

T.C.
HASAN KALYONCU ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE ULUSLARARASI İLİŞKİLER ANABİLİM DALI
SİYASET BİLİMİ VE ULUSLARARASI İLİŞKİLER DOKTORA PROGRAMI

**KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNUN TRANSFER SÜRECİ VE İŞLEVSELLİĞİNİN
ANALİZİ**

DOKTORA TEZİ

HAZIRLAYAN
ŞADIYE SUCU

GAZİANTEP – 2021

T.C.
HASAN KALYONCU ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE ULUSLARARASI İLİŞKİLER ANABİLİM DALI
SİYASET BİLİMİ VE ULUSLARARASI İLİŞKİLER DOKTORA PROGRAMI

KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNUN TRANSFER SÜRECİ VE İŞLEVSELLİĞİNİN
ANALİZİ

DOKTORA TEZİ

HAZIRLAYAN
ŞADIYE SUCU

TEZ DANIŞMANI
DOÇ. DR. AHMET KESER

GAZİANTEP – 2021

TEZ ETİK VE BİLDİRİM SAYFASI

Doktora Tezi olarak sunduğum “Kamu Denetçiliği Kurumunun Transfer Süreci ve İşlevselliğinin Analizi” başlıklı çalışmanın tarafımca, bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin kaynakçada gösterilenlerden oluştuğunu ve bunlara atıf yapılarak yararlanmış olduğumu belirtir ve onurumla doğrularım./...../.....

[İmza]

Şadiye Sucu

ÖZET

Bu çalışmada, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra küresel bağlamda yaygınlaşan Ombudsman kurumunun Türkiye'de oluşturulması çerçevesinde yasal mevzuatın ve kurumsal transfer sürecinin, Kurumun işlevselliğini ne yönde etkilediği araştırılmıştır. Çalışma, Türkiye'de 2012 yılında 6328 sayılı Kanun'la ulusal düzeyde oluşturulmuş olan Kamu Denetçiliği Kurumu ile sınırlıdır. Çalışma sürecinde *nitel araştırma yöntemi* tercih edilmiş olup, verilerin elde edilmesinde *doküman analizi* tekniği kullanılmıştır. *Politika transferi* kuramı zemininde gerçekleştirilen Kamu Denetçiliği politika transfer sürecinin analizinde, *Politika Transfer Analizi Soruları Üzerinden Analiz* yaklaşımı benimsenmiştir. Kurumun işlevselliğine yönelik analizlerde, uluslararası ombudsman standartlarını belirleyen ilkeler ve politika transferi kuramının ortaya koyduğu varsayımlar doğrultusunda geliştirilen göstergeler ölçeğinde ulaşılan bulgular değerlendirilmiştir. Sonuç olarak, *Kamu Denetçiliği Kurumunun transfer süreci ve işlevselliği, politika transferi literatürünün ortaya koyduğu varsayımları tam olarak karşılamamaktadır; Kurum, uluslararası standartlara uygun bağımsızlık ve tarafsızlık göstergelerini bütünüyle karşılamamaktadır; Kurumun işlevsellik düzeyi, uluslararası standartların altındadır; Türkiye'de işlevsellik düzeyi yüksek bir Kamu Denetçiliği mekanizmasından bahsetmek mümkün değildir*, şeklinde ifade edilen çalışmanın önermeleri doğrulanmıştır.

Anahtar Sözcükler: Politika Transferi, Analiz, Kamu Denetçiliği, Başdenetçi, Mevzuat

ABSTRACT

In this study, the extent of which the legislation and institutional transfer process affects the functionality of the ombudsman institution that have become globally prevalent after the Second World War in the framework of its creation in Turkey is analyzed. This study is limited to the Ombudsman Institution that was created by the law no. 6328 in 2012 in Turkey in the national level. In the study process, qualitative research method is chosen and the *document analysis* technique is used to acquire data. *The Analysis Through Policy Transfer Analysis Questions* approach is adopted in the analysis of ombudsman policy transfer process that was carried out on the basis of *policy transfer* theory. In the analysis about the functionality of the ombudsman institution, the findings from the scale of indicators that were developed by the assumptions that were put forth by the principles that specify the standards of international ombudsman and policy transfer theory are evaluated. As a conclusion, the following hypotheses of the study are verified: *the transfer process and the functionality of the ombudsman institution don't completely meet with the assumptions that were put forward by the policy transfer literature; the institution doesn't completely meet with the indicators of independency and impartiality which are in accordance with the international standards; the level of functionality of the institution is below the international standards; it is not possible to speak of an ombudsman mechanism that has a high level of functionality in Turkey.*

Keywords: Policy Transfer, Analysis, Ombudsman, Chief Auditor, Legislation

İÇİNDEKİLER

Sayfa No.

ÖZET	i
ABSTRACT	ii
İÇİNDEKİLER	iii
TABLolar	ix
ŞEKİLLER	x
KISALTMALAR	xi

BİRİNCİ BÖLÜM

GİRİŞ	1
1.1.Problemin Tanımı	3
1.1.1. Çalışmanın Sorunsalı	4
1.1.2. Araştırma Soruları	4
1.2. Çalışmanın Amacı	5
1.3. Çalışmanın Önemi	5
1.4. Çalışmanın Kapsamı ve Sınırlılıkları	7
1.5. Çalışmanın Yöntemi	7

İKİNCİ BÖLÜM

KAVRAMSAL VE KURAMSAL ÇERÇEVE	10
2.1. Denetim ve Kamu Yönetiminde Denetim	10
2.1.1. Denetim Kavramı	10
2.1.2. Kamu Yönetimi	13
2.1.3. Kamu Yönetiminin Denetimi	14
2.1.4. Geleneksel Kamu Yönetiminde Denetim	15
2.1.4.1. Yönetimsel Denetim	17
2.1.4.2. Siyasal Denetim	19
2.1.4.3. Yargı Denetimi	20
2.1.4.4. Kamuoyu Denetimi	21
2.1.4.5. Uluslararası Denetim	22
2.1.4.6. Ombudsman Denetimi	23
2.1.5. Yeni Kamu İşletmeciliği Anlayışında Denetim	23

2.1.6. Kamu Denetiminde Çağdaş Kavramlar	26
2.1.6.1. İç Denetim	26
2.1.6.2. Performans Denetimi	27
2.2. Ombudsman ve Ombudsman Denetimi	28
2.2.1. Ombudsman ve Ombudsman Denetimi Kavramı	28
2.2.2. Ombudsman Denetiminin Tarihiçesi, Gelişimi ve Farklı Ülke Uygulamaları	34
2.2.2.1. Tarihsel Süreçte Ombudsman Denetiminin Gelişimi	34
2.2.2.2. Ombudsman Denetiminin Farklı Ülke Uygulamaları	46
2.2.2.2.1. İskandinav Ülkelerinde İki Farklı Ombudsman Modeli	47
2.2.2.2.1.1. İsveç'te Ombudsman Denetimi	48
2.2.2.2.1.2. Danimarka'da Ombudsman Denetimi	57
2.2.2.2.2. Anglo-Sakson Sistemde Kamu Denetçiliği (İngiltere, ABD)	67
2.2.2.2.2.1. İngiltere'de Ombudsman Uygulaması	67
2.2.2.2.2.2. ABD'de Ombudsman Uygulaması	71
2.2.2.2.3. Kıta Avrupası Ülkelerinde Kamu Denetçiliği (Fransa, İspanya)	76
2.2.2.2.3.1. Fransa'da Ombudsman Uygulaması	76
2.2.2.2.3.2. İspanya'da Ombudsman Uygulaması	80
2.2.3. Ombudsman Denetiminin Öne Çıkan Ortak Nitelikleri	83
2.2.4. Uluslararası Alanda Ombudsman Mevzuatının Gelişimi	87
2.2.4.1. Ombudsman Kurumuna Yönelik Uluslararası Standartların Geliştirilmesi	89
2.2.4.2. Ombudsman Kurumunun Temel İlkeleri, Bağımsızlık ve Tarafsızlık	
Göstergeleri	93
2.2.5. En Geniş Kapsamıyla Ombudsman Denetiminin İşlevleri	95
2.2.6. Etkin Bir Ombudsman Denetiminin Koşulları	98
2.3. Politika Transferi Kavramsal Çerçeve	102
2.3.1. Politika Transferinin Tarihsel Gelişimi	102
2.3.2. Politika Transferi Kavramı, Tanımı ve İçeriği	104
2.3.3. Politika Transferini Gerçekleştiren Aktörler	108
2.3.4. Politika Transferinin Nedenleri	110
2.3.5. Politika Transferinin Konuları	112
2.3.6. Politika Transferinin Dereceleri	114
2.3.6.1. Kopyalama	114
2.3.6.2. Benzeme/Öykünme	115
2.3.6.3. Melezleştirme-Sentez	115

2.3.6.4. <i>Esinlenme</i>	115
2.3.7. Yakınsama Tipolojisi	116
2.3.7.1. <i>Uyum (Harmonization)</i>	116
2.3.7.2. <i>Empoze Etme (Empozition)</i>	117
2.3.7.3. <i>Yayılma (Diffusion)</i>	117
2.3.8. Politika Transferi ve İlgili Olduğu Kavramlar	119
2.3.9. Politika Transferinin Kaynakları	120
2.3.10. Politika Transferinin Kısıtları	121
2.3.11. Politika Transfer Sürecinin Başarısına Yönelik Varsayımlar	123
2.3.12. Transfere Konu Politikaların Başarısızlığında Etkili Olan Faktörler	124
2.3.13. Transfer Edilen Politikanın Başarısına Yönelik Varsayımlar	125
2.3.14. Politika Transfer Analizi Yaklaşımları	126
2.3.14.1. <i>Politika Transfer Ağları (Network), Şebeke Analizi</i>	126
2.3.14.2. <i>İzlek Bağımlılık (Path Dependency) Yaklaşımı</i>	127
2.3.14.3. <i>Politika Transfer Analizi Soruları Üzerinden Analiz</i>	128
2.3.14.4. <i>Çoklu Regresyon Yöntemlerinin Kullanılması</i>	129

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNUN OLUŞTURULMASI130

3.1. Kamu Denetçiliği Kurumunun Oluşturulma İhtiyacını Doğuran Etkenler	130
3.1.1. Ulusal Dinamikler	131
3.1.1.1. <i>Yeni Kamu İşletmeciliği ve Türkiye'de Kamu Yönetimi Reformu</i>	131
3.1.1.2. <i>Geleneksel Denetimin Yetersizliği ve Yeni Denetim Anlayışının Gereçekleri</i> ..137	
3.1.2. Uluslararası Dinamikler	141
3.1.2.1. <i>BM İnsan Haklarını Koruma Mekanizmaları ve Türkiye İlişkileri</i>	142
3.1.2.1.1. <i>Paris Prensipleri</i>	148
3.1.2.2. <i>Avrupa Konseyi'nin İnsan Haklarını Koruma Misyonu ve Türkiye İlişkileri</i> ..150	
3.1.2.2.1. <i>Venedik İlkeleri</i>	154
3.1.2.3. <i>AB Koşulsallığı Bağlamında Türkiye-AB İlişkileri</i>	159
3.1.2.3.1. <i>AB'nin Tarihsel Gelişimi</i>	159
3.1.2.3.2. <i>AB'nin Temel Değerleri</i>	160
3.1.2.3.3. <i>AB'nin Koşullu Genişlemede Temel Değerleri Teşvik Yaklaşımı</i>	162
3.1.2.3.3.1. <i>Kopenhag Siyasi Kriterleri</i>	163
3.1.2.3.3.2. <i>Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı</i>	164

3.1.2.3.3.3. Avrupa Ombudsmanı	165
3.1.2.3.3.4. Avrupa Doğru İdari Davranış Yasası	171
3.1.2.3.3.5. Temel Değerlerin Benimsetilmesinde Ombudsman Kurumunun İşlevi	173
3.1.2.3.4. Türkiye -AB İlişkilerinin Tarihsel Gelişimi	174
3.1.2.3.4.1. Türkiye-AB İlişkilerinin Hukuksal Çerçevesi	174
3.1.2.3.4.2. Helsinki Öncesi Türkiye-AB İlişkileri	176
3.1.2.3.4.3. Temel Değerler Bağlamında AB'nin Türkiye'yi İzleme Araçları ...	180
3.1.2.3.4.4. AB Belgelerinde Ombudsman Kurumunun Yeri	180
3.1.2.3.4.5. Katılım Ortaklığı Belgeleri ve Türkiye Ulusal Programlarında Ombudsman Kurumu	184
3.2. Ombudsman Kurumunun Türkiye'ye Transfer Süreci	186
3.2.1. Kamu Denetçiliği Mekanizmasını Oluşturma Girişimleri	187
3.2.2. Anayasa Değişikliği Referandumu (12.09.2010)	189
3.2.3. Referandum Sonrası İlk Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı (01.12.2010),190	
3.2.4. 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu (29.06.2012)	191
3.2.4.1. Kamu Denetçiliği Kurumunun Belirleyici Unsurları	191
3.2.4.1.1. Kurumun Yapısı ve Statüsü	192
3.2.4.1.2. Tanımlanan Görevleri	193
3.2.4.1.3. Yetki Alanı ve Sınırları	195
3.2.4.1.4. Kurumun Bağımsızlığı ve Tarafsızlığı	197
3.2.4.1.4.1. Denetçi Seçilebilme Koşulları	198
3.2.4.1.4.2. Başdenetçi ve Denetçilerin Seçim Usulü	199
3.2.4.1.4.3. Denetçilerin Görev Süresi	201
3.2.4.1.4.4. Kurumun Bütçesi	202
3.2.4.1.4.5. Kurum Personelini Atama Yetkisi	203
3.2.4.1.4.6. Kamuoyunun Bilgilendirilmesi	205
3.2.4.1.5. Kurumun Teşkilat Yapısı	208
3.2.4.1.6. Kamu Denetçiliği Kurumunun İşleyişi	210
3.2.4.1.7. Kurum Kararlarının Niteliği ve Yaptırım Gücü	213
3.2.5. Kamu Denetçiliği Kurumu Kamu Politikası Transferinin Analizi	214
3.2.5.1. Kamu Denetçiliği Politika Transferinin Aktörleri Kimlerdir?	214
3.2.5.2. Kamu Denetçiliği Politika Transferi Niçin Yapılmıştır?	219
3.2.5.3. Kamu Denetçiliği Politika Transferinin İçeriği Nedir?	221

3.2.5.4. Kamu Denetçiliği Politika Transferinin Derecesi Nedir?	222
3.2.5.5. Kamu Denetçiliği Politikası Nereden Transfer Edilmiştir?	224
3.2.5.6. Kamu Denetçiliği Politika Transferini Güçleştiren Koşullar Nelerdir?	224
3.2.5.7. Kamu Denetçiliği Politikasının Başarısına Yönelik Koşullar Nelerdir?	227
3.3. 2019 Yılı İtibariyle Kamu Denetçiliği Kurumu Yıllık Raporlarının Analizi	229
3.3.1. Yıllar İtibariyle Başvuru Sayıları	229
3.3.2. Şikâyetlerin Konularına Göre Dağılımı	231
3.3.3. Şikâyetlerin Bölgelere Göre Dağılımı	234
3.3.4. Şikâyet Başvurularının Karar Türlerine Göre Dağılımı	236
3.3.5. Tavsiye Kararlarına İdarenin Uyum Oranı	237
3.3.6. Kurum Mevzuatına İlişkin Değişiklik Önerileri ve Karşılık Bulma Oranı	242
3.3.7. Uluslararası Kuruluşların Kamu Denetçiliği Kurumuna Yönelik Değerlendirmeleri	246
3.3.8. Yıllık Raporların Genel Olarak Değerlendirilmesi	250

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

BULGULAR VE YORUM	256
4.1. Kamu Denetçiliği Kurumunun Transfer Süreci ve İşlevselliğinin Göstergeleri	256
4.1.1. Yasal Mevzuata Dair Göstergeler	257
4.1.1.1. Bağımsızlık ve Tarafsızlık Unsurlarının Güvenceleri	257
4.1.1.2. Kurumun Araştırma ve İnceleme Yetkisinin Sınırları	260
4.1.2. Politika Transferi Kuramı Açısından Göstergeler	261
4.1.2.1. Politika Transfer Sürecinin Tipi	261
4.1.2.2. Politika Transferinin Derecesi	262
4.1.2.3. Transfer Sürecinin Başarısına Yönelik Varsayımları Karşılama Düzeyi	262
4.1.2.4. Transfer Edilen Politikanın Başarısına Yönelik Varsayımları Karşılama Düzeyi	263
4.1.3. Kurumun Performansına Dair Göstergeler	264
4.1.3.1. Şikâyet Başvurularının Sayısı ve Niteliği	265
4.1.3.2. Tavsiye Kararlarının Gerçekleştirilmesine Yönelik Yaptırım Gücü	266
4.1.3.3. Tavsiye Kararlarının İdare Nezdinde Karşılık Bulma Düzeyi	267
4.1.3.4. Mevzuat Değişikliği İçeren Tavsiye Kararlarına İdarenin Uyum Oranı	268
4.1.3.5. Genel Gereğe Dayanak Oluşturan Temel Fonksiyonları Karşılama Düzeyi	269

4.1.3.6. <i>Etkin Bir Ombudsman Denetimi Koşullarının Karşılanma Düzeyi</i>	269
4.1.4. Ombudsman Kurumunun Uluslararası Standartlarına Dair Göstergeler	271
4.1.4.1. <i>Uluslararası Standartlarda Ombudsman Kurumunun Temel İlkelerini</i> <i>Karşılama Düzeyi</i>	271
4.1.4.2. <i>Uluslararası Uygulamalarda Ombudsman Kurumunun Ortak Niteliklerini</i> <i>Taşıma Düzeyi</i>	272
4.1.4.3. <i>Uluslararası Uygulamalarda Ombudsman Kurumunun Temel İşlevlerini</i> <i>Karşılama Düzeyi</i>	273

BEŞİNCİ BÖLÜM

SONUÇ VE ÖNERİLER	275
5.1. Çalışma Bulguları Doğrultusunda Önermelerin Değerlendirilmesi	275
5.2. Politika Transferi Varsayımlarının Türkiye Ölçeğinde Değerlendirilmesi	279
5.3. Ombudsman Kurumlarının Bağımsızlık ve Tarafsızlık Unsurlarına Bir Katkı	281
KAYNAKÇA	283
EKLER	319
Ek 1. 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu	319
Ek 2. Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik	329

TABLolar

	Sayfa No.
Tablo 1.	İskandinav ve Batı Avrupa Ülkelerinde Ombudsman Kurumları 42
Tablo 2.	Balkanlar ve Doğu Avrupa Ülkelerinde Ombudsman Kurumlar45
Tablo 3.	Afrika, Asya ve Pasifik Ülkelerinde Ombudsman Kurumları 45
Tablo 4.	Dört Devlet Yönetim Geleneğinin Belirgin Özellikleri47
Tablo 5.	Latin Amerika Ülkelerinde Ombudsman Kurumları83
Tablo 6.	Uluslararası Yakınsama Mekanizmalarının Tipolojisi119
Tablo 7.	2019 Yılı İtibariyle Kamu Denetçiliği Kurumu Personel Sayıları205
Tablo 8.	Yıllar İtibariyle Başvuru Sayıları230
Tablo 9.	Yıllar İtibariyle Başvuru Sayılarının Konularına Göre Dağılımı232
Tablo 10.	Yıllar İtibariyle Başvuruların Bölgelere Göre Dağılımı234
Tablo 11.	Yıllar İtibariyle Karar Türlerine Göre Dağılımı236
Tablo 12.	Yıllar İtibariyle Tavsiye, Kısmen Tavsiye-Kısmen Ret Karar Dağılımları...238
Tablo 13.	Yıllar İtibariyle Tavsiye Kararlarına İdarenin Yaklaşımı238
Tablo 14.	Alternatif Hesaplama Yöntemiyle Tavsiye Kararlarına İdarenin Uyum Oranı241
Tablo 15.	Mevzuat Değişikliği İçeren Tavsiye Kararlarına İdarenin Uyum Oranı242
Tablo 16.	Yıllara Göre Kurumun Tavsiye Kararlarına İdarenin Uyum Oranı268

ŞEKİLLER

	Sayfa No.
Şekil 1.	Ombudsman Üçgeni ve Kapsamı33
Şekil 2.	İsveç Ombudsman Kurumu Görev Dağılım Şeması54
Şekil 3.	Danimarka Ombudsman Kurumu Örgüt Şeması ve Görev Dağılımı 63
Şekil 4.	Kamu Denetçiliği Kurumu Organizasyon Şeması209
Şekil 5.	Politika Transferi Süreçleri ve Nedenleri220
Şekil 6.	Yıllar İtibariyle Şikâyet Başvuru Sayılarının Gelişimi231
Şekil 7.	2019 Yılı Şikâyetlerin Konularına Göre Dağılımı233
Şekil 8.	2019 Yılı Şikâyet Başvurularının Bölgelere Göre Dağılımı235

KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
ABAD	: Avrupa Birliği Adalet Divanı
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
ABİHA	: Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma
AET	: Avrupa Ekonomik Topluluğu
AİHM	: Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi
AİHS	: Avrupa İnsan Haklarının ve Temel Özgürlüklerin Korunması Sözleşmesi
AKP	: Adalet ve Kalkınma Partisi
AKPM	: Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi
AP	: Avrupa Parlamentosu
AT	: Avrupa Topluluğu
ATAD	: Avrupa Topluluğu Adalet Divanı
BM	: Birleşmiş Milletler
ENO	: European Network of Ombudsmen (Avrupa Ombudsmanlar Ağı)
EOI	: European Ombudsman Institute (Avrupa Ombudsman Enstitüsü)
FETÖ	: Fethullahçı Terör Örgütü
HAS	: Halkın Sesi Partisi
HSYK	: Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu
ILO	: International Labour Organization (Uluslararası İşçi Organizasyonu)
IMF	: International Monetary Fund (Uluslararası Para Fonu)
INTOSAI	: International Organization of Supreme Audit Institutions (Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Birliği)
IOA	: International Ombudsman Association (Uluslararası Ombudsman Birliği)
IOI	: International Ombudsman Institute (Uluslararası Ombudsman Enstitüsü)
İHEB	: İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi
İLİTAM	: İlahiyat Lisans Tamamlama Programı
KDK	: Kamu Denetçiliği Kurumu
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
KYTK	: Kamu Yönetimi Temel Kanunu
MİT	: Millî İstihbarat Teşkilâtı
NATO	: North Atlantic Treaty Organization (Kuzey Atlantik Antlaşması Örgütü)

OECD	: Organisation for Economic Co-operation and Development (Ekonomik İş Birliği ve Kalkınma Örgütü)
RTP	: Regional Training Programme (Bölgesel Eğitim Programı)
SIGMA	: Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries (Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkelerinde Yönetişim ve İdareyi Geliştirmeye Yönelik Destek)
STK	: Sivil Toplum Kuruluşu
TAIEX	: Technical Assistance and Information Exchange (Teknik Destek ve Bilgi Değişimi)
TDK	: Türk Dil Kurumu
TİHEK	: Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu
TODAİE	: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
TSK	: Türk Silahlı Kuvvetleri
UCM	: Uluslararası Ceza Mahkemesi
UIHK	: Ulusal İnsan Hakları Kurumu
UNESCO	: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (BM Eğitim, Bilim ve Kültür Organizasyonu)
UPR	: Universal Periodic Review (Evrensel Periyodik İnceleme)
USA	: United States of America (Amerika Birleşik Devletleri)
WB	: World Bank (Dünya Bankası)
YKİ	: Yeni Kamu İşletmeciliği
YKY	: Yeni Kamu Yönetimi
YÖK	: Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı
YSK	: Yüksek Seçim Kurulu

GİRİŞ

İkinci Dünya Savaşı sonrasında küresel bağlamda kamu yönetimlerinde başlayan değişim ve gelişmelerle birlikte yöneten-yönetilen ilişkilerinde ortaya çıkan yoğun artış, yönetimin denetlenmesinde geleneksel denetim mekanizmalarının ihtiyacı karşılayamamalarına sebep olmaktadır. Katılımcılık ilkesinin esas olduğu demokrasiye, hukukun üstünlüğüne, hesap verebilirliğe ve yönetişime doğru gerçekleşen bu dönüşüm; vatandaşlar açısından gerek yönetim sürecine gerekse denetime müdahil olma noktasında daha fazla dinlenilme hakkı ve haklarını arayabilme imkânını sağlamakta, dolayısıyla devlet-yurttaş ilişkilerinin farklı boyutlarında da ilerleme kaydedilmektedir. İşte bu kaydedilen ilerlemede, kamu yönetiminin denetlenmesi konusunda *Ombudsman* en önemli kurumlardan biri olarak ortaya çıkmaktadır. Uygulandığı ülkelerin hukuk sistemlerinin güçlendirilmesine katkı sunması ve insan haklarının korunması hususunda etkili ve önemli sonuçlara ulaşılmasıyla birlikte, Ombudsman uygulaması tüm dünyanın dikkatini çekmiş ve *politika transferi* çerçevesinde hızla yaygınlaşmaya başlamıştır (Temizel, 1997: 764).

1970’li yıllardan sonra kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması kapsamında yönetimin denetimi mekanizmaları içerisinde öne çıkan Ombudsman uygulaması, 1950’li yıllar öncesinde sadece iki ülkede (İsveç ve Finlandiya) bulunurken 1970’lerden itibaren devletlerin, başka ülkelerin tecrübelerinden yararlanmak suretiyle en başarılı modelleri transfer ettikleri küresel bir olguya dönüşmüştür. Küresel bağlamda Ombudsman kurumunun yaygınlaşmasında etkili olan sorunlar aynı yıllarda Türkiye’de de fazlasıyla hissedilmektedir. Hantal, merkeziyetçi yönetsel yapılarda işlerin oldukça yavaş ilerlemesi; patronaj, rüşvet ve kayırmacılığın aşırı boyutlara ulaşması; işlemlerin kapalı kapılar arkasında şeffaflıktan uzak bir biçimde yapılması; idari yargının kendisine gelen başvuruları yalnızca *hukuka uygunluk* yönünden değerlendirmesi ve *yerindelik* denetimi yapmaması gibi durumlar, bireylerin kamu yönetimiyle olan ilişkilerinde mağduriyet yaşamalarına neden olmaktadır. Bu süreçte ulus devletlerin karşılaştıkları benzer sorunların ortak nitelikler taşıması ve kimi ülkelerin bu sorunlarla baş edebilecek örnek uygulamaları hayata geçirmesi; diğer ülkelerin de bu uygulamaları *taklit* veya *öykünmeden, ders çıkarmaya* kadar uzanan bir düzlemde yararlanmalarına imkân tanımıştır. İşte, *politika transferi* ve ilişkili olduğu diğer kavramlar da bu noktada öne çıkmaktadır (Keser, 2018: 2).

Akademik yazında Evans’ın belirttiği gibi politika transferi uygulamalarının yelpaze ve yoğunluğu, kamu politikası oluşturma alanındaki değişikliklere paralel olarak, özellikle küreselleşmeyle birlikte bir ivme kazanmıştır (Evans, 2004: 1). Kamu yönetiminin

denetlenmesi konusunda ortaya çıkan yeni arayışlar kapsamında, daha etkin ve işlevsellik düzeyi daha yüksek denetim modellerinin geliştirilmesi konusunun da benzer bir özellik gösterdiği ve Türkiye özelinde Avrupa Birliği (AB)'nin de teşvikiyle son yıllarda yaşanan bu gelişmelerin politika transferi kuramı çerçevesinde analiz edilebilmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

Avrupa Yönetişim İlkeleri çerçevesinde bir idari usul mevzuatının olması; kamu hizmetlerinin eşitlik ilkesi doğrultusunda sunulması; işlemlerin zamanında tamamlanması; sesini duyurma hakkı; kararların meşruiyeti; temyiz ve Ombudsman gibi başlıklar, AB'ye üye ülkelerin vatandaş ilişkilerinde kamu yönetimlerinin temel unsurları arasında sıralanmıştır. Dolayısıyla Türkiye'de de AB'ye katılım konusu güncelliğini koruduğu sürece, kamu yönetiminin denetimi ve Ombudsman gibi şikâyet mekanizmalarının oluşturulması ve işlerliğinin sağlanması, önemli konu başlıkları olmaya devam etmektedir.

Kamu Denetçiliği Kurumu (KDK)'nun transfer süreci ve işlevselliğinin analiz edildiği bu çalışma beş bölümden oluşmaktadır. **Birinci bölümde;** problemin tanımı, çalışmanın araştırma soruları, amacı, önemi, kapsamı, sınırlılıkları, temel önermeleri ve yöntemine dair açıklamalarda bulunulmuştur. **İkinci bölümde;** Ombudsman denetimi ve politika transferine ilişkin literatür çalışmalarından yararlanılarak çalışmanın yapılmasına zemin hazırlayacak *Kavramsal ve Kuramsal Çerçeve* ana başlığı kapsamında; denetim ve kamu yönetiminde denetim, Ombudsman ve Ombudsman denetimi kavramlarına genel olarak bakılmış olup, akabinde politika transferi kavramsal çerçeve ele alınmıştır. **Üçüncü bölümde;** *Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumunun Oluşturulması* ana başlığı altında ilk olarak, KDK'nın oluşturulmasında etkisi olduğu ileri sürülen dinamikler tartışılmış; akabinde *Ombudsman Kurumunun Türkiye'ye Transfer Süreci* kapsamında, Kamu Denetçiliği mekanizmasını oluşturma girişimleri ve 6328 sayılı Kuruluş Kanunu'nda Kurumun belirleyici unsurları ele alınmış; Kamu Denetçiliği kamu politikası transferinin analizi, Dolowitz ve Marsh'ın soruları üzerinden analiz edilmiştir. Son olarak, 2019 yılı itibariyle Kurumun yıllık faaliyet raporları politika transferinin sonuçları bağlamında irdelenmiştir. **Dördüncü bölümde;** KDK'nın transfer süreci ve işlevselliği, geliştirilen *yasal mevzuat, politika transferi kuramının varsayımları, Kurumun performansı ve uluslararası standartlarına dair göstergeler* ölçeğinde değerlendirilmiştir. **Sonuç ve Öneriler** başlığı altında ise, ulaşılan bulguların çalışmanın önermelerini doğrulayıp doğrulamadığına bakılmış; politika transferi literatüründe ifade edilen varsayımlar, Türkiye ölçeğinde değerlendirilmiş; son olarak, Ombudsman kurumlarının uluslararası standartlarında belirtilen *bağımsızlık ve tarafsızlık* unsurlarına ilave yeni bir unsur önerilmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

1.1. Problemin Tanımı

Demokratik bir yönetim anlayışının öne çıkan önemli unsurları; yönetimin her tür iş ve işlemlerinin denetlenebilir olması, kamu gücü ve kaynaklarının amacı dışında kullanılmasına yönelik uygulamalara karşı vatandaş koruyucu mekanizmaların oluşturulmasıdır. Bu amaçla kamu kurumları bir taraftan kendi içinde yer alan denetim birimleri (iç denetim) aracılığıyla, diğer taraftan kendi dışında yer alan denetim mekanizmaları (dış denetim) yoluyla denetime tabi tutulmaktadır. İdarenin iş ve işlemlerinin bağımsız yargı organlarınca denetlendiği dış denetim mekanizmalarının başında gelen yargı denetimi, *genel yargı* organlarınca veya kamu yönetimine özgü *idari yargı* makamlarınca işletilmektedir (Sezen, 2001: 72).

Türkiye’de kamu yönetiminin denetlenmesi noktasında yargı dışında dışsal denetimin bir aracı olarak, Ombudsman en önemli kurumlardan biri olarak ortaya çıkmaktadır. Kamu Denetçiliği mekanizmasının varlığı ve işlevselliği, her şeyden önce ilgili yasal mevzuatın, oluşturulan kurumun bağımsız ve tarafsızlığını güvence altına alan hükümler içermesi ve transfer sürecinin ilgili kuramın varsayımlarını karşılayabilme niteliğiyle ilişkilidir. Bu noktada kurumun işlevselliği, KDK’nın kuruluş kanununun niteliğini ve transfer sürecinin başarısını tespit etmeye yönelik bir ölçüt olarak değerlendirilmektedir.

Özellikle küreselleşmeyle birlikte Ombudsman uygulamalarının tüm dünyada yaygınlaşmasına paralel olarak Türkiye’de de AB müktesebatına uyum kapsamında gerçekleştirilen siyasi reformlarla ilgili yasal düzenlemelerin uygulanmasında önemli birer araç olabilecek kurumsal çözüm mekanizmalarından KDK, ilk olarak 1970’li yılların sonunda gündeme gelmesine rağmen, yaklaşık 33 yıl sonra yasal statüye kavuşarak hayata geçirilmiştir.

2013 yılında çalışmalarına başlayan KDK’nın günümüz itibarıyla ilgili literatürde beklenen işlevsellikten yoksun olduğu yönünde bir eğilim gözlenmektedir. Temel insan haklarının korunması, geliştirilmesi ve güçlendirilmesine yönelik gerekçelere dayanan yasal çerçeve kapsamında oluşturulan kurumsal yapının beklenen performansı gösterememesinde bir takım yasal, yönetsel ve kültürel faktörlerle birlikte kurumun transfer sürecinin de etkili olduğu değerlendirilmektedir.

Bu bağlamda Ombudsman kurumlarının dünya uygulamalarında ortak niteliklerinin başında gelen *bağımsızlık ve tarafsızlık* ilkesinin KDK’nın Kuruluş Kanunu’yla güvence altına alınmış olup olmadığı, Kamu Denetçiliği politikasının *Transfer Süreci* ve *Transfer Edilen Politikanın Başarısına Yönelik Koşulları* karşılayıp karşılamadığı önem arz etmektedir. Bu nedenle tez çalışmasının odak noktasını, demokratik hukuk devleti sisteminin yerleştirilmesi

yönünde; yönetenlerin yönetilenlere karşı bazı görev ve sorumlulukları olduğunu göstermede; yurttaşların sahip oldukları temel haklar konusunda bilgilendirilmelerini sağlamada; yönetimde şeffaflık, açıklık, hesap verebilirlik, etik gibi iyi yönetim ilkelerinin uygulanmasında önemli işlevler üstlenebilecek olan KDK'nın işlevselliğini, yasal mevzuatın ve transfer sürecinin ne yönde etkilediğinin araştırılması oluşturmaktadır. Ayrıca, KDK'nın siyasi reformlar kapsamında oluşturulan kurumsal çözüm mekanizmalarının görevlerinin büyük bölümünü de kapsayan görev tanımı ve yetkileriyle bir *çatı* kurum olma niteliğine sahip olması, Kurumun tez konusu olarak seçilmesinde önemli bir unsur olarak değerlendirilmektedir.

1.1.1. Çalışmanın Sorunsalı

Çalışmada, “Türkiye’de işlevsel bir *Kamu Denetçiliği* mekanizmasından bahsetmek mümkün müdür?” sorunsalına cevap aranmaktadır. Bu kapsamda, yasal mevzuatın ve kurumsal transfer sürecinin KDK'nın işlevselliğini ne yönde etkilediği, tespit edilmeye çalışılmaktadır.

1.1.2. Araştırma Soruları

Yukarıdaki ana soru çerçevesinde çalışmada şu soruların cevaplarına ulaşılması hedeflenmiştir.

- Farklı ülkelerde uygulanan Ombudsman kurumlarının öne çıkan ortak nitelikleri nelerdir?
- Uluslararası standartlarda Ombudsman kurumlarının temel ilkeleri nelerdir?
- Ombudsman kurumlarının uluslararası standartlarda bağımsızlık ve tarafsızlık göstergeleri nelerdir?
- Farklı ülke uygulamalarında Ombudsman kurumları en geniş anlamda hangi işlevleri yerine getirmektedir?
- Türkiye’de KDK, hangi ihtiyaçların gereği olarak hayata geçirilmiştir?
- KDK'nın oluşturulmasında hangi tip politika transfer süreci yürütülmüştür ve derecesi nedir?
- Yasal mevzuat KDK'nın bağımsız ve tarafsızlığını güvence altına almakta mıdır?
- KDK, uluslararası standartlarda Ombudsman kurumlarının bağımsızlık ve tarafsızlık göstergelerini hangi ölçüde karşılamaktadır?
- KDK'nın, Kuruluş Kanunu'nun gerekçesine dayalı temel fonksiyonlarını yerine getirebilme açısından işlevsellik düzeyi nedir?

- KDK'nın oluşumundan günümüze, aldığı tavsiye kararları idare nezdinde ve genel uygulamalarda hangi düzeyde karşılık bulmuştur?
- Literatürün ortaya koymuş olduğu varsayımlar, KDK'nın transferinde karşılanmış mıdır?

1.2. Çalışmanın Amacı

Çalışmanın araştırma sürecindeki temel amacı; Türkiye'de yasal mevzuatın ve kurumsal transfer sürecinin KDK'nın işlevselliğini ne yönde etkilediğini tespit etmektir. Bu temel amaca ulaşmak için çalışmada, yukarıda sıralanan araştırma sorularının cevapları aranmıştır.

Türkçe literatürde Ombudsman ile ilgili önemli çalışmalar yapılmakla birlikte henüz çok yeni bir çalışma alanıdır. Türkiye'de çok az sayıda çalışma spesifik olarak Kurumun işlevselliği ile uğraşmıştır. Söz konusu bu nicel eksiklik, KDK'nın işlevselliğinin bir doktora tez konusu olarak tercih edilmesini teşvik eden bir unsur olmuştur. Akademik yazında Kurumun işlevselliğine ilişkin kaynak eksikliği, bir taraftan çalışmanın yürütülmesi ve araştırmaların derinleştirilmesi sürecinde karşılaşılabilecek en büyük sorun olarak görülürken, diğer taraftan da literatüre katkı sunma anlamında bir fırsat yarattığı değerlendirilmektedir.

Teorik katkılar dikkate alındığında, mevcut çalışmaların bu açıdan eksikliği daha açık bir şekilde gözükmektedir. Türkiye'de Ombudsman kurumu üzerine yapılan çalışmaların çoğu teorik çıkarımlardan yoksun, örnek ülke uygulamalarıdır. Hazırlanan lisansüstü tezlerde genel olarak kurumun oluşturulmasına yönelik kavramsal ve teorik içeriğin geri planda bırakıldığı gözlenmekte ve yapılan çalışmaların büyük bir bölümünde; örnek ülkeler üzerinden Ombudsman uygulamaları, kamu yönetimi reformu kapsamında KDK'nın uygulanabilirliği veya tarihsel gelişiminin analiz edildiği görülmektedir. Bu anlamda, çalışma sonunda elde edilen sonuçlarla çalışmanın ilgili literatüre katkı sunması hedeflerden biridir. Bu doktora tezinde, teorik çerçeve akademik çalışmanın temeli olarak görülmekte ve bu konuya çalışmada önemli bir yer verilmektedir. Çalışma ile *politika transferi* kuramı varsayımlarının Türkiye örneğinde test edilmesi ikinci bir hedef olarak değerlendirilmektedir.

1.3. Çalışmanın Önemi

AB üyelik sürecinde, AB tarafından Türkiye'ye verilen gerek İlerleme Raporları gerek Katılım Ortaklığı Belgelerinde, yasalaşma süreci tamamlanan siyasi reformların hayata geçirilmesini sağlayacak kurumsal çözüm mekanizmalarının oluşturulması talep edilmektedir. Aynı zamanda Türkiye'nin, *Avrupa Doğru İdari Davranış Yasası*'nda belirlenen hakların korunmasına yönelik güvence oluşturan uygun hukuki zemini hazırlayacak düzenlemelere

gitmesi ve idarenin bu doğrultuda denetlenebilmesi için oluşturulacak Kamu Denetçiliği mekanizmasının işler hale getirilmesinin güvence altına alması istenmektedir.

Türkiye'nin, AB ile katılım müzakerelerinin başlatılması amacıyla yapmış olduğu kapsamlı siyasi reformların uygulanabilirliğini sağlamak adına oluşturmayı taahhüt ettiği kurumsal çözüm mekanizmalarından biri olan KDK'nın; temel hak ve özgürlüklerin korunması, geliştirilmesi ve hak arama yoluyla yönetimin denetlenmesi noktasında önemli roller üstlenmiş olması gerekirken, kuruluşundan günümüze kadar geçen süreçte temel işlevlerini yerine getirmekte yetersiz kaldığı değerlendirilmektedir. Dolayısıyla kurumun işlevselliğini olumsuz yönde etkileyen faktörlerin tespiti önem arz etmektedir.

Son yıllarda Türkiye'de yönetimin tüm birimlerinde örgütlenen ve terör unsurları taşıyan illegal bir yapının 15 Temmuz 2016'da ayyuka çıkmasıyla birlikte, bu yapının etki alanının genişliği ve taşıdığı eylem potansiyeli toplumun tüm kesimlerinde bir travmaya neden olmuş ve büyük ölçüde toplumun kamu kurumlarına olan güvenini derinden sarsmıştır. Türkiye'nin yaşadığı bu olumsuz tecrübeler genel olarak kurumsal çözüm mekanizmalarının, spesifik olarak da KDK'nın işlerliğinin güvence altına alınmasının önemini bir kez daha ortaya koymuştur. Dolayısıyla hayata geçirilen KDK'nın; öncelikle vatandaşları kötü yönetime karşı korumak suretiyle temel hak ve özgürlüklerin güvence altına alınması (Seneviratne, (1994: 132), yönetimin hesap verebilirliğinin sağlanması, hukukun üstünlüğüne vurgu yapması, etkin bir caydırıcılıkla hak ihlallerinin önüne geçilmesi, demokratik değerlerin korunması yönünde eğitici rol üstlenmesi (Ayeni, Reif, and Thomas, H. 2000: 11), yönetimin şeffaflığının sağlanması, kamu yönetiminin iyileştirilmesi (Gregory, and Giddens, 2000:2) gibi işlevlerini yerine getirebilmesi, hem AB müzakere sürecine olumlu katkı sunacak hem de Türkiye'nin demokratikleşme sürecinde önemli bir kilometre taşı olacaktır. Bu durumda, Kurumun işlerliğini olumsuz etkileyen unsurların açığa çıkarılması, kamu politikası yapım sürecinde karar vericiler ve uygulayıcılar tarafından bu unsurların dikkate alınarak KDK'nın işlevselliğini olumlu yönde etkileyecek biçime dönüştürülmesi önem taşımaktadır.

Gelinen noktada KDK'nın beklentileri karşılayamama nedenleri, Kurumun yıllık raporlarında ve konuyla ilgili akademik çalışmalarda farklı sebeplere bağlanmakla birlikte işlevselliğini etkileyen transfer sürecine yönelik kapsamlı bir çalışma bulunmamaktadır. Bu çalışmada elde edilen bulgular ışığında varılan sonuçların, teorik olarak diğer kurumsal çözüm mekanizmalarında da geçerliliğinin test edilebilmesi nedeniyle, genel yapısal sorunların tespitine dair önemli bir adım atılmış olmaktadır. Bu açıdan çalışmanın teorik olarak akademik literatüre katkı sağladığı değerlendirilmektedir. Çalışmanın kuramsal olarak bir diğer katkısı ise politika transferi kuramı varsayımlarının Türkiye örneğinde test edilmiş olmasıdır.

Çalışmanın uygulamaya ilişkin sağladığı katkılardan biri, kamu politikası karar vericilerinin mevcut kurumsal çözüm mekanizmalarının daha işlevsel hale getirilmesi yönünde girişimde bulunmaları veya yeni kamu politikaları yapım sürecinde çalışma bulgularından istifade etme olasılığıdır. Çalışma sonuçlarının bir diğer önemli katkısı da elde edilen bulguların, *Kamu Denetçiliği kamu politikası* uygulamalarına yansıtılması durumunda, KDK'nın temel işlevlerini yerine getirirken, gelişmiş demokrasilerdeki Ombudsman uygulamalarına yakın bir performans sergileme olasılığının bulunmasıdır.

1.4. Çalışmanın Kapsamı ve Sınırlılıkları

Çalışma, Türkiye'de 29.06.2012 tarihinde yürürlüğe giren 6328 sayılı Kanun'la ulusal düzeyde oluşturulmuş olan KDK'nın işlevselliği ile sınırlıdır. Bu tarihten önce varlığını sürdüren, Kamu Denetçiliği hizmetlerine benzer görevleri yürütme erkine bağlı olarak yerine getiren 2012 yılı öncesi kurumlar çalışmanın kapsamı dışında tutulmuştur.

AB koşullarına bağlamında gerçekleştirilen siyasi reformların uygulanmasını sağlayacak bağımsız ve tarafsız bir mekanizma olarak idareyi en kapsamlı biçimde denetleme ve kötü yönetimi iyileştirme potansiyeline sahip olması nedeniyle, çalışmanın odak noktasını, Başdenetçinin Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) tarafından seçildiği KDK oluşturmaktadır. Özel sektörün, kamu kurumlarının veya yerel yönetimlerin kendi bünyelerinde oluşturdukları denetim mekanizmaları çalışmanın kapsamı dışında tutulmuştur.

1.5. Çalışmanın Yöntemi

Araştırma sorunsalı kapsamında başlangıçta ortaya konulmuş olan sorulardan hareketle KDK'nın işlevselliği üzerine aşağıdaki önermeler türetilmiştir.

- 1-KDK'nın transfer süreci ve işlevselliği, politika transferi literatürünün ortaya koymuş olduğu varsayımları tam olarak karşılamamaktadır.
- 2-KDK, uluslararası standartlara uygun bağımsızlık ve tarafsızlık göstergelerini tümüyle karşılamamaktadır.
- 3-KDK'nın işlevsellik düzeyi, uluslararası standartların altındadır.
- 4-Türkiye'de işlevsellik düzeyi yüksek bir Kamu Denetçiliği mekanizmasından bahsetmek mümkün değildir.

Çalışmada, araştırma sorularının cevaplandırılmasına yönelik olarak elde edilen bulgular ışığında; KDK'nın transfer sürecinin ve işlevselliğinin politika transferi kuramının varsayımlarını ve uluslararası standartlarda öngörülen bağımsızlık ve tarafsızlık göstergelerini tam olarak karşılayıp karşılamadığı; Türkiye'de yüksek işlevsellik düzeyine sahip bir Kamu

Denetçiliği mekanizmasından söz edilip edilemeyeceği, yönündeki tespitlere dayanarak yukarıda türetilen önermeler test edilmiştir.

Çalışmada, *nitel araştırma* yöntemi kullanılmıştır. Nitel araştırma; *gözlem, görüşme ve doküman analizi* gibi *nitel veri toplama tekniklerinin kullanıldığı, alguların ve olayların doğal ortamda gerçekçi ve bütüncül bir biçimde ortaya konulmasına yönelik nitel bir sürecin izlendiği araştırma*, olarak tanımlanır (Yıldırım ve Şimşek, 2008: 39). Bu yöntem, araştırmanın tasarlanması ve uygulanmasında araştırmacıya esneklik sağlaması, araştırma sürecinin her aşamasında gerektiğinde yeni yöntem ve yeni yaklaşımlar geliştirme gibi özellikleri nedeniyle tercih edilmiştir. Ayrıca, keşfedici özelliğe sahip nitel araştırmaların, hakkında sınırlı sayıda çalışma yapılmış konuları aydınlatmada oldukça işlevsel ve yararlı olduğu (Neuman, 2012: 228) değerlendirilmektedir.

Verilerin toplanmasında, *araştırma kapsamında incelenen konuyla ilgili olgu ve olaylar hakkında bilgi içeren yazılı belgelerin analiz edilmesiyle veri sağlanması*, olarak tanımlanan *doküman incelemesi* tekniği kullanılmıştır. Elde edilen verilerin analizinde; *verilerin özgün şekline olabildiğince bağlı kalınarak, gerektiğinde ise doğrudan alıntı yapılarak verilerin aktarılması*, olarak tanımlanan (Yıldırım ve Şimşek, 2008: 221) *betimsel analiz* yaklaşımı benimsenmiştir.

Tez çalışmasında, KDK'nın transfer süreci ve işlevselliği analiz edilirken Kurumun transfer sürecine ve KDK'nın yasal çerçevesine odaklanılmıştır. KDK'nın transfer süreci, literatürde sıklıkla başvurulmuş politika transfer analiz yöntemlerinden biri olan *Politika Transfer Analizi Soruları Üzerinden Analiz* yöntemi kullanılarak analiz edilmiştir. Dolowitz ve Marsh'ın soruları üzerine inşa edilen bu analiz yöntemine dair kapsamlı açıklama, çalışmanın ikinci bölümünde *Politika Transferi Kavramsal Çerçeve* kapsamında verilmiştir.

Kurumun işlevselliğinin analizinde odak noktasını KDK'nın yasal çerçevesi oluşturmaktadır. 6328 sayılı KDK'nın Kuruluş Kanunu'nda, Ombudsman kurumlarının uluslararası standartlarında temel ilkelere biri olarak ortaya konulan ve örnek ülke uygulamalarında da ortak nitelikler arasında öne çıkan *bağımsız ve tarafsızlık* unsurunun güvence altına alınıp alınmadığı irdelenmiştir. Bu bağlamda, ilgili Kanun'da Başdenetçi ve denetçilerin seçilebilme koşulları ve seçim usulü ile ilgili hükümlerin Kurumun tarafsızlığını sağlayıp sağlamadığına ilişkin veriler, birincil elden 6328 sayılı Kanun'un analiziyle elde edilmiştir.

Çalışmada genel olarak Kurumun transfer sürecini ve işlevselliğini değerlendirmek üzere geliştirilen; *Yasal Mevzuata Dair Göstergeler, Politika Transferi Kuramı Açısından Göstergeler, Kurumun Performansına Dair göstergeler ve Ombudsman Kurumunun*

Uluslararası Standartlarına Dair Göstergeler, ölçeğinde elde edilen bulgular ışığında Kamu Denetçiliği politika transferinin başarısı ve KDK'nın işlevsellik düzeyine ilişkin bir kanaat oluşturulmaya çalışılmıştır.

Çalışma kapsamında veriler; 6328 sayılı Kanun, Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, siyasi reformlar ve kamu yönetimi reformuyla ilgili yasal düzenlemeler, kurumsal çözüm mekanizmalarının kuruluşuyla ilgili yasal mevzuat, KDK'nın yıllık faaliyet raporları, özel raporlar ve Meclis tutanakları gibi birincil temel başvuru kaynakları; AB'nin birincil ve ikincil kaynaklarından çalışmayla ilintili olan belge ve dokümanlar (Zirve Kararları, İlerleme Raporları, Katılım Ortaklığı Belgeleri, İstisari Ziyaret Raporları, Türkiye İçin Müzakere Çerçeve Belgesi v.s), Türkiye Ulusal Programları, konuyla ilgili kitap, makale, tez, dergi, bildiri, Türkiye'nin de içinde yer aldığı *Dünya Değerler Araştırması Avrupa Sosyal Araştırmaları* (European Social Survey) ve Türkiye'de konuyla ilgili gerçekleştirilen alan çalışmalarının çıktıları, gibi dokümanların analizi yoluyla elde edilmiştir.

Çalışmanın temel önermeleri, araştırma soruları çerçevesinde gerçekleştirilen analizler neticesinde elde edilen verilerin değerlendirilmesiyle ulaşılan bulgular ışığında test edilmiştir. Türkiye'de Ombudsman kurumunun oluşturulmasına zemin teşkil eden *politika transferi* kuramı ve uygulamaları incelenerek KDK'nın kuruluşu ve temel işlevlerini yerine getirebilme yetisi, ilgili kuramın varsayımları, kısıtları ve tespit edilen göstergeler esas alınarak değerlendirilmiştir.

Çalışmada, demokrasileri pekişmiş AB ülkelerinde yerleşik ve kurumsallaşmış bir yapı arz eden Ombudsman örneklerinin etkinlik düzeylerini belirleyen en önemli ölçüt olarak, *idare tarafından karşılık bulan tavsiye kararlarının oranına*, KDK'nın işlevselliğinin değerlendirilmesinde kullanılacak diğer ölçütlerden daha fazla bir anlam yüklenmemektedir. Kuramsal anlamda varsayılan Ombudsman kurumlarının temel işlevlerinin yerine getirilmesinde, 2013-2019 dönemi itibariyle KDK'nın genel performansı yukarıda ifade edilen göstergeler ölçeğinde değerlendirilmiştir.

İKİNCİ BÖLÜM

KAVRAMSAL VE KURAMSAL ÇERÇEVE

Bu bölümde ilk olarak; genel anlamda denetim, kamu yönetimi ve kamu yönetiminde denetim kavramının yanında 2000’li yıllarda Türkiye’de kamu yönetiminin denetiminde gündeme gelen denetimde çağdaş kavramlara bakılmış olup; akabinde asıl çalışma konumuz olan Ombudsman ve Ombudsman denetimi kavramları ile Ombudsman denetiminin tarihçesi, gelişimi, farklı ülke uygulamalarında öne çıkan ortak nitelikleri, temel işlevleri ve etkin bir Ombudsman denetiminin koşulları ele alınmıştır. Son olarak, tez çalışmasına zemin teşkil eden politika transferinin kavramsal çerçevesi kapsamında; tarihsel gelişimi, tanımı ve içeriği, yakınsama tipolojisi, ilgili olduğu kavramlar ve politika transfer analizi yaklaşımları ele alınmıştır.

2.1. Denetim ve Kamu Yönetiminde Denetim

Bu başlık altında önce, genel anlamda özel ya da kamu sektöründe denetim kavramının nasıl algılandığına, kullanım alanı ve farklı bakış açılarına göre yapılan tanımlar bağlamında bakılmış; akabinde *kamu yönetimi* kavramı ele alınmıştır. Son olarak, kamu yönetiminde denetimin önemi ve üstlendiği fonksiyonlar; geleneksel kamu yönetiminde denetim ve *New Public Management*-Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ) çerçevesinde öne çıkan kavramlar bağlamında ortaya konulmuştur.

2.1.1. Denetim Kavramı

Denetim genel olarak; *Herhangi bir örgütün ya da kurumun arzu edilen başarı kriterlerine hangi düzeyde ulaşıldığını tespit etmek üzere, yapılan işlerin bu kriterlerle karşılaştırılması; işlemlerin hukuka, örgütsel amaçlara ve yönetsel ilkelere uygunluğunun incelenmesi*, biçiminde tanımlanmaktadır (Bozkurt, Ergun ve Sezen, 1998: 62). Başka bir tanıma göre denetim; *Örgütün amaçları ile işleyiş biçimi arasında bir uyumun oluşması ve bu uyumun sürekliliğinin sağlanmasında en önemli yaptırım gücüdür*. Görüldüğü üzere denetim, alınan kararların uygulanabilirliğinin izlenmesi yoluyla, etkin örgütsel işleyişin temel yaptırım gücü ve garantisidir (Fişek, 1979: 234-236). Bu bağlamda denetim, örgütlerin hedeflerine ulaşma düzeyini, yürüttüğü hizmetlerin kalitesini ve yoğunluğunu değerlendirmede, yönetimin temel bir unsuru olarak belginleşmektedir (Örnek, 1991: 245-246). Dolayısıyla denetim, gösterilen performans ve planlanmış hedefler arasında uyumu sağlama işlevini de yerine getirmektedir. Böylece yönetim ile denetimin diğer aşamaları da birbiriyle ilişkili olarak

ilerlemekte ve yönetim ile denetim arasında belirgin bir ayrım bulunmamaktadır (Newman, 1979: 479-480).

Denetim kavramının kullanım alanının türüne ve farklı bakış açısına göre farklı tanımlarının yapıldığı da görülmektedir. *Yönetimin, belirlediği standartları esas alarak uygulamaların belirlenen standartlara ve planlanan ilkelere göre yürütüldüğünü tespit etmek ve halihazırdaki standartlarda zorunlu değişikliklere gidilmesi ihtiyacı görülüyorsa bu duruma çözüm üretmektir* (Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, 1988: 7), şeklindeki bu tanım da denetimin bir başka boyutunu ortaya koymaktadır.

Devlet Denetleme Kurulunun Teşkilat Görev ve Çalışma Düzeni Hakkındaki Yönetmelik'te ise denetim kavramı şöyle tanımlanmıştır. *Yasaların sorumluluklar yüklediği kamu kuruluşlarının ve görevlilerin, görevlerini mevzuata uygun biçimde yapıp yapmadıklarının; hizmetlerin amaç, bütçe, plan, teşkilatlanma, kadro, araç- gereç ve yöntemler açısından etkin olarak yürütülüp yürütülmediğinin; yönetsel, hukuksal ya da mali bir sorumluluğun bulunup bulunmadığının tespit edilmesidir* (Resmî Gazete, 1981: 17299).

Bir başka denetim çeşidinde, düzenlilik ve performans ölçeğinde denetim tanımına bakıldığında denetim; *yüksek denetim organlarınca veya bağımsız denetçilerce yasal yükümlülükleri karşılamak ya da yönetimin gereklerine cevap vermek amacıyla yürütülen çalışmalar*, olarak ifade edilmektedir (Sayıştay, 2000: 33).

Avşar, idari bakış açısıyla denetim kavramının, *kamu adına güç kullanma yetkisine sahip olan, eylem ve tasarruflarda bulunan, kamu hizmeti gerçekleştiren kurumların veya sorumlu görevlilerin yine bir başka üst iradeyle eylemlerinin sınırlandırılması ya da onaylanmasını*, ifade etmek için kullanıldığını belirtmektedir (Avşar, 2012: 26).

Görüldüğü üzere, farklı biçimlerde ve farklı yöntemlerle gerçekleştirilse de denetimin temelini arzu edilen ile gerçekleşen iki durumun karşılaştırılması oluşturmaktadır. Gerçekleşen ile gerçekleşmesi gereken karşılaştırılmakta, uyumluluk ya da ayrışma durumları tespit edilmektedir (Örnek, 1991: 248). Niteliği, amacı, konusu ve zamanı yönünden farklı anlamlar kazanması sebebiyle denetim olgusunun; bir faaliyetin sonuçlarının olabildiğince planlarla uyumlu olmasını sağlama yönündeki çalışmaları ifade eden, geniş kapsamlı bir kavram olduğu sonucuna varılmaktadır. Ancak günümüzde denetim durumunun değişik çeşitlerini karşılayan Türkçe kökenli terimler türetilmediğinden kontrol, teftiş, tahkikat, revizyon, murakabe, gibi sözcükler denetim işleminin özel biçimlerini ifade etmek maksadıyla kullanılmaktadır (Sanal, 2002: 12). Denetim kavramını daha iyi anlayabilmek için bu terimlere biraz daha yakından bakmakta fayda olduğu değerlendirilmektedir.

İngilizce sözlüklerde denetim, *audit* sözcüğü ile ifade edilmektedir. Kökeni, İngilizce

audition (dinleme) sözcüğüne dayanmaktadır (Okur, 2007: 3). *Monitoring, inspection, control, audit*, gibi farklı alanlarda kullanılan İngilizce sözcüklerin Türk Dil Kurumu (TDK)'nun Büyük Türkçe Sözlüğü'nde Türkçeye *denetim* biçiminde çevrildiği görülmektedir. İktisat Terimleri Sözlüğü'nde denetimin, İngilizce karşılığı olarak *auditing, control* sözcükleri gösterilmiştir. Latince *contra* ve *rotulus* sözcüklerinden oluşturulmuş olan kontrol terimi; bilgi, belge, kayıt, doküman vb. yoluyla bir şeyin doğruluğunu araştırmak ve soruşturmak anlamında kullanılmaktadır (Özcan, 2015: 13-18). Arapça *fetş* kökünden türemiş olan teftiş kavramı; doğruyu bulmak için araştırma, soruşturma, inceleme, muayene ve kontrol etme anlamlarına gelmektedir (Aktuğlu, 1996: 2). Kamu Yönetimi Sözlüğü'nde ise teftiş, *kamu hizmetlerinin mevzuata ve hizmetin gereklerine uygun biçimde yapılıp yapılmadığının tespiti amacıyla en üst yönetici tarafından veya onun adına görevlendirilmiş kişilerce (müfettiş) gerçekleştirilen denetim*, şeklinde ifade edilmektedir (Bozkurt, Ergun ve Sezen, 1998: 61-232).

Görüldüğü üzere, sözlüklerde teftiş ve denetim kavramları eş anlamlı olarak sunulmaktadır. Ancak, yönetim bilimi açısından bu iki sözcük arasında anlam farklılıkları bulunmaktadır. Teftiş, genel olarak yapılmış, bitirilmiş faaliyetlerin mevzuata uygun olarak gerçekleştirildiğinin soruşturmalar yoluyla denetlenmesidir. Denetim ise, yönetimin gelişmesine katkı sunmak adına etkinliği artırıcı türdeki aktiviteleri içeren bir anlam taşımakla birlikte daha çok süreklilik içeren faaliyetlere yönelik yapılmaktadır (Tortop vd., 1993: 159). Türkiye'de yönetim yapısında teftiş şeklinde ifade edilen denetim, *genel olarak soruşturmalar yoluyla eylemlerin yasalara uygunluğunun denetlenmesi*, şeklinde yapılırken; denetim, yönetime rehberlik ederek gelişmesine katkı sunan ve etkinliğini artırıcı türdeki faaliyetleri içeren bir kavramdır (Köksal, 1974: 53).

Denetim sözcüğüne etimolojik açıdan bakıldığında, Arapça *rabk* ve *rükub* kökünden gelen *murakabe* kelimesinin Türkçedeki kullanım biçimi ve karşılığıdır. *Murakabe* sözcüğü, *Bir hizmetin ya da görevin gerektiği gibi yürütülüp yürütülmediğinin tespiti için yapılan teftiş, araştırma, kontrol* (TDK, 2011: 624); *bakma, gözetleme, gözetim altında tutma*, anlamlarına gelmektedir (Atay, 1999: 18). Tahkikat sözcüğü ise; *Bir sorunu aydınlatmak gayesiyle idari ya da adli bir makamın yürüttüğü soruşturma*, anlamına gelmekte olup, ilgili kişilerden ve tanıklardan bilgi alma, konuyu derinlemesine inceleme işidir (TDK, 2011: 2243).

Latince *revidere* kökünden gelmekte olan *revizyon* kavramı, Türkçede gözden geçirmek, yeniden bakmak, yeniden incelemek, teşhis etmek gibi anlamlarda kullanılır. Revizyon, önceden gerçekleştirilmiş olan bazı işlemleri; nitelikleri, oluşma durumları ve uygunlukları açısından ilgili kayıtlara, dayandırılmak suretiyle, eleştirel bir bakış açısıyla yeniden değerlendirmeyi hedefler. Dolayısıyla revizyon; denetleme, teftiş ve kontrol için

gerekli bir gözden geçirme, bir inceleme faaliyetidir. Bu durumda kontrol kavramı daha geniş, revizyon ise daha dar, kontrolü tamamlayıcı bir anlamda kullanılmaktadır (Özcan, 2015: 13-18).

Sonuç olarak, yönetimin tamamlayıcı bir unsuru olan denetim, varılmak istenen bir amacı gerçekleştirmeye yardım etmektedir. Yönetim sürecinde denetimin kendisi bir amaç değil, örgütün daha verimli olmasını sağlayacak biçimde işletme ve amaçlarına yönlendirmeyi esas alan bir araçtır. Denetim sayesinde, yapılması sakıncalı görülen işlerin engellenmesi mümkün olabilmekte, amaçların belirlenen yönde gerçekleştirilmesi olanağı doğmaktadır. Ayrıca denetleme, işlerin onaylanan plana, emir ve direktiflere, belirlenen ilkelerle uyumlu biçimde yürütülüp yürütülmediğini belirleme, varsa yanlış yapılanları gösterme ve tekrar edilmesini engelleme işlevi görmektedir.

2.1.2. Kamu Yönetimi

Kamu yönetimi en basit anlamıyla, *soyut bir kavram olan devletin vatandaşa hizmet veren somut bir enstrümanı* olarak tarif edilebilir. Yasama, yürütme ve yargı erklerini elinde toplayan devlet, yürütme organının bir organizasyonu olan kamu yönetimi aracılığıyla toplum nezdinde görünür hale gelmektedir (Kapani, 2015: 41-53). Böylece halkın gözünde, devletin yürütmeye ilgili yönetsel bir aracı olarak görülen kamu yönetimi, devleti temsil etmekte ve devletin meşruiyet kaynaklarından birisini içermektedir. Kamu yönetimi, devletin işlevlerinin gerçekleştirilmesinde yönetsel (bürokrasi) yapılanmayı oluşturmaktadır; bu yönetsel yapılanma, devlet organizasyonu kapsamında kurumsallaşarak devleti temsil eden bir mekanizmaya dönüşmektedir (Doğan, 2014: 6). Kamu yönetiminin kapsamına; merkezi yönetim ve taşra teşkilatları, yerel yönetimler, bazı uzmanlık isteyen kuruluşlar ve bağımsız düzenleyici kurullar girerken, yasama ve yargı görevi yürüten organlar bu kapsamın dışındadır. Öztekin, bu bağlamda kamu yönetimini, *devletin yasama ve yargı görevleri dışında yürütmeye ilişkin bütün görevlerini üstlenen kamu kurum ve kuruluşları ile bu kurum ve kuruluşlarda çalışanların yaptıkları işlerin toplamı*, şeklinde ifade etmektedir (Öztekin, 2002: 129-143). Dolayısıyla yasama organı devletin yönetimiyle ilgili kararlar almakta, yürütme organı da uhdesinde bulunan yönetsel yapıya alınan kararları uygulatmaktadır. Bu çerçevede devletin eli kamu yönetimi sayesinde halka uzanmaktadır (Parlak, 2011: 7). Görüldüğü gibi, devlet ve kamu yönetimi, iç içe geçmiş ve ortak amaçlara hizmet eden mekanizmalardır ve devletin işlevlerini yerine getirebilmesinde kamu yönetiminin kritik bir önemi bulunmaktadır.

Sonuç olarak, kamu yönetimi kavramı farklı fonksiyonlarına göre farklı şekillerde ifade edilmektedir. Bu çerçevede en basit tanımıyla kamu yönetimi, *kamusal hizmetleri*

gerçekleştirmekle sorumlu olan hizmet kurumları (Batirel,2007: 65) ya da devlet sınırları kapsamında siyasal aktörlerce belirlenen kamu politikalarının uygulama aracı (Tortop, 1990: 155-156), şeklinde de tanımlamak mümkündür.

2.1.3. Kamu Yönetiminin Denetimi

Önceki başlıklarda ifade edildiği üzere genel olarak denetim; bir yönetim faaliyeti kapsamında önceden belirlenmiş bir durumun uygulama sonucunda hangi seviyede bulunduğunu ortaya koyan etkin bir fonksiyondur (Newman, 1979: 503). Bu çerçevede denetim, yönetimin amaçlarının arzu edilen yöne çevrilmesinde önemli bir araç olarak karşımıza çıkmaktadır. Kamu yönetiminin işleyiş biçimindeki yetersizlikler ve hatalar, denetim sayesinde tespit edilmekte ve işleyişteki sorunların düzeltilmesi sağlanmaktadır. Böylece benzer durumların yinelenmesi engellenmektedir (Tortop, 1974: 28). Denetimin bu öneminden dolayı kamu yönetimine yönelik denetim mekanizmalarının oluşturulması, demokrasinin gelişmesine paralel olarak bir zorunluluk olarak algılanmıştır. Kamu yönetiminin yetkileri ve sorumlulukları arttıkça denetime duyulan gereksinim de artmıştır.

Yurttaşların yaşamında kamu yönetimi oldukça önemli bir yer işgal etmektedir. Bir ülkede yaşam standartları ve iktisadi gelişmelerin önemli bir kısmı, kamu yönetiminin işlevsellik düzeyi ile doğru orantılıdır. Bu bağlamda denetim, kamu yönetiminin iyi işleyişini güvence altına alan bir enstrüman olarak karşımıza çıkmaktadır. Denetim yoluyla, vatandaşa belirli bir ürün veya hizmeti götürmekle sorumlu bulunan kamu yönetimlerinin ve çalışanlarının, devletin siyaset kurumunun (yasama organı) vermiş olduğu yetkiler bağlamında amaç ve hedeflerini hangi ölçülerde gerçekleştirdikleri, halka hangi nitelikte ve miktarda hizmet götördükleri ve görevlerini kötüye kullanıp kullanmadıklarının incelenmesi sağlanmaktadır (Özer, 1994: 99).

Diğer örgütlerdeki gibi kamu yönetiminde de denetim, genel olarak aynı hedefler doğrultusunda gerçekleştirilmektedir. Ancak kamu yönetiminin siyasal bir nitelik taşıması, denetim sürecinin de amaç ve uygulama açısından kendine özgü şekillerde gerçekleştirilmesine neden olmaktadır. Bir ülkede kamu yönetimi denetiminin uygulanma biçimi, ülkedeki egemen devlet felsefesini ve ulusal, sosyal psikolojisini yansıtmaktadır. Devletin vatandaşlarına, uygulamalarına itiraz etme veya sorgulama hakkını tanımadığı dönemlerde, denetim tümüyle gereksiz sayılmıştır. Buna karşın, kamu yönetiminin ve görevlilerinin diğer vatandaşlar gibi gerektiğinde adli mahkemeler karşısında eşit olarak yargılanmalarının gereği üzerinde hemfikir olan ülkeler de olmuştur. Bir başka anlayışta da yönetim ve vatandaşların yasalar karşısında eşit koşullara sahip olması gereğine inanmakla birlikte, yönetimin yargıya taşınmasının söz

konusu edilemeyeceği bazı haklarının olduğu ülkelere de rastlanmaktadır (Karcı, 2010: 10). Bu farklı anlayıştaki gelişmelerin ardından Avrupa yönetim geleneğinde, *vatandaşlara karşı devlet unsurlarının olağanüstü yetkilerinin olduğu, suiistimaller ve kanunsuzluğun engellenmesi adına bazı önleyici düzenlemeler yapılmasının gerekliliği* anlayışı hâkim olmuştur (Chapman, 1970: 175).

Chapman, devlet-yurttaş ilişkisini farklı biçimde değerlendiren bu perspektiflerin, *polis devleti, adalet devleti ve hukuk devleti* ayrımıyla açığa çıktığını ifade etmektedir. Birinci anlayışta, devletin çıkarları en üstte görülmekte, vatandaşların devlet karşısında çıkarlarını savunacak bir araç öngörülmemektedir. İkinci tür yapılanmada ise, vatandaş-devlet ilişkilerindeki anlaşmazlıklar adli mahkemelerde çözüme kavuşturulmaktadır. Ancak bu tür devletlerin uygulamalarında; yurttaşlara yargı karşısında eşit statünün, devletin ve en üst konumdaki organları dışında kalanlara verildiği görülmekte, devlete ayrıcalıklı, özel yetkilerle donatılmış bir statü tanınmaktadır. Hukuk devleti tipini diğerlerinden farklılaştıran iki ayırıcı yönü; devletin de uyması gereken kuralları dayatan bir erk olması ve yönetimin kurallar çerçevesinde işlemlerini takip eden ayrı bir mekanizmanın bulunmasıdır. Her şeyden önce bu modelde devletin vatandaşlara karşı sorumlulukları bir anayasa ile belirlenmiştir, ancak devletin vatandaşlara karşı kullanacağı yetkileri de vardır. Hukuk devleti ilkesinin korunması adına yönetimin şaibeli iş ve işlemlerini iptal edebilecek bir mekanizmaya gerek duyulmuş, bu ihtiyaç da idare mahkemeleriyle karşılanmıştır. Ancak uygulamalarda adalet devleti ve hukuk devleti anlayışlarının özgün şekillerine rastlanmamakta, çoğunlukla iki özelliğin birlikte uygulandığı görülmektedir (Chapman, 1970: 176-177).

Demokratik ülkelerde kamu yönetiminin belirli yöntemlerle denetlenmesi genel bir kaide haline gelmiştir. Parlamenter sistemlerde, kamu yararının en yüksek düzeyde gerçekleşmesini sağlayabilmek için hem kamu çıkarını hem de bireyin hak ve özgürlüklerini savunabilmek adına siyasal iktidarlar ve kamu yönetimleri sıkı bir biçimde denetlenmektedir (Özer, 1994: 99).

2.1.4. Geleneksel Kamu Yönetiminde Denetim

Geleneksel kamu yönetimi anlayışı, 1800'lü yılların ikinci yarısında oluşmaya başlamış ve 1900'lü yılların sonuna kadar devam etmiştir. Bu anlayışın teorik alt yapısını, Fayol'un *Yönetim Süreci*, Taylor'un *Bilimsel Yönetim* ve Weber'in *Bürokrasi Modeli* oluşturmaktadır (Kaya, 2017: 33-34). Bu üç yaklaşımın birbirinden farklı alanlarda ve farklı teorisyenler tarafından aynı dönemde geliştirilmiş olmalarına rağmen temel niteliklerinin büyük benzerlikler göstermesi bu yaklaşımların geleneksel yönetim anlayışını temsil eden

tek bir kuram gibi değerlendirilmelerine yol açmıştır (Aykaç, 1997: 37).

Klasik kamu yönetimi olarak da algılanan geleneksel kamu yönetiminin temel özellikleri, geniş merkeziyetçi bir yapılanma ve bu yapılanmaya uygun olarak ortaya çıkan iş bölümü ve uzmanlaşmaya dayalı katı, hiyerarşik bir örgütlenmedir. Bu örgütlenme biçimi de geleneksel kamu yönetiminin *bürokratik yapı, siyaset-yönetim ilişkisi ve kamu yönetimi-özel yönetim* farklılığı gibi üç temel eksen üzerine oturmasını ve kendini gerçekleştirmesini sağlamaktadır (Kaya, 2017: 33-34).

Geleneksel yönetim anlayışının öncülüğünü yapan teorisyenlerin çalışmaları incelendiğinde denetim olgusunun, yönetim işlevlerinin içinde yer aldığı görülmektedir. Taylor'un *Bilimsel Yönetim* ilkesine göre üst yönetim, karmaşık ve birçok kademedan oluşan yönetim sistemini ayrıntılı olarak denetlemeli, küçük ve standart işler dışında bireysel sorumluluk olmalı, çalışanların etkinliğinin kontrolü için hiyerarşik yapılanma tesis edilmelidir (Akyel, 2009: 16).

Henri Fayol'un *Yönetim Süreci* anlayışı ise, geleneksel denetim anlayışının niteliklerine ışık tutmaktadır. Fayol, *Genel ve Endüstriyel Yönetim* adlı eserinde, denetimi yönetimin işlevleri arasında saymıştır. Fayol'a göre denetim, *yönetimdeki tüm etkinliklerin önceden hazırlanan planlara, verilen emirlere ve üzerinde mutabık olunan yönetim ilkelerine uygun olup olmadığının kontrol edilmesidir* (Fayol, 2008: 132).

Weber'in bürokratik modeline göre şekillenen geleneksel kamu yönetiminde *hukuki-rasyonel yönetim* ilkesi yönetimin niteliklerinden biridir. Hiyerarşi ilkesi temelinde örgütlenen yönetsel yapılar, aynı hukuk sisteminin sınırları içerisinde faaliyetlerini sürdürmektedir (Al, 2002: 46). Meşruiyetini hukuk sisteminden alan geleneksel kamu yönetimi anlayışında denetimin odağında da *hukuka uygunluk* ilkesi bulunmaktadır.

Geleneksel kamu yönetiminde denetim; işlemlerin gerçekleştirilmesinden sonra belge, bilgi ve bulguların dosyalar üzerinden incelenmesi ve inceleme sonucunda oluşan kanaate yönelik raporlar hazırlanması biçiminde, geriye dönük bir işleyişe sahiptir (Cankar, 2006: 72). Genellikle yasal mevzuata uygunluk açısından yapılan denetimde, kurumun hedefleri, performans durumu gibi özel sektör denetim unsurları dikkate alınmamaktadır. Çalışanların iş garantisinin olduğu profesyonel bir bürokrasi esasına dayalı geleneksel kamu yönetimi anlayışı, siyaset kurumlarına ve siyasi iktidarlara eşit uzaklıkta faaliyet gösterdiğinden dolayı vatandaşlara karşı sorumluluk doğrudan siyasi iktidarların üzerine yüklenmekte, kamu yöneticileri doğrudan sorumluluk üstlenmemektedir. Böylece, geleneksel kamu yönetimlerinin, topluma ve piyasaya doğrudan sorumluluğu yok denecek kadar az olduğu söylenebilir (Eryılmaz, 1999: 86-87). Diğer taraftan Geleneksel kamu

yönetiminin merkezileşme ve bürokratikleşme eğilimleri, toplumun kamusal alana yabancılaşmasına ve yönetimin uygulamalarını destekleme konusunda çekimser davranmalarına neden olmaktadır.

Geleneksel denetim anlayışının şekillenmesinde öne çıkan özelliklerden bir diğeri de yönetimdeki *gizlilik* ya da *kapalılık* anlayışıdır. Bürokratik hâkimiyetin ve gücün muhafazasında bir zırh işlevi gören gizlilik ve kapalılık anlayışı sayesinde, idare dışındaki diğer unsurların yönetim sürecine dahil olması gereksiz ve tehlikeli olarak görülmüştür (Eken, 1994: 32). Böylece, denetim için gerekli olan bilgi ve belgelere ulaşılama durumu, denetimin işlevselliğini olumsuz yönde etkileyen bir unsura dönüşmüştür.

Kamu yönetiminin denetimine ilişkin gerek uluslararası gerek ulusal literatür incelendiğinde, kamu yönetiminin klasik anlamda denetimi, devlet güçlerinin kamu yönetimi üzerinde otoritelerini hissettirmeleri kapsamında kategorize edilmektedir. Kamu yönetiminde, daha önce tespit edilmiş amaçlara ulaşılması durumunun denetimi için yönetsel yapı içindeki denetim gerekli olsa da gerçek anlamda denetim için bu yeterli değildir. Bu nedenle yönetsel yapı içindeki denetime (*yönetsel denetim*) ek olarak devletin diğer erklerine bağlı denetim mekanizmaları da geliştirilmiştir. Kamu yönetiminin denetiminde yasama organına karşı sorumluluğu bağlamında *siyasal denetim*, işlemlerin hukuka uygunluğu bağlamında da *yargı denetimi* öne çıkmaktadır. Bu çerçevede kamu yönetimlerinin denetimi, temel olarak *yönetsel*, *siyasal* ve *yargı* denetimi, biçiminde kategorize edilmektedir. Bu genel sınıflandırmanın dışında kamu yönetimindeki gelişmelere paralel olarak denetim anlayışında *kamuoyu denetimi*, *Ombudsman denetimi* ve *uluslararası denetim* gibi yöntemlerin geliştirildiği ve uygulandığı da görülmektedir.

Kamu yönetiminin denetimi, içeriği açısından *hukuka uygunluk* ve *yerindelik* denetimi şeklinde ele alınmaktadır. Hukuka uygunluk denetiminde esas, yapılan işlemlerin hukuk kurallarına uygunluk durumunun denetlenmesidir. Yerindelik denetiminde ise en doğru idari kararın, seçeneklerden en uygununun seçilip seçilmediği denetlenmektedir (Atay, 1999: 42-43). Hukuka uygunluk denetimi hususunda mahkemeler yetkilidir, ancak yerindelik denetimi konusunda yetkileri bulunmamakla birlikte yetkiyi kötüye kullanma durumlarında bile yetkileri sınırlı kalmaktadır (Chapman, 1970: 173-174).

2.1.4.1. Yönetsel Denetim

Yönetsel denetim; yürütme organının kendi içinde oluşturduğu yapı ve süreçlerle denetlenmesidir. Bu denetim biçimi, kamu yönetimi içerisinde üst kurul ve kurumlar tarafından yapılabildiği gibi, herhangi bir kamu kuruluşunun kendi bünyesinde oluşturduğu denetim

mekanizması tarafından yapılan denetimi de içermektedir. Yönetimsel denetim, kabaca *hiyerarşik denetim*, *idari teftiş* ve *vesayet denetimi* olarak ele alınabilir.

Hiyerarşik denetim: Sorumluluk ve yetki açısından ast-üst biçiminde hiyerarşik bir düzene sahip olan kamu yönetiminde, *astın üst yönetici tarafından denetlenmesi prosedürü*, olarak adlandırılmaktadır. Hukuk düzeninde hiyerarşi, örgüt içerisinde bulunanlar arasında bir kademelenmeyi ifade eder. Hukuksal bir kurum ve kavram olan hiyerarşi, görevliler arasında ast-üst ilişkisi olarak anlamlandırılır (Özay, 1996: 148).

Hiyerarşik denetim, bir örgüt ya da kamu kurumunda hiyerarşik yapı içerisinde yer alan üstler, astların yaptığı işlemleri işlem öncesinde denetleyebildiği gibi, işlem sonuçlandıktan sonra da denetleyebilmektedirler. Hiyerarşik üstlerin gerçekleştirdiği denetim biçimleri, *hukuka uygunluk* ya da *yerindelik* denetimi şeklinde olabilmektedir (Kaya, (2017: 22). Aslında hiyerarşik denetimin temel amacı, kurum içi işleyişin aksamasını önlemek, karar ve işlemlerin ilgili mevzuatlara uygunluğunu sağlamaktır. Hiyerarşik denetim için, ayrı bir yasal düzenlemeye gerek yoktur. Üst gerekli gördüğü zamanlarda hiyerarşik denetim yetkisini kullanabilmektedir (Mutta, 2005: 25-31).

İdari teftiş: Uzmanlardan oluşan denetim kurullarınca en üst yönetici adına yapılan denetimi ifade eder. Bakanlıklar ve tüzel kişiliğe sahip kurumsal yapılarda, en üst amirin denetim yetkisini fiilen yerine getirmesine imkân bulunmaması nedeniyle, en üst amire bağlı olarak denetim organları oluşturulmaktadır. İdari teftiş yoluyla kamu yönetimlerinde yürütme yetkisine sahip (Bakanlar) en üst amir adına yetkilendirilmiş kurullar tarafından yönetimsel sürecin aktörleri ile kararların, eylem ve işlemlerin denetlenmesi sağlanmaktadır (Tortop vd., 2010: 128). Hiyerarşik denetimle benzerlik gösteren idari teftiş, farklı olarak idari denetimin yanında mali denetim ve personel denetimini de kapsamaktadır (TODAİE, 1966: 103).

Vesayet denetimi: Üniter devletlerde merkezi yönetim birimlerinin yasalardan aldığı yetki kapsamında, *yerel yönetimler üzerinde sahip olduğu denetim yetkisi* olarak tanımlanmaktadır. Türkiye’de 1982 Anayasası’nın 127. maddesi, *Merkezi idarenin, mahalli idareler üzerinde vesayet denetimi yapabileceği yetkisine ilişkin hüküm* içermektedir (T.C. 1982 Anayasası).

İdari vesayet; merkezi yönetimin, yerel yönetim idarelerinin kararları, idari eylem ve faaliyetleri ile personeli üzerindeki denetleme yetkisidir. Vesayet denetiminin asıl amacı, yönetimde bütünlüğü sağlamak üzere devletin çıkarları ile bağdaşmayacak veya kamu yararına uygun olmayacak karar ve işlemlere engel olma gereksinimidir (Yıldırım ve Karan, 2009: 22). İdari vesayet bir idari kontroldür ve kanunla sınırlı bir yetkidir. İdari vesayet yetkisini kullanan merkezi idare, vesayet uygulanan makamın kararlarını tasdik, fesih ve yürütülmesini

durdurabilir, ancak söz konusu kararları değiştiremez ve kaldıramaz (Eroğlu, 1978: 347-348).

2.1.4.2. Siyasal Denetim

Siyasal denetim; devletlerin Parlamentoları aracılığıyla yürütme organı üzerinde gerçekleştirilen denetim faaliyetidir. Bu denetim sayesinde yasama organları siyasal olarak alınmış kararların kamu idarelerince nasıl uygulandığını denetleme ve gözlemlene imkânına sahip olmaktadır. Parlamento denetimi biçiminde gerçekleşen siyasal denetim, kamu yönetimini dolaylı biçimde denetleme yoludur. Yönetimden sorumlu olan yürütme organı veya yürütmenin bir üyesi muhatap alınarak gerçekleştirilmektedir. Kamu yönetimi, bu tür denetim sürecinde doğrudan yer almamaktadır (Örnek, 1991: 249-251). Parlamentolar, yönetimi kabine aracılığıyla denetlemeye çalışır, ancak Parlamentonun kamu yönetimi üzerindeki denetimi doğrudan değil dolaylı olarak yapılmaktadır.

Parlamentoların denetim işlevlerinde kullandığı araçlar ülkeden ülkeye farklılıklar gösterebilir. Bu araçlardan biri, Parlamenter sistemlerde hükümet üzerinde *güvenoyu* denetimidir. Parlamentonun kamu yönetimi üzerinde denetim işlevi gören diğer bir yol ise, parlamenterlerin sorunları medyaya taşıma güçleridir. Parlamentoların üçüncü bir denetim aracı ise, Parlamento bünyesinde oluşturulan inceleme komisyonları, Ombudsman, yargı benzeri kurul ve mali denetim kurumları gibi, yönetimi yasal, mali ve yönetsel açılardan denetleyen yapılanmalardır. Sıklıkla başvuru başka bir denetim yolu da Parlamento süreçleri yoluyla kamu yönetiminin denetlenmesidir. Milletvekillerince bakanlara veya hükümete *soru* yöneltilmesi bunlardan biridir (Damgaard'dan [1994] aktaran Karcı, 2010:14).

Türkiye'de, 21 Ocak 2017 tarih ve 6771 sayılı Kanun'la Anayasa'nın 98'inci maddesinde yapılan değişiklikte, yasama organının denetim yetkisinin kısıtlanması anlamına gelen *sözlü soru* uygulaması kaldırılmış, yerine *yazılı soru* uygulaması getirilmiştir. TBMM'nin *genel görüşme*, *yazılı soru*, *meclis araştırması* ve *meclis soruşturması* aracılığıyla denetleme yetkisini kullanacağı ifade edilmiştir (T.C. 1982 Anayasası). Yasama organları ayrıca yasa tasarılarının görüşülmesi sırasında, bütçe görüşmelerinde ve seçmen hizmetlerini yürütürken de kamu yönetimini dolaylı olarak denetlemiş olmaktadır. Ancak, yönetime ilişkin farklı eylemlerin geniş bir alana yayılması, yönetimle ilgili faaliyetlerin çoğunlukla gizli tutulması ve Parlamentonun her konu ve olaya dair detaylı kuralları zamanında belirleyememesi nedeniyle, idarenin pekçok konuda denetim dışına çıkma ihtimalini artırmaktadır (Köse, 1999: 68).

2.1.4.3. Yargı Denetimi

Hukukun üstünlüğünü temel alan tüm siyasal sistemlerde kuvvetler ayrılığı ilkesinin uygulanabilirliğinin sağlanması adına, yasama ve yürütme organlarının işlemleri yargı organları tarafından denetlenmektedir. Yargı denetimi, hukuk devleti ilkesinin olmazsa olmazları arasında sayılmaktadır. Genel olarak denetim biçimlerinde amaç, kamu yararıyla birlikte vatandaş haklarının korunmasıdır. Ancak yargı denetimini diğerlerinden ayıran temel niteliği, bireylerin yönetime karşı korunması temel amaç olurken, kamu yararının ikinci derecede dikkate alınmasıdır. Yargı denetimi esas olarak hukuka uygunluğu gerçekleştirme açısından yapılmaktadır. Bu denetim türünde, hukukla bağdaşmayan idari işlemler iptal edilebilirken, hukuka aykırı idari işlem ve faaliyetler nedeniyle vatandaşların uğradıkları zararlar da giderilmektedir (Karcı, 2010: 12-13).

Kamu yönetiminin yargı yoluyla denetimi, diğer denetim türlerinden amaç, harekete geçiş, denetim süreci ve sonuçları bakımından farklılaşmaktadır. Yargı denetiminde amaç, kamu yönetiminin çalışmalarını hukuk kuralları çerçevesinde yürütmesini sağlamak, vatandaş haklarının zarar görmesini önlemek yoluyla, birey hak ve özgürlüklerinin yönetime karşı korunmasını güvence altına almaktır. Yargı denetimi, yönetimin uygulamalarından mağdur olduğunu iddia eden bireyler tarafından harekete geçirilmekte (Örnek, 1991: 256-262), içerik açısından hukuka uygunluğu sağlama amacıyla yapılmakta, yönetsel işlemlerin yerindelik denetimi ise yargı denetiminin konusu dışında tutulmaktadır.

Kamu yönetiminin faaliyetlerinin hukuki denetimi konusunda dünyada belli başlı iki sistemden söz edilebilir. Biri, yönetimin *adli yargı* organlarıncı (ortak hukuk, sivil yargı) diğeri de *idari yargı* organlarıncı denetlenmesidir. Adli yargı sistemi; Amerika Birleşik Devletleri (ABD), Birleşik Krallık ve Kanada gibi Anglo-Amerikan ülkelerinde uygulanmakta ve *tek hukuk- tek yargı* sistemini temsil etmektedir. Bu sistemde, yönetim de bireylere uygulanan genel ve ortak hukuka tabi olmakta, yönetsel iş ve işlemlerin hukuka uygunluğu, adli mahkemelerce denetlenmektedir (Tortop, 1974: 38). Türkiye’de de uygulanmakta olan idari yargı sistemi; Fransa başta olmak üzere Kıta Avrupası ülkelerinde görülmektedir. Bu ülkelerde *iki ayrı hukuk ve iki ayrı yargı* sistemi bulunmaktadır. Yönetimin hukuki denetimi, idare mahkemeleri tarafından yapılmaktadır. Bu sistem, *yönetim örgütünün sahip olduğu birçok özellik ve hassasiyetlerden dolayı adli mahkemelerden ayrı biçimde örgütlenme* esasına dayanmaktadır (Kaya, 2017: 25).

Kamu hizmeti yürüten yönetimin, bu hizmetleri gerçekleştirirken, birtakım kararlar alırken, eylemde bulunurken veya bir işlem tesis ederken; anayasanın ve mevzuatın kendisine tanıdığı yetki kapsamında davranıp davranmadığı, gerçekleştirdiği iş ve işlemin kamu yararı

amacı güdüp gütmeyeği türünden konular, idari yargı denetimi yoluyla ortaya konulmaktadır (Şen, 2013: 1623-1625). İdarenin eylem ve işlemlerinin denetlenmesinde en önemli unsur; denetim görevinin, bağımsız ve tartafsızlığından şüphe duyulmayan yargı makamlarınca yerine getirilmesidir. Yönetimin yargısal denetimi, *hukuk devleti* ilkesinin doğal bir sonucudur.

Sağladığı koruma işlevine rağmen, yargı denetiminin diğer denetim biçimleriyle karşılaştırıldığında birtakım kısıtları bulunduğu söylenebilir. Yargı denetimi, başvuru yapacak bireylere bir maddi külfet getirmekte, çoğu zaman bu masraf vatandaşlar için bir caydırıcı unsura dönüşmektedir. Başka bir kısıtlılık da idari işlemlerin mahkemeler tarafından iptal edilebilmesine karşın bu işlemin yerine daha işlevsel işlemlerin hayata geçirilmesinin sağlanması konusunda bir karar verilememesidir. Bir diğer kısıtlılığı, kapsam açısından ortaya çıkmaktadır. Yasalar gereği gerçekleşen denetim, konunun idari işlemin dar bir boyutundan ele alınmasına neden olmaktadır (Simon, Smithburg and Thompson'dan [1973] aktaran Karcı, 2010: 14).

2.1.4.4. Kamuoyu Denetimi

Kamuoyu; *kamu* ve *oy* terimlerinden oluşan bir kavramdır. Kapani'ye göre *kamu* terimi, belli bir sorun hakkında fikir ve kanaate sahip bireylerden meydana gelen bir topluluğu veya toplulukları ifade eder. Dolayısıyla toplumla ilgili sorunların çeşidine veya farklılığına göre çeşitli kamu gruplarından söz edilebilir. *Oy* terimi ise, bir konuya ilişkin belirli bir eğilim, bir perspektif, daha da açıkçası bir kanaattir. Kapani'nin *Kamuoyu* tanımına bakılacak olursa, *belirli bir zamanda, belirli bir tartışmalı sorun karşısında, bu soruna ilgi duyan kişiler grubunun ya da gruplarının sahip olduğu kanaattir*, biçiminde tanımlandığı görülmektedir (Kapani, 2018: 160-161).

Eski söyleniş biçimiyle, *efkari umumiye* kavramına karşılık gelen kamuoyu kavramı, birden fazla gruba ya da toplumun tümünü etkileyebilecek biçimde oluşabileceği gibi, daha küçük bir topluluğun görüşlerini paylaştığı bir platformda da oluşması mümkündür. Siyasi partiler, sendikalar, dernekler, diğer baskı grupları, medya ve benzeri araçlarla düşüncelerini ifade edebilen kamuoyunun, yönetimin iş ve işlemlerine karşı tepkileri, *YKİ* anlayışı çerçevesinde önem arz etmektedir. İletişim teknolojilerinin gelişmesi ve bireyler arasındaki iletişimin kolaylaşması, beraberinde kamu yönetiminde halkla ilişkilerin de önem kazanmasını sağlamıştır. Bu durum, yönetilen halk ile yöneticiler arasındaki iletişim vasıtasıyla etkileşimi ve haliyle kamu yönetimi üzerinde *kamuoyu denetiminin* etkisini artırmıştır (Köse, 1999: 73).

Demokratik siyasal toplumlarda, siyasal sürece etki ederek onu yönlendirebilme

potansiyeline sahip bir diğerk aktör de baskı gruplarıdır. Bu gruplar, *ortak çıkarlar çerçevesinde biraraya gelen ve bu menfaatlere ulaşmak amacıyla siyasi karar vericiler üzerinde baskı uygulayarak etkilemeye çalışan örgütlenmiş gruplar*, biçiminde tanımlanmaktadır (Kapani, 2018: 208). Baskı grupları kapsamına sendikalar, farklı meslek kuruluşları, çeşitli dernekler girmektedir, siyasetin işleyişinde ve kamu yönetiminde büyük öneme sahiptirler (Gözübüyük, 2010: 329). Bütün baskı grupları, ilgili oldukları konular üzerinde kamu politikalarının belirlenmesi ve uygulanması sürecine bir şekilde etki etmeye ve menfaatleri doğrultusunda yönlendirmeye çalışmaktadır. Kamu yönetiminin denetlenmesinde önemli bir etkiye sahip olan baskı grupları, yürüttükleri çalışmalar sonucunda oluşturdukları kamuoyu sayesinde yasama ve yürütme organını etki altında bırakabilmektedirler. Böylece, kamu yönetimi üzerinde de etkili olma imkânını yakalayabilmektedirler (Doğın, 2014: 60).

2.1.4.5. Uluslararası Denetim

İkinci Dünya Savaşı sonrasında kurulan uluslararası kuruluşlar küreselleşmeye doğru giden süreci hızlandırmış ve uluslararası ilişkiler alanında önemli gelişmeler yaşanmıştır. Uluslararası sözleşmelere taraf olan ülkelerin karar alma süreçlerinde ve uygulamalarında ulusal dinamikler kadar dış unsurlar da etkili olmaya başlamıştır. Günümüz dünyasında uluslararası ilişkilerin gelişmesi ve başta temel hak ve özgürlükler olmak üzere birçok farklı konuda iş birliğine gidilmesi, ulusal egemenlik kavramını büyük ölçüde zedelemiş, birçok sıkıntılı alanlar ve uygulamalar uluslararası bir boyut kazanmıştır. Devletler bazı uluslararası sözleşmeleri imzalamaları halinde iç hukuklarını ilgilendiren konularla ilgili olarak uluslararası yükümlülük altına girmişlerdir (Yasin, 2011: 7-8).

İkinci Dünya Savaşı'nda yaşanan insan haklarına yönelik ihlallerin aşırı boyutlara varmasının da etkisiyle oluşturulan Birleşmiş Milletler (BM) Ana Sözleşmesi'nde, temel insan haklarının korunmasına büyük bir önem atfedilmesine rağmen, ihlali durumunda ilgili ülkeye bir yaptırım uygulanıp uygulanmayacağı konusunda bir hükme rastlanmamaktadır. Dolayısıyla BM Sözleşmesi'nin insan haklarını güvence altına alma noktasında zayıf bir işlevselliğe sahip olduğu söylenebilir. Ancak Sözleşmeye taraf olan devletlerin sözleşmeyi ihlali durumunda uluslararası camiada prestij kaybı söz konusu olmaktadır.

1950 yılında imzalanan Avrupa İnsan Haklarının ve Temel Özgürlüklerin Korunması Sözleşmesi (AİHS), BM'den daha etkili bir koruma mekanizması oluşturmuştur. Sözleşme'ye taraf devletlerin, kişilerin ve kurumların insan hakları ihlalleriyle ilgili şikâyetlerini kabul eden ve yargılama süreci yürüten Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM)'ni kurmuştur. Türkiye de 1954'te AİHS'i onaylamış ancak 1987 yılında AİHM'e *Bireysel Başvuru Hakkı'nı*

tanımıştır. Türkiye, Bireysel Başvuru Hakkı'nı tanıdıktan sonra birçok davada AİHM tarafından insan hakları ihlalleri nedeniyle yüklü miktarlarda tazminat ödemeye mahkûm edilmiştir.

Görüldüğü üzere, yönetimin uluslararası organlarca denetimi, sözleşmelere taraf olan devletler açısından önemli sonuçlar doğurmaktadır. Sözleşmeciler devletler, uluslararası sözleşmede belirtilen ilgili organların kararlarına uymamaları durumunda yaptırımlara maruz kalabilmekte, daha da kötüsü dış itibarı da zedelenmektedir (Özer, 1998: 107). Bu bağlamda AİHM, devletler üzerindeki dış denetimin önemine uygun bir örnek oluşturmaktadır.

