



T.C.

NEVŞEHİR HACI BEKTAŞ VELİ ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

KAMU POLİTİKASI VE İŞLETMECİLİĞİ ANABİLİM DALI

**İYİ YÖNETİŞİM İLKELERİ ÇERÇEVESİNDE TÜRKİYE'DE KAMU
DENETÇİLİĞİ KURUMU**

Yüksek Lisans Tezi

Pembe Gül CİNGİ

DANIŞMAN

Doç. Dr. İlhan ARAS

Nevşehir
Temmuz 2021

İYİ YÖNETİŞİM İLKELERİ ÇERÇEVESİNDE TÜRKİYE'DE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU

Pembe Gül CİNGİ

**Nevşehir Hacı Bektaş Veli Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü,
Kamu Politikası ve İşletmeciliği Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi,**

Temmuz 2021

Danışman: Doç. Dr. İlhan ARAS

ÖZET

Bu tez çalışmasında, iyi yönetim ilkelerinin Türkiye'deki Kamu Denetçiliği Kurumunda uygulanabilirliği incelenmiştir. Çalışmanın birinci bölümünde yönetim/ yönetim kavramlarının tarihsel süreçlerine, tanımlarına, yönetim türlerinden olan Küresel Yönetişim, Kamu Yönetişimi ve İyi yönetim kavramlarının tanımlarına ve iyi yönetim ilkelerine iki başlık altında ayrıntılı bir şekilde yer verilmiştir. Çalışmanın ikinci bölümünde, Ombudsmanlık Kurumunun tarihi geçmişi, ilk ortaya çıkışı ve kurumun ilk olarak uygulandığı İsveç başta olmak üzere çeşitli ülkelerdeki uygulanma şekline yer verilmiştir. Değerlendirilen ülkelerde Ombudsmanlık Kurumunun farklı uygulama alanları ve şekilleri olduğu gösterilmek istenmiştir. Çalışmanın üçüncü ve son bölümünde Ombudsmanlık Kurumunun Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumu adıyla kurulma süreci, özellikle Cumhuriyet sonrası dönem olarak değerlendirilmiş ve kurumun yasalaşma süreci ayrıntılı olarak incelenmiştir. Yapılan bu incelemede iyi yönetim ilkeleri dikkate alınarak kurumun yayınları, faaliyetleri, kurumun internet sitesi, mevzuatı, kararları, başdenetçinin ve denetçilerin yazılı ve sözlü açıklamaları ile özellikle Kamu Denetçiliği Kurumu yayını olan Ombudsman Bülten Dergisi üzerinden ele alınmıştır. Bu çerçevede iyi yönetimin genel kabul gören altı ilkesi olan; şeffaflık, katılımcılık, etkinlik, hesap verilebilirlik, tutarlılık, hukukun üstünlüğü ilgili açıklamalar ve faaliyetler açısından değerlendirilmiştir. İlgili literatüre ilave olarak söz konusu kaynaklarda iyi yönetimin ilkeleri ile alakalı örnekler gösterilmeye çalışılmıştır. Çalışmanın yöntemi olarak verilere ulaşmak için kapsamlı literatür taraması yapılmış ve Kamu Denetçiliği Kurumunda İyi yönetim ilkeleri ne ölçüde uygulanıyor? sorusuna cevap aranmıştır. İyi yönetim ilkelerinin tanımları çalışmanın sınırlarını oluşturmuştur ve elde edilen bulgular tanımlara göre değerlendirilmiştir. Yapılan

değerlendirmeler ışığında bu çalışmada sonuç olarak; iyi yönetim ilkeleri çerçevesinde Türkiye'deki Kamu Denetçiliği Kurumu için hesap verilebilirlik ve şeffaflık ilkeleri açısından "geliştirilebilir" değerlendirmesi; katılımçılık, etkinlik, tutarlılık, hukukun üstünlüğü ilkeleri için "güçlü" değerlendirmesi yapılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Yönetim, Yönetişim, İyi Yönetişim, Ombudsman, Kamu Denetçiliği Kurumu



OMBUSMAN INSTITUTION IN TURKEY WITHIN THE FRAMEWORK OF GOOD GOVERNANCE PRINCIPLES

Pembe Gül CİNGİ

**Nevşehir Hacı Bektaş Veli University, Institute of Social Sciences Public Policy and
Management Master Science, M.A. Thesis,**

July, 2021

Supervisor: Assoc. Prof. Dr. İlhan ARAS

ABSTRACT

In this thesis, the applicability of good governance principles in the Ombudsman Institution in Turkey has been examined. In the first part of the study, the historical processes and definitions of the concepts of management / governance, the definitions of the concepts of Global Governance, Public Governance and Good Governance, which are types of governance, and good governance principles are given in detail under two headings. In the second part of the study, the historical background of the Ombudsman Institution, its first appearance and the way it was implemented in various countries, especially Sweden, where the institution was first applied, are given. It is aimed to show that the Ombudsman Institution has different application areas and forms in the evaluated countries. In the third and last part of the study, the establishment process of the Ombudsman Institution under the name of Ombudsman Institution in Turkey, In particular, it has been evaluated as the post-Republican period and the enactment process of the institution has been examined in detail. In this review, taking into account the principles of good governance, the publications of the institution, its activities, the institution's website, legislation, decisions, written and oral explanations of the chief auditor and auditors, and especially the Ombudsman Bulletin, the publication of the Ombudsman Institution, were discussed. In this context, the six generally accepted principles of good governance; Transparency, participation, effectiveness, accountability, consistency, rule of law were evaluated in terms of relevant explanations and activities. In addition to the relevant literature, examples related to the principles of good governance have

been tried to be shown in these sources. As the method of the study, a comprehensive literature review was made to reach the data and to what extent are the principles of good governance applied in the Ombudsman Institution? The answer to the question has been sought. The definitions of good governance principles formed the limits of the study and the findings were evaluated according to the definitions. In the light of the evaluations made, as a result of this study; within the framework of good governance principles, the evaluation of the Ombudsman Institution in Turkey as “improvable” in terms of accountability and transparency principles; “strong” evaluation was made for the principles of participation, effectiveness, consistency and rule of law. The definitions of good governance principles formed the limits of the study and the findings were evaluated according to the definitions. In the light of the evaluations made, as a result of this study; within the framework of good governance principles, the evaluation of the Ombudsman Institution in Turkey as “improvable” in terms of accountability and transparency principles; “strong” evaluation was made for the principles of participation, effectiveness, consistency and rule of law. The definitions of good governance principles formed the limits of the study and the findings were evaluated according to the definitions. In the light of the evaluations made, as a result of this study; within the framework of good governance principles, the evaluation of the Ombudsman Institution in Turkey as “improvable” in terms of accountability and transparency principles; “strong” evaluation was made for the principles of participation, effectiveness, consistency and rule of law.

Key Words: Administration, Governance, Good Governance, Ombudsman, Ombudsman Institution

TEŞEKKÜR

Hayatım boyunca, önüme çıkan zorlukları aşabilmem için her daim arkamda duran, maddi ve manevi desteklerini benden esirgemeyen kıymetli aileme; çalışmam boyunca fikirleriyle ve bilgi birikimiyle yoluma ışık tutan, kişiliğinden çok şey öğrendiğim değerli hocam Doç. Dr. İlhan Aras'a; yüksek lisans eğitimim süresince derslerini aldığıım, eğitimime katkı sağlayan tüm değerli hocalarıma ve bu süreçte yardımları ve manevi destekleriyle kendimi daima şanslı hissetmemi sağlayan yüreğı güzel dostlarıma teşekkürü bir borç bilirim.

Pembe Gül CİNGİ

İÇİNDEKİLER

	Sayfa No
BİLİMSEL ETİĞE UYGUNLUK.....	i
TEZ YAZIM KILAVUZUNA UYGUNLUK.....	ii
KABUL VE ONAY SAYFASI	iii
ÖZET	iv
ABSTRACT	vi
TEŞEKKÜR	viii
İÇİNDEKİLER.....	ix
ŞEKİLLER LİSTESİ	xii
TABLolar LİSTESİ.....	xiii
KISALTMALAR	xiv
GİRİŞ	Hata! Yer işareti tanımlanmamış.1

BİRİNCİ BÖLÜM YÖNETİŞİM: KAVRAMSAL ÇERÇEVE

1.1.YÖNETİM	3
1.2. YÖNETİŞİM	4
1.3. YÖNETİŞİME İLİŞKİN TANIMLAR	9
1.4. YÖNETİŞİMİN TÜRLERİ	
.....	Hata! Yer işareti tanımlanmamış.13
1.4.1. Küresel Yönetişim.....	13
1.4.2. Kamu Yönetişimi	15
1.4.3. İyi Yönetişim.....	16
1.4.3.1. İyi Yönetişim Kavramının Ortaya Çıkışı	17
1.4.3.2. İyi Yönetişime İlişkin Tanımlar	19
1.4.3.3. İyi Yönetişim İlkeleri.....	20

1.4.3.3.1. Şeffaflık (Açıklık)	21
1.4.3.3.2. Katılımcılık	22
1.4.3.3.3. Hesap Verebilirlik	23
1.4.3.3.4. Etkinlik.....	25
1.4.3.3.5. Tutarlılık	26
1.4.3.3.6. Hukukun Üstünlüğü	27
1.5.İYİ YÖNETİŞİM İLKELERİNE EK İLKELER	27
1.5.1. Eşitlik	27
1.5.2. Cevap Verebilirlik	28
1.5.3. Stratejik Vizyon	29
1.5.4. Adem-i Merkeziyetçilik (Yerellik)	31

İKİNCİ BÖLÜM

OMBUDSMANLIK KURUMUNUN TARİH

2.1. OMBUDSMANLIK KURUMUNUN TANIMI VE TARİHSEL ARKA PLAN ... Hata! Yer işareti tanımlanmamış.	32
2.2. OMBUDSMANLIK TÜRLERİ	Hata! Yer işareti tanımlanmamış.37
2.3. DÜNYA'DAKİ ÖRNEKLERİ	Hata! Yer işareti tanımlanmamış.41
2.3.1. İsveç Ombudsmanı	42
2.3.2. Finlandiya Ombudsmanı	44
2.3.3. Norveç Ombudsmanı	46
2.3.4. Danimarka Ombudsmanı	47
2.3.5. İngiliz Ombudsmanı.....	49
2.3.6. Alman Ombudsmanı.....	51
2.3.7. Fransa Ombudsmanı	52
2.4. OMBUDSMANLIK KURUMUNUN ÖZELLİKLERİ	Hata! Yer işareti tanımlanmamış.53
2.5 OMBUDSMANLIK KURUMUNUN FAALİYETLERİ	Hata! Yer işareti tanımlanmamış.56

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU

3.1. KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNUN KURULMA SÜRECİ	60
3.2. CUMHURİYET ÖNCESİNE BAKIŞ.....	61
3.3. CUMHURİYET SONRASINA BAKIŞ	62
3.4. KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU GÖREV VE YAPISI.	66
3.5. İYİ YÖNETİŞİM İLKELERİ VE TÜRKİYE'DE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU.....	70
3.5.1. Şeffaflık İlkesi İncelemesi.....	70
3.5.2. Katılımcılık İlkesi İncelemesi.....	72
3.5.3. Hesap Verebilirlik İlkesi İncelemesi	75
3.5.4. Etkinlik İlkesi İncelemesi.....	78
3.5.5. Tutarlılık İlkesi İncelemesi	80
3.5.6. Hukukun Üstünlüğü İlkesi İncelemesi	82
SONUÇ	Hata! Yer işareti tanımlanmamış.85
KAYNAKÇA	Hata! Yer işareti tanımlanmamış.94
EKLER	112
ÖZ GEÇMİŞ	121

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1.1. :Yönetişim Aktörleri	5
Şekil 2.2. :Ombudsman Üçgeni ve Kapsamı.....	57
Şekil 3.3. :Kamu Denetçiliği Kurumu Teşkilat Şeması.....	Hata! Yer işareti tanımlanmamış.....68
Şekil 3.4. :Kamu Denetçiliği Kurumu Teşkilat Şeması Devamı.....	69
Şekil 3.5. :Uluslararası Şeffaflık Derneği'nin KDK'yi Değerlendirmesi	72



TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1.1. : Yönetişimin Gelişimindeki Evreler	18
Tablo 2.1. : İlk Yüklenilmiş Görev Tarihlerine Göre Ombudsman Kuruluşları	36
Tablo 2.2. : Reif'in Kamu Yönetimi ve Özel Sektör Ombudsmanları Sınıflandırması	37
Tablo 3.1. : KDK'nın İyi Yönetişim İlkeleri Çerçevesinde Değerlendirilmesi	92



KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
DB	: Dünya Bankası
DDK	: Devlet Denetleme Kurumu
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
HSYK	: Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu
IMF	: Uluslararası Para Fonu
KAYA	: Kamu Yönetimi Araştırması
KDK	: Kamu Denetçiliği Kurumu
KYK	: Kredili Yurtlar Kurumu
MEB	: Milli Eğitim Bakanlığı
OECD	: Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü / İktisadi İşbirliği ve Gelişme Teşkilatı
ÖSYM	: Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi
SIGMA	: Yönetişim ve Yönetimi Geliştirmek İçin Destek
STK	: Sivil Toplum Kuruluşları
TBB	: Türkiye Barolar Birliği
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TDK	: Türk Dil Kurumu
TESEV	: Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı
TRT	: Türkiye Radyo Televizyon
TODAİE	: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
TSK	: Türk Silahlı Kuvvetleri
TÜSİAD	: Türk Sanayicileri ve İş İnsanları Derneği
UNDP	: Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı
WHO	: Dünya Sağlık Örgütü
YÖK	: Yükseköğretim Kurulu
YY	: Yüzyıl

GİRİŞ

Tarih boyunca yönetim kavramı devletlerin daima öncelikli sorumluluğu olmuştur. Devlet olgusunun oluşmasıyla artık sevk ve idare önem kazanmış ve yapılan her türlü faaliyette devletin sürekliliği ve vatandaşın hakkının korunması öncelikli hedef olmuştur. Yönetimi idare etme gücüyle donatılmış olan yöneticiler bu yetkilerle kararlar almıştır. Geleneksel yönetim anlayışının 21. yy' da istenileni karşılayamaması sonucunda, yerini zaman içerisinde gelişme gösteren ve yönetim anlayışında oldukça derin bir değişiklik öngören, etkin yönetim anlayışı ile vatandaş, sivil toplum kuruluşlarını da yönetim olgusunun parçası yapan yönetişim kavramına bırakmıştır. Yönetişim kavramı ilk kez Dünya Bankası tarafından Afrika'nın kalkınma probleminin çözmek için hazırlanan raporda kullanılmıştır. Yönetişim kavramı ile vatandaşların ve sivil toplum kuruluşlarının fikirlerinin beyan edilmesi, yönetimde tek bir otoritenin değil üçlü bir yapının olması anlayışı gelmiştir. Böylelikle idarede keskin bir yapıdan daha yumuşak bir yapıya geçiş söz konusu olmuştur. Yönetişimin; küresel yönetişim, kamu yönetişimi, iyi yönetişim gibi türleri ortaya çıkmış bu kavramın sürekliliği çeşitli alanlarda devam etmiştir. 21.yy' da çağın gereği olarak iyi yönetişim kavramı devletler tarafından oldukça önemsenmiş ve iyi yönetişim ilkeleri birçok kurumun misyonu olmuştur. İdarenin etkin olması, verdiği kararlar üzerinde hukukun üstünlüğü ilkesine göre hareket etmesi, şeffaf, adil ve hesap verebilir bir yönetim anlayışı içerisinde olması önem kazanmıştır. Bu kavramlardan hareketle kurumların yönetim anlayışlarında bu ilkelere dikkat edip etmediklerinin denetlenmesi ihtiyacı doğmuştur. Tarih boyunca "denetim aracı" olarak görev yapan Ombudsmanlık Kurumu ilk kez İsveç'te kurulmuştur. Bu kurumun kuruluşunu benzer kurumlarla ilişkilendirerek çok daha eskilere götürebilsek de resmiyette ilk kez İsveç'te faaliyetine başlamıştır. Bu kurum yetkisi çerçevesinde idarenin işlemlerini denetlemekle, haksızlığa uğrayan vatandaşların ya da tüzel kişilerin hakkının aranmasına yardımcı olmaktadır. Kurulduğu ilk yıldan itibaren öneminin farkına varılmayan bu kurumu yıllar içerisinde gerekliliğini kanıtlamış ve birçok devlette faaliyetine başlamıştır. Türkiye'de ise Ombudsmanlık Kurumunun kuruluşunu iki dönemde incelemek

mümkün olmuştur. Cumhuriyet Öncesi ve Cumhuriyet Sonrası dönemde incelediğimiz kurumun Osmanlı Devletinde Divan-ı Hümayun olarak karşımıza çıktığını görüyoruz. Cumhuriyet'in ilan edilmesinden sonra ise Türkiye'de ilk kez 1982 anayasasının hazırlık aşamalarında dile getirilmiş daha sonra TÜSİAD ile tartışılmaya başlanmıştır. Uzunca bir süre tartışıldıktan sonra kurum 2006 yılında kurulmuştur. O dönemin Cumhurbaşkanı tarafından veto edilen kanun 2008 yılında iptal edilmiştir ve kurumun faaliyetleri durdurulmuştur. 2010 halk oylamasına kadar gündeme gelmeyen kurum 2011 yılında yeni bir kanun tasarısı ile meclise taşınmıştır. 14/06/2012 tarihli 6328 sayılı kanun ve Kamu Denetçiliği Kurumu adı ile Türkiye'de faaliyetine başlamıştır.

Çalışmanın en önemli unsuru olan Kamu Denetçiliği Kurumu kapsamlı olarak Cumhuriyet sonrası dönem olarak değerlendirilmiş kuruluş süreci kanunlar ve mevzuat çerçevesinde değerlendirilmiştir. Kurum ile ilgili bilgilere yoğun olarak kamu başdenetçisinin ve denetçilerin yazılı ve sözlü beyanları, kurumun internet sitesi, kurumun kendi bünyesinde çıkarmış olduğu Ombudsman Bülten Dergisi üzerinden değerlendirilmiştir. Kurumun kendi sitesinde ulaşılabilir olan yayınlanmış yayınları incelenmiş ve değerlendirmeler yapılmıştır. Kuruma şahsi olarak bilgi almak amacıyla ulaşılmaya çalışılmış fakat olumlu ya da olumsuz bir dönüş olmamıştır. Kurumun faaliyetleri iyi yönetim genel kabul gören altı ilkesinin tanımları çerçevesinde değerlendirilmiştir. Bu sebeple kurumun faaliyetlerinde iyi yönetimle alakalı yönler ortaya çıkarılmıştır. Bahsi geçen ilkeler Şeffaflık, Katılımcılık, Hesap Verebilirlik, Etkinlik, Tutarlılık ve Hukukun Üstünlüğü olarak belirlenmiştir.

Çalışmanın birinci bölümünde yönetim ve yönetim kavramları ele alınmıştır. Kavramların tarihsel süreçlerine, yönetim kavramının ve çalışmanın ana ayaklarından bir olan iyi yönetim kavramına ve iyi yönetim ilkelerine yer verilmiştir. Çalışmanın ikinci bölümünde Ombudsmanlık Kurumunun ilk kez ortaya çıkışına, kurumun çalışma prensiplerine, çeşitli ülkelerdeki örneklerine yer verilmiştir. Çalışmanın üçüncü bölümünde ise Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumu olarak faaliyetine başlayan Ombudsmanlık Kurumunun kabul edilme, yasalaşma süreçleri ele alınmış ve iyi yönetim ilkeleri çerçevesinde değerlendirilmesine yer verilmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

YÖNETİŞİM: KAVRAMSAL ÇERÇEVE

1.1.YÖNETİM

Kamu yönetimi kavramının akademik anlamda inceleme alanı bulması ABD'nin 1913-1921 yıllarında başkanlık görevini yerine getiren Woodrow Wilson'un "Yönetimin İncelenmesi" adlı makalesi ile olmuştur (Hergüner, 2017: 27). Bu makale ile geleneksel kamu yönetimi yaklaşımının temelleri atılmış ve literatürde oldukça fazla etkileri olan; Henry Fayol, Marx Weber ve Frederick Taylor bu anlayışına katkı sağlamışlardır. 19.yy'ın sonlarına doğru gelişmeye başlayan geleneksel kamu yönetimi anlayışı, resmîyetini 1900-1920 arasında kazanmış ve 20.yy'ın son çeyreğine kadar Batı ülkelerinin birçoğunda büyük bir değişime uğramadan varlığını sürdürmüştür (Demirci, 2007: 204). Klasik kamu yönetimi anlayışının yapı taşlarından biri olan yönetim kavramını en genel biçimde "ortak amaçlar doğrultusunda birden fazla kişinin eşgüdümlü olarak işbirliğine dayalı çalışmasıdır" olarak tanımlamak mümkündür (Yalçın, 2010: 4). Belirlenmiş amaçları gerçekleştirmek için bir araya gelen kişilerin verilen işleri organize bir şekilde yapabilmeleri, işin birbirini takip eden bir dizi işleme bölünerek dağıtılmasına bağlıdır. Yönetim kavramının tarihi oldukça eskidir ve her dönemin kendisine özgü getirileriyle yönetimin şeklinde, metodunda ve diğer konularında değişiklikler olmuştur. Geniş bir yelpazeden yönetim kavramına bakıldığında, kavramın farklı tanımlarına rastlamak mümkündür.

Bulut ve Arslan (2018: 17)'a göre yönetim, "önceden belirlenen hedefler doğrultusunda mevcut kaynakların etkin ve verimli şekilde bir araya getirilerek yöneltme, planlama, örgütlenme ve denetleme işlemlerinin gerçekleştirilmesidir". Öztekin (2002: 15) ise, yönetimi "toplumun ortak çıkarları doğrultusunda kişileri bir

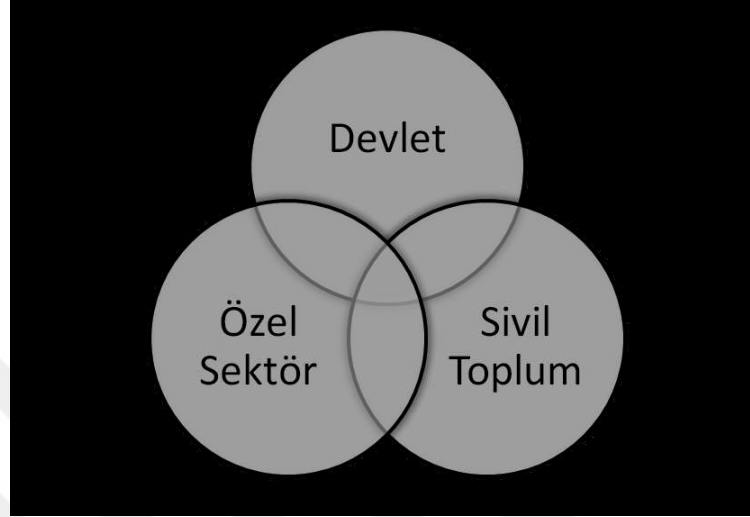
araya getirip güçlerini birleştirme, sevk ve idare sürecini içeren bilim ve sanattır ” şeklinde tanımlamıştır. Özer ve Ayhan (2018: 36-37) yönetim kavramını “İktisatçılar yönetimi; doğa, sermaye, işgücü ile beraber üretim faktörü olarak görürken, yönetim bilimi ile ilgilenenler ise yöneten ile yönetilen arasındaki otorite ilişkisi olarak tanımlarlar. Sosyologlar ise bir sınıf, statü, saygınlık sistemi olarak ele alırlar” şeklinde ifade etmiştir. Eryılmaz (2009: 3) ise yönetim toplumun en küçük yapı taşı olan aileden başlayarak, en büyük siyasi güç olan devlete kadar çeşitli şekillerde ve düzeylerde yürütülen faaliyetler bütünü olarak tanımlar. Ökmen ve Parlak (2010: 1) “Aynı amaç etrafında birleşmiş insanların ortak amaçlarını gerçekleştirmek için ortaya koydukları faaliyetlerdir ” olarak ifade etmişlerdir. TDK 'ya göre yönetim ise “yönetme işi, çekip çevirme, idare” olarak tanımlanmıştır.

Yönetim, mevcut zamanı, insanı, parayı, malzemeyi ve yeri en etkili şekilde kullanarak, israfa yer vermeden daha basit, daha etkili, daha ucuz şekilde yapabilmek için birbirleriyle çalışan insanların üst düzey akıl içeren çabasıdır (Taşkesen, 2008: 2-7). Yapılan tanımlarda yönetimin geleneksel açıdan değerlendirildiği ve her geçen gün değişen dünyada yönetim anlayışının da değiştiği görülmektedir. Çağın gereği olarak toplumlar değişime uğradıkça vatandaşların yönetime bakış açıları değişmekte ve yönetim ile ilişkilerini yeniden adlandırmaktadırlar. Vatandaşların kamusal bilgi ve belgelere erişimi “ lütuf ” tan “ talep ” e doğru kaymış ve sonunda bir yasal hak haline gelmiştir (Devlet Planlama Teşkilatı, 2007: 6). Bu nedenle, yönetim kavramının yeni bir boyutu ortaya çıkmış ve “yönetişim” kavramı doğmuştur. Özetle yönetim, çalışanları sevk ve idare etme süreci ile çalışanların çabasının ortak bir amaca yönlendirilmesi olarak tanımlamak mümkün olmuştur.

1.2.YÖNETİŞİM

Yönetişim; kamu yönetimi, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarını da içerisinde barındıran çok yönlü bir sistem ve bu aktörlerin kendi içerisindeki karşılıklı ilişkilerini ifade etmek için kullanılan bir kavramdır. Buradaki en önemli nokta merkezi ve yerel yönetimlere ek olarak kar amacı gütmeyen kuruluşlar ile sivil toplum örgütlerine de yönetimde söz hakkı verilmesidir. Yönetişim kavramı, toplumu yönlendirmek ve

yönetmek bakımından devletin mevcut sorumluluğunun yavaş yavaş sivil toplum örgütlerine doğru kaydığını ifade etmektedir (Eryılmaz, 2009: 27).



Şekil 1.1: Yönetişim Aktörleri(UNDP,1997a)

Yönetişim kavramı ilk kez DB' nin 1989' da yayımladığı bir raporda kullanılmıştır. Daha sonra OECD raporlarında, 1992 yılında Rio de Janeiro'da gerçekleştirilen Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Konferansı' nda, 1994 tarihli Kahire Nüfus ve Kalkınma Konferansında, 1995' te gerçekleşen Kopenhag Sosyal Gelişme Konferansında, 1996' da İstanbul'da düzenlenen BM İkinci İnsan Yerleşmeleri HABITAT II Konferansında, 2000 tarihli New York Binyıl (*Millenium*) Zirvesinde ve 2002 tarihli Johannesburg Dünya Sürdürülebilir Kalkınma Zirvesinde (Rio+10) kavram daha net hale gelmiştir (Devlet Planlama Teşkilatı, 2007: 2). Kooiman (2003: 4) "yönetim" ve "yönetişim" arasındaki fark konusunda;

"Yönetim, kurumların etkileşimlerinin toplamı olarak düşünülebilir. Sorunları çözmek için kamu ve özel aktörlerin çözüm sürecine katıldığı, yönetsel etkileşim ile birbirine bağlanan kurumların normatif bir değer oluşturduğunu ifade ederken, yönetişimin bu teorik kavramların bir bütünü olarak hepsini kapsayan bir yönetim anlayışı olduğunu söyler."

Yönetişim kavramının sınırlarının net olmaması sebebiyle hem özel sektörde hem de kamu sektöründe kendine yer edinmiştir. Kavramın zaman içerisinde birçok ülkede kabul edildiğini söylenebilir. Yönetişim hiyerarşik bir düzen içerisinde geleneksel

yönetim anlayışını getirisi olan üstün asta egemen olduğu anlayışı eleştirerek otoritenin alt kademelere kadar inebildiği ve sadece kamu sektörü değil toplumun içinde yer alan tüm aktörlerin de yönetime katıldığı bir sistemi destekler. STK'ların da pay sahibi olduğu yönetimin açık, hesap verebilir ve yetki devri gibi özellikleri taşıması esastır (Devlet Planlama Teşkilatı, 2007: 4).

Yönetişim kavramının en temel özelliği, kararların uygulanma sürecinde, merkezi yönetimin sahip olduğu baskın otoritesi karşısında diyalog ortamı oluşturarak bölgesel, ulusal ve uluslararası platformda pek çok aktör ile yetkiyi paylaşmasıdır. Merkezi yönetimin gücünü başka örgütlerle paylaşması, karar alma sürecinde STK'ların rolünü artırmıştır. Bu bağlamda yönetim geleneksel yönetim anlayışı'ndan farklı olarak STK'ları içermesi sebebiyle daha geniş kapsamlıdır. Yönetimin içerisinde birden fazla aktör olunca karar alma sürecinde fikir çatışmaları da olabilir bu sebeple yönetim aynı zamanda toplumdaki çeşitli görüş ve çıkarları uyumlaştırma sürecidir, işbirliğini destekler. "Hak talep eden" ve "yönetilen" vatandaşın, sorumluluk sahibi "aktif" vatandaşa vurgu yapmaktadır (Devlet Planlama Teşkilatı, 2007: 5).

Yönetim daha çok formel yapılarla ilgili bir kavramken yönetim, yönetimin anlamında meydana gelen farklılıklara gönderme yapar ve kamu politikalarının etkilendiği daha geniş süreçlerle ilgilenir. Küreselleşme olgusu ile birlikte yönetim kavramının Avrupa'da ortaya çıktığı görülmüştür. Sonraki süreçte, Avrupa'dan diğer ülkelere hızlı bir şekilde yayılma eğilimi göstermiştir.

Etimolojik anlamda bir şeyin yönlendirilmesi anlamına gelen yönetim, mecazi anlamda insan yönetimi olarak ilk kez Platon tarafından kullanılmıştır. Fransızca'da "otorite kurmak" anlamına gelirken, İngilizce'de ilk kullanımı ise Sir John Fortescue'nun 15.yy'da yazdığı "De Laudibus Legum Angliae" (İngiltere Hukukuna Övgü) adlı eserinin 1885'te Charles Plumber tarafından yapılan "The Governance of England: Otherwise called the Difference Between an Absolute and a Limited Monarchy" (İngiltere'deki Yönetim: Bir diğer deyimle Mutlak Monarşi ve Sınırlı Monarşi Arasındaki Fark) adlı eserde görülmüştür (Budak, 2019: 9).

Yönetişim kavramı 1945' ten sonra ilk defa DB' nin Afrika' nın kalkınma sorununu çözmek için hazırladığı 1989 tarihli " Sub-Saharan Africa From Crisis to Sustainable Growth " (Sahra Altı Afrika: Krizden Sürdürülebilir Büyüme) başlıklı raporunda kullanılmıştır. Afrika' nın kalkınma sorununun arka planında bir yönetim krizi olduğunun altını çizen bu raporda kalkınma probleminin çözümüne ilişkin ortaklık vurgusu yapılmıştır (World Bank, 1989: 4) . Yönetişim kavramı ilk kez Dünya Bankası'nın Afrika'nın kalkınma problemine ilişkin olarak hazırladığı raporun arkasından 1992 yılında yine DB tarafından hazırlanan " Governance and Development" (Yönetişim ve Kalkınma) raporunda ayrıntılı olarak ele alınmıştır. Raporda saydamlık, hesap verilebilirlik, bilgilendirme ve kalkınmanın yasal çerçevesi üzerinde durulmuş ve sağlıklı kalkınmak için yönetişimin bu ilkelerinin gerekliliği üzerinde durulmuştur (World Bank, 1992: 9) .

Yönetişim kavramının ortaya çıkmasında 1970 sonrası dönemde gerçekleşen ekonomik olaylar etkili olmuştur. Kamu sektöründe istihdamın fazla olması ve harcamaların artmasıyla birlikte artık yönetim olgusunun sadece kamu sektörünün tarafından gerçekleştirilmesine imkan tanımamıştır. Bu sebeple devletin içinde bulunduğu israfçı ve ağır işleyen yapının değiştirilmesi, devletin bu yönetim anlayışından kurtarılması için alternatif bir yönetim anlayışı ortaya çıkmıştır. Bu sayede eksik yönlerin tespitinde tarafsız bir yönetime kavuşulacaktır (Bayramoğlu, 2010: 28-30).

Yönetişim kavramı, 1990' lı yıllardan sonra küresel çapta politikada ve akademide yoğun olarak kullanılmıştır. Yönetişim kavramı, 1980' li yıllara damgasını vuran yeni kamu işletmeciliği yaklaşımının da ötesinde farklı disiplinlerden, akımlardan ve kuramlardan destek almıştır. Geleneksel anlamda bürokratik yönetim kavramından ayrı olarak yönetişim, postmodernizmle de tarihsel ve kültürel bir bütünlüğe sahip olarak kamusal politikaların belirlenmesinde aktörler arasındaki sinerji, katılım ve işbirliğine dayalı bir model sunmaktadır. Bu özellikleriyle yönetişim, postmodern kamu yönetimi öncülüğünde yeni kamu yönetimi politikalarının takip edildiği neo-liberalizme dayalı bir söylemdir (Doğan, 2017: 269).

Yönetişimin ilk kuramcılarında olan J. Kooiman, R.A.W. Rhodes, G. Stoker ve J.N. Rosenau, geleneksel yönetim anlayışının değişerek çok aktörlü bir yapıya geçmesiyle yönetim kavramının zorunlu olarak ortaya çıktığını belirtmiştir. Bu kuramcılar yönetim kavramını kamu ve özel sektör, ulusal ve uluslararası kurumlar, devlet ve devlet dışı aktörler tarafından ortaya konulan bir görev ve bunlar arasındaki ilişkinin kavramsallaşması olarak görürler. Bu ise artık yönetimin tek elde olmayacağı ve ulusal düzeyde de sınırlandırılmayacağı anlamına gelir. Bu sebeple yönetimde etkili olan çok aktörlü bir sistemin içerisinde devletin rolünün yeniden tanımlanacağı ve devletten bu çoklu aktörler arasında işbirliği ve organizasyonu sağlaması beklenmektedir (Kalfa ve Ataay, 2008: 235).

Kaufmann, Kraay ve Mastruzzi (2003: 2) yönetimi bir ülkede otoritenin uygulandığını gelenekler ve kurumlar olarak tanımlamış yönetimin üç ayrı boyutunun olduğunu belirtmiştir. Bunlar:

- *Hükümetlerin seçilmesi, denetlenmesi ve değiştirildiği süreç*
- *Hükümetin sağlam politikaları etkin bir şekilde formüle etme ve uygulayabilme kapasitesi*
- *Vatandaşların ve devletin iktisadi ve sosyal ilişkilerini düzenleyen, ekonomik yönden yöneten kurumlara gösterdikleri saygı*

Yönetişim kavramı, Türkiye'de ilk büyük gövde gösterisini, 2000 yılının 19 Eylül günü "Avrupa Birliğine, İyi Yönetişime Doğru" konulu bir konferans ile yapmıştır. Konferans TÜSIAD, OECD, DB ve AB tarafından ortaklaşa düzenlenmiştir (Ayman Güler, 2003: 113).

Türk devlet sisteminin de kavuşturulması planlanan yönetim yapısının ilk olarak dile getirilmesi, "Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı" içinde yer almıştır. Kemal Derviş Programı olarak da bilinen bu programın 140 numaralı son paragrafı şöyledir (TCMB [t.y]: 30).

“21. Yüzyılda güçlü ve saygın bir devlet olabilmek için üretken ve güçlü bir özel sektörün, sağlıklı bir piyasa ekonomisi için de sosyal destek ve yasal denetleme görevini yapan bir devletin önemi çok iyi anlaşılmıştır. Güçlü ekonomiyi güven içinde çalışan bir özel sektör, etkin bir devlet ve geniş bir toplumsal dayanışma yaratacaktır. Özlemimiz, hedefimiz ve Türkiye'nin hak ettiği de budur.”

1.3. YÖNETİŞİME İLİŞKİN TANIMLAR

TDK' nın sözlüğünde yönetim kavramı “Resmi ve özel kuruluşlarda idari, ekonomik, politik otoritenin ortak kullanımı” olarak tanımlanmıştır. Son yıllarda kamu yönetimi alanında giderek yaygınlık kazanan, hem kamu ve hem de özel sektörde kendine yer edinmiş olan yönetim kavramını 2005 tarihli OECD Raporu (2005: 8) şöyle tanımlar: “Bir ülkenin yönetici aktörleri zaman içerisinde değiştikçe “anayasal” değerlerinin koruma perspektifi ile, kamuya ait kararların nasıl alındığını ve kamusal eylemlerin nasıl yürütüldüğünü belirleyen resmi ve gayri resmi düzenlemeleri ifade eder.”

TODAİE tarafından hazırlanan Kamu Yönetimi Sözlüğünde yönetim, “Bir toplumsal-politik sistemdeki ilgili tüm aktörlerin ortak çabalarıyla elde edilen sonuçların oluşturduğu yapı ya da düzen” olarak tanımlanmakta ve kavramın yönetime katılma kavramına bir seçenek olarak ortaya konduğu ifade edilmektedir (Devlet Planlama Teşkilatı, 2007: 4).

Işık (2010: 40) Yönetimi “Uygulanması gereken kamu politikalarının geleneksel yönetim anlayışıyla seçilmiş olanların yapması yerine daha geniş bir kurum yelpazesi ile uygulanması “ olarak ifade eder.

