin toplanmasında literatür araştırması sonrası belirlenen anket formları kullanılmıştır. Anketin ilk beş sorusu cinsiyet, yaş, medeni durum, eğitim durumu ve gelir olmak üzere demografik sorulardan oluşmaktadır. Hossu ve Carp'ın 2013'de Romanya ombudsmanına karşı farkındalığı ölçmek için yaptıkları çalışmadan altı soru alınmıştır. Bu sorulardan ikisinin seçenekleri ülkemiz yönetim sistemine göre uyarlanmıştır. Likert ölçekli algı ve tutum için on dört soru, memnuniyet için on yedi soru bulunmaktadır. Bu sorular International Ombudsman Association tarafından kabul edilen Scotland's Ombudsman'ın 2008-2009 yılları arasında yaptığı çalışmadan alınmıştır. Bu çalışmada hedef kitle kamu görevlileridir.

Algı ve tutumu ölçen on dört soru üç alt boyuttan oluşmaktadır. Birinci alt boyut Kamu Denetçiliği Kurumu çalışanları hakkında, ikinci alt boyut kurumun kararları hakkında, üçüncü alt boyut ise kurumun ülkemizde etkisini ve iyileştirmeler hakkında katılımcıların bakış açısını ölçmektedir. Memnuniyet için sorulan on yedi soru ise beş alt boyuttan oluşmaktadır. Birinci alt boyut kuruma iletişim ve erişim memnuniyetini, ikincisi şikâyet sürecini değerlendirme hakkında memnuniyeti, üçüncüsü şikâyet süresi ve hizmetten memnuniyeti, dördüncüsü genel tavsiye ve rehberlik istenildiğinde ulaşılabilirlik hakkında memnuniyeti ve son olarak beşincisi kurumun yayınları hakkında memnuniyeti ölçmektedir. Veri kalitesini güçlendirmek amacıyla 30 kişiye ön test uygulaması

yapılmıştır. Verilerin değerlendirilmesinde SPSS 22 programı ve çok değişkenli istatistikî yöntemler kullanılmıştır.

4.4 Hipotezler

Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu hakkında yapılan algı araştırmasına yönelik araştırma hipotezleri aşağıda sıralanmaktadır.

H1: Kamu kurumu çalışanlarının Kamu Denetçiliği Kurumu’na yönelik algıları demografik özelliklere göre farklılık göstermektedir.

H1a: Kamu kurumu çalışanlarının Kamu Denetçiliği Kurumu’na yönelik algıları cinsiyetlere göre farklılık göstermektedir.

H1b: Kamu kurumu çalışanlarının Kamu Denetçiliği Kurumu’na yönelik algıları medeni durumlara göre farklılık göstermektedir.

H1c: Kamu kurumu çalışanlarının Kamu Denetçiliği Kurumu’na yönelik algıları yaş gruplarına göre farklılık göstermektedir.

H1d: Kamu kurumu çalışanlarının Kamu Denetçiliği Kurumu’na yönelik algıları eğitim durumlarına göre farklılık göstermektedir.

H1e: Kamu kurumu çalışanlarının Kamu Denetçiliği Kurumu’na yönelik algıları gelir durumlarına göre farklılık göstermektedir.

H2: Kamu kurumu çalışanlarının, Kamu Denetçiliği Kurumu’na yönelik memnuniyet düzeyleri demografik özelliklere göre farklılık göstermektedir.

H2a: Kamu kurumu çalışanlarının Kamu Denetçiliği Kurumu’na yönelik memnuniyet düzeyleri cinsiyetlere göre farklılık göstermektedir.

H2b: Kamu kurumu çalışanlarının Kamu Denetçiliği Kurumu’na yönelik memnuniyet düzeyleri medeni durumlara göre farklılık göstermektedir.

H2c: Kamu kurumu çalışanlarının Kamu Denetçiliği Kurumu’na yönelik memnuniyet düzeyleri yaş gruplarına göre farklılık göstermektedir.

H2d: Kamu kurumu çalışanlarının Kamu Denetçiliği Kurumu’na yönelik memnuniyet düzeyleri eğitim durumlarına göre farklılık göstermektedir.

H2e: Kamu kurumu çalışanlarının Kamu Denetçiliği Kurumu’na yönelik memnuniyet düzeyleri gelir durumlarına göre farklılık göstermektedir.

H3: Kamu kurumu çalışanlarının, Kamu Denetçiliği Kurumu’na yönelik memnuniyet düzeyleri ile algıları arasında anlamlı ve pozitif bir ilişki vardır.

H3a: Kamu kurumu çalışanlarının, Kamu Denetçiliği Kurumu’na yönelik memnuniyet düzeyleri ile kurum ve çalışanların performansları hakkında algıları arasında anlamlı ve pozitif bir ilişki vardır.

H3b: Kamu kurumu çalışanlarının, Kamu Denetçiliği Kurumu'na yönelik memnuniyet düzeyleri ile kurum kararlarının etkisi ve tarafsızlığı hakkında algıları arasında anlamlı ve pozitif bir ilişki vardır.

H3c: Kamu kurumu çalışanlarının, Kamu Denetçiliği Kurumu'na yönelik memnuniyet düzeyleri ile kurumun genel etkisi ve iyileştirmeler hakkında algıları arasında anlamlı ve pozitif bir ilişki vardır.

4.5 Bulgular

Çalışmanın bu kısmında Kamu Denetçiliği Kurumu hakkında algı, tutum ve memnuniyeti ölçmek amacıyla elde edilen veriler analiz edilerek, bulgularına yer verilmektedir. Bu çerçevede ilk olarak kitlesel olarak ülkemizin bütün bölgelerinden katılan kamu görevlilerinin tanımlayıcı bilgileri ele alınmaktadır. Bunu takiben kamu görevlilerinin kurum hakkında farkındalığı grafikler yardımıyla açıklanmaktadır. Ek olarak burada kuruma başvuru yapan katılımcılar ile başvuru yapmayan katılımcılar arasındaki farklar ortalama puanları karşılaştırılarak değerlendirilmektedir. Daha sonra veri toplama aracının güvenilirliği ve son olarak hipotezler doğrultusunda katılımcıların algı, tutum ve memnuniyeti test edilmektedir.

4.5.1 Demografik Bulgular

Çeşitli pozisyonlarda görev yapan 1120 kamu görevlisinin katıldığı bu çalışmada katılımcılara ait demografik bulgular tablolar ile açıklanmaktadır. İlk olarak Tablo 3'de katılımcıların cinsiyeti, frekans ve yüzde dağılımı olarak yer almaktadır.

Tablo 3: Katılımcıların Cinsiyetleri

Cinsiyet	F	%
		49,7
Erkek	557	50,3
Kadın	563	
		50,3
Toplam	1120	100,0

Katılımcılar arasında yaklaşık olarak eşit bir dağılım görülmektedir. Katılımcıların %50,3'ü kadın, %49,7'si erkektir. Oranların birbirine bu denli yakın olması örneklem için daha doğru sonuçlar vermesi açısından önemlidir.

Tablo 4: Katılımcıların Yaşları

Yaş	f	%
18-25 Yaş Aralığı	335	29,9
26-33 Yaş Aralığı	453	40,4
34-41 Yaş Aralığı	171	15,3
42-49 Yaş Aralığı	99	8,8
50-57 Yaş Aralığı	55	4,9
58-65 Yaş Aralığı	7	0,6
Toplam	1120	100,0

Tablo 4 incelendiğinde katılımcıların çoğunlukla 26-33 yaş aralığında (%40,4) olduğu görülmektedir. Katılımcıların %29,9'u 18-25 yaş aralığında, %15,3'ü 34-41 yaş aralığında ve %8,8'i 42-49 yaş aralığında yer almaktadır. 50-57 yaş aralığına sahip katılımcıların oranı %4,9 iken 58-65 yaş aralığına sahip katılımcıların oranı %0,6 oranı ile oldukça azdır. Ülkemizin genç nüfus oranının yüksek olduğu bilindiğinden katılımcıların yaş ortalamalarının genç olması beklenen bir sonuçtur.

Tablo 5: Katılımcıların Medeni Durumları

Medeni Durum	F	%
Evli	445	39,7
Bekar	675	60,3
Toplam	1120	100,0

Tablo 5'e göre katılımcıların çoğunluğu bekar kişilerden oluşmaktadır. Katılımcıların %39,7'si bekar, %60,3'ü evlidir.

Tablo 6: Katılımcıların Eğitim Durumları

Eğitim Durumu	f	%
İlköğretim	13	1,2
Ortaöğretim (Lise)	53	4,7
Yükseköğretim	129	11,5
Üniversite	617	55,1
Lisansüstü	308	27,5
Toplam	1120	100,0

Tablo 6 incelendiğinde %55,1 oranla katılımcıların yarısından fazlasının üniversite mezunu olduğu görülmektedir. Bunu takiben %27,5 oran ile lisansüstü mezunu katılımcılardır. Diğer katılımcılar ise %11,5'i yükseköğretim mezunu, %4,7'si lise mezunu ve son olarak %1,2'si ilköğretim mezunudur.

Tablo 7: Katılımcıların Gelir Durumları

Gelir Durumu	f	%
1500'den az	86	7,7
1500-2500 arası	457	40,8
2500-3500 arası	294	26,3
3500-4500 arası	190	17,0
4500'den fazla	93	8,3
Toplam	1120	100,0

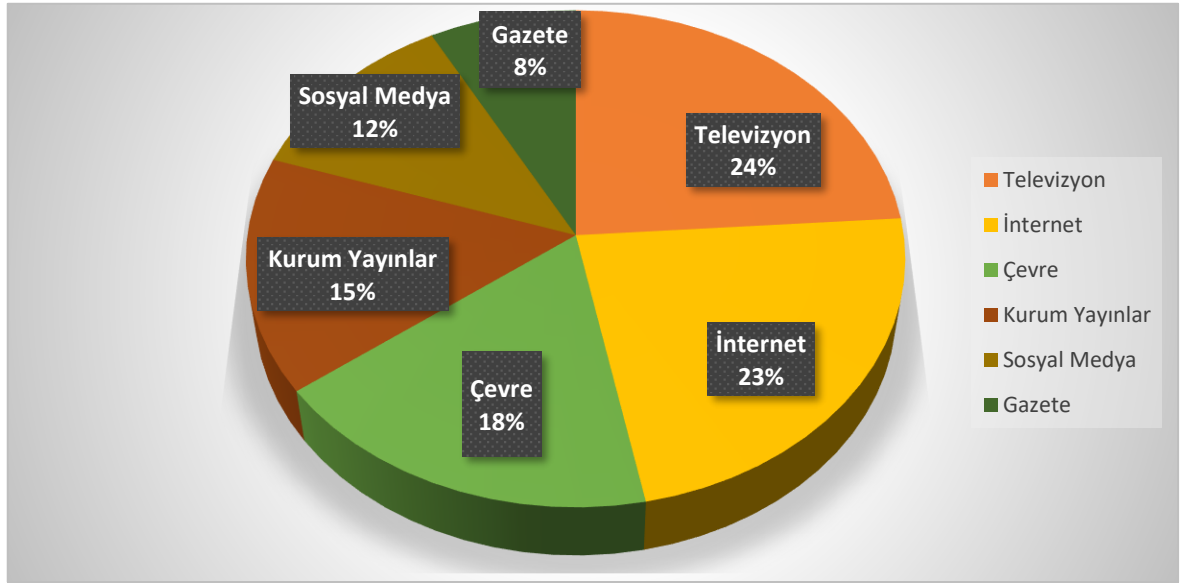
Tablo 7'de katılımcıların gelir durumu frekans ve yüzde olarak yer almaktadır. Katılımcıların çoğunluğu %40,8 oran ile 1500-2500 arası gelir durumuna sahiptir. Bunu

takiben %26,3 oran ile 2500-3500 arası gelir durumuna sahip katılımcılar gelmektedir. Diğer katılımcılar ise %17'si 3500-4500 arası, %8,3'ü 4500'den fazla ve en düşük oranla %7,7'si 1500'den az gelir durumuna sahiptir.

4.5.2 Farkındalık ile İlgili Bulgular

Kamu görevlilerinin Kamu Denetçiliği Kurumu hakkında farkındalığını ölçmek amacıyla katılımcılara altı soru sorulmuştur. Farkındalığın ölçülmesinin temel amacı kurumun nasıl bilindiğini ortaya koymaktır. Çalışmanın bu bölümünde sorular ve katılımcıların cevapları grafik yardımı ile ayrıntılı olarak ele alınmaktadır. Bu çerçevede kurumun katılımcılar tarafından algılanan rolü üzerinden açıklamalar yapılmakta ve olumlu kurumsal imaj için öneriler sunulmaktadır.

Grafik 1: Kamu Denetçiliğini ilk olarak nerede duydunuz?

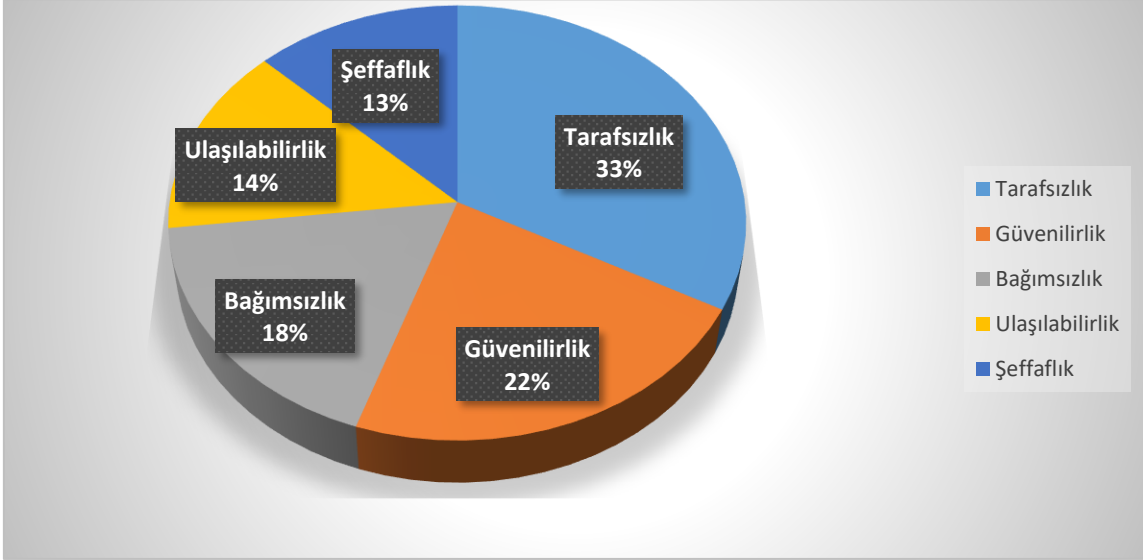


Grafik 1 incelendiğinde kurum hakkında bilgi sahibi olan katılımcıların en çok %24 oranında televizyondan ve %23 oranında internette duydugu görülmektedir. Kamu Denetçiliği Kurumunun 'Hak Arama Kültürünün Yaygınlaştırılması ve Farkındalığın Artırılması' kapsamında 2017 yıllık raporuna göre 25025'i internette olmak üzere toplam 28845 haber yayınlanmıştır. Bu nedenle kurumun en çok televizyon ve internette duyulması bir nevi kurumun farkındalığı artırmak amacıyla yaptığı faaliyetlerin başarısı olduğu söylenebilir. Bununla birlikte kurumu çevreden duyan kişilerin oranı %18'dir. Anket dönütlerine göre çevreden bilgi sahibi olan katılımcılar ya okuldan ya da kuruma başvuran yakınlarından duymaktadır. Kurum yayınları; bülten ombudsman isimli dergi, akademik dergi, karar yayınları, performans raporu, yıllık rapor, özel raporlar, broşürler, sempozyumlar ve çalıştay raporlarından oluşmaktadır.

Kurum yayınlarından duyan katılımcıların oranı %15, sosyal medyadan duyan katılımcıların oranı %12 ve en düşük oranla gazeteden duyan katılımcıların oranı %8'dir. 2017 yıllık raporuna göre kurumla ilgili gazetede sadece 2630 haber yayınlanmıştır. Yayınlanan haberlerin içeriği toplumu ilgilendiren konularda alınan karar ve etkinliklerle ilgilidir. Bu bilgilendirmenin önemi doğrultusunda kurum hakkında gazetelerde daha fazla haber yapılması önerilmektedir. Ek olarak sosyal medya, günümüz teknolojisi ile kitlelere

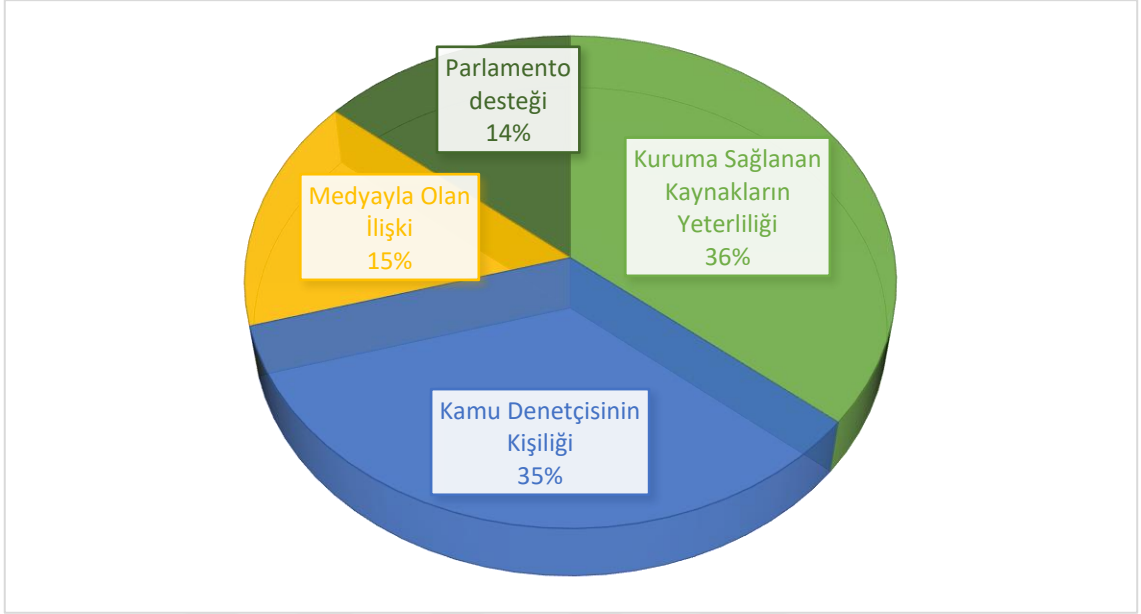
ulaşmak için önemli bir araçtır. Sadece Twitter hesabını tanıtım ve bilgilendirme amacıyla aktif olarak kullanan kurum, sosyal medya hesaplarını daha aktif kullanmalıdır. Özellikle katılımı teşvik etme ve vatandaşla iki yönlü iletişime geçme açısından etkin bir şekilde kullanması önerilmektedir.

Grafik 2: Kamu Denetçiliği Kurumunun sizce en önemli özelliği hangisidir?



Grafik 2’de görüldüğü gibi; katılımcılar, kurumun en önemli özelliğinin %33 oranında tarafsızlık, %22 oranında güvenirlik ve %18 oranında bağımsızlık olduğunu ifade etmiştir. Nitekim akademisyenler de ombudsman sisteminin en önemli özelliğinin tarafsızlık ve bağımsızlık olduğunu vurgulamaktadır. Ombudsmanın baskı altında ve denetlediği kurumların etkisinde olmaması gerekmektedir. Bu yüzden diğer ülke uygulamalarında siyasi partilerle ombudsmanın ilişkisini en aza indirebilmek için seçim veya atama yöntemleri yaygın olarak kullanılmaktadır. Bazı akademisyenler tarafsızlığın ve bağımsızlığın sağlanması için; ombudsmanın seçilirken siyasi parti üyeliğinin olmaması, nitelikli çoğunluk esası ile seçilmesi ve iki kez seçilmesinin engellenmesini önermiştir. Sonuçta kurum herhangi bir kurumdan veya siyasi baskıdan etkilenirse verdiği kararlar yanlı olacak ve böylece ombudsmana karşı güven azalacaktır. Ombudsmanlık kurumu aslında halkı devletten koruyan bir devlet bürosu olarak paradoksu içermektedir. Bu açıdan halka güvenirliğini ispat etmeli ve bunu sürdürülebilir kılmalıdır. Bu nedenler doğrultusunda tarafsızlık, bağımsızlık ve güvenirlik birbiriyle bağlantılıdır. Diğer taraftan ulaşılabilirlik (%14) ombudsman sistemini diğer denetim yollarından ve hak arama kurumlarından ayıran özelliktir. Kurum, internet üzerinden ve telefonla yapılan şikâyet başvurularını kabul etmesi ile ulaşılabilir bir konumdadır. Ayrıca kamu kurum ve kuruluşlarının veya görevlilerinin iyi yönetim ilkelerini uygulamasında yardımcı olan ombudsmanın, iyi yönetim ilkelerinden olan şeffaflık (%13) konusunda dikkatli davranması gerekmektedir. Kurum halka karşı şeffaf olmalı ve halkın yanında olan bir kurum olma özelliğini kaybetmemelidir. Şeffaflık, vatandaşın devlete yabancılaşmasını önlenmekle birlikte devlet-yurttaş yakınlaşmasını da sağlamaktadır. Devlet gücünü en aza indirecek bir araç olan şeffaflık ilkesini ombudsman hem uygulamalı hem de teşvik etmelidir.

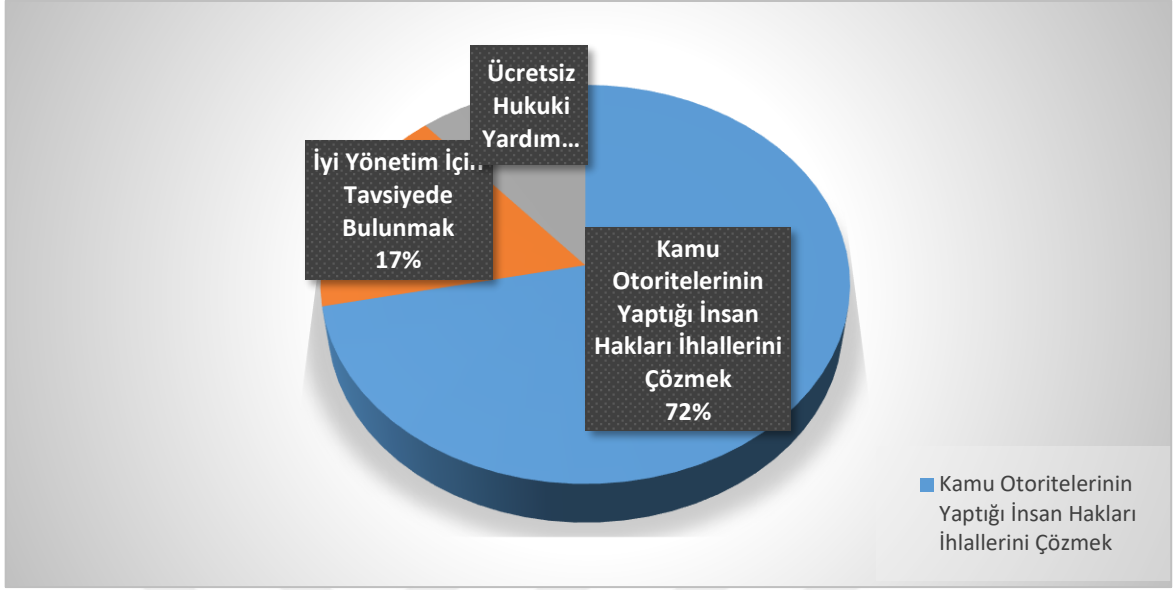
Grafik 3: Sizce Kamu Denetçiliği Kurumunun etkinliğini sağlayan en önemli faktör hangisidir?