2.1.4.6. Ombudsman Denetimi

İkinci Dünya Savaşı sonrasındaki demokrasi dalgasına paralel olarak küresel bağlamda yaygınlaşan Ombudsman kurumları, kamu yönetimi-vatandaş ilişkilerinin asgari sorunla yürütülmesi bağlamında öne çıkan demokratik kurumlardan biridir. Çoğunlukla ülkelerin yasama organı tarafından görevlendirilen Ombudsman (Kamu Denetçisi) kamu yöneticilerinin idari iş ve işlemleriyle ilgili şikâyetleri kabul eder ve idarenin hukuk çerçevesinde davranış sergilemesini sağlamak üzere siyasal denetimi ve kamuoyunu harekete geçirir (Gammeltoft-Hansen, 1984: 19). Nadiren de olsa yürütme organı tarafından görevlendirilen Ombudsmanlar da mevcuttur. Ombudsman kurumları adaletsiz ve kötü yönetimle ilgili olarak, kuruluş kanunu ile sınırlandırılmış yetkiler çerçevesinde vatandaşlardan gelen belirli konulardaki yakınmaları inceleme ve uygulamalarla ilgili idareye tavsiyeler verme gücüne sahiptir. Sorunlara, ancak soruşturma ve uzlaştırma yoluyla çözüm bulmaya çalışır. Bir idari uyuşmazlık çözüm birimi veya yargıç değildir, emir vererek idari işlemleri değiştirme yetkisi yoktur. Yaptırım gücü ve etkisi, genel olarak yasama organı veya yürütmenin başı tarafından atanması ve çalışma raporlarını bağlı olduğu makama iletmesinden kaynaklanır (Caiden, Macdermot and Sandler, 1983: 13). Ombudsman denetimi, çalışmanın ilerleyen kısmında *Ombudsman ve Ombudsman Denetimi* alt başlığında ayrıntılı olarak ele alınmış olduğundan, burada kısa bir girişle yetinilmiştir.

2.1.5. Yeni Kamu İşletmeciliği Anlayışında Denetim

20. yüzyılın son çeyreğinde küreselleşme bağlamında yaşanan değişim ve dönüşümün etkilediği alanlardan birisi de geleneksel kamu yönetimi anlayışındaki paradigma değişimidir. YKİ anlayışına doğru evrilen süreci, demokratikleşen ülkelerdeki birtakım toplumsal beklentiler ve Neo-liberal ekonomi politikalarının tetiklediği söylenebilir. Bunlardan en önemlisi, İkinci Dünya Savaşı'nın akabinde *Keynezyen* ekonomi politikalarının dolaylı bir

neticesi olarak belirginleşen *müdahaleci devlet* döneminde, devletlerin faaliyet alanları gittikçe genişlemiş, vatandaşın da devletten beklentileri artmış, daha fazla hizmeti hem daha kaliteli hem de daha ucuz maliyetle talep etmeye başlamıştır. Toplumsal beklentilerin sürekli artması, kamu harcamalarının da her dönemde artış trendini sürdürmesine neden olmuştur. Refah devleti döneminde kamuya sunulan hizmetin hacmi sürekli genişlerken, buna paralel olarak kamu gelirleri artışını aynı oranda sağlamak mümkün olamamıştır. Bu durum, sürekli artış gösteren kamu harcamalarını vergi ödeyerek karşılayan vatandaşların mali açıdan ağır yüklerle katlanmak zorunda kalmaları nedeniyle, bu kesimlerin devletin topladığı vergilerin sınırlandırılması ve harcamaların kontrol altında alınmasına ilişkin baskıları da artmıştır (Akyel ve Köse, 2010: 9-23). Sonuç olarak, toplumun beklentilerini karşılamakta zorlanan devletler, bürokratik kurallarla sağlıklı işleyemedikleri, hiyerarşiye boğuldukları, hantallaştıkları ve toplumun beklentilerini zamanında ve gerektiği gibi karşılayamadıkları gerekçeleriyle eleştirilmeye başlanmıştır (Kaya, 2017: 39).

Geleneksel kamu yönetimindeki değişiklikleri tetikleyen bir diğer faktör de özel sektörde olumlu anlamda yaşanan gelişmelerdir. 1980'li yıllara gelindiğinde, Küreselleşen dünyada kamu sektörünün yönetimi ve talepleri karşılama noktasında özel sektörün hayati bir öneme sahip olduğuyla ilgili bir mutabakat oluşmuştur. OECD'nin 1990'lı yıllarda deklere ettiği, *tüm üye ülkelerin kamu yönetimlerinin geliştirilmesinin, küresel ortamda daha iyi bir performans göstermeleri için gereken yapısal uyarlamaların tamamlayıcı bir parçası olduğu* görüşü, küresel ekonomiye entegrasyon sürecinde devletleri de kendi kamu yönetimlerinde değişime yöneltmiştir (Gözel, 2003: 199).

Sonuç olarak, *yeni sağ* ideolojisi ve onun YKİ anlayışı geleneksel kamu yönetiminin yerini almıştır. YKİ yaklaşımı, geleneksel kamu yönetiminin vatandaşlarına hizmet götürme temel mekanizması konumundaki bürokratik örgütlenmenin kusurlarını ve eksikliklerini asıl sorun olarak algılamıştır. Kamu yönetiminin yapısal, işlevsel ve ilkesel olarak değişimi denetim işlevinin de değişimini beraberinde getirmiştir. Bu değişim, denetimde yeni kurumların, yeni yöntemlerin ve yeni kavramların kullanılması ihtiyacını doğurmuştur. Bilim ve teknolojiye hızlı gelişim, devlet ve kamu yönetimini olduğu kadar denetim olgusunu da dönüştürmüştür (Karamazakcadik, 2007: 45). Detaylara boğulmuş kurallara katı bir şekilde bağlı olmak yerine iş odaklı anlayışın gelişimi ve sorumluluğun iş sürecine dahil olan bütün çalışanlarca paylaşılmasıyla hiyerarşik denetim azaltılmış, denetimin odağı hukuksal denetimden amaca yönelik denetime doğru kaymıştır.

Klasik yönetim kavramı, süreçlere, yöntemlere ve kurallara göre işlerin sevk ve idare edilmesini ifade ederken, YKİ olarak da tanımlanan yeni anlayış; işleri yalnız talimat ve yö-

nergelere göre yapmak yerine önceliklerin ve hedeflerin tespit edilmesi, uygulama planlarının hazırlanması, çalışan personelin yapılan işlerden sorumluluk alması ve etkin kullanılması, performans değerlendirme, gibi birçok fonksiyonu içinde barındırmaktadır (Al, 2002: 112). Bürokratik süreçlerle piyasa süreçlerini değiştirmek, hizmet etmekten daha fazla yetki vermek, bürokrasinin değil vatandaşların ihtiyaçlarını karşılamak, kusurları gidermekten çok oluşmasını önlemek, katılım ve takım çalışmalarını teşvik ederek hiyerarşiden uzaklaşmak, gibi stratejiler, YKİ'nin öngördüğü değişimin dikkat çeken unsurları olarak öne çıkmıştır (Özer, 2006: 12).

YKİ anlayışının dayandığı ilkeler ve kurallar nedeniyle denetim alanında; yönetimin daha basit yöntemlerle gerçekleştirilmesi, hiyerarşinin yumuşatılması, amaçlara varma odaklı yönetim, sonuca odaklılık, etkin ve verimliliğe dayalı stratejik yönetim, esnek istihdam, iş güvencesinin garanti edilmemesi, performansa dayalı değerlendirme, yönetimde şeffaflık, hesap verebilirlik, iç denetim ve kontrol gibi yöntem ve kavramlar, yeni denetim anlayışının temel belirleyicileri olarak dikkati çekmiştir (Al'dan [2007] aktaran Kaya, 2017: 47-49)

Üzerinde anlaşmaya varılmış tek bir YKİ modeli olmayan AB'de, uyum Neo-liberaizme sağlanmaya çalışılmaktadır. Sürdürülmekte olan model arayışları, *yönetişim ilkeleri, SIGMA* (Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries-Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkelerinde Yönetişim ve İdareyi Geliştirmeye Yönelik Destek) *esasları ve ortak değerlendirme çerçevesi*, olmak üzere üç temel üzerinde şekillenmektedir. AB'nin genişleme sürecinde en etkili olanı SIGMA esaslarıdır (Şener, 2008: 123). SIGMA, ülkelerin özellikle genel idari kapasitelerinin geliştirilmesine destek sağlamaktadır (Sucu, 2016: 261). SIGMA'da yönetsel prensipler, *güvenilirlik ve öngörülebilirlik, açıklık ve şeffaflık, hesap verebilirlik, verimlilik ve etkililik*, unsurlarını içermektedir (SIGMA, 1999: 8-14). Dolayısıyla YKİ'de yeni denetim anlayışının temellerini; *etkinlik ve verimlilik, açıklık ve şeffaflık, hesap verebilirlik* ilkelerinin oluşturduğu söylenebilir (SIGMA, 1999: 13). Aşağıda bu kavramların denetim açısından ne ifade ettiğine bakmakta fayda görülmektedir.

Kıt kaynakların olabildiğince verimli ve en fazla yararı sağlayacak biçimde değerlendirilmesi olarak tanımlanabilecek olan *etkin* bir kamu yönetimi, toplumsal refahın artırılmasında önemli bir unsurdur. Toplumsal refahın artırılması noktasında en fazla katkıyı sunabilecek faktörlerin başında denetim gelmektedir. Bu bağlamda kamu işletmeciliğinde *verimliliği ve etkinliği* en üst düzeye çıkarmaya odaklanan çağdaş denetim yöntemlerinin ön plana çıkarılması önem arz etmektedir.

SIGMA esaslarında *açıklık*, yönetimin dışarıdan denetiminin sağlanmasında herhangi

bir engelin olmaması, denetim birimlerince gereken bilgi, belge ve dosyalara ulaşımın mümkün olması, biçiminde tanımlanmaktadır. *Şeffaflık* ise, denetim amacıyla görülebilir olmak, şeklinde ifade edilmiştir. Aynı zamanda, açıklık ve şeffaflık ilkeleri hukuk devleti, hukuk önünde eşitlik ve hesap verebilirliğin sağlanmasında gerekli araçlar olarak sayılmıştır (SIGMA, 1999: 11-14).

Hesap verebilirlik, üstlenilen görevlerin nasıl yerine getirildiğine yönelik performansın açıklanması, gerektiğinde vatandaşın bilgisine sunulması ve ispat edilmesidir. Bu ilkeye uyum yoluyla kamu yönetiminin vatandaşına karşı hesap verebilir olması sağlanarak demokrasinin konsolidasyonu amaçlanmaktadır (Balcı, 2005: 27-28)). Hesap verebilirlik, Bir devletin yurttaşlarına karşı Parlamentosu, yürütme organı, kurum ve kuruluşlarının yükümlü olduğu bir ilkedir (Dye, 1996: 3). Bu sorumluluğu geliştirip pekiştirecek olan esas mekanizma da bağımsız yüksek denetim olgusudur. Parlamento adına gerçekleştirilen yüksek denetimde temel amaç ise, yönetim yetkisini yürütme organlarına devreden Parlamentolara, verilen yetkinin amacına uygun olarak kullanılıp kullanılmadığının tespitine yönelik yardımcı olmaktır (Akyel ve Köse, 2010: 17).

2.1.6. Kamu Denetiminde Çağdaş Kavramlar

Kamu yönetimi anlayışındaki gelişmelere paralel olarak denetim sistemlerinde de aynı doğrultuda değişimler bir zorunluluk olarak ortaya çıkmakta, klasik denetim sistemi yerini çağdaş denetim sistemine bırakmaktadır. Yeni çağdaş anlayış, denetim sisteminde de kendi nitelikleri doğrultusunda bir dönüşümü öngörmekte; klasik denetimi, iletişimi dikkate almayan, katı, baskıcı, şikâyet ve itaat kavramlarını önceleyen bir sistem olarak tanımlamaktadır. Yeni anlayışta, denetlenen ve denetleyen birimlerin faaliyetlerinde bütünlük esastır. Denetimin düzenleyici kuralları uygulanan plan, program ve politikanın başarısına odaklanmaktadır. Denetim işleminin gözlemlenmeden ziyade yönlendirici tarafı öne çıkarılmakta, değişen pozisyonlara uygun farklı kriterleri bulunmaktadır. Denetleyen ve denetlenen kurumlar arasındaki iletişime, bilgi alışverişine önem verilmektedir (Ekici, 2007:51). Bu noktada çağdaş denetim anlayışının ön plana çıkardığı *iç denetim* ve *performans denetimi* kavramlarına kısaca bakmakta fayda görülmektedir.

2.1.6.1. İç Denetim

İç Denetçiler Enstitüsü iç denetimi; *bir örgütün çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için düzenlenmiş bağımsız, tarafsız bir güven ve danışma eylemidir*, biçiminde tanımlamaktadır (Karcı, 2010: 16). Başka bir tanıma göre iç denetim; herhangi bir kurumun yönetimi tarafından görevlendirilen denetçilerin aynı kurumun sistem ve çalışma yöntemlerini

değerlendirmek, hatalı ve verimsiz uygulama olasılıklarını en aza indirmek amacına yönelik olarak yapılan denetimdir (Kalabalık, 2005: 740). Özer'e göre ise, örgüte hizmet etmek gayesiyle bütün faaliyetlerini incelemek ve değerlendirmelerde bulunmak üzere, örgüt bünyesinde oluşturulmuş bağımsız bir değerlendirme fonksiyonudur (Özer, 2015: 27).

İç denetim, herhangi bir örgüt ya da kamu kuruluşunun *performans denetimi*, *finansal denetimi* ve *uygunluk denetimini* içermektedir. Bir bakıma idari görev yürüten kurum ve kuruluşların kendi bünyesinde oluşturduğu denetim elemanları tarafından gerçekleştirilen, yönetimin kendini denetleme eylemidir. Yürütme organı içinde bulunan üst hiyerarşinin ast hiyerarşiler üzerinde denetim uygulaması aslında bir iç denetim eylemidir ve iç denetimin asıl amacı da hukuka uygunluğu sağlamaktır (Özer, 2015: 27). Kurum ve kuruluş faaliyetlerinin, yönetim stratejilerine, hedeflerine, plan ve programlarına ve mevzuata uyumunu test ederek dahili kontrol mekanizmasının hedefler doğrultusunda çalışıp çalışmadığını değerlendiren iç denetim, aynı zamanda ilgili örgüt, kurum ya da kuruluşun iç kontrol sisteminin işlevselliğini değerlendiren bir iç kontrol aracı işlevi de görmektedir (Akpınar, 2006: 45-46).

Günümüzde iç denetimden beklenen, sorunlar çıktıktan sonra bazı tespitler yapması değil; risklerle birlikte fırsatları da ortaya koyması, öngörülerde bulunmasıdır. İç denetimin değerlendirme işlevinden daha fazla, değer katma ve geliştirme işlevi dikkat çekmektedir. İç denetimin değer katma ve geliştirme işlevini tam anlamıyla yerine getirebilmesi için her şeyden önce, güncel tanımlarda iç denetime verilen rolün kapsamını gösteren risk yönetimi, kontrol ve kurumsallık alanlarıyla ilgilenmesi gerekmektedir (Yılancı, 2006: 7-14).

2.1.6.2. Performans Denetimi

Günümüzde, vatandaşın kamu kurum ve kuruluşlarından talep ve beklentilerinin artması, sınırlı kamu kaynaklarının daha verimli, etkili ve tutumlu değerlendirilmesine ilişkin arayışları da beraberinde getirmiştir. Bu durum, kamu mali yönetimin denetiminde de değişimi zorunlu kılmış, geleneksel yaklaşımlardan uzaklaşarak yeni yöntem ve tekniklerin uygulanmasını hızlandırmıştır. Yeni denetim anlayışında öne çıkan performans denetimi uygulamalarının, YKİ alanındaki gelişmelerin denetim alanına da aktarılmasında önemli etkisi olmuştur.

Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Birliği (International Organization of Supreme Audit Institutions-INTOSAI) performans denetimini; *kurumun sorumluluklarını yerine getirirken kaynaklarını tutumlu, verimli ve etkin kullanıp kullanmadığına ilişkin denetim*, olarak tanımlanmaktadır. INTOSAI ayrıca, performans denetiminin, bazı yöntem ve kriterler esas alınarak yapılması gerektiğini ifade ederek, performans denetimi şekline yönelik bir standart

seti de oluşturmuştur (INTOSAI'dan [2009] aktaran Akyel ve Köse, 2010: 19-20)

Performans denetiminin, genel anlamda kamu kesimindeki kaynak yönetiminin niteliğini olumlu yönde yükseltmek, iyi yönetim uygulamalarını tespit etmek ve geliştirmek yoluyla yöneticilere destek olmak, hesap verme bilincinin artırılmasına katkı sağlamak, yönetimde gelişmenin ve reform çabalarının devamlılığını motive etmek gibi hedeflerle öne çıkmış bir denetim yaklaşımı olduğu söylenebilir. Yönünün geleceğe dönük olması, sonuç odaklı performans denetimi yapması; geçmişte amaç dışı ve verimsiz kullanılan kaynakların tespiti yerine, geleceğe dair yapılacak işlemlerde yöneticilere rehberlik ederek yol göstermesi bakımından geleneksel denetim yöntemlerinden ayrılmaktadır. Performans denetiminde esas mevzu yapılan harcamaların karşılığının alınıp alınmadığıdır. Bu nedenle, yersiz harcamaların önlenmesi maksadıyla, siyasal kararlara temel oluşturan bilgi ve belgelerden başlamak üzere uygulamanın her kademesinde ödenen paranın güncel karşılığının denetimi gerçekleştirilmektedir. Nihayetinde, denetim sonucunda ulaşılan bulgular kapsamında kararlar ve uygulamalar yeniden değerlendirilmekte, tavsiyeler geliştirilmekte böylece yönetimin karar ve uygulamalarını iyileştirmesine imkân verilmektedir (Okur, 2007: 114).

2.2. Ombudsman ve Ombudsman Denetimi

Bu ana başlıkta, Ombudsman ve Ombudsman denetimi kavramı ele alınmaktadır. İlk olarak Ombudsman denetiminin tanımı, tarihsel süreç içindeki gelişimi ve farklı ülke uygulamalarına bakılmakta, akabinde tarihsel süreç ve farklı ülke uygulamaları bağlamında Ombudsman denetiminin öne çıkan ortak nitelikleri, uluslararası alanda Ombudsman kurumuna yönelik standartların geliştirilmesi, Ombudsmanın temel işlevleri ve etkin bir Ombudsman denetiminin koşulları irdelenmektedir.

Ombudsman sözcüğünün kullanımında en büyük sorun kavramın farklı alanlarda kullanılması nedeniyle net bir tanımlamanın yapılamamasıdır. Yapılan çeşitli tanımlar çerçevesinde farklı Ombudsman kavramları birbirinin yerine kullanılmaktadır. Çalışmada genel olarak Ombudsman kavramı ele alınırken, özellikle ulusal düzeyde kamu yönetimi-vatandaş ilişkilerinin olumlu yönde geliştirilmesi kapsamında oluşturulan *Parlamento Ombudsmanı* kavramına odaklanılmaktadır.

2.2.1. Ombudsman ve Ombudsman Denetimi Kavramı

Ombudsman sözcüğünün kökenine bakıldığında, bir başkasının çıkarını savunan kişi anlamında İsveç dilinde 18. yüzyıldan beri kullanılmaktadır. Sözcük, diğer ülkelerde daha fazla kullanıldıkça anlamı değişmiş, farklı kullanım biçimleri ortaya çıkmıştır. Kendi

çalışmalarına ilişkin olarak kamuya ait şikâyetleri alan her tür kuruluşun, şikâyet kabul eden birimini ifade etmek için Ombudsman sözcüğü yaygın olarak kullanılmaya başlanmıştır. Bu şekilde, radyo istasyonları, gazeteler, şirketler ve hükümet dışı örgütler de kendi bünyelerinde Ombudsman birimlerini oluşturmuşlardır. Görülen bu kavram kargaşasının zaman zaman kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilgili şikâyetleri kabul eden Ombudsman kurumları ile bu tür diğer birimlerin ayırt edilmesini güçleştirdiği dile getirilmektedir (Caiden vd., 1983: 3).

Ombudsman kelimesi İsveç dilinde kavramsal açıdan, halkın yönetim hakkındaki şikâyetlerini soruşturan, şikâyetçi namına hareket eden, onların haklarını savunan ve vatandaş ile yönetim arasında bir tür hakem rolü oynayan kişiyi ifade etmek için kullanılır. Ombudsman sözcüğü arabulucu, temsilci, vekil ya da sözcü anlamında *ombuds* ile kişi anlamında *man* sözcüklerinden türetilmiştir (Tayşi, 1997: 106).

İsveç dilinde *Ombudsman* olarak kullanılan sözcüğün İngilizceleşmesi sonucunda, *man* kelimesinin çoğulu olarak İngilizce *ombudsmen* ifadesi kullanılır hale gelmiştir. Sözcük herhangi bir cinsiyeti ifade etmemekle birlikte, İngilizce kullanımda *ombudsperson*, ABD’de de çoğunlukla *ombuds* sözcükleri kullanılmaktadır (Drewry, 1997: 84). Bu tez çalışmasında kişi ve kurum olarak Ombudsman sözcüklerinin farkını belirtmek amacıyla, kişi anlamında *Ombudsman*, kurum anlamında *Ombudsman kurumu* olarak ifade edilmektedir.

Ombudsman denetimi, ilk olarak kamu yönetiminin denetimi alanında ortaya çıkmış, sonraları toplumun farklı örgütlenmelerinde benzer anlayışta kurumlar olarak uygulanmaya başlanmıştır. Ombudsman sözcüğü, yönetimin denetlenmesi amacıyla seçilmiş kişileri ve bu kişilerin yönetiminde denetim eylemini gerçekleştiren kurumu ifade etmektedir. Söz konusu kurum her ülkenin kendine özgü koşullarında farklı biçimlerde oluşturulabildiği gibi ülkeden ülkeye de farklı sözcüklerle adlandırılmaktadır (Karcı, 2010: 20-24). Ombudsman sözcüğü, Fransa’da *medyatör/arabulucu*, İspanya’da *halk savunucusu* İngiltere’de *Parlamento komiseri* gibi adlarla ifade edilmektedir. Türkiye’de ise kurum oluşturulmadan önce *halk denetçisi*, *kamu hakemi*, *arabulucu*, *halk avukatı*, *yurttaş sözcüsü*, gibi ifadeler biçiminde zaman zaman gündeme gelmiş olsa da sonuçta *kamu denetçisi* olarak adlandırılmıştır.

Günümüzde kamu yönetiminin denetiminde Ombudsmanın Parlamento bünyesinde oluşturulma prensibi genel kabul görmüş olsa da yürütme organı tarafından görevlendirilen Ombudsman kurumları da mevcuttur. Dolayısıyla, Ombudsman denetimiyle ilgili farklı tanımlamalar ortaya çıkmıştır.

Genel bir tanıma göre Ombudsman, ilkesel olarak Parlamento tarafından atanan, *ancak hükümete karşı olduğu kadar, Parlamentoya karşı da bağımsız olan*; yönetimin iş ve işlemlerinden zarar gören kişilerin bir şekil şartına bağlı olmadan yaptıkları şikâyetler üzerine

ya da resen harekete geçen; geniş bir araştırma ve soruşturma yapma konusunda yetkilendirilmiş; yönetimin haksız uygulamalarını açığa çıkarma, yönetimin takdir yetkisini kötüye kullanmasını engelleme; hukukun üstünlüğüne saygı duymayı ve hukuka uygun hareket etmeyi sağlama; yönetsel işlem yapma veya değiştirme niteliği taşımayan tavsiyelerde bulunma ve yönetsel hizmetlerin kalitesinin artırılması yönünde öneriler sunma amaçlarını taşıyan bir kurumdur (Oytan, 1975: 195-196).

Rowat da Ombudsmanı, yönetsel faaliyetlerin haksız ve adaletsiz uygulamaları karşısında şikâyetle bulunan yurttaşlara çözüm arayan bir *Parlamento görevlisi*, olarak tanımlamaktadır (Rowat,1965: 7). Bu tanımlamada Ombudsmanın statüsü, Parlamento temsil eden denetim yapan, Parlamento'ya bağlı çalışan bir kamu görevlisi olarak belirlenmiştir.

Tortop'a göre Ombudsman, kamu yönetimini denetleme yetkisini ve gücünü yasama organından alan, bağımsızlık ve tarafsızlık içerisinde faaliyetlerini gerçekleştiren, katı kurallara ve formalitelere aşırı bağlı olmayan, vatandaşların yönetim karşısında korunmasına destek olan bir kurumdur (Tortop, 1974: 27-50).

Uluslararası Barolar Birliği (The Ombudsman Committee of the International Bar Association)'nin tanımına göre Ombudsman; Anayasa ile ya da bir yasa ile kurulmuş, yasama organına karşı sorumlu olan bağımsız üst düzey bir kamu görevlisinin idaresinde; kamu kurumları, temsilcileri ve kamu görevlileri tarafından mağdur edilmiş kişilerin şikâyetleri doğrultusunda ya da kendi inisiyatifiyle (resen) harekete geçen; kamu görevlileri veya kamu görevi yürüten kurum ve kuruluşlar üzerinde inceleme yapma, disiplin uygulaması önerme, doğru işlem ve eylem tavsiyesinde bulunma, çalışma raporlarını yayınlama konularıyla yetkilendirilmiş bir kurumdur (Hill, 1983: 44; Babüroğlu ve Hatipoğlu, 1997: 1-59).

Yukarıda yapılan Ombudsman tanımlamalarında farklı vurgulamalar yapılsa da genel olarak akademisyenlerin tanımları ortak nitelikler içermektedir. Konuyla ilgili olarak Uluslararası Barolar Birliğinin tanımı da akademisyenlerin tanımı ile büyük ölçüde benzerlik göstermektedir.

Reif'e göre Ombudsman kurumu, oldukça geniş yönetsel faaliyet ve işlemlerin kontrolünün sağlanması ve sürecin izlenmesi için hükümetin yasal bir ortağı olarak kurulmuştur. Bu tanımlamada yukarıdakilerden farklı olarak, Ombudsmanın yetki ve statüsünü anayasal ve yasal temellerden aldığı altı çizilmekle birlikte Hükümet düzeyinde bulunduğu konum ifade edilmektedir. Bu tanıma göre Ombudsman, Hükümete iş ve işlemlerinde destek olan Hükümetin bir ortağı olarak görülmektedir (Reif, 1999: 23-38).

Gerald Caiden tarafından 1983'te hazırlanan *Uluslararası Ombudsman El Kitabı* isimli derleme yayınında, Ombudsman kurumunun farklı uygulamaları olsa da genel bir tanımının

yapılabileceği ifade edilmekte, önceki tanımlarla paralel biçimde ancak daha kapsayıcı olan ve Ombudsmanın temel unsurlarını içeren şu tanım yapılmaktadır. Ombudsman; çoğunlukla anayasayla düzenlenen, kamu yönetimini denetleyen, bağımsız ve tarafsız bir görevli, görevliler ya da oluşturulan bir komitedir. Yönetimde adaletsizlik ve memnuniyetsizlikle ilgili olarak vatandaşlardan gelen sınırlandırılmış belirli şikâyetlerle ilgilenir. İnceleme ve soruşturma yapma, rapor sunma ve yönetime yönelik prosedürlerle ilgili önerilerde bulunma güçlerine sahiptir. Bir yargıç ya da idari uyuşmazlık çözüm birimi değildir, emir verme ve yönetsel işlemleri değiştirme yetkisi yoktur. Yönetim-vatandaş arasındaki anlaşmazlıklara uzlaştırma yoluyla çözüm bulmaya çalışır. Gücü ve etkisi, genellikle yasama organı veya yürütmenin başı tarafından görevlendirilmesi ve çalışma raporlarını görevlendirildiği makama sunmasından kaynaklanmaktadır (Caiden vd., 1983: 13).

Gammeltoft-Hansen ise Ombudsmanı, duyguları incinmiş olan bireylerin; kamu kurum ve kuruluşlarına, memurlarına ve çalışanlarına karşı adil olmayan haksız ve kötü yönetime ilişkin şikâyetlerini kabul eden; bağımsız bir üst düzey bürokratin başında bulunduğu, anayasa ya da yasa ile kurulan bir ofistir. Araştırma, inceleme, eleştirme ve düzeltici işlemler önerme ve kanaatlerini kamuoyuna duyurma yetkisine sahip olmakla beraber resmi bir yaptırım yetkisi yoktur, şeklinde tanımlamaktadır (Gammeltoft-Hansen, 1996: 195).

Uluslararası Ombudsman Enstitüsü (*International Ombudsman Institute-IOI*)'ne göre Ombudsman; bireyleri, yönetimin sebep olduğu hak ihlalleri, gücün kötüye kullanımı, ihmalkarlık, hatalı kararlar ve tatmin edici olmayan yönetimden korumak; idarenin aldığı kararların şeffaf olmasını ve kamu görevlilerinin daha fazla hesap verebilirliklerini sağlamak gayesiyle kurulmuş bir kurumdur (IOI, www.theioi.org).

İngiliz ve İrlanda Kamu Denetçiliği Birliği (British and Irish Ombudsman Association)'nin Ombudsmanın dört kriterini esas alarak yapmış olduğu tanım ise şöyledir. Ombudsman; haklarında *araştırma ve inceleme* yapmış olduğu görevlilerden ve kurumlardan *bağımsız* olarak çalışan, *adil* olma özelliklerini koruyan, *kamu muhakemesi gücüne sahip* bir kurumdur (Ribo, 2012:102).

Pickl'e göre ise Ombudsman kavramı, farklı bürokratik kuruluşların kendi çalışmaları ile ilgili olarak yapılan işlemler hakkında vatandaşların şikâyetlerini götürdükleri spesifik bir büro ya da bir memuru ifade etmektedir (Pickl, 1986: 37-46). Bu tanımdan da anlaşıldığı üzere, farklı uzmanlık alanlarına sahip Ombudsmanların olabileceği bilgisi edinilmektedir

Yukarıdaki yapılan ilk dört Ombudsman tanımında, Ombudsman denetiminin prensip olarak gücünün Parlamento kaynaklı olduğu ifade edilmiştir. Reif'in tanımında ise, Ombudsman yürütme organının bir ortağı olarak belirtilmiştir. Gerald Caiden tarafından

1983'te hazırlanan *Uluslararası Ombudsman El Kitabı*'ndaki tanımda ise Ombudsman denetiminin kaynağını, Parlamento ya da yürütmenin başı gibi, devletin temel organlarının birinden alacağı ifade edilmiştir (Caiden vd., 1983: 13). Sonraki tanımlarda Ombudsman denetiminin gücünü aldığı bir kaynağa değinilmemiş, ancak Ombudsman denetiminin temel niteliklerine ve işlevlerine dikkat çekilmiştir. Günümüzde Ombudsman kurumlarının yasama organlarına bağlı olarak yapılanma ilkesi genel kabul görse de yürütme organı tarafından görevlendirilen Ombudsman kurumları da bulunmaktadır. Dolayısıyla Ombudsman denetimiyle ilgili farklı tanımların ortaya çıkması olağan karşılanmalıdır.

Ombudsman ile ilgili yapılan tanımlarda gücünü Parlamentodan ya da yürütmeden alma hususunda ortak bir görüş birliği bulunmamaktadır. Bu çerçevede genel olarak Ombudsman kurumu, yönetimin denetlenmesi görevini tam bağımsızlık içinde ve formalitelere aşırı derecede bağlı olmadan ifa eden, yurttaşların korunmasına çaba gösteren bir kurum olarak daha açık bir biçimde tanımlanabilir (Tortop vd., 1993: 180).

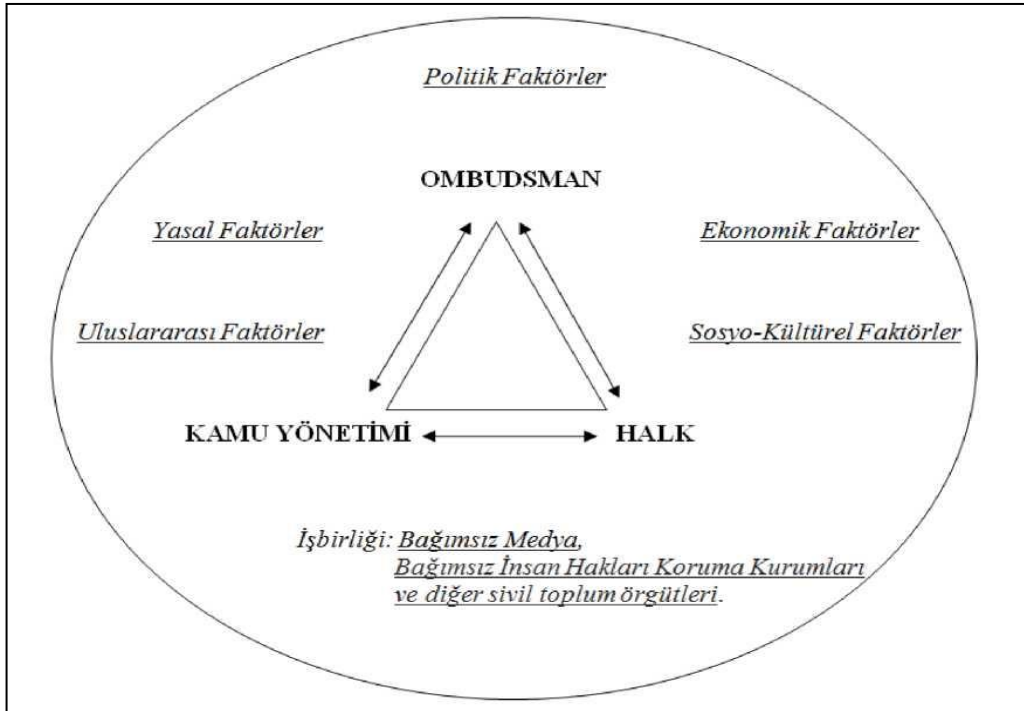
Genel kabul gören uygulamalar gözlemlendiğinde, yasama organı ve Ombudsman kurumları arasında anayasal bir ilişki olduğu görülmektedir. Bu nedenle de genel olarak *Parlamento Ombudsmanı* terimi kullanılmaktadır. Bununla beraber bazı Ombudsman kurumları Parlamentodan daha çok yürütme organına yakın olarak faaliyet göstermektedir. Bu kurumların yürütmeye bağlı olmaları nedeniyle, Parlamento'ya bağlı olmayı temel unsur olarak gören çevreler tarafından Ombudsman olarak kabul edilmemelerine neden olmaktadır. Bu anlayışa göre, yürütme erkine karşı sorumlu olan Ombudsman kurumlarının gerektiği gibi bağımsız olamayacağı düşünülmektedir (Drewry, 1997: 88). Yürütme organı tarafından yetkilendirilen Ombudsman kurumları, *yürütme Ombudsmanı* olarak ifade edilmektedir. Hill, bunları *Ombudsman benzeri* kurumlar olarak ifade ederken, bu mekanizmaların, klasik Ombudsmanın birçok özelliğini taşıdığını ancak yasama organı tarafından görevlendirilmedikleri için klasik Ombudsman kavramından farklılaştıklarını belirtmektedir (Hill, 1983: 44).

Ombudsman denetimiyle ilgili kesin bir tanımlama yapılamamasının asıl nedeni, kurumun farklı ülkelerde farklı ihtiyaçlar ve farklı anlayışlar çerçevesinde uygulanıyor olmasıdır. Her tanımlama Ombudsmanın farklı bir yönünü ve özelliğini öne çıkarmaktadır. Genel olarak öne çıkan anlayış; Ombudsman türü denetim organlarının, vatandaşların idareyle ilgili yakınmalarını alıp, yapılan incelemeler neticesinde şikâyete konu olan kuruluşa tavsiyelerde bulunarak çözüm üretmeleridir. Ayrıca bazı ülkelerde Ombudsman bir şikâyet üzerine ya da resen harekete geçerken, *Birleşik Krallık* gibi bazı ülkelerde bir Parlamento üyesi aracılığıyla şikâyetler kabul edilmektedir. Kurumun yetki alanı da ülkeden ülkeye

farklılaşmaktadır. Sonuç olarak, ülkeler kendi şartlarına uygun biçimde bu kurumu oluşturdukları için Ombudsman denetimi konusunda evrensel bir modelin olduğu söylenememektedir (Emre, 2003:245).

Ombudsman denetiminin tanımındaki farklılıklar, Ombudsman kurumunun farklı siyasal ve yönetsel kültürlerde farklı adlandırılmalarına yol açmıştır. Fransa'da *Cumhuriyet Arabulucusu* (médiateur de la republique), İngiltere'de *Yönetim İçin Parlamento Komiseri* (Parliamentary Commissioner for Administration), Portekiz'de *Adalet Temsilcisi* (Provedor de Justica), İspanya'da *Halkın Savunucusu* (defensor del pueblo), Pakistan'da *Muhtesip*, Fas ve Suudi Arabistan'da *Vali el Mezalim* (Mazlumların Valisi), Türkiye'de ise *Kamu Denetçiliği* olarak kavramlaştırılmıştır (Fendoğlu, 2011: 26-27).

Yukarıda yapılan tüm farklı tanımlamalar ve farklı adlandırmalardan yapılan çıkarım sonucunda, Ombudsmanın toplumdaki çeşitli aktörler arasında bir denge kurarak iletişim olanaklarını artırdığı, aktörler arasındaki etkileşimi geliştirdiği, böylece sistemin düzenli, verimli ve istikrarlı bir şekilde çalışmasına yardımcı olduğu söylenebilir. Pickl'e göre Ombudsman, yönetilenlerle-yönetenler, devletle-yurttaş, kamu görevlileriyle-halk arasındaki ilişkilerde yeni bir alan açmaktadır (Pickl, 1986: 37-38). Bu alanda hareket eden *Ombudsman*, *halk* ve *kamu yönetimi*, toplumun temel aktörleri olarak sayılabilir ve aralarındaki ilişki aşağıda Şekil 1'de görülen *Ombudsman Üçgeni* yardımı ile açıklanabilir.



Şekil 1. Ombudsman Üçgeni ve Kapsamı
Manatt and Manatt, 2002: 24-29

Yukarıdaki şekilde görüldüğü üzere çift yönlü oklar; Ombudsman, kamu yönetimi ve halk arasındaki karşılıklı ilişkiyi ve iletişimi ifade etmekte, bu iletişim sayesinde aktörler arasındaki güven ilişkisi güçlendirilerek toplumsal sorunların azaltılması sağlanmaktadır. Dolayısıyla Ombudsman, hem halkla ilişkiler aracı olması nedeniyle halkın bir aktörü, hem de yönetimin meşruiyet tabanını geliştirerek kamu yönetiminin bir aktörü olma özelliği göstermektedir (Doğan, 2014: 66-67). Şekil 1’de görüldüğü gibi aktörler arası ilişkilerde aktör davranışlarını etkileyen politik, yasal, uluslararası, sosyo-kültürel ve ekonomik faktörlerin de göz önüne alınması gerekmektedir (Manatt and Manatt, 2002: 24-29). Ombudsman, aktörler arası uyumu sağlama fonksiyonlarını yerine getirirken medya, insan haklarını koruma kurumları ve ilgili sivil toplum örgütleriyle iş birliği yaparak daha işlevsel olabilmektedir.

2.2.2. Ombudsman Denetiminin Tarihçesi, Gelişimi ve Farklı Ülke Uygulamaları

Ombudsman denetiminin ortaya çıkışı ve hızla yayılmasında etkili olan unsurların irdelenmesi, kurumun işlevlerini ve farklı uygulama alanlarında hayata geçirilmesini kavrayabilmek açısından gerekli görülmektedir. Bu alt başlıkta Ombudsman kurumunun kökeni, tarihsel gelişimi ve farklı ülke uygulamaları bağlamında farklı geleneklere sahip ülkeler özelinde ortaya çıkan farklı uygulama modellerine yer verilmektedir.

2.2.2.1. Tarihsel Süreçte Ombudsman Denetiminin Gelişimi

Ombudsman denetiminin tarihsel gelişimine bakmak, bu kurumun ihtiyaç haline gelme nedenlerini anlamak ve farklı ülke uygulamalarının incelenmesine bir temel oluşturması bakımından önemli görülmektedir. Vatandaşların, kendilerini yönetenlerin olumsuz, haksız ve başarısız uygulamalarına tepki vermeleri, idarecilerle ilgili şikâyetçi olmaları ve uygulamalarının tarafsız ve bağımsız bir denetim makamınca araştırılmasını istemeleri, çok eskilere dayanmaktadır. Ombudsman kurumunun ilk oluşumlarını kimi araştırmacılar Roma İmparatorluğu’nda halkı, Plebi Senatosunun yetki ihlallerine karşı koruyan *Halk Tribünlerine*; Çin’de M.Ö. 206-M.S. 220’ye kadar hüküm süren Han Hanedanlığı döneminde var olan *Yuan Kontrol Kurumuna* ya da Amerika’da 17.yüzyılda kolonilerde görev yapan *Cencors* kurumuna dayandırmaktadırlar (Altuğ, 2002: 54; Avşar, 2012:67).

Türkçe literatürde Ombudsmanın kökenini, Osmanlı’daki farklı kurumlara dayandıran çalışmalara da bir parantez açmanın faydalı olduğu değerlendirilmektedir. Türkçe literatürün önemli bir kısmında, Osmanlı topraklarında sürgünde bulunan Kral XII. Charles (Demirbaş Şarl)’ın Osmanlı’daki Ombudsmanlığa benzer bazı kurumlardan esinlenerek ülkesinde böyle bir kurumu oluşturduğu belirtilmektedir. Yılmaz, Kılavuz ve İzci’nin ifadeleriyle; İsveç Kralı

XII. Charles 1709-1714 yıllarında sürgün yaşadığı Edirne’de *kazasker* kurumuyla tanışmış ve sığındığı Osmanlı toprağından uzak olduğu ülkesine gönderdiği Kraliyet Emri’yle, bir taraftan halkın yöneticiler karşısında çektiği sıkıntıları dindirmek diğer taraftan da kendisinin yokluğundan yararlanan yöneticilerin haksız tutum ve davranışlarına son vermek amacıyla 1713’te bir kişiyi *Högste Ombudsmannen* (En Üst Murakıp) olarak görevlendirmiştir (Kılavuz vd., 2003: 50). Ancak, Türkiye’de Ombudsman üzerine yapılan çok sayıda çalışmada, Ombudsmanlığın kökenini Osmanlı’da bulunan farklı kurumlara ve görevlilere dayandıran açıklamalara yer verilmesine karşın, hangi kuruma denk düştüğü konusunda bir görüş birliği yoktur. Çalışmaların büyük bölümünde, Ombudsmanlığın kökeninin kâdıl-kudât’a dayandığına yönelik Pickl’in görüşü referans alınmaktadır (Pickl, 1997: 803). Fakat, Osmanlı’da böyle bir kurumun olup olmadığı ve şayet var ise XII. Charles’ın bu kurumdan etkilenip etkilenmediği sorgulanmamaktadır. Türkçe akademik yazında konuyla ilgili en fazla çalışma yapan Fendoğlu ve Avşar’ın çalışmalarında, Osmanlı’daki benzer kurumları ayrıntılı biçimde inceledikleri ancak, kökene ilişkin farklı hükümlere vardıkları görülmektedir (Coşkun ve Günaydın, 2015: 14).

2015 yılında, Burak Coşkun ve Hamza Günaydın Tarafından hazırlanan *Ombudsmanlığın Kökeni Meselesi Bağlamında Türk-İslâm Devlet Geleneğinde Şikâyet Hakkının Kurumsal Tekâmülü*, başlıklı karşılaştırmalı çalışmada, Ombudsmanlığın kökeninde Osmanlı ilişkisine dair izler aranmaktadır. Ombudsman Akademik Dergisi’nde yayımlanan söz konusu çalışmada, Türkçe literatürdeki farklı görüşler ile Kral XII. Charles’ın Osmanlı’dan İsveç’e gönderdiği ve Ombudsman kurumunu kurduğu 26 Ekim 1713 tarihli talimatındaki maddeler doğrultusunda oluşturulan Ombudsman kurumunun yetkileri ile Osmanlı’daki benzer kurumların işlevleri karşılaştırmalı olarak ele alınmış, Ombudsmanlığın hangi kuruma denk düştüğü, tespit edilmeye çalışılmıştır (Coşkun ve Günaydın, 2015: 9-15).

Burada, Türkçe literatürde konuyla ilgili en fazla atıfta bulunulan yazarların çalışmalarına bakılarak, Osmanlı’da olan ya da olmayan hangi kurumları İsveç Ombudsman kurumunun kökeni olarak ifade ettiklerine değinilmiştir. Hasan Tahsin Fendoğlu açıkça, İsveç’te Ombudsmanlığın *Osmanlı Devleti’ndeki yargı kurumlarından esinlenilerek kurulduğunu ifade etmekte*; çalışmasında, Osmanlı yargı sisteminin tüm yönlerini yansıtmak amacıyla, Hisbe, Divan, Divan-ı Mezalim, Divan-ı Hümayun, Kâdıl-Kudâtlık, Kazaskerlik, Ahilik, Sulh Meclisi vb. kurum ve görevlilerin incelemesini yapmaktadır (Fendoğlu, 2011: 39-59). Zakir Avşar da Fendoğlu gibi Osmanlıdaki benzer kurumların ve görevlilerin detaylı bir incelemesini yapmakla birlikte kökene ilişkin Fendoğlu’ndan farklı bir sonuca varmaktadır. Ombudsman uygulaması ve anlayışının ilk kaynağının İslam ülkelerinde uygulanan *Hisbe*

kurumu olduğunun açık olduğunu belirtirken, Osmanlı'dan İsveç'e uyarlandığına inanılan kurumun Divan mı, Muhtesib mi, Kadı mı, Şeyhülislam mı, Ahilik mi, yoksa hepsinden bir parça mı, olduğunu söylemenin mümkün olmadığı kanaatine varmıştır (Avşar, 2012: 67-94). Eryılmaz ise, İsveç Ombudsmanının etkilendiği makamın *Şeyhülislamlık* kurumu olduğunu dile getirmiş, Osmanlı öncesi İslam devletlerinde bulunan Divan-ı Mezalim (haksızlıklar divanı) veya Dar'ül-Adl (adalet evi) gibi kurumlar ile Osmanlı'da var olanları ayırıştırarak, Osmanlı'da aynı görevlerin Divan-ı Hümayun tarafından yerine getirildiğini belirtmiştir (Eryılmaz, 2013: 390-391). Müslüm Akıncı da İsveç Ombudsmanının Divan-ı Mezalim ve onun yöneticisi konumundaki Kâdıl-Kudât ile benzerlik taşıdığını ifade etmektedir (Akıncı, 1999: 267).

Ombudsman kurumunun kökenini bir şekilde Osmanlı kurumlarına dayandıran bu yaklaşımlara mesafeli duran az sayıdaki akademisyenden biri olan Kemal Özden, çalışmalarında Divan-ı Mezalim, Ahilik, Muhtesib, Kâdıl-kudât yaklaşımlarını değerlendirip, bu ve benzeri örneklerin hem Osmanlı'da hem de çağdaş Avrupa devletlerinde görmenin mümkün olduğuna dikkat çekerek, Ombudsman kurumunun kökenini kesin olarak Osmanlı'ya dayandırabilecek bir delilin bulunmadığını ifade etmiştir (Özden, 2010: 28-30). Sanem Baykal da Özden'e yakın durarak, Türkçe literatürde Osmanlı idari sistemindeki *Kâdıl-Kudât* kurumunun Ombudsman kurumunun kökenini oluşturduğu tespitlerine karşın, uluslararası literatürde bu söylemin aynı oranda kabul gördüğünü söylemenin mümkün olmadığını ifade etmektedir (Baykal, 2013: 112).

Ombudsman kurumunun kökenine dair bu kadar farklı yaklaşımlara ilave olarak en dikkat çeken çıkış, Türk Tarih Kurumu Başkanlığı da yapmış olan Prof. Dr. Yusuf Halaçoğlu'ndan gelmiştir. 17-05-2012 tarihli Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun 13-14 Haziran 2012 günü TBMM Genel Kurulunda gerçekleştirilen Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı görüşmelerinde dönemin Milletvekili Halaçoğlu, daha önce hiçbir kaynakta bulunmayan tamamen farklı bir görüşü dile getirmiş ve Ombudsmanlığın kökeninin Osmanlı'da uygulanan *Mehayif* teftişine dayandığını iddia etmiştir (TBMM, 13 -14 Haziran 2012 tarihli 119 ve 120. Birleşime ait Genel Kurul Tutanakları). Bu görüşmelerde Halaçoğlu, Kanun'un genel gerekçesinde belirtilenlerin aksine Osmanlılarda idari yargı sisteminin olduğunu, Kâdıl-kudât'ın da Osmanlılarda değil Abbasilerde bulunduğunu, Osmanlılarda Kâdıl-kudât'ın yerine Kazaskerlik makamı olduğunu belirtmiştir. Ayrıca Osmanlı'da Divan-ı Mezalim makamının olmadığını, halkın şikâyetlerini doğrudan yazma hakkına sahip olduğu Divan-ı Hümayun'un bulunduğunu dile getirmiştir. Dolayısıyla, Osmanlılarda Ombudsman kurumunun yerine geçen makamın doğrudan Divan-ı Hümayuna bağlı olan *mehayif müfettişleri*

olduğunun altını çizerek, Demirbaş Şarl'ın kurduğu sistemin doğrudan *mehayif müfettişliğine* dayandığını iddia etmiştir (TBMM, 14 Haziran 2012: 120. Birleşim Genel Kurul Tutanağı).

Görüldüğü üzere, Türkiye'de akademik yazında Ombudsmanlığın kökenine ilişkin bir görüş birliği olmamasının yanında, bilgi kirliliği de söz konusudur. Kâdıl-Kudât ve Divan-ı Mezalim Osmanlı Devleti'nde bulunmakta mıdır, söz konusu kurumlar bütün ülkelerde aynı biçimde mi uygulanmaktadır, Ombudsmanlığın kökeni, şeyhülislamlığa mı, yargı kurumlarına mı, ahiliğe mi, Kâdıl-Kudâtlığa mı, dayanmaktadır? sorularının köken incelemeleri bakımından altının doldurulamadığı açıktır (Coşkun ve Günaydın, 2015:19).

Bu karmaşa içerisinde 14-05-2012 tarihli Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı'nın genel gerekçesinde aşağıda belirtilen ifadelerin bilimsel dayanaktan yoksun olduğu değerlendirilmektedir.

Osmanlı devletinde idari yargı sisteminin olmaması nedeniyle halkın idareye yönelik şikâyetlerini incelemek üzere Kâdıl-Kudât adıyla özel görevli kadı (hâkim) tayin edilmişti. Bu kişiler padişah da dâhil, idarenin işlem, eylem, tutum ve davranışlarına karşı halkın yaptığı başvuruları değerlendirerek etkin bir denetim sağlamıştır. İsveç Kralı 12. Charles, Osmanlı Devleti'nde bulunduğu 18'inci yüzyılın başlarında incelediği bu kurumu, ülkesine döndüğünde ombudsman adıyla oluşturmuştur (KDK Kanun Tasarısı, 2012).

Coşkun ve Günaydın'ın da belirttiği gibi tüm bu kafa karışıklığının sebebi, akademik çalışmalarda Kral XII. Charles'ın talimatının dikkate alınmamış olmasıdır (Coşkun ve Günaydın, 2015: 12). İsveç'te Ombudsman mekanizmasının ilk olarak kurulmasını sağlayan 26 Ekim 1713 tarihli Kral XII. Charles'ın talimatının Türkçe çevirisi, 15 Mayıs 2014'te İsveç Ankara Büyükelçiliğinde organize edilen *Kamu Denetçiliği (Ombudsman) Kurumu'nun Gelişiminde Osmanlı-İsveç İlişkilerinin Muhtemel Etkileri*, başlıklı toplantı haberinin yer aldığı Adalet Bakanlığı Avrupa Birliği Genel Müdürlüğü'nün internet sitesinde yayınlanmıştır (Coşkun ve Günaydın, 2015:48-49).¹ Söz konusu Talimat incelendiğinde çevirinin 46 maddeden oluştuğu, ancak 14 ile 42 arasındaki maddelerin söz konusu çeviride yer almadığı görülmektedir.

İsveç Kralı XII. Charles'ın 26 Ekim 1713 tarihinde, Demirtaş'tan (Edirne'nin o dönemdeki adı) ülkesine gönderdiği Ombudsman sisteminin kurulması ve Ombudsmanın uymasını istediği kurallara ilişkin *Kraliyet Emri*'nin (Bülten Ombudsman, 2017: Sayı 6) tüm maddeleri olmasa da ulaşılabilen kısmına göz atmanın yararlı olacağı değerlendirilmektedir.

¹ Talimatın Türkçe çevirisi için bakınız:

http://www.abgm.adalet.gov.tr/pdf/Kral%C4%B1n%20Y%C3%BCksek%20Ombudsman%C4%B1%20i%C3%A7in%20Demirba%C5%9F%20C5%9Earl%C4%B1n%20_XII%20Karar_%20verdi%C4%9Fi%20talimat.Pdf

Kral XII. Charles'ın kurduğu Ombudsman kurumuna ilişkin talimatın ulaşılabilen maddelerinden bazıları aşağıdaki gibidir (Coşkun ve Günüaydın, 2015: 49-52).

Yüksek Ombudsmanın görevi, öncelikle *Kral namına* talimatlar düzenlemek suretiyle kamu görevlilerinin yükümlülüklerini yerine getirip getirmediğini denetlemek ve bu doğrultuda kanun ve yönetmelikleri ihlal edenlere karşı savcılarını harekete geçirmek yoluyla dava açmaktır (**Madde 1,2**).

Tüm Ombudsman ve savcılarını Kral'a hizmet etmek adına Yüksek Ombudsmanın talimatlarına uyma yükümlülüğu bulunmaktadır (**Madde 3**).

Ombudsman ve savcılar üzerinde çok kuvvetli denetim yetkisine sahip olan Yüksek Ombudsmana danışılmadan hiçbir Ombudsman ve savcının görevlere önerilmesi ve ataması yapılmamalıdır (**Madde 5,7**).

Davalarla ilgili ağır suç işleyenlerin tutuklanması, işlenilen suç nedeniyle görevden alma emrinin verilmesi ve Yüksek Ombudsmanın bulunmadığı davalarda onun görevlerini yapacak kişinin atanması konularında Yüksek Ombudsmana, Kral'ın mührünü Kral adına kullanma yetkisi verilmiştir (**Madde 9**).

Yolsuzluk davalarında, görevin kötüye kullanılmasında ve yüksek düzeyli görevlilerin işlediği ağır suçlarda, Yüksek Ombudsmanın Kral adına yasal süreci takip etmesi gerekmektedir (**Madde 11**).

Kral, Yüksek Ombudsmanın tüm davalarda kendisinin yüksek çıkarlarını ve sadık tebaasının refahını koruyacağına veya tebaasına zarar verilmesine ve aşağılanmasına izin vermeyeceğine güvenir (**Madde 14**) (Coşkun ve Günüaydın, 2015: 49-53).

Bu maddelerde görüldüğü üzere talimatın; günümüz anlamında bir Ombudsmanı atamak, onun görev ve yetkilerini belirlemekten ziyade Kral'ın yokluğunda ona vekalet edecek bir Yüksek Ombudsmanın Kral adına ülkeyi yönetmek üzere yetkilendirilmesine ilişkin olarak hazırlandığı anlaşılmaktadır. Tüm maddelerde öne çıkan ortak nokta, Yüksek Ombudsmanın *Kral adına, kraliyet makamının çıkarını doğrultusunda tutum sergilemek zorunda olmasıdır*. Yüksek Ombudsmanın, Kral'ın mührünü taşıması, konsey toplantılarına başkanlık etmesi, Kral adına talimatlar düzenlemesi, tüm kamu görevlilerinin Yüksek Ombudsmanın talimatlarına Kral'a hizmet etmek adına uymak zorunda olmaları, Yüksek Ombudsmanın üst düzey kamu görevlilerinin atanmalarında ve görevden alınmalarda söz sahibi olması gibi özellikleri taşıması; talimatın geçici bir süre için Kral'ın yetkilerini kullanarak sorumluluklarını yerine getirecek bir Yüksek Ombudsmanın yetkilendirilmesi ve bu yetkileri kullanırken uyması gereken kuralların belirtilmesi maksadıyla hazırlandığı izlenimini güçlendirmektedir.

Kral XII. Charles, Osmanlı'da değil de başka topraklarda sürgün olsaydı, aynı talimatı ülkesine gönderir miydi? sorusunun cevabı, aslında Türkiye'deki Ombudsman kurumunun kökenine dair tartışmaları sonlandırabilecek bir yanıttır. Talimatın maddelerine bakıldığında Kral'ın sürgün bulunduğu topraklardaki uygulamalardan söz etmemesi, daha doğrusu talimatın, Kral'ın yokluğunda ülkesinde doğacak yönetim zafiyetlerini önlemeye yönelik bir tedbir olarak ele alındığı izlenimi vermesi, kritik sorunun cevabını da ortaya koymaktadır. Yani, Kral başka topraklarda da sürgünde bulunsaydı bu talimatı ülkesine gönderebileceği olasılığının yüksek olduğu değerlendirilmektedir. Üstelik Türkçe literatürdeki açıklamaların birbiriyle çelişen ve bir benzerlik ilişkisinden ziyade bir *uyarlama* ilişkisi üzerinden yapılması ortada iken, Kral'ın Osmanlı'dan etkilenebileceği bir kurum aramak rasyonel görünmemektedir.

Coşkun ve Günaydın'ın da Kral Charles'ın talimatnamesindeki maddelerden kastedilen kurumun Osmanlı'daki hangi kuruma denk geldiğine yönelik karşılaştırmalarında vardıkları kanaat; Yüksek Ombudsmanın Osmanlı Devleti'ndeki tarihi kökeninin, kurum bakımından Divan-ı Hümayuna, makam bakımından Sadrazama, soruşturma usulü bakımından ise *mehayif* teftişine (Coşkun ve Günaydın, 2015: 56) dayandığı yönünde olup, Halaçoğlu'nun görüşünü desteklemektedir. Ancak, güçlü referanslarla desteklenmediği görülen bu kanaatin zorlama bir çıkarım niteliği taşıdığı rahatlıkla söylenebilir.

Her ne kadar Türk akademisyenler, bazı uluslararası konferanslarda, kişisel sohbetlerde yabancı akademisyenlerin, *Ombudsman kurumunun temellerinin Osmanlı'ya dayandığını sözlü olarak ifade ettiklerini*, iddia etseler de (Fendoğlu, 2010:5) henüz uluslararası literatürde Ombudsman kurumunun kökenini, kaynak göstererek Osmanlı'ya dayandıran, bir akademik çalışmaya rastlanmamıştır. Türkiye'deki akademisyenlerin söylemlerine temel oluşturduğu değerlendirilen iki çalışmadan birinin, Avusturya Ombudsman Genel Müdürü (Wolksanwoltschaft) Dr. Victor. J. Pickl'in kaleme aldığı *Ombudsman ve Yönetimde Reform* başlıklı makalesi (Pickl, 1986: 39-40) ve diğeri de Charles Howard'ın *The Organizational Ombudsman: Origins, Roles and Operations A Legal Guide* adlı çalışma olduğu değerlendirilmektedir (Howard, 2010: 3). Pickl, 1986 yılında Turgay Ergun'un çevirisi ile Amme İdaresi Dergisi'nde yayımlanan makalesinde kişisel görüşlerini aşağıdaki gibi ifade etmiştir.

Bugün dünyaca Ombudsman kurumunun 1809'da İsveç'te yaratıldığı bilinir. İsveç Kralı XII. Charles'ın 1709-1714 yılları arasında sürgün yaşadığı Osmanlı topraklarında bulunduğu yıllarda İsveç'te huzursuzluk ve düzensizlik egemendi. Bu durum 1713'te Kral'ı, sürgünde bulunurken bir buyruk çıkararak en yüksek Ombudsmanın başında bulunacağı bir büro oluşturmaya yöneltti. Ombudsman, yargıçların ve öteki memurların toprak yasaının uygulanmasındaki etkinliklerini gözlemeye yetkili kılındı. Bu büro daha sonra Kralın Adalet Başkanlığı Bürosu olarak adlandırıldı. Yeni büronun İslam sisteminden etkilenmiş olabileceğini söylemek konu dışı olamaz (Pickl,1986: 39-40).

Pickl aynı makalede, Kral XII. Charles'ın Osmanlı'daki bazı kurumlardan etkilenmiş olabileceğine dair iddiasını desteklemek amacıyla o yıllarda Osmanlı'da olduğu düşünülen Kâdıl-Kudât (Kazasker ve Şeyhülislamlık rütbesine yükselenlerin aldığı unvan), Divan-ı Mezalim ve Muhtesip gibi kurumların görevlerini açıklayarak, bu kurumlar ile Kral'ın kurmuş olduğu Ombudsman bürosu arasındaki benzerliklere dikkat çekmeye çalışmıştır (Pickl, 1986: 39-40). Halaçoğlu'na göre ise, Osmanlı'da ne Kâdıl-Kudât ne de Divan-ı Mezalim kurumları vardır.

Charles Howard ise, Profesör Gerald Caiden'in baş yazar olduğu Ombudsmanların tarihi ile ilgili bir makaleye atıfta bulunarak, 1713'te Kral XII. Charles'ın Adalet Şansölyesini atamasını, İsveç Krallığı üzerindeki otoritesini koruma konusundaki endişesinin bir sonucu olduğunu belirtmektedir. Ayrıca Kral'ın Osmanlı'daki sürgün yaşamında, yetkililerin İslam Hukuku'na uymasını sağlayan Türk adalet dairesini tanıdığını, bunun üzerine İsveçli yetkililerin kanuna uymasını ve yükümlülüklerini yerine getirmesini sağlamak amacıyla, yokluğunda ülkeyi kendisi adına yüksek bir Ombudsman tarafından yönetecek bir ofis oluşturulmasını emrettiğini, belirtmektedir (Howard, 2010: 3).

Sonuç olarak, Kral XII. Charles'ın Osmanlı'daki benzer kurumlardan esinlenerek kendisine bağlı Ombudsman kurumunu oluşturma ihtimali vardır ancak bu kesin bir bilgi değildir. Ombudsman kurumunun ilk olarak İsveç'te ortaya çıktığı ve kökeninin 1713 yılında Kral XII. Charles tarafından görevlendirilen *Yüksek Kralliyet Ombudsmanı*'na dayandığı açıktır. Bu Ombudsman müessesesi Kral'ın vefatından sonra 1719'da *Adalet Şansölyesi* olarak adlandırılmıştır (Wieslander'den [2005] aktaran Karcı, 2010: 25-26).

1718'de Kral XII. Charles'ın vefatından sonra İsveç'te parlamenter hükümet sistemine geçilmiş, 1739'dan itibaren İsveç Parlamentosu (Riksdag) Adalet Şansölyesini Parlamentoya rapor vermek zorunda bırakacak kadar güçlenmiştir. 1766'dan, 1772'de Parlamento yerini mutlak monarşiye bırakana kadar Adalet Şansölyesini bile kendisi atamıştır (Howard, 2010:3). Ancak 1809'da despot biçimde hüküm süren Kral IV. Gustav Adolf tahttan indirilmiş, 37 yıl gibi bir aradan sonra Parlamento tekrar açılmış ve gücün Kral ile Parlamento arasında paylaşılmasını esas alan bir anayasa yapılması kararlaştırılmıştır. Hazırlanan Anayasa'da, Kral tarafından atanacak ve Kral adına faaliyet gösterecek bir Adalet Şansölyesi ile, görevi *Parlamentonun temsilcisi olarak bütün kamu görevlilerinin ve yargıçların hukuka ve kurallara uyup uymadıklarının izlenmesi* olarak belirlenen bir Ombudsmanın (Justitieombudsman) Parlamento tarafından seçilmesi hükümlerine yer verilmiştir (Lundvik, 1983: 179). Böylece, İsveç'te Adalet Şansölyesinin yanında 1809 anayasa reformunun bir parçası olarak, yürütme

gücünü Parlamento adına kontrol edecek, Parlamento'ya bağlı bir Ombudsman kurumu daha oluşturulmuştur. Parlamento Ombudsmanının oluşturulması sonrasında iki kurum da aynı görevleri yapmaya başlamışlardır. Parlamento Ombudsmanının temel farkı, Kral'a ve yürütme organına karşı tamamen bağımsız, kamu kurum ve bu kurumlarda görev yapanların hak ihlallerine karşı sıradan vatandaşları korumak üzere görevlendirilmesi olmuştur (Eklundh, 1994: 11). Parlamento Ombudsmanı, Adalet şansölyesini dengelemek üzere yürütme yetkisini kullanan her tür kurumun denetlenmesine imkân sağlayan bir demokratik kurum olarak ortaya çıkmıştır (Howard, 2010: 3). Hükümet tarafından göreve getirilen Adalet Şansölyesi uygulaması ise, devam etmektedir (Wieslander'den [2005] aktaran Karcı, 2010: 25-26).

1809'da İsveç'te Parlamento Ombudsmanının kurulma gayesi, yürütme gücünün Parlamento adına kontrol edilmesidir. Esasında, Parlamento'nun kamu yönetimi üzerinde bir kontrol mekanizması olarak düzenlenmiştir. İlk zamanlarda, halktan gelen şikâyetleri kabul etme işlevi Ombudsmanın görevleri arasında önemli bir özellik olarak görülmemiş, bu niteliğin Kurumun görevleri arasında birincil duruma gelmesi 20. yüzyılın ikinci yarısında belirginleşmiştir (Karcı, 2010: 26). İsveç, Birinci Dünya Savaşı sırasında askeri yetkilileri denetlemekten sorumlu bir Ombudsman daha görevlendirmiş ve 1968'de iki Ombudsman bürosuna sahip olmuştur (Howard, 2010:3).

Refah devletinde sosyal devlet anlayışı gereği gittikçe genişleyen kamu yönetiminin, yasal belirsizlikler ve kamuya dair karar alma mekanizmalarına ilişkin yeni sorunlar oluşturduğunun görülmesi üzerine, Ombudsman kurumlarının yürütme organından bağımsızlığı ve vatandaşların şikâyetlerini alma özelliği önemli hale gelmiştir. Böylece, vatandaşın şikâyetlerini ele alma görevi Ombudsman kurumunun faaliyetlerinin esas kısmını oluşturmuştur (Bull, 2000: 335).

1920 yılında, İsveç'ten sonra Ombudsman kurumunun gündeme geldiği ikinci ülke Finlandiya olmuştur. Finlandiya'da Ombudsman kurumu *Parlamento Ombudsmanı* ve *Chancellor* olmak üzere iki birim halinde oluşturulmuştur. Chancellor yöneticilerin ve görevlilerin yasalara uyup uymadığını ve görevlerini adil bir biçimde yerine getirip getirmediğini kontrol ederken; Parlamento Ombudsmanı da yargı makamlarının ve Chancellor'ın yetki alanına girmeyen diğer yönetim birimlerinin, faaliyetlerinde yasalara uyup uymadıklarını denetlemek amacıyla yapılan incelemeleri yönetmek üzere yetkilendirilmiştir (Temizel, 1997: 34). Bu iki ülkenin kendi özel şartlarına göre uygulama alanı bulan Ombudsman kurumu İkinci Dünya Savaşı sonuna kadar diğer ülkelere çok fazla ilgi görmemiştir. Söz konusu dönemde kurumun, yerinden yönetim ağırlıklı, nüfusu az, kültürel bilinci ve ekonomik durumu gelişmiş, siyasal katılımın yüksek olduğu ve merkezi görevler

arasında bulunan yargısal denetimin işlevsel olmadığı sistemlere uygun olduğu yönünde bir kanaat oluşmuştur (Karcı, 2010: 27).

İkinci Dünya Savaşı sonrasında ise Keynezyen ekonomi politikalarının yansıması olarak ortaya çıkan *refah devleti* anlayışının yaygınlaşmasıyla devlet faaliyetlerinin kapsamının genişlemesine paralel olarak, kamu kuruluşlarının faaliyetleri ve işlemleriyle ilgili şikâyetlerde de yoğun bir artış yaşanmıştır. Soruna çözüm gibi görünen Ombudsman kurumunun İsveç ve Finlandiya gibi İskandinav ülkelerinden farklı hukuk ve yönetim sistemlerine sahip, kalabalık nüfuslu ülkelerde başarılı olup olamayacağı konusunda endişeler oluşmuştur (Kılavuz vd., 2003: 51). 1950 yılında dünyada sadece İsveç ve Finlandiya’da bulunan Ombudsman kurumunun vatandaşa ek bir şikâyet mekanizması sunması, 50’li yılların ortalarından itibaren dünya genelinde Ombudsman denetiminin İskandinav ülkeleri dışında da ilgi görmesine neden olmuştur. İlerleyen yıllarda bu kurumların, birbirinden farklı siyasal kültürlere ve siyasal sistemlere sahip ülkelerde ve farklı iş alanlarında uygulamaya konulması, kurumun bütün uygulamalarında ortak bazı nitelikler taşıyan fakat çok çeşitlilik gösteren formlarda uygulamaya konulmasını sağlamıştır (Drewry, 1997:87). Bu durum, politika transferi bağlamında kurumun farklı hukuk sistemlerine sahip ülkeler tarafından transfer edilmesinin de farklı biçimlerde gerçekleştirilmesi sonucunu doğurmuştur. 1952 yılında Norveç’te askeri bir Ombudsman, 1955’te Danimarka Ombudsmanı oluşturulmuştur. 1956 yılında İskandinav ülkeleri dışında ilk olarak askeri alanda Federal Almanya’da, *Federal Almanya Ombudsmanı* hayata geçirilmiştir (Karcı, 2010: 27).

Aşağıda Tablo 1’de Ombudsman kurumlarının yıllara göre bazı İskandinav ve Batı Avrupa ülkelerinde yayılışı görülmektedir.

Tablo 1. İskandinav ve Batı Avrupa Ülkelerinde Ombudsman Kurumları

Ülke	Kurum	Türü	Kuruluş Yılı
Sweden	Parlamento Ombudsmanı	Ulusal	1809
Finland	Parlamento Ombudsmanı	Ulusal	1920
Norway	Parlamento Ombudsmanı	Askeri/ulusal	1952/1962
Denmark	Parlamento Ombudsmanı	Ulusal	1955
Germany	Bundestag Savunma Komiseri	Özel Görevli (Askeri)	1956
England	Parlamento Komiseri	Ulusal ve Bölgesel	1967
Italy	Yurttaş Savunucusu	Bölgesel	1971
France	Cumhuriyet Medyatörü	Ulusal	1973
Portugal	Adalet Sağlayıcı	Ulusal	1975
Spain	Halkın Savunucusu	Ulusal ve Bölgesel	1981
Belgium	Federal Medyatör	Bölgesel	1991
Greece	Yurttaş Avukatı	Ulusal	1997
Luxembourg	Dilekçe Komisyonu	Ulusal	2001

Kaynak: Mora, 2003:185-189.

Ombudsman denetiminin Birleşik Krallık'ın yönetim sistemine uygun olmayacağı görüşüne karşı kurumun 1962'de yeni Zelenda'da uygulamaya konulması, Wesminister modeli yönetimlerde uygulanamayacağı yaklaşımını boşa çıkarmıştır. İspanya ve Fransa'da oldukça gelişmiş bir idari yargı sistemi olmasına rağmen Ombudsmana ihtiyaç duyulmuş, uygulamada Ombudsman ve idari mahkemeler birbirinin eksiklerini giderici biçimde çalışmalarına devam etmiştir (Drewry, 1997:93).

Ombudsman denetiminin öncelikle idari yargı sistemi olmayan ülkelerde yerleşmesi ve gelişmesinin temelinde yargısal denetimin güçlükleri bulunmaktadır. Ancak, idari yargı sisteminin iyi çalıştığı Fransa gibi ülkelerde de uygulanması yöneten-yönetilen ilişkisinin farklı bir anlayışla ele alınarak, tanımlanması ve düzenlenmesi ihtiyacının doğduğuna işaret etmektedir (Örnek, 1991:258).

Devlet-yurttaş, yöneten- yönetilen ilişkilerinde Ombudsman denetimini ihtiyaç haline getiren koşulların ortaya çıkışı bazı konjonktür değişimlerinden kaynaklanmıştır. İskandinav ülkeleri dışına yayılmada, vatandaşların günlük yaşamlarında kamu yönetiminin artan ağırlığına karşı *çıkartlarının savunulması işlevini gören bir kuruma duyulan ihtiyaç* etkili olmuştur. Demokrasiye yeni geçen ülkelerde ise Ombudsman kurumu, vatandaşların devlet yapısına ve yönetimine duyulan güvenin devamlılığını sağlamak adına gerekli görülmüştür (Heede, 2000:80).

Ombudsman kurumunun yayılmasında İskandinav ülkelerindeki uygulamalar *başlangıç aşaması* olarak kabul edilirken, kurumun Birleşik Krallık ve Fransa'da sisteme dahil edilmesi, Avrupa'da devletin refah işlevlerinin artışına paralellik gösteren *birinci aşama* olarak değerlendirilmektedir. Bu ülkelerdeki Ombudsman uygulamaları, hem farklı denetim sistemlerine uyarlanabileceğini hem de kalabalık nüfusa sahip devletlerde de uygulanabileceğinin görülmesi bakımından önem arz etmektedir (Heede, 2000: 82-83).

İkinci Dünya Savaşı sonrasında *liberal demokrasi* anlayışı az gelişmiş yoksul ülkelerde önemli bir hedef haline gelirken hem güvenlik kaygıları hem de yabancı sermayeye dayalı gelişme düşüncesi, bu ülkelerin ABD'nin liderliğindeki Batı Bloku'na yaklaşmalarına neden olmuştur. Huntington'un tanımlamasıyla Savaş sonrası 1943'te başlayan ikinci demokratikleşme dalgası 1960'ların ilk yarısından itibaren çoğu az gelişmiş ülkede otoriter rejimlerin ortaya çıkmasıyla tersine dönmeye başlamıştır. Az gelişmiş ülkelerde demokrasiye dönüş eğilimleri, kısaca üçüncü demokratikleşme dalgası, 1974'te Portekiz'de diktatörlüğün bir askeri darbe ile yıkılmasıyla başlamış 1980'lerin başından itibaren hız kazanmıştır (Sözen, 2016: 64-65). Bu yönetime paralel olarak Avrupa'da Ombudsman kurumunun gelişmesinde

ikinci önemli aşama, sırasıyla 1974 ve 1978 yıllarında Portekiz ve İspanya'nın demokratik düzene geçişlerinden kısa bir süre sonra Ombudsman kurumunu sistemlerine dahil etmeleridir. Bu şekilde Ombudsman kurumu, yurttaşların, temel özgürlüklerinin ve anayasal haklarının koruyucusu olarak öne çıkarılmıştır. Yeni demokrasilerde Ombudsman, vatandaşın koruyucusu biçiminde algılanmıştır. İspanya'da kurumun *Halkın Savunucusu (Defensor del Pueblo)* olarak kabul edilmesi bu algının bir göstergesidir. Bu kurumların yetkileri arasında yurttaşların temel hak ve özgürlüklerinin korunması önemli bir yer edinmiştir (Heede, 2000: 83).

Ombudsman kurumlarının Avrupa'da yayılmasında önemli bir motivasyon unsuru da Avrupa Konseyi'nin kuruma yaklaşımı olmuştur. Eylül 1985 tarihinde Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesinin aldığı bir tavsiye kararında, farklı ülkelerde oluşturulmuş bulunan Ombudsman kurumlarının, temel insan haklarının geliştirilmesi ve korunmasının yanında diğer önemli işlevlerine de dikkat çekilmiş ve Konsey'e üye ülkelerin kamu yönetiminin özel alanlarında veya ulusal, bölgesel ve yerel düzeyde Ombudsman birimi oluşturmalarının getireceği faydalara vurgu yapılmış, Ombudsman kurumlarının güçlendirilerek yaygınlaştırılması önerisinde bulunulmuştur (Göktürk, 1997: 8). Aynı yıllarda Avrupa'da, Ombudsman kurumlarının, ülkelerin sistemlerine dahil edilmesi yönünde bir eğilimin olduğu görülmektedir. 1980'de İrlanda, 1981'de Hollanda, 1991'de Belçika, 1997'de Yunanistan'da uygulamaya konulan Ombudsmanlar, Danimarka modeli temelinde oluşturulmuşlardır. Federal devletlerde ise, Ombudsmanlar genellikle eyalet düzeyinde görevlendirilmiştir (Heede, 2000:84). 1990'ların başında Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği (SSCB)'nin liderliğindeki Doğu Bloku'nun dağılmasıyla birlikte liberal demokrasi, küresel bağlamda egemen siyasal model haline gelmiştir. Bu rüzgarla dünya genelinde, özellikle eski Doğu Bloku ülkelerinde yeni bir demokratikleşme dalgası başlamış, bu sayede birçok yeni ülke demokrasiyle tanışmıştır.

Ombudsman kurumlarının Avrupa'da son yayılma dalgası, 1989 sonrasında Doğu Avrupa'nın komünizm ile yollarını ayıran ülkelerde ortaya çıkmasıyla gerçekleşmiştir. Ombudsman kurumları, rejim değişikliğini başarıyla tamamlama, demokrasi ve hukukun üstünlüğü bağlamında yeni bir döneme geçişe yönelik ulusal politika stratejisinin önemli bir parçası olarak oluşturulmuştur (Peters, 2005: 698). Yeni demokrasilerin genelinde Ombudsman kurumu, hem iyi yönetimin bir aracı olarak görülmüş hem de insan haklarının savunucusu ve gelişmekte olan ülkelerin yolsuzlukla mücadelelerinde çok önemli bir faktör olarak algılanmıştır (Drewry, 1997: 94).

Aşağıda Tablo 2'de Ombudsman kurumlarının Balkan ve Doğu Avrupa'nın bazı

ülkelerinde yıllara göre yayılışı görülmektedir.

Tablo 2. Balkanlar ve Doğu Avrupa Ülkelerinde Ombudsman Kurumları

Ülke	Kurum	Türü	Kuruluş Yılı
Poland	Yurttaş Hakları Koruyucusu	Ulusal	1987
Hungary	İnsan Hakları Komiseri	Ulusal	1993
Lithuania	Ombudsman	Ulusal	1994
Latvia	Ulusal İnsan Hakları Bürosu	Ulusal	1996
Czech Republic	Ombudsman	Ulusal	2000
Albania	Ombudsman	Ulusal	2000

Kaynak: Mora, 2003:185-189.

Sonuç olarak; küresel bağlamda dünyadaki farklı dönüşümlerle ilişkili olarak Ombudsman denetiminin de yaygınlaştığı gözlemlenmektedir. *Refah devleti* anlayışının gelişmesine paralel olarak ağırlaşan kamu yönetimi karşısında hak arama gereksinimi nedeniyle, Ombudsman kurumları İskandinav ülkelerinin dışında da uygulama alanı bulmuştur. Demokratikleşme dalgasının etkisine girildiği dönemlerde ise, Ombudsman kurumu demokratikleşmeyi destekleyen önemli bir unsur olarak öne çıkmıştır.

1970'ler sonrasındaki yayılma dalgasında Ombudsman kurumu, üçüncü dünya ülkelerince de büyük ilgi görmüş ve birçok ülkede oluşturulmuştur. Zaman zaman da *demokratikleşme yolunda ciddi adımlar atıldığına* yönelik olarak Batı Dünyası'na mesaj vermek isteyen ülkeler için Ombudsman kurumu önemli bir araç işlevi görmüştür.

Aşağıda Tablo 3'te bazı Afrika, Asya ve Pasifik ülkelerinde Ombudsman kurumlarının yıllara göre yayılışı görülmektedir.

Tablo 3. Afrika, Asya ve Pasifik Ülkelerinde Ombudsman Kurumları

Ulke	Kurum	Türü	Kuruluş Yılı
New Zeland	Ombudsman	Ulusal	1962
USA	Ombudsman	Federal	1969
India	Lok Ayukta	Bölgesel	1972
Nigeria	Kamu Şikayet Komisyonu	Ulusal	1975
Uganda	Genel Yönetim Denetçisi	Ulusal	1986
Tunusia	Yönetim Arabulucusu	Ulusal	1992
North Korea	Ombudsman	Ulusal	1994
South Africa	Kamusal Koruyucu	Ulusal	1996
Thailand	Ombudsman	Ulusal	1999
Japan	Yönetim Değerlendirme Bürosu	Ulusal	2001

Kaynak: Mora, 2003:185-189.

Kurumun dünya genelinde yaygınlaşması farklı alanlarda oluşturulan Ombudsman birimleri şeklinde olmuştur. Parlamento adına kamu yönetimini denetleyen Ombudsmanlar

yanında, yetkileri farklı konularla sınırlandırılmış Ombudsman kurumları da oluşturulmuştur. Bu çerçevede askeri birimler, sağlık hizmetleri, hapishaneler vb. başlıklarda yetkili Ombudsman kurumları hayata geçirilmiştir (Karcı, 2010: 32).

Günümüzde Ombudsman denetimi ülkelerin demografik yapısı, yüz ölçümü, bürokratik yapısı ve siyasal sistemin özelliği gibi farklılıklar dikkate alınmadan küresel bağlamda yayılmasını sürdürmektedir. Dolayısıyla, *kurumun yalnız İskandinav ülkelerine özgü ya da idari yargı sistemi bulunmayan ülkelerle uyumlu olduğu*, önermesi doğrulanmamıştır. Bugün, Ombudsman denetiminin komplikeleşmiş yönetsel yapılar bakımından 21. yüzyılın denetim mekanizması olarak öne çıktığını söylemek mümkündür (Esgün, 1996: 267).

2.2.2.2. Ombudsman Denetiminin Farklı Ülke Uygulamaları

Bir önceki başlıkta farklı küresel dönüşümlerle ilintili olan gelişmelerin, farklı ülkelerde farklı kaygılarla olsa da aynı ilkesel temellerde kendilerine özgü Ombudsman kurumları oluşturmalarına neden olduğu ifade edilmişti. Bu alt başlıkta küresel dönüşümlere paralel olarak farklı devlet geleneklerinde farklı biçimde oluşturulan Ombudsman uygulamaları ele alınmaktadır.

Loughlin, gelişmiş demokrasilerde süregelen hukuk sistemlerinin şekillendirdiği devlet geleneklerini dört farklı biçimde sınıflandırmaktadır. Burada Ombudsman kurumlarının farklı ülke uygulamaları Loughlin'in genel kabul gören devlet gelenekleri sınıflandırması bağlamında ele alınmıştır. Farklı uygulamalara bakılırken, aşağıdaki Tablo 4'te görüldüğü üzere, temel farklılıklar içeren İskandinav, Anglosakson ve Kıta Avrupası ülke örnekleri üzerinden açıklamalar yapma yoluna gidilmiştir. Bu şekilde kurumun farklı siyasal sistemlerde nasıl işlediği, sisteme nasıl uyumlu hale getirilebildiğinin daha anlaşılır olduğu değerlendirilmektedir.

Tablo. 4'te görüldüğü üzere, dört farklı devlet yönetim geleneğinde en belirgin farklılık, Anglo-Sakson ve Kıta Avrupası ayırımında ortaya çıkmaktadır. Anglo-Sakson modelde devlet farklı bir hukuksal statüye sahip olmadığı gibi onu temsil eden kamu kuruluşlarının da diğer hukuki kişiliklerden farklı olmadığı görülmektedir. Kıta Avrupası ülkelerinde ise devlet, kendine özgü kapsayıcı bir tüzel kişiliğe sahiptir. Alman geleneğinde devletin yeri belirgin bir konumdadır ve oldukça üstün bir kurum olarak algılanmaktadır. Fransız modeli ise tek ve bölünmez üniter bir yapı olarak tasarlanmıştır. Fransız modeli, siyasal sistemin genelinde eş biçimliliği esas alan, yüksek oranda merkezi bir devlet yapısına dayanmaktadır (Peters'den [2000] aktaran Karcı, 2010: 155).

Tablo 4. Dört Devlet Yönetim Geleneğinin Belirgin Özellikleri

	Anglo-Sakson	Alman	Fransız	İskandinav
Devletin Toplumdan Ayrı Hukuki Dayanağı	Yok	Var	Var	Var
Devlet-Yurttaş İlişkileri	Çoğulcu	Organikçi	Muhafif	Organikçi
Siyasal Örgütlenme Biçimi	Sınırlı Federalist	Bütüncül/Organik Federalist	Jakoben, Tek ve Bölünmez	Yerelleşmiş Üniter
Siyaset Yapma Biçimi	Aşamacı	“Üstesinden Gelici” Yasal	Korporatist, Yasal	Teknokratik Uzlaşmacı
Yerelleşme Şekli	Eyaletler (ABD); Yerel Yönetim (İngiltere)	İşbirlikçi Federalizm	Bölgeselleşmiş Üniter Devlet	Güçlü Yerel Özerklik
Kamu Yönetimine Hakim Olan Yaklaşım	Siyaset Bilimi / Sosyoloji	Kamu Hukuku	Kamu Hukuku	Kamu Hukuku (İsveç); Örgüt Teorisi (Norveç)
Devletler	İngiltere, ABD, Kanada (Quebec hariç), İrlanda	Almanya, Avusturya, Hollanda, İspanya 1978 sonrası Belçika 1988 sonrası	Fransa, İtalya, İspanya 1978’e kadar Portekiz, Quebec, Yunanistan, Belçika 1988’e kadar	İsveç, Norveç, Danimarka

Kaynak: Peters’den [2000] aktaran Karcı, 2010: 154

İskandinav geleneği, kabaca Anglo-Sakson ve Kıta Avrupası devlet gelenekleriyle karşılaştırıldığında oldukça homojen bir yapıya sahip olduğu görülmektedir. Bu devletleri diğer ülkelerden ayıran en belirgin özellik ise, yaşamın her alanında hissedilir biçimde sürdürülen *refah devleti* geleneğidir. Bu ülkeler, her şeyden önce toplumun ekonomik ve sosyal refahını temin etmeye ilişkin olarak geniş kapsamlı taahhütler üstlenmişlerdir. Dolayısıyla geniş kapsamlı sorumlulukları ve bu sorumlulukları yerine getirebilmek için geniş kapsamlı da hakları bulunmaktadır. Bu koşulların getirdiği sonuç olarak da devlet ve toplum düzeyinde güçlü bir katılımcı etik hâkim olmuştur (Peters’den [2000] aktaran Karcı, 2010: 155).

Aşağıdaki alt başlıklarda ilk olarak, İskandinav ülkeleri bağlamında kurumun doğduğu ülke olan İsveç’te günümüz Ombudsman uygulamasının belirgin niteliklerine bakılmış, akabinde diğer ülke uygulamalarına kaynaklık eden Danimarka örneği ele alınmıştır. Daha sonra, yoğun nüfusa ve farklı hukuk sistemlerine sahip ülkelerde Ombudsmanın uygulanabilirliğine örnek teşkil eden İngiltere, ABD, Fransa ve İspanya Ombudsman kurumlarına değinilmiştir.

2.2.2.2.1. İskandinav Ülkelerinde İki Farklı Ombudsman Modeli

İskandinav ülkeleri bağlamında ele alınacak olan İsveç ve Danimarka Ombudsman modellerine geçmeden önce, genel olarak İskandinav ülkelerini diğer devlet geleneklerinden

ayırarak ortak özelliklerine değinmekte fayda görülmektedir.

Nordik (İskandinav Ülkeleri) hukukunu diğer hukuk geleneklerinden ayıran önemli bir farklılık, geleneklerin sıkça kullanılmasıdır. Özel hukuk alanında çağdaş yasalar az sayıdadır ve yasal formalitelere çok önem verilmemektedir. Bu durum, soyut ve sistematik düşünüşün hâkim olduğu Kıta Avrupası'nın tam tersi biçimde, daha somut ve uygulamaya yönelik bir ortam oluşturmaktadır (Tamm, 2002: 43).

Nordik ülkelerinde Parlamentoların oluşumu da birbirilerine benzemektedir. Politika yapım sürecinde Parlamento daimî komiteleri aktif biçimde önemli işlevler üstlenmekte ve yerine getirmektedir. Dikkati çeken bir diğer özellik de Parlamentolarda çok sayıda siyasi partinin temsil edilmesidir. Dolayısıyla sıklıkla koalisyon ya da azınlık hükümetlerinin kurulması olağan karşılanmaktadır. Parlamentoların anayasal yetkileri özünde aynı olup, kanun çıkarma, mali güç ve Parlamento denetimini kapsamaktadır. Bu ülkeler üniter ve sanayileşmiş refah devletleri olmaları nedeniyle Parlamentolarının, sosyal ve siyasal gündemleri bakımından da benzerlikleri bulunmaktadır (Wiberg, 1994: 15-16).

İskandinav ülkelerinin yerel yönetim yapıları da bir başka benzer noktalarıdır. İsveç, Norveç ve Danimarka'da iki kademeli yerel özerklik sistemi bulunmaktadır. Yerel olarak bu özerk birimler, belediyeler ve il meclisleridir. Bu birimlerin üyeleri halk tarafından doğrudan seçilmektedir. Kamu hizmetlerinin önemli bir kısmı bu yerel birimlerce yerine getirilmekte, ülkedeki kamu çalışanlarının üçte ikisinden çoğu da buralarda görev yapmaktadır. Dolayısıyla toplam kamu harcamalarının yarısından fazlasının yerel yönetim birimlerince yapılması da doğal karşılanmaktadır (Baldersheim, 2004: 186).

Bu ülkelerdeki sosyal refah rejimlerinin, *aktif yurttaşlık* sistemine dayandığı görülmektedir. Toplumdaki bu katılımcılık ve aktif yurttaşlık bilincinin Ombudsman kavramının ortaya çıkışında önemli bir unsur olduğu söylenebilir. Ombudsman kurumu, devlet-yurttaş ilişkilerinde açıklık kültürünün sağladığı güçlü bir ulusal dayanışmanın olduğu bu ortamda doğmuş, gelişmiş ve işlevsellik kazanmıştır. Ombudsman kurumunun uygulamaya geçirilmesinde bu sistemin inkâr edilemez bir katkısının olduğunu söylemek mümkündür (Tsobanoglou, 2000: 224).

2.2.2.2.1.1. İsveç'te Ombudsman Denetimi

İsveç Ombudsmanı dünyadaki Ombudsman uygulamalarına model olmuş bir kurum olması nedeniyle büyük bir öneme sahiptir. Haliyle İsveç'te oldukça başarılı olan bu kurumu transfer ederek kendi siyasal ve yönetsel yapısına uyarlamak isteyen ülkelerin dikkatleri de İsveç üzerinde yoğunlaşmıştır. Bu bağlamda İsveç'te kamu yönetiminin yapısı ve denetiminin

ayırıcı özelliklerini bilmek önem arz etmektedir. İsveç'te kamu yönetiminin kendine has yapılanma ve çalışma biçimi, Ombudsman denetimine diğer ülke uygulamalarından daha farklı bir işlev yüklemektedir. Bu nedenle Ombudsman denetimine geçmeden önce İsveç kamu yönetim yapısına kısaca göz atmakta yarar görülmektedir.

İsveç'te Kamu Yönetimi Yapısı: İsveç'te kamu hukuku, 1680'de kurulan mutlak monarşi ile gündeme gelmiştir. 1720'de anayasal bir hükümetin göreve gelmesiyle de Parlamento güç kazanmıştır. Ancak 1772'de Parlamento feshedilerek tekrar mutlak monarşiye geçilmiştir. 1809 yılında Fransa etkisinde kalınarak yeni bir anayasa kabul edilmiş, ancak bu anlayış anayasal güvencelere dayanarak bütün güçlerin kraliyet makamının çıkarları yönünde birleştirilmesini, aynı zamanda güçlü bir hükümeti de öngörmüştür. Bu yönetim şekli, 1973'te yeni bir anayasa kabul edilene kadar devam etmiştir (Jägerskiöld'den [1988] aktaran Karacı, 2010:156).

Genel olarak Avrupa ülkeleriyle kıyaslandığında, İsveç'te refah devleti anlayışının hâkim olduğu geniş kapsamlı bir kamu yönetimi göze çarpmaktadır. 19. yüzyılda liberal politikaların uygulandığı dönemde bile devlet birçok sektörden çekilmemiş, bizzat kendisi yönetmiştir (Petersson, 1994: 96).

Sterzel'e göre, İsveç kamu yönetiminin gelişiminde altı önemli unsuru dikkate almak gerekmektedir. Birincisi, önceleri Kral, bugün ise hükümet, adalet sisteminin ve idari hiyerarşinin başı konumundadır. İkincisi, kamusal hizmet gören kurumların hükümetten ayrı ve bağımsız olmasıdır. Üçüncüsü, merkezi kamu kurumlarının yanında, bölgesel düzeyde, seçimle göreve gelen yönetsel kurullara sahip 24 taşra yönetiminin de bulunmasıdır. Bu taşra yönetimlerinin en üst yöneticisi merkez tarafından görevlendirilirken, karar organı yerel halk tarafından seçilerek belirlenmektedir. Dördüncüsü, yerel yönetimlerin çok eski bir tarihi geçmişe dayanması ve hizmetlerin büyük bölümünün bu yönetimler eliyle veriliyor olmasıdır. Beşincisi, bir idari yargı sisteminin var oluşudur. Dikkate değer son unsur ise, 1986'da kabul edilen *İdari Usul Yasası'dır* (Sterzel, 1994: 73-76).

İsveç kamu yönetiminin sayılan bu nitelikleri içerisinde, Hükümet ile kamu yönetimi yapılanması arasındaki ayrışma, yönetim yapısının kendine özgü oluşunun temel kaynağı olarak değerlendirilebilir. Bakanlar kurulu ülkenin siyasal yönetimini elinde tutarken, kamu yönetimi de Kraliyet Komisyonlarının uhdesindedir. İsveç kamu yönetimi, bu çift başlı yapısı sebebiyle, Avrupa yönetsel geleneğinden ayrılmaktadır (Sterzel, 1994: 73-79). Temel farklılıklardan biri, yönetsel komisyonlar, bakanlığa karşı değil, sadece hükümete karşı sorumludurlar. Bir bakanın kendi bakanlığının çalışmalarına dahi doğrudan bir etkisi yoktur. Ortak karar alma prensibi bağlamında bakanlar kurulu bütün olarak değerlendirilmekte, herhangi bir bakanın tek yönlü kararları dikkate alınmamaktadır. İkinci farklılık, yönetsel

komisyonların karar alma ve yasayı yorumlama süreçlerine, Hükümet, Parlamento, yerel meclisler de dahil olmak üzere hiçbir makam etki etme yetkisine sahip değildir. Yönetimin tarafsızlığı bu şekilde sağlanmaya çalışılmış, siyasetçilerin kamu yönetimi üzerindeki etkileri en az düzeye indirilmiştir (Petersson, 1994: 96).

Dışişleri Bakanlığı dışında her bakanlığa bağlı belirli komisyonlar bulunmaktadır. Bu komisyonların yetkileri ve görevleri ilgili mevzuatta ayrıntılı olarak belirtilmiştir. Bakanlıklardan bağımsız olarak, bu komisyonlara kendi çalışma alanlarıyla ilgili yasalar konusunda Parlamento tarafından görüş sorulmaktadır (Chapman, 1970: 41-43).

İsveç'te kamu yönetiminin faaliyetlerinden sorumlu komisyonların sayıları 150'ye yakındır. Ulusal Meslek Sağlığı ve Güvenliği Kurulu; Ulusal İşgücü Piyasası Kurulu; Ulusal Polis Dairesi, gibi yapılanmalar bunlardan bazılarıdır (Sterzel, 1994: 74-79). Yönetimsel komisyonlar, belirli bir süre için hükümet tarafından atanan genel müdürlerce yönetilmektedir (Petersson, 1994: 99). Ancak kamu hizmetlerinin verilmesi doğrudan bu komisyonlar tarafından yapılmamaktadır. Kamu yönetimi yapısı büyük ölçüde yerelleşmiştir. Kamu hizmetlerinin %70'i yerel yönetimler tarafından görülmektedir.

İsveç'te yönetim yapısı; *yerel, bölgesel ve merkezi*, olmak üzere üç kademe olarak ortaya çıkmaktadır (Sterzel, 1994: 72-79). Tüm hizmetlerin ülke genelinde yerelleşmesi ise üç farklı yöntemle hayata geçirilmektedir. İlk yöntem, sorumluluğun bölgesel ve yerel yapılanmalara verilmesidir. İsveç'in bugünkü yerel yönetimleri 1862'de yapılan bir düzenlemeye dayanmakta olup yerel ve bölgesel düzeyde yapılandırılmışlardır. Yerel düzeyde belediyeler, bölgesel düzeyde il konseyleri görevlidir. Sonuç olarak, İsveç refah devletinin geleceğe yönelik temel karar ve ilkeleri hükümet ve Parlamento tarafından tespit edilmesine rağmen finansmanın büyük kısmı ve uygulamalar belediyeler ve il meclisleri tarafından gerçekleştirilmektedir (Sterzel, 1994: 74-80). İkinci yöntem, merkezi yönetim birimlerinin, ülke genelinde kendilerine tabi bir yönetim ağı oluşturmasıyla ortaya çıkmaktadır. Örneğin; Ulusal Sosyal Güvenlik Kurulunun, ülke genelinde sosyal güvenlik kurulları şeklinde örgütlenmeleri gibi. Üçüncü yöntem ise, sorumluluğun merkezin taşra uzantıları olan İl Yönetim Kurullarına verilmesidir. Burada asıl sorumluluk, yerel seçimler sonucu göreve gelen İl Meclisleri tarafından seçilmiş İl Yönetim Kurullarınıdır. İsveç'te merkezi yönetimin taşra örgütlenmesi olarak 24 il yönetimi bulunmaktadır. İl yönetim kurullarında, merkezi yönetimin atadığı bir yönetici bulunmaktadır (Karcı, 2010: 159). Böylelikle ulusal düzeyde tespit edilen temel esasların merkezi yönetimin direktifleri doğrultusunda ülke çapında uygulanması sağlanmaktadır (Petersson, 1994: 101). Merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki iş bölümü şöyledir. Dış politika, ulusal savunma, polis güçleri, adalet sistemi, sosyal güvenlik

sistemi başta olmak üzere diğer bazı kamu hizmetlerini merkezi yönetim; sosyal yardım, eğitim, sağlık hizmetlerini de yerel yönetimler sunmaktadır (Jagerskiöld'den [1988] aktaran Karcı, 2010: 159).

İsveç'te Kamu Yönetiminin Denetimi: İsveç'te, adli yargı geleneği ve kendine özgü kuvvetler ayrılığı ilkesinden dolayı, kamu yönetiminin denetimi diğer ülkelerle kıyaslandığında önemli farklılıklar içerdiği görülmektedir. Belki de Ombudsman kavramının bu ülkede doğuşuna kaynaklık eden de bu farklılıktır. Yönetimin denetiminin işlevselliği ve hak arama özgürlüğünün gelişmesi konusunda, İsveç kamu yönetiminde temel bazı ilkelerin önemli etkileri olduğu değerlendirilmektedir. Bu çerçevede *kamusal erişim* ya da *açıklık* ilkesi oldukça önemlidir. İsveç Anayasası'nda resmî belgelere erişim konusunda güvence verilmiştir. Resmi sır olarak kabul edilenler hariç genel ilke, sınırsız erişimi kapsamaktadır (Petersson, 1994: 108).