Yönetim “Bir toplumsal politik sistemdeki alakalı tüm aktörlerin ortak çabalarıyla elde edilen sonuçların oluşturduğu yapı ya da düzen” olarak TODAİE' nin “Kamu Yönetimi Sözlüğü” nde tanımlanmıştır (Bozkurt ve Ergun, 1998: 133) .

Yönetim , 1994 yılında kamu kurumları için de geçerli olmasıyla beraber, özel sektörde şirketlerin yönetim ve denetim faaliyetlerine ilişkin kurumsal yönetim (corporate governance) bakış açısıyla içiçedir. Kamuda kurumsal yönetim , kamu kurumlarına farklı bir kültür ve iklim getirerek daha ticari bir yönetim tarzı oluşturmak olarak tanımlanabilir (Ayman Güler, 2010: 315) .

Rhodes (1996: 661-665) "Yönetişimi Anlamak" adlı kitabında yönetişimi gerçek hayatın ortaya çıkardığı olguların kavramsal karşılığı olarak ele almıştır. Rhodes yönetim kavramını uluslararası kuruluşların etkinliğinin artması ve çok aktörlü ortamlarda uyum ve iletişimin sağlanması ve kamu hizmetlerinin özelleştirilip özel sektöre devredilmesi sonucu ortaya çıkan koordine olma gibi sorunlara bağlamaktadır.

Yönetişim kavramının en genel anlamıyla anlattığı şey, kamu sektörü, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının ortaklaşa olarak yönetimde söz sahibi olmaları ve yine bu kurumlar arasında yönetimden kaynaklı ortaya çıkan sorumluluğun yetkilendirme, görevlendirme ve yürütme olarak paylaşılmasını ifade eder (Gündoğan, 2010: 19).

Tekeli(2012: 142-143) ise, yönetişimi merkezi yönetiminin tüm kaynakları elinde topladığı diğer ifadeyle tekelleştiği bir sistem değil, insan haklarına değer veren birçok aktörü içerisinde barındıran, iletişime ve etkileşime açık çok faktörlü bir yönetim anlayışı olarak ifade eder. Yönetişime geçilmesiyle birlikte artık devletin tek başına yürüttüğü işleri özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarıyla paylaşması ve bunun sonucunda yönetim faaliyetlerinde denetleyici ve düzenleyici bir rol üstlenen bir yapıya geçilmesi beklenir. Yönetişim bu yönüyle devlet birey arasındaki ilişkiye yeni bir boyut kazandırır ve kendisinden başka yönetimde söz sahibi olan kurumlara tolerans gösterir.

Demokratikleşme yolunda önemli imkanlara sahip yenilikçi bir araç olarak görülen yönetim, temelde liberal bir bakış açısından ortaya çıkmıştır. Yönetişim liberal bir perspektiften değerlendirildiğinde ilk dikkat çeken özellik, temsili demokrasinin sınırlarını aşmış daha katılımcı, yenilikçi, çoğulcu bir yönetim anlayışını benimsemesi olduğu söylenebilir. Yönetişim, çok aktörlü, uzlaşmacı, çoğulcu ve yatay ilişkilere dayanan, sivil toplum örgütlerinin yönetime ortak olduğu bir anlayışına duyulan ihtiyaç bağlamında gündeme gelmiştir. Bu yaklaşıma göre, günümüzde temsili demokrasinin sınırlılıklarını aşan katılımcı yapılara ihtiyaç duyulmaktadır. Bu ihtiyacı yönetişimin karşılayacağı, bir yandan yönetişimin iktidar yapısında köklü bir değişim yaşanacağı düşünülürken, diğer yandan da yönetişimin ilkelerine (demokratiklik, çoğulculuk, yerellik, açıklık, hesap verebilirlik) işaret edilmektedir (Tekeli, 1999: 248). Genel kabule

uygun bir tanımı ise Stoker (1998: 17) "Kamu ve özel kesim içindeki sınırların bulanıklaştığı bir yönetim modeli " olarak yapmaktadır. Yönetişim, aşağıda belirtilen alt yapılarla uygulama alanı bulabilir (Yıldırım, 2004: 204-205):

- Sorumlu ve Temsili Hükümet biçimi
- Güçlü ve Çoğulcu bir sivil toplum örgütü
- Personelin ve ait olduğu kurumun tüm faaliyetlerini kurallara bağlayan ve aralarındaki farklılıkları gidermek için iyi kuruluşların olması
- Hukukun üstünlüğünü benimsemiş yasal sistem
- Yüksek düzeyde açıklık ve hesap verilebilirliği gerektirir.

Rhodes (1996: 660) "The New Governance: Governing without Government" (Yeni Yönetişim: Hükümet Olmadan Yönetim) adlı kitabında yönetim kavramını , devlet ile sosyo-sibernetik bir sistem ve kendini organize edebilen ağlar olarak tanımlamıştır. Yönetişimin ortak özelliklerini ise kuruluşlar arasında karşılıklı bağımlılık , ihtiyaçlardan kaynaklı kurumlar arası etkileşimde bulunma ve müzakere etme, güvene dayalı müzakerelerden sonra ortak karara varılması, devletin yönetimde söz sahibi iken ayrıcalıklı bir pozisyon işgal etmemesi ve yönetimde aktif rol oynayan kurumların önemli ölçüde devletten özerk olması şeklinde sıralamıştır.

Her ne kadar yönetim kavramı politika yapıcılar ve akademisyenler arasında yaygın olarak tartışılrsa da, tek bir yönetim veya kurumsal kalite tanımı etrafında henüz güçlü bir fikir birliği yoktur. Bir ülkenin kalkınmasına yönelik her türlü ekonomik ve sosyal kaynakların iktidarın yönetiminde uygulanma biçimi" hemen hemen bütün tanımları kapsar. 1992 yılında WB tarafından önerilen "Bir ülkenin ekonomik ve sosyal kaynaklarının kalkınma için yönetiminde gücün nasıl kullanıldığı" tanımı da dahil olmak üzere kamu sektörü yönetimi konularına daha dar bir şekilde odaklanmaktadır (Kaufman, Kraay ve Mastruzzi, 2010: 3). DB'ye göre yönetim 6 temel göstergesi vardır. Bunlar şu şekilde belirtilmiştir (Kaufman, Kraay ve Mastruzzi, 2010: 4):

- *İfade Özgürlüğü ve Hesap Verilebilirlik:* Bir ülkedeki vatandaşların ne ölçüde seçime katıldıkları, özgürlük durumları, medyanın bağımsızlığı, derneklerin bağımsızlığını ifade eder.
- *Politik İstikrar, Suç ve Şiddetin Yokluğu:* Hükümetin anayasaya aykırı şiddet içeren yollarla etkinliğinin yok edilmesi ve şiddet içeren yollarla istikrarsızlaştırılmasını ifade eder.
- *Hükümetin Etkinliği:* kamu hizmetinin siyasi baskılardan bağımsız olup olmadığı politika oluşturma ve uygulama kalitesi ve hükümetin bu politikalara bağlılık derecesini kapsamaktadır.
- *Regülasyon Kalitesi:* Hükümetin özel sektörün gelişimini destekleyen güçlü politikalar üretme ve sağlam düzenlemeleri uygulama kabiliyetini ifade eder.
- *Hukukun Üstünlüğü:* Karar alıcıların ve toplumun ne ölçüde önem verdikleri ve ne ölçüde uydukları ve özellikle sözleşmelerin icrası, mülkiyet haklarının kalitesi, toplumun suç işleme olasılığına karşı polise ve adalete başka deyişle mahkemelere duyduğu güveni ifade eder.
- *Yolsuzluğun Önlenmesi:* Kamu gücünün, hem küçük hem de büyük yolsuzluk biçimleri ile birlikte, kamu gücünün kişisel çıkarlar için kullanılmasının ve elitler ve özel çıkar grupları tarafından devletin “ele geçirilmesi” gibi algıların engellenmesini ifade eder.

Yönetişim modeli devlet faaliyetlerindeki değişime ve devletin harekete geçme yetisindeki göreceli azalmaya, kamu sektöründe halihazırda bulunan meşruiyet sorununa, kamu sektöründe yürütülen hizmetlerdeki verimlilik ve etkili çalışma sorununa dikkat çekerken; bir diğer yandan da özel sektöre ve sivil toplum kuruluşlarına ve Pazar mekanizmasına dikkat çekmektedir (Yüksel, 2000: 158).

UNDP yönetişimi “herhangi bir toplumun ekonomik, sosyal ve siyasi işlerini kamu, özel sektör ve gönüllü kuruluşlarla yürüttüğü, politikalar ve kurumların oluşturduğu bir sistem” olduğuna dikkat çeker. Bu yönü dikkate alındığında yönetim bireylerin, kurumların ve firmaların faaliyetlerini kısıtlayan ya da tam aksine onları teşvik eden kurallar bütünü temsil etmektedir. Yönetişim kavramı AB de ele alınmış ve konu

Beyaz Kitap'ta ayrıntılı olarak işlenmiştir (UNDP, 1997b: 2). Kamu yönetiminde yönetim kavramının aldığı anlamları şöyle sıralayabiliriz (Frederickson, 2005: 285'ten aktaran Demirci, 2013: 29-30):

- Yönetişim siyasal kurumların yapısıdır
- Yönetişim, bürokratik devletten üçüncü taraf yönetimine geçiştir
- Yönetişim, yönetime piyasa temelli yaklaşımlardır
- Yönetişim, sosyal sermaye, sivil toplum ve yüksek düzeyde vatandaş katılımının gelişmesidir
- Yönetişim, risk alan yetkili kamu girişimcilerinin çalışmalarıdır
- Yönetişim İngiltere'de Tony Blair'ın "Üçüncü Yol" yaklaşımı anlamında kullanılmaktadır
- Yönetişim, yeni kamu işletmeciliğidir
- Yönetişim kamu sektörünün performansıdır
- Yönetişim çeşitli yetki alanları arasında işbirliği ve ağbağ yönetimidir
- Yönetişim küreselleşme ve rasyonelleştirmedir
- Yönetişim , şirketlere nezaret etme , şeffaflık ve muhasebe standartlarıdır

1.4.YÖNETİŞİMİN TÜRLERİ

1.4.1.Küresel Yönetişim

Küreselleşme kavramı 1990'ların başlarında çok az kullanılıyordu. 2000 ile birlikte "bizler hep birlikte tek bir dünyada yaşıyoruz" söylemini benimseyen herkesin konuşmalarında sıklıkla küreselleşme kavramını kullandıkları görülmeye başlandı. Kavramın kullanılmaya başlandığı ilk yıllarda yeteri kadar anlaşılamadı ve tanımlamalarda eksiklikler vardı. Sıklıkla küreselleşme kavramı dünya ortak pazarlarının hızla genişlemesi ve büyümesi ile eş anlamlı olarak kabul gördü. Bununla birlikte küreselleşmenin bu temeldeki anlamının da ötesinde çok daha derin anlamlar içerdiğini anlamak çok uzun sürmedi. Kavramın farklı siyasal, teknolojik ve kültürel güçleri içerdiği kısa sürede anlaşıldı (Kettl, 2004: 141) .

Küreselleşmeden kaynaklı meydana gelen köklü değişiklikler sebebiyle, uluslararası var olan sistemde yalnızca devletler ve kendi aralarındaki ilişkilerden oluşan yapılar,

güç ve etkinlikleri gittikçe artan bir yapısal bütünlüğe dönüşmektedirler. Yeni küresel aktörler içerisindeki işletmeler, işletmeler arası oluşan gruplar, sivil toplum kuruluşları gibi hükümet dışı birimler ön plana çıkmaktadır

Küreselleşme, günlük yaşantımızın sıradan bir parçası haline gelerek içerisinde çok yönlü değişimleri içeren ve hemen hemen her alanda kullanılan bir kavramdır. 20.Yüzyılın son çeyreğinde yükselen bir değer olması ve farklı bir boyut kazanarak günümüzde de varlığını artırarak devam ettirmesi, ile sosyal, siyasal, ekonomik, kültürel dönüşümlerin tümünü birden ifade etmekte kullanılan bir içeriğe sahip olmuştur (Bozkuş, 2009: 49).

Küresel yönetim demokratik ya da politik bir düzenleme aracı olarak küresel sorunların çözümü için kullanılmıştır. Bu işleviyle uluslararası sorunlarda “ortak sahiplenme” yaklaşımını benimseyerek insan hakları, çevre, barınma, işsizlik gibi konularda, tüm insanlığın uluslararası boyutta beklentilerinin gerçekleşmesine katkıda bulunabilmesi mümkün olmuştur (Çukurçayır, 2003: 263).

Küresel boyutta, sivil toplum kuruluşlarının , kamu kurumlarının ve hükümetlerin belirlenen hedefler doğrultusunda , ortak amaçlar etrafında bir araya gelmesidir. Böylelikle ortak sarf ettikleri çaba sonucunda sorunların üstesinden gelebilmektedirler. DB , IMF, WHO gibi kurumlar küresel yönetimde önemli rol oynayan aktörlerdir (Yılmaz, 2020: 218).

Küresel yönetim günümüzde sıklıkla devletlerin faaliyetlerini şekillendiren uluslararası boyutta reel politik ilişkilerin tam merkezinde anarşiye karşı çıkarak tam anlamıyla düzen arayışı ya da sistematik kısıtların karmaşık sıralanışı olarak tanımlanmaktadır. Ayrıca, hem devletlerin hem de uluslararası kurumların meşruluğu, adil ve açık yönetim imkanları ve vatandaşlığın önemi gibi konular küresel yönetimin alanı içerisinde (Reyhan ve Şenalp, 2005: 3).

Ulusal çıkarların belirlenmesi, düzenlenmesi, tartışılması ve sonuç olarak uygun hale getirilmesi uluslararası kuruluşlar sayesinde olmaktadır. Bu uluslararası kuruluşlar,

ulus devletlerin stratejik hedef ve önceliklerini belirleyebildikleri ve karşılıklı menfaate olması nedeniyle, küresel yönetim ve koordinasyon bakımından bir olanak sağlamaktadır. Küresel politikaların uygulandığı bir ortamda hem ulusal hem de yerel çıkarlar üzerinde uzlaşmak amacıyla, hükümetler her türlü iletişim yolunu kullanarak ve karşılıklı istişare ortamının sağlanmasıyla diğer hükümetlerle veya ulus üstü kurumlarla birlikte koordinasyonlu bir şekilde çalışmanın yollarını aramaktadır. Örneğin, Avrupa Birliği bölgesel grupların gelişmesine öncülük ederken, Dünya Ticaret Örgütü gibi uluslararası kuruluşlarda küresel ticaret politikalarında işbirliğine yardımcı olmaktadır. Bu açıdan bakıldığında, küresel yönetim, uluslararası anlaşmalar vesilesiyle ulusüstü kurumlar arasında güç dengesi oluşturmaktadır (OECD, 1996: 9-12).

1.4.2. Kamu Yönetişimi

Yönetişimin bir diğer türü olan Kamu Yönetişiminin nihai hedefi verimlilik ve etkinliğin artırılırken, yasallık ve meşruluğun korunmasıdır. Yalnızca örgüt içi bir hedefle sınırlı kalmayıp dışa dönük bir faaliyet olan sosyo-politik çevre ile etkileşimde bulunmak çok önemlidir. Kamu yönetişimi; ulusal, yerel yönetim ve bölgesel faaliyetlerden; baskı ve çıkar gruplarından, siyasal ve sosyal gruplardan; özel ve ticari organizasyonlar gibi birçok farklı aktörden meydana gelen karmaşık ağların yönetimidir. Bu tür kamusal ağların yönetimi, bir tür harici hükümetin “yönlendirmesidir”. Yönlendirme; “sibernetik” bir diğer anlamıyla “güdümbilim” den daha genel bir anlama sahiptir ve geniş anlamda 'herhangi bir yönlendirilmiş etkileme biçimi' olarak tanımlanır (Kickert, 1997: 735).

Tek yönlü nedensellik ilişkilerden ziyade, çok yönlü etkileşimleri ifade etmek için kullanılan yönetim kavramı, kamu sektörünün ve özel kuruluşların yanı sıra bireylerin ve sivil toplum örgütlerinin de yönetime ilişkin toplam tutum ve davranışları biçiminde tanımlanabilmektedir. Kamu Yönetişimi ise farklı ve çoğu zaman çatışan çıkarların uyumlaştırıldığı, uzlaşıcı faaliyetlerin formüle edilip uygulamaya geçirildiği devamlılık arz eden bir süreci ifade etmektedir (Özer, 2006: 77).

1.4.3. İyi Yönetişim

Geleneksel yönetim anlayışının 21.yy'da yetersiz kalması sebebiyle literatürde kendine yer edinen Yönetişim kavramının ekonomik, siyasi ve idari olmak üzere üç temel dayanağı vardır. Ekonomik yönetim bir ülkenin hem kendi ekonomik faaliyetlerini hem de diğer ülkelerle yaptığı ekonomik faaliyetleri kapsar. Eşitlik, yoksulluk gibi alanlar üzerinde de etkileri bulunmaktadır. Siyasi yönetim ise stratejik olarak karar alma sürecini ifade eder. İdari yönetim ise politikaların uygulandığı sistemleri ifade eder. Bu üç unsurun etkin kullanımı "iyi yönetim" siyasi ve sosyoekonomik ilişkileri yönlendiren süreç ve yapıları tanımlar (Çukurçayır, Sipahi,2003: 46).

İyi yönetim, genel anlamda Üçüncü Dünya ülkeleri için kullanılan bir tanımdır. Farklı alanlarda tanımı yapılmaktadır. Sistematik boyutta iyi-yönetişim "içsel ve dışsal siyasi güç dağılımı"nın düzenlenmesi olarak tanımlanabilir. Siyasi boyutta ise "hem meşruiyeti hem de yeterliliği olan devlet" olarak tanımlanır. Son olarak ise yönetsel boyutta "verimli, açık, hesap verebilir bir sistem" olarak tanımlanabilir (Ayman Güler, 2010: 317).

Thomas Jefferson "devlet meşru gücünü, yönetilenlerin yönetenler hakkındaki mutabakatından alır" sözü ile iyi yönetim kavramının devlet yönetiminde ne kadar önemli olduğunu altını çizmiştir. Bahsi geçen "İyi yönetim" kavramı içerisinde karşılıklı diyalog ve uzlaşmayı barındırır. Halk, öncelikle uzlaşma temelli olarak hür iradesi ile temsilcilerini seçebilmeli (siyasal katılım ve temsil), seçilen adaylara yönetme hakkını kanunda belirtilen süre dahilinde vermeli (temsili vekâlet), yönetimde görevli olan personel ile yakın bir iletişim halinde olarak kamusal kararlara katılabilmeli (yönetime katılma) siyasal güç ve yetkiyi elinde bulunduran yöneticilerin güç ve yetkilerini kötüye kullanmalarının önüne geçilmesi için onları kontrol (denetim) edebilmelidir. İşte gerçek ve olması gereken demokrasinin sağlanması, ideal devlet ve iyi yönetim kavramlarının uygulanması için bu anahtar kavramların varlığı ve işlerliği gereklidir (Aktan, 2002).

1.4.3.1. İyi Yönetişim Kavramının Ortaya Çıkışı

1996 yılında yapılan Habitat II konferansından önce “ Good Governance” olarak adı duyulan kavramın Türkçe’deki anlamı hakkında sorunlar yaşanıyor ve kavram hakkındaki bilgilere yalnızca İngilizce kaynaklardan ulaşılmaktadır. Dilimizdeki karşılığı hakkında yaşanan sorununa Habitat Ulusal Raporu’nu yazan İlhan Tekeli ve arkadaşları çözüm getirdi ve böylece Türkçe’ye İyi yönetim kavramı girmiştir. Her yeni kavrama gelen tepkiler bu kavrama da geldi. Kavramın ilkelerinden olan saydamlık, hesap sorma, katılım gibi yaklaşımlar tepkiyle karşılanmıştır. TESEV “İyi Yönetişim Kaliteli Yaşam Projesi” ile öncü bir hareket başlatmıştır. Bu proje kapsamında hem bu tepkileri ortadan kaldırmak hem de karar verme mekanizmasına sivil toplumun ve halkın da dahil olmak istediğini göstermeyi amaçlanmıştır. Demokrasinin sadece elit talebi olmaktan çıkarıp, herkesin hakkı olduğunu vurgulamak istemektedir (Toksöz, 2007: 4). Yönetişim kavramının ortaya çıkmasıyla yönetimin her alanında değişim kaçınılmaz olmuştur. Yönetim içerisinde kapalı ve yavaş olmaktan hızlı ve aktif olmaya, bürokrasiden katılımcılığa ve yapılan her türlü eylem çıktısı için hesap verebilir bir yönetim anlayışına geçilmiştir.

İyi yönetim toplumsal yaşamda 4 düzeyde gerçekleşebilir. İlk olarak Kamu Yönetimi düzeyinde yani devlet organlarının ve kamu hizmeti veren kuruluşların yönetime ilişkin yaklaşımlarının adil olması ile başlar ve şeffaflık hesap verebilirlik gibi ilkelerin kararların uygulanmasında etkin olmasıyla sonuçlanır. İkinci olarak Özel Sektör düzeyinde iyi yönetim iki kanalla gerçekleşir. Bir yandan kendi kurumsal yönetimlerini uygulayanlar diğer yandan ise toplumsal projelere kaynak ayırarak yöneticilerin STK’ların etkinliklerine vakit ayırmayı teşvik eder. Üçüncü olarak ise STK’ların kendi içlerinde iyi yönetim ilkelerini temel almaları ve “Toplam Kalite Yönetimi” ilkelerinin uygulanması, seçkin yöneticilerin iş başına geçirilmesi hatırı gönül işlerinden ziyade işin ehlini seçme anlayışı yerleşmektedir. Dördüncü ve son olarak bireysel düzeyde gerçekleşen iyi yönetim. Her birey kişisel düzeyde hem yurttaş hem de tüketici hem de bir bireydir. Tüm sorumluluklarını yerine getiren ve iyi yönetimini getirdiği ilkelere sahip çıkan her birey toplumsal refahın artmasında ve kurumların gelişmesinde önemli etki yapacaktır (Toksöz, 2008: 8-9)

Tablo 1.1:Yönetişimin Gelişimindeki Evreler

	<i>(Bürokrasi)</i>	<i>(Yeni Kamu Yönetimi)</i>	<i>(İyi Yönetişim)</i>
Popüler olduğu dönem	(1920-1970'ler)	(1980-1990'lar)	(1990'ların ortasından bugüne)
Genel yaklaşım	Bürokratizm	İşletmecilik	Yönetişim
İngilenilen temel sorunlar	(Kamu düzeni ve Hesap verilebilirlik (Yasallık ve meşruiyet)	(Verimsizlik nedeniyle Devlet/yönetim başarısızlığı	(Karmaşıklık (Etkisizlik) nedeniyle Devlet/ yönetim başarısızlığı
<i>Yönetimin ana teması</i>	Kanun ve düzen	Piyasa fiyatının belirlenmesi	Kurumların haklarının belirlenmesi
Rehber ilkeleri	Hesap verilebilirlik	Verimlilik	Sektörel etkinlik
Yönetim şekli	Hiyerarşi	Piyasa	Network
Yönetim mekanizması	Komuta ve kontrol (rekabet)	Rekabet	Dayanışma ve işbirliği
Seçilmiş olan"yasal"araç	Kamu hukuku	Sözleşmeler özel hukuk	Resmi ve gayri resmi anlaşmalar
Aidiyet mekanizması	Kontrol uygulama	Teşvikler	Bağlılık/müzakere/ikna etme
Organizasyonun kapsamı	Departman içi odaklanma	Hizmet sunan acentelerde kurum içinde odaklanma	Sektörel /politika koalisyonları içinde odaklanma
Strateji yapma modeli	Politika planlama	Stratejik yönetimin öğelerinden oluşan geçici problemleri çözmek	Stratejik yönetim, politika öğrenme ve uyumuna vurgu yapma

Gerekli beceriler	Uyum ve kontrol becerileri	Organize etme,bitirme, kontrol etme, pazarlama gibi yönetim becerileri	"Etkinleştirme becerileri" Aktörleri ve süreçleri düzenleme, modüle etme gibi.
-------------------	----------------------------	--	--

Kaynak: (Steurer, 2007: 10).

1.4.3.2. İyi Yönetişime İlişkin Tanımlar

İyi yönetim; savurgan kamu harcamalarının azaltılmasını içeren demokrasi, yönetim ve kalkınma arasında pozitif bir ilişkinin olduğunu varsaymakta ve verimsiz harcamalarının azaltılmasını içererek eğitim, sağlık ve sosyal konularda yatırım yapmayı öngörür. Aynı zamanda düzenleyici reformlar ile özel sektörü teşvik ederek ve vergilerle ilgili reformlar yaparak kurumsal ilişkilerde daha fazla şeffaflık ve hesap verilebilirlik gerektirir (Kersbergen ve Waarden, 2004: 145).

OECD, "iyi yönetim" kavramını bir ülkenin güç ve yetkilerini icra etmesi için kullandığı anayasal, yasal ve idari düzenlemeler olarak kullanırken; UNDP iyi yönetimi bir toplumun siyasi, ekonomik ve sosyal işlerini iyi yönetim aktörleriyle yürütürken kullandığı değerler, politikalar ve sistemin bütünü olarak kullanmaktadır (White Paper, 2001: 10)

İyi yönetim, yeni bir yönetsel araç ortaya koymaktan daha fazladır, o kamu hizmetlerinin en iyi şekilde yerine getirilmesi anlamına gelir (Stoker, 1998: 18). İyi yönetim kavramının amacı kavramın tanımını yapmaktan ayrı olarak yalnızca bir yönetim türünün tanımlanması biçiminde bir retorik içermiyorsa, iyi olarak görülen her yönetsel özelliğin iyi yönetim kavramının içine katılmayacağı savunulmuştur (Ekinci ve Karakoyunlu, 2020: 118-119). İyi yönetim, kamusal meselelerin ve politikaların tartışıldığı ve bunlara toplumdaki farklı aktörlerin katıldıkları, politika ve yönetimdeki değişim sürecini ifade etmektir (Grindle, 2004: 526).

İyi yönetim, WB'nin Afrika Krizi raporuyla ilk çağdaş görünümünü kazanmıştır ve kavramın içerisinde kamu hizmetlerinin etkin ve verimli olması ve, bağımsız yargı

sistemini desteklemesi , yapılan sözleşmelere uyum şartının yasal çerçeveye göre düzenlenmesi, hukuka ve insan haklarına saygının temel alınması , kamu fonlarının harcanmasında ve yönetilmesinde hesap verebilir olunması, bağımsız bir ombudsmanın (Kamu Denetçisi) olmasını, yasama organının yaptığı işlemlerden sorumlu olmasını , çoğulcu bir kurumsal yapının olmasını ve basın özgür olmasını hedeflemekte ve bunları iyi bir yönetimin unsurları olarak görmektedir (Leftwich, 1993: 610).

1.4.3.3.İyi Yönetişim İlkeleri

Yönetişimle ilgili çalışmalara bakıldığında yönetim ilkelerinin özgün olarak her çalışmada farklı olarak ele alındığı görülmüştür. Örneğin; White Paper (2001: 8)' da iyi yönetim ilkeleri "Açıklık, Katılımcılık, Hesap Verebilirlik, Etkinlik, Tutarlılık" olarak sıralanırken, Governance Matters VIII adlı eserde ise yönetişimin ilkeleri "Hesap Verebilirlik, Siyasi İstikrar ve Şiddetin Olmaması, Devletin Etkinliği, Düzenleyici Kalite, Hukuk Kuralı ve Yolsuzluğun Kontrolü" olarak sıralanmıştır (Kaufman , Kraay ve Mastruzzi, 2003: 6) . Maliye Bakanlığı ise iyi yönetişimin birbiriyle ilişkili olan ve birbirini tamamlayan sekiz unsuru olduğunu ifade etmektedir. Bunlar: Şeffaflık, Hesap Verebilirlik, Katılımcılık, Cevap Verebilirlik, Hukukun Üstünlüğü, Etkinlik, Eşitlik, Stratejik Vizyon'dur. Toksöz 2008 tarihli "İyi Yönetişimin El Kitabı" adlı eserinde iyi yönetişimin ilkelerini; kapsayıcılık, tutarlılık, sorumluluk, hesap verebilirlik, adillik, saydamlık, katılımcılık, etkinlik, hukuka bağlılık, yerindelik ve ölçülülük olarak sınıflandırmıştır. Yukarıda sıralanan örnekleri çoğaltmak mümkündür.

Dünya Bankası'na göre bir ülkede katılımcılığın, hesap verilebilirliğin ve politik istikrarın yeterli seviyede uygulanabilmesi; hükümet düzenlemelerinde kalitenin ve hükümet etkinliğinin artırılması , yolsuzluğun kontrol altına alınması ile hukukun üstünlüğünün gözetilmesi ile iyi yönetişime yaklaşılabildiği ifade edilir (Kara Yıldırım, 2018: 283).

UNDP "Governance and Sustainable Human Development 1997" (Yönetişim ve Sürdürülebilir İnsani Gelişme 1997") bir dizi iyi yönetim ilkelerini telaffuz eder. Bu telaffuz edilen ilkeler de literatürün çoğunda kabul görmüştür. Birleşmiş Milletler

tarafından kabul edilen beş ilke insan hakları eksenli uluslararası hukuk temelinde oluşturulmuştur. Buna rağmen 'iyi yönetim' kavramının dayandığı prensipleri belirlenmek zor ve tartışmalıdır. Bu prensiplerin birçoğu birbiri ile örtüşmekte ve bazı noktalarda bir diğerini desteklemektedir (Graham, Amos ve Plumptre , 2003: 3).

1.4.3.3.1. Şeffaflık (Açıklık)

Yönetimde şeffaflığın sağlanabilmesi için serbest bilgi akışının olmalıdır. Serbest bilgi akışının sağlanması ise; vatandaşların ya da ihtiyacı olan kişilerin usullere, kurumlara ve bilgilere kolay ulaşması ile mümkün olmaktadır (Maliye Bakanlığı, 2003: VIII).

Açıklık yönetimin denetime açık olması anlamını taşıırken, şeffaflık ise denetimin açık ve net bir şekilde izlenebilmesidir. Açıklık ve şeffaflık bir yandan idari bir işlemde etkilenen kişilerin denetim işini anlamalarını sağlarken diğer yandan da idari işlemin denetim işini yürütenler tarafından yapılmasına imkan tanır. Aynı zamanda, açıklık ve şeffaflık; hukukun üstünlüğü, kanun önünde eşitlik ve hesap verebilirlik gibi ilkelerin sağlanması için gereklidir (Sigma Raporu, 1999: 66).

Kurumlar üye devletlerle birlikte daha açık bir şekilde çalışmalıdır. AB'nin aldığı kararlar ve ne yaptığıyla ilgili daima iletişimde olmalıdır. Halk için daha anlaşılır bir dil kullanmalı ve halkın güveni sağlanmalıdır (White Paper, 2001: 8).

İyi yönetim ilkelerinden olan "Şeffaflık" kelime anlamıyla açıklık, sadelik, yalınlık, anlaşılabilirlik anlamlarına gelmektedir. Yönetimde kullanılan şeffaflık ilkesinin anlamı ise yönetimin paydaşları arasındaki iletişimin ve paylaşımın olabildiğince açık, anlaşılır olması gizli olmaması anlamına gelir (Ökmen ve Parlak, 2010: 332-333).

Yönetimde açıklık (şeffaflık) ilkesi genelde saydamlık ilkesi ile aynı anlamda kullanılmakla birlikte, açıklık saydamlığı da içeren daha geniş kapsamlı bir ilkedir. Yönetimin açıklığı söz konusu olduğunda genellikle üç karakteristikten söz edilmektedir (OECD, 2005: 2).

Geleneksel anlayışta "gizlilik esas açıklık istisna iken", yeni anlayışta tam tersine "açıklık kural gizlilik istisnadır". Gizliliğin, bürokrasinin doğasından kaynaklandığı ve onun bir niteliği olduğu, gizlilik sayesinde yönetimde etkinliğin ve tarafsızlığının daha

iyi sağlanacağı, kamu yararının daha iyi gerçekleştirileceği, dolayısıyla makul görülmesi gerektiği düşüncesi artık taraftar bulmamaktadır (Al, 2004: 185).

1.4.3.3.2. Katılımcılık

Vatandaşların idari kurumlardaki karar alma sürecine katılımları vatandaşların doğrudan katılımları ile olabildiği gibi temsil yetkilerini verdikleri kurumlar vasıtasıyla da olabilmektedir. Vatandaşların karar alma sürecine katılım göstermeleri sayesinde ,çıkarcı grupları arasında politika oluştururken uzlaşma sağlanmakta ve ortak çıkar çevresinde hareket edebilmektedirler (Maliye Bakanlığı, 2003: VIII).

AB'nin kalitesi, geçerliliği ve etkinliği, fikir aşamasından uygulamaya kadar politika boyunca geniş katılım sağlanmasına bağlıdır. İyileştirilmiş katılım, muhtemelen nihai sonuca ve katılım ilkesini uygulayan kurumlara daha fazla güven yaratacaktır. (White Paper, 2001: 8).

İyi yönetimin ilkelerinden biri olan 'katılımcılık', halkın kendi iradesine bağlı olarak ve anlaşmaya dayalı temsilcilerini seçerek siyasal karar alma sürecine katılımını ifade eder. Katılımcılık ilkesi, aynı zamanda halkın temsili vekâlet ile devredilen güç ve yetkilerin amaca uygun olarak kullanılıp kullanılmadığının denetimini de ifade eder (Aktan ve Çoban,2016 : 2). Vatandaşların ve sivil toplum kuruluşlarının fikir alma , dinleme veya danışma amaçlı olarak yönetimin karar alma sürecine dahil edilmesini katılımcılık olarak tanımlayabiliriz (Karabacak, 2003: 63). Karar alma sürecinde yalnızca idarecilerin verdikleri kararlara ilişkin tek taraflı bilgi aktarma yerine birey veya sivil toplum kuruluşlarının da görüşünü almak yoluyla sürece aktif katılımı sağlayan, ortaklık ilişkisi anlamına gelen faaliyetleri içerir (Şengül, 2012: 57).

Katılımcılık ilkesinin etkililik, şeffaflık, hesap verebilirlik, cevap verebilirlik ilkeleri ile oldukça sıkı bir bağı vardır. Bütün bu ilkeler katılımcılığı destekler . Vatandaş sadece objektif, güvenilir, tam bilginin sunumu ile katılımcılığı sağlayabilir. Vatandaşın kamuoyu tarafından kararlar, değişen mevzuatlar ve politikalar hakkında bilgilendirilmesi, vatandaşın kararlarını etkilemektedir. Bir kamu kurumu kaynaklarını ne kadar etkin kullanırsa o kadar etkili hizmet sunar. Vatandaş sivil toplum kuruluşları aracılığı ile kamu hizmetlerinden ve mallarından faydalanan olarak devleti gözetleyen,

denetleyen rolünü yerine getirir. Böylece yetkiyi eline almış kamu görevlileri yaptıkları işlemlerden ötürü topluma karşı sorumlu tutulmuşlardır (Akçay, 2013: 10).

Katılımcı bir yönetim yapısının oluşturulabilmesi birtakım ön koşulların varlığına bağlıdır. Katılıma açık süreçlerin varlığı, sivil toplum kuruluşlarının örgütlenmesi, bilgiye erişim olanakları ve anlamlı bir katılım süreci için gereken eğitimin verilmiş olması bu şartlardandır (Argüden, 2006: 2). İyi yönetişimin ilkelerinden olan katılım; yapılacak faaliyetle ilgili mümkün olduğunca çok aktöre ulaşmak ve karar alma süreçlerine dahil etmek alınan kararlarda daha etkili bir sonuca ulaşmayı sağlayabilir. Sonuç olarak yapılacak faaliyetlerin olumsuz çıktılarının olabildiğince azaltılması mümkün kılınır (Firdin ve Uzun, 2018: 184).

Yeni anlayışa göre, bireyler, yönetim sürecine sadece siyasal temsilcileri aracılığıyla, dolaylı bir şekilde değil, doğrudan da katılabilmelidir. Bu yaklaşımın benimsenmesinde, bireyin güçlenmesi, bireye verilen önemin artması, demokrasi ile ilgili gelişmeler, doğrudan katılım araç ve yöntemlerinin gelişmesinin etkisi büyüktür (Al, 2004: 185).

1.4.3.3.3. Hesap Verebilirlik

Hesap verebilirlik, "Hesap verebilirlik bir kişi ya da otoritenin yaptığı işlemleri diğerlerine açıklayıp, dayanağını göstermesi" şeklinde tanımlanmaktadır (Sigma Raporu, 1999: 68). Hesap verebilirlik ilkesi, herhangi bir kurumdaki yetkiyi elinde tutan personelin , yetki ve sorumluluğu kullanmasına ilişkin yaptığı işlemlerden ötürü ilgili makama ya da yetkili kişilere karşı cevap verebilme ,bir eleştiri ya da talep varsa dikkate alma, düzeltme gibi davranışlar sergilemesini ifade eder. Bir başarısızlık durumu olduğunda bunun sorumluluğunu alma ve gerekeni yapmaktır. Kısaca gerek kamu kurumlarında , gerek özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarında çalışan yetkililer kamuoyuna ve kurumsal paydaşlarına karşı daima hesap vermelidir (Maliye Bakanlığı, 2003: VIII).