Grafik 3 incelendiğinde; katılımcıların kurumun etkinliğini sağlayan faktör olarak çoğunlukla kuruma sağlanan kaynaklar (%36) ve kamu denetçisinin kişiliği (%35) olarak ifade ettiği görülmektedir. Kuruma sağlanan kaynaklar etkin ve verimli olarak kullanılmalıdır. Kuruma yeterli kaynak sağlanmazsa kurum işlevsiz kalacağından en önemli faktör olarak nitelendirilebilir. Kuruma sağlanan kaynakların nasıl kullanıldığı şeffaflık ve hesap verilebilirlik ilkeleri gereği duyurulmalıdır. Kamu denetçisinin kişiliği ise vatandaşların başvuru yaparken kendilerini güvende hissetmeleri ve çekinmemeleri açısından önemlidir. Kamu denetçisi tanınan ve bilinen bir kişi olarak seçilirse tavsiye kararlarının uygulanmasında idareler açısından baskın bir güç olacaktır. Vatandaşın çekinmemesi gözetilirken idarenin çekinmesi burada önemli bir unsurdur. Bu yüzden seçilecek olan kamu denetçisi konulara son derece hâkim, kişilik bakımından olgun, her koşul altında tarafsızlığını muhafaza eden, dürüst, görevine bağlı bir kişi olmalıdır. Ama Sezen (2001), Türkiye’de önemli kadroların liyakate göre değil siyasetçilerin kendi yandaşlarını ödüllendirmek için kullandığını ve bunu önlemek için seçilecek kişilerin hukuk eğitimi almış olmasının anayasaya eklenmesini önermiştir.

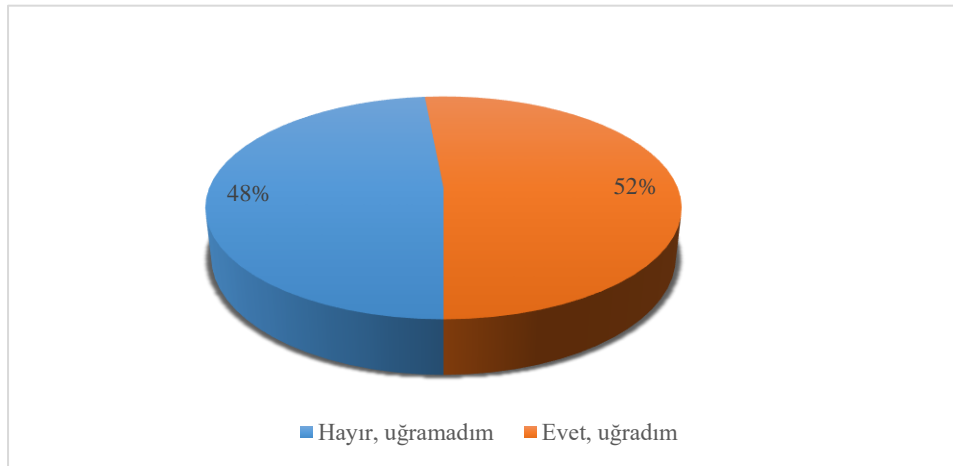
Bir diğer bulguya göre medyayla olan ilişki (%15) ve parlamento desteği (%14) birbirine yakın yüzdeler olarak sonuçlanmıştır. Kurumun sesini duyurması ve bilinçli bir kamuoyu oluşturması için medyanın desteği şarttır. Ombudsman faaliyetlerinin medya aracılığı ile duyurulması, kamu vicdanını harekete geçireceğinden kararlara uymayan idarelerde ombudsmanın yaptırım gücü artacaktır. Bunun yanı sıra kurumun tarafsızlığını ve bağımsızlığını koruması için parlamento desteği diğer gereklilikler arasındadır. Ombudsman parlamento tarafından atanmasına ve parlamentoya rapor vermesine rağmen parlamentodan tamamen bağımsızdır. Parlamento desteği ile yönetimin dikkate almak zorunda kalacağı bir kamu otoritesi durumunda olduğundan kurumun etkinliğini sağlayan önemli bir faktördür.

Grafik 4: Sizce Kamu Denetçiliği Kurumunun rolü nedir?



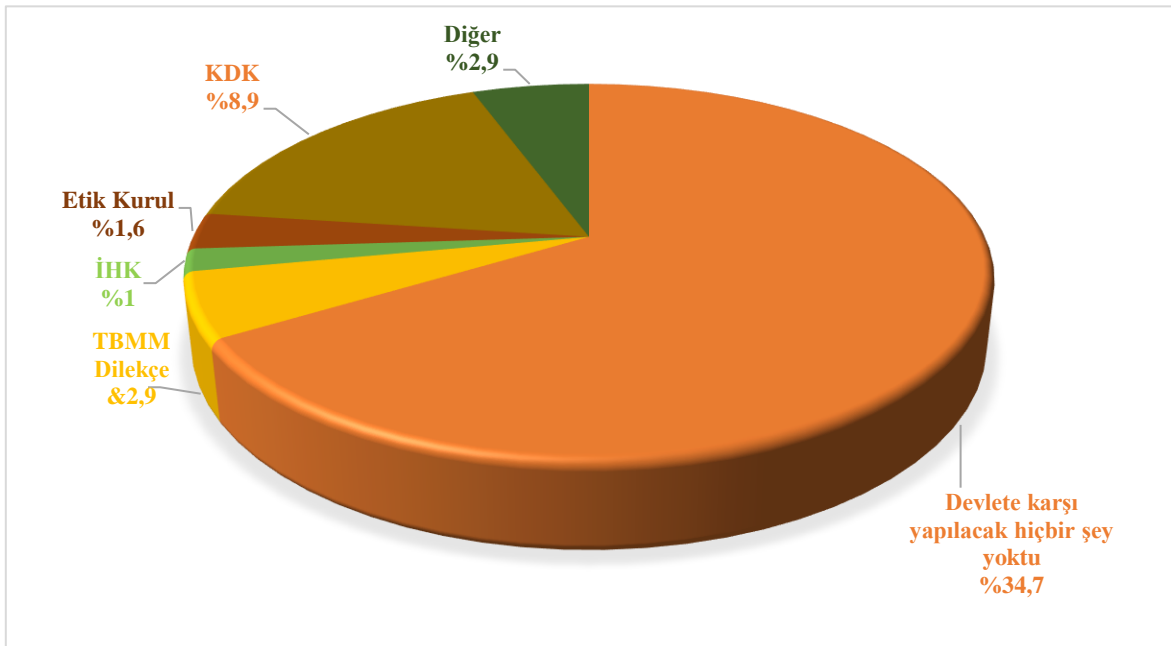
Bu soru katılımcıların kurum hakkında ne kadar bilgi sahibi olduğunu anlamak amacıyla sorulmuştur. Grafik 4 çerçevesinde; katılımcılar %72 oranında kamu otoritelerinin yaptığı insan hakları ihlallerini çözmek olduğunu ifade etmiştir. Bu sonuç, kurumun asıl rolünün kamu görevlileri tarafından bilindiğini göstermektedir. Kurum faaliyet raporları incelendiğinde en çok şikâyet başvurusunun kamu rejimlerinde çalışan görevlilerden aldığı görülmektedir. Diğer taraftan katılımcılar %17 oranında iyi yönetim için tavsiyede bulunmak ve %11 oranında ücretsiz hukuki yardım olduğunu ifade etmiştir. Kurum iyi yönetim için tavsiyede bulunur ve kişilere ücretsiz hukuki yardım yapmaktadır. Ancak kendi görev alanına giren konularda bunları yaptığı için bu ifadeler kurumun rolünü belirtmekte zayıf kalmaktadır. Bu nedenle buradan kurum hakkında kamu görevlilerinin %72 oranında bilinçli olduğu ve kurum hakkında yeterli bilgiye sahip olduğu sonucu çıkarılabilir.

Grafik 5: Geçtiğimiz 4 yıl içerisinde haksızlığa uğradınız mı?



Grafik 5’de görüldüğü üzere; katılımcılar, haksızlığa uğradınız mı sorusuna %52 oranında uğradıklarını ve %48 oranında uğramadıklarını ifade etmiştir. Türkiye’de yönetimde ve denetimde yaşanan sorunlar yıllardır akademisyenler tarafından tartışılmaktadır. Özellikle rüşvet, adam kayırma, yolsuzluk, sahtecilik veya görevi kötüye kullanma gibi olayların sürekli olması kişilerin haksızlığa uğramasına neden olmaktadır. Yaşamış (1997), Türkiye’de yozlaşmanın ulaştığı boyutları göstergelerle ve bunlara ilişkin somut olaylar ile bahsederek halkın durumdan haberdar olduğunu ileri sürmüştür. Ülkemizde kötü yönetimin varlığı veya iyi/demokratik yönetimin yokluğunun çözümü Kamu Denetçiliği Kurumu’dur. İyi kurulmuş ve etkin çalışan bir Kamu Denetçiliği Kurumu demokrasinin geliştirilmesi ve yerleştirilmesinde yardımcı olacaktır. Ayrıca burada sadece yönetimi suçlamak tek taraflı bir bakış açısı olacaktır. Nitekim Görmez (1997)’in Ankara’da yaptığı anket çalışmasına göre, katılımcılar yaklaşık %75 oranında devlet dairelerinde eşit muamele gördüğüne inanmadığını belirtmiştir. Bununla beraber idarede olan işlerini nasıl hallettikleri sorulduğunda ise tanıdıkları, eş, dost, aile veya partililer yardımıyla yaptıracağını söyleyenlerin oranı %90’lara kadar varmaktadır. Bu çalışmadan anlaşılacağı üzere kişiler kendi menfaatleri doğrultusunda yapılan haksızlık konusunda sorun yaşamamakta, hatta bizzat haksızlığa neden olmaktan çekinmemektedir. Başka bir araştırma 2015 yılında Emory Üniversitesinde Prof. Frans de Waal tarafından yapılmıştır. Haksızlığa veya eşitsizliğe karşı davranışları incelemek amacıyla yapılan deneysel çalışmaya göre, ayrıcalıklı davranılanın bundan memnun olduğu ancak diğerlerinin tepki gösterdiği belirtilmiştir. Waal, eşitlikçi grup yaşamının hâkim olduğunu ve bunun ahlaki değerlerle ilgili olduğunu savunmuştur. Bu nedenle küçük yaşta başlamak üzere adalet duygusu güçlü ve haksızlığa veya eşitsizliğe uğradığı zaman sessiz kalmayan bireyler yetiştirmeliyiz. Ayrıca kamu görevlileri başta olmak üzere yöneticilere iyi yönetim ilkeleri eğitimi verilmelidir.

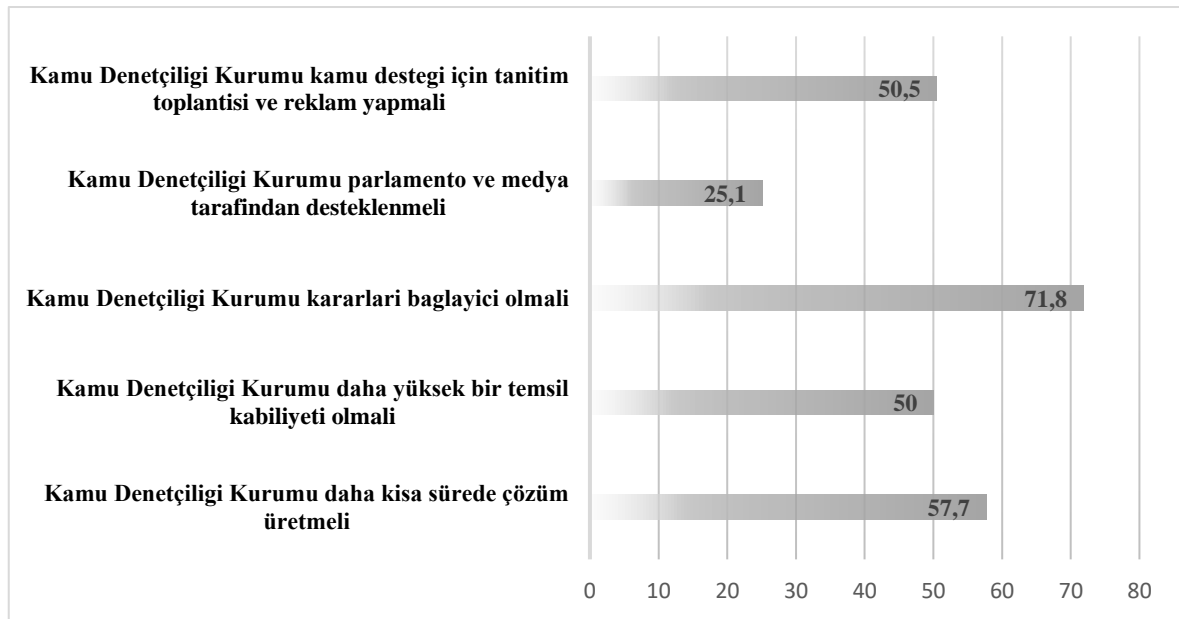
Grafik 6: Uğradıysanız bu durumda ne yaptınız?



Türkiye’de hak arama kültürünün olmaması ve ‘devlet baba algısı’ bilinen bir gerçektir. Grafik 6’ya göre, haksızlığa uğrayan katılımcıların çoğunluğu devlete karşı yapılacak hiçbir şey olmadığını (%34,7) ifade etmiştir. Çünkü ülkemizde vatandaşların bilinçaltında sıkı bir biçimde yerleşmiş bulunan devlet baba imajı, sorgulanamaz devlet anlayışı ve bürokratik yönetim geleneği uygulamaları devlet toplum ilişkilerinin sağlıklı bir yapıya kavuşmasını engellemektedir. Kamu görevlileri dahi devletin sorgulanamaz olduğunu düşündüğü bu şartlar altında, öncelikle vatandaşın bu algısının değiştirilmesi gerekmektedir. Burada bir diğer önemli konu ise Batı dünyasının ülkemizi şiddet, korku, militarizm gibi değerlerle bağdaştırmasıdır. Bu durumda Türkiye ne kadar barışçı olduğunu ve insan haklarına değer verdiğini göstermek zorunda olduğundan ombudsman bu konuda çalışmalar yapmalıdır.

Diğer katılımcılar %8,9 oranında KDK’ya, %2,9 oranında TBMM Dilekçe Komisyonuna, %1,6 oranında Kamu Görevlileri Etik Kuruluna ve %1 oranında TBMM İnsan Hakları Komisyonuna başvurduğunu ifade etmiştir. Diğer (%2,9) seçeneğini işaretleyen katılımcılar ise Başbakanlık İletişim Merkezi (BİMER)’ne ve ilgili idarede bir üst mercie başvurduğunu ifade etmiştir. Vatandaşımız karmaşık yönetim sistemi içerisinde BİMER ve KDK arasındaki farkı görmekte güçlük çekmektedir. Oysa ki BİMER’in kuruluş amacı vatandaşın yönetime daha hızlı, daha ekonomik ve daha etkin bir şekilde erişmesine imkân tanımaktır. BİMER aldığı şikâyet başvurusu hakkında vatandaşa bilgilendirme yapmakta ve ilgili kamu kurum veya kuruluşuna dilekçeyi göndermektedir. Bu yüzden KDK ve BİMER hem amaç hem de işlev olarak birbirinden farklı iki kurumdur. Bu tip ombudsmana benzer kurumların varlığı, yönetim sistemini vatandaş açısından daha karmaşık hale getirmektedir. Bu bağlamda vatandaş-yönetim arası ilişkiler için öncelikli olarak bu karışıklığın önüne geçilmelidir.

Grafik 7: Kamu Denetçiliği Kurumu hakkında yapılan önerilerden hangisine katılıyorsunuz?



Bu soruda seçenekler daha önce akademisyenlerin KDK hakkında yaptığı öneriler doğrultusunda uyarlanmış ve katılımcılar birden fazla seçenek işaretlemiştir. Grafik 7

incelendiğinde katılımcılar %71,8 oranında kurum kararlarının bağlayıcı olması görüşünü belirtmiştir. Kararlarının bağlayıcı olmaması sistemin var olduğu her ülkede tartışma konusu olmasına rağmen bu istek sistem ile uyuşmamaktadır. Ombudsmenin kararlarının bağlayıcı olmaması görünürde güçsüzlük gibi algılsa da bu denli esnek bir kurumun yaptırımını manevidir. Toplumda belirli bir saygınlığı olan ombudsman, hem idareyi kararlarına daha kolay ikna edebilmekte hem de kişilerin eleştirisinden korkmasını sağlamaktadır. Ancak bu anlayışın gerçekleşmesi için o toplumda halkın yüksek bir duyarlılığa sahip olması ve gelişmiş hukuk kültürünün yerleşmiş olması gerekmektedir. Ombudsman böyle bir ortamda etkin olabilmektedir. Çünkü o pençesiz bir kartal ve yaşlı bir bilgedir. Onun yumruğundan değil, kaş çatmasından korkulur.

Katılımcılardan %57,7'lik kesimi daha kısa sürede çözüm üretmesi görüşünde bulunmuştur. Kurumun altı ay gibi kısa bir süre içerisinde başvuruları sonuçlandırması, diğer kurumlar ile kıyaslanınca oldukça makul bir süredir. Kamu desteği için tanıtım toplantısı ve reklam yapılmasını ifade edenler %50,5'lik kesimdir. Kurumun daha çok tanınması ve vatandaşın destek alması için bu stratejik bir gerekliliktir. Parlamento ve medya tarafından desteklenmesini belirten katılımcılar %25,1 oranındadır. Daha önce bahsedildiği gibi kurumun tarafsızlık ve bağımsızlığını sürdürebilmesi için parlamento desteği ombudsmenin temel gerekliliğidir.

Ek olarak farkındalık bulgularının, kuruma başvuru yapan ve yapmayan katılımcılar arasında farklılık gösterip göstermediğini belirlemek için puan ortalamaları karşılaştırılmıştır. 'Kamu Denetçiliği Kurumu'nu ilk olarak nerede duydunuz?' sorusuna verilen cevapların, başvuru yapan ve yapmayan katılımcılar arasında farklı olduğu görülmektedir. Diğer bir ifade ile kuruma başvuru yapan katılımcılar ile başvuru yapmayan katılımcıların kurumu nereden duyduğu değişmektedir. Buna göre; en çok farkın gazetede olduğu görülmektedir. Kuruma başvuru yapan katılımcılar, kurumu yüksek oranda (%22) gazeteden duymasına rağmen başvuru yapmayan katılımcılar için bu oran (%6,6) oldukça düşüktür. Diğer bir fark ise kurum yayınlarında görülmektedir. Kuruma başvuru yapan katılımcılar %21 oranında kurum yayınlarından duymasına rağmen başvuru yapmayan katılımcılar için bu oran %14,7'dir. Bu bağlamda gazeteden veya kurum yayınlarından duyan katılımcıların başvuru yaptıkları ve bu yayınların inandırıcılığının diğerlerine göre daha yüksek olduğu yorumunu yapmak mümkündür.

Grafik 2'de açıklanan, 'Kamu Denetçiliği Kurumu'nun sizce en önemli özelliği nedir?' sorusuna verilen cevapların başvuru yapan ve yapmayan katılımcılar arasında farklı olduğu görülmektedir. Buna göre; en çok farkın bağımsızlıkta olduğu görülmektedir. Kuruma başvuru yapan katılımcılar %33 oranında en önemli özelliğin bağımsızlık olduğunu belirtirken başvuru yapmayan katılımcılar için bu oran %16,4'tür. Bir diğer fark ise güvenilirliktir. Buna göre; kuruma başvuru yapan katılımcılar, kurumun en önemli özelliğinin %14 oranında güvenilirlik olduğunu belirtirken kuruma başvuru yapmayan katılımcılar için bu oran %23,1'dir. Sonuç olarak, kuruma başvuru yapan katılımcılar için kurumun en önemli özelliği bağımsızlık iken başvuru yapmayan katılımcılar için en önemli özellik güvenilirliktir.

Grafik 3'te açıklanan, 'Sizce Kamu Denetçiliği Kurumu'nun etkinliğini sağlayan en önemli faktör hangisidir?' sorusuna verilen cevapların başvuru yapan ve yapmayan katılımcılar arasında farklı olduğu görülmektedir. Bulgulara göre; kuruma başvuru yapan katılımcılar kuruma sağlanan kaynakların en önemli faktör olduğunu belirtirken, kuruma başvuru yapmayan katılımcılar için en önemli faktör kamu denetçisinin kişiliğidir. Buradan

kuruma başvuru yapmayan katılımcılar için kurum imajının, kamu denetçisinin kişiliğinden etkilendiğini söylemek mümkündür.

Grafik 4'te açıklanan, 'Sizce Kamu Denetçiliği Kurumu'nun rolü nedir?' sorusuna verilen cevapların başvuru yapan ve yapmayan katılımcılar arasında farklı olduğu görülmektedir. Kuruma başvuru yapan katılımcıların %95'i kurumun rolünü, kamu otoritelerinin yaptığı insan hakları ihlallerini çözmek olarak belirtirken kuruma başvuru yapmayan katılımcılar için bu oran %69,5'tir. Başka bir ifade ile kuruma başvuru yapan katılımcılar kurumun asıl rolünü daha iyi bilmektedir.

Son olarak, 'Kamu Denetçiliği Kurumu'na yapılan önerilerden hangisine katılıyorsunuz?' sorusu için katılımcılar birden fazla seçenek işaretlemiştir. Bu soruda başvuru yapan ve yapmayan katılımcılar arasında dört seçenek için anlamlı bir fark görülmemektedir. Sadece kuruma başvuru yapan katılımcılar %91 oranında kurum kararlarının bağlayıcı olması görüşünderken, başvuru yapmayan katılımcılar için bu oran %69,9'dur.

4.5.3 Katılımcıların Algı ve Memnuniyetlerine İlişkin Bulgular

Bu çalışmanın temel konusu olan algı ve memnuniyeti ölçmek amacıyla katılımcılara likert dereceleme ile 31 soru sorulmuştur. Likert derecelemede; Kesinlikle Katılmıyorum (1), Katılmıyorum (2), Kısmen Katılıyorum (3), Katılıyorum (4), Kesinlikle Katılıyorum (5) şeklindeki sınıflama kullanılmıştır. Bu soruların 14'ü algı ve tutumu ölçmek amacıyla 3 alt boyuttan oluşmakta iken, 17'si memnuniyeti ölçmek amacıyla 5 alt boyuttan oluşmaktadır. Ancak kavram karmaşasının önüne geçmek için bu boyutlar tablolarda kodlandırılarak yer almıştır. Bu kodlamaya göre;

A1: Kurum ve çalışanların performansları hakkında algı ve tutumu ölçmektedir.

A2: Kurum kararlarının etkisine ve tarafsızlığına karşı algı ve tutumu ölçmektedir.

A3: Kurumun kamu görevlileri üzerinde genel etkisini ve iyileşmeler için algı ve tutumu ölçmektedir.

M1: Kurum ile iletişim ve erişim kurma hakkındaki memnuniyetini ölçmektedir.

M2: Şikâyet süreleri boyunca süreci değerlendirme hakkındaki memnuniyetini ölçmektedir.

M3: Şikâyetleri hakkında kurumun verdiği hizmete karşı memnuniyetini ölçmektedir.

M4: Genel tavsiye ve rehberlik istenildiğinde kurumun verdiği hizmete karşı memnuniyeti ölçmektedir.

M5: Kurumun yayınları hakkında memnuniyeti ölçmektedir.