İsveç'te *belgelere ulaşım hakkı*'nın verilmesi 19. yüzyıla dayanmaktadır. İsveç mevzuatına göre bu hak; resmî belgelere erişim, davaları izleme hakkı, karar organlarının toplantılarına katılma ve kamu görevlilerinin ifade ve iletişim özgürlüğü biçimlerinde hayata geçirilmektedir (Regeringskansliet'ten [2000] aktaran Karcı, 2010: 160-161). Kamu görevlilerinin yasal sorumlulukları ve belgelerin herkese açık olması, Ombudsman denetimiyle birlikte vatandaşlara kamu yönetimi karşısında geniş kapsamda koruma sağlamaktadır (Jagerskiöld'den [1988] aktaran Karcı, 2010: 161). Bu nedenle, İsveç'te denetim yapısının tarihsel süreç içerisinde toplum tarafından benimsenmiş bir *açıklık* ilkesine dayandığı rahatlıkla söylenebilir.

Bu ilkelerin yanında kamu yönetiminin işleyişi konusunda vatandaşlara bazı teminatlar sunan, kamu yönetiminde uyulması gereken usullere ilişkin çeşitli düzenlemeler de bulunmaktadır. 1986'da kabul edilen *Yönetmelik Usul Yasası* bunların başında gelmektedir. Bu düzenlemelerden bir diğeri de yönetsel yargı süreçlerini düzenleyen *Yönetmelik Mahkemeler Usul Yasası*'dır. Yönetmelik Usul Yasası'nda kamu yönetiminin topluma karşı belli başlı sorumlulukları belirlenmiştir. Ayrıca, kamu kurumları arasında eşgüdümün sağlanması, çalışılması gereken konuların basit ve süratli biçimde ele alınması, sade ve anlaşılabilir ifadelerin kullanılması prensiplerine yer verilmiştir (Petersson, 1994: 108). Bu temel prensipler ve yasal teminatlar, kamu yönetiminin, *yönetmelik siyasal ve yargısal* denetimine kaynaklık etmekte, denetim sistemi, Parlamento Ombudsmanı ve Adalet Şansölyesi kurumlarıyla tamamlanmaktadır.

Yönetmelik denetim; bakanlıklar ve kamu yönetiminin birbirlerinden ayrı örgütlenmiş olması nedeniyle Kraliyet Komisyonlarının kamu yönetimini denetimi ve hükümetin denetimi

şeklinde ikili bir yapı biçiminde ortaya çıkmaktadır (Karcı, 2010: 162). Yönetmel denetim kapsamında, Kraliyet Komisyonları alt-yerel birimlerin faaliyetleri üzerinde denetim yapmaktadır (Sterzel, 1994: 79). Hükümetin kamu yönetimi üzerinde denetim biçimi Anayasa'da belirtilmiştir. Bu denetim, personel atama, düzenleme yapma, mali ve yargısal hüküm verme gücü şeklinde ortaya çıkmaktadır (Petersson, 1994: 97-98). Vatandaşların yönetime ilişkin hiyerarşik başvuru hakkının olması da yönetmel denetim kapsamında değerlendirilebilir. İdari kararlarla ilgili olarak idari yapı içinde 18. yüzyıldan beri geçerli olan bir başvuru mekanizması bulunmaktadır. Bu sisteme göre, idari kararlardan bireysel olarak etkilenen vatandaş, şikâyetlerini bir üst makama iletebilmektedir. Dolayısıyla en üst yönetmel başvuru makamı da haliyle *Kral* ya da *Kraliçe* olmaktadır (Jagerskiöld'den [1988] aktaran Karcı, 2010:162).

İsveç'te kamu yönetiminin siyasal denetim araçları, soru, güvenoyu ve Anayasa Komitesi denetimidir Bunun dışında Ombudsman kurumu ile Ulusal Yüksek Denetim Dairesi (Türkiye'deki Sayıştay kurumuna denk düşmektedir) de Parlamenteoya bağılı olarak denetim işlevi görmektedirler (Karcı, 2010: 163).

İsveç'te kamu yönetiminin denetiminde bir başka araç da idari yargı organlarıdır. 18. yüzyılda adli mahkemelere ilaveten yönetime ilişkin uyuşmazlıklara bakan çok sayıda tribunal oluşturulmuştur. Ancak 19. yüzyılda çok sayıda özel görevli tribunal ortadan kaldırılmış, yönetimin aleyhine açılan davalar, adli mahkemelerin yetki alanında bırakılmıştır. Daha sonraları *sosyal refah devleti* anlayışının güç kazanmasıyla yönetimin gittikçe genişleyen faaliyet alanı ve görevleri devletin de büyümesine neden olmuş, kamu çalışanlarının sayısal artışı sonucunda bu yapıyı sistematik biçimde denetleyecek belirli kurallara dayalı bir sisteme ihtiyaç duyulmuştur. Dolayısıyla 19. yüzyıl sonunda denetime ilişkin yeni kavramları ve yasal ilkeleri benimseme eğilimi başlamış, neticede yargı sistemi reforma tabi tutulmuş ve 1909 yılında *Yüksek İdari Mahkeme* kurulmuştur (Chapman, 1970: 185). Ancak bu yargı reformu, pek çok soruna çözüm üretmeyen sınırlı bir girişim olarak kalmıştır. İkinci Dünya Savaşı sonrasında yönetim hukuku alanında yaşanan gelişmeler; bir yandan bireyin yönetim karşısında korunması gerektiği düşüncesini diğer taraftan yönetmel usullerin geliştirilmesi ve yargı sisteminde reform yapılması sonucunu doğurmuştur. 1971'de yönetmel mahkemelere ilişkin yeni bir yasa çıkarılmış Yüksek İdari Mahkemenin yetkileri genişletilerek kendine bağılı yeni idari mahkemeler kurulmuştur (Jagerskiöld'den [1988] aktaran Karcı, 2010: 164). Yüksek İdari Mahkemeye *emsal kararı verme* yetkisinin tanınmasıyla mahkemenin sınırlamalardan kurtulmuş olması, bu reformun dikkat çeken en önemli niteliği, olmuştur (Sterzel, 1994: 76).

İsveç'te bugün üç kademeli idari yargı sistemi vardır. Yüksek İdari Mahkemesiyle birlikte İl İdari Mahkemeleri ve İdari Temyiz Mahkemeleri bulunmaktadır. İl İdari Mahkemeleri, kamu kuruluşları ile bireyler arasındaki uyuşmazlıkları ele alan genel idari mahkemelerdir. Bu mahkemelerin kararlarına itiraz durumlarında idari temyiz mahkemelerine gidilebilmektedir. Yüksek İdari Mahkemenin esas işlevi de genel uygulamalarda birliği sağlamak için önemli addedilen sınırlı sayıda başvuruyu kabul edip sonuçlandırarak içtihat oluşturmaktır (The Swedish Courts Administration, 2020).

Ombudsman Denetimi: Kamu yönetimini denetim araçlarından biri olan Ombudsman denetiminin kökeni ve tarihi gelişimi, önceki başlıklarda ele alındığı üzere; 1809'da İsveç Parlamentosu, yetkilerinin yeniden düzenlenmesi reformu kapsamında kendi bünyesinde bir Ombudsman kurumuna ihtiyaç duymuştur. İsveç'te 19. yüzyılda Kral'a karşı sorumlu olmayan kamu yönetimi bugün de bakanlara karşı sorumlu değildir. Kamu çalışanlarının asıl sorumluluğu sadece hukuka karşıdır. Dolayısıyla Parlamento, kamu yönetimi üzerindeki siyasal denetim boşluğunu telafi edecek bir Ombudsman atamak suretiyle, kamu görevlileri üzerinde kovuşturma yapma yetkisine sahip, sadece Parlamento'ya karşı sorumlu bir kurum oluşturmuştur (Heede, 2000: 81; Riksdagens Ombudsman, 2020). 1809 Anayasası'yla yasama ve yürütme arasında mevcut olan kuvvetler ayrılığı ilkesi zemininde bu iki güce bazı kontrol mekanizmaları sağlanmıştır. Böylece Ombudsman, Parlamantonun kullanabileceği en güçlü kontrol mekanizması olarak ortaya çıkmıştır (Chapman, 1970: 238; Riksdagens Ombudsman, 2020).

1905 yılına kadar İsveç'te sadece tek bir Parlamento Ombudsmanı var iken aynı yıl askeri kuvvetlerin denetlenmesinden sorumlu bir Askeri Ombudsman görevlendirilmiştir. 1967 yılında üçüncü bir Ombudsmanın ilavesiyle bu üç kurum Parlamento çatısı altında *Parlamento Ombudsmanı* olarak birleştirilmiş, 1975'te de Ombudsmanların sayısı dörde çıkarılmıştır (Riksdagens Ombudsman, 2020).

İsveç'te Ombudsman kurumunun faaliyetleri, Parlamento denetiminin bir parçasını oluşturmaktadır. Parlamento, kabine ve üyelerini denetlerken; Ombudsman kurumu, kamu kurum ve kuruluşları ile yerel yönetimleri ve mahkemelerin kararlarına müdahale etmeden sadece davaları ele alış biçimlerini denetlemektedir. Bu iş bölümünün temel nedeni de Anayasa'dan kaynaklanan hükümet ve kamu yönetimi arasındaki ayrıma dayanmaktadır (Eklundh, 2000: 424).

Ombudsman	Baş Ombudsman	Ombudsman	Ombudsman
Görev Alanı 1. -Hukuk mahkemeleri - İş Mahkemesi -Kira Mahkemeleri -Ulusal Mahkemeler İdaresi -Hapishaneler, denetimli serbestlik hizmetleri -Ulusal Hukuki Yardım Otoritesi ve Yardım Kurulu, -Suç Mağduru Tazminat ve Destek Kurum, -Mevzuat Konseyi -Adalet Bakanlığı ve bağlı kuruluşlar -Baş Muhafızlar ve Komiteleri -İcra Dairesi -Çevrenin korunması ve halk sağlığı -Çevre Bakanlığı ve bağlı kurumlar -Tarım ve ormancılık -Gıda kontrolü -Eğitim sistemi -Planlama ve inşaat hizmetleri -Arazi etüdü işleri -Vergi Dairesi, -İletişim, ulaştırma	Görev Alanı 2. -Hapishaneler ve denetimli serbestlik hizmetleri -İdare mahkemeler -Silahlı Kuvvetler -Ulusal Tahkimat Ajansı -Sağlık ve tıbbi bakım -Adli tıp kurumları -Vergi Daireleri Ceza Soruşturma Birimleri -Maliye Bakanlığı ve bağlı kuruluşlar -Kamu alımları -Tüketicinin korunması -Vergilendirme ve nüfus kayıt işlemleri -Mali Denetim Kurulu -Rekabet Kurumu, -Eşitlik Ombudsmanı	Görev Alanı 3. -Sosyal hizmetler -Sosyal sigorta ve Engellilere Destek ve Hizmet Sağlanması Hakkında Kanunun Uygulanması. -İşgücü piyasası -Emeklilik Kurumu -Belediye sosyal hizmet kurumlarının faaliyetleri -The Children's Ombudsman. -Ulusal sigorta -İsveç Sosyal Sigorta Müfettişliği -İsveç Emeklilik Kurumu -Kamu İstihdam Hizmeti -Çalışma Ortamı Kurumu -İşsizlik sigortası -Çalışma Bakanlığı ve bağlı kuruluşlar	Görev Alanı 4. -Savcılar -İsveç Ekonomik Suç Kurumu -Vergi Dairesinin Ceza Soruşturma Birimleri -Polis gücü -İsveç Güvenlik ve Bütünlüğün Korunması Komisyon. -Gümrük yetkilileri -Ulusal Miras Kurulu -Ulusal Arşivler -İsveç Yayın Kurumu -Kültür Bakanlığı -Yabancılarla ilgili davalar -Vatandaşlık sorunları -Kurtarma hizmetleri -Piyangolar ve eğlence mekanları ruhsatları -İl İdare Kurulları -Ulusal Konut, İnşaat ve Planlama Kurulu -Mezarlıklar -İsveç Uluslararası Kalkınma İş birliği Ajansı -Ulusal Ticaret Kurulu -İsveç Enstitüsü -Dışişleri Bakanlığı -Riksdag Yönetim Kurulu -Genel seçimler -Başbakanlık ve bağlı kurumlar

Şekil 2. İsveç Ombudsman Kurumu Görev Dağılım Şeması

Kaynak: Riksdagens Ombudsman, 2020.

Yukarıda Şekil 2’de görüldüğü üzere, İsveç’te görev alanları ayrıntılı olarak yasa ile belirlenmiş dört Parlamento Ombudsmanı bulunmaktadır. Biri *Baş Ombudsman* olmak üzere her biri kendi alanında tek yetkilidir. Baş Ombudsmanın idari açıdan yönetici dışında bir yetkisi yoktur. Riksdag ayrıca, daha önce Parlamento Ombudsmanı olarak görev yapmış kişiler arasından iki yıl süreliğine bir veya daha fazla Ombudsman Yardımcısı seçebilmektedir. Mart 2019 yılı itibariyle üç Ombudsman Yardımcısı görev yapmaktadır (Riksdagens Ombudsman, 2020). İsveç Ombudsman kurumunda, her birinin başında bir Ombudsmanın görevlendirildiği

dört farklı bölüm bulunmaktadır. Ombudsmanlar birbirlerinin görev alanlarına müdahale edememektedir. Ancak birden fazla farklı sorunu ve Ombudsmanı ilgilendiren şikâyetlerde, konunun ağırlıklı olarak alakalı olduğu Ombudsman yetkili kılınmaktadır. Konunun ağırlığı hakkında tereddütler varsa konuya hangi Ombudsmanın bakacağına Baş Ombudsman karar vermektedir (Riksdagens Ombudsman, 2020). Ombudsmanlar arasındaki görev dağılımı yukarıda Şekil 2’de görülmektedir.

İsveç’te bütün kamu kuruluşları, yerel yönetimler ve kamu otoritesi kullanan tüm diğer kişiler Ombudsman denetimine tabi olsalar da bu denetime girmeyen bazı istisnalar bulunmaktadır. Genel olarak seçimle işbaşına gelen bakanlar, Parlamento üyeleri, Parlamentonun idari ve temyiz merci üyeleri, Parlamento Genel Sekreterliği üyeleri, yöneticileri ve yardımcıları, Seçim İnceleme Komitesi, yerel meclis üyeleri, İsveç Merkez Bankası Yönetim Kurulu, Milli Borç Ofisi Yönetim Kurulu, Baş Kontrolör ve Başsavcı Ombudsman denetimi dışında tutulmuştur. Bunların dışında Adalet Şurası Başkanı ve yönetim kurulu üyeleri de Ombudsman denetimine tabi değildir (Lundvik, 1983: 180; Fendoğlu, 2011: 70).

İsveç’te hükümet ve kamu yönetimi ayrımı bulunduğundan Ombudsman müessesesi kamu kurumlarını muhatap almayan, ancak bu kurumlardaki görevliler üzerinde denetim yapan bir model olarak gelişmiştir. Parlamento Ombudsmanı oluşturulduğunda aslında, vatandaşlara kamu yönetimine ilişkin şikâyetlerini kabul eden bir başvuru mekanizması biçiminde düşünülmemiştir; Parlamentonun, yönetsel faaliyetlerde yasalara uygunluğu sağlama ve kamu görevlilerini denetleme ihtiyacını karşılama amacıyla geliştirilmiştir (Bonnor, 2003: 240). Uygulamada kamu kurumlarına ilişkin şikâyet başvuruları kabul edilmemekte, sadece kamu görevlileri hakkındaki yakınmalar ele alınıp incelenmektedir (Heede, 2000:107-108). Sonuç olarak, *Yönetsel Yargı organları kamu kurumlarını denetlerken, Ombudsman kurumu da kamu görevlilerini denetlemektedir*. Kamu yönetiminin denetlenmesinde kurum-görevli ayrımının bu biçimde belirgin olması İsveç’in kendine özgü yönetim yapılanmasından kaynaklanmaktadır.

İsveç’te mahkemeler de kısmi olarak Ombudsman denetiminin kapsamı alanındadır. Ombudsman mahkemelerin kararlarına, yasaları yorumlamalarına ve kanıtları kullanmalarına ilişkin bir yorumda bulunamamaktadır. Ancak, idari ve adli mahkemelerin yargılama prosedürlerini uygulama ve yargılamaların kabul edilebilir bir süre içinde gerçekleştirilip gerçekleştirilmediği konularını denetlemekle yetkilidir (Eklundh, 2000: 425). İsveç Ombudsmanının yargı birimlerini denetlemesindeki asıl amaç, davaların görülme ve karara bağlama sürecinde etkinliği ve verimliliği sağlamak, görevin kötüye kullanılmasına engel olmaktır (Fendoğlu, 2011:12).

İsveç Ombudsmanının temel görevi, İsveç Anayasası'nda belirtilen temel hak ve özgürlüklerin devlet otoritesi karşısında korunmasıdır (Reif, 2000: 6). Ombudsman kurumunun görev alanı, önceleri yargı otoriteleri ve bu otoritelere bağlı idari organlarla sınırlı iken 1957 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile kapsamı genişletilerek yönetsel otoriteler ve yerel yönetimler de görev alanına dahil edilmiştir (Orfield, 1966: 16; Altuğ, 2002: 71).

Ombudsmanlar dört yıllık bir süre için seçilir, görevlerini yerine getirirken Parlamento ve yürütme otoritelerine karşı tam bir bağımsızlığa sahiptir (Modeen, 2000:316). İsveç Ombudsmanının ikinci kez seçilmesi de mümkündür, ancak üç dönemden fazla seçilemez. (Altuğ, 1968: 159-179). 1974 yılı öncesi Ombudsman seçilecek kişinin hukuk eğitimi almış olması gerekmekte iken bu tarihten sonra Ombudsman adayları için özel şartlar ve vasıflar kaldırılmıştır (Oytan, 1975: 196).

Ombudsmanın en önemli yaptırım gücü, kamu görevlilerinin yasaları yorumlamaları ve sorumluluklarını yerine getirmelerine ilişkin olarak eleştiri yöneltme ve tavsiyede bulunma yetkisidir. Söz konusu kamu görevlilerine ilişkin üstlerinden disiplin soruşturması açılmasının istenmesi, nadiren rastlanan bir yaptırım biçimidir. Ombudsmanın yetkisi sadece ihtar vermekle sınırlıdır. Bu yaptırım, kamu çalışanını yasal bir zorunluluk altına sokmasa da asıl etkisini bu konuda medyanın ilgisi sayesinde göstermektedir. İsveç toplumunun öteden beri benimsemiş olduğu *şeffaflık ve basın özgürlüğü* prensipleri Ombudsman denetimine her geçen gün daha fazla güç katmaktadır (The Swedish Parliament, 2005). Ombudsmana gelen başvuruların ve dosyaların hepsi halka açıktır. Medya mensupları ve gazeteciler Ombudsmanların faaliyetleri ve incelemesi sürdürülen dosyalar hakkında günlük bilgi alabilmektedirler. Özellikle Ombudsmanın denetim raporlarında isimlerinin yer alması her düzeydeki kamu görevlisi üzerinde büyük baskı oluşturmaktadır (Tortop, 1974: 41).

Ombudsmana başvuru yapabilmek için şeklen herhangi bir şart öngörülmemektedir. Ancak, isimsiz ve imzasız başvuru dilekçesi kabul edilmemekle birlikte şikâyet çok önemli bir konuya dair ise ilgili başvuru dikkate alınabilmektedir (Demir, 2002: 137). Ayrıca Parlamento Ombudsmanına başvuru için, *her çeşit itiraz ve temyiz mercilerinin kapanmış olması* şeklinde bir koşul olmasa da genel olarak Ombudsmanlar yargı süreci devam eden veya temyizi haiz olan durumlarla ilgili şikâyetleri kabul etmemektedirler (Eklundh, 2000: 480). Ombudsmanlar, yalnız şikâyet üzerine değil, *resen*, aldığı bir bilgi ya da gazete haberlerinden yola çıkarak kendiliğinden harekete geçmekte, inceleme ve denetimler yapabilmektedir (Holmgren, 1988: 155).

Parlamento Ombudsmanı hem *hukuka uygunluk* hem de *yerindelik* denetimi yapabilmekte (Mutta, 2005:68), idari yargıçların dahi sahip olmadığı bir yetkiye dayanarak

hastane ve bakım evlerinde hastalara, hapisanelerde de mahkumlara ilişkin davranış ve eylemleri yerinde inceleyebilmekte ve denetleyebilmektedir (Oytan,1977: 601).

Parlamento Ombudsmanı, görevini ihmal etmiş bir kişi hakkında *disiplin soruşturması başlatabilmektedir* (Lundvik, 1983: 181). Soruşturma sırasında Parlamento Ombudsmanı, sorguya çekmek, teftiş etmek, komite veya mahkeme celselerinde bulunmak, her çeşit bilgi, belge ve dosyaları istemek, yetkili makamlarla görüşmek, gibi farklı yöntemlere başvurabilmektedir (Mutta, 2005: 68). Ancak Ombudsman, kamu yönetimini mahkûm edememekte, uygulanması zorunlu kararlar alamamakta, yapılan bir idari işlemi geçersiz sayamamaktadır. Bir kamu görevlisiyle ilgili disiplin cezası da verememektedir. Buna karşın, bir memurun veya yargıcın kusurlu olduğu kanaatine varır ise, ilgili memur veya yargıç hakkında kovuşturma başlatılması için hatalı iş veya işlemi, disiplin veya ceza yargısı makamlarına iletebilmektedir (Oytan, 1977:602).

Parlamento Ombudsmanının, İsveç anayasal düzeninde oynadığı rol *dengeleyici unsur* niteliği taşımaktadır (Akıncı, 1999: 312). Devletin farklı organlarında veya kamu yönetiminde yolunda gitmeyen veya düzeltilmesi gereken bir alana yönelik olarak Parlamento'ya *yasa tasarısı sunabilmektedir* (Fendoğlu, 2011: 88). Ayrıca, bir kanunun veya uygulamanın anayasaya ile uyuşmadığı gerekçesiyle anayasaya aykırılık iddiasında da bulunabilmektedir (Demir, 2002: 134).

Parlamento Ombudsmanları, yıllık raporlarını resmi olarak Parlamento'ya sunarlar. Raporlara Meclis Anayasa Komisyonunun görüşleri de eklendikten sonra Riksdag Genel Kurulunda tartışılabilir (Weeks, 1978: 106; Vakur, 1990: 108; Atay, 1994: 171). Kurumun yıllık raporunda, Ombudsmanların bir yıllık period içinde yapmış olduğu denetim sonucunda görülen yasal boşluklara, hatalara ve yasalarda yapılması istenen değişikliklere yönelik önerilere de yer verilmektedir (Örnek, 1991: 254).

2.2.2.2.1.2. Danimarka'da Ombudsman Denetimi

Ombudsman denetiminin kökeni İsveç'e dayansa da genel olarak dünyada en fazla kabul gören uygulamanın Danimarka Ombudsmanı olduğu söylenebilir. İsveç kamu yönetiminin kendine özgü yapısından dolayı Ombudsman denetimi, kamu görevlileri üzerinde yapıyor iken Danimarka'da Ombudsman denetimi kamu kuruluşları üzerinde yapılmakta ve *Klasik Ombudsman* olarak kavramlaştırılmaktadır.

Türkiye'de KDK'nın da Danimarka Ombudsman modeline yakın olması nedeniyle bu alt başlık daha kapsamlı bir biçimde ele alınmıştır. Danimarka'da Ombudsman denetiminin işlevsellik düzeyini görebilmek adına öncelikle Danimarka'da kamu yönetiminin yapısına ve

genel olarak kamu yönetiminin denetimine bakılmış olup, akabinde Ombudsman denetimi ele alınmıştır.

Danimarka'da kamu yönetiminin yapısı: Danimarka'da modern tarzda idari sistemin kökeni 1849 Anayasası'na dayanmaktadır (Konya Ticaret Odası, 2011: 2). Bu anayasa döneminde ortaya çıkan siyasi gelişmeler, aynı dönemdeki Avrupa monarşileri içinde en liberal ve demokratik anayasal düzenin oluşmasına neden olmuştur (Pedersen, 1965:75). Bu geleneğin bir devamı olarak da Parlamento Ombudsmanı (Folketingets Ombudsmand), 1953 yılında anayasal bir kurum haline getirilmiştir (Tortop, 1998: 3).

Danimarka hukuk sisteminde yeni bir çalışma alanı olan yönetim hukukunun genel ve özel alanları bulunmaktadır. Genel yönetim hukuku; Bütün kamu kurumlarının her koşulda ve her daim bağlı olmaları gereken genel yönetim ilkelerini ortaya koymaktadır. Bu ilkeler genel olarak yargı içtihatları ve Ombudsman kararları neticesinde belirginleşen bir bakıma yazılı olmayan kurallardır. Ayrıca, içinde genel yönetsel ilkelerin bulunduğu *Kamu Yönetimi İşleyiş Yasası* ve *Bilgiye Erişim Hakkı* yasaları da yer almaktadır. Özel yönetim hukuku; *çevre hukuku*, *sosyal refah hukuku* gibi belirli konulara yönelik hukuk düzenlemelerini kapsamakta, bir kuralın yetersiz kaldığı durumlarda genel yönetim hukuku ilkelerine başvurulmaktadır. Danimarka'da sosyal-liberal yapının etkisiyle, yönetim hukuku, bir taraftan etkin bir kamu yönetimi tarafını diğer taraftan da bireyin yasal haklarının gözetilmesini önemseyen *kamu yararının dengelenmesi* üzerine inşa edilmiştir (Revsbech, 2002: 148-149).

Danimarka'da kamu yönetimi, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında paylaşılmıştır. Kamu hizmetlerinin büyük bölümü yerel yönetimler tarafından sunulmaktadır. Yerel Yönetim kapsamında 14 il yönetimi ve 275 büyük belediye mevcuttur. Yerel planlama, temel eğitim, yaşlı bakımı, kreşler, basit çevresel sorunlar ve ara sokakların bakımı belediyelerin sorumluluğundadır. İl yönetimleri de daha kalabalık nüfus ve daha geniş coğrafi alanlarla ilgili hizmetleri üstlenmişlerdir. Bu hizmetler, bölgesel planlama, lise düzeyinde eğitim, ana caddeler, hastaneler ve daha karmaşık çevresel sorunlar gibi konuları içermektedir (Karcı, 2010: 171-172).

Merkezi yönetim, bakanlıkların sorumluluğundadır. Bakanlıkların hiyerarşik olarak yapılanmış küçük birimleri vardır. Bu birimler bakanın sekreteryası olarak faaliyet göstermekte ve bakanlığa ait bütçenin yapılması, yasa tasarılarının hazırlanması, gibi hususlarda bakana yardımcı olmaktadır. Bakanlığa bağlı kamu hizmetlerinin sunumunu gerçekleştiren çeşitli daireler bulunmaktadır. Bu daireler, bakanlığın kararları doğrultusunda hareket etmekte ve gerektiğinde kararları bakanlıkça değiştirilebilmektedir. Ülke genelinde bu dairelere bağlı olarak yapılandırılmış çeşitli kurumlar hizmet vermektedir (Karcı, 2010: 172).

Geleneksel olarak enformel bir nitelik gösteren Danimarka kamu yönetiminde işlemlerle ilgili fazla ayrıntı ve şekil kuralları bulunmamaktadır. 1987'ye gelene kadar bilgi edinme, tarafsızlık ve idari tasarruflara ilişkin olarak, vatandaşları bilgilendirme gibi hususlarda bir takım yazılı olmayan prensipler uygulanmıştır. 1955 yılında Parlamento Ombudsmanının oluşturulmasından beri Kurum, idari usullerle ilgili koşulların geliştirilmesi noktasında girişimlerde bulunmaktadır. 1987'de *İdari İşleyiş Yasası*'nın kabul edilmesi nedeniyle şekilsellik yolunda bazı ilerlemeler kaydedilmiştir. Söz konusu Yasa'da, sadece kamu yönetiminin işleyişine yönelik birkaç temel kural belirtilmiş, fazla ayrıntıya girilmemiştir. Bu kurallar genel olarak teamüllere dayanarak uygulanmış prensiplerden oluşmaktadır. Ayrıca bu kurallar, Ombudsmanın geliştirdiği bazı iyi yönetim uygulaması ilkelerinin yasallık kazanmış biçimleridir. Danimarka'da yönetsel süreçlerin belirli bir biçimde yürütülmesine yönelik olan bu Yasa, önemli bir aşama anlamı taşımaktadır. Bu noktada Ombudsmanın, Yasa'ya uygun hareket edilmesi hususunda büyük gayret göstermesi etkili olmuştur. Böylelikle, Danimarka'da bireyin korunmasının yasalar aracılığıyla bir şekle kavuşturulması yönünde bir yaklaşım gelişmektedir (Revsbech, 2002: 152-156).

Danimarka'da seçimle iş başına gelenler ve kamu görevlileri, görevleriyle ilgili gizlilik yükümlülüğü altındadır. Dolayısıyla çalışırken ulaştıkları bilgileri saklı tutmaları gerekmektedir. Bu ilkede temel amaç vatandaşların korunmasıdır. Ancak, gizlilikle ilgili istisnalar da bulunmaktadır (Revsbech, 2002: 149; Danimarka Ombudsmanı, 2020).

Danimarka'da kamu yönetiminin siyasal, yönetsel ve yargısal denetim biçimlerinden etkili olarak ön plana çıkan siyasal denetimdir. 20. yüzyılın son çeyreğinde Danimarka'da farklı unsurlara bağlı olarak yasama ve yürütme arasındaki dengenin önemli ölçüde değiştiği söylenebilir. Hükümetlerin dikkat çeken özelliği koalisyon biçiminde oluşturulmalarıdır. 1972-1993 yılları arasında hükümetlerin tamamı azınlık hükümetlerinden oluşmuştur. Kırılgan bir yapının olduğu bu dönemde; hükümetler Parlamento karşısında zayıflarken, Parlamento güçlenmiş ve hükümet politikaları üzerinde çok daha etkili bir konuma gelmiştir. Böylece, vatandaşların farklı konularla alakalı şikâyetlerini parlamenterlere iletme durumu daha fazla görülmeye başlamıştır. Sorunları gündeme getirme, yasa önerileri sunma ve bu şekilde Parlamento gündemini belirlemede parlamenterlerin oldukça geniş hakları vardır. Bu genel süreçlere ilaveten, hükümetin ve bakanların Parlamentonun denetim mekanizmalarıyla denetlenmesi de söz konusu olabilmektedir. Dolayısıyla yürütme organı soru ve gensoru aracılığıyla denetlenebilmektedir. Böylelikle yönetimin siyasal denetimi ön plana çıkmaktadır (Karcı, 2010: 173).

Yasama organının hükümeti denetlemesinin diğer bir şekli de *Parlamento sürekli*

komisyonları vasıtasıyla gerçekleşmektedir. 1972’de oluşturulmalarından beri sürekli komisyonlar, Danimarka siyasal hayatında dikkat çeken mekanizmalar olarak yer almıştır. Bu komisyonların yapısı Parlamentodaki siyasi partilerin dağılımını yansıtmakta ve oldukça güçlü siyasal aktörler olarak öne çıkmaktadır. Komisyon üyelerinin; her komisyonun sorumluluk alanıyla alakalı yasa önerileri sunmak, bir yasa tasarısını onaylamak veya reddetmek, yasa tasarılarına ilişkin ilgili bakana soru sormak, yönetsel konularda bakana soru yöneltmek, şeklinde yetkileri bulunmaktadır (Karcı, 2010: 173). Komisyon üyesi parlamenterlerin soruları, ilgili komisyon adına iletilmekte ve bakan da yanıtını komisyona yönelik olarak vermektedir. Komisyon üyelerinin, ilgili olduğu daimî komisyonları harekete geçirebilme gücü ve yetkisi, demokratik karar alma süreçlerine büyük ölçüde katkı sunmaktadır (Rehof, 2002: 76). Bu durumda Ombudsman kurumunu, siyasal denetim kapsamında Parlamentonun denetim güçleri arasında değerlendirmek mümkündür.

Danimarka’da yönetsel denetim çeşitli düzeylerde gerçekleşmektedir. Kamu hizmeti bakanlıklar adına yürütüldüğü için her bakan, kendi bakanlığının karar ve faaliyetlerinden sorumludur. Dolayısıyla, bakanların tekil vakaları ele alma, gerektiğinde denetleme yetkileri bulunmaktadır. Danimarka’da yönetsel denetim kapsamında çok sayıda başvuru imkânı vardır. Bunlardan en fazla tercih edilen ve en gelişmiş olanı *hiyerarşik başvuru* sistemidir. Yönetsel başvuruya dair genel hükümlerden ziyade her bir kamu kuruluşunun kendine özel mevzuatında hiyerarşik başvuru usulüne ilişkin hükümler bulunmaktadır. Yönetsel başvuru sisteminin genel amacı bireyin yasal haklarının korunmasıdır. Bununla birlikte diğer bir amaç da alt birimlerin denetiminin sağlanmasıdır. Herhangi bir yönetsel kararla ilgili kişisel zararı olan her birey hiyerarşik başvuru seçeneğini kullanabilir. Yönetimle ilgili şikâyet başvurusunu alan yönetsel başvuru makamı, yönetimin aldığı kararların yasallığını, uygunluğunu ve niteliğini inceleyebilmektedir. İncelemeyi başvuru merci yapmaktadır. Bir kararın verilmesi için ihtiyaç duyulan bilgi ve belgelerin toplanması görevi de başvuru makamına aittir. İnceleme neticesinde başvuru sahibinin mağduriyeti tespit edildiği takdirde karar iptali, tazminat ya da değiştirme kararlarından biri verilebilmektedir (Revsbech, 2002: 172-173).

Kamu yönetiminin iş ve işlemlerine itiraz eden yurttaşlar için alternatif başvuru makamlarından bir diğeri de *adli yargı* kuruluşlarıdır. Kamu kuruluşlarının kararlarına karşı, Anayasa’nın 63. maddesi yargı denetimini güvence altına almıştır. Yönetimin kararlarından olumsuz etkilenen gerçek ve tüzel kişiler, söz konusu kararlar aleyhine yargı makamlarına itirazda bulunabilmektedirler (Rehof, 2002: 95). *İdari Yargı Mahkemeleri Danimarka’da yoktur*. Bunun temel sebebi, alternatif yönetsel başvuru imkânlarının ve işlevsellik düzeyi yüksek bir Ombudsman sisteminin var olmasıdır (Revsbech, 2002: 166). Ayrıca, mahkemelere

erişim oldukça kolay ve yönetime ilişkin itirazlarda Ombudsman yerine adli mahkemelere başvurma imkânı da oldukça geniştir. Genel olarak, *başvuru için bir süre kısıtlaması yoktur, idari başvuru yollarının tüketilmiş olması da gerekmemektedir* (Karcı, 2010: 175).

Danimarka'da yargı denetiminin kapsamı oldukça geniş olup, yargı önüne götürülemeyecek konular oldukça sınırlıdır. Mahkemelere hemen hemen her konuda başvurulabilmektedir. Mahkemelerin kesin olarak baktığı hususlar; çoğunlukla yönetim sürecine ilişkin kusurlar, meşru temelinin olmadığı iddia edilen işlemler ve emsali bulunmayan yorumlara dair başvurulardır. Mahkemeler tarafından başvuru konusu bir yönetsel iş veya işlemin kusurlu bulunması halinde iki tür netice ortaya çıkmaktadır. Ya iptal kararı alınmakta ya da kamu yönetiminin tazminat ödemesine hükmedilmektedir (Revsbech, 2002: 169-170).

Danimarka'da Ombudsman Denetimi: Yurttaşların kamu yönetimi karşısında korunması adına, güvence olarak adli mahkemelerin bulunduğu Danimarka'da, kamu yönetimi faaliyetlerinin denetimine ilişkin ayrı bir mekanizmaya ihtiyaç olduğu anlayışı, İkinci Dünya Savaşı sonrasında gündeme gelmiştir. Savaş dönemi ve sonrasında alınan yeni sosyal güvenlik tedbirleri ve beraberinde getirdiği yeni kamu hizmet alanları, yönetimin faaliyetlerini de arttırmış, bu durum karşısında haliyle yargı denetimi de yetersiz kalmıştır. Hukuki denetim noktasında sorun yaşanmamış fakat, Parlatentonun yönetime verdiği takdire dayalı yetkilerinin denetimi hususunda adli yargı sistemi başarılı olamamıştır. 1945 sonrasında bu husus Parlatentoda görüşülmüş ve 1949'da Prof. Hurwitz tarafından İsveç Ombudsman mekanizmasının incelenmesi öngörülmüştür (Chapman, 1970: 247). Komşu ülke İsveç'te kamu yönetimine karşı bireyin korunmasını sağlayan bağımsız ve tarafsız mekanizmaların, ilgiyle izlenmesi, Danimarka'da idari yargı mekanizmasının ve Ombudsmanın oluşturulmasına zemin hazırlayan anayasal değişiklikleri getirmiştir. Ancak Danimarka'da idari mahkemeler, hiçbir zaman hayata geçirilmemiştir (Heede, 2000: 81).

Sonuç olarak 1953 Anayasa Tasarısı'nda Danimarka'da bir Ombudsman kurumuna yer verilmiş, 1954'te Ombudsman yasası kabul edilerek Ombudsman kurumu (*Folketingets Ombudsmand*) oluşturulmuştur. Nihayetinde Ombudsman kurumu İkinci Dünya Savaşı'ndan sonraki dönemde kamu yönetimi reformu çalışmalarının bir parçası olarak hayata geçirilmiştir (Busck, 1995: 23). Chapman'a göre Danimarka'da Ombudsman deneyimi, çeşitli kamu kuruluşlarının karşı olmalarına rağmen, kamu yönetimine yabancı bir organizmanın aşılması girişimidir. Aslında şikâyetlerin kolayca ortaya konulması ve bağımsız bir organ tarafından soruşturulması hem vatandaşların hem de kamu çalışanlarının lehine bir durumdur. İlk başvuruların büyük bölümü yargı makamlarına ilişkin olarak kötü yargılama hususlarında ve yerel yönetimlerle alakalı olarak yapılmıştır (Chapman, 1970: 248-251). Danimarka'da

Ombudsman kurumu temelde iki amacı gerçekleştirmek için oluşturulmuştur. Parlamentonun bakanlıklar üzerinde var olan kontrol gücünün daha da artırılması ve yurttaşların kamu yönetimiyle uzlaşmadıkları durumlarda başvurabilecekleri, hukukun üstünlüğünü güvence altına alan bir mekanizmanın hayata geçirilmesidir (Nielsen, 1983: 73).

Danimarka Parlamento Ombudsmanı, dört yılda bir yapılan Parlamento seçimleri sonrasında Parlamento (*Folketing*) tarafından görevlendirilmektedir (Gotze, 2010: 37). Ombudsman genel seçimlerden sonra *Parlamento Hukuk İşleri Komitesinin* (*The Legal Affairs Committee*) önerdiği, Parlamento üyesi olmayan, hukuk eğitimi almış adaylar arasından Parlamentonun 2/3 oy oranı ile tek oturumda seçilmektedir (Gotze, 2009: 9). Aynı kişi tekrar seçilebilir, ancak Parlamentonun güvenini kaybetmesi durumunda yine Parlamento tarafından görevinden alınabilmektedir.

Ombudsman görevini icra ederken Parlamentodan bağımsız hareket etmektedir. Ombudsmanın siyasal açıdan tarafsız olduğu genel kabul gören bir durumdur. Ombudsman, yıllık çalışma raporunu bir uzmanlık birimi olan Parlamento Hukuk İşleri Komitesine sunmakta, Hukuk Komitesi de Ombudsmanın Komiteye ilettiği raporları dikkatli bir biçimde incelemekte ve sonrasında Parlamento Genel Kurulunu bilgilendirmekte ve Ombudsmanın çalışma raporunun, yasama süreçlerinde Parlamento tarafından dikkate alınmasını tavsiye etmektedir (Hurwitz, 1968: 6-8). Böylece Ombudsman, yıl içerisinde ve yıl sonunda hazırladığı çalışma raporlarında dile getirdiği kamu yönetiminin ve devletin diğer organlarının eksik ve aksayan taraflarıyla ilgili önerilerinin takibini Hukuk Komitesi aracılığıyla yapmış olmaktadır. Ombudsman ile Parlamento arasındaki etkileşim, Ombudsmanın takdir yetkisini kullanarak kendi kararlarını aldığı bağımsızlık esasına dayanmakta ve Ombudsmanın sunduğu raporlar yoluyla gerçekleşmektedir (Dethlefsen, 2005: 130). Parlamento ve Ombudsman arasındaki atanma, görevden alınma ve bütçesinin belirlenmesi şeklinde somutlaşan resmi ilişki ise Ombudsmanın bağımsız ve tarafsızlığını zedelememiştir (Karcı, 2010: 178).

OMBUDSMAN						
Hukuki İşler	Yönetim Sekreterliği	İdari İşler	Uluslararası Bölüm			
Bölüm 1	Bölüm 2	Bölüm 3	Bölüm 4	Bölüm 5	Bölüm 6	Bölüm 7
-Basın, Yayın, Reklam Yasası -Çevresel Bilgilendirme Yasası -Radyo ve Televizyon Yasası -Adalet Yönetimi Yasası kapsamında ki konular	-Sosyal Hukuk -İş Hukuku	-Cezaevleri -Gözaltı merkezleri -Danimarka Hapishane ve Şartlı Tahliye Dairesinin emekli maaşları -Gözaltı -Psikiyatri koşulları -Sosyal ve sosyal psikiyatrik barınma hizmetleri -İltica merkezleri -Engellilere eşit muamele -Yabancılar, zorunlu sınır dışı edilme	-Çocuklar için hizmet veren sosyal kurumlar ve özel konutlar -Koruyucu aileler -İltica merkezleri -Hastaneler pediatri ve çocuk psikiyatri servisleri -Çocuklar ve gençler için sosyal hizmetler -Aile Hukuku davaları -İlköğretim ve parasız okullar -Çocuk haklarıyla ilgili konular	-Yabancılar Hukuku -Çevre ve planlama -İnşaat ve konut -Enerji -Gıda ve tarım -Belediyeler ve bölgeler -Psikiyatrik sorunlar -Yetki kılavuzu -Kişisel ve isim hakları, vakıflar ve miras	-Vergiler, -KDV vb. -Arama, kurtarma vb. -Mesleki yaralanma vakaları vb.	-Eğitim -Kamu personeli -Ulaşım, iletişim -Eğitim ve araştırma -Kovuşturma ve ceza davaları vb. -Pasaportlar, silahlar vb. -Seçimler, kişisel kayıt vb. -Kilise ve kültür -İş koşulları vb.

Şekil 3. Danimarka Ombudsman Kurumu Örgüt Şeması ve Görev Dağılımı

Kaynak: Folketingets Ombudsmand, 2020.

Örgütsel yapılanması ve görev dağılımı yukarıda Şekil 3'te görüldüğü üzere, Danimarka Ombudsman kurumunda sadece bir Ombudsman vardır. Hiyerarşik olarak Ombudsmanın hemen altında *Hukuki işler*, *Yönetim Sekreterliği*, *İdari İşler* ve *Uluslararası Bölüm* olmak üzere dört farklı bölüm bulunmaktadır. Şikâyet konularının incelendiği Hukuki İşler bölümünde Ombudsmana gelen şikâyet konuları, 2019 yılı itibariyle yedi inceleme bölümü arasında paylaştırılmıştır. Her bir bölümün başına bir bölüm yöneticisi ile yeteri kadar bölüm yardımcısı görevlendirilmiştir. Yönetici kadronun altında da inceleme görevlileri bulunmaktadır. Başvuru incelemeleri, hukuk uzmanları olan inceleme görevlileri tarafından yürütülmekte olup, sonuçlar bölüm yöneticisine iletilmektedir. Bölüm yöneticisinin görüşleri de eklendikten sonra dosya Ombudsmana sunulmakta ve inceleme Ombudsman tarafından sonuçlandırılmaktadır (Folketingets Ombudsmand, 2020).

Danimarka’da Ombudsman, 1955 yılında İsveç modelinden esinlenilerek oluşturulmuşsa da yetkileri bakımından İsveç Ombudsmanından farklıdır (Nielsen, 1983: 73). Ombudsmanın denetim yetkisi, *kamu kuruluşları, askeri yönetimler ve yerel yönetimler* ile sınırlıdır. İlkesel olarak seçimle göreve gelenler Ombudsman denetiminin dışında tutulmuş olsa da bakanlar, bir bakanlığın yöneticisi sıfatıyla gerçekleştirdikleri iş ve işlemlerden dolayı Ombudsmanın denetimine tabidirler. Yargısal kurumlar, yargıçlar eliyle yürütülen kamu hizmetleri ve mahkemeler, yargı benzeri kurullar (*tribunal*) Ombudsman denetiminin kapsamı dışındadır (Nielsen, 1983: 74). Ayrıca, özel kuruluşlar ile kamu kuruluşları arasındaki sözleşmeler de istisnai durumlar hariç incelenememektedir (Heede, 2000: 34). Danimarka’da Ombudsman, bakanları, kamu görevlilerini ve devlet hizmeti gören her tür kurum ve çalışanlarını denetleyebilmektedir. Bu kurumların kapsamına hastaneler, tutuklu evleri, hapisaneler ve askeri kamplar gibi vatandaşlara ilk elden hizmet veren kurumlar da girmektedir (Gammeltoft-Hansen, 1996: 198). Yasa’da açıkça belirtilmemiş kurumlar söz konusu olduğunda ilkesel olarak Ombudsman karar vermektedir. Parlamento Ombudsmanının denetleyemeyeceği kişiler; Kopenhag Şehir Mahkemesinin Veraset Bölümü Başkanı, Anayasa Mahkemesi katipleri, hâkimler ve adliye mahkemelerinin baş idari görevlileridir (Chapman, 1970: 248).

Danimarka’da herkes, tüzel kişiler de dahil Ombudsmana başvurabilmektedir. İdari işlemlere ilişkin olarak, işlemin gerçekleştiği tarihten itibaren bir yıl içinde şikâyet başvurusu yapılabilmekte, ancak Ombudsmana başvurmadan önce idari başvuru yollarının tüketilmiş olması gerekmektedir.

Ombudsman herhangi bir başvuru üzerine veya resen yetki kapsamına giren kurumlarda denetim yapmaktadır. Ayrıca kamu kurumlarında zaman zaman teftişlerde de bulunabilmektedir. Ombudsmanın araştırma, teftiş ve inceleme yetkileri bulunmakla birlikte (Demiral, 2012: 65), hukukta ya da kanunlar üzerinde kararlarının bağlayıcılığı ve yaptırımı yoktur (Altuğ, 2002: 87). Danimarka Parlamento Ombudsmanının, bir *uyarı mekanizması* gibi tasarlandığı görülmektedir. Yönetimde aksayan durumlara ilişkin ses vermektten başka bir yaptırımı yoktur, ancak çözüm getirebilecek ilgili mercilerin durumdan haberdar olmasını sağlamaktadır (Doğan, 2014: 149).

Danimarka Parlamento Ombudsmanının göstermiş olduğu başarıda medyanın girişimlerinin büyük bir etkisi vardır. Kamu yönetiminin herhangi bir biriminde haksızlık yapıldığı iddiasında bulunan yurttaşlar ve bu olayı kamuoyunun gündemine getiren medya arasında işlevsel ve sıkı bir ilişki bulunmakta, Ombudsmanın başarısı, Danimarka medyasınca yüceltilerek kahramanlık statüsünde görülmektedir (Gotze, 2009: 179-180). Ombudsman ve

medya arasındaki olumlu ilişkiyi göz ardı edemeyen kamu kurum ve kuruluşların yöneticileri ve öteki devlet organları da Ombudsmanın tavsiye ve önerilerini dikkate almak ve kurumlarına yeni bir düzen verme çabalarına girişmektedirler. Bu durum da *iyi yönetimin* savunucusu olarak Ombudsmanın gelişimine katkıda bulunmaktadır (Doğan, 2014: 151).

Ombudsmanın denetim alanında bulunan tüm görevliler, Ombudsmanın incelemeleriyle ilgili istemiş olduğu tüm bilgi, belge ve dosyaları vermekle sorumludurlar. Ancak Ombudsmanın, devlet sırrı olarak nitelenen belgeler ile Ceza Usul Yasası'nda tanık dokunulmazlığını düzenleyen kurallara dayalı belgelere ulaşımı sınırlandırılmıştır (Hurwitz, 1968:10).

Danimarka Ombudsman Kurumu, İsveç'ten transfer edildiği için ilk başlarda ilgili Yasa'da Ombudsmanın görevi, kamu görevlilerinin denetimi biçiminde belirtilmiş olmasına rağmen, Ombudsmanlar denetimi böyle uygulamamışlar, denetim konularını şahıslara değil, kurumlara yöneltmişlerdir. İnceleme sürecinde kamu görevlilerinin doğrudan sorgulanması olağanüstü bir uygulama olarak nitelendirilmiştir. Bu uygulamalar yönünde kurumun görev kapsamı, 1996 yılında yapılan yasa değişikliğiyle *kamu kuruluşları* olarak düzenlenmiştir (Heede, 2000: 33).

Danimarka'da genel olarak aynı konularda hem yargı organları hem de Ombudsman yetkilidir. Ama başvuru sadece ikisinden birine yapılabilmektedir. Başvuru tercihi yargıdan yana kullanıldığı takdirde Ombudsman yolu kapanmaktadır. Ombudsmanın yargıyı denetleme yetkisi olmaması nedeniyle yargı kararı verilmiş konuları da ele alamamaktadır. Ombudsman tarafından incelenmesi sürdürülen bir konunun yargıya iletilmesi durumunda ise Ombudsman incelemesi sonlandırılmaktadır (Heede, 2000: 34).

Yasal olarak, Ombudsman kararları bağlayıcı nitelik taşımasa da güçlü bir etkisi vardır. Bu etki, Kurumun toplum nazarındaki genel prestijine ve verdiği kararların isabet oranına paralel biçimde gelişmiştir (Revsbech, 2002: 177). Ombudsman, araştırdığı konuya ilişkin olarak kararında, kamu kurumuna *tavsiye* niteliğinde görüş bildirmektedir. Başvuru sahibi ile kamu kurumu arasında arabulucu rolü söz konusu değildir (Karcı, 2010:181).

Ombudsmanın kararlarına uyulmaması halinde Ombudsman, tavsiye kararını tekrar etmekte, siyasal destek aramakta ve şikâyet eden için Adalet Bakanından adli yardım talebinde bulunmaktadır. Ombudsman kararlarına kamu yönetiminin uymadığı nadir durumlarda mağduriyet yaşayan şikâyet sahibinin hakkını korumak amacıyla Ombudsman, ücretsiz yasal destek verilmesi yönünde Adalet Bakanlığını bilgilendirmektedir (Gammeltoft-Hansen, 1996: 195-202).

İlk başlarda, inceleme konularını mahkemeye taşımak adına Ombudsmanın savcılara talimat verme, disiplin soruşturması açılması yönünde idari makamları harekete geçirme yetkisi olmasına karşı uygulamada bu yetki hiçbir zaman kullanılmamış ve 1996'da yapılan bir düzenleme ile bu yetki kaldırılmıştır (Heede, 2000: 39-43).

Ombudsman kararından tatmin olmayan, itiraz eden yurttaşlar, Ombudsman aleyhine dava açma hakları yoktur. Ancak, Ombudsman kararı ile eleştirilen kamu kurumu ya da görevlileri istisnai durumlarda Ombudsman kararının esasıyla ilgili olarak yargı makamlarına gidebilmektedirler (Revsbech, 2002: 177).

Danimarka Ombudsmanı, *genel uygulama ilkeleri belirleme* işlevini iki biçimde yerine getirmektedir. Herhangi bir konu hakkında açık hukuk kurallarının, yargı içtihatlarının veya yazılı olmayan kuralların yokluğu halinde, bu durumla ilgili olarak Ombudsmanın verdiği bir karar, gelecekte aynı konuyla ilgili uygulamalara zemin oluşturabilmektedir. Bir diğer genel ilke belirleme işlevini yerine getirme biçimi de Ombudsmanın mevcut yasalar, idari kurallar ve idari işlemlere yönelik bazı yeni düzenlemeler tavsiye etmesidir (Nielsen, 1983: 78).

Karcı'ya göre, Danimarka'da Ombudsmanının yasal yorum organı olma niteliği, kamu otoriteleri üzerinde geniş bir etkiye sahiptir. Çoğunlukla, Ombudsman kararları, içtihat hukukunun yanında yasal bir başvuru kaynağı olarak kabul görmektedir (Karcı, 2010:182). Ombudsman yalnız yasal standartları uygulamamakta, aynı zamanda incelediği vakalarda hukuki niteliği olmasa da uygulanabilmesi mümkün olan ilkeler de belirleyebilmektedir. Danimarka Ombudsmanı tarafından uygulanan iyi yönetim uygulamalarından bazıları, daha sonra mahkemelerce dikkate alınmış hatta yasal düzenlemelere de konu olmuştur. 1987 yılında kabul edilen *İdari İşleyiş Yasası* da bu yolla geliştirilmiştir (Heede, 2000: 45). Yasa'nın bazı hükümleri, Ombudsman içtihatlarını referans alarak oluşturulmuştur. Görüldüğü üzere, Danimarka Ombudsmanının yönetim hukukunun gelişmesinde ve kamu yönetimi üzerinde oldukça önemli bir etkisi bulunmaktadır. Genel olarak Danimarka'da Ombudsman ve yargı, hukuk konusunda hemen hemen aynı görüşe sahip olsalar da Ombudsman, hukuka uygunluğun yanında idari davranışın yerindeliğini de sorgulamaktadır (Revsbech, 2002: 176).

Parlamento Ombudsmanının sistem içinde edinmiş olduğu önemli rolde, Danimarka'da idari yargı organlarının yokluğunun etkisi olduğu söylenebilir. Ombudsman kurumunun dünyada yaygınlaşmasında büyük öneme sahip olan Danimarka Ombudsman modeli, (Seneviratne, 2002: 15) bir katalizör işlevi görmektedir (Robertson, 1995: 34). Danimarka'daki bu model, İsveç Parlamento Ombudsmanına çok benzemektedir, ancak Danimarka Parlamento Ombudsmanı, İsveç Ombudsmanına göre daha esnek ve sınırlı yetkiye sahiptir (Gotze,

2009:176). Bu modelin dünyaya yayılmasında, kurumun bu sınırlı yetkisinin önemli bir unsur olduğu değerlendirilmektedir.

2.2.2.2.2. Anglo-Sakson Sistemde Kamu Denetçiliği (İngiltere, ABD)

Devlet geleneği olarak, devlet ve onu temsil eden kamu kuruluşlarının hukuki statüsünün diğer hukuki kişiliklerden farklı olmadığı Anglo-Sakson modeli temsil eden ülkelerin belli başlıları; İngiltere, Amerika Birleşik Devletleri (ABD), Kanada ve İrlanda'dır. Bu alt başlıkta ilk olarak İngiltere ve akabinde ABD'de Ombudsman uygulamaları ele alınmıştır.

2.2.2.2.2.1. İngiltere'de Ombudsman Uygulaması

Ombudsman denetimi İngiltere'de İskandinav ülkelerindeki uygulamalardan farklı bir işlev yerine getirmektedir. Bu alt başlıkta, Britanya'da genel denetim sistemi içinde Ombudsman'ın yeri incelenmiş ve kurumun hangi temel işlevi yerine getirdiğine bakılmıştır.

İngiliz hukuk sisteminde İsveç ve Danimarka'da var olan kamu hukuku-özel hukuk ayrımı gelişmemiştir. İdare hukuku şeklinde ayrı bir hukuk bulunmadığı için bir *idari usul yasasına* da ihtiyaç duyulmamıştır. Yönetimin iş ve işlemlerine karşı itirazlar genel mahkemelere, yönetsel uyuşmazlık kurullarına (*tribunal*), Avam Kamarası üyelerine ve Ombudsmana yapılabilmektedir. 1980'lerden sonraki küresel gelişmelere paralel olarak İngiltere'de kamu hukuku alanı genişlemiştir. AB Hukuku'nun etkisiyle ikili hukuk ayrımı kabul görmeye, idare hukuku yeni bir konsept olarak gelişmeye başlamıştır (Karasu, 2009: 173). 2000 yılında yönetime dair şikâyet ve davaların artışı, Yüksek Mahkeme (*High Court*) içinde *İdare Mahkemesi* adıyla ayrı bir daire kurulmasına neden olmuştur (Eroğul, 2005: 29).

İngiltere'de kamu çalışanlarının kamusal hesap verebilirlikleri ve vatandaşların devlete ilişkin şikâyetleri hususunun, yargı organlarından daha çok gelenekselleşmiş ve düşünce yapısında belirleyici bir unsur haline gelmiş olan siyaset ve Parlamento mekanizmalarını ilgilendirdiği gözlenmektedir. 1967'de Ombudsman kurumu oluşturulurken de kamu yönetiminde yargı denetiminin geri planda kaldığı bu yaklaşım kendini göstermiştir (Drewry, 1997: 85-86). Bu bağlamda yönetimin denetimi biçimleri içinde siyasal denetimin ayrıcalıklı bir yeri vardır. Bu ülkenin siyasal ve yönetsel kültürünün oldukça önemli unsurlarından biri olan *Parlamento egemenliği* ilkesi, siyasal denetimin önemli hale gelmesini sağlamıştır (Karasu, 2009: 193). Dolayısıyla, Parlamento denetiminin çeşitli yolları geliştirilmiştir. Bunlardan en etkili olanı, Avam Kamarası'nda parlamenterlerin haftanın dört günü,

Birleşimlerin ilk saatinde bakanlara *soru sormaları*dır. Başka bir yönetimi denetim biçimi; her Birleşimin son 30 dakikasında ve yasama yılının her döneminin son saatlerinde kullanılan *dağılma öncesi tartışma* yöntemidir. Bir diğeri de *genel görüşme*'dir. Parlamentonun diğeri bir önemli denetim biçimi, amaçları bakanlar ve bakanlıkları denetlemek olan ve süreklilik arz eden komisyonlar aracılığıyla gerçekleştirilmektedir. *Select Committee* olarak adlandırılan bu özel kurulların eleştirileri yönetim tarafından dikkate alınırken önerileri de kabul görmektedir (Eroğul, 2005: 15-17). İngiltere'de yönetsel denetim kapsamında Bakanlar, kendilerine bağlı bakanlık birimlerinde, özerk ya da yarı-özerk örgütlerde ve yerel yönetimlerde denetim yapma yetkisine sahiptirler (Karasu, 2009: 193).

İngiltere'de yönetim hukuku düşüncesinin akademik alanda yer almasına paralel olarak Ombudsman denetimi de gündeme taşınmıştır. Hukuk camiası tarafından, kötü yönetim karşısında şikâyet başvurularını ele alacak bir kurum olarak İskandinav Ombudsman modelinin yararlı olabileceği fark edilmiştir. Bu farklı kurumun *Britanya sistemine uyarlanabileceği, hem adli mahkemelerin ve yönetsel uyumsuzluk makamlarının hem de parlamenterlerin şikâyetlerle ilgilenme işlevlerini destekleyici bir unsur olabileceği*, görüşü benimsenmeye başlamıştır (Drewry, 1997: 95). Geleneksel başvuru mekanizmalarının denetiminden nadiren de olsa kaçabilen ve dikkat çeken kötü yönetim uygulamaları da *Parlamento Komiserliği* olarak adlandırılan Ombudsman kurumunun oluşturulmasına zemin teşkil etmiştir (Heede, 2000: 83).

Parlamento Komiserliği (The Parliamentary Commissioner) 1961 tarihinde Sir. John Whyatt'ın hazırladığı *Whyatt Komitesi Raporu* referans alınarak 1967 yılında *Parlamento Komiseri Kanunu (Parliamentary Commissioner Act)*'yla hayata geçirilmiştir. Bu Rapor'da, Britanya'da mevcut denetim yöntemlerinin yetersiz oldukları belirtilmiş ve Ombudsman alternatif bir denetim mekanizması olarak ortaya konulmuştur (Özer, 1997: 59).

Parlamento Komiseri, adaylık konusunda başbakanın muhalefet lideri ile istişaresi sonucunda yaptığı öneriyle, kraliyet makamı tarafından görevlendirilmektedir. Parlamento Komiseri, ilgili Kanun'un 1'inci maddesine göre, Parlamento üyesi olmayan kişiler arasından en fazla *yedi yıl* için atanmaktadır. Aynı kişinin ikinci kez Parlamento Komiseri olarak atanması mümkün değildir. Parlamento Komiseri hukuka aykırı davranışlar sergilediğinde, Parlamentonun hem *Lordlar* hem de *Avam Kamarası'nın* aynı yöndeki kararı doğrultusunda Kraliçe tarafından görevden alınabilmektedir (Parliamentary Commissioner Act, 1967: Article 1).

Parlamento Komiseri, Parlamenta ve hükümete karşı bağımsızdır. Kendisine ulaştırılan şikâyet başvurularına ilişkin olarak gerek duyduğu belgelere ulaşma konusunda

Yüksek Mahkeme ile aynı yetkilere sahiptir. Tek sınırlama, kabineye ilişkin belgelerdir. Parlamento Komiseri gizlilik içeren milli savunma sırları dışında, gerekli bütün bilgi ve belgelere erişebilmekte ve gerekiyorsa mahkemelerdeki duruşmalara katılıp tanıkları dinleyebilmektedir. Ancak Başbakan ve Bakanlar Kurulunca alınan karar ve toplantı tutanaklarına Başbakanın onayı ile ulaşabilmektedir (Parliamentary Commissioner Act, 1967: Article 8).

İngiltere Avam Kamarası'nda, Parlamento Komiserinin çalışmalarından sorumlu bir *Kamu Yönetimi Özel Komitesi* oluşturulmuştur. Bu Özel Komitenin *başkanının her daim muhalefet parlamenterlerinden görevlendirilmesi*, ülkenin demokratikleşme düzeyi açısından dikkat çekicidir ve bu ülke, *demokrasinin beşiği* unvanını hak etmektedir (Eroğul, 2005:17).

Parlamento Komiseri, vatandaşların hükümet birimlerinin hukuka aykırı ve kötü yönetim uygulamalarından kaynaklanan mağduriyetleriyle ilgili şikâyetleri incelemekle görevlidir. Ancak, Parlamento Komiserine Avam Kamarası üyelerinden bir parlamenter aracılığıyla başvurulabilmesi, Britanya Ombudsman kurumunun en dikkat çeken özelliğidir. Lordlar Kamarası üyelerine ise şikâyette bulunulmamaktadır (Karcı, 2010: 36). Parlamenter ile şikâyette bulunan kişinin aynı seçim bölgesinden olması zorunlu değildir. Şikâyet başvurularının yazılı olması ve bir parlamenterin aracılığıyla Parlamento Komiserine iletilmesi gerekmektedir. Başvuruda bulunan kişi, şikâyetinin Parlamento Komiserine iletilmesini dilekçesinde bizzat belirtmelidir. Yönetimin iş ve işlemlerinden mağdur olan kişi, haksızlığa uğradığı tarih itibarıyla bir yıl içerisinde herhangi bir Avam Kamarası üyesine başvurabilmektedir (Arslan, 1986: 161-162). Yapılan incelemenin sonucu, başvuru sahibine aynı parlamenter aracılığıyla bildirilmektedir (Parliamentary Commissioner Act, 1967: Article 5). Raporun bir örneği de Kamu Yönetimi Özel Komitesine iletilmekte, Komite gerek görürse ilgili bakandan bilgi istemektedir (Eroğul, 2005:17).

Parlamento Komiserinin başvuruları doğrudan kabul etme, ya da kendi inisiyatifiyle harekete geçerek (resen) bir inceleme başlatma yetkisi yoktur. Bu uygulama, Parlamento Komiserinin Parlamento namına hareket ettiğini ve Parlamentonun bir memuru gibi görev yaptığına işaret etmektedir (Giddens, 2008: 96). Parlamenterlerin vatandaş ile Parlamento Komiseri arasındaki bu aracı olma konumu, kamu yönetiminin denetlenmesinde Parlamento'yu etkin biçimde sisteme dahil etme işlevini sağlamaktadır. İngiltere'de Parlamento Komiserine verilmeyen resen harekete geçme yetkisi zımnen milletvekillerine tanınmaktadır. Parlamento Komiserine iletilmek üzere şikâyet başvurusu alan bir parlamenter, isterse şikâyeti kendisi inceleyerek çözüme kavuşturabilmekte, reddedebilmekte ya da Parlamento Komiserine

iletebilmektedir (Pınar, 2014:68). Kuruma yapılan müracaatların Avam Kamarası üyelerinin aracılığıyla gerçekleştirilmesi durumu, yurttaşların yönetim hakkındaki şikâyetlerinde muhalefet milletvekilleri de çözüm mekanizmasına dahil edilmekte ve böylelikle iktidarın daha etkili bir biçimde denetlenmesinin önü açılmaktadır.

Parlamento Komiseri, yapmış olduğu inceleme sonucunda verdiği karara uyulmadığı ve kötü yönetim uygulamasının giderilmediği durumlarda, inceleme sonucunu hazırladığı özel raporla Parlamentonun her iki kanadına iletmekle sorumludur. Parlamento Komiserinin çalışmalarıyla ilgili olarak düzenlemiş olduğu raporlara karşı herhangi bir hukuki yola başvurulamamaktadır (Parliamentary Commissioner Act, 1967: Article 10). Görüldüğü üzere, Birleşik Krallık'taki Parlamento Komiserliği denetimi, Ombudsman uygulamalarında, örneğine çok sık rastlanmayan alternatif bir denetim şekli olarak ortaya çıkmaktadır.

Parlamento Komiserinin görevi, parlamenterler tarafından kendisine ulaştırılan, yönetim karşısında haksızlığa uğrayan yurttaşların şikâyetlerini incelemek, olayı soruşturmak ve hazırladığı raporları Parlamento'ya sunmaktır. Parlamento Komiserinin görev ve yetkileri ilk oluşumundan günümüze kadar bir hayli genişlemiştir. Başlangıç itibariyle yerel yönetimler ve sağlık hizmetleri Parlamento komiserinin görev alanı dışındayken bugün yetki alanına dahil edilmiştir. 1983 yılında ilgili Kanun'da yapılan değişiklik ile de tüm bakanlıklar, tüzel kişiliğe haiz olsun ya da olmasın tüm kamu kurum ve kuruluşları Parlamento Komiserinin denetim kapsamı içine alınmıştır. Ancak yine de dışişleri, yargıyı ilgilendiren işlemler, devlet güvenliğine ilişkin işlemler, Kraliyet dominyonlarına dair işlemler, elçilik ve konsolosluk işlemleri, suçların iadesi ve kaçak suçlulara ilişkin işlemler Ombudsman denetiminin dışında tutulmuştur (Ataman, 1993: 224).

Parlamento Komiserinin denetim alanına, Parlamento Komiseri Kanunu'nun 4'üncü maddesinin ilk fıkrası uyarınca Ek: 2'de belirtilen kurum ve kuruluşlar girmektedir. Bu kısımda genel olarak bakanlıkların Parlamento'ya karşı sorumlu oldukları merkezi yönetim kuruluşları sıralanmakla birlikte, bu kuruluşların bazı görev ve yetkilerinin Parlamento Komiserinin denetimi dışında tutulmasına dair istisnai durumlar da düzenlenmiştir (Parliamentary Commissioner Act, 1967: Schedule 2.) Ek: 3'te, ulusal güvenlikle ilgili konular, yargısal nitelikli konular, Kraliçe'ye ve Bakanlar Kuruluna ait işlemler, askeri kuvvetlerle ilgili konular, uluslararası nitelikteki görev ve yetkiler, Parlamento Komiserinin görev alanı dışındadır (Parliamentary Commissioner Act, 1967: Schedule 3). Kamu hizmeti sunumunun büyük bir kısmı Parlamento Komiserliğinin yetki alanına giren yönetsel ajanslar tarafından yerine getirilmektedir. Parlamento Komiserliğinin iş yükünün büyük bölümünü de bu ajanslara karşı

yapılan başvurular oluşturmaktadır. Parlamento Komiserliğinin, yargı süreçlerini eleştirme ehliyeti yoktur. Yargı bağımsızlığı adına yapılmış olan bu düzenleme 1991’de yapılan bir değişiklikle daha esnek hale getirilmiş, mahkeme görevlilerinin yönetsel faaliyetlerine ilişkin yapılan şikâyet başvuruları Parlamento Komiserinin yetki kapsamına dahil edilmiştir (Karcı, 2010: 36-37). Düzenlemelere genel olarak bakıldığında, Parlamento Komiserinin denetim yapabileceği alanın, İskandinavya’daki Ombudsman uygulamalarına göre biraz daha sınırlı tutulduğu görülmektedir (Pınar, 2014: 64-77).

İngiltere’de Parlamento Komiserinin dışında başka Ombudsmanlar da hayata geçirilmiştir. 1973’te Sağlık Hizmetleri Komiserliği (Health Services Commissioner/HSC) oluşturulmuştur, ancak bu hizmeti de Parlamento Komiserliği yürütmekte, şikâyet başvurularını aracısız, doğrudan almakta ve çalışma raporunu ilgili Bakana iletmektedir. Ayrıca, Birleşik Krallık’ın üç bölgesinden (İngiltere, İskoçya, Galler) sorumlu, üç komiserle temsil edilen bir Yerel Yönetim Komisyonu 1974’te oluşturulmuştur. 1988’den beri bu Kuruma yine aracısız olarak doğrudan başvuru da yapılabilmektedir (Drewry, 1997: 102).

Herhangi bir bağlayıcılığı olmamasına karşı İngiltere’de Parlamento Komiserinin öneri ve görüşlerinin bütün kamu kurumları ve görevlilerince genel kabul görmesi, kurumun başarısını ortaya koymaktadır (Gay, 2008: 8). Dolayısıyla Britanya’da Ombudsman sisteminin 1967 yılından günümüze gelişim süreci; 1973’te Sağlık Hizmetleri Kamu Denetçiliğinin oluşturulması ve 1974’te kabul edilen Yerel Yönetimler Yasası’yla *Yerel Yönetimler Komiserinin* sisteme eklenmesi ve sonraki süreçte ilgili Kanun’da yapılan düzenlemelerle yetkilerinin artırılmasıyla devam etmektedir. İngiltere’de Parlamento Komiserliği sisteminin, insan hakları ihlallerinin önlenmesi noktasında oldukça başarılı olması, Avrupa Ombudsmanı kurumunun oluşturulma sürecinde önemli bir referans olarak değerlendirilmiştir (Özer, 1997: 63).

2.2.2.2.2. ABD’de Ombudsman Uygulaması

ABD, 50 eyaletten oluşan bir federal devlettir. Bu eyaletler benzer anayasal çerçeve içerisinde yönetilmektedirler. Her bir federe devletin kendi Parlamentosu ve yürütme organı vardır. ABD, güçlü demokrasiye sahip bir ülkedir ve vatandaşın, *yönetimi şikâyet hakkı*, geleneksel hak ve özgürlükleri arasında yer almaktadır. Bireyin hak ve özgürlüklerinin korunması bağlamında şikâyette bulunabilmesi anayasal güvence altına alınmıştır. ABD Anayasası, *halkın bağımsızlığını, çoğunluk sistemini, siyasal eşitliği ve demokrasiyi* hukukun esas ilkeleri olarak öngörmüş ve güvence altına almıştır (Baylan, 1978: 52). Zira, ABD’de kökleri 1787 yılına kadar giden bir anayasal yönetim geleneğinin bulunduğu da hatırlanmalıdır.

ABD, Anglo-Sakson Hukuk (*Common Law*) geleneğine bağlıdır ve İngiltere gibi ABD’de de adli yargıdan ayrı olarak örgütlenmiş idari yargı organları bulunmamakta ve yurttaşlar, kamu yönetimine ilişkin şikâyetlerini adli yargı mahkemelerine götürmektedirler. ABD’de İngiltere’deki gibi ancak İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra küresel bağlamda ortaya çıkan gelişmelere paralel olarak idare hukuku da yavaş yavaş gelişmeye başlamıştır. 1930’lu yıllardan önce ABD’de idare hukukunun gelişimine katkı sunacak yasal düzenlemeler oldukça sınırlıdır ve idari yargı içtihatları bulunmamaktadır (Unruh, 1968: 116). Dolayısıyla, ABD’de idare hukukunun anayasal değil de özel hükümlerle düzenlenmesi, kamu yönetiminin yargısal denetiminin de adli yargı organlarınca gerçekleştirilmesini zorunlu kılmıştır (Sayhan, 1996: 71). ABD adalet sistemi bireyi çok geniş imkânlarla koruyan bir mekanizmadır ve haliyle vatandaşın ilave korunmasını gerektirecek uygulamaların yersiz olduğu görüşleri yaygınlık kazanmıştır. Ancak bu tartışmalar dünyadaki gelişmelere paralel olarak ABD’de Ombudsman kurumunun yerleşmesine ve gelişmesine engel olamamıştır (Özden, 2005: 69-70).

ABD’de Ombudsman kurumunun oluşturulması, küresel bağlamda yaşanan gelişmeler doğrultusunda 1960’lı yılların ikinci yarısı ile 1970’li yılların ilk yarısında gerçekleştirilmiştir. Federal düzeyde, geniş kapsamlı merkezi bir Ombudsman modeli yoktur, ancak eyaletler kendi bünyesinde klasik Ombudsman kurumlarını oluşturmuşlardır (Seneviratne, 2002: 3). İlk Ombudsman kurumu eyaletler düzeyinde 1967 yılında Hawaii’de, 1969 yılında Nebraska’da, 1972 yılında Iowa’da, 1975 yılında Alaska’da ve 1996’da Arizona’da kurulmuştur (Rowat, 1973: 77).

Yaklaşık 40 federe devlette bulunan Ombudsman kurumlarının 25’i Valiliğin, ikisi Vali Yardımcısının ikisi de Savcılığın uhdesinde yapılandırılmıştır. Öteki federe devletlerde farklı kurum ve kuruluşların bünyelerinde oluşturulmuştur. ABD’de eyaletler düzeyinde görülen Ombudsman kurumları ağırlıklı olarak yasama organları olmak üzere, yürütme tarafından da atanabilmektedir (Hill, 2000: 3-58).

ABD’de yerel, bölgesel ve federe düzeydeki Ombudsmanların katılımıyla 1977 yılında ulusal düzeyde bir örgütlenme olan *ABD Ombudsmanlar Birliği (The United States Ombudsman Association-USOA)* hayata geçirilmiştir (Guillot, 1983: 177). Uluslararası düzeyde ise, ABD’den altı ve Kanada’dan da bir Ombudsman olmak üzere bir *Ombudsman Birliği (The Ombudsman Association-OA)* oluşturulmuştur (Fendoğlu, 2010:9). Bu oluşumlar, Ombudsman kurumlarının gelişimi ve yaygınlaşması amacıyla birçok konuda eğitim seminerleri organize etmekte, Ombudsmanın en iyi uygulama pratiklerinin oluşturulmasına yönelik çalışmalar yürütmektedirler (Darling, 2010: 3-4).

Yukarıda da belirtildiği üzere, ABD’de Ombudsman kurumları anayasa ile değil

kuruma ilişkin bir yasa ya da başka bir yasadaki değişiklikle kurulmaktadır (Fendoğlu, 2010: 9). Hawaii'de Ombudsman kurumu 1967 yılında (Stanley, 1969: 34), Nebraska'da 1969'da (Miewald and Comer, 1983: 250), Alaska'da 1975 yılında (Gottelher, 2000: 479), 1974 ve 1975 yıllarında Detroit, Michigan, Oregon ve Kansas'ta (Anderson,1983:139), Arizona'da da 1996 yılında kurulmuştur. ABD Ombudsman kurumlarının uygulamalarında büyük benzerlikler vardır. Bu kurumlar, *Harward Journal on Legislation*'da önerilen bir yasa taslağına göre oluşturulmuşlardır (Weeks, 1978: 158). Böylelikle ABD eyaletleri düzeyinde oluşturulan Ombudsman kurumlarının genel olarak birbirine benzer görev, yetki ve işlevler üstelenebilecekleri çıkarımında bulunulabilmek mümkündür.

Çalışmada, ABD Ombudsman kurumlarının genel olarak atanma şekli ve statüsüne bakarken, kurumun ilk uygulandığı eyaletlerden Hawaii, Nebraska, Alaska ve bunlardan yaklaşık 20 yıl sonra hayata geçirilen Arizona Ombudsman uygulamalarının benzerlikleri üzerinden ABD'de genel olarak Ombudsman kurumlarının Parlamento ile olan ilişkileri ve ortak özellikleri tespit edilmeye çalışılmıştır.

Federal bir devlet olan ABD'de Ombudsman kurumunun ilk oluşturulduğu federe devlet Hawaii'de Parlamento, Senato ve Temsilciler Meclisi olmak üzere ikili bir yapıya sahiptir (Baylan, 1978: 52). Ombudsman, her iki Meclis'in de katıldığı ortak bir oylamada salt çoğunlukla, altı yıl için seçilir. İki dönem daha seçilebilme imkânı vardır (Baylan, 1978: 208). Alaska'da Ombudsman, Meclis'in 2/3 oy çoğunluğuyla, beş yıl için seçilmektedir ve iki dönem daha atanabilmektedir (Temizel, 1997:114). Nebraska'da Ombudsman, Meclis'in 2/3 kabul oyu ile altı yıl için seçilmekte ve Parlamento Yasama Komitesi Yürütme Kurulu tarafından atanmaktadır (Rowat,1973:78). Görüldüğu üzere, ABD eyaletlerinde Ombudsman, Hawaii dışında Parlamento'nun nitelikli çoğunluğunun olumlu görüşü ile seçilmektedir

ABD'de Ombudsman kurumları genel olarak bağımsız, tarafsız ve özerktir (Fendoğlu, 2011: 101). Ombudsman kurumlarının sorumlu oldukları tek merci, ilgili eyaletin Parlamentosudur. Nebraska'da Ombudsman adayının herhangi bir partiye yandaş olmayacak bir kişi olması gerekir (Temizel, 1997: 116). Ombudsmanlar görevlerini ve yetkilerini herhangi bir biçimde kötüye kullandıkları takdirde Parlamento tarafından görevden uzaklaştırılabilmektedir. Hawaii'de Ombudsmanı Senato ve Temsilciler Meclisi birlikte denetlemektedir ve iki Meclisin ortak Birleşiminde 2/3 oy oranı ile görevinden uzaklaştırılabilmektedir. Aynı biçimde Nebraska ve Alaska eyaletlerinde de Ombudsman Meclisin 2/3 çoğunluğu ile görevinden alınabilmektedir (The Commonwealth of Massachusetts, 1975:33-34).

Eyaletlerde Ombudsmanın görev ve yetkileri: ABD'de Ombudsman kurumlarının

yurttaşların haksızlığa uğradığını iddia ettiği ve şikâyetinde bulunduğu kamu yönetimlerinde ya da kamu ajanslarında inceleme ve denetim gerçekleştirme görev ve yetkileri bulunmaktadır (Gottehrer, Ferguson and Aufrecht, 2000: 357). İnceleme sonucunda şikâyete konu yönetime iş ve işlemlerini düzeltici tavsiyelerde bulunmaktadır (Weeks, 1978: 163).

ABD’de federe devletlerdeki Ombudsmanların bazı istisnalar dışında genel olarak merkezi düzeyde kamu yönetimlerini inceleme, teftiş ve denetleme ile görevlendirildikleri söylenebilir. Yargı makamlarını, orduyu ve mahalli idareleri denetleme yetkileri yoktur (Altuğ, 2002:154). Ancak bu durumun bazı istisnaları bulunmaktadır. Hawaii Ombudsman kurumunun federal hükümete ait ordu birlikleri dışında eyalet askeri bürokratları ve mahalli idarelerle ilgili olarak inceleme ve denetleme yetkileri vardır (Weeks,1978: 159). Buna karşın Alaska’da Ombudsmanın yargıçlar, seçimle gelen kamu görevlileri, Teğmen-Vali ve Valiler hakkında denetim ve inceleme yetkisi yoktur. California eyaletinde ise, Ombudsman kurumunun bazı yargısal faaliyetlere ilişkin şikâyetleri inceleme görevi bulunmakla birlikte bu görevi *Yargısal Yeterlilikler Üzerine Kaliforniya Komisyonu (California Commission on Judicial Quaficilations)* ile birlikte yürütmek durumundadır (Moore, 1968 : 749).

Ombudsman kurumuna başvuru yöntemi: ABD’de Ombudsman kurumlarının sorumlulukları genel olarak, bir klasik Ombudsmanın temel görevi olan vatandaşlardan gelen başvurular üzerine harekete geçmek, şikâyetleri yazılı veya sözlü olarak almaktır. Hawaii’de Ombudsman kurumuna tüm vatandaşlar yazılı ya da sözlü olarak veya telefonla şikâyetlerini iletebilmektedir (Ikeda, 1983: 244). Ancak, Alaska’da şikâyetlerin yazılı olması gerekmektedir. Başvurular telefon, mektup, fax, ya da elektronik postayla da kabul edilmektedir (Gottehrer, 2000: 49-52).

Ombudsman kurumunun çalışma şekli: ABD’de Ombudsman, vatandaşlardan gelen şikâyet üzerine harekete geçebildiği gibi, kendiliğinden de bir inceleme başlatabilmektedir (Fendoğlu, 2011: 1019). Alaska Ombudsman kurumu, ilgili yasada bir süre sınırı belirtilmemesine rağmen kendisine iletilen şikâyeti 15 gün içerisinde ele almakta ve ilgili tarafları durumdan haberdar etmektedir (Gottehrer, 2000: 57).

ABD’de Ombudsman, kurumun temel ilkelerinden biri olan şeffaflık ilkesi gereği her türlü bilgi ve belgeye ulaşabilmektedir (Fendoğlu, 2010: 99). Hawaii Ombudsmanı, bir kamu yönetimine ilişkin şikâyet karşısında, yönetimden kaynaklanan hataların düzeltilmesi adına ilgili kuruma bilgiler ve belgeler sunmakta (Hill, 2002: 25), kendisi de yönetimden şikâyet konusuna dair her tür bilgi ve belgeyi isteyebilmektedir. Alaska Ombudsman kurumu, bazı istisnalar dışında federal ve eyalet hukukuyla ilgili esas belgelerin ve bulguların hepsine erişebilme yetkisi bulunmaktadır. Ombudsman kurumu, inceleme ve denetlemesi sonucunda,

eğer yönetim kusurlu ise sorunun düzeltilmesi için öneri ve tavsiyelerde bulunabilmekte ve incelemesine ilişkin hazırlamış olduğu raporunda önerilerini dile getirmektedir. Gerektiğinde yıl içerisinde ilgili kamu yönetimi yetkililerinin katıldığı toplantılarda raporun bir değerlendirmesini de yapabilmektedir (Gottehrer, 2000: 58-59).

Ombudsman denetiminin sonuçlandırılması: ABD’de Ombudsman kurumları bir yıllık period içerisindeki çalışmalarını içeren yıllık raporlarını Parlamento’ya (Gwyn, 1968: 40) ve ilgili makamlara sunmaktadırlar. Ombudsman, Hawaii ve Nebraska eyaletlerinde hem Parlamento’ya hem de valiye yıllık raporunu sunmaktadır (Hill, 2002: 33). Nebraska ve Alaska’da Ombudsmanlar Parlamento Yasama Komitesi ile sürekli iletişim halindedirler. Yıl içerisinde hazırlamış oldukları dönem raporlarını da bu kurula sunmaktadırlar. Bu raporlar yoluyla kamu yönetiminin işlevsellik düzeyi, sorunları ve bu sorunlar hakkındaki çözüm önerileri de Parlamento’ya iletilmektedir. Bu eyaletlerde Ombudsman hem Parlamento Yasama Komitesine düzenli raporlar iletmekte hem de yıllık raporunu Parlamento’ya ve kamuoyunun bilgisine sunmaktadır (Gottehrer, 2000: 60).

Görüldüğü üzere ABD’de Ombudsman kurumlarının kamu yönetimine ilişkin sorunları ve çözüm önerilerini içeren yıllık raporlarını ilgili eyaletin Parlamentosuna sunmaları, Ombudsmanların Parlamento’ya karşı sorumlu olduklarını göstermektedir (Dolan, 1983: 218). Dolayısıyla Ombudsman ve Parlamento arasında ilgili komiteler ve düzenli raporlar aracılığıyla organik bir bağ kurulmakta, böylelikle Ombudsman kurumları ve Parlamentolar karşılıklı olarak birbirlerini etkileme potansiyeli taşımaktadır (Doğan, 2014: 174).

Ombudsman denetiminin yaptırımı ve etkinliği: Federe devletlerde Ombudsmanlar şikâyet üzerine kamu kurumlarını soruşturma konusunda geniş yetkilere sahiptir (Fendoğlu, 2010:9). İncelemelerinde sorunun kaynağına inerek çözüm için yargı mercilerini harekete geçirebilmektedir. En büyük yaptırım güçleri ise dönemsel ya da yıllık olarak hazırlamış oldukları çalışma raporlarını yayınlama haklarına sahip olmalarıdır (Dolan, 1983: 218).

Alaska Ombudsmanı soruşturma yapabilmekte, gerektiğinde bir şikâyetle ilgili olarak yüksek mahkemeye başvuru hakkını kullanabilmektedir (Gottehrer, 2000:55). Hawaii Ombudsmanının da kamu yönetimi üzerinde soruşturma yetkisi bulunmaktadır (The Ombudsman Act, Hawaii Revised Statutes, Chapter 96). Bu yetki sayesinde kamu yönetimi üzerinde geniş kapsamlı inceleme ve denetleme yapabilmektedir.

ABD’de Ombudsman kurumları, toplumun her kesiminden, kamu yönetiminden ve medyadan büyük saygı görmektedir (Gottehrer, Ferguson and Aufrecht, 2000: 358). Alaska’da Ombudsman kurumu medya ile işlevsel bir ilişki içerisinde. Alaska ve diğer bölge medyaları, Ombudsmanın her tür raporunu dikkatle takip etmekte ve bu raporlar üzerine değerlendirmeler

yaparak kamuoyunu bilgilendirmektedir (Gottehrer, 2000: 48). Basın yayın organlarıyla iyi ilişkiler, Ombudsmannın gücünü ve etkisini daha da artırmakta, böylelikle çalışma raporları doğrultusunda kamu yönetiminin iyileştirilmesine yönelik olarak Parlamentolarda yasal düzenlemelerin yapılmasını sağlayabilmektedir (Gwyn, 1968: 41).

2.2.2.2.3. Kıta Avrupası Ülkelerinde Kamu Denetçiliği (Fransa, İspanya)

Önceki başlıklarda Loughlin'in, gelişmiş demokrasilerde devlet geleneklerini dört farklı biçimde sınıflandırdığı ifade edilmişti. Loughlin, Kıta Avrupası modelini de Fransız ve Alman gelenekleri çerçevesinde iki kategori olarak değerlendirmektedir. Alman geleneğinin hâkim olduğu ülkeleri Almanya, Avusturya, Hollanda, İspanya ve Belçika olarak sıralarken; Fransa geleneğinin baskın olduğu ülkeleri de Fransa, İtalya, Portekiz, Quebec ve Yunanistan olarak belirtmektedir.

Soyut ve sistematik düşünce şekline sahip Kıta Avrupası'nda devletin, kendine özgü kapsayıcı bir tüzel kişiliğe bulunmaktadır (Tamm, 2002: 43). Tekçi ve bölünmez olarak tasarlanan Fransız modeli; siyasal sistemin bütününde eş biçimliliği sağlamaya ilişkin olarak vali gibi görevlilerin araçsallaştırıldığı, büyük oranda merkezi bir devlet yapısına dayanmaktadır (Peters, 2000).

Loughlin, devlet geleneklerini sınıflandırmasında İspanya'yı 1978'e kadar Fransız geleneği içerisinde, 1978 yılında Parlamenter Monarşinin de düzenlendiği yazılı Anayasa'ya kavuşmasıyla birlikte Alman geleneği kapsamında değerlendirmektedir. İspanya'da Ombudsman kurumu da ilk kez, 1978 Anayasası'nda dile getirilmiş ve otoriter yönetimden demokrasiye geçiş aşamasında demokratikleşme reformlarının bir parçası olarak hayata geçirilmiştir. İspanya'da Ombudsman kurumu kamu yönetimi denetiminin ötesinde daha farklı amaçları içermektedir. Bu kapsamda İspanya uygulamasında farklı bir Ombudsman perspektifi ortaya çıkmıştır. *Halkın Savunucusu (Defensor del Pueblo)* kavramı, İspanya ve Portekiz'den sonra Latin Amerika ülkelerinde de uygulama alanı bulmuştur (Karcı, 2010: 39). Ombudsman kurumunun yaygınlaşmasında İspanya'nın bu öncü rolünden dolayı Kıta Avrupa'sı hukuk geleneğini temsilen bu alt başlıkta Fransa ve İspanya'nın ele alınması tercih edilmiştir

2.2.2.2.3.1. Fransa'da Ombudsman Uygulaması

Üniter devlet yapısı ve idare hukuku konusunda Türkiye'ye model olmuş bir yönetim sistemine sahip Fransa'da üç düzeyde örgütlenmiş bir idari yargı sistemi vardır. İdari yargı sisteminin en üstünde idari yargı kararlarının temyiz makamı olan Danıştay bulunmaktadır. 1989 yılında istinaf mahkemeleri kurulmuştur. Bu mahkemeler idari mahkemelerin kararlarına

karşı yapılan istinaf başvurularıyla ilgilenmektedir (Karahanoğulları, 2009: 88-89). Ombudsman kurumlarının yaygınlaşmasında Fransa'nın önemi; oldukça güçlü bir idari yargı sisteminin bulunduğu ülkeler içerisinde Ombudsman kurumunu benimseyen ilk ülke olmasıdır (Ayeni, Reif and Thomas, 2000: 3).

İsveç Ombudsman uygulamasından transfer edilen Fransa Ombudsmanı 1973'te *Arabulucu (Le Médiateur)* adıyla kurulmuştur (Loi instituant un Médiateur de la République, 1973). 31 Mart 2011 tarihinde ilgili Kanun'da yapılan köklü değişikliklerle, dört kurumun (Ayrımcılıkla Mücadele, Cumhuriyet Arabulucusu, Çocukların Savunucusu, Güvenlik ve Deontoloji) birleştirilmesiyle oluşturulan yeni kurumun adı *İnsan Hakları Savunucusu (Défenseur des droits)* olarak değiştirilmiştir. Bu düzenlemelerde kurumun yetkileri genişletilmiş; çocuk, engelli, yaşlı ve kadın haklarının korunması; her tür ayrımcılığa karşı mücadele gibi, daha geniş bir alana ve kesime hitap etmeye başlamıştır (Gouvernement.Fr. Şubat 2020). İnsan Hakları Savunucusu, Fransa Cumhuriyeti Anayasası (Constitution de la République française)'nın 13'üncü ve 71-1 maddesinin IV. fıkrası ve Cumhuriyet Arabulucusu Kuruluş Kanunu (La Loi Médiateur de la République)'nin 2'inci maddesi gereğince, klasik Ombudsmanın genel kabul gören Parlamento tarafından seçilmesi usulünün aksine, Bakanlar Kurulunun Kararı ve Cumhurbaşkanı'nın onayıyla altı yıllığına ve ikinci kez göreve getirilmemek kaydıyla, atanmaktadır (Constitution de la République française, 2015: Article 13, 71-1; La loi Médiateur de la République, 1973).

Hükümetin, ombudsman olarak görevlendirilecek kişiyi belirlemede bir sınırlama olmaksızın takdir hakkının bulunması nedeniyle kurumun bağımsızlığının ve tarafsızlığının tesis edilmesine yönelik bazı yasal düzenlemeler de yapılmıştır. Görev süresinin altı yıl ile sınırlandırılması; Kuruluş Kanunu'nda göreviyle ilgili hiçbir kişi, kurum ve otoriteden talimat alamayacağı hususunda, Kurumun bağımsız olduğunun doğrudan hüküm altına alınmış olması; ikinci kez aynı göreve seçilememesi (La loi Médiateur de la République, 1973: Article 1), görev süresinin Parlamento ve Cumhurbaşkanı'nın görev süresinden uzun olması ve görevinin ancak Danıştay kararı ile sona erdirilmesi bu düzenlemelerden bazılarıdır (La loi Médiateur de la République, 1973: Article 2). Anlaşıldığı üzere Fransa'da İnsan Hakları Savunucusu, kendisini atayan organların görev süresi sona erse de görevine devam etmekte ve bu organlar ile atama kararnamesi dışında herhangi bir bağının olmadığı görülmektedir. Ayrıca Kurumun, Kuruluş Kanunu'nun 3'üncü maddesi gereğince İnsan Hakları Savunucusunun görevi nedeniyle gerçekleştirdiği işlerden, faaliyetlerden ve söyledikleri nedeniyle geniş bir dokunulmazlık yetkisinin olması da Kurumun bağımsız ve tarafsızlık unsurlarından çoğunun güvenceye alındığına göstermektedir (La loi Médiateur de

la République,1973: Article 3).

İnsan Hakları Savunucusu, Parlamento dahil hiçbir kurumun etkisinde kalmadan kurumda çalıştıracağı insan kaynağının sayısını ve niteliğini belirleme yetkisi vardır. Ayrıca, Kurumda istihdam ettiği görevlilerin çalışma süresi, kendisinininki ile sınırlı tutulmuştur (La loi Médiateur de la République, 1973: Article 15). Fransa’da Ombudsman her ne kadar hükümet tarafından görevlendirilmiş olsa da klasik anlamda Ombudsman kurumunun sahip olduğu hak ve yetkilerin yanında tarafsız ve bağımsız olduğu da görülmektedir.

Fransa’da İnsan Hakları Savunucusunun yetki alanına; başta merkezi idare birimleri olmak üzere, yerel yönetimler, kamu kurumları, kamu hizmeti sunan diğer kurum ve kuruluşlar ve kamu hizmeti niteliği taşıyan hizmetleri veren özel kurum ve kuruluşlar girmektedir (La loi Médiateur de la République, 1973: Article 3). Ombudsmanın genel olarak görevi, idarenin denetimini gerçekleştirmek suretiyle iyi yönetimin tesis edilmesini sağlamaktır. Bu sayede idarenin iş ve işlemlerinde insan haklarına riayet edilmesi ve yönetimin her kademesinde vatandaş ile idare arasındaki ilişkilerin geliştirilmesine katkı sunma işlevi de gerçekleşmektedir. İnsan Hakları Savunucusunun Kanun’da düzenlenen görevleri itibariyle yargı organları üzerinde hiçbir yetkisi bulunmamaktadır (La loi Médiateur de la République, 1973: Article 1).

Fransa’da İnsan Hakları Savunucusu, yürütmekte olduğu incelemeler sürecinde idarenin iyi yönetilmediğini, mevzuatın hizmetin gereksinimlerine cevap vermediğini tespit ettiği takdirde, hazırladığı raporları aracılığıyla yasama organına ihtiyaçları karşılayacak yeni yasal ve idari düzenlemelerin yapılması konusunda gerekli gördüğü önerilerde bulunabilmektedir (La loi Médiateur de la République, 1973: Article 9).

Fransa’da İnsan Hakları Savunucusunun dikkat çeken en önemli özelliklerinden biri, şikâyet eden ile şikâyet edilen kurum arasındaki uyuşmazlığı tarafsız bir arabulucu olarak çözmeye çalışmasıdır (La loi Médiateur de la République, 1973: Article 9). Ombudsmanın arabuluculuk yanında geniş çaplı inceleme ve araştırma yetkisi de bulunmaktadır. İnsan Hakları Savunucusunun görevini bağımsız bir şekilde icra edebilmesinde, diğer kurumlar karşısında etkisini ve gücünü arttırmasında, bakanlıklar da dahil tüm kurum ve kuruluşların Ombudsmanın istediği bilgi ve belgeleri temin etme, denetim sürecine yardımcı olma ve sorularını yanıtlama mecburiyetine ilişkin kanun hükmü önemlidir (La loi Médiateur de la République, 1973: Article 12). Ancak bu hükmün, bazı istisnaları vardır. Devlet güvenliği, ulusal savunma ve dış ilişkiler konularında, ilgili kurumların gerekçesini açıklamak suretiyle İnsan Hakları Savunucusunun taleplerini, reddetme hakkı bulunmaktadır (La loi Médiateur de la République, 1973: Article 13).

İngiltere Ombudsman uygulamasında görüldüğü gibi Fransa'da da vatandaşların, Ombudsmana doğrudan başvuru hakları yoktur. Herhangi bir konuda İnsan Hakları Savunucusuna şikâyet başvurusunda bulunabilmek için idari başvuru yollarının tüketilmiş olması koşulu aranmaktadır. Ancak, bu süreç tamamlandığında bir milletvekili veya senatör aracılığıyla başvuru yapılabilir. Bir milletvekili veya senatör aracılığıyla Kuruma yapılan başvuruda, konunun İnsan Hakları Savunucusunun sorumluluk alanına girip girmediğini belirleme ve başvuruyu kuruma iletip iletmeme hususunda ilk başvuru merci olarak Parlamento üyelerinin takdir yetkileri bulunmaktadır (La loi Médiateur de la République, 1973: Article 6).

Bu yöntem, İngiltere'de olduğu gibi Fransa'da da bir yandan parlamenter sistemin aktif olmasını sağlamakta diğer taraftan da muhalefetin iktidarı etkin biçimde denetleyebilmesine imkân tanımaktadır. Ancak bu modellerin zayıf noktası; Ombudsman aracılığıyla kamu denetimi sisteminin temel özelliklerinden biri olan *resen* harekete geçme yetkisinin Ombudsman kurumunda değil, *milletvekillerinde* olmasıdır.

İnsan Hakları Savunucusu kendisine iletilen şikâyet başvuruları konusunda öncelikle tavsiye kararlarıyla idareyi uzlaşmaya ikna etmeye gayret ederek kötü yönetim uygulamasının sonlandırılmasını sağlamaya çalışmaktadır. Tavsiye kararına rağmen sorunun çözülmemesi ve tavsiye kararına ilgili kamu görevlisinin uymaması halinde, gerekirse görevlinin bir üst amirinden disiplin soruşturması başlatılmasını talep edebilmekte veya suç duyurusunda bulunarak yargı organlarını harekete geçirebilmektedir (Pauti,2000: 183-184). Fransa Ombudsmanı, kontrol işlevinden daha çok yönetimle ilgili sorunlara barışçıl çözümler getirmekle görevlidir. Bu nedenle Le Mediatéur'ün (Ombudsman kurumu) kurulmasının ardından Halkla İlişkiler Bakanlığı lağvedilmiştir (Heede, 2000: 82-83).