AB kurumlarından her biri yaptığı faaliyetin sorumluluğunu almalıdır. Devletlerin ve hangi düzeyde olurda olsun AB politikasının geliştirilmesine uygulanmasına dahil olan herkesin daha fazla açıklığa ve sorumluluğa ihtiyacı vardır. (White Paper, 2001: 8).

İyi yönetişimin temel ilkelerinden biri olan hesap verebilirlik (Accountability) kavramı gerek idari kuruluşların gerekse de özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının da halka ve ilgili kurumlara karşı hesap verebilir olmasıdır. Karar verme şamasındaki hesap verebilirlik kurumun hem iç hem de dış müşterilerine karşı aynı seviyede olmalıdır. Hesap verebilirlik ilkesi hukuk kuralları olmaksızın uygulanamayan bir ilkedir (Yıldırım, 2004: 233).

Yönetişimin bir diğer ilkesi ise "Hesap Verilebilirlik" kavramına göre ise yönetişimde söz sahibi olan paydaşlar arasında yetkiler eşit olarak dağıtıldığı için sorumluluklar da eşit olarak dağıtılmalıdır. Her yetki sorumluluğunu da beraberinde getirir. Bu sebeple paydaşların aldığı her kararı uyguladıktan sonra ortaya çıkan durumların değerlendirilmesinde hesap verilebilirlik ilkesi uygulanmaktadır. Uygulamaya konulan kararın olumlu olup olmadığı, eğer olumlu değilse kaynaklarının detaylıca araştırılması ve kimden kaynaklandığının tespiti, olumsuz kararlar alanların değiştirilmesi ve sürece olumlu katkı sağlayanların ödüllendirilmesi de bu ilke ile ilgilidir (Ökmen ve Parlak, 2010: 33).

Yönetimde yetkiyi elinde tutan kişilerin yapmakla yükümlü oldukları görevleri hakkında hizmet verdiği kesimlere karşı hesap verme sorumluluğu vardır. Yönetişimde hesap verme ilkesi siyasi, idari ve mali konular olmak üzere 3 ana başlıkta incelenir. Siyasi hesap verebilirlik, siyasi partilerin ve parti temsilcilerinin seçimler yoluyla hesap vermesidir. İdari hesap verebilirlik, hükümete ait kuruluşların dikey ve yatay olarak hesap verebilirliğidir. Hukuki hesap verebilirlik ise devletin tüm birimlerinin, yargı organları da dahil olarak alınan tüm kararlara karşı yargı yolunun açık olmasıdır (Samsun, 2003: 20).

İyi işleyen bir devlette hükümet hem vatandaşlar tarafından hem de kendi içerisindeki kamu kurumları tarafından hesap verebilirliğe tabidir. Bu iki hesap verebilirlik ise dikey ve yatay hesap verebilirlik olarak sınıflandırılır. Dikey hesap verebilirlik; seçim,

sivil toplum kuruluşları ya da medya aracılığıyla vatandaşların aktif olmasını sağlar. Yatay hesap verebilirlik ise; devletin kötüye gidişini engellemek, verimsizliğini kontrol etmek adına kendi içinde oluşturduğu yargı, yasama, genel denetçiler, yolsuzluk karşıtı birimler, ombudsman gibi kurumları kapsar (Samsun, 2003: 22).

Hesap verme sorumluluğu ilkesine göre hedeflenen sonuçların gerçekleşmesi için gerekli planlamanın yapılıp yapılmadığı, devam eden süreçte nelerin yapılmaya devam ettiği, gerçekleşmesi gereken olguların zamanında gerçekleşip gerçekleşmediği ve nihai durumda nelerin iyi gittiği ve nelerin iyi gitmediği gibi durumlar sorgulanır. Dolayısıyla hesap verme sorumluluğu sayesinde saydamlık, yansızlık, hukuka uygunluk, eşitlik gibi ilkelere ne derece sadık kalındığı saptanmakta ve sorumluluğu devredenlere, sorumluluğu alan kişilerin öngörüldüğü gibi etkin bir şekilde işlerini yapıp yapmadıklarını da değerlendirme imkanı sunar (Polat, 2003: 71).

1.4.3.3.4. Etkinlik

Usullerin ve kurumların, kaynakların verimli kullanılmasını sağlayacak sonuçlar üretmeleri gerekmektedir (Maliye Bakanlığı, 2003: VIII). Etkinlik, optimal (en uygun) kaynak kullanımı ile amaçlara ulaşmayı ifade etmektedir (Devlet Planlama Teşkilatı, 2007: 15).

Kamu yönetiminin performans etkinliğinin arttırılması için "Etkinliğin" kamu yönetimi ve kamu hizmetleri için önemli bir etkisi olduğu yeni yeni kabul edilen bir olgudur. Devlet kamu hizmetlerinin üreticisi haline geldikçe, üretim nosyonu kamu yönetimine girmiştir. Verimlilikle ilgili bir diğer kavram ise, kanun ve hükümet tarafından ortaya konan kamusal sorunların çözümü ve hedeflerin başarılmasına ilişkin kamu yönetiminin yüksek performans göstermesini sağlamak olan etkililiktir. Bu ilke, halihazırda uygulanmakta olan kamu politikalarının gerekli analizinin yaparak değerlendirilmesini ve bu politikaların ne kadar iyi uygulandığının belirlenmesini gerektirir (Kuzey, [t.y]: 69). Kamusal hizmetlerin eksiksiz yerine getirilebilmesi için ve kamusal talepleri gerçekleştirebilmek amacıyla kaynakların verimli kullanımı iyi yönetişimin unsurlarından olan etkinlik ile gerçekleştirilir (Palabıyık, 2004: 67) .

Politikalar etkili ve zamanında olmalı, net hedefler temelinde ihtiyaç duyulanları, gelecekteki etkinin bir değerlendirmesi ve aynı zamanda mümkün olan durumlarda deneyimlerden yardım almasını ifade eder. Etkililik aynı zamanda AB politikalarının orantılı bir şekilde uygulanmasına ve en üst düzeyde kararların alınmasına bağlıdır (White Paper, 2001: 8).

1.4.3.3.5.Tutarlılık

Yönetimde uygulanan politikalar ve eylemler tutarlı olmalı ve aynı zamanda kolayca anlaşılmalıdır. Birliğin gittikçe genişlemesi ve yeni devletlerin üye olmasıyla görev yelpazesi artmaktadır. İklim ve demografik değişim gibi zorunluluklar birliğin üzerine inşa edildiği sektörel politika sınırlarını aşmaktadır. Bölgesel ve yerel yönetimler yönetime gittikçe daha fazla dahil olmaktadır bu sebeple tutarlı bir yaklaşım sağlamak karmaşık bir sistem içerisinde siyasi liderlik adına güçlü bir sorumluluk gerektirir (White Paper, 2001: 8).

Tutarlılık , uygulamaya konulan politikalarla ve alınan kararların hem kendi içinde hem de ilerleyen zaman içerisinde uyumlu olmaya devam etmesi , üzerinde yapılacak kamusal düzenlemeler ile istikrarlı bir şekilde öngörülebilir olmasının ek olarak en önemlisi vatandaşın ileriye dönük yapacağı yatırımların güvenli bir ortamda yapmasını sağlamaktır (Toksöz, 2008: 18). Avrupa Komisyonu tarafından çıkartılan , “Avrupa Yönetişimi Beyaz Kitabı”na göre, uygulamaya konulan politika ve kanunların kendi içinde tutarlı olması ve kolay anlaşılır olması zorunludur (Petek ve Kesim, 2005: 47). Bu bağlamda istikrarlı bir yönetim anlayışına sahip olmak, vatandaşların geleceğe yönelik kaygılarının azaltılmasına yardımcı olmasının yanısıra vatandaşın geleceğe dönük kaygılarını minimum seviyeye indirgeyerek, devlete karşı duyulan güvenin pekişmesine yardımcı olacaktır.

1.4.3.3.6.Hukukun Üstünlüğü

Kurumların kanuna uygun olarak çizilen çerçeveler dahilinde hareket etmelerini ve vatandaşların şahsi davranışlarına da aynı kanunların uygulanabileceğini kabul etmelerini öngörmektedir (Maliye Bakanlığı, 2003: VIII).

Hukukun üstünlüğü üç anlama sahiptir. İlk olarak, hukukun üstünlüğü devletin gücünün düzenleyicisidir. İkinci olarak, hukukun üstünlüğü kanun önünde eşitlik anlamındadır. Son olarak, hukukun üstünlüğü yargı kuralları ve yönetim usullerinin belirleyicisi konumundadır. (Aktan ve Çoban, [t.y]: 18).

Devletin her bir kurumu, başta anayasa olmak üzere ve diğer kanunların da tespit ettiği, tanımladığı görev ve yetkilere sahiptir. Hiç kimsenin bu görev ve yetkilerden daha fazlasını kullanma ve değiştirme gibi bir gücü yoktur ve dolayısıyla devlet 'keyfi' hareketlerden uzaktır (Demirtaş, 2009: 61).

Hukukun üstünlüğü ilkesinin tartışmalarında yargıya ve uygulanan yasal sistemin iç yapısına odaklanmaktadır. Bu tartışmaların son bulmasını sağlayacak şey ise tutarlı ve çağdaş yasalara, etkili ve verimli işleyen mahkemelere, kanunları ve kuralları objektif ve adil bir şekilde uygulayan düzenleyici kurumlara sahip bağımsız bir yargı sistemine sahip olmaktır (Karabacak, 2003: 65).

İyi yönetim ilkelerinin uluslararası örgütler ve dünya üzerindeki tüm devletler tarafından kabul edilmiş, geçerliliği olan özet bir listesini hazırlamak mümkünken uygulama sırasında ilkelerin önceliğine göre alternatif bir seçeneğini belirlemek veya yenilerini eklemek de tercih edinilebilir.

1.5.İyi Yönetişim İlkelerine Ek İlkeler

İyi yönetim ilkelerinin sınıflandırılmasında çeşitli yazarlar ve kurumlarca farklı sınıflandırmalar yapılmıştır. İlkeleri göz önüne aldığımızda çalışmada sadece yukarıda bahsedilen altı ilkeyle sınırlı kalınmamış ek olarak aşağıdaki ilkelerin tanımlarına da yer verilmiştir.

1.5.1. Eşitlik

Eşitlik, önemli bir anayasal haktır. Bu nedenle Anayasanın 10. Maddesi eşitlik konusuna değinilmektedir. Buna göre (T.C Anayasası, md: 10);

“Herkes, dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetilmeksizin kanun önünde eşittir. Kadınlar ve erkekler eşit haklara sahiptir. Devlet, bu eşitliğin yaşama geçmesini sağlamakla yükümlüdür. Bu maksatla alınacak tedbirler eşitlik ilkesine aykırı olarak yorumlanamaz. Çocuklar,

yaşlılar, özürlüler, harp ve vazife şehitlerinin dul ve yetimleri ile malul ve gaziler için alınacak tedbirler eşitlik ilkesine aykırı olamaz. Hiçbir kişiye, aileye, zümreye veya sınıfa imtiyaz tanınmaz. Devlet organları ve idare makamları bütün işlemlerinde kanun önünde eşitlik ilkesine uygun olarak hareket etmek zorundadırlar.”

İlke, tüm vatandaşların mevcut refah seviyelerini muhafaza etmek ve geliştirmek fırsatlarına sahip olmalarını gerektirmektedir (Maliye Bakanlığı, 2003: VIII). Eşitlik her vatandaşa aynı oranda eşit fırsat verilmesini, tüm aktörlere aynı düzeyde hak ve sorumluluk yüklenmesini ifade eder (Memduhoğlu ve Yılmaz, 2017: 29) .

Avrupa Doğu İdare Yasası'nın 5. Maddesi eşitlik kavramıyla ilgilidir. Başlığın adı ise “Ayrımcılık Yapılmaması” olarak karşımıza çıkar. İlgili madde şunlardan bahseder: 1.Yetkili, halktan gelen talepleri ele alırken ve karar alırken eşit muamele ilkesine saygı gösterilmesini sağlayacaktır. Aynı durumda bulunan halk üyelerine de benzer şekilde muamele edilir 2. Muamelede herhangi bir farklılık olması halinde görevli, davanın objektif ilgili özelliklerinin gerekçelendirilmesini sağlayacaktır. 3. Yetkili, özellikle halkın üyeleri arasında milliyet, cinsiyet, ırk, renk, etnik veya sosyal köken, genetik özellikler, dil, din veya inanç, siyasi veya başka herhangi bir görüş, mülkiyet, doğum, engellilik, yaş veya cinsel yönelim ulusal bir azınlık üyeliğine dayalı haksız ayrımcılıktan kaçınacaktır (The European Ombudsman, 2015 : 14-15).

1.5.2.Cevap Verebilirlik

Kurumların ve usullerin tüm vatandaşlara hizmet etme gayreti içinde olması gerekmektedir (Maliye Bakanlığı, 2003:VIII). Kurumlar tarafından sunulan hizmetin, ihtiyacı ne oranda karşıladığıdır. Bir başka ifadeyle bu ilke ile ulaşılmak istenen sonuçlar ile hedeflerin uyumudur.Vatandaşın idarenin politikalarını belirlenmesinde söz sahibi oluşuyla sentezlenebilir (Memduhoğlu ve Yılmaz, 2017: 30).

Cevap verebilirlik ilkesininin en genel tanımını , kamu ihtiyaçlarının belirlenmesinde liderlerin ve kamu çalışanların aldığı kararlar sebebiyle, bu kararlara ilişkin ortaya koydukları hesap verme sorumluluğunun bir ölçüsüdür olarak yapabiliriz. Bu ilkenin pratikteki uygulaması ise aşağıda belirtilen maddelerin varlığıyla mümkündür (Acar, 2003: 53);

- Halkın ihtiyaçlarını tespit edecek mekanizmalar
- Müzakere, açık oturum gibi halkın plan ve programa dahilini sağlayan uygulamalar
- Söz konusu hizmetlerden kaç kişinin yararlandığını gösteren bir gözetim sistemi
- Halkın isteklerinin çabuk gerçekleşmesini sağlayacak basit prosedürler
- Halka geri bildirim sağlayacak bir sistem

Cevap verebilirlik ilkesinin uygulanmasında takip edilmesi gereken süreçler vardır. İlk adım olarak problemin tanımlanması gerekir. Vatandaş kamu hizmetini tüketirken ne gibi sıkıntılar yaşamaktadır? sorusuna cevap aranır. İkinci adım olarak halkın kaygılarının dindirilmesi ve problemlerin çözümüne ilişkin hedeflerin belirlenmesi gelir. nc adım olarak ise belirlenen hedeflerin uygulanması sürecidir. Dördüncü ve son adım ise işbirliği halinde daha duyarlı hizmet sunmanın yollarını aramaktır(Acar, 2003: 55-56).

Son yıllarda kamu yönetimi içerisinde yaşanan köklü değişimler geleneksel yönetim anlayışında dışarıda kalan vatandaşı bu değişimlerden sonra hizmet sunumunun ve politika üretme mekanizmalarının merkezine taşıtmaktadır. Yeni anlayışla vatandaşa daha fazla görev yükleyen kurumlar politika üretirken vatandaşa göre Őekillendirmekte ve verilen hizmetlerden en üst düzeyde memnun kalmayı amaçlamışlardır. Bu kapsamda hizmetler belirlenirken halkın tercihleri ön planda tutmak ve buna cevap verebilmek bu ilke ile paralellik gösterir (Yıldırım, 2011: 25).

1.5.3.Stratejik vizyon

Kamu yönetiminde görevli yöneticiler iyi yönetişimi uygulama ve kalkınma hususunda etkin bir bakış açısına sahip olmalı ve gelişmeye en iyi hizmet edecek olan gerekli unsurları belirleyerek bunları sağlamalıdır (Maliye Bakanlığı, 2003: VIII).

Stratejik vizyon kavramı, uzun vadede geniş açılı bir anlayışa sahip olmak demektir. Liderlik görevini üstlenen kişilerde, iyi yönetişim ve insani gelişim konusunda toplumun tarihi , kültürel ve sosyal tabanına dayanan geniş bir perspektife sahip olmak önemlidir. Yönetimde yer alan liderler iyi yönetişim ve kalkınma hususunda etkin bir perspektife sahip olmalı ve gelişime hizmet edecek olan unsurları dikkatlice

belirleyebilmelidir. Stratejik vizyonları belirgin olmakla beraber süreklilik göstermelidir. Vizyon, çalışanlarla yöneticiler tarafından belirlenmeli, buna yönelik hedefler de ulaşılabilir olmalı ve çalışanların bu vizyona inanmaları sağlanmalıdır (Özer, 2006: 81).

Kamu yönetiminde yeni bir yapının ortaya konması ile yönetimdeki mevcut stratejik eksikliklerin giderilmesi ve toplumun isteklerini karşılamak hedeflenmiştir. Bu yeni yapı ise katı bürokratik sistemi daha esnek vatandaş odaklı yönetim sistemine dönüştürmüştü ve bu yeni sisteme geçiş bir zorunluluk olmuştur. Bu geçiş sürecinde ise olası sorunlar için stratejik planlama yaklaşımını kullanmak yeni yönetim anlayışından beklenenleri karşılamada yararlı olacaktır (Çukurçayır ve Eroğlu, 2003: 254).

Eryılmaz (2018: 8) ise stratejik yönetimi, "Zamanı ve fırsatları iyi kullanma, gelecek yönelimli olma, olumsuz çevre şartlarına karşı doğru mücadele etme ve değişime ayak uydurmanın adı" olarak tanımlamaktadır.

Hükümet elindeki son verileri dikkate alarak, gelecekte karşılaşacağı muhtemel sorunları öngörebilmeli, gelecekteki parasal yükü ve değişiklikleri hesaba katarak buna uygun politikalar geliştirmelidir (Memduhoğlu ve Yılmaz, 2017: 30).

Stratejik planlar, hükümet programları ve ulusal seviyedeki kalkınma planları bölgesel ve il gelişim planlarıyla birlikte planlama sürecinden uygulama sürecine kadar olan etkinliği artırmakta ve doğru kaynak kullanımına katkı sağlamaktadır. Stratejik planlar kurumsal gelişime yönelik durumların uygulanmasına ve politikaların yerine getirilmesine hizmet eder.

Stratejik planlama ilkesi belirlenen politikaları geliştirmeye ve uygulamaya fırsat tanımaktadır. Planlı hizmet sunumu ile gerçekleştirilen eylemleri bütçeye dayandırma ve çıktılarının değerlendirilmesine yönelik etkili bir araç olarak değerlendirilmektedir. Bu yönüyle hem kamu yönetimine etkinlik sağlarken hem de yöneticilerin kurumsal kimliklerine ve yöneticilik anlayışlarının gelişmesine destek olmaktadır (Kalkınma Bakanlığı, 2018: 1).

Planlı hizmet sunumu, politika geliştirme , belirlenen politikaları eylem planları , programlar ve bütçelere dayandırma ile uygulamayı etkili bir şekilde izleme ve

değerlendirmelerini sağlamaya yönelik temel bir araç olarak benimsenen stratejik planlama ; bir yandan kamu mali yönetimine etkinlik kazandırırken , diğer yandan kamu idarelerinin kurumsal kültür ve kimliğinin gelişimi ile güçlendirilmesine destek olmaktadır (Kalkınma Bakanlığı, 2018: 1).

Stratejik Vizyon liderlerin yönetim faaliyetleri süresince halkın sosyal, kültürel ve tarihi tabanına dayanan ve destekleyen, insani gelişim konusunda uzun dönemde geniş bir bakış açısını ifade eder. Lider, yönetişimin literatürde geniş kabul görmüş olan ilkelerinin yanında ek olarak vizyon ve misyona sahip olmalıdır (Yıldırım, 2011: 27).

1.5.4. Adem-i Merkeziyetçilik /Yerellik

Yerellik, “Klasik anlamda, merkezi idareden yerel yönetimlere doğru yetki, görev ve kaynak aktarımı” anlamına gelmektedir. Ancak bugün daha geniş bir boyutta bu kavram ele alınmaktadır. Bu bağlamda, yani “ modern anlamda desantralizasyon , merkezi idarenin elindeki planlama, karar verme (Decision Making) ve kamu gelirlerini toplama gibi işlevlerin bir kısmını, taşra kuruluşlarına, yerel yönetimlere, yarı özerk kamu kurumlarına, meslek kuruluşlarına ve idarenin dışındaki gönüllü örgütlere (Dernek ve Vakıf gibi) aktarılması ” şeklinde tanımlanmaktadır (Eryılmaz, 2013: 235-236).

İKİNCİ BÖLÜM

OMBUDSMANLIK KURUMU

2.1. OMBUDSMANLIK KURUMUNUN TANIMI VE TARİHSEL ARKA PLAN

Tarih boyunca, devleti yönetmekte görevli olanlar, yönetilenler üzerine tek taraflı olarak ödevler ve sorumluluklar yüklemişlerdir. Yönetilenlerin davranışları “haklar” yönetenlerin davranışları ise “ödev ve yükümlülükler” olarak tanımlanmıştır. Yönetilenlerin haklarını korumak için her ne kadar anayasa, hukukun üstünlüğü, yargı denetimi gibi girişimler yapılmışsa da bunlar yeteri kadar koruyucu olmamıştır. Bu nedenle bir ülkede bağımsız bir denetim organının yani ombudsmanın olması ; halka karşı adaletli, çabuk ve saygılı davranılmasını, verilecek yükümlülüklerin hukuka uygun olması, kamudaki hizmetlerin ise adil bir şekilde yürütülmesi gerektiğinin yönetenlerce de kabul edildiğinin açık bir göstergesidir (Eryılmaz, 2009: 320) .

Ombudsmanlık Kurumunun dünyada benzer bir şekilde uygulanması tarih olarak milattan öncelere kadar uzanmaktadır. Bazı kaynaklar Çin’in Han Hanedanlığı’nı (M.Ö.206-M.S.220), Yunan Kontrol Kurumu’nu, Roma Halk Tribünleri’ni, 17. yüzyılda da Amerikan kolonilerinde var olan “Censors” kurumlarını Ombudsmanlığın tarih içerisindeki ilk uygulanması olarak nitelendirirler. Bazı kaynaklar ise 634-644 yılları arasında Hz. Ömer döneminde kurulan Muhtesib Kurumu Ombudsmanlığın ilk örneği olarak göstermişlerdir (Avşar, 2012: 67) .

Ombudsmanlık Kurumu insan haklarının korunmasına yönelik idarenin vatandaşla olan karşılıklı eylem ve işlemlerini denetleyen bir kurumdur. İnsan haklarının ihlal edilmesi genel itibariyle yürütmeden kaynaklanması sebebiyle Ombudsmanın idareyi denetlemesi arz etmektedir. Ombudsmanın kararları bağlayıcı nitelikte olmasa da

almış olduğu tavsiye niteliğindeki kararlar demokratik anlayışın yüksek kabul gördüğü ülkelerde uygulama imkanı bulmaktadır (Eroğlu, 2005: 219).

Kurulduğu ilk yıllarda öneminin farkına ek varılmayan Ombudsmanlık Kurumu 20.yy'ın ikinci yarısında birçok ÷lkeye hızla yayılmıştır. İlk kez Kuzey Avrupa lkelerinden olan İsveç'te 1809'da kurulan Ombudsmanlık Kurumu Finlandiya'da 1919'da, 1955'de de Danimarka'da hayata geçirilmiştir. İlerleyen yıllarda ise Yeni Zelanda'da, İngiltere'de kurulmuş ve böylelikle Anglo-Sakson hukuk sistemlerini de etkisi altına almıştır. Kara Avrupası hukuk sistemlerine Fransa ile birlikte 1973'te giren kurum , Avrupa Konseyi İstiarı Asamblesi' nin 1975 tarihli ve 457 sayılı tavsiye kararıyla üye devletlere önerilmiştir. 80' li ve 90' lı yıllarda Afrika ve Doğu Avrupa'da da tanınmaya başlanan Ombudsmanlık, günümüzde de hızla yayılmaktadır (Erhürman, 1998: 90).

Gerald Caiden' ın 1983 yılında yayınladığı ve bilim dünyasında bir referans kaynağı olarak kabul gören “ İnternational Handbook Of The Ombudsman” (Uluslararası Ombudsman El Kitabı) adlı eserinde Caiden ile birlikte kitaba katkı sağlayan arkadaşları ombudsmanlığın genel anlamda tanımını şu şekilde yapmışlardır (Caiden,Macdermot ve Sandler, 1983: 13' ten akt Karcı, 2016: 37) :

“Ombudsman, genellikle anayasayla düzenlenen, kamu yönetimini denetleyen, bağımsız ve tarafsız bir görevli, görevliler ya da komitedir. Yönetmel adaletsizlik ve kötü yönetimle ilgili olarak toplumdaki gelen belirli şikayetlerle ilgilenir. Soruşturma yapma, rapor sunma, olaylar ve yönetmel prosedürlerle ilgili tavsiyeler verme güçlerine sahiptir. Bir yargıç ya da yönetmel uyuşmazlık çözüm birimi değildir, emir verme ve yönetmel işlemleri değiştirme yetkisi yoktur. Sorunlara, soruşturma ve uzlaştırma süreçleriyle çözüm bulmaya çalışır. Otoritesi ve etkisi, devletin başlıca organlarından biri, genellikle parlamento ya da yürütmenin başı, tarafından görevlendirilmesi ve raporlarını ona sunmasından kaynaklanmaktadır. Bu şekilde şikayet edenin güvenini ve kamu yönetiminin saygısını kazanmaktadır. Kamu görevlileri başlangıçta ombudsmana düşmanlık besleyebilirler ve şüpheyle yaklaşırlar ancak zamanla onun kendileri için de haksız, asılsız ve kötü niyetli saldırılara karşı önemli bir savunma mekanizması sağladığının farkına varırlar”

Usta (2014: 60) 'ya göre Ombudsmanlık tam anlamıyla bağımsız ve tarafsızlığı olan, özerk ve yönetimin dışında bir duruş sergileyen , bağlayıcı karar alamayan, kararları tavsiye niteliğinde olan, hukuka aykırılık, adaletsizlik ve insan haklarının ihlali gibi davranışları ve işlemleri inceleyen, vardığı sonuçları kamuoyuna sunan, başvuruya denetim başlatabileceği gibi kendiliğinden de denetim başlatabilen, gücünü ve yasallığını parlamentodan alan ve ona karşı sorumluluğu olan bir kurumdur. Kazancı (2002: 303) 'ya göre Ombudsmanlık ise, vatandaş ile devletin tüm organları ile arasında ortaya çıkan anlaşmazlıklarda arabuluculuk görevi üstlenen bağımsız bir kurumdur.

Farklı birçok ülkede uygulanan Ombudsmanlık Kurumunun ifade ediliş biçimi de ülkeden ülkeye değişiklik göstermiştir. Hollanda'da Ulusal Ombudsman (*Nationale Ombudsman*), Fransa'da Arabulucu (*Médiateur*), Kanada'da Vatandaş Koruyucusu (*Protecteur du Citoyen*) İspanya'da Halkın Savunucusu (*Defensor del Pueblo*) , Avusturya'da Halkın Avukatı (*Volksanwaltschaft*) ve Romanya'da da Halkın Avukatı (*Avocatul Poporului*), Portekiz'de Adalet Temsilcisi (*Provedor de Justiça*) İngiltere'de Yönetim İçin Parlamento Komiseri (*Parliamentary Commissioner For Administration*), Polonya'da Sivil Halkların Savunucusu (*Défenseur des Droits Civiques*), İtalya 'da Sivil Savunucu (*Difensore Civico*) , Rusya'da İnsan Hakları Komiseri ifadeleri Ombudsman kelimesinin karşılığı olarak kullanılmaktadır. Türkiye'de ise 6328 sayılı Kanun'da "Kamu Denetçisi" terimi tercih edilmiştir (Tortop, 1998: 3-4) .

Bir görüşe göre Ombudsmanlık "Yargı Benzeri" denetim dışı bir denetim türü olarak ifade edilir (Aydın, 2018: 105) . Ombudsmanlık Kurumu, atama işlemi parlamento tarafından gerçekleştirilen , ancak her kuruma bağımsız olduğu kadar parlamentoya karşı da son derece bağımsız ve tarafsız olan bir kurumdur. Bu kurumun başında bulunan Ombudsman, yönetimin yanlış veya eksik uygulamaları sebebiyle mağdur olan vatandaşların belirttikleri şikayetler üzerine harekete geçen, sahip olduğu geniş yetkilerin gücüyle kapsamlı bir soruşturma yapan, soruşturmalar neticesinde yönetimin eksikliklerini ortaya koyan, raporlaştıran, takdir yetkisinin kötüye kullanılmasını engelleyen, mevzuatta çerçevesi belli yasalara ve kurallara bağlı olmayı

ve uygun hareket etmeyi temin eden, idari bir karar niteliği taşımayan önerilerde bulunan ve kamu hizmetlerinin daha iyi görülmesi için gerekli reformların yapılması amaçlarını güden bir kamu görevlisidir (Kestane, 2006: 132).

Kamu kurumlarının yıllardır süregelen faaliyetlerinde, kamu yönetiminin işlemlerinin denetlenmesi, vatandaşların idare ile olan ilişkilerinde haklarının korunması ve mevcut eksikliklerin gidermesi için bir kuruma ihtiyaç duyulmuştur. Etkin bir hizmet sunan ve bunu raporlaştıran Ombudsmanlık Kurumu bu beklentiler sonucu kurulmuştur.

Kurulduğu ilk yıllarda tüm ülkelerde hızla yayılan ama yurdumuzda ismi daha sonra duyulmaya başlanmış olan Ombudsmanlık Kurumunun Türkçe karşılığı Kamu Denetçiliği olmuştur. Ombudsman kelimesi İsveççe bir kelimedir ve Murahhas (Delegue) , Temsilci (Representant) , Arbulucu (Mediateur), Koruyucu (Protecteur) gibi anlamlarına gelmektedir. İlk kez İsveç'te 1809 Anayasası ile uygulama alanı bulan Ombudsmanlık Kurumu idari işlemlerin uygulanmasında , yasaların ve düzenleyici işlemlerin tesisinde tüm kamu kurumlarını ve mahkemeleri denetleyerek; işlemlerde hatalı veya keyfi tutumların tespiti halinde memurlara ve yargıçlara gerekli işlemleri uygulayıp haksızlığa uğrayan vatandaşların şikayetlerini dinleyerek yardımcı olmak ve gerekli tedbirleri almak hatta idari personele konu ile ilgili her türlü dava açmak ve yürütmek üzere İsveç'te kurulmuştur. Bu şekli ile Ombudsman parlamento tarafından atanan bir kamu görevlisi pozisyonuna sahip olmuştur. Denetim alanı merkezi idare, mahalli idare, mahkemeler ve askeri idareyi de içine alacak kadar genişlemiştir. Bu ilk haliyle İsveç'in dışında pek tanınmadan yaklaşık olarak yüz elli yıl kadar faaliyet gösterdikten sonra 1919'da Finlandiya tarafından benimsendi ve değeri kısa süre içerisinde anlaşılacak dünyanın dört bir yanındaki ülkeler tarafından kabul görmüştür (Oytan, 1975: 194-195).

1971'de Viyana' da bir araya gelen "İnsan Hakları Üzerine Avrupa Parlamentosu Konferansı" hükümete bağlı birimlerin verdikleri hizmetten şikayetçi olan vatandaşların şikayetlerin alınması ve incelenmesi için İskandinav Ülkelerince Ombudsman olarak bilinen kurumun çizgilerini takip eden bir kurumun hayata

geçirilmesi gerektiği bildirildi ve konferansa katılan 25 üye devlerin Ombudsmanlık bürolarını kurmaları teşvik edildi (Pickl, 1986: 40). Ombudsmanlık Kurumunun yıllara göre kuruluşu aşağıdaki çizelgede gösterilmiştir:

Tablo 2.1. : İlk Yüklenilmiş Görev Tarihlerine Göre Ombudsman Kuruluşları

Yıl	Yer	Yıl	Yer	Yıl	Yer
1810	İsveç(ulusal)		Batı Avustralya(devlet)		Portekiz (ulusal)
1915	İsveç (Askeri)		Wichita(kent)		Avustralya (ulusal)
1920	Finlandiya(ulusal)	1973	Bihar(devlet)		Avusturya(ulusal)
1952	Norveç(Askeri)		Jakson Country(kent)		Trinidad ve Tobaco (ulusal)
1955	Danimarka(Ulusal)		Rajasthan(devlet)		Uttar Pradesh(devlet)
1959	Batı Almanya (Askeri)		Sascatchewan(il)	1978	Jamaica(ulusal)
1962	Yeni Zeland (Ulusal)		Birleşik Krallık(sağlık)		Porto Rico(sınırsal)
1963	Norveç (Ulusal)		Victoria (devlet)		Tasmania (devlet)
1966	Guyana (Ulusal)		Zambia (ulusal)	1979	British Colombia(il)
	Tanzanya (Ulusal)	1974	Anchorage(kent)		Guam (sınırsal)
1967	Alberta(il)		Atlanta(kent)		New York City (kent)
	Kudüs(Kent)		Detroit(kent)		Filipinler (ulusal)
	New Brunswick(il)		Haifa(kent)	1980	Florida(devlet)
	Birleşik Krallık (Ulusal)		Lexington(kent)		Ghana(ulusal)
1969	Hawaii (Devlet)		New Jersey (devlet)	1981	İrlanda (ulusal)
	Kuzey İrlanda (il)		Queensland (devlet)		Hollanda (ulusal)
	Quebec (il)		Phineland Palatinate(devlet)		İspanya (ulusal)
1970	Kanada (Diller)		Tuscany(bölge)	1987	Guatemala
	Jamestown N.Y(Kent)		Birleşik Krallık(bölge)	1990	Nepal
	Manitoba (il)	1975	Alaska(devlet)	1993	Peru
	Mauritlus (Ulusal)		Kansas (cezaevleri)	1995	Bostwana
1971	Dayton (Kent)		Michigan (cezaevleri)		
	İsrail (Ulusal)		Oregon (cezaevleri)		
	Nebraska(Devlet)		Ontario (il)		
	Nova Scotia (il)		New South Wales (devlet)		
	Seattle (kent)		Berkeley (kent)		
	Zürih (kent)		Newfoundland(il)		
1972	Fiji (ulusal)		Flint (kent)		

	Iowa(devlet)		Papua Yeni Gine (ulusal)		
	İsrail (askeri)	1976	Liguria (bölge)		
	Maharashtra(devlet)				
	Minessota (cezaevleri)				
	Güney Avustralya(devlet)				

Kaynak: (Pickl, 1986: 41).

1995 yılı itibariyle toplam 75 ülkede ombudsmanlık faaliyetleri hayata geçirilmiştir. Avrupa'da 27 , Afrika'da 16 , Latin Amerika ve Karaippler'de 14 , Asya ile Avusturalya ve Pasifik'te 8, Kanada'da 8, ABD'nin çeşitli federe devletlerinde 5 bölgede Ombudsmanlık Kurumu faaliyette bulunuyordu (Özden, 2010: 32).

1995'teki Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Konferansı'na katılan devletlerin kabul ettiği, Yeni Bir Avrupa İçin Paris Anlaşması'nın "İnsan Hakları, Demokrasi ve Hukukun Üstünlüğü" başlığı altında; "İnsan hakları ve temel özgürlükler vazgeçilemeyen, doğuştan edinilen haklardır ve hukukun güvencesi altındadır. Devletlerin birinci sorumluluğu bu hakları korumak ve geliştirmektir. Hakların herhangi bir şekilde ihlal edilmesi durumunda bireyler ulusa ya da uluslararası her türlü etkin çarelere başvurabilir" hükmü yer alır. Bu hükme göre ile Ombudsman Kurumu olan ülkelerde, temel hak ve hürriyetlerin ihlal edilmesi durumunda Ombudsmanlık Kurumu başvurulabilecek ulusal mercilerden biri olarak kabul edilmektedir (Paris Charter, 2005: 3).