Ek olarak analizlere başlamadan önce boyutların ortalama puanları ve verilerin dağılımı hakkında bilgi verilmektedir. Bu doğrultuda Tablo 8'de kuruma başvurmayan katılımcıların ortalama puanları açıklanırken Tablo 9'da kuruma başvuru yapan katılımcıların ortalama puanları açıklanmaktadır. Veri dağılımı ile ilgili betimsel istatistikler ise Tablo 10'da yer almaktadır.

Tablo 8: Başvuru yapmayan katılımcıların ortalama puanları

	N	Minimum	Maximum	Ortalama	Std. Sapma
A1	1020	1,00	5,00	3,3627	1,03106
A2	1020	1,00	5,00	3,3114	1,04011
A3	1020	1,00	5,00	3,3357	1,03620

Tablo 8 çerçevesinde; kuruma başvuru yapmayan katılımcıların, ortalama puanlarının kısmen katılıyorum ile katılıyorum arasında olduğu görülmektedir. Katılımcılar sırasıyla kurumun çalışanları, kararları ve genel etkisi hakkında olumlu görüş belirtmiştir. Bu doğrultuda kurum hakkında algı ve tutumun olumlu olduğu yorumunu yapmak mümkündür.

Tablo 9: Başvuru yapan katılımcıların ortalama puanları

	N	Minimum	Maximum	Ortalama	Std. Sapma
A1	100	1,25	5,00	3,5325	1,00733
A2	100	1,00	5,00	3,3780	1,07116
A3	100	1,00	5,00	3,3460	1,09096
M1	100	1,00	5,00	3,2980	1,00885
M2	100	1,00	5,00	3,4433	1,05309
M3	100	1,00	5,00	3,3250	1,05019
M4	100	1,00	5,00	3,4467	1,04363
M5	100	1,00	5,00	3,4500	1,04447

Tablo 9'a göre; kuruma başvuru yapan katılımcıların algı ve tutumunun ortalama puanları incelendiğinde kısmen katılıyorum ile katılıyorum arasında olduğu görülmektedir. Katılımcılar kurumun çalışanları, kararları ve genel etkisi hakkında kuruma başvuru yapmayan katılımcılara nispeten daha olumlu görüş belirtmiştir. Kurum hakkında memnuniyet ortalama puanları incelendiğinde ise yine benzer bir sonuç çıkmaktadır. Katılımcılar özellikle kurum yayınlarından, şikâyet sürecinden ve genel tavsiyelerde kurumun verdiği hizmetten memnundur. Bu bağlamda kuruma başvuru yapan katılımcıların hem algı ve tutumun olumlu olduğunu hem de kurumdan memnun olduğunu söylemek mümkündür.

Tablo 10: Betimsel İstatistikler

	A1	A2	A3	M1	M2	M3	M4	M5
N	1120	1120	1120	100	100	100	100	100
Ortalama	3,3779	3,3173	3,3366	3,2980	3,4433	3,3250	3,4467	3,4500
Medyan	3,7500	3,6000	3,6000	3,6000	3,6667	3,5000	3,6667	3,7500
Mod	4,00	4,00	3,80	3,80	4,00	3,00	4,00	4,00
Çarpıklık	-,776	-,735	-,818	-,658	-,575	-,358	-,798	-,970
Çarpıklık Hatası	,073	,073	,073	,241	,241	,241	,241	,241
Basıklık	-,344	-,399	-,244	-,478	-,609	-,592	-,033	,386
Basıklık Hatası	,146	,146	,146	,478	,478	,478	,478	,478

Verilerin dağılımı ile ilgili bilgilerin yer aldığı Tablo 10 incelendiğinde Skewness yani çarpıklık değerinin Tabachnick ve Fidell (2013)'in belirttiği aralık olan -1,5 ile +1,5 arasında olduğu görülmektedir. Kurtosis yani basıklık değeri ise George ve Mallery (2010)'nin belirttiği aralık olan -2 ile +2 arasında olduğu görülmektedir. Bu bilgilerle birlikte verilerin normal dağılım gösterdiği ve parametrik analiz türleri için uygun olduğu saptanmıştır.

4.5.3.1 Güvenirlilik Analizi

Analizlere başlamadan önce yapılacak ikinci işlem kullanılan anketin güvenilirliğini ölçmektir. Bir ölçme aracının kullanılabilmesi için güvenilirlik vazgeçilmez bir özelliktir. Güvenirlilik analizi, daha önceden belirlenmiş bir ölçek türüne göre hazırlanmış ankete verilen yanıtların tutarlılığını ölçer. Başka bir deyişle güvenilirlik; aynı değişkenin bağımsız ölçümleri arasındaki kararlılık, aynı süreçlerin izlenmesi ve aynı ölçütlerin kullanılması ile aynı sonuçların alınmasıdır. Yani güvenilirlik testleri aynı zamanda ölçeğin tutarlı olduğunu göstermektedir. Çalışmada yaygın olarak kullanılan Cronbach Alfa Değerlerine bakılmıştır. Cronbach (1951) tarafından geliştirilen alfa katsayısı yöntemi, maddeler doğru-yanlış olacak şekilde puanlanmadığında kullanılması uygun olan bir iç tutarlılık tahmin yöntemidir. Cronbach alfa katsayısı, ölçekte yer alan k maddenin varyansları toplamının genel varyansa oranlanması ile bulunan bir ağırlıklı standart değişim ortalamasıdır (Ercan ve Kan, 2004: 213).

Tablo 11: Cronbach Alfa Değerleri

Boyut Adı	Cronbach Alfa Değeri
A1	0,911
A2	0,931
A3	0,919
M1	0,913
M2	0,896
M3	0,764
M4	0,860
M5	0,933

Genel bir kanıya göre alfa güvenilirlik değeri 0,70'den büyük olmalıdır. Şencan (2005), alfa güvenilirlik değerinin 0,90'dan büyük olmasının mükemmel, 0,80 ile 0,90 arası olmasının iyi, 0,70 ile 0,80 arası olmasının ise kabul edilebilir olduğunu ileri sürmüştür. Tablo 11 incelendiğinde alt boyutlara ilişkin Cronbach alfa değerlerinin oldukça yüksek olduğu görülmektedir. Algı ve tutumu ölçmek amacıyla oluşturulan 3 alt boyutun Cronbach alfa değeri 0,90'dan büyük olması güvenirlüğün mükemmel olduğunu göstermektedir. Memnuniyeti ölçmek amacıyla oluşturulan 5 alt boyutun Cronbach alfa değerlerinin ise mükemmel ve iyi derecede güvenilir olduğu söylenebilir. Sadece diğer alt boyutlarla kıyaslandığında, şikâyet hakkında kurumun verdiği hizmete karşı duyulan memnuniyeti ölçen M3 boyutu düşüktür. Bunun nedeni boyuttaki madde sayısı ile güvenirlüğün orantılı olmasıdır. Diğer bir ifade ile boyuttaki soru sayısı azaldıkça güvenirlikte buna bağlı azalmaktadır. Bu boyutta sadece iki soru olduğundan güvenirlüğün biraz daha düşük olması normaldir.

4.5.3.2 Algı ve Memnuniyete İlişkin T-Testi ve ANOVA

Çalışmanın bu bölümünde algı ve memnuniyet değişkenleri, demografik unsurlar açısından boyutlar bazında incelenmektedir. Bu inceleme amacıyla T-testi ve ANOVA analizi kullanılmıştır. T-testi, değişkenler arasında istatistiki olarak anlamlı bir fark olup olmadığını test etmek ya da gözlenen ortalama değer varsayılan değerden farklı olup olmadığını tespit etmek için kullanılır. ANOVA analizi ise iki veya daha fazla ortalama arasında fark olup olmadığı ile ilgili hipotezi test etmek için kullanılır. Bu doğrultuda algı ve memnuniyet puanları sırasıyla cinsiyet, medeni durum, yaş, eğitim ve gelir durumuna göre değerlendirilmektedir. Tablo 12'de katılımcıların cinsiyeti, algı puanlarına göre karşılaştırılırken Tablo 13'te memnuniyet puanlarına göre karşılaştırma yapılmaktadır.

Tablo 12: Algı Puanlarının Cinsiyet Gruplarına Göre Karşılaştırılması

	Cinsiyet	N	\bar{x}	SS	T	p	Sd
A1	Erkek	557	3,30	1,04	-2,443	0,02	1118
	Kadın	563	3,45	1,02			
A2	Erkek	557	3,27	1,06	-1,557	0,20	1118
	Kadın	563	3,37	1,03			
A3	Erkek	557	3,28	1,06	-1,960	0,50	1118
	Kadın	563	3,40	1,02			

Tablo 12'ye göre; kurum çalışanları hakkında algı puanlarının (A1), cinsiyete göre anlamlı şekilde farklılaşıp farklılaşmadığını ortaya çıkarmak için yapılan ilişkisiz örneklem t-testinde, erkek katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=3,30$) ile kadın katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=3,45$) arasında anlamlı bir fark görülmüştür ($t_{(1118)}=-2,443$, $p<0,05$). Buna göre kadın katılımcıların, erkeklere oranla kurum çalışanları hakkındaki algıları (A1) daha olumludur.

Tablonun ikinci bölümünde, kurum kararları hakkında algı puanlarında (A2) erkek katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=3,27$) ile kadın katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=3,37$) arasında anlamlı bir fark görülmemiştir ($t_{(1118)}=-1,557$, $p>0,05$).

Tablonun üçüncü bölümünde ise, kurumun genel etkisi ve iyileştirmeler hakkındaki algı puanlarında (A3), erkek katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=3,28$) ile kadın katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=3,40$) arasında anlamlı bir fark görülmemiştir ($t_{(1118)}=-1,960$, $p\geq 0,05$).

Bu sonuçlar doğrultusunda H1a hipotezi kabul edilmiştir.

Tablo 13: Memnuniyet Puanlarının Cinsiyet Gruplarına Göre Karşılaştırılması

	Cinsiyet	N	\bar{x}	SS	t	p	Sd
M1	Erkek	48	3,33	0,988	0,335	0,738	98
	Kadın	52	3,26	1,035			
M2	Erkek	48	3,51	1,097	0,642	0,523	98
	Kadın	52	3,37	1,016			
M3	Erkek	48	3,29	0,977	-0,304	0,762	98
	Kadın	52	3,35	1,121			
M4	Erkek	48	3,52	0,991	0,681	0,498	98
	Kadın	52	3,37	1,094			
M5	Erkek	48	3,47	1,043	0,219	0,827	98
	Kadın	52	3,42	1,055			

Tablo 13 incelendiğinde; başvuru yapan katılımcıların kurum ile erişim ve iletişim hakkında memnuniyet puanlarının (M1), cinsiyete göre anlamlı şekilde farklılaşp farklılaşmadığını ortaya çıkarmak için yapılan ilişkisiz örneklem t-testinde, erkek katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=3,33$) ile kadın katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=3,26$) arasında anlamlı bir fark görülmemiştir ($t_{(98)}=,335$, $p>0,05$). Benzer şekilde, şikayet süresince süreci değerlendirme memnuniyet puanlarında (M2) erkek katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=3,51$) ile kadın katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=3,37$) arasında anlamlı bir fark görülmemiştir ($t_{(98)}=,642$, $p>0,05$). Şikayet hakkında kurumun verdiği hizmet memnuniyet puanlarında (M3), erkek katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=3,29$) ile kadın katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=3,35$) arasında anlamlı bir fark görülmemiştir ($t_{(98)}=-,304$, $p>0,05$).

Genel tavsiye ve rehberlik istenildiğinde kurumun verdiği hizmet hakkında memnuniyet puanlarında (M4), yine erkek katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=3,52$) ile kadın katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=3,37$) arasında anlamlı bir fark görülmemiştir ($t_{(98)}=,681$, $p>0,05$). Son olarak kurum yayınları hakkında memnuniyet puanlarında (M5), erkek katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=3,47$) ile kadın katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=3,42$) arasında anlamlı bir fark görülmemiştir ($t_{(98)}=,219$, $p>0,05$). Bulgulara göre, kurum hakkında katılımcıların memnuniyet düzeyi cinsiyete göre anlamlı şekilde farklılaşmamaktadır. Bu sonuçlar doğrultusunda H2a hipotezi reddedilmiştir.

Tablo 14: Algı Puanlarının Medeni Durumlarına Göre Karşılaştırılması

	Medeni Durum	N	\bar{x}	SS	T	p	Sd
A1	Evli	445	3,49	1,0	2,996	0,003	1118
	Bekar	675	3,30	1,0			
A2	Evli	445	3,46	1,0	3,806	0,000	1118
	Bekar	675	3,22	1,0			
A3	Evli	445	3,44	1,0	2,684	0,007	1118
	Bekar	675	3,27	1,0			

Tablo 14 incelendiğinde; kurum çalışanları hakkında algı puanlarının (A1), medeni duruma göre anlamlı şekilde farklılaşıp farklılaşmadığını ortaya çıkarmak için yapılan ilişkisiz örneklem t-testinde, evli katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=3,49$) ile bekar katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=3,30$) arasında anlamlı bir fark görülmüştür ($t_{(1118)}=2,996$, $p<0,05$). Buna göre evli katılımcıların kurum çalışanları hakkında algısı bekar katılımcılara oranla daha olumludur.

Tablonun ikinci kısmında kurum kararları hakkında algı puanlarının (A2), medeni duruma göre anlamlı şekilde farklılaşıp farklılaşmadığını ortaya çıkarmak için yapılan t-testi yer almaktadır. Buna göre, evli katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=3,46$) ile bekar katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=3,22$) arasında anlamlı bir fark görülmüştür ($t_{(1118)}=3,806$, $p<0,05$). Evli katılımcıların kurum kararları hakkında algısı bekar katılımcılara oranla daha olumludur.

Tablonun üçüncü bölümünde ise kurumun genel etkisi ve iyileştirmeler hakkındaki algı puanlarında (A3), evli katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=3,44$) ile bekar katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=3,27$) arasında anlamlı bir fark görülmüştür ($t_{(1118)}=2,684$, $p<0,05$). Evli katılımcıların kurumun genel etkisi ve iyileştirmeler hakkındaki algısı, bekar katılımcılara oranla daha olumludur. Sonuç olarak, evli katılımcıların kurum hakkında algı ve tutumunun daha olumlu olduğu söylenebilir. Bu sonuçlar doğrultusunda H1b hipotezi kabul edilmiştir.

Tablo 15: Memnuniyet Puanlarının Medeni Durumlarına Göre Karşılaştırılması

	Medeni Durum	N	\bar{x}	SS	t	p	Sd
M1	Evli	60	3,41	1,054	1,366	0,175	98
	Bekar	40	3,13	0,924			
M2	Evli	60	3,47	1,042	0,334	0,739	98
	Bekar	40	3,40	1,081			
M3	Evli	60	3,45	1,036	1,466	0,146	98
	Bekar	40	3,13	1,056			
M4	Evli	60	3,51	1,069	0,820	0,414	,98
	Bekar	40	3,34	1,008			
M5	Evli	60	3,55	1,078	1,225	0,224	98
	Bekar	40	3,2	0,983			

Tablo 15 incelendiğinde; başvuru yapan katılımcıların kurum ile erişim ve iletişim hakkında memnuniyet puanlarının (M1), medeni duruma göre anlamlı şekilde farklılaşıp farklılaşmadığını ortaya çıkarmak için yapılan ilişkisiz örneklem t-testinde, evli katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=3,41$) ile bekar katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=3,13$) arasında anlamlı bir fark görülmemiştir ($t_{(98)}=1,336$, $p>0,05$). Benzer şekilde, şikayet süresince süreci değerlendirme memnuniyet puanlarında (M2), evli katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=3,47$) ile bekar katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=3,40$) arasında anlamlı bir fark görülmemiştir ($t_{(98)}=0,334$, $p>0,05$). Şikayet hakkında kurumun verdiği hizmet memnuniyet puanlarında (M3), evli katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=3,45$) ile kadın katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=3,13$) arasında anlamlı bir fark görülmemiştir ($t_{(98)}=-1,466$, $p>0,05$).

Genel tavsiye ve rehberlik istenildiğinde kurumun verdiği hizmet hakkında memnuniyet puanlarında (M4), yine evli katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=3,51$) ile bekar katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=3,34$) arasında anlamlı bir fark görülmemiştir ($t_{(98)}=0,820$, $p>0,05$). Son olarak kurum yayınları hakkında memnuniyet puanlarında (M5), evli katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=3,55$) ile bekar katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=3,29$) arasında anlamlı bir fark görülmemiştir ($t_{(98)}=1,225$, $p>0,05$). Bulgulara göre, kurum hakkındaki memnuniyet düzeyi medeni duruma göre anlamlı şekilde farklılaşmamaktadır. Bu sonuçlar doğrultusunda H2b hipotezi reddedilmiştir.

Tablo 16: Algı Puanlarının Yaş Gruplarına Göre Karşılaştırılması

		Kareler Toplamı	Sd	Kareler Ortalaması	F	p
A1	Gruplar İçi	20,371	4	5,093	4,811	0,001
	Gruplar Arası	1180,313	1115	1,059		
	Toplam	1200,684	1119			
A2	Gruplar İçi	22,102	4	5,526	5,373	0,000
	Gruplar Arası	1146,595	1115	1,028		
	Toplam	1168,698	1119			
A3	Gruplar İçi	10,602	4	2,650	2,415	0,047
	Gruplar Arası	1223,893	1115	1,098		
	Toplam	1234,494	1119			

Algı puanlarının yaşa göre anlamlı şekilde farklılaşıp farklılaşmadığını ortaya çıkarmak için yapılan ANOVA analizi sonucunda istatistiksel olarak anlamlı bir farklılık görülmüştür. Anlamlı farklılığın hangi gruplar arasında olduğunu bulmak için yapılan çoklu karşılaştırma analizi Tablo 17’de verilmiştir.

Tablo 17: Çoklu Karşılaştırma Tablosu

Dependent Variable	(I) Yaş	(J) Yaş	Mean Difference (I-J)	Std. Error	Sig.	
A1	18-25 aralığı	26-33 aralığı	,00490	,07414	,947	
		34-41 aralığı	-,29163*	,09670	,003	
		42-49 aralığı	-,34989*	,11770	,003	
		50'den fazla	-,03696	,14225	,795	
		26-33 aralığı	18-25 aralığı	-,00490	,07414	,947
	26-33 aralığı	34-41 aralığı	-,29653*	,09234	,001	
		42-49 aralığı	-,35479*	,11415	,002	
		50'den fazla	-,04186	,13932	,764	
		34-41 aralığı	18-25 aralığı	,29163*	,09670	,003
		26-33 aralığı	,29653*	,09234	,001	
	34-41 aralığı	42-49 aralığı	-,05827	,12994	,654	
		50'den fazla	,25467	,15253	,095	
		42-49 aralığı	18-25 aralığı	,34989*	,11770	,003
		26-33 aralığı	,35479*	,11415	,002	
		34-41 aralığı	50'den fazla	,05827	,12994	,654
	42-49 aralığı	50'den fazla	,31294	,16663	,061	
		50'den fazla	18-25 aralığı	,03696	,14225	,795
		26-33 aralığı	,04186	,13932	,764	
		34-41 aralığı	-,25467	,15253	,095	
		42-49 aralığı	18-25 aralığı	-,31294	,16663	,061
	A2	18-25 aralığı	26-33 aralığı	-,05498	,07307	,452
			34-41 aralığı	-,35830*	,09531	,000
			42-49 aralığı	-,35947*	,11600	,002
			50'den fazla	-,11933	,14020	,395
26-33 aralığı			18-25 aralığı	,05498	,07307	,452
26-33 aralığı		34-41 aralığı	-,30332*	,09101	,001	
		42-49 aralığı	-,30449*	,11250	,007	
		50'den fazla	-,06435	,13732	,639	
		34-41 aralığı	18-25 aralığı	,35830*	,09531	,000
		26-33 aralığı	,30332*	,09101	,001	
34-41 aralığı		42-49 aralığı	-,00117	,12807	,993	
		50'den fazla	,23897	,15033	,112	
		42-49 aralığı	18-25 aralığı	,35947*	,11600	,002
		26-33 aralığı	,30449*	,11250	,007	
		34-41 aralığı	50'den fazla	,00117	,12807	,993
42-49 aralığı		50'den fazla	,24014	,16424	,144	
		50'den fazla	18-25 aralığı	,11933	,14020	,395
		26-33 aralığı	,06435	,13732	,639	
		34-41 aralığı	-,23897	,15033	,112	
		42-49 aralığı	18-25 aralığı	-,24014	,16424	,144
A3		18-25 aralığı	26-33 aralığı	-,03154	,07550	,676
			34-41 aralığı	-,22788*	,09847	,021
			42-49 aralığı	-,23665*	,11985	,049
			50'den fazla	,07563	,14485	,602
	26-33 aralığı		18-25 aralığı	,03154	,07550	,676
	26-33 aralığı	34-41 aralığı	-,19634*	,09403	,037	
		42-49 aralığı	-,20511	,11624	,078	
		50'den fazla	,10716	,14187	,450	
		34-41 aralığı	18-25 aralığı	,22788*	,09847	,021
		26-33 aralığı	,19634*	,09403	,037	
	34-41 aralığı	42-49 aralığı	-,00877	,13231	,947	
		50'den fazla	,30350	,15532	,051	
		42-49 aralığı	18-25 aralığı	,23665*	,11985	,049
		26-33 aralığı	,20511	,11624	,078	
		34-41 aralığı	50'den fazla	,00877	,13231	,947
	42-49 aralığı	50'den fazla	,31228	,16968	,066	
		50'den fazla	18-25 aralığı	-,07563	,14485	,602
		26-33 aralığı	-,10716	,14187	,450	
		34-41 aralığı	-,30350	,15532	,051	
		42-49 aralığı	18-25 aralığı	-,31228	,16968	,066

Tablo 16 ve 17 incelendiğinde; kurum çalışanları hakkında algı puanlarının (A1), yaşa göre anlamlı şekilde farklılaşıp farklılaşmadığını ortaya çıkarmak için yapılan ANOVA analizi sonucunda, 18-25 yaş katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=3,26$), 26-33 yaş katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=3,26$), 34-41 yaş katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=3,55$), 42-49 yaş katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=3,61$), ve 50-üzeri yaş katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=3,30$) arasında istatistiksel olarak anlamlı bir farklılık görülmüştür ($f_{(4-115)}=4,811$, $p<0,05$). Anlamlı farklılığın hangi gruplar arasında olduğunu bulmak için yapılan çoklu karşılaştırma analizi sonucunda 18-25 yaş ile 34-41 ve 42-49 yaşlar arasında, 26-33 yaş ile 34-41 ile 42-49 yaşlar arasında olduğu görülmüştür. Bulgulara göre katılımcıların kurum çalışanları hakkında algısı genel olarak yaş arttıkça daha olumlu olması şeklinde yorumlanabilir. Kurum çalışanları hakkında algısı en olumlu olan 42-49 yaş katılımcılardır. Bunu takiben algısı en olumlu olan 34-41 yaş aralığındaki katılımcılardır.

Tablonun ikinci kısmında kurum kararları hakkında algı puanlarının (A2) analiz sonucuna göre; 18-25 yaş katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=3,15$), 26-33 yaş katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=3,20$), 34-41 yaş katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=3,50$), 42-49 yaş katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=3,51$), ve 50-üzeri yaş katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=3,27$) arasında istatistiksel olarak anlamlı bir farklılık görülmüştür ($F_{(4-115)}=5,373$, $p<0,05$). Anlamlı farklılığın hangi gruplar arasında olduğunu bulmak için yapılan çoklu karşılaştırma analizi sonucunda yine 18-25 yaş ile 34-41 ve 42-49 yaşlar arasında, 26-33 yaş ile 34-41 ile 42-49 yaşlar arasında olduğu görülmüştür. Bulgulara göre kurum kararları hakkında algı yaş arttıkça daha olumlu olmaktadır.