Fransa İnsan Hakları Savunucusu, bu çalışma kapsamında ele alınan diğer ülke Ombudsman uygulamalarında görüldüğü gibi her yıl gerçekleştirdiği denetim ve incelemelere ilişkin hazırladığı raporunu Parlamento'ya, Cumhurbaşkanına ve kamuoyuna sunmakla yükümlüdür (La loi Médiateur de la République, 1973: Article 14). Bu raporda, yıl içerisinde gerçekleştirilen faaliyetlerin bir dökümü yapılarak; yönetimin belli başlı sorunları ve aksayan tarafları ile bu aksaklıkların giderilmesine yönelik ne tür önlemlerin alınması gerektiği; bir önceki dönemde alınan tavsiye kararlarına ne ölçüde uyulup uyulmadığı hususları açıklanmaktadır (Pauti, 2000: 185). Böylece kurum hem Parlamento'ya hem de idareye, gerekli hukuki düzenlemelerin yapılmasına yönelik bir çağrı yapmış olmaktadır.

2.2.2.2.3.2. İspanya'da Ombudsman Uygulaması

Bu başlıkta, İspanya Ombudsmanının genel özelliklerine kısaca değinilmiş olup, Ombudsmanın temel hak ve özgürlüklerin korunması işlevi açısından diğer uygulamalardan farklılaşan yönleri üzerinde durulmuş ve bu yaklaşımın Latin Amerika ülkelerindeki yansımalarına bakılmıştır.

İspanya ve komşusu Portekiz'de Ombudsman kurumunun gündeme gelmesi, İskandinav ülkelerinden daha farklı ihtiyaçların karşılanması amacıyla dayanmaktadır. İspanya'da otoriter yönetimden demokrasiye geçiş aşamasında demokratikleşme reformlarının bir parçası olarak Ombudsman kurumu hayata geçirilmiştir. İspanya Ombudsmanı, belli başlı özellikleri açısından Danimarka modeline göre oluşturulmuştur. Ancak, kurumun temel işlevi Danimarka uygulamasından farklı olarak tanımlanmış, kamu yönetiminin denetiminin ötesinde daha farklı amaçlar güdülmüştür. Bu çerçevede İspanya uygulamasında farklı bir Ombudsman perspektifi ortaya çıkmıştır. *Halkın Savunucusu (Defensor del Pueblo)* kavramı, yeni ve farklı bir Ombudsman anlayışı olarak İspanya ve Portekiz'den sonra Latin Amerika ülkelerinde de benimsenmiş ve uygulama alanı bulmuştur (Karcı, 2010: 39).

İspanya'da Ombudsman kurumu, ilk kez 1978 yılında Parlamenter Monarşinin de düzenlendiği yazılı Anayasa'da dile getirilmiştir. 1978 öncesinde yaşanan uzun süreli diktatörlük döneminin, Ombudsman düşüncesinin İspanya'da şekillenmesinde önemli etkileri olmuştur. Bu bağlamda, Ombudsman yalnız kamu yönetiminin denetimi amacıyla değil, 1978 Anayasası'yla vatandaşlara tanınan temel hakların korunması ve geliştirilmesi için de ihdas edilmiştir (Karcı, 2010: 40-42). 1978 Anayasası'nın 54'üncü maddesinde, *temel hakların korunması ve kamu yönetiminin denetlenmesi amacıyla bir Ombudsman kurumunun oluşturulması, çıkarılacak bir kanun ile düzenlenecektir*, ifadesi yer almaktadır. 6 Nisan 1981'de Ombudsman hakkında *Organik Kanun* çıkarılarak Ombudsman kurumu hayata geçirilmiş, ilk Ombudsman da 28 Aralık 1982 tarihinde seçilmiştir (Defensor Del Pueblo, 2020). Daha sonra, merkezi yönetim dışında İspanya'nın özerk bölgelerinde de Ombudsman kurumları oluşturulmuştur. İspanya'da Ombudsmanın öne çıkan *temel hakların korunması* rolü, Kuruma anayasa kapsamında verilmiş bir görevdir. Ombudsmanın esas sorumluluğu vatandaş haklarının savunulmasıdır. Bu bağlamda bireylere Anayasa'nın tanıdığı tüm haklar Ombudsmanın koruması altındadır (Mora, 2003: 197).

Ombudsman, İspanya'da *Halkın Savunucusu* olarak ulusal kamu kuruluşlarının yanında özerk bölgesel yönetimlerin kamu kuruluşları da dahil olmak üzere tüm ülke üzerinde denetleme yetkisine sahiptir. Bölgesel yönetim Ombudsmanları ise denetleme yetkisini sadece kendi bölgelerinde, kendi kuruluş mevzuatları çerçevesinde kullanabilmektedir (Mora,

2003:205). Yasal olarak, ulusal Ombudsmanın çağrısıyla ulusal ve bölgesel Ombudsmanlar arasında iş birliği yapma olanağı da bulunmaktadır. Ulusal Ombudsman kamuoyunda daha ön planda iken, bölgesel Ombudsmanlar ulusal Ombudsmana göre halk tarafından daha az tanınmaktadır (Bueso, 2000: 327).

İspanya Ombudsmanının öncelikli görevi, bireyin temel haklarının ve kamu özgürlüklerinin korunmasıdır. Ayrıca, uluslararası Ombudsman uygulamalarının ortak niteliklerinden sayılan kamu yönetiminin etkinliği, hukuka uygun iş ve işlem yürütmesi ve keyfilikğin önlenmesi hususlarında denetlenmesidir. İspanya’da, merkezi yönetim, bölgesel yönetimler ve yerel yönetimlerin uhdesindeki tüm kamu kuruluşları Ombudsmanın denetim alanına girmektedir. Adalet yönetimi de yetki alanına girmekle birlikte, yargıda görülmekte olan davalar İspanya Ombudsmanının denetim alanı dışındadır. Ombudsmanın temel haklar ve kamu özgürlüklerinin korunması hususunda askeri kuruluşlarda da denetim yapma yetkisi olmasına rağmen, ulusal savunmayı ilgilendiren konularda denetim yetkisi yoktur (Defensor Del Pueblo, 2020).

İki meclisli bir yapıya sahip İspanya’da Ombudsman adayları, Kongre ve Senato üyelerinden oluşturulmuş bir Karma Komisyon tarafından önerilmektedir. Ombudsman, Kongre ve Senato’nun ayrı ayrı yaptığı oylamada 3/5 çoğunlukla, beş yıllık bir süre için seçilmektedir. İki meclisli Parlamentoda ilk seçim Kongrede yapılmaktadır. Kongrede 3/5 çoğunluğun sağlanmasından sonra Senatoda da aynı çoğunluğa ulaşılması gerekmektedir. İlk oylamada Kongrede 3/5 çoğunluğun sağlanamaması durumunda Karma Komisyon başka bir aday önermektedir. Bu kez 3/5 çoğunluk sağlanana kadar oylama yapılmaktadır. Kongrede gereken çoğunluk sağlanmadığı için adayların karma komisyonca değiştirilmesi halinde Kongrede 3/5 çoğunluk sağlandığı takdirde Senatoda salt çoğunluk yeterli olmaktadır (Mora, 2003: 198).

İspanya’da Halkın Savunucusu mevzuatına göre, görevlerini kendi belirlediği prensipler çerçevesinde yerine getirmektedir. Çalışmalarını yürütürken bağımsız bir biçimde hareket etmekte, göreviyle ilgili kimseden emir ve talimat almamaktadır. Görev süresi içerisinde dokunulmazlığı vardır, yaptığı iş ve eylemlerinden dolayı ceza, tutuklama ve soruşturmalardan muaftır (Defensor Del Pueblo, 2020).

Ombudsman, bir şikâyet başvurusu üzerine veya kendi inisiyatifiyle denetim yapabilmektedir. Kamu idaresinin ve görevlilerinin vatandaşları ilgilendiren her tür iş ve işlemlerini inceleme yetkisi bulunmaktadır. Bakanlar, merkezi ya da bölgesel tüm kamu kuruluşları ve görevlileri yanında kamu yönetimini temsil eden diğer tüm kişi ve kuruluşlar da Ombudsman denetiminin kapsamındadır (Defensor Del Pueblo, 2020).

Kamu yönetiminin iş ve işlemlerinden zarar gören yurttaşlar, hatta ikamet yoluyla vatandaşlığa başvuranlar da dahil olmak üzere özel ya da tüzel kişiler Ombudsmana başvurabilmektedir. Şikâyete konu olayın gerçekleşmesinden itibaren bir yılı geçmemek şartıyla başvuru kabul edilebilmektedir. Başvurularda ırk, tutukluluk benzeri sınırlamalar bulunmamaktadır (Defensor Del Pueblo, 2020).

Ombudsmanın incelemeleri neticesinde; keyfilik, ayrımcılık, görevi kötüye kullanma, hata, görev ihmali gibi durumlar tespit edilirse, ilgili kamu görevlisinden savunma istenmekte, ayrıca söz konusu durum görevlinin üstlerine, konuya ilişkin olarak getirdiği öneriyle birlikte iletilmektedir (Defensor Del Pueblo, 2020).

İspanya'da Halkın Savunucusunun bilgi ve belgelere ulaşımı güvenceye alınmıştır. İncelemelerinde ihtiyaç duyduğu, talep ettiği bilgi ve belgeleri vermeyen, verilmesini önleyen veya ihmali olan kamu görevlileri hakkında yargı makamlarına suç duyurusunda bulunabilmekte, dava açılması için gerekli bilgi ve belgeleri sunmaktadır. Bu gibi durumlarda ilgili kamu görevlisi *tasarlayarak suç işleme* iddiasıyla yargılanabilmektedir (Defensor Del Pueblo, 2020).

İspanya Ombudsmanı halk tarafından *şikâyet kabul edici* olarak tanımlanmaktadır. Bu algı, Kurumun tanınırlığının artması ve toplum tarafından benimsenmesi gibi önemli sonuçların doğmasına da sebep olmaktadır. Dolayısıyla İspanya'da, kurumun işlevselliğini etkileyen unsurlardan biri olan halka ilişkilerin başarılı bir biçimde yürütüldüğünü söylemek mümkündür (Mora, 2003: 201).

İspanya Ombudsmanlarının uygulamada hem kamu yönetiminin denetimi hem de vatandaş haklarının korunup kollanması görevini aynı anda yerine getirdikleri görülmektedir (Bueso, 2000: 330). Portekiz ve İspanya Ombudsman modellerinde asıl yönelimin temel hak ve özgürlüklerin korunması biçiminde olması, Mora tarafından *demokrasiye geçiş sürecinin bir neticesi* olarak değerlendirilmektedir. Portekiz ve İspanya ile tarihsel ilişkileri olan Latin Amerika ülkelerinde de aynı model benimsenmiştir (Mora, 2003: 188). Latin Amerika'da Ombudsman uygulama biçimi, İspanya'daki *Halkın Savunucusu* modelinin transferidir. Uygulamada, bu ülkeler arasında bazı farklar bulunsa da özünde aynı olduğu değerlendirilebilir.

İspanya'da ortaya çıkan *Halkın Savunucusu* modeli, Ombudsman kurumunun Latin Amerika'daki uygulanma biçimi olmuştur. Pek çok Latin Amerika ülkesinde de temel hakların korunması Ombudsmanın görevi kapsamındadır. Dolayısıyla bu ülkelerde Ombudsmanın asıl işlevi de temel insan haklarının savunulması biçiminde ortaya çıkmıştır. Böylece İspanya, Portekiz ve Latin Amerika ülkelerinde Ombudsman, demokrasiyi güçlendiren bir kurumsal

yapı olarak önem kazanmaktadır. Ancak, her ne kadar iyi yönetime, hukukun üstünlüğüne, şeffaflığa ve yolsuzlukla mücadelede katkı yapmış olsa da Ombudsman kurumları Latin Amerika’da siyasallaşma ve bağımsızlıklarını yitirme tehlikesiyle sıkça karşılaşmaktadır (Alban, 2001: 21-22).

Halkın Savunucusu modeli bağlamında Ombudsman kurumunun bazı Latin Amerika ülkelerinde yayılma süreci aşağıda Tablo 5’te görülmektedir.

Tablo 5. Latin Amerika Ülkelerinde Ombudsman Kurumları

Ülke	Kurum	Türü	Kuruluş Yılı
Porto Rico	Ombudsman	Bölgesel	1977
Guatemala	İnsan Hakları Avukatı	Ulusal	1985
Colombia	Halkın Savunucusu	Ulusal	1991
Argentina	Halkın Savunucusu	Ulusal ve Yerel	1993
Brazil	Eyalet Ombudsmanı	Bölgesel	1995
Venezuelan	Halkın Savunucusu	Ulusal	1999

Kaynak: Mora, 2003:185-189

2.2.3. Ombudsman Denetiminin Öne Çıkan Ortak Nitelikleri

Bu başlıkta, önceki bölümlerde ele alınan Ombudsman tanımları ve farklı ülke uygulamalarından yola çıkarak, Ombudsman müessesesinin her tanım ve her ülke uygulamasında söz konusu edilen ve bir kurumun Ombudsman olarak nitelendirilmesinde birer parametre olarak değerlendirilebilecek ortak özelliklerin neler olduğu ortaya konulmuştur.

Dünya üzerinde yaklaşık 150 ülkede bulunan Ombudsman kurumunun, yasal düzenlemelerinde birbirinden farklı nitelikler taşıdığı görülmektedir. Pekçok ülke Ombudsman kurumunu başka ülkelerin uygulamalarından farklı nedenlerle transfer ederken kendi siyasi, hukuki ve kültürel yapısı ile uyumlu modeller oluşturarak hayata geçirmiştir. Bu durum, genel bir anlayışın farklı biçimlerde uygulamaları olarak görülebilir. Ancak işlem gerçekleştirme yetkileri ve çalışma usullerinin detaylarına bakıldığında evrensel anlamda uygulanabilecek bir Ombudsmandan söz etmenin mümkün olmadığı görülmektedir (Avrupa Konseyi Parliamentary Assembly, 2019: Doc.14953; Karcı, 2010: 45)

Farklı ülke uygulamalarında görüldüğü üzere, Ombudsman kurumlarının ortak özelliklerinin yanında devletlerin farklı hukuki gelenekleri nedeniyle, uygulamalarda ülkeler arasında bazı temel farklılıklar da ortaya çıkmaktadır (Heede,2000:80). Günümüze gelinceye kadar Ombudsman kavramı esnek bir şekilde farklı uygulamalarıyla farklı idari hukuk sistemlerine uyum sağlayabilmiştir. Kurum, devletlerin farklı tarihsel geçmişi, ekonomik gelişmişlik düzeyi, coğrafi büyüklüğü, siyasi rejimin türü, idari hukuk sistemi, demokratikleşme seviyesi gibi farklılıklarına rağmen birçok ülkede uygulanmakta, aynı

zamanda yaygınlaşmaktadır. Dolayısıyla, Ombudsman kurumunun *yetki kaynağı (anayasa ya da bir yasa ile kurulmuş olması)*, *görev kapsamı* ve *işleyiş biçimi* gibi hususlarda farklı örgütlenme biçimleri görülebilmektedir. Tüm bu farklılıklara rağmen bir kurumu Ombudsman olarak tanımlayabilmek için temel bazı özellikler ve kriterler bulunmaktadır (Gazioğlu, 2003: 46).

Önceki başlıklarda ele alınan farklı ülke uygulamalarında da görüldüğü gibi bütün Ombudsman kurumlarının, *bağımsızlık ve tarafsızlık; yeterli inceleme, araştırma, soruşturma ve denetim yetkisi; şikâyetçilere kolay ulaşım; tavsiye kararlarının bağlayıcı olmaması ve yeterli telifleri sağlayabilme kapasitesi*, şeklinde temel bazı ortak niteliklere sahip oldukları görülmektedir (Murphy, 2005:63). Bu niteliklere İlave olarak, *kötü yönetimi eleştirme ve çalışma sonuçlarını bir rapor ile açıklama güçlerine sahip olması, fakat idari işlemleri iptal etme yetkisinin bulunmaması* da diğer önemli ortak özellikleridir (Rowat, 1968: 24). Bu özellikleri, bir kurumun Ombudsman olarak kabul edilmesinin temel şartları olarak ifade etmek mümkündür (IOI, 2012: Article 2; Venice Principles, 2019: 5-8).

Bazı yazarlara göre, Ombudsmanın meşruiyetinin sağlanması konusunda, otorite ve gücünü Parlamento gibi önemli bir organdan alması gerektiği, ifade edilmektedir (Caiden, Macdermot and Sandler,1983:13). Ancak uygulamada İngiltere ve Fransa'da görüldüğü gibi Parlamentodan güç almayan, yürütme organınca atanan Ombudsmanlar da bulunmaktadır. Bu iki ülkedeki uygulamanın başarısı dikkate alındığında, Parlamento'ya bağlı olma özelliğinin günümüzde ortak özellikler arasında sayılamayacağı söylenebilir. Bu uygulamalarda Parlamento kaynaklı meşruiyet yerine, meşruiyetini devletin yüksek bir makamından, yani yürütme organından alan bir alternatif sunulmaktadır. Bunun altındaki düşünce, yasal (*de jure*) olarak Parlamento'ya bağlılık durumu olsa da fiili (*de facto*) olarak yürütmeye bağlılığın ortaya çıkabiliyor olmasıdır. Böylelikle, bağımsızlık ve tarafsızlık ilkelerinin temel özellikler içerisinde gösterilmesi, Parlamento'ya bağlı olma niteliğinin zorunluluğunu ortadan kaldırmaktadır (Karcı, 2010: 46).

Ortak özellikler içerisindeki *yeterli soruşturma güçleri* ilkesi, inceleme veya denetime konu olan kamu kurumlarında resmî belgelere kısıt olmadan erişebilme özelliğini kapsamaktadır. *Yeterli teliflerin sağlanabilmesi* ise; Ombudsmanın, yönetimin faaliyetleri, kötü yönetim uygulamaları ve vatandaşların uğradıkları haksızlıklara yönelik olarak görüş açıklama gücüdür (Gellhorn, 1966: 9-10).

Yukarıda belirtilen ortak özellikler arasında, birçok ilkeyi içermesi bakımından *bağımsızlık ve tarafsızlık* niteliğinin öne çıktığı görülmektedir. Bu nedenle bu iki önemli unsura biraz daha yakından bakma gereği duyulmuştur.

Ombudsman denetiminin ülkeden ülkeye farklılık gösteren oluşturulma koşulları arasında bağımsızlığın yeri oldukça önemlidir. Bağımsızlık; Ombudsmanın bir şikâyet üzerine *herhangi bir müdahale olmadan inceleme yapabilmesi ve görüşünü açıklayabilmesi*, anlamına gelmektedir. Ombudsmanın devlet erkleri ve kurumları karşısındaki bağımsızlığı, herhangi bir durumdan veya bir makamdan çekinmeden gerçekleri arama özgürlüğünün güvenceye alınmasıyla ilişkilidir (Özden, 2005: 28-29).

Bağımsızlık, Ombudsmanın *görüşlerinde tarafsız olduğu* hususunda toplumun güvenini kazanması bakımından oldukça mühimdir. Bu bağlamda bağımsızlık ve tarafsızlık kavramları arasında bir ilişki (Andersen, 1994: 32) ve karşılıklı bir etkileşim durumu söz konusudur. Tam bağımsızlık söz konusu ise, Ombudsmanın siyasal tartışmalara konu olmasının önüne geçilmektedir. Siyasal tarafsızlığın varlığı ise, Ombudsmanın bağımsızlığını sağlamak açısından önemlidir. Kısacası birbirini tamamlayan bu iki değişkenin birbirlerinden beslendiği söylenebilir.

Parlamento tarafından seçilerek atanmasının ardından gücünü Parlamentodan alan Ombudsman, kendisini atayan bu organa karşı da ilkesel olarak bağımsız olmalıdır. Burada Ombudsmanın Parlamento tarafından seçilme yeter sayısı önem arz etmektedir. Genel olarak nispi çoğunluk şartı yeterli olmakla birlikte bazı ülkelerde Parlamentoda uzlaşmayı sağlayacak düzeyde *nitelikli çoğunluk* şartı aranmaktadır. Önceki başlıklarda ifade edildiği üzere, İspanya'da *Halkın Savunucusu* 'nun seçilmesinde Parlamentonun her iki kanadında 3/5 nitelikli çoğunluk aranmaktadır. Kongre'de 3/5 çoğunluğa ulaşamadığı durumda, aday yenilenecek tekrar oylamaya gidilmektedir. Yeni oylamada Kongrede 3/5 nitelikli çoğunluk sağlandığında Senatodaki oylamada nitelikli çoğunluk aranmamakta, salt çoğunluğun oyu yeterli olmaktadır.

Ombudsmanın yasama veya yürütme gibi diğer bir erk tarafından yönlendirilmesi Kurumun temel prensiplerine aykırılık oluşturur. Bu perspektiften bakıldığında, Ombudsman olarak konumlandırılrsa da *de jure* ya da *de facto* olarak herhangi bir güce karşı bağımlı olması söz konusu ise, o yapı Ombudsman olarak nitelendirilemez. Daha da ötesi, yürütme gücü karşısında bağımsızlığı güvenceye alınamamış bir Ombudsman mekanizması, Ombudsman denetimi ile arzu edilen faydanın aksine, daha olumsuz sonuçlara zemin hazırlayabilir (Karcı, 2010: 46-47). Çünkü idarenin ve yürütme organının her tür etkilerinden arındırılmış bir Ombudsman kurumu ancak yönetimin üzerinde denetim yapabilir. Eğer Ombudsman yürütme organının etkisine açık ise, bu durumda idare üzerinde yapılan Ombudsman denetimi hiyerarşik ya da vesayet denetimi niteliği gösterir (Eren, 2000: 83). Dolayısıyla işlevsel olmayan bir Ombudsman uygulaması ortaya çıkar.

Günümüzde, uluslararası alanda önemli bir prestije sahip olan Ombudsman kurumunun

herhangi bir ülkede oluşturulmasıyla, finans ve yardım kuruluşları da dahil olmak üzere hem kendi vatandaşlarına hem de uluslararası camiaya; ilgili ülkede adalete, hukukun üstünlüğüne ve iyi yönetime özen gösterildiği hususunda devlet tarafından bir güvence verilmiş olmaktadır. Ancak, uygulamada Ombudsmannın sadece yürütme organına karşı sorumlu tutulması veya yürütme tarafından yönlendirilmesi halinde ise, *demokrasi ve hukukun üstünlüğü konusunda gerçek olmayan bir etki oluşturulmasının düşünüldüğü*, yaklaşımı ağırlık kazanarak yönetim hakkında daha olumsuz bir sonuç ortaya çıkabilir. Bu sebeple işlevini gerçek anlamda yerine getiren bir Ombudsman ve parlamenter sistemin demokratik meşruiyeti tüm ülkeler nezdinde önem verilen unsurlar olarak öne çıkmaktadır (Drewry, 1997: 89).

Ombudsmannın öne çıkan bir diğer ortak özelliği, soruşturma sonucunda sadece tavsiye niteliğinde görüş bildirmesi ve kararlarının bağlayıcılığının olmamasıdır. Ombudsman, idari karar ve işlemleri değiştiremediği gibi, karar alma süreçlerinde ilgili kamu kuruluşlarına emir veremez, sadece tavsiyelerde bulunabilir. Tüm uygulamalarında görüldüğü üzere, Ombudsman, yürürlüğe koyan olmaktan daha fazla, ikna eden ve inandıran bir kurum olarak konumlandırılmıştır.

Ombudsmannın, ele alınan farklı ülke uygulamalarında ayrıntılı olarak belirlenen yetkileri; ülkeden ülkeye kendi hukuksal geleneklerine göre birtakım farklılıklar göstermekle birlikte, çoğunlukla *soruşturma, eleştirme, rapor hazırlama, soruna nasıl yaklaşılması gerektiğini açıklama, telafi edecek iş veya işlemi tavsiye etme* ya da benzer problemlerin tekrarlanmasını önleme amaçlı *idari süreçlerin nasıl yürütülmesi gerektiği noktasında tavsiyelerde bulunma*, şeklinde belirginleşmektedir. Ombudsman kararlarının kamu yönetimlerinde kabul görme ve tavsiyelerine uyulma oranı, ilgili ülkenin sosyal, siyasal, kurumsal ve bürokratik kültürünü de içeren bazı unsurlara bağlı olmakla beraber, son kertede kurumun güvenilirlik ve saygınlık derecesine göre artmakta ya da azalmaktadır (Drewry, 1997: 89). Ancak, Ombudsmannın vermiş olduğu kararların tavsiye niteliğinde olması ve bir bağlayıcılığının bulunmaması, Kurumun insan haklarının korunmasındaki işlevinin sorgulanmasına da sebep olmuştur. AİHS'in 13'üncü maddesi kapsamında AİHM, Ombudsman kurumunu *etkili iç hukuk yolu* olarak kabul etmemektedir (Reif, 2004: 133).

Aslında Ombudsman, soruşturma yapmak dışında başka bir yasal güce ihtiyaç duymamaktadır. İşlevselliğini, kamuoyunun ve Parlamantonun dikkatini vatandaş şikâyetlerine çekerek sağlamaktadır. Fakat, Ombudsman soruşturma yapma yetkisini kullanırken gücünü siyasal tarafsızlığından almaktadır. Ombudsmannın kamu yönetimini sürekli izlemesi, gözünün üzerlerinde olması; tüm kamu yönetiminin, kamuoyunun iyi yönetim ve adalet taleplerine karşı daha ılımlı bir yaklaşım göstermelerini sağlamaktadır (Wade and Forsyth, 1994: 81).

Ombudsman kurumlarının yukarıda ifade edilen ortak özellikleri dışında, temel esasların uygulanmasına yönelik araçlar olarak belirginleşen Ombudsmanın *yetki devri, takdir yetkisi, kamuya yönelik rapor sunma, eleştirilerden muaf olma ve ücretsiz kolay erişim*, gibi ilave özellikleri de bulunmaktadır. Uygulamalarda bu özellikler, temel ilkelerin uygulanmasına yönelik birer araç işlevi görmektedirler (Karcı, 2010: 45-49).

2.2.4. Uluslararası Alanda Ombudsman Mevzuatının Gelişimi

Ombudsman kurumu, temel insan haklarının korunmasında ve bu haklarla ilişkili olarak yönetsel işlemlerin denetlenmesinde araçsal bir işlevi olan ulusal insan hakları kurumlarından biridir. İnsan haklarının korunması konusu 20. yüzyılın başlarından itibaren devletlerin iç meselesi olmaktan çıkmış ve uluslararası bir boyut kazanmıştır. Dolayısıyla temel hak ve özgürlüklerin korunmasında önemli bir mekanizma olarak dikkat çeken Ombudsman kurumlarının yaygınlaşması, kuruma yönelik uluslararası organizasyon ve ağların ortaya çıkmasına ve beraberinde uluslararası Ombudsman mevzuatının da gelişmesine vesile olmuştur.

Ombudsman kurumlarının işleyişi, çalışma ilkeleri, ileriye dönük konuları gibi hususlarla ilgili mevzuatı oluşturan birincil kaynaklar çoğunlukla BM, Avrupa Konseyi ve AB gibi uluslararası ve ulusüstü organizasyonların vermiş oldukları kararlar, öneriler ve geliştirdikleri raporlardan oluşmaktadır. İkincil kaynaklar ise, uluslararası alanda faaliyet gösteren Ombudsman enstitüleri gibi koordinasyon kuruluşlarının çalışmaları ya da Ombudsman ağlarının faaliyetleri sonucunda geliştirilen belgeleri içermektedir (Akdemir, 2019: 3542-3546).

Uluslararası alanda temel hak ve özgürlüklerin korunması, ülkelerin bu alanda oluşturulan denetim mekanizmalarına tabi olmalarını gerektirir. Bu kapsamda Türkiye için uluslararası koruma, BM çerçevesindeki koruma mekanizmalarının yanında Avrupa Konseyi'nin ve AB'nin insan haklarını koruma sistemi tarafından sağlanmaktadır (Erdoğan, 2011: 307). Bir kurumsal yapının ulusal insan hakları kurumu sayılabilmesi için birtakım kriterleri karşılaması gerekmektedir. Bu kriterler, BM tarafından 1993'te kabul edilen *İnsan Haklarının Geliştirilmesi ve Korunması için Kurulan Ulusal Kuruluşların Statüsüne İlişkin İlkeler (Paris Prensipleri)* başlıklı belgede belirtilmektedir. Avrupa Konseyi çerçevesinde de Ombudsman kurumlarına yönelik olarak, *Parlamenteler Meclisi, Bakanlar Komitesi, Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi* ve 1990'da Avrupa Konseyi'nin istişari organı olarak kurulan *Avrupa Hukuk Yoluyla Demokrasi Komisyonu (Venedik Komisyonu)* gibi organları yoluyla birtakım kararlar alınmış ve belgeler geliştirilmiştir. Bu bağlamda 15 Mart 2019'da

Ombudsman kurumlarına ilişkin temel ilkelerin ve standartların geliştirilmesi amacıyla Venedik Komisyonu'nun öncülüğünde Avrupa Konseyi İnsan Hakları Komiserliği bünyesinde Hükümetlerarası İnsan Hakları Yönlendirme Komitesi (*Inter-governmental Steering Committee for Human Rights*), BM İnsan Hakları Yüksek Komiserliği ve IOI iş birliği ile hazırlanan Ombudsman kurumlarının taşınması gereken asgari standartlara yönelik olarak, *Ombudsman Kurumunun Korunması ve Geliştirilmesi İlkeleri (Venedik İlkeleri)* kabul edilmiştir (Council of Europe Parliamentary Assembly, 2019: 4-6).

AB tarafından da özellikle Avrupa Ombudsmanı kurumu çerçevesinde birtakım prensip ve kurallar oluşturulmaktadır. AB Ombudsmanının 2002'de geliştirdiği *Avrupa Doğru İdari Davranış Yasası* ve 2012'de düzenlediği AB organlarında görevli memurların uymaları gereken *kamu hizmeti ilkeleri* gibi belgeler, bağlayıcı olmayan esnek hukuk kaynağı olarak değerlendirilmektedir (Baykal, 2013:170-173).

Uluslararası alanda Ombudsman kurumlarının bir araya gelerek birtakım ilkeler geliştirmesi, Ombudsman uygulamalarının yaygınlaşması ve kurumsal standartlarının geliştirilmesi bakımından oldukça önemlidir. Bu bağlamda oluşturulan koordinasyon örgütlerinin, birliklerin ve ağların esas amaçları; farklı ülke Ombudsmanları arasında bilgi ve tecrübe paylaşımına aracılık etmek; Ombudsman kurumlarına yönelik eğitim faaliyetleri düzenlemek; görevliler ve kurumsallaşma konusunda kurallar, kararlar, ilkeler belirleyerek standartlaşmayı sağlamak; Ombudsman konusunda toplumları bilgilendirmek; Ombudsman kurumlarıyla ilgili akademik çalışmaları, projeleri ve araştırmaları teşvik ederek literatüre katkı sağlamaktır (IOI Bylaws, 2012).

Ombudsman kurumlarının geliştirilmesi ve standartlarının yükseltilmesi bağlamında uluslararası alanda birçok organizasyon, örgüt, birlik ve ağ benzeri oluşumlar bulunmaktadır. KDK'nın üyesi olduğu IOI, Avrupa Ombudsman Enstitüsü (*European Ombudsman Institute-EOI*), Avrupa Ombudsmanlar Ağı (*European Network of Ombudsmen-ENO*) ve Akdeniz Ombudsmanlar Birliği (*Association of Mediterranean Ombudsmen*) bunlardan bazılarıdır. 1978 yılında kurulan IOI; 120'den fazla ülkenin ve 200'ün üstünde Ombudsman kurumunun üyesi olduğu uluslararası tek kurum olarak öne çıkmaktadır (IOI Members, 2020).

EOI, 1988 yılında (EOI, 2020), ENO 1996'da kurulmuştur. Bu ağ, Avrupanın ulus devlet ombudsmanları, bölgesel ombudsmanlar ve Avrupa Ombudsmanının katılımıyla oluşmuştur. Ağın asıl amacı; şikâyette bulunan bireylere makul düzeyde hizmet verilmesini, AB hukukunun tanıtılmasını ve bu hukukun üye devletler üzerindeki etkisine yönelik bilgilerin paylaşımını sağlamaktır (ENO, 2020).

2.2.4.1 Ombudsman Kurumuna Yönelik Uluslararası Standartların Geliştirilmesi

Yukarıda ele alındığı üzere Ombudsman uygulamaları farklı devlet geleneklerinde farklı biçimlerde tezahür etmektedir. Devletler, Ombudsmanların kurumsal düzenlemeleri konusunda geniş bir takdir yetkisine sahiptir. Bu nedenle de uluslararası bağlamda Ombudsman kurumu için standart bir model bulunmamakla birlikte, Ombudsman kurumlarına ilişkin uluslararası ölçekte standartların geliştirilmesi çabaları sürdürülmektedir.

Ombudsman kurumuna yönelik standartların geliştirilmesi gündeme gelmeden önce, BM İnsan Hakları Komisyonu tarafından, ulusal düzeyde oluşturulan insan hakları kurumlarının standartlarına ilişkin olarak 1993 yılında *Paris Prensipleri* kabul edilmiş ve bu kurumların *bağımsızlığı* temel bir ilke olarak ortaya konulmuştur. Paris Prensipleri'ne göre, bu tür kurumların gerçekten yürütme organından bağımsız sayılabilmesi için her şeyden önce kurumun *yürütmeden ve yasamadan bağımsız olduğunun bir hukuk kuralı ile tanınmış olması*; kurumun *özerk, bağımsız yeterli mali kaynağa sahip olması*; *üyelerinin seçim usulü, atanma biçimleri, görev süreleri ve görevden alınmalarıyla ilgili düzenlemelerin de güvence altına alınması* gerekmektedir (BM İnsan Hakları Komisyonu, 1993). Uluslararası uygulamalarda Ombudsman kurumlarının aynı zamanda bir *İnsan Hakları Kurumu* olarak kabul edilmesi nedeniyle Paris Prensipleri, IOI'nın Yönetmeliği'nde de teyit edilerek ulusal Ombudsman kurumları için de geçerli sayılmıştır (IOI Bylaws, 2012: 2). Ancak, bu Prensipler Ombudsman kurumları için yeterli korumayı sağlayamamakla birlikte Ombudsman kurumlarına yönelik standartların geliştirilmesinde bir basamak oluşturmuştur.

Son yıllarda Ombudsman kurumları, etkinlik ve bağımsızlıklarına yönelik tehditlerle karşı karşıya kalmaktadır. Bu tehditler arasında kurumu zayıflatmaya yönelik yasal reformlar; Parlamentoların Ombudsmanların atanmasını geciktirmeleri, yıllık veya diğer raporları dikkate almamaları veya reddetmeleri; Ombudsmanın bütçesinde haksız kesintiler, haksız denetimler; dosya ve bilgilere erişimin kısıtlanması; Ombudsmanların, hükümet üyeleri de dahil olmak üzere politikacılar tarafından sözlü saldırılara maruz kalmaları, yer almaktadır (Council of Europe Parliamentary Assembly, 2019: 2-3). Ayrıca, farklı nedenlere bağlı olarak Ombudsman kurumu oluşturmuş bazı ülkelerde kurumu etkisizleştirme, kurum üzerinde baskı oluşturma, çalışmalarını engelleme, hatta demokratik olmayan yönetimleri meşrulaştırma gibi riskler de bulunmaktadır. Bu nedenle, kurumların işleyişini düzenleyen ortak normların geliştirilmesi ve özellikle bağımsızlıklarının sağlanması ihtiyacı doğmuştur. Bu ihtiyaca binaen farklı uluslararası kuruluşlarca Ombudsman kurumlarının karşılaması gereken asgari standartların tespitine yönelik çalışmalar yapılarak, belirledikleri kriterlerin üye devletlerce karşılanması istenmiştir.

1978 yılında kurulmuş olan IOI, uluslararası alanda faaliyet gösteren Ombudsman koordinasyon kuruluşları içerisinde en fazla üye ülkeye sahip olmanın yanında, en fazla etkinlikte bulunarak Ombudsman mevzuatına önemli katkılar sağlamaktadır. IOI'nın 2012 yılında kabul ettiği Yönetmelik'te Ombudsman kurumlarına yönelik bir dizi normlar geliştirilmiş ve Ombudsman kurumlarına yönelik bu standartların üye ülkelerce karşılanması zorunlu kılınmıştır (IOI Bylaws, 2012: Article 2).

Ombudsman kurumlarının temelini oluşturan ilkeler söz konusu Yönetmelik'te *bağımsızlık, tarafsızlık ve adalet* olarak belirtilmekte ve IOI'nın temel hedefinden birinin, *her Ombudsman kurumunun temelini oluşturan ve onun çalışmalarını önemli ölçüde destekleyen bağımsızlık, tarafsızlık ve adalet gibi değerleri güvenceye almak*, olarak ifade edilmektedir (IOI Bylaws, 2012: 1). Aynı Yönetmelik'te IOI'nın genel amacının; *insan haklarına ve temel özgürlüklere saygı, hukukun üstünlüğüne bağlılık, etkin bir demokrasi, kamu hizmetlerinin iyileştirilmesi, şeffaf ve hesap verebilir bir yönetim ve herkes için adalet kavramlarının dünya genelinde gelişmesi adına Ombudsman kurumlarının teşvik edilerek desteklenmesi ve yaygınlaştırılması*, olduğunun altı çizilmektedir (IOI Bylaws, 2012: Article 2).

Yönetmelik'in 2'nci maddesinin 2'nci fıkrasında, IOI'nın genel amacına uygun olarak aşağıda belirtilen ilkelerin üye devletler tarafından *Uluslararası Ombudsman Standartları* olarak kabul edilmesi ve Ombudsman kurumlarının da bu standartlara uygun olarak oluşturulması ve faaliyet göstermesinin gereği ifade edilmiştir (IOI Bylaws, 2012: Article 2).

- a) Ulusal, bölgesel veya yerel bir Ombudsman kurumunun yasal dayanağını anayasa, yasa veya uluslararası bir anlaşma oluşturmalıdır.
- b) Ombudsmanın temel görevi; kişi ya da kişileri, kamu yönetiminin ya da yönetimi temsil eden görevlilerin veya bir devlet kuruluşundan kaynak aktarılan kısmen ya da tamamen özelleştirilmiş kamu hizmeti sunan kuruluşların veya görevlilerin tümünün yol açtığı, *temel hakların ihlali, adaletsizlik, yolsuzluk ve istismar* gibi kötü yönetime karşı korumaya gayret göstermek olmalıdır. Ombudsman, aynı zamanda alternatif bir anlaşmazlık çözümü mekanizması olarak da işlev görebilmelidir.
- c) Mevcut mevzuatın gerektirdiği ölçüde gizlilik korunmalı ve tarafsızlık sağlanmalıdır.
- d) Herhangi bir kamu otoritesinden, bağımsızlığına gölge düşürecek bir yönlendirme almamalı ve görevini yargılama yetkisine sahip makamlardan bağımsız olarak yerine getirmelidir.
- e) Herhangi bir idari makamın yetkisi dahilinde verilen bir karar, tavsiye veya önerinin (b) bendinde belirtilen eylemlerle sonuçlandığını düşünen kişi ya da kişilerin

şikâyetleri durumunda Ombudsman, bu şikâyetleri incelemek için gerekli yetkiye ve araçlara sahip olmalıdır.

- f) (b) bendinde ifade edilen herhangi bir muamelenin iyileştirilmesi veya önlenmesi amacı ile yönetime önerilerde bulunma ve gerektiğinde daha iyi bir yönetim için reform yasaları sunma gücü olmalıdır.
- g) Ombudsman, kamuoyuna, yasamaya veya seçilmiş başka bir organa karşı hesap verebilir olmalı, yıllık veya periyodik dönemlerde çalışmalarıyla ilgili rapor yayınlama sorumluluğu bulunmalıdır.
- h) Ombudsmanın görevlendirilmesi veya atanması anayasaya veya ilgili mevzuata uygun olarak belirli bir süre için yasama organı veya seçilen diğer bir organ tarafından gerçekleştirilmelidir.
- i) Ombudsman veya ombudsmanlar, geçerli mevzuat ya da anayasada belirtilmiş durumların ortaya çıkması durumunda sadece yasama organı veya seçilmiş başka bir organın onayıyla görevden alınmalıdır.
- j) Kurumun faaliyetlerini yerine getirmeye yeterli finansmanı olmalıdır.

IOI tarafından Uluslararası Ombudsman Standartları olarak belirlenen bu kriterlerin, 2019 yılında Avrupa Konseyi tarafından kabul edilen Venedik Kriterleri'ne genel bir çerçeve oluşturduğunu söylemek mümkündür.

Mart 2019'da Avrupa Konseyi'nin danışma organı Venedik Komisyonu, *Ombudsman Kurumunun Korunması ve Geliştirilmesi İlkelerini (Venedik İlkeleri)* kabul etmiştir. Venedik İlkeleri'ni içeren belgenin Önsöz'ünde *bağımsızlık, tarafsızlık, objektiflik, şeffaflık ve adalet*, Ombudsman kurumlarının farklı modellerinde karşılanması gereken temel ilkeler olarak belirtilmiştir (Congress of Local and Regional Authorities, 2019: 2). Bir bakıma IOI'nın çalışmasını bir adım öteye taşıyarak uluslararası standartları detaylandıran bir belge niteliğindeki Venedik İlkeleri; Ombudsman kurumları için anayasal güvence, kurumsal model seçimi, görevi, seçim usulü, statüsü, görev süresi, yetkileri, bağımsızlık ve tarafsızlığı, bütçe bağımsızlığı, dokunulmazlık ve erişilebilirlik hususlarına yönelik 25 ilke içermektedir. Bu ilkelerin büyük bölümü kurumun bağımsızlık ve tarafsızlığının güvenceye alınmasına yönelik ifadelerden oluşmaktadır.

Venedik İlkeleri, çalışmanın üçüncü bölüm kapsamında, *Avrupa Konseyi-Türkiye İlişkileri* alt başlığında detaylı olarak ele alınmış olduğundan, burada kurumun olmazsa olmazı bağımsızlık ve tarafsızlık unsurlarını içeren ilkelere değinilmekle yetinilmiştir. Bu ilkeler aşağıdaki gibidir.

İlke 1. Devlet, Ombudsman kurumunu destekleyecek, koruyacak ve kurumun bağımsızlığını zedeleyecek herhangi bir eylemden kaçınacaktır

İlke 3. Ombudsmana, ücretine ve emeklilik tazminatına da yansıyan yüksek bir rütbe verilecektir.

İlke 6. Ombudsman; bağımsızlığını, tarafsızlığını ve meşruiyetini mümkün olan en yüksek ölçüde koruyacak ve güçlendirecek prosedürlere göre seçilir veya atanır. Tercihen Parlamento tarafından *nitelikli çoğunluk* ile seçilmelidir.

İlke 7. Adayların seçim prosedürü, genel bir kamu çağrısını içerecek biçimde şeffaf, tarafsız ve liyakati öngören bir yasa çerçevesinde yürütülmelidir.

İlke 9. Ombudsman ve personeli özdenetim etik kurallarına tabidir. Ombudsman, görev süresi boyunca bağımsızlığı veya tarafsızlığıyla uyumlu olmayan siyasi, idari veya mesleki faaliyetlerde bulunamaz.

İlke 10. Ombudsmanın görev süresi, atama organının görev süresinden daha uzun olacaktır. Görev süresi tercihen tek bir dönemle sınırlandırılır (tercihen yedi yılın altında öngörülemez), görev süresi sadece bir kez yenilenebilir.

İlke 11. Ombudsman, ancak yasanın belirlediği açık ve makul koşullar gerçekleştiğinde kendisinin ya da Parlamentonun talebi üzerine görevden alınır. Çıkarılması için gereken meclis çoğunluğu, seçim için gerekli olan sayıya eşit ve tercihen daha yüksek olacaktır. Görevden alma prosedürü kamuya açık, şeffaf ve yasalarca öngörülmüş olmalıdır.

İlke 14. Ombudsmana herhangi bir makamdan talimat verilemez veya kurum bir talimatı takip edemez.

İlke 20. Kurum, faaliyetleri hakkında yılda en az bir kez Parlamento'ya rapor verir. Bu raporda Ombudsman, gerektiğinde kamu yönetiminin uyumsuzluğu konusunda Parlamento'yu bilgilendirebilir. Ombudsman, uygun gördüğü belirli konular hakkında farklı zamanlarda da rapor hazırlayıp Parlamento'ya sunabilir. Ombudsman raporları kamuya açıklanır. Bu ilke yürütme tarafından atanan Ombudsmanın verdiği raporlar için de geçerlidir.

İlke 21. Ombudsman kurumuna yeterli ve *bağımsız bütçe* kaynakları sağlanacaktır. Kanun, Ombudsman kurumuna bütçe tahsisatının, sorumluluklarının ve işlevlerinin tam, bağımsız ve etkili bir şekilde yerine getirilmesi, ihtiyacına yeterli olması gerektiğini öngörür. Ombudsmanın mali yıl için bir bütçe taslağı sunması istenir. Kurum için kabul edilen bütçe mali yıl boyunca düşürülemez. Ombudsman bütçesinin bağımsız mali denetimi, yetkinin yerine getirilmesinde önceliklerin seçimini değil,

yalnızca mali işlemlerin yasallığını dikkate alır.

İlke 24. Devletler, Ombudsman kurumunun sindirilmesine yönelik uygulamaların yürürlüğe girmesine yol açan herhangi bir eylemde bulunmaktan veya kurumun etkin işleyişine engel olmaktan kaçınacak ve kurumu bu tehditlere karşı etkili bir şekilde koruyacaktır.

İlke 25. Bu ilkeler Ombudsman kurumunu güçlendirmek için kullanılmalıdır. Bu ilkeler yoluyla, Kamu Denetçiliği kurumlarının çeşitli türleri, sistemleri ve yasal statüsü göz önünde bulundurularak; devletlerin, Kamu Denetçiliği kurumlarının kapasitelerini ve bağımsızlıklarını güçlendiren ve geliştiren uygun koşulların oluşturulması için anayasal ve yasal düzenlemeler de dahil olmak üzere gerekli tüm önlemleri almaları ve Venedik İlkeleri doğrultusunda, zamanında, etkili bir şekilde uygulamaları yönünde teşvik edilmektedir (Venice Principles, 2019).

2.2.4.2. Ombudsman Kurumunun Temel İlkeleri, Bağımsızlık ve Tarafsızlık Göstergeleri

Bu başlıkta, uluslararası standartlar gereği klasik Ombudsman kurumlarının karşılması gereken temel ilkeler ile bu ilkeler içerisinde öne çıkan Ombudsman kurumunun olmazsa olmazı *bağımsızlık* ve *tarafsızlık* göstergeleri irdelenmiştir.

Önceki başlıkta IOI ve Avrupa Konseyi Venedik Komisyonunun geliştirdiği Ombudsman kurumlarının uluslararası standartlarına yönelik belgelerde görüldüğü üzere kurumun temelini oluşturan ilkeler; *bağımsızlık*, *tarafsızlık*, *şeffaflık*, *objektiflik* ve *adalet*, olarak ortaya konulmaktadır (IOI, 2012: Article 2; Venice Principles, 2019: 5-8)

IOI'nın geliştirdiği Ombudsman standartlarında, Kurumun bağımsızlığına yönelik olarak; yasal dayanağını anayasa, yasa veya herhangi bir uluslararası anlaşmadan alması; herhangi bir kamu otoritesinden bağımsızlığına gölge düşürecek bir yönlendirme olmaması; görevini, yargılama yetkisine sahip makamlardan bağımsız olarak yerine getirmesi; faaliyetlerini gerçekleştirmeye yeterli finansmanının bulunması ve tarafsızlığın sağlanması hususlarına vurgu yapılmaktadır (IOI, 2012: Article 2).

Venedik Kriterleri ise, daha geniş bir perspektiften bakarak kurumun tam bağımsızlığını ve tarafsızlığını sağlamaya yönelik unsurlara dikkat çeken maddeler sıralamış, sorumluluğun büyük bir kısmını ilgili ülkenin devlet mekanizmasına yüklemiştir. İlke 1'de, *Devlet Ombudsman kurumunu destekleyecek ve koruyacak, kurumun bağımsızlığını zedeleyecek herhangi bir eylemeden kaçınacaktır*, ifadesiyle kurumun bağımsızlığının sağlanmasında devletleri yükümlü kılmıştır. Önceki başlıkta belirtildiği gibi diğer ilkelerin büyük bölümü

kurumun bağımsızlığını ve tarafsızlığını sağlamaya yönelik unsurlara ilişkin açıklamalara yöneliktir.

9,14 ve 20. ilkelerde ise, kurumun bağımsızlığının ve tarafsızlığının sağlanmasında Ombudsmanın yükümlülükleri şöyle ifade edilmektedir. Ombudsman, görev süresi boyunca bağımsızlığı veya tarafsızlığıyla uyumlu olmayan siyasi, idari veya mesleki faaliyetlerde bulunamaz; herhangi bir makamdan talimat alamaz ya da bir talimatı takip edemez; faaliyetleri hakkında yılda en az bir kez Parlamento'ya rapor verir ve bu raporlar aynı zamanda kamuoyuna da açıklanır (Venice Principles, 2019: 5-8).

Ombudsmanın bağımsızlığı kurumun en önemli köşe taşıdır. Avrupa Konseyi belgelerinde Ombudsman kurumlarının işlevsel olabilmesi için en önemli hususun, yürütmeden bağımsız olması, *kurumsal, kişisel ve işlevsel* bağımsızlıklarının sağlanması, olduğu ifade edilmektedir. Yani, Ombudsman kurumlarının sadece bağımsız olmaları değil, aynı zamanda halk tarafından bağımsız olduğuna inanılması gerekir. Halk misilleme korkusu olmadan şikâyetle bulunabilecekleri bağımsız bir Ombudsmanın, hükümet ve kamu yönetimini hiçbir çekincesi olmadan denetleyebileceğinden emin olmalıdır. Ombudsman görev süresince ve sonrasında konuştukları, yazdıkları ve faaliyetleriyle ilgili yasal süreçten muaf tutulmalıdır (Council of Europe Parliamentary Assembly, 2019: 8).

Gücünü Parlamentodan alan Klasik Ombudsman, Parlamento tarafından görevlendirilmesi sonrasında Parlamento'ya karşı ilkesel olarak bağımsız olması gerekmektedir. Bunun sağlanması için de Ombudsmanın Parlamento tarafından seçilme yeter sayısı önem arz etmektedir. Venedik İlkeleri, Ombudsmanın Parlamento'da uzlaşmayı sağlayacak düzeyde *nitelikli çoğunluk* ile seçilmesini önermektedir (Venice Principles, 2019; İlke 6). Ancak yürütme organı tarafından görevlendirilen Ombudsman için kurumun bağımsızlığı ve tarafsızlığı bir kat daha önem arz etmektedir. Bu durumda bağımsızlığı ve tarafsızlığı güvenceye alan birtakım yasal düzenleme ihtiyacı doğmaktadır. İngiltere ve Fransa örneklerinde olduğu gibi kurumun bağımsızlığının ve tarafsızlığının tesis edilmesine yönelik olarak, Ombudsmanın ikinci kez seçilememesi, kendisini atayan organların görev süresi sona erse de görevine devam etmesi, geniş bir dokunulmazlık yetkisine sahip olması, Ombudsmanın taşınması gereken şartları yitirdiği takdirde en yüksek yargı merci tarafından görevden alınması, mali özerkliğinin bulunması ve kendi personelini kendisinin atayabilmesinin kuruluş kanununda hüküm altına alınması gibi düzenlemelerin yapıldığı görülmektedir.

Yukarıda ele alınan gerek IOI'nın Ombudsman kurumu standartlarına gerekse Venedik İlkeleri'nin ayrıntılarına bakıldığında Ombudsmanın bağımsızlığını ve tarafsızlığını sağlayan unsurların; *kurumun oluşturulduğu yasal metinler(anayasa veya bir yasa ile kurulmuş olması)*,

Ombudsmanın seçilme usulü veya atanma şekli, dokunulmazlık statüsü, görev süresi, verilen rütbe ve mali imkânlar, kamuoyuna ve Parlamento'ya rapor sunma yetkisi, görevden alınma prosedürü ve mali özerklik, olduğu görülmektedir (IOI Bylaws, 2012: Article 2; Venice Principles, 2019: 5-8).

Farklı ülke uygulamaları ve uluslararası Ombudsman standartları bağlamında Ombudsman kurumlarının bağımsızlığının ve tarafsızlığının analiz edilmesinde; *kurumun oluşturulmasına yönelik anayasal güvence, ombudsmanın atanma ve görevden el çektirme prosedürü, seçilebilme koşulları, mali özerklik, kamuoyuna ve Parlamento'ya rapor sunma yetkisi* gibi göstergelerin kullanılması makul görülmüş olup, çalışmada KDK'nın bağımsız ve tarafsızlığının sağlanıp sağlanmadığı bu parametreler doğrultusunda analiz edilmiştir.

Şeffaflık Ombudsman kurumlarının karşılaması gereken bir diğer temel ilkedir. 7 ve 11 No'lu Venedik İlkeleri Ombudsmanların görevlendirme veya görevden el çektirme prosedürünün kamuya açık, şeffaf ve yasa ile öngörülen hükümler çerçevesinde yürütülmesi gerektiğini belirtmektedir (Venice Principles, 2019: 5-8). Adalet vurgu yapan 16 No'lu Venedik İlkesi ise, özgürlüklerinden yoksun olanlar da dahil olmak üzere, hiçbir ayırım yapmadan Ombudsmanın tüm vatandaşlara engelsiz erişim hakkını düzenlemektedir.

2.2.5. En Geniş Kapsamıyla Ombudsman Denetiminin İşlevleri

Türk Dil Kurumu sözlüklerinde *işlev* sözcüğünün anlamı; bir nesne veya bir kimsenin gördüğü iş, iş görme yetisi, görev fonksiyon, olarak belirtilmektedir. İşlev sözcüğünden türetilmiş olan *işlevsel* kelimesinin anlamı da işlevle ilgili, fonksiyonel olarak açıklanmaktadır (TDK, Güncel Türkçe Sözlük). Ombudsman denetiminin işlevlerinden kastedilen ise, Ombudsman kurumunun kamu yönetimini denetimi sayesinde gerçekleştirdiği işler, görevler ve fonksiyonel olma durumudur. Bu başlıkta da Uluslararası uygulamalarda Ombudsman aracılığıyla gerçekleştirilebilecek olumlu işlevlerin azami ölçülerde neler olabileceği irdelenmiş, böylelikle kamu yönetiminin denetiminde Ombudsman kurumuna duyulan gereksinimin nedenleri ortaya konulmaya çalışılmıştır.

Ombudsman denetimi, ilgili ülkede mevcut denetim sistemlerinin bazı sorunlara çözüm üretmediği hallerde veya vatandaşlar için ilave koruma mekanizmalarına gerek duyulduğunda gündeme getirilmektedir. Ombudsman kurumlarının bulunduğu ülkelerde Ombudsman denetiminin yerine getirdiği aşağıdaki olumlu işlevler, gün geçtikçe başka ülkeler tarafından da Kurumun kendi sistemlerine dahil edilmesini gerekli kılmıştır.

Kamu yönetiminin sorgulanması, demokratik yönetimlerin ön koşuludur. Yönetimlerin, vatandaşlar tarafından yapılan kamusal sorgulama sürecine açık olmaları gerekmektedir. Bu

sayede yöneten-yönetilen ilişkisinde *rıza* ortaya çıkmakta, yönetimler meşruiyet kazanmış olmaktadır. Yani, bir tartışma alanı yaratıldığı müddetçe siyasal karar alma sürecinin meşruluğu sorunu olmamaktadır (Kahraman, Keyman ve Sarıbay, 1999: 55). Dolayısıyla Ombudsman kurumları, *bireylerin kamusal sorgulama sürecine katılmaları ve yönetimlerin meşruiyetinin sağlanmasında* önemli işlevler üstlenmektedir. Ombudsman eylemlerinin sonuçları doğrultusunda hem vatandaşların kamusal sorgulama sürecine katılımları gerçekleşmekte hem de yönetimin meşruiyeti sağlanmaktadır.

Sezen, Ombudsmanın varlık nedeninin ve temel işlevinin; *bireyleri güçlü ve tek taraflı karar alabilen idarenin hukuk dışı uygulamalarına karşı korumak; temel hak ve özgürlüklerine yönelik ortaya çıkabilecek tehdit ve kısıtlamalara karşı bir güvence oluşturmak*, olduğunu ifade etmektedir. Bu güvence, yargı denetiminin hukuka uygunlukla sınırlı olması, Ombudsmanın ise hukuka uygunluğun yanında yerindelik denetimini de gerçekleştirerek hakkaniyete elvermeyen yönetsel işlemleri inceleyip çözümler önerebilmesinden kaynaklanmaktadır. Sonuçta işlevsel bir Ombudsman mekanizması yargının da işini hafifleterek, daha hızlı, daha etkin çalışmasına katkıda bulunmaktadır (Sezen, 2001: 79-81).

Ombudsman kurumları, bulunduğu ülkelerde *demokratik hukuk devleti sisteminin korunması, geliştirilmesi ve sağlıklı işlemesi* konusunda önemli katkılar sunabilmektedir. Mutta, bu katkıları, vatandaşların kötü yönetime karşı korunması; yöneten-yönetilen ilişkilerinin iyileştirilmesi; adaletin sağlanması ve bireylerin temel hak ve özgürlüklerinin korunması, olarak sıralamaktadır (Mutta, 2005: 58-63).

Hill, Ombudsman kurumunun amaçlarını, kamu yönetimindeki görevlilerin bireysel kusurlarını düzeltmek; yönetimin bireye yabancılaşmasını minimum düzeye indirmek; bürokrasiyi daha insancıl hale getirmek; aynı zamanda haksızca suçlanan kamu görevlilerinin hakkını savunmak; bürokrasiyi gözlemleyerek suiistimalleri önlemek; yönetimde olumlu değişimi ve ihtiyaçlara cevap veremeyen düzenlemeleri yenileme fikirlerini geliştirme, şeklinde sıralamaktadır (Hill, 1976: 37).

Ombudsman kurumunun yerine getirdiği olumlu işler, vatandaşlar bakımından; *kamu kurumlarının adil ve gereken zamanda hizmet vermelerinin güvencesi* olan bir mekanizma olurken; kamu kurumları bakımından da *sunulan hizmetin yerinde olduğunu doğrulama* işlevini görmektedir, dikkatlerden kaçan hataların tespitini yapmaktadır (Karcı, 2010: 58).

Genel olarak yöneten-yönetilen ilişkilerinin tarihi sürecine bakıldığında yönetim mekanizmalarının, yönetenlerin yönetilenlere karşı korunması temeline dayandırılmış olduğu ve yönetilenlere çeşitli görev ve sorumluluklar yüklediği görülmüştür. Bu anlayış karşısında zaman içerisinde hukukun üstünlüğü, yargı denetimi, yönetim hukuku, katılımcı yönetim gibi

yönetilenlerin haklarının geliştirilmesine yönelik kavramlar ortaya çıkmıştır. Modern devlet düşüncesinde, vatandaşlar bu mekanizmalarla devlete karşı korunuyor gibi gözükseler de yönetenlerin nereye kadar kısıtlanabileceği netlik kazanmamıştır (Karcı, 2010: 59). Tam da bu noktada bağımsız ve tarafsız olma özelliğine sahip Ombudsman kurumları, yönetim mercilerine, vatandaşlara karşı bazı görev ve sorumluluklarının olduğu; vatandaşlara hakkaniyetli ve saygılı davranmaları gerektiği; iş ve işlemlerini hukukun üstünlüğüne dayalı olarak yürütme mecburiyeti bulunduğu; kamu hizmetinin hileye başvurulmadan dürüst ve etkin biçimde verilmesinin şart olduğunu, açık bir şekilde göstermektedir (Caiden, Macdermot and Sandler, 1983: 4).

Bireyler bazen kötü yönetim nedeniyle mağdur edildiklerinin farkında bile değildirler. Bu açıdan, kamu yönetiminin işleyişi hususunda bilgi alıp yakınmalarını sunabilecekleri, kendileriyle aynı dili konuşan bir uzmanın yardımına ihtiyaç duymaktadırlar. Bu hususta Ombudsman kurumu, vatandaşlara idari iş ve işlemleri izah ederek, *yönetim ile birey arasındaki engelleri en aza indirerek* geniş çaplı bir kamu hizmeti vermektedir (Caiden, Macdermot and Sandler, 1983: 4). Böylelikle Ombudsman, vatandaşlar ile kamu yönetimi arasındaki iletişimi geliştirmektedir. Kamu yönetimi süreçlerinin teknik özelliği nedeniyle vatandaşlar kendilerine tanınmış haklardan zaman zaman bihaber olmakta veya bu hakları kullanma yollarından uzak durmaktadırlar. İdareye karşı başlayan bu uzaklaşma, zamanla vatandaşları sistemin genelinden de uzaklaştırmaktadır. Bu noktada Ombudsman, *bireyin devlete yakınlaşmasını sağlayan, birey-devlet ilişkisini güçlendiren* bir işlev görmektedir. Ombudsman kurumu yurttaşların haklarını savunmakla birlikte onlara hukuki ve teknik bilgi aktarımında da bulunmaktadır. Böylece vatandaşın demokrasiye ve devlete yabancılaşmasının önüne geçebilmektedir (Erhürman, 1995: 23-24). Birey ile yönetim arasındaki iletişimin gelişmesinin bir sonucu olarak da kamu yönetiminin daha seri çalışmaları sağlanmakta, hataların daha hızlı biçimde fark edilmesi ve düzeltilmesi yoluna gidilerek olası olumsuz sonuçlardan koruma işlevi yerine getirilmektedir (Örnek, 1991: 260-261). Bu şekilde Ombudsman, bir taraftan vatandaş yönetimin yasa dışı uygulamalarına karşı korurken diğer taraftan da idarenin kendi yanlışlarını düzeltmesi için bir fırsat vermektedir. Yanlış yapılmayan kurumlarda ise, geçerli uygulamaları güçlendirerek ilgili kuruluşların kamuoyu nezdinde güvenilirliğini artırmaktadır (Pickl, 1986: 37).

Güçlü demokrasilere sahip olmayan ülkelerde Ombudsman denetiminin en önemli işlevi; bir taraftan bireylerin sahip oldukları temel hak ve özgürlükler noktasında bilgi edinmelerini sağlayarak, haklarını koruyabilir donanımına sahip olmalarına katkı sunarken, diğer

taftan da kamu çalışanlarına uygulamakla sorumlu oldukları kurallar noktasında rehberlik ederek, toplumun bu hususlarda eğitilmesini sağlamaktır (Gregory and Giddings, 2000: 14-15).

Ombudsman kurumunun bir diğer önemli işlevi ise, yurttaşların kamu yönetimi karşısında daha yüksek düzeyde korunması adına *hizmet kalitesinde yeni standartların geliştirilmesi* ya da buna teşvik edilmesinin sağlanmasıdır. Ombudsman tarafından idari düzenlemelerin, iş ve işlemlerin iyileştirilmesi veya bunlara ilave olarak yeni idüzenlemeler ya da işlemler yapılması hakkında karar vericilere resmi öneriler sunması, Ombudsman raporlarında yer alabilen önemli hususlardır (Holm, 1984: 47).

Ombudsmanın bir diğer işlevi de YKİ yaklaşımıyla günümüzde daha da önem kazanan yönetimde *açıklık ve şeffaflığın* sağlanmasına katkı sunmasıdır (Gregory and Giddings, 2000: 13). Ombudsmanın soruşturma sırasında her tür bilgi ve belgeye erişme yetkisi, yurttaşların kolaylıkla edinemeyeceği bilgi ve belgelere, Ombudsman aracılığıyla ulaşmasına imkân tanımaktadır.

2.2.6. Etkin Bir Ombudsman Denetiminin Koşulları

Ombudsman kurumunun bir önceki başlıkta ele alınan işlevleri, kurumun varlığıyla oluşan doğal sonuçlar olmayıp, farklı ülke uygulamaları ışığında kuramsal düzeyde varsayılan işlevlerdir. Bu nedenle kurumun temel amacını *yurttaşların yönetime karşı korunması* olarak genelleştirmek mümkün olsa da uygulamalarının sonuçları için genel bir kanıya varmak kolay değildir (Sezen, 2001: 81). Dolayısıyla, Ombudsman kurumunu oluşturmaktan daha zor olan aşama, hukukun üstünlüğüne ve insan haklarına saygılı, adil bir yönetimi gerçekleştirmek adına Ombudsmanın desteğini almak ve işlevselliğini sağlamak için gerekli koşulları oluşturmaktır.

Ombudsman kurumunun oluşturulmasıyla gerçekleştirilmek istenen toplumsal yararın *demokratikleşme* ya da *vatandaş haklarının korunması*, gibi öncelikli değerlere işaret ediyor olması, Ombudsman denetiminin etkinliği ve işlevselliğini sağlayacak koşulların irdelenmesini daha da önemli hale getirmektedir. Etkin olmayan bir Ombudsman denetiminden, toplumsal yarar sağlanamamasının yanında yönetim tarafından birey haklarının ihlal edilmesini meşru kılan sonuçların ortaya çıkması da olasılıklar içerisinde (Karcı, 2010: 49).

Farklı ülke uygulamalarına bakıldığında, etkin bir Ombudsman denetiminin sağlanması, önceki başlıklarda ele alınan Ombudsman kurumunun ortak niteliklerinin hayata geçirilmesiyle paralellik göstermektedir. Dolayısıyla Ombudsman denetiminin işlevsellik düzeyinin, genel kabul görmüş ilkelerin kurumda uygulanabilirliği ile yakından ilişkili olduğunu söylemek mümkündür.

Bu çerçevede, Ombudsman kurumunun *bağımsızlık ve tarafsızlığının güvence altına*

alınmış olması; araştırma ve soruşturma yetkisinin geniş tutulması; Kurumun kamuoyunca bilinir ve erişimin kolay olması; Ombudsmanın, kamu yönetiminde deneyim sahibi ve konusunda uzman olması; yerleşik siyasal ve yönetsel kültürün demokratik ilkeleri barındırması ve bağımsız, başka sektörlerde iş yapmayan yazılı ya da görsel medyanın mevcudiyeti gibi unsurlar, etkin bir Ombudsman denetiminin koşulları olarak sayılabilir (Karcı, 2010: 50). Her bir koşula biraz daha yakından bakmanın yararlı olduğu değerlendirilmektedir.

Bağımsızlığın ve tarafsızlığın güvence altına alınması: Ombudsman kavramının farklı ülke uygulamalarında ve tanımlamalarında öne çıkan *bağımsızlık ve tarafsızlık* ortak özelliği Kurumun etkin, etkili ve işlevsel olmasında belirleyici olan en önemli koşullardan biridir. Ombudsman aynen yargıçlar gibi hiçbir kişi ya da makamdan emir almamalı, kendisini atayan organdan da bağımsız olmalıdır. Gerek atamayı yapan organa gerekse Ombudsman denetimine tabi otoritelere karşı tam bağımsızlığının sağlanması, Ombudsmanı bu tür güçlerden gelmesi muhtemel baskı ve yönlendirmelere karşı bir güvence oluşturmaktadır (Sezen, 2001: 81). Bu bağlamda, Ombudsmanı görevlendirme mekanizması; Parlamentoda seçilme usulü; kendisine görev veren makam ile ilişkisi; herhangi bir siyasi parti ile ilişkili siyasi duruşu ve yeniden görevlendirilme gibi bir beklenti içinde olması; Ombudsman kurumunun bağımsızlık ve tarafsızlığını etkileyen önemli etmenlerdir. Dolayısıyla, bu unsurlara karşı tam bağımsız ve tarafsızlığını sağlayacak önlemlerin alınması gerekmektedir.

Araştırma ve soruşturma yetkisinin sınırları: Ombudsmana tanınan araştırma yetkisinin sınırları, hem Ombudsmanın kararlarının yerindelik, doğruluk ve hukuka uygunluk gibi nitelikleri, hem de incelemeyi sonlandırma ve karar verme sürecinin hızı açısından belirleyici bir öneme sahiptir. Bu nedenle Ombudsman, yapılan bir şikâyet başvurusunda, karar vermeden önce ihtiyaç duyduğu her tür bilgi ve belgeye rahatlıkla erişebilmeli gerek duyduğu kamu görevlilerinin bilgisine başvurabilmelidir.

Kamuoyunca tanınma ve erişimin kolaylığı: Vatandaşların, yönetimin hak ihlallerine karşı Ombudsmana ulaşabilmeleri için her şeyden önce kurumun varlığından haberdar olmaları ve hangi şartlarda, nasıl başvuru yapacakları hususunda bilgi sahibi olmaları gerekir. Bu nedenle özellikle Ombudsman kurumunun yeni oluşturulduğu ülkelerde, kurumun yetkilerini, görevlerini, çalışma usullerini ve başvuru yollarını kamuoyuna duyurması ve toplumun her kesimi tarafından bilinirliğini sağlaması önemlidir. Ayrıca, Ombudsmana başvuru biçimi ve maliyeti vatandaşları caydırıcı nitelik taşımamalı, erişim masrafsız ve basit olmalıdır. Daha da ötesi, başvuruyu kolaylaştıracak ayrı bir birim oluşturarak vatandaşın dilekçe, form vb. evrakların hazırlanmasına yardımcı olunmalıdır (Sezen, 2001: 81-82).

Ombudsmanın kamu yönetiminde deneyim sahibi ve konusunda uzman olması:

Ombudsmanın faaliyet alanı bürokrasidir. Bürokrasi, ilgili ülkenin toplumsal kültürünün niteliklerine bağlı olarak kendine has bir alt kültür, dil, gelenek ve yazılı olmayan kurallar geliştirerek, kendi içinde bir dayanışma eğilimi göstermektedir. Dolayısıyla Ombudsmanın, kendi içinde ayrı bir dünya olan bürokrasi üzerinde yetkilerini kullanabilmesi ve yerinde kararlar verebilmesini destekleyecek bilgi ve belgeye erişebilmesinde sahip olduğu tecrübe oldukça önemlidir. Ombudsmanın, kamu yönetiminin genel işleyişi, bürokrasinin karar verme şekli, direnç noktaları, egemen ilişkileri gibi iç dünyasını bilmesi; tanınması, bürokratik kademelerden gelecek engelleri aşmasında ona ışık tutmaktadır (Sezen, 2001: 82).

Yerleşik siyasal ve yönetsel kültürün demokratik ilkeleri barındırması: Buraya kadar ifade edilen koşullar Ombudsmanın etkinliğinde önemli olmakla birlikte, Kurumun başarısındaki esas etkili faktör, Ombudsmanın bulunduğu ülkeye dair yerleşik siyasal ve yönetsel kültürün niteliğidir. *Çam (1990:156-180)*'a göre, "Siyasal kültür, bireyleri topluma, toplumları da bireye bağlayan önemli bir unsurdur ve siyasal sistem içinde karar alma süreci için genel ortamı oluşturur." Dolayısıyla, kamu gücünü kullanan unsurların, devleti nasıl tanımladığına, bu tanım içinde devlet-vatandaş ilişkilerinin yasal düzlemde nasıl tasarlandığına ve bu tasarının gerçekleştirilme şekline bakmak gerekir. Bu çerçevede, siyasal kadroların politikalarında tespit edilen ve kamu yönetiminin iş ve işlemlerinde belirginleşen *devletin vatandaşa bakış açısı ve onu ele alış şekli* en önemli noktayı oluşturmaktadır. Bir diğer önemli nokta ise, siyasi ve idari aktörlerin *hukuk devleti, hukuka bağlı yönetim ve insan haklarına saygılı yönetim* kavramlarını nasıl algıladıkları ve sahip oldukları yetkileri kullanırken bu ilkelerin siyasi ve bürokratik kadroları ne ölçüde kısıtladığı ya da engellediğine ilişkindir. Bu etkenler Ombudsman kurumunun nasıl çalıştırılacağına dair temel ipuçlarıdır. *Devleti vatandaşlardan ayrı ve üstün gören, sorumluluğu vatandaştan devlete doğru bekleyen* bir devlet anlayışında; hukuk kurallarına uyulmamasında veya yaptırımının olmasına karşı yargı kararlarının uygulanmamasında bir mahsur görmeyen siyasal ve yönetsel bir anlayışın hâkim olduğu bir ortam içerisinde, Ombudsmanın işlevsel olabilme şansı yok denecek kadar azdır (Sezen, 2001: 82).

Bağımsız, başka sektörlerde iş yapmayan yazılı ve görsel medyanın mevcudiyeti: Ombudsmanın kullandığı en önemli yetki; inceleme ve soruşturma sonucunda ulaştığı bilgi ve bulguları kamuoyuna açıklama ve yetkisini kötüye kullanan, yurttaşın hak kaybına sebep olan kamu kurumlarını ve görevlilerini *açık etme* yetkisidir. Bu yetkinin kullanılmasında kitle iletişim araçlarının rolü ve iş birliği önem taşımaktadır. Medya, aynı anda milyonlarca kişiye ulaşma ve onları etkileme gücüne ve üstünlüğüne sahiptir. *Dördüncü kuvvet* olarak tanımlanan medyanın aynı zamanda bir kamuoyu denetim mekanizması olarak algılanmasının temelinde

bu güç bulunmaktadır. Ancak, bu gücün nasıl ve ne zaman, kimin çıkarına kullanıldığı da önemlidir. Bu açıdan taşıdığı riskleri de göz önüne almak gerekir. Bu nedenle Ombudsman mekanizmasının işleyişi ile mevcut medyanın nitelikleri arasında yakın bir ilişki bulunmaktadır. Bu alandaki kartelleşme, sektöre hâkim güçlerin siyasi ya da idari kadrolarla yakın iş birlikleri, karşılıklı bağımlılıkları gibi pekçok etken, Ombudsmanın vardığı neticelerin kamuoyuna iletilmesinde büyük önem taşımaktadır (Sezen, 2001: 82-83).

Ombudsmanın bulunduğu ülke siyasal rejiminin niteliği: Ombudsman kurumunun siyasal sisteme katkısı, içinde bulunduğu siyasal sistemin koşullarına uygun biçimde gerçekleşmektedir. Bu çerçevede Ombudsman kurumlarının bağlı oldukları siyasal iklimleri; *demokratik hukuk devleti ilkesinin pekiştiği devletler, yeni demokrasiler ve bu ikili ayrımın ortasında yer alan devletler*, olarak sınıflandırmak mümkündür (Akıncı, 1999: 279-283).

Ombudsman kurumu için en uygun ortamı, *demokratik hukuk devleti* anlayışının yerleştiği kurumsallaşmış demokratik sistemler sunmaktadır. Anayasal düzen, fren ve denge mekanizmalarını içeren siyasal ve idari sistem, sürekliliğe ve güçlü temellere dayanmaktadır. Yönetimin faaliyetlerinden dolayı sorumlu tutulduğu gelişmiş mekanizmalar bulunmaktadır (Karcı, 2010: 51-52). Bu ülkelerde, devletin yaptığı yasalara kendisinin de uyduğu *hukuk devleti* ilkesi, idari kültürün olmazsa olmaz parçası haline dönüşmüştür. Diğer taraftan vatandaşların bilgi edinme hakları ve temel özgürlükleri güvence altındadır. Vatandaşlar farklı iletişim olanaklarıyla desteklenen ileri düzeyde bir eğitim-öğretim ve bilinç düzeyine sahiptir. Dolayısıyla bireyler, hak ve özgürlüklerinin farkındadırlar ve haklarını arama konusunda duyarlıdırlar (Karcı, 2010: 52). Bu koşulların bulunduğu siyasal sistemlerde Ombudsmanlardan toplum nazarında saygın bir yer edinmeleri beklenmektedir ve bu olasılık da oldukça yüksektir. Bu sistemlerde Ombudsmanın çalışmaları çoğunlukla, sosyal devletin karmaşık kanun ve yönetmeliklerini uygulayan bürokrasinin hata ve ihmallerine ilişkindir (Akıncı, 1999: 279-280).

Totaliter rejimlerden henüz çıkan yeni demokrasilerde Ombudsman kurumları, siyasal irade üzerinde baskı uygulayarak İspanya ve Latin Amerika örneklerinde olduğu gibi yeni bir demokratik, anayasal hukuk devletinin oluşturulmasına hız kazandırmıştır. Bu ülkelerde *halk* eksen bir kavram olarak dikkat çekmektedir. Bu nedenlerle önceki başlıklarda ifade edildiği üzere, Ombudsman kurumu İspanya ve Latin Amerika ülkelerinde *halkın savunucusu* olarak adlandırılmış, asıl odak noktası da *insan hakları* olmuştur (Akıncı, 1999: 281-282).

Geleneksel, güçlü bürokratik yapıların olduğu ülkelerde ise, zaman zaman Ombudsman kurumundan beklenen işlevlerin yerine getirebilmesine mâni olunabileceği gibi, Ombudsmanın tehlikeli bir konum elde edebilme olasılığı da mümkündür. Dolayısıyla, demokrasinin

pekişmediği, otoriter yönetimlere evrildiği siyasal sistemlere sahip devletlerde, otoriter yönetimin kontrolüne giren Ombudsman kurumu, sistemi meşrulaştırma aracı olarak kullanılabilmekte ve sağlıklı işlemeyen bir sistemin parçası durumuna gelmektedir.

2.3. Politika Transferi Kavramsal Çerçeve

Bu başlıkta, tez çalışmasının iki temel odak noktasından biri olarak değerlendirilen KDK'nın transfer sürecini *politika transferi* çerçevesinde analiz edebilmek amacıyla, kuramsal çerçeve genel hatlarıyla ortaya konulmaya çalışılmıştır. Bu maksatla ilk olarak, politika transferi kavramının tarihsel gelişimi, tanımı ve içeriği ele alınmış; akabinde politika transferi analizinin yapılabilmesine zemin teşkil eden unsurlar, Dolowitz ve Marsh'ın soruları üzerinden betimsel bir yaklaşımla analiz edilmiştir. Son olarak transfere konu politikaların başarısızlığında etkili olan faktörler ve politika transferi ile ilişkili olan kavramlar ele alınmıştır.

2.3.1. Politika Transferinin Tarihsel Gelişimi

İnsanlar, toplumlar, kurum ve kuruluşlar, devletler, birbirleriyle ilişkileri bağlamında etkileşimde buldukları durumlarda birbirlerinden yeni bir şeyler öğrenirler. Dolayısıyla tarihsel süreç içerisinde bir toplumdan diğerine bilgi, kültürel değerler, kurumsal yapılar ve teknolojiler transfer edilmektedir. Mark Evans'a göre, politika transferi uygulamaları yeni bir olgu değildir (Evans, 2004: 1). Evans bu görüşünü, Aristo'nun (MÖ 384-322) *Nicomachean Ethics* adlı eserinde yurttaşlara verdiği, *şehir devletlerinin geliştirilmesi sürecinde diğer şehir devletlerindeki olumlu ya da olumsuz yönetsel tecrübelerden ders çıkarmalarının akılcı bir yaklaşım olacağı*, yönündeki tavsiyelerine dayandırmaktadır (Evans, 2004: 1; Keser, 2018: 2). Eski Yunanlılardan ve Romalılarından politika transferi yoluyla günümüze kadar ulaştırılan siyaset, felsefe, yönetim, hukuk, gibi farklı alandaki birçok bilgi bugün hala geçerliliğini korumakta ve kullanılabilir. Çağdaş siyaset biliminin temellerini atan ve çağdaş *karşılaştırmalı siyaset* biliminin kurucusu olarak da kabul edilen Aristoteles kendi dönemindeki anayasaları, siyasal kurumları ve uygulamaları inceleyerek *Politika* adlı eserinin ampirik temellerini oluşturmuş ve insanlara iyi yönetimin niteliklerinin neler olabileceğine dair ipuçları sunmuştur.

ABD İç Savaşı sırasında Amerikalılar Birlik ordusunu finanse etmek için *milli gelir vergisi* uygulamasını İngilizlerden örnek alarak hayata geçirmişlerdir. Türkiye'nin tarihsel sürecinde, *Osmanlı Modernleşmesi* kapsamında 18. yüzyıldan başlayarak Cumhuriyet Dönemi'nde de devam eden, gelişmiş Batı ülkelerinden hukuk, eğitim, hatta giyim kuşam da dahil peçok alanda yeni politika ve uygulamalar transfer edilmiştir. Sosyal güvenlik ve işsizlik

sigortası gibi politikalar ise dünya genelinde 19. yüzyılın ikinci yarısı ve 20. yüzyılın başlarında ülkeler arasında politika transferinin konusu olmuştur (Kaçer ve Erat, 2014: 28). Özellikle 20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren, ulus devletler kendi iç mekanizmalarıyla baş edemeyecekleri tüm insanlığı ilgilendiren yeni birtakım sorunlarla karşılaşmışlardır. Karşılaşılan sorunların benzer özellikler taşıması; bazı ülkelerin bu sorunların üstesinden gelen başarılı örnek uygulamaları hayata geçirmesi; sorunlarla boğuşan diğer ülkelerin de bu uygulamaları inceleyerek *kopyalama*, *taklit melezleştirme*, *sentez ve esinlenmeye* kadar uzanan bir yelpazede politika transferinden faydalanmalarına olanak sağlamıştır (Keser, 2018: 2).

Günümüzde de en işlevsel politikaya, en doğru karara erişmek için, politika üreticiler ve karar vericiler zaman zaman kendi ülkelerinin deneyimlerinden veya diğer ülkelerdeki farklı uygulamalardan faydalanma yoluna gitmektedirler (Rose, 1991: 3). Ülkeler arasında politika transferine olan bu ilgi, küreselleşmenin getirdiği iletişim ve ulaşım teknolojilerindeki baş döndürücü gelişmelerle birlikte giderek artmakta, *YKİ* ve *yönetişim* uygulamalarının küresel bağlamda yaygınlaşma trendleri bu artan ilgiyi gözler önüne sermektedir (Mossberger and Wolman, 2003; 429).

Dolowitz ve Marsh, politika transferi çalışmasının karşılaştırmalı siyaset literatürünün bir alt kümesi olarak tedricen ortaya çıktığını ifade etmektedirler. 1940'lerden önce karşılaştırmalı çalışmalar çoğunlukla hükümetin resmî kurumlarına yoğunlaşmış ve *devlet merkezli*, fazlaca betimleyici çalışmalar yapılmıştır. 1940'lı yıllardan itibaren bu yaklaşımların öneminin azalmasıyla birlikte, akademik çalışmalar sivil toplumun devlet ile etkileşimi üzerine yoğunlaşmış, 1960'lerden itibaren *karşılaştırmalı politika (siyasa) analizi* ilgi odağı olmuştur (Dolowitz and Marsh, 1996: 344; Keser, 2018: 7-8). *Karşılaştırmalı politika analizi* alanının belirginleşmesiyle birlikte, Walker'ın da içinde olduğu bazı yazarlar *politika yayılması (policy diffusion)* sürecine yoğun ilgi göstermişlerdir (Walker'dan [1969] aktaran Keser, 2018: 8).

Günümüzdeki çağdaş politika transferi çalışmaları 60'lı yılların sonları ile 70'lerin başlarında karşılaştırmalı siyaset alanının bir alt kümesi olarak ortaya çıkan *politika yayılması* araştırmalarından geliştirilmiştir (Keser, 2018: 11). Politika transferi çalışmalarının bu ilk adımları, transfer edilen politikalar özeline yönelik olmamış; çoğunlukla yayılma, zamanlama, coğrafi yakınlık ve kaynak benzerlikleri yaklaşımları üzerinden ele alınmıştır (Walker'dan [1969] aktaran Keser, 2018: 8). Politika yayılması çalışmaları geliştikçe, bu yaklaşımın zayıflığı görülmeye başlanmıştır; 1980'lerle birlikte, Clark, bu araştırma geleneğinin yeni politikaların içeriğine ilişkin hiçbir şey ortaya koymadığını iddia etmiş ve içerikten ziyade süreci incelediğini belirtmiştir (Clark'dan [1985] aktaran Keser, 2018: 8). Clark'ın bu tespitine katılan Dolowitz ve Marsh, yayılma çalışmalarının dikkate almadığı ana içeriğe ilişkin sorulara yanıt

bulabilmek amacıyla, karşılaştırmalı politika analizcilerinin *politika transferi ve ders çıkarma* konuları üzerinde tartışmaya başladıklarını belirtmektedir (Dolowitz and Marsh, 1996: 345). Çalışmaların genel seyrine bakıldığında; transfer çalışmalarının ilk başlarda, bir ülkede uygulanan politikaların, diğer bir siyasal sistemde kullanılabilir olma olasılığını veya yararlılığını test eden *gönüllü transfer* üzerine odaklandığı, yakın geçmişte ise *zorunlu transfer* konusuna yöneldiği görülmektedir (Dolowitz and Marsh, 1996: 345).

Evans, son yıllarda küresel bağlamda politika transferine ilişkin yeni yapılar ve değişim fırsatlarının ortaya çıkışının arkasındaki faktörleri, küreselleşme süreci; özelleştirme süreci; yeni teknolojilerin kullanımı; geleneksel yönetim yapısından katılıma dayalı *yönetişime* geçiş; liberal demokrasilerin, kamu yöneticilerinin önüne ancak uluslararası tecrübelerden olumlu ve olumsuz dersler çıkararak çözebilecekleri bir uğraş alanı çıkarması; yeniden tanımlanan devlet meşguliyet alanlarının artan bir şekilde uluslararasılaşması, olarak sıralamaktadır (Evans, 2004: 1-2).

Evans'ın küresel bağlamda ortaya çıkan değişim süreci ve yeni fırsatların arkasındaki faktörlere bakıldığında, ulus devletlerde Neo-liberalleşme yönünde hızlı ve geniş ölçekli değişimin; *küreselleşme* olgusu, *YKİ* ve *yönetişim* unsurlarının kaldıraç etkisiyle şekillendiği görülmektedir (Keser, 2018: 6). Bu bağlamda KDK'nın da Türkiye'de oluşturulmasına ilişkin itici gücün, Ombudsman kurumlarına yönelik politika transferinin arka planında yer alan nedenler kapsamında irdelenmesi gereğini ortaya çıkarmıştır. Çalışmanın ilerleyen aşamasında, bu unsurlar arasında özellikle uluslararasılaşmanın da etkisiyle ulusüstü bir organizasyon haline gelen AB'ye aday ülke statüsündeki Türkiye'nin AB müktesebatına uyum kapsamında gerçekleştirdiği kurumsal transfer, *Politika Transfer Analizi Soruları Üzerinden Analiz* yaklaşımı bağlamında irdelenmiştir.

2.3.2. Politika Transferi Kavramı, Tanımı ve İçeriği

Akademik yazında, *politika transferi* kavramı ifade edildiğinde genel olarak Dolowitz ve Marsh'ın kavramsal çerçevesini oluşturdukları model öne çıkmaktadır. Akademik literatürde öne çıkan politika transferi, taklit ve ders çıkarma kavramlarının hepsi, *bir yer veya zamanda uygulanan idari düzenlemeler, politikalar ya da kurumlar hakkındaki bilginin, başka bir zaman ya da yerdeki idari düzenlemelerin, politikaların veya kurumların geliştirilmesinde kullanıldığı süreci* ifade etmektedir (Dolowitz and Marsh, 1996: 344; Keser, 2018: 9)

Politika transferi konusunu en çok çalışanlardan biri olan Rose'a göre, *politika transferi* veya *ders çıkarma* alışılmış, geleneksel bir uygulamadır. Her ne kadar yöneticiler ya da politika yapanlarca, karşı karşıya oldukları sorunlar sadece kendi ülkelerine özgü gibi algılanıyor olsa

da sorunlara karşı diğer ülkelerin uyguladıkları çözüm yollarından tecrübe edinecekleri çok şey bulunmaktadır (Rose, 1991: 3-4). Dolowitz ve Marsh ise politika transferinin her daim var olduğunu, ancak İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra iletişim teknolojilerindeki hızlı gelişmelerin, kamu politikası transfer sürecine olan ilgiyi artırdığı konusunda ısrar etmektedirler. Aynı zamanda Rose'dan ayrılarak *ders çıkarma* ve *politika transferi* kavramlarını birbirinin eş anlamlısı olarak kullanmadıklarının altını çizerek, *ders çıkarma* kavramının *bir ülkedeki siyasi aktörler veya karar alıcılar tarafından başka ülkelerdeki uygulamalardan sonuç çıkarılması ve akabinde kendi politik sistemlerinde uygulanması*, anlamına geldiğini belirtmektedirler (Dolowitz and Marsh, 1996: 343-344). Dolowitz ve Marsh'a göre *ders çıkarma*, politik aktörlerin kendi inisiyatifleri neticesinde gelişen, *gönüllü* politika transferi üzerine odaklanmaktadır. Ayrıca, *ders çıkarma* kavramı, başka zaman veya yerlerde bir politika veya kurumsal değişimle sonuçlanmasa da pozitif ya da negatif neticelerin çıkarıldığı durumları nitelendirmek için kullanılmaktadır (Dolowitz and Marsh, 1996: 344; Keser, 2018: 9). Oysa günümüzde politika transferinin büyük çoğunluğu herhangi bir devlet/hükümet ya da ulusüstü bir organizasyonun bir başka hükümeti, belirlenmiş bir politikanın uygulanması noktasında baskı kurması hatta zorlaması nedeniyle gerçekleşmektedir. Dolayısıyla bir kavram olarak politika transferinin *gönüllü* ve *zorlayıcı* transferi de içerdiği söylenebilir (Keser, 2012:28).

Evans, politika transferini daha geniş bir açıdan ele almakta ve bir çatı kavram olarak değerlendirmektedir. Evans'göre politika transferi yaklaşımı; *kamu politikasını analiz edenlerin, kamu kurumlarının neden politika öğrenmeye odaklandıklarına yönelik farklı açıklamalar yapabilmelerine olanak tanıyan, genel bir kuramdır* (Evans, 2004: 11). Bu bağlamda genel olarak politika transferi analistleri *gönüllü transfer* veya *ders çıkarma*; *doğrudan zorunlu transfer* ve *müzakere ile transfer* olmak üzere üç farklı transfer süreci üzerine yoğunlaşmaktadırlar (Evans, 2004: 11). Gönüllü transfer dışındaki diğer iki modelin belirli derecede zorlayıcı unsurlar içerdiği söylenebilir. Müzakere ile transferde, müzakereye konu olan başlıklar özünde zorlayıcı unsurları barındırdığından, bu modeli *dolaylı zorunlu transfer* olarak da adlandırmak mümkündür. Dolowitz ve Marsh da aynen böyle yaparak *zorunlu transfer* konusunu ikiye ayırmakta *doğrudan zorunlu transfer* ve *dolaylı zorunlu transfer* olmak üzere iki başlık altında incelemektedir (Dolowitz and Marsh, 1996: 347). Dolowitz ve Marsh, gönüllü ve zorlayıcı transferi bir düzlem üzerinde göstermekte, düzlemin bir ucunda gönüllü transfer öteki ucunda zorunlu transfer yer almaktadır. Bu iki tür arasında gönüllüden zorlayıcıya doğru *dolaylı zorunlu transfer* veya diğer bir adlandırmayla *müzakere ile transfer* gibi farklı transfer süreçleri yer alabilmektedir (Dolowitz and Marsh, 2000: 13). Bu transfer süreçlerine biraz daha yakından bakılmasında fayda görülmektedir.

Gönüllü veya ders çıkarma (Voluntary transfer or lesson drawing): Kamu kurumlarında ortaya çıkan düşük performansla yönelik olarak çalışanlarda ve kamuoyunda, yürütülen politikalarla ilgili tatminsizlik görülmesi; hükümet, bir bakan ya da kamu kurumundaki yönetim değişikliğine bağlı olarak uygulamaya konulan yeni bir politika gündemi; mevcut durumda ulaşılmış olan sonuçları meşrulaştırma amaçlı politik strateji veya siyasi yöneticilerin siyasi rakiplerini etkisiz kılmak ve yeni siyasi müttefikler yaratmak gayesiyle siyasi gündemin maddelerini iyileştirme yönündeki girişimler gibi, bir veya birkaç nedene bağlı olarak geliştirilen rasyonel ve eylem odaklı bir yaklaşımdır (Evans, 2004:11; Keser, 2018: 10).

Görüldüğü üzere, gönüllü reform transferindeki esas motivasyon mevcut durumdan duyulan memnuniyetsizliktir. Kurulu sistem çözüm üretmez duruma geldiğinde yeni politikalar arayışına girilmesi ihtiyaç haline gelmektedir (Dolowitz and Marsh, 1998: 40). Ayrıca, genel ve yerel seçimler, kendilerini rakiplerinden farklılaştırmak ve politik münazaralarda avantaj sağlamak ya da tarihe bir not düşmek, gibi niyetler de liderlerin yeni politika arayışına girmelerinde itici bir unsur olabilmektedir.

Zaman zaman başka ülkelerin tecrübeleri, önceden alınmış kararların haklılığına dayanak oluşturması için de kullanılabilir. Başkan Reagan ve Başbakan Thatcher'in kendi programlarını yaymak ve haklı bir gerekçeye dayandırmak için birbirlerinin ideolojik fikri altyapısını kullandıkları bilinmektedir (Dolowitz and Marsh, 1996: 347, 350). AB'nin de üye devletler arasında herhangi bir program, politika ya da dostane fikir alışverişine uygun bir örnek oluşturduğu söylenebilir.

Doğrudan zorunlu transfer (Direct coercive transfer): Bu transfer süreci, bir devlet ya da hükümetin ve vatandaşlarının istek ve taleplerine uygun olmasa da bir başka devlet ya da hükümet tarafından yasal, siyasal veya sosyal alanlarda politika değişikliği konusunda baskı yapıldığı durumlarda ortaya çıkmaktadır (Evans, 2004:11). Bu tip transfer, karar alıcıların dış aktörlerin baskısıyla transfer sürecini başlatmaları halinde söz konusudur (Dolowitz and Marsh, 1998: 40). Bu tip politika transfer süreci, daha çok emperyalist dönemlerde sömürgeci devletin nüfuzu altındaki sömürge devletlerde sıklıkla yürütülmüş olsa da günümüzde hala Meksika, Sri Lanka, Zimbabve ve Güney Afrika, gibi ülkelerde gözlenmektedir (Evans, 2004:11).

Geçtiğimiz yüzyılın başlarında Sosyalist ideoloji ve bu ideolojiye özgü ekonomik örgütlenmenin Sovyetler Birliği tarafından, bazı Doğu Asya ve Doğu Avrupa ülkelerine ihraç edilmesi (Stone, 1999: 55); ABD işgali ile Japonya, Almanya ve Irak'a demokrasinin yerleştirilmesi bağlamında bu ülkelerde gerçekleştirilenler zorunlu politika transferinin yakın geçmişteki diğer dikkat çeken örnekleridir (Stone, 2001: 5).

Dolaylı zorunlu transfer/Müzakere ile transfer (Negotiated transfer): Bir devlet ya da

hükümete, politikayı ihraç eden nüfuzlu ülkeler, ulusüstü (*supranational*) kurumlar, uluslararası organizasyonlar, küresel finans kuruluşları veya ulusaşırı (*transnational*) holdingler tarafından yapılacak yardımların, kredilerin, hibelerin veya farklı kaynak aktarımlarının gerçekleştirilmesinin, politika değişimi koşuluna bağlı olduğu bir süreci ifade etmektedir (Evans, 2004: 11). Bu modelde donör (verici) ülke ile politika transferine maruz kalan ülke arasında bir alışveriş süreci işlese de alıcı ülkenin seçim şansının olmaması nedeniyle dolaylı bir zorlama söz konusudur. Bu nedenle *müzakere ile transfer* sürecinin *dolaylı zorunlu transfer* (*Indirect coercive transfer*) olarak adlandırılması makul görünmektedir. Politika transferinin bu çeşidinde her ne kadar politika transfer edecek ülkeler belli bir politikayı benimsemeye zorlansalar da bu süreç sonuçta müzakereye dayalıdır ve ülkelerin bir dereceye kadar transfer sürecine girip girmeme alternatifi bulunmaktadır (Jones and Newburn, 2001: 12).

1980 ve 90'lı yıllarda gelişmekte olan ülkelerde uygulamaya konulacak Neo-liberal ekonomi politikaları koşuluyla, Dünya Bankası (WB) ve Uluslararası Para fonu (IMF) tarafından verilecek kredi ve yardımlardan istifade edebilmek için Türkiye'nin de içinde bulunduğu birçok ülke benzer yükümlülükler altına girmişlerdir. Bu durum Evans tarafından, *müzakere ile transfer* modelinin gelişmekte olan ülkelerde yayılmasının bir yansıması olarak ifade edilmektedir (Evans, 2004: 11).

Keser, politika analizinin üç geleneksel araştırma alanının *politika transferi analizinin* kapsamı içinde olduğunu ifade etmekte ve bu alanları şöyle sıralamaktadır (Keser, 2018: 12).

- Ekonomik içerik, Avrupalılaşıma (AB ve üye ülkeler ile ilişkili analizler) veya küreselleşme süreçleri (Jeopolitik, siyasi entegrasyon, küresel iletişim ve sermayenin uluslararasılaşmasına yönelik incelemeler) gibi *geniş makro seviyeli analizler*,
- *Orta veya meso düzeyli* (Hükümetler arası) *politikaların analizleri* (Politika transfer ağları analizi gibi),
- Politika oluşturma ve *transfer süreçlerinin mikro düzeyli aşamaları* (Politika formülasyonu, uygulaması ve değerlendirmesi gibi) ve buna ilişkin analiz metotları (Geleceğe yönelik politika değerlendirmeleri) (Evans, 2004:13).

Keser'e göre bu açıklamalar ışığında politika transfer analizcileri; karar alma süreçleri, politika yapım sürecine yön veren esas aktörler, politikaların hayata geçirilmesi, politika başarısızlığının sebepleri, politika değişikliğine ilişkin araştırma, inceleme eylemlerine yönelik hususlar, kamu idarecilerinin politika üretme ve uygulama kapasitelerinin geliştirilmesi, gibi konularla ilgilenmektedirler. Bu ilgi alanları dikkate alındığında, politika transfer analizlerinin genel olarak aşağıdaki üç alana odaklandığı görülmektedir (Keser, 2018: 12).