2.2.OMBUDSMANLIK TÜRLERİ

Reif (2004: 26-28) , dünyanın bir çok ülkesinde uygulanan Ombudsmanlık faaliyetlerini dikkate alarak, Kamu Sektörü Ombudsmanı ve Özel Sektör Ombudsmanı mekanizmalarını aşağıdaki gibi kategorize etmiştir:

Tablo 2 .2. Reif'in Kamu Yönetimi ve Özel Sektör Ombudsmanları Sınıflandırması

Kamu Yönetimi Yasama Ombudsmanı	<ul style="list-style-type: none"> • Ulusal hükümet, alt-ulusal ve yerel belediyelerce kurulur. • Hükümetin yasama organı tarafından atanır ve ona rapor verir. • Anayasal hüküm ve mevzuatla kurulur. • Hükümetin idari yapıları üzerinde yasalık ve adalet üzerinde yetkilidir.
---------------------------------------	---

Kamu Yönetimi Yürütme Ombudsmanı	<ul style="list-style-type: none"> • Ulusal hükümet, alt-ulusal ve belediyelerce kurulur. • Hükümetin yürütme organı tarafından atanır.Yürütme ya da yasama organına rapor verir. • Anayasal hüküm ve mevzuatla kurulur. • Birçok kurumda , devlet şirketlerinde hükümetin yasallığı ve adaleti üzerinde yetkilidir.
Kamu Yönetimi hibrit Ombudsmanı (İnsan Hakları, Yolsuzlukla mücadele v.b.)	<ul style="list-style-type: none"> • Ulusal hükümet , alt-ulusal ve belediyelerce kurulur. • Hükümetin yasama organı tarafından atanır ve ona rapor verir. • Anayasal hüküm, mevzuat, kanun ile kurulur. • İnsan hakları ve yolsuzluk gibi konulardaki şikayetleri inceler .Kamu yönetiminin yasallığı ve adaletini sağlamakla yetkilidir. • Çok sayıda kamu kurumu v, ajans , devlet şirketi üzerinde yetkilidir. • Özel sektördeki insan hakları sorunlarıyla da ilgilenir.
Sınırlı yetkili Kamu Kurumu Yasama ya da Yürütme Ombudsmanı (Uzmanlık Ombudsmanı)	<ul style="list-style-type: none"> • Ulusal hükümet , alt-ulusal ve belediyelerce kurulur • Hükümetin yasama ve yürütme organı tarafından atanmış ona rapor verir. • Anayasal hüküm ve mevzuatla kurulur. • Sadece insan hakları konusuyla ilgilenir.Örneğin; çocuk hakları, cinsiyet ayrımcılığının önlenmesi , azınlık, engelli hakları, resmi diller, özel hayat(mahremiyet), bilgi edinme özgürlüğü gibi.
Kamu kurumunun dahili ve harici şikayetleri ele alan yönetici organizasyonel ombudsmanı	<ul style="list-style-type: none"> • Devletin ulusal ya da alt-ulusal hükümetin departmanı veya devlete bağlı kurumlar tarafından kurulur. • Bakan ya da kıdemli bürokrat tarafından atanır ve ona rapor verir. • Kurum içi bir düzenlemeyle ya da mevzuatla kurulur. • Kurum içi çalışanlarına yönelik iç mekanizma ile kurum ile ilişkisi olmayanların şikayetlerini dinleyen dış mekanizması vardır.Her ikisi de uygulamada olabildiği gibi sadece bir tanesi de kullanılıyor olabilir.
Müşteri/Vatandaş Şikayetlerini çözmek için , mevzuatla oluşturulmuş Kurulmuş Özel Sektör/Kamu Yönetimi Karma Ombudsmanı	<ul style="list-style-type: none"> • Ulusal ya da ulus-altı hükümet tarafından kurulur • Yasama ya da yürütme organı tarafından atanmış ve ona bağlı makamlarca kurulur ve ona rapor verir. • Anayasal hüküm ve mevzuatla kurulur. • Yalnızca endüstri ve hizmet sektörü üzerinde yetkilidir. Örneğin; bankalar, finans kuruluşları gibi.
Bir endüstri ve hizmet sektörüyle ilgili Müşteri/Vatandaş Şikayetlerini çözmek için kurulmuş Özdenetim Ombudsman	<ul style="list-style-type: none"> • Sanayi ve hizmet sektörü tarafından kurulur. Örneğin; bankalar, sigorta şirketleri gibi. • Genellikle bir şemsiye tüzel kişiliğin oluşturulmasıyla, örneğin; kar amacı gütmeyen şirket, vakıf , komisyon gibi kuruluşlarca kurulur ve finanse edilir. • Kuruluşların içinde yer alan bir kurul tarafından kurulur ve ona rapor verir. • Sektöre tabii olan müşterilerin şikayetlerini dinler.
Özel Sektör Kurum ve kuruluşlarının	<ul style="list-style-type: none"> • Mal veya hizmet dağılayan üniversite, kolej, gazete gibikurum ve şirketler tarafından kurulur. • Mal veya hizmet sağlayan kurumun idaresi tarafından atanır.

Oluşturulan kurumsal Ombudsman	<ul style="list-style-type: none"> • Kurumun yasal politikasına göre kurulur. • Kurum veya şirket aleyhine öğrenciler , müşteriler tarafından yapılan iç ya da dış kaynaklı şikayetleri inceler.
Uluslararası kuruluşların işyeri Ombudsmanı	<ul style="list-style-type: none"> • Uluslararası bir kuruluş tarafından kurulur. • Uluslararası örgütün Genel Sekreteri veya vekili tarafından atanır ve ona rapor verir. • Kurum içi çalışanlarının istihdam ile ilgili konulardaki şikayetleri ile ilgilenir.
Klasik ombudsman; uluslararası ve ulus üstü yönetim düzeyinde oluşturulan Ombudsman	<ul style="list-style-type: none"> • Uluslararası ve ulusüstü kuruluşlar tarafından kurulur. • Kuruluşun yasama organına karşı sorumludur ve ona rapor verir. • Kuruluş amacı yasal mevzuat ile düzenlenir. • Kuruluun işlemlerinden etkilenen çalışanların şikayetleri ile dışarıdan gelen şikayetleri inceler. • Bu güne kadar ki tek örneği Avrupa Birliği Avrupa Ombudsmanı'dır.

Kaynak: (Reif, 2004, 26-28).

Ombudsmanlık Kurumunun İsveç'te ilk olarak ortaya çıkmasıyla birlikte tüm dünyada her devletin de böyle bir kuruma 'şikayete ilişkin konuların ağırlığı farklı olmak üzere' muhakkak ihtiyacı olduğu aşikardır. Günümüzde 100'ü aşkın devlette bulunan Ombudsmanlık Kurumlarının bazı ülkelerde ayrı olarak farklı konular başlığında da Ombudsmanlık Kurumu oluşturduklarını görüyoruz.

Özden, 2010 yılında yayımladığı "Ombudsman (Kamu Denetçisi) ve Türkiye'deki Tartışmalar" adlı eserinin bir bölümünü Ombudsmanlık türlerine ayırmıştır. Özden (2010: 54-67)'e göre, Parlamento Ombudsmanı, İnsan Hakları Ombudsmanı, Çocuk Hakları Ombudsmanı, Silahlı Kuvvetler Ombudsmanı (Askeri Ombudsman), Öğrenci ve Eğitim Ombudsmanı, Tüketici Ombudsmanı ve Yerel Yönetim Ombudsmanı olmak üzere sekiz tür Ombudsmanlık vardır:

- Parlamento Ombudsmanı, parlamento tarafından seçilir. Kamu yönetimlerine karşı vatandaşların haklarını korumakla yetkilidir. Bu sebeple kamunun gerçek anlamda güvenini kazanmış ve herkesçe tanınan kişiler bu göreve getirilir. İskandinav ülkelerinde Parlamento Ombudsmanına çok kolay bir şekilde başvurabilmektedir. İngiltere ve Fransa'da parlamentoda görevli bir üyeyi aracı yapmadan Parlamento Ombudsmanına başvuramaz. Parlamento üyesi vatandaşla ombudsman arasında adeta bir filtre görevi görerek ,gelen şikayetleri inceleyerek gerekli gördüklerini ombudsmana iletir gerek görmezse iletmez (Özden, 2010: 54) .

- Guatemala , El Salvador, Meksika , Gana , Polonya ,Macaristan , İspanya gibi ülkelerdeki İnsan Hakları Ombudsmanlığının Türkiye’de uygulamasının başlangıcı 1990 yılında çıkarılan 3686 sayılı “İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Kanunu” gösterilebilir (Özden, 2010: 54-55). 3686 sayılı İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Kanunu’nun 4. maddesi “e”, “f”, “g” fıkraları (Komisyon Kanunu, 1990: md.4):

- *İnsan haklarının ihlale uğradığına dair iddialar ile ilgili başvuruları incelemek ve gerekli gördüğü hallerde ilgili mercilere iletmek,*
- *Gerektiğinde dış ülkelerdeki insan hakları ihlallerini incelemek ve bu ihlalleri o ülke parlamenterlerinin dikkatlerine doğrudan veya mevcut parlamenter forumlar aracılığıyla sunmak,*
- *Her yıl yapılan çalışmaları, elde edilen sonuçları, yurtiçi ve dışında insan haklarına saygı ve uygulamaları kapsayan bir rapor hazırlamak şeklinde düzenlenmiştir*

-Dünya üzerindeki bütün çocukların karşılaşabilme olasılığı olan bazı haksız uygulamalar ve problemler vardır. Çocukların aile içi şiddet, ağır şartlar altında çalışma, dilencilik gibi yasal olmayan problemlerle, çocuklar yetişkinlere göre daha savunmasız oldukları için yüzyüze kalma durumları oldukça fazladır. Çocukların karşı karşıya kaldıkları bu problemlere karşı tedbir alınması kaçınılmaz olmuştur. Çocuk Ombudsmanı programı vesilesiyle toplum bu ihmallere ve yasal olmayan uygulamalar karşısında eğitilmesi ve toplumun duyarlılığının artırılması hedeflenmiştir. Bu amaçla 1981’de Norveç’te ilk kez Çocuk Hakları Ombudsmanı kurulmuştur. Norveç’in ardından Costa Rica, Yeni Zelanda, Avusturalya, İsveç, İzlanda, ABD gibi ülkelerde de kurulmuştur. Diğer ülkelerde ayrı olarak bir Çocuk Ombudsmanlığı kurulmasa bile , kendi Ombudsmanlık Kurumlarının içerisine çocuk hakları ile ilgili ilaveler yaparak çocuk ombudsmanlığı alanında faaliyet yürütmüşlerdir (Özden, 2010: 56-59).

- Askeri ombudsman bir diğer anlamıyla silahlı kuvvetler ombudsmanı , silahlı kuvvet üyeleri arasındaki sorunları çözmek, ordu üyeleri ile ordu arasındaki sorunlara çözüm sunmak için kurulmuştur. Atama ve terfi ağırlıklı olan bu sorunlar askerlik özlük hakları ile ilgilidir. İsrail ve Norveç Askeri Ombudsmanlık faaliyetlerinin ilk olarak yürütüldüğü ülkelerdir (Özden, 2010: 59).

- Gerek ilköğretimde gerekse yüksek öğretimdeki öğrencilerin okula ilişkin problemleriyle ilgilenmek ve çözüm üretmek amacıyla kurulmuştur. Yükseköğretim öğrencileri ilköğretim öğrencilerine kıyasla daha fazla problemle karşılaşmaktadır. Akademik konular, ders kayıt, not verme ile ilgili sorunları, öğretim üyesi –öğrenci anlaşmazlığı gibi sorunlara çözüm bulmaktadır. Bu sebeple Öğrenci ve Eğitim Ombudsmanı ile daha sık görüşmektedirler (Özden, 2010: 60).

- Çeşitli pazarlama teknikleri ve reklam kampanyaları hatalı ürünün kötü yanlarını gizleyip iyi yönlerinin ise oldukça fazla abartarak müşteriye kandırmaktadırlar. Ya da ürünün fiyatının normalin çok altında gibi göstererek ederin çok üzerinde bir fiyata satmaktadırlar. Böyle uygulamalarla mağdur olan vatandaşın haklarının korunması vatandaşın Tüketici Ombudsmanına başvurması ile mümkün olmaktadır (Özden, 2010: 63).

- Yerel Yönetim Ombudsmanı, vatandaşın yerel yönetimlerle olan sorunları ile ilgilenir, yerel yönetimlerin temel misyonu olan özgürlük , çoğulculuk , katılım ve verimlilik ilkelerinin devamlı olarak işlenmesini sağlar. Bütün dünyada yerel yönetimlere oldukça fazla sorumluluk yüklendiği için yetkileri de sorumlulukları ile beraber artmıştır. Bu durum da hiç kuşkusuz ki bir Yerel Yönetim Ombudsmanına ihtiyacı doğurmuştur (Özden, 2010: 67).

2.3.DÜNYA'DAKİ ÖRNEKLERİ

Dünya genelinde farklı alanlarda Ombudsmanlık Kurumunun kurumuş olması, belli bir alana özgü ombudsmanlık faaliyetlerinin sürdürülmesi vatandaşların bu alana ilişkin yaşadıkları sorunları kolay yoldan çözüme kavuşturmaları açısından çok önemlidir. Bazı ülkelerde (İsveç-Norveç) her alana ilişkin kurumsal nitelikli ombudsmanlık kurulurken, bazı ülkelerde (Fransa-ABD) ana bir Ombudsmanlık Kurumu adı altında çok sayıda alana ilişkin konularla ilgilenen Ombudsman Kurumu vardır. Galler, İngiltere, İskoçya ve Kuzey İrlanda'nın bir araya gelmesiyle oluşan Birleşik Krallık'ta ise her ülkeye ait çeşitli konularda uzman olan Ombudsmanlık Kurumu bulunur. Türkiye'de ise Kamu Denetçiliği Kurumu adı verilen Ombudsmanlık Kurumu vardır (Karataş ve Avcı, 2017: 27).

Çalışmanın bu başlığında Ombudsmanlık Kurumunun beşiği olan İsveç ile Ombudsmanlığı ilk benimseyen diğer ülkelerden birkaçı ele alınmıştır. Türkiye'nin AB uyum süreci dikkate alındığı ve Ombudsmanlık Kurumunun Avrupa Kıtası'nda doğması sebebiyle kurumu ilk kez uygulama koyan ülkelerin seçilmesine dikkat edilmiştir. Ülkelerin ombudsmanı nasıl seçtiği ve ombudsmanın görev ve yetkileri incelenmiştir.

2.3.1. İsveç Ombudsmanı

İsveç Ombudsmanının, Osmanlı Devletindeki Şeyhülislamlık Kurumu'ndan etkilenecek kurulduğu düşünülmektedir. İsveç Kralı Demirbaş Şarl (XII.Şarl), 1709 yılında Ruslara yenilerek Osmanlı Devletine sığınır. Bu sığınma 5 yıl kadar sürer. Bu süre içerisinde Osmanlı yönetimindeki Şeyhülislamlık makamına dikkat eder ve 1713 yılında bir ferman yayınlar. Bu fermanla ülkesinde Şeyhülislamlık benzeri bir ombudsmanlık bürosunun kurulmasını emreder ve böylece ülkesinin uzaktan yönetmeye çalışır. Kurulmasını istediği bu büronun amacı yasalara kati suretle uyulmasını ve memurların yükümlülüklerini yerine getirmesini sağlamaktır (Eryılmaz, 2009: 318).

İsveç'te ataması yapılacak olan ombudsman ve yardımcısı, Parlamentonun kırk sekiz üyesinden oluşan özel bir komite tarafından dört yıllık bir süre için seçilir. Seçilmiş olan kişiler aynı görev için yeniden seçilebilir. Ombudsman, görev süresi boyunca herhangi bir zamanda istifa edebilir veya parlamento tarafından görevden alınabilir. Bu durumda parlamento yeni bir ombudsman seçene kadar istifa eden ya da görevden alınan ombudsman görevine devam eder. Ombudsman seçilince görevi teslim eder (Jagerskiold, 2016: 1081).

İsveç'te ombudsman adayları parti grupları içerisinde seçilen üyelerin oluşturduğu bir kurul tarafından belirlenir. Parlamento ombudsmanı seçilebilmek için özel koşullara gerek yoktur hatta hukukçu olmak gibi bir şart da aranmaz. Her kadın ya da erkek vatandaş, bu görev için aday gösterilebilirler. Fakat bir şart olarak değilse de bu kişilerin belli seviyede bir kültür birikimine sahip olmaları, toplumda saygınlık

kazanmış olmaları ve hukukçu olmasa dahi iyi bir hukuk bilgisine sahip olmaları aranır (Çakmak, 2008: 43).

İsveç Parlamentosu (Riksdag), yargıçları, bürokratları, askeri görevlileri kanunlara uyup uymadıkları hususunda ombudsman aracılığı ile denetler. Ombudsmanlık Kurumunun İsveç'te kuruluşunun ilk yılı olan 1908 yılından 1915 yılına kadar 1 tane , 1915-1968 yılları arası 2 tane , 1972-1976 yılları arası 3 tane ombudsman görev yapmıştır. Yıllar geçtikçe görevli ombudsman sayısının artması İsveç'te usulsüzlüklerin artması, hakların korunmaması, rüşvetçilik gibi problemlerin ortaya çıkması sebebiyledir. Şu anda İsveç'te Parlamento Ombudsmanının yanı sıra Tüketici Ombudsmanı , Eşit Fırsatlar Ombudsmanı, Etnik Ayrıma Karşı Ombudsman, Çocuk Ombudsmanı, Özgürlüklerin Ombudsmanı ve medyanın sponsorluğunu yaptığı Basın Ombudsmanı vardır (Babüroğlu ve Hatipoğlu, 1997: 37).

1809 yılında İsveç Anayasasına giren Ombudsmanlık Kurumu , parlamentonun göreve geldiği 4 yıl boyunca görevlendirilir ve görev süresinin sona ermesiyle uygun görülmesi halinde parlamento tarafından tekrar ataması yapılabilir. Normal şartlarda dilekçe, hukuki bir belge ya da harç yatırılması gibi biçim kurallarına uymadan yazılı ya da sözlü olarak başvurma imkanı sunmaktadır. Herkes her şey hakkında şikayette bulunabilir ve şikayet etmek için bir süre kısıtlaması yoktur. Bunların dışında ombudsman bir şikayet talebi beklemeden resen olarak da hareket edip istediği bir mesele üzerinde inceleme başlatabilir. Her türlü yöntemi kullanarak meseleyi inceler ve vardığı sonuçları ve görüşlerinin parlamentoya yazılı olarak bildirir. Fakat aldığı kararların uygulanması için idare üzerinde zorlayıcı bir tavır sergileyemez, bir idari işlemi iptal edemez ve idari memura disiplin cezası uygulayamaz. Biri askeri alanda diğer ikisi ise idari ve adli kurumlar üzerinde uzmanlaşmış olan genel yetkili üç ombudsmanın görev yaptığı İsveç'te vatandaşın hakkının korunması ve idarenin tüm işlemlerinde kanunlara uygun olarak hareket etmesi çok önemlidir (Oytan, 1975: 196-197-198).

İsveç Ombudsmanı ceza soruşturma başlatma yetkisi vardır. Eğer yaptığı araştırmalar neticesinde bir kamu görevlisinin hakları kötüye kullandığı ve ya suçlu olduğu kanısına

varırsa, ombudsman anayasadan aldığı yetkiye dayanarak savcılardan, davaya ilişkin kendisine yardımcı olmalarını isteyebilir (Tortop, İşbir ve Aykaç, 1999: 182).

Ombudsmanın denetim alanının en geniş olduğu ülke İsveç'tir. Ombudsmanın denetim alanı tüm kamu kuruluşları, belediye ve adli-idari olmak üzere tüm mahkemeleri kapsar. Denetim alanı içerisinde ; İsveç Kilisesi, Piskoposları, Rahipleri ve Personelleri, Silahlı Kuvvet Mensupları, Kamu Otoritesini Kullanarak Atama Yapan Kişiler ve Kamu Otoritesini Kullanan Şirketler vardır. Denetim alanı dışında ise; Parlamento Üyeleri, Parlamento'nun İdari ve Temyiz Meclis Üyeleri, Seçim İnceleme Komitesi, Parlamento Genel Sekreterliği Üyeleri, İsveç Merkez Bankası Yönetim Kurulu, Milli Borç Ofisi Yönetim Kurulu ve Komisyon Üyeleri ve Baş Kontrolör, Kabine Bakanları, Belediye Konsey Üyeleri, Başsavcı ve diğer ombudsmanlar yer alır (Babüroğlu ve Hatipoğlu, 1997: 39).

2.3.2. Finlandiya Ombudsmanı

Finlandiya'nın 1809'dan önceki birkaç yüzyıl boyunca İsveç'in bir parçası olması sebebiyle Finlandiya'nın İsveç fikirlerini benimsemesi kolay olmuştur. 1919'da Finlandiya'da ayrı bir Ombudsmanlık Kurumunun kurulmasından önce İsveç'in ombudsmanlık sisteminin benimsedi. İlk İsveçli ombudsman, Finlandiya Mareşal Mannerheim'in büyük amcası Lars A. Mannerheim'di. Finlandiya ombudsmanı da İsveç ombudsmanı gibi mahkemeler üzerinde fazlasıyla bir otoriteye sahipti. Finlandiya ombudsmanı görev süresinin uzadığı 1930' lu yıllarda daha da önemli hale geldi. İlk başta, Fin ombudsmanı belediye ve yerel yönetimler konusunda da yetkiye sahipti. İsveç ombudsmanının sahip olduğu yetkilerden farklı olarak Fin ombudsmanının bakanları kovuşturma yetkisi de bulunuyordu (Orfiel, 1966: 24).

Finlandiya 1919'da yaptığı bir anayasa değişikliği ile ombudsman sistemini kabul etmiştir. Finlandiya anayasasının 46. maddesinde, vatandaşların haklarını kamunun yetkili tüm otoritelerine karşı korumak amacıyla biri hükümetin bir kolu olan "Adalet Şansölyesi" ile diğeri Parlamento adına hareket eden "Ombudsman" olmak üzere iki kollu bir yapı öngörülmüştür. Bahsi geçen ombudsmanlar içinde en geniş yetkiye sahip olan Finlandiya ombudsmanı'dır. Ombudsman, görevlerini yürütürken tam

anlamıyla bağımsızdır. Ombudsmana parlamento dahil olmak üzere hiçbir kurum emir veremez (Baylan, 1978: 35-36).

Ombudsman, anayasada belirtildiği gibi "alma " hakkına sahiptir. Gerekli gördüğü takdirde makamlardan veya kamu görevlerini yerine getiren personelden bilgi alma talebinde bulunabilir ve ücretsiz olarak yönetici yardımı talep edebilir. İlgili belge ve dosya kopyalarını veya çıktılarını alma hakkına sahiptir. Ombudsman ön soruşturma yapılmasını da emredebilir. Ombudsman ve temsilcileri soruşturmaya konu olan kurumun ve kuruma ait olan tüm tesislerin bilgi sistemlerine erişim hakkına sahiptir ve ofis personeli ile gizli görüşmeler yapma hakkı da mevcuttur (Stern, 2008: 182).

Finlandiya ombudsmanı, şikayet üzerine ya da re'sen başlattığı denetimlerde belirlediği usulsüzlüklerin incelenmesi hususunda İsveç ombudsmanı ile aynı yetkilere sahip olup ek olarak suçlu bulunduğu kamu görevlisi hakkında adli soruşturmayı bizzat kendi yapmakta böylelikle iddia makamı fonksiyonunu üstlenmektedir. Finlandiya ombudsmanı diğer ombudsmanlara kıyasla kendiliğinden başlattığı incelemelerinin sayısı daha fazladır (Bozoğlu, 2008: 60).

Parlamento ombudsmanı, şikayetin taraflarına mahkemeler, kilise, askeriye yani devletin üst seviye organları gibi çok çeşitli konularda hizmet vermektedir. Ombudsman, kamuda görev yapanları ve kamu gücünü elinde bulunduranları yasalara uymaları hususunda gözlemler, görevlerini kanunda belirtildiği gibi yerine getirmelerini ve görevlerini ifa etmelerini güvence altına alır. Kamu makamları tarafından anayasada çerçevesi belli olan temel hak ve özgürlüklerin garanti altına alınması zaruridir. Kamu otoritelerinin, müşteri olarak adlandırılacak vatandaşlarına adil bir şekilde davranması ve amaçlarını gerçekleştirmek için kanunda ifade edilen yetkilerini kullanırken vatandaşlara iyi davranması gerekir. Kamu idari otoritelerini her türlü işlem ve eylemleri tarafsız ve objektif olmalıdır, Ayrıca otoriteler, hukuk sistemine dayalı meşru beklentileri her zaman korumalıdır (Özcan, 2015: 301).

Finlandiya ombudsmanı oldukça geniş yetkilere sahiptir. Bütün kamu idaresi faaliyet alanı içerisine girer. Tüm hukuk mahkemelerine ve oturumlara , bakanlar kurulu toplantılarına katılabilir. Belediyeler, kiliseler, idari faaliyet gösteren kurumlar, hukuk mahkemeleri, devlet bakanları, silahlı kuvvetler, merkez bankası, milli emekli kuruluşu, gibi kurumlar denetim alanı içerisindedir. Cumhurbaşkanı, Chancellor of Justice (Adalet Kanadı) ve Parlamento kamu otoritesi olmadığından dolayı denetim alanı içerisinde değildir (Babüroğlu ve Hatipoğlu, 1997: 44).

2.3.3.Norveç Ombudsmanı

Norveç'te bireyin yargısal haklarının korunması için modern refah devletinin etkili ve verimli yönetilmesi için çalışmalar başlatan Hukukçular Komitesi yönetimle ilgili bireye daha tatmin edici güvenceler sunma konusunu ele almak üzere bir "Uzmanlar Organı" nın atanmasını talep etti. 1951'de Expert Commission on Administrative Procedure (İdari Prosedür Uzman Komisyonu) kuruldu. Bu komisyon idari prosedürü iyileştirmek ve yargı güvenliğini güçlendirmek için önlemler önermekle görevlendirildi. Komisyon 1958'de çalışmalarını bitirdi 13 Mart 1958'de ilk raporunu sundu. Rapor üzerinde bazı revizyonlar yapılarak 1962' de Norveç ombudsmanı için yasa yürürlüğe girdi. Yüksek mahkeme Andreas Schei' yi ilk ombudsman olarak atadı (Means, 1968: 626).

1962 Parlamento Yasası ve 1968 İdari Ombudsman Yasası ile resmiyet kazanan Ombudsmanlık Kurumu Norveç'te de faaliyetine başlamıştır. Resmiyet kazandığı kanuna göre kamu yönetimi ombudsmanı , 4 yıl için meclis tarafından her genel seçimden sonra seçilir. Görev süresinin dolması halinde yeniden seçilme hakkı bulunmaktadır. Eğer görevden alma gibi bir durum olursa böyle bir kararı almak için meclisin 2/3 oy çoğunluğu aranır (Temizel, 1997: 101). Norveç ombudsmanı astların üstlerine ilişkin şikayetlerini incelemek amacıyla ilk kez 1952 yılında kurulmuştur ve 1962 yılında "Sivil Kamu Yönetimi İçin Ombudsman Yasası" ile askeri konular dışında kalan şikayetler için Sivil Ombudsman Kurumunun yönetim yapısı içine dahil edilmiştir (Tortop, İsbir ve Aykaç, 1993: 183).

Norveç ombudsmanı dört yılda bir gerçekleştirilen genel seçimlerin ardından parlamento tarafından seçilir. Yine parlamento tarafından görev süresinin dolması beklenmeden 2/3 oy çokluğu ile görevden alınabilir. Norveç ombudsmanının yetkileri diğer İskandinav Ülkelerine kıyasla daha zayıftır. Ombudsmana yasal statüsünü kazandıran kanun, ombudsmanın sorumluluk alanını “...hükümete ait kamu yönetimi organları, kamu görevlileri ve hükümetin hizmetinde bulunan diğerleri...” şeklinde tanımlar. Bu tanımlama Norveç ombudsmanının yetki alanını diğer ombudsmanlarla aynı gibi gösterse de uygulamada çok fazla kısıtlamayla karşı karşıya kalmaktadır. Nitekim ombudsmanın , bakanlar kurulu kararları , mahalli idarelerin faaliyetleri ve yargı yerleri üzerinde herhangi bir yetkisi bulunmamaktadır (Baylan, 1978: 33).

Ombudsmanın görevi “adaleti sağlamak için çaba göstermektir”. Kamu yönetimi ve içerisinde çalışan herkesi denetleyerek vatandaşa bir adaletsizlik yapılmadığına emin olmak ve insan haklarını korumak ombudsmanın en temel görevidir. Ombudsmanın soruşturma yetkisi özel hukukun tüzel kişileri de dahil olmak üzere kamu yönetimi içerisinde yer alan her kurum ayrıca kadar uzanır. Kişisel özgürlüklerinden mahrum bırakılan kişiler kapalı bir zarfla ombudsmana başvurabilir. Prensip olarak şikayetler yazılı yapılmalıdır. Ombudsman şikayeti soruşturmaya değer bulma ya da bulmama hakkına sahiptir. Ombudsmana başvurular ücretsizdir ve gizlilik hakkı esastır (Stern, 2008: 333-334) .

2.3.4.Danimarka Ombudsmanı

Danimarka ombudsmanının kuruluş aşamasında İskandinav Ülkeleri’ndeki yapı örnek alınmış ve vatandaşların hayatının her alanını kapsayan bir düzenleme kabul edilmiştir. 1954’te Ombudsman Yasası ardından da 1956’da Ombudsman Yönetmeliği yürürlüğe girmiştir. Yasa üzerinde üç kez değişiklik yapılmış ve 1994 Mart ayından itibaren komite yeni değişiklikler üzerinde çalışmaktadır (Ergani, 2003: 3) .

1953 Danimarka Anayasası parlamentoya devletin sivil ve askeri idaresini denetlemek üzere bir ya da iki kişiyi tüzükle atama yetkisi verdi. Parlamento atama işlemini hükümetin sivil ve askeri idaresinin işlemlerini hukuka uygunluk açısından garanti altına alınması olarak açıkladı. 1954 tarihinde bir yasa ile hem sivil hem de

askeri alanda faaliyet gösteren bir ombudsmanlık ofisi kuruldu. 1955 yılında Danimarka'nın ilk ombudsmanı, Folketingets Ombudsmand (Parlamento Ombudsmanı) ya da Parliamentary Commissioner (Parlamento Komiseri) adıyla göreve başladı. Ombudsmanlığın İsveç'te kurulmasından 146 yıl sonra Danimarka'da faaliyet gösterdi. Fakat aradan geçen bunca uzun yılda dünya nüfusunun çoğu için ombudsmanlık kurumunun arkasını dayadığı kuruluş fikirlerine ilgi Danimarka ombudsmanlığı kurulana kadar pek yoktu. Danimarka ombudsmanlığının kuruluşunun ardından bu ilgi sadece Batı Ülkeleri'nde değil Asya ve Okyanusya'da da artmaya başladı (Gellhorn, 1966: 1-3).

Danimarka ombudsmanının kararları bir denetim alanına aittir. Bir davacının ya da kendi şefinin şikayetçi olması durumunda herhangi bir sivil veya askeri alanda soruşturma başlatabilir. Herhangi bir kamu hizmetini inceleme ve istediği bilgi ve belgeleri bir devlet çalışanından kendisine temin etmesinin isteyebilir. Danimarka ombudsmanı ayrıca, mahkemelerin belirlemiş olduğu kurallara uygun olarak bir kişiyi soruşturmanın yürütülmesi için önemli belgeleri dosyalamak için görevlendirebilir. Ombudsman disiplini ihlal eden memur aleyhine bir soruşturma başlatmak isterse idari müdürden bir disiplin soruşturma başlatmasını isteyebilir (Hurwitz, 1956: 182).

Danimarka Ombudsman Kurumunda yasal olarak iki tane ombudsmanın atanması mümkün kılınsa da bu yol hiç kullanılmamış bir ombudsmanın görev yapması uygun bulunmuştur. Ombudsmanın hiyerarşik düzende hemen altında hukuki işlemlerden sorumlu bir genel müdür görev yapar. Ombudsmanlık Kurumunun içerisinde beş ayrı inceleme bölümü vardır. Her bir bölümün başında şefleri vardır ve şeflerin gözetiminde gelen şikayetleri inceleyen görevliler çalışır. Kuruma bir inceleme dosyası geldiğinde, ilk önce inceleme görevlileri inceler ve dosyayı bölüm şefine iletirler, bölüm şefinin inceleme dosyasına eklediği katkılardan sonra dosya ombudsmana sunulur. Ombudsmanın incelemeyi bitirmesinden sonra verdiği kararla inceleme sonuçlandırılır (Karcı, 2016: 129).

2.3.5.İngiliz Ombudsmanı

İngiltere, Ombudsmanlık Kurumunu İsveç'ten sonra benimseyen ülkelerdendir. Kara Avrupası'nda hissedilen idari yargı denetiminin yokluğu ve bağımsız bir yönetim hukukunun olmaması Ombudsmanlık Kurumunun önemini anlaşılmasını sağlamıştır (Sanal, 2002: 67). İngiltere'de faaliyet gösteren 10 farklı türde Ombudsmanlık Kurumu bulunmaktadır. Bu kurumlar; Yerel Yönetim Ombudsmanı, Polis Ombudsmanı, Kuzey İrlanda Ombudsmanı, Adli Hizmetler Ombudsmanı, Yatırım Ombudsmanı, Sigorta Ombudsmanı, Mülkiyet Ombudsmanı, Medya Ombudsmanı, Emekliler İçin Ombudsman ve Cezaevi Ombudsmanı olarak sıralanabilir (Özden, 2010: 85).

Parlamento Komiseri, kendisine iletilen herhangi bir şikayeti inceleme konusunda kendisini yetkili görebildiği gibi bazı şikayetlerde ise inceleme yapamayacağına karar vermişse bu durumu bir rapor hazırlayarak şikayeti kendisine ileten milletvekiline sunar. Parlamento Komiseri sadece tavsiyede bulunabilir zorlama yetkisi yoktur. Fakat komiserin raporunun sunduğu kurumlar genel itibari ile komiserin kararlarını uygulamaktadırlar (Kestane, 2006: 136).

İngiltere'de Parlamento Ombudsmanlığı ile birlikte Yerel Yönetimler Ombudsmanlığı ve Sağlık Ombudsmanlığı da vardır. 1974 tarihli Yerel Yönetimler Yasası temel alınarak LGO (Local Government Ombudsman) "Yerel Yönetim Komiserliği" adı altında bir ombudsmanlık kurumu kurulmuştur. LGO' nun görev alanı çerisinde köy (Parish) ve kasaba (Town) hariç olmak üzere tüm belediye ve bazı kamu kurumlarını kapsamaktadır. Parlamento-Yerel yönetim-Sağlık Ombudsmanlıklarının hepsi Yerel Yönetimler Bakanı'nın önerisi üzerine kraliçenin onay vermesi ile atanmaktadır. Yerel Yönetimler Komiseri en fazla 7 yıl görev yapmakta; görevinden kendi isteği ile ayrılabilir ya da yetersizlik sebebiyle görevden alınabilmektedir (Stanford, 2017: 3-7).

Yerel Yönetimler Ombudsmanlığının kurulmasının ardından 1991 yılında Parlamento ve Sağlık Hizmetleri Ombudsmanı kurulmuştur. Bu Ombudsmanlık Kurumları kamu-özel ortaklıkları ve özel sektöre ilişkin şikayetleri incelemek amacıyla oluşturulmuştur. 1993 yılında ise ombudsmanlara başvuru yollarının ve

ombudsmanın verdiği hizmetleri hakkında halkı bilgilendirmek amacı ile UK Ombudsman's Association (Birleşik Krallık Ombudsman Birliği) kurulmuştur (www.ombudsmanassociation.org).

İngiltere’de Ombudsmanlık faaliyetlerinin Parlamento Komiseri adı altında sürdürülmüştür. Kurumun kurulma amacına hizmet ettiğini fakat bu kurumun İsveç ombudsmanı kadar geniş yetkileri olmadığını, kurumun bağımsızlığı olmakla beraber parlamentonun üstünlüğünün daha çok hissedildiğini söylemek mümkündür.

İsveç sisteminin aksine İngiliz sisteminde idari güç ile siyasi güç arasında keskin çizgilerle bir ayırım söz konusu değildir. Bu durum adliye mahkemelerinin yetkisiz kalması ve parlamento denetiminin işletilememesi gibi sorunları günyüzüne çıkarmış ve idare tam anlamıyla denetlenemez duruma gelmiştir. İngiliz Ombudsmanlık Kurumu 1952’ de böyle bir ortamda Parliamentary Commissaire for Administration Türkçe anlamıyla “Yönetim için Parlamento Komiseri” adıyla kurulmuştur. Parlamento Komiserini parlamento seçmez, kraliçe bir mektupla Parlamento Komiseri’nin atamasını yapar. Görev tanımı oldukça kısıtlıdır. İdarenin kötü işleyişine ilişkin şikayetleri dinler ve rapor hazırlar. İdareye ilişkin kararları değiştiremez ve takdir yetkisini kullanma hakkı yoktur. Resen soruşturma başlatamaz. Görevden alınması ise parlamentonun her iki kanadında da oylandıktan sonra kraliçenin onay vermesiyle gerçekleşir. Parlamento komiserine inceleme yapması için şikayette bulunan kişi doğrudan komiser ile iletişime geçemez şikayetin ilk önce parlamentoya yapmak zorundadır. Parlamentonun yapılan şikayet başvurusunu soruşturmaya değer bulabilmesinin belirli koşulları vardır. Bu koşullar şöyle sıralanabilir (Oytan , 1975: 199-200-201):

- Şikayet ombudsman kanununda yer alan 2 sayılı listedeki kurumlar aleyhine olamaz
- Şikayeti sadece özel kişiler ve cemiyetler yapabilir.
- Şikayette bulunan kişinin İngiltere doğumlu olması, İngiltere’de yaşıyor olması ve aleyhine bir işlem yapılmamış olması gerekir.
- Başvuran kişinin haksızlığa uğramış olması gerekir.

- Başvuranın zarara uğradığı tarihten itibaren 12 ay içerisinde şikayetini parlamentodaki bir milletvekiline iletmış olması gerekir.
- Başvuranın şikayetine konu olan idarede kötü yönetim halinin olduğunu ileri sürmesi gerekir.