Tablonun üçüncü bölümünde ise kurumun genel etkisi ve iyileştirmeler hakkındaki algı puanlarının (A3) analiz sonucuna göre; 18-25 yaş katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=3,40$), 26-33 yaş katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=3,43$), 34-41 yaş katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=3,63$), 42-49 yaş katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=3,64$), ve 50-üzeri yaş katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=3,32$) arasında istatistiksel olarak anlamlı bir farklılık görülmüştür ($F_{(4-115)}=2,415$, $p<0,05$). Anlamlı farklılığın hangi gruplar arasında olduğunu bulmak için yapılan çoklu karşılaştırma analizi sonucunda 18-25 yaş ile 34-41 yaş arasında olduğu görülmüştür. Bulgulara göre kurumun genel etkisi ve iyileştirmeler hakkındaki algı yaş arttıkça olumlu olmaktadır. Bu sonuçlar doğrultusunda H1c hipotezi kabul edilmiştir.

Tablo 18: Memnuniyet Puanlarının Yaş Gruplarına Göre Karşılaştırılması

		Kareler Toplamı	Sd	Kareler Ortalaması	F	p
M1	Gruplar İçi	4,610	4	1,153	1,139	0,343
	Gruplar Arası	96,149	95	1,012		
	Toplam	100,760	99			
M2	Gruplar İçi	7,624	4	1,906	1,772	0,141
	Gruplar Arası	102,166	95	1,075		
	Toplam	109,790	99			
M3	Gruplar İçi	1,823	4	0,456	0,403	0,806
	Gruplar Arası	107,364	95	1,130		
	Toplam	109,188	99			
M4	Gruplar İçi	4,793	4	1,198	1,105	0,359
	Gruplar Arası	103,034	95	1,085		
	Toplam	107,827	99			
M5	Gruplar İçi	2,719	4	0,680	0,613	0,654
	Gruplar Arası	105,281	95	1,108		
	Toplam	108,000	99			

Tablo 18 incelendiğinde; başvuru yapan katılımcıların kurum ile erişim ve iletişim hakkında memnuniyet puanlarının (M1), yaşa göre anlamlı şekilde farklılaşmış farklılaşmadığını ortaya çıkarmak için yapılan ANOVA analizi sonucunda, 18-25 yaş katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=3,64$), 26-33 yaş katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=3,27$), 34-41 yaş katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=3,40$), 42-49 yaş katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=3,33$), ve 50-üzeri yaş katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=2,74$) arasında istatistiksel olarak anlamlı bir farklılık görülmemiştir ($F_{(4-95)}=1,139$, $p>0,05$). Benzer şekilde, şikayet süresince süreci değerlendirme memnuniyet puanlarının (M2) analizi sonucunda, 18-25 yaş katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=4,03$), 26-33 yaş katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=3,31$), 34-41 yaş katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=3,59$), 42-49 yaş katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=3,50$), ve 50-üzeri yaş katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=2,90$) arasında istatistiksel olarak anlamlı bir farklılık görülmemiştir ($F_{(4-95)}=1,772$, $p>0,05$). Şikayet hakkında kurumun verdiği hizmet memnuniyet puanlarının (M3) sonucunda, 18-25 yaş katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=3,40$), 26-33 yaş katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=3,29$), 34-41 yaş katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=3,50$), 42-49 yaş katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=3,31$), ve 50-üzeri yaş katılımcıların

ortalaması ($\bar{X}=3,00$) arasında istatistiksel olarak anlamlı bir farklılık görülmemiştir ($F_{(4-95)}=,403, p>0,05$).

Genel tavsiye ve rehberlik istenildiğinde kurumun verdiği hizmet hakkında memnuniyet puanlarının (M4) analizi sonucunda, 18-25 yaş katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=3,86$), 26-33 yaş katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=3,39$), 34-41 yaş katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=3,48$), 42-49 yaş katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=3,56$), ve 50-üzeri yaş katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=2,93$) arasında istatistiksel olarak anlamlı bir farklılık görülmemiştir ($F_{(4-95)}=,359, p>0,05$). Son olarak kurum yayınları hakkında memnuniyet puanlarının (M5) analizi sonucunda, 18-25 yaş katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=3,70$), 26-33 yaş katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=3,42$), 34-41 yaş katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=3,43$), 42-49 yaş katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=3,60$), ve 50-üzeri yaş katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=2,05$) arasında istatistiksel olarak anlamlı bir farklılık görülmemiştir ($F_{(4-95)}=,359, p>0,05$). Bulgulara göre, kurum hakkındaki memnuniyet düzeyi yaş gruplarına göre anlamlı şekilde farklılaşmamaktadır. Bu sonuçlar doğrultusunda H2c hipotezi reddedilmiştir.

Tablo 19: Algı Puanlarının Eğitim Durumlarına Göre Karşılaştırılması

		Kareler Toplamı	Sd	Kareler Ortalaması	f	p
A1	Gruplar İçi	0,211	3	0,070	0,066	0,978
	Gruplar Arası	1186,155	1116	1,063		
	Toplam	1186,366	1119			
A2	Gruplar İçi	0,451	3	0,150	0,138	0,937
	Gruplar Arası	1215,933	1116	1,090		
	Toplam	1216,384	1119			
A3	Gruplar İçi	0,153	3	0,051	0,047	0,987
	Gruplar Arası	1211,786	1116	1,086		
	Toplam	1211,939	1119			

Tablo 19 incelendiğinde; kurum çalışanları hakkında algı puanlarının (A1), eğitim durumuna göre anlamlı şekilde farklılaşp farklılaşmadığını ortaya çıkarmak için yapılan ANOVA analizi sonucunda, lise ve altı mezun katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=3,41$), yüksek okul mezun katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=3,35$), üniversite mezun katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=3,37$) ve lisansüstü mezun katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=3,38$) arasında istatistiksel olarak anlamlı bir farklılık görülmemiştir ($F_{(3-116)}=0,066, p>0,05$).

Tablonun ikinci kısmında kurum kararları hakkında algı puanlarının (A2) analizi sonucunda, lise ve altı mezun katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=3,39$), yüksek okul mezun katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=3,30$), üniversite mezun katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=3,31$) ve lisansüstü mezun katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=3,30$) arasında istatistiksel olarak anlamlı bir farklılık görülmemiştir ($F_{(3-116)}=0,138$, $p>0,05$).

Tablonun üçüncü bölümünde ise kurumun genel etkisi ve iyileştirmeler hakkındaki algı puanlarının (A3), lise ve altı mezun katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=3,33$), yüksek okul mezun katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=3,31$), üniversite mezun katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=3,33$) ve lisansüstü mezun katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=3,35$) arasında istatistiksel olarak anlamlı bir farklılık görülmemiştir ($F_{(3-116)}=0,047$, $p>0,05$). Bulgulara göre, katılımcıların kurum hakkında algı ve tutumu eğitim durumuna göre farklılaşmamaktadır. Bu sonuçlar doğrultusunda H1d hipotezi reddedilmiştir.

Tablo 20: Memnuniyet Puanlarının Eğitim Durumlarına Göre Karşılaştırılması

		Kareler Toplamı	Sd	Kareler Ortalaması	f	p
M1	Gruplar İçi	1,903	3	0,634	0,616	0,606
	Gruplar Arası	98,856	96	1,030		
	Toplam	100,760	99			
M2	Gruplar İçi	,877	3	0,292	0,258	0,856
	Gruplar Arası	108,913	96	1,135		
	Toplam	109,790	99			
M3	Gruplar İçi	1,450	3	0,483	0,431	0,731
	Gruplar Arası	107,737	96	1,122		
	Toplam	109,188	99			
M4	Gruplar İçi	1,203	3	0,401	0,361	0,781
	Gruplar Arası	106,624	96	1,111		
	Toplam	107,827	99			
M5	Gruplar İçi	0,652	3	0,217	0,194	0,900
	Gruplar Arası	107,348	96	1,118		
	Toplam	108,000	99			

Tablo 20 incelendiğinde; başvuru yapan katılımcıların kurum ile erişim ve iletişim hakkında memnuniyet puanlarının (M1), eğitim durumuna göre anlamlı şekilde farklılaşp farklılaşmadığını ortaya çıkarmak için yapılan ANOVA analizi sonucunda, lise ve altı mezun katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=3,45$), yüksek okul mezun katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=3,20$), üniversite mezun katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=3,19$) ve lisansüstü mezun katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=3,49$) arasında istatistiksel olarak anlamlı bir farklılık görülmemiştir ($F_{(3-96)}=0,616$, $p>0,05$). Şikayet süresince süreci değerlendirme memnuniyet puanlarının (M2) analizi sonucunda, lise ve altı mezun katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=3,25$), yüksek okul mezun katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=3,48$), üniversite mezun katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=3,38$) ve lisansüstü mezun katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=3,56$) arasında istatistiksel olarak anlamlı bir farklılık görülmemiştir ($F_{(3-96)}=0,258$, $p>0,05$).

Şikayet hakkında kurumun verdiği hizmet memnuniyet puanlarının (M3) sonucunda, lise ve altı mezun katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=3,00$), yüksek okul mezun katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=3,33$), üniversite mezun katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=3,25$) ve lisansüstü mezun katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=3,48$) arasında istatistiksel olarak anlamlı bir farklılık görülmemiştir ($F_{(3-96)}=0,431$, $p>0,05$). Genel tavsiye ve rehberlik istenildiğinde kurumun verdiği hizmet hakkında memnuniyet puanlarının (M4) analizi sonucunda, lise ve altı mezun katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=3,33$), yüksek okul mezun katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=3,48$), üniversite mezun katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=3,36$) ve lisansüstü mezun katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=3,60$) arasında istatistiksel olarak anlamlı bir farklılık görülmemiştir ($F_{(3-96)}=0,361$, $p>0,05$).

Son olarak kurum yayınları hakkında memnuniyet puanlarında (M5), puanlarının sonucunda, lise ve altı mezun katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=3,56$), yüksek okul mezun katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=3,50$), üniversite mezun katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=3,37$) ve lisansüstü mezun katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=3,54$) arasında istatistiksel olarak anlamlı bir farklılık görülmemiştir ($F_{(3-96)}=0,194$, $p>0,05$). Bulgulara göre, kurum hakkındaki memnuniyet düzeyi eğitim durumuna göre anlamlı şekilde farklılaşmamaktadır. Bu sonuçlar doğrultusunda H2d hipotezi reddedilmiştir.

Tablo 21: Algı Puanlarının Gelir Durumlarına Göre Karşılaştırılması

		Kareler Toplamı	Sd	Kareler Ortalaması	f	p
A1	Gruplar İçi	8,144	4	2,036	1,927	0,104
	Gruplar Arası	1178,222	1115	1,057		
	Toplam	1186,366	1119			
A2	Gruplar İçi	9,041	4	2,260	2,087	0,080
	Gruplar Arası	1207,343	1115	1,083		
	Toplam	1216,384	1119			
A3	Gruplar İçi	10,030	4	2,507	2,326	0,055
	Gruplar Arası	1201,909	1115	1,078		
	Toplam	1211,939	1119			

Tablo 21 incelendiğinde; kurum çalışanları hakkında algı puanlarının (A1), gelir durumuna göre anlamlı şekilde farklılaşp farklılaşmadığını ortaya çıkarmak için yapılan ANOVA analizi sonucunda, 0-1500 tl geliri olan katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=3,40$), 1500-2500 tl geliri olan katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=3,28$), 2500-3500 tl geliri olan katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=3,41$), 3500-4500 tl geliri olan katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=3,50$) ve 4500-üzeri tl geliri olan katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=3,44$) arasında istatistiksel olarak anlamlı bir farklılık görülmemiştir ($F_{(4-1115)}=1,927$, $p>0,05$). Tablonun ikinci kısmında kurum kararları hakkında algı puanlarının (A2) analizi sonucunda, 0-1500 tl geliri olan katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=3,32$), 1500-2500 tl geliri olan katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=3,21$), 2500-3500 tl geliri olan katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=3,35$), 3500-4500 tl geliri olan katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=3,44$) ve 4500-üzeri tl geliri olan katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=3,42$) arasında istatistiksel olarak anlamlı bir farklılık görülmemiştir ($F_{(4-1115)}=2,087$, $p>0,05$). Tablonun üçüncü bölümünde kurumun genel etkisi ve iyileştirmeler hakkındaki algı puanlarının (A3) sonucunda ise 0-1500 tl geliri olan katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=3,45$), 1500-2500 tl geliri olan katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=3,23$), 2500-3500 tl geliri olan katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=3,35$), 3500-4500 tl geliri olan katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=3,44$) ve 4500-üzeri tl geliri olan katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=3,45$) arasında istatistiksel olarak anlamlı bir farklılık görülmemiştir ($F_{(4-1115)}=2,326$, $p>0,05$). Sonuç olarak katılımcıların algı ve tutumu gelir durumuna göre farklılaşmamaktadır. Bu sonuçlar doğrultusunda H1'e hipotezi reddedilmiştir.

Tablo 22: Memnuniyet Puanlarının Gelir Durumlarına Göre Karşılaştırılması

		Kareler Toplamı	Sd	Kareler Ortalaması	f	p
M1	Gruplar İçi	4,276	4	1,069	1,053	0,384
	Gruplar Arası	96,483	95	1,016		
	Toplam	100,760	99			
M2	Gruplar İçi	6,296	4	1,574	1,445	0,225
	Gruplar Arası	103,494	95	1,089		
	Toplam	109,790	99			
M3	Gruplar İçi	6,912	4	1,728	1,605	0,179
	Gruplar Arası	102,275	95	1,077		
	Toplam	109,188	99			
M4	Gruplar İçi	6,464	4	1,616	1,515	0,204
	Gruplar Arası	101,363	95	1,067		
	Toplam	107,827	99			
M5	Gruplar İçi	4,627	4	1,157	1,063	0,379
	Gruplar Arası	103,373	95	1,088		
	Toplam	108,000	99			

Tablo 22'ye göre; başvuru yapan katılımcıların kurum ile erişim ve iletişim hakkında memnuniyet puanlarının (M1), gelir durumuna göre anlamlı şekilde farklılaşp farklılaşmadığını ortaya çıkarmak için yapılan ANOVA analizi sonucunda, 0-1500 tl geliri olan katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=2,80$), 1500-2500 tl geliri olan katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=3,45$), 2500-3500 tl geliri olan katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=3,01$), 3500-4500 tl geliri olan katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=3,49$) ve 4500-üzeri tl geliri olan katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=3,35$) arasında istatistiksel olarak anlamlı bir farklılık görülmemiştir ($F_{(4-95)}=1,053$, $p>0,05$). Benzer şekilde şikayet süresince süreci değerlendirme memnuniyet puanlarının (M2) analizi sonucunda, 0-1500 tl geliri olan katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=3,00$), 1500-2500 tl geliri olan katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=3,65$), 2500-3500 tl geliri olan katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=3,12$), 3500-4500 tl geliri olan katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=3,72$) ve 4500-üzeri tl geliri olan katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=3,36$) arasında istatistiksel olarak anlamlı bir farklılık görülmemiştir ($F_{(4-95)}=1,445$, $p>0,05$). Şikayet

hakkında kurumun verdiği hizmet memnuniyet puanlarının (M3) analizi sonucunda, 0-1500 tl geliri olan katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=2,50$), 1500-2500 tl geliri olan katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=3,39$), 2500-3500 tl geliri olan katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=3,01$), 3500-4500 tl geliri olan katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=3,68$) ve 4500-üzeri tl geliri olan katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=3,32$) arasında istatistiksel olarak anlamlı bir farklılık görülmemiştir ($F_{(4-95)}=1,605$, $p>0,05$).

Genel tavsiye ve rehberlik istenildiğinde kurumun verdiği hizmet hakkındaki memnuniyet puanlarının (M4) analizi sonucunda, 0-1500 tl geliri olan katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=3,33$), 1500-2500 tl geliri olan katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=3,65$), 2500-3500 tl geliri olan katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=3,10$), 3500-4500 tl geliri olan katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=3,72$) ve 4500-üzeri tl geliri olan katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=3,40$) arasında istatistiksel olarak anlamlı bir farklılık görülmemiştir ($F_{(4-95)}=1,515$, $p>0,05$). Son olarak kurum yayınları hakkında memnuniyet puanlarının (M5) analizi sonucunda, 0-1500 tl geliri olan katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=3,50$), 1500-2500 tl geliri olan katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=3,58$), 2500-3500 tl geliri olan katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=3,16$), 3500-4500 tl geliri olan katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=3,70$) ve 4500-üzeri tl geliri olan katılımcıların ortalaması ($\bar{X}=3,42$) arasında istatistiksel olarak anlamlı bir farklılık görülmemiştir ($F_{(4-95)}=1,063$, $p>0,05$). Bulgulara göre, kurum hakkındaki memnuniyet düzeyi gelir durumuna göre anlamlı şekilde farklılaşmamaktadır. Bu sonuçlar doğrultusunda H2e hipotezi reddedilmiştir.

T-testi ve ANOVA analizi sonuçlarını özetleyecek olursak, kuruma ve çalışanların performansları hakkında kadın katılımcıların algısı daha olumludur. Algının üç alt boyutunda evli katılımcılar bekar katılımcılara göre daha olumlu olduğu görülmektedir. Bunun nedeni evli insanların sorumluluk sahibi, empati yapabilen ve çatışmalarda çözüm üzerine odaklanan kişiler olmasından kaynaklanabilir. Benzer şekilde algının üç alt boyutunda yaş arttıkça katılımcılar kurum hakkında daha olumlu düşünmektedir. Çünkü yaş arttıkça tecrübe ile algı arasında doğrusal bir ilişkinin olduğunu belirtmek mümkündür. Türkiye’de daha önce yaşanan krizlerin, darbelerin ve kötü yönetimin somut olaylarını bilen veya tanık olan orta yaş grubu günümüzdeki sistemden ve bunun etkisiyle ombudsmandan diğer yaş gruplarına göre daha ümitlidir. Bu nedenle kurum hakkında daha olumlu düşünmektedir. Bir diğer sonuç, algı ve tutumun üç alt boyutu eğitim ve gelir durumuna göre farklılaşmamaktadır. Başvuru yapan katılımcıların memnuniyet düzeyleri ise yüksek olmakla birlikte demografik özelliklere göre farklılaşmamaktadır. Algı demografik özelliklere göre değişirken memnuniyet düzeyi sadece kurumun verdiği hizmetten etkilendiği söylenebilir. Bu bulgulara göre H1 hipotezi kabul edilirken H2 reddedilmiştir.

4.5.3.3 Algı ve Memnuniyet Düzeyleri Arasında Korelasyon Analizi

Katılımcıların algı ve memnuniyet düzeyleri arasında istatistiksel olarak anlamlı bir ilişki olup olmadığının belirlenmesi için korelasyon analizi yapılmıştır. Analiz sonuçları Tablo 23’te gösterilmiştir.

Tablo 23: Korelasyon Analizi Sonuçları

	A1	A2	A3	M1	M2	M3	M4	M5
A1	1	.889**	.764**	.832**	.807**	.726**	.816**	.793**
A2		1	.821**	.824**	.803**	.797**	.841**	.797**
A3			1	.729**	.721**	.714**	.784**	.752**
M1				1	.845**	.777**	.863**	.807**
M2					1	.833**	.851**	.779**
M3						1	.852**	.775**
M4							1	.870**
M5								1

**p<0,01

Tablo 23 incelendiğinde, tüm değişkenler arasında yüksek ve pozitif yönde korelasyon görülmektedir. Yani korelasyon analizi sonuçlarına göre; algı ve memnuniyet değişkenleri arasında %95 güven aralığında ve %5 hata payı ile istatistiksel olarak anlamlı ilişkiler olduğu tespit edilmiştir (p<0,001). En güçlü ilişki kurum çalışanları ile kararlarına karşı algı arasındadır (kk: 0,89; p<0,05). Bu doğrultuda, kurum kararlarının tarafsız ve güvenilir olduğu yönünde olumlu bir algı sağlamak için kamu denetçileri ve kurum çalışanlarının imajı oldukça önemlidir.

Kurum çalışanları hakkında algı değişkeni ile kurumun genel etkisi hakkındaki algı değişkeni arasında %95 güven aralığında ve %5 hata payı ile istatistiksel olarak anlamlı ilişkiler olduğu tespit edilmiştir (kk: 0,76; p<0,005). Benzer şekilde kurum kararları hakkında algı değişkeni ile kurumun genel etkisi hakkındaki algı arasında ilişkinin korelasyon katsayısı 0,82 olarak hesaplanmıştır. Algı değişkenleri arasındaki bu ilişkiye göre; kurumun çalışanları, kararları ve genel etkisi hakkındaki algı birbirinden etkilenmektedir. Bu bulgular ile kurumun ülkemizde genel etkisine ve yönetimde iyileştirme sağlayabilme yönünde algının olumlu şekilde artırmak istenilmesinde kurum kararları hakkında algının çalışanlar hakkında algıya kıyasla daha belirleyici olduğu söylenebilir.

Kurumla iletişim ve erişim hakkında duyulan memnuniyet düzeyi ile en yüksek ilişki içerisinde olan kurum ve çalışanların performansları hakkındaki algı değişkenidir. Kurum ve çalışanlar hakkında olumlu bir algı için iletişim ve erişimde kolaylıklar sağlanması memnuniyet düzeyini olumlu olarak artıracaktır. Memnuniyet düzeyi arttığı zaman kişinin algısı da buna bağlı olarak artacaktır. Veya kurum ve çalışanlarının halka

tanıtılması, halkın güven duyması ile kurumla iletişim ve erişim hakkında duyulan memnuniyet düzeyi olumlu olarak artacaktır.

Kurum ve çalışanların performansları hakkındaki algı değişkeni ile en yüksek ilişki içerisinde olan bir diğer değişken ise şikâyet süreci hakkında duyulan memnuniyet düzeyidir. Şikâyet sürecinde kurum, şikâyet konusu hakkında kişiyi her aşamada bilgilendirerek ve şikâyetin sonucu olumsuz olsa dahi yeterli bilgi aktararak veya alternatif çözüm önerileri sunarak memnuniyet düzeyini etkileyebilir. Memnuniyet düzeyi ile birlikte algı olumlu olarak artacaktır.

Öte yandan şikâyet hakkında kurumun verdiği hizmet, genel tavsiye istendiğinde verilen hizmet ve kurum yayınları hakkında duyulan memnuniyet düzeyleri ile en yüksek ilişki içerisinde olan kurum kararlarının etkisi ve tarafsızlığı hakkındaki algı değişkenidir. Bu doğrultuda kurumun hizmet kalitesi olumlu olarak arttıkça kurum kararları hakkında algı olumlu olarak artacaktır. Veya kurum kararlarının duyurulması, tarafsızlığının medya tarafından desteklenmesi ile kurumun hizmeti hakkında duyulan memnuniyet düzeyi olumlu olarak etkilenecektir.