- Açıklama (*explanation*); Politika transferi *niçin* yapılmaktadır,

- Tasvir (*description*); politika transferi *nasıl* yapılmıştır/yapılmaktadır,
- Öneri (*prescription*); Politika transferi *nasıl yapılmalıdır*

Bu tez çalışması, sadece *Türkiye'deki Ombudsman kurumunun transfer süreci ve işlevselliğinin analizi* ile sınırlandırılmış olup, tek bir ülke ve tek bir sektörü içeren *mikro düzeyli* bir çalışma olarak tasarlanmıştır. Tasvir ve açıklama alanları kapsamında KDK'ya yönelik politikanın nasıl ve niçin yapıldığı ve politika yapımında hangi faktörlerin etkili olduğunun tespiti, çalışmanın hedefleri arasında bulunmaktadır.

Devletlerin ya da hükümetlerin teşebbüs ettiği politika değişikliği veya transfer sürecini analiz etmeye yönelik olarak Dolowitz ve Marsh bir dizi temel soru geliştirmişlerdir (Dolowitz and Marsh, 1996: 344-345; Dolowitz, 1998: 7-10). Aşağıdaki başlıklarda bu sorulara mercek tutarak politika transfer analizinin daha anlaşılır kılınacağı değerlendirilmektedir.

2.3.3. Politika Transferini Gerçekleştiren Aktörler

Dolowitz ve Marsh'ın politika transferini anlaşılır kılmak için sordukları soruların birincisi *Politikayı kim transfer eder?* sorusudur. Dolowitz ve Marsh, Haas ve Rose gibi yazarları da referans göstererek politika transfer sürecinin önemli aktörlerini; *seçimle göreve gelenler, siyasi partiler, bürokratlar/memurlar, uzmanlar ve profesyoneller, baskı/çıkar grupları, Uluslararası örgütler, ulusüstü kuruluşlar (supra-national institutions)*, olarak sıralamaktadırlar (Dolowitz and Marsh, 2000:10). Bunlara politika transferinde etkinliği gün geçtikçe artan *sivil toplum örgütleri, uluslararası şirketler (trans-national corporations), düşünce kuruluşları ve danışmanları* da eklemek mümkündür.

Yasama organının üyesi konumundaki *seçimle göreve gelen* milletvekilleri, yürütme organının üyeleri ve siyasi partiler politika transferinin asıl aktörleri olarak en önemli karar alıcı konumundadırlar (Dolowitz and Marsh, 1996: 355).

Bürokratlar/kamu görevlileri; temelde anayasa ve çalışma esaslarını belirleyen yasalar çerçevesinde görev yapmaktadır. Kamu görevlilerinin uygulayacakları politikaları belirleyen veya transfer eden, esas olarak yasama organı ve hükümet olmakla birlikte, önceliklerin tespiti ve transfer edilen politikanın uygulanabilirliği hususunda bürokratların hayati öneme sahip olduklarını da unutmamak gerekir (Keser, 2018: 13). Politika transferinde bürokratların rolünün vazgeçilemez olduğu ve transferin başarısında desteğinin kilit önemde bulunduğu dönemlere de rastlanmaktadır. Osmanlı'da modernleşme kapsamında Tanzimat'la başlayıp 90'lı yılların sonlarına kadar devam eden politika transferlerinin, bürokratik elitin inisiyatifiyle gerçekleştirilmiş olduğu akademik yazında da dile getirilen bir husustur (Aykaç, 1997: 150; Görmez, 1998: 3586). Günümüzde, bilindiği üzere birçok ülkede, WB ya da IMF'nin talepleri

doğrultusunda bazı reform programlarının başlatılması ilgili ülkelerin bürokratlarının yoğun baskısı sonucunda gerçekleştirilmektedir (Dolowitz and Marsh, 1998: 44).

Uzmanlar ve profesyoneller; politika transferindeki diğer bir aktör grubudur. Bu aktörler, uzmanlık bilgilerini ve tecrübelerini uluslararası konferanslar, hükümet delegasyonları ve diğer iletişim araçları vasıtasıyla oluşturdukları network aracılığıyla paylaşırlar (Stone, 2001:5). Haas, birtakım farklı fikirlerin yayılmasında etkin olan bu hükümet içi ya da dışı uzmanların etkileşimine ve bu etkileşim sonucunda çeşitli dersler çıkarabilmelerine dikkat çekmekte ve bu toplulukları *epistemik toplum (bilgi toplumu)* olarak adlandırmaktadır (Haas'dan [1989] aktaran Keser, 2018: 14). Rose'a göre ise, politika girişimcileri ve uzmanların önemi; savundukları neticelere ilişkin ders çıkarmalarının yanında, özel ilgi alanlarına yönelik olarak ulusal veya uluslararası düzeyde kurmuş oldukları iletişim ağı ve temas noktalarının yeni programlar için esin kaynağı oluşturmasından gelmektedir (Keser, 2018: 14).

Dolowitz ve Marsh, Politika transferinde rolü olan bir başka devlet dışı aktör grubunun *baskı ve çıkar grupları* olduğunu belirtmektedir. Bu gruplar, fikirlerin küresel düzeyde yayılmasında önemli katkı sağlamaktadırlar. Keser, baskı ve çıkar gruplarının politika transferindeki etkinliğinin, *yönetişim* uygulamalarının kamu yönetiminde yaygınlaşması, *sosyal paydaş* kavramının kamu yönetiminde kullanılması ve dikkate alınması gereken bir unsur olarak kabul edilmesiyle birlikte artmaya başladığının altını çizmektedir (Keser, 2018: 14). Sivil Toplum Kuruluşları (STK)'nın dolaylı olarak yönetimler üzerinde bir baskı unsuru olabilmesi nedeniyle, politika transferi konusunda baskı ve çıkar gruplarına benzer bir etkisinden söz edilebilir. Stone da son yıllarda özellikle küresel bağlamda, fikirlerin yayılmasındaki önemlerinden dolayı sivil toplum örgütleriyle daha yakın ilişki içinde çalışıldığını belirtmektedir (Stone, 2001: 23-24).

Uluslararası örgütler, ulusüstü kuruluşlar; son yıllarda küreselleşme düzeyinde gerçekleşen politika transferinde etkinliği giderek artan aktör gruplarıdır. Rose'un şu ifadeleri bu grupların artan önemini destekler niteliktedir. *Hükümetlerarası veya uluslararası organizasyonlar, ülkeler arasında fikir değişimini teşvik ederek cesaretlendirirler, karşılaştırma yapılabilmesine imkân sağlarlar. Dolayısıyla, üye ülkeler ötekilerin neler yaptığının ayırdına varabilir ve bu programlardan hangilerini kopyalayabilecekleri ya da kendi sistemlerine uyarlayabilecekleri hususunda karar verebilirler, tespitini yapmaktadır* (Rose, 1993: 105). Uluslararası örgütler, zaman zaman politika transferini kredilerine ekledikleri koşullar aracılığıyla doğrudan; gerçekleştirdikleri konferanslar ve açıkladıkları raporlarla dolaylı olarak etkilerler. Dolayısıyla bu örgütler hem gönüllü hem de zorlayıcı politika transferinin aktörü olabilmektedirler (Dolowitz and Marsh, 2000: 11-12).

Özellikle 1980 sonrası küresel bağlamda değişime yol açan ekonomi politikalarının yaygınlaşmasını sağlamak adına IMF, WB, OECD ve AB gibi uluslararası veya ulusüstü kuruluşların, gelişmekte olan ülkelere verecekleri kredi, borç veya hibe programlarını uygulamaya koymanın ön koşulu olarak, politika değişimi noktasında bu ülkeleri zorlayan en baskın aktörler oldukları söylenebilir (Keser, 2018: 14). Zaman zaman bu aktörlerin birbirleriyle etkileşiminin bir sonucu olarak da politika transferi gerçekleşebilir. 1994 yılındaki Kırgız Sağlık Hizmetleri alanındaki politika transferinde; Kırgız Sağlık Bakanlığı Manas Program Birimi, Dünya Sağlık Örgütü Avrupa Bölge Bürosu, Türk Kızılay'ı, İsveç Kızıllaç'ı, Birleşik Krallık Know-How Fonu, WB, Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı, gibi örgütler rol almışlardır (Street, 2004: 118).

Uluslararası şirketler, politika değişikliğinde etkili olan bir diğer aktör grubudur. Bu şirketler yatırımlarını bir başka ülkeye kaydırma gibi tehdit içeren söylemleri kullanarak ülkeleri farklı bir politikayı kabul etmeye zorlayabilirler. Bu şirketlerden daha fazla yatırım çekmek isteyen birçok ülke de bu gruplardan gelen istekleri öncelikle dikkate almak durumunda kalabilirler (Dolowitz and Marsh, 1998: 43).

Fikirlerin uluslararası düzeyde yayılmasını sağlayan bir diğer aktör grubu *düşünce kuruluşlarıdır* (*Think Tanks*). Bu yapılar özellikle 1980'li yıllardan sonra küresel bağlamdaki değişikliklere paralel olarak politika transferinin ülkeler arasında yayılmasında etkin rol oynamışlardır (Dolowitz and Marsh, 1998: 47). Stone, bu kuruluşların genel olarak uluslararası ve bölgesel örgütlerle çalıştıklarını, gönüllü politika transferi sürecinde rol oynayabildiklerini ve oluşturdukları ilişki ağları yoluyla ulusal ve uluslararası düzeyde politika transferinde etkili olduklarını dile getirmektedir (Stone, 2000: 22-49).

Danışmanlar, politika transferindeki önemli aktörlerden bir diğer grubu oluşturmaktadır. Genel olarak profesyonel yapılanmalar bünyesinde örgütlenmişlerdir (Stone, 2004: 557). Günümüzde bu tür danışman grubu veya danışmanlık şirketleri, en başarılı uygulamaların yaygınlaştırılması ve yeni fikirlerin aktarılmasında önemli işlevler üstlenmektedirler. Doğu Bloku'nun dağılmasıyla Doğu Avrupa ülkelerinin demokrasiye geçiş ve AB'ye üyelikleri aşamasında bu danışmanlık şirketleri ilgili ülkelere sürekli tavsiyelerde bulunmuşlar ve Batı kültürüne entegre olmalarında önemli katkı sağlamışlardır (Stone, 2001: 24, 26).

2.3.4. Politika Transferinin Nedenleri

Politika transfer analizini, sorular üzerinden ele alan Dolowitz ve Marsh'ın ikinci sorusu, *Neden politika transferi yapılır?* şeklindedir. Politika üretenler birçok farklı nedene

bağlı olarak politika transferi yapmaktadırlar. Bu nedenler, hangi tür politika transferi sürecinin yürütüldüğü hususuyla da yakından ilişkilidir. Aslında politika transferinin nedenleri, bir bakıma politika transferini yapanların kendi inisiyatifiyle mi, yoksa bazı unsurların etkisiyle mi transferi gerçekleştirdiklerini ortaya koymaktadır (Sobacı, 2011: 195). Dolowitz ve Marsh, transferin nedenlerini *gönüllü transfer* ve *zorunlu transfer* arasındaki farklar üzerinden açıklamaya çalışmaktadırlar (Dolowitz and Marsh, 1996: 346). Bu bağlamda politika transferini çalışan öncü yazarların gönüllü ve zorunlu politika transferi arasındaki farkları nasıl ortaya koyduklarına bakmakta fayda görülmektedir.

Rose, diğer yazarlar gibi *gönüllü politika transferinde* asıl tetikleyicinin mevcut duruma ilişkin bir problem veya tatmin olmama durumunun ortaya çıkması olduğunu iddia etmektedir. *Tatminsizlik* nedeninin savunucularına göre, politikalar doğru çalışıyorsa yeni bir politika arayışına ihtiyaç yoktur. Sistem kurgulandığı haliyle rutin döngüsü içinde devam edebilir. Ancak, rutin uygulamalar çözüm üretmeye engel teşkil ediyorsa yeni politika arayışlarına başlanacağı öngörülmektedir (Rose, 1993: 105). Bu durumda genel olarak sürdürülen politikaların hangi ölçüde başarısız olduğu ya da tatminsizlik algısının nasıl ölçüleceği hususunda tartışmalar bulunmaktadır. Özellikle toplumsal yaşamın sosyal statü farklılıklarından dolayı sosyal politikalara yönelik ölçümler zor olduğu kadar çok net ve somut neticeler elde edilebilmesi de o kadar kolay değildir. Genel ya da yerel yönetim seçim sonuçları, halkın taleplerine ilişkin kamuoyu anketlerinin analizi gibi araçlar, tatminsizlik seviyesi hakkında belirli oranda bir fikir verebilir. Politika yapıcılarını problem alanlarını ve tatminsizlik seviyesini ne kadar doğru ortaya koyabilirler ve ne kadar doğru çözüm üretebilirlerse ya da başka kaynaklardan ne kadar isabetli politikaları transfer edebilirlerse, toplumdaki tatmin seviyesi de o kadar yükseleceği için siyasi risk aralığı da daralmış olacaktır. Dolayısıyla bir sonraki seçim sonuçlarına yönelik yorumlar lehlerine dönecektir. Kritik nokta, problemi doğru teşhis edemeyen karar alıcıların transfer ettikleri politikalar başarısızlık getireceği için, tatminsizlik duygusunun devam edecek olmasıdır. Burada en belirgin ve etkili faktör, aslında politika yapıcı aktörlerin subjektif kararıdır. Bu durumda, problem teşhisi ve uygulamaya konulacak politikanın transfer edilişi, aslında göreceli bir durum olup, sorumluluğu karar vericilere ait olan bir süreçtir (Keser, 2018: 15).

Doğrudan zorunlu transfer; bir hükümetin ya da devletin, uluslararası bir örgütün veya ulusüstü bir organizasyonun herhangi bir devlet üzerinde bir politikanın uygulanmasına ilişkin olarak baskı yapması ya da zorlaması ile ortaya çıkmaktadır (Dolowitz and Marsh, 1996: 347). Bir ülke tarafından, başka bir ülkenin politika transferine doğrudan zorlanması günümüzde nadiren gerçekleşmektedir. Önceki başlıklarda ifade edildiği gibi bu tip transfer süreci, daha

çok emperyalist dönemlerde sömürgeci devletin nüfuzu altındaki sömürge devletlerde uygulanmış olup, bugün de Irak gibi işgal altında olan ülkelerde ya da kuruluşlarıyla birlikte kurumsal yapı ve politikaları çokuluslu organizasyonların kontrolünde olan Afganistan ve Kosova gibi ülkelerde gözlemlenmektedir (Keser, 2018: 15-16). Günümüzde *doğrudan zorunlu* politika transferinin gerçekleşmesinde etkili olan önemli aktörlerinden biri olan ulusötesi holdingler, yatırımlarının taşınabilirlik potansiyeli taşıması sebebiyle yatırıma ev sahipliği yapan ülkeler için her zaman bir tehdit unsuru olabilmektedir. Bu nedenle ülkeler bu tür tehditleri bertaraf etmek amacıyla uluslararası yatırıma cazip imkânlar sunma yönünde yeni politikalar üretme veya politika transfer etme ihtiyacı duymaktadırlar.

Hoberg, *Dolaylı zorunlu politika transferinin* gerçekleşmesinde bir zorlayıcı unsur olarak ülkelerin karşılıklı bağımlılığının potansiyel rolüne vurgu yapmaktadır. ABD kaynaklı çevre kirliliğinin, kendi sınırları içerisinde de etkili olması nedeniyle Kanada'nın kendi çevre kanunlarına yönelik yasa tasarıları oluştururken ders çıkarabilmek adına ABD kanunlarına da bakılmış olmasını örnek olarak vermektedir (Hoberg'den [1991] aktaran Keser, 2018: 16). Ayrıca, ülkelerini komşu ya da rakip ülkelerle kıyasladıklarında önem arz eden herhangi bir alanda geride kaldıklarını düşünen politik aktörler, politika transferine başvurabilmektedirler (Keser, 2018: 16). Küreselleşmeyle birlikte iletişim teknolojilerinde yaşanan baş döndürücü hız, hükümetlerin dolaylı politika transferi yapmalarında önemli bir motivasyon kaynağı olmuştur. Dolayısıyla hükümetler teknolojik ilerlemeye ayak uyduramamaktan kaynaklı sorunların çözümü için başarılı örnek uygulamalara ve fikirlere sahip ülkelere yararlanma yoluna gidebilmektedirler (Bennett, 1996: 349). Diğer taraftan ulusal ya da küresel ekonomik krizler ve üzerinde uluslararası mutabakata varılmış bazı acil eylem gerektiren konuların (küresel ısınma, ozon tabakasında oluşan hasar, salgın hastalıklar vb.) varlığı da hükümetlerin dolaylı zorunlu politika transferini gerçekleştirme yönünde bir baskı unsuru olabilmektedir.

Ulusüstü bir organizasyon olan AB ile üye devletler ve aday ülke statüsünde olan devletler arasındaki ilişkilerin büyük bölümü dolaylı zorunlu politika transferinin konusunu oluşturmaktadır. Üyelik başvurusundan, aday ülke statüsünün verilmesi, müzakerelere başlama tarihi, müzakere süreci ve tam üyeliğe kabulün her bir aşamasında AB tarafından belirlenmiş pek çok kriterin aday ülkeler tarafından yerine getirilmesi koşulu, Birlik tarafından politika transferini zorlayan bir baskı unsuru olarak kullanılmaktadır.

2.3.5. Politika Transferinin Konuları

Dolowitz ve Marsh'ın politika transferine ilişkin cevap aradıkları üçüncü soru, *Transfer edilen nedir?* sorusudur. Bennet'in politika hedefleri, içerik ve araçlar olarak sınırladığı

transferin konularına (Bennett, 1991: 215-217), Dolowitz ve Mars daha geniş bir perspektiften bakmaktadır. Politika transferine konu olabilecek hususlar akademik yazında aşağıdaki gibi sıralanmaktadır (Dolowitz and Marsh, 1996: 349-350; Dolowitz, 1998: 20; Keser, 2018: 21).

- Politika hedefleri
- Politika araçları veya yönetim teknikleri
- Yapı ve İçerik
- Kurumlar
- İdeolojiler
- Fikirler, tutumlar ve kavramlar
- Negatif dersler

Politika transferi bu konulardan sadece birini, birkaçını ya da tümünü içerebilir (Dolowitz and Marsh, 1996: 350-351). Dolayısıyla bir politika değişikliğine gidildiğinde o politikanın tüm unsurlarının transfer edilmesine ilişkin bir zorunluluk bulunmamaktadır. İlgili politikanın sadece hedefleri, içeriği, araçları veya teknikleri gibi bölümleri ayrı ayrı da transfer edilebilir (Dolowitz and Marsh, 1998 :48). Ancak, bir reformun transferi söz konusu ise, bu kapsamdaki politikaların tümüyle transfer edilip edilmemesi konusunda farklı görüşler bulunmaktadır. Bazı yazarlara göre, politikaların hepsini birden almak reformlardaki bütünlüğün bozulmaması bakımından faydalı iken, diğerlerine göre politikaların toptan transferi ile ortaya çıkabilecek muhtemel sorunların engellenmesi bakımından belli bölümlerin transfer edilmesi daha uygun bulunmaktadır (Haktankaçmaz, 2009: 183-184).

Kurumların transferi; *bulunduğu ülkede başarılı olduğuna inanılan bir kurumsal örgütlenmenin başka ülkelerde de uygulamaya konulmasını* ifade etmektedir. Diğer başlıklara kıyasla kurumların transferi daha da zor bir iştir. Çünkü bir ülkede başarılı olan kurumsal yapı, önceki başlıklarda da ifade edildiği üzere o ülkeye özgü şartlar ve ihtiyaçlar doğrultusunda oluşturulduğundan, transfer eden ülkede mevcut kurumsal yapının değiştirilmesi ya da yeni bir kurumun oluşturulması var olan ilişkilerin sorgulanır hale gelmesine; ilişkilerin işe karışması ise, transferin başarısı konusunda tereddütlerin doğmasına neden olabilir (Haktankaçmaz, 2009: 184).

İdeolojilerin transferi de kurumların transferi gibi zor bir başlık olmakla beraber uygulamada, özellikle son iki yüzyılda ideolojilerin de transfer edildiği bilinmektedir. Örneğin; sosyalizm, liberalizm ya da 1970’li yılların sonlarında gündeme gelen Neo-liberalizm gibi ideolojiler sadece ortaya çıktıkları ülkelerde değil, diğer ülkeler de de etkili olup benimsenmişlerdir (Haktankaçmaz, 2009: 184).

Davranışların transferi, konusu temelde insan unsuru ile ilgili olduğundan diğer transfer edilebilen konulardan farklı olarak oldukça uzun bir süreci gerektirebilir. Belirli bir kültür içerisinde şekillenen insan davranışlarını değiştirmek, politika araçları, yöntem ve teknikleri ya da kuralları değiştirmekten çok daha zor olduğundan, uygulamada çok sık rastlanmayan bir durumdur. Türkiye’de Cumhuriyet’in ilk yıllarında muassır medeniyet hedefi çerçevesinde birçok reform transferi toplumsal davranışların dönüşümüne yönelik olarak gerçekleştirilmiştir. Ancak, toplumsal mutabakatın yeteri kadar sağlanamaması nedeniyle transfer sürecinin sekteye uğradığı söylenebilir.

Negatif derslerin transferi en az pozitif derslerin ve başarılı uygulamaların transferi kadar önem taşımaktadır. Ulusal karar alıcılar, bu transfer biçiminde neleri transfer etmeleri ve neleri transfer etmezlerse ne gibi neticelerle karşılaşacakları hususunda ön bilgiye sahip olurlar. Bu bakımdan politikanın uygulandığı ilk ülkenin uygulama sırasında karşılaştığı sorunların öğrenilmesi, karar alıcılara aynı yanlışların yapılmaması hususunda kolaylık sağlamış olur (Dolowitz, 1998: 22-23; Kutlu, 2003: 94-95).

2.3.6. Politika Transferinin Dereceleri

Dolowitz ve Marsh’ın politika transferine ilişkin cevap aradıkları dördüncü soru *Transferin değişik dereceleri var mıdır?* sorusudur. Rose, politika transferinin derecelerine ilişkin olarak beşli bir sınıflandırma yapmakta ve bunları *kopyalama (copying)*, *benzeme/öykünme (emulation)*, *melezleştirme (hybridization)*, *sentez (Synthesis)* ve *esinlenme (inspiration)*, biçiminde sıralamaktadır (Rose, 1993: 132-134). Dolowitz ise melezleştirme ve sentez ayrımını kaldırarak bu iki tipi *melezleştirme-sentez* olarak ele almakta ve toplam dört çeşit politika transferi derecesi olduğunu belirtmektedir (Dolowitz, 1998: 8).

2.3.6.1. Kopyalama

Rose’a göre, bir ülkenin bir başka yerde uygulanan bir programı *hiçbir değişiklik yapmaksızın transfer edip uyguladığında* ortaya çıkmaktadır. Gerçekleşen transferin kopyalama olduğunu anlamının en basit yöntemi, uygulanacak programa dair yetkilendirmeyi sağlayan yasa maddelerinin nasıl yazıldığına veya nasıl ifade edildiğine bakmaktır (Rose, 1991: 21; Waltman, 1980: 5).

Bennett, ABD gelir vergisi sisteminin ilk başlarda Birleşik Krallık’tan kopya edildiğinin, söylendiğini ifade etmektedir (Bennett, 1991: 222). Türkiye Cumhuriyeti’nin ilk yıllarında, İtalya, İsviçre, Almanya ve Fransa, gibi ülkelerden çok sayıda yasanın da politika transferi biçiminde kopya edildiği bilinmektedir.

2.3.6.2. Benzeme/öykünme

Bir ülke, başka bir ülkede uygulanan bir programı, politikayı ya da kurumu temel alıp, kendi ülkesinde üzerinde çalışılan konuya ilişkin yasa tasarımında en iyi standardı sağladığını kabul etmesine rağmen, *tüm detaylarıyla kopyalamayı reddettiği* durumlarda ortaya çıkar (Rose, 1991: 21). Bu şekilde, transfer edileceklerin yerel şartlara adapte edilerek alınması mümkün hale gelebilir (Stone, 2001: 5). IMF, WB gibi uluslararası organizasyonlar tarafından empoze edilen Neo-liberal politikaları kabul etmek durumunda kalan bazı Doğu Bloku devletlerinin, bu yeni politikaları kendi özel koşullarına uygun hale getirmeye çalışmaları (Dolowitz and Marsh, 1998: 52) transferin *benzeme* derecesine iyi bir örnek oluşturmaktadır.

2.3.6.3. Melezleştirme-Sentez

Bir ülkede, bir politika geliştirilirken, *iki veya daha çok ülkede uygulanan programlara ilişkin öğelerin transfer edilerek, o ülkenin şartlarına en uygun şekilde birleştirilmesini* ifade etmektedir. Dolayısıyla, uyumlaştırma sonucunda ortaya çıkarılan bir programın her bir parçasının farklı yerlerde uygulamada olduğu görülebilir (Rose, 1991: 22). Bu tip transfere örnek olarak AB, OECD ya da BM gibi ulusüstü ve uluslararası kuruluşların bazı alanlarda ortak politika uygulanmasını sağlama ya da en iyi uygulamaları yaygınlaştırma amaçlı faaliyetleri gösterilebilir (Stone, 2001: 15).

Benzeme/öykünme, yalnızca tek bir model içerirken; melezleştirme-sentez, öykünücünün en uygun politikayı geliştirmesinde iki veya daha fazla ülkede bulunan politika öğelerinin ve programların birleştirilmesini kapsar. Dolowitz, bu model kapsamında Thatcher Hükümetinin, Birleşik Devletler, İsveç, Avustralya ve İngiltere’de uygulanmakta olan programları sentezleyerek, Britanya’nın Sosyal Güvenlik Sistemi (*Welfare-to work system*) içindeki çeşitli programların geliştirilmesini, sağladığını dile getirmektedir (Dolowitz, 1998; 27).

Politika transferinin derecesi genellikle transferin meydana geldiği zaman diliminin niteliğine göre değişmektedir. Ekonomik ya da siyasal kriz dönemlerinin aksine, olağan dönemlerdeki politika alışverişi daha çok melezleştirme-sentez (uyumlaştırma) şeklinde ortaya çıkmaktadır (Dolowitz and Marsh, 1998: 53).

2.3.6.4. Esinlenme

Esinlenme, herhangi bir yerdeki bir programın, bir benzerlik göstermeksizin esinlenen

ülkede tamamen yeni bir programın geliştirilmesinin zihni arka planını oluşturması durumunda ortaya çıkar (Rose, 1991: 22). Başka bir ifadeyle esinlenme; benzer problemlerin çözümüne ilişkin olarak farklı yöntemleri kullanmak suretiyle, esinlenen ülkede neyin mümkün olabileceğine yönelik yeni fikirler geliştirmek ya da yeni fikirlerin gelişmesini teşvik etmek, olarak tanımlanabilir (Rose, 1991: 22).

2.3.7. Yakınsama Tipolojisi

Bu başlıkta, politika transferi ile ilişkili olan *politika yakınsaması (convergence)* kuramı ve akademik yazında *Uyum (Harmonization)*, *Empoze Etme (Empozition)* ve *Yayıma (Diffusion)* olarak kategorize edilen (Busch and Jörgens, 2005: 1-25) politika yakınsamasının ortaya çıkmasına neden olan belli başlı süreçler ele alınmaktadır.

Politika yakınsaması; politika transferini, nedenlerden veya süreçlerden ziyade, sonuçlara odaklanarak analiz eden bir yaklaşımdır (Keser, 2018: 22). Christoph Knill, politika yakınsama kavramını; ulusüstü kuruluşlar, devletler, yerel yönetimler gibi farklı siyasi ve idari sistemlerde uygulanan belirli bir alana ilişkin politikaların, bir ya da birden fazla unsuru (politika hedefleri, politika araçları, politika uygulama kurumları vb.) arasındaki benzerliklerin belirli bir süre içerisinde, nedenine bakmaksızın ortak bir noktaya doğru artması, olarak tanımlamaktadır (Knill, 2005: 768).

Politika yakınsaması veya politika değişikliği; *öğrenme, taklit, ikna, düzenleyici rekabet, ulus-üstü kanun yapımı* gibi mekanizmalar aracılığıyla ortaya çıkar. Bu politika yakınsamasına yol açan mekanizmalar üçlü bir tipoloji biçiminde kategorize edilebilir (Keser, 2018: 22).

- Uluslararası yasal anlaşmalar ve ulus-üstü hukuk aracılığı ile yerel uygulamaların iş birliğine dayalı uyumu (*harmonization*)
- Ekonomik, siyasi ve hatta askeri tehdit veya müdahale yoluyla siyasi uygulamaların zorla empoze edilmesi (*empozition*).
- Bir ülkenin diğerini taklit etmesi, benzemeye çalışması veya öğrenme yoluyla yerel uygulamaların birbirine bağımlı fakat koordine edilmemiş biçimde yayılması (*diffusion*) (Busch and Jörgens, 2005: 1-25; Keser, 2018: 22).

2.3.7.1. Uyum (Harmonization)

Bir yakınsama türü olarak *uyum sürecinde*, müzakere etme, hukukileştirme uyum ve zorlama gibi mekanizmalar bir arada görülebilir. Uluslararası ilişkilerde *harmonizasyon*; egemen devletler arasındaki müzakereler sonrasında gerçekleştirilen politika formülasyonunun

yerel uygulamalara ve uyuma yol açtığı, çok taraflı ve devlet merkezli bir süreç, olarak tanımlanmaktadır (Howlett, 2000: 308). Ancak, üzerinde mutabakata varılan kurallar, benzer politikaların uygulanmasını ve devletlerin de bu kurallara uymasını sağladığı ölçüde politika yakınsamasına katkı sunacağı bilinmelidir (Keser, 2018: 24). Bu çok taraflı karar verme sürecine her ne kadar devletler kendi arzuları ile katılmış olsalar da bir karara varılması ve bu kararın yasa ile düzenlenmesi durumunda, tüm taraflar bu hukuka uymak ve kuralları uygulamak zorundadırlar (Keser, 2018: 24). Bu sebeple harmonizasyon, bir dereceye kadar ulusal otonomiden ve egemenlikten bir miktar taviz verilmesini gerektirmektedir (Martin and Simmons, 1998: 729-757).

2.3.7.2. *Empoze Etme (Empozition)*

Empoze etme; bir politika değişikliğini sağlamak amacıyla güç kullanarak zorlama yapılmasından, siyasal ve ekonomik koşullar ya da kriterler koymaya kadar giden bir dizi mekanizmayı içerir (Schimmelfennig and Sedelmeier, 2004: 683-684). Daha açık bir ifadeyle *empoze etme*; dış aktörlerin bilinçli olarak hedef ülke üzerinde ekonomik ve siyasi asimetrileri kullandıkları ve diğer yollarla kabul etmesi mümkün olmayan politika değişikliklerini kabul etmeye zorladıkları durumlarda ortaya çıkar. Bu nedenle harmonizasyonun aksine bu mekanizmanın kaynakları ve hedefleri çakışmazlar. Empoze etmede yer alan aktörler, kabul edilen politikaların içeriğini değiştirmeye ilişkin olarak sahip oldukları fırsatlar ve temel motivasyonları açısından büyük oranda farklılık gösterirler. Hedef ülkedeki politika yapıcılar, empoze eden aktör tarafından belirlenmiş olan politika içeriğine müdahale etme konusunda bir fırsata sahip değil iken, empoze eden aktörlerin esas motivasyonu, kendilerine özgü temel değerleri ve ilkeleri ihraç etmektir (Keser, 2018: 24-25). Buna karşın, politikaların empoze edildiği ülkedeki politika yapıcılar ya üstün güçten çekinirler sessiz kalırlar ya da empoze eden aktörlerin isteklerine uymaları karşılığında vadedilen siyasi veya ekonomik faydalar sebebiyle dış aktörlerin taleplerine teslim olurlar. Kısaca, empoze edilerek bir politika yeniliğinin kabul edilmesi sürecinde, ulusal kararlardaki tüm gönüllülük unsurları ortadan kalkmış olur (Busch and Jörgens, 2005: 5).

2.3.7.3. *Yayılma (Diffusion)*

Yayılma; çeşitli uygulamaların ya da herhangi bir fikir ya da kurumlara ilişkin bilgilerin belirli kanallar aracılığıyla, zaman içerisinde koordinesiz bir şekilde bir sosyal sistemin üyeleri arasında iletildiği ve bir yeniliğe ilişkin öncü adaptasyonların, henüz bu yeniliği adapte etmemiş üyeler tarafından da uyarlanma olasılığını artırdığı bir süreç, olarak tanımlanmaktadır (Strang,

1991: 325; Rogers'dan, [1983] aktaran Berry ve Berry, 2007: 225).

Varsayılan iletişim kanalları ve etkisi açısından farklılaşan çeşitli alternatif difüzyon modelleri geliştirilmiştir. Bu modellerden, *Ulusal Etkileşim Modeli (The National Interaction Model)*, *Bölgesel Difüzyon Modeli (The Regional Diffusion Model)*, ve *Leader-Laggard Modelleri (Leader-Laggard Models)* literatürde en fazla yer alan ve önerilen modellerdir. Ulusal Etkileşim Modeli, devletlerin birbirleri ile ulusal bazda etkileşime girdiğini varsayarken Bölgesel Difüzyon Modeli, devletlerin öncelikle coğrafi olarak yakın olan devletlerden etkilendiğini ileri sürer (Berry and Berry, 2007: 228-229). Lider-Laggard Modeli ise, belirli devletlerin bir politikanın benimsenmesinde öncü olduğunu ve diğer devletlerin bu liderleri taklit ettiğini varsayar (Walker'dan [1969] aktaran Berry and Berry, 2007: 228-230).

Makro düzeyde difüzyon; uluslararası kurumlar içerisinde hiyerarşik veya ortak karar vermeden ziyade, bilgi akışları ile harekete geçirilen politika yeniliklerinin, uluslararası alana yayılması, anlamına gelir (Berry and Berry, 2007: 225-231; Jürgens, 2004: 246-283). Mikro düzeyde ise *kopyalama*, *sosyal öğrenme* ve *taklit* ederek benzemeye çalışma mekanizmaları ile harekete geçirilen yayılmanın temel özelliği, resmi veya anlaşmadan kaynaklanan bir yükümlülüğün olmaması durumunda meydana gelmesidir (Jürgens, 2004: 246-283).

Devletlerarası müzakereler yoluyla yukarıdan aşağıya doğru uygulanan, çok taraflı hukuki anlaşmalardan farklı olarak; yayılmada, karar alma süreçleri ademi merkezizettir ve ulusal seviyede kalır. Burada yayılma sadece, bireysel taklit veya benzemeye çalışma örneklerinin bir araya gelmesiyle kendini gösterir. Uluslararası politika yayılması, yüksek sesle ifade edilmiş amaçları olan ve açıkça görülebilen merkezi bir düzenleyici rejimin olmaması durumunda gizli bir *düzenleyici devrim* ile sonuçlanabilir (Levi-Faur, 2005: 12-32).

Aşağıda Tablo 6'da uluslararası yakınsama mekanizmalarının tipolojisi görülmektedir.

Tablo 6. Uluslararası Yakınsama Mekanizmalarının Tipolojisi

MEKANİZMA SINIFLARI	YAYILMA (DIFFUSION)	HARMONİZASYON (HARMONIZATION)	EMPOZE ETME (EMPOZITION)
İşleyiş biçimi	-İkna, benzemeye çalışma ve öğrenme -Ademi merkezietçi karar alma	-Müzakere, zorlama ve izleme -Merkezietçi ve ortak karar alma	-Zorlama, siyasi veya ekonomik koşullara bağlama -Ademi merkezietçi karar alma
Ulusal politika yapıcılarının dışarıdan gelen politika modellerinin alınmasındaki başlıca motivasyonları	-Yerel problemlere etkin çözümler bulma -İçsel ve dışsal meşruiyet kazanma	-Sınır aşan zorluklarla etkin mücadele etmek, aynı zamanda, sınır aşan zorluklara tek taraflı bulunan çözümlere ilişkin tatminsizlik -Negatif dışsallıklardan kaçınmak (örneğin, ticaret sapmaları) -Pozitif kazançlar sağlamak (örneğin, yeni piyasalara giriş)	-Temel değerler, ilkeler ve başanlı bulunan politikaları ihraç etmek -Siyasi ve ekonomik kaynaklara ulaşmak (örneğin, uluslararası karar yapılarına girmek veya finansal destek kazanmak) -Negatif sonuçlardan kaçınmak (örneğin, yaptırımlar)
Politika yeniliğinin, dizaynı ve politikayı uygulama kararı üzerine etki derecesi	Yüksek	Orta	Düşük

Kaynak: Busch and Jörgens, 2005: 867.

2.3.8. Politika Transferi ve İlgili Olduğu Kavramlar

Değişik ülkelerdeki bilgi ve deneyimlere dayalı olarak kendi politika ve uygulamalarını şekillendirme konusuna odaklanan akademik yazında bir kavram bolluğu ve karmaşası yaşanmaktadır. *Politika yayılması* (Walker, 1969: 880-889; Eyestone, 1977: 44-47), *politika yakınsaması* (Bennett, 1991; Knill, 2005), *ders çıkarma* (Rose, 1993) ve *politika transferi*, literatürü asıl domine eden kavramlar olarak öne çıkmaktadır (Sobacı, 2011: 194). Ancak, bu kavramlar birbirlerinden belirgin farklılıklar gösterse de son zamanlarda yapılan çalışmalarda politika transferi, bu kavramları da içeren genel bir çerçeve olarak kabul edilmektedir (Evans and Davies, 1999: 1). Bir şemsiye kavram olarak politika transferinin, belirli bir alana yönelik politika oluşturma ya da politika geliştirme çalışmalarının mümkün olan tüm hallerini ortaya koyduğu dile getirilmektedir (Evans and Davies, 1999: 361-385).

Simmons ve Elkins, politika transferi ve politika yayılması kavramlarının süreçlere, politika yakınsamasının (*convergence*) ise sonuçlara odaklandığını belirtmektedirler (Simmons and Elkins, 2004: 171-172; Sobacı, 2014: 73). Kısaca, yayılma çalışmaları konuyu genel bir bakış açısıyla ele alarak yapısal, mekânsal ve sosyo-ekonomik nedenleri konu edinen benimseme modelleri geliştirmeye çalışırken, bir politikanın tek bir ülke tarafından benimsenmesine ilişkin mikro düzeydeki hususlarla ilgilenmemektedir. Politika transferi

çalışmaları ise, değişimin nedenlerini ve sürecin mahiyetini hem politika ihraç eden hem de ithal eden taraflar açısından ayrıntılı bir şekilde değerlendirmektedir (Knill, 2005: 767; Keser, 2018: 28).

Politika transferi ile politika yakınsaması arasındaki farklılık ise odaklandıkları konuyla ilgilidir. Politika transferi, gerçekleşen transferin nedenleri ve süreçleri üzerine odaklanırken; yakınsama çalışmaları, transferin sonuçları üzerine odaklanmaktadır. Transfer ve yakınsama arasındaki ilişki, bir neden sonuç ilişkisi olarak ortaya çıkmaktadır (Sobacı, 2014: 78; Keser, 2018: 29).

Politika transferi ile ders çıkarma kavramları arasında kapsama dair bir ilişki vardır. Ders çıkarma; siyasi aktörlerin serbest seçimleri sonucunda gelişen gönüllü politika transferine odaklanırken, Politika transferi daha geniş bir kavram olarak ders çıkarmayı da içine alan bütün politika transferi süreçlerine odaklanmaktadır (Sobacı, 2014: 77-78).

2.3.9. Politika Transferinin Kaynakları

Dolowitz ve Marsh'ın politika transferine ilişkin beşinci sorusu, *dersler/sonuçlar nereden çıkarılır veya politika nereden transfer edilir?* sorusudur. Dolowitz'in politika transferinin analizi için oluşturduğu çerçevede, politikanın nereden transfer edileceği sorusunun zamansal boyutu olarak ülkenin ya da dünyanın geçmiş tecrübelerine, mekânsal olarak da *ulusal, uluslararası, bölgesel ve yerel* boyutlarına işaret etmektedir (Dolowitz, 1998: 9-10). Evans ve Davies ise, *ulusüstü* düzeyi de ekleyerek transferin kaynaklarını beş ölçek olarak sıralamakta, transferin bu ölçeklerden birinde ya da bu ölçekler arasında gerçekleşebileceğini belirtmektedirler (Evans and Davies, 1999: 368).

Dolowitz ve Marsh'a göre, politika yapımcılar, transferi nereden gerçekleştireceklerine ilişkin arayışa giriştiklerinde, genelde dünyanın geçmişini, özelde ise kendi devletlerinin geçmişini dersler çıkarmak amacıyla incelemektedirler. Bir politika transferi hedefiyle model arayışına giriştiklerinde en rasyonel başlangıç noktası devletlerin kendi geçmişleri olmaktadır (Dolowitz and Marsh, 1996: 351-352). Rose da benzer bir anlayışla karar vericilerin geçmişe baktıklarında, nelerin işe yaradığını ya da iyi olduğunu görmekle birlikte nelerin tekrarlanmaması gerektiğini de öğrendiklerinin altını çizmektedir (Rose, 1991: 18).

Politika transferi yapılabilecek bir diğer ulusal kaynak, ilgili devletin ulus altı sistemlerdir. Eğer, anayasal yapının müsaade ettiği, siyasi kültür içinde yapılanmış bir dizi *ulus-altı hükümet birimi* ya da *yerel düzeydeki yönetim katmanları* var ise, transferi gerçekleştirecek aktörler bu birimlerden de dersler çıkarabilirler (Dolowitz and Marsh, 1996: 352).

Politika transferi, devletlerin kendi içinde ve ulus altı yapılanmaları arasında

yaşanabileceği gibi, diğer devletlerin merkezi yönetiminin yanında ulus-altı düzeydeki birimlerinden de gerçekleştirilebilmektedir. Heclö da bazı kısıtlar olmakla beraber, hükümetler veya Politika transferi yapacak aktörlerce bir ulus devletten diğerine politika transferinin alışıldık bir yöntem olduğunu ifade etmektedir (Heclö'dan, [1974] aktaran Keser, 2018: 26).

Politika transferi, uluslararası veya uluslararası bir örgüt ile bir devlet arasında gerçekleşebildiği gibi uluslararası örgütlerin kendi aralarında da politika transferleri yaşanabilmektedir. Nihayetinde, ulusal düzeydeki bir organizasyonun farklı bölümlerinden, yerel düzeydeki yönetim birimlerinden ve öteki uluslararası yapılanmalardan dersler çıkarılarak politikalar, programlar ve kurumsal yapılar transfer edilebilmektedir (Kaçer ve Erat, 2014: 32).

2.3.10. Politika Transferinin Kısıtları

Akademik yazında *politika transferi analizi* üzerine yoğunlaşan çalışmalar, transferi olumlu yönde etkileyen faktörler kadar, olumsuz yönde etkileyen unsurları da açıklamaya çalışmaktadır. Bu faktörler, niçin bazı politikaların kolaylıkla transfer edildiğini ve ötekilerin neden edilemediğini açıklamayı sağlayacak ölçütleri de ifade etmektedir. Dolayısıyla bu unsurlar, farklı transfer süreçlerinde ve farklı ülkelerde engelleyici veya kolaylaştırıcı olarak farklı etkilerde bulunabilmektedir (Sobacı, 2014: 101).

Bu konuyla ilgili olarak, Dolowitz ve Marsh'ın politika transferine ilişkin cevap aradıkları altıncı soru *Politika transferini hangi faktörler kısıtlar?* sorusudur. Politika transferini kolaylaştıracak ya da kısıtlayacak etkilerde bulunabilecek unsurları Dolowitz, *Politikanın karmaşıklığı, Geçmişte başlatılan mevcut politikalar, Kurumsal ve yapısal unsurlar, Uygulanabilirlik, Geçmiş veya güncel ilişkiler* ve *Dil* olarak kategorize etmektedir (Dolowitz, 1998: 8-9).

Genel anlamda belirli bir alanda uygulanan *karmaşık* bir politika veya programın, daha zor transfer edileceği açıktır. *Bir program ne kadar karmaşık ise transfer edilebilirliği de o kadar zordur*, önermesinden hareket eden Rose'a göre, bir politika ve programın çok hedefli olması; zor bir problemin çözülmek istenmesi; aktörler tarafından problem ile çözüm arasındaki ilişkinin doğrudan algılanıyor olmaması; transfer eden devlete yönelik yan etkilerinin fazla olması; karar verici aktörlerin politikanın transfer edilen yerde nasıl işlediğine dair bilgilerinin yetersiz olması; program çıktılarının kolay öngörülüyor olmaması, gibi nitelikleri taşıması, o programın karmaşıklığının göstergeleridir ve bu durum transferin gerçekleşme potansiyelini de zayıflatmaktadır (Rose, 1993: 132-134). Bu nitelikler tersinden okunduğunda, daha basit ve kolaylaştırıcı bir program ve politika söz konusu olacağından, transferin daha kolay gerçekleşebileceği çıkarımı yapılabilmektedir.

Politika transferini engelleyecek veya kolaylaştıracak unsurlardan bir diğeri, *politika yapıcılarının kendisinden önce uygulamaya konulan uzun dönemli politika ve programların devam ediyor olmasıdır*. Bu durum, politika yapıcılarını neyi transfer edeceği hususunda sınırlayarak politika transfer sürecini şekillendirebilmektedir (Dolowitz, 1998: 8-9).

Politika transfer sürecini etkileyen bir diğeri unsur, *yapısal ve kurumsal faktörlerdir*. Donör ülke ile transfer eden ülke arasında gerçekleşecek politika transferinde bu devletlerin siyasal ve yönetsel yapıları (federal veya üniter devlet gibi) birbirlerinden çok farklı ise politika transferinin gerçekleşmesi oldukça zordur. Ayrıca, kamu kurum ve kuruluşlarının örgütsel yapıları ve iç işleyişlerinin niteliği (iyi bir örgütlenme ve şeffaf olma gibi) de politika transferini kolaylaştırmakta ya da zorlaştırmaktadır (Sobacı, 2014: 103).

Politikanın Uygulanabilirliği, politika transferini zorlaştıracak, engelleyecek veya kolaylaştıracak bir başka unsurdur. Dolowitz, bu faktörün, transfere konu devletler arasındaki ideolojik ve kültürel yakınlık, bürokratik yapı, teknolojik alt yapı ve ekonomik kaynakları kapsadığını belirtmektedir (Dolowitz, 1998: 8-9). Politika transfer etmek isteyen bir devletin temel politik ideolojisi, transfer edilecek fikir ve politikalar için nereye bakılacağını, hangi politikaların kabul edilip hangisinin reddedileceğini doğrudan etkilemektedir. Transfer edilecek politika ilgili devletin hâkim ideolojisi ile uyumlu ise, transfer süreci kolaylıkla gerçekleşecek ve politikanın uygulanabilme şansı yüksek olacaktır (Sobacı, 2014: 103-104).

Politikayı transfer edecek ulusal sistemlerin gelenekleri ve tarihsel izlekleri (tarihsel adımlar) üzerine odaklanan ve *İzlek bağımlılık (path dependency)* olarak adlandırılan yaklaşımda, ulusal geleneğe çok uygun politikalar hiçbir değişikliğe gidilmeksizin kolaylıkla transfer edilirken, gelenekle büyük farkların ya da zıtlıkların olduğu durumlarda da tamamen ters bir süreç işleyebilmektedir (Keser, 2018: 27). Politika transferi yazını üzerine yapılan oldukça kapsamlı bir çalışmada, ulusaşırı politika yakınsamasının gerçekleşmemesi sorununa getirilen açıklama, *ulus içi bakış açılarının filtre rolü oynaması ve ulusal farklılıkların kararlılıkla sürdürülmesi*, bulgularına yer verilmektedir (Heichel, vd.'den [2005] aktaran Keser, 2018: 27). Görüldüğü üzere politika transferi süreci işlerken ulusal farklılıklar (kültür, tarihi geçmiş, ideoloji, vb.) bir filtre mekanizması biçiminde devreye girmekte, politikayı geleneksel ulusal yönetim alışkanlıklarına uygun olarak dizayn etmekte, bazı bölümlerini atmakta veya politika değişimini tamamen kısıtlayarak hiç transfer edilmemesine neden olmaktadır (Keser, 2018: 27).

Transfer edilecek politikanın uygulanabilirliğini etkileyen diğer unsurlar, politika yapıcılarını ve bürokrasideki kamu görevlilerinin yetenekleri ile devletin teknolojik kapasitesi ve finansal kaynak durumudur. Transfer edilecek politikanın uygulanması, devletin teknolojik alt

yapısını ve bürokratların donanımlarını aşıyor ise, arzu edilen politika transfer edilemeyeceği gibi, edilse bile istenilen neticeleri vermeyecektir (Sobacı, 2014:104).

Aralarında politika transferi gerçekleştirilecek olan devletler ya da uluslararası veya ulusüstü kuruluşların *geçmiş veya güncel ilişkilerinin niteliği*, politika transferi sürecini olumlu veya olumsuz yönde etkileyen bir diğer faktördür. Söz konusu ilişkilerin dostça olmaması durumunda, politika transferini gerçekleştirmek isteyen devletin ders çıkarmak bakımından araştıracağı alan sınırlandırılmış olmaktadır (Sobacı, 2014: 103). Aksi durumda ise, politika transferinin daha olumlu bir ortamda gerçekleşeceği açıktır

Dolowitz'in belirttiği politika transferini olumlu ya da olumsuz yönde etkileyen unsurlardan bir diğeri de *konusulan dil* faktörüdür. Politikaların geliştirilmesinde yabancı devletlerdeki belgelere ulaşmak, politika yapıcılar ve uzmanlarla doğrudan politikaları tartışmak, transfer edilecek politikaların anlaşılmasında kritik öneme sahiptir. Dolayısıyla gerekli bilgilerin elde edilmesinde *dil benzerliği* transfer sürecini kolaylaştıran bir faktör olarak değerlendirilmektedir (Sobacı, 2014: 103).

2.3.11. Politika Transfer Sürecinin Başarısına Yönelik Varsayımlar

Önceki başlıkta görüldüğü üzere, politika transferini olumlu veya olumsuz yönde etkileyen birçok faktör bulunmaktadır. Bu başlıkta politika transferi literatürünün ortaya koyduğu, transfer sürecinin sorunsuz ilerlemesine yönelik varsayımlar ifade edilmiştir. Dolowitz'in yukarıda belirttiği, politika transferini kolaylaştıracak ya da kısıtlayacak unsurlardan hareketle başarılı bir transferin gerçekleştirilmesine yönelik varsayımları aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür.

- Bir program ne kadar sade ve tek hedefli ise transfer edilebilirliği de o kadar kolaydır.
- Transfer eden ülkede, transfere konu politikanın işlevlerine benzer görevleri yapan kurumlar ne kadar az ise, transfer süreci de o kadar kolay olur.
- Donör ülke ile transfer eden ülkenin siyasal ve yönetsel yapıları ne kadar çok birbirlerine yakın ise transferin gerçekleşmesi de o kadar kolaydır.
- Transfere konu devletler arasındaki ideolojik ve kültürel benzerlik ne kadar fazla ise, transfer o kadar kolay gerçekleşir.
- Dönör ülke ile transferi gerçekleştirecek ülke arasında geçmiş veya güncel ilişkilerin niteliği ne kadar olumlu ise, transfer süreci de o kadar kolay olur (Dolowitz, 1998: 8-9).

Bir politika ya da program ne kadar karmaşık ise transfer edilebilirliği de o kadar zordur, önermesi doğrultusunda Rose'un geliştirdiği hipotezler de aşağıdaki gibidir.

- Çözölmeye çalışılan problem ne kadar kolaysa politika transferi de o kadar kolay gerçekleşir.
- Aktörler tarafından problem ile çözüml arasındaki ilişki ne kadar doğrudan algılanıyor ise, politikanın transferi de o kadar kolay gerçekleşir.
- Politikanın, transfer eden devlete yönelik yan etkileri ne kadar az ise, transferi de o kadar kolaydır.
- Politikanın ya da Programın çıktıları ne kadar kolay öngörölebiliyorsa, transferi de o kadar kolay olur (Rose, 1993: 132-134).

Çalışmanın ilerleyen kısımlarında Kamu Denetçiliği politikasının ve Ombudsman kurumunun transferine yönelik yapılan değerlendirmelerde bu varsayımlar gösterge olarak alınmış ve KDK'nın transfer sürecini destekleyip desteklemediğine bakılmıştır.

2.3.12. Transfere Konu Politikaların Başarısızlığında Etkili Olan Faktörler

Transfer edilen politikaların başarı ya da başarısızlığında rol oynayan faktörleri tanımak, neden bazı politika transferlerinin bazı ölkelerde başarısız olduğunu incelemek açısından önem taşımaktadır. Akademik yazında çoğunlukla *bir ölkede başarılı olmuş bir politikanın başka bir ölkede de aynı başarıyı göstereceği* varsayımı üzerinden hareket edilmektedir. Ancak, bu varsayım her zaman ve her durum için gerçekleşmemektedir (Dolowitz and Marsh, 2000: 17).

Transfer edilen politikalar, programlar, kurumlar, önceki başlıkta da belirtildiği gibi politikayı transfer eden ölkenin geleneklerine, tarihsel mirasına ve yerel şartlarına uyarlanmadığı zaman politikanın kabulünde sorunlar çıkabilir ya da dirençler oluşabilir. Ayrıca söz konusu politikaların aktarımında, doğrudan zorunlu politika transferi süreci yürütölmüş ise, yani gönüllölük unsuru eksikse, transfer belirsizliğin ve istikrarsızlığın kaynağı da olabilir (Gonzalez, 2007: 2).

Dolowitz ve Marsh, belirli bir alanda transfer edilen bir politikanın, *politikayı destekleyen güçlü bir siyasi ve yönetsel iradenin olmaması*; politikanın uygulandığı alandaki aktörlerin olası *dirençlerinin kırılmaması*; *ekonomik ve teknolojik sorunlar* gibi genel başarısızlık nedenlerinin yanında, doğrudan politika transferinin kendisinden kaynaklanan üç temel unsurun da politikanın başarısızlığında önemli bir etkiye sahip olduğunu ifade etmektedir (Dolowitz and Marsh, 2000: 17-20). Bu faktörlerden ilki, politika aktarımı yapan ölkenin ilgili politika ya da kurum hakkında ve transfer edildiği ölkede nasıl uygulandığı konusunda yeterli bilgiye sahip olmamalarıdır. Dolowitz ve Marsh bu durumu *yetersiz bilgiye dayalı transfer (Uninformed Transfer)* şeklinde adlandırmaktadır. İkincisi, transfer sorunsuz gerçekleşmiş olsa

da transfer kaynağı ülkede ilgili politika veya kurumsal yapıyı başarılı kılan kritik bir unsurun transfer edilmemesi durumu da başarısızlığın sebebi olabilir. Bu da *tamamlanmamış transfer (Incomplete Transfer)* şeklinde adlandırılmaktadır. Üçüncüsü, politikanın transfer edildiği ülke ile politikayı transfer eden ülke arasındaki sosyal, siyasal, ekonomik ve ideolojik farklılıkların yeteri kadar dikkate alınmamasıdır. Bu durum da *uygun olmayan transfer (Inappropriate Transfer)* şeklinde adlandırılmaktadır (Dolowitz and Marsh, 2000: 17-20).

2.3.13. Transfer Edilen Politikanın Başarısına Yönelik Varsayımlar

Dolowitz ve Marsh'ın belirttiği gibi, her ne kadar ilgili literatürde *bir ülkede başarılı olmuş bir politikanın başka ülkede de aynı başarıyı göstereceği* varsayımı üzerinden hareket ediliyor olsa da bu varsayım, her zaman ve her durum için geçerli değildir (Dolowitz and Marsh, 2000: 17-20). Önceki başlıkta görüldüğü üzere, Dolowitz ve Marsh bu konuya açıklık getirerek, bir ülkede transferi gerçekleşmiş olan bir program, politika veya kurumun uygulamada başarılı olması için belirli koşulların sağlanması gereğine dikkat çekmişlerdir (Dolowitz and Marsh, 2000: 17-20). Transfer edilen bir politikanın başarısızlığı üzerinde etkili olan koşullar doğrultusunda, transfer edilen politikanın başarısına yönelik olarak bu çalışma kapsamında geliştirilen varsayımlar şöyledir.

- Transfer edilen politikayı destekleyen siyasal ve yönetsel irade ne kadar güçlü ise, politika o kadar başarılı olur.
- Transfer edilen politikanın uygulandığı alandaki aktörlerin direnci ne kadar az ise, politikanın başarı şansı o kadar yüksektir.
- Politikayı transfer eden ülke, donör ülkede politikanın uygulanmasına yönelik ne kadar fazla bilgiye sahip ise, politikanın uygulanması o kadar başarılı olur (*yeterli bilgiye dayalı transfer-informed Transfer*).
- Politikanın başarısı ile transfer edilen ülkede politikayı başarılı kılan önemli bir ögenin transferi arasında doğrusal bir orantı vardır (*tamamlanmış transfer-completed transfer*).
- Politikanın transfer edildiği donör ülke ile politikayı transfer eden istemci ülke arasındaki ekonomik, sosyal, siyasal ve ideolojik unsurlar ne kadar uyumlu ise, politikanın başarı şansı da o kadar fazladır (*uygun olan transfer-appropriate Transfer*).

Çalışmanın ilerleyen kısımlarında 2012 yılında faaliyete geçen KDK'nın işlevselliğine yönelik yapılan değerlendirmelerde bu varsayımların hangi ölçüde karşılandığı ve bütünüyle örtüşüp örtüşmediği test edilmiştir.

2.3.14. Politika Transfer Analizi Yaklaşımları

Politika transferine konu olan çeşitli politika, fikir, ideoloji ve kurumların, sektörler arası ve uluslararası transferini inceleyen farklı yöntem ve yaklaşımlar bulunmaktadır. Çalışmada, fazla detaya girmeden, alanda çalışacak olan akademisyenlere genel bir perspektif sunması açısından, aşağıda bu transfer analiz yöntemlerinden belli başlı dört yaklaşıma kısaca değinilmiştir.

2.3.14.1. Politika Transfer Ağları (Network) Şebeke Analizi

Türkçede çoğunlukla sosyal ağlar ya da şebekeler olarak kullanılan *networks* kavramı; belirli bir zaman diliminde, belli bir maksada yönelik olarak bir araya gelmiş, çeşitli bağlantılar aracılığıyla iletişim kanalları oluşturmuş organizasyonlardan oluşan toplulukları ifade etmektedir. Bu sosyal ağlar, son zamanlarda akademik yazında bilgi üretimi, bilgi değişimi ve politika yayılmasının önemli bir aracı olarak gittikçe artan bir oranda kabul görmektedir (Keser, 2018: 92). Son 20 yılda AB teknoloji ve inovasyon politikaları kapsamında oluşturulan *Çerçeve Programlar (Framework Programmes)* şemsiyesi altında Ar-Ge ağları oluşturulmuştur. Bu çerçeve programların, Avrupa organizasyonlarının katılımını teşvik yoluyla bir bakıma birliktelik yaratarak her çeşit ileri teknoloji sektörüne destek vererek, Avrupa bilimsel ve teknolojik ilerlemesinin, entegrasyon ve uyumunun temel dayanağını oluşturduğu görülmektedir (Protogerou vd.'den [2010] aktaran Keser, 2018: 92). Bu bağlamda AB, tüm aday ülkelerin mevzuat uyumlaştırma sürecine destek vermek amacıyla bazı mekanizmalar geliştirmiştir. *Teknik Destek ve Bilgi Değişimi (Technical Assistance and Information Exchange-TAIEX)*, *Bölgesel Eğitim Programı (Regional Training Programme- RTP)* ve *SIGMA* gibi mekanizmalar bunlardan en önemlileridir. Bu çerçeve programlar kapsamında sayıları zamanla artan Ar-Ge ağları da ortaya çıkmıştır. Burada sözü edilen Ar-Ge ortaklıkları doğrudan ya da dolaylı olarak birbiriyle iletişime geçen sosyal ağlar olarak tanımlanmaktadır (Keser, 2018: 92).

Önceki başlıklarda değinildiği üzere, AB'nin genişleme sürecinde yönetim ilkelerinin AB üyesi ve aday ülkeler tarafından benimsenmesine yönelik olarak oluşturulan, Türkiye'nin de 2004 yılında dahil olduğu (TAIEX Bilgilendirme Sunumu, sayfa 12) SIGMA, söz konusu ülkelerin özellikle genel idari kapasitelerinin geliştirilmesine destek sağlamaktadır. SIGMA esaslarında yönetsel ilkeler, *güvenilirlik ve öngörülebilirlik, açıklık ve şeffaflık, hesap verebilirlik, verimlilik ve etkililik*, olarak belirtilmiştir (SIGMA, 1999: 8-14). Dolayısıyla YKİ'nin yeni denetim anlayışına destek veren SIGMA ağına, aday ve üye devletlerin dahil olması ve birbirleriyle doğrudan iletişime geçmeleri nedeniyle, SIGMA'nın Ombudsman

kurumlarının yaygınlaşmasında bir network olarak işlev gördüğü rahatlıkla söylenebilir.

2.3.14.2. İzlek Bağımlılık (Path Dependency) Yaklaşımı

Politika transfer analizine yönelik olarak yapılan akademik çalışmalarda birçok araştırmacı *izlek bağımlılık* modelini kullanmasına rağmen kavrama ilişkin net bir tanım bulunmamaktadır. Uygulamada kavramın kullanımının ise, biri geniş, diğeri dar olmak üzere iki anlam üzerinde salındığı görülmektedir (Keser, 2018: 96).

Geniş kapsamlı tanıma göre izlek bağımlılık; zamansal bir süreç içerisinde birbirini izleyen adımlar arasındaki nedensel ilişkiyi anlamlandıran/açıklayan bir süreçtir. Kavramın bu anlamda kullanımı, çoğunlukla *yalnızca tarih önemlidir* iddiasının gevşek bir onayına karşılık gelmektedir. *Dar kapsamlı tanıma göre izlek bağımlılık*; birbirini takip eden önceki adım veya dönemlerin, kurulu bir izleğin tamamen atılması ve izlerinin yok edilmesindeki zorluktan dolayı, olası çıktı yelpazesini daralttığı bir süreçtir (Pierson'dan [1997] aktaran Keser, 2018: 96).

Pierson'a göre, *izlek bağımlılık* nosyonu genellikle bazı iddiaları desteklemek amacıyla kullanılmaktadır. Zamanlama ve sıralamanın kendine özgü izlekleri önemlidir; sıklıkla geniş bir sosyal çıktılar yelpazesi mümkün olabilir; belirli bir hareket tarzı bir kez uygulamaya girdiğinde süreci tersine çevirmek mümkün olmayabilir; büyük neticeler, göreceli olarak küçük ve rastlantısal vakalardan kaynaklanabilir; siyasi gelişmeler, sosyal hayatın temel öğelerini şekillendiren önemli ya da kritik olaylar tarafından kesintiye uğrar, gibi iddiaları desteklemek amacıyla kullanılmaktadır (Pierson'dan [1997] aktaran Keser, 2018: 96). Tüm bu iddialar, önemli tartışmalarda keskin bir zıtlık içerisinde dile getirilmektedir. Kurumsal sosyoloji geleneğini sürdüren birçok akademisyen de uluslararası yakınsama teorilerine şüphe ile yaklaşarak, ulusal toplumlarda ve ulus altı bölgelerdeki sosyal ve politik dönüşümlerin, ayrı ayrı ele alındığında izlek bağımlı karakter taşıdıklarına vurgu yapmaktadırlar. Örneğin, merkezi planlamaya dayalı ekonomi politikalarının uygulandığı yerlerde, gerektiğinde yeni bir düzenin kurulması için alt yapıyı siyasi sermaye veya elitler oluşturmaktadır. Dolayısıyla, yeni yapılanmaya ilişkin politikalar; önceki sistemin özelliklerine sahip ve ondan beslenerek güçlenmiş karar vericiler tarafından ve büyük olasılıkla eski gelenek ve alışkanlıkların izlerini de taşıyacak biçimde şekillendirilmektedir (Keser, 2018: 96). Bu nedenle Kaufman'ın da ifade ettiği gibi, kurumsal politika dönüşüm sürecinin dinamikleri olarak, hali hazırda var olan kurumsal yapılar üzerinde sürdürülen uyarlamalar, yeniden düzenlemeler, dizilimler ve yeniden biçimlendirmeler ile eski ve yeni unsurların etkileşimlerine *izlek bağımlılık* çerçevesinde odaklanmak önem taşır (Kaufman'dan [1999] aktaran Keser, 2018: 96)

Sonuç olarak, herhangi bir yenilik ya da değişim süreci içerisindeki unsur ister insan davranışı ister kurumlar veya politikalar olsun, geçmiş yaşantılar ve hadiselerin, bunların gerçekleşme sırası ile zamanlamasının neticeler üzerinde etkili olma ihtimali oldukça güçlüdür. *İzlek bağımlılık* yaklaşımı ile politika transferi konusunun kesiştiği nokta da budur (Keser, 2018: 96-97). Bu çerçevede, izlek bağımlılık ve geleneklerin, transfer edilmek istenen politika, kural ve kurumsal yapılar ile geçmişteki uygulamaların uzaklık ve yakınlığına göre reform çalışmalarına mâni olması ya da kolaylaştırması mümkün olabilir (Keser, 2018: 97).

Politika veya kurumsal dönüşümleri bütünüyle yeni bir forma evriliş olarak değil, tarihi olayların kronolojisi ve geleneksel yapının etkilerini de kapsayacak biçimde analiz etmeyi amaçlayan *izlek bağımlılık*, çalışmada kullanılan ana yöntem olmamasına rağmen, KDK'nın transfer sürecini ve işlevselliğini etkileyen unsurların değerlendirilmesinde bu analiz yönteminin sağlayacağı katkılar da muhakkaktır.

2.3.14.3. Politika Transfer Analizi Soruları Üzerinden Analiz

Yukarıda, *Politika Transferi Kavramsal Çerçeve* başlığı kapsamında Dolowitz ve Marsh'ın sordukları sorular üzerinden bu yaklaşıma dair geniş kapsamlı açıklamalar yapılmış olduğundan, burada KDK'nın transfer süreci incelenirken yanıt aranacak sorulara temel oluşturması amacıyla, Dolowitz ve Marsh'ın soruları KDK bağlamında yeniden ifade edilmiştir.

Politika transfer analizi çalışmalarında öne çıkan yazarlardan Rose'un da katkılarıyla geliştirilen Dolowitz ve Marsh'ın politika transferine yönelik temel soruları, konuyla ilgili çalışan diğer araştırmacıların da esinlendiği başlıca kaynağı oluşturmaktadır (Dolowitz and Marsh, 1996: 344-345; Rose, 1993: 56). Bahse konu politika transferi analizinin temel soruları, aşağıda Ombudsman kurumunun Türkiye'ye transferi bağlamında oluşturulan KDK üzerinden yeniden düzenlenmiştir.

- KDK'nın oluşturulmasına yönelik politikayı kim, transfer etmiştir, hangi aktörler etkili olmuştur?
- KDK'nın oluşturulmasına yönelik politika transferi neden yapılmıştır, gerekçeleri nedir ve hangi transfer süreci yürütülmüştür?
- Söz konusu politika transferinde transfer edilen ve temel hedef nedir?
- KDK'ya yönelik politika transferinin derecesi nedir?
- KDK'ya yönelik politika transferinin kaynağı nedir? Dersler/sonuçlar nereden çıkarılmıştır (ulusal, yerel, bölgesel, uluslararası ve ulusüstü)?

- KDK'ya yönelik politika transferini kısıtlayan unsurlar var mıdır, varsa nelerdir?

Bu sorulara, çalışmanın üçüncü bölümünde *Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumunun Oluşturulması* ana başlığı altında, *Kamu Denetçiliği Kurumu Kamu Politikası Transferinin Analizi* kapsamında betimsel inceleme yapılarak yanıtlar aranmıştır.

2.3.14.4. Çoklu Regresyon Yöntemlerinin Kullanılması

Regresyon analizi; aralarında sebep-sonuç ilişkisi olan bir *bağımlı değişken* ile bu bağımlı değişken üzerinde etkili olduğu varsayılan *bağımsız değişkenler* arasındaki ilişkinin matematiksel olarak açıklanması üzerine geliştirilmiş, istatistiksel bir analiz yöntemidir. Bu analiz tekniği, fen bilimlerinde olduğu kadar sosyal bilimlerde de sıkça kullanılmakta olup, değişkenler arasındaki ilişkinin niteliğini açıklamak amacıyla tercih edilmektedir (Ural ve Kılıç, 2005: 225; Vural, 2007: 2).

Regresyon analizi teknikleri kendi arasında, *çoklu doğrusal regresyon analizi*; *basit doğrusal regresyon analizi* ve *çoklu eğrisel regresyon analizi* olmak üzere üç kategoriye ayrılmaktadır. Son yıllarda politika transferi, politika yeniliklerinin araştırılması, politika yeniliklerinin uyarlanması, yapısal ve kurumsal dönüşüm gibi kamu politikalarının analizlerinde çoklu regresyon modelleri sıkça kullanılmaya başlanmıştır (Keser, 2018: 104-105).

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNUN OLUŞTURULMASI

Bu bölümde, Türkiye'de KDK'nın oluşturulması süreci üç ana başlık altında incelenmiştir. İlk olarak, *Kamu Denetçiliği Kurumunun Oluşturulma İhtiyacını Doğuran Etkenler* ana başlığı, ulusal ve uluslararası dinamikler bağlamında ele alınmıştır. *Ulusal Dinamikler* kapsamında, Ombudsman kurumu ihtiyacını doğuran YKİ çerçevesinde gerçekleştirilen kamu yönetimi reformu ve geleneksel denetim yollarının yetersizliği irdelenmiştir. Akabinde *Uluslararası Dinamikler* kapsamında, Türkiye'nin de üyesi bulunduğu BM ve Avrupa Konseyi'nin Ombudsman kurumlarına yönelik geliştirdiği ve üye ülkelerden karşılanmasını istediği ilkeler, BM-Türkiye ilişkileri ve Avrupa Konseyi-Türkiye ilişkileri çerçevesinde ele alınmıştır. Çalışmada, *Avrupa Birliği Koşulsallığı Bağlamında Türkiye - Avrupa Birliği İlişkilerine* ise, Türkiye'nin tam üyelik müzakere sürecinde olması nedeniyle daha geniş bir yer ayrılmış; AB'nin koşullu genişlemesinde önem arz eden Birlik'in temel değerlerinin benimsenmesi teşvik yaklaşımı kapsamında, Ombudsman kurumunun işlevi ile AB'nin Türkiye'yi değerlendirme bağlamında hazırladığı belgelerde Ombudsman kurumuna yönelik talepleri ve Türkiye'nin taahhütleri irdelenmiştir.

Ombudsman Kurumunun Türkiye'ye Transfer Süreci ana başlığı kapsamında, ilk olarak, yasal statüye kavuşturulamayan Kamu Denetçiliği mekanizmasını oluşturma girişimleri ve 6328 sayılı Kanun'un yasalaşma süreci ele alınmıştır. Akabinde KDK'nın Kuruluş Kanunu, Ombudsman kurumlarının uluslararası standartlarında belirtilen temel ilkeler ile bağımsızlık ve tarafsızlık göstergeleri doğrultusunda değerlendirilmiştir. Son olarak KDK kamu politikasının transferi, Dolowitz ve Marsh'ın soruları üzerine inşa edilen *Politika Transfer Analizi Soruları Üzerinden* analiz edilmiştir.

KDK'nın Yıllık Faaliyet Raporlarının Analizi ana başlığında ise, önce 2019 yılı itibarıyla yıllara göre kuruma yapılan başvuru sayıları ve başvuruların konulara, idarelere, bölgelere göre dağılımlarının analiziyle elde edilen sayısal veriler değerlendirilmiştir. Sonrasında, şikâyet başvurularının Ombudsman karar türlerine göre dağılımı, idarenin tavsiye kararlarına uyum oranı ve tavsiye kararlarının genel uygulamalara yansıma düzeyine ilişkin sayısal veriler analiz edilmiştir.

3.1. Kamu Denetçiliği Kurumunun Oluşturulma İhtiyacını Doğuran Etkenler

Türkiye'de KDK'nın oluşturulması sancılı bir sürecin sonunda gerçekleşmiştir. İlk olarak 1970'li yılların sonlarında Prof. Dr. Cem Eroğul tarafından Cumhurbaşkanlığına bağlı

olacak biçimde bir *Türk Ombudsman Modeli* olarak dillendirilmeye başlanan (Eroğul,1978: 56) Kamu Denetçiliği mekanizması, ancak 2012 yılında hayata geçirilebilmiştir. Kurumun, Türkiye'nin de üyesi olduğu BM, Avrupa Konseyi gibi uluslararası kuruluşlara üye olan devletlerde hızla yaygınlaşmasının aksine Türkiye'deki toplumsal, siyasal ve yönetsel kültürün Ombudsman kurumunun oluşumunu desteklememesi, bu gecikmenin arkasındaki temel unsur olarak öne çıkmıştır. Bu başlıkta gecikme nedenleri bir kenara bırakılarak kurumun oluşturulmasında birer baskı unsuru olarak öne çıkan etkenler ele alınmıştır. Çalışmada bu unsurlar *ulusal ve uluslararası* dinamikler olarak kategorize edilmiştir.

3.1.1. Ulusal Dinamikler

Ombudsman kurumunun Türkiye'ye transferini gerektiren çok sayıda içsel faktör bulunmasına rağmen bunlar içerisinde YKİ anlayışı kapsamında gerçekleştirilen *kamu yönetiminde reform* çalışmaları ile *geleneksel denetim yollarının yetersizliği* başat unsurlar olarak öne çıkmaktadır. Bu alt başlıkta ilk olarak, 80'li yıllarda başlayan Neo-liberal yaklaşım çerçevesinde YKİ ve Türkiye'de gerçekleştirilen *Kamu Yönetimi Reformu* ele alınmış, akabinde yeni denetim anlayışını ihtiyaç haline getiren, kamu yönetiminde geleneksel denetimin belirgin özellikleri ile yeni denetim anlayışının resmi ağızlardan dillendirilen gerekçeleri irdelenmiştir.

3.1.1.1. Yeni Kamu İşletmeciliği ve Türkiye'de Kamu Yönetimi Reformu

İkinci Dünya Savaşı sonrasında uygulanan Keynezyen ekonomi politikalarının neticesi olarak doğan *müdahaleci devlet* döneminde, devletlerin etkinlik alanı genişlemiş ve yurttaşlar bu genişlemeye paralel olarak devletten daha çok hizmeti, daha düşük maliyetle ve daha da kaliteli olarak talep etmeye başlamıştır. 1960'ların ikinci yarısında, ABD'de mevcut kamu yönetimine hâkim olan statükocu, rasyonalist ve pozitivist anlayışa karşı alternatif arayışlar neticesinde Dwight Waldo'nun öncülüğünde ortaya çıkan, sosyal demokrat ideolojiden ilham alan, erdem ve kamu yararı gibi değerleri önceleyen *Yeni Kamu Yönetimi-New Public Administration (YKY)* hareketi, kamu yönetimine *eşitlik* ve *sosyal adalet* gibi kavramları yenilik olarak getirmiştir (Keser, 2018: 163). Ancak, Keynezyen karma ekonomi ve refah devleti anlayışı çerçevesinde şekillenen *sosyal demokrat* konsensüs, 1970'li yılların sonlarına doğru liberal muhafazakâr siyasal hareketin savunucuları tarafından reddedilerek sorgulanmaya başlanmıştır. Genişleyen kamu hizmet alanlarını finanse etmekte başarılı olamayan devletler; bürokratik kurallar nedeniyle işleyemez duruma düştükleri, hantallaştıkları ve toplumun gereksinimlerini gerektiği ölçüde ve zamanında karşılayamaz hale geldikleri gerekçeleriyle, yeni sağ ideoloji çevrelerince şiddetli eleştirilere tabi tutulmuşlardır. Bu durum, devletleri

vatandaşın vergi yükünü artırmadan kamunun sınırlı kaynaklarıyla azami hizmet sunumu için yeni modeller aramaya itmiştir. Böylelikle YKİ, 1970'lerin sonlarından itibaren kamu ve özel sektör arasındaki sınırın, özel sektör lehine çizilmesi tartışmaları bağlamında şekillenmiştir (Ömürgönülşen, 2003: 3).

1980'li yıllardan itibaren başta Birleşik Krallık ve ABD gibi gelişmiş batı ülkeleri olmak üzere birçok ülkede kamu yönetiminde reform programları geliştirilmiştir. YKİ olarak adlandırılan bu uygulamaların teorik alt yapısı, *yeni sağ ideoloji* tarafından oluşturulmuştur. Yeni sağ ideoloji üzerinde en büyük etkiye sahip Neo-liberalizm ise, klasik liberal tezlerin yeniden canlanışını ifade etmektedir (Erdoğan, 1993: 30). Neo-liberal anlayışın etkileri, uygulamada kamu yönetimi reformlarıyla iyice belirgin hale gelmiştir. Bu süreçte *birinci kuşak* yapısal reformlar vasıtasıyla *minimal devlet* modeli hedeflenmiş, sonrasında *ikinci kuşak* yapısal reformlar aracılığıyla *düzenleyici devlet* modeline geçiş amaçlanmıştır. Neo-liberalizmin birinci kuşak reformları çerçevesinde ulus devletlerin yeniden yapılandırılması süreci, YKİ aracılığıyla minimal devlet anlayışı kapsamında kamu yönetimi alanına yansımıştır (Kalfa ve Ataay, 2008: 230-237).

Hughes, genel olarak geleneksel kamu yönetimi modelinin bürokrasiye, YKİ modelinin ise piyasalara dayandığını ifade ederek YKİ modelinin özelliklerini şöyle sıralamaktadır.

- Yöneticilerin kişisel sorumluluğuna ve hedeflerin gerçekleştirilebilmesine önem verir.
- Hiyerarşik bir örgüt yapısından ziyade esnek bir örgütlenme ve personel istihdamı koşulları geçerlidir.
- Örgütsel ve kişisel hedefler açık bir biçimde ortaya konur ve hedeflere ne ölçüde ulaşıldığı performans göstergeleri aracılığıyla test edilir.
- Üst düzey kamu yöneticileri, mevcut hükümete karşı tarafsız değildir, siyasal olarak daha uyumludur.
- Kamusal hizmetlerin piyasa yöntemleriyle verilmesi sağlanır. Devletin faaliyet alanları özelleştirmelerle azaltılmaya çalışılır (Hughes, 1994: 3-59).

Ancak 1980'lerin sonlarına doğru Neo-liberal programlarda tıkanmaların ortaya çıkmasıyla bu politikalar ve işletmecilik uygulamaları, siyasal, toplumsal ve ekonomik kurumlar arasındaki ilişkileri dikkate almadıkları, yönünde eleştirilmeye başlanmıştır (Güzelsarı, 2004: 13-14). Bunun üzerine WB, IMF ve OECD'nin öncülüğünde yeni arayışlar gündeme gelmiş, YKİ'nin *devlete karşı piyasa* yaklaşımının yetersizliğine dikkat çekilerek *devletle birlikte piyasa ve sivil toplum* formülü ortaya konulmuştur. Böylelikle üç unsur arasındaki etkileşime dikkat çekilerek kamu ve özel sektör arasındaki sınırlar yeniden

tanımlanmaya başlamış (Kalfa ve Ataay, 2008: 230-231), IMF, WB, Dünya Ticaret Örgütü, OECD, BM ve AB'nin de geliştirilmesine katkı sağladığı *yönetişim* kavramı ortaya çıkmıştır.

Yönetişim kavramı ilk kez 1989'da WB'nin *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth* adlı raporunda dile getirilmiştir. Bu Rapor'da iyi yönetişimin temel öğeleri; *hesap verebilirlik, etkin yönetim, saydamlık, sivil toplumun katılımı, uyumlu politikalar üretme, bağımsız yargı sistemi ve hukuka uygunluk*, olarak sıralanmıştır (World Bank, 1989). OECD ise, iyi yönetişim kavramında *hesap verebilirlik, şeffaflık verimlilik, uzak görüşlülük, toplumsal duyarlılık ve hukuksallık* ilkelerini öne çıkarmıştır (Karcı, 2010: 90). BM de yönetişim kavramına WB ve OECD ile aynı anlamı yüklerken, kavramı küresel yönetişim olarak geliştirmektedir (Güler, 2005: 145-148).

YKİ yaklaşımının geliştirdiği bu argümanlar temelinde, gelişmiş Batı ülkelerinde ortaya çıkan kapsamlı reformlar, özellikle uluslararası kuruluşların desteğiyle içinde Türkiye'nin de olduğu gelişmekte olan ülkelere de yayılmıştır. *YKİ* reformları kapsamında değişime uğrayan alanlar genel olarak *mali yapı, personel yönetimi ve örgütsel yapı* olmuştur. Reform sürecinde mali yapıda öne çıkan unsur, kamu sektörünün uhdesinde bulunan birçok kamu hizmeti sunumundan çekilmesi ve bu alanların özelleştirilmesidir. Personel yönetiminin de daha esnek ve gereksinimlere daha hızlı cevap verebilen, sonuç odaklı bir mekanizmaya dönüştürülmesi hedeflenmiştir. Kısaca, devlet memurluğu, yerini istihdam edilen sözleşmeli kamu personeline bırakmaktadır. Örgütsel yapıdaki reformlar ise, dört alanda gerçekleşmiştir.

- Kamusal örgütler, belirli tek bir amaç çerçevesinde uzmanlaşma esasına göre yapılanmalıdır.
- Eşgüdüm, hiyerarşik mekanizmalar yerine piyasa mekanizmaları, sözleşme ve yarı sözleşme yoluyla gerçekleştirilmelidir.
- Merkeze ait yetkiler, istisnalar dışında Âdem-i merkeziyetçi bir yaklaşımla alt birimlere devredilmelidir.
- Büyük kamusal kurumlar parçalara ayrılmalı ve küçültülmelidir (Canpolat ve Cangir, 2010: 25-45).

Türkiye'de yukarıda belirtilen bu alanlarda ve YKİ'nin ilkeleri çerçevesinde 1980'li yıllardan itibaren kamu yönetiminde reform çabaları başlamış, günümüze gelinceye kadar Neo-liberal politikaların da aracılığıyla devlet yapısında önemli ölçüde değişiklikler gerçekleştirilmiştir. Uluslararası kuruluşlar, Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelere ya maddi yardım karşılığında reform koşulunu öne sürerek ya da *politika transferi* yoluyla, bu süreçteki temel aktörler olmuşlardır. Devletlerin ekonomik alanda başlayan dönüşümleri; IMF'nin ve WB'nin ifadeleriyle yapısal reformların gerçekleştirilmesi, *kamu sektörü reformu* veya *iyi*

yönetişimin tesis edilmesi; AB'ye göre ise idari kapasitenin geliştirilmesi şeklinde devam ettirilmiştir (Çiner, 2017: 29).

Türkiye'de, özellikle 24 Ocak Kararları ile başlatılan liberalleşme süreci 12 Eylül 1980 askeri darbesinden hemen sonra yerel yönetimler alanında önemli değişiklikler ile devam etmiştir. Bunlardan en önemlileri, Milli Güvenlik Kurulu Kararı ile büyükşehirlerin çevresindeki belediyelerin ve köylerin büyükşehirlere bağlanması; 1981 yılında 2464 sayılı *Belediye Gelirleri Kanunu* ile 2380 sayılı *İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun*'un çıkarılmasıdır. 1985 yılında 3194 sayılı İmar Kanunu'yla imar planlama yetkisi belediyelere verilerek bakanlık onayı kaldırılmıştır. O dönemin siyasal ikliminde Başbakan Turgut Özal, bu gelişmeleri *yerel yönetimleri güçlendirme* biçiminde ifade etmiştir (Çiner, 2017:33).

1990'ların ikinci yarısından itibaren *ikinci kuşak* yapısal reformlar kapsamında bazı reform programları arkası arkasına uluslararası finans kuruluşlarınca hazırlanarak küresel bağlamda yaygınlaştırılmaya çalışılmıştır. Bu reformlar yoluyla oluşturulmak istenen *düzenleyici devlet modeli*, kamu yönetimi reformu yoluyla uygulamaya konulmuştur (Karcı, 2010: 99). Bu süreçte Türkiye'de parçalı önerilerden çok, yerel yönetimler konusunda özellikle devlet dışı aktörler² tarafından bütün olarak bazı tasarı ya da taslaklar gündeme getirilmiştir.

Bayramoğlu'na göre, Neo-liberal politikalar etkisindeki 1980-1999 döneminde, tasfiyeci özellik öne çıkmaktadır. 1999 sonrası süreç ise, yönetim modelinin uygulanmasıyla gerçekleştirilen yeniden yapılanmadır (Bayramoğlu, 2005: 279-284). Türkiye'de yönetim modeli kapsamında devletin yeniden yapılandırılması süreci 1999'da IMF ile imzalanan *İstikrar Programı* ile başlamıştır. Bu sürecin niteliği, Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP) hükümeti tarafından hazırlanan *Acil Eylem Planı*'yla netlik kazanmıştır. WB, IMF, Dünya Ticaret Örgütü, OECD ve AB tarafından tavsiye edilen reformların somut iş programlarına dönüştürülmesiyle oluşturulan Acil Eylem Planı'nda bütüncül bir yaklaşım ortaya konularak, reformların birbiriyle eşgüdümü sağlanmıştır. Böylece tüm reformların *düzenleyici devlet* projesi kapsamında oluşturulmasıyla sistematik bir reform sürecinin izlenmesi mümkün hale gelmiştir. Acil Eylem Planı; *Kamu Yönetimi Reformu, Ekonomik Dönüşüm Programı, Sosyal*

² 1980'li ve 1990'lı yıllarda Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) dışında resmi rapor bulunmamaktadır. Çeşitli devlet dışı aktörlerin (Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler; Sosyal Siyasal ve Ekonomik Araştırmalar; Ekonomi Politikaları Araştırma, vakıfları gibi), özellikle de sermaye kesimini temsil eden örgütlerin (Türk Sanayicileri ve İş Adamları Derneği: 1992, 1995, 1997; Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği: 1996) yerel yönetimlerle ilgili raporlar ve çalışmalar hazırladığı görülmektedir.

Politikalar, Demokratikleşme ve Hukuk Reformu olmak üzere dört ana başlıkta toplanmıştır. Bu çerçevede neredeyse bütün kamu kurumları reform kapsamına dahil edilmiştir (Ataay, 2008: 24-27; AKP Acil Eylem Planı, 2002).

Çiner'e göre Türkiye'de devlet yapısını köklü biçimde değiştirecek olan yapısal reformlar sırasıyla, 1990'lı yılların ortalarında başlatılan *Kamu Mali Yönetimi Reformu*; 2000'li yılların başındaki *Yerel Yönetimler Reformu*; *Kamu Yönetimi Reformu* ve *Hükümet Sistemi Reformu* olarak, dört sütun üzerine inşa edilmiştir (Çiner, 2017: 29-30). Türkiye'de yeniden yapılanmanın en önemli parçasını oluşturan Kamu Yönetimi Reformu çalışmaları, Özellikle WB tarafından desteklenen Kamu Mali Yönetimi Reformu üzerine kurulmuştur. Kamu Mali Yönetimi Reformu'na ilişkin dış dinamik etkisini ise, özellikle WB'nin Kamu Mali Yönetim Projesi Kredisi (1995), Ekonomik Reform Kredisi (2000), Belediye Hizmetleri Projesi (2005), İstanbul Belediye Altyapısı Projesi (2007), Tapu ve Kadastro Modernizasyonu Projesi (2008 ve 2015), Belediye Hizmetleri - Mali Boyut (2010), Kamu Mali Yönetimi Reformu Uygulama Destek Projesi (2015), Sürdürülebilir Kentler (2016), gibi araçların detayları irdelendiğinde açıkça görmek mümkündür (World Bank'tan [2017] aktaran Çiner, 2017: 30).

59. Hükümet programında *kamu yönetimi reformu* başlığı altında bir yerel yönetimler ve personel yönetimi reformunun yapılacağı açıkça ifade edilmiş, 2005 yılında Belediye Kanunu ile İl Özel İdaresi Kanunu kabul edilmiştir. 2004 yılında Meclisten geçirilen ancak, Cumhurbaşkanı tarafından TBMM'ye geri gönderilen 5227 sayılı *Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun* bir daha gündeme gelmemiş, fakat ilgili Kanun'u parçalara ayırarak yasalaştırma stratejisi benimsenmiştir. Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, Kalkınma Ajansları Kanunu, Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, bu strateji çerçevesinde kabul edilen yasal düzenlemelerdir. 6223 sayılı Kamu Hizmetlerinin Düzenli, Etkin ve Verimli Bir Şekilde Yürütülmesini Sağlamak Üzere Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanunu ve Kamu Görevlilerine İlişkin Konularda Yetki Kanunu, çerçevesinde 2011 ve 2016³ yılları arasında çıkarılan *kanun hükmünde kararnameler* de yerel yönetimler reformunun önemli parçalarını oluşturmuştur. Kamu Yönetimi Reformu kapsamında çıkarılan tüm bu kanunlar, görev ve yetkilerin merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında yeniden yapılandırılmasına yönelik olarak gerçekleştirilmiştir (Çiner, 2017: 30).

Türkiye'nin liberalleşme süreci ile AKP programında *merkeziyetçilikten kurtulmak için katılımçılık ve demokrasi çerçevesinde yerel yönetimler reformuna ağırlık verilmesi*, şeklinde

³ 632'den 666'ya kadar olan tüm Kanun Hükmünde Kararnameler

ortaya konulan hedefler ve gerçekleştirilen uygulamalar birlikte değerlendirildiğinde, devlet yapısının geçirmekte olduğu değişimin, *YKİ* yaklaşımı ve *iyi yönetim* ilkelerinin Türkiye'nin yönetsel yapısına uyumlaştırılması çalışmalarının bir sonucu olduğu söylenebilir.

YKİ yaklaşımı ve *yönetişim* ilkeleri çerçevesinde hazırlanan Kamu Yönetimi Temel Kanunu (KYTK) Tasarısı'nın genel gerekçesinde, *kamu yönetimi reformu* siyasetinin kaynağını *küreselleşme ve bilgi toplumunun gereksinimlerine karşılık gelen yeni yönetim anlayışı (yönetişim) ve uygulamalarının oluşturduğu*, ifade edilmiştir. Ayrıca gerekçede, özelleştirme ve yerinden yönetimin gündeme geldiği bir ortamda denetimin anlam ve öneminin arttığı ve yönetimin kalitesinin denetimin kalitesi ile yakından ilişkili hale geldiği vurgulanarak, tasarının *halk denetçisi* olarak adlandırılan Ombudsman mekanizmasını da güçlendirdiği ifade edilmektedir. Genel gerekçeye paralel olarak Tasarı'nın 42'nci maddesi ile denetimin daha çok doğrudan vatandaşlar tarafından gerçekleştirilmesine yönelik mekanizmalar kapsamında bir vatandaş denetimi aracı olarak *mahalli idareler halk denetçiliği sistemi* getirilmektedir (KYTK Genel Gerekçe, 2003). Dolayısıyla Ombudsman sistemi, bu Tasarı'yla ilk defa mahalli idareler için öngörülmüş olmaktadır.

Türkiye'de *YKİ* yaklaşımı bağlamında gerçekleştirilen kamu yönetiminde yeniden yapılanmaya paralel olarak, kamu yönetiminin denetiminde ceza veren denetimden hataları oluşmadan engelleyen önleyici denetime geçilmesi, anlayışı geliştirmiştir. Bu değişim, 2003'te çıkarılan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'yla performans odaklı yaklaşıma evrilmiştir. Bu kanun yeni denetim anlayışını *iç ve dış denetim* olarak yeniden şekillendirmiştir (5018 Sayılı Kanun, 2003). Önceki Bölümde *Kamu Denetiminde Çağdaş Kavramlar* alt başlığında tanımlanan iç denetimin, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Kanunu'nun 63'üncü maddesinde iç denetçiler tarafından yapılacağı belirtilmiştir. 66'ncı maddede de iç denetimin tanımı yapılırken hukuka uygunluk denetiminden söz edilmeyip yalnızca performans denetiminden bahsedilmektedir. 64'üncü madde ise, iç denetçiler için soruşturma açma yetkisini fiilen kaldırmıştır (5018 Sayılı Kanun, 2003).

Dış denetim; *kurumun hiyerarşik yapılanması ile bir bağı olmayan, kendi kurumsal yapısının dışında yer alan, bağımsız denetim elemanlarınca yapılan bir denetim biçimidir*. İç denetim ve dış denetim arasındaki esas fark, denetçinin statüsüdür. *İç* kavramı denetçinin kurumun elemanı olduğunu, *dış* kavramı ise; kurumdan bağımsız olarak hareket eden bir denetçiyi ifade etmektedir. Dış denetimde denetleyen birim, bir kamu denetim birimi olabileceği gibi özel nitelikli bir denetim birimi de olabilmektedir (Özer, 2015: 28). Görüldüğü üzere dış denetimin temel unsuru bağımsız olması yani objektif olabilmesidir

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda dış denetimin düzenlendiği 68'inci madde, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin dış denetimini Sayıştayın sorumluluğuna bırakmaktadır. Sayıştay denetimi ise kurumların iş ve işlemlerinin hukuka uygunluk denetimini yapmaktadır. Dolayısıyla ne iç ne de dış denetim kamu kurum ve kuruluşlarının yürüttüğü bir işlemde dolayı zarara uğrayan vatandaşların şikâyetlerini yerindelik bağlamında denetlememektedir. Burada kamu yönetiminin iş ve işlemlerini hem hukuka uygunluk hem de yerindelik denetimi yapabilme işlevini yerine getirecek bir mekanizma olarak Ombudsman kurumu öne çıkmaktadır. Bu yönüyle Kamu Denetçiliği mekanizması dış denetim kapsamında değerlendirilmektedir. Dolayısıyla kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması bağlamında gelişen yeni denetim anlayışının, KDK'nın Türkiye'de oluşturulmasında önemli bir iç etken olduğunu söylemek mümkündür.

3.1.1.2. Geleneksel Denetimin Yetersizliği ve Yeni Denetim Anlayışının Gereçekçeleri

İkinci Bölüm kapsamında *Kamu Yönetiminin Denetimi ve Geleneksel Kamu Yönetiminde Denetim* alt başlıklarında ele alındığı üzere, demokratik ülkelerde kamu yönetiminin belirli yöntemler çerçevesinde denetlenmesi genel bir kural haline gelmiştir. Özellikle parlamenter sistemlerde, kamu faydasının yüksek düzeyde gerçekleşmesini sağlayabilmek, bireyin temel hak ve özgürlüklerini koruyabilmek amacıyla siyasal iktidarların ve dolayısıyla kamu yönetimlerinin sıkı bir biçimde denetlenmeleri gerekmektedir.

Geleneksel yönetim anlayışının denetim olgusu yönetim işlevlerinin içinde yer almaktadır. Taylor'un *Bilimsel Yönetim* ilkesine göre üst yönetim, yönetim sistemini ayrıntılı olarak denetlemeli, çalışanların etkinliğinin kontrolü için hiyerarşik yapılanma tesis edilmelidir (Akyel, 2009: 16). Henri Fayol'un *Yönetim Süreci* anlayışında ise denetim, yönetimin işlevleri arasında sayılmıştır. Fayol'a göre denetim, *yönetimdeki tüm etkinliklerin önceden hazırlanan planlara, verilen emirlere ve üzerinde mutabık olunan yönetim ilkelerine uygun olup olmadığının kontrol edilmesidir* (Fayol, 2008: 132). Weber'in bürokratik modeline göre şekillenen geleneksel kamu yönetiminde de *hukuki-rasyonel yönetim* ilkesi, yönetimin niteliklerinden biridir. Dolayısıyla, meşruiyetini hukuk sisteminden alan geleneksel kamu yönetimi anlayışında denetimin odağında *hukuka uygunluk* ilkesi bulunmaktadır.

Geleneksel kamu yönetiminde denetim; yukarıda belirtildiği üzere, geriye dönük bir işleyişe sahiptir. Genellikle yasal mevzuata uygunluk açısından yapılan denetimde, kurumun hedefleri, performans durumu gibi özel sektör denetim unsurları dikkate alınmamaktadır. Çalışanların iş garantisinin olduğu profesyonel bir bürokrasi esasına dayalı geleneksel kamu yönetimi anlayışında kamu yöneticileri doğrudan sorumluluk üstlenmemekte, vatandaşlara

karşı sorumluluk doğrudan siyasi iktidarların üzerine yüklenmektedir (Eryılmaz, 1999: 86-87). Geleneksel yaklaşımdaki bir diğer özellik, yönetimdeki *gizlilik* ya da *kapalılık* anlayışıdır. Bu sayede idare dışındaki diğer unsurların yönetim sürecine dahil olması gereksiz ve tehlikeli olarak görülmüştür (Eken, 1994: 32). Böylece, denetim için gerekli olan bilgi ve belgelere ulaşılama durumu, denetimin işlevselliğini olumsuz yönde etkilemektedir.

Türkiye’de klasik anlamda kamu yönetiminde, önceden belirlenmiş amaçların gerçekleşme durumunun denetimi için her ne kadar yönetsel yapı içindeki denetim (*yönetsel denetim*) gerekli olsa da gerçek anlamda kamu yönetiminin denetimi için bu yeterli değildir. Bu nedenle yönetsel yapı içindeki denetime ek olarak devletin diğer erklerine bağlı denetim mekanizmaları da geliştirilmiştir. Kamu yönetiminin denetiminde, yasama organına karşı sorumluluğu bağlamında *siyasal denetim*, işlemlerin hukuka uygunluğu bağlamında da *yargı denetimi* öne çıkmaktadır. Bu denetim biçimlerine kısaca bakmakta fayda görülmektedir.