2.3.6.Alman Ombudsmanı

Alman Ombudsmanlığı seçimi için adaylar Milli Savunma Komisyonu ya da Bundestag (Federal Meclis)'da yer alan parti grupları tarafından önerilebilir. Askeri bilgi ve tecrübenin olması seçilmek için biçimsel bir zorunluluk değildir. Seçilen ombudsmanın göreve başlaması Bundestag Başkanı'nın ombudsmanı ilanı ve ombudsmanın Bundestag'da yemin etmesiyle mümkün olur. Ombudsman Bundestag'ın görev süresinden bir yıl daha fazla görev yapar (5 yıl). Seçilen aday tekrar aday olabilir. Ombudsmanın görev süresinin bitmesi dışında, istifa, ölüm ya da Bundestag'ın görevden almasıyla olabilir (Aksoy, 2016: 80).

Almanya'da 26 Haziran 1957 tarihinde çıkarılan bir yasanın 14. Maddesinde; *Bundestag'a (Federal Meclis) seçilmek isteyen her birey 35 yaşını doldurmuş olmak şartıyla Almanya'nın Parlamento Savunma Delegatesi olabilir* ifadesini içerir. Bu ifade Almanya' da Ombudsmanlık Kurumunun kuruluşu olarak kabul edilebilir. Bu yasayla beraber ilk delege 3 Nisan 1959 tarihinde seçilmiştir. Dolayısıyla 2 yıllık bir bekleme söz konusu olmuştur. Parlamento Savunma Delegatesi beş senelik bir görevlendirme için üye tam sayısının çoğunluğu ile gizli oya dayalı bir oylama sistemi ile seçilir. Alman ombudsmanının görevi diğer ülkelerin ombudsman için tanımladıkları görevlerden farklıdır: "Askerlerin temel haklarının ve Innere Führung ilkelerinin¹ korunması" öncelikli amaçtır. Delege "Parlamentarlerin, askeri kişilerin, basın ve diğer vasıtaların uyarısı üzerine, ordunun meşru konumunu oluşturan hak ve ödevlerin kötüye kullanılıp kullanılmadığını inceler. Parlamento delegesini soruşturma yaptığı meseleyle ilgili ihtiyaç duyduğu belgeleri Milli Savunma Bakanlığında ve diğer tüm makamlardan isteyebilir. Delegenin isteği üzerine askeri bir sır olmamak şartıyla Milli

¹ *Innere Führung İlkesi*, askerlere davranış güvenliği ve karar verme gücü sağlayan, sorumluluk üstlenerek ahlaki kararlar vermeleri için cesaret ve güven veren ilkedir. Kaynak: <http://ankaenstitusu.com/>.

Savunma Bakanı delegeye rapor vermek zorundadır. Delege isterse kurumlara ziyarette bulunabilir gerekirse haber vermeden teftiş de yapabilme yetkisine sahiptir. Delegenin soruşturma işlerinde yardımcı olmak için 40 tane elemanı vardır. Bu elemanların hepsi de haklarının bilincinde olan hukukçulardır (Oytan, 1975: 204) .

Almanya sisteminde Parlamento Komiseri, Parlamento Grupları ile Savunma Komisyonunun verdiği öneri üzeri Bundestag Başkanı tarafından atanır. Yasama döneminden daha uzun süre yetki sahibi olur. Kendi isteğiyle istifa edebilir. Görev tanımı Kamu Hukuku içerisine girer. Ombudsman memur statüsünde değildir, statüsü bakan statüsüne benzer ve görevini Bundestag denetiminde icra eder. Fakat Bundestag başkanı ile ombudsman arasında hiyerarşik bir ilişki yoktur. Ombudsmanın belli başlı üç görevi vardır. Bu görevler (Tortop, 1974: 43)' te şöyle sıralanmıştır:

- Ordu bakanlığı memurları ile askerlerin haklarının korunmasını sağlamak.
- Ordu kuvvetlerinin denetimi sırasında Bundestag'da hazır bulunmak .
- Subayların kişileri sevk ve idare etmede tutarlı ve iyi niyetli ilkeleri uygulamalarını sağlamak.

2.3.7.Fransa Ombudsmanı

3 Ocak 1973'te çıkarılan bir yasayla Fransız hükümetince Medyatör adı verilen Ombudsmanlık Kurumu resmen faaliyete geçirilmiştir. Faaliyetini sürdüren o zamanki bütün Ombudsman Kurumlarında olduğu gibi Medyatör de Fransa' nın hem yönetsel hem de siyasal sistemiyle uyumlu olmak zorundadır ve kendine özgü birtakım özellikler taşımaktadır. Fransa' da Medyatör' ün görev süresi 6 yıl olarak belirlenmiş olup bakanlar kurulu kararıyla atanması kabul edilmiştir. Görev süresinin sona ermesinden sonra yeniden atanması mümkün değildir. Bu kararın alınmasının ana sebebi Medyatör' ün bir sonraki dönem için tekrar atanma düşünesiyle hükümete yaklaşmasının önüne geçilmek istenmesidir. Görevini yaptığı sırada aldığı kararlardan, yaptığı işlemlerden ve ya söylediği sözlerden dolayı bir cezai işlem başlatılamayacağı, mahkum edilemeyeceği de hükme bağlanmıştır. Fransa da İngiltere'de olduğu gibi kendi ombudsmanına doğrudan başvuru olanağı vermeyen bir ülkedir. Fakat İngiltere'de şikayetlerin uygun görünmesi halinde bir Avam

Kamarası Üyesi aracılığıyla komişere iletmesine karşılık, Fransa'da şikayette bulunan vatandaşın bir milletvekili, hem de bir senatör aracılığıyla başvuruda bulunması mümkündür (Kılavuz, Yılmaz ve İzci, 2003: 59-60).

Fransa'nın da ombudsman sistemini benimsemesi ile birlikte halihazırda uygulanan denetim yöntemlerinin vatandaşın haklarını korumadaki eksikliklerini kapatan Ombudsmanlık Kurumunun evrensel uygulanabilirlik niteliği olduğu ortaya çıkmıştır (Kılavuz, Yılmaz ve İzci, 2003: 52).

Fransa'da Mediateur birbirine güçlü bağlarla bağlı olan iki fonksiyonu yerine getirir. Bir yandan vatandaşın yani yönetilenlerin kamudan aldıkları hizmete ilişkin şikayetlerini inceler. Yapılan bu şikayetler yetki alanı içerisindeyse hizmeti veren idari birim ile doğrudan bir iletişim kurarak dostça bir çözüm yolu arar. Diğer bir ifade ile arabuluculuk görevi üstlenir. Diğer yandan ise yaptığı bu arabuluculuk faaliyetleri esnasında idari birimlerin yeterince iyi işlemediğini, yasal ve yönetsel düzenlemelere uygun işlem yapmadığını tespit ettiğinde reform önerisinde bulunur (Şengül, 2003: 33).

Mediateur'a bir mektupla bile başvurmak mümkündür. Şikayetçi yapan kişi şikayetine ilişkin belgeleri mektuba ekleyerek sunabilir. Mediateur'a başvuru yapmak için herhangi bir süre kısıtlaması yoktur, sadece başvuru yapılmadan önce ilgili tüm idari kurumlara başvurulmuş, doğal yolların tüketilmiş olması ve bir sonuç elde edilememiş olunması gerekmektedir (Avşar, 1999: 150).

2.4. OMBUSMANLIK KURUMUNUN ÖZELLİKLERİ

Colon (2016: 202), ombudsmanı bürokratik canavarı öldürmek için atını süren beyaz atlı bir şövalyeye benzetmektedir. Bu benzetmenin altında yatan düşünce şüphesiz ki ombudsmanlık kurumunun sıradan bir vatandaşın bile rahatlıkla ulaşacağı bir konumda olmasıdır. Masraflı bürokratik işlemlerden uzak, iş takibi zinciri olmadan ombudsmana kolayca derdini anlatabilmek, her an tokadını yemeye alışık olunan bir "devlet baba" dan ziyade, haklarımızı çekinmeden araştırabildiğimiz, derdimizi anlatabildiğimiz bir "devlet baba" olması bu kurumu halk gözünde daha değerli kılmıştır. Ombudsmanın bazı ülkelerde "vatandaş koruyucusu , vatandaş yardımcısı,

halkın koruyucusu vatandaş savunucusu”(Citizen’s Protector, Citizen’s Aide , Public Protector, Citizen’s Defender , Grievance Man) gibi isimlerle anılması bu yüzden (Özden, 2010: 36).

Diamandouros (2014: 45) hukukun üstünlüğü ve demokrasi ilkeleri bir topluma getirildiği zaman, toplumda meydana gelen hadiseler dizisinin ombudsmanlık kurumunun faaliyet alanını da doğrudan etkileyeceğini ve dahası hukukun üstünlüğünün demokrasi kavramından önce gelmesi halinde ombudsmanlık kurumunun potansiyelini tam anlamıyla kullanabileceğini söyler.

Ombudsmanda olması gereken özelliklerin ilk sırasında “saygınlık” gelmektedir (Özden ve Gündoğan, 2000: 52). Buna ek olarak ombudsmanın özünde bağımsızlık vardır(Altuğ, 2002: 28), temel değerini ise verimlilik (Pickl, 1986: 44) oluşturmaktadır. Kararlarını alırken ve öneride bulunurken kimsenin etkisi altında kalmamalı, sağduyulu hareket ederek gösterişten uzak faaliyetlerini sürdürmelidir. Pickl (1986: 44)’ in de bahsettiği gibi, “göz boyama yaklaşımı” soruna derin bir çözüm önerisi sunulmasını ve anlaşılmasının önüne geçip, bilimselliğe gölge düşüreceğinden, ombudsman bu yaklaşımı temsil etmemelidir. Çünkü ombudsman kariyer kaygısı taşımayan, dürüst, olgun, kelimenin tam anlamıyla hukuka hakim olan kimsedir (Altuğ, 2002: 29).

İlk ortaya çıkışından bu yana faaliyetine devam ettiği ülkelerde hukuk devletinin yapısının güçlenmesi ve demokrasi kavramının daha da kökleşmesi için önemli bir unsur olan Ombudsmanlık Kurumu; devlet, yönetim ve vatandaşlar arasındaki üçlü iletişimde iyi bir aracı olarak görev yapan ombudsmanın popülerliğinin artmasından dolayı, yargı dışında meydana gelen her şikayet mercii ombudsman olarak kabul görmüş ve bir kavram kargaşası oluşmuştur. Esas anlamıyla ombudsman vatandaşların bürokrasinin işleyişinden, yönetimin yanlış kararlarından meydana gelen şikayetlerini geniş yetkileri aracılığıyla, en kısa zamanda ve güvenli olarak araştırıp çözüm önerileri raporlaştırıp sunan; yasal yetkilerle donatılmış, atandığı kuruma karşı bile bağımsız olan yetkin ve seçilmiş kişilerdir (Özer, 2017: 68).

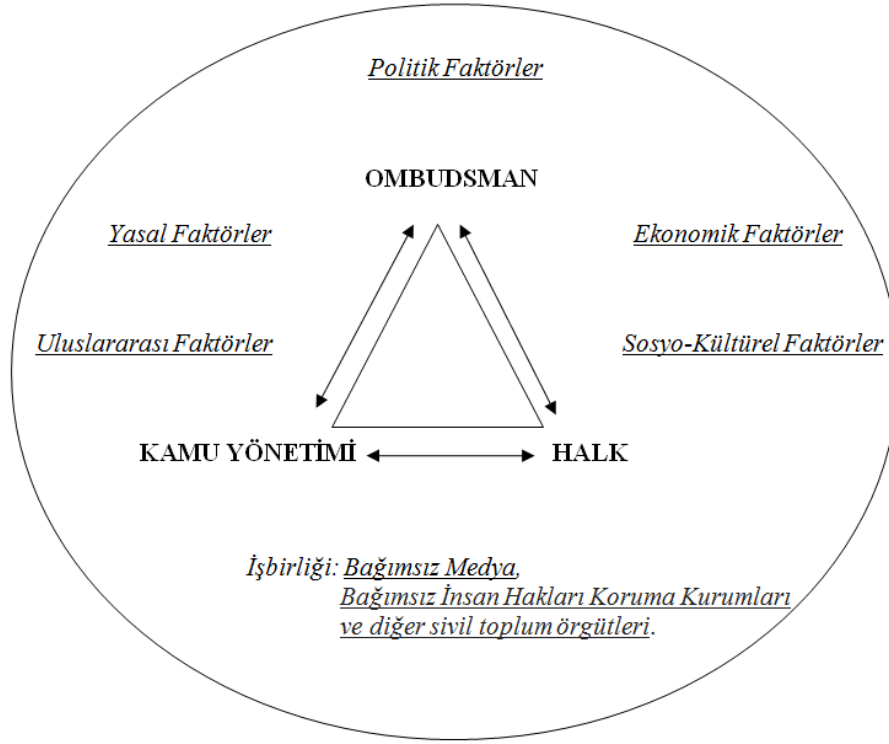
Kamu yönetiminin karmaşık yapısı ve yavaş işleyen bürokrasisi ile halkın ihtiyaçların aksaması ve zarar görmesi durumunda vatandaşın hakkını korumayı amaçlayan bir kurum özelliğini taşıyan Ombudsmanlık Kurumu devlet ve devlete bağlı kurumlar ile vatandaşlar arasında bir arabuluculuk görevini üstlenir. Vatandaşın devletle olan ilişkisinde aleyhine ortaya çıkan anlaşmazlıklarda çözüm bulma mercii ilk önce Ombudsmanlık Kurumudur. Ombudsman, kişiler arasındaki özel ilişki ve anlaşmazlıklarda arabuluculuk vazifesi görmemektedir (Gökçe, 2012: 205). Ombudsman Kurumunun görev ve yetkileri her ülkede farklılık gösterse de kurumun taşıması gereken belli başlı özellikler şu şekilde sıralanabilir (Abdioğlu, 2007: 84):

- İdarenin kendi içindeki denetim mekanizmalarının dışında bir denetim mekanizmasıdır.
- Etkili ve çabuk ulaşılabilen bir denetim mekanizmasıdır.
- Yüksek yetkinin vermiş olduğu gücün gereksiz kullanımını engellemektedir.
- İnsan haklarının temel koruyucularındandır ve geliştirilmesinden sorumludur.
- Kamu kurum ve bağlı kuruluşlarında saygınlığı olan bir kurumdur.
- Parlamento tarafından seçilirler.
- Yargının güçlü ve hassas olduğu ülkelerde kurumsallaşmıştır.
- Özerk bir yapıları vardır. Atandığı parlamentoya karşı bile bağımsızdır.
- Kamu hizmetlerinin verimliliğinin ve etkinliğinin arttırılmasını hedeflemişlerdir.
- Moral yaptırım gücü vardır.
- Bir başvuru üzerine ya da uygun görürlerse resen hareket edebilirler.
- Şikayet sahipleri bürokrasiye takılmadan, kuruma kolayca ulaşabilmektedir.
- Çalıştığı konu ile ilgili istediği her yerden her türlü bilgi ve belgeye ulaşabilme hakkı vardır.
- Konu üzerinde inceleme yapar ve raporlar bunun dışında yasal bir yetkisi yoktur.

- Yapılan inceleme ve araştırma sonucu ilgililere bildirilmektedir.
- Yapılan çalışma sonucu elde edilen rapor kamuoyuna ilan edilir.
- Varılan netice bir öneri olarak idareye sunulur.
- Kamuoyuna ve medyaya yapılan açıklama kurumun etkinliği için önemli bir araçtır.
- Yapılan araştırmalar sonucu bir hata tespit edilmesi halinde hatanın düzeltilmesi için sadece kuruluşa önerilerde bulunabilir, kendisi düzeltemez.
- Kurumun önerileri arasında özür dilemek, kararın değiştirilmesi, alacaktan vazgeçme ya da tazminat ödeme gibi seçenekler vardır.
- Kurum özel organizasyonlar ve kişiler arasındaki uyuşmazlıkları tacirler arasındaki kendilerine konu olarak alamamaktadır.
- Kamu denetçileri devlet ile vatandaş arasındaki sorunları konu alır, özel kişilerin birbirleri arasındaki uyuşmazlıkları kendilerine konu olarak alamamaktadır.

2.5. OMBUDSMANLIK KURUMUNUN FAALİYETLERİ

Ombudsman ilk olarak vatandaşların sahip olduğu hak ve özgürlüklerinin koruyan bir kurumdur. Köklerini yıllar öncesine dayanan fakat günümüzde de kolayca adapte olabilen yapısıyla, demokratik hukuk devletlerinin aksayan yönlerine çözümler üretebilme kabiliyeti taşımaktadır. Ombudsmanlığın oluşturulma nedeni, vatandaşları güçlü olmasından kaynaklı olarak kararları tek yanlı karar alabilen yönetimin yasadışı ve keyfi uygulamalarına karşı korumak, onların bireysel hak ve özgürlüklerine ilişkin olası tehdit ve sınırlamalara karşı bir güvence oluşturmaktır (Yatkın ve Taşer, 2015: 91).



Şekil 2.2.: Ombudsman Üçgeni ve Kapsamı
Kaynak: (Vangansuren,2002:29).

UNDP, dünya genelindeki Ombudsman Kurumlarının ilgili mevzuatları ve raporlarının incelenmesi, ombudsman görevlileriyle görüşmeler yapılması ve deneyimlerinin dikkate alınması sonucunda, Ombudsman Kurumlarındaki genel uygulamaları derlemiştir. Buna göre genel uygulamalar ve ilkeler şu şekildedir (UNDP, 2006: 19-22):

-Açıklama yapmak ombudsmanın görevinin büyük bölümünü oluşturur. Açıklamalar yoluyla devletin fonksiyonlarını anlamak ve insan haklarına yardımcı olmak hak ihlalini engellemek ombudsmanın amaçlarındandır.

-Dünyadaki uygulamada olan tüm ombudsman kurumlarında başvuru ve işleme ait süreç kolaylaştırılmıştır, çekişmeli değildir. Ombudsman soruşturmalardan sorumludur. Soruşturmaları yürütmek için isterse yetkilerinin bir bölümünü isterse tamamını devredebileceği ofislerde bile yine soruşturmanın nasıl yürüteceğini kendisi belirler.

-Ombusman şikayet olduğunda iki tarafın da haklarını korur. Yargı sürecinin, adaletin ve prosedürlerin gözetildiğini garanti eder. Bu süreçte hükümeti ve parlamentoyu temsil etmez, insan haklarına uyulmasını ve iyi hükümeti temsil eder.

-Soruşturmalar özel olarak yapılır. Kişi haklarını korumak için personel gizliliği gözetilir. Soruşturma sonunda edinilen bilgiler yalnızca soruşturma amacıyla ve ombudsmanın kararlılığı ve tavsiyeleri için gerekçe olarak açıklanır (Bazı ombudsmanlar bu belgelerin bir kopyalarını ilgili makama verir).

-Ombudsman yetki alanına giren hukuki dayanağı olan eylemlere ilişkin tarafsız ve bağımsız bir soruşturma yürütür. Ombudsmana gelen şikayetler bir makamın eyleminin insan haklarının ihlaline sebep olduğuna ilişkin değilse ombudsman bu eylemlere ilişkin soruşturma yapmaz ve tavsiyede bulunmaz.

- Ombudsman bir şikayet üzerine inceleme başlatılması kararı aldığı anda, şikayete taraf olan kamu kurumu bu konuda önceden bilgilendirilmektedir. Kamu kurumuna bir yorum yapma fırsatı tanınmaktadır.

- Birçok ülkede ombudsmanlar, incelemelerini devam ettirdikleri süre içerisinde şikayet ile ilgili olarak bireylerin tanıklığına başvurabilmektedirler. Tanık olanlar, mahkemelerde tanıklara sağlanan haklara sahiptirler.

-Ombudsman makul ve adil yollarla soruşturmasını yürütmelidir. Şikayetçinin iddialarını doğrulamak ya da çürütmek için neyin gerekli olduğuna dair kararlar vermelidir. Zaman ve kaynak israfı yapmadan etkili bir şekilde soruşturmasını tamamlamalıdır.

- Ombudsman soruşturmasını tam anlamıyla bitirmeden soruşturmanın sonucuna karar vermemelidir. Personel, memur, yetkililer, hükümet hakkında kişisel ya da başka türlü bir görüş bildirmemelidir.

-Ombudsman yapılan her şikayet incelemesinin ardından, incelemenin tespit ettiği olguları, yasayı, yasalar ışığında durumun analizini, bulguları, şikayete taraf olan

kamu kurumuna yönelik önerileri içeren bir rapor yayınlanmaktadır. Ombudsman kurumları bağlayıcı emirler ya da kararlar alamaz tavsiye niteliğinde olan bu rapor aynı hatanın tekrar yinelenmemesine ilişkindir.

- Ombudsman eleştirilecek olan bir personel ya da makama, bir ön raporu inceleme ve buna yanıt verme imkanı sağlar. İncelemesinin sonucunda hazırlayacağı raporunda bu yanıtlara da yer verilmektedir. Sonuç raporu, başvuruyu yapana, ilgili kamu kurumuna, kararlar ile ilgili görülen kurumlara gönderilmektedir.

-Ombudsmanın yaptığı incelemeler ve diğer faaliyetleri mahkemelerce denetlenemez. Ombudsmanlık Kurumunun iletişimi, yayınları ve yazışmaları tamamen ayrıcalıklıdır. Bunlar hakkında hakaret, iftira gibi nedenlerle dava açılmaz.

- Bir Ombudsman Kurumunun yürürlükteki ilgili mevzuatı yukarıdaki bu ilkelerin uygulanmasına imkan vermediği noktada, ombudsman bu mevzuatın değiştirilmesi, daha uygun hale getirilmesi konusunda girişimlerde bulunmalıdır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU

3.1. KURULMA SÜRECİ

Ombudsmanlık Kurumu İsveç’te ilk kez ortaya çıktığı tarihten itibaren etkisini olumlu anlamda göstermiş ve diğer devletlerde de ileri tarihlerde ve farklı şekillerde uygulama alanı bulmuştur. Kurumun, idarenin etkin işleyişini temin etmek, hak aramanın en tabii hak olduğunu göstermek gibi amaçlar etrafında ortaya çıkışıyla devletler tarafından kuruma ihtiyaç olduğu görülmüştür. Türkiye’de Cumhuriyet Öncesi ve Cumhuriyet Sonrası olarak bir değerlendirme yapıldığında Osmanlı Devleti’nde tam anlamıyla Ombudsmanlık Kurumu gibi çalışmayan ama benzer şekilde çalışan bir denetim mekanizması vardır. Cumhuriyet Sonrası Türkiye’de ise Ombudsmanlık Kurumunun Kamu Denetçiliği Kurumu adıyla hizmete başladığı görülmektedir.

3 Eylül 2013 tarihinde Ankara’da gerçekleştirilen I. Uluslararası Kamu Denetçiliği (Ombudsman) Sempozyumu’nda Türkiye’nin ilk Kamu Başdenetçisi Mehmet Nihat Ömeroğlu Açılış Konuşmasında Kamu Denetçiliği kurumundan şöyle bahseder:

“Birey-devlet uzlaşmasının temelindeki denetimi halk adına gerçekleştiren, idare ile vatandaş arasındaki gücün dengesini kuran hiç şüphesiz, Kamu Denetçiliği Kurumu’dur. İdare-birey ilişkilerinde hukukun üstünlüğünün, demokratikleşmenin sağlanması, bireysel hak ve özgürlüklere duyarlı davranılması bizlerin var olan gayesidir. Bizlere göre devlet şeffaf ve insan odaklı olmalıdır. İnsan, devletleştirilmemeli, devlet, insanlaştırılmalıdır”

Ombudsmanlık Kurumu kamu yönetimi içerisinde, idarenin keyfi ve hukuksuz işlemlerine karşı vatandaşa güven ortamı oluşturmakta, böylece devlet ile vatandaşın arasındaki ilişkiye olumlu katkı sağlamaktadır. Sosyal açıdan bireyin kamu yönetime

karşı oluşturduğu olumlu algı toplum arasındaki barışın sağlanmasına da etki edecektir (Parlak ve Doğan, 2016: 30).

3.2.CUMHURİYET ÖNCESİNE BAKIŞ

İslam devletlerinde (Emevi, Abbasi, Memlük, Selçuklu gibi) halkın yönetime karşı şikayetleri inceleyen, ombudsman benzeri “Divan-ı Mezalim” (Haksızlıklar Divanı) ya da “Dar’ül Adl” (Adalet Evi) gibi kurumlar faaliyet göstermekteydi. Halk ile devlet arasındaki davalara bakan bu kurumlar haftada iki kez toplanırdı. Osmanlı Devleti nde ise bu kurumların görevini Divan-ı Hümayun yerine getirmekteydi (Eryılmaz, 2009: 318-319).

Osmanlı tarafından da kullanılan ve adalet dağıtmanın en üst, en son noktasını temsil eden Divan-ı Hümayun’un ilk ve asli görevi şikâyet dinlemek olmuştur (Karahanoğulları, 2005: 52-53). Divan-ı Hümayun gibi Cuma Divanı, İkinci Divanı ve taşrada Eyalet Divanı gibi en yetkili idari organlar da dahil olmak üzere, divanların başlıca görevleri arasında, arzuhalleri kabul etmek ve değerlendirmek yer almıştır (İpşirli, 1991: 447).

Cumhuriyet öncesi dönemde Osmanlı Devletinde devlette görev yapan tüm kadıların üstünde olan, Şeyhülislamlık ve Kazazker sınıfına kadar yükselen “kadilkuzat”² unvanına sahip “Türk Başyargıcı Bürosu” vardı. Halkın devletle ve birbirleriyle olan ilişkilerini güvence altına almak başyargıcın temel görevi olarak tanımlanmaktaydı. Böylece memurun elinde bulundurduğu hakları kötüye kullanmasını bir diğer ifadeyle suiistimal etmesinin önüne geçilmiş oluyordu (Pickl, 1986: 39).

Cumhuriyetin ilanından önceki dönemde Kazaskerlik, Ahilik, Şeyhülislamlık ve Divan-ı Hümayun Kurumları ile Cumhuriyet döneminde ise DDK, TBMM Dilekçe Komisyonu ile TBMM İnsan Hakları İnceleme Komisyonu, Tüketici Sorunları Hakem Heyeti, Ekonomik ve Sosyal Konsey ve Türkiye Cumhuriyeti Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik

²Kadilkuzat: Sözlükte “kadılar kadısı” anlamına gelen bir terkiptir; başkadı olarak da geçer. Kādilkudât, III. (IX.) yüzyılın sonlarına kadar umumiyetle başşehirin kadısına verilen bir şeref unvanı iken sonraki dönemlerde devletin ülke ya da bölgedeki yargı teşkilâtının üst yöneticisi konumunu kazandı (<https://islamansiklopedisi.org.tr/kadilkudat>)

Kurulu denetim anlamında üstlendikleri görevler bakımından oldukça önemlidir (Yatkın ve Taşer, 2015: 93).

Kamu Denetçiliği Kurumunun çıkardığı Ombudsman Bülten Dergisi' nin Nisan 2017 sayısında Cumhuriyet Öncesi Dönem' e ilişkin bazı örnek hükümlere yer verilmiştir. Bültende 15 Rebiülevvel 976 / 7 Eylül 1568 tarihli Şam eski Beylerbeyi Vezir Mustafa Paşa'nın hakkındaki şikayetler sebebiyle sorgulanması için Medine-i Münevvere ve Şam kadılarının görevlendirildiğine, davacıların bir şekilde davalarında vazgeçilmeleri ihtimaline karşı deftere kaydedilmesine, davadan vazgeçen olsa bile davasının mutlaka görülerek hak sahiplerinin haklarını almaları ve sonucun ayrıntılı olarak İstanbul'a bildirilmesine dair hüküm ile (Kamu Denetçiliği Kurumu Ombudsman Bülten 2017: 63 Ek 1). Mayıs 1560 tarihli Kanuna aykırı vergi toplanmasının önlenmesi ve haksızlıkların giderilmesine dair Semendire kadılarına hüküm yer almaktadır (Kamu Denetçiliği Kurumu Ombudsman Bülten 2017:64 Ek2).

3.3. CUMHURİYET SONRASINA BAKIŞ

İslam Devletleri'nde Divan-ı Mezalim, Dar'ül Adl olarak adlandırılan denetim kurumlarının Osmanlı Devletinde adı Divan-ı Hümayun olarak adlandırıldığını bir üst başlıkta dile getirilmiştir. Bu bahsedilen kurumların görevini Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nde çeşitli zorluklardan geçerek kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu yerine getirmiştir.

3 Nisan 1981'de³ kurulan DDK' nin bir Ombudsmanlık Kurumu gibi çalıştığı öngörülmüştür fakat tam anlamıyla istenen verimi ortaya koyamadığı ve ombudsmanlık sistemini uygulayan ülkelerin işlemleri ile örtüşmediği birçok yazar tarafından da kabul edilmiştir. Çünkü DDK' nin Cumhurbaşkanlığına bağlı hareket etmesi, araştırmalarının neticelerinin kamuoyu ile paylaşmaması ve kuruma ulaşmanın zor olması sebebiyle DDK' nin Ombudsmanlık Kurumuna benzetilmesini

³ <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/17299.pdf>

zorlaştırmaktadır. Bu sebeple bireyin menfaatlerini koruyan bir Ombudsmanlık Kurumuna ihtiyaç olduğu anlaşılmıştır (Akıncı, 1998: 452).

Devlet ve vatandaş arasında yeni bir iletişim türünü ifade etmekte kullanılan ve ağır formalitelerden uzak, duruma göre bazen bireyin ve bazen de kamunun yanında yer alan, anlaşmaya dayalı bir kurum olan ombudsmanlık, Türkiye’ de ilk kez 1982 anayasasının hazırlık aşamalarında dile getirilmiş daha sonra TÜSİAD ile tartışılmaya başlanmıştır. Esasen Yedinci ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planları ile birlikte kuruma olan ihtiyaç vurgulanmıştır. Kurumun Türkiye’ de oluşturulmasının, Türkiye’nin AB adaylık sürecinde önemli bir adım olacaktır ifadeleri raporlarında yer almıştır (Abdioğlu, 2007: 89-90).

Ankara Üniversitesi öğretim üyelerinden oluşan bir grup 1982 Anayasasının hazırlandığı dönemde bir “Gerekçeli Anayasa Önerisi” hazırlamışlardır. Önerinin 114/a maddesi tüm idari işlemler gerçekleştirilirken bir gerekçe gösterilmesinin zorunlu olması gerektiğini ve bu idari işlemlere karşı başvuru yollarının belirtilmesi gerekliliğini ifade eder. Aksi belirtilmediği takdirde yönetime ait bilgi ve belgelerin halka sunulmasının ve hak arama özgürlüğünü kısıtlayacak şekilde gizli olmamasını belirtir. Önerinin 114/b maddesi ise vatandaşın istek ve şikayetlerinin dinlemek üzere temel hak ve özgürlükleri gözetmek amacıyla bir Kamu Denetçileri Kurulu oluşturulması, bu kurulun üyelerinin TBMM, Sayıştay, Danıştay, HSYK, TBB’nin ayrı ayrı göstereceği ikişer adaydan bir tanesinin 5 yıllık süre görev süresi için cumhurbaşkanınca atanmasını öngörmekteydi (Siyasal Bilgiler Fakültesi, 1982: 136-139). TODAİE tarafından 1991 yılında hazırlanan KAYA Raporunda da DDK’ nın ombudsman gibi çalışması gerektiği önerisi getirilmiştir (TODAİE, 1991: 23).

Uzunca bir süre Ombudsmanlık Kurumuna duyulan ihtiyaç ile beraber kurumun Türkiye’deki sisteme uyarlanmasına ilişkin kaygılar ile 1999 yılından itibaren tartışılmakta olan kurumun 2006 yılında kurulması mümkün olmuştur. Türkiye ‘de 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu 13/10/2006 tarihli 26318 sayılı Resmi Gazete’ de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir (Büyükcavcı, 2008: 13).

2006 yılında hazırlanmış olan 5521 sayılı Kamu Denetçiliği Yasası dönemin o zamanki Cumhurbaşkanı tarafından veto edilmiş ve ardından Anayasa Mahkemesi tarafından yürürlüğü durdurulmuş, 2008 yılında ise yasanın tümü oybirliği ile iptal edilmiştir (Birdişli, 2011: 117).

Kanunun iptal edilmesinden sonra 12 Eylül 2010'da yapılan halk oylamasına kadar Kamu Denetçiliği gündeme gelmemiştir. Halk oylaması sonucunda Anayasa değişikliği olmuştur ve 26 Ocak 2011 tarihinde TBMM Anayasa Komisyonu'nda kabul edilen kanun tasarısı ile tekrar Türkiye'nin gündemine gelmiştir (Odyakmaz, 2011: 106). Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1995: 119)'nda Kamu Denetçiliği Kurumunun kurulma gerekçesi şu ifadelerle açıklanmıştır:

“Yönetim-birey ilişkilerinde karşılaşılan uyumsuzlukların etkin ve hızlı bir şekilde çözümü amacıyla; yargının katı işleyiş kurallarına bağlı oluşu ve zaman alıcı işlemesi gerçeği karşısında, yönetimi yargı dışında denetleyen ama yönetime de bağlı olmayan bir denetim sistemi ihtiyacı sonucunda ortaya çıkmış olan ve Avrupa Birliğinin kendi bünyesinde ve üye ülkelerin çoğunda da bulunan, halkın şikayetleriyle ilgilenen bir Kamu Denetçisi (ombudsman) sisteminin Türkiye’de de kurulması sağlanacaktır.”

5548 sayılı Kanun'un çoğu hükümlerini içeren yeni bir Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu tasarısı hazırlanmış ve 5 Ocak 2011' de TBMM' ye sunulmuştur. Meclis tarafından görüşülen tasarı 14.06.2012 tarihinde 6328 sayılı “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu” olarak yasalaşmış ve 29.06.2012 tarih ve 28338 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

14/06/2012 tarihinde yayınlanan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu , 6328 Kanun Numarası ile Türkiye’de resmen kurulmuştur. 25.07.2005 tarihinde Yargıtay Üyeliğine seçilen M. Nihat Ömeroğlu Mayıs 2012 de emekliye ayrıldıktan sonra TBMM Genel Kurulu'nun kararıyla kamu başdenetçisi olarak seçilmiştir. Ömeroğlu'nun ardından Şeref Malkoç 15 Kasım 2016 tarihinde TBMM Genel Kurulu tarafından kamu başdenetçisi olarak seçildi. Bu görevi 4 (dört) yıl sürdürdükten sonra 11 Kasım 2020 tarihinde yeniden başdenetçi olarak seçildi.

6328 sayılı Kanun'a göre, kanunda belirtilen görevleri yerine getirmek amacıyla, TBMM'ye bağlı, kamu tüzel kişiliğine sahip , özel bütçesi olan ve merkezi Ankara'da olan "Kamu Denetçiliği Kurumu" kurulmuştur. Kamu Denetçiliği Kurumu Başdenetçilik ve Genel Sekreterlikten oluşur (md.4). Kurum, idarenin işleyişi ile alakalı şikâyetler üzerine, idarenin her türlü işlem ve eylemleri ile davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka uygunluk açısından incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla yetkilidir (md.5). Kurum, başdenetçi tarafından yönetilir ve temsil edilir (md.6) (Kamu Denetçiliği Kurum Kanunu).

Türkiye' de Ombudsmanlık Kurumunun kurulması için gerekli şartlar Türkiye Cumhuriyeti Anayasası Kamu Denetçiliği Kanunu ile düzenlenmiştir. Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 74. Maddesinde; Herkes, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkına sahiptir ifadesi yer almaktadır. Yine aynı madde içerisinde TBMM 'ye bağlı olarak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu idarenin işleyişiyle ilgili şikâyetleri inceler ifadesi yer alır (T.C Anayasası md:74 Ek fıkra: 12/9/2010-5982/8 md.).

Kamu başdenetçisi TBMM tarafından gizli oyla dört yıl için seçilir. İlk iki oylamada üye tamsayısının üçte iki ve üçüncü oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğu aranır. Üçüncü oylamada salt çoğunluk sağlanamazsa, bu oylamada en çok oy alan iki aday için dördüncü oylama yapılır; dördüncü oylamada en fazla oy alan aday seçilmiş olur (T.C Anayasası md:74 Ek fıkra: 12/9/2010-5982/8 md.).

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu' nun çıkarılmasının amacı; aynı kanunun 1.maddesinde "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 bulunmak üzere Kamu Denetçiliği Kurumunu oluşturmaktır" şeklinde ifade edilir (Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu md:1).