Creutzfeldt (2016), kuruma duyulan memnuniyetin ve güvenin bir sistem olarak algılanması gerektiğini savunmuştur. Bu araştırmanın bulgularına göre, kişilerin algısını bu sisteme dahil etmek mümkündür. Yani kurum hakkında algı ve memnuniyet bir sistem olarak bütün değerlendirilmelidir. Kamu denetçiliği kurumuna karşı memnuniyet düzeyi diğer bütün kamu kurumlarında olduğu gibi vatandaşın isteklerine, eğilimlerine ve beklentilerine cevap verdiği sürece değişecektir. Kurum şikâyet başvurularında daha ilgili ve kaliteli hizmet sunduğunda, vatandaşın memnuniyet düzeyi olumlu şekilde artacaktır. Vatandaşların memnuniyet düzeyi arttıkça algı ve tutum buna bağlı olumlu artış gösterecektir. Benzer şekilde kurum hakkında yapılan tanıtımlar ile oluşturulan olumlu bir algı kurumdan memnuniyet düzeyini etkileyecektir. Bu bağlamda kurumda yapılacak herhangi bir iyileştirme kuruma karşı algı ve memnuniyet düzeyini yani tümüyle sistemi etkileyecektir. Böylece daha etkin çalışan kurum ülkemizde yıllardır tartışılan yönetim sorunlarına çözüm getirebilecektir. Bu sonuçlar doğrultusunda H3a, H3b ve H3c kabul edilmiştir.

4.6 Kamu Denetçiliği Kurumu ile Görüşme

Kamu Denetçiliği Kurumu'nda ilk olarak Kamu Başdenetçisi Sn. Şeref Malkoç ile görüşme yapılmıştır. Daha sonra Strateji Geliştirme Başkanı Sn. Mustafa Arslan ile araştırma bulguları tartışılmıştır. Görüşme ayrıntıları aşağıda yer almaktadır:

1.Soru: KDK hakkında yapılan araştırmalara göre vatandaşın kurum hakkında bilgisi olmadığı ileri sürülmüştür. Siz bu konuda ne düşünüyorsunuz? Bununla ilgili tanıtıcı faaliyetlerinizden bahsedebilir misiniz?

Aslında KDK'nın desteklenmesi kapsamında 2016 yılında bir çalışma yapıldı. Bu çalışmaya göre kurumun adını duyan kişilerin %25 bir orana sahip olduğu görüldü. Bu %25'lik kısmın ise sadece %19,7'lik kesimi kurum hakkında yeterince, kısmi veya az bilgisi olan kişilerden oluşuyor. Kurumun kurulduğu yıldan itibaren başvuran şikâyet başvuru sayısına bakacak olursak 7000'li rakamlardan başlayıp 5000'lere düşüyor. Bilindiği üzere kurumumuzun başkanları 4 yılda bir seçiliyor. Sn. Şeref Malkoç ve yeni Kamu denetçileri seçildikten sonra bu durumun yani tanınmadığının farkına varıldı. Şeref

Malkoç bey göreve başladıktan hemen birkaç hafta sonra ilk görevi bu konuyla ilgilenmek oldu. Önce 2017'nin başında kurumsal iletişim birimi ve basın danışmanlığı kuruldu. Bu kapsamda il toplantıları, üniversite konferansları ve uluslararası toplantılardan oluşan 50'ye yakın organizasyon gerçekleşti. Basında 30.000'e yakın haber çıktı. Bu faaliyetlerden sonra elimizde yeni anket sonuçları yok ama biraz tanınırlığının arttığını düşünüyoruz. Somut olarak şikâyet başvuru sayısı 17.131 oldu. Bunun anlamını bir önceki yıl ile karşılaştırdığımızda anlıyoruz. Bu karşılaştırmaya göre yaklaşık %210 artış bulunmaktadır. Kurum yavaş yavaş böylece tanınmaya başladı ama yeterince tanınmadığı konusunda hemfikiriz.

-Bizim sonuçlarımıza göre kamu görevlileri %72 oranında kurumun rolünü biliyor.

Biz vatandaşlara, genele sirayet eden bir anket yapmıştık. Tüm vatandaşımıza baktığımızda tanınmaya ihtiyaç var. Ama kamu görevlilerinin kurum hakkında yeterli bilgiye sahip olduğunu düşünüyoruz. Çünkü başvurulara baktığımızda en çok kamu personelinin şikâyet alıyoruz.

2.Soru: Analiz sonuçlarına göre, kamu görevlileri kurumu daha çok internet ve televizyondan duymalarına rağmen kuruma başvuru yapan kişilerin kurumu gazeteden duydukları görülmektedir. Bu konuda ne düşünüyorsunuz?

Şahsi fikrime göre sosyal medya, internet kaynaklı haberlerin inandırıcılığı daha az olduğu için olabilir. Amerika'da yapılan bir araştırmaya göre, sosyal medya aracılığıyla insanlar yalan habere daha çok inanmak istiyor. Ama hangi internet sitesinin ne amaçla yayın yaptığı bilinmiyor. Veya çoğu internet sitesinin editörünün, sahibinin kim olduğu bilinmiyor. İnternet sitelerinin belirli bir mevzuata kavuşamamasından dolayı inandırıcılık işlevi zayıf kalıyor. Örneğin, 'Hürriyet, Yeni Şafak ve Memurlar.net gibi internet sitelerinin bir güvenilirliği, bilinirliği var. En fazla kullanılan siteler olduğu için bu örnekleri verdim. Bunun yanı sıra daha küçük, duyulmamış siteler veya ufak tefek sosyal medya hesapları inandırıcı olmamaktadır. Yani gazete kimliği daha inandırıcı bir işlevi üstlenmektedir.

3.Soru: Kamu görevlileri bile bir kamu kurumunu veya görevlisini şikâyet etmekte çekinmektedir. Devlete karşı bir şikâyetin yapılmasını mümkün görmemektedir. Kurumun önünde engel olan bu 'devlet baba' algısı için ne düşünüyorsunuz? Bu sorun için bir çözüm öneriniz var mı?

Bu ülkemizde hak arama kültürünün olmamasından kaynaklı. Ben daha önce maliyede çalıştım. Türkiye'de şöyle bir algı var: 'Gerçek bir memur kurumundan şikayetçi olmaz. Kurumu sahiplenir, katlanır, devlet kültürü bunu gerektirir.' Özellikle kamu görevlilerinde bu daha yaygın. Bir haksızlığa uğradığında bile bundan dolayı hiçbir şey yapmak istemiyor.

-Bu konuda ne yapılmasını önerirsiniz?

Öncelikle ben hak aramanın kötü bir şey olmadığına, KDK'nın bireysel şikâyet ve yakınmalar üzerinden yönetime katkı sağlayacağına, hizmetleri yükselteceğine ve olumlu eleştirisi ile hizmet kalitesinin yükseleceğine inanıyorum. Bu nedenle kişilerinde bu doğrultuda bilinçlendirilmesi gerekir. Bizde bu nedenle toplantılar, basın ve konferanslar aracılığı ile hak arama kültürünü oluşturmaya ve halkı bilinçlendirmeye çalışıyoruz.

Mesela bakın tarih kitaplarında yazar. Ombudsman müessesesi sonuçta Osmanlı'ya dayanmaktadır. Osmanlı'da böyle bir kültür vardı. Bizzat padişahın yayınladığı şu an ki haliyle kanun hükmünde olan kararnameleri insanlar şikâyet edebiliyordu. Bu sistem dünyadaki tüm ombudsman sistemlerinden daha ileri düzeyde. Kimse padişaktan veya devletten çekinmiyor. Türkiye'de bu duruma gelinmesinin sebebi tek partili dönemin bıraktığı bir iz olabilir. 1940-1950 yılları arasındaki dönemden sonra insanlar hak aramaya çekinmiş olabilir.

4.Soru: Kurumun başarılı örneği olan İsveç'te, görev alanı yargıyı kapsamakta ve re'sen harekete geçme yetkisi bulunmaktadır. Sizce bu yetkilerin verilmemesi kurumun işleyişinde engel yaratmakta mı? Bu yetkilerin verilmesi gerekir mi?

Dünyada çok farklı uygulamalar var. En yaygın olarak kullanılan uygulamaya göre 'yargıdaki yapısal sorunları' incelemeye yetkimiz var. Örneğin, yargı teşkilatının yetersiz olmasından kaynaklı sorunlar veya davaların uzun sürmesi ve bunun sistematik bir mağduriyete yol açması, yani işleyişte ortaya çıkan sorunlarla ilgileniyoruz. Kanunen ilgilenme yetkimiz var, bir engel yok desek daha doğru olur.

Re'sen harekete geçme yetkimiz yok ama özel rapor ile belirli konularda rapor hazırlayabiliyoruz. Hatta uzmanlarla birlikte hazırlanan yargı özel raporunu yayınladık. Bu konuda dünyadaki diğer uygulamalara baktığımızda %80 re'sen harekete geçme yetkisi vardır. Ve yine verdiği tavsiye kararlarının %80'i uygulanmaktadır. Burada iki durum olabilir. Ya ombudsman kararı çok doğrudur ve tarafların ombudsman güven algısı yüksektir, idari kültür olarak gelişmiştir. Ya da buralarda sonuçta ombudsman tanınan, bilinen ve güvenilir kişilerdir. Ombudsman doğru karar veriyordu uygulayalım diyorlardır. Sonuçta çoğu ombudsmana karşı gelmeye çekiniyor, isminin geçmesini istemiyor. Bizde de yavaş yavaş bu kültür oluşmaya başladı. Özellikle siyasi bir geçmişi olan Şeref Bey göreve geldikten sonra bu oldu. Çünkü o tanınan ve güvenilen biri. Tavsiye kararlarının uygulanması artmaya başladı. Şöyle, 2013 yılında bu oran %20 idi. 2016 yılında %42 iken 2017 yılında %67'ye yükseldi. İdeal seviye %80 ama bu da zamanla tanınırlığı, bilinirliği ve güvenilirliği arttıkça bu oranda artacaktır. Ombudsmanın işlevleri idareler tarafından bilinmeli ve anlaşılmalı. Bunlar oldukça durum ilerleyecek. Re'sen inceleme konusuna geri dönecek olursak, özel rapor hazırladığımızdan bahsettim. Kısmen re'sen inceleme sayılır bu ama arada bazı farklar var. Özel raporu hazırlamak çok meşakkatli bir olay. Çok geniş bir araştırma olduğu için uzun sürüyor ve yılda 1-2 tane hazırlanabiliyor. Daha az konuda daha geniş bir araştırma yani. Re'sen inceleme olduğu zaman daha somut olaylara anında müdahale etme şansınız olduğu için önemlidir. Mesela bir kadın sığınma evinde şiddet görüyorsa hemen gidip orayı denetleyebilirsiniz, 1 günlük iştir bu. İkisinin arasındaki fark da budur zaten. Yılda 1000 tane re'sen inceleme yapabilirsiniz ama 2-3 özel rapor hazırlayabilirsiniz.

İsveç daha çok ombudsman konusunda bir rol model. Daha başarılı uygulama örnekleri de var. Mesela İspanya'da ombudsmanın geniş yetkileri var. Anayasa mahkemesi kanunlarına anayasaya aykırılık iddiasıyla götürme yetkisi var. 30 yılda 26 kere kullanmışlar. Veya bazı ülkelerde kanun çıkmadan önce ombudsmana soruluyor. Geniş yetkiler verilmesi ombudsmana dünyanın hiçbir yerinde sorun olmamıştır. Çünkü ombudsman tanınan, güvenilir biri olduğu için güvenilir kurum imajı verir.

5.Soru: Kamu görevlileri kurumu etkileyen en önemli faktörün sağlanan kaynakların yeterliliği ve denetçinin kişiliği olarak görüyor. Bu konuda ne düşünüyorsunuz? Sizce en önemli faktör nedir?

Kamu denetçisinin kişiliği tabii etkilemektedir. Aksi takdirde idareler nezdinde pek etkisi olmaz. Mesela dünya uygulamalarına baktığımızda, bir ülkede önceden belediye başkanlığı yapmış biri seçilirken diğerinde eskiden bakanlık yapmış biri veya akademik geçmişi olan katkı sağlamış biri seçilmektedir. Yani bazen de üst düzey yargı organlarında görev yapmış kişiler seçiliyor bazen güvenilen bir öğretmen. Önemli olan kamuoyu nezdinde bilinen, saygı duyulan kişilerin seçilmesi gerekiyor. Kararların yaptırımı olmadığı için, tavsiye kararlarının uygulanması açısından bu önemlidir. Ne kadar tanınmış, güvenilir biri olursa idareler üzerinde yaptırımı o kadar artar. Tabii söyle bir şey de mümkün olabilir. Mesela göreve gelen kişi tanınmıyordur ama göreve gelince 1 yıl içerisinde faaliyetleriyle, aldığı kararlar ile tanınır ve güvenilir. Ama tanınmış kişi hemen etkiler.

Kuruma sağlanan kaynaklar da önemlidir. Çünkü yeterli kaynak sağlanmazsa kurumun işleyişi ile ilgili birtakım problemler ile karşılaşabiliriz. Bizde öyle bir sıkıntı yok tabii. Mesela farkındalığı artırmaya yönelik çalışmalar için belirli bir kaynak gerekiyor. Bu kaynaklar sağlanırken diğer kurumlarda olduğu gibi belirli kurallara tabii de tutulmaması gerekiyor. Çünkü ombudsmanın bağımsızlığı için bu şart. Bu şart sağlanmazsa maliye bakanlığının kurum üzerinde geniş bir yetkisi olur. Herhangi bir sorunda yetkilerini kullanmak isterse kaynakları kısıtlayabilme gibi bir güç verilmiş olur. Bu ombudsmanın hem tarafsızlığına hem de bağımsızlığına gölge düşürür. Sonuçta maliye bakanlığı hakkında da çok şikâyet alan ve bunları inceleyen bir kurumuz. Maliye bakanlığında da diğer kamu kurum ve kuruluşları gibi işlem yapıyoruz. Bu yüzden ombudsmanın bütçesi herhangi bir şarta bağlı kalmaksızın sağlanmalı, kısıtlamamalar olmamalı. Tabii ki şu ana kadar böyle bir sorunumuz olmadı ama ombudsmanın geleceği için bu sağlanmalı. Geleceğin garantisi yok.

6.Soru: Kamu görevlileri %80 oranında kurumun kararlarının bağlayıcı olması gerektiğini düşünüyor. Bazı akademisyenler bunun ombudsman sistemine uygun olmadığını ileri sürüyor. Bu konuda ne düşünüyorsunuz?

Bağlayıcı olması gerektiğini düşünmüyorum çünkü bu ombudsmanın özünde yok. Ombudsmanın yaptırıcı etkisi nasıl olur peki? Mekanizmalar geliştirilebilir, basına yapar yaptırılır, kamuoyu oluşturulur, sivil toplum kuruluşlarının desteği alınır. Uymayan idarelere TBMM'ye çağırıyoruz. Sorguya çekiliyor burada tabiri caizse. İdareler açısından bu, kararları uygulamaya zorluyor. Çünkü meclise gelip hesap vermek öyle kolay bir şey değil, en azından şahsen ben istemem, çekinirim. Zaten çok ciddi bir engel olmadığı sürece idarelerde kararlarımızı uyguluyor. Bağlayıcı olursa ombudsmanın özüne aykırı olur bu dediğiniz gibi ve yan bir yargı kuruluşu gibi olur.

Vatandaşların, kararların bağlayıcı olmasını istemesi çok normal. Kendi menfaatlerini düşünerek bizzat başvurularıyla alakalı bunu istiyor. Hemen karar alınsın, uygulanılsın. Böyle bir şey mümkün değil. Kurumumuzun kararlarının uygulanma oranı %65 ve bu bizim için kötü bir rakam değil şimdilik. Zaten kurum bu hızla devam ederse Türkiye'de 5 yıl sonra çok etkin bir noktaya gelir. Önceki yıllar kuruluş aşaması olduğu için sesimizi duyuramadık, başka sorunlar vardı. Binamız yoktu mesela, bir apartman dairesinde hizmet vermeye başladık. Personelimiz eksikti, ombudsmanı kimse bilmiyordu.

Buna benzer sıkıntılar vardı. Tabii herkesin tabiatı bir değildir, önceki denetçilerimiz ile önce bu sorunlar aşılmaya çalışıldı. Siyasi bir kişiliği olan Şeref Malkoç Bey daha farklı konulara odaklandı bu yüzden. Toplumun nabzını biliyor ve vatandaşın nabzını tutmaya çalışıyor. Kuruma yönelik olumlu politikalar ve faaliyetler ile kurumda iyileşmeler sağlanıyor.

7.Soru: Kurumun çalışanlarına bakış açısı, kararlarına karşı bakış açısı ve Türkiye’de etkin olma durumu arasında yüksek bir ilişki tespit edilmiştir. Bu ilişkinin sebebi sizce ne olabilir?

Açıkçası kurumun çalışanlarının tanındığını sanmıyorum. Zaman zaman kurduğumuz iletişimlerle bunu sağlamaya çalışıyoruz. Çok fazla teşekkür mektubu alıyoruz özellikle son 1 yıldır. Dostane çözüm önerileriyle vatandaşın sorununu 1-2 ay gibi kısa bir sürede çözüme kavuşturuyoruz. Örneğin, kişinin SGK maaşlarını eksik yatırmış diyelim. Hemen SGK ile iletişime geçiyoruz. Böyle dostane çözümler ile vatandaşın sorunu çözüme kavuşuyor ve bu çok önemli bir şey bence. Yargıya gitse vatandaş uzun süren maliyetli davalar ile uğraşacak. Veya mesela emekli maaşı geç bağlanıyor. Bize başvuruyor ve 15-20 gün içerisinde maaşını almasını sağlıyoruz. Veya okula naklini yaptırıyor, mahallesinde üst geçit alt geçit sorunu oluyor. Vatandaşa bu hizmetleri sağlana sağlana bir bakış açısı oluşuyor. Peki bu nasıl oluyor? Bir kişi ombudsmana başvuruyor ve dostane çözümlerden memnun kalıyor. Yakınlarına veya başka birilerine bu memnuniyetini anlatıyor. Veya alınan kararlar haber yapılıyor daha çok kişinin duyması sağlanıyor. Tabii ki vatandaş her birimizi tanımıyor ama sağladığımız dönüşlerle olumlu bir bakış açısı bıraktığımızı düşünüyorum. En azından çalışanlara karşı bir güvenilirlik var. Çünkü kurumun çalışanları öz verili çalışıyor ve böyle güven kazanıyor. Kararlara, etkinliğe ve çalışanlara bakış açısı aynıdır bu nedenle.

8.Soru: Başvuran kişilerin memnuniyeti ile bakış açısı arasında yüksek bir ilişki tespit edilmiştir. Karar verme sürecinde ve sonrasında ilgili kişiye bilgi verme sistemi nasıl işliyor?

Öncelikle kişiye şikâyetin kabul edildiğine dair cep telefonuna ileti şeklinde bilgi veriliyor. Şikâyetlerin birçoğunda kişiler eksik evrak teslim ediyor veya bazen dilekçe anlaşılmıyor, ek dilekçe gerekiyor. Bu gibi durumlarda bile kişiyle ilgileniliyor. Direkt ilgili kişiyle irtibata geçmek için mail atılıyor veya telefon ile aranıyor. Karar verilince mecburen tebligat yöntemi ile iletiyoruz. Kişi haksızsa, usul açısından sorun varsa, bizim inceleme alanımıza girmiyorsa, kendi şikâyeti değil de menfaat uğruna yapıyorsa veya bir yargı makamının işleyişini şikâyet etmişse bu durumları da açıklıyoruz. Kurumumuzun bu şikâyetleri incelemeyeceğini ve bunun nedenini açıkça ifade ediyoruz. Ayrıca alternatif yollar sunduğumuz şikâyetlerde oluyor. Kurumumuz bu konuda yetkili değil ama oraya başvurabilirsiniz veya şunu yapabilirsiniz gibi. Buna ek olarak şikâyeti direkt olarak bizim ilgili yerlere gönderdiğimiz durumlarda oluyor. Şikâyet edilen kuruma veya kişiye şikâyetten bahsediyoruz. Böyle bir şikâyet var ve kurumumuz inceleyemiyor. Ama siz bu şikâyeti dikkate alın ve değerlendirin, ilgilenin diye yazı gönderiyoruz.

Mesela başka bir kısım olarak süre açısından inceleyememe durumumuz oluyor. Bu durumda da şikâyet edilen kuruma veya kişiye gönderiyoruz. Veya başka bir kısım, özel hukuk kişisine karşı yapılan başvuru. Örneğin bir vatandaşımız şirketten alacağını

alamıyor ve başvuruyor. Zaman zaman bu durumlarla da ilgileniyoruz. Böyle bir durumda inceleme yapamıyoruz ama yardımcı olmaya çalışıyoruz. Şikâyet edilen özel hukuk kişisine vatandaşın böyle bir iddiasının olduğunu, bizim inceleyemediğimizi ama ilgilenmelerini istiyoruz. Ve bazen bu kişilerden cevap da geliyor. Ya kişinin iddiasının doğru olmadığını söylüyorlar ya da sorunu kabul edip nasıl çözeceklerinden bahsediyorlar. Yani her durumda biz vatandaşın yanında olmaya çalışıyoruz.

Şikayetçiler bazen istedikleri sonucu alamadığında neden böyle bir karar çıktığını soruyor. Bu kişileri genelde telefonla arayıp sorularını cevaplıyoruz ve kararın nedenini ayrıntılı anlatıyoruz. Yani yeterince açıklama yapıyoruz. Bazen kişiler açıklama sonrası aynı şikâyet ile yeniden başvuruyor ve biz arayıp bir daha nedenini anlatıyoruz. Tabi bu açıklamalar sonrası ekstra belge ile veya önceden göndermediği bir belge ile başvuran kişilerde oluyor. Onların şikayetlerini tekrar ele alıp araştırma ve inceleme başlatıyoruz.

9.Soru: Memnuniyet düzeyi vatandaşın isteklerine, eğilimlerine ve beklentilerine cevap verilmesi ile belirlenmektedir. Kuruma karşı algı ile memnuniyet arasında yüksek bir ilişki tespit edilmiştir. Yani kuruma başvuran kişilerin memnuniyeti ne ölçüde ise algısı da buna göre şekillenmektedir. Siz bu konu hakkında ne düşünüyorsunuz?

Önyargımız var. Kişinin memnuniyeti kendi aldığı hizmetten dolayı şekilleniyor ve bu da bakış açısını etkiliyor. Hizmetten memnunsanız bakış açısı da olumlu oluyor değilse olmuyor. Bu her kurum için her zaman böyledir. Kişi herhangi bir kurumda sorun yaşamışsa mesela bir daha hayatta kurumu o kişiye sevdiremezsiniz. Kurum çok başarılı olsa bile veya hizmeti iyi olsa bile sevdiremezsiniz. Bu gayet doğal bir şeydir.

10.Soru: Genel olarak KDK hakkında bakış açısı yaş arttıkça olumlu sonuç vermiştir. Siz bu konu hakkında ne düşünüyorsunuz?

Bence bu Kamu Denetçiliği Kurumu ile alakalı değil, yönetim sistemine karşı genel durum bu. Sonuçta Türkiye genç nesli yüksek olan bir toplum ve gençlerin eğitim seviyesi daha yüksek. Ama insanlar 20-30 yıl öncesini hatırlamıyor veya gençler hiç bilmiyor. Mesela ben 80'lerin sonunu ve 90'ların başını biraz hatırlıyorum. O dönemdeki kamu hizmetlerinin kalitesini biliyorum. Kurumların çalışma şeklini biliyorum veya yaşadığım ekonomik krizleri biliyorum. Ben öğrenciyken kolanın fiyatının günlük olarak değiştiğini biliyorum veya sabahın 5'inde hastaneye gidip muayene edilemeden eve döndüğümüz zamanı biliyorum. Genç nesil bunları bilmiyor çünkü bu durumları yaşamadılar. Günümüz ile kıyaslayacak o dönemleri görmediler. Kıyaslama yapamadıkları için, mevcut durumda en küçük bir aksilikten bile rahatsız olabiliyorlar. Daha yaşlı gruplar ise o dönemle kıyaslama yapabildikleri için durumdan daha memnun oluyorlar.