Yönetsel denetimin, kabaca *hiyerarşik denetim*, *idari teftiş* ve *vesayet denetimi* olarak kategorize edilebileceği önceki bölümde ifade edilmişti. Bu çerçevede yönetsel denetim, hiyerarşi temelinde kamu kurumlarındaki ast-üst ilişkilerinin gerektirdiği biçimde olabildiği gibi, denetim göreviyle yetkilendirilmiş teftiş kurulları vasıtasıyla da yapılabilmektedir. Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde kurumsal düzeyde uyguladığı vesayet denetimi de yönetsel denetimin bir başka boyutunu oluşturmaktadır. Astlar üzerinde uygulanan hiyerarşik denetim yetkisi hem hukuka uygunluk hem de yerindelik denetimini içermektedir (Gözübüyük, 1994: 83). İdari teftiş, asıl görevi denetim eylemini gerçekleştirmek olan Başbakanlık ya da bakanlıkların kendi bünyesinde oluşturulan teftiş kurulları aracılığıyla yapılan denetimdir. İdari teftiş, idari denetimin yanında mali denetim ve personel denetimini de kapsamaktadır (TODAİE, 1966: 103). Vesayet denetimi, kamu çıkarı amacıyla merkezi idare tarafından, yasaların öngördüğü çerçevede yerel yönetim organlarının kararları, iş ve işlemleri, hizmet birimleri ve personeli üzerinde, gerçekleştirilen denetim biçimidir (Aktan, 1976: 3).

Kamu yönetiminin siyasal denetimi, TBMM aracılığıyla yürütme organı üzerinde gerçekleştirilen denetim faaliyetini kapsamaktadır. Parlamento bu sayede siyasal olarak alınan kararların kamu idarelerince nasıl uygulandığını denetleme ve gözleme imkânına sahip olmaktadır. Kamu yönetiminin siyasal denetimi, genellikle Parlamento süreçleri aracılığıyla gerçekleştirilmektedir. 21 Ocak 2017 tarih ve 6771 sayılı Kanun ile Anayasa’nın 98’inci maddesi değiştirilmeden önce, TBMM siyasal denetim yetkisini *soru*, *meclis araştırması*, *genel görüşme*, *gensoru* ve *meclis soruşturması* yollarıyla kullanmaktadı (T.C. 1982 Anayasası). Ancak, yönetimle alakalı işlemlerin çok farklı ve geniş bir alana yayılması, idari faaliyetlerin

çoğunlukla yönetimin içinde kapalı kalması ve Parlamentonun gündeme gelen her konu ve olaya yönelik detaylı kuralları önceden belirleyememesi ve yürütme organının kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi, idarenin birçok alanda denetim dışına çıkma ihtimalini güçlendirmektedir (Köse, 1999: 68). Ayrıca güçlü siyasal partilerin bulunduğu sistemlerde sıkı parti disiplini milletvekillerinin özgür iradeleri ile karar vermelerini engellemektedir. Dolayısıyla parlamenterlerin yürütme organını objektif biçimde denetlemesi mümkün olmadığından bu koşullarda etkili bir siyasal denetimden söz edilmesi de mümkün değildir.

Kamu yönetiminin yargısal denetimi, *idari yargı* sistemine tabidir. Bununla birlikte Anayasa Mahkemesinin ve *adli yargı* organlarının kamu yönetiminin denetiminde oldukça sınırlı bir etkisi vardır. Anayasa Mahkemesi, TBMM İçtüzüğü'nün, kanunların ve kanun hükmünde kararnamelerin Anayasa'ya uygunluğunu şekil ve esas bakımından, Anayasa değişikliklerini yalnız şekil açısından denetlemektedir. Ayrıca Cumhurbaşkanı ve bakanları görevlerine ilişkin suçlar nedeniyle *Yüce Divan* sıfatıyla yargılama yetkisi bulunmaktadır. Adli yargı organları da kamu görevlilerinin yargılanması kapsamında kamu yönetiminin denetimine kısıtlı bir biçimde müdahil olmaktadır (Karcı, 2010: 115). İdari yargı organlarının ise, kamu yönetiminin yargısal denetimi noktasında oldukça geniş yetkileri bulunmaktadır. 1982 Anayasası'nın 125'inci maddesi, idarenin her türlü iş ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık olduğu hükmünü içermektedir (T.C. 1982 Anayasası, Madde 125). Türkiye'de temel idari yargı organları; İdare Mahkemeleri, Vergi Mahkemeleri, Bölge İdare Mahkemeleri ve temyiz merci olarak da Danıştaydır. İdari yargı organlarında, yönetsel işlemlerin hukuka aykırı oldukları iddiasıyla, hakları ihlal edilen, ya da maddi zarara uğrayan bireyler tarafından, iptal veya tam yargı davalarının açılması suretiyle yönetimin yargısal denetim sistemi işletilebilmektedir.

Anayasa'nın 160'ıncı maddesinde Sayıştay, merkezi yönetimin uhdesindeki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının tüm gelir ve giderleri ile mal varlıklarını TBMM'yi temsilen denetlemek, hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamakla görevlidir. Vergi benzeri mali yükümlülükler ve sorumluluklar hakkında Danıştay ile Sayıştay kararları arasında uyumsuzluklar olduğunda Danıştay kararları esas alınmaktadır (T.C. 1982 Anayasası, Madde 160).

Sayıştay, 2010 yılı öncesi genel ve katma bütçeli idareler ile mahalli idareleri denetlerken, 03.12.2010 tarihinde, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu ile görev kapsamı genişletilmiş, yerel yönetimler; genel bütçeli idareler; özel bütçeli kuruluşlar; düzenleyici ve denetleyici kurumlar; sosyal güvenlik kurumları; mahalli idareler ve sermayesinde %50'den fazla kamu payı olan şirketler, birlikler, işletmeler, fonlar, kuruluş ve müesseseler, Sayıştayın denetim kapsamına bırakılmıştır. Aynı Kanun ile Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu da

Sayıştaya devredilerek yüksek denetim tek çatı altında toplanmıştır (6085 Sayılı Sayıştay Kanunu). Kamu yönetimi reformları kapsamında Sayıştay, idarenin mali alanda *dış denetim* faaliyetini yerine getiren bir yüksek denetim organı olarak da nitelendirilmektedir.

Sağladığı koruma işlevine rağmen, yargı denetiminin diğer denetim biçimleriyle karşılaştırıldığında birtakım sınırlılıkları bulunduğu söylenebilir. Anayasa'nın 125'inci maddesi, yargı yetkisinin, idarenin her tür iş ve işlemlerinin sadece hukuka uygunluğunun denetimiyle sınırlı olduğu hükmüne yer vermiş, yerindelik denetiminden söz etmemiştir. Ayrıca yargıya başvuru, bireyler için bir maliyet gerektirmekte ve bu çoğu zaman vatandaşlarca karşılanamamaktadır. Başka bir sınırlılık da yönetime dair işlemlerin mahkemeler tarafından iptal edilebilmesine karşın, bu yönetsel işlemin yerine daha işlevsel işlemlerin hayata geçirilmesinin sağlanması konusunda bir karar verilememesidir.

Görüldüğü üzere, Türkiye'de kamu yönetiminin denetimi konusunda bir karmaşa hâkimdir. Birçok farklı denetim mekanizması bulunmakla birlikte bu mekanizmaların aynı ölçüde işlevsel olduğunu söylemek mümkün değildir. Dolayısıyla 2000'li yıllarda Kamu Yönetiminin Reformu girişimleriyle birlikte yeni bir denetim anlayışının da geliştiği görülmektedir. Bu anlayışın yansımalarını KYTK'nın genel gerekçesi ile KDK Kanun Tasarısı'nın gerekçelerinde görmek mümkündür.

2003 tarihli KYTK genel gerekçesinde, yönetimin esas işlevleri arasında denetimin önemli bir yer tuttuğu ve yönetimin kalitesinin denetimin kalitesi ile yakından ilişkili olduğu belirtilmiş, Türkiye'de istenilen özellikte bir denetim sisteminin oluşturulamadığının altı çizilerek var olan denetim sisteminin yetersizlikleri; çok sayıda ama etkisiz denetim, kurallara uygunluğa ve geçmişe yönelik denetim, belirlenmiş hedeflerden ve performans ölçütlerinden yoksun bir denetim ve yetersiz kamuoyu denetimi, olarak ifade edilmiştir. İlâveten, birbiriyle zaman zaman örtüşen çok sayıda denetim mekanizmasının, kurallara göre çalışmaya odaklanan ve hata bulma mantığı üzerine kurulu işleyişi sebebiyle, yöneticilerin iş göremez duruma getirildikleri gibi, israf ve yolsuzluklara da bir çözüm üretemedikleri dile getirilmiştir. Ayrıca, denetimde keyfiliğin, siyasi tercihler ve amaç dışı kullanımın yaygın olduğu mevcut denetim sisteminin oldukça sorunlu olduğu, sonuçları itibarıyla müsriflik ve yolsuzlukların kamu kaynaklarının akılcı ve yerinde kullanımını engellediği, dolayısıyla kamunun genel çıkarı için harcanması gereken kaynakların belli kesimler lehine kullanıldığı belirtilmiştir (KYTK Genel Gerekçe, 2003). Tasarı'da denetim sisteminin performans odaklı tasarlandığı ve iç denetim boyutunun güçlendirildiği, Ombudsman (halk denetçisi) sisteminin ilk kez bu tasarıyla mahalli idareler bakımından öngörüldüğü ifade edilmiştir (KYTK Tasarısı, 2003: Madde 42). Ancak KYTK'nın yürürlüğe girememesi nedeniyle mahalli idarelerde *halk denetçiliği* sistemi de

oluşturulmamıştır.

2012 tarihli Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı'nın genel gerekçesinde ise, mevcut denetim sisteminin yetersizliğinden ziyade KDK'nın oluşturulma ihtiyacı, tamamen Yedinci ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planlarında ifade edilen *Kamu Hizmetlerinde Etkinliğin Artırılması Projesi* ve *kamu yönetimi-vatandaş ilişkilerinde karşılaşılan uyumsuzlukların çözümü amacıyla, halkın şikâyetleriyle ilgili konularda, yönetimi denetleyen bir Kamu Denetçisi (Ombudsman) sistemi kurulması*, öngörülerine dayandırılmıştır. Yargının katı işleyiş kurallarına bağlı oluşu, yavaş işlemesi, yargı yetkisinin sadece *hukuka* uygunluğun denetimiyle sınırlı olması gibi sebeplerle, idare-birey ilişkilerinden kaynaklanan idareye ilişkin şikâyetleri inceleyen, etkin ve hızlı çözümler getiren ve önerilerde bulunan bir kuruma ihtiyaç duyulduğu ifade edilmiştir (KDK Kanun Tasarısı, 2012).

3.1.2. Uluslararası Dinamikler

20. yüzyılın ikinci yarısına kadar uluslararası hukukun konusu esas olarak, birbirlerine karşı olan hakları ve yükümlülükleri temelinde bağımsız ve egemen devletler arasındaki ilişkileri düzenlemektir. İkinci Dünya Savaşı sonrasında ise, insan haklarının küresel bağlamda hızla gelişmesi, uluslararası hukuk kapsamına *insan hakları hukukunun* da dahil edilmesini gerekli kılmıştır. Böylelikle uluslararası hukuk, devletlerin yanında kişilere de bazı haklar ve sorumluluklar getiren kurallar koymaya başlamıştır (Acer ve Kaya, 2010: 185). Günümüzde insan haklarının korunması hususu ulusal bir sorun olmaktan çıkmış uluslararası, hatta evrensel bir soruna dönüşmüştür. Dolayısıyla *insan hakları hukuku* uluslararası hukukun ayrılmaz bir parçası haline gelmiş ve insan haklarının ulusal ve uluslararası düzeyde korunması için birtakım mekanizmaların geliştirilmesi ihtiyacı doğmuştur. Uluslararası bağlamda insan haklarının korunması, oluşturulan uluslararası denetim mekanizmalarına tabi olmayı gerektirir. Bu çerçevede Türkiye için geçerli olan uluslararası koruma, BM kapsamındaki koruma mekanizmaları, Avrupa Konseyi'nin insan haklarını koruma sistemi (Erdoğan, 2011: 307) ve AB'nin insan haklarını koruma mevzuatı olmaktadır.

Bu alt başlıkta, KDK'nın oluşturulmasında etkisi olan uluslararası dinamikler bağlamında ilk olarak BM'nin insan haklarını koruma mekanizmaları ve bu çerçevede Türkiye'nin tutumu ile Paris Prensipleri irdelenmiştir. Akabinde Avrupa Konseyi'nin insan haklarının uluslararası düzeyde korunmasında üstlendiği rol, Avrupa Konseyi-Türkiye ilişkileri çerçevesinde ele alınmıştır. Son olarak Türkiye-AB ilişkileri çerçevesinde AB temel değerlerinin yaygınlaştırılmasında Ombudsman kurumunun işlevi ile AB belgeleri ve Türkiye Ulusal Programlarında Ombudsman kurumuna dair talep ve taahhütlere değinilmiştir.

3.1.2.1. BM İnsan Haklarını Koruma Mekanizmaları ve Türkiye İlişkileri

İkinci Dünya Savaşı'nın ardından insan hakları kapsamında oluşan zihniyet değişimi, henüz az sayıda ülkede bulunan *Ombudsman* ve *İnsan Hakları Kurumu* gibi bağımsız, tarafsız ve uzman kurumların oluşturulmasını gerekli kılmıştır (Fendoğlu, 2011:34). Belirli bir modele karşılık gelmeyen *Ulusal İnsan Hakları Kurumu (UİHK)* kavramı, Ulusal İnsan Hakları Enstitüsü (*National Human Rights Institutions-NHRI*) tarafından bir şemsiye kavram olarak görülmekte ve kavramın, genel olarak *anayasa, kanun veya kararname ile ülke düzeyinde insan haklarının korunması ve geliştirilmesi amacıyla yönelik olarak ulusal devletler tarafından oluşturulan bağımsız organları ifade etmek için kullanıldığı*, belirtilmektedir (NHRI, 1995: 6).

BM ise, bu tür ulusal insan hakları kurumlarını, *insan haklarını korumak ve geliştirmek işlevini gerçekleştirme amacıyla, ulusal yasalar kapsamında oluşturulmuş bağımsız yapılar*, olarak tanımlamaktadır (Baykal, 2023: 99). BM'nin UİHK'lere yönelik yaptığı üçlü sınıflandırma; *insan hakları komisyonları, Ombudsman ve uzman kurumlar* şeklindedir (Oğuşgil, 2015: 20). Görüldüğü üzere BM, UİHK'lere yönelik spesifik bir model zorunluluğu öngörmemiş, sadece geliştirdiği belgeler ile UİHK olarak kabul edilebilecek bir kurum için gerekli koşulları belirlemiş, böylelikle çeşitliliğin ortaya çıkmasını sağlamıştır (Açık, 2011: 60). Dolayısıyla, farklı ülke uygulamalarında bu esnek yapının bir yansıması olarak *Ombudsman, insan hakları danışma komitesi, insan hakları komisyonu, eşitlik ve ayrımcılık komisyonları, insan hakları kurumu*, gibi farklı UİHK modelleri benimsenmiştir (Eren, 2012:34).

Aşağıda insan haklarının evrensel boyutta korunmasında öncü bir rol üstlenen BM'nin, UİHK'lerin denetimine yönelik olarak geliştirdiği mekanizmalar ve bu mekanizmalar karşısında Türkiye'nin tutumu ile aynı zamanda bir UİHK modeli olan KDK'nın oluşturulmasında BM'nin etkisi irdelenmiştir.

24 Ekim 1945'te kurulan BM teşkilatı, BM Şartı (BM Antlaşması)'yla uluslararası barış ve güvenliğin temini yanında devletlerin insan haklarına saygı göstermelerini de sağlamaya çalışmaktadır. BM örgütü, temel olarak *Genel Kurul, Güvenlik Konseyi, Ekonomik ve Sosyal Konsey, Vesayet Konseyi, Uluslararası Adalet Divanı ve Sekreterlik* olmak üzere altı temel organdan oluşmaktadır (Çalış ve Kan, 2006: 53). Gerektiğinde her bir organa ilave olarak alt birimlerin de oluşturulabileceği BM Şartı'nda açıkça ifade edilmiştir. Bu alt birimlerden bazıları doğrudan insan hakları konularıyla ilgilenmektedir (Eren, 2007: 213). İnsan haklarının uluslararası boyutta korunması misyonu gereği BM Şartı, üye devletler arasında iş birliği sorumluluğu getirmiş ve insan haklarının korunması yönünde temel organlara bazı işlevler

yüklemiştir. Bu bağlamda *Ekonomik ve Sosyal Konsey*'e bağlı olarak *İnsan Hakları Komisyonu* 1946'da kurulmuştur.⁴ Bu komisyon tarafından hazırlanan *İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi (İHEB)*'nin bütün devletlerinin imzasına açılmasıyla insan haklarının evrensel düzeyde tanınması yönünde ilk resmi çağrı yapılmıştır (Eren, 2007: 84-85). İnsan hak ve özgürlükleri noktasında ortak bir anlayış oluşturmak ve ortak ideal ölçütler belirlemek amacıyla hazırlanan ve Türkiye'nin de *evet* oyu kullandığı ve onayladığı İHEB, 10 Aralık 1948'de kabul edilmiştir (Bozkurt, 2006: 68-69). 30 maddeden oluşan İHEB'de korunması gereken insan hakları olarak, *klasik haklar* ile *ekonomik, sosyal ve kültürel haklar* belirtilmiş, böylelikle birinci ve ikinci kuşak hakların uluslararasılaşması sağlanmıştır (Gemalmaz, 2001: 320-321). Bir genel kurul kararı olduğu için hukuki bağlayıcılığı olmayan İHEB'le insan hakları evrensel düzeyde bir değer olarak benimsenmiş ve böylelikle BM örgütünde insan haklarının korunması hususu önem arz eder hale gelmiştir.

BM sisteminde insan haklarının yargı dışı yöntemlerle korunmasında temel olarak; *sözleşme içi ve sözleşme dışı yöntemlerle koruma*, biçiminde iki farklı mekanizmanın benimsendiği görülmektedir.

Sözleşme içi yöntemlerle korumada devletler, uluslararası kuruluşlar tarafından kabul edilen sözleşmeleri kendi ulusal hukukları çerçevesinde onaylamaları durumunda, insan haklarının uluslararası düzeyde korunması için bir hukuksal dayanağa bağlılık ortaya çıkmaktadır (Gülmez, 2000: 162). Dolayısıyla *sözleşmeye taraf devlet* durumunda denetim, sözleşmenin ilgili devlet tarafından onaylanmış olması şartına bağlıdır. Devletin uluslararası kuruluşa üye konumunda bulunması, ilgili sözleşme nedeniyle kendiliğinden bir hukuksal yükümlülük doğurmamaktadır. Görüldüğü üzere, dayanağını sözleşmenin onaylanması ve denetim organlarınca gerçekleştirilen denetim yetkisinin tanınmasından alan bu mekanizmalar *Sözleşme İçi Yöntem* olarak tanımlanmaktadır (Gülmez, 2000: 163).

Sözleşme dışı yöntemlerle korumada ise, devletler sözleşmeleri onaylamamış olsalar bile, o sözleşmeleri kabul eden uluslararası kuruluşa üye olmaları nedeniyle kısmi denetime tabi olabilmektedirler. Sadece *kuruluşa üye devlet* halinde denetim, sözleşmelerin onaylanmasından bağımsız olarak gerçekleşmektedir. Devletin, ilgili uluslararası oluşumun kuruluş belgesini kabul ederek üye devlet olması yeterli olmaktadır. Çünkü, BM kurucu belgesinde üye devletlerin insan haklarına saygı gösterme yükümlülüğü bulunmaktadır. Dolayısıyla devletler kuruluş üyesi olmaları nedeniyle insan hakları hususunda denetlenebilirler. Meşruiyetini üyelik ilişkisinden alan bu mekanizma *Sözleşme Dışı Yöntem*

⁴İnsan Hakları Komisyonu, 2006'da İnsan Hakları Konseyi olarak yeniden yapılandırılmış, Komisyonun görevlerini bu Konsey yürütmeye başlamıştır.

olarak tanımlanmaktadır (Gülmez, 2000: 162).

BM kapsamında temel uluslararası insan hakları belgesi olarak nitelendirilen yedi esas sözleşme vardır. Bu sözleşmelerin her biri *sözleşme içi denetim* mekanizmasına sahiptir. Aşağıda bu sözleşmeler ve her bir sözleşmenin ilgili denetim mekanizmaları görülmektedir.

- Medeni ve Siyasal Haklar Sözleşmesi-İnsan Hakları Komitesi
- Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi-Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Komitesi
- Irk Ayrımcılığının Tüm Biçimlerinin Kaldırılması Sözleşmesi-Irk Ayrımcılığının Kaldırılması Komitesi
- Kadına Karşı Her Türlü Ayrımcılığın Kaldırılması Sözleşmesi-Kadına Karşı Ayrımcılığın Kaldırılması Komitesi
- İşkenceye ve Başka Zalimce, İnsanlık Dışı ya da Onur Kırıcı Ceza ya da Davranışlara Karşı Sözleşme-İşkenceye Karşı Komite
- Çocuk Hakları Sözleşmesi-Çocuk Hakları Komitesi
- Tüm Göçmen İşçilerin ve Aile Üyelerinin Korunması Sözleşmesi-Göçmen İşçiler Komitesi (Eren, 2007: 303-304).

Temel insan hakları belgeleri olarak kabul edilen bu sözleşmelere ve Türkiye'nin tutumuna biraz daha yakından bakmakta yarar görülmektedir.

16 Aralık 1966'da BM Genel Kurulu ilk olarak, *İkiz Sözleşmeler* olarak bilinen *Medeni ve Siyasal Haklar Sözleşmesi* ile *Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi*'ni aynı tarihte kabul ederek, insan haklarının korunmasında denetim sürecinin ilk adımı atılmıştır. Ancak bu belgelerin yürürlüğe girmesi için gereken onay sayısının 1976 yılında tamamlanmasıyla denetim mekanizması işlemeye başlamıştır. Türkiye, Medeni ve Siyasal Haklar Sözleşmesi'ni 14 Ağustos 2000'de imzalamış (Reisoğlu, 2001: 13), Temmuz 2003'te de onaylamıştır. Medeni ve Siyasal Haklar Sözleşmesi'nde yaşama hakkı, kölelik ve işkence yasağı, din ve vicdan hürriyeti, kanunsuz suç ve ceza olmaz ilkesi, gibi dokunulmaz haklar ile self determinasyon, mülkiyet, sığınma ve vatandaşlık hakları gibi bazı hakların korunması düzenlenmiştir (Bozkurt, 2006: 73-74).

BM'nin ikiz sözleşmelerinden bir diğeri olan *Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi*'ni Türkiye 2000 yılında imzalamış ve 2003'te de onaylamıştır (Bozkurt, 2006: 78). Sözleşme'nin 6'ncı ve 15'inci maddelerinde, *Maddi Haklar* başlığı altında çalışma, sendikalaşma, sosyal güvenlik, yaşama standardı hakları; ailenin, anneliğin, çocukların ve gençlerin korunması hakkı; sağlık, eğitim, kültürel yaşama katılma hakları gibi temel hak ve

hürriyetlere yer verilmiştir (Eren, 2007: 342-343).

İrk Ayrımcılığının Tüm Biçimlerinin Kaldırılması Sözleşmesi, 21 Aralık 1965'te kabul edilmiş, 4 Ocak 1969'da yürürlüğe girmiştir (Çağırın, 2011: 162). Türkiye Sözleşme'yi, 13 Ekim 1972'de imzalamış, ancak 3 Nisan 2002'de onaylamıştır (Eren, 2007: 383-384). Sözleşme'nin birinci maddesinde ırk ayrımcılığı kavramının tanımı yapılmış ve Sözleşme'yi kabul eden devletlerin bağlı olduğu yükümlülükler sıralanmıştır (Bozkurt, 2006: 78-79).

İşkenceye ve Başka Zalimce, İnsanlık Dışı ya da Onur Kırıcı Ceza ya da Davranışlara Karşı Sözleşme, 10 Aralık 1984'te kabul edilmiş, 26 Haziran 1987'de yürürlüğe girmiştir. Sözleşme, 25 Ocak 1988'de Türkiye tarafından imzalanmış ve 1 Eylül 1988'de yürürlüğe girmiştir (Gemalmaz,2001:336). Sözleşme, İHEB'in 5'inci maddesi ile Medeni ve Siyasal Haklar Sözleşmesi'nin 7'nci maddesinde ifade edilen, *Kimseye işkence veya zalimce, insanlık dışı veya onur kırıcı bir ceza veya davranışta bulunulamayacağı*, hükmüne işlerlik kazandırmak ve evrensel düzeyde işkenceye karşı etkili bir mücadele vermek gayesiyle hazırlanmıştır (Karaosmanoğlu, 2012: 155). Sözleşme'nin denetim mekanizması olan *İşkenceye Karşı Komite*, resen inceleme başlatma yetkisini ilk olarak Türkiye üzerinde kullanmış ve 1990'da kendisine ulaşan bilgilerden yola çıkarak Türkiye hakkında soruşturma yöntemini işletme kararı almıştır. 6-18 Haziran 1992 tarihlerinde Türkiye'de yapılan incelemelere dayalı olarak hazırlanan soruşturma raporunda *Türkiye'de sistemli bir şekilde işkencenin var olduğunun inkâr edilemeyeceği* belirtilmiştir (Gemalmaz, 2001: 338).

Çocuk Hakları Sözleşmesi, 20 Kasım 1989'da BM Genel Kurulu'nda oybirliği ile kabul edilmiş, 20 Eylül 1990'da yürürlüğe girmiştir (Döner, 2003: 59). Türkiye Sözleşme'yi, 30 Eylül 1990'da imzalamış, ancak 27 Ocak 1995'te yürürlüğe girmiştir. Sözleşme ile çocukların her çeşit istismar ve kötü muameleden korunmaları amaçlanmıştır (Turanlı, 2004: 31-32).

Tüm Göçmen İşçilerin ve Aile Üyelerinin Korunması Sözleşmesi 1990 yılında kabul edilmiş, ancak 2003'te yürürlüğe girmiştir. Türkiye Sözleşme'yi, 19 Ocak 1999'da imzalamış, 27 Eylül 2004'te onaylamıştır (Eren, 2007: 431). Sözleşme genel olarak diğer uluslararası belgelerde yer alan insan haklarıyla ilgili temel hakları, göçmen işçiler ve aileleri kapsamında yeniden düzenlemiştir (Çağırın, 2011:175).

BM'nin insan haklarının korunmasına ilişkin *sözleşme dışı denetim* yönteminin hukuksal dayanaklarını BM Şartı ve İHEB oluşturmaktadır. Sözleşme dışı yöntemler *Genel Usuller* ve *Özel Usuller* olmak üzere iki şekilde incelenebilir (Karaosmanoğlu, 2012: 134-136).

BM Ekonomik ve Sosyal Konsey'in bünyesinde 1946'da kurulan İnsan Hakları Komisyonu, Konsey'in 1235 ve 1503 sayılı kararlarıyla insan hakları ihlallerini incelemekle yetkilendirilmiştir. Bu kararlar kapsamında, gerçekleşen insan hakları ihlallerini inceleme

usulleri *1235 Usulü* ve *1503 Usulü* olarak adlandırılmakta ve *Genel Usuller* kapsamında değerlendirilmektedir (Döner, 2003: 62). Konsey'in 1967 tarih ve 1235 sayılı Kararı ile şekillenen 1235 Usulü'nde; İnsan Hakları Komisyonu kendisine gelen şikâyet başvuruları ya da ihbarlardan sonra, söz konusu devlet hakkında incelemeler yaparak durumu kendi önerilerini de ekleyerek Konsey'e iletmektedir. Bu usul bağlamında şikâyete konu ülkelerdeki insan hakları ihlallerinin İnsan Hakları Komisyonunda değerlendirilmesi kamuya açık toplantılarla yapılmaktadır (Döner, 2003: 63). Konsey'in 1970 tarih ve 1503 sayılı Kararı'na dayanan 1503 Usulü ile İnsan Hakları Komisyonuna, bir ülkenin sınırları içerisinde *genel olarak birbiriyle ilişkili, kanıtlara dayanan, ağır ve sistematik olarak insan hakları ihlallerini içeren şikâyetleri araştırma* yetkisi verilmiştir. Dolayısıyla bireylere ilişkin ihlaller, 1503 Usulü'nün araştırma konusu dışında tutulmuştur (Döner, 2003: 63). 1503 Usulü'nde başvurular ve görüşmeler gizli yürütülür ve incelemeler de kapalı oturumlarda gerçekleştirilir (Karaosmanoğlu, 2012:138-139). 1981-1984 yılları arasında ilk incelemesini Afganistan için gerçekleştiren Komisyon, Türkiye'yi de 1983-1986 yıllarında *sistematik işkence* iddiaları nedeniyle inceleme altına almıştır. Türkiye'nin 1988'de stratejik bir kararla *BM İşkenceye Karşı Sözleşme*'yi imzalayarak aynı yıl içerisinde onaylaması sonucunda İnsan Hakları Komisyonunun Türkiye'ye *özel raportör* ataması engellenmiştir (Eren, 2007: 273).

Sözleşme dışı mekanizmalardan bir diğeri olan *Özel Usuller*; Ekonomik Sosyal Konsey'in ve İnsan Hakları Komisyonunun kararları ile oluşturulmuş; uluslararası düzeyde belirli bir *ülkede* veya belirli bir *konuda* insan haklarının mevcut durumuna yönelik incelemeler yapmak üzere görevlendirilen, konuya özel uzmanlarca yapılmış araştırmalara dayanan denetimler, olarak tanımlanmaktadır (Eren, 2007: 274). BM organlarının kararları doğrultusunda oluşturulan bu yöntemlerin hepsi, *İnsan Hakları Komisyonu Özel Yöntemleri* olarak adlandırılmaktadır (Gülmez, 2001: 38).

BM tarafından insan haklarının uluslararası düzeyde korunmasını sağlayan bir başka mekanizma da BM uzmanlık kuruluşlarıdır. BM uzmanlık kuruluşları içerisinde insan hakları konusunda en fazla etkiye sahip kuruluşlar, BM eğitim, bilim ve kültür alanlarındaki uzmanlık örgütü *UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization)* ve 1919 yılında Versailles Antlaşması ile kurulan ve 1946 yılında BM'ye katılan (Çağırın, 2011: 152) *Uluslararası İşçi Organizasyonu ILO (International Labour Organization)*'dur. Bu kuruluşlar faaliyetleri ve düzenlemiş oldukları sözleşmelerle uluslararası düzeyde insan haklarının korunması ve geliştirilmesine oldukça önemli katkılar sunmaktadır (Çağırın, 2011: 147).

UNESCO'nun insan hakları kapsamındaki yetki alanı esas olarak; eğitim, bilimsel gelişmelerden faydalanma, kültürel hayata katılma, ifade özgürlüğü ve bilgilenme haklarını

içermektedir (Gemalmaz,2001: 357). Çalışma hayatı ve sosyal politika alanlarında uzmanlaşan ILO'nun ağırlıklı olarak görevi ise, ekonomik ve sosyal haklar ile çalışma hayatını ilgilendiren hakların düzenlenmesi ve korunması hususunda uluslararası ilkeleri belirlemek ve bu normlara evrensel düzeyde işlerlik kazandırmaktır (Çağırın, 2011: 152-153; Acar, 2006: 21).

BM kapsamında insan haklarının uluslararası düzeyde yargı dışı yöntemlerle korunması, yukarıda ifade edilen sözleşme içi ve sözleşme dışı usuller ile sağlanmaktadır. İnsan haklarının evrensel boyutta yargısal yöntemlerle korunması ise, *Uluslararası Ceza Mahkemesi (UCM)* tarafından gerçekleştirilmektedir (Kalabalık, 2009: 367). BM Güvenlik Konseyi'nin 1993'te eski Yugoslavya'da ve 1994'te Ruanda'da kurmuş olduğu uluslararası ceza mahkemeleri deneyimleri UCM'ye giden yolda önemli bir mesafenin katedilmesine neden olmuştur (Altun, 2004: 18-20; Karakehya, 2008: 140).

15 Haziran 1998 ile 17 Temmuz 1998 tarihleri arasında 160 devletin katılımıyla Roma'da gerçekleşen BM Konferansı sonunda UCM'yi kuran *Uluslararası Ceza Mahkemesi Kurucu Statüsü (Roma Statüsü)* imzaya açılmış ve kabul edilmiş, yargı yetkisi de Temmuz 2002 itibarıyla başlamıştır (Kurşun, 2011: 6-7). Merkezi, Hollanda'nın Lahey kentinde olan UCM, kişilerin işledikleri soykırım ve insanlığa karşı suçlar ile savaş suçları yargılamalarının yapılması amacıyla kurulmuş, sürekli nitelikte faaliyet gösteren uluslararası bir mahkemedir (Çetin, 2010: 337).

Türkiye, UCM'yi kuran Roma Statüsü'nü ne imzalamış ne de onaylamıştır. *AB üyesi ve aday ülkeler içerisinde, Türkiye dışında Statü'ye taraf olmayan başka ülke yoktur.* Avrupa Konseyi'ne üye olan 46 ülkeden Türkiye ve Azerbaycan dışında hepsi Roma Statüsü'nü imzalamıştır. *Kurşun (2011:34)*, Türkiye'nin Roma Statüsü'ne taraf olmamasındaki en önemli sebebin, “Güneydoğu Anadolu'da devam eden çatışma ortamı ve bu ortamdan kaynaklanabilecek olası suçlar” olduğunu belirtmektedir.

Nihayetinde Türkiye, kurucu üye olmasının yanında BM'nin insan haklarına yönelik sözleşmeleri onaylamış olmasıyla hem sözleşme içi denetim hem de sözleşme dışı denetim mekanizmalarına muhatap konumdadır. İnsan Hakları Komisyonunun 1503 Usulü kapsamında Türkiye'yi de 1983-1986 yıllarında *sistemik işkence* iddiaları nedeniyle inceleme altına alması; Türkiye'nin BM *İşkenceye ve Başka Zalimce, İnsanlık Dışı ya da Onur Kırıcı Ceza ya da Davranışlara Karşı Sözleşme*'yi imzalayıp onaylamasının ardından, İşkenceye Karşı Komite'nin resen inceleme başlatma yetkisi kapsamında ilk olarak Türkiye hakkında soruşturma başlatması ve soruşturma raporunda *sistemli bir şekilde işkencenin var olduğunun inkar edilemeyeceği*, ifadelerine yer verilmesi gibi nedenlerle, uluslararası camiada Türkiye'nin insan haklarını ihlal ettiği algısının oluşması bu muhataplık konumunun neticeleridir. Ayrıca,

Türkiye'nin insan haklarının evrensel boyutta yargısal yöntemlerle korunması kapsamında UCM'yi kuran Roma Statüsü'nü imzalamamış olması da uluslararası yargısal denetimden muaf olma çabasının göstergesi olarak algılandığı muhakkaktır.

Sonuç olarak, uluslararası platformlarda Türkiye'ye yönelik olumsuz bakış açılarının giderilmesinde işlevsel bir UİHK modeli olan Ombudsman kurumunun oluşturulmasının Türkiye tarafından bir zorunluluk olarak görüldüğü değerlendirilmektedir.

3.1.2.1.1. Paris Prensipleri

Yukarıda ifade edildiği üzere insan haklarının evrensel boyutta korunmasında öncü bir rol üstlenen BM, temel insan haklarının korunmasında birçok mekanizma geliştirmiş ve uluslararası boyutta insan haklarının korunmasında ön saflarda denetim işlevini üstlenmiştir. BM teşkilatının insan haklarını koruma misyonu, 1970'lerin sonlarına kadar UİHK fikrinin tanıtılması ve geliştirilmesi sürecine ağırlık vermiş, böylelikle Ombudsmanlığı da kapsayan UİHK kavramı 1970'lerden itibaren literatürde yaygın bir biçimde kullanılmaya başlanmıştır (Günaydın, 2017: 39). BM'ye üye bazı ülkelerde *Ombudsman*, *danışma komitesi* ve *eşitlik komisyonu* gibi, ulusal kurumlar oluşturulmuştur. Bu süreçte UİHK'lerin geliştirilmesi amacından çok, uluslararası standart belirleme çabaları ön plana çıkmıştır (Eren, 2012: 25).

Bu çabalardan ilki, 1978 yılında Cenevre'de *İnsan Haklarının Desteklenmesi ve Korunması İçin Ulusal ve Yerel Kurumlar Semineri* gerçekleştirilerek UİHK'lerin küresel bağlamda yaygınlaştırılması ve etkinliğinin sağlanması amacıyla kurumların yapı ve işlevlerine ilişkin somut ilkelerin belirlenmiş olmasıdır (Günaydın, 2017: 40-41). Bu Seminer'in en dikkat çeken yönü de UİHK kavramının şemsiye kavram olarak kullanılmış olmasıdır (Birincioğlu, 2008: 31-32). Cenevre Semineri'nden sonra daha fazla ses getiren çalışma, UİHK'lere ilişkin standartların belirlenmesi amacıyla BM tarafından 20.12.1993 tarih ve 48/134 sayılı Karar'la geliştirilen *Paris Prensipleri* başlıklı belgedir (Paris Principles, 1993). BM'ye göre bağımsız devletlerin oluşturduğu bir kurumun UİHK olarak tanınması için bazı asgari koşulları sağlaması gerekir. Söz konusu koşullar da *Paris Prensipleri* başlıklı belgenin içeriğini oluşturmaktadır. Belge temel olarak UİHK'lerin *Yetki ve Sorumlulukları; Oluşturulma Biçimleri ile Bağımsızlık ve Çoğulculuk Güvenceleri; İşleyiş Biçimleri; Yargı Kurumlarına Benzer Yetkileri Olan Kuruluşların Statüsüne İlişkin Ek İlkeler*, olmak üzere dört ana başlıktan oluşmaktadır.

UİHK'lerin *yetki ve sorumlulukları* ana başlığında ulusal kuruluşların temel görevleri şöyle sıralanmıştır.

- Kendi inisiyatifıyla veya hükümet, Parlamento ve ilgili diğer organların talebi üzerine insan haklarının korunması ve geliştirilmesine yönelik hususlarda yürürlükteki

yasaların, yasa tasarılarının ve diğer düzenlemelerin insan haklarının temel ilkeleriyle uyumlu hale getirilmeleri yönünde tavsiyelerde bulunurlar. *Uygun gördükleri insan hakları ihlali olaylarına el koyarlar.* Kurumun bulunduğu ülkede, insan haklarının ulusal düzeydeki genel durumu ya da özel sorunlara ilişkin rapor düzenlerler. Ülkede devam eden insan hakları ihlallerinin sonlandırılması yönünde hükümete önerilerde bulunurlar, gerektiğinde hükümetin tavır ve tepkilerine ilişkin görüş açıklarlar.

- İnsan haklarıyla ilgili uluslararası sözleşmelere katılmayı ve sözleşmenin gerektirdiği belge ve mekanizmaların onaylanmasını teşvik ederler. Ulusal düzeyde *yürürlükte olan yasaların ve uygulamaların, bu belge ve mekanizmalar ile senkronize olmasını* sağlarlar.
- Devletlerin, uluslararası sözleşmelerden kaynaklanan yükümlülükleri gereği BM organlarına ve komitelerine sundukları raporların hazırlanmasına katkıda bulunurlar, gerektiğinde bu konuda görüş bildirirler.
- İnsan hakları eğitimi-öğretimi ve araştırma programlarının geliştirilmesi ve bu programların ilk ve orta öğretim kurumları, üniversite ve yaygın eğitim yoluyla meslek kuruluşlarında uygulanmasını sağlamak amacıyla ilgili kurumlarla iş birliği yaparlar.
- İnsan hakları ve her tür ayrımcılığa karşı mücadeleyi, eğitim programları yoluyla kamuoyunda farkındalık yaratarak ve kitle iletişim araçlarını kullanarak tanıtırlar (Paris Principles, 1993).

Belge'de UIHK'lerin *oluşturulma biçimi ve bağımsızlık ile çoğulculuk güvencelerinin sağlanması* konusuna ayrı bir önem verildiği görülmektedir. Öncelikle, ulusal kurumların kurulması ve üyelerinin seçimle ya da diğer bir yol ile belirlenmesinde, insan haklarının geliştirilmesi ve korunmasıyla ilişkili olan *STK'ların çoğulcu bir biçimde temsiline olanak tanıyacak* bütün güvencelerin sağlandığını gösteren bir yöntemle yapılması istenmiştir. Bunun da insan hakları ve ırk ayrımcılığına karşı mücadele eden sivil toplum örgütleri, sendikalar ve sosyal-mesleki kuruluşların; din ve felsefi düşünce akımlarının; üniversitelerin ve nitelikli uzmanların; Parlamentonun; yönetimin ve temsilcilerinin (sadece görüş alışverişi mahiyetinde) bu kuruluşlara katılımlarıyla gerçekleştirilebileceği ifade edilmektedir (Paris Principles, 1993).

Ulusal kuruluşların yürütme organından bağımsız olabilmeleri ve bağımsızlıklarını zaafa uğratacak mali bir kontrole tabi olmamaları için, kendi personelini istihdam edebilmeyi ve kendi hizmet mekanlarına sahip olmayı sağlayacak *yeterli mali kaynaklara ve özerkliğe sahip olmaları* gerekmektedir. UIHK üyelerinin görevi süresince gerçek bağımsızlığının sağlanması için görevlendirilmeleri bir kararname ile gerçekleştirilmeli ve görev süresi açıkça belirtilmelidir. Üyelerin yeniden atanması, çoğulculuğun zedelenmemesi koşuluyla mümkün olmalıdır (Paris Principles, 1993).

İşleyiş biçimleri bağlamında UİHK'ler hükümetin, üyelerinin veya kuruma başvuranların talepleri doğrultusunda ya da *kendi inisiyatifiyle* yetki alanına giren her konuyu özgür biçimde incelemelidir. Yetkisi kapsamındaki vakaları değerlendirmek için ihtiyacı olan *tüm bilgi ve belgeye ulaşabilmeli* ve gerekli bütün kişileri dinleyebilmelidir. Yargı gücü olsun ya da olmasın insan haklarının geliştirilmesi ve korunmasından sorumlu kamu kurumları ve *STK'lar ile ilişkileri geliştirmeli*, istişari görüşmeleri sürdürmelidir. Görüşlerini ve önerilerini kamuoyuna doğrudan ya da medya aracılığıyla bildirmelidir (Paris Principles, 1993).

Belge'nin son alt başlığında, *Yargı Kurumlarına Benzer Yetkileri Olan Kuruluşların Statüsüne İlişkin Ek İlkeler'e* yer verilmiştir. Ombudsman kurumlarının yargı kurumlarına benzer yetkileri olmadığı için çalışmada bu bölüme değinilmemiştir.

UİHK'lerin uluslararası kriterlere uygunluğunun denetimini, Paris Prensipleri'nin uygulanmasını izlemek ve teşvik etmek amacıyla faaliyet gösteren ve BM İnsan Hakları Yüksek Komiserliği himayesinde görev yapan *Uluslararası Koordinasyon Komitesi* yapmaktadır (Eren, 2012: 89).

Görüldüğü üzere Paris Prensipleri standartlarına göre, bir ulusal kurumda olması gereken temel kriterlerden en önemlisi *bağımsızlık* özelliğidir. Ancak, bu belgede bağımsızlık yasama organından ziyade hükümete karşı bağımsızlık olarak düşünülmüştür. Ayrıca, UİHK'lerin bağımsızlığını sağlamada *mali özerklik* de bir güvence olarak öngörülmüştür. İnsan hakları kurumlarının uluslararası düzeyde belirli şartları karşılaması gerektiğini öngören Paris Prensipleri'nin, sonraki yıllarda *Venedik Kriterleri* gibi Avrupa Konseyi tarafından Ombudsman kurumlarına yönelik uluslararası standartların belirlenmesine yönelik çalışmalara temel oluşturan bir belge niteliği taşıdığını söylemek mümkündür.

3.1.2.2. Avrupa Konseyi'nin İnsan Haklarını Koruma Misyonu ve Türkiye İlişkileri

İkinci Dünya Savaşı sonrasında Avrupa kıtası büyük yıkımın yanı sıra belirgin bir ikiye bölünmüşlük olgusuyla da karşı karşıya gelmiştir. Bu bölünmüşlük, Batı Avrupa'nın ABD'nin, Doğu Avrupa'nın da Sovyetler Birliği'nin etkisi altına girmesi ile sonuçlanmıştır. Aybay, bu ayrışmanın, *Avrupa Konseyi'nin kurulmasına yol açan en önemli faktör* olduğunu ifade etmektedir (Aybay, 2010: 225-226).

Avrupa Konseyi, Avrupa ana karasına özgü, *bölgesel* bir oluşumdur, ancak kurucu üyeler arasında o dönem *sosyalist* rejimlerin hâkim olduğu Doğu Avrupa devletlerinden hiçbirisi yoktur. *Belçika, Lüksemburg, İngiltere, Fransa, Hollanda, İrlanda, İtalya, İsveç, Norveç ve Danimarka'nın* kurucu üye olduğu Avrupa Konseyi 5 Mayıs 1949'da yapılan Londra Antlaşması'yla kurulmuştur. Örgütün kuruluş belgesinde belirtilen amaçlarını *insan haklarının*

korunması, çoğulcu demokrasi ve hukuk devleti prensiplerinin uygulanması, olarak özetlemek mümkündür. Ayrıca, amaçlarının gerçekleşebilmesi adına, Avrupa'nın kültürel kimliği ve çeşitliliğine ilişkin bilinçlenmeye katkı sunmak ve motive etmek de Avrupa Konseyi'nin işlevleri içerisinde sayılmıştır (Aybay, 2010: 226-227). Avrupa Konseyi amaçlarını kurmuş olduğu organlar ve kabul ettiği sözleşmeler eliyle gerçekleştirmeye çalışmaktadır. Örgütün belli başlı organları, yürütme görevini üstlenen *Bakanlar Komitesi (Committee of Ministers)*; yasama görevini üstlenen *Parlamenteler Meclisi (Parliamentary Assembly)*; yargı organı olarak *Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (European Court of Human Rights)* ve yerel yönetimlerle iş birliğini sağlamakla görevli *Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi (Congress of Local and Regional Authorities of Europe)*'dir (Council of Europe, 2020).

Görüldüğü üzere insan haklarının korunması, kuruluş aşamasından itibaren Avrupa Konseyi'nin önde gelen amaçları arasında ifade edilmektedir. Bu amaca yönelik olarak gerçekleştirilen en büyük başarı ise, 4 Kasım 1950'de AİHS'in imzalanması ve sonrasında insan haklarının yargı yoluyla güvence altına alınmasında dünyanın en etkin mekanizması olan AİHM'in oluşturulmasıdır. Böylelikle taraf devletlerin resmi sınırları içinde bulunan herkesin faydalanabileceği *ortak bir kamu düzeni* alanının oluşturulması hedeflenmiştir (Aybay, 2010:237-238). Bu iki temel unsurun yanında insan haklarının korunmasına yönelik olarak Avrupa Konseyi bünyesinde başka kurumlar da oluşturulmuştur. Bunlardan öne çıkanlar, *Irkçılığa ve Hoşgörüsüzlüğe Karşı Avrupa Komisyonu; İnsan Hakları Yönlendirme Komitesi; İşkenceyi Önleme Komitesi; Sivil Toplum Kuruluşları Konferansı ve Avrupa Konseyi İnsan Hakları Komiserliği*, gibi organlardır. Bu birimler, insan hakları koruma mekanizmalarının geliştirilmesi, yaygınlaştırılması ve insan hakları konusunda bilgilendirme yoluyla farkındalığın artırılması amacına yönelik faaliyetler gerçekleştirmektedirler (Aybay, 2010: 226-227; Öztürk, 2018: 38).

Başlangıçta, Avrupa Konseyi'ne üye olunabilmesi için bir devletin AİHS'i onaylaması ya da kendi aleyhine AİHM'e başvuruda bulunulmasını (*bireysel başvuruyu*) kabul etmesi gerekmiyordu. Bu prosedüre uygun olarak Türkiye ve bazı üye devletler, AİHS'e taraf oldukları halde AİHM'e bireysel başvuru yolunu kabul etmedikleri için, uzun bir süre AİHM'in denetimi dışında kalabılmışlardır. Türkiye, AİHS'i 1954 yılında onaylamış, ancak bireysel başvuru yolunu 1987'de kabul etmiştir. Bugünkü uygulamada, bir devletin üyeliği için AİHS'in onaylanmış olması ön koşulu getirilmiştir. 1998'de yürürlüğe giren 11'inci Ek Protokol'e göre ise, AİHM'in yetkisi, ayrı bir bildirim gerektirilmeksizin taraf devletlerce kendiliğinden kabul edilmiş sayılmaktadır (Aybay, 2010: 229-230).

Avrupa Konseyi, yerel ve bölgesel seviyede demokrasinin sürekliliğinin hayati önemini

vurgulamasıyla öne çıkmıştır. Karaman, Kopenhag Kriterleri'nin Avrupa Konseyi ve AB'nin ortak paydası olduğunu ifade ederken bir bakıma Avrupa Konseyi'nin AB için bir *demokrasi okulu* olduğu benzetmesini yapmaktadır (Karaman, 2018: 11). AB tarafından 1992'de kabul edilen Maastricht Antlaşması'nda; *üye devletlerin ortak anayasal geleneklerinden kaynaklanan topluluk hukukunun genel ilkeleri olarak, AİHS'le güvence altına alınmış temel insan haklarına AB tarafından saygı gösterileceği* (Aybay, 2010: 235-236) ifadeleri, Karaman'ı destekler niteliktedir.

Görüldüğü üzere AB ile Avrupa Konseyi arasında bir eşgüdüm bulunmaktadır. AB'ye üyelik için bir bekleme odası niteliği taşıyan Avrupa Konseyi, Türkiye'de de olduğu gibi üye devletlere yönelik olarak AB ile ortak projeler gerçekleştirmektedir. AİHS'in giriş bölümünde, BM tarafından yayımlanan İHEB'e de göndermede bulunularak, Bildiri'de ilan edilmiş hakların evrensel düzeyde ve etkin bir biçimde gerçekleştirilmesinin amaçlandığı; insan haklarının ve temel özgürlüklerin korunması ve geliştirilmesinin de Avrupa Konseyi'nin amaçları arasında olduğunu altı çizilmiştir (Aybay, 2010: 236).

Türkiye-Avrupa Konseyi ilişkilerinin başlangıç tarihi örgütün kuruluşundan birkaç ay sonrasına rastlamaktadır. Türkiye ve Yunanistan'ın kurucu üye olma taleplerine karşı dönemin şartlarından kaynaklı bazı sorunlar nedeniyle bu mümkün olamamıştır ama, Yunanistan'la birlikte kuruluşun hemen ardından üyeliğe kabul edilmiştir. Türkiye, 9 Ağustos 1949 tarihinde Avrupa Konseyi'ne üyelik sözleşmesini imzalamış, üyelik süreci 13 Nisan 1950'de tamamlanmıştır. Türkiye'nin, 1949 ve 1950 yıllarında AİHS'i hazırlayan 12 Avrupa ülkesinden biri olmakla birlikte, günümüze gelinceye kadar Türkiye-Avrupa Konseyi ilişkileri inişli çıkışlı bir seyir izlemiştir (Karaca, 2019). 1960 askeri müdahalesi, 1971 askeri darbe teşebbüsü ve 1980'de ikinci bir askeri müdahale sonrasında neredeyse Avrupa Konseyi'nin tek tartışma konusu Türkiye olmuş ve ilişkiler kopma noktasına gelmiştir (Öztürk, 2018: 39). 1980 askeri müdahalesinin ardından demokratik sürece dönme eğiliminin görülmesiyle, Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi (AKPM) demokrasiye dönüşe ilişkin gelişmeleri takip etmek ve sürece katkı sağlamak amacıyla Türkiye'yi farklı formatlarda izleme sürecine (*monitoring process*) almıştır. AB müktesebatına uyum kapsamında gerçekleştirilen siyasi reformların getirdiği olumlu gelişmelerin de etkisiyle Türkiye 2004 yılında izleme sürecinden çıkarılmış ve spesifik bazı konuların takibi gereğiyle izleme sonrası sürece (*postmonitoring process*) alınmıştır. Ancak, 15 Temmuz 2016 tarihli *Gülen Cemaati* tarafından gerçekleştirilen başarısız darbe sonrasında ilan edilen *olağanüstü hâl* dönemindeki antidemokratik gelişmeler nedeniyle, Türkiye yeniden izleme sürecine dahil edilmiştir (Res. 2156'dan [2017] aktaran Öztürk, 2018: 39).

Avrupa Konseyi'nin ilgi alanı sadece *insan hakları, demokratikleşme ve hukukun üstünlüğü* ilkelerini takip etmekle kalmamakta aynı zamanda bu ilkelerin eğitim, sağlık, kültür, çevre, güvenlik, hukuk, siyaset, STK'lar, sosyal ve ekonomik haklar gibi, toplumu kuşatan bütün alanlarda hayata geçirilmesi için katkı sunmaktadır (Öztürk, 2018:39-40). Bunları yaparken de hizmetlerin sunumuna yönelik uluslararası standartlar belirlemekte ve bu standartların iyi yönetim uygulamalarına yansımaları sağlamaya çalışmaktadır. Bu tür işlevlerini de üye ülkelerdeki kurumların, uluslararası standartları karşılayarak demokratik bir yapıya kavuşmaları yönünde aldığı karar ve sözleşmelerle bağlantılı olarak geliştirdiği mekanizmalar yoluyla gerçekleştirmektedir.

Avrupa Konseyi'nin kurumların işleyişi üzerindeki etkisini, aşağıda kısaca değinilen, Türkiye'de gerçekleştirdiği etkinliklerden kolayca görmek mümkündür. Avrupa Konseyi Türkiye'de birçok farklı alanda faaliyet yürütmektedir. Bu faaliyetlerin bazıları da AB ortaklığı ile gerçekleştirilen projelerdir. Öztürk, Avrupa Konseyi'nin Türkiye'de yürüttüğü faaliyet alanlarını genel olarak, *eğitim ve kültür; hukuk; güvenlik; siyaset; sosyal ve ekonomik haklar* olarak sıralamaktadır (Öztürk, 2018: 40-49).

Eğitim ve kültür alanında; Avrupa Konseyi Türkiye'de yabancı dil eğitimi, tarih kitapları ve eğitimi, insan hakları dersleri, belediye hizmetlerinin geliştirilmesi, milli parklar ve müzeler, sinema ve televizyon yayın ilkeleri, gibi konulara ilişkin faaliyetler gerçekleştirmektedir (Öztürk, 2018: 40-44). Hukuk alanında; savcı, hâkim ve hukuk adamlarının eğitimi, anayasal ve yasal değişiklikler, AİHS, AİHM ve Avrupa Birliği Adalet Divanı (ABAD)'nın işleyişi ve kararları gibi konularda birçok eğitim programları ve projeler hayata geçirilmektedir (Öztürk, 2018: 44-46).

Güvenlik alanında; Avrupa Konseyi'nin kabul ettiği *Avrupa Polis Etiği Kuralları* çerçevesinde güvenlik güçlerinin eğitimine yönelik programlar gerçekleştirilmiştir. Ceza yasalarının uygulanmasında ise, Avrupa Konseyi organlarının gözetimine alma ve tutukluluk hali dahil birçok konuda aldığı tavsiye kararları uyarınca, Türkiye kendi mühtesebatında uygulama mekanizmaları oluşturmuştur (Öztürk, 2018: 47).

Siyaset alanında; Avrupa Konseyi siyasetin insan haklarına saygılı demokratik bir ortamda ve hukukun üstünlüğü prensipleri çerçevesinde yönetilmesine yönelik normları ortaya koymaktadır. Bu çerçevede siyasi partilerin faaliyetleri desteklenmekte, yerel demokrasi unsurları motive edilmekte ve STK'ların faaliyetleri teşvik edilmektedir. Türkiye'nin bazı hükümlerini benimsediği *Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı*, yerel makamların haklarını korumak adına bazı kriterler belirlemektedir (Sözleşmeler 122'den [1985] aktaran Öztürk, 2018: 48). *Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi*, diğer üye ülkelerde yaptığı gibi

Türkiye’de de yerel yönetimlerdeki demokrasi uygulamalarını izlemekte ve 2005 yılından itibaren yerel yönetimlerdeki reformlar için önerilerde bulunmaktadır (Congress’den [2018] aktaran Öztürk, 2018: 48). Avrupa Konseyi kurumlarından biri olan *Sivil Toplum Kuruluşları Konferansı*, üye ülkelerde demokrasi, insan hakları ve hukukun üstünlüğü ile Avrupa konularında çalışan STK’lara, şartları taşıması halinde *katılımcı üyelik* vermektedir. Ancak, bu Kuruma üye 298 STK arasında Türkiye’den kurumsallaşmış bir STK’nın bulunmamasına karşın, Avrupa Konseyi’ne üye devletlerde aktif olan 80’den fazla STK Türkiye’de faaliyette bulunmaktadır (Conférence des OING’den [2018] aktaran Öztürk, 2018: 48).

Sosyal ve ekonomik haklar alanında; Avrupa Konseyi’nin ürettiği belgelerden *Avrupa Sosyal Haklar Sözleşmesi (Avrupa Sosyal Şartı)*, medeni ve siyasi hakların güvencesi olan AİHS’in tamamlayıcısı olarak kabul görmektedir. Sözleşme, Avrupa Konseyi’ne üye ülkelerde yaşayan vatandaşların iş hayatına yönelik olarak bazı standartlar getirmektedir. Bakanlar Komitesi tarafından atanan ve dokuz üyeden oluşan *Uzmanlar Komitesi*, üye devletlerin sözleşme ile uyum içinde olup olmadığına karar vermekte, uygulama esnasında Şart’ta düzenlenen taahhütleri yerine getirip getirmediğini olumlu veya olumsuz olarak değerlendirmektedir (CharterreviséSTEn°163’ten [1996] aktaran Öztürk, 2018: 49).

Sonuç olarak, Türkiye 70 yıldan beri Avrupa Konseyi’nin bir üyesi olarak taraf olduğu sözleşmelerden kaynaklanan yükümlülükleri nedeniyle, iç mevzuatında ve kurumlarının işleyişinde Avrupa hukuk ve normlarıyla bütünleşme adına birtakım yasal düzenlemeleri ve reformları gerçekleştirmek durumunda kalmıştır. 2012 yılında KDK’nın oluşturulmasını zorlayan uluslararası dinamiklerden birisinin de Avrupa Konseyi üyeliğinden kaynaklanan ilişkilerin olduğu değerlendirilmektedir.

3.1.2.2.1. Venedik İlkeleri

1990’da Avrupa Konseyi’nin anayasal konularla ilgili danışma organı olarak kurulan *Avrupa Hukuk Yoluyla Demokrasi Komisyonu*, diğer bir deyişle *Venedik Komisyonu*, Demokrasiye geçiş sürecini tamamlayan ülkelere demokrasinin hukuk yoluyla pekiştirilmesi hususunda bir tür uzman *bilirkişilik* hizmeti sunmaktadır (Karakul, 2015: 81). Venedik Komisyonunun çalışma konuları, demokratik kurumlar ve temel haklar; anayasal adalet ve olağan adalet; seçimler, referandumlar ve siyasi partiler, olmak üzere üç alanda yoğunlaşmaktadır. Bu alanlarla ilgili geliştirdiği standartları ve en iyi uygulamaları 47’si Avrupa Konseyi’nin üyesi olmak üzere Komisyona üye toplam 62 devletle paylaşmaktadır (Venedik Komisyonu, 2002). Dolayısıyla *Venedik Kriterleri*, 62 ülkenin üzerinde hem fikir olup kabul ettiği bir belgedir.

Venedik Komisyonu, *Ombudsman kurumunun Korunması ve Geliştirilmesi İlkelerini (Venedik İlkeleri)* Avrupa Konseyi Parlamenterler Asamblesi, Bakanlar Komitesi ve Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi'nin, Ombudsman kurumlarına ilişkin farklı zamanlarda ve farklı başlıklarda almış oldukları aşağıdaki kararlar doğrultusunda geliştirmiştir.

Parlamenterler Asamblesi, 757 (1975) ve 1615 (2003) sayılı tavsiye kararlarıyla Ombudsman kurumlarının önemini vurgulamış ve üye devletleri bu kurumları oluşturmaya davet etmiş; 1959 (2013) sayılı *Avrupa Ombudsman Kurumunun Güçlendirilmesi Hakkındaki Kararı'nda* da Ombudsman kurumları kuran üye devletleri, bu tür kurumların özellikle *bağımsızlık ve tarafsızlığı* konusunda, birtakım kriterleri yerine getirmeye çağırmıştır. Bakanlar Komitesi, bireyin kötü yönetime karşı korunması konusunda çeşitli metinler kabul etmiştir. İdari makamlar tarafından ihtiyari yetkilerin kullanılmasına ilişkin R (80) 2; Ombudsman kurumu hakkındaki R (85) 13; insan haklarının geliştirilmesi ve korunması için bağımsız ulusal kurumların kurulması hakkındaki R (97) 14; kamu görevlileri için davranış kuralları hakkındaki R (2000) 10; iyi yönetim hakkındaki CM / Rec (2007) 7 ve Avrupa'da sivil toplum alanının korunmasını ve geliştirilmesini güçlendirme gereği hakkındaki CM / Rec (2018) 11 sayılı tavsiye kararları bunlardan bazılarıdır (Council of Europe Parliamentary Assembly, 2019: 4-5). Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi, 61 (1999) sayılı Tavsiye Kararı'nda hem ulusal hem de bölgesel ve yerel düzeylerde Ombudsman kurumlarının kurulması ve iyi uygulamaların geliştirilmesi çağrısında bulunmuştur. Vatandaş haklarını savunmak için arabulucular/ombudsmanlar, yerel ve bölgesel makamlar hakkında 309 (2011) ve 327 (2011) sayılı kararları almıştır (Council of Europe Parliamentary Assembly, 2019: 5).

Demokrasinin, hukukun üstünlüğünün ve insan haklarının geliştirilmesinde önemli bir role sahip olan Ombudsman kurumlarının farklı ülke uygulamalarında standart bir modelin olmaması; Avrupa Konseyi üye ülkelerinin bir kısmında Ombudsmanların etkinlik ve bağımsızlıklarına yönelik tehditlere maruz kalması ve Paris İlkeleri'nin Ombudsman kurumlarının düzenlemeleri ile ilgili olarak yeterli bir çerçeve sağlayamaması, gibi nedenlerle Ombudsman kurumlarının işleyişini düzenleyen ortak normlar geliştirme ihtiyacı doğmuştur. Avrupa İnsan Hakları Komiseri ve Hükümetler Arası İnsan Hakları Yönlendirme Komitesi, BM İnsan Hakları Yüksek Komiserliği ve IOI gibi büyük uluslararası kuruluşlarla iş birliği içerisinde Mart 2019'da Venedik Komisyonu tarafından kabul edilen Venedik İlkeleri, 2 Mayıs 2019 tarihinde Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi tarafından onaylanmıştır (Council of Europe Parliamentary Assembly, 2019: 1-5). Ombudsman kurumlarına yönelik standartlar belirleyen bu belge, UİHK'ler için geliştirilen Paris Prensipleri'ne eşdeğer kabul edilen ilk

uluslararası standart seti olma niteliği taşımaktadır (Council of Europe Parliamentary Assembly, 2019: 3-4).

Ombudsman kurumları için anayasal güvence, kurumsal model seçimi, kurumun görevi, ombudsmanın seçim usulü, statüsü, görev süresi, yetkileri, bağımsızlık ve tarafsızlığı, bütçe bağımsızlığı, dokunulmazlık ve erişilebilirlik hususlarına yönelik 25 ilke içeren Venedik Prensipleri aşağıdaki gibidir.

1. Devlet, Ombudsman kurumunu koruyacak, destekleyecek ve *bağımsızlığını zedeleyen* herhangi bir eylemden kaçınacaktır.
2. Ombudsman kurumunun oluşturulması anayasal ya da yasal bir temele dayandırılmalıdır. Ombudsmanın yetkisi de dahil olmak üzere, tercihen özellikleri ve işlevleri yasal düzeyde detaylandırılabilir.
3. Ombudsmana, ücretine ve emeklilik tazminatına da yansıtacak biçimde *yüksek bir rütbe* verilmelidir.
4. Tek veya çoğul Ombudsman modelinin seçimi, devlet teşkilatına, özelliklerine ve ihtiyaçlarına bağlı olarak farklı düzeylerde organize edilebilir.
5. Devletler, bu ilkelere tam olarak uyan, kurumu güçlendiren ve ülkedeki insan haklarının ve temel özgürlüklerin korunması ve tanıtım düzeyini artıran modeller benimseyecektir.
6. Ombudsman, kurumun *tarafsızlığını*, *bağımsızlığını* ve meşruiyetini mümkün olan en yüksek ölçüde güçlendirecek prosedürlere göre seçilir veya atanır. Tercihen Parlamento tarafından *nitelikli çoğunluk* ile seçilmelidir.
7. Adayların seçim prosedürü, şeffaf, liyakate dayalı, tarafsız ve genel bir kamu çağrısını içerecek biçimde yasa tarafından öngörülmüş olmalıdır.
8. Ombudsman olarak atanma kriterleri, çok çeşitli uygun adayları teşvik edecek kadar geniş olacaktır. Temel kriterler ise, yüksek ahlaki karakter, insan hakları ve temel özgürlükler dahil olmak üzere uygun mesleki uzmanlık ve deneyime sahip olunmasıdır.
9. Ombudsman, görev süresi boyunca bağımsızlığı veya tarafsızlığıyla uyumlu olmayan siyasi, idari veya mesleki faaliyetlerde bulunamaz. Ombudsman ve personeli özdenetim etik kurallarına tabidir.
10. Ombudsmanın görev süresi, atama organının görev süresinden daha uzun olacaktır. Görev süresi tercihen tek bir dönemle sınırlandırılır ve yedi yılın altında öngörülemez, görev süresi sadece bir kez yenilenebilir.
11. Ombudsman, ancak yasanın belirlediği açık ve makul koşullar gerçekleştiğinde

kendisinin ya da Parlatentonun talebi üzerine görevden alınır. Görevden el çektirilmesi için gereken meclis çoğunluğu, seçim için gerekli olan sayıya eğit ve tercihen daha yüksek olacaktır. Görevden alma prosedürü kamuya açık, Şeffaf ve yasalarca öngörülmüş olmalıdır.

12. Ombudsmanın yetkisi, kötü yönetimin önlenmesi ve düzeltilmesi ile *insan haklarının ve temel özgürlüklerin korunması ve geliştirilmesini içermelidir.*
13. Ombudsmanın kurumsal yetkisi, *her düzeyde kamu yönetimini* kapsamalıdır. Ombudsmanın yargıyla ilgili yetkisi, sistemin usule ilişkin verimliliğini ve idari işleyişini sağlamakla sınırlıdır.
14. Ombudsmana herhangi bir makamdan talimat verilmez veya talimat takip edilemez.
15. STK'lar da dahil olmak üzere herhangi bir gerçek veya tüzel kişi, Ombudsmana kolay, ücretsiz erişim ve Şikâyette bulunma hakkına sahiptir.
16. Ombudsman, *kendi inisiyatifiyle veya bir Şikâyet zerine*, mevcut idari hukuk yollarıyla ilgili davaları inceleme yetkisine ve soruşturmalarında, gerektiğinde herhangi bir kuruluşun veya çalıŐanın iş birliğini talep etme hakkına sahiptir. Ombudsman, yasal olarak *imtiyazlı veya gizli olanlar da dahil* olmak üzere, *ilgili tüm belgelere, veri tabanlarına ve materyallere sınırsız erişim* hakkına yasal olarak yetkilendirilmelidir. Buna, mahkumlara ve hapishanelere engelsiz erişim hakkı da dahildir.
17. Ombudsman, yetkisi dahilindeki herhangi bir organ veya kuruma bireysel tavsiyelerde bulunma yetkisine ve Ombudsman tarafından belirlenen makul bir süre içinde söz konusu yetkililerin de yanıt vermesini talep etme hakkına sahiptir.
18. Ombudsman, insan hakları ve temel özgürlüklere ilişkin onaylanmış uluslararası belgelerin ulusal düzeyde uygulanmasının izlenmesi ve ulusal mevzuatın bu belgelerle uyumlu hale getirilmesi çerçevesinde, mevzuatta değişiklik yapmak veya yeni mevzuat kabul etme konusunda Parlamento veya yürütme organına tavsiyelerde bulunma gücüne sahip olmalıdır.
19. Bir soruŐturmanın ardından Ombudsman tercihen *yasaların ve düzenlemelerin veya genel idari düzenlemelerin anayasaya aykırılığı konusunda itiraz etme yetkisine* sahip olmalıdır.
20. Ombudsman, kurumun faaliyetleri hakkında yılda en az bir kez olmak üzere uygun gördüğü zamanlarda Parlatentoya rapor verir ve bu raporlar kamuya da açıklanır. Bu ilke, yürütme organının atadığı Ombudsman için de geçerlidir.
21. Ombudsman kurumuna, sorumluluklarını ve işlevlerini tam, bağımsız ve etkili bir

şekilde yerine getirilmesini sağlayacak yeterli ve *bağımsız bütçe kaynakları* sağlanacaktır. *Mali bağımsızlık kanun ile güvence altına alınmalıdır.* Ombudsman bütçesinin bağımsız mali denetimi, yetkinin yerine getirilmesinde önceliklerin seçimini değil, yalnızca mali işlemlerin yasallığını dikkate alır.

22. Ombudsmanın *yeterli personeli işe alma yetkisi* olmalıdır.

23. Ombudsman ve karar alma personelinin *işlevsel dokunulmazlığı* olmalı ve bu dokunulmazlık, personelin kurumdan ayrılmasından sonra da devam etmelidir.

24. Devletler, Ombudsman kurumunun sindirilmesine yol açan herhangi bir eylemde bulunmaktan veya etkin işleyişine engel olmaktan kaçınacak ve kurumu bu tehditlere karşı etkili bir şekilde koruyacaktır.

25. Bu ilkeler, Ombudsman kurumunu desteklemek ve güçlendirmek için kullanılmalıdır.

Bu prensipler yoluyla, Kamu Denetçiliği kurumlarının çeşitli türleri, sistemleri ve yasal statüsü göz önünde bulundurularak devletlerin; Kamu Denetçiliği kurumlarının kapasitelerini ve bağımsızlıklarını güçlendiren ve geliştiren uygun koşulların oluşturulması için anayasal ve yasal düzenlemeler de dahil olmak üzere, gerekli tüm önlemleri almaları ve Venedik İlkeleri'ni zamanında, etkili bir şekilde uygulamaları yönünde teşvik edilmektedir (Venice Principles, 2019).

Çalışmanın ikinci bölüm kapsamında, *Ombudsman Kurumuna Yönelik Uluslararası Standartların Geliştirilmesi* alt başlığında değinildiği üzere, Venedik İlkeleri'nin birçok maddesinde Ombudsman kurumlarının bağımsızlık ve tarafsızlığını sağlayan unsurlara ilişkin hükümlere yer verildiğinden burada tekrara düşmemek adına tek tek ilkelere değinmekten ziyade aşağıda genel kapsamda değerlendirmelerde bulunulmuştur.

Görüldüğü üzere Venedik İlkeleri, bir taraftan genel olarak Ombudsman kurumunun işleyişine ilişkin, bağımsızlık ve tarafsızlık; anayasa veya kuruluş yasasında yer alan geniş ve güçlü bir görev tanımı; kısıtlanmamış inceleme ve araştırma; öneri ve raporlama yetkileri; yeterli finansman ve bütçe bağımsızlığı; kamusal erişilebilirlik; işlevsel verimlilik ve hesap verebilirlik gibi, temel prensipleri vurgulamaktadır. Diğer taraftan, Parlamentolar ve hükümetlerin de bu tür kurumların demokrasi, hukukun üstünlüğü, iyi yönetim, insan hakları ve temel özgürlüklerin korunması ve geliştirilmesindeki rollerini tanımaları ve kurumların geliştirilmesi ve güçlendirilmesi için uygun koşulların sağlanması yönünde gerekli tüm önlemleri almaları ve destek olmaları teşvik edilmektedir. İkelere bir bütün olarak bakıldığında, Ombudsman kurumunu korumaya, teşvik etmeye ve verimliliğini artırmaya yönelik asgari standartları ortaya koyarken; ilgili devletlere Ombudsman kurumları için yeterli yasal çerçevelerin nasıl oluşturulacağı noktasında, Ombudsman kurumlarına da çalışmalarında

gereksiz müdahaleye karşı koyma konusunda rehberlik ettiği söylenebilir. Venedik İlkeleri'nin, 62 ülkenin uzmanlarından oluşan bir organ tarafından kabul edilmesi; Ombudsman kurumunun insan hakları, temel hak ve özgürlükler, hukukun üstünlüğü ilkelerine uyumun sağlanmasındaki rolünün küresel bağlamda tanınması yönünde gittikçe artan oranda bir kabul olduğunu göstermesi bakımından önemlidir.

3.1.2.3. AB Koşulsallığı Bağlamında Türkiye-AB İlişkileri

Bu başlıkta, Türkiye'de KDK'nın oluşturulmasında etkili olan uluslararası dinamikler kapsamında Türkiye-AB ilişkilerinin genel çerçevesi belirlenmeye çalışılmıştır. Öncelikle AB'nin aday ülkelere uyguladığı genişleme politikasına zemin teşkil eden, AB'nin kısa tarihsel gelişimi, temel değerleri ve koşullu genişlemesinde *temel değerleri teşvik yaklaşımı* irdelenmiştir. Sonrasında, Türkiye-AB ilişkilerinin tarihsel gelişimi kapsamında ilişkilerin hukuksal çerçevesine ve Helsinki Zirvesi öncesi ilişkilerdeki kırılma noktalarına bakılmıştır. Akabinde, Helsinki sonrası AB'nin Türkiye'yi izleme mekanizmaları aracılığıyla öne sürdüğü koşullar kapsamında, Ombudsman kurumunun yeri ve önemi ile Türkiye'nin hazırladığı Ulusal Programlarda Ombudsman müessesine karşı yaklaşımı ele alınmıştır.

3.1.2.3.1. AB'nin Tarihsel Gelişimi

Yüzyıllar boyu kanlı savaflara sahne olan Avrupa kıtasının 20. yüzyılın ilk yarısında yaşadığı iki dünya savaşında devletler büyük yaralar alarak çıkmış, Kıta'nın siyasi coğrafyası da büyük ölçüde değişmiştir (Günoğur, 2014:29). Özellikle İkinci Dünya Savaşı'nın sebep olduğu yıkım nedeniyle Avrupa devletleri kalıcı bir barışın sağlanması adına yeni bir Avrupa'nın kurulması anlayışıyla iş birliği arayışına girmişlerdir. Bu arayışın ilk adımı olarak 1949'da Avrupa'nın ilk siyasi örgütü olan Avrupa Konseyi kurulmuş, 18 Nisan 1951'de de Avrupa Konseyi'nin altı üyesi (Hollanda, Belçika, Lüksemburg, Fransa, Almanya ve İtalya) tarafından AB'nin temelini oluşturan *Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu (AKÇT)* oluşturulmuştur. 1957'de de aynı ülkeler tarafından Roma Antlaşması'yla üye devletlerin ekonomik entegrasyonunun üzerine inşa edilen *Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET)* ve *Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu (AAET)* hayata geçirilmiştir. Bu üçlü yapı 08 Nisan 1965'te *Birleştirme Antlaşması*'yla *Komisyon* adı altında tek bir yürütme organı her üç topluluğu da temsil eder olmuştur. Avrupa bütünleşmesinde Jean Monnet'te anlam kazanan *fonksiyonalist yaklaşım* benimsenmiş, *siyasi üst yapı* bütünleşmesinden önce *ekonomik alt yapı* entegrasyonuna gidilmiştir. 17-28 Şubat 1986'da imzalanan *Tek Avrupa Senedi* ile *Tek Pazar*'ın

oluşumu sağlanmış, bir anlamda ekonomik ve sosyal birleşme gerçekleştirilmiştir (Günoğur, 2014: 47-54).

7 Şubat 1993'te imzalanan *Maastricht Antlaşması (Avrupa Birliği Antlaşması)* ile siyasi bütünleşmenin ilk adımı atılmış, iş birliğinden ziyade birlikte karar alma süreci getirilmiştir. Bu Antlaşma ile Avrupa vatandaşlığı, kültür, eğitim, sosyal politika ve halk sağlığı gibi konularda yeni politikaların hayata geçirilmesi sağlanmış, AET'nin adı Avrupa Topluluğu (AT) olarak değiştirilmiş ve *üç sütunlu* bir sistem getirilmiştir (Günoğur, 2014: 56). 2 Ekim 1997 tarihinde imzalanan *Amsterdam Antlaşması* ile özgürlük, adalet ve güvenlik; Birlik ve vatandaşlık; daha etkin bir dış politika ve kurumsal yapı, olmak üzere dört ana başlıkta revizyona gidilmiştir (Günoğur, 2014: 47-60). 6-7 Aralık 2000 tarihlerinde toplanan Nice Zirvesi'nde *AB Temel Haklar Şartı* kabul edilmiş, aynı zirvede Nice Antlaşması'nın imzalanmasına karar verilmiştir. 26 Şubat 2001'de imzalanan Nice Antlaşması'nda, Komisyonun genişleme sonrasında alacağı şekil, Konsey'de oy oranları ve üye ülkelerin Avrupa Parlamentosu (AP)'ndaki sandalye sayıları gibi minimum düzeyde reformlar kabul edilmiştir (Günoğur, 2014: 63-64).

Siyasi bütünleşme konusunda en önemli gelişme Avrupa Konvansiyonu'nun 18 Temmuz 2003'te tamamladığı *Avrupa Anayasası*'nın 29 Ekim 2004'te 25 üye devlet tarafından Roma'da imzalanmış olmasıdır. Ancak, Anayasa'ya göre üye devlet sayısının en az beşte dördünün onayı ile yürürlüğe girmesi gerekirken bu sayı 18'de kalmış ve onay süreci tamamlanamadığından Avrupa Anayasası yürürlüğe girememiştir (Günoğur, 2014: 66-72). Bunun yerine 13 Aralık 2007 tarihinde yeni bir düzenleyici belge niteliğinde olan *Lizbon Antlaşması* imzalanmış ve 1 Aralık 2009'da 27 ülkenin onayı ile yürürlüğe girmiştir. Bu Antlaşma'da Maastricht Antlaşması'yla getirilen *sütun sistemi* kaldırılmış, AP'ye daha güçlü yasama ve bütçe yetkisi tanınmış, yerel Parlamentolara AB'nin *ikincillik* ilkesine göre çalışacağı garantisi verilmiş, *Dış İlişkiler ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilciliği* kurumu oluşturulmuştur.

3.1.2.3.2. AB'nin Temel Değerleri

Yukarıda görüldüğü üzere ekonomik entegrasyonla başlayan ve nihai hedefi Avrupa kıtasının siyasi bütünleşmesi olan AB, bugün gelinen noktada AB Anayasası'nın yeterli onayı bulamaması nedeniyle bir kırılma yaşamış ve bu hedefini bir süreliğine ertelemek durumunda kalmıştır.

AB, tarihsel süreç içerisinde bir taraftan bütünleşmeyi derinleştirme, diğer taraftan genişleme yönünde oldukça önemli adımlar atmıştır. Avrupa bütünleşmesi bağlamında *derinleşme* kavramı, hem bütünleşmenin yetki ve faaliyet alanlarındaki artışı hem de kurumsal

yapı kapsamındaki değişiklikleri ve reformları ifade etmek için kullanılmaktadır. Kurucu antlaşma değişikliklerini sağlayan yukarıda belirtilen antlaşmaların her biri, derinleşmenin bir aşamasını oluşturmaktadır (Baykal, 2013: 15). Bununla birlikte siyasi bütünleşme yönünde atılan adımlar da derinleşmenin bir başka boyutunu ortaya koymaktadır. *Siyasi bütünleşme* kavramı AB belgelerinde, *Avrupa bütünleşmesinin üye devletler ve toplumları arasında gittikçe yakınlaşan bir birlik kurma arzusu ile ortak bir gelecek anlayışı içinde bir araya gelerek bir siyasi yapı oluşturulmasını*, ifade etmektedir (Consolidated Version of The Treaty on European Union, 2010: Article 1). Dolayısıyla başarılı bir siyasi bütünleşmenin zorunlu unsuru olarak AB hem kendi yapısını ve işleyişini daha demokratik, şeffaf, hesap verebilir ve etkili kılacak biçimde dönüştürmesi hem de kendisini vatandaşlarına, bağlı olduğu ilkeler, kurduğu mekanizmalar ile geliştirdiği ve yürüttüğü politikalar çerçevesinde özdeşleşebilecekleri değerleri temsil eden bir oluşum olarak sunabilmesi gerekmektedir (Baykal, 2013: 16). Avrupa bütünleşmesinde *genişleme* kavramı ise, üye ülke sayısının artışıını ifade etmektedir. AB, altı üye ile çıkılan yolda bugün 28 ve yakın gelecekte 30 ve belki de daha fazla üyesi olan bir yapıya dönüşecektir.

Bir yandan *genişleme* diğer yandan *derinleşme* kavramları çerçevesinde her iki gelişim yönünün beklentiler doğrultusunda gerçekleşmesi açısından Birlik'in üzerine inşa edildiği değerler büyük önem arz etmektedir. AB Antlaşması'nın başlangıç kısmında, üye devletlerin bu Antlaşma'yı yaparken ilham kaynakları arasında Avrupa'nın kültürel, dini ve insani mirasından kaynaklanan *demokrasi, özgürlük, eşitlik ve hukukun üstünlüğü* ile insanın vazgeçilmez ve dokunulmaz haklarından oluşan *evrensel değerlerin* yer aldığı ifade edilmektedir. Yine aynı bölümde üye devletler *demokrasi, özgürlük, insan hakları ve temel özgürlüklere saygı ile hukukun üstünlüğü* prensiplerine bağlılıklarını onaylamaktadırlar, ifadeleri yer almaktadır (Consolidated Version of The Treaty on European Union, 2010: 15). AB Antlaşması'nın 2'nci maddesinde AB'nin üzerine inşa edildiği değerler şöyle ifade edilmektedir. Birlik, *insan onuruna saygı, demokrasi, özgürlük, eşitlik, hukukun üstünlüğü ve azınlıkların hakları* da dahil olmak üzere *insan haklarına saygı* değerleri üzerine kuruludur. Bu değerler, *çoğulculuk, hoşgörü, adalet, ayrımcılık yapmama, dayanışma ve kadın-erkek eşitliğinin* egemen olduğu bir toplumda üye devletler için ortaktır (Consolidated Version of The Treaty on European Union, 2010:17). Baykal, AB'nin temel değerleri olarak sayılan bu kavramların, üzerinde genel kabul görmüş evrensel değerlerin Avrupa özelinde ifade ettiği kapsam ve anlama işaret ettiğini belirtmektedir. Bu değerler AB politikalarının, kararlarının ve düzenlemelerinin birçok açıdan meşruiyet temelini oluşturmaktadır. Vatandaşların değerlere aidiyeti yoluyla Avrupa bütünleşmesine de aidiyet ifade edilmekte, AB de kendini bu değerler

üzerinden tanımlamaktadır (Baykal, 2013: 19). AB Antlaşması'nın 49'uncu maddesinde, Birlik'in üzerine oturtulduğu bu temel değerleri benimseyen ve desteklemeyi taahhüt eden her Avrupa devletinin AB'ye üyelik başvurusunda bulunabileceği ifade edilmektedir (Consolidated Version of The Treaty on European Union, 2010: 43).

3.1.2.3.3. AB'nin Koşullu Genişlemede Temel Değerleri Teşvik Yaklaşımı

AB'nin genişleme sürecine bakışı ve bu yönde uyguladığı strateji, uluslararası ilişkilerdeki gelişmelerin niteliğine göre farklı biçimlerde şekillendirdiği bir dış politika aracı olan *koşulluluk* yaklaşımının göstergesi olarak karşımıza çıkmaktadır. Özellikle Soğuk Savaş'ın sona ermesiyle Birlik'in bir yandan siyasi bütünleşmeye doğru evrilme arayışları diğer taraftan Doğu Avrupa ülkelerinden AB üyeliğine istekli bir ülkeler grubuyla karşı karşıya kalması, bu yaklaşımın geliştirilmesinde temel unsurlar olarak öne çıkmaktadır. *Genişleme*, AB'nin Soğuk savaş sonrası oluşan uluslararası konjonktüre tepkisini oluşturan *en işlevsel dış politika aracı ve stratejisi* konumundadır. Koşulluluk ilkesinin genişleme dışında da AB'nin dış politikasının ve üçüncü ülkelerle geliştirdiği ekonomik ilişkilerin önemli bir unsuru olduğunu unutmamak gerekir (Baykal, 2013: 77). Koşulluluk ilkesi, özünde aday ülkelere sağlanan mali yardım ve kurumsal bağların, *pozitif koşulluluk* bağlamında ödül ya da teşvik, *negatif koşulluluk* bağlamında ise yaptırım işlevi görmesi temeline dayanmaktadır. Genişleme sürecinde AB, koşulluluk ilkesini genel olarak ekonomik ve siyasi alanda kullanmaktadır. *Ekonomik koşulluluk*, piyasa ekonomisinin tesis edilmesi veya yapısal uyumu dikkate alan belli ekonomi politikalarının uygulanması karşılığında AB'nin sunduğu menfaatlere ulaşmayı; *siyasi koşulluluk* ise, söz konusu menfaatlere AB'nin temel değerleri olan demokrasi, insan hakları ve hukukun üstünlüğü ilkelerine saygı gösterilmesi koşuluyla ulaşmayı ifade etmektedir (Baykal, 2013: 77).

Soğuk Savaş sonrası AB'nin genişleme kararının temel motivasyonu, ekonomik olmaktan çok siyasidir. AB'yi ve üyeliğe aday ülkeler grubunu birbirleriyle bütünleşmeye hazırlamak adına her iki tarafın da bir dönüşümden geçmesi gerekmiştir. Bu dönüşüm, AB için önceki başlıklarda ifade edilen kurucu antlaşma değişiklikleri ile kurumsal yapı ve politika reformunu, aday ülkeler için ise katılım öncesi dönüşüm sürecini gerekli kılmaktadır. Dönüşümün temel amaç ve araçlarını içeren *koşullu genişleme* stratejisi, AB'nin özellikle 90'lı yıllarda uygulamaya ağırlık verdiği bir dış politika aracıdır (Baykal, 2013: 79). Bu stratejinin bir parçası olarak AB'nin temel değerlerini teşvik yaklaşımı bağlamında, aday ülkenin karşılamak zorunda olduğu koşulları içeren *Kopenhag Siyasi Kriterleri* ve *Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı* gibi koşulluluk araçlarına daha yakından bakmakta yarar görülmektedir.

3.1.2.3.3.1. Kopenhag Siyasi Kriterleri

Temel haklar alanındaki gelişmelerin devamı olarak, 22 Haziran 1993'te Kopenhag'da AB Konseyi Zirvesi'nde kabul edilen *Kopenhag Kriterleri*, AB üyeliğine kabul edilebilmesi için aday ülkelerin sahip olması gereken temel nitelikleri içermektedir. Bu nitelikler *siyasi, ekonomik ve AB müktesebatına uyum* olmak üzere üç ana başlık altında toplanmıştır (Kopenhag Kriterleri, 1993).

Söz konusu siyasi kriterler, *istikrarlı ve kurumsallaşmış bir demokrasinin varlığı; hukuk devleti ve hukukun üstünlüğü; insan haklarına saygı ve azınlıkların korunması*, alt başlıklarından oluşmakta ve AB'nin temel değerlerini yansıtmaktadır. AB'ye aday ülkelerde bu değerlerin korunması ve saygı gösterilmesini güvenceye alan kurumların istikrara kavuşturulmuş olması gerekmektedir. Aday ülkenin AB ile müzakerelere başlayabilmesinin ön koşulu ise, siyasi kriterlerin karşılanmış olmasıdır. Ekonomik kriterlerin karşılanması ve AB müktesebatına uyumun temin edilmesi ise, tam üyeliğin koşulları olarak belirlenmiştir. Hatırlanacağı üzere, Türkiye AB ile müzakerelere başlama tarihi alabilmek için 2001 ve 2004 yılları arasında Kopenhag Siyasi Kriterleri'ni karşılamaya yönelik olarak yüzlerce yasa değişikliğini öngören yedi uyum paketini Meclisten geçirip, iki de anayasa değişikliği yaparak, Aralık 2004 Brüksel Zirvesi'nde *müzakere tarihi* alabilmiştir (Sucu, 2016: 86).

Kopenhag Kriterleri, Aralık 1995 Madrid AB Konseyi Zirvesi'nde alınan kararlarla daha da güçlendirilmiş, *aday ülkenin, AB ile bütünleşmenin bir gereği olarak idari yapılarında uyum yoluyla gerekli koşulları sağlamasını* zorunlu kılmıştır. Bu karar ile, AB müktesebatının ulusal mevzuata uyarlanmasının yanında, asıl olanın mevzuatın uygun idari ve adli yapılar aracılığıyla etkin biçimde uygulanmasının gereği ve önemi belirtilmiştir (Baykal, 2013: 81).

Katılım koşulluluğu, AB'ye üye olmak isteyen ülkelerin önce adaylık statüsü almaları, sonrasında müzakerelere başlamaları ve son olarak da tam üyeliğe kabul edilmelerinin belirli şart ve kurallara bağlanması, olarak ifade edilebilir. Bu koşulluluk bağlamında Birlik, herhangi bir aday ülkenin gelişim yönünü ve hızını kontrol altında tutabilmek, hazır olmayan bir adayın ileride oluşturacağı tehdidin önüne geçmek üzere sürecin ilerleyişini bir tür ödül ve teşvik mekanizmasına bağlamıştır. Aday ülke, Kopenhag Kriterleri'ni karşılama düzeyinde gösterdiği başarı ölçüsünde ödüllendirilir; katılım süreci kat edilen gelişme ölçüsünde hızlı işler; Birlik'in teknik ve mali yardımlarından ve fonlarından faydalanma olanağı o ölçüde artar; aday ülke aynı oranda üyeliğe yaklaşmış olur. Aksi durumda en büyük yaptırım ise, müzakerelerin yavaşlatılması ve durdurulmasıdır (Baykal, 2013: 82). Yine Türkiye örneğinden gidilecek olursa, Türkiye'nin AB ile müzakerelerin başlamasından sonra siyasi reformları yavaşlatması,

hatta temel hak ve özgürlükler bağlamında birçok iyileştirmelerin gerisine düşecek yeni yasal düzenlemelere gitmesi, Müzakere Çerçeve Belgesi'nde taahhüt ettiği düzenlemelerde ayak sürümesi gibi nedenlerden dolayı, Birlik Türkiye'ye açılan fasıllardaki müzakerelerin durdurulması yönünde yaptırım uygulamış, müzakere edilecek asıl önemli başlıkların Türkiye'nin yükümlülüklerini yerine getirmediği gerekçesiyle açılması bloke edilmiştir (Sucu, 2016: 264-265).

3.1.2.3.3.2. Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı

AB'de temel hakların gündeme gelmesi ilk defa, Avrupa Topluluğu Adalet Divanı (ATAD)'nın 1960'lı yılların son çeyreğinden itibaren geliştirmeye başladığı içtihat hukuku ile olmuştur (Günüğur, 2014: 191). Sonrasında, AP, Konsey ve Komisyonun 5 Nisan 1977'de kabul ettikleri ortak bir bildiriyle, *temel haklar* siyasi kurumlar düzeyinde Topluluğun temel ilkeleri arasında sayılmıştır. 8 Nisan 1978'de Topluluk Devlet ve Hükümet Başkanları Zirvesi'nde yayımlanan *Demokrasi Bildirgesi* ile bir adım daha ileri gidilerek, temsili demokrasi ve insan haklarına saygı gösterilmesi ve korunması AT'ye üye olmanın vazgeçilmez koşulları olarak beyan edilmiştir (Efe, 2010: 47-67). Sonraki yıllarda, ırkçılığa ve yabancı düşmanlığına karşı 1986 yılında yayımlanan ortak deklarasyon; üye ülke dışişleri bakanlarının 1986'da insan hakları üzerine kabul ettiği deklarasyon; 1990'da Dublin Zirvesi'nde insan hakları üzerine kabul edilen deklarasyon ve Konsey'in 1991'de insan hakları, demokrasi ve kalkınmayla ilgili deklarasyonlarının, temel haklar alanında AB mevzuatının gelişiminde birer yapı taşı olduklarını söylemek mümkündür.

Temel haklar konusu, ilk kez 1992 yılında imzalanan AB Antlaşması metinlerine de girmiştir. Antlaşma'nın 6'ncı maddesinde AB'nin, *AIHS ile güvence altına alınan ve üye devletlerin ortak anayasal teamüllerinden kaynaklanan temel haklara, hukukun genel ilkeleri olarak saygı göstereceği* hükme bağlanmış, ancak Antlaşma'da bir haklar kataloğuna yer verilmemiştir. 3-4 Haziran 1999'da yapılan Köln Zirvesi'nin sonuç bildirgesinde, Birlik düzeyinde uygulanmakta olan temel hakların, bir Şart'ta toplanmak suretiyle açıklığa kavuşturulmasının gerekliliği vurgulanmış ve bu yönde yapılan çalışmalar, Nice'de 7 Aralık 2000'de *Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı*'nın imzalanmasıyla neticelenmiştir (AB Temel Haklar Şartı, 2001: Önsöz). AB Antlaşması'nın 12 Aralık 2007 tarihli uyarlanmış versiyonunda ise AB Temel Haklar Şartı'nın diğer antlaşmalarla aynı hukuksal değere sahip olduğu ifade edilerek, Şart'ta belirtilen haklar, özgürlükler ve ilkeler bütünüyle tanınmıştır (Consolidated Version of The Treaty on European Union, 2010: 19). AB katılım sürecindeki ülkeler açısından önemli bir insan hakları kataloğu ve standardı oluşturmuş olan AB Temel Haklar Şartı, 1 Aralık

2009'da yürürlüğe giren Lizbon Antlaşması'yla hukuki bağlayıcılık kazanmıştır.

AB Temel Haklar Şartı, *Saygınlık; Özgürlükler; Eşitlik; Dayanışma; Vatandaş Hakları; Adalet; Genel Hükümler*, olmak üzere yedi bölümden oluşmaktadır (AB Temel Haklar Şartı, 2001: 2-19). Temel Haklar Şartı'nın hazırlanması aşamasında *İyi Yönetilme Hakkı*'nın bir temel hak olarak düzenlenmesi önerisi Avrupa Ombudsmanı tarafından getirilmiştir. Bu hakkın *Vatandaş Hakları* bölümüne eklenmesi de Avrupa vatandaşlarının hakları çerçevesinde görülmesi gerektiği anlamına gelmektedir (Baykal, 2013:169).

Kopenhag Kriterleri ile kıyaslandığında oldukça kapsamlı biçimde hazırlanan Şart, 54 maddeden oluşmuş olup, genel olarak Birlik'in temel değerleri olan *insan hakları, demokrasi ve hukukun üstünlüğü* ilkelerinin geliştirilmesi ve korunmasına yönelik hükümler içermektedir. Birçok kamuoyu yoklamalarında *temel insan hakları, barış ve demokrasi* gibi kavramların AB'yi en iyi temsil eden değerler olarak algılanması, AB'nin temel değerlerini teşvik politikasının Avrupa vatandaşları tarafından yüksek düzeyde desteklendiğini göstermektedir (Balfour, 2008, 159-175). Vatandaşlarının gözünde amaçlarını, varlığını ve meşruiyetini güçlendirmek isteyen AB, dış politikasının ve dolayısıyla da genişleme politikasının temelini, tartışılmaz olan evrensel değerlerin oluşturduğunu ifade ederek, bir taraftan dış politikasının diğer taraftan da siyasi yapısının meşruiyetini konsolide etmektedir (Baykal, 2013: 85). AB gerek Kopenhag Kriterleri'nde gerekse Temel Haklar Şartı'nda belirttiği standartları ve temel değerlerini kendi içerisinde hatta tüm dünyada yaygınlaştırabilmesi açısından, bu değerlerin Birlik içinde de etkili biçimde mevcudiyetini güvence altına alacak mekanizmalara ihtiyaç duymaktadır. AB'nin *demokrasi, insan hakları ve hukukun üstünlüğü* ilkelerini kendi içerisinde ve dış ilişkiler politikasında pekiştirmek amacıyla başvurduğu araçlardan biri de aşağıda ele alınmış olan *Ombudsman* mekanizmasıdır.

3.1.2.3.3.3. Avrupa Ombudsmanı

AB Ombudsmanı kurumunun hayata geçirilmesinden önce, AB'ye üye ülkelerde oluşturulmuş olan kurum sayesinde demokratikleşme, yönetimin hukuka uygun hareket etmesi ve kötü yönetimin engellenmesi konusunda yaşanan olumlu gelişmeler, ulusüstü bir organizasyon olan AB bünyesinde de bir Ombudsman mekanizmasının kabul görmesinde etkili olmuştur. Önceki bölümde ele alındığı üzere AB üyesi ülkelerde bölgesel ve ulusal düzeyde gerçekleştirilen Ombudsman uygulamalarından edinilen tecrübe, Ombudsman kurumunun rahatlıkla AB'nin gündemine gelmesini teşvik etmiş, bu denetim mekanizmasının ulusüstü bir organizasyonda da işlevsel olabilen farklı bir formda ortaya çıkmasını sağlamıştır.

Avrupa Ombudsmanı, Maastricht Anlaşması'yla getirilen kurumsal yeniliklerin en

önemlilerinden biridir. Kurumun AB platformlarında resmi olarak ilk kez gündeme gelişi, 1979 yılında AP'nin, Ombudsman kurumunun oluşturulmasına ilişkin ilke kararı ile olmuştur. İlk somut adım ise Maastricht Antlaşması'nda atılmıştır. Maastricht Antlaşması'nın müzakereleri sırasında Ombudsman kurumunun kuruluşuna, yapısına ve niteliğine ilişkin iki farklı ülke yaklaşımı ortaya çıkmıştır. İspanya *demokrasinin, hukukun üstünlüğünün ve insan haklarının* korunmasının güçlendirilmesindeki rolü ile *Avrupa vatandaşlığı* kavramının içinin doldurulmasındaki işlevini öne çıkaran bir model önerirken; Danimarka, kurumun İskandinav örneklerindeki klasik modelini yansıtan, *yönetimin denetimini* ve daha iyi işleminin sağlanmasını önceleyen bir model sunmuştur. 1991 yılında Maastricht Antlaşması'nın hazırlığı amacıyla gerçekleştirilen Hükümetlerarası Konferans'ta bu önerilerden her ikisinden de belirli yansımaların olduğu bir model Antlaşma taslağına dahil edilerek; AP ile kurumsal açıdan ilişkili, bağımsız, Birlik kurumlarının idari işlem ve eylemlerinin denetlenmesinde yetkili bir organın kurulması öngörülmüştür (Baykal, 2013: 138-140). Nihayetinde, Maastricht'le ortaklık yaşamının demokratikleştirilmesi sürecinde ortaklık kurumlarının şeffaflığını sağlayarak AB vatandaşı ile bu kurumlar arasındaki güven ilişkisini güçlendirmeyi ve vatandaşların şikâyetlerini alarak AB kurumlarının demokratik ilkelere uygun işlemesine katkı sunmayı amaçlayan *Avrupa Ombudsmanı* kavramı ortaya çıkmıştır (Temizel, 1997: 36). Avrupa Ombudsmanı'nın yapısı ve işleyişi ile ilgili hükümler, Birlik hukukunun hem birincil hem de ikincil kaynaklarındaki düzenlemelerde yer almaktadır. AB Ombudsmanı'na ilişkin temel düzenlemelere, Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma (ABİHA), AB Antlaşması, AB Temel Haklar Şartı, AP'nin Avrupa Ombudsmanının Statüsüne İlişkin Kararı ve Avrupa Ombudsmanı Uygulama Hükümleri içerisinde yer verilmiştir.