Ombudsman seçilebilmek için Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun 10. maddesindeki "Türk vatandaşı olmak, seçimin yapıldığı tarihinde baş denetçi için 50, denetçi için 40 yaşını doldurmuş olmak, tercihen hukuk, siyasal bilgiler, iktisadi ve

idari bilimler, işletme ve iktisat fakültelerinden olmak üzere 4 yıllık eğitim veren fakültelerden ya da bunlara denkliği kabul edilmiş yurt içi veya yurt dışındaki yükseköğretim kurumlarının birinden mezun olmak, kamu kurum ve kuruluşlarında, uluslararası kuruluşlarda, sivil toplum kuruluşlarında veya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında ya da özel sektörde toplamda en az on yıl çalışmış olmak, kamu haklarından yasaklı olmamak, başvuru sırasında herhangi bir siyasi partiye üye olmamak ve 26/9/2004 tarihli ve 5237 sayılı Türk Ceza Kanununun 53 üncü maddesinde belirtilen süreler geçmiş olsa bile kasten işlenen bir suçtan dolayı hapis cezasına ya da affa uğramış olsa veya hükmün açıklanmasının geri bırakılması kararı verilmiş olsa bile Türk Ceza Kanununun ikinci kitabının birinci kısmının bir ve ikinci bölümündeki suçlar, Devletin güvenliğine karşı suçlar, anayasal düzene ve bu düzenin işleyişine karşı suçlar, millî savunmaya karşı suçlar, Devlet sırlarına karşı suçlar ve casusluk suçları ile yabancı devletlerle olan ilişkilere karşı suçlardan veya zimmet, irtikap, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, güveni kötüye kullanma, hileli iflas, ihaleye fesat karıştırma, edimin ifasına fesat karıştırma, suçtan kaynaklanan malvarlığı değerlerini aklama veya kaçakçılık suçlarından mahkûm olmamak” şartları sağlanmalıdır (Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu: md: 10).

3.4.KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU GÖREV VE YAPISI

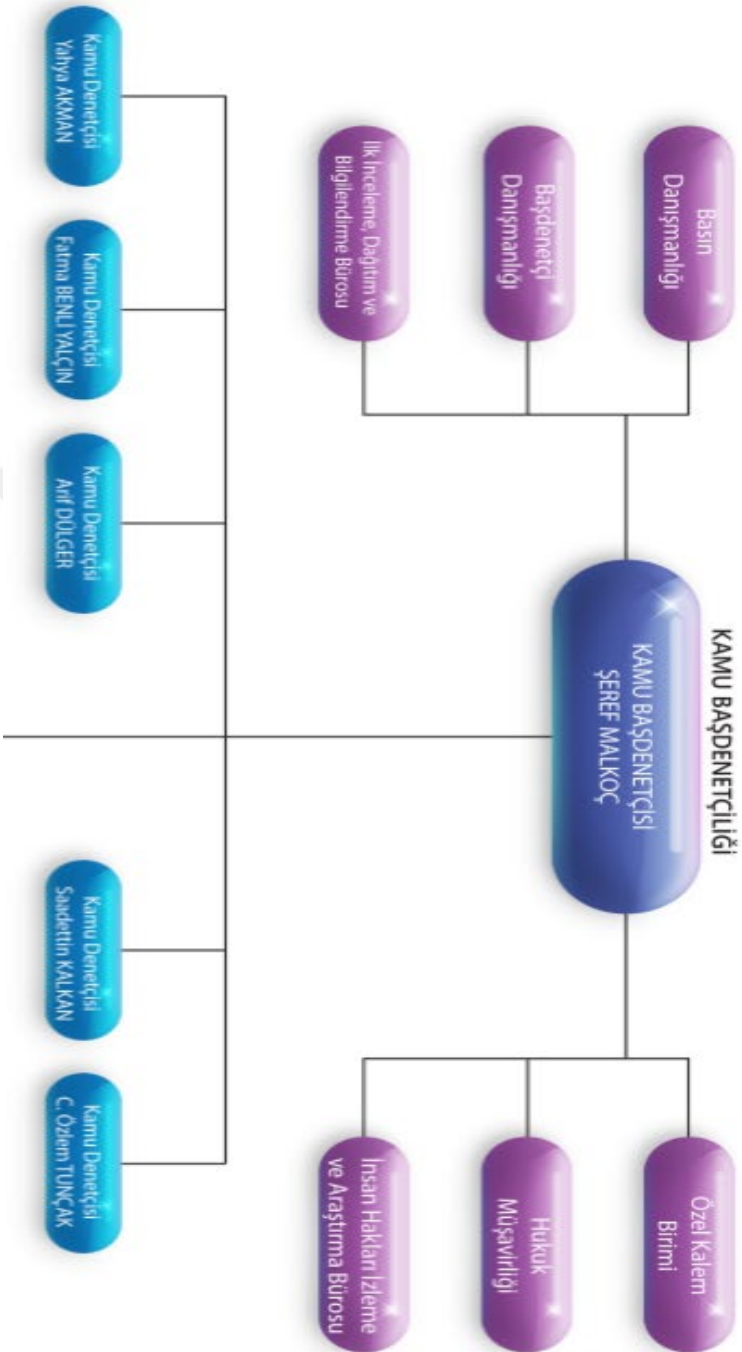
6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’na göre kurum, kendisine gelen idarelerin her türlü eylem ve işlemini içerebilecek şikayetleri hukuka, insan haklarına dayanan adalet anlayışına, hakkaniyete uyum göstermesi yönlerinden incelemekte ve araştırmaktadır. Burdan kurumun kendisine gelen şikayetleri sadece hukuki boyutta ele almadığı, insan hakları ve hakkaniyet penceresinden bakarak da değerlendirdiği anlaşılmaktadır (Çağdaş, 2017: 97).

6328 Sayılı Kanunun 5. maddesinin 2. fıkrası kurumun görev alanına girmeyen konuları belirtir . İlgili kanunun 2. Fıkrasına göre, kurumun inceleyemeyeceği konular içinde Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemlerle resen imzaladığı kararlar ve emirler, yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler, yargı yetkisinin

kullanılmasına ilişkin kararlar, TSK'nın sırf askeri nitelikteki faaliyetleri, kurumun görev alanı dışında tutulmuştur Çağdaş, 2017: 97).

KDK'da başdenetçi ve denetçilerin atanmasında gerekli şartları sağlayan adaylar 4 yıllık bir süre için atanırlar. Başdenetçinin görevlerini, kuruma iletilen şikayetleri değerlendirmek ve araştırmak, incelediği şikayetlere ilişkin tavsiye kararlar vermek, kanunların uygulanması ile ilgili olarak yönetmelik hazırlamak, raporlar hazırlayıp yıl sonunda meclise sunmak, yaptığı incelemeler sonucunda vardığı kararları kamuoyu ile paylaşmak, yokluğunda vekalet edecek denetçiyi seçmek, denetçiler arası iş bölümünü düzenlemek, genel sekreteri ve diğer personeli atamak olarak sıralanabilir. Denetçilerin görevi ise başdenetçinin görevlerinde yerine yardımcı olmak ve görevlerinde bağımsız ve tarafsız şekilde davranmak olarak ifade edilebilir(Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu md:7).

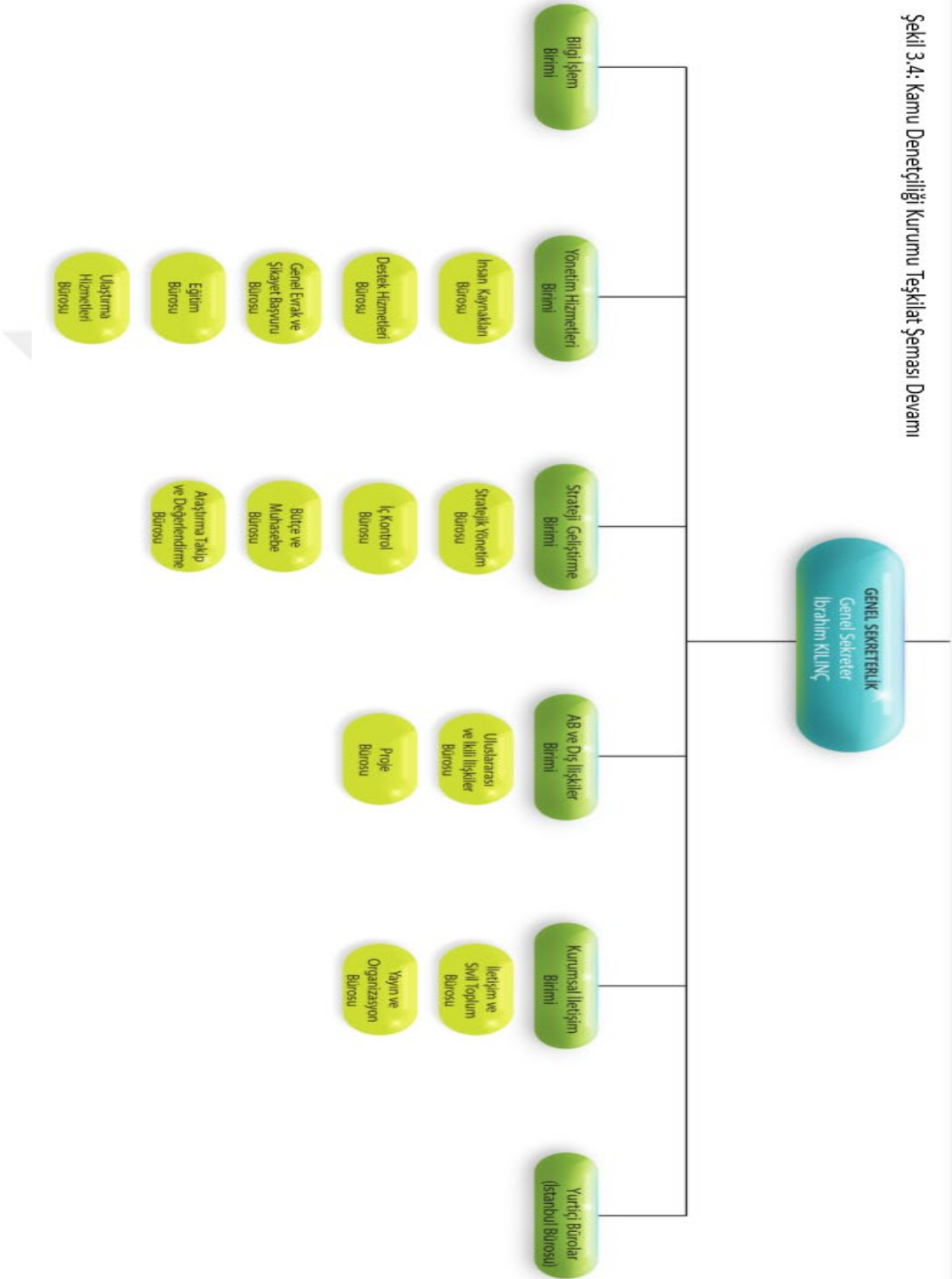
KDK'nın kurumsal yapısı olarak Şekil 3.3.'te görüldüğü gibi tüm birimlerin başdenetçiye bağlı olduğu bir sistem vardır. Ek olarak Genel Sekreterlik biriminin sorumluluğu altında olan birimler de mevcuttur. Başdenetçiye bağlı olarak beş denetçi ile Basın Danışmanlığı, Başdenetçi Danışmanlığı , İlk İnceleme Dağıtım ve Bilgilendirme Bürosu, Özel Kalem Birimi, Hukuk Müşavirliği ve İnsan Hakları İzleme ve Araştırma Bürosu görev yapmaktadır. Genel Sekretere bağlı olarak Bilgi İşlem Birimi, Yönetim Hizmetleri Birimi, Strateji Geliştirme Birimi, AB ve Dış İlişkiler Birimi, Kurumsal İletişim Birimi ve Yurtiçi Bürolar (İstanbul Bürosu) Birimi görev yapmaktadır.



Şekil 3. 3: Kamu Denetçiliği Kurumu Teşkilat Şeması

Şekil 3.3: Kamu Denetçiliği Kurumu Teşkilat Şeması
Kaynak: <https://www.ombudsman.gov.tr/TeskilatSemasi>

Şekil 3.4: Kamu Denetçiliği Kurumu Teşkilat Şeması Devamı



Kaynak: <https://www.ombudsman.gov.tr/TeskilatSemasi>

3.5.İYİ YÖNETİŞİM İLKELERİ VE TÜRKİYE'DE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU

Çalışmanın bu bölümüne kadar olan kısmında Yönetimden Yönetişime evrilen idare anlayışındaki değişiklikler, İyi yönetim ilkeleri, Ombudsmanlık Kurumunun ilk kez ortaya çıkışı ile birlikte örnek olarak seçtiğimiz ülkelerdeki uygulanma şekli ve Türkiye’de kurulma süreci incelenmiştir. Bu bölümde ise Kamu Denetçiliği Kurumunun iyi yönetim ilkelerini uygulama prensibi, anayasa, kanun, yazılı ve sözlü açıklamalar, internet sitesi, kurum kararları ve faaliyetleri materyal olarak kullanılmıştır.

2018 Ekim tarihli Ombudsman Bülten Dergisi’nin Türkiye Cumhuriyeti Kamu Başdenetçisi Şeref Malkoç iyi yönetim ilkelerine olan bağlılık ve hassasiyet noktasında önemli bir açıklama yapmıştır (Kamu Denetçiliği Kurumu Ombudsman Bülten, 2018d: 5):

“Kamu Denetçiliği Kurumu olarak ülkemizde insanımızın refahını, huzurunu artırmaya çalışıyoruz, toplumda iyi yönetim ilkelerinin yerleşmesine gayret ediyoruz, insan hakları konusunda duyarlı olup Türkiye’yi bu alanda daha iyi noktalara taşımayı amaçlıyoruz. Bunları yaparken en önemli görevimiz de Türkiye’de bulunan vatandaşlarımıza hak arama yolları konusunda destek olmak. Kamu Denetçiliği Kurumuna yapılan şikâyetlerin çözümü noktasında faydalı olmak ve idarelere yol göstermek, aynı zamanda da diğer ülke Ombudsmanlıklarına da örnek teşkil etmesi için “Kamu Yönetiminde İyi Yönetim İlkeleri Rehberi” hazırlıyoruz. Kitapçık şeklinde hazırlanan bu rehberi de Türkiye’deki tüm idari birimlere göndermeyi planlıyoruz.”

3.5.1. Şeffaflık İlkesi İncelemesi

Başdenetçi Malkoç şeffaflık ilkesi kapsamında aşağıdaki açıklamada bulunmuştur (Kamu Denetçiliği Kurumu Ombudsman Bülten, 2018d: 5):

“Kamu Denetçiliği Kurumu (KDK), tarafından hazırlanan ve 7 yıldır Türkiye’nin Suriyeli mülteciler için gerçekleştirdiği çalışmaları ve yaptığı fedakârlıkları anlatan ‘Türkiye’deki Suriyeliler’ özel raporumuz büyük ilgi gördü. Rapor İngilizceye de çevrilerek; başta 130 ülkenin ombudsmanları olmak üzere, Avrupa Parlamentosu üyelerine, BM Genel Sekreterine, Türk ve

Yabancı büyükelçiliklere, insan hakları ve mülteciler alanında çalışan ulusal ve uluslararası sivil toplum kuruluşlarına da gönderildi. Bu bültende Suriye raporumuzdan bazı sayısal kesitlere de ulaşabileceksiniz. Diğer taraftan Kurumumuz tarafından düzenlenen “28 Şubat Sürecinde Yaşanan Mağduriyetler ve Çözüm Arayışları”, “Kadına ve Çocuğa Yönelik Şiddetin Önlenmesine İlişkin Mekanizmaların Etkinliğinin Arttırılması” ve “Sporda Hak İhlalleri ve Denetim” konulu çalıştayların raporlarını kitap haline getirerek ilgili kamu ve kuruluşlarına gönderdik.”

Açıklama iyi yönetim ilkelerinden şeffaflık (açıklık) ilkesinin uygulandığını göstermektedir. Şeffaflık ilkesine göre vatandaşlar bilgilere açık, net ve anlaşılır biçimde ulaşmalıdırlar. Çalıştay raporlarının kitap haline getirilmesi ve ilgili kurumlara gönderilmiş olması şeffaflık ilkesi ile ayrıca uyumludur. Malkoç alınan kararların ve ulaşılmak istenen hedeflerin açıklıkla ifade edildiği, şeffaflık ilkesini destekleyen şu açıklamalarda bulunmuştur (Kamu Denetçiliği Kurumu Ombudsman Bülten, 2018d: 8):

“Başdenetçisi Malkoç, 2018 yılında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nin ilk bakanlarını ziyaret etti. Malkoç, ziyaretleri çerçevesinde yürütülen çalışmalar hakkında karşılıklı görüş alışverişi yapıldı. Kamu Denetçiliği Kurumunun kararlarından ve etkinliklerinden bahseden Kamu Başdenetçisi Malkoç, KDK’nın tavsiye kararlarına uyma oranının %65 olduğunu, hedeflerinin Avrupa ortalaması olan %80 seviyelerine çıkmak olduğunu ifade etti.”

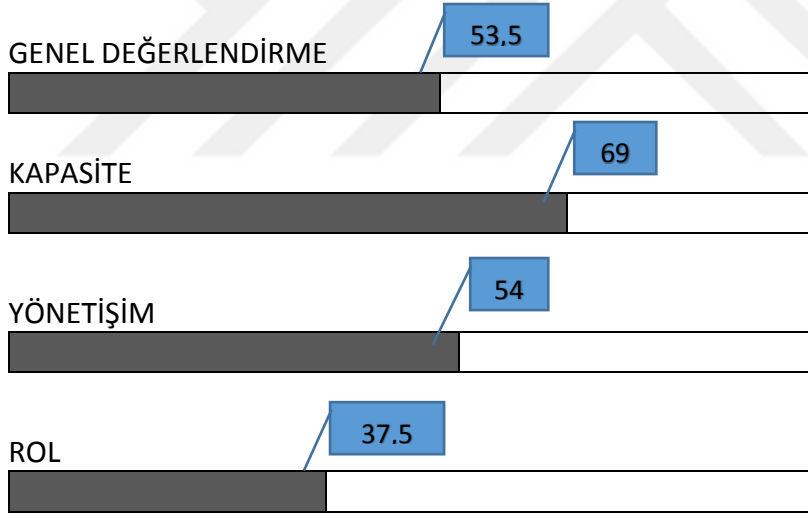
İlk Kamu Başdenetçisi olan Nihat Ömeroğlu, basın mensuplarıyla yapılan iletişim toplantısında Kurumun çalışmalarıyla ilgili şu açıklamayı yapmıştır (Kamu Denetçiliği Kurumu Ombudsman Bülten, 2016c: 10):

“Bireylerimiz veya tüzel kişilerimiz bize başvurmaları üzerine direkt olarak yönetime iştirak ediyorlar. Biz onlar adına idareyi her türlü sorguluyoruz” diye konuştu. Kurumlarının özel rapor hazırlama yetkisi olduğunu, Soma’da yaşanan maden faciasıyla ilgili özel bir rapor hazırlayarak kamuoyunun bilgisine sunduklarını kaydeden Ömeroğlu, “Çok yakın gelecekte, sonuna geldik, özel yargı raporunu da kamuoyuyla paylaşacağız. Öte yandan kamu denetçilerimizin sığınmacılarla ilgili de özel bir çalışması var.”

Kamu başdenetçisi ve kamu denetçilerinin kısa biyografilerine İnternet sitesi üzerinden ulaşabilmektedir. Ancak mal varlığı beyanları yayınlanmamaktadır.

Dürüstlük ilkelerine uygunluğu gerektiren bu tür bir kamu hizmeti pozisyonu için, mal varlığı beyanlarının kamuya açık olmasının iyi niyetin önemli bir göstergesi olacağı dikkate alınmalıdır. Başdenetçi ve diğer kamu denetçilerinin mal varlığı bildirimlerini açık bir şekilde yapmaları kanunla zorunlu olmamakla birlikte, temel rollerinin iyi yönetim ilkelerini geliştirmek olduğu düşünüldüğünde bunun yapılması şeffaflık ve dürüstlük açısından iyi bir örnek oluşturacaktır(Gündüz, Erdoğan ve Hatipoğlu, 2016: 150).

Uluslararası Şeffaflık Derneği' nin Kamu Denetçiliği Kurumu üzerinde yapmış olduğu şeffaflık analizi sonuçlarına göre bir tablo yayınlamıştır. Aşağıda bahsi geçen tabloya yer verilmiştir. Kamu Denetçiliği Kurumunun 'Yönetişim' bazında %54 olarak değerlendirilmiştir.



Şekil3.5: Uluslararası Şeffaflık Derneği'nin KDK'yi değerlendirme sonuçları
Kaynak: (Gündüz, Erdoğan ve Hatipoğlu, 2016: 145).

3.5.2.Katılımcılık İlkesi İncelemesi

2018 Ekim tarihli Ombudsman Bülten Dergisi'nin Başdenetçi Malkoç ile yaptığı röportajda, Malkoç katılımcılık ilkesinin destekleyen aşağıdaki ifadeleri kullanmıştır: (Kamu Denetçiliği Kurumu Ombudsman Bülten, 2018d: 4):

“Ombudsmanlar arası sıcak ilişkilerin geliştirilmesi ve uluslararası Ombudsman birliklerinde öncü rol oynamamız ülkemiz için çok önemlidir. Bu kapsamda Makedonya, Nijer, Bosna

Hersek, İnan, Belçika, Almanya ve Azerbaycan'dan sonra Sırbistan, Ukrayna ve Sudan'a çalışma ziyaretleri gerçekleştirdik. Dünyada huzur ve barış açısından balkanların önemi çok büyük. Bu çerçevede Batı Balkan Ombudsmanlar Birliği'ni faaliyete geçiriyoruz. Sudan'da İslam İşbirliği Teşkilatı Ombudsmanlar Birliği" toplantısına katılarak İslam ülkelerindeki sorunların yanı sıra Avrupa'da artan İslam düşmanlığı ve ırkçılık konusuna dikkat çektik."

KDK' ya son zamanlarda malulen emeklilik talepleri giderek artış göstererek oldukça fazla şikayet gelmiştir. Sosyal Güvenlik Kurumundan malulen emeklilik taleplerinin dikkate alınması, mevcut problemlerin halledilmesi ve bir çözüm önerisi sunmak ve kurumlar arası işbirliğinin artırılması amacıyla 07/03/2018 tarihinde Kamu Denetçiliği Kurumunda, Sosyal Güvenlik Kurumu Emeklilik Hizmetleri Genel Müdürlüğü Maluliyet ve Sağlık Kurulları Daire Başkanlığında görevli Sosyal Güvenlik Uzmanı Yılmaz Akkoyun ve Kamu Denetçisi Özlem Tunçak' ın biriminde görevli uzmanların katılımıyla bilgilendirme toplantısı düzenlendi (Kamu Denetçiliği Kurumu Ombudsman Bülten, 2018b: 80).

Vatandaşa daha iyi hizmet verebilmek ve sorunları yakından dinlemek amacıyla Başdenetçi Malkoç ve kamu denetçileri Van'da kamu kurumları temsilcileri, muhtarlar ve sivil toplum örgütleri ile bir toplantı düzenledi ve bir araya geldi (Kamu Denetçiliği Kurumu Ombudsman Bülten, 2018a: 10).

Başdenetçi Malkoç, vatandaşların sorunları ile daha yakından ilgilenmek amacıyla kurum çalışanları ile birlikte Şanlıurfa'ya gitti. Başdenetçi Kamu Denetçiliği Kurumunun amacının vatandaşa hizmet olduğunun belirterek vatandaşların şikâyetini dinlemek ve sorunlarını çözmek için çalıştıklarını ve ilerleyen yıllarda hizmetlerinin kalitesinin daha da artacağını ifade etti. Kurum bünyesinde yapılan toplantıya sivil toplum örgütleri, muhtarlar, belediye başkanı ve arzu eden vatandaşlar katıldığını belirten Malkoç iyi hizmet etmenin altını çizen şu ifadeleri kullandı (Kamu Denetçiliği Kurumu Ombudsman Bülten, 2018a: 12):

"Vatandaşa diyoruz ki 'işte bu ilin valisi, belediye başkanları ve yöneticileri burada . Ne sorun, ne şikayetiniz varsa aktarın, eğer söyleyemiyorsanız bize yazılı olarak iletin' bu demokraside olması gereken güzel bir şey."

İyi yönetim ilkeleriyle ilgili çalışmalar başlatan KDK, iyi yönetim ilkelerinin yönetmeliğinde olduğunu ifade etti. Bu kapsamda AB-OECD işbirliği çerçevesinde SIGMA Uzmanı tarafından kurum çalışanlarına belirli eğitimler verildi. Bu eğitimlere KDK çalışanları da iştirak etti. Eğitimin açılış konuşmasında altı yıllık geçmişi olan kurumun tüm sorumluluklarını yerine getirdiğinin altını çizen Başdenetçi Malkoç katılımcılık ilkesinin destekleyen şu ifadeleri kullanmıştır: (Kamu Denetçiliği Kurumu Ombudsman Bülten, 2018d: 26):

“Bundan sonraki çalışmalarda da bu başarısını artırarak devam ettirecektir. Bu başarının devam etmesinin temel prensibi kendimizi yenilemek, bilmediklerimizi öğrenmek ve dünyadaki tecrübelerden faydalanmaktır bu çalışmada bunlardan birisi. Bizim görevimiz ülkemizde insanımızın refahını artırmaya çalışmak, iyi yönetim ilkelerini yerleştirme gayreti içerisinde olmak, insan hakları konusunda duyarlı olup Türkiye’yi bu alanda daha iyi noktalara taşımaktır. Bunları yaparken önemli görevimizde Türkiye’de bulunan insanlara hak arama yolları konusunda destek olmaktır.”

Memur-Sen ile çalışma hayatı ve gündem üzerine 24 Temmuz 2018 tarihinde yapılan toplantıda birçok fikir alışverişinde bulduklarını dile getiren Başdenetçi Malkoç yine aynı konuşmasında *“KDK olarak Sendikalarla ve Sivil Toplum Kuruluşlarıyla İşbirliğine Büyük Önem veriyoruz”* ifadelerini kullanmıştır (Kamu Denetçiliği Kurumu Ombudsman Bülten, 2018d: 45).

Sadece vatandaştan değil aynı zamanda sivil toplum örgütlerinden de şikayet aldıklarını belirten Başdenetçi Ömeroğlu yalnızca şikayetleri inceleme konusunda değil çözümünde ve araştırılmasında da bu kurumlarla işbirliği içerisinde hareket ettiklerini dile getirdi (Kamu Denetçiliği Kurumu Ombudsman Bülten, 2016b: 10).

Başdenetçi Malkoç, İnsan Hakları Evrensel Beyannamesinin 70. Yılı ve Rusya Federasyonu’nun 25. Kuruluş Yıldönümü için düzenlenen *“Avrasya’da İnsan Haklarının Korunması: Ombudsmanların En İyi Uygulamalarının Paylaşımı”* konferansına katıldı (Kamu Denetçiliği Kurumu Ombudsman Bülten, 2019a: 58). Başdenetçi Malkoç’tan Fransa’daki Türk Toplumuna: *“Siz Hakkınızı Arayın, Biz*

Hakkınızın Verilip Verilmediğini Takip Edelim” (Kamu Denetçiliği Kurumu Ombudsman Bülten, Ocak 2019a: 45).

Kamu Denetçisi Celile Özlem Tunçak, 27-28 Kasım 2018 tarihleri arasında Üsküp’te düzenlenen “Batı Balkanlarda ve Türkiye’de İstanbul Sözleşmesi’nin Uygulanmasının Geliştirilmesi Konulu Bölgesel Forum”da yaptığı konuşmada, kadına yönelik şiddetle mücadelede önleyici çalışmaların önemine dikkat çekti (Kamu Denetçiliği Kurumu Ombudsman Bülten, 2019a: 62).

KDK, Ombudsmanlık Kurumunun tanınırlığını ve bilinirliğini artırmak, öğrenciler arasında hak arama kültürünü yaygınlaştırmak için harekete geçti. KDK; YÖK, ÖSYM, MEB ve KYK gibi idarelerle irtibat noktaları oluşturacak (Kamu Denetçiliği Kurumu Ombudsman Bülten, 2019a: 75).

KDK gençlerde hak arama kültürünün yaygınlaştırılması: Üniversite Ombudsman Kulüpleri ve Liselerde Kompozisyon, Resim ve Afiş Tasarımı ” adlı bir yarışma açmıştır. (Kamu Denetçiliği Kurumu Ombudsman Bülten, 2018b: 9; Ek-3).

3.5.3. Hesap Verebilirlik İlkesi İncelemesi

Başdenetçi Ömeroğlu ve kurumda çalışan kamu denetçileri ve kurum sekreteri Kamu Denetçiliği Kurumunun 2015 Yılı Yıllık Raporunu TBMM Karma Komisyonuna sundu.(Kamu Denetçiliği Kurumu Ombudsman Bülten , 2016b: 8-9 ; Ek-4)

Sürdürülebilir Kalkınma Hedeflerinin Uygulamasında Bölgesel İşbirliğinin Güçlendirilmesi için 25 ve 26 Ekim tarihlerinde Bakü’de gerçekleştirilen foruma katılan Başdenetçi Malkoç, bir konuşma yaptı. 26 Ekim tarihinde gerçekleştirilen forumun ikinci gününde, III. Oturumda konuşan Malkoç sürdürülebilir kalkınma için barışçıl ve kapsayıcı toplumların geliştirilmesi konusuna değindi. Başdenetçi, 2030 yılına kadar herkes için adalete erişim imkânının sağlanması ve her düzeyde etkili, hesap verebilir ve kapsayıcı kurumların oluşması için Ombudsmanlık Kurumlarının yaygınlaştırılması gerektiğinin altını çizdi (Kamu Denetçiliği Kurumu Ombudsman Bülten, 2019a: 23).

Başdenetçi Malkoç, TBMM Dilekçe ve İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan Karma Komisyona KDK' nın 2016 yıllık raporuna ilişkin sunum yaptı. Konuşmasının bir bölümünde "Kararlarımıza uymayan idareleri kamuoyuna duyurmayı, ifşa etmeyi düşünüyoruz. İdarecileri de komisyona davet edip 'niye uymadıklarını söylemelerini talep edeceğiz" ifadesini kullanmıştır. Malkoç'un ifadeleri KDK' nın verdiği tavsiye niteliğindeki kararlara ilişkin hesap verme ilkesini hem kendi verdiği kararların sorgulanmasından çekinmediği gibi ilgili idarenin de neden uygulamadığının hesabını vermesini istemektedir (Kamu Denetçiliği Kurumu Ombudsman Bülten, 2017: 41).

Komisyon Başkanı Belma Satır ise, KDK' nın 2016 yıllık raporu üzerinde gerekli çalışmaları yapmak üzere Alt Komisyon kurulacağını kaydetti. Alt Komisyonun, hazırlayacağı raporu Karma Komisyona ileteceğine değinen Satır, Karma Komisyonda yapılan değerlendirmelerle son şeklini alan raporun en son TBMM Başkanlığına sunulacağını ifade etti (Kamu Denetçiliği Kurumu Ombudsman Bülten, 2017: 41).

İlk olarak Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi'nden bir grup öğrenci ve öğretim görevlisi 25 Ekim 2018 tarihinde Kamu Denetçiliği Kurumunu ziyaret ederek kurum hakkında bilgi aldı. Öğrencileri Kamu Denetçisi Celile Özlem Tunçak, Genel Sekreter İbrahim Kılınç ve Kurumsal İletişim Direktörü Mehmet Sarı ağırladı. Kamu Denetçisi Tunçak yaptığı konuşmada kurumun işleyişi hakkında ayrıntılı bilgi verdi. KDK' nın meclis ve kamuoyu desteğiyle etkinliğini sürdüren bir kurum olduğunun altını çizen Tunçak, ombudsmanlığın hakkaniyet ölçüsüne göre çalışan ve gücünü halktan alan bir kurum olduğunu söyledi. 14 Aralık 2018 tarihinde ise Afyon Kocatepe, Çanakkale Onsekiz Mart ve Hatay Mustafa Kemal Üniversiteleri Ombudsmanlık Kulüpleri Üyeleri KDK' yı ziyaret ederek, Başdenetçi Malkoç ve Kamu Denetçileri Celile Özlem Tunçak, Sadettin Kalkan, Hüseyin Yürük ve Arif Dülger ile bir araya geldi. KDK çalışmaları hakkında bilgi aldı (Kamu Denetçiliği Kurumu Ombudsman Bülten, 2019a: 57).

Hak arama kültürünün yaygınlaşması için birçok ilde kurumu tanıtım amaçlı ziyaretlerde bulunan KDK, Ombudsman Halkla Buluşuyor Programları kapsamında vatandaşlarla bir araya gelmiş ve onların sorunlarını yerinde dinlemiştir. Ancak 2019 yılında ortaya çıkan Covid-19 nedeniyle Ombudsman Halkla Buluşuyor Programı çalışmalarına ara verilmiştir. Bu nedenle KDK' nın tanınırlığını ve bilinirliğini artırmak amacıyla çalışmalar televizyon ve radyo programlarına yoğunlaştırıldı. Bu kapsamda Başdenetçisi Malkoç, '81 İlde 81 Program' uygulaması ile TV ve radyo programlarına katılarak KDK' nın çalışmalarını anlatıyor (Kamu Denetçiliği Kurumu Ombudsman Bülten, 2020: 70).

KDK 'nın yasal dayanağını aldığı 6328 sayılı Kanun'a göre kurumun sadece TBMM' ye hesap vermekle yükümlüdür. Kurumun faaliyetlerini, şikayete ilişkin verdiği tavsiye kararlarını içeren bir rapor hazırlayarak yıllık olarak TBMM'ye sunması kanunla düzenlenmiştir. Kurumun bütün kararları yargısal denetim tabiidir. Mahkeme KDK üzerinde bir denetimin yapılabilmesi için TBMM'den izin alınması gerekmektedir. Kamu Başdenetçisinin ve kamu denetçilerinin denetleyeceği alanlar sınırlıdır ve üzerinde iyileştirme yapılması gerekmektedir. Bu yetkiyle donatılmış kişilerin de işlemlerine yönelik denetleyen bir politikanın uygulamaya konması gerekmektedir. Kamu görevlilerinin amirlerinden izin alınmadan soruşturulmasını yasaklayan 4483 sayılı Kanun'a tabi oldukları için, KDK' nın hesap verebilirliğini teminat altına alan mekanizmada ciddi aksaklık görülmektedir. Mevzuattaki başka bir eksiklik ise KDK' nın mali hesapları ve raporlarının denetlenmesi sorunudur. Kanunda denetim ilkelerinin ya da bu görevin verildiği organı tanımlayan bir madde bulunmamaktadır (Gündüz, Erdoğan ve Hatipoğlu, 2016: 151).

Şeffaflık, dürüstlük, hesap verebilirlik ve hukukun üstünlüğü gibi ilkeleri vurgulayan Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri İle Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'in ekinde yer alan "Etik Sözleşmesi" Kamu Denetçiliği Kurumu çalışanları için de geçerlidir ve kurumun İnternet sitesinde yer almaktadır(Gündüz, Erdoğan ve Hatipoğlu, 2016: 152).

3.5.4.Etkinlik İlkesi İncelemesi

Kamu Denetçiliği Kurumu Uzmanı olan Hande Hazneci, KDK' nın çocuk haklarının korunmasını çok önemsediklerini vurguladı. Çocuklar için özel olarak bir web sitesi hazırladıklarını dile getiren Hazneci bu konu ile ilgili çocuklara bilgi verdi (Kamu Denetçiliği Kurumu Ombudsman Bülten, 2016c: 13).

Başdenetçi Malkoç 2017 yılında düzenlenen sempozyumun açılış selamlama konuşmasında şu hususları belirtmiştir (Kamu Denetçiliği Kurumu Ombudsman Bülten, 2017: 13):

“Kamu Denetçiliği Kurumu her yıl uluslararası sempozyumlar düzenliyor. Bu yılki sempozyumumuzun konusu göç ve mülteciler. Biz, özellikle bu konuyu tercih ettik. Akdeniz’de ve Ege’de yükselen çılgınlara veya sınırları geçmek için çekilen ızdıraplara kulak verelim, vicdan sahibi insan hakları konusunda duyarlı olan insanları ve kurumları bir nebze olsun biraz daha harekete geçirmeyi arzu ettik. Bu projenin gerçekleşmesinde Avrupa Birliği’nin (AB) bize desteği oldu. AB’nin yanı sıra Avrupa Birliği Türkiye Delegasyonunun bize desteği oldu. Merkezi Finans ve İhale Kurumunun desteği oldu. Tabii bu projeyi yürüten şirketteki arkadaşlarımızın da önemli gayretleri oldu. Kısacası çabası olan, emeği olan herkese teşekkür ediyorum.”

Malkoç’un ifadeleri dikkate alındığında sempozyumun konusunun mülteciler olarak seçilmesi kurumun politikalarının etkin, verimli ve yerinde uygulandığını göstermektedir. Mülteciler sorunu hala günümüzde de varlığını devam ettiren bir sorundur. Sempozyumun sonunda da katılan ülkelere çeşitli bilgilendirici broşürler dağıtılmıştır. Bu faaliyet de kaynakların etkin kullanıldığına örnek teşkil etmektedir (Kamu Denetçiliği Kurumu Ombudsman Bülten, 2017: 13; Ek-5).

KDK' nın yaptığı birçok faaliyete ilişkin broşür hazırlatması, sosyal medya hesaplarının aktif olarak kullanması ve ulaşılabilmesi, afişler bastırarak duyuruların yapılması, kuruma ulaşmanın ve şikayette bulunmanın çok kolay olduğunu belirten afişleri sosyal medya hesaplarından paylaşarak kişileri teşvik etmesi kaynakların etkin kullanımını ve uygun politika uygulamalarının izlendiğini göstermektedir (Kamu Denetçiliği Kurumu Ombudsman Bülten, 2017: 46 ; Ek-6/Ek-7).