11.Soru: Kamu görevlilerinin kuruma karşı bakış açısı ve memnuniyetleri olumludur. Ancak başvuran kişilerin başvurmayan kişilere oranla daha fazla memnun olduğu görülmektedir. Bu konu hakkında ne düşünüyorsunuz?

Öncelikle kuruma başvuru yapan kişiler hakkımızda daha fazla bilgi sahibi. Sonuçta kişiler Kamu Denetçiliği Kurumu'nu bazı diğer kurumlarla karıştırılabiliyor. Mesela Bimer'e yapılan başvuru ile buraya yapılan başvuru aynı zannediliyor. Kişi şikayetini Bimer'e gönderiyor, Bimer'de şikâyet edilen kuruma gönderiyor. Tanık olduğum bir olaydan örnek verecek olursak, vatandaş valiyi Bimer'e şikâyet ediyor. Bu

yazı bir şekilde valiliğe geliyor ve vali kimin şikâyet ettiğini öğrenmiş oluyor. Vatandaş da tabi bu dilekçenin buraya geleceğini bilseydim şikâyet etmezdim diye şikâyetinden de vazgeçiyor. Çünkü karşısında muhatap bulamıyor ve böylece sonuçta alamıyor. Burada sorunun çözümünden çok karşılarında bir muhatap olması önemli. Kurumumuzda ikili ilişkiler daha yüksek oluyor. En basit örnek ile şikâyeti çözemediğimiz zaman bile teşekkür mektubu aldığımız oldu inanın. Çünkü kişilerle ilgileniyoruz ve bu önceliklerimizden biri. Ben bundan kaynaklı olduğunu düşünüyorum. Tabi ki memnuniyet kişilerde var. Ama ortalamaya baktığımda şikâyet sahiplerinin memnun olduklarını bende düşünüyorum. Çünkü kişilerle, şikâyetleriyle ilgileniyoruz ve memnun kalmalarını sağlamaya çalışıyoruz. Hakkaniyet açısından, iyi yönetim açısından ve insan hakları açısından vatandaşa daha iyi hizmet verilmesi için uğraşyoruz. İlla bir hata veya eksiklik aramıyoruz. Hata olmasa bile yönetimi vatandaş açısından daha iyi hizmet için sistemsel önerilerimizle etkiliyoruz. Kararları bağlayıcı olmadığı için çözüm önerileri zamanla sonuç veriyor. Direkt somut olaya bağlı kalmıyor. Örneğin bir mevzuat değişikliğini önermeniz bile idare bunu hemen yapamıyor. ÖSYM ile ilgili bir tavsiye kararı veriyoruz. Bunu hemen uygulayamıyor, mecburen 1 sene sonra sınavda uygulayabiliyor. Vatandaş hemen sorunu çözülsün istediği için de bazen memnun kalmıyor. Ama bizim amacımız sistemin genelini etkilemek ve başka mağduriyetlerin yaşanmasını önlemektir. Tabi bu da bir şikâyetin çözülmesinden daha zaman alıcı bir şey oluyor.

12.Soru: Sosyal medyanın her alanını aktif olarak yeni kullanmaya başladınız. Sosyal medya üzerinden sesini duyurmaya çalışan kişilere geri dönüş sağlanıyor mu? Veya çok fazla yakınılan konularda geneli etkileyecek bir faaliyetiniz oluyor mu?

O kısım ile basın birimi daha çok ilgileniyor. Oradaki sorunlarında dikkate alınıyor. Evet, bazı vatandaşlarımız denetçilerimizin hesaplarına veya kurumun resmi hesabına ulaşmaya çalışıyor. İlgili birim bunun bir mağduriyet olduğunu düşünüyorsa eğer, kuruma dilekçe verin veya gelin görüşelim diye hatırladığım somut olaylar mevcut.

Çok fazla bahsedilen şikâyetler için genel çözüm bulmaya çalışıyoruz. Hatırladığım somut bir olaydan örnek vereyim. Dikey geçiş sınavıyla açık öğretim sınavının aynı güne denk gelme olayı vardı. Tavsiye kararını verdik ve ÖSYM hemen uygulayamadı. Ama o sınavlar bir daha aynı güne denk gelmedi. Veya ÖSYM'nin 15 dakika kuralı, karar verdik. Genele sirayet etti ve mağduriyet yaşanmadı. Mevzuat değişikliğiyle ilgili hususlarla daha çok karşılaşıyoruz: aile yardımı önceliği veya bakım evi ücretlerinin değişmesi gibi durumlar. Bu bireysel başvurulardan hareketle geneli ilgilendiren durumlar olduğu için çözüm süresi uzun olabiliyor. Ama bir daha aynı konu hakkında mağduriyet yaşanmıyor.

13.Soru: Türkiye’de var olan yönetim sorunları hakkında ne düşünüyorsunuz? KDK’nın bu sorunlar ile ilgili çözüm önerisi var mı?

İyi yönetim ilkelerinin kamuoyuna yerleşmesi kurumumuzun temel amaçlarından bir tanesidir. Şeffaflık, hesap verilebilirlik, tarafsızlık, eşit muamele, makul sürede karar verme, dürüstlük ve bilgi edinme hakkına saygı bunlardan birkaçı. Bu ilkelerin uygulanması artarsa zaten idarenin kötü uygulaması kalmayacak. Bu ilkelerin yerleşmesi bu sorunları büyük oranla ortadan kaldıracak. Bunlarla alakalı zamanla tavsiye kararlarımızda yaygınlaşacak ve bu problemler kurumumuzun sayesinde son bulacak. Bunun ne zaman gerçekleşeceğine dair süre olarak kesin bir şey söylemek mümkün değil. Ama ombudsman tanındıkça ve verdiği karar sayısı arttıkça gerçekleşecek. Bir karar

verirseniz bir problem çözerseniz. Ama bin karar verirsiniz bin problem çözersiniz. Zaman alacak ama zamanla kesin çözüme kavuşacak.

14.Soru: Sizce hangi faaliyetiniz daha etkin çalışmaktadır?

Bence her faaliyetin aynı anda etkin çalışması gerekiyor. Mesela ombudsmanın temel görevlerinden birisi hak arama kültürünün yaygınlaşmasıdır. Bunun için çalıştay düzenlemek, organizasyon yapmak ve basın açıklaması yapmak gerekiyor. Bunlar önemli faaliyetlerdir. Türkiye'nin yaygın sorunlarından birisi nedir mesela, hak arama yoluna başvurduğunuzda meşakkatli bir yol olmasıdır. Özellikle yargı için bunu söylüyorum. Ama bizde böyle bir durum mevcut değil. Vatandaşlar çok kolay bir şekilde ücretsiz ve hızlı olarak birçok başvuru yöntemi ile başvuru yapıyor. Ve 6 ay gibi çok kısa bir sürede karar veriyoruz. Bence bu çok olumlu ve en önemli etkin faaliyetimiz. Bazı ombudsman sistemlerinde süre yoktur. Bizde karar vermemiz genelde 6 ay sürmüyor. Dostane çözüm ile 1-2 ay da dosyalar çözülüyor. Başka bir etkin faaliyetimiz de vatandaşları bilgilendirmemiz. Kişiye şikayetiyle ilgili ve hukuki durumuyla ilgili bilgi veriyoruz. Mesela kişi diyor ki dava açsam da kazanamazmışım, sebebini sizin sayenizde, açıklamalarınızla anladım diyor.

15.Soru: Türkiye'de KDK'nın daha etkin çalışması için sizce neler yapılabilir? Önünde bir engel var mı? Yönetim sisteminde değişikliğe ihtiyaç var mı?

Şöyle ki, Türkiye'de şu an Cumhurbaşkanı hükümet sistemine geçiş oluyor. Bu doğrultuda Başbakanlık diye bir kurum kalmayacak. Başbakanlığa bağlı faaliyet gösteren bazı kurumlar var. Bimer veya insan hakları kurumları bunların en basit örneğidir. Bu kurumların faaliyeti sona erdiğinde daha açık bir sistem olabilir. Dünyadaki ombudsman uygulamalarına baktığımızda da teke doğru bir indirgeme görüyoruz. Bu indirgeme genelde ombudsman çatısı altında oluyor. Ombudsmanın personeli, binası gibi yapısal güçlendirme ile tek çatı altında toplanması hem yönetim için hem vatandaş için daha iyi bir uygulama olacaktır. Böylece kurumun daha etkin çalışacağına inanıyorum. Ve re'sen harekete geçme yetkisinin olmaması aslında engel değil. Ama bu yetki ile daha fazla sorunla özellikle somut olaylarla ilgilenme şansımız olacaktır. Ayrıca kurumun vatandaş tarafından tanınması ve rolünün anlaşılması ile etkinlik artacaktır.

16.Soru: Türkiye'de benzer kurumların var olması zaman zaman tartışma sebebi olmuştur. Bu nedenle bazı akademisyenler yönetim sistemimizde ombudsmanın işlevselliği yoktur dahi demiştir. Siz bu konu hakkında ne düşünüyorsunuz?

Vatandaş hangi kuruma başvuracağını, kurumların rollerini tam olarak zaten bilmiyor. Benzer kurumlar olunca da bu durum daha kötü oluyor. Örneğin, insan hakları kurumunu ele alalım. Ombudsman aynı zamanda bir insan hakları kurumudur. Zaten kanunda insan haklarına dayalı anlayış içerisinde yazıyor. Bu nedenle ayrı bir insan hakları kurumuna ihtiyaç var mı? Bence yok. Çünkü yönetim sistemi karışık ve bu insanlarda kafa karışıklığına yol açıyor. Hem o kuruma hem buraya başvuruluyor. Böyle olunca kafa karışıklığı daha da artıyor çünkü farklı kararlar verilebilir. Belki aynı karar veriliyor belki farklı ama her iki durumda vatandaşın iyice kafası karışıyor. Daha önce konuştuğumuz gibi Bimer ile çok karıştırılıyor. Bimer'e başvurmak daha kolay olduğundan değil, daha çok bilindiğinden vatandaş başvuruyor. Bimer'e gönderilen dilekçe ilgili kuruma gönderiliyor, kurumdan gelen cevap kişiyle irtibata geçip ona gönderiliyor.

Bu benzer diğer kurumların başvuru yöntemlerinin prosedürü var. Buna uygun olmayan dilekçelerle ilgilenmiyorlar. Ayrıca bu kurumların teyit mekanizmaları da mevcut değil. Mesela kişi doktora sınavını şikâyet ediyor ama aslında üniversitede okuyan 3. Sınıf öğrencisidir. Biz bu durumlarla karşılaştık ve teyit mekanizmalarımız sayesinde bu durumu anladık. Bu yüzden kişiler bu kurumlara daha çok genel yakınmalarını iletiyor.

DDK ile karşılaştırma yapılıyor. Oysa DDK yapı olarak bizden çok farklı bir yapıdır. Bu kurumu klasik bir teftiş kurumu olarak düşünmek lazım. Evet, karşılaştırma yapılabilir ama çok farklı iki kurum. 3-5 sene sonra bunun daha iyi anlaşılacağını düşünüyorum. Zamanla ombudsmanın fonksiyonları ve rolü anlaşıldıkça bu anlaşılacak.

17.Soru: Kamu Denetçiliği Kurumu'nda bir değişiklik olacak mı? Sistem ve faaliyetleriniz için beklediğiniz, olmasını istediğiniz veya yapmayı planladığınız neler var? Yani gelecekte bizi ne bekliyor?

Cumhurbaşkanlığı sistemine geçilmesi ile idarenin denetimi daha da önemli hale gelecektir. Biz TBMM'ye bağlı bir kurumuz. Bu sisteme geçiş ile TBMM yürütme fonksiyonundan sıyrılmış olacak. TBMM'nin asli görevi normalde zaten bu değildir. Asli görevi olan yasama ve yasama denetimi fonksiyonuna girmiş olacak. Böylece meclisin yaptığı denetim ve meclis adına denetim yapan kurumların denetim fonksiyonu daha çok artacak diye düşünüyorum. Peki bu sistem ile ne olacak? Meclis sürekli yasama ve denetim ile ilgilenebilecek. Bu görevlerin üzerinde daha çok duracak. Bu diğer kurumlar gibi bizi de etkileyecektir. Çünkü buna daha fazla zaman ayrılacak ve bu konularla daha çok ilgilenecek. Meclisin komisyonları daha aktif ve etkin çalışacak. Tavsiye kararlarına uyum oranı arttıkça ve vatandaş bu durumdan haberdar oldukça kuruma daha çok başvuru olacak, başvuru oldukça daha çok çalışacak ve daha çok karar alacak. Başvuru sayısı ne kadar çok artarsa içindeki kaliteli başvuru sayısı (gerçek mağduriyetlerin olduğu veya sistemsel sorunlarla ilgili) artar. 5000 başvurunun %10'unun çok ciddi problemlerle ilgili olduğunu düşünün, 500 çözüm demektir. Ama 20.000 başvurunun çok ciddi problemlerle ilgili olduğunu düşünün, 2000 çözüm demektir. Bundan dolayı kurumun fonksiyonları artacak. Gerileme değil sürekli ileriye doğru bir gidiş olacağını düşünüyorum.

18.Soru: Kuruma gelen şikayetlerden hatırladığınız bir tane somut olay anlatabilir misiniz?

Bayburt'ta bir dere kenarına vatandaş gidip 150-200 kavak ağacı dikmiş. Daha sonra bu ağaçları kesmek istediğinde engel olunuyor. Önce ilçe Tarım Müdürlüğüne başvuruyor. Oradan 'burası devletin mülki yeridir, ağaçları alamazsın' cevabını alıyor. Sonra vatandaş idari mahkemeye başvuruyor. Oradan 'bu yetki alanımıza girmiyor' kararı açıklanıyor. Sonra vatandaş Tarım müdürlüğüne başvuruyor. Oradan da buranın devletin mülki tasarrufu altındaki yerlere sahip olamazsın ve ağaçları alamazsın cevabını alıyor. Bu sefer gidip hukuk mahkemesine başvuruyor. Asliye mahkemesi de aktif husumet yok, davayı inceleyemem kararı alıyor. Yapılan açıklamada husumetin hazineye yöneltilmesi gerektiği belirtiliyor.. Vatandaş bunu hazine müsteşarlığı olarak anlıyor ve oraya gidip başvuruyor. Aslında kastedilen maliye hazinesi yani mal müdürlüğü ama yanlış anlaşılma oluyor. Buradan cevap dahi alamıyor zaten. Daha sonra bize geldi, kurumumuza başvurdu. Dosyayı inceledik ve araştırmalara başladık. Önce alanın ne olduğunu tespit etmeye çalıştık. Burası mera mı dere yatağı mı? Çünkü mera ise farklı sonuçlar doğuruyor dere

yatağı ise farklı. Dere yatağı olduğunu tespit ettik. Bir sonraki iş olarak taşınmazın niteliğini araştırdık. Niteliğine göre ayrılıp ayrılmayacağı belirlenecekti. İdareden bilgi ve belge istedik. Bize de aynı cevap geldi. Devletin hüküm ve tasarrufu altında olduğu için ağaçlar kesilemez denildi. Biz araştırmaya devam ettik ve araştırma sırasında bir karar bulduk. 1960 yılına ait Yargıtay hukuk kararını inceledik. Buna göre, kavak ağaçları taşınabilir mal niteliğindedir. Yani kesip götürülebilir. Biz bu araştırmayı 3-4 ay içerisinde sonuca bağlayarak tavsiye kararını verdik. Kararımızda burasının bir dere yatağı olduğu ve kavak ağaçlarının kesilebileceğini belirttik. Maliye Bakanlığa kararı gönderdik. Onlarda kararımıza uydu. Vatandaşımızın sorunu halloldu ve bizi telefonla arayıp teşekkür etti. Bu olayda en önemli husus vatandaşın yıllarca tabiri caizse devletin kapısını aşındırdıktan sonra mahkeme mahkeme dolaşması ve sonuca ulaşamaması. Biz bu sorunu kısa bir süre içerisinde kesin bir şekilde sonuca bağlamış olduk.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Günümüzde yüz elliden fazla ülkede uygulanmakta olan ombudsman sistemi son yıllarda gittikçe popüler olmakta ve gelişmektedir. Zamanla ve gelişen teknoloji ile daha karmaşık bir hale gelen yönetim sisteminden halkın uzaklaşması ve klasik denetim yollarının eksik kalmasıyla birlikte ombudsmanın dünya gündemine gelmiştir. Özellikle İsveç ve Danimarka gibi rol model olan başarılı uygulamalar ve Fransa gibi farklı hukuk sistemine sahip ülkelerin ombudsman sistemine yer vermesi dünyada yayılmasının bir diğer faktörüdür. Her ülke kendi yönetim sistemi ve hukuk kurallarına uygun olarak ombudsmana yer vermektedir. Toplumun her kesimine hizmet için kadın hakları ombudsmanı, çocuk hakları ombudsmanı veya bakımevi ombudsmanı gibi çeşitleri mevcuttur. Sadece yönetim değil, özel sektörde ombudsman sisteminden faydalanmaktadır. Bazı ülkelerde uygulanmakta olan gönüllü ombudsman sistemi ile birlikte ombudsman 57 farklı konsepti olan bir yapıya ulaşmıştır.

Ombudsman parlamento tarafından atanan, sadece parlamentoya hesap veren vatandaşın haklarını devlet karşısında gözetken, şikayet başvurusu ile veya re'sen harekete geçip vatandaş adına inceleme ve soruşturma başlatan bağımsız ve tarafsız bir devlet kurumudur. Yeni kamu yönetimi anlayışı ve hukuk devleti ilkesi gereği katılımçılık, şeffaflık, hak ve adalet, özgürlük, hesap verilebilirlik gibi ilkeler ombudsmanın doğasında bulunan kavram ve ideolojilerdir. Bu nedenle hukuk devleti ilkesinin ve demokrasinin yerleşmesi için ombudsman yardımcı bir fonksiyondur. Nitekim BM İnsan Hakları Konseyi ve BM Kalkınma Programı ombudsmanın bir ülkede bulunmasını dahi temel hak ve özgürlüklere verilen önem olarak değerlendirmektedir.

Ombudsman hem vatandaş hem kamu yönetimi hem de devlet için ayrı ayrı avantajlar sağlamaktadır. Vatandaşın temel ve hak ve özgürlüklerini koruyarak ve kamu kurum ve kuruluşlarında haksızlığa uğrayanların sorunlarını çözerek vatandaşın yanında olan bir kurumdur. Kamu yönetimi açısından, iyi yönetim ilkelerini uygulayarak ve yönetimde ortaya çıkan sorunları çözerek yardımcı olmaktadır. Devlet ile vatandaş arasında uçurumda bir köprü kurarak arabuluculuk rolünü üstlenmektedir. Halkın devlete güvenmediği bir durumda siyasi iktidarsızlık kaçınılmazdır. Devlete güvenmeyen halkın tepkileri iktidara karşı her gün çığ gibi büyüyecektir. Ombudsman halkın istek ve eğilimlerine göre kamu hizmeti verilmesini sağlayarak ve sorunları dostane çözüm yöntemi ile çözerek halkın devlete olan güvenini artıracaktır.

Türkiye’de ombudsman çok sancılı bir dönem sonrası kurulmuştur. İlk olarak akademik olarak tartışılmaya başlanan kurum, devletin resmi planları arasında ilk kez kalkınma planlarında yer almıştır. Daha sonra Adalet Bakanlığı tarafından kurulan komisyon, ombudsman yasa önerisi hazırlamış ancak yasa kadük olmuştur. Bu yasa daha sonradan değişiklikler yapılarak TBMM’ye sunulmuştur. Kanunun kabul edilmesine rağmen Cumhurbaşkanı tarafından tekrar görüşülmek üzere gönderilmiştir. Tekrar görüşülen kanun kabul edilmiş ancak bu kez Anayasa Mahkemesi tarafından kanunun yürürlüğü durdurulup iptal edilmiştir. Dış güçlerin baskısı ve yönetimde yaşanan zorunluluklar yüzünden ülkemizde ombudsman bir zorunluluk haline gelmiştir. Nihayet 2010 anayasa değişikliğinden sonra 2012 yılında 6328 Sayılı kanun ile kurulmuş ve 2013’te faaliyete başlamıştır.

Osmanlı’nın mirasını devam ettiren ülkemiz aslında kuruma bu kadar yabancı değildir. Osmanlı’da var olan birçok kurum günümüzde hala faaliyet göstermektedir ve ombudsman Osmanlı yönetim sisteminden esinlenilerek oluşturulmuştur. İsveç Kralı XII. Charles Osmanlı’da 5 sene yaşamış ve ülkesinden gelen kötü yönetim haberleri karşısında ilk ombudsmanı atamıştır. Osmanlı’da kurumlar ve yapılar incelendiğinde benzerlik göze çarpmaktadır. Kazaskerlik Kurumu, Ahilik Teşkilatı, Divan-ı Hümayun ve Şeyhülislamlık Kurumu amaç ve sistem olarak ombudsmana çok benzemektedir.

Ombudsmanın tarafsızlığının garantörü parlamento olmasına rağmen asıl gücünü halktan almaktadır. Burada en önemli faktör halkın ombudsmanı tanıması, güvenmesi ve beklentileri karşılığında aldığı hizmetten duyduğu memnuniyettir. Bu nedenle ombudsman sisteminin kurulduğu ülkelerde ilk olarak algı araştırması yapılmaktadır.

Ülkemizde ombudsmanlık kurumunun uygulanmasında kamu görevlilerinin algısı bu tez çalışmasının temel araştırma problemini (hipotezini) meydana getirmektedir. Türkiye’de daha önce yapılan algı araştırmalarına göre kurumun yeni bir oluşum olması sebebiyle halkın kurum hakkında algısı çoğunlukla zayıftır. Hem bu sebeple hem de kurumun tavsiye kararlarının uygulanması açısından araştırmanın hedef kitlesi kamu görevlileri olarak belirlenmiştir. Anket ülke genelinde yapıldığı için kamu görevlilerinin algısını kitlesel olarak ölçen ilk çalışmadır.

Araştırma bulgularına göre, kamu görevlileri kurumun rolünü yüksek oranda bilmektedir. Kuruma başvuru yapan kişiler arasında ilk sıralarda yer alan kamu görevlilerinin, kurum hakkında en azından başvuru yapabilecek kadar bilgiye sahip olduğunu söylemek mümkündür. Kamu görevlileri kurumu çoğunlukla televizyondan ve internette duymaktadır. Bu nedenle kurumun tanıtılması için en önemli araç televizyon ve internettir. Kuruma başvuru yapan kişilerin gazeteden duyması gazetenin daha güvenilir ve inandırıcı olmasından kaynaklanmaktadır. Bu bağlamda KDK hakkında daha çok internet, televizyon ve gazete haberi yapılmalıdır. Özellikle tirajı yüksek olan gazetelerde sıklıkla KDK hakkında bir haber yapılması vatandaşın dikkatini çekecektir. Bu haberlerde kurumun çalışanları, faaliyetleri ve kararları açıklanmalı ve KDK ile uyum içinde hareket edilmelidir. Sonuçta medya KDK’nın önemli destekçilerinden biridir. Ayrıca kamu denetçilerinin yer aldıkları etkinliklerde ombudsmanın rolünü ve faaliyetlerini açıklamaları halkı konu hakkında bilinçlenmede etkili olabilir. Kamu spotu olarak kişilerin temel hak ve özgürlüklerinin korunması kapsamında kurumun reklamının yapılması ise kurumun tanıtılmasında en etkin rol oynayacak öneridir. Burada bir diğer önemli olan husus, kurumun kararlarının duyurulmasıdır. Kamu görevlilerinin kendini denetlemesi ne kadar ütopik bir düşünce olsa dahi etkin çalışan ombudsman ile mümkündür. Kamu görevlileri

medyada paylaşılan kurum kararlarında kendinin veya kurumunun ismini görmemek için daha dikkatli davranacaktır. Kurum imajının zedelenmemesi için üstlerde astlarını denetlemede adam kayırmayacak ve böylece klasik teftiş sisteminin bile etkinliği artacaktır. Bununla birlikte kurumların ve görevlilerin denetlendiğine tanık olan vatandaşın sorgulanamaz devlet anlayışı yerini güven duyulan devlet anlayışına bırakacaktır.