ABİHA'nın *Ayrımcılık Yapmama ve Birlik Vatandaşlığı* kısmında, Birlik vatandaşlarının AB Ombudsmanı'na başvuru hakkının olduğu hususu düzenlenmiştir (ABİHA, 2011: 2. Kısım. Madde 20). 7 Aralık 2000 tarihinde de AB tarafından Ombudsman kurumunun, insan haklarının geliştirilmesi ve hukuk devleti ilkesinin pekiştirilmesinde önemli bir rolü olduğu belirtilerek, *Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı*'nın 41'inci maddesinde *iyi yönetilme hakkı* temel bir hak olarak belirtilmiş ve Ombudsman kurumu da bu hakkın gerçekleştirilmesi için ihtiyaç duyulan temel bir kurum olarak kabul edilmiştir (AB Temel Haklar Şartı. 2001: Madde 41). Temel Haklar Şartı'nın 43'üncü maddesinde, AB kurum ve organlarının kötü yönetimi nedeniyle birlik vatandaşlarına ve Birlik'e üye devletlerde ikamet eden gerçek kişiler ile bu devletlerde kayıtlı iş merkezi olan tüzel kişilere de *Avrupa Ombudsmanına Şikâyet Başvuru Hakkı* verilmiştir (AB Temel Haklar Şartı. 2001: Madde 43). AB Temel Haklar Şartı'nın *iyi yönetim* hakkını düzenleyen 41'inci maddesi gereğince Avrupa Ombudsmanının

hazırladığı Birlik kurum ve görevlilerinin vatandaşlarla olan iş ve işlemlerinde uymak zorunda oldukları *Avrupa Doğru İdari Davranış Yasası* 6 Eylül 2001 tarihinde AP tarafından onaylanarak yürürlüğe girmiştir (Ponce, 2005: 561).

AB Ombudsmanı, kurumun oluşturulması konusunda süregelen tartışmalar neticesinde 7 Şubat 1992 tarihinde Maastricht'te imzalanan ABİHA ile hukuken Birlik müktesebatının bir parçası olmuştur (Magnette, 2003: 680). ABİHA'nın 228'inci maddesinin ilk üç fıkrasında Avrupa Ombudsmanı'nın seçilmesi, görev ve yetkileri ile bağımsızlığına ilişkin bazı genel hususlar belirlenmiştir. Aynı maddenin dördüncü fıkrasında da Avrupa Ombudsmanı'nın görevini yürütmesine ilişkin kuralları ve genel koşulları, özel yasama usulü uyarınca hareket ederek Avrupa Komisyonu'nun görüşünü ve Konsey'in onayını da aldıktan sonra, tüzükler vasıtasıyla belirleme yetkisini AP'ye vermiştir (ABİHA, 2011: Madde 228). Bu fıkralar aşağıdaki gibidir.

- 1- AB Ombudsmanı, her Parlamento seçimlerinin akabinde, Parlamentonun beş yıllık görev süresi ile sınırlı olarak AP tarafından seçilir. AB Ombudsmanı olarak seçilen kişinin bu göreve yeniden seçilmesi mümkündür. Ombudsmanın, görevini icra edebilmesi için gereken şartları yitirmesi ya da ağır bir suç işlemesi durumunda AP'nin talebi üzerine ATAD tarafından görevine son verilir.
- 2- Avrupa Ombudsmanı yargısal işlevleri açısından ATAD dışında Birlik kurum, organ, ofis veya bağlı ajanslarının çalışmalarıyla ilgili kötü yönetim durumlarına ilişkin şikâyetleri kabul etme yetkisine sahiptir. Ombudsman, görevi kapsamında şikâyet edilen olayın, devam eden veya sonuçlanmış bir davanın konusunu oluşturması durumu dışında, *doğrudan* ya da bir *AB Parlamentosu üyesi aracılığıyla* ulaştırılan *şikâyetler doğrultusunda* veya *resen* gerekli gördüğü soruşturmaları yürütür.
- 3- Ombudsman görevini tam bir bağımsızlık içinde yerine getirir. Hiçbir hükümet, kurum organ, ofis veya ajanstan talimat alamaz.
- 4- AP, Ombudsmanın görevini yürütmesine ilişkin kuralları ve genel koşulları, Komisyon'un görüşünü ve Konsey'in onayını aldıktan sonra tüzükler vasıtasıyla belirler (ABİHA, 2011: Madde 228/1-4).

ABİHA doğrultusunda 9 Mart 1994 tarihinde AP tarafından *Avrupa Ombudsmanı'nın Statüsü* (*The Statute of the European Ombudsman*) kabul edilerek, kurumun iç işleyişi, görev ve yetkileri, bağımsızlığı, şikâyetleri inceleme prosedürü, rapor yayınlaması, bütçesi ve personel yapısına ilişkin hususlar düzenlenmiş (Avrupa Ombudsmanı'nın Statüsüne İlişkin AP Kararı, 1994), ilk Avrupa Ombudsmanı da AP'nin 12 Temmuz 1995 tarihli oturumunda seçilmiştir (Gregory, 2000: 156-157).

Statü’de AB Ombudsmanı seçilme koşulları, AB’ye üye ülke vatandaşlarının içerisinde bütün kişisel ve siyasi haklarını kullanma ehliyetinden mahrum edilmemiş; vatandaşı olduğu devletin yüksek yargı organlarında görev yapan yargıçlarda bulunması gereken şartları karşılaması veya bu görevi yapabilmesine imkan tanıyacak eğitimi almış, yeterli donanıma ve deneyime sahip; siyaseten tarafsız olan kişilerden seçilir, biçiminde ifade edilmiştir (Avrupa Ombudsmanının Statüsüne İlişkin AP Kararı, 1994: Madde 6).

Klasik Ombudsman yetkileri ile donatılmış olan AB Ombudsmanı, Birlik’in idari faaliyetlerini denetleyerek adalet, etkinlik ve hesap verebilirliği tesis etmeye çalışmaktadır (Karcı, 2010:44). AB Ombudsmanı; yargısal işlevleri bakımından ATAD ve İlk Derece Mahkemeleri hariç, Birlik’in kurum, organ, ofis veya ajanslarının (Avrupa Komisyonu, Avrupa Birliği Konseyi, AP, Avrupa Denetim Mahkemesi, Avrupa Sayıştay, Ekonomik ve Sosyal Komite, Bölgeler Komitesi, Avrupa Para Enstitüsü, Avrupa Merkez Bankası, Europol vb.) iş ve işlemlerine ilişkin kötü yönetim durumlarıyla ilgili şikâyetleri alarak inceleme ve denetim yapma yetkisine sahiptir. Ancak Birlik kurum, organ, ofis ve ajanslarının siyasi faaliyetleri ombudsmanın yetkisi dışında bırakılmıştır (Peters, 2005: 703). Özel kişiler ve kurumlar hakkında yapılan şikâyetleri almadığı gibi uluslararası kuruluşlar da Ombudsmanın denetim yetkisi dışındadır. Avrupa Ombudsmanının üye devletler üzerinde, ulus ya da ulusaltı düzeyde denetim yetkisi de yoktur. Ombudsman, antlaşmalarla kendisine verilen sınırlı yetkilerle hareket etmektedir. Antlaşmalar, Ombudsmanın yetkisini AB kurumsal yapısının idari eylem ve işlemleriyle sınırlı tutmuştur. AB Ombudsmanı resen harekete geçerek soruşturma başlatma yetkisi kapsamında, usule ilişkin nedenlerle başvurusu kabul edilebilir bulunmayan şahıslar (AB ülkelerinde ikamet etmeyen bir üçüncü ülke vatandaşı gibi) tarafından yapılan başvuru ya da Birlik organ, kurum, ajans ve ofislerinin sistematik olarak devam eden sorunları nedeniyle soruşturma başlatabilmektedir (Baykal, 2013: 150-154)).

Ombudsman sisteminin olmazsa olmazı bağımsız ve tarafsız biçimde çalışmasını sağlayan güvenceler Avrupa Ombudsmanının Statüsüne İlişkin AP Kararı’nda düzenlenmiştir. Düzenlemeye göre, AB Ombudsmanı ATAD önünde; *görevini yürütürken bağımsız ve tarafsız davranacağına, AB ve AB vatandaşlarının çıkarına olacak biçimde, hiçbir kurum veya makamdan talimat almadan, göreviyle uyumlayacak iş ve işlemlerden uzak durarak yükümlülüklerini yerine getireceğine*, ilişkin yemin ederek görevine başlar (European Parliament, 1994: Article 9/2). Bu doğrultuda AB Ombudsmanı görevi boyunca siyasi ya da yönetsel özellikte bir görev üstlenememekte ve kazanç sağlayıcı başka bir işte çalışmamaktadır. Bu nedenle ATAD yargıçlarıyla eşit ücret, ödenek ve emeklilik hakları verilmiştir (European Parliament, 1994: Article 10). AB Ombudsmanının bağımsız ve tarafsız

bir kurum olmasını sağlayan bir diğer guvence de bağımsız bir bütçeye sahip olmasıdır. AP'nin, AB Ombudsmanının statüsüne ilişkin aldığı kararın ilk halinde, Avrupa Ombudsmanının bütçesi AP'nin bütçesi içinde gösterilmiş iken, Ocak 2000'den beri AB bütçesinin bağımsız bir bölümü haline getirilmiştir (Efe, 2011: 13). 13 Aralık 1999'da AB Konseyi'nin 2673/1999 sayılı Kararı'yla Avrupa Topluluğu genel bütçesinin uygulamasını düzenleyen 21 Aralık 1977 tarihli Mali Tüzük değiştirilerek Kurum bağımsız bir bütçeye sahip olmuştur (Baykal, 2013: 179). Bu düzenlemeyle AB Ombudsmanının fiili olarak bağımsızlığu tesis edilmeye çalışılmıştır. Görüldüğu üzere, uluslararası Ombudsman standartlarında öne çıkan *tam bir bağımsızlık ve tarafsızlık içinde görevini yerine getirme ilkesi* AB Ombudsmanı için de temel esas olarak kabul edilmiştir.

Avrupa Ombudsmanı gerçek veya tüzel kişilerin başvurularıyla birlikte herhangi bir AP üyesi aracılığuyla kendisine iletilen şikâyet başvuruları üzerine ya da kendiliğinden harekete geçerek denetim ve inceleme yapma yetkisine sahiptir. Avrupa Ombudsmanının bir şikâyeti kabul edebilmesi için, şikâyetin iki yıllık zaman aşımı dolmadan yapılmış olması ve idari başvuru yollarının tüketilmiş olması gerekmektedir. AB Ombudsmanı kendisine gelen şikâyeti kabul edilebilir bulursa, ilk olarak, şikâyete konu olan kurumdan savunmasını da içeren konuyla ilgili görüşünü üç aylık bir süre içinde kendisine iletilmesini ister. Eğer inceleme sonucunda herhangi bir kötü yönetim durumu görülürse Ombudsman barışçı bir çözüm (uzlaştırma) adına ilgili kurumla iletişim sağlamakta (Peters, 2005: 705), bu iletişim sonunda sorun çözülememişse soruşturma aşamasına geçilmektedir.

Soruşturma tamamlandığında *kötü idare* durumu tespit edilirse ve bunun düzeltilmesi mümkün ise, Ombudsman ilk olarak her iki tarafa *dostane çözüm* önerileri sunmakta, taslak tavsiyeler hazırlayarak ilgili kurum veya organa göndermektedir. Bilgilendirilen birim en geç üç ay içinde Ombudsmana görüş bildirmek durumundadır. Ombudsman ilgili birimin soruna ilişkin yeterli çözüm getirdiğine kanaat getirirse gerekçeli kararıyla birlikte dosyayı kapatmakta ve şikâyet sahibi ile Birlik kurumunu bilgilendirmektedir. Ombudsman dostane çözümün yeterli olmadığını değerlendirirse ikinci olarak, eleştirel bir uyarıyı da içerecek biçimde gerekçeli bir kararla dosyayı kapatır veya taslak öneriler içeren bir rapor hazırlayarak ilgili taraflara gönderir. İlgili kurumun üç ay içerisinde Ombudsmanın görüşleri çerçevesinde alınacak tedbirleri de içerecek bir görüş iletilmesi istenir. Ombudsman, taslak tavsiyeler içeren raporu üzerine Birlik kurumundan gelen görüşü tatmin edici bulmadığu durumda, son olarak en güçlü ve en etkili yola başvurarak kötü yönetimin sonlandırılmasına ilişkin tavsiyelerini de içeren özel bir raporu AP'ye sunar (Baykal, 2013: 158-160).

AP'nin yönetim üzerinde en güçlü yaptırım aracının temelini de bu tür raporlar

oluşturmaktadır. AB yönetiminde ciddi boyutlardaki kötü yönetim durumlarına kamuoyunun ve AP'nin dikkatini çekmek için, AB Ombudsmanının düzenlediği bu tür özel raporların önemli bir araç işlevi gördüğü söylenebilir. Bu raporlar arasında, Komisyon ile AB Ombudsmanı arasındaki iş birliği yükümlülüğü; yaşa, uyruğa ve cinsiyete yönelik ayrımcılık yapmama prensibi ve *Doğru İdari Davranış Yasası*'yla ilgili olan özel raporlar önem taşımaktadır (Göçmen, 2011: 514; Baykal, 2013: 160-161).

AB Ombudsmanı, şikâyet üzerine yürütmekte olduğu bir inceleme ya da soruşturmaya dair AB'nin ilgili kurum ve organlarından ihtiyaç duyduğu bilgi ve belgeleri isteyebilmekte, kurum ve organlar da talep edilen bilgi ve belgeleri Ombudsmana iletmek zorundadırlar. Ayrıca, gerektiğinde Ombudsman Birlik kurum ve organlarında çalışanlardan, soruşturulan hususla ilgili tanıklık etmelerini isteyebilir. Ancak şikâyete muhatap olan kurum, AB kurumlarının genellikle ilgili gizlilik içeren bilgi ve belgeleri vermeyi reddedebilmektedir. Ombudsman, sürdürdüğü bir soruşturmaya dair AB kurum ve organlarından istediği bilgi ve belgelerle beklediği desteği alamaz ise, hazırlayacağı özel bir raporla AP'yi durumdan haberdar etmektedir. AB Ombudsmanı düzenlediği buna benzer raporların yanında, yıl içerisinde yapmış olduğu incelemelerin sonuçlarına ilişkin öneri ve görüşlerini de kapsayan bir yıllık rapor hazırlayarak hem kamuoyuna hem de AP'ye sunmakla sorumludur (ABİHA, 2011: Madde 228/1).

AB Ombudsmanı görevlerini yerine getirirken, diğer ülke Ombudsman uygulamalarında da görüldüğü üzere, muhatap kurumları bağlayıcı, idari işlemi ortadan kaldıran nitelikte kararlar alamamaktadır. Bu durum Ombudsman kurumlarının ortak niteliklerinden biri olarak değerlendirilmektedir. Buna rağmen, Ombudsman'ın vermiş olduğu tavsiye kararları, talep üzerine AB kurumlarına göndermiş olduğu görüşleri ve değerlendirmeleri, yayımlanmış olduğu özel ya da yıllık raporları, iyi yönetimin sağlanması için önemli işlevler görmektedir (Şafaklı, 2009: 171-172). En önemlisi de AB Ombudsmanı uygulamasıyla, Ombudsman mekanizmasının ulusal devletlerin yanında ulusüstü yapılanmalarda da iyi yönetimin sağlanmasında işlevsel olabilen ve önemi her geçen gün artan alternatif bir yapı haline gelmiş olmasıdır (Gregory, 2000: 155-156).

AB Ombudsmanı'nın AB'nin temel değerlerinin Birlik düzeyinde yerleştirilmesinde de önemli bir işlevi bulunmaktadır. Avrupa Temel Haklar Şartı'nın 41'inci maddesinde vatandaş haklarından biri olarak düzenlenen *iyi yönetilme hakkı* nedeniyle vatandaşlar, Birlik kurumlarının işleyişindeki kötü yönetim durumlarını aynı Şart'ın 43'üncü maddesi ile Avrupa Ombudsmanı'na iletebilmektedir. Böylece AB'nin kendi bünyesindeki Ombudsman, bir taraftan sembolik olarak Avrupa vatandaşlığı ve siyasi bütünleşme kavramları ile

ilişkilendirilirken diğer taraftan Birlik'in daha iyi yönetimini ve etkili işleyişini sağlayacak bir mekanizma işlevi görmektedir. AB Ombudsmanı, AP tarafından atanma ilişkisi nedeniyle Parlamento'nun siyasi denetim araçlarından birini oluştururken, Birlik'in kendine has yapısı içinde var olan demokrasi sorunlarına da bir ölçüde çözüm üretmektedir (Baykal, 2013: 217). Ombudsman'ın faaliyetleri aynı zamanda AB bünyesinde hukukun üstünlüğü ilkesinin içselleştirilmesi açısından da katkı sağlamaktadır. Ombudsman'a şikâyette bulunan vatandaşlar bir taraftan Birlik'in daha düzgün işlemesine katkıda buldukları gibi diğer taraftan da Birlik'in siyasi ve hukuki açıdan daha hesap verebilir ve şeffaf olmasına katkı sunmaktadırlar. Bu sayede de vatandaşların Birlik'e ilişkin farkındalık, sahiplenme ve benimseme düzeyi artmakta, böylelikle demokratik katılım ve aidiyetin desteklenmesi sağlanmış olmaktadır (Baykal, 2013: 218).

3.1.2.3.3.4. Avrupa Doğru İdari Davranış Yasası

Yukarıda görüldüğü üzere, AB Ombudsmanı bir taraftan kendisine yapılan şikâyet başvuruları üzerinden aldığı kararlarla kötü yönetimin nasıl olduğunu, diğer taraftan da şikâyete muhatap olan kuruma yönelik tavsiyeleriyle iyi yönetimin nasıl sağlanacağı hakkında yol göstermektedir. Dolayısıyla, Ombudsman kurumu iyi yönetimin tanımı ve unsurlarının tespiti hususunda önemli bir rol üstlenmiş olmaktadır. Ancak bu rol, iyi yönetimin içeriğinin belirlenmesinde yeterli görülmemekte, iyi yönetimin unsurları olabilecek davranış ve tutumların bütünsel bir yaklaşımla ortaya konulması gerekmektedir. Bu ihtiyaç, Avrupa Ombudsmanı tarafından 28 Temmuz 1999'da kabul edilen, 2 Eylül 2001 tarihinde de bazı değişikliklerle AP tarafından onaylanan *Avrupa Doğru İdari Davranış Yasası* ile karşılanmıştır.

Toplam 27 maddeden oluşan Doğru İdari Davranış Yasası, özel hükümlere tabi olmadıkları sürece, AB kurumlarının ve bu kurumlara bağlı idarelerin kamu ilişkilerinde uygulaması gereken *iyi idari davranış ilkelerini* içermektedir. Yasa, kurumlar, memurlar ve Birlik'in diğer görevlilerinin kamu ile ilişkilerinde uygulanmaktadır (Avrupa Doğru İdari Davranış Yasası, 2001: Madde 1-3). Bu Yasa, iyi yönetimde bulunması gereken temel özellikler ile karşılanması gereken standart ve ilkeleri, açık bir şekilde ortaya koymaya yönelik bağlayıcı olmayan bir hukuk düzenlemesidir. Yargısal anlamda icra edilebilirliği olmamasına rağmen hem bireylerin hem de idarenin iyi yönetimden beklentilerinin ve sorumluluklarının neler olması gerektiğine dair bir çerçeve sunan önemli bir belgedir (Göçmen, 2011: 519). Bu belgede AB kurumsal yapısı ve idaresi kapsamında istihdam edilen memur ve diğer çalışanlar için davranış kurallarının yanında bazı hukuki ve anayasal nitelik taşıyan ilkelerin de düzenlendiği dikkat çekmektedir (Peters, 2005: 738). AB antlaşmalarında veya ikincil kaynaklarda yer alan

hukuka uygunluk, orantılılık, gerekçelendirme, yetkinin istismar edilmemesi, ayrımcılık yapmama, belgelere erişim gibi ilkeler bunlardan bazılarıdır (Avrupa Doğru İdari Davranış Yasası, 2001).

Doğru İdari Davranış Yasası'nın 4'üncü maddesinde, AB memur ve görevlilerinin hukuka uygun hareket etmeleri, AB mevzuatında bulunan kural ve usulleri uygulamaları, özellikle bireylerin hak ve çıkarlarını etkileyen kararların yasal dayanağı ve içeriklerinin hukuka uygun olmasını sağlamaya özen göstermeleri gerektiği belirtilmiştir. 5'inci madde ile AB memur ve çalışanlarının her tür ayrımcılıktan kaçınmaları gerektiği hüküm altına alınmıştır. 6'ncı maddede, memurların karar verirken alınacak tedbirlerin amaçla orantılı olmasına ve özel kişilerin çıkarları ile toplumun çıkarları arasında adil dengenin gözetilmesi gerektiği ifade edilmiştir. 7'nci maddede, memurun yetkisini bir yasal dayanaktan yoksun veya kamu çıkarı gütmeyen amaçlarla kullanmaktan kaçınması; 8'inci madde ile tarafsız ve bağımsızlığı; 9'uncu maddede objektif olması; 10'uncu maddede memurun yaptığı işlem ve davranışlarında tutarlılık ve kamuyu bilgilendirme; 11'inci maddede adil olma; 12'inci maddede davranışlarda nezaket; 13'üncü maddede mektupların vatandaşın kullandığı dilde yanıtlanması; 14'üncü maddede yapılan şikâyete dair *alındı* bilgisinin iletilmesi, 15'inci maddede kuruma gönderilen bir şikâyetin ilgili birime ulaşmasını sağlama yükümlülüğü; 16'ncı maddede bireylerin sesini duyurma ve görüş beyan etme hakkı; 17'nci maddede kararların makul bir süre içinde alınması; 18'inci maddede kararların gerekçelerini belirtme yükümlülüğü; 19'uncu maddede temyize başvurma hakkının belirtilmesi; 20'nci maddede kararın tebliğ edilmesi; 21'inci maddede verilerin korunması; 22'nci maddede bilgi talebi; 23'üncü maddede belgelerin kamunun erişimine sunulması; 24.'üncü maddede gelen ve giden belgeler ve alınan önlemler hakkında yeterli kayıtların tutulması; 25'inci maddede kamunun Yasa hakkında bilgilendirilmesi; 26.'nci maddede Avrupa Ombudsmanı'na şikâyette bulunma hakkı ve 27'nci maddede de Yasa'nın uygulamasının değerlendirilmesine ilişkin hükümler düzenlenmiştir (Avrupa Doğru İdari Davranış Yasası, 2001).

Temel Haklar Şartı'nın *İyi Yönetilme Hakkı*'nı düzenleyen 41 ve Ombudsmana Başvuru Hakkı'nı düzenleyen 43'üncü maddelerinin uygulaması olarak nitelendirilebilecek olan bu ilkeler bütünü, Avrupa Ombudsmanının yönetimin kalite standartlarının arttırılmasına katkı sunmak amacıyla getirmiş olduğu hizmet sunma prensiplerinin açık bir şekilde ortaya konulmasıdır (Efe, 2011:18). Avrupa Doğru İdari Davranış Yasası, günümüzde Ombudsmanın kötü yönetimi soruşturmalarında referans aldığı temel metinlerden biri olmuştur. Avrupa Ombudsmanının geliştirdiği bu belgenin sonraki yıllarda AB Komisyonu ve Avrupa Konseyi

Venedik Komisyonu tarafından da benzer belgelerin üretilmesinde bir ilham kaynağı olduğu görülmektedir.

Avrupa Ombudsmanı 2012 yılında *Birlik'e ve vatandaşlarına bağlılık, dürüstlük, nesnellik, başkalarına saygı ve şeffaflık* olmak üzere, Birlik memur ve görevlilerinin davranışlarında uymaları gereken beş *kamu hizmeti ilkesi* daha belirleyerek Yasa'yı da bu ilkelerle birlikte yeniden düzenlemiştir (Baykal, 2013: 258-259). Görüldüğü üzere, Ombudsman iyi idare ilkesine yönelik tedrici bir yaklaşım izlemekte, başlangıçta yasallık içeren bir perspektiften giderek daha uzak durmaya çalışarak, yavaş yavaş gelişen yaklaşımı çerçevesinde bağlayıcı olmayan normların zamanla ve geniş bir uzlaşıyla benimsenerek bağlayıcı hukuk kurallarına dönüşebilmesini sağlamaya çalışmaktadır (Magnetite, 2005: 114-116; Bonnor, 2000: 45-47)

3.1.2.3.3.5. Temel Değerlerin Benimsenmesinde Ombudsman Kurumunun İşlevi

AB'de Ombudsman kurumu hem siyasi bütünleşme hem de genişleme süreçlerinde demokrasi, insan hakları ve hukukun üstünlüğü temel değerlerinin benimsenmesi ve geliştirilmesi noktasında önemli bir rol üstlenmektedir. Ombudsman kurumu, şeffaflık ve hesap verebilirliğin sağlanmasına sunduğu katkı nedeniyle Birlik'in siyasi ve hukuki yapısı bakımından demokratik katılımın artırılmasının bir unsuru olabilmektedir. AB'nin koşulluluk stratejisinin de etkisiyle demokratikleştirmeye çalışılan aday ülkelerde Ombudsman kurumları genellikle insan hakları kurumu özelliğinde de faaliyette bulunmaktadır. Bu gibi ülkelerde Ombudsman kurumları demokratikleşme ile ilişkilendirilebilecek daha kapsamlı bir görev üstlenmektedir. Ombudsman, yönetimin hukuka ve hakkaniyete uygun, hesap verebilir ve şeffaf işleyişini sağlama, vatandaşla yönetim arasında arabuluculuk yapma işlevinin yanında insan haklarının korunması, hukukun üstünlüğünün pekiştirilmesi gibi işlevler de üstlenmektedir.

AB'ye üyeliğin hem üye ülkeler hem de yeni katılan ülkeler bakımından sağlıklı işleyişinin önemli bir unsuru olan uzlaşma kültürünün yerleştirilmesinde de Ombudsman kurumu önemli katkılar sunmaktadır. Dolayısıyla aday ülkelerin katılım sürecinde, AB tarafından oluşturulması yönünde teşvik edilen ilk kurumlardan birisi Ombudsman mekanizmasıdır. AB'nin bu çerçevede amacı da temel değerleri olarak yaygınlaştırmaya çalıştığı demokrasi, insan hakları ve hukukun üstünlüğü ilkelerini genişletmede ve dış politikasında pekiştirmek adına, aday ülkelerin Ombudsman kurumu biçiminde alternatif bir araca sahip olmalarını sağlamaktır (Baykal, 2013: 217).

3.1.2.3.4. Türkiye-AB İlişkilerinin Tarihsel Gelişimi

Bu başlık altında, ilk olarak Türkiye-AB ilişkilerinin hukuksal çerçevesine bakılmış, sonrasında Türkiye-AB ilişkileri *aday ülke* statüsünün alındığı Helsinki Zirvesi'ne kadar olan süreç ve sonrası olmak üzere iki dönem halinde ele alınmıştır. Helsinki öncesi dönemde, Gümrük Birliği'nin gerçekleştirilmesi zemininde yürütülen ilişkilerin önemli kırılma noktaları irdelenmiştir. Helsinki sonrasındaki ilişkiler, Türkiye'nin yeni statüsü gereği AB'nin aday ülkelere yönelik gelişmeleri izleme stratejisi kapsamında üretmiş olduğu belgeler ve Türkiye'nin bu belgelere cevaben hazırladığı ulusal programlar çerçevesinde ele alınmış olup, bu belgelerde Ombudsman kurumuna yönelik AB'nin beklentileri ile Türkiye'nin taahhütleri ortaya konulmuştur.

3.1.2.3.4.1. Türkiye-AB İlişkilerinin Hukuksal Çerçevesi

Türkiye-AET arasındaki ilişkilerin hukuki temelini Roma Antlaşması'nın 238'inci maddesine uygun olarak 12.09.1963'te imzalanan *Ankara Ortaklık Anlaşması* oluşturmaktadır. Esas Anlaşma 33.madde ve 11 geçici protokol, 9 mali protokol, son senet ve taraflar arasında işgücü konusuna yönelik mektuplardan oluşmaktadır (Çakmak, 2014: 125). Gümrük Birliği temeline dayanan bu Anlaşma ile oluşturulan ortaklık rejiminde, bu ortaklığın sürdürülmesi ve geliştirilmesi için bir kurumsal ve hukuksal yapı da geliştirilmiştir. Ortaklık ilişkisi bakımından büyük önemi bulunan bu yapının içindeki kurumsal organların aldığı kararların ve hazırlanan belgelerin hem AB hem de aday ülke tarafından kabul edildiği takdirde bağlayıcılığı vardır. Her iki taraf da sürecin ilerlemesi için taahhütlerini gerçekleştirmek durumundadır.

Ankara Anlaşması'nın 6'ncı maddesi bir *Ortaklık Konseyi'nin* kurulmasını, 24'üncü madde ise, Ortaklık Konseyi'ne ihtiyaç duyulan organları kurma yetkisi vermektedir. Türkiye-AB ortaklığının en önemli ve yetkili organı olan Ortaklık Konseyi, Ankara Anlaşması'nın 23'üncü maddesi doğrultusunda oluşturulmuştur. Ortaklık Konseyi üyeleri; Türkiye ve topluluk üyesi ülkeler ile AB Komisyonu ve AB Konseyi'nin temsilcilerinden oluşur. Ortaklık Konseyi'nde kararlar oy birliği ile alınır. Dolayısıyla tarafların veto hakkı vardır (Çakmak, 2014: 130-131). Ortaklık Konseyi, Ankara Anlaşması'ndan aldığı yetkiyle 1964 yılında *Ortaklık Komitesi*, 1965'te Ortaklığın demokratik denetim organı olan *Karma Parlamento Komisyonu*, 1969'da *Gümrük İş birliği Komitesi* ve 1995'te *Türkiye-AB Gümrük Birliği Ortak Komitesi'ni* oluşturmuştur. 1995 yılında *Türkiye-AB Ortak Danışma Komitesi; Ekonomik ve Sosyal Komite* ve *Karma İstişare Komitesi*, Ankara Anlaşması'nın 27'nci maddesi gereğince kurulmuş organlardır (Çakmak, 2014: 131-133).

Aşağıda *aday ülke* statüsünün verilmesiyle birlikte Türkiye-AB ilişkilerinde hukuksal bağlayıcılığı nedeniyle önem arz eden karar ve belgelerin ne ifade ettiğine bakmakta fayda görülmektedir.

Lüksemburg, Cardiff ve Helsinki Zirveleri: 13.12.1997 tarihli Lüksemburg Zirvesi Sonuç Bildirge'sinde Türkiye'nin AB üyeliğine *ehil olduğu* ifade edilmiş ama *aday ülke* statüsü verilmemiştir. 1998 Cardiff Zirvesi'nde ise, *her bir aday ülke için 1998 sonunda bir ilerleme raporu yayınlanacağı* kararı alınmış olmasına karşın henüz adaylık statüsü verilmeyen Türkiye için de Ankara Ortaklık Anlaşması'nın 28'inci maddesine ve Lüksemburg Zirvesi AB Konseyi Sonuç Bildirgesi'ne dayalı olarak *1998 yılından itibaren ilerleme raporu düzenlenmesi* kararı çıkmıştır (Türkiye İlerleme Raporu, 1998: 4). 1999 Helsinki Zirvesi'nde de Türkiye'ye *aday ülke* statüsünün verilmesinin yanında, *Avrupa Stratejisi* temelinde diğer aday ülkeler gibi, yapılması gereken reformları teşvik etmeye ve desteklemeye ilişkin *Katılım Öncesi Strateji*'den faydalanması yönünde karar alınmıştır (Türkiye İlerleme Raporu, 2000: 6). Böylece, Lüksemburg, Cardiff ve Helsinki Zirvelerinde AB Konseyi'nin Türkiye'ye dair aldığı kararlar, ilerleyen süreçte taraflar arası ilişkilerin hukuksal çerçevesini belirleyen temel unsurlar olmuştur.

İlerleme Raporu: AB'ye üyelik başvurusu yapan bir ülkenin *adaylık* statüsünü almasıyla beraber AB Komisyonu tarafından düzenlenmeye başlanan, aday ülkenin AB müktesebatına uyum konusunda kaydettiği ilerlemelerin veya bu konuda gözlemlenen eksikliklerin yıllık bazda değerlendirildiği belgedir. 2016 yılından itibaren *Ülke Raporu* olarak yayınlanmaktadır.

Katılım Ortaklığı Belgesi: Adaylığı resmi olarak kabul edilen her bir ülke için Avrupa Komisyonu tarafından düzenlenen ve Konsey tarafından onaylandıktan sonra, AB Resmi Gazetesi'nde yayımlanan bir belgedir. Belgede siyasi kriterler, ekonomik kriterler ve AB müktesebatına uyum konusunda aday ülkenin üyeliğe hazırlanması amacıyla alınması gereken tedbirler, kısa ve orta vadeli öncelikler şeklinde sıralanmaktadır. Katılım Ortaklığı Belgeleri, gereksinimler çerçevesinde güncellenmekte; aday ülkenin yerine getirdiği hususlar Katılım Ortaklığı Belgesi'nden çıkarılmakta, geri kalan tedbirler ise yeni bir takvime bağlanmaktadır (Dış İşleri Bakanlığı AB Başkanlığı, 2020).

Ulusal Program: AB Komisyonu tarafından aday ülke için düzenlenen her Katılım Ortaklığı Belgesine karşılık olarak, bağlayıcı bir hüküm bulunmamakla beraber, aday ülkenin de bir Ulusal Program hazırlaması beklenir. Katılım Ortaklığı Belgesinde, her fasıla ilişkin *ilgili ülke mevzuatının AB müktesebatı ile uyumlaştırılması, idari kapasitenin güçlendirilmesi* öngörülürken; bu tedbirlerin hangi kurumlar tarafından, hangi sürede nasıl bir kurumsal yapılanma çerçevesinde yapılacağı Ulusal Programda detaylı olarak açıklanması gerekir.

Ulusal Programlar, ancak Bakanlar Kurulu kararının Resmî Gazete’de yayınlanması sonrasında yürürlüğe girmektedir (Dış İşleri Bakanlığı AB Başkanlığı, 2020).

Müzakere Çerçeve Belgesi ve Üyelik Müzakereleri: Müzakere Çerçeve Belgesi; müzakerelere başlanması kararı alınan aday ülke için AB Komisyonu tarafından hazırlanan, müzakere sürecinin en temel belgesidir. Bu belge, AB ile aday ülke arasında katılım müzakerelerine ilişkin ilkeleri, esasları, usulleri ve müzakere fasıllarını belirler (Dış İşleri Bakanlığı AB Başkanlığı, 2020). Üyelik müzakereleri ise; Müzakere Çerçeve Belgesi’nde belirlenen esaslar çerçevesinde, *müktesebat* olarak bilinen AB yasaları bütünü benimsenmesi ve uygulanmasına ilişkin olarak aday ülke ile AB arasında sürdürülen müzakerelerdir (Delagotion of the European Union to Turkey, 2020).

İstişari Uzman Ziyareti Raporları: İstişari Ziyaret olarak adlandırılan çalışma ziyaretleri; AB Komisyonu tarafından görevlendirilen AB’ye üye ülkelere mensup uzmanların AB’ye katılım müzakereleri bağlamında, Türkiye’de *ifade özgürlüğü ve yargı* alanında yaşanan gelişmeleri, Türkiye’deki ilgili kurumlarla istişare ederek detaylı bir şekilde ele alıp değerlendirmek üzere düzenledikleri ziyaretlerdir. Bu istişari çalışmalar sonucunda hazırlanan raporlar hem AB Komisyonu’na hem de aday ülkenin ilgili bakanlık makamına sunulmaktadır.

3.1.2.3.4.2. Helsinki Öncesi Türkiye-AB İlişkileri

Osmanlı’da Avrupalılaşıma hareketleri Tanzimat Dönemi’yle birlikte başlamış, modern Türkiye Cumhuriyeti’nin kurulmasından sonra da ivme kazanmıştır. Türkiye, Batılı devletler arasında olma arzusunu Cumhuriyetin kuruluş felsefesiyle de ortaya koymuş ve İkinci Dünya Savaşı sonrasında güvenlik kaygılarıyla Batı kolektif güvenliği sisteminde yer almıştır. Ekonomisi Batı’ya entegredir, politik partneri Batı’dır. Demokrasi, insan hakları, eşitlik, özgürlük, adalet, hukuk devleti ve piyasa ekonomisi gibi sonradan edindiği değerlere bağlıdır ve bu değerleri benimsemektedir (Çakmak, 2014: 120).

1957’de kurulan AET’ye, 15 Temmuz 1959’da ezeli rakibi komşu Yunanistan, 31 Temmuz’da da Türkiye ortaklık başvurusunda bulunmuştur. Bu başvurunun arka planında ise, Yunanistan’ın *uluslararası bir örgütü kendisine karşı kullanabileceği*, düşüncesi yatmaktadır. 1950’li yıllarda ekonomik krizler nedeniyle Türkiye’nin finansal desteğe ihtiyacı vardır ve bu desteği AET’den alabileceği ihtimali bulunmaktadır (Çakmak, 2014: 120-121). Başka bir ifadeyle, Türkiye ihtiyacı olan teknoloji ve yatırım sermayesine ulaşma hedefinin gerçekleştirilmesinde AET üyeliğini bir araç olarak değerlendirmek istemiştir.

21 Nisan 1960’ta AET, Yunanistan ve Türkiye’nin üyelik başvurusunu eş zamanlı olarak değerlendirme kararı almış (Gökdere, 1991: 213), ancak 27 Mayıs 1960 askeri

müdahalesi AET ile Türkiye arasında gerçekleşecek ortaklık müzakerelerinin iptaline yol açmıştır. Bu sıkıntılı dönem, Türkiye'nin jeopolitik önemi ve *Kuzey Atlantik Antlaşması Örgütü* (*North Atlantic Treaty Organization-NATO*) üyeliği gibi nedenlerle 18-22 Haziran 1962'tarihlerinde yapılan ilk görüşmeyle nispeten sona ermiştir. Türkiye-AET arasında Gümrük Birliği temeline oturtulan ve Roma Antlaşması'nın 238'inci maddesine göre gerçekleştirilen *Ankara Ortaklık Anlaşması* 12 Eylül 1963'te imzalanmıştır (Çakmak, 2014: 125). Gümrük Birliği'nin amacı, temel esasları, kişilerin, malların, sermayenin, tarım ve hizmetlerin uyumlaştırılması, ortaklık organları ve tam üyelik olanakları gibi konuları kapsayan Ankara Ortaklık Anlaşması, Türkiye için *hazırlık dönemi*, *geçiş dönemi* ve *son dönem* olmak üzere üç aşamalı bir plan öngörmüştür (Çakmak, 2014: 125-127). 23 Kasım 1970'te, Gümrük Birliği'nin oluşturulacağı geçiş döneminin koşullarını belirleyen *Katma Protokol*'ün imzalanmasıyla hazırlık dönemi sona ermiştir. Ocak 1973'te yürürlüğe giren Katma Protokol'ün hemen ardından Temmuz 1974'te Türk Silahlı Kuvvetleri (TSK)'nin Kıbrıs Barış Harekâtı nedeniyle Türkiye-AET ilişkileri bir kez daha gerilmiştir. Aynı dönemde, AET ile Türkiye arasındaki ticaret Türkiye'nin aleyhine gelişirken, Türkiye'nin bütün talepleri AET tarafından geri çevrilmiştir. Türkiye de 1976 yılından sonraki Gümrük Birliği ile ilgili yükümlülüklerini tek taraflı olarak bir yıl süreyle ertelemiştir. Ocak 1978'de göreve gelen Hükümetin taleplerine AET'nin karşılık vermemesi üzerine, Türkiye'nin AET'ye karşı olan tüm yükümlülüklerinin uygulanması askıya alınmıştır (Çakmak, 2014: 138-141). AET de 12 Eylül 1980 askeri müdahalesini neden göstererek, Aralık 1986'da yürürlüğe girmesi gereken *kişilerin serbest dolaşımıyla* ilgili gerekli düzenlemeleri yapmamış ve serbest dolaşım yürürlüğe girememiştir (Günoğur, 2014: 137). Ayrıca AET, 19 Aralık 1981'de parafe edilen, 4'üncü Mali Protokol'ün Türkiye için öngördüğü 600 milyon ECU'lük (European Currency Unit) krediyi de Türkiye'ye vermemiştir (Çakmak, 2014: 140.).

Türkiye'de siyasi alanda yaşanan çalkantılı bir dönemin ardından AET-Türkiye ilişkilerinin yeni bir ivme kazandığı görülmektedir. Kasım 1986'da Türkiye, AET'den işçilerin serbest dolaşımının başlatılmasını resmen istemiş, ancak AET'den tatmin edici bir dönüş olmamıştır. Üstelik Türkiye, 1987'de yapacağı *tam üyelik* başvurusu öncesinde AET nezdinde olumlu bir algı yaratmak gayesiyle, AİHM'e Türk vatandaşlarının *bireysel başvuru* hakkını kabul etmiş; *serbest dolaşım* hakkını geçici bir süre askıya alabileceğini iletmış; Türkiye'deki Yunan (Rum) gayrimenkullerinin satış yasağını kaldıracağını bildirmiş; kendi ülkelerinde etkili olan bazı Avrupalı şirketlere Türkiye'de önemli ihaleler verilerek Türkiye lehine lobi yapmaları sağlanmaya çalışılmıştır (Çakmak, 2014: 145-146). Bu tedbirler devam ederken Türkiye 14 Nisan 1987'de AET'ye *tam üyelik* başvurusunu yapmıştır. Yaklaşık iki yıl sonra, Soğuk

Savaş'ın sonlanacağı sürecin başladığı dönemde, 18 Aralık 1989'da AET Komisyonu'nun, Türkiye'ye ilişkin raporunda, başvurunun askıya alınması önerilmiş, gerekçesinde de Türkiye'nin üyeliğine hem AET'nin hem de Türkiye'nin hazır olmadığı gösterilmiştir. Türkiye ile ilişkilerin Gümrük Birliği'nin tamamlanması, sanayi ve teknolojik iş birliği, mali iş birliği, siyasal ve kültürel iş birliği konularında geliştirilmesi tavsiye edilmiştir. AET Bakanlar Konseyi de Raporu olduğu gibi kabul etmiştir (Çakmak, 2014: 146-147; Manisalı, 2002: 91-92).

İki kutuplu sistemin çöküp *Soğuk Savaş*'ın sona erdiği 90'lı yıllarda dünya dengelerinde büyük değişimler olmuş, siyasi alanda yeni şartlar oluşmuş, dolayısıyla yeni stratejiler belirlenmeye başlanmıştır. Bu gelişmeler 90'lı yılların başlarında Türkiye-AET ilişkilerini de olumsuz yönde etkilemiş, bu etki AET'nin Doğu Avrupa ülkelerini genişleme stratejisine dahil etmesi ve Türkiye ile olan ilişkilerini kopmama düzeyinde tutmasıyla netlik kazanmıştır. Ancak, Yugoslavya'nın da dağılma sürecine girmesiyle, Türkiye beklenmedik biçimde Balkanlarda avantaj sağlamış ve dengeler Türkiye lehine değişmeye başlamıştır. Bu gelişmeler karşısında AET de yeni konjonktüre uygun yeni stratejiler belirlemeyi ve uygulamayı bir zorunluluk olarak görmüştür (Akgöncü, 2010: 57-60). Dolayısıyla, bu yenilenmelerin Türkiye-AET ilişkilerine olumlu yansımaları olmuştur.

Beş yıldan beri toplanamayan Türkiye AET Ortaklık Konseyi 30 Eylül 1991'de toplanmıştır (Çakmak, 2014: 149). 9 Kasım 1992'de Türkiye-AT Ortaklık Konseyi'nin 33'üncü dönem toplantısı yapılmıştır. 3 Aralık 1992'de, 12 Kasım 1982'den sonra toplanamayan Gümrük İş Birliği Komitesi 10'uncu dönem toplantısını gerçekleştirmiş, 24-25 Şubat 1993'te de Gümrük Birliği Alt Komitesi toplanmıştır. Daha da önemlisi Türkiye'de bir süredir terör saldırıları gerçekleştiren PKK'yı, 15 Temmuz 1993'te AP bir terör örgütü olarak tanımıştır (Dikbaş, 2007: 28). Kısaca, ilişkilerde belirgin bir iyileşme ve yoğunluk başlamıştır.

Aynı yıllarda AET'de derinleşme çabaları devam etmekte olup 7 Şubat 1992'de AET'nin adı AT olarak değiştirilmiştir. 1993 yılında konjonktüre uygun olarak AB'ye üyelik koşulları ağırlaştırılmış, *Kopenhag Siyasi Kriterleri* müzakerelere başlamanın *ön koşulu* haline getirilmiştir. Dolayısıyla Türkiye'nin aşması gereken bariyerlerin çitası biraz daha yükselmiştir.

1994 yılına gelindiğinde Türkiye'nin AB stratejisi, *en kısa zamanda Gümrük Birliği üyeliğini tamamlayarak ileriki bir tarihte AB üyeliğini gerçekleştirmek* olarak belirginleşmiştir. Gümrük Birliği'ne giden bu süreçte; AB, Türkiye'nin adımlarını dikkatle izlemiş, AB açısından en az külfetle Gümrük Birliği Anlaşması'nın tamamlanması konusunda gerekli stratejileri geliştirip incelikte uygulamıştır. Türkiye'nin, bir ilk olarak *AB'ye tam üye olmadan Gümrük Birliği'ne dahil edilmesi* fikri bu stratejilerden biridir (Akgöncü, 2010: 67). Böylelikle, on yeni

Avrupa ülkesine AB'ye *tam üyelik* yolu açılırken, Türkiye'nin önüne büyük engeller konulmuştur. 9-10 Aralık 1994 Essen Zirvesi'nde AB, Gümrük Birliği'nin tamamlanabilmesi için Türkiye'den *insan hakları, demokratikleşme ve Kıbrıs meselesi* gibi konularda adımlar atmasını isterken, 19 Aralık 1994'te yapılması gereken AB Ortaklık Konseyi toplantısı Yunanistan'ın vetosu ile karşılaşmış, dolayısıyla her türlü muamelesi tamamlanmış ve sadece bu toplantıda imzalanması gereken Gümrük Birliği Anlaşması ertelenmiştir. AB ile ilişkilerin bir kez daha gerildiği bu dönemde ABD'nin arabuluculuğu ile Türkiye, *Kıbrıs'a müzakere tarihi verilmesine karşı çıkmamış, demokratikleşme yönünde Terörle Mücadele Yasası, düşünce ve ifade özgürlüğü, memurlara sendika kurma hakkı, bazı anayasa maddelerinin değiştirilmesi vb.* adımlar atmıştır (Akgönenç, 2010: 68-70). Türkiye'nin bu adımlarından sonra Yunanistan da vetosunu kaldırmış, 6 Mart 1995'te Ortaklık Konseyi toplanarak, 1/95 sayılı Karar ile Türkiye-AB Gümrük Birliği Anlaşması'nı kabul etmiştir. Türkiye tarafından gerekli teknik koşulların sağlanmasıyla 30 Ekim 1995'teki Ortaklık Konseyi Toplantısı'nda 1 Ocak 1996 tarihi itibarıyla Gümrük Birliği'nin gerçekleşmesi kararı alınmıştır (Çakmak, 2014: 153-154).

Gümrük Birliği'nin yürürlüğe girmesiyle birlikte, 1996 yılı Türkiye-AB ile ilişkilerinin soğuduğu bir yıl olmuştur. Türkiye ile Yunanistan arasında çıkan *Kardak* krizinde, AB ülkelerinin tümü Türkiye'nin karşısında yer almış, AB Bakanlar Konseyi, krizi Türkiye'nin çıkarttığı iddiasıyla sorunun çözümü konusunda Uluslararası Adalet Divanı'na (La Haye) gidilmesini isteyen bir karar çıkartmıştır. Türkiye'nin bu karara itirazı üzerine Yunanistan, Türkiye'nin lehine olan AB ile tüm ilişkilerini veto hakkını kullanarak aksatmaya başlamıştır. Gümrük Birliği Anlaşması gereği AB tarafından Türkiye'ye verilmesi gereken kredilerin tümünün Yunanistan tarafından durdurulması; Türkiye aleyhinde güçlü bir muhalif kanadın oluşturulması (Akgönenç, 2010: 75); AB Komisyonu'nun 30 Ekim 1996'da Türkiye için hazırladığı bir raporda, Gümrük Birliği ilişkisinin başarılı bir şekilde yürüdüğü, ancak *ekonomik ve demokratik reformlar konusunda arzu edilen başarıyı gösteremediği ve insan haklarının çiğnenmesine devam edildiğinin altını çizmesi*; ilişkileri geren örneklerden sadece birkaç tanesi olmuştur (Dikbaş, 2007: 31).

Yukarıda ifade edildiği üzere AB, Türkiye'yi kaybetmektense *Birlik'e bağlı tutmak* stratejisi kapsamında Lüksemburg ve Cardiff zirvelerinde küçük adımlar atarak 1999 Helsinki Zirvesi'nde *aday ülke* statüsünü vermiş, böylelikle Türkiye'nin sonraki genişlemeye dahil edilen Kıbrıs'ın da içinde bulunduğu on ülkeye ilişkin aşırı tepkilerinin önünü almıştır. Nihayetinde *aday ülke* konumunu elde etmiş olan Türkiye'nin sonraki hedefi müzakerelere başlamanın ön koşulu haline getirilen Kopenhag Siyasi Kriterleri'ni karşılayarak müzakerelere

başlama tarihini alabilmektedir. Dolayısıyla Helsinki Sonrası Türkiye-AB ilişkileri AB'nin adaylık statüsü elde eden ülkeler için geliştirdiği mekanizmalar çerçevesinde yürütülmeye başlanmıştır. Ancak, Türkiye'nin 1959'da AET'ye ortaklık başvurusu ile başlayan ilişkiler, hiçbir aday ülkenin yaşamadığı inişli çıkışlı bir seyir izlemiş ve günümüz itibariyle tam üyelik hedefine ulaşmaktan oldukça uzaklaşmıştır.

Çalışmanın sınırlılıkları dikkate alınarak Helsinki sonrası Türkiye-AB ilişkilerinin seyri, AB belgelerinde Ombudsman kurumunun oluşturulmasına yönelik bir baskı unsuru olarak değerlendirilebilecek ifadeler üzerinden izlenmiştir.

3.1.2.3.4.3. Temel Değerler Bağlamında AB'nin Türkiye'yi İzleme Araçları

AB'nin temel değerlerinin benimsenmesi teşvik yaklaşımı kapsamında birer ölçüt olarak değerlendirilen *AB Temel Haklar Şartı*, *Kopenhag Siyasi Kriterleri* ve *AB Doğru İdari Davranış Yasası*'na uyumun ne ölçüde sağlandığını tespit etmeye yönelik olarak AB tarafından geliştirilen kontrol mekanizmasının en işlevsel araçlarının *AB Düzenli İlerleme Raporları*, *Katılım Ortaklığı Belgeleri*, *İstişare Ziyaret Raporları* ve aday ülke tarafından hazırlanan *Ulusal Programlar* olduğu rahatlıkla söylenebilir.

AB'nin kendine özgü temel değerler olarak benimsediği ve başta Avrupa kıtası olmak üzere dünya genelinde korunması, geliştirilmesi ve yaygınlaştırılmasına özen gösterdiği insan hakları, demokrasi ve hukukun üstünlüğü gibi evrensel değerlerin, ulusal devletlerde yerleşmesi açısından işlevsel bir araç olarak değerlendirilen Ombudsman kurumunun oluşturulması konusu, AB'nin Türkiye'ye verdiği belgelerde ısrarla dile getirilen beklentilerden biri olarak karşımıza çıkmaktadır. Aşağıda, AB'nin Türkiye'ye verdiği Düzenli İlerleme Raporları, Katılım Ortaklığı Belgeleri ve İstişari Ziyaret Raporlarında Türkiye'den Ombudsman kurumuna yönelik beklentileri ile Türkiye'nin hazırladığı Ulusal Programlarda Ombudsman kurumunun oluşturulmasına ilişkin taahhütleri içeren ifadelerden hareketle, AB'ye tam üyelik müzakere sürecinin, Kurumun oluşturulmasındaki etkisi ortaya konulmaya çalışılmıştır.

3.1.2.3.4.4. AB Belgelerinde Ombudsman Kurumunun Yeri

AB tarafından Türkiye için ilk İlerleme Raporu 1998 yılında düzenlenmiştir. Bu ilk Rapor'da, Türkiye'de *kamu yönetiminin işleyişinde bazı aksaklıklar olduğu, insan hakları ihlallerinin devam ettiği ve azınlıklara yapılan muamelelerde önemli eksiklikler olduğu* belirtilirken; *Siyasi Kriterler* üst başlığı altında *İnsan Hakları ve Azınlıkların Korunması* alt başlığı kapsamında, insan haklarını koruma mekanizmaları arasında sayılan Ombudsman

kurumunun oluşturulmasının, Türkiye’de insan haklarının korunmasına önemli katkılar yapacağı tespiti ve beklentisi ifade edilmiştir (Türkiye İlerleme Raporu, 1998: 14-17).

2004 İlerleme Raporu’nun *Giriş* bölümünde AB ile Türkiye arasındaki ilişkiler değerlendirilirken Türkiye’de *bir Ombudsman kurumunun oluşturulmasını destekleyen çalışmaların olduğu* saptaması yapılmaktadır (Türkiye İlerleme Raporu, 2004: 5). AB-Türkiye ilişkilerinin en yoğun ve iyimser olduğu ve müzakere tarihinin verileceği zirveden önce yayımlanan bu raporun arkasından, AP de Türkiye’nin adaylık sürecine ilişkin aldığı İlke Kararı’nda *insan haklarını koruma mekanizmalarını güçlendirecek reformlarda Türk makamlarını destekleyeceklerini ve Ombudsman kurumunun yakın zamanda kurulacağını* öngördüklerini belirtmiştir (Baykal, 2013: 127).

Aralık 2004 Brüksel Zirvesi’nde alınan karar gereği müzakereler 3 Ekim 2005’te başlamıştır. 9 Kasım 2005 tarihli İlerleme Raporu müzakere tarihi alındıktan sonraki ilk yılın değerlendirmesinin yapıldığı belge olması bakımından önem arz etmektedir. Rapor’un *Siyasi Kriterler* üst başlığı altındaki *Demokrasi ve Hukukun Üstünlüğü* alt başlığının *Kamu İdaresi* kısmında *Ombudsman kurumunun oluşturulması hususunda bir gelişme olmadığı*, uyarısıyla birlikte Kurumun kamu idaresinin etkinliğinin artırılmasında ve görevi kötüye kullanımın önlenmesinde önemli bir rolü olacağı ifade edilerek, beklentilerin nedenlerine yönelik bir vurgu yapılmıştır (Türkiye İlerleme Raporu, 2005: 13).

2005 İlerleme Raporu’ndan sonra, 5548 sayılı *Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu*, anayasal dayanağı bulunmadığı halde 28 Eylül 2006 tarihinde TBMM’den geçirilmiş ve 13 Ekim 2006 tarih ve 26318 sayılı Resmî Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir (Bu konu çalışmanın ilerleyen safhalarında ayrıntılarıyla ele alınmıştır). Bu ortamda hazırlanmış olan 8 Kasım 2006 tarihli İlerleme Raporu’nda, *Ombudsman kurumunun oluşturulmasının Katılım Ortaklığı Belgesi’nde belirtilen önceliklerden biri olarak önemli bir gelişme olduğu* ve Kurumun, kamu yönetiminin vatandaşlar tarafından izlenmesi için bir çerçeve oluşturduğu yönünde olumlu bir beklenti içeren ifadeler yer almıştır (Türkiye İlerleme Raporu, 2006: 5).

6 Kasım 2007 tarihli İlerleme Raporu ise, *Geliştirilmiş Siyasi Diyalog ve Siyasi Kriterler* üst başlığı altında *Demokrasi ve Hukukun Üstünlüğü* alt başlığı kapsamında *Kamu Yönetimi* kısmında, *5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nun Anayasa Mahkemesi tarafından 27.10.2006’da askıya alınmış olmasına rağmen sonrasında bir Ombudsman sisteminin henüz kurulamadığı*, ifade edilmiştir (Türkiye İlerleme Raporu, 2007: 7). Ayrıca 23. Fasıl çerçevesindeki gelişmelerin değerlendirildiği bölümde, *insan haklarını takip ve geliştirmeden yükümlü kurumlar konusunda ilerleme olmadığı, KDK’nın oluşturulmasına dair Kanun’un, Cumhurbaşkanı tarafından Anayasa Mahkemesine götürülmesi üzerine Mahkeme,*

Kanun'un yürütmesini durdurmuş, ancak henüz gerekçeli kararını açıklamamıştır, tespiti yapılmıştır (Türkiye İlerleme Raporu, 2007: 61).

5 Kasım 2008 tarihli İlerleme Raporu verilmeden önce Anayasa Mahkemesi tarafından yürürlüğü durdurulan 5548 sayılı Kanun ile ilgili henüz gerekçeli karar açıklanmamıştır. Bu nedenle Ombudsman konusuna önceki raporlara göre daha fazla yer ayrılmıştır. *Siyasi Kriterler* ana başlığı altında *İnsan Hakları ve Azınlıkların Korunması* bölümünde, özellikle Ombudsman kurumunun olmaması durumunda, *insan haklarına saygı, temel hak ve özgürlükler, hukuk ve adalet çerçevesinde verilen idari kararlara karşı itirazların yargı yoluna götürülmesinden başka bir çözümün olmadığı* ifade edilirken; aynı zamanda *Ombudsmanın hukukun üstünlüğü ilkesinin güçlendirilmesi ve bireysel hakların korunması ve toplumun farklı kesimleri arasındaki gerilimlerin giderilmesine katkı sunabileceği*, gibi ifadelerle, Ombudsmanın önemine vurgu yapılmıştır. İlaveten Türkiye'deki insan haklarının korunması ve geliştirilmesine ilişkin insan hakları kurumlarının *hem bağımsızlıktan yoksun hem de yeterli kaynaklara sahip olmadıkları gibi, insan hakları savunucularına yönelik tehditlerin ve zaman zaman uygulanan cezai soruşturmaların da bu kurumların çalışmalarını olumsuz yönde etkilediğine* dair tespitte bulunulmuştur (Türkiye İlerleme Raporu, 2008:12). Ayrıca 23. Fasıl kapsamında da *bağımsızlığı sağlanamamış, bağımsız bütçeden yoksun Başbakanlık İnsan Hakları Başkanlığı gibi, insan haklarını izleme ve geliştirmeden sorumlu kurumlarla ilgili ilerleme olmamıştır*, uyarısında bulunulmuştur (Türkiye İlerleme Raporu, 2008: 69-70).

14 Ekim 2009 tarihli İlerleme Raporu öncesinde Anayasa Mahkemesi, 5548 sayılı Kanun'u Anayasa'nın 6, 87 ve 123'üncü maddelerine aykırı hükümler içermesi gerekçesiyle 25 Aralık 2008 tarihinde iptal etmiştir (Anayasa Mahkemesi Kararı, 2008). Rapor'da *Siyasi Kriterler* üst başlığı altında *İnsan Hakları ve Azınlıkların Korunması* kısmında 5548 sayılı Kanun'un, Anayasanın bu tür kurumun TBMM ile ilişkilendirilmesine müsaade etmediği gerekçesiyle iptal edildiğine dikkat çekilerek, *Ombudsman mekanizmasının kurulması için gerekli anayasal dayanağın oluşturulması ihtiyacının, bir anayasa değişikliği ile giderilmesine*, işaret edilmiştir. Ayrıca insan haklarına ilişkin kurumsal çerçevenin güçlendirilmesi için bağımsız bir Ombudsman müessesesi ve insan hakları kurumunun oluşturulması bağlamında daha fazla çaba gösterilmesine ihtiyaç bulunmaktadır, tespiti de yapılmıştır (Türkiye İlerleme Raporu, 2009: 15).

9 Kasım 2010 tarihli İlerleme Raporu öncesinde Anayasa değişikliği referandumu yapılmış ve değişiklik paketi kabul edilmiştir. Dolayısıyla bu Rapor'da farklı başlıklar altında, gerçekleştirilen anayasa değişikliklerine atıfta bulunularak, *Anayasa Reformu ile KDK'nın kurulması ve yargı bağımsızlığının güçlendirilmesi için zemin oluşturulduğu* tespiti yapılırken,

yargı bağımsızlığının geliştirilmesi, dokunulmazlık sisteminin reformu ve KDK'nın oluşturulması için daha fazla çaba gösterilmesi tavsiyesinde bulunulmuştur (Türkiye İlerleme Raporu, 2010: 10,15,17,77).

12 Ekim 2011 tarihli İlerleme Raporu'nda ise, *Siyasi Kriterler* üst başlığı altında, *Kamu Yönetimi ve Güvenlik Güçlerinin Sivil Denetimi* bölümlerinde Ocak 2011'de KDK'nın kurulmasına yönelik TBMM'ye bir kanun tasarısı sunulduğu belirtilmekte, ilaveten tasarıdaki denetim kapsamının istisnaları, Başdenetçinin seçim usulü, yetkisi ve nitelikleri hakkında şu değerlendirmelerde bulunulmaktadır. *Başdenetçinin basit çoğunlukla seçilmesinin AB üyesi ülkelerdeki uygulamalarla uyuşmadığı, Parlamentonun nitelikli çoğunluğu ile seçilmesi gerektiği; Başdenetçinin, tarafsız, adil, objektif, toplum tarafından saygı duyulan biri olması; kendi inisiyatifiyle soruşturma başlatması; ordu üzerinde sivil denetim imkânının arttırılması; şikâyet başvurusu için azami sürenin uzatılması* gibi tespit ve değerlendirmelerde bulunulmaktadır (Türkiye İlerleme Raporu, 2011: 11-14).

10 Ekim 2012 tarihli İlerleme Raporu'nun *Siyasi Kriterler* başlığı altında *Kamu Yönetimi* kısmında, *Kurumun transfer sürecinde öncelikle Avrupa Ombudsmanı ve diğer ülke ombudsmanları ile yapılan istişare sonrasında hazırlanan Kanun Tasarısı'nın 14 Haziran 2012 tarihinde kabul edildiği* belirtilmiş, sonrasında Kurumun statüsüne, Başdenetçinin seçilme usulüne ve kurumun işlevine ilişkin bilgiler aktarılırken, *resen* soruşturma yapma yetkisinin bulunmamasına dikkat çekilmiştir. Ayrıca, KDK'nın kurulmasının vatandaş haklarının güvence altına alınmasında ve kamu idaresinin hesap verebilirliğinin sağlanmasında önemli bir aşama olduğu, tespitine de yer verilmiştir (Türkiye İlerleme Raporu, 2012: 12-13).

AB Komisyonu'nun görevlendirdiği uzmanlar tarafından Türkiye için düzenlenen İstişari Ziyaret Raporlarında da İlerleme Raporlarına paralel olarak Ombudsman kurumunun oluşturulmasına yönelik tavsiyeler yer almaktadır. 28 Eylül-10 Ekim 2003 tarihlerinde gerçekleştirilen ziyaretler ve görüşmeler sonucunda hazırlanan ilk İstişari Ziyaret Raporu'nda, Mahkemelerin Aşırı İş Yükünü Önlemeye ve Azaltmaya Yönelik Tedbirlere İlişkin Avrupa Konseyi'nin R (86) 12 No'lu Tavsiye Kararı'na atıfta bulunularak, *bireyler ve kamu idarelerinin taraf olduğu uyuşmazlıkların, uzlaştırma kurulları ya da benzer organlarda çözülmesini sağlayacak usul kuralları ve mevzuatta gerekli değişikliklerin yapılması*, tavsiye edilmiştir (Kjell Bjornberg and Paul Richmond, 2003: 119). 11-19 Temmuz 2004 yılı İstişari Ziyaret Raporu'nda ise, birey-kamu kurumları arasındaki uyuşmazlıkların çözümü kapsamında *Adalet Bakanlığı Kanunlar Genel Müdürlüğü'nün Ombudsman kurumunun oluşturulmasına yönelik bir Kanun Tasarısı'nı hazırlamaya başladığı ve uygulamanın 2005 yılı için hayata geçirilebileceğinin belirtildiği*, ifade edilmiştir (Kjell Bjornberg and Paul Richmond, 2004: 74).

13-22 Haziran 2005 tarihli İstişari Ziyaret Raporu'nda da *kamu yönetimleri hakkındaki şikâyetlerle ilgilenecek Ombudsman kurumuna yönelik Kanun Tasarısı'nın hazırlanmakta olduğu* tespitine yer verilmiştir (Kjell Bjornberg and Ross Cranston, 2005: 46-47).

17-21 Ocak 2011 tarihli 23'üncü Fasil Bağımsız İstişari Uzman Ziyareti Raporu'nun hem *Yargının Bağımsızlığı, Tarafsızlığı ve İdaresi* başlıklı kısmında (Giegerich'den [2011] aktaran Baykal, 2013: 131) hem de *İnsan Hakları Kurumsallaşması* bölümünde (Roberts and Adamson'dan [2011] aktaran Baykal, 2013: 131) Türkiye'de Ombudsman kurumunun oluşturulmasına yönelik çabalara değinilmektedir. Özellikle insan hakları kurumsallaşması hususlarının ele alındığı ikinci Rapor'da, yasalaşmayı bekleyen Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı hakkında değerlendirilmelerde bulunulmakta, Tasarı'nın *Avrupa Ombudsmanına görüş için gönderilmiş olduğundan ve bunun yerindeliğinden* söz edilerek, *alınacak görüşün Tasarı'ya son şeklinin verilmesinde dikkate alınmasının* önemli olduğunun altı çizilmiştir (Roberts and Adamson'dan [2011] aktaran Baykal, 2013: 131).

3.1.2.3.4.5. Katılım Ortaklığı Belgeleri ve Türkiye Ulusal Programlarında Ombudsman Kurumu

Türkiye'ye *aday ülke* statüsünün verildiği 1999 AB Konseyi Helsinki Zirvesi'nde, *Avrupa Stratejisi* kapsamında diğer aday ülkeler gibi yapılması gereken reformları teşvik etmek ve destek sunmak amacıyla Türkiye'nin de *Katılım Öncesi Strateji*'den yararlanması yönünde karar alınmıştır (EU Council Helsinki Summit, 1999: Article 12). Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanıp AB Konseyi tarafından onaylanan Katılım Ortaklığı Belgesi, aday ülkenin Kopenhag Kriterleri bağlamında gerçekleştirmesi gereken öncelikleri kısa ve orta vadeli olarak sınıflandırıp bir takvime bağlamaktadır. Bu kapsamda Türkiye için hazırlanmış ilk *Katılım Ortaklığı* 8 Mart 2001'de yayınlanmış, 2003, 2006 ve 2008 yıllarında güncellenmiştir. Bu belgeler genel olarak Türkiye için bir yol haritası niteliği taşımaktadır. Belgelerde AB'ye tam üyeliğin gerçekleşebilmesi için Türkiye'nin alması gereken tedbirler *Siyasi Kriterler, Ekonomik Kriterler* ve *AB Topluluk Müktesebatına Uyum* ana başlıkları altında 35 Fasil olarak sayılmaktadır.

Türkiye için 2001 yılında yayınlanan ilk Katılım Ortaklığı Belgesi'nde Ombudsman kavramı geçmese de *İlkeler* başlığı altında her aday devletin Kopenhag Siyasi Kriterleri'nin gereği olarak *demokrasi, insan hakları, azınlıklara saygı ve hukukun üstünlüğü ilkelerinin korunmasını güvence altına alan kurumları oluşturmak ve bu kurumların istikrarını sağlamakla yükümlü olduğu*, ifade edilmiştir (Katılım Ortaklığı Belgesi, 2001: EK, s. 1). 2003 yılında

yayımlanan ikinci belgede de *İlkeler* başlığı altında bir önceki belgede olduğu gibi aynı hususların altı çizilmiştir (Katılım Ortaklığı Belgesi, 2003: EK, s. 7).

2006 yılı Katılım Ortaklığı Belgesi'nde, *Kısa Vadeli Öncelikler* altında *Güçlendirilmiş Siyasi Diyalog ve Siyasi Kriterler* üst başlığında *Demokrasi ve Hukukun Üstünlüğü* kapsamında kamu yönetimi kısmında, *bütünüyle işeyen bir ombudsman sisteminin kurulması* gereği belirtilmiştir. Ayrıca sivil-asker ilişkileri çerçevesinde TSK üzerinde sivil denetim sağlayan mekanizmaların oluşturulması, AB üye devletlerin kurumlarıyla uyumlu hale getirilmesi ve ileri düzeyde hesap verebilirlik ve saydamlığın sağlanması yönünde adımlar atılması, kısa vadeli öncelikler içerisinde gösterilmiştir (Katılım Ortaklığı Belgesi, 2006: EK, s. 4-5).

2008 yılı Katılım Ortaklığı Belgesi'nde de bir önceki belgedeki ifadelere benzer şekilde *Kısa Vadeli Öncelikler* altında *Siyasi Diyalog* üst başlığının *Demokrasi ve Hukukun Üstünlüğü* alt başlığı kapsamında *Kamu Yönetimi* bölümünde *bütünüyle işeyen bir ombudsman sistemini kurmayı amaçlayan mevzuatın uygulanması* gereği ifade edilmiştir (Katılım Ortaklığı Belgesi, 2008: EK, s. 5). Bu ifadeyle Anayasa'ya aykırı olarak 2006 yılında yasalaşan ve Anayasa Mahkemesi tarafından askıya alınan 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'na gönderme yapıldığı değerlendirilmektedir.

Türkiye, 2001 yılı Katılım Ortaklığı Belgesi doğrultusunda Bakanlar Kurulunun 2001 yılında kabul ettiği ilk Ulusal Program'da Ombudsmanın oluşturulmasına yönelik herhangi bir taahhütte bulunmaz iken, 2003 tarihli Katılım Ortaklığı Belgesi'ne karşılık olarak hazırlanan 23 Haziran 2003 tarihli Ulusal Program'da 24 sayılı Adalet ve İçişleri başlığı kapsamında 14 No'lu *Yargının İşlevselliği ve Kapasitesinin Artırılması Suretiyle Etkin Bir Yargı Sisteminin Tesis Edilmesi* önceliği kapsamında yar alan yargının işlevselliğinin geliştirilmesi, adli ve idari kapasitesinin artırılmasının sağlanmasına yönelik tedbirlerden biri olarak, Tablo 24.14.1.1'de, *Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı'nın 2004 yılı içerisinde Meclisten geçirilmesinin planlandığı* belirtilmiştir (Ulusal program, 2003: 697). Ancak, yukarıda ifade edildiği üzere bu taahhüt, 2006 yılında Anayasa'ya aykırı olarak yasalaşan 5548 sayılı Kanun'un Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesi nedeniyle yerine getirilememiştir. 2005 yılı sonrasında AB ile ilişkilerin gerginleşmesi nedeniyle Türkiye, 2006 yılında verilen Katılım Ortaklığı Belgesi'ni yok sayarak karşılığında bir Ulusal Program da hazırlamamıştır (Sucu, 2016: 90-91). 31 Aralık 2008 tarihli Ulusal Program'da ise; 2008 ve daha önce yayımlanmış Katılım Ortaklığı belgelerinde ifade edilen 23'üncü Yargı ve Temel Haklar Faslı'na yönelik tedbirler kapsamında *Yargının Verimliliği, Etkinliği ve İşlevselliğinin Artırılması* önceliği altında, Adalet Bakanlığı tarafından gerçekleştirilecek mevzuatın uyumu ve uygulamaları için ihtiyaç duyulan kurumsal yapılanma takvimi çerçevesinde işlevsel bir *Kamu Denetçiliği* mekanizmasının 2009 yılında

oluşturulacağı taahhüt edilmiştir (Ulusal Program, 2008: 5, 239, 240, 244). Ancak 2003 Ulusal Program'da olduğu gibi bu taahhüt de 2009 yılı içinde gerçekleşmemiş ama, 2012 yılında kabul edilen 6328 sayılı *Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu* ile gecikmeli de olsa yerine getirilmiştir.

Görüldüğü üzere, Türkiye'nin AB adaylık sürecinde AB'nin farklı kurumları ve mekanizmaları Türkiye'de KDK'nın oluşturulmasına ilişkin her tür gelişmeyi yakından izlemiş, teşvik etmiş aynı zamanda bir baskı unsuru olarak da etkilemiştir. AB tarafından gerek Türkiye İlerleme Raporları gerekse Katılım Ortaklığı Belgeleri ve İstişari Ziyaret Raporlarında Ombudsmana yönelik dile getirilen beklenti ve tavsiyelerin Kopenhag Siyasi Kriterleri ve müzakere başlıklarından 23'üncü Faslın (Yargı ve Temel Haklar) gerekleri ile ilişkili olması, Türkiye'de kurumun tesis edilmesinin, siyasi ve bürokratik aktörler tarafından üyelik sürecini hızlandıracak bir unsur ve aynı zamanda da bir zorunluluk olarak görüldüğünü söylemek mümkündür.

3.2. Ombudsman Kurumunun Türkiye'ye Transfer Süreci

Türkiye'de Ombudsman kurumuna benzer bir kurumun oluşturulmasına yönelik ilk girişim 1970'li yılların sonlarında *4'üncü Beş Yıllık Kalkınma Planı*'nda dile getirilmiş olmasına karşın yaklaşık 32 yıl gibi oldukça uzun bir süre sonunda KDK'nın yasal statüye kavuşması bu sürecin sorgulanmasını da beraberinde getirmektedir.

Bu ana başlık altında ilk olarak, *Kamu Denetçiliği Mekanizmasını Oluşturma Girişimleri* kapsamında Beş Yıllık Kalkınma Planlarında ifade edilen KDK'nın kurulmasına yönelik hedef ve öneriler ile bu bağlamda hazırlanan ancak kadük kalan yasa tasarıları ve Anayasa'ya aykırı olarak TBMM'den geçirilen, fakat Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilen kanunların yasalasma süreçleri irdelenmiştir. Akabinde KDK'nın oluşturulmasına ilişkin anayasal dayanağın temin edildiği *2010 Anayasa Değişikliği Referandumu'na* değinilmiş, sonrasında 29.06.2012'de hayata geçirilen *6328 sayılı Kanun*, kurumun işlevselliğini etkileyen mevzuata dair göstergelerin değerlendirilmesine imkân tanıyan verilerin elde edilmesi amacıyla analize tabi tutulmuştur. Sonraki alt başlıkta, *politika transferi* kuramının varsayımlarına ilişkin göstergelerin değerlendirilmesine olanak tanıyan verilerin elde edilmesine yönelik olarak, *Kamu Denetçiliği Kurumu Kamu Politikası Transferi*, Dolowitz ve Marsh'ın soruları üzerine inşa edilen *Politika Transfer Analizi Soruları Üzerinden Analiz* yöntemiyle analiz edilmiştir. Son olarak, kurumun işlevselliğinin değerlendirilmesinde bir başka parametre olarak belirlenen KDK'nın performansına dair göstergeler ile ilişkili olan verilere, *2019 Yılı İtibariyle Kamu Denetçiliği Kurumu Yıllık Raporlarının Analizi* ile ulaşılmıştır.

3.2.1. Kamu Denetçiliği Mekanizmasını Oluşturma Girişimleri

Türkiye’de *Kamu Denetçiliği* mekanizmasına benzer bir kurumun oluşturulması yönündeki bir hedef, ilk defa Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı (DPT)’nin 1979-1983 yıllarını içeren *Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı*’nda görülmektedir. Bu Plan’a göre, kamu kurumlarının etkinliğini ve sağlıklı işlemlerini sağlayacak koşulları oluşturmak amacıyla uyuşmazlıkları mahkeme önüne gelmeden çözümlenecek yetkilerin tanındığı bir *Devlet Avukatlığı Kurumu* kurulması öngörülmüştür (DPT, *Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı*, 1979: 484). Fakat siyasal çalkantıların ve belirsizliklerin yaşandığı bu planlama döneminde herhangi bir adım atılmamış ve *Devlet Avukatlığı Kurumu* hayata geçirilememiştir.

Türkiye’de bir Kamu Denetçiliği mekanizmasının oluşturulmasına ilişkin somut önerilerden ilki ise, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi ve Hukuk Fakültesi öğretim üyeleri tarafından temel hak ve özgürlüklerin korunması için *Kamu Denetçiliği Kurulu* oluşturulması önerisi, 1982 Anayasası’nın yapılışı sırasında hazırlanmış olan *Gerekçeli Anayasa Önerisi*’nde dile getirilmiştir (Gerekçeli Anayasa Önerisi, 1982: 137-138). Ancak, bu çalışma öneri olmaktan öteye geçememiş ve dönemin Anayasa yapıcılarının tarafından kabul görmemiş, *Kamu Denetçileri Kurulu* yerine, benzer işlevi görmesi planlanan *Devlet Denetleme Kurulu (DDK)* oluşturulmuştur (Saygın, 2008: 1049).

Bir başka çalışma, yine DPT tarafından Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE)’ne kamu yönetiminin etkinliğini artırmak ve yeniden düzenlemek, yönetimdeki aksaklıkları ve sorunları tespit etmek, alınması gerekli önlemleri belirlemek ve AB’ye uyum konusunda yapılması gereken düzenlemelerin neler olduğunu ortaya koymak üzere bir *Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA) Genel Raporu* hazırlanmıştır. Bu Rapor’da DDK’nın bir çeşit KDK işlevi görmesini sağlayacak yasal düzenlemelere gidilmesi yönünde bir öneri getirilmiştir (KAYA Raporu, 1991: 3-43; Saygın, 2008:1049; Mutta, 2005: 97). Ancak sonraki süreçte anayasal bir kurum olan DDK’nın yapısında, herhangi bir değişikliğe gidilmemiş, KDK’nın kurulması hususunda bir gelişme de olmamıştır. Bu Rapor’un hazırlanmasındaki gerekçelerden birinin, Türkiye’nin 1987’de AET’ye *tam üyelik* başvurusuna karşılık 1989’da olumsuz bir cevapla yüzleşmesi olduğu değerlendirilmektedir.

1995 yılında, *Gümrük Birliği Anlaşması*’nın verdiği motivasyonla AB’ye üyelik hayalinin canlandığı bir dönemde, kurumsal anlamda hedef ve öngörülerin AB’ye uyum hususunun dikkate alınarak belirlendiği 1996-2000 yıllarını kapsayan Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda, daha somut bir şekilde KDK’nın gerekliliğinden söz edilmiş, *AB bünyesinde ve üye ülkelerin büyük kısmında bulunan, vatandaşların şikâyetleriyle ilgilenen bir Kamu Denetçiliği mekanizmasının Türkiye’de de oluşturulması* hedeflenmiştir (Yedinci Beş

Yıllık Kalkınma Planı, 1995: 119). Bu Plan'da dikkati çeken husus; Türkiye'nin ilk kez *Kamu Denetçiliği* mekanizmasının uygulamaya konulmasının AB'ye üyelik koşulu olduğunu, resmi olarak kabul etmiş olmasıdır.

1999 Helsinki Zirvesi'nde AB'ye adaylık statüsünün alınması üzerine, Türkiye İlerleme Raporlarındaki öneriler ve uyarılar doğrultusunda, AB üyesi ülkelerde *demokratikleşmeye katkısı bulunan kurumların* Türkiye'de de kurulması yönünde ilk girişim olarak, Adalet Bakanlığınca bir *Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı* hazırlanmıştır. Bu taslak metin 14 Eylül 2000'de Bakanlar Kurulunca kabul edilmiş ve *Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı* olarak TBMM Başkanlığına sunulmuştur (Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı, 2000: 1/763; Baykal, 2013: 115). Ancak, Tasarı, ilgili yasama dönemi içinde kanunlaşmamış ve kadük kalmıştır (Yağmurlu, 2018: 180).

2001-2005 yıllarını kapsayan Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda, *Hukuki ve Kurumsal Düzenlemeler* başlığı altında *yönetimi denetleyen ama yönetime bağlı olmayan bir Kamu Denetçiliği sisteminin* Türkiye'de kurulacağından bahsedilerek bu sistemin, istisnası olmadan bütün idari iş ve işlemleri kapsamı gereği vurgulanmıştır (Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 2001: 193). Kamu Denetçiliğine benzer bir mekanizmanın oluşturulması yönünde ikinci girişim, AB'ye tam üyelik müzakere tarihinin verileceği 2004 Brüksel Zirvesi öncesi hazırlıkları kapsamında 20 Ekim.2003 tarihinde TBMM Başkanlığına sunulan *Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı'nın* 42'nci maddesinde yer alan *Mahalli İdareler Halk Denetçiliği Sistemi* önerisidir. 15 Temmuz 2004 tarihinde 5227 sayılı Kanun olarak Meclisten geçirilen bu Tasarı da Cumhurbaşkanı tarafından onaylanmamış ve TBMM'ye geri gönderilmiştir (Baykal, 2013: 116). Akabinde, Ombudsman kurumunun oluşturulmasına yönelik olarak Adalet Bakanlığı bünyesinde bu kez *Türkiye Halk Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarı Taslağı* hazırlanarak 23 Kasım 2005 tarihinde TBMM'ye sevk edilmiş, 5521 sayılı Kanun Tasarısı 15 Haziran 2006 tarihinde TBMM'de kabul edilmiş (Efe, H. 2013: 57), ancak Cumhurbaşkanı, 12'nci maddesinin Anayasa'ya aykırı hükümler içermesi nedeniyle Kanun'u yeniden görüşülmek üzere TBMM'ye göndermiştir. Tasarı, 28 Eylül 2006 tarihi itibarıyla TBMM'de hiçbir değişiklik yapılmadan aynen kabul edilerek, ikinci kez 5548 sayılı *Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu* adıyla yasalaşmış ve 13 Ekim 2006 tarihinde Resmî Gazete'de yayımlanmıştır (13 Ekim 2006 Tarih ve 26318 Sayılı Resmî Gazete). Akabinde yapılan başvuru üzerine Anayasa Mahkemesi, 27 Ekim 2006 tarih ve E. 2006/140 sayılı Kararı'yla 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun, kurumun oluşturulmasını öngören 1'inci maddesinin yürürlüğünü durdurmuş, uzun bir aradan sonra da 25 Aralık 2008 tarih 2008/185 sayılı Kararı ile ilgili Kanun'u, Anayasa'nın 6, 87 ve 123'üncü maddelerine aykırı hükümler içermesi

gerekçesiyle tamamen iptal etmiştir (Anayasa Mahkemesi Kararı, 2008: 2006/140 Esas ve 2008/185 Sayı).

2007-2013 dönemini kapsayan Dokuzuncu Kalkınma Planı'nda ise, yerel düzeyden önce ulusal düzeyde Kamu Denetçiliği sisteminin kurulması yönünde girişimde bulunulması çabalarının ağırlık kazandığı ve Ombudsman kurumuna geniş bir yer verildiği görülmektedir. Dokuzuncu Kalkınma Planı'nın *Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Komisyonu Raporu*'nda, *Yönetişimin Temel İlkeleri* kapsamında Ombudsmana yönelik detaylı bilgiler verilmiş; *Katılımcılığın Geliştirilmesine Yönelik Öncelikler ve Tedbirler* başlığı altında da Anayasal dayanağı temin edilecek bir Kamu Denetçiliği mekanizmasının (Ombudsman) bir an önce hayata geçirilmesi ve bu kuruma *kendi inisiyatifi ile harekete geçebilme (resen)* yetkisinin verilmesi önerilmiştir (DPT Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 2007: 11-13, 37).

Görüldüğü üzere, kalkınma plan ve programlarında KDK'nın oluşturulmasının zorunlu bir ihtiyaç olduğu kabul edilse de bu plan ve programların uygulama döneminde ne yazık ki aynı kararlılık gösterilememiş ve Kurum hayata geçirilememiştir. Ancak, AB belgelerinde konunun yakından takip edilmesi ve anayasal zeminin hazırlanması yönündeki telkinler sonucunda gelen Anayasa değişikliği ile Kurumun oluşturulmasını engelleyen temel sorun giderilmiştir.

3.2.2. Anayasa Değişikliği Referandumu (12.09.2010)

Anayasa Mahkemesince 5548 sayılı Kanun'un iptal edilmesinin ardından siyasal iktidar tarafından getirilen, Anayasa'da köklü değişiklikler öngören 26 maddelik 5982 sayılı Kanun Teklifi, 7 Mayıs 2010 tarihinde TBMM'de 336 oyla kabul edilerek Cumhurbaşkanlığınca onaylanmış ve halkoyuna sunulmak üzere Resmî Gazete'de yayımlanmıştır (13.05.2010 Tarih ve 27580 Sayılı Resmî Gazete). Değişiklik teklifinin, bir KDK oluşturulmasını düzenleyen 8'inci maddesi TBMM Genel Kurul görüşmelerinde Anayasa değişikliğine yönelik yapılan tüm oylamaların içinde 340 gibi en yüksek oyu alarak kabul edilmiştir (Doğan, 2014: 129).

5982 sayılı Kanun'un 8'inci maddesi, çalışmanın konusu olan KDK'nın oluşturulmasına zemin teşkil eden değişikliği içermektedir (5982 Sayılı Kanun, 2010: Madde 8). Bu madde ile Anayasa'nın 74'üncü maddesinin kenar başlığı "VII. Dilekçe hakkı" iken, bu ifade "VII. Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı" biçiminde değiştirilmiş, 3'üncü fıkra yürürlükten kaldırılmış ve maddeye ek dört fıkra ilave edilmiştir. Bu fıkralar, herkesin Kamu Denetçisine başvurma hakkı bulunduğuna; kurulan KDK'nın TBMM'ye bağlı olduğuna ve idarenin işleyişiyle ilgili şikayetleri inceleyeceğine; Kamu

Başdenetçisinin seçim usulüne ve son olarak da şikâyet hakkının kullanılma biçimi, KDK'nın görevi ve yapacağı işlemler ile Kamu Başdenetçisi ve kamu denetçilerinin adaylık koşulları ve özlük haklarına ilişkin esasların bir kanunla düzenleneceğine yönelik hükümler içermektedir (T.C. 1982 Anayasası, Madde 74).

Söz konusu Referandum ile gerçekleştirilen değişikliklerin büyük bir kısmının, AB müktesebatına uyum kapsamında, AB belgelerinde Türkiye'den gerçekleştirmesi beklenen ve Türkiye'nin de ulusal programlarında gerçekleştirmeyi taahhüt ettiği bazı önceliklere ilişkin olduğu görülmektedir. Sonuç olarak yapılan Anayasa değişikliğiyle, *Kişisel Verilerin Korunması; Çocuk Hakları; Kadın-Erkek Eşitliği; İşçi Hakları; Sendikal Haklar; Örgütlenme Özgürlüğü; Yolsuzlukla Mücadele; Kamu Denetçiliği Kurumunun Oluşturulması; Hâkim ve Savcılar Yüksek Kurulu (HSYK)'nın Yapısı; Anayasa Mahkemesine Bireysel Başvuru Hakkı*, hususlarına ilişkin olarak yapılacak yasal düzenlemelerin anayasal dayanakları hazırlanmış, Yargı Reformu Stratejisi ve Eylem Planı'ndaki birçok hedefin gerçekleştirilmesinin önündeki engeller kaldırılmış, ancak özellikle HSYK'nın oluşumunda Adalet Bakanlığının Kurul üzerindeki etkisi artırılarak güçler ayrılığı ilkesi zedelenmiştir (Sucu, 2016: 145).

3.2.3. Referandum Sonrası İlk Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı (01.12.2010)

KDK'nın oluşturulmasına yönelik anayasal engelin ortadan kalkması üzerine, 2008 yılında iptal edilen 5548 sayılı Kanun'un esas alındığı, Adalet Bakanlığı tarafından hazırlanan yeni bir *Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı*, 1 Aralık 2010'da Bakanlar Kurulu tarafından kabul edilerek 5 Ocak 2011 tarihinde genel gerekçesiyle birlikte TBMM Başkanlığına sevk edilmiştir (Yüksel, 2011: 54-55). Bu Tasarı 26 Ocak 2011 tarihinde TBMM Anayasa Komisyonu ile AB Uyum Komisyonunda kabul edilmiş ancak, 2011 yılı genel seçimleri arifesine denk düşen 23'üncü Yasama Dönemi içerisinde TBMM'de görüşülmeyerek kadük kalmıştır (05.01.2011 Tarih ve 1/991 Esas Sayılı Kanun Tasarısı).

Türkiye'de siyasal kültür Ombudsman gibi demokratik kurumların oluşmasını destekleyecek bir nitelik taşımadığından KDK'nın oluşturulmasına yönelik toplumsal bir talep de yoktur. Yukarıda söz edilen KDK'nın oluşturulmasını da içeren Anayasa Değişikliği Teklifi'nin kabul oranı, halk oylamasında kutuplaşmış bir toplumsal yapıyı yansıtacak biçimde %57,88'de kalmıştır (YSK Kararı, 2010). Dolayısıyla KDK siyasi partilerin iç siyasete yönelik vaatleri arasında fazla yer bulamamıştır. 2002 yılından itibaren Parlamentoda çoğunluğu elinde bulunduran ve kesintisiz tek başına iktidar olan bir siyasal partinin ağırlıklı oyları ile önce Anayasa'ya aykırı olarak 5521 sayılı Kanun'un Meclisten geçirilmesi, Cumhurbaşkanının

itirazı ve Anayasa Mahkemesinden dönme olasılığının oldukça yüksek olmasına rağmen ikinci kez aynı Tasarı'nın 5548 sayılı Kanun olarak yasalaşması gibi, sürecin zamana yayılarak Kurumun hayata geçirilmesinin mümkün olduğu kadar geciktirilmesi, siyasal iktidarın bilinçli bir tercihi kanaatini oluşturmaktadır. Tüm engellerin kaldırıldığı Referandum sonrasında hazırlanan yeni bir tasarıya da kadük olması ve yaklaşık iki yıl gibi bir gecikmeyle 6328 sayılı Kanun'un 29 Haziran 2012'de yürürlüğe girmesi, bu kanaati daha da güçlendirmektedir.

3.2.4. 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu (29.06.2012)

Türkiye'nin AB ile müzakerelere başlamasından sonra KDK'nın yasal statüye kavuşturulmasına yönelik girişimlerden dördüncü ve sonuncu yasa tasarısı, nihayetinde 6328 sayılı *Kanun* olarak 14 Haziran 2012'de TBMM genel kurulunda kabul edilmiş ve 29 Haziran 2012 tarihinde de yürürlüğe girmiştir.

Bu Tasarı, önceki yasa tasarılarına kıyasla oldukça hızlı sayılabilecek bir biçimde, 14 Mayıs 2012'de Bakanlar Kurulunda kabul edilerek, 17 Mayıs 2012'de TBMM Başkanlığına sevk edilmiştir (KDK Kanun Tasarısı, 2012). Tasarı hakkında sadece Anayasa Komisyonu ve Avrupa Birliği Uyum Komisyonlarının olumlu görüşleri alınarak aynı hızla TBMM Genel Kuruluna iletilmiştir. 14 Haziran 2012 tarihinde TBMM'nin 24'üncü Dönem 2'nci Yasama Yılı 120'nci Birleşiminde 197 *evet* oyu ile kabul edilerek, 6328 kanun numarasıyla Cumhurbaşkanının onayına sunulmuş (TBMM, 24'üncü Dönem 2'nci Yasama Yılı 120'nci Birleşim, 2012), 29 Haziran 2012 tarih ve 28338 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir (KDK Kanunu, 2012). Böylelikle, AB'nin itelemesiyle gönülsüz ilerleyen bir sürecin sonunda Kamu Denetçiliği mekanizmasının oluşturulmasına yönelik yasal çerçeve hayata geçirilmiştir.

3.2.4.1. Kamu Denetçiliği Kurumunun Belirleyici Unsurları

Türkiye'de, yönetimin kamuoyu tarafından denetimine yönelik olarak farklı zamanlarda farklı mekanizmalar oluşturulmuş, ancak bu mekanizmalar kamuoyunun beklentilerini karşılama konusunda yetersiz kalmıştır.

Bu alt başlıkta, Ombudsman kurumunun transfer süreci ve işlevselliğinin analizine katkı sağlayan verilerin elde edilmesi amacıyla yasal çerçevenin şekillendirdiği Kurumun belirleyici unsurları irdelenmiştir. KDK'nın benzer örneklerinden ayrışmasına zemin teşkil eden ve Kurumun işlevselliğinde temel belirleyiciler olarak değerlendirilen, *Kurumun yapısı ve statüsü; tanımlanan görevleri; yetki alanı ve sınırları; bağımsızlık ve tarafsızlık göstergeleri; teşkilat*

yapısı; işleyişi; kararlarının niteliği ve yaptırım gücü gibi unsurlar ayrı başlıklar altında incelenmiştir.

3.2.4.1.1. Kurumun Yapısı ve Statüsü

6328 sayılı Kuruluş Kanunu'nun 4'üncü maddesi KDK'yı; TBMM Başkanlığına bağlı, kamu tüzel kişiliğine haiz, özel bütçesi olan (TBMM bütçesinden alınacak Hazine yardımı) bir kurum olarak tanımlanmıştır (KDK Kanunu, 2012: Madde 4).

Kurum, Başdenetçilik ve Genel Sekreterlikten oluşmaktadır. Başdenetçilik, bir Başdenetçi ile beş denetçiden; idari ve mali işler ile sekreteryaya hizmetlerini yürüten Genel Sekreterlik ise, Başdenetçinin görevlendirdiği Genel Sekreter ve idari personelden oluşmaktadır. Kurum, en üst düzey yönetici konumundaki Başdenetçi tarafından temsil edilmekte, Kuruluş Kanunu'nun uygulanmasına ilişkin esaslar ile Kurumda istihdam edilecek uzman ve uzman yardımcılarının işe alınma prosedürü ve çalışmalarına ilişkin esas ve usullerin belirlendiği Yönetmelik de Başdenetçi tarafından hazırlanmaktadır (KDK Kanunu, 2012: Madde 4, 6, 7).

6328 sayılı Kanun'un 7'nci maddesinin 2'nci fıkrasında denetçilerin görevleri, Kurumun iş ve işlemlerinde *Başdenetçiye yardımcı olmak ve Başdenetçi tarafından verilen görevleri yapmak*, olarak belirtilmiştir. Kurumun merkezi Ankara'dadır, ihtiyaç duyulan yerlerde şube açma açma yetkisi bulunmaktadır (KDK Kanunu, 2012: Madde 4,7).

Görüldüğü üzere bu yapısı itibarıyla KDK, bir Kamu Başdenetçisi ve beş denetçiden oluşan merkezi bir *Kurum Modeli*'ni yansıtmaktadır (Özcan, 2015: 152). Kanun'un yapım aşamasındaki komisyon çalışmalarında; uzmanlaşma esasına dayalı *İhtisas Modeli* örgütlenmesinin daha etkili olacağı ve Başdenetçinin yanında, yerel yönetimler, kadın ve çocuk hakları, askeri, cezaevi, ayrımcılıkla mücadele, gibi alanlarda özel denetçilerin olması önerilmiş olsa da uzmanlaşmaya dayalı bu model tercih edilmemiştir (TBMM, Anayasa Alt Komisyonu Raporu, 2012: 17).

Uluslararası uygulamalarda Ombudsman kurumu, genel olarak yasama, yürütme ve yargı erklerinin dışında bağımsız bir denetim kurumu olarak konumlandırılmaktadır. Ancak her bir organ ile olan ilişkisinde farklı bir pozisyonda bulunmaktadır. Ombudsman, yasama organı ile olan ilişkisinde *temsilci*, yürütme organı ile ilişkisinde *denetçi* ve yargı ile ilişkisinde *alternatif* bir konumdadır (Remac, 2014: 569).

Türkiye'de, Kamu Denetçiliği mekanizmasının devlet teşkilatı içindeki yerinin tespiti için KDK'nın almış olduğu kararların yasama, yürütme veya yargı organlarının işlevsel ayrımında nerede yer aldığına bakmakta fayda görülmektedir. *Güçler ayrılığı* çerçevesinde

Türkiye’de Parlamento, yürütme organını siyasi anlamda denetlemektir. Ancak Parlamentonun siyasi aktörleri denetlemesi nedeniyle dolaylı olarak bir yönetsel denetim yapmaktadır. KDK ise, Parlamento adına idareyi doğrudan denetleyen bir mekanizmadır (Özdemir, 2015: 83-84). Devlet mekanizması içerisinde yargı organlarının temel fonksiyonu ise, hukuki uyumsuzlukları kesin bir biçimde, çözümleyerek karara bağlamasıdır. Tavsiye niteliğinde kararlar alan KDK ise, bu açıdan bir yargısal işlev görememekte, ancak idareyi hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönünde inceleyebilmektedir. KDK ile yürütme organı arasındaki ilişkinin çerçevesi ise, ilgili mevzuatta aşağıdaki gibi ifade edilmiştir.