Ombudsmanlık Sempozyumu’nun KDK’yi tanıtım ve davet toplantısına gazete ve televizyonların Ankara temsilcileri ve İstanbul bölge müdürleri katıldı. Başdenetçi

Malkoç, Sempozyumu duyurmak amacıyla 6 televizyon TGRT HABER, KANAL A, TRT HABER, NTV, TVNET, KANAL 24 ve TRT RADYO HABER' in canlı yayın programına katıldı. Türkiye genelindeki yerel basına sempozyumunun program akışı gönderildi. Sempozyumun canlı yayın frekans bilgileri yerel ve ulusal TV Kanalları ile paylaşıldı. Sempozyumda, Kurumun sosyal medya hesaplarından (facebook, twitter) aktif olarak paylaşım yapıldı. KDK' nın sempozyum düzenlemesi, kurumu tanıtmak amaçlı çok çeşitli yollarla tanıtım kampanyalarının yapılması, kuruma ulaşmanın ve şikayette bulunmanın kolay olduğunu gösteren afişlerin basılması ve hem kurumun sitesinde hem de sosyal mecralarda afişin yayınlanması, başdenetçinin çeşitli televizyon kanallarına bilgi vermek amacıyla katılması iyi yönetim ilkelerinden etkinlik ilkesine önem verildiğini göstermektedir (Kamu Denetçiliği Kurumu Ombudsman Bülten, 2017: 49-50).

Kamu Denetçiliği Kurumunda, Eşleştirme Projesi kapsamında yapılan eğitimlerde "Ayrımcılık ve Mobbing" konulu çalıştay düzenlendi(Kamu Denetçiliği Kurumu Ombudsman Bülten, 2016a: 8). Başdenetçisi Malkoç, Balkan Ülkeleri Ombudsmanlarıyla, Balkan Bölgesi Ulusal Ombudsmanlar Ağının çalışmaları ile ilgili gelecekte atılacak adımları ve COVID-19 salgını çerçevesinde yaşadıkları tecrübeleri görüşmek amacıyla 20 Ocak 2021 tarihinde çevrimiçi toplantıda görüştü (Kamu Denetçiliği Kurumu Ombudsman Bülten, 2020: 58).

Başdenetçi Malkoç, '81 İlde 81 Program' uygulaması ile TV ve radyo programlarına katılarak KDK 'nın çalışmalarını anlatıyor. 81 İlde 81 Program çalışması kapsamında Malkoç , 34 ilde 50 yerel radyoda ve 5 yerel TV kanalı ve internet haber sitelerinin online yayınlarına katılıp KDK' nın çalışmaları ve faaliyetleri hakkında bilgilendirmelerde bulunarak kararlardan örnekler vermektedir (Kamu Denetçiliği Kurumu Ombudsman Bülten, 2020: 70).

KDK gençler arasında hak arama kültürünün ve iyi yönetim ilkelerinin yaygınlaştırılması, onlara hak arama yollarının öğretilmesi amacıyla bir dizi projeyi faaliyete geçirdi. Bu çerçevede KDK' nın ilgili yönetmeliğinde de var olan iyi yönetim

ilkeleri ile ilgili olarak “Kamuda İyi Yönetim İlkeleri Rehberi” hazırlık çalışmaları sonrası İstanbul il genelinde bulunan tüm lise ve dengi okul öğrenci arasında iyi yönetim ilkelerini yerleştirmek amacıyla “Kamu Hizmetlerinde İyi Yönetim İlkeleri” konulu kısa film, kompozisyon, afiş ve resim yarışması” düzenledi. 303 okulumuzdan gelen yaklaşık 597 eser arasında 24 eser ödülleri takdim edildi (Kamu Denetçiliği Kurumu Ombudsman Bülten, 2019c: 58).

Kamu Denetçiliği Kurumu kuruluşunun altıncı yıldönümü hasebiyle 14 Şubat 2019 tarihinden TBMM tören salonunda “Ombudsmanlığın Dünü, Bugünü ve Yarını Çalıştayı ” düzenledi. Çalıştaya 500’e yakın seçkin davetli katıldı (Kamu Denetçiliği Kurumu Ombudsman Bülten, 2019b: 12).

3.5.5.Tutarlılık İlkesi İncelemesi

Başdenetçisi Ömeroğlu, TBMM’ de Proje Kapanış Töreni’nde açılış konuşmasında iyi yönetişimin tutarlılık ilkesini destekleyen şu hususlara dikkat çekmiştir (Kamu Denetçiliği Kurumu Ombudsman Bülten, 2016b: 3):

“İçinde bulunduğumuz zaman dilimi itibarıyla da Ombudsmanlık Kurumu ulusal bir denetim mekanizması olarak çağdaş devlet sisteminin en önemli unsurlarından biri haline gelmiştir. Kurulduğu günden bu yana gerçekleştirmekte olduğu faaliyetlerle Kurumumuz, ülkemizin Avrupa Birliğine üyelik hedefi doğrultusunda yürütmekte olduğu çalışmalara da katkı sağlamaktadır.”

Başdenetçi Malkoç, TBMM Dilekçe ve İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan Karma Komisyona KDK’ nın 2016 yıllık raporuna ilişkin olarak, tavsiye olarak verdikleri kararların idarece uygulanıp uygulanmadığını takip etmek için bir birim oluşturacaklarını ve bu birimin kararı ilgili idareden takip edeceğini belirtti. Malkoç, KDK’ nın tanıtılması ve her kitleye ulaşması için önde gelen sivil toplum kuruluşları ve sendikalar ile toplantı düzenlediklerini, Ankara’ da ve İstanbul’ da gazete ve televizyon temsilcileri ile toplantılar düzenlediklerini dile getirdi. Yıl içerisinde ve ilerleyen yıllarda da valiliklerle birlikte toplantılar düzenleyeceklerini ifade etti (Kamu Denetçiliği Kurumu Ombudsman Bülten, 2017: 41).

KDK ve MEB İstanbul İl Müdürlüğünün ortaklaşa düzenlemiş olduğu İstanbul Liselerarası “İyi Yönetim İlkeleri Yarışması” tanıtım toplantısı 26 Aralık 2018 tarihinde İstanbul-Kartal İmamhatip Lisesi’ nde yapıldı. Tanıtım toplantısına Başdenetçi Malkoç, İlim Yayma Vakfı Mütevelli Heyeti Başkanvekili Bilal Erdoğan ve Eski TBMM Başkanı İsmail Kahraman ile öğrenciler katıldı (Kamu Denetçiliği Kurumu Ombudsman Bülten, 2019a: 38).

Malkoç’un, 172 üniversitenin rektörüne üniversitelerinde “Ombudsmanlık Öğrenci Toplulukları” kurulması için gönderdiği mektuptan sonra üniversitelerde öğrenci toplulukları kurulmaya başlandı. Söz konusu mektupta, dünyada yaklaşık 130 ülkede etkin olarak kullanılan ve Türkiye’de son beş yıldır anayasal bir kurum olarak hizmet veren KDK’ nın, kuruluş ilkeleri ve sorunları çözmedeki usulü itibarıyla vatandaşların ve idarelerin ellerini rahatlatan bir mekanizma olarak kurumun tanıtılması gerektiği kaydedildi. Gençlerin ortaya koyduğu ilkeler ve sorun çözme metotlarını içselleştirebilmeleri ve eğitimden sonra iş hayatında ve toplum hayatında uygulayabilmeleri bakımından Ombudsmanlık Kurumunu öğrenmeleri ve çalışmaları hakkında bilgi sahibi olmaları amacıyla üniversitelerde kurulmaya başlanılan “ Ombudsman Öğrenci Topluluğu” sayısı kısa sürede 20’ ye ulaştı (Kamu Denetçiliği Kurumu Ombudsman Bülten, 2018a: 36).

Kamu Denetçiliği Kurumunda çalışan personelimize, vatandaşlarımıza daha iyi hizmet sunmak, kurumun hizmet kalitesini arttırmak amacıyla İngiliz Siyaset Bilimci Alain Miller tarafından “İnsan Hakları Temelli Yaklaşım” eğitimi verildi. Yapılan eğitimler sonucu Başdenetçi Malkoç tarafından personele katılım sertifikası takdim edildi (Kamu Denetçiliği Kurumu Ombudsman Bülten, 2018a: 58).

KDK, Malkoç imzasıyla yerel seçimlere katılacak siyasi partilere ombudsmanlığın temelinde hakkaniyet ve vatandaşa olan sorumluluk bilincinin olduğu ifadeleri yer alan bir mektup gönderdi. KDK’ nın faaliyetini altı yıldır titizlikle sürdürdüğünü ve TBMM’ ye karşı olan sorumluluğunu en iyi şekilde yerine getirdiğini, vatandaşın

ücretsiz avukatlığını yaptığı ve aldığı kararlar ile idarelere yol gösterdiği ifadeleri de mektupta yer aldı (Kamu Denetçiliği Kurumu Ombudsman Bülten, 2019b: 38).

3.5.6.Hukukun üstünlüğü İlkesi İncelemesi

Başdenetçi Malkoç, Kamu Denetçiliği Kurumunun kuruluş amacını ifade ettiği konuşmasında hukukun üstünlüğü ilkesine vurgu yapmaktadır: *“İdarenin eylem ve işlemleriyle tutum ve davranışlarını incelemek, insan haklarına ve adalet anlayışına, hukuka ve hakkaniyete söz konusu davranışların uygunluklarını inceleyerek araştırmak ve önerilerde bulunmak amacıyla kurulmuştur”* (Kamu Denetçiliği Kurumu Ombudsman Bülten, 2018d: 7).

Başdenetçi Malkoç’un eşlerin boşanma davalarında çocuğun icra sürecinden çıkarılması için Adalet ve Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığına tavsiyede bulduklarını şu şekilde ifade etmiştir: *“Çocuk tesliminde Avrupa Konseyi sözleşmelerinde, Birleşmiş Milletler Çocuk Hakları Sözleşmesi’nde ve Anayasamızda hüküm altına alınmış çocuğun yüksek yararı neyi gerektiriyorsa onu yapma perspektifinden konuya yaklaşım koordinasyon ve çözüm önerilerini hazırladık.”* Başdenetçinin konuşmasında yer alan bu ifadeler Hukukun Üstünlüğü ilkesini dikkate aldığını ve hem Uluslararası Hukuk Sistemini hem de Türkiye’de uygulanan yasaları dikkate aldığını göstermektedir (Kamu Denetçiliği Kurumu Ombudsman Bülten, 2018d: 13).

Ombudsman heyetinin Tunceli ziyareti sırasında Hem Tunceli’nin güzelliklerinden bahsettiği hem de çeşitli kültürel faaliyetlerini takdir ettiği konuşmasında Malkoç, Hukukun Üstünlüğü İlkesini destekleyici şu ifadeleri kullanmıştır (Kamu Denetçiliği Kurumu Ombudsman Bülten, 2018d: 18):

“Tunceli’nin tarihi konumu, geçmişi, yakın tarihimizdeki yeri önemli. Ama burada bu hizmetleri görmek Türkiye’nin geleceği açısından da fevkalade mühim. Burada, Doğu Anadolu Bölgesi’nde Türkiye’nin dört bir tarafında teröre karşı verilen mücadelede hukukun içerisinde kalarak bu mücadeleyi vermek de ayrı bir önem taşımaktadır.”

KDK’nın 12 Mart 2018 tarihinde düzenlediği “28 Şubat Sürecinde Yaşanan Mağduriyetler ve Çözüm Arayışları” çalıştayında 28 Şubat mağdurları ile ilgili

mağduriyetlerin giderilmesi için çalışmalar yapılmıştır. Başdenetçi Malkoç konu ile ilgili verilecek olan kararların mevcut mevzuat içerisinde iyi bir hukuki zemine oturması için kamuda bu konuyla görevli ve ilgililerle beraber bunun hukuki yapısını oluşturmak için pek çok teknik ve hukuki çalışmalar gerçekleştirdiklerini ifade etmiştir. Cumhurbaşkanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı, Adalet Bakanlığı, Yüksek Öğretim Kurumu, Devlet Personel Başkanlığı, Hazine ve Maliye Bakanlığı, Aile, Çalışma ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, Sosyal Güvenlik Kurumu yetkilileri ve Milletvekilleri ile bir araya gelinmiştir. Bu çalıştay ve çalıştay sonrasında rapor hazırlanmıştır. KDK'nın bu konuya ilişkin yaptıkları çalışmalar ve başdenetçinin açıklamaları hukukun üstünlüğü ilkesinin desteklemektedir (Kamu Denetçiliği Kurumu Ombudsman Bülten, 2018d: 57).

Ömeroğlu, Demokrasiye bağlı bir hukuk devletinin geliştirilmesi, kalitesinin yükseltilmesi, sağlamaştırılması ve pekiştirilmesinde Ombudsmanlık müessesesinin gerçekten çok önemli bir rolü bulunduğunu vurgulamıştır (Kamu Denetçiliği Kurumu Ombudsman Bülten, 2016b: 5).

KDK, "Yargıda Farkındalığın Artırılması Projesi" kapsamında hakim adaylarına eğitim programı gerçekleştirmiştir. Programda konuşan Başdenetçi Malkoç, Adalet Akademisi' nin, son yıllarda Türkiye'nin ihtiyacından dolayı oluşan bir kurum olduğunu ve çok önemli olduğunu ifade etmiştir. Hakim adaylarına tavsiyelerde bulunan Malkoç *"Her güç, kötü kullanılırsa güç sahibine zarar verir. Her dosyayı incelerken annenizin, babanızın, kardeşinizin dosyası olarak göreceksiniz. Çünkü sizlerin velinimetini bu ülkenin vatandaşlarıdır"* (Kamu Denetçiliği Kurumu Ombudsman Bülten, 2018a: 20).

Başdenetçi Malkoç 106. dönem kaymakam adaylarına 31 Ağustos 2020 tarihinde yaptığı konuşmanın bir bölümünde şu ifadelere yer vermiştir (Kamu Denetçiliği Kurumu Ombudsman Bülten, 2020: 29) :

"Siz bulunduğunuz yerde adaletin temsilcisi olacaksınız, garibanın temsilcisi olacaksınız. Devletin gülen yüzü olacaksınız. Milletten tebessüm eden çehresi olacaksınız."

Sizin yüzünüze bakan kaymakamlıktaki görevliler veya sokaktaki vatandaş ülkenin halini yüzünüzden görür, hisseder. Belki sıkıntınız vardır, zorluğunuz vardır. Hissettirmeyeceksiniz, vatandaşa yansıtmayacaksınız. Bunların hepsinden önemlisi hangi iş olursa olsun, yangın olur sizden hesabını sorarlar, sel olur sebebi siz olursunuz, göçmen kuşlar ölür sizden sorulur, trafik kazası olur başta siz orada olursunuz. Bunlar güzel sorumluluklar ama bir şey daha var bulunduğunuz yeri yönetiyorsunuz, sevk ve idare ediyorsunuz. Olağanüstü güzel bir şey. Bunun ölçüsü de tekrar söylüyorum adalet. Hangi iş olursa olsun üç rıza önemli; bir vatandaşın gönlünü almak yani vatandaşın rızası, iki hukuka uygunluk hukukun rızası, üçüncüsü de vicdanla baş başa kaldığınızda Allah'ın rızası.”



SONUÇ

Devletin temel görevi adil bir yönetim anlayışıyla sevk ve idareyi sağlamaktır. Bu görev ise merkezi idarede yoğun olarak toplanan gücün yerelle paylaşılmasıyla ve toplumun her kesimine ulaşan bir hizmet ağı kurmakla mümkündür. Devlet olgusu ilk ortaya çıktığındaki şekli ile kalmamış günümüze kadar hukuki zeminde bir ilerleme kaydederek modern devlet özelliklerini kazanmıştır.

Kamu yönetimi alanında incelemelerin tarihi oldukça eskidir. Klasik yönetim anlayışının getirdiği kalıplar içerisinde idare etme işi gerçekleşmiştir. Yönetim kavramı literatürde geniş yer bulmuştur. Yönetim kavramı, çalışanların sevk ve idare etme süreciyle çalışanların çabasının ortak bir amaca yönlendirilmesi olarak tanımlanabilir. Dönemin getirdiği değişikliklere uyumlu olarak idarenin de yönetimden yönetişime evrildiği görülmektedir. Yönetim anlayışında merkezi otoriteyi elinde bulundurduğu görülürken , yönetişim anlayışında yönetme işinin – karar verme sürecinin- tek elde değil de özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarını da içine alan çok yönlü bir sistem olduğu görülmektedir.

Yönetişim kavramının , Küresel Yönetişim , Kamu Yönetişimi ve İyi Yönetişim gibi türleri vardır. Küresel yönetişim, uluslararası platformda yer alan hükümet dışı organizasyonları içerirken; Kamu yönetişimi ulusal , yerel , siyasal , sosyal , özel ve ticari organizasyonlar gibi birçok aktörün oluşturduğu ortak yapının yönetilmesini ifade eder. İyi yönetişim kavramı ise eğitim, sağlık, sosyal konulara yatırım yapılmasını öngörür ve gereksiz kamu harcamalarının azaltılması gerektiğini ifade eder. Kamu yönetimi en iyi, en kazançlı, en doğru şekilde yönetilmesi gerektiği amacını savunur. İyi yönetişimin genel kabul gören 6 ilkesi vardır. Bunlar Açıklık (Şeffaflık), Katılımcılık, Hesap Verebilirlik, Etkinlik, Tutarlılık ve Hukukun Üstünlüğü'dür. Şeffaflık (Açıklık) İlkesi idarenin yaptığı tüm işlemlerin kamuoyu ile

paylaşılabilmesi ve açık bir şekilde ulaşılabilmesinin ifade eder. Katılımcılık İlkesi ise karar alma sürecine yönetişimin tüm aktörlerinin katılmasını ifade eder. Ortak karar alma etrafında toplanmak ve fikir alışverişi yapılarak karar alma sürecinin işlemlerini ifade eder. Hesap Verebilirlik İlkesi ise idarenin karar alma sürecinde yaptıkları faaliyetleri, neyi ne için yaptıklarını ve işlemlerinde kanuna uygun olarak yaptıklarını temin etmelerini ifade eder. Etkinlik İlkesi ise kurumun tüm imkanlarının kuruma ait misyonları yerine getirmek için en uygun şekilde kullanılmasını ifade eder. Tutarlılık İlkesi ise yönetimde uygulanan politikalar ve eylemlerin tutarlı olmasını ve aynı zamanda kolayca anlaşılmasını ifade eder. Hukukun Üstünlüğü İlkesinde ise Kurumların yaptıkları tüm işlemlerde kanuna uygun olarak hareket etmelerini , yasalara uymalarını ifade eder.

Tarih boyunca devletleri yönetenlerin sahip oldukları sorumlulukları ve hakları olmuştur. Yöneticilerin yönetilene hakkını vermesi ve yönetilenin hakkının korunması adına bir denetim mekanizmasına ihtiyaç duyulmuştur. Bu denetim mekanizması dünyada değişik şekillerde işlemiştir. Modern devlet yapısına geçişte zaruri bir ihtiyaç olarak yönetenleri denetleyen bir mekanizmaya ihtiyaç ortaya çıkmıştır. Bu mekanizma “Ombudsmanlık Kurumu” adı altında ilk kez 1809 yılında İsveç’ te kurulmuştur. Ortaya çıktığı tarihlerde diğer ülkelerin pek dikkatini çekmeyen Ombudsmanlık Kurumu 20.yy’ ın ikinci yarısında birçok ülkeye yayılmıştır. Finlandiya, Norveç, Danimarka, Almanya bu süreçten Ombudsmanlık Kurumunu İsveç’ ten sonra ilk benimseyen ülkelerden birkaçıdır. Kurum faaliyetine başladığı ülkelerde farklı farklı isimlendirilmiştir. Farklı görev tanımlamaları olmuştur. Örneğin; Fransa’da Arabulucu, İngiltere’ de Parlamento Komiseri, Rusya’da İnsan Hakları Komiseri, Türkiye’ de ise Kamu Başdenetçisi unvanı kullanılmıştır.

Modern devlet yapısının temelinde hukukun üstünlüğü ve insan haklarına saygılı demokratik yönetim anlayışı vardır. Kurumsal yapının karmaşıklaşması ve halkın hizmete ilişkin beklentileri ile teknolojinin günümüzde oldukça fazla ilerleme kaydetmesi, kurumların eski sisteme göre daha etkin denetlenmeye ihtiyacı olduğunu göstermektedir. Ombudsmanlık Kurumuna olan bu ihtiyacın karşılanması ve kurumun

da aynı zamanda etkin bir şekilde işleyebilmesi için birkaç özelliğe sahip olması gerekmektedir. Bu özellikler; ombudsmanın bağımsız olması, idareyi denetleyebilmesi ve denetleme işini yaparken kararlarının hukuki bir bağlayıcılığının olmaması olarak sıralanabilir. Bu özelliklerin sağlanması halinde Ombudsmanlık Kurumunun etkin ve tarafsız bir şekilde faaliyet göstermesine olanak sağlanmış olacaktır.

Ombudsmanlığın dünyadaki örneklerini incelendiğinde tüm Ombudsmanlık Kurumlarının şikayete ait olan konunun ivedilikle halledilmesi için çalıştığı görülmektedir. Yöneticilerin yaptıkları işlemlere karşı sorumluluklarının olduğu bilinciyle hareket eden ombudsman vatandaşın hakkını korumak, haklıya hakkını teslim etmekle görevlidir. Kararlarının yaptırım zorunluluğu olmayan ombudsman tavsiye niteliğinde karar vermektedir. Ombudsmanlık Kurumunun temelinde 'saygınlık' yatmaktadır. Ombudsman bağımsızdır, hakları ve yetkileri kanunlar ile güvence altına alınmıştır.

Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nde KDK'nın kurulma sürecini Cumhuriyet Öncesi ve Cumhuriyet Sonrası olarak iki dönemde incelemek mümkündür. Cumhuriyetin ilan edilmesinden önceki dönemde gerek Osmanlı Devletinde gerekse diğer İslam Devletleri'nde günümüz ombudsmanına bazı yönlerinde benzeyen denetim mekanizmaları bulunmaktaydı. Divan-ı Mezalim, Dar'ül Adl, Divan-ı Hümayun gibi kurumlar o dönemin denetim mekanizması görevindeydi. Bu kurumlar halk ile devlet arasındaki davalara bakardı.

Cumhuriyetin ilanından sonra 1981'de kurulan DDK'nın Cumhurbaşkanlığı bağlı olması Ombudsmanlık Kurumuna benzemesini zorlaştırmış ve gerekli verim alınamamıştır. Ağır formalitelerden uzak, vatandaşa yakın olan Ombudsmanlık Kurumu Türkiye'de ilk kez 1982 Anayasası hazırlık aşamasında dile getirilmiştir. Uzunca bir süre sistemin Türkiye'ye uyarlanması için çaba sarfedilmiştir. Kurumun resmîyet kazanması ancak 2006 yılında hazırlanan 5521 sayılı kanun o dönemim Cumhurbaşkanı tarafından veto edilmiş aynı yasa 2008 yılında iptal edilmiştir.

Yasanın 2011 yılında tekrar gündeme gelmesiyle Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu 2012 yılında 6328 sayılı kanun numarası ile resmi gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Kanuna göre Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler, resen imzaladığı kararlar, yasama nitelikli kararlar ve TSK' nın askeri nitelikteki faaliyetleri görev kapsamı dışında tutulmuştur. Bu alanlar dışındaki idarenin her türlü eylem ve işlemleri için şikâyet üzerine inceleme yapmaktadır.

Devlet dairelerindeki oldukça ağır işleyen bürokratik sürecin vatandaşlar üzerindeki yıpratıcı etkisinin kaldırılmasıyla öncelikli amaç olmuştur. Derdini anlatmak için yetkili bulamayan vatandaşın hak arama arzusunun kırılmasını engellemek adına, KDK' ya başvuru sürecinin kolaylaştırılması, elektronik ortamdan dahi şikâyetlerin alınabilmesi vatandaşlar adına sevindiricidir. KDK'nın internet sitesini incelendiğinde aşağıda belirtilen sonuçlara ulaşılmıştır:

Anasayfada ilk olarak "Başvuru" adında bir buton bulunmaktadır. Yine anasayfada yer alan "Başvuru Yaparken Nelere Dikkat Edilmeli?" butonunun olması, KDK' ya yapılan başvurularda zaman kaybını önlemek, hak arama hevesinin kırılması gibi durumların önüne geçmek adına iyi bir uygulama olmaktadır. KDK internet sitesinde başdenetçi ve denetçilerin özgeçmişi bulunmakta fakat sekretere ait bir özgeçmiş bilgisine rastlanmamaktadır. Sitede "Hakkımızda" bölümünde yer alan "Etik Komisyonu" nun "İlkeler" alt sekmesinde komisyona ait ilkeler sıralanmaktadır. Bu ilkelerden bir tanesi de " Mal Bildiriminde Bulunma" ilkesidir. Fakat bu ilkeye istinaden sitede personele ait mal bildirim beyanı bulunmamaktadır. Bu durum, Uluslararası Şeffaflık Derneği tarafından da eleştirilmektedir.

Etik Komisyonu başlığı altındaki "Etik Kültürü" alt başlığı altı kısımda incelenmiştir. Hak ihlali, yolsuzluk gibi durumların kaynağına değinilmiş ve sonuç bölümünde ise "*Yasal müeyyideler de gereklidir ancak şeffaflık ve süreklilik için "etik" kültür esastır*" ifadesine yer verilmiştir. "Etik kültürün personel yerleşmesi için yapılan etkinlikler var mıdır? Varsa yeterli midir, etkin midir?" sorularına cevap verebilmek oldukça önem arz etmektedir. Anayasa, Kanun, Yönetmelik, Uluslararası Mevzuatın kurumun

sitesinde yer alması sürecin işleyişi, kanuni haklar, yükümlülükler ve bağlı kalınan sınırların kolayca öğrenilmesi ve ulaşılabilmesi açısından önemlidir.

“Haberler” başlığı altında içinde bulunulan yıla ait KDK’ nın hem kendi bünyesinde hem de bazı kurumlarla ortak olarak düzenlemiş oldukları tüm etkinliklerin ilanı bulunmaktadır. Kurumun küçük yaşlardan itibaren çocuklarda oluşturmak istedikleri “Hak Arama Kültürü” kavramı için bazı faaliyetler düzenledikleri göze çarpmaktadır. 23 Nisan gibi çocuklar için çok özel bir günde Satranç Turnuvası düzenlemeleri ve bu turnuva için KDK’ nın katkı sağlaması kurumun sadece denetleme alanında değil kurumun tanıtımı, halka yaklaşma açısından etkinliğini kullandığını göstermektedir. Yine aynı şekilde turnuvaların sonuçlarının ilan edilmesi şeffaflığa ve yine turnuvaların sonuçlarının sitede yer alması, başdenetçinin sempozyum konuşmalarının yer alması, söyleşilere yer verilmesi gibi durumlarda her yıl güncellenen tarihlerle sitede yer alması tutarlılık açısından uyumluluk arz etmektedir. 22 Haziran 2021 itibariyle sitede 2020-2021 haberlerinin olması kurumun sosyal platformlarda güncel ve aktif olduğunun göstermektedir.

KDK’ nın kendi bünyesinde çıkardığı bilimsel çalışmaların yayınlandığı “Ombudsman Akademik” ve kurumun tavsiye karar örneklerine, basında kurum ile ilgili çıkan haberlere ve kurumun faaliyetlerine yer verilen (Ek-8 -9) “Ombudsman Bülten “ isimli dergileri vardır. Ek olarak broşür, rehber gibi bilgilendirici, tanıtıcı materyal hazırlamaktadır. Çalıştay raporları, sempozyum raporları, yıllık raporlar, özel raporlar, idare faaliyet raporları, altı aylık raporlar, kurumsal mali durum raporları ve beklenti raporlarına da ulaşılabilir. Bu kadar çeşitli raporun ve bilgi kaynağının yayımlanması iyi yönetim ilkesine katkı sağlamaktadır.

KDK’nın yayınlamış olduğu “İyi Yönetim İlkeleri Rehberi” içerisinde kurum kendini bu ilkelerin tüm kurumlarda uygulanması için bir rehber olarak tanımlamıştır. Rehber kelimesinin sözlük anlamına baktığımızda karşımıza “Birinin doğruyu bulmasına yardımcı olan, yol gösteren kimse veya şey ” olarak tanımlanmaktadır. İyi bir rehber olabilmek için kurumun iyi yönetim ilkelerine son derece uyum göstermesi gerekmektedir.

Bu çerçevede çalışmada ortaya çıkan bulguları şu şekilde sıralamak mümkündür;

- Şeffaflık (Açıklık) ilkesi çerçevesinde KDK yönetiminin ve başdenetçinin katıldıkları toplantılarda alınan kararlara, çıkartılan raporlara kolayca ulaşabildikleri görülmektedir. Kurumun çıkardığı Ombudsman Bülten Dergisi'nde tavsiye karar örneklerine yer vermeleri ve kurum olarak Meclis Komisyonu'na sundukları yıllık rapor resmi gazetede yayınlanarak ulaşılabilir hale gelmektedir. Pabuçcu ve Kırçoğlu (2018: 343) 'te kamu görevlilerinin KDK hakkında farkındalığını ölçmek için birtakım sorular sormuşlardır. Bu sorulardan bir tanesi " KDK' nın sizce en önemli özelliği hangisidir?" olmuştur. Yapılan değerlendirmeler sonucunda %33 Tarafsızlık % 22 Güvenilirlik % 18 Bağımsızlık %14 Ulaşılabilirlik % 13 Şeffaflık sonucu elde edilmiştir. Bu sonuçlar, kurumun herhangi bir sebeple siyasi baskıdan ya da farklı bir kurumdan etkilendiği takdirde verdiği kararlarda tarafsızlığını yitireceğini ve güvenin sarsılacağını göstermektedir. Şeffaflık ilkesinin %13 olarak ölçülmüş olması kurumun halka karşı daha şeffaf, daha yakın olması gerektiğini ortaya koymaktadır.
- Katılımcılık İlkesi çerçevesinde, yönetim kavramının tanımı dikkate alındığında, KDK' nın ve başdenetçinin gerek yurtiçinde gerekse yurtdışında katılımı destekleyici ifadeleri mevcuttur. Kurumun yerel yönetim ile sıklıkla biraraya gelmesi, vatandaşa daha yakın olmak için en küçük mülki idarlerle fikir alışverişi yapması oldukça önemlidir. Ek olarak İdarenin denetlenmesi, vatandaşın sürece dahil edilmesinin öneminin altı sıklıkla çizilmiş bununla ilgili vatandaş ve sivil toplum kuruluşları ile ortak verilmiş karar alımına önem verilmesi kurumun katılımcı yönetimi gerçekleştirmesine katkı sağlayacaktır.
- Hesap Verebilirlik İlkesi çerçevesinde, KDK' nın soruşturmalarına ilişkin verdiği kararları Meclis Komisyonu'na sunduğu ve TBMM'de görüşüldüğü görülmektedir. Şikayet üzerine başlatılan incelemeler başta olmak üzere başdenetçinin kurum bazında yaptığı açıklamalar, katıldığı toplantılar,

sempozyumlar ve il-ilçe ziyaretlerinde de adalet vurgusu yaptığı açıklamalar hesap verebilirlik ilkesi ile uyumludur. Kamu başdenetçisinin gizli oylama ile ve TBMM üyelerinin toplam sayısının 2/3 çoğunluğu ile seçilmektedir. Yeterli çoğunluk sağlanamadığı takdirde 2. , 3. , 4. , oylamalar gerçekleştirilmektedir. TBMM'nin büyük çoğunluğunu iktidar partisi oluşturduğu için başdenetçinin seçilirken diğer partilerin etkinliği fazla olmamaktadır. Başdenetçi bağımsız olarak görevini yerine getirebilmek için meclisin içerisinde sunulan önerilerin dikkate alınıp alınmadığı önem arz etmektedir.

- Etkinlik İlkesi çerçevesinde, kurumun hem tanıtımının yapılması, hem çocuklara ve gençlere ulaşmak için yarışmalar, toplantılar düzenlenmesi, üniversitelerde ombudsmanlık ofislerinin kurulması, broşürler ve afişlerin basılması, çocuklar ve gençler için özel günlerde hem eğlenebilecekleri hem de bilgilenebilecekleri faaliyetlerin düzenlendiği görülmektedir. Kurumun aktif olması, il il gezip vatandaşla bir araya geldikleri görülmektedir. KDK' nın aldığı kararların tavsiye niteliğinde olması ve şikayet üzerine hareket etmesi faaliyet alanını sınırlamaktadır. Resen harekete geçebilme yetkisinin verilmesi ve idareyi daha kapsamlı denetleyebilmesi KDK' nın etkinliğini artıracaktır. KDK' nın medya ile sıkı ilişki içinde olması, tanınırlığının artırılması bakımından önemlidir. Küçük yaşlardaki çocuklar ve gençler arasında hak arama bilincinin yerleştirilmesi için çocuk ve gençlere yönelik etkinliklere daha fazla önem verilmesi gerekmektedir.
- Tutarlılık İlkesi çerçevesinde kurum çağdaş devlet sisteminin bir parçası olarak hizmetlerini yapmaktadır. Kurumun verdiği tavsiye karar örnekleri ile kurumun savunmuş olduğu kurum politikaları arasında paralellik mevcuttur. İnsan haklarına dayalı, adil bir denetim mekanizması olarak işlerliğini sürdürmekte, sözlü ve yazılı olarak ifade ettikleri açıklamalarda kurum olarak tutarlılık ilkesine vurgu yapılmaktadır. Tutarlılık İlkesini çerçevesinde ek olarak değerlendirilebileceğimiz AB üyelik hedeflerine olan bağlılıktır. Kurum resmiyetini kazandığı ilk yıllarda AB üyelik hedeflerine yönelik çalışmalar

yapmaktadır. Kurumun 2012 yılından itibaren faaliyetlerine bakıldığında çocuk hakları gibi konularda verdikleri tavsiye kararların Avrupa ve BM standartları dikkate alınıp uygulanmakta olsa bile AB üyelik sürecine önemli katkı sağlayacak alanlarda daha da etkin olması gerekmektedir.

- Hukukun Üstünlüğü İlkesi çerçevesinde, mevcut mevzuat gereği başdenetçinin yaptığı açıklamalarda hukukun üstünlüğüne yaptığı vurgular dikkat çekicidir. Kurumun mevcut kimliğinin hukuki zemindeki karşılığının tarafsız, adil ve hak koruyan olduğu dikkate alındığında uygulamada verdiği örnek kararlara bakıldığında hukukun üstünlüğünün dikkate alındığı görülmektedir. Anayasanın 125. md idarenin her türlü işlemlerinin hukuka uygunluk açısından denetleneceğine vurgu yapar. Madde denetimin sadece hukuki amaçla yapılmasına dikkat çekerken KDK' nın yaptığı denetimde ise hukuka uygunluk anlayışı açısından denetlemekte sınırlı kalmamış, hakkaniyet yönünden de incelemeyi mümkün kılmıştır. Sonuç olarak, çalışma kapsamında ortaya çıkan bulguları Tablo 3.1'de şu şekilde özetlemek mümkündür:

Tablo 3.1. : KDK'nın İyi Yönetişim İlkeleri Çerçevesinde Değerlendirilmesi

	Zayıf	Geliştirilmeli	Güçlü
Şeffaflık (Açıklık)		+	
Katılımcılık			+
Hesap Verebilirlik		+	
Etkinlik			+
Tutarlılık			+
Hukukun Üstünlüğü			+

Bu çalışmada elde edilen bulgular kapsamlı bir araştırmanın ürünüdür. KDK'nın iyi yönetim ilkeleri çerçevesinde incelenmesini gerekli kılan unsur, geleneksel yönetim anlayışının tatmin etmeyen getirilerinin iyi yönetim ilkeleri ile tamamlama arzusudur. KDK' nın kendine ait yayınlarının olması, kurumun iyi yönetim ilkelerine bakışını anlamakta kolaylık sağlamış ve bir anlamda yol gösterici olmuştur. Bundan

sonraki çalışmalara ışık tutmak amacıyla bu ilkelerin yalnızca tek bir kurumda değil Türkiye’de faaliyet gösteren diğer kurumlarda da ne oranda uygulandığını araştırmak modern devlet yapısının temelini sağlamlaştıracaktır.



KAYNAKÇA

Abdioğlu H (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 P (2003) *Cevap Verebilirlik ve İyi Yönetişim, İyi Yönetişimin Temel Unsurları*. T.C. Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı: 48-62.

Akçay M (2013) *Belediyeler ve İyi Yönetişim*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Yönetim Bilimleri Anabilim Dalı, Ankara.

Akıncı M (1998) *Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman*. Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Hukuku Anabilim Dalı, İstanbul.

Aksoy M (2016) *Bir Ombudsmanlık Örneği Olarak Alman Askeri Ombudsmanlığı*, Ed: Prof. Dr. Bekir Parlak , Yrd. Doç. Dr. Kadir Doğan (Karşılaştırmalı Ombudsman İncelemeleri) (Seçkin Yayıncılık, Ankara).

Aktan CC, Çoban H (2016) *Kamu Sektöründe İyi Yönetim İlkeleri* www.canaktan.org.

Aktan CC (2002) *İyi Yönetişim ve Demokrasi* <http://www.canaktan.org/politika/yonetisim/yonetisim-demokrasi.htm>.

Al H (2004) *Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı*. Liberal Düşünce Dergisi, 183-196.