Bulgulara göre, kamu görevlileri KDK'nın en önemli özelliğinin tarafsızlık ve güvenilirlik olduğunu ifade etmiştir. Devletin şikâyet edildiği bir kurumun gerçekten en önemli özelliği bunlardır. KDK'nın tarafsız ve güvenilir olduğunun en önemli kanıtı kamu denetçileridir. Kamu denetçileri halk tarafından bilinen, sevilen ve tarafsızlığından şüphe edilmeyecek kişilerden seçilmelidir. Ancak kamu denetçilerinin siyasi geçmişi olması ve herhangi bir parti ile önceden ilişkisinin olması güveni tehlikeye atmaktadır. Nitekim KDK'nın etkinliğini sağlayan en önemli faktör olarak kuruma sağlanan kaynaklar ve kamu denetçisinin kişiliği olarak görülmektedir. Kuruma yeterli kaynak sağlanmazsa işlevsiz bir hal alacaktır. Zaten kanuna göre KDK kamu tüzel kişiliğini haiz ve özel bütçeli bir kurumdur. Bütçeye KDK'nın tanıtıcı faaliyetleri, ayrı bir miktar olarak eklenmesi ve kamu denetçileri sayısının 10 olması bir diğer öneridir.

Katılımcılar KDK kurulduğu yıldan itibaren %52 oranında haksızlığa uğradığını ifade etmişlerdir. Haksızlığa uğrayan kişiler %34,2 devletten çekinmekte ve yapılacak bir şey olmadığını düşünmektedir. Ülkemizdeki devlet baba algısı ve hak arama kültürünün zayıf olmasından kaynaklanan bu sorun maalesef hemen çözülmeyecektir. İlk olarak iyi yönetim ilkelerinden olan şeffaflık ilkesinin bütün kamu kurum ve kuruluşlarında uygulanması atılacak en önemli adımdır. Tarafsız medya ise atılacak bu adımda en önemli araçtır. Bu doğrultuda bütün kamu görevlilerine iyi yönetim ilkeleri konusunda eğitici seminerler verilmelidir. KDK'nın aldığı kararların uygulanması ve halk tarafından bilinmesi zamanla devlet baba imajını yok edecektir. Hak arama kültürünün oluşması için kişilere temel hak ve özgürlüklerin neler olduğu ve haksızlığa uğradığında sessiz kalmaması gerektiği konusunda eğitim verilmelidir. Üstelik ülkemizde TBMM Dilekçe Komisyonu, TBMM İnsan Hakları Komisyonu, Kamu Görevlileri Etik Kurulu ve BİMER gibi benzer kurumların varlığı vatandaş nezdinde kafa karışıklığı meydana getirmektedir. Bunların Kamu Denetçiliği Kurumu adı altında birleşmesiyle oluşturulacak olan sistem sayesinde yönetim, vatandaş için anlaşılabilir ve ulaşılabilir olacaktır. Bu sistemde görev alanı ve işlevlerine göre kurumlar arasında iş bölümü sağlanmalıdır. İlk inceleme ve dağıtım bürosunun şikayetleri konusuna göre kurumlara dağıtması ve iş bölümünü Kamu Başdenetçisinin sağlaması oluşabilecek çatışmalara engel olacaktır.

Kamu görevlileri en çok kurumun kararlarının bağlayıcı olması önerisinde bulunmuştur. Böyle bir uygulama kurumun özüne aykırıdır. Ancak tavsiye kararların uygulanması için yaptırım artırılabilir. İsveç uygulamasına göre kararlara uymayan idareler halka duyurulmaktadır. Kamuoyu desteği ile kurumun tavsiye kararlarının uygulanma oranı artmaktadır. Bu doğrultuda kararlara uymayan idareleri meclise yılda bir kez değil, üç ayda bir çağırılması ve bu kurum veya kişilerin halka duyurulması etkili olacaktır. Ek olarak Kamu Denetçiliği Kurumu'nun etkinliğini artırmak için kuruma re'sen harekete geçme yetkisi tanınması önerilmektedir.

Bir diğer bulguya göre, KDK hakkında algı ve memnuniyet olumludur. Hatta kuruma başvuran katılımcıların algısı başvurmayan katılımcılara nispeten daha olumludur. Evli katılımcıların kurum hakkında algısı daha olumludur. Algı ve tutumu etkileyen bir diğer etken ise yaştır. Katılımcıların yaşı arttıkça kurum hakkında algısının daha olumlu

olduğu görülmektedir. KDK üniversitelerle iş birliği içerisinde çalışması, üniversite ve liselerde ombudsman kulüplerinin açılması ve kamu denetçilerinin gençler ile bir araya gelmesi önerilmektedir. Kulüpler beraber organize olmalı ve hak arama kültürü, temel hak ve özgürlüklerin neler olduğu anlatılmalıdır.

Başvuru yapan katılımcıların memnuniyet düzeyleri ise olumlu olmakla birlikte demografik özelliklere göre farklılaşmamaktadır. Kamu Denetçiliği Kurumuna karşı memnuniyet düzeyi diğer bütün kamu kurumlarında olduğu gibi vatandaşın isteklerine, eğilimlerine ve beklentilerine cevap verdiği sürece değişecektir. Bu bulgu ile korelasyon analizi sonuçları birlikte ele alındığında, katılımcıların memnuniyet düzeyinin kurumun verdiği hizmetten ve kişilerin algısından etkilendiği söylenebilir. Bu nedenle kurum vatandaşta olumlu algı sağlamak için, işlem ve faaliyetleriyle vatandaş memnun etmelidir. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun hizmet kalitesinin artması vatandaşın algısını olumlu etkileyecektir. Benzer şekilde kişilerin memnuniyet düzeyini olumlu olarak artırmak için kurum hakkında algı olumlu tutulmalıdır. Kurumun ve denetçilerin imajı algıyı etkileyen önemli bir faktördür. Dolayısıyla kurumda yapılacak herhangi bir iyileştirme kuruma karşı algı ve memnuniyet düzeyini yani tümüyle sistemi etkileyecektir. Böylece daha etkin çalışan kurum ülkemizde yıllardır tartışılan yönetim sorunlarına çözüm getirebilecektir.

Sistem hakkında akademik literatür incelendiğinde, ombudsman kurulduktan sonra yapılan algı araştırmalarında farklı hedef kitleleri kullanılmaktadır. Bu çalışma, katılımcılar bakımından KDK'nın görev alanına giren kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan kamu görevlileri ile sınırlıdır. Bundan sonra KDK hakkında algı ve memnuniyeti ölçmek amacıyla çalışma yapacak olan adaylara diğer hedef kitlelerini seçmeleri önerilir. Bir diğer öneri ise, kamu görevlilerine iyi yönetim ilkeleri konusunda eğitici seminerlerin verilmesinin ardından algı araştırması yapıp bu çalışma ile kıyaslama doğrultusunda seminerlerin etkisini tartışmaktır. Sonuç olarak denilebilir ki; devlet-vatandaş arasında arabulucu rolünü üstlenen Kamu Denetçiliği Kurumu, vatandaşa daha iyi tanıtılmalı ve vatandaşın desteğini kazanmalıdır. Öneriler doğrultusunda daha etkin ve aktif bir rol alan kurum ile ülkemizdeki yönetim sorunları zamanla çözüme kavuşacaktır.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

- Abdioğlu, Hasan (2007), “Yönetişim İlkelerinin Uygulanmasında Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu ve Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye Açısından Önemi”, **İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, 6 (11), 79-102.
- Acar, Tünay (2009), **Kamu Yönetiminde Yeni Bir Denetim Yolu: Kamu Denetçiliği Kurumu**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Adonis, Andrew (1993), **Parliament Today**, 2.Baskı, Manchester: Manchester University Press.
- Ahmad, Munir ve Qadeer, Faisal (2012), **Citizen Report Card Study on Federal Tax Ombudsman Pakistan**, Transparency International-Pakistan.
- Ak, Ayhan ve Zengin, Eyüp (2014), “Evrensel Bir Denetim Aracı Olarak Ombudsman ve Türkiye’nin Katkısı”, **Çankırı Karatekin Üniversitesi Uluslararası Avrasya Strateji Dergisi**, 4(1), 203-222.
- Akgül, Başak Ataman (2000), **Türk Denetim Kurumları**, İstanbul: Türkmen Kitabevi
- Akıncı, Müslüm (1999), **Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman**, 1.Baskı, İstanbul: Beta Basım Yayın.
- Akıncı, Müslüm (2008), “İsveç İdare Hukuku”, **Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 16 (2), 167-221.
- Aktaş, Kadir (2011), “Kamu Denetçiliği Kurumunun Anayasal Sistemdeki Yeri ve Etkinliği Sorunu”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, 94, 359-374.
- Aktel, Mehmet ve diğerleri (2013), “Türkiye İçin Yeni Bir Denetim Modeli: Kamu Denetçiliği (Ombudsman)”, **Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 5 (9), 21-37.
- Akyel, Recai ve Köse, Hacı Ömer (2010), “Kamu Yönetiminde Etkinlik Arayışı: Etkin Kamu Yönetimi İçin Etkin Denetimin Gerekliliği”, **Türk İdare Dergisi**, 466, 9-45.
- Althaus, Catherine ve diğerleri (2012), “Trends in Australian and Canadian Public Service Perceptions from an Employee Survey Perspective”, **Australian Journal of Public Administration**, 71 (4), 423-439.
- Altuğ, Yılmaz (1968), “Vatandaşı İdarenin Yetki Tecavüzlerine Karşı Koruyan Ombudsman Müessesesi”, **Yargıtay 100. Yıldönümü Armağanı Adalet Bakanlığı Yayınları**, 159-172.
- Altuğ, Yılmaz (2002), **Kamu Denetçisi (Ombudsman)**, İstanbul: İstanbul Üniversitesi Rektörlük Yayını.

- Altun, Murat ve Kuluçlu, Erdal (2005), “Doktrin ve Mevzuat Işığında Kamuoyu Denetimine Genel Bir Bakış”, **Sayıştay Dergisi**, 56, 23-51.
- Anderman, Steven D. (1962), “The Swedish Justitieombudsman”, **The American Journal of Comparative Law**, 1 (2), 225-238.
- Arıkan, M. İberya (2007), “Avrupa Birliği Ombudsmanı”, **Adalet Dergisi**, 29, 85-95.
- Arklan, Ümit (2006), “Bir Kamu Denetim Sistemi Olarak Ombudsman ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, Selçuk Üniversitesi İletişim Fakültesi Dergisi, 4 (3), 82-100.
- Arslan, Nagehan Talat (2010), “Klasik-Neo Klasik Dönüşüm Süreci: Yeni Kamu Yönetimi”, **C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, 11 (2), 21-38.
- Aslan, Bayram (2010), “Bir Yönetim Fonksiyonu Olarak İç Denetim”, **Sayıştay Dergisi**, 77, 63-86.
- Aslan, Zehreddin (1992), “Temel Hak ve Özgürlüklerin Yürütme Organına Karşı Korunması”, **İstanbul Üniversitesi İletişim Fakültesi Hakemli Dergisi**, 1 (2), 335-342.
- Aslan, Zehreddin (1992), “Temel Hak ve Özgürlüklerin Yürütme Organına Karşı Korunması”, **İstanbul Üniversitesi İletişim Fakültesi Hakemli Dergisi**, 1 (2), 335-341.
- Atay, Cevdet (1999), **Devlet Yönetimi ve Denetimi**, 2.Baskı, İstanbul: Alfa Yayınları.
- Aufrecht, Steven E. (1998), “The Ombudsman Office” **Public administration and public policy**, 2, 1-12.
- Avşar, Zakir (2012), **Ombudsman İyi Yönetilen Türkiye İçin Kamu Hakemi**, İstanbul: Alioğlu Matbaacılık.
- Ayeni, Victor ve diğerleri (2000), **Strengthening Ombudsman and Human Rights Institutions in Commonwealth Small and Island States: The Caribbean Experience**, London: Commonwealth Secretariat Marlborough House.
- Babüroğlu, Oğuz ve Hatipoğlu, Nevra (1997), **Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi: Devlette Bir Toplam Kalite Mekanizması Örneği**, İstanbul: TÜSİAD Yayını.
- Başpınar, Ahmet (2005), “Türkiye’de ve Dünyada Denetim Standartlarının Oluşumuna Genel Bir Bakış”, **Maliye Dergisi**, 148, 35-62.
- Baylan, Ömer (1977), “Vatandaşın Yönetenler Karşısındaki Hakları ve İsveç Ombudsman Kurumu”, **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**, Sayı 48.
- Baylan, Ömer (1978), **Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkındaki Şikayetleri ve Türkiye için İsveç Ombudsman Formülü**, İçişleri Bakanlığı Yayınları: Ankara.
- Bexelius, Alfred (1967), “The Swedish Ombudsman”, **The University of Toronto Law Journal**, 17 (1), 170-176.

- Bezirci, Muhammet ve Karasioğlu, Fehmi (2011), “Türkiye’de Denetimin Tarihsel Gelişimi”, **Selçuk Üniversitesi İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, 21, 571-592.
- Buck, Trevor ve diğerleri (2011), **The ombudsman enterprise and administrative justice**, 1. Baskı, London and Newyork: Routledge.
- Büyükavcı, Mustafa (2008), “Ombudsmanlık Kurumu”, **Ankara Barosu Dergisi**, 4, 10.
- Cave, Stephanie (2007), “Ombudsperson in the Public and Private Sector”, SPEA Honors Paper Series, 1 (5), 1-32.
- Chapman, Brian (1970), **İdare Mesleği (Avrupa'da Devlet Memurluğu)**, (Çev. Cahit Tutum), Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, Yayınları: Ankara.
- Cheng, H. Y. (1968), “The Emergence and Spread of the Ombudsman Institution”, **Annals of the American Academy of Political and Social Science**, 377, 20- 30.
- Chris, Wellin ve Carry, Kart (2008), **Enhancing the Performance of Local Long Term Care Ombudsman Programs in Ohio: Chartbook**, Scripps Gerontology Center Publications.
- Christian Le Roux (2009), “The Role of the Ombudsman in Protection and Promotion of Human Rights”, **International Human Rights Conference**, Dedeman Hotel, 21-23 May, Ankara, 125.
- Creutzfeldt, Naomi (2016), “A Voice for Change? Trust Relationship Between Ombudsmen, Individuals and Public Service Providers”, **Journal of Social Welfare and Family Law**, 38, 460-479.
- Çağatay, Uluç ve diğerleri (2013), “Kamu Denetçiliği Kurumu’nun Yerel Düzeyde Algılanması: İzmir ve Manisa Barosuna Kayıtlı Avukatlar Üzerine Bir Araştırma”, **Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 17, 51-68.
- Coşkun, Bayram (2002), “Türk Kamu Yönetiminde İdari Denetim Süreci ve Bu Süreç İçinde Ortaya Çıkan Sorunlar”, **Türk İdare Dergisi**, Aralık, 82-104.
- Coşkun, Burak ve Günaydın, Hamza (2015), “Ombudsmanlığın Kökeni Meselesi Bağlamında Türk-İslâm Devlet Geleneğinde Şikâyet Hakkının Kurumsal Tekâmülü”, **Ombudsman Akademik Dergisi**, 2 (3), 9-60.
- Cox, Carolyn C. (2009), “Long Term Care Administrators Perceptions of the Ombudsman Program in the State of Missouri”, **Journal of Elder Abuse & Neglect**, 21 (1), 74-82.
- Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu (1996), **Yolsuzlukla Mücadeleye Yardımcı Olmak Maksadıyla Alınması Gereken Tedbirlere İlişkin İnceleme Raporu**, Ankara: DDK Yayınları.
- Deuze, Mark ve Van Dalen, Arjen (2006), “Reader’s Advocates or Newspapers Ambassadors? Newspaper Ombudsmen in the Netherlands”, **European Journal of Communication**, 21 (4), 457-475.

- Danet, Brenda (1978), "Toward a Method to Evaluate the Ombudsman Role", **Administration & Society**, 10 (3), 335-370.
- Demir, Galip (2002), **Ombudsman Aranıyor**, İstanbul: Ahilik Kültürünü Araştırma Yayınları.
- Demir, Konur Alp (2014), "Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Türkiye'ye Sağlayacağı Katkılar ve İşlevselliği Üzerine Tartışmalar", **Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi İİBF Dergisi**, 1, 1-12.
- Demir, Leyla ve Kalender, Rabia (2013), "Ombudsmanlık Kurumunun Avrupa Birliği ve Türkiye'deki Konumu", **Genç Hukukçular Hukuk Okumaları**, 245-269.
- Demiral, Gamze Yudum (2009), **Uluslararası Uygulamalar Işığında Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu ve Türkiye'de Uygulanabilirliği**, Ankara: Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu.
- Demirkol, Selami (2012), "Kamu Denetçisi (Ombudsman) Kurumunun Etkinliğinin Sağlanması ve Yargıyla İlişkisi Hakkında Kıyaslamalı Bir Çalışma Taslağı", **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi**, 15 (2), 73-99.
- Dessie, Shimellis Hailu (2018), "Ombudsman for Good Governances in Ethiopia: Assessing the Awareness and Perceptions Of Civil Servants: Insight from South Wollo Zone Civil Servants", **Global Journal of Human-Social Science Research**, 18 (1), 28-31.
- Devlet Planlama Teşkilatı (1995), **Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**, Ankara: DPT.
- Devlet Planlama Teşkilatı (2000), **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara: DPT.
- Dodson, Micheal ve Jackson, Donald (2004), "Horizontal Accountability in Transition Democracies: The Human Rights Ombudsman in El Salvador and Guatemala", **Latin American Politics and Society**, 46 (4), 1-27.
- Doğan, Kadir Caner (2014), **Karşılaştırmalı Ülke İncelemeleri Bağlamında Türk Kamu Yönetiminde Ombudsmanın Uygulanabilirlik Analizi**, Yayınlanmış Doktora Tezi, Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Doğan, Kadir Caner (2015), "Ahilik Teşkilatı, Ombudsman ve Etik İlişkisi" **Global Journal of Economics and Business Studies**, 28-36.
- Doğan, Kadir Caner (2016), "Türkiye Ombudsmanı: Yapısal Kurumsal ve İşlevsel Yönleri", **The Journal of International Scientific Researches**, 1 (1), 41-49.
- Dursun, Abdulkadir ve Altınışık, Songül (2015), "Türk Kamu Yönetiminde Uygulanan Denetim Türlerinin Değişimini Belirleyen Etkenler", **International Advisory Board**, 91-108.
- Dursun, Hasan (2011), "Türkiye'de Ombudsmanlığın (Kamusaylığın) Etkin Olarak İşleyebilme Yetisi Yoktur", **TBB Dergisi**, 95, 377-418.
- Efe, Haydar (2011), "Avrupa Ombudsmanının AB İçinde İyi Yönetim, Hukukun Üstünlüğü ve İnsan Haklarını Koruyucu Rolü", **Avrupa Araştırmaları Dergisi**, 19 (2), 1-29.

- Efe, Haydar ve Demirci, Murat (2013), “Ombudsmanlık Kavramı ve Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumundan Beklentiler”, **Sayıştay Dergisi**, 90, 49-72.
- Ekinci, Ekrem Buğra (2005), “Osmanlı Devleti’nde Mahkemeler ve Kadılık Müessesesi Literatürü” **Türkiye Araştırmaları Literatür Dergisi**, 3 (5), 417-439.
- Eklundh, Claes (2000), “The Swedish Parliamentary Ombudsman System”, Hossain K. / Besselink L. (Ed.), **Human Rights Commissions and Ombudsman Offices: National Experiences Throughout the World**, 423-436, Kluwer Law International, Hague – The Netherlands.
- Engin, Y. Demirali (1995), “Ölçeklerde Geçerlik ve Güvenirlik”, **M.Ü.Atatürk Eğitim Fakültesi Eğitim Bilimleri Dergisi**, 7, 125-148.
- Ercan, İlker ve Kan, İsmet (2004), “Ölçeklerde güvenirlik ve geçerlik”, **Uludağ Üniversitesi Tıp Fakültesi Dergisi**, 30 (3), 211-216.
- Ergani, Namık Kemal (2003), “Danimarka Ombudsmanı”, **Danıştay Dergisi**, 105, 3-10.
- Erhüman, Tufan (1992), “Türkiye İçin Nasıl Bir Ombudsman Formülü?”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 49, 155-180.
- Erhürman, Tufan (1998), “Ombudsman”, **Amme İdaresi Dergisi**, 31 (3), 87-102.
- Eroğlu, İzzet (2006), “TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu” **Yasama Dergisi**, 2, 32-74.
- Erol, Turan ve diğerleri (2015), “‘Bimer’ Uygulaması ve Türk kamu Yönetimi Sistemine Etkileri”, **Kastamonu University Journal of Economics & Administrative Sciences Faculty**, 8, 215-225.
- Eryılmaz, Bilal (1993), “Kamu Bürokrasinin Denetlenmesinde Yeni Gelişmeler”, **Amme İdaresi Dergisi**, 26 (4), 81-106.
- Esgün, İbrahim Uğur (1995), “Ombudsman Kurumunun Türkiye İçin Gerekliği Üzerine Bir Değerlendirme”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 45 (1), 251-278.
- Estes, Carroll L. (2004), “State Long Term Ombudsman Programs: Factors Associated with Perceived Effectiveness”, **The Gerontologist**, 44 (1), 104-115.
- Fendoğlu, H. Tahsin (2010), **Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık)**, Ankara: Yetkin Yayınları.
- Frank, Bernard (1970), “Administrative Law Review”, **The Ombudsman and Human Rights**, 3rd Edition (467-492), American Bar Association.
- Friedmann, Karl A. (1977), “Controlling Bureaucracy: Attitudes in the Alberta Public Service Towards the Ombudsman”, **Canadian Public Administration**, 19 (1), 51-87.
- Gadlin, Howard (2000), “The Ombudsman: What’s in a Name?”, **Negotiation Journal January**, 37-48.
- Gammeltoft, Hansen H (1995), “Ombudsman Kavramı” **Amme İdaresi Dergisi**, 29 (3), 195-202.

- Gammeltoft-Hansen, Hans (1996), "Interventions Concerning Theme 2", Council of Europe (Ed.), **Proceeding of 5th Round Table with European Ombudsmen**, 1.Baskı içinde (128-200), The Limassol (Cyprus): Council of Europe Publishing.
- George, D. ve Mallery, M. (2010), **SPSS for Windows Step by Step: A Simple Guide and Reference**, 17.0 update (10a ed.) Boston: Pearson.
- Gerekçeli Anayasa Önerisi (1982), **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları**: 497.cilt, Ankara.
- Giddings, Philip (1993), "Regulators and Ombudsmen: Access and Vicibility", **Journal of Financial Regulation and Compliance**, 2 (1), 59-73.
- Gişi, Selçuk (2017), "Ombudsmanlık Kurumu, İsveç ve Fransa Ülke Uygulamaları ile Avrupa Ombudsmanı Üzerine Bir İnceleme", **Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi**, 2 (2), 1-42.
- Gökçe, Ali Fuat (2012), "Çağdaş Kamu Yönetiminde Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) ve Türkiye İçin Askeri Ombudsmanlık Önerisi", **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 17(2), 203-227.
- Gökçe, Ali Fuat (2013), "Kamu Denetçiliği Sistemi Kapsamında Mahalli İdarelerde Ombudsman Denetimi", **Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler ve Kentsel Politikalar Bildiri Kitabı**, 1.Baskı içinde (1-13), Hatay: KAYSEM-8 Yayınları.
- Gölönü, Sirel (1997), "Ombudsman ve Yönetimde Halkla İlişkilerin Gelişmesine Etkisi", **Sayıştay Dergisi**, 27, 3-14.
- Gönülaçar, Şener (2007), "İç Denetimde Hedefler ve Beklentiler", **Mali Hukuk Dergisi**, 130-131, 1-21.
- Görmez, Kemal (1997), **Kent ve Siyaset**, Ankara: Gazi Büro Yayınevi.
- Gözler, Kemal (2011), **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, Cilt 1, Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Gözler, Kemal ve Kaplan Gürsel (2013), **İdare Hukuku Dersleri**, 14.Baskı, Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Gözübüyük, Şeref (2009), **Yönetim Hukuku**, 28. Baskı, Ankara: Turhan Yayınevi.
- Gözübüyük, Şeref ve Tan, Turgut (2017), **İdare Hukuku: İdari Yargılama Hukuku**, 2, 9.Baskı, Ankara: Turhan Kitabevi.
- Gregory, Roy ve Giddings Philip (2000), **Righting Wrongs: The Ombudsman in Six Continents**, Hollanda (Amsterdam): IOS Press.
- Gül, Serdar Kenan (2008), "Kamu Yönetiminde ve Güvenlik Hizmetlerinde Hesap Verilebilirlik", **Polis Bilimleri Dergisi**, 10 (4), 71-94.
- Gül, Hüseyin ve Kılıç, Ramazan (2016), "Fransa Tecrübesi Perspektifinden Türkiye’de ‘Kamu Denetçiliği’", **Sosyal Bilimler Dergisi**, 49, 183-213.

- Güler, Birgül Ayman (2009), **Türkiye'nin Yönetimi-Yapı**, Ankara: İmge Kitapevi.
- Halaçoğlu, Yusuf (2014), **XIV-XVII. Yüzyıllarda Osmanlılarda Devlet Teşkilatı ve Sosyal Yapı**, 7.Baskı, Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları.
- Hans, Gammeltoft-Hansen (1996), "Konferanslar. Ombudsman kavramı", **Amme İdaresi Dergisi**, 29, 195-202.
- Harrison, Tyler ve diğerleri (2013), "The Relationship Between Conflict, Anticipatory Procedural Justice and Design with Intentions to Use Ombudsman Processes", **International Journal of Conflict Management**, 24 (1), 56-72.
- Hatchard, John (1991), "The Ombudsman in Africa Revisited", **International and Comparative Law Quarterly**, 40 (4), 937-948.
- Hertogh, March (2013), "Why the Ombudsman does not Promote Public Trust in Government: Lessons from the Low Countries", **Journal of Social Welfare and Family Law**, 35 (2), 245-258.
- Hill, Larry B. (1976), **The Model Ombudsman: Institutionalizing New Zealand's Democratic Experiment**, New Jersey: Princeton University Press.
- Hossu, Laura ve Carp, Radu (2013), "The Multifaceted Image of The Romanian Ombudsman", **Transylvanian Review of Administrative Sciences**, 71-95.
- Howard, Charles L. (2010), **The Organizational Ombudsman: Origins, Roles and Operations: A Legal Guide**, Washington: ABA Section of Dispute Resolution.
- <http://etik.gov.tr/tr-tr/Raporlar/Faaliyet-Raporlar%C4%B1>
- <http://www.eolss.net/Sample-Chapters/C14/E1-34-05-08.pdf>http://ombudsman.ncccn.ca/ombudsman/PDFs/About_the_Work_of_an_Ombudsman.pdf
- <http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/content.aspx?List=8661bcf7%2D9da5%2D4ecb%2Da190%2Dfd4aadbacc02&ID=3&Source=http%3A%2F%2Fwww%2Ekalkinma%2Egov%2Etr%2FPages%2FKalkinmaPlanlari%2Easpx&ContentTypeId=0x0100B6043AD55C311E41A48571E65B9E1AD1>
- <http://www.theioi.org/the-i-o-i>
- <https://www.jo.se/en>
- <https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/711KAMU-DENETCILIGI-KURUMU-KANUNUNUN-UYGULANMASINA-ILISKIN-USUL-VE-ESASLAR-HAKKINDA-YONETMELIK.pdf>
- https://www.tbmm.gov.tr/komisyon/dilekce/komisyon_hakkinda.htm
- <https://www.tbmm.gov.tr/komisyon/dilekce/mevzuat.htm>

https://www.tbmm.gov.tr/ul_kom/keipa/komisyondar/lc/GA25_LC25_REP82_05_tr.htm

İnaç, Hüsametdin ve Ünal Feyzullah (2007), “Türkiye’de Kamu Yönetiminin Denetlenmesinde Yönetimde Açıklığın Önemi ve Uygulanma Düzeyi” **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, 18, 1-22.

İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Kanunu (1990), **T.C Resmî Gazete**, 20719, 8 Aralık 1990.

Jagerskiold, Stig (1960), “Swedish ombudsman”, **U. Pa. L. Rev.**, 109, 1077.

Karasar, Niyazi (1998), **Bilimsel Araştırma Yöntemi: Kavramlar, İlkeler, Teknikler**, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.

Kahraman, Mehmet (2011), “Hukuk Devletine Katkıları Bakımından Kamu Denetçiliği”, **Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 8 (16), 355-373.

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu (2012), **T.C Resmî Gazete**, 28338, 29 Haziran 2012.

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik (2013), **T.C Resmî Gazete**, 28601, 28 Mart 2013.

Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun (2004), **T.C Resmî Gazete**, 25486, 25 Mayıs 2004.

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (2003), **T.C Resmî Gazete**, 25326, 24 Aralık 2003.

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı (2003), **TC. Başbakanlık Ekim**, Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 2, Ankara.

Kaplan, Çetin ve diğerleri (2014), “Kamu Denetçiliği (Ombudsman) Kurumu’nun Kamuoyu Algısı Üzerine Bir Çalışma”, **Journal of Institute of Social Sciences**, 5 (2), 75-104.

Karakul, Selman (2012), “Siyasal Kutuplaşmanın Kamu Denetçiliği Kurumu Üzerindeki Olası Etkileri”, **Uluslararası Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Sempozyumu**, 155-165.

Karasoy, Yakup (2003), “Ahi kelimesi ve Türk kültüründe Ahilik” **Selçuk Üniversitesi Türkiyat Araştırmaları Dergisi**, 1(14), 1-23.

Karataş, Adnan ve Avcı, Salih Börteçine (2017), “Çağdaş Kamu Denetimi Yönetimi: Ombudsmanlık ve Türkiye İçin Sağlık Hizmetleri Ombudsmanlığı Önerisi”, **AL-FARABİ International Journal on Social Sciences**, 2, 18-49.

Karcı, Şükrü Mert ve Küçükcan, Bilgi (2016), “Türkiye’de Kamu Yönetiminin Hak Arama Kurumları Yoluyla Denetimi”, **Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, 17 (1), 71-94.

Kaygısız, Ümmühan (2016), “Kamu Denetçiliği Kurumu Kurumsal Algı Ölçeği Geçerlilik ve Güvenilirlik Çalışması”, **Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 8 (16), 19-37.

Kazancı, Metin (2006), “Osmanlı’da Halkla İlişkiler”, **Selçuk İletişim Dergisi**, 4(3), 5-20.

- Kenangül Serdar, (2008), “Kamu Yönetiminde ve Güvenlik Hizmetlerinde Hesap Verebilirlik” **Polis Bilimleri Dergisi**, 10 (4), 71-94.
- Kepekçi, Celal (2004), **Bağımsız Denetim**, İstanbul: Avcıol Basın Yayım,
- Keskin, İbrahim (2013), “Temel İnsan Hakları Bağlamında Ombudsmanlık Kurumunun Hukuk Devletindeki Yeri ve Önemi”, **Adalet Dergisi**, 45, 117/144.
- Kestane, Doğan (2006), “Çağdaş Bir Denetim Organizasyonu Olarak Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği)”, **Maliye Dergisi**, 151, 128-143.
- Kılavuz ve diğerleri (2003), “Etkin Bir Denetim Aracı Olarak Ombudsmanlık ve Türkiye’de Uygulanabilirliği” 4 (1), 49-68.
- Kirkham, Richard (2011), “Implementing The Recommendations of an Ombudsman Again”, **Journal of Social Welfare and Family Law**, 33 (01), 71-83.
- Koç, Oktay (2015), “Yeni Örgütlerin Ortaya Çıkışı: Türk Kamu Denetçiliği Kurumu Örneği”, **Ombudsman Akademik Dergisi**, 13-33.
- Koçberber, Seyit (2008), “Dünyada ve Türkiye’de Denetim Etiği”, **Sayıştay Dergisi**, 68, 65-89.
- Köksal, Mustafa (2007), **Ombudsman ‘Kamu Hakemi’**, Ankara: Işık Eğitim Kültür Hizmetleri.
- Köse, Hacı Ömer (2007), **Dünyada ve Türkiye ' de Yüksek Denetim**, 2.Baskı, Ankara: T.C Sayıştay Başkanlığı.
- Köseoğlu, Özer (2010), “Avrupa Ombudsmanının Hukuki Statüsü, İşleyişi ve Kurumsal Etkinliği”, **Sayıştay Dergisi**, 79, 31-62.
- Kucsko-Stadlmayer, Gabriele (2009), “The Spread of the Ombudsman İdea in Europe”, **The 9th IOI World Conference**, Day Four, Back to the Roots: Tracing the Swedish Origin of Ombudsman Institutions, 1-13.
- Kuluçlu, Erdal (2006), “Yönetimin Denetiminden Denetimin Yönetimine”, **Sayıştay Dergisi**, 63, 3-37.
- Kuruüzüm, İrfan (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, H. Galip (2006), “Ombudsmanlık Kurumu-Hukuksal ve Siyasal bir İnceleme” **Uluslararası Hukuk ve Politika**, 2 (5), 90-111.
- Miewald, Robert D. ve Comer, John C. (1986), “Complaining as Participation The Case of the Ombudsman”, **Administration & Society**, 17 (4), 481-499.
- Monk, Abraham ve Kaye, Lenard (1982), “Assessing the Efficacy of Ombudsman Services fort he Aged in Long Term Care Institutions”, **Evaluation and Program Planning**, 5 (4), 363-370.

- Nadaroğlu, Halil (1994), **Mahalli İdareler**, 5.Baskı, İstanbul: Beta Yayıncılık.
- Nelson, Wayne (2008), “Long Term Care Volunteer Roles on Trial: Ombudsman Effectiveness Revisited”, **Journal of Gerontological Social Work**, 23 (3-4), 25-46.
- Nigro, Félix ve Nigro, G. Lloyd (1980), **Modern Public Administration**, 5.Baskı, New York: Harper and Row Edition.
- Odyakmaz, Zehra (2013), “Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumunun Tanıtılması ve 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Bazı Maddelerinin Değerlendirilmesi”, **Türkiye Adalet Akademisi Dergisi**, 14, 1-85.
- Osborne, David (1993), “Reinventing Government”, **Public Productivity & Management Review**, 349-356.
- Ostwald, Sharon ve diğerleri (2003), “Texas Certified Volunteer Long Term Care Ombudsmen: Perspectives of Role and Effectiveness”, **Journal of the American Medical Directors Association**, 4 (6), 323-328.
- Owen, S. (1990), ‘The Expanding Role of the Ombudsman in the Administrative State’, **University of Toronto Law Journal**, 40:3, 670-86.
- Öksüz, Enis (1993), “Ahilik Müessesinin Sosyal Gelişmedeki Yeri ve Önemi” **Sosyoloji Konferansları Dergisi**, 24, 27-34.
- Ökten, Serkan ve Turhan, Durmuş Gökhan (2014), “6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ve Komisyon Raporlarında Yer Alan Eleştiriler Çerçevesinde Bir Değerlendirme”, **Paradoks Ekonomi, Sosyoloji ve Politika Dergisi**, 7 (1), 129-151.
- Önen, Mustafa (2016), “Kamu Yönetiminin Denetlenmesinde Dilekçe ve Bilgi Edinme Hakkının Kullanılması: Kamu Denetçiliği Kurumu ile İsveç Parlamento Ombudsmanlığı’na Yapılan Şikayetlerin Değerlendirilmesi”, **Social Sciences**, 11 (2), 62-84.
- Özbudun, Ergun (2014), **Türk Anayasa Hukuku**, 15.Baskı, Ankara: Yetkin Yayınları.
- Özden, Kemal (2010), **Ombudsman (Kamu Denetçisi) ve Türkiye’deki Tartışmalar**, 1.Baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Özer, M. Akif (1996), “Yönetimin Denetlenmesinde Etkenlik Arayışları ve Son Gelişmeler”, Cumhurbaşkanlığı DDK Yayını, Ankara, 129.
- Özer, M. Akif (2000), “TBMM’ce Uygulanan Parlamento Denetimi: Eleştirel Bir İnceleme” **Amme İdare Dergisi**, 33 (2), 35-55.
- Özer, Mehmet Akif (2015), “Türkiye’de Kamu Yönetiminin Denetiminde Yeni Arayışlar: Kamu Denetçiliği Kurumu Örneği”, **Sayıştay Dergisi**, 98 (Temmuz-Eylül), 19-40.
- Pickl, Victor J (1986), “Ombudsman ve Yönetimde Reform”, **Amme İdaresi Dergisi**, 19(4), 37-46.

- Reif, Linda C. (1999), **The International Ombudsman Anthology: Selected Writings from the International Ombudsman Institute**, Martinus Nijhoff Publishers.
- Remac, Milan (2013), “Standards of Ombudsman Assessment: A New Normative Concept?”, **Utrecht Law Review**, 9 (3), 62-78.
- Rowat, Donald (1985), **The Ombudsman Plan: The Worldwide Spread of an Idea**. Rev. 2nd ed. Lanham: University Press of America.
- Sancaklı, Saffet (2010), “Ahilik Ahlâkının Oluşumunda Hadislerin Etkisi”, **İlahiyat Fakültesi Dergisi**, 1(1) 1-28.
- Sarıer, Burcu (2010), “Kadın-Erkek Eşitliği Bağlamında Bağımsız Bir Kamu Denetim Kurumu: Ombudsman”, **Uzmanlık Tezi, Başbakanlık Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü**.
- Sayan, İpek Ö., (2014), “Türkiye’de Ombudsmanlık Kurumunun Uygulanabilirliği ve Alternatif Denetim Yöntemleri”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, 69 (2), 333-349.
- Saygın, Engin (2008), “Ombudsmanı Beklerken: Anayasa Mahkemesi’nin Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu İptaline Dair Gerekçeli Kararı Üzerine Bir İnceleme”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 12 (1-2), 1045-1072.
- Sevinç, İsmail (2015), “Kamu Yönetiminin Denetlenmesinde Yeni Bir Yöntem Olarak Ombudsmanlık Kurumunun Uygulanabilirliği”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 20 (4), 99-121.
- Sezen, Seriyeye (2001), “Ombudsman: Türkiye İçin Nasıl Bir Çözüm? Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme”, **Amme İdaresi Dergisi**, 34(4), 71-96.
- Shalley, Greg ve diğerleri (2015), “Utilizing Online Tools to Increase Volunteer Ombudsmen Presence in Long Term Care”, **Geriatric Nursing**, 36 (1), 52-56.
- Sobacı, Mehmet Zahid ve Köseoğlu, Özer (2014), “Türkiye’de Etkin Bir Ombudsman İçin Medya Desteği: Ampirik Bir Analiz”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 19 (4), 25-45.
- Soybay, Selçuk (1985), “Devlet Denetleme Kurulu'nun Konumu ve İşlevi”, **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi**, 6 (1-3), 215-224.
- Soysal, Abdullah (2013), “İşletmelerin Başarısında Ahilik İlke ve Uygulamalarının Önemi: Bir Değerlendirme”, **Çimento Endüstrisi İşverenleri Sendikası**, 27(2), 6-19.
- Soyupek, Yusuf (2014), “Türk Yasama Organı Bünyesinde Kamu Denetçiliği Kurumu Tartışmaları”, **Avrasya Sosyal ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi**, 1 (1), 17-29.
- Spencer, Richard C. (1940), “Separation of Control and Lawmaking in Sweden”, **Political Science Quarterly**, 55(2), 217-230.
- Stieber, Carolyn (2000), “57 Varieties: Has the Ombudsman Concept Become Diluted?”, **Negotiation Journal**, January, 49-57.

- Stuhmcke, Anita (2012), “The evolution of the classical ombudsman: a view”, **J. Public Law and Policy**, 2 (1), 83-95.
- Sürekli, Nilüfer C. (2016), **Yönetimin Denetlenmesinin Bir Aracı Olarak Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu Çin, Hindistan ve Türkiye’deki Uygulamaları**, Doktora Tezi, Necmettin Erbakan Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Şafaklı, Okan Veli (2009), “Kamu Denetiminde Etkinlik Aracı Olarak ‘Ombudsman’ ve AB Sürecinde KKTC’deki Uygulamaya Karşılaştırmalı Bir Bakış Açısı”, **Afyon Kocatepe Üniversitesi İ.İ.B.F Dergisi**, 11 (2), 161-197.
- Şahin, Engin ve Şabaplı, Mehmet (2016), “Dünyada ve 2010 Anayasa Değişikliği Sonrası Türkiye’de Genel Özellikleriyle Ombudsmanlık”, *Journal of International Social Research* 9 (42), 768-779.
- Şahin, Ramazan (2010), “Ombudsman Kurumu ve Türkiye’de Kurulmasının Türkiye’nin Demokratikleşmesi ve Avrupa Birliği Üyeliği Üzerine Etkileri”, **Türk İdare Dergisi**, 468, 131-158.
- Şencan, Hüner (2005), **Sosyal ve Davranışsal Ölçümlerde Güvenilirlik ve Geçerlilik**, Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Şener, Orhan (2002), “Dünya Deneyimi Yönünden KKTC Ombudsman Dairesinin Değerlendirilmesi”, **Avrupa Araştırmaları Dergisi**, 10 (2), 185-195.
- Şengül, Ramazan (2007a), “Henri Fayol’un Yönetim Düşüncesi Üzerine Notlar”, **Yönetim ve Ekonomi**, 14 (2), 257-273.
- Şengül, Ramazan (2007b), “Türkiye’de Kamu Yönetiminin Etkin Denetlenmesinde Yeni Bir Kurum: Kamu Denetçiliği Kurumu”, **Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 14 (2), 126-145.
- Şengül, Ramazan (2013), “Kamu Yönetimi ile Birey İlişkilerinin Dönüşümüne Ombudsman Kurumunun Etkisi”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 18 (3), 71-88.
- Tabachnick, B. G., ve Fidell, L. S. (2007), **Using multivariate statistics**, NY: HarperCollins.
- Temizel, Zekeriya (1997), “Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organı: Ombudsman”, **Yeni Türkiye, Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı II**, 764-778.
- TODAİE (1991), **Kamu Yönetimi Araştırması**, Ankara: Devlet İstatistik Enstitüsü Matbaası.
- Tortop, Nuri (1974), “Yönetimin Denetlenmesi ve Denetleme Biçimleri”, **Amme İdaresi Dergisi**, 7 (1), 27-50.
- Tortop, Nuri ve diğerleri (1993), **Yönetim Bilimi**, Ankara: Yargı Yayınları.
- Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği (2011), **Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu’nun Meslek Örgütleri Raporu**, Ankara: Mattek Basın Yayın.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (1982), **T.C Resmî Gazete**, 2709, 7 Kasım 1982.

TÜSİAD (1997), **Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi: Devlette Bir Toplam Kalite Mekanizması Örneği**, İstanbul: TÜSİAD Yayınları.

Ulziibayar, Vangansuren (2002); “The Institution of the Ombudsman in the Former Communist Countries”, The **Charles and Kathleen Manatt Democracy Studies Fellowship at IFES**, JulyAugust, International Foundation for Election Systems, Washington, D.C.

Usta, Habibe (2014), “Türkiye’de Ombudsman (Kamu Denetçiliği) Kurumu”, **Denetişim**, 14, 59-64.

Usta, Sefa ve Akıncı, Abdulvahap (2017), “The Ombudsman Institution as a mechanism of accountability in public administration: The case of Germany” , **Journal of Human Sciences**, 13 (2), 2735-2749.

Uzunçarşılı, İsmail Hakkı (2014), **Osmanlı Devleti’nin İlmiye Teşkilâtı**, 4.Baskı, Ankara: Türk Tarih Kurumu.

Ünal, Feyzullah ve Erdoğan, Selami (2016), “Kamu Yönetiminin Denetimi Anlayışında Dönüşüm ve Ombudsmanlık Kurumu”, **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Afro-Avrasya Özel Sayısı, 623-632.

Van Roosbroek, Steven ve Van de Walle, Steven (2008), “The Relationship Between Ombudsman, Government, And Citizens: A Survey Analysis”, **Negotiation journal**, 24 (3), 287–302.

Versan, Vakur (1986), **Kamu Yönetimi**, 8, İstanbul: Fakülteler Matbaası

Wang, XiaoHu ve Wan Wart, Montgomery (2007), “When Public Participation in Administration Leads to Trust: An Empirical Assessment of Managers’ Perceptions”, **Public Administration Review**, March/April, 265-278.

Yağmurlu, Aslı (2009), “Halkla İlişkilere Mekanizması Olarak Kamu Denetçiliği”, **Amme İdaresi Dergisi**, 42 (1), 87-104.

Yaşamış, Firuz Demir (1997), “Oklokrasi ya da Demokrasinin ve Devletin Yozlaşması”, **Yeni Türkiye Dergisi**, 13, 123-132.

Yakut, Esra (2005), **Şeyhülislamlık: Yenileşme Döneminde Devlet ve Din**, Eskişehir: Kitap Yayınevi.

Yatkın, Ahmet ve Taşer, İzzet (2015), “Kamu Yönetiminde Denetim Aracı Olarak Ombudsmanlık: Türkiye ve Avrupa Birliği Karşılaştırmalı Örnek Olay Araştırması”, **Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, 25 (1), 89-103.

Yavuz, Mustafa (2011), “Bağımsız Denetim Kuruluşları ve Bağımsız Denetçiler Üzerinde Kamu Denetimi ve Gözetimi”, **İSMMM Mali Çözüm Dergisi**, 107, 147-162.

Yergin, Daniel ve Stanislav, Joseph (1998), **The Commanding Heights: The Battle between Government and the Marketplace That Is Remaking the Modern World**, New York: Simon & Schuster.

Yıldırım, Arzu (2014), “Yerel Yönetim Ombudsmanının Türkiye’de Uygulanabilirliği Üzerine Genel Bir Değerlendirme”, **Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi**, 2 (2), 197-217.

Yücel, Bilal (2009), “Amaç ve Unsurları Bakımından Maliye Teftiş Kurulu Uygulamalarında Klasik Anlamda Teftiş”, **Maliye Dergisi**, 157, 47-69.

Yüksel, Cüneyt (2006), “Kamu Yönetiminde Etik ve Türk Kamu Yönetiminde Etik Hakkında Yeni Yasal Düzenlemeler”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, 64 (2), 167-212.

Zorkin, Valery (2009), “Rusya Federasyonu Anayasa Mahkemesi Uygulamasında Bireysel Başvuru”, **Anayasa Yargısı**, 26, 283-292.

ÖZGEÇMİŞ

5 Ağustos 1992’de Bayburt’ta doğdu. İlkokulu Şair Zihni İlköğretim Okulu’nda tamamladı. Lise eğitimini Rekabet Kurumu Bayburt Anadolu Öğretmen Lisesi’nde aldı. 2015 yılında Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi bölümünden mezun oldu ve Bayburt Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İşletme Anabilim Dalında yüksek lisans eğitimine başladı.