Altuğ Y (2002) *Kamu Denetçisi (Ombudsman)*. (İ.Ü. Rektörlük Yayınları, İstanbul).

Argüden Y (2006) *Toplumsal Huzur ve Refah İçin İyi Yönetişim, İyi Yönetişim Bülteni* (Tesev Yayınları, İstanbul).

Aydın AH (2018) *Yönetim Bilimi Fonksiyonlar- Teoriler- Yaklaşımlar* 7.Baskı (Seçkin Yayınevi, Ankara).

Ayman Güler B (2003) *Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye*, Praksis 9: 94-116.

Ayman Güler B (2010) *Türkiye'nin Yönetimi -Yapı-* (İmge Kitabevi, Ankara).

Avşar BZ (1999) *Ombudsman (Kamu Hakemi) Türkiye İçin Bir Model Önerisi* (HAK-İŞ Eğitim Yayınları, Ankara).

Avşar Z (2012) *Ombudsman/Kamu Denetçisi* (Hayat Yayınları, İstanbul).

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

Baylan Ö (1978) *Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkındaki Şikâyetleri ve Türkiye için İsveç Ombudsman Formülü* (İçişleri Bakanlığı Tetkik Kurulu Başkanlığı Yayınları No: 12, Ankara).

Bayramoğlu S (2010) *Yönetişim Zihniyeti:Türkiye'de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü* (İletişim Yayınları,İstanbul).

Birdişli F (2011) *Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı Bağlamında Kamu Denetçiliği ve Bir Denetim Aracı Önerisi Olarak Üniversite Ombudsmanlığı*, In *Kamu Yönetimi*, (Orion Kitabevi, Ankara)

Bozkurt Ö , Ergun T (1998) *Kamu Yönetimi Sözlüğü* (TODAİ Yayınları, Ankara).

Bozkuş B (2009) *Türk Kamu Yönetiminde Yönetişim Tartışmaları ve Yönetişimin Kamu Yönetiminde Uygulanabilirliği*. Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Konya.

Bozoğlu M (2008) Kamu Yönetiminin İdari Denetimi Ve Ombudsmanlık Kurumu. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı, Konya.

Budak B (2019) Türkiye’de Kalkınma Ajansları ve Yönetişim:Fırat Kalkınma Ajansı Örneği. Yüksek Lisans Tezi, Hitit Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Çorum.

Bulut Y, Arslan MM (2018) *Kutadgu Bilig’de İyi Yönetişim Esasları*, Ombudsman Akademik Özel Sayı 1 : 15-25.

Büyükavcı M (2008) *Ombudsmanlık Kurumu*, Ankara Barosu Dergisi 66 (4) : 10-13.

Colon F (2016) *The 'Ombudsman, Or The Myth Of The White Knight* (University of Sussex Library).

Çağdaş T (2017) *Ombudsman Kurumu ve Türkiye’de 6328 Sayılı “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu”nun Düzenlenmesi*, İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 4 (2): 83-107.

Çakmak C (2008) Kamu Denetiminde Kamu Denetçiliği (Ombudsman) Kurumunun Türkiye’de Yeri Ve Önemi. Yüksek Lisans Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Maliye Anabilim Dalı Maliye Programı, İzmir.

Çukurçayır MA , Sipahi EB (2003) *Yönetişim Yaklaşımı ve Kamu Yönetiminde Kalite*, Sayıştay Dergisi 14 (50-51): 35-66.

Çukurçayır MA (2003) *Çok Boyutlu Bir Kavram Olarak Yönetişim ,Çağdaş Kamu Yönetimi I*, Ed: Acar M , Özgür H (Nobel Yayıncılık, Ankara).

Çukurçayır MA , Eroğlu T (2003) *Klasik Yönetim Anlayışından Stratejik Yönetime: Strateji Geliştirmesinde SWOT Analizi , Küresel Sistemde Siyaset, Yönetim, Ekonomi*, Ed: Çukurçayır M A (Çizgi Kitabevi, Konya).

Demirci M (2007) *Kamu Yönetimi Etiğinin Normatif Temelleri*. Editörler: Bilal Eryılmaz, Musa Eken, Mustafa Lütfi Şen, *Kamu Yönetimi Yazıları, Teoride Değişim Yeniden Yapılanma Sorunlar ve Tartışmalar* (Nobel Yayın Dağıtım, Ankara).

Demirci M (2013) *Yönetişim, Otorite Ve Meşruiyet Yönetişim Türk Kamu Yönetimine Yansımaları* Edt: Fatma Neval Genç (Çizgi Kitabevi, Konya).

Demirtaş G (2009) *Yönetişimin Ekonomik Performans Üzerine Etkisi: Panel Veri Analizi*. Doktora Tezi. Afyon Kocatepe Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Anabilim Dalı, Afyon.

Devlet Planlama Teşkilatı (2007) *Dokuzuncu Kalkınma Planı Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Komisyonu Raporu* (T.C. Başbakanlık ,Ankara).

Diamandouros PN (2014) *Demokrasi, Hukukun Üstünlüğü ve Ombudsmanlık Kurumu*. Ombudsman Akademik Dergisi, Aralık, 1: 45-57.

Doğan KC (2017) *Yönetişim Kavramı Ve Türkiye’de Demokratikleşme Reformları: Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsman) Örneği*, Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi, 5(47) : 267-287.

Ekinci E , Karakoyunlu İ (2020) *İyi Yönetişim İlkeleri Üzerine Bir Eleştiri ve Küresel İyi Yönetişim İlkeleri Üzerine Bir Öneri* . Türk İdare Dergisi 490: 115-138.

Ergani NK (2003) *Danimarka Ombudsmanı*. Danıştay Dergisi, 33 (105): 3-10.

Erhürman T (1998) *Ombudsman*. Amme idaresi Dergisi, 31(3): 87-102.

Eroğlu İ (2005) Devletin İnsan Haklarını Koruma Mekanizmaları. Yüksek Lisans Tezi , Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Hukuku ,Genel Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Ankara.

Eryılmaz B (2009) *Kamu Yönetimi* (Okutman Yayıncılık Ankara).

Eryılmaz B (2013) *Bürokrasi ve Siyaset* (Alfa Yayınları, İstanbul).

Eryılmaz B (2018) *Kamu Yönetimi* (Umuttepe Yayınları, Kocaeli).

Firidin E , Uzun A (2018) *İyi Yönetişim İlklerinden Katılımın Uygulanması Hususunda Teorik Bir Değerlendirme* Araştırma Makalesi : 180- 197.

Gellhorn W (1966) *The Ombudsman in Denmark*. Mcgill Law Journal Montreal 12 (1) 2-40.

Graham J , Amos B , Plumptre T (2003) *Principles for Good Governance in the 21st Century*, Policy Brief, No.15, Ottawa: Institute On Governance.

Grindle MS (2004) *Good Enough Governance: Reduction And Reform In Developing Countries*, Governance: An International Journal Of Policy, Administration And Institutions, 17(4): 525-543.

Gökçe AF (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.

Gündoğan E (2010) *Yönetişim: Kavram, Kuram ve Boyutları, Yönetişim (Kuram, Boyutlar, Uygulama)*, Ed: Çukurçayır M A , Eroğlu T H , Oğuz H E , (Çizgi Kitabevi Konya.

Gündüz U, Erdoğan P, Hatipoğlu Y (2016) *Türkiye Şeffaflık Sistemi Analizi* (Uluslararası Şeffaflık Derneği).

Hergüner B (2017) *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar Başlangıcından Günümüze Kamu Yönetiminin Değişen Yüzü* (Seçkin Yayıncılık, Ankara).

Hurwitz PS (1956) *Le Controleur general de l'Administration civile et militaire au Danemark*, CDU 351. 96 (489).

Işık M (2010) *Avrupa Birliği'nin Yönetişim Anlayışı Çerçevesinde Bilgi Edinme Kanunu'nun Değerlendirilmesi*, KMÜ Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi 12 (19): 39-49.

İpşirli M (1991) "Arzuhal" mad .İslâm Ansiklopedisi. Türkiye Diyanet Vakfı Yayını, 3: 447-448.

Jagerskiold S (2016) *The Swedish Ombudsman*, The University of Pennsylvania Law Review , Vol. 109, No. 8 pp. 1077-1099 Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/3310586> 23:38 UTC.

Kalfa C, Ataay F (2008) *Yönetişim: Devlet-Toplum İlişkilerinde Yeni Bir Aşama*. Ç.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 17(3) :229-240.

Kalkınma Bakanlığı (2018) *Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu*(T.C Kalkınma Bakanlığı, Ankara).

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu 29.06.2012 Tarih Ve 28338 Sayılı Resmi Gazetede Yayımlanarak Yürürlüğe Giren 6328 Numaralı Kanun.

Kamu Denetçiliği Kurumu Ombudsman Bülten (2016a) *Ayrımcılık ve Mobbing Konulu Çalıştay* Şubat syf:8.

Kamu Denetçiliği Kurumu Ombudsman Bülten (2016b) *TBMM'de Proje Kapanış Töreni* Mart syf:3.

Kamu Denetçiliği Kurumu Ombudsman Bülten (2016b) *Ömeroğlu İstanbul Üniversitesi'nde* Mart syf:5.

Kamu Denetçiliği Kurumu Ombudsman Bülten (2016b) *KDK Yıllık Raporu TBMM Karma Komisyonunda* Mart syf :8-9.

Kamu Denetçiliği Kurumu Ombudsman Bülten (2016b) *Ombudsmanlık Konferansı* Mart syf :10.

Kamu Denetçiliği Kurumu Ombudsman Bülten (2016c) *Kamu Denetçiliği Kurumu İletişim Toplantısı* syf:10.

Kamu Denetçiliği Kurumu Ombudsman Bülten (2016c) *Kamu Denetçiliği Kurumu Uzmanları 4. Sınıf Öğrencileri ile Biraraya Geldi* Mayıs syf :13.

Kamu Denetçiliği Kurumu Ombudsman Bülten (2017) *Kamu Başdenetçisi Şeref Malkoç Sempozyumun Açılışında Selamlama Konuşmasını Yaptı* sayı:6 syf: 13.

Kamu Denetçiliği Kurumu Ombudsman Bülten (2017) *Kamu Başdenetçisi Ve Denetçileri, KDK 2016 Yıllık Raporunu TBMM'ye Sundu* Sayı: 6 syf:41.

Kamu Denetçiliği Kurumu Ombudsman Bülten (2017) *Sosyal Medyada Ombudsman* sayı:6 syf :46.

Kamu Denetçiliği Kurumu Ombudsman Bülten (2017) *Basın Yansımaları* sayı:6 syf 49-50.

Kamu Denetçiliği Kurumu Ombudsman Bülten(2018a) *Ombudsman Vanlılar İle Buluştu* sayı:9 syf :10.

Kamu Denetçiliği Kurumu Ombudsman Bülten(2018a) *Kamu Denetçiliği Kurumu Şanlıurfa'da* sayı:9 syf :12.

Kamu Denetçiliği Kurumu Ombudsman Bülten(2018a) *İnsan Hakları Günü Kutlandı* sayı:9 syf:20.

Kamu Denetçiliği Kurumu Ombudsman Bülten(2018a) *Kamu Başdenetçisi Şeref Malkoç Üniversitelerde* sayı:9 syf :36.

Kamu Denetçiliği Kurumu Ombudsman Bülten(2018a) *Personelimizin Eğitimine Önem Veriyoruz* sayı:9 syf :58.

Kamu Denetçiliği Kurumu Ombudsman Bülten(2018b) *Ankara'daki Liselerde "Hak Arama Kültürü ve Ombudsmanlık" Konulu Yarışma Düzenliyoruz* sayı:10 syf :9.

Kamu Denetçiliği Kurumu Ombudsman Bülten(2018b) *KDK'da SGK Bilgilendirme Toplantısı Gerçekleştirildi* sayı:10 syf :80.

Kamu Denetçiliği Kurumu Ombudsman Bülten(2018d) *Batı Balkan Ombudsmanlar Birliğini Faaliyete Geçiriyoruz* Sayı:12 syf:4.

Kamu Denetçiliği Kurumu Ombudsman Bülten (2018d) *Kamu Yönetiminde İyi Yönetim İlkeleri Rehberini Hazırlıyoruz* , sayı:12 syf :5.

Kamu Denetçiliği Kurumu Ombudsman Bülten(2018d) *Dostane Çözüm İle Mağduriyetleri Gideriyoruz* sayı:12 syf :7.

Kamu Denetçiliği Kurumu Ombudsman Bülten(2018d) *Başdenetçimizden Cumhurbaşkanlığı Sisteminin İlk Kabinesine Ziyareti* sayı:12 syf :8.

Kamu Denetçiliği Kurumu Ombudsman Bülten(2018d) *Kdk, Çocuklar İcra Sisteminin den Çıkarılsın* sayı:12 syf :13.

Kamu Denetçiliği Kurumu Ombudsman Bülten(2018d) *Ombudsman Ve Kdk Heyeti Tunceli'de* sayı:12 syf:18.

Kamu Denetçiliği Kurumu Ombudsman Bülten(2018d) *KDK Önemli Bir Misyona Üstlendi: Kamu Yönetiminde "İyi Yönetim İlkeleri" Rehberi Hazırlıyoruz* sayı:12 syf :26.

Kamu Denetçiliği Kurumu Ombudsman Bülten(2018d) *Memur-Sen'e Bağlı Sendikaların Başkanları İle Bir Araya Geldik* sayı:12 syf :45.

Kamu Denetçiliği Kurumu Ombudsman Bülten(2018d) *Çalıştay Raporlarımız Yayınlandı* sayı:12 syf: 57.

Kamu Denetçiliği Kurumu Ombudsman Bülten (2019a) *Malkoç Bakü'de Konuştu: "Daha Yaşanabilir Bir Dünya İçin Ombudsmanlık Kurumlarını Yaygınlaştırmalıyız"* sayı: 13 syf :23.

Kamu Denetçiliği Kurumu Ombudsman Bülten (2019a) *İstanbul'da Liseliler Ombudsmanlığı Anlatmak İçin Yarışacak* sayı:13 syf :38.

Kamu Denetçiliği Kurumu Ombudsman Bülten (2019a) *Başdenetçi Fransız Ombudsmanı Toubon İle Görüştü*,sayı 13 syf: 45.

Kamu Denetçiliği Kurumu Ombudsman Bülten (2019a) *Ombudsmanlık Kulübü Öğrencilerini Kurumumuzda Misafir Ettik* sayı:13 syf : 57.

Kamu Denetçiliği Kurumu Ombudsman Bülten (2019a) *Başdenetçi Malkoç Moskova'dan; Dünya Ombudsmanlarına: ABD ve Avrupa'da İslam Düşmanlığı, Irkçılık Yaygınlaşıyor. Acil Tedbir Alınmalı* sayı:13 syf :58.

Kamu Denetçiliği Kurumu Ombudsman Bülten (2019a) *Üsküp'te Kadına Yönelik Şiddet Konuşuldu* sayı:13 syf :62.

Kamu Denetçiliği Kurumu Ombudsman Bülten (2019a) *KDK ve Çocuk Hakları Müfredata Giriyor* sayı:13 syf :75.

Kamu Denetçiliği Kurumu Ombudsman Bülten (2019b) *6. Yılında Ombudsmanlığın Dünü, Bugünü ve Yarını Sempozyumu Düzenlendi* sayı:14 syf :12.

Kamu Denetçiliği Kurumu Ombudsman Bülten (2019b) *Ombudsmandan Siyasi Partilere Mektup* sayı:14 syf :38.

Kamu Denetçiliği Kurumu Ombudsman Bülten (2019c) *İstanbul Liseleri İyi Yönetim İlkeleri İçin Yarıştı* sayı :15 syf :58.

Kamu Denetçiliği Kurumu Ombudsman Bülten (2020) *Başdenetçi Malkoç , Kaymakam Adaylarına Seslendi :“Devletin Varoluş Sebebi Adalettir”* Sayı:20-21 syf :29.

Kamu Denetçiliği Kurumu Ombudsman Bülten(2020) *Ombudsman Malkoç, Balkan Ülkeleri Ombudsmanlarıyla Görüştü* sayı :20-21 syf :58.

Kamu Denetçiliği Kurumu Ombudsman Bülten (2020) *Başdenetçi Malkoç, 81 İlin Televizyon ve Radyo Programlarına Katılıyor* sayı :20-21 syf :70.

Kara Yıldırım Ö (2018) *Türkiye’de İyi Yönetişim*. Uluslararası Afro-Avrasya Araştırma Dergisi 6: 273-289.

Karataş A , Avcı SB (2017) *Çağdaş Kamu Denetimi Yönetimi: Ombudsmanlık ve Türkiye İçin Sağlık Hizmetleri Ombudsmanlığı Önerisi*, AL-FARABİ, International Journal on Social Sciences Ed: Salih Öztürk 2(4): 18-51.

Karabacak H (2003) *Hukukun Üstünlüğü ve İyi Yönetişim, İyi Yönetişimin Temel Unsurları* (T.C. Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Daire Başkanlığı Yayını Ayrıntı Basımevi, Ankara).

Karahanogulları, O (2005) *Türkiye’de İdari Yargı Tarihi* (Turhan Kitabevi, Ankara).

Karcı MŞ (2016) *Ombudsman İskandinav Modelleri ve Türkiye Uygulaması* (Seçkin Yayınevi, Ankara).

Kaufmaan D, Kraay A, Mastruzzi M (2003) *Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002*, The World Bank World Bank Institute Global Governance Department and Development Research Group Macroeconomics and Growth. DOI: 10.1596/1813-9450-3106.

Kaufmaan D, Kraay A, Mastruzzi M (2010) *The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues* , Policy Research Working Paper 5430.

Kazancı M (2002) *Kamuda ve Özel Kesimde Halkla İlişkiler* (Turhan Kitabevi, Ankara).

KDK Teşkilat Şeması. <https://www.ombudsman.gov.tr/TeskilatSemasi> (20 Haziran 2021).

Kersbergen VK , Waarden WF (2004) *Governance As A Bridge Between Disciplines: Cross-Disciplinary Inspiration Regarding Shifts In Governance And Problems Of Governability* , Accountability And Legitimacy, European Journal Of Political Research 43: 143–171.

Kestane D (2006) *Çağdaş Bir Denetim Organizasyonu Olarak Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği)*, Maliye Dergisi Sayı 151:128-142.

Kettl DF (2004) *Yönetişimin Dönüşümü: Küreselleşme, Yetki Devri ve Hükümetlerin Rolü*, Çev: M. Akif Özer. Sayıştay Dergisi(54): 137-156.

Kılavuz R , Yılmaz A, İzci F (2003) *Etkin Bir Denetim Aracı Olarak Ombudsmanlık ve Türkiye’de Uygulanabilirliği*, Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi 4(1): 49-68.

Kickert WJM (1997) *Public Governance in the Netherlands: An Alternative to Anglo-American ‘Managerialism’* , Public Administration, 75(4): 731-752.

Kooiman J (2003) *Governing as Governance* (Sage Publications, London).

Komisyon Kanunu (1990) *“İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Kanunu”*, <http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhaklari/kanun.htm>, 29.10.2011.

Leftwich A (1993) *Governance, Democracy and Development In The Third World , Third World Quarterly*, 14(3):605-624.

Maliye Bakanlığı (2003) *İyi Yönetişimin Temel Unsurları* (Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı Yayını, Nisan /2003, s.VII).

Means NI (1968) *The Norwegian Ombudsman*, Source: The Western Political Quarterly , Vol. 21, No. 4 pp. 624- 650 Published by: University of Utah on behalf of the Western Political Science Association Stable URL:<https://www.jstor.org/stable/446753>.

Memduhoğlu HB , Yılmaz K (2017) *Yönetimde Yeni Yaklaşımlar*. Güncelleştirilmiş ve Geliştirilmiş 3.Baskı (Pegem Akademi ,Ankara).

Odyakmaz Z (2011) *Çağdaş Bir Denetim Mekanizması Olarak Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumunun Türkiye İçin Gerekliliği ve Diğer Benzer Kurumlarla Karşılaştırılması*", Edt: Yüksel Koçak, Atıl Cem Çiçek, *Kamu Yönetimi, Yönetim-Siyaset Sorunlar ve Yeniden Yapılanma* (Grup Yayınevi, Ankara).

OECD (1996), *Globalisation: What challenges and opportunities for governments ?* Paris: OECD.

OECD (2005) *Policy Brief, Public Sector Modernisation: Open Government* February Paris.

Orfield LB (1966) *The Scandinavian Ombudsman*, Source: Administrative Law Review, November, 1966, Vol.19, No.1 pp.7-74. <http://www.jstor.com/stable/40708529>

Oytan M (1975) Ombudsman Eli İle İdarenin Denetimi Konusunda Kıyaslamalı Bir İnceleme , *Danıştay Dergisi*, 5(18-19): 193-215.

Ökmen M, Parlak B (2010) *Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler İlkeler,Yaklaşımlar ve Mevzuat* (Alfa Aktüel Yayınları, Bursa).

Özcan O (2015) Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumunun Vergilendirme Açısından Etkinliğinin Analizi, T.C. Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı Mali Hukuk Bilim Dalı, Bursa.

Özden K , Gündoğan E (2000) Ombudsmanlık Sistemi: Tanımı, Tarihi Gelişimi, Dünyadaki Uygulamalar ve Türkiye'deki Uygulanabilirlik Tartışmaları , *Türkiye Günlüğü* (62): 48-54.

Özden K (2010) *Ombudsman(Kamu Denetçisi)ve Türkiye'deki Tartışmalar* (Seçkin Yayınevi, Ankara).

Özer MA (2006) *Yönetişim Üzerine Notlar*, Sayıştay Dergisi(63): 59-89.

Özer MA (2017) *Avrupa Ombudsmanı Ve Türkiye Kamu Denetçiliği Kurumu: Mukayeseli Bir İnceleme* TAAD 8(31): 65-96.

Özer MA, Ayhan U (2018) *Kamu Yönetimi Tartışmaları* (Gazi Kitabevi, Ankara).

Öztekin A (2002)*Yönetim Bilimi* (Siyasal Kitabevi Ankara).

Pabuççu H , Kırçoğlu T (2018) *İyi Yönetişim İlkeleri Bağlamında : Kamu Denetçiliği Kurumu : Kamu Görevlilerinin Algısı*. Ombudsman Akademik Özel Sayı 1:330-362.

Palabıyık H (2004) *Yönetimden Yönetişime Geçiş ve Ötesi Üzerine KavramsalAçıklamalar*. Amme İdaresi Dergisi 37 (1):63-85.

Paris Charter (2005) *Public Governance And Territorial Development* Directorate Public Governance Committee, Modernising Government 31st Session Of The Public Governance Committee (International Energy Agency, Paris).

Parlak B, Doğan KC (2016) *Karşılaştırmalı Ombudsman İncelemeleri* (Seçkin Yayınevi ,Ankara).

- Petek A , Kesim HK (2005) *Avrupa Komisyonu'nca Belirlenen İyi Yönetişimin İlkeleri Çerçevesinde Türk Kamu Yönetimi Reformunun Bir Eleştirisi*, Amme İdaresi Dergisi, 38 (4): 39-58.
- Pickl VJ (1986) *Ombudsman ve Yönetimde Reform* , Çev:T.Ergun, Amme idaresi Dergisi 19 (4):37-46.
- Polat N (2003) *Saydamlık, Hesap Verme Sorumluluğu ve Denetimin Etkinliği*, Sayıştay Dergisi (49): 65-80.
- Reif LC (2004) *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System* (Martinus Nijhoff Publishers, Leiden – The Netherlands).
- Reyhan H , Şenalp MG (2005) *Emperyalizmin kurumsallaşma süreci: "Küresel Yönetişim, Yönetişimci Devlet ve STK' laştırılan Sendikal Hareket*. Siyaset ve Toplum Dergisi (3): 126-152.
- Rhodes RAW (1996) *The New Governance: Governing Without Government*. Politico1 Stidia XLIV: 652—667.
- Samsun N (2003) *Hesap Verebilirlik ve İyi Yönetişim, İyi Yönetişimin Temel Unsurları* (T.C Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı Yayınları, Ayrıntı Basımevi, Ankara).
- Sanal R (2002) *Türkiye'de Yönetimsel Denetim ve Devlet Denetleme Kurulu* (Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, Ankara).
- Sigma Raporu (1999) *Avrupa Kamu Yönetimi İlkeleri Sigma Raporları: No:27* Çev: Pelin Kuzey Maliye Dergisi: 57-89.

Siyasal Bilgiler Fakültesi (1982) *Gerekçeli Anayasa Önerisi* (A.Ü Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları , Ankara).

Stanford M (2017) *Local Government Ombudsman Standart Note Briefing Paper: SN/PC/041117*,<http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN041117/SN041117.pdf> .

Stern J (2008) *European Ombudsman-Institutions A Comparative Legal Analysis Regarding The Multifaceted Realisation Of An İdea* Ed: Gabriele Kucsko-Stadlmayer (SpringerWien , NewYork).

Steurer R (2007) *From Government Strategies to Strategic Public Management: An Exploratory Outlook on the Pursuit of Cross-Sectoral Policy Integration*, Discussion Paper.

Stoker G (1998) *Governance As Theory: Five Propositions*, International Social Sciences Journal. 50(155): 17-28.

Şengül R (2003) *Fransa'da kamu Yönetiminin Denetlenmesinde Kamu Arabulucusunun (Mediateur de la Republique) Rolü*. Danıştay Dergisi 33(105): 31-37.

Şengül R (2012) *Kamu Yönetiminin Değişim Sürecinde Yönetmelik Demokrasi*. Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi, 4(2): 51-60.

Taşkesen R (2008) *Avrupa Birliği Hukuku'nun Türk İdare Hukuku'na Etkisi*. Yüksek Lisans Tezi, Çankaya üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Ankara.

TCMB, [t.y.] *Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı*. <https://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/26640b7b-9641-4c35-99ec-cd10a9d4e51b/program.pdf?MOD=AJPE RES&CACHEID=ROOTWORKSPACE-26640b7b-9641-4c35-99ec-cd10a9d4e51b-m3fB7oF>.

T.C ANAYASASI <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2709.pdf>.

TDK(Türk Dil Kurumu) <https://sozluk.gov.tr/>.

Tekeli İ (2012) *Türkiye İçin STK'lar ve Katılımcı Demokrasi Yazıları Yönetim Kavramı Yanısıra Yönetişim Kavramının Nedenleri Üzerine(ss)* (Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul).

Tekeli İ (1999) *Modernite Aşılırken Siyaset* (İmge Yayınevi , Ankara).

Temizel Z (1997) *Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organı Ombudsman* (IULA-EMME Yayınları, Ankara).

The European Ombudsman (2015) *The European Code of Good Administrative Behaviour* file:///C:/Users/Samsung/Downloads/code_2015_EN.pdf.

TODAİE (1991) *Kamu Yönetimi Araştırması-Genel Rapor* (Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, Ankara).

Toksöz F (2007) *İyi Yönetişim İyi Yolda*. İyi Yönetişim Bülten Dergisi Mart No:2 Tesev.

Toksöz F (2008) *İyi Yönetişim El Kitabı* (Tesev Yayınları, İstanbul).

Tortop N , İşbir E , Aykaç B (1993) *Yönetim Bilimi* (Yargı Yayınları,Ankara).

Tortop N , İşpir E G , Aykaç B (1999) *Yönetim Bilimi* (Yargı Yayınları, Ankara).

Tortop N (1974) *Yönetimin Denetlenmesi ve Denetleme Biçimleri* , Amme İdaresi Dergisi 7(1):27-50.

Tortop N (1998) *Ombudsman Sistemi ve Çeşitli Ülkelerde Uygulanması* . Amme İdaresi Dergisi 31(1):4-11.

Usta H (2014) *Türkiye'de Ombudsman (Kamu Denetçiliği) Kurumu*, Denetişim (14):59-64.

UNDP (1997)a *Governance For Sustainable Development* (A UNDP Policy Document)
<http://www.pogar.org/publications/other/undp/governance/undppolicydoc97-e.pdf>.

UNDP (1997)b *Human Development Report 1997* Published For The United Nations Development Programme (Oxford University Press, New York).

UNDP (2006) *Guide For Ombudsman Institutions How To Conduct Investigations*
United Nations Development Programme Bratislava Regional Centre Grosslingova
35 811 09 Bratislava, Slovak Republic.

Vangansuren U , *The Institution Of The Ombudsman In The Former Communist Countries* , The Charles And Kathleen Manatt Democracy Studies Fellowship At IFES July - August, 2002, International Foundation For Election Systems, Washington,S.29https://ifes.Org/Sites/Default/Files/08_08_02_Manatt_Ulzzibayar_Vangansuren.Pdf.

World Bank (1989) *Sub-Saharan Africa: From Crisis To Sustainable Growth*.
<http://documents1.worldbank.org/curated/en/498241468742846138/pdf/multi0page.pdf> Erişim Tarihi 23.09.2020.

World Bank (1992) *Governance and Development* , Washington D.C ISBN 0-8213-2094-7.

White Paper (2001) *Commission Of The European Communities*, Brussels, 25.7.2001
COM(2001) 428.

Yalçın A (2010) *İyi Yönetişim İlkeleri Ve Türk Kamu Yönetime Yansımaları*. Yüksek Lisans Tezi, Sakarya Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Sakarya.

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

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1995) *Yedinci Beş Yıllık (1996-2000) Kalkınma Planı, 30.10.1984 Tarihli 3067 Sayılı Kanun Gereğince, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunun 18.7.1995 Tarihli 142. Birleşimi.* <https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Yedinci-Be%C5%9F-Y%C4%B1ll%C4%B1k-Kalk%C4%B1n-ma-Plan%C4%B1-1996-2000-%E2%80%8B.pdf>.

Yıldırım MF (2011) *Mahalli İdarelerde Yönetişim Ve Belediye Stratejik Planlarının İyi Yönetişim İlkeleri Çerçevesinde Değerlendirilmesi (Uzmanlık Tezleri)* (Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı Ekonomik Modeller Ve Stratejik Araştırmalar Genel Müdürlüğü ,Ankara).

Yıldırım İ (2004) *Demokrasi ve Sivil Toplum Kuruluşları ve Yönetişim* (Seçkin Yayıncılık Ankara).

Yılmaz OK (2020) *Yerel Yönetişim Bağlamında Avrupa Konseyi “12 Yıldızlı Şehir” Uygulaması ve Türkiye Yerel Yönetimleri*, Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi 22(1):214-232.

Yüksel M (2000) *Yönetişim Kavramı Üzerine*. Ankara Barosu Dergisi 58 (3):145-159.

<https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/17299.pdf>

https://www.americanbar.org/groups/dispute_resolution/events_cle/ombuds-day/

<https://www.ombudsmanassociation.org/about-us/history-ombudsman-association>

<http://ankaenstitusu.com/alman-ordusuna-ozgu-bir-kavram-innere-fuhrung/#:~:text=%E2%80%9CInnere%20F%C3%BChrung%E2%80%9D%20askerlere%20davran%C4%B1%C5%9F%20g%C3%BCvenli%C4%9Fi,i%C3%A7in%20cesaret%20ve%20g%C3%BCven%20verir.>

EKLER

Ek 1



Kaynak: (Kamu Denetçiliği Kurumu Ombudsman Bülten, 2017: 63).

Ek 2



Kaynak: (Kamu Denetçiliği Kurumu Ombudsman Bülten, 2017: 64).

Ek-3



Kaynak: (Kamu Denetçiliği Kurumu Ombudsman Bülten, 2018b: 9).

KDK Yıllık Raporu TBMM Karma Komisyonunda



Kamu Başdenetçisi M. Nihat Ömeroğlu ve Kamu Denetçisi Mehmet Elkatmış, Kamu Denetçisi Serpil Çakın, Kamu Denetçisi Abdullah Cengiz Makas, Kamu Denetçisi Muhittin Mihçak ile Kurum Genel Sekreteri İsmail Altıntaş Kamu Denetçiliği Kurumunun 2015 Yılı Yıllık Raporunu TBMM Karma Komisyonuna sundu.



Kamu Başdenetçisi Ömeroğlu, Kurumun idarenin her türlü eylem ve işlemlerini, tutum ve davranışlarını, insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevli olduğunu belirtti. Kuruma, 2013 yılında 7 bin 638, 2014 yılında 5 bin 639, 2015 yılında ise 6 bin 55 olmak üzere 2015 yılı sonu itibarıyla toplamda 19 bin 332 şikâyet başvurusunun yapıldığını ifade etti.



MAĞDUR OLDUĞUNUZU DÜŞÜNÜYORSANIZ

- Önce size mağdur eden idariye başvurmalı.
- Sorumlu idareyi dava açmadan önce idareye başvurunuz.
- 4 ay içerisinde size idare ile başvurduğunuz.
- Öz sorunu dava açma hakkınız kaybetmez.

NASIL KARAR VERİYORUZ?

Önce Başvurunuzu İnceliyoruz.

- ŞARTLARINIZ OLUŞMUŞSA
- BELGELERİNİZ TAMAMSA
- HAKLIYSANIZ

İdare ile sorununuzu destane bir şekilde çözüyoruz.

Sizin lehinize İdaraya tavsiye yazısı yazıyoruz.

OMBUDSMANLIK

KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU

CEHİN SORUNLARINIZI DESTANE ÇÖZELİM

BİZE HERKES BAŞVURABİLİR

MAHKEMEDEN ÖNCE BİZE GELİN

İdare hakkaniyeti gözetmediyse
İdarenin işlemi sizi mağdur ettiyse
Haksızlığa uğradığınızı düşünüyorsanız

Mahkemeye Gitmeden Önce Bize Başvurun

Başvurabilir

- Çocuklar
- Gençler
- Engelliler
- Bütün vatandaşlar
- Diğer ülke vatandaşları da

BAŞVURU NASIL YAPILIR?

1. Başvuru formunu doldurup teslim ediniz.
2. Başvurunuzun kabul edilip edilmediğini öğrenmek için başvuru dosyasını kontrol ediniz.
3. Yaklaşık 30 gün içerisinde size yazılı olarak cevap verilir.

ÜCRETSİZ BAŞVURU

Katılımcılara dağıtılmak ve daha sonra tanıtım amaçlı kullanmak üzere yukarıda görseli yer alan broşür hazırlanmış ve hem Külliye’de hem de oturumlarda tüm davetlilere dağıtılmıştır.



Kaynak: (Kamu Denetçiliği Kurumu Ombudsman Bülten, 2017: 47).



Mart Ayı Tavsiye Karar Örnekleri



Emlak Vergisi ile İlgili Tavsiye Kararı

Şikayetçi 200 m²'yi geçmeyen bir meskenin sahibi olduğunu ve herhangi bir gelirinin olmadığını bu nedenle emlak vergisinden muaf olduğunu belirterek 2012 yılı Şubat ayından beri ödemiş olduğu emlak vergilerinin iade edilmesini ve tahakkuk eden vergilerin iptalini talep etmektedir.

Yapılan değerlendirme sonucu şikayetçiden geriye dönük olarak ilgili tarihe kadar tahsil edilen emlak vergilerinin iadesi ve tahakkuk ettirilen ancak şikayetçiden tahsil edilmeyen emlak vergilerinin terkinin ile ilgili olarak makul sürede yeni bir işlem tesisi ve mağduriyetin giderilmesi hususunda **GEBZE BELEDİYE BAŞKANLIĞI'NA TAVSİYEDE BULUNULMASINA** karar verilmiştir.

Sanatçı Borçlanması ile İlgili Tavsiye Kararı

506 sayılı Kanunun geçici 80 inci maddesine göre sanatçı borçlanması müracaatında bulunan sigortalıların borçlanma taleplerinin kabul edilmesi ile ilgili başvuru değerlendirilmiştir. Danıştay'ın iptal ettiği Genelge ve Tebliğ hükümlerine göre yasal süresi içerisindeki sanatçı borçlanması talepleri reddedilenlerin mahkemelere başvurup lehe karar aldıkları ve Idarenin bu kararlara uyduğu gözetildiğinde şikâyet başvuruçularının dava ekonomisi göz önüne alınarak taleplerinin ilgili mevzuat uyarınca tekrar inceleme ve araştırma yapılarak; sonucuna göre makul sürede mağduriyetlerinin giderilmesi için yeniden işlem tesisi konusunda **SOSYAL GÜVENLİK KURUMU BAŞKANLIĞI'NA TAVSİYEDE BULUNULMASINA** karar verilmiştir.



Geliştirme Ödeneği ile İlgili Tavsiye Kararı

Öğretim elemanlarının aldığı geliştirme ödeneği miktarının adil dağıtım hakkında yapılan başvuru ile ilgili inceleme sonucu, kanunda belirtilen ilgili idarelerin görüşleri ve "Hukuka ve Hakkaniyete Uygunluk Yönünden Değerlendirme" başlığı altında belirtilen tespitler dikkate alınarak mağduriyetlerin makul bir sürede giderilmesi konusunda mevzuat değişikliği taslağı hazırlanıp **BAŞBAKANLIĞA** sunulması hususunda, **MALİYE BAKANLIĞINA TAVSİYEDE BULUNULMASINA** karar verilmiştir.



Kararların Tam Metni İnternet Sitemizde Yer Almaktadır

Yazılı Basında Ombudsman



www.ombudsman.gov.tr

Adres:Kavaklıdere Mah. Nevzat Tandoğan Caddesi No:4 Çankaya/ANKARA
Telefon:(312) 465 22 00 | Faks:(312) 465 22 66
E-Posta:iletisim@ombudsman.gov.tr