6328 sayılı Kanun’un 1’inci maddesinde Kurumun amacı, “*kamu hizmetlerinin işleyişinde bağımsız ve etkin bir şikâyet mekanizması oluşturmak suretiyle, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmak üzere, Kamu Denetçiliği Kurumunu oluşturmak*”, biçiminde ifade edilerek KDK’nın temel işlevine işaret edilmiştir (KDK Kanunu, 2012: Madde 1). Bu temel amaç doğrultusunda kuruma tanımlanan temel işlevin, *idarenin denetlenmesi ve idari işleyişinin iyileştirilmesi olduğu* anlamı çıkarılabilir. Ancak idarenin denetimi esas olarak, yapılan idari işlem ve eylemlerin hukuka ve hakkaniyete uygunluğunun kontrol edilmesi ve aykırılıklar karşısında gerekli işlemlerin yapılması ve siyasi, idari veya cezai açıdan sorumluluk doğuracak icrai bir karar alınmasını gerektirir. İdari işlemlerin iyileştirilmesinde ise amaç, aykırılıkların tespitinden ziyade idari işlem ve eylemlerdeki kalite artırımının sağlanmasıdır (Kaya, 2017: 200-201). Bu bağlamda hukuka ve hakkaniyete aykırı herhangi bir yönetsel işlem, eylem, tutum ve davranış karşısında bağlayıcılığı olmayan sadece tavsiye niteliğinde karar alabilen KDK’nın, denetimden daha çok hizmet kalitesini arttırmaya yönelik *iyileştirme işlevi* görmek üzere konumlandırıldığını söylemek mümkündür (Özdemir, 2015: 90-92).

3.2.4.1.2. Tanımlanan Görevleri

KDK’nın temel görevi, 6328 sayılı Kuruluş Kanunu’nun 5’inci maddesinin 1’inci fıkrasında, *idarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmak*, olarak tanımlanmıştır (KDK Kanunu, 2012: Madde 5).

Bu genel tanımda ifade edilen idarenin kapsamı, Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkındaki Yönetmeliğin 4’üncü maddesinin 1’inci fıkrasında, Kurumun şikâyet üzerine inceleme ve araştırma yapacağı kurum

ve kuruluşlar olarak ayrıntılı biçimde sıralanmıştır. Bunları genel olarak, merkezi yönetime bağlı kamu kurumları; mahalli idareler ile bağlı idareleri ve birlikleri; kamu tüzel kişiliği olan kuruluşlar; Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT); kamu kurumu özelliğindeki mesleki kuruluşlar ve kamu hizmeti yürüten özel hukuk tüzel kişileri biçiminde özetlemek mümkündür. (KDK Yönetmeliği, 2013: Madde 4).

Aynı maddenin 2'nci fıkrasında ise, Cumhurbaşkanı, yasama ve yargı organları ile TSK'nın askeri nitelikteki faaliyetleri KDK'nın görev kapsamı dışında tutulmuştur (KDK Yönetmeliği, 2013: Madde 4; Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 2012: Madde 5). Ancak, 2018 yılında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçilmesiyle birlikte 2'nci fıkranın a) bendi, 02.07.2018 tarih ve 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK)'yle kaldırılarak (703 Sayılı KHK, 2018: 40), Cumhurbaşkanlığı müessesesi de kurumun görev alanına dahil edilmiştir.

6328 sayılı Kanun esas alınarak Başdenetçi tarafından hazırlanan Yönetmelik'in 40'ıncı maddesinde Başdenetçinin görev ve yetkileri kabaca, Kurumu temsil etmek ve yönetmek; 6328 sayılı Kanun'un uygulanmasına ilişkin yönetmelikleri hazırlamak; denetçiler arasında iş birliğini ve görev dağılımını yapmak; Genel Sekreteri ve Kurumda istihdam edilen diğer personeli atamak; Kuruma gelen şikayetleri mevzuatın tanıdığı yetkiler çerçevesinde incelemek, araştırmak ve sonuçlandırarak karara bağlamak; Kurumun faaliyetleriyle ilgili yıllık raporları hazırlamak, Karma Komisyona sunmak ve kamuoyuna duyurmak, şeklinde sıralanmaktadır (KDK Yönetmeliği, 2013: Madde 40).

KDK Yönetmeliği'nin 41'inci maddesinde düzenlenen denetçilerin görev ve yetkileri ise, oldukça sınırlı tutulmuştur. Denetçilerin görevleri genel olarak, Kurumun işleyişine ilişkin Başdenetçinin verdiği görevleri yapmak; Başdenetçinin verdiği yetki kapsamında Kurumun faaliyetleri hakkında kamuoyunu bilgilendirmek; Başdenetçinin görevlendirmesi halinde yokluğunda ona vekalet etmek; gerek gördüğü durumlarda özel rapor hazırlamak ve Başdenetçiye sunmak, biçiminde ifade edilebilir (KDK Yönetmeliği, 2013: Madde 41).

Görüldüğü üzere genel itibarıyla, istisnalar dışında idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışları, alınan bir şikâyet üzerine KDK'nın inceleme ve araştırma konusu olabilmektedir. Bu görev tanımı, çalışmada ele alınmış olan farklı ülke uygulamalarında Ombudsmanların görev tanımlarıyla büyük oranda benzerlik göstermektedir. En önemli farklılık, şikâyet üzerine inceleme ve araştırma sonrası verilen tavsiye kararına ilgili merci ya da görevlinin uymaması durumunda Ombudsmanın vereceği tepkiye yöneliktir. KDK, şikâyet üzerine yaptığı inceleme ve araştırma sonucunda verdiği tavsiye kararına ilgili merci uyduğu takdirde, ilgili dosyayı kapatmaktadır. Ancak, tavsiye kararına ilgili merciin uymadığı ya da

tavsiye edilen çözümleri uygulanabilir nitelikte görmediğinin gerekçesini otuz gün içinde Kuruma bildirmedeği takdirde, KDK'nın bir tepkisi söz konusu değildir. KDK Yönetmeliği'nde, *şikâyete konu talebin idarece yerine getirilmesi* durumunda Ombudsmanın vereceği karar türü 27'nci maddede açıklanırken, Ombudsmanın tavsiye kararının yerine getirilmemesi durumunda nasıl bir tutum sergileyeceğine ilişkin bir madde metni bulunmamaktadır. Çalışmanın önceki bölümünde ele alınan farklı ülke uygulamalarında ise, tavsiye kararına uymayan şikâyete konu görevli ya da görevliler hakkında Ombudsman, üstlerinden disiplin soruşturması açılmasını istemekte veya yargı makamlarına soruşturma açılması tavsiyesinde bulunabilmekte, Fransa'da olduğu gibi suç duyurusunda bulunarak yargı organlarını harekete geçirebilmektedir. ABD'de de bazı eyaletlerde Ombudsman soruşturma açabilmekte, gerektiğinde şikâyetle ilgili olarak yüksek mahkemeye başvuru hakkını kullanabilmektedir.

6328 sayılı Kanun'un Başdenetçi ve denetçilerin görevlerini belirleyen madde hükümlerine bakıldığında, Kurumun asli görevinin yerine getirilmesinden doğrudan Başdenetçinin sorumlu tutulduğu görülmektedir. Denetçilerin görevi, mevzuatın Kurum için tanımladığı görevlerin yapılmasında *Başdenetçiye yardımcı olmak ve Başdenetçi tarafından verilen görevleri yapmak* olarak ifade edilirken, Başdenetçiye karşı sorumlu olduklarının da altı çizilmektedir. Denetçilerin görev alanları Başdenetçi tarafından belirlenmekte, gerektiğinde çalışma alanları değiştirilmektedir. Dolayısıyla, Kurumun görevlerini gerçekleştirme sorumluluğu ile bu görevlerin gerçekleştirilmesi için kuruma tanınan tüm yetkilerin en tepede bulunan Başdenetçide toplandığı, geleneksel kamu yönetimi anlayışını yansıtacak biçimde denetçiler ile Başdenetçi arasında bir hiyerarşik yapılanmanın tercih edildiği söylenebilir.

3.2.4.1.3. Yetki Alanı ve Sınırları

Kuruluş Kanunu'nun KDK için tanımladığı görevler ile bu görevlerin ifası için tanınmış olan yetkilerin, Kurumun kurumsal yapılanma modeli ve idareyi denetimden daha çok hizmet kalitesini arttırmaya yönelik *iyileştirme işlevi* görmek üzere konumlandırılmış olan statüsüyle uyum içerisinde olduğu görülmektedir. Bu statünün, kuruma tanınan yetkilerin niteliğini belirleyen önemli bir unsur olduğunu söylemek mümkündür. Ancak Kurumun iyileştirme işlevinin üst düzeyde gerçekleştirilmesinde önemli bir faktör olarak öne çıkan *resen* harekete geçme yetkisi KDK'ya tanınmamıştır. Kurum ancak idare ile ilgili kendisine bir şikâyet başvurusu yapıldığında harekete geçmekte, şikâyete konu olmasa da hukuka aykırı işlemleri ayyuka çıkarmış bir idare hakkında bile kendiliğinden harekete geçerek inceleme başlatamamaktadır.

Önceki bölümde ele alınmış olan farklı ülke uygulamalarına baktığımızda İngiltere ve Fransa dışındaki ülkelerin hepsinde, Ombudsmanlara kendiliğinden harekete geçme yetkisi tanınmıştır. Britanya’da Ombudsman kurumunun en dikkat çeken özelliği, Parlamento Komiserine ancak Avam Kamarası üyesi bir parlamenter aracılığıyla başvurulabilmesidir. İngiltere’de Parlamento Komiserine verilmeyen resen harekete geçme yetkisi milletvekillerine tanınmıştır. Parlamento Komiserinin çalışmalarından sorumlu *Kamu Yönetimi Özel Komitesi* başkanının her zaman muhalefetten görevlendirilmesi örneğinde olduğu gibi, güçlü bir demokrasiye sahip olan bu ülkede Ombudsman, Parlamentonun bir memuru gibi konumlandırıldığından bu yetkinin gerekli görülmediği değerlendirilmektedir. Fransa’da da İngiltere’ye benzer biçimde konumlandırılan *İnsan Hakları Savunucusuna* tanınmayan resen harekete geçme yetkisi milletvekillerine tanınmıştır.

Kurumun, şikâyet üzerine yönetimin hukuka ve hakkaniyete aykırı iş ve işlemlerini tespit etme ve hizmet kalitesini iyileştirme işlevinin gereği olarak ilgili Kanun’da KDK’ya tanınan yetkileri, *inceleme ve araştırma yapma; ilgili idareden bilgi ve belge isteyebilme; bilirkişi görevlendirme ve tanık dinleme; söz konusu idarelere tavsiyelerde bulunma; yapılan incelemelere ilişkin rapor düzenleme ve kamuoyunu bilgilendirme*, başlıkları altında toplamak mümkündür (KDK Kanunu, 2012).

6328 sayılı Kanun’un 20’nci maddesi, Kurumun inceleme ve araştırma yetkisi kapsamında kendisine iletilen şikâyete yönelik olarak yapılması gereken inceleme ve araştırmanın en geç altı ay içerisinde sonuçlandırılması; araştırma sonucunun ve kararın ilgili mercie ve başvurucuya bildirilmesi ve ilgili mercinin tesis ettiği işlemi ya da önerilen çözümü uygulanabilir bulmama gerekçesini 30 gün içerisinde KDK’ya bildirmesine ilişkin hükümler içermektedir (KDK Kanunu, 2012: 20).

6328 sayılı Kanun’un 18’inci maddesi gereğince, KDK’nın inceleme ve araştırma konusuna ilişkin ihtiyaç duyduğu bilgi ve belgeleri ilgili merciden isteme yetkisi vardır. *Devlet sırrı* veya *ticari sır* niteliğindeki bilgi ve belgeler, muhatap idare tarafından gerekçesi belirtilmek suretiyle verilmeyebilir. Ancak, Devlet sırrı niteliği taşıyan bilgi ve belgeler Başdenetçi veya görevlendireceği denetçi tarafından yerinde incelenebilir (KDK Kanunu, 2012: Madde 18). Burada dikkati çeken nokta, *ticari sır niteliğindeki bilgi ve belgelerin denetçilere verilemeyeceği gibi, yerinde incelenmesine de müsaade edilmemesidir*.

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nun 19’uncu maddesine göre, inceleme ve araştırma konusuna yönelik olarak Başdenetçi veya denetçiler tarafından uzmanlık ya da teknik bilgi gerektiren konularda bilirkişi görevlendirebilir, tanık ya da ilgili kişiler dinlenebilir (KDK Kanunu, 2012: Madde 19). Kurum, şikâyet başvurularına ilişkin yaptığı inceleme ve araştırma

sonucunda *tavsiye kararı, dostane çözüm kararı, ret kararı veya karar verilmesine yer olmadığına dair karar* türlerinden birini verir (KDK Yönetmeliği, 2013: Madde 31).

6328 sayılı Kanunu'nun 22'nci ve 23'üncü maddelerinde Kurumun faaliyetleri ile ilgili yıllık rapor hazırlama, gerektiğinde çalışmalarıyla ilgili kamuoyuna açıklama yapma yetkisi düzenlenmiştir. 22'nci maddeye göre, Kurum her takvim yılı sonunda yürüttüğü faaliyetleri ile gerek idareye gerekse yasama organına yönelik önerilerini de içeren bir raporu Karma Komisyona sunar. Komisyon, kendi kanaat ve görüşlerini de içerecek biçimde raporu özetleyerek Genel Kurula sunulmak üzere Meclis Başkanlığına iletir. Ayrıca, rapor, Resmî Gazete'de yayımlanarak kamuoyuna duyurulur. Kurum tarafından açıklanmasında fayda görülen hususların yıllık rapor dışında da Başdenetçi ya da görevlendireceği bir denetçi tarafından kamuoyuna duyurulması mümkündür (KDK Kanunu, 2012: Madde 22, 23).

Görüldüğü üzere Kurum, yıllık rapor hazırlama konusunda yetkilendirilmiş olmasına rağmen bu raporu doğrudan kamuoyuna iletme yetkisi sınırlandırılmıştır. Hatta rapor, Karma Komisyon tarafından özetlenerek TBMM'ye iletilmekte ve kamuoyunun bilgisine sunulmaktadır. Burada, Karma Komisyonda çoğunluğu elinde tutan iktidar ya da muhalefet partisinin rapor üzerinde parti görüşüne yakın düzenleme yapma olasılığına imkân tanındığını söylemek gerekir. Farklı ülke uygulamalarında Ombudsmanın raporunu teslim ettiği komisyon, rapora kendi görüşlerini ekleyebilir ancak raporu özetleyerek Parlamenteoya iletmesi söz konusu değildir.

3.2.4.1.4. Kurumun Bağımsızlığı ve Tarafsızlığı

Bu başlıkta, uluslararası standartlar gereği klasik Ombudsman kurumlarının karşılması gereken temel ilkeler içerisinde öne çıkan, Kurumun bağımsızlık ve tarafsızlık ilkesinin unsurları irdelenmiş olup, KDK'nın bu ilkeyi ne ölçüde karşıladığına yönelik tespitlerde bulunulmuştur.

Çalışmanın ikinci bölümünde, *Ombudsman Kurumunun Temel İlkeleri, Bağımsızlık ve Tarafsızlık Göstergeleri* alt başlığı kapsamında gerek IOI'nın Ombudsman kurumu standartlarında gerekse Venedik İlkeleri'nde Ombudsmanın bağımsızlığını ve tarafsızlığını sağlayan unsurlar olarak, *kurumun oluşturulduğu yasal metinler; Ombudsmanın seçilme usulü veya atanma şekli; dokunulmazlık statüsü; görev süresi; verilen rütbe ve mali imkânlar; kamuoyuna ve Parlamenteoya rapor sunma yetkisi; görevden alınma prosedürü ve mali özerklik*, hususları sayılmıştır. Avrupa Konseyi belgelerinde de Ombudsman kurumlarının işlevsel olabilmesi için en önemli hususun; yürütmeden bağımsız olması, *kurumsal, kişisel ve işlevsel bağımsızlıklarının sağlanması*, olduğu ifade edilerek, Kurumun bağımsızlığı ile işlevsellik

düzeyi arasında doğrusal bir ilişki olduğu vurgulanmıştır (Council of Europe Parliamentary Assembly, 2019: 7-8).

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun 12'nci maddesi Kurumun bağımsızlık ve tarafsızlığına yönelik hükümler içermektedir. 1'inci fıkrada, *Hiçbir organın, makamın ya da kişinin, Başdenetçiye ya da denetçilere görevleriyle ilgili bir emir, ya da talimat veremeyeceği, genelge gönderemeyeceği, tavsiye ya da telkinde bulunamayacağı*, hükmüne yer verilmektedir. 2'nci fıkrada ise, *Başdenetçi ve denetçilerin, görevlerini yerine getirirken tarafsızlık ilkesine uygun davranmak zorunda oldukları* belirtilmektedir (KDK Kanunu, 2012: Madde 12). Kurumun bağımsızlığının ve tarafsızlığının sağlanmasında bu hükümler yerindedir, ancak tek başına yeterli değildir. Venedik İlkeleri'nde ifade edildiği üzere, Kurumun bağımsızlık ve tarafsızlık unsurlarının niteliği, Kurumun bağımsızlık ve tarafsızlığının sağlanmasında önemli ölçüde belirleyici olmaktadır.

Aşağıda, *denetçi seçilebilme koşulları, Başdenetçi ve denetçilerin seçim usulü, görev süresi, kurumun bütçesi, kurum personelini atama yetkisi ve kamuoyunun bilgilendirilmesi* gibi unsurların KDK'nın bağımsızlık ve tarafsızlığını hangi ölçüde desteklediği irdelenmiştir.

3.2.4.1.4.1. Denetçi Seçilebilme Koşulları

6328 sayılı Kanun'un 10'uncu maddesinde Başdenetçi veya denetçi seçilebilmenin koşulları aşağıdaki gibi belirtilmiştir.

- a) Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı olmak.
- b) Başdenetçi için 50, denetçi için 40 yaşını doldurmuş bulunmak.
- c) Tercihen hukuk, siyasal bilgiler, iktisadi ve idarî bilimler, iktisat ve işletme fakülteleri olmak üzere, öğrenim süresi dört yıl olan fakülte veya yükseköğretim kurumlarından mezun olmak.
- d) Herhangi bir kamu kurum ve kuruluşunda veya özel sektörde aralıklı olsa da toplamda on yıl çalışmış olmak
- e) Kamu haklarından mahrum olmamak.
- f) *Başvuru sırasında herhangi bir siyasi partiye üye olmamak.*
- g) 26/9/2004 tarihli ve 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun 53'üncü maddesinde belirtilen suçların herhangi birinden ceza almamış olmak (KDK Kanunu, 2012: Madde 10).

Görüldüğü üzere, KDK'nın kurumsal yapısı denetçilerin uzmanlığı üzerine kurulu olmadığı için denetçi adaylarının tercihen *hukuk; siyasal bilgiler; iktisadi ve idarî bilimler; iktisat ve işletme* fakülteleri olmak üzere, dört yıllık herhangi bir fakültenin veya bu fakültele denkliği kabul edilmiş herhangi bir yükseköğretim kurumundan mezun olmaları yeterli

görülmüştür. Genel olarak bu koşulların b) bendi hariç, devlet memuru alımlarındaki başvuru kriterleri ile paralellik gösterdiği görülmektedir. Ancak, f) bendindeki *Başvuru sırasında herhangi bir siyasi partiye üye olmamak* koşulu, Kurumun bağımsızlık ve tarafsızlığına gölge düşürecek bir sonuç üretme potansiyeli taşımaktadır. Bu koşulu biraz açacak olursak; bir adayın başvurudan bir gün önce partisinden istifa etmiş olması, o adayın partisi ile bağlarını tamamen kopardığı ya da o partinin sempatisini olmadığı anlamına gelmeyeceği gibi, bir adayın Mecliste sandalyelerin çoğunluğunu elinde bulunduran bir partinin eski üyesi olması durumunda da Kamu Denetçisi seçilebilme olasılığının bir hayli yüksek olduğunu belirtmek gerekir. Diğer taraftan adaylık başvuru öncesi partisinden istifa edip, eski partisinin oyları ile seçilen Başdenetçi ya da denetçilerin tarafsız olabilmeye olasılıkları da oldukça düşüktür. Keza, KDK denetçilerinin ilk kez seçildiği 2012 yılında, biri AKP'nin kurucu üyesi olup 2002 seçimlerinde aynı partiden milletvekili, iki kişi de aynı partinin ilçe teşkilatlarında görevli olup, adaylık başvurusundan kısa bir süre önce partilerinden istifa etmişler ve bu üç aday, Karma Komisyonda siyasal iktidarın oyları ile *denetçi* olarak görevlendirilmişlerdir (SonDakika.com. 03.01.2013). İktidar partisi mensuplarının adaylık öncesi partilerinden istifa ederek denetçi seçilme geleneği 2016 yılında yenilenen denetçi seçimlerinde de devam etmiş, AKP'nin güçlü isimlerinden biri Başdenetçi seçilmiştir. Ayrıca biri, AKP'nin kurucu üyesi olup 2002, 2007 ve 2011 Genel Seçimlerinde AKP listesinden milletvekili, bir diğeri de AKP'den İl Genel Meclisi Üyesi ve Belediye Meclis üyeliklerinde bulunmuş olan iki kişi de yine Karma Komisyonda denetçi seçilmişlerdir (Kamu Denetçilerinin Özgeçmişleri, 2020).

Görüldüğü üzere, bir sonraki seçimde çoğunluğu elinde tutan bir partinin tüm denetçileri kendi parti mensuplarından seçmesinin önünde yasal olarak hiçbir engel bulunmamaktadır. Bu durum, Kurumun bağımsızlık ve tarafsızlık ilkesi ile bağdaşmamakla birlikte Kurumun meşruiyetini de ciddi biçimde zaafa uğratmaktadır.

3.2.4.1.4.2. Başdenetçi ve Denetçilerin Seçim Usulü

KDK Başdenetçi ve denetçilerinin seçim usulü 6328 sayılı Kanun'un 11'inci maddesinde düzenlenmiştir. Başdenetçilik aday başvurularını alan Karma Komisyon (TBMM Dilekçe Komisyonu ve İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşur), başvurular içerisinde üç aday belirleyerek TBMM Başkanlığına bildirir. Başdenetçi seçilebilmek için Genel Kurulda yapılan gizli oylamanın birinci ve ikinci turlarında üye tam sayısının 2/3 çoğunluğu aranır. İkinci oylamada çoğunluk sağlanamaz ise, üçüncü oylamada TBMM üye tamsayısının salt çoğunluğunun (301) oyunu alan aday seçilmiş olur. Bu turda da Başdenetçi seçilemediği takdirde en fazla oy alan iki aday dördüncü oylamaya katılır. Bu son oylamada Genel Kurul

karar yeter sayısını (Parlamento üye sayısının 1/4'ünden bir fazlası) karşılamak koşuluyla en fazla oy alan aday Başdenetçi seçilmiş olur (KDK Kanunu, 2012: Madde 11). Sonuç olarak, günümüz itibariyle 600 sandalyeli Parlamentoda Başdenetçi seçilebilmek için 151 *evet* oyu alınması yeterli olmaktadır.

Denetçilerin seçimleri ise, Karma Komisyon tarafından gerçekleştirilmektedir. Aday adayları arasından, seçilecek denetçi sayısının üç katı kadar aday, Komisyonun oluşturduğu alt komisyon tarafından belirlenmektedir. Başdenetçi için Genel Kurulda uygulanan seçim usulü aynı şekilde Karma Komisyonunda denetçilerin seçilmesinde de uygulanmaktadır. Birinci ve ikinci oylamada Karma Komisyon üye tamsayısının 2/3 çoğunluğu, üçüncü oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğu, dördüncü oylamada da karar yeter sayısı gözetilmek şartıyla en fazla oy alan aday seçilmiş olmaktadır (KDK Kanunu, 2012: Madde 11).

Başdenetçi ve denetçilerin mali ve sosyal hakları Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun 16'ncı maddesinde düzenlenmiştir. 16'ncı maddenin 1'inci fıkrasında Başdenetçiye, Başbakanlık Müsteşarı, denetçilere Başbakanlık Müsteşar Yardımcıları için belirlenen her türlü ödemeler dâhil mali haklar tutarında aylık ücret ödeneceği, hükmü yer almaktadır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş sürecinde 703 sayılı KHK'nın 110'uncu maddesi ile 6328 sayılı Kanun'un 16'ncı maddesinde değişiklik yapılarak, Başbakanlık Müsteşarı ibaresi *en yüksek devlet memuru* şeklinde, Başbakanlık Müsteşar Yardımcıları ibaresi *bakanlık genel müdürleri* şeklinde değiştirilmiştir (KDK Kanunu, 2012: Madde 16)

Başdenetçinin veya denetçilerin önceki başlıkta sayılan seçilebilme koşullarını taşımadıklarının sonradan ortaya çıkması ya da bu özelliklerini seçildikten sonra kaybettiklerinin Komisyon tarafından belirlenmesi durumunda, Başdenetçinin görevinin sonlandırılmasına Genel Kurul tarafından görüşmesiz olarak; denetçilerin görevden alınmasına da Karma Komisyon tarafından karar verilmektedir (KDK Kanunu, 2012: Madde 15).

Gücünü Parlamentodan alan Klasik Ombudsman, Parlamento tarafından seçilmesinin ardından Parlamento'ya karşı ilkesel olarak bağımsız olabilmelidir. Dolayısıyla Ombudsmanın Parlamento tarafından seçilme yeter sayısı önem arz etmektedir. Bu öneme binaen Venedik İlkeleri de Ombudsmanın bağımsızlığını, tarafsızlığını ve meşruiyetini mümkün olan en yüksek ölçüde koruyacak ve güçlendirecek prosedürlere göre, tercihen *nitelikli çoğunluk*la seçilmesini önermektedir (Venice Principles, 2019; İlke 6). Önceki bölümde örnek ülke uygulamalarında görüldüğü üzere ombudsmanın Parlamento tarafından seçilebilme oranı, Venedik İlkeleri'nde de belirtildiği üzere *nitelikli çoğunluk* (üye tam sayısının 3/5, 2/3, 3/4 oranlarından herhangi biri) ile gerçekleştirilmektedir. Danimarka'da Ombudsman tek oturumda 2/3 oranı ile

seçilmekte; ABD’de farklı eyaletlerde çoğunlukla 2/3 oranı gözetilmekte; İspanya’da iki ayrı Mecliste oylama yapılmakta, Kongrede 3/5 çoğunluk sağlandığı takdirde Senatoda salt çoğunluk yeterli olmaktadır.

Ombudsmannın Parlamento tarafından seçildiği uygulamalarda genel teamül, Parlamento çoğunluğunun olumlu görüşünü yansıtan nitelikli çoğunluk olmasına karşın, KDK’yı temsil eden Başdenetçinin seçilebilme yeter sayısı bu yaklaşımdan büyük ölçüde ayrılmaktadır. KDK Başdenetçisinin TBMM’de seçilme oranı 1/4 oranının bir fazlasına (151) tekabül etmekte ve *nitelikli çoğunluk* ilkesini karşılamamaktadır. Daha da önemlisi, Parlamentoda uzlaşmayı göz ardı eden, kutuplaşmaya davetiye çıkaran bir atmosferde, KDK denetçilerinin TBMM’de karar yeter sayısını karşılayan sandalye sayısına sahip olan herhangi bir siyasal partinin ya da aynı çoğunluğu sağlayan iktidardaki partinin oyları ile seçilmesi durumunda, denetçilerin kendisini seçen siyasal partinin güdümüne girme olasılığının bulunmasıdır.

3.2.4.1.4.3. Denetçilerin Görev Süresi

Ombudsman kurumunun temel ilkelerinden biri olan bağımsızlık ve tarafsızlığının sağlanmasında bir diğer unsur da Ombudsmannın görev süresidir. Bu unsur özellikle Parlamento dışında bir organ tarafından görevlendirilen Ombudsman için bir kat daha önem arz etmekte, kurumun bağımsızlığı ve tarafsızlığını güvenceye alan birtakım yasal düzenleme ihtiyacı ortaya çıkmaktadır. Uluslararası Ombudsman standartlarını belirleyen Venedik İlkeleri’ne göre, Ombudsmannın görev süresi, atama organının görev süresinden daha uzun olmalı, tercihen tek bir dönemle sınırlandırılmalı ve yedi yılın altında öngörülmemelidir. Görev süresi en fazla bir kez daha yenilenebilmelidir (Venice Principles, 2019: İlke 10).

İngiltere ve Fransa Örneklerinde olduğu gibi kurumun bağımsızlığının ve tarafsızlığının tesis edilmesine yönelik olarak, Ombudsmannın ikinci kez seçilememesi, kendisini atayan organların görev süresi sona erse de görevine devam etmesi, Ombudsmannın taşınması gereken şartları yitirdiği takdirde en yüksek yargı merci tarafından görevden alınması gibi hususların, kuruluş kanununda hüküm altına alındığı görülmektedir. Böylelikle Ombudsmannın kendini atayan organa karşı bağımsızlığı ve tarafsızlığı temin edilmiş olmaktadır. Bu hükümlere uygun olarak İngiltere’de Parlamento Komiserinin görev süresi yedi yıl, Fransa’da İnsan Hakları Savunucusunun görev süresi altı yıl ile sınırlı tutulmuştur.

Ombudsmannın Parlamento tarafından *nitelikli çoğunlukla* seçilen ülke uygulamalarında ise, Ombudsmannın görev süresi dört ile altı yıl arasında değişmekte olup (İsveç ve Danimarka 4 yıl, ABD eyaletleri 5 ile 6 yıl arası, İspanya 5 yıl) görev süresi dolduğunda tekrar seçilebilme

imkânı bulunmaktadır.

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun 14'üncü maddesi KDK denetçilerinin görev süresini, 2012 yılı itibariyle Parlamentonun süresine paralel biçimde dört yıl olarak belirlemiştir. Ayrıca, bir dönem daha seçilebilme imkânı tanınmıştır (KDK Kanunu, 2012: Madde 14). Yukarıda ifade edildiği üzere, nitelikli çoğunluğun aranmadığı durumlarda genel teamül, Ombudsmanın görev süresinin bir dönemle sınırlı tutulmasıdır. KDK denetçilerinin karar yeter sayısı ile seçilmesi ve görev sürelerinin bir dönem daha uzatılma imkânının olması, kurumun bağımsız ve tarafsızlığını desteklememektedir.

3.2.4.1.4.4. Kurumun Bütçesi

Ombudsman kurumunun bağımsızlık ve tarafsızlığını sağlayan önemli unsurlardan birisi de mali özerkliğe sahip olmasıdır. Bu nitelik, önceki bölümde ele alındığı üzere uluslararası Ombudsman standartlarının geliştirildiği belgelerde de ifade edilmekte, Kurumun kendisine ait bütçe tahsisatının yasal bir düzenlemeyle güvence altına alınması öngörülmektedir. Venedik İlkeleri'nin 21'inci maddesi kurumun mali özerkliğine ilişkindir. İlke 21'de, Ombudsman kurumunun yeterli ve bağımsız bütçe kaynaklarına sahip olması gereğine vurgu yapılarak, Kuruma sorumluluklarının ve işlevlerinin tam, bağımsız ve etkili bir şekilde yerine getirilmesini sağlayacak bütçe ayrılmasına ilişkin hükmün, ilgili kanunda yer alması gereği ifade edilmiştir. Bu ilkeye göre, her mali yıl için Ombudsman kurumu kendi bütçe taslağını hazırlar, kurum için kabul edilen bütçenin tamamı bir kısıtlamaya gidilmeden mali yıl boyunca serbest bırakılır. Ombudsman bütçesinin bağımsız mali denetiminde ise, yetkinin kullanılmasında önceliklerin seçimi değil, yalnızca mali işlemlerin yasallığı dikkate alınır (Venice Principles, 2019: İlke 21).

6328 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesinde Kurumun kamu tüzel kişiliğine sahip, *özel bütçeli* bir kurum olduğu belirtilmiş, 29'uncu maddede *Bütçe* başlığı altında gelirleri de TBMM'den alınacak *Hazine yardımı* ve *diğer gelirler* şeklinde ifade edilmiştir. Bu hükümden anlaşıldığı üzere Kurum mali özerkliğe sahip değildir. Söz konusu Kanun'da Ombudsmanın her mali yıl için kendi bütçe taslağını hazırlamasına ve bu taslağın Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nda değiştirilmeden kabul edilmesine ilişkin herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Buradan, KDK kendi bütçe taslağını hazırlasa bile, Hükümetin her mali yıl öncesinde Meclise getirdiği *Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu Teklifi'nde* KDK'nın ihtiyaç duyduğu bütçe tahsisatına aynen yer verebileceği sonucu çıkarılamayacağı gibi gerektiğinde kısıtlamaya da gidilebileceği mümkündür.

KDK'nın son yıllardaki bütçe tahsisatına baktığımızda mevcut Hükümetin Kuruma karşı pozitif ayrımcılık eğiliminde olduğu gözlenmektedir. KDK'nın 2019 Performans Programı'nda 2019 mali yılı için öngördüğü toplam kaynak ihtiyacı 27.615.000 TL. olarak öngörülmüş (KDK 2019 Yılı Performans Programı, 2018: 61), bu ödenek 7156 sayılı 2019 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu Teklifi'nde değiştirilmeden olduğu gibi yer almış (2019 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu Teklifi, 2018: 36), 22.12.2018 tarih ve 7156 sayılı Kanun ile de kabul edilmiştir (7156 Sayılı Kanun, 2018). İlâveten, KDK'nın Temmuz 2019'da hazırladığı, Kurumsal Mali Durum ve Beklentiler Raporu'nda mevcut tahsisatın artırılması talebinde bulunulmuş (KDK Mali Durum ve Beklentiler Raporu, 2019: 3), bu talep Hükümet kanadında karşılık bularak Kurumun toplam ödeneği 30.991.150 TL'ye çıkarılmıştır (KDK Yıllık Raporu, 2019: 50-51).

KDK'nın 2020 yılı performans programı maliyet tablosunda aynı yıl için toplam kaynak ihtiyacı 35.508.000 TL.; 2021 yılı için 38.058.000 TL.; 2022 yılı için de 40.305.000 TL. olarak öngörülmektedir (KDK 2020 Yılı Performans Programı, 2019: 41). 7197 sayılı 2020 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu Teklifi'nde KDK'nın taslak bütçesi 2019 bütçesinde olduğu gibi değiştirilmeden yer almış (2020 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu Teklifi, 2019:41) ve 21.12.2019 tarih ve 7197 sayılı Kanun ile kabul edilmiştir (7197 Sayılı Kanun, 2019).

Mevcut Hükümetin bütçe konusunda Kurumu destekleyen bu tutumunun sonraki hükümetlerde aynı biçimde devam edeceğini güvence altına alan bir yasal hükmün bulunmaması, Kurumun yürütme organı karşısında bağımsızlığını ve tarafsızlığını tehdit eden bir unsur olarak değerlendirilmektedir.

3.2.4.1.4.5. Kurum Personelini Atama Yetkisi

Ombudsman kurumlarının kendi bütçe taslağını hazırlaması, doğal olarak kurumda istihdam edilecek personeli atama yetkisini de beraberinde getirmektedir. Dolayısıyla örnek ülke uygulamalarında Ombudsmanın kendi personelini atama yetkisi ayrı bir başlık olarak dile getirilmemektedir.

Fransa örneğinde Ombudsman, kurumda çalıştıracağı insan kaynağının sayısını ve niteliğini belirleme yetkisine sahiptir, ancak Kurumda istihdam edilen personelin görev süresi Ombudsmanın görev süresi ile sınırlıdır (Arabulucu Kuruluş Kanunu, 1973: Madde 15).

BM ulusal kurumların statüsüne ilişkin Paris İlkeleri'nde UIHK'lerin *Oluşturulma Biçimleri ve Bağımsızlık ile Çoğulculuk Güvenceleri* başlığı altında, ulusal kurumların yürütme organından bağımsız olabilmeleri ve bu bağımsızlıklarını tehdit edecek mali bir kontrole tabi olmamaları için, kendi personelini istihdam etmeyi ve kendi mekanlarına sahip olmayı

sağlayacak yeterli mali kaynaklara ve özerkliğe sahip olmaları gerektiği belirtilmektedir (Paris Principles, 1993: 2). Ancak, yukarıda ifade edildiği üzere ilgili mevzuatta KDK'nın gelirleri; TBMM'den alınacak Hazine yardımı ve diğer gelirler olarak ifade edilmiş, Kuruma her mali yıla ait bütçe taslağını hazırlama yetkisi verilmemiştir.

6328 sayılı Kanun'un *Personelin Atanması* başlıklı 24'üncü maddesinde Genel Sekreterin; dört yıllık yükseköğretim kurumu mezunu, Devlet Memurları Kanunu'na tabi görevlerde on yıl çalışmış ve aynı Kanun'un 48'inci maddesindeki şartları taşıyanlar arasından Başdenetçi tarafından görevlendirileceği belirtilmektedir. 24'üncü maddenin ikinci fıkrasında, diğer personelin de Başdenetçi tarafından atanacağı hükmü yer almaktadır. Ayrıca Kurumda görev alacak Kamu Denetçiliği Uzmanlığı ve Kamu Denetçiliği Uzman Yardımcılarının taşınması gereken nitelikler 25'inci ve 26'ncı maddelerde belirtilmiştir. 26'ncı maddenin ikinci fıkrasında Kamu Denetçiliği Uzman Yardımcılarının işe alınmaları, yetiştirilmeleri ve yeterlilik sınavının şekli ile Kamu Denetçiliği uzman ve uzman yardımcılarının görev, yetki ve çalışmalarına ilişkin esas ve usullerin yönetmelikle düzenleneceği ifade edilmiştir. 6328 sayılı Kanun'un 27'nci maddesi, Kanun'da hüküm bulunmayan hususlarda, Kurum personeli hakkında Devlet Memurları Kanunu hükümlerinin uygulanacağı ifade edilmiştir (KDK Kanunu, 2012: Madde 27). 02.08.2013 tarihinde 6328 sayılı Kanun'un 28'inci maddesindeki değişiklikle ihtiyaç halinde, Kamu Denetçiliği Uzmanı kadro sayısının yüzde yirmisini aşmamak üzere, kamu kurum ve kuruluşlarındaki görevli personelin rızaları alınmak kaydıyla en fazla iki yıl için Kuruma geçici görevlendirme yapılabilmektedir. Ancak, bu sayı Kamu Denetçiliği Uzmanı kadro sayısının yüzde yirmisini aşmamalıdır (KDK Kanunu, 2012: Madde 28).

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı'nın 34'üncü maddesi ile Kuruma, denetçiler de dahil olmak üzere, Genel Sekreter, sekreter, Kamu Denetçiliği Uzmanı, Şube Müdürü, memur, şef, hizmetli, teknisyen, şoför, bilgisayar işletmeni vb. toplam 246 kadro ihdas edilmiştir (Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı, 2012). İlerleyen süreçte oluşan personel ihtiyacının, Başdenetçilik Makamınının 14.08.2013 tarih ve 61 sayılı Onayı ile *Kamu Denetçiliği Kurumu Teşkilat Yapısının Oluşturulmasına ve Personelin Çalışma Usul ve Esaslarına İlişkin Yönerge*'nin yürürlüğe konulmasıyla, 6328 sayılı Kanun'un 28. maddesinde sayılan kurumlardan geçici görevlendirme yapılmak suretiyle giderildiği anlaşılmaktadır (KDK 2014 Yıllık Raporu, Sayfa: 40-41).

Yukarıda da belirtildiği üzere, KDK'da çalışacak personelin nitelikleri, 6328 sayılı Kanun ile belirlenirken, söz konusu personelin görevlendirilmeleriyle ilgili prosedürün Başdenetçi tarafından hazırlanacak yönetmelikle düzenlenmesi öngörülmüştür. Sonuç olarak,

Kuruluş Kanunu'nda belirtilen koşulları taşıyanlar arasından ihtiyaç duyulan personeli atama yetkisi Başdenetçiye verilmiştir. Kurum personelinin statüsü Devlet Memurları Kanunu hükümlerine tabidir, görev süresine ilişkin bir sınırlama yoktur.

31 Aralık 2019 yılı itibariyle KDK'nın insan kaynakları aşağıda Tablo 7'de verildiği gibi 153 kadrolu, 79 sürekli işçi, 2 sözleşmeli bilişim personeli, 27 geçici görevli personel ve 12 geçici görevli sürekli işçi, olmak üzere toplam 273 personelden oluşmaktadır (KDK 2019 Yıllık Raporu, 2020: 48).

Tablo 7. 2019 Yılı İtibariyle Kamu Denetçiliği Kurumu Personel Sayıları

Dolu Kadro	Sürekli İşçi	Sözleşmeli Personel	Geçici Görevli Personel	Geçici Görevli Sürekli İşçi	Toplam
153	79	2	27	12	273

Kaynak: KDK 2019 Yıllık Raporu, 2020: 48.

Görüldüğü üzere, KDK'nın Kurumda çalıştıracağı personelin sayısını ve niteliklerini belirleme yetkisi bulunmamaktadır. Kanun'da belirtilmeyen nitelikler gerektiren personel ihtiyacı doğduğunda, bu tür personelin istihdam edilmesi yeni bir yasal düzenlemeyi gerektirmektedir. Nihayetinde Kurum, kendisinden beklenen işlevleri yerine getirebilmesi için ihtiyaç duyduğu kadrolu personel sayısının ve niteliklerinin tespitine yönelik düzenlemede, Mecliste çoğunluğu elinde tutan siyasi partinin desteğini almak zorundadır. Bu durum da kurumun bağımsızlık ve tarafsızlık ilkesi ile bağdaşmamaktadır.

3.2.4.1.4.6. Kamuoyunun Bilgilendirilmesi

Ombudsman kurumlarının bağımsızlık ve tarafsızlığını açık biçimde yansıtan unsurlardan birisi de Kurumun şikâyet üzerine yaptığı araştırma ve soruşturmalar neticesinde, özellikle idarenin kötü yönetimini tespit etmesi halinde aldığı tavsiye kararları ve bu kararlara karşı idarenin tutumunu da içeren raporlar ve açıklamalar vesilesiyle kamuoyunu bilgilendirmesidir.

Çalışmanın önceki bölümünde ele alındığı üzere gerek IOI'nın Ombudsman kurumu standartlarında gerekse Venedik İlkeleri'nde, Ombudsmanın çalışmaları hakkında hazırladığı raporlar aracılığıyla *kamuoyunu ve Parlamento'yu bilgilendirme yetkisi*, Ombudsman kurumlarının bağımsızlığını ve tarafsızlığını sağlayan unsurlar içerisinde sayılmaktadır (IOI Bylaws, 2012: Article 2; Venice Principles, 2019: 3-6). IOI Yönetmeliği'nin 2'nci maddesinin g) bendinde, Ombudsmanın kamuoyuna, yasamaya veya seçilmiş başka bir organa karşı hesap

verebilir olması, yıllık veya periyodik dönemlerde çalışmalarıyla ilgili rapor yayınlama sorumluluğunun bulunması gerektiği ifade edilmektedir (IOI Bylaws, 2012: Article 2).

Venedik İlkeleri'nin 20'nci maddesine göre de Ombudsman faaliyetleri hakkında yılda en az bir kez olmak üzere Parlamento'ya rapor verir, ayrıca uygun gördüğü belirli konular hakkında farklı zamanlarda da rapor hazırlayarak Parlamento'ya sunabilir. Bu raporların aynı zamanda kamuoyuna da açıklanması gerekir (Venice Principles, 2019: İlke 20).

Örnek ülke uygulamalarında Ombudsman idarenin eksik, hatalı ya da hukuka aykırı işlemlerine yönelik olarak aldığı tavsiye kararları ile bu kararlara karşı idarenin tutumunu da içeren özel ya da yıllık raporlar ya da açıklamalar yoluyla kamuoyunu bilgilendirmektedir. Bu ülkeler içerisinde Ombudsman kurumunun doğuşuna kaynaklık eden İsveç'te, Ombudsmanın kamuoyunu bilgilendirmesinin kapsamı daha da geniştir. Medya mensupları Ombudsmanın faaliyetleri ve incelenen dosyalar hakkında her gün bilgi alabilmektedirler. Parlamento Ombudsmanı, yıl içerisinde yapmış olduğu denetim ve incelemeleri sonucunda ortaya çıkarılan yasal boşluklar, hatalar ve mevcut yasalarda gerçekleştirilmesi istenen değişikliklerle ilgili önerilerinin de yer aldığı yıllık raporunu, resmi olarak Parlamento Anayasa Komisyonuna sunmaktadır. Meclis Anayasa Komisyonu, Ombudsmanın raporu üzerinde yaptığı incelemeler sonucunda yönetime ilişkin başarısızlık, yetersizlik, görev suistimali veya iletişimsizlik gibi hususlarda vardığı kanaati de ekleyerek, raporu görüşülmek üzere Riksdag Genel Kuruluna iletmektedir. ABD'de bazı eyaletlerde Ombudsman yıllık raporunu hem Parlamento'ya hem de Valiye sunmaktadır. Fransa'da da benzer şekilde İnsan Hakları Savunucusu, idareye yönelik yapmış olduğu denetim ve incelemelere ilişkin olarak hazırladığı yıllık raporunu Parlamento'ya, Cumhurbaşkanına ve kamuoyuna sunmakla yükümlüdür (Arabulucu Kuruluş Kanunu, 1973: Madde 14). Nihayetinde, Ombudsmanın *kötü yönetimi eleştirme ve çalışma sonuçlarını bir rapor ile kamuoyuna açıklama gücüne sahip olması* uluslararası boyutta Ombudsman kurumlarının ortak bir özelliği olarak değerlendirilmektedir.

KDK'nın çalışmalarıyla ilgili *kamuoyunu bilgilendirme yetkisi*, örnek ülke uygulamalarında olduğu gibi, çalışmalarıyla ilgili hazırlanmış olduğu raporları Parlamento'ya ve kamuoyuna sunma ve gerekli gördüğü durumlarda kamuoyuna açıklama yapma, biçiminde düzenlenmiştir. 6328 sayılı Kanun'un 22'nci maddesinin 1'inci fıkrasında, Kurumun her takvim yılı sonunda, yıl içinde yaptığı çalışmaları ve önerilerini içeren bir rapor hazırlayarak Karma Komisyona sunması, Komisyonun da kendi kanaat ve görüşlerini de içerecek biçimde Raporu özetleyerek TBMM Genel Kuruluna iletilmek üzere Meclis Başkanlığına göndermesi, hükmü yer almaktadır. 22'nci maddenin 2'nci fıkrasında, Kurumun yıllık raporunun Resmî Gazete'de yayınlanmak suretiyle kamuoyuna duyurulacağı belirtilmektedir. 3'üncü fıkrada ise,

Kurumun açıklanmasında yarar gördüğü konuları yıllık raporu beklemeden özel rapor hazırlayarak kamuoyuna duyurabileceği ifade edilmektedir (KDK Kanunu, 2012: Madde 22, 7). 23'üncü maddede, Kurumun çalışmaları hakkında Başdenetçi veya Başdenetçi tarafından görevlendirilen herhangi bir denetçinin açıklama yapma yetkisi olduğu belirtilmektedir (KDK Kanunu, 2012: Madde 23).

Burada *özel rapor* olarak kastedilen çalışmaların niteliğine bakmakta yarar görülmektedir. Çalışma kapsamında konuyla ilgili olarak KDK'nın 2019 Yıllık Raporu da dahil olmak üzere, tüm yıllık ve özel raporları taranmış, hangi durumlarda özel rapor hazırlandığına ilişkin bir kanaate ulaşılmıştır. Her şeyden önce özel raporun, herhangi bir bireysel şikâyet başvurusu ile ilişkisinin bulunmadığı görülmüştür. KDK'nın hazırladığı ilk özel rapor 2014 tarihli *Soma Maden Kazasından Hareketle Kömür Madenciliğinde İş Sağlığı ve Güvenliği Özel Raporu*'dur. Rapor'da, Soma maden kazasının *rahatlıkla engellenebilir nitelikte olmasına rağmen en temel tedbirlerin dahi alınmaması neticesinde meydana gelmiş olduğu* ifade edilmekte, doğrudan hiçbir kişi ya da idare sorumlu tutulmamakta, benzer kazaların tekrarlanmaması adına Türkiye'de idari yapılanma ve denetlemenin etkinliğinin artırılmasına yönelik bazı önerilerde bulunmaktadır (KDK Soma Maden Kazası Raporu, 2014: 74).

2020 yılı itibariyle hazırlanan toplam beş özel raporda en dikkat çeken 15 Temmuz 2016 darbe girişiminden 18 gün önce yayınlanmış ve ilgili makamlara da gönderilmiş olan *Adalet Sistemimizin Sorunları, İyileştirilmesi ve Güvenilirliğinin Artırılması Hakkında Özel Rapor*'dur. Bu Rapor'un *Yargıda Gizli (Yasa Dışı) Yapılanma* bölümünde, Gülen Cemaati'nin yargıda nasıl örgütlendiği irdelenmiş, Türk yargı sisteminin bağımsızlığından söz edilemeyeceğinin altı çizilmiş, ancak bu gizli yapılanmaya yol veren hiçbir kurum ya da makam ifşa edilmediği gibi, bu makamları aklamaya yönelik ifadeler kullanılmıştır (KDK, Adalet Sistemi Özel Raporu, 2016: 462-479). Kısaca, özel raporların medyada sıklıkla gündeme getirilen bazı konulara ilişkin olarak kamuoyunu aydınlatma işlevinden öte bir anlam ifade etmediği görülmektedir.

KDK, gerek uluslararası Ombudsman standartlarında belirtilen gerekse örnek ülke uygulamalarında görülen, Ombudsmanın faaliyetleri hakkında kamuoyunun bilgilendirilmesine yönelik yetkilere sahip olmakla birlikte, bu yetkinin kullanılmasına yönelik detaylar nedeniyle, Kurumun çalışmalarıyla ilgili olarak kamuoyunu bilgilendirme yetkisinin sınırlandırıldığını söylemek mümkündür. 6328 sayılı Kanun'un 22'nci maddesine göre, Kurumun yıllık raporunu Karma Komisyona sunması, Komisyonun iki ay içerisinde raporu inceleyip kendi kanaat ve görüşlerini de ekleyerek özetledikten sonra Meclis Başkanlığına iletmesi gerekmektedir. Özellikle Başdenetçinin basit çoğunlukla seçildiği durumlarda raporun

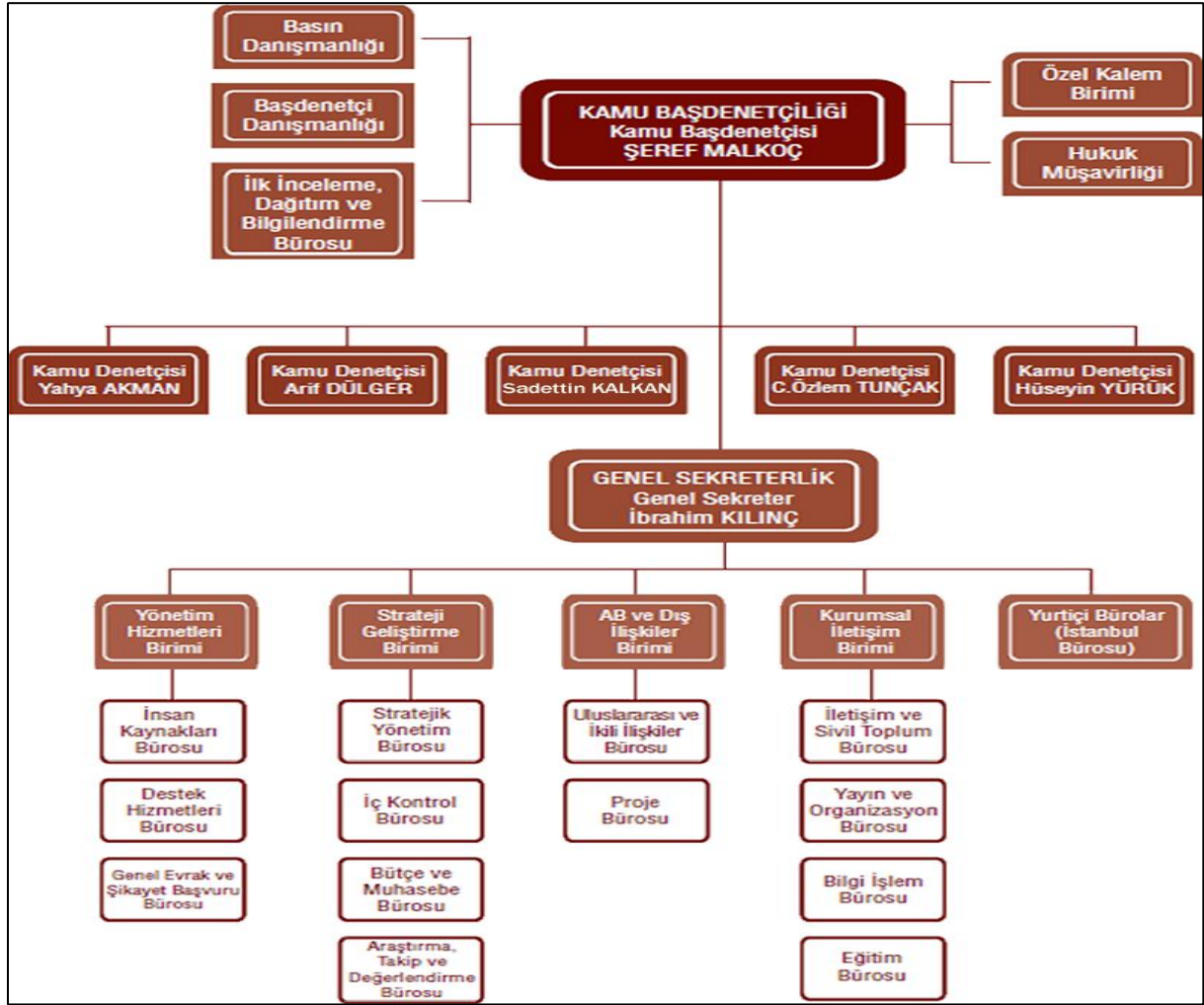
özetlenmesi, söz konusu raporun Komisyonda çoğunluğu elinde tutan iktidar ya da muhalefet partisinin görüşleri doğrultusunda yeniden şekillendirilmesi anlamına gelmektedir. Bu durum ise, yıllık raporlar aracılığıyla idarenin iş ve işlemleri hakkında Genel Kurulu ve kamuoyunu yanıltma riskini taşımaktadır.

KDK'nın yıllık raporlar aracılığıyla idarenin hatalı iş ve işlemleri hakkında Genel Kurulun ve kamuoyunun bilgilendirilmesine yönelik uygulamada ise, 6328 sayılı Kanun'un 22'nci maddesine uyulmadığı, 2013, 2014, 2015, ve 2016 yıllık raporlarının her takvim yılı sonunda Karma Komisyonda görüşüldüğü, ancak Genel Kurula iletilmediği anlaşılmaktadır. 2016 Yıllık Raporu'nun 11.05.2017 tarihinde Karma Komisyonda görüşülmesi sırasında, önceki yıllık raporların da 2016 Yıllık Raporu ile birleştirilerek, Genel Kurulda birlikte görüşülmesi için TBMM Başkanlığına sunulması kararı alınmıştır (KDK 2017 Yıllık Raporu, 2018:565). Ancak, söz konusu birleştirilen raporlar hakkındaki Karma Komisyon Raporları, gecikmeli olarak 12 Ocak 2018 tarihinde TBMM Genel Kurulunda görüşülmüştür (KDK 2018 Yıllık Raporu, 2019:607). Buna mukabil Kurumun 03.10.2018 tarihinde Karma Komisyonda onaylanarak Genel Kurula iletilen 2017 Yıllık Raporu hakkında Karma Komisyon Raporu, 02.11.2018 tarihinde TBMM Genel Kurulunda görüşülmüş ve kabul edilmiştir (KDK 2018 Yıllık Raporu, 2019: 606-608). 2018 Yıllık Raporu ise, 01.11.2019 tarihinde Karma Komisyonda görüşülüp onaylanmış, ancak 2019 yılı içerisinde Genel Kurulda görüşülmek üzere TBMM Başkanlığına henüz iletilmemiştir (KDK 2019 Yıllık Raporu, 2020: 599).

3.2.4.1.5. Kurumun Teşkilat Yapısı

KDK'nın 6328 sayılı Kanun'da öngörülen organizasyon şeması, Başdenetçilik, Başdenetçiliğe bağlı beş denetçi ve Genel Sekreterlikten oluşmakta iken, zaman içerisinde hasıl olan ihtiyaçlar doğrultusunda her yıl yeni birimler eklenmiş 2019 yılı itibariyle Kurumun organizasyon şeması aşağıda Şekil 4'te görüldüğü gibi oluşmuştur.

Kurucu Başdenetçi dönemindeki ilk genişlemede, Başdenetçilik makamının 14.08.2013 tarih ve 61 sayılı Onayı ile *Kamu Denetçiliği Kurumu Teşkilat Yapısının Oluşturulmasına ve Personelin Çalışma Usul ve Esaslarına İlişkin Yönerge*, yürürlüğe konularak Başdenetçiliğe ve Genel Sekreterliğe bağlı yeni hizmet büroları oluşturulmuştur (KDK 2014 Yıllık Raporu, Sayfa: 40-41). Kasım 2016'da seçilen ikinci dönem Başdenetçinin göreve başlamasının hemen ardından, 20 Aralık 2016 tarih ve 325 sayılı Başdenetçilik Oluru'yla güncellenen Yönerge'de Kurumun teşkilat yapısı daha da genişlemiş, Başdenetçiliğe ve Genel Sekreterliğe bağlı bazı yeni birimler organizasyon şemasına ilave edilmiştir (KDK 2016 Yıllık Raporu, 2017: 35).



Şekil 4. Kamu Denetçiliği Kurumu Ayrıntılı Organizasyon Şeması

Kaynak: KDK 2019 Yıllık Raporu, 2020: 47

Sonraki süreçte teşkilat yapısındaki genişleme devam etmiş, 3 Mayıs 2017 tarihli Yönerge ile *Strateji Geliştirme Birimi* bünyesinde *Araştırma, Takip ve Değerlendirme Bürosu* oluşturulmuş; doğrudan Başdenetçiliğe bağlı olan *Ön İnceleme Bürosu Koordinatörlüğünün* şikâyetlere ilişkin *ön inceleme* yetkisi kaldırılarak, *ilk inceleme ve şikayetçileri bilgilendirme* fonksiyonu verilmiş ve büronun adı *İlk İnceleme Dağıtım ve Bilgilendirme Bürosu* olarak değiştirilmiştir (KDK 2017 Yıllık Raporu, 2018: 58). 2019 yılında ise, 18.01.2019 tarih ve 314 sayılı Başdenetçilik Oluru ile güncellenen söz konusu Yönerge ile Başdenetçiliğe ve Genel Sekreterliğe bağlı yeni hizmet birimleri ihdas edilmiş, Yönetim Hizmetleri Birimine bağlı olan *Eğitim Bürosu*, Kurumsal İletişim Birimine bağlanmıştır (KDK 2019 Yıllık Raporu, 2020: 47). Böylece, kurumsallaşmanın önemine binaen KDK'nın teşkilat yapısındaki bu değişikliklerle Kurum amaçlarının gerçekleştirilmesinde daha etkin ve verimli bir hizmet sunumu hedeflenmiştir.

Yukarıdaki şemada görüldüğü üzere, KDK'nın örgütsel yapılanması esas olarak Başdenetçilik ve Genel Sekreterlikten oluşmakta, Kurumun en tepesinde Başdenetçi bulunmaktadır. Hiyerarşik bir yapılanmanın benimsendiği Kurumda, iki Başdenetçi Danışmanı, bir Hukuk Müşaviri, Özel Kalem, İlk İnceleme Dağıtım ve Bilgilendirme Bürosu, beş denetçi ve Genel Sekreterlik birimi doğrudan Başdenetçiye bağlı bulunmaktadır. 2014 yılından itibaren Kurumun ihtiyaçları doğrultusunda oluşturulmuş olan Yönetim Hizmetleri Birimi, Strateji Geliştirme Birimi, AB ve Dış İlişkiler Birimi, Kurumsal İletişim Birimi ve Yurt İçi Bürolar (İstanbul Bürosu) birimleri ise, Genel Sekreterliğe bağlı olarak konumlandırılmıştır.

3.2.4.1.6. Kamu Denetçiliği Kurumunun İşleyişi

KDK'da Başdenetçi, denetçilerin tecrübe ve uzmanlık alanını gözeterek ve benzer konuların aynı denetçinin sorumluluğunda olmasını dikkate alarak insan hakları; kadın, çocuk ve engelli hakları; sosyal hizmetler; ailenin korunması; çalışma ve sosyal güvenlik; eğitim-öğretim, gençlik ve spor; bilim, sanat, kültür ve turizm; adalet, milli savunma ve güvenlik; sağlık; nüfus, vatandaşlık, mülteci ve sığınmacı hakları; kamu personel rejimi; mülkiyet hakkı; ekonomi, maliye ve vergi; enerji, sanayi, gümrük ve ticaret; orman, su, çevre ve şehircilik; ulaştırma, basın ve iletişim; gıda, tarım ve hayvancılık; mahallî idareler, başlıkları altında denetçiler arasında bir iş bölümü yapmakta, her bir denetçi kendi görev tanımı kapsamındaki şikâyet başvuruları üzerinde çalışmaktadır (KDK Yönetmeliği, 2013: Madde 44-45).

Kuruma Şikâyet Başvuru Usulü: KDK'ya, idarenin her tür iş ve işlemleri ile tutum ve davranışlarından *zarar gören* gerçek ve tüzel kişiler başvuruda bulunabilirler. Ancak, başvurunun *temel hak ve özgürlükler, insan hakları ve toplumu ilgilendiren genel hususlara* ilişkin olması durumunda kişisel çıkar ihlali aranmaz (KDK Yönetmeliği, 2013: Madde 7). Şikâyetçinin talep etmesi üzerine şikâyet başvurusu gizli tutulur, gizliliğin sağlanmasına yönelik tedbirler Kurum tarafından alınır (KDK Yönetmeliği, 2013: Madde 16). Kuruma başvuru, *Türkçe* yazılmış bir dilekçenin elden teslim edilmesi veya posta, elektronik posta ya da faks yoluyla gönderilmesi mümkündür. Ayrıca, Kurumun kendi elektronik sistem aracılığıyla da şikâyet başvurusu yapılabilmektedir. Ancak, faks veya elektronik posta yoluyla gerçekleştirilen şikâyet başvurularına ait dilekçenin asılları, 15 gün içerisinde KDK'ya gönderilmez ise başvuru geçersiz sayılmakta, kayıtlı elektronik posta yoluyla yapılan başvurularda bu koşul aranmamaktadır. Şikâyet edenin kendisini daha iyi ifade edebildiği Türkçe dışındaki bir dilde başvurusu, Kurum tarafından haklı ve makul görüldüğü takdirde kabul edilebilmektedir (KDK Yönetmeliği, 2013: Madde 8). Şikâyet başvurusunun, Kurumun resmi internet sitesinde yayımlanan KDK Yönetmeliği'nin ekindeki başvuru formunun

doldurulması suretiyle yapılması gerekmektedir (KDK Yönetmeliği, 2013: Madde 9). Başvuru, şikâyetinde bulunan kişinin veya tüzel kişiliğin kanuni temsilcisi ya da vekili tarafından da yapılabilmektedir (KDK Yönetmeliği, 2013: Madde 11).

Kuruma Başvurunun Temel Koşulları: Kuruma başvuruda bulunabilmek için 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda öngörülen *idari başvuru yolları* ile özel kanunlarda yer alan *zorunlu idari başvuru yollarının* tüketilmesi gerekir. Bu koşulu taşımayan bir şikâyet başvurusu alındığında ön inceleme sonrasında başvuru dilekçesi ilgili kuruma gönderilir. Ancak, telafisi mümkün olmayacak zararların oluşması olasılığı bulunan durumlarda, Kurum idari başvuru yolları tüketilmese bile bu tür başvuruları geçerli kabul edebilmektedir. İdari başvuru yolunu kullanan kişi, şikâyete konu idare tarafından verilen yanıtın tebliği tarihinden veya idare başvuruyu 60 gün içinde yanıtlamadığı takdirde bu sürenin sona ermesinden itibaren altı ay içinde KDK'ya başvurabilir. Şikâyetçinin ilgili idareye dava açma süresi içinde KDK'ya yapılan başvurusu, işlemeye başlamış olan dava açma süresini durdurur (KDK Kanunu, 2012: Madde 17).

Ön İnceleme: Kuruma gelen şikâyet başvurularının ilk incelemesi, *İlk İnceleme Dağıtım ve Bilgilendirme Bürosu* tarafından gerçekleştirilir. Başvurular, denetçilerin görev alanına göre tasnif edilerek ilgili denetçilere havale edilir. Denetçi, şikâyeti uzmana ileterek inceleme ve araştırma sürecini başlatır. Başvurular öncelikle her bir denetçinin kontrolünde *ön inceleme*ye tabi tutulur. Bu incelemede, idari başvuru yolları kullanılmamış olan; spesifik bir konuyu içermeyen; yargıda görülmekte olan ya da yargı organlarınca karara bağlanmış uyuşmazlıklarla ilgili olan; dilekçede olması gereken şartları taşımayan; sebepleri, konusu ve tarafları aynı olup incelenmesi sürdürülen ya da daha önce sonuçlandırılmış bir başvuruya ait olanlar hakkında *incelenemezlik kararı* verilir. İdari başvuru yollarının tüketilmediğinin tespiti durumunda ise, *gönderme kararı* verilir ve bu karar, şikâyet başvurusunun gereğinin yapılması için ilgili idareye, bilgi olarak da dilekçe sahibine bildirilir. Kabul edilme ve incelenebilme koşullarını taşıyan şikâyet başvuruları için inceleme ve araştırma süreci devam ettirilir (KDK Yönetmeliği, 2013: Madde 19-20).

İnceleme ve Araştırma Süreci: Denetçiler, tecrübe ve uzmanlık alanı dikkate alınarak Başdenetçi tarafından yapılan iş bölümü çerçevesinde görevlendirildikleri alanlarla ilgili tek başlarına çalışmakta ve kişisel kararlarını Başdenetçiye sunmaktadırlar. Başdenetçi, incelenmesi ve araştırılması gereken başka bir hususun olmadığına kanaat getirdiği takdirde şikâyet başvurusunu sonuçlandırarak kararı şikâyetçiye ve ilgili idareye bildirmektedir. Şikâyet konusunun birden fazla denetçinin görev alanını ilgilendirmesi durumunda, başvuru birden fazla denetçinin inceleme ve araştırmasına bırakılabileceği gibi bir denetçinin sorumluluğuna

da bırakılabilir. Şikâyete konu dosyanın birden fazla denetçinin inceleme ve araştırmasına bırakılması durumunda da denetçiler yine tek başlarına çalışarak kendi alanlarına ilişkin kararlarını Başdenetçiye sunmaktadırlar (KDK Yönetmeliği, 2013: Madde 46).

Denetçiler, şikâyet başvurusuna yönelik inceleme ve araştırmalarını yürütürken KDK Yönetmeliği'nin 6'ncı maddesinde sayılan, idarenin uyması gereken iyi yönetim ilkelerinin (*insan haklarına dayalı adalet anlayışı çerçevesinde; hukuka uygunluk, yerindelik, yetkinin suiistimal edilmemesi, eşitlik, tarafsızlık, dürüstlük, saydamlık, hesap verebilirlik, makul sürede karar verme, kararların gerekçeli olması, verilen karara karşı başvuru yollarının gösterilmesi, kişisel verilerin korunması vb.*) dikkate alındığı iş ve işlem ile tutum ve davranışta bulunup bulunulmadığını gözetmek durumundadır. Diğer taraftan, KDK da faaliyetlerini yürütürken sayılan bu ilkelerin tümüne uymak zorundadır (KDK Yönetmeliği, 2013: Madde 6).

Kabul edilen şikâyetler Başdenetçi, denetçi ya da görevlendirilen uzman ve uzman yardımcıları tarafından incelenir ve araştırılır. Şikâyet konusunun *insan hakları, temel hak ve özgürlükler, kadın ve çocuk haklarına yönelik* olması durumunda yerinde inceleme ve araştırma yapılabilir. Şikâyet *kamuyu ilgilendiren genel konulara ilişkin ise, şikâyet eden ya da şikâyet edilen idarenin talep etmesi halinde* yerinde inceleme ve araştırma gerçekleştirilebilir (KDK Yönetmeliği, 2013: Madde 22).

Denetçi, kendisine iletilen şikâyet başvurusu üzerine başlattığı inceleme ve araştırma sürecinde ilk olarak şikâyete konu idare ile iletişime geçerek ihtiyaç duyduğu bilgi ve belgeleri isteyebilir. Bu talebin 30 gün içerisinde karşılanması zorunludur. Bu süre zarfında bilgi ve belgeleri geçerli bir neden bulunmaksızın vermeyenler hakkında Başdenetçi veya denetçinin talebi üzerine ilgili merci, söz konusu kişiler hakkında soruşturma açar. *Devlet sırrı* ya da *ticari sır* özelliği taşıyan bilgi ve belgeler, ilgili yönetimin en üst makamı ya da kurulu tarafından gerekçesi belirtilmek suretiyle denetçilere verilmeyebilir. Fakat, *Devlet sırrı* niteliği taşıyan bilgi ve belgeler dışarı çıkarılmadan yerinde incelenebilir. Ancak, *ticari sır* niteliği taşıyan belgelerin incelenmesine mevzuat izin vermemektedir (KDK Kanunu, 2012: Madde 18). Bu durum, yıllardan beri muhalefetin *devlet ihalelerinin şeffaf olmadığı* yönündeki iddialarını haklı çıkaracak şüpheler oluşturmaktadır.

Başvuru konusunu inceleme ve araştırma sürecinde, ihtiyaç duyulması halinde Başdenetçi veya denetçi alanında uzman kişilerden *bilirkişi* görevlendirebilir, tanık veya ilgili kişileri dinleyebilir (KDK Kanunu, 2012: Madde 19). 6328 sayılı Kanun'a göre, KDK'ya yapılan başvurulara yönelik inceleme ve araştırmaların başvuru tarihinden itibaren en geç altı ay içinde sonuçlandırılması gerekmektedir (KDK Kanunu, 2012: Madde 20). Bu süre içerisinde inceleme ve araştırmanın tamamlanmaması durumunda, başvuru sahibine gecikmenin

gerekçesi ve dava açma süresinin işlemeye başladığı bilgisi verilir, ancak inceleme ve araştırma süreci devam ettirilir (KDK Yönetmeliği, 2013: Madde 36). Kurum, inceleme ve araştırmanın neticesinde varsa tavsiyesini ilgili idareye ve başvuru sahibine iletir. İlgili idare, KDK'nın tavsiyeleri doğrultusunda gerçekleştirdiği işlemi ya da Kurumun önerisini gerçekleştirilebilir bulmadığı takdirde gerekçesini 30 gün içerisinde KDK'ya bildirmek durumundadır (KDK Kanunu, 2012: Madde 20).

3.2.4.1.7. Kurum Kararlarının Niteliği ve Yaptırım Gücü

KDK'ya yapılan şikâyet başvurusu üzerine denetçilerin başlattığı inceleme süreci devam ederken, gelişmelere bağlı olarak *dostane çözüm kararı* veya *karar verilmesine yer olmadığına dair karar* alınabilmekte; inceleme ve araştırma tamamlandıktan sonra ise, *tavsiye kararı* ya da *ret kararı* olmak üzere, Kurum kanaatini dört farklı biçimde ifade edebilmektedir (KDK Yönetmeliği, 2013: Madde 31). Uygulamada ise, inceleme ve araştırma sonucunda diğer karar türlerine ilaveten gerektiğinde *kısmen tavsiye-kısmen ret kararı* da verilebilmektedir.

Dostane çözüm kararı, şikâyet başvurusuna yönelik inceleme süreci yürütülürken şikâyete konu talebin ilgili idare tarafından karşılanması ya da taraflarca şikâyetin çözüme kavuşturulduğunun KDK'ya iletilmesi durumunda, inceleme sürecinin durdurulmasıyla alınan karardır (KDK Yönetmeliği, 2013: Madde 33/A).

Karar verilmesine yer olmadığına dair karar, şikâyetçinin dostane çözüm dışında başvurusundan vazgeçmesi, şikâyetçinin vefatı ya da tüzel kişi ise tüzel kişiliğin sona ermesi, KDK'nın araştırma süreci devam ederken aynı şikâyete ilişkin yargı yoluna başvurulması gibi nedenlerle, Kurum tarafından inceleme ve araştırmanın sonlandırılması durumunda alınmaktadır (KDK Yönetmeliği, 2013: Madde 34).

Tavsiye kararı, şikâyet başvurusuyla ilgili olarak yapılan incelemeler neticesinde, *şikâyetin haklı bir nedene dayandığı* kanaatine varılması durumunda alınmaktadır. Tavsiye kararında, şikâyet edilen idare hakkında hatalı davranıldığına kabulü; zararın tazmini; işlem yapılması ya da eylemde bulunulması; mevzuat değişikliğinin yapılması; işlemin geri alınması, değiştirilmesi veya düzeltilmesi; uygulamanın düzeltilmesi; uzlaşmaya gidilmesi ve önlem alınması, gibi tavsiyelerden bir ya da birkaçına yer verilebilir. İlgili idare, Kurumun bu tavsiyesi doğrultusunda gerçekleştirdiği işlemi, aldığı tedbiri ya da önerilen çözümün uygulanabilir olmadığını değerlendirdiği takdirde bunun gerekçesini en geç 30 gün içerisinde KDK'ya bildirmek durumundadır (KDK Yönetmeliği, 2013: Madde 32).

Ret kararı, şikâyet başvurusuna yönelik yapılan inceleme ve araştırma neticesinde, şikâyetin yerinde olmadığı kanaatine varıldığında Kurum tarafından alınan karardır (KDK

Yönetmeliği, 2013: Madde 33).

KDK, inceleme ve araştırmaları sonucunda vardığı kanaate ilişkin olarak aldığı kararları sadece Şikâyete konu mercie ve Şikâyet başvuru sahibine tebliğ eder. Kurum, kamu hizmeti veren özel hukuk tüzel kişileri hakkında verilen tavsiye kararlarını ise, ilgili tüzel kişiliğın denetim ve gözetiminden sorumlu bakanlığa ya da kamu kurum ve kuruluşuna ayrıca gönderebilir (KDK Yönetmeliği, 2013: Madde 37).

Kurumun tavsiye kararına, ilgili idarenin uymayacağını bildirmesi veya uyulacağını belirtmiş olmasına karşı kararı uygulamaması durumunda, Kurumun idareye karşı bir yaptırımını söz konusu değildir. Bu tür idarelere karşı KDK'nın tepkisi, yıllık raporun Karma Komisyondaki görüşmelerine, Kurum kararlarına uymayan idarelerin üst düzey yöneticilerini davet ederek, tavsiye kararlarına uymama gerekçelerini Komisyona açıklamalarını sağlamaktan ibarettir. Kısaca, Kurumun idare üzerinde etkili olabilecek bir yaptırımını söz konusu değildir.

3.2.5. Kamu Denetçiliği Kurumu Kamu Politikası Transferinin Analizi

Bu başlıkta, politika transferine konu olan politika, fikir, ideoloji ve kurumların, sektörler arası veya uluslararası transferini inceleyen farklı yöntem ve yaklaşımlardan *Politika Transfer Analizi Soruları Üzerinden Analiz* yöntemi ile *Kamu Denetçiliği Kurumu Kamu Politikasının Transferi* analiz edilmiştir. Analiz kapsamında yapılan betimsel inceleme ile aşağıdaki soruların cevapları aranmıştır.

- Kamu Denetçiliği Politika Transferinin Aktörleri Kimlerdir?
- Kamu Denetçiliği Politika Transferi Niçin Yapılmıştır?
- Kamu Denetçiliği Politika Transferinin İçeriği Nedir?
- Politika Transferinin Derecesi Nedir?
- Kamu Denetçiliği Politikası Nereden Transfer Edilmiştir?
- Kamu Denetçiliği Politikasını Kısıtlayan Faktörler Nelerdir?

3.2.5.1. Kamu Denetçiliği Politika Transferinin Aktörleri Kimlerdir?

Türkiye'de kamu yönetimi reformu kapsamında değerlendirilebilecek olan Kamu Denetçiliği kamu politikası ve Ombudsman kurumunun transfer sürecinde rolü olan aktörleri uluslararası, ulusüstü ve ulus içi aktörler olarak sınıflandırmak mümkündür. Ombudsman kurumunun politika transferi kapsamında dünya genelinde hızla yayılmasında rolü olan BM, Avrupa Konseyi ve AB gibi uluslararası ve ulusüstü aktörlerin yanında özellikle ulus içi karar

vericilerin, Kurumun oluşturulmasına yönelik yasa tasarılarının hazırlanmasında ve kanunlaşma sürecinde itici bir güç oldukları rahatlıkla söylenebilir.

Çalışmanın *Kamu Denetçiliği Kurumunun Oluşturulma İhtiyacını Doğuran Etkenler* ana alt başlığında ayrıntılı biçimde ele alındığı üzere, kurulduğu tarihten itibaren insan haklarının evrensel boyutta korunmasında ve geliştirilmesinde öncü bir rol üstlenen BM teşkilatı, günümüzde temel insan hakları ihlallerinin uluslararası boyutta önlenmesine yönelik olarak geliştirdiği birçok farklı mekanizma yoluyla denetim işlevini ön saflarda üstlenen uluslararası bir aktör konumuna gelmiştir.

İnsan hak ve özgürlükleri konusunda ortak bir anlayış oluşturmak ve ortak ideal ölçütleri belirlemek amacıyla Türkiye'nin de *evet* oyu kullandığı İHEB, 10 Aralık 1948'de BM Genel Kurulunda kabul edilmiştir. BM, Ombudsmanı ulus devletlerin kendi bünyelerinde oluşturacakları insan hakları kurumlarından biri olarak tanımlamış ve UIHK olarak kabul edilebilecek bir yapı için gerekli koşulları da ortaya koymuştur. BM'ye göre bağımsız devletlerin kendi bünyelerinde oluşturduğu bir kurumun UIHK sayılabilmesi için bazı asgari koşulları sağlaması gerekmektedir. Bu koşullar, BM tarafından geliştirilen *Paris Prensipleri* başlıklı belgenin içeriğini oluşturmaktadır. Türkiye, BM'de kurucu üye olması ve insan haklarının korunmasına yönelik sözleşmeleri onaylaması nedeniyle BM'nin geliştirdiği denetim mekanizmalarına dahil olmuştur. Dolayısıyla bir UIHK olan Ombudsman kurumunun transfer sürecinde, BM'nin belirlediği asgari koşulları içeren Paris İlkeleri'nin dikkate alınması gerekmiştir.

Ombudsman kurumunun Türkiye'ye transfer sürecinde bir diğer önemli uluslararası aktör Avrupa Konseyi'dir. Çalışmanın *Kamu Denetçiliği Kurumunun Oluşturulma İhtiyacını Doğuran Etkenler* başlığında detaylı bir şekilde ele alındığı üzere, Konsey'in kuruluş belgesinde *insan haklarının korunması*, önde gelen amaçları arasında belirtilmiş, bu amaca yönelik olarak önce AIHS kabul edilmiş ve sonrasında insan haklarının yargı yoluyla korunmasında dünyanın en etkin mekanizması olan AIHM oluşturulmuştur.

Türkiye, 1950 yılında Avrupa Konseyi'ne üye olmuş, 1954 yılında AIHS'i onaylamış, 1987 yılında da AIHM'e *bireysel başvuru* yolunu kabul etmiştir. Böylelikle, insan haklarının korunmasına ilişkin olarak Avrupa Konseyi'nin geliştirdiği denetim mekanizmalarına dahil olmuştur. Avrupa Konseyi'nin Türkiye'de birçok farklı alanda, bazıları da AB ortaklığı ile gerçekleştirilen projeler yürüttüğü önceki başlıklarda ifade edilmişti. Konsey'in AB ile eşgüdüm içerisinde faaliyet gösteriyor olması, Türkiye'nin AB üyelik süreci münasebetiyle bu aktörün düzenleyici, kural koyucu, kriter belirleyici rolünü tanıma ve geliştirdiği normlara uyma zorunluluğunu doğurmuştur. Avrupa Konseyi'nin bir üyesi olan Türkiye, taraf olduğu

sözleşmelerden kaynaklanan yükümlülükleri nedeniyle, iç mevzuatında ve kurumlarının işleyişinde Avrupa Konseyi normları kapsamında birtakım yasal düzenlemeleri, reformları ve kurumları hayata geçirmek durumunda kalmıştır. Bunlardan birisi de Ombudsman kurumunun transfer edilmesidir. Türkiye'nin, Kurumun transfer sürecinde Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi, Parlamenterler Asamblesi, Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi'nin Ombudsman kurumlarına ilişkin farklı zamanlarda ve farklı başlıklarda almış oldukları kararlarla uyum içerisinde olabilecek bir kurum oluşturma yükümlülüğü bulunmaktadır. Dolayısıyla Avrupa Konseyi'nin KDK'ya ilişkin yasal mevzuatın şekillendirilmesine katkı sunan aktörlerden biri olduğu söylenebilir.

Ombudsman kurumunun Türkiye'ye transfer sürecini en fazla etkileyen ulusüstü bir organizasyon olan AB, sürecin en önemli aktörü olma niteliğini taşımaktadır. Çalışmada, *Kamu Denetçiliği Kurumunun Oluşturulma İhtiyacını Doğuran Etkenler* ana başlığı altında, *AB Koşulsallığı Bağlamında Türkiye-AB İlişkileri* kapsamında, AB'nin bir dış politika aracı olan *koşullu genişlemede temel değerleri teşvik yaklaşımı* çerçevesinde Ombudsman kurumunun önemli bir mekanizma olarak öne çıktığı ifade edilmişti.

AB'nin kendine özgü temel değerler olarak benimsediği ve başta Avrupa kıtası olmak üzere dünya genelinde korunması, geliştirilmesi ve yaygınlaştırılmasına özen gösterdiği *demokrasi, insan hakları ve hukukun üstünlüğü* gibi evrensel değerlerin ulus devletlerde yerleşmesi açısından işlevsel bir araç olarak değerlendirilen Ombudsman kurumunun oluşturulması konusu, AB'nin Türkiye'ye verdiği Düzenli İlerleme Raporları, Katılım Ortaklığı Belgeleri ve İstişari Ziyaret Raporlarında ısrarla dile getirilen beklentilerden biri olarak karşımıza çıkmaktadır. AB'nin Türkiye'den öncelikli beklentilerinin Türkiye tarafından karşılanması durumunda *pozitif koşulluluk* bağlamında müzakere sürecinin olumlu yönde ilerleyeceği olasılığı artarken, taahhütlerin yerine getirilememesi durumunda *negatif koşulluluk* bağlamında müzakere sürecinin sekteye uğrayabileceği olasılığı güçlenmektedir.

AB Belgelerinde Ombudsman Kurumunun Yeri, alt başlığında görülmüş olduğu üzere, AB'nin Türkiye'yi izleme mekanizmalarından 1998, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010 yılı Düzenli İlerleme Raporlarında, Ombudsman kurumunun gereğine ve ihdasına ilişkin anayasal dayanağın oluşturulması ihtiyacının, gerekli anayasa değişikliği ile giderilmesine yönelik telkinler yer alırken; 2011 ve 2012 İlerleme Raporlarında ise, Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı ve sonrasında yasalaşan Kanun'da Başdenetçinin seçim usulü ve resen soruşturma yapma yetkisinin bulunmaması bir eksiklik olarak değerlendirilmektedir.

AB Komisyonu'nun görevlendirdiği uzmanlar tarafından Türkiye için düzenlenen 2004 ve 2005 İstisari Ziyaret Raporlarında da İlerleme Raporlarına paralel olarak Ombudsman kurumunun oluşturulmasına yönelik gelişmeler ile tavsiyelere yer verilmiştir.

Çalışmanın *Katılım Ortaklığı Belgeleri ve Türkiye Ulusal Programlarında Ombudsman Kurumu* alt başlığı irdelenirken görüldüğü üzere, AB'nin Türkiye'ye verdiği 2001 ve 2003 Katılım Ortaklığı Belgelerinde, her aday devletin Kopenhag Kriterleri'nin gereği olarak *demokrasi, insan hakları, azınlıklara saygı ve hukukun üstünlüğü* ilkelerinin korunmasını güvence altına alan kurumların oluşturulması; 2006 yılı Katılım Ortaklığı Belgesi'nde bütünüyle işeyen bir Ombudsman sisteminin kurulması; 2008 yılı Katılım Ortaklığı Belgesi'nde de bütünüyle işeyen bir Ombudsman sistemini kurmayı amaçlayan mevzuatın hayata geçirilmesi, *Kısa Vadeli Öncelikler* arasında belirtilmiştir.

AB'nin Türkiye'den beklentilerini içeren bu belgelere karşılık olarak Türkiye, 2003 yılı Ulusal Programı'nda Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı'nın 2004 yılı içerisinde Meclisten geçirileceğini; 31 Aralık 2008 tarihli Ulusal Program'da ise, işlevsel bir Kamu Denetçiliği mekanizmasının 2009'da oluşturulacağını taahhüt etmiştir. Esasında, AB'nin Türkiye'den Ombudsmana yönelik beklenti ve tavsiyelerinin Kopenhag Siyasi Kriterleri ve müzakere başlıklarından 23'üncü Faslın gerekleri ile ilişkili olması nedeniyle, Türkiye'de Kurumun tesis edilmesi siyasi ve bürokratik aktörler tarafından üyelik sürecini hızlandıracak bir unsur ve zorunluluk olarak algılanmıştır.

Ulus içi aktörlerin Kamu Denetçiliği politika transferi sürecinde diğer iki gruptaki aktörelere kadar etkili olmadıkları görülmektedir. Çalışma kapsamında taranan ilgili literatürde, kamunun, Kurumun oluşturulması yönünde karar vericiler üzerinde etki yaratacak bir talebinin olmadığı anlaşılmaktadır. Ombudsman konusu, çoğunlukla uluslararası dinamiklerin itici gücüyle, özellikle 80'li yıllardan sonra kurulan hükümetlerin kendisine bağlı kurumlara verdiği talimatlar doğrultusunda hazırlanan kalkınma planlarında ya da özel raporlarda dile getirilmiş, kamu yönetiminde yeniden yapılanma kapsamında Kurumun oluşturulması gereğine vurgu yapılmıştır.

Çalışmanın *Ombudsman Kurumunun Türkiye'ye Transfer Süreci* ana alt başlığı kapsamında ifade edildiği üzere, Ombudsman kurumunun Türkiye'de kurulmasına yönelik ilk tavsiye kararı DPT'nin *Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı* 'nda yer almıştır. İlk somut öneriyi ise Ankara Üniversitesi öğretim üyeleri, 1982 Anayasası'nın yapılışı sürecinde hazırlamış oldukları *Gerekçeli Anayasa Önerisi*'nde dile getirmişlerdir. DPT tarafından ikinci bir çalışma 1991 yılında TODAİE'ye hazırlatılan KAYA raporudur. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda, *AB üye ülkelerinde bulunan bir Kamu Denetçiliği mekanizmasının Türkiye'de de*

oluşturulması hedeflenmiş, 2000 yılında Adalet Bakanlığınca bir *Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı* hazırlanarak TBMM Başkanlığı'na sunulmuş ancak, Tasarı kanunlaşmamış ve kadük kalmıştır. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda, yine bir Kamu Denetçiliği sisteminin Türkiye'de kurulacağından bahsedilerek bu sistemin *istisnasız bütün idari iş ve işlemleri kapsamına alması* gereği vurgulanmıştır. Bu Plan döneminde, siyasal iktidarın teklifi olan *Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı'nın* 42. maddesinde *Mahalli İdareler Halk Denetçiliği Sistemi* önerilmiştir. Meclisten geçirilen bu tasarı, Cumhurbaşkanı tarafından onaylanmadığı için yürürlüğe girememiştir. 2005'te Adalet Bakanlığı bünyesinde bu kez *Türkiye Halk Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarı Taslağı* hazırlanarak TBMM'ye sevk edilmiş, 5521 sayılı Kanun olarak 2006 tarihinde Meclisten geçirilmiş, ancak Anayasa'ya aykırı hükümler içermesi nedeniyle Cumhurbaşkanı tarafından tekrar görüşülmek üzere TBMM'ye gönderilmiştir. Anayasal zemini olmayan bu Tasarı ikinci kez TBMM'de kabul edilerek 5548 sayılı *Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu* olarak yasalaşmış, bu defa da Anayasaya aykırı hükümler içermesi nedeniyle Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. Dokuzuncu Kalkınma Planı'nda bir kez daha, Anayasal dayanağı temin edilecek bir Kamu Denetçiliği mekanizmasının bir an önce hayata geçirilmesi ve Kuruma *resen* harekete geçebilme yetkisinin verilmesi önerilmiştir (DPT Dokuzuncu Kalkınma Planı, 2007: 37)

Nihayetinde 8'inci maddesi KDK'nın oluşturulmasına zemin teşkil eden Anayasa değişikliğini içeren 5982 sayılı Kanun'un %57,88 gibi bir oranla, 2010 Referandumu'nda kabul edilmesiyle, yeni bir tasarinin yasalaşması önündeki anayasal engel kaldırılmıştır. Bir kez daha Adalet Bakanlığı tarafından hazırlanan yeni bir *Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı* Bakanlar Kurulu tarafından kabul edilerek, TBMM Başkanlığına sevk edilmiş ancak, 23'üncü Yasama Dönemi'nde TBMM'de görüşülmeyerek yine kadük kalmıştır.

KDK'nın yasal statüye kavuşturulmasına yönelik girişimlerden dördüncü ve sonuncu yasa tasarısı oldukça hızlı sayılabilecek bir biçimde, 14.5.2012'de Bakanlar Kurulunda kabul edilerek 17.05.2012'de TBMM Başkanlığına sevk edilmiş, Tasarı hakkında sadece Anayasa Komisyonu ve Avrupa Birliği Uyum Komisyonlarının olumlu görüşleri alınarak aynı hızla TBMM Genel Kuruluna iletilmiştir. 14 Haziran 2012'de TBMM'de kabul edilerek 29 Haziran'da yürürlüğe girmiştir.

Görüldüğü üzere, KDK'nın transfer sürecinde ulus içi en önemli karar alıcı aktörler olarak TBMM, Bakanlar Kurulu, Siyasi Partiler, Anayasa Mahkemesi ve Cumhurbaşkanı öne çıkarken; DPT ve bağlı kuruluşları, bürokratlar ve akademisyenler, KDK'nın gerekliliği ve uygulanabilirliği hususunda yaptıkları çalışmalarla diğer aktör grubunu oluşturmuşlardır.

3.2.5.2. *Kamu Denetçiliği Politika Transferi Niçin Yapılmıştır?*

KDK politika transferinin nedenleri, aslında çalışmanın *Kamu Denetçiliği Kurumunun Oluşturulma İhtiyacını Doğuran Etkenler* başlığı kapsamında ele alınan *Ulusal ve Uluslararası Dinamikler* alt başlığında belirtilen gerekçelere ve önceki başlıkta ifade edilen KDK'nın transfer sürecini yürüten aktörlerin niteliklerine bakıldığında açıkça görülmektedir. Bu nedenlerin, uluslararası dinamiklerden ulusal dinamiklere kadar geniş bir yelpazede çeşitlilik gösterdiği söylenebilir.

Uluslararası dinamikler kapsamında, KDK'nın oluşturulma nedenlerinden birinin, BM ve Avrupa Konseyi'nin insan haklarının uluslararası bağlamda korunmasına yönelik olarak geliştirdikleri kriterlerin karşılanması noktasında, Türkiye'nin üyelik konumundan kaynaklanan yükümlülüklerini yerine getirerek bu kuruluşlar nezdinde ve uluslararası platformlarda kabul görme arzusu olduğunu söylemek mümkündür.

Transferin bir başka nedeni, sürecin en önemli aktörü olan AB tarafından kabul görmesinin yanında, Türkiye'nin uzun yıllardan beri kapısında beklediği ulusüstü bir organizasyona katılma hedefinin gerçekleştirilmesine yönelik olarak, AB koşulsallığı bağlamında Ulusal Program'da verdiği taahhütlerinden önemli birini yerine getirmek suretiyle, aynı yıllarda yolunda gitmeyen AB ile müzakere sürecine ivme kazandırma hedefidir. Bilindiği üzere, AB tüm aday ülkeler için koşulları belirlemekte bu koşullar yerine getirildiği ölçüde de tam üyelik yolundaki ilişkilerde ilerleme kaydedilmektedir.

Ombudsman kurumunun Türkiye'ye transferini gerektiren içsel faktörleri, YKİ anlayışı çerçevesinde 2000'li yıllarda başlatılan *Kamu Yönetiminde Reform* çalışmaları kapsamında hazırlanan KYTK'nın genel gerekçesi ile KDK Kanun Tasarısı'nın gerekçelerinde görmek mümkündür. 2003 tarihli KYTK'nın genel gerekçesinde, Türkiye'de arzu edilen nitelikte bir denetim sisteminin oluşturulamadığından bahsedilmiş, mevcut denetim sisteminin sorunları içerisinde *yetersiz kamuoyu denetimi* de sayılmıştır (KYTK Genel Gerekçe, 2003). 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı'nın genel gerekçesinde açıkça ifade edilen ve çalışmanın *Ulusal Dinamikler* alt başlığında dile getirilen Kamu Denetçiliği politika transferinin içsel nedenleri aşağıda sıralanmıştır.

- Kamu hizmetlerine yönelik olarak vatandaşın idareden kaynaklanan şikâyetlerini asgari düzeye indirecek bir yönetim anlayışının yerleştirilmesi ihtiyacı nedeniyle; Yedinci ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planlarında, *Kamu Hizmetlerinde Etkinliğin Artırılması* projeleri kapsamında, AB bünyesinde ve üye ülkelerde bulunan Ombudsman mekanizmasının Türkiye'de de oluşturulmasının öngörülmesi.
- 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Kanunu'na göre, *iç ve dış* denetimin kamu kurum ve

kuruluşlarının yürüttüğü işlemlerden dolayı zarara uğrayan vatandaşların şikâyetlerini *yerindelik* bağlamında denetleyememesi.

- Ombudsman kurumunun, yönetimin iş ve işlemlerini *hukuka uygunluk* yanında *yerindelik* açısından da denetleyebilme niteliğini taşıması.
- İdari yargı yükünün azaltılması (KDK Kanun Tasarısı, 2012).

Görüldüğü üzere, Kamu Denetçiliği kamu politikası transfer nedenlerinin hem ulusal hem de uluslararası boyutları bulunmaktadır. Bu nedenler, aslında hangi tür politika transferi süreci yürütüldüğü konusuyla yakından ilişkilidir ve aynı zamanda politika transferini gerçekleştiren aktörlerin kendi inisiyatifleriyle mi, yoksa bazı dışsal faktörlerin etkisiyle mi transferi gerçekleştirdiklerini de açıklamaktadır.

Hatırlanacağı üzere çalışmanın ikinci bölümünde *Politika Transferi Kavramsal Çerçeve* ana başlığı altında politika transferinin nedenlerine bağlı olarak, *gönüllü*, *zorunlu* ve *dolaylı zorunlu* politika transferi süreçlerinin olduğu ve her birinin hangi nedenlerle ilişkili olarak gerçekleştiğine yönelik açıklamalarda bulunulmuştu. Aşağıda Şekil 5'te görülen politika transferi düzleminde (Dolowitz, 1998: 8-9), Kamu Denetçiliği politikası ve Ombudsman kurumunun transfer nedenlerinin hangi tür politika transfer sürecini işaret ettiğine bakmakta fayda görülmektedir.

Gönüllü Transfer (Ders Çıkarma)	Dolaylı Zorunlu Transfer (Müzakere ile transfer)	Zorunlu Transfer (Doğrudan zorlama)
<.....I.....>		
- Kojonktürel olaylar - Siyasi çatışma - Mevcut statükoya ilişkin tatminsizlik	- Gönüllü, ancak zorunlu olarak algılama - Geride kalma algısı - Uluslararası anlaşmalar - Dışsallıklar	- Koşulsallık - Ulusüstü kuruluşlar - Ulusüstü organizasyonlar

Şekil 5. Politika Transferi Süreçleri ve Nedenleri

Kaynak: Dolowitz, 1998: 8-9

Kamu Denetçiliği politika transferinin nedenlerine ve Kurumun oluşturulma sürecine bakıldığında, tam gönüllülükten ziyade Türkiye'nin BM ve Avrupa Konseyi'ne üyelikten kaynaklanan yükümlülüklerini yerine getirme ve AB'nin aday ülkeler için belirlediği koşullar doğrultusunda verilen taahhütlerin karşılanması nedenleri öne çıkmaktadır. İçsel nedenlere baktığımızda, yönetimin iş ve işlemlerini hukuka uygunluk yanında yerindelik açısından da denetleyen bir mekanizmanın oluşturulması ve idari yargının yükünün azaltılması gerekçeleri gösterilmektedir. Ancak bu gerekçeler, dönemin siyasal iktidarının Meclisteki sandalye sayısı göz önüne alındığında Ombudsman kurumu oluşturulmadan da Kamu Mali Yönetimi

Kanunu'nda iç ve dış denetimin tanımında yapılacak bir değişiklikle rahatlıkla giderilebilecek bir durumdur, ancak bu yapılmamıştır. Sonuç olarak, KDK'nın transferini gerçekleştiren (devleti temsil eden) aktörlerin daha az gönüllü ve transferin daha fazla zorlayıcı dışsal unsurlar barındırdığı değerlendirilmektedir. Bu veriler ışığında KDK'nın transfer sürecinin, Şekil 5'te görülen politika düzlemi zemininde *Dolaylı Zorunlu Transfer (Müzakere ile transfer)* tipine karşılık geldiğini söylemek mümkündür.

3.2.5.3. Kamu Denetçiliği Politika Transferinin İçeriği Nedir?

Politika transferine ilişkin akademik yazında, genel ilke olarak her şeyin transfer edilebileceği (Dolowitz, 2003: 101) genel kabul görmekle birlikte, politika transferinin konuları genel olarak *politika hedefleri, politika içeriği, politika araçları, yöntem ve teknikler, kurumlar, ideolojiler, negatif dersler, fikirler, tutumlar ve kavramlar* olarak kategorize edilmektedir. Bir politika transferinde o politikanın tüm unsurlarının transfer edilmesi zorunluluğu bulunmadığı gibi politika transferi bu unsurlarından birini, birkaçını ya da tümünü içerebilmektedir.

Yukarıda ele alınan KDK politika transferinin nedenlerine ve KDK'nın Kuruluş Kanunu'nun temel amacına bakıldığında, Ombudsman kurumunun tesis edilmesine yönelik bir sürecin yürütüldüğü yani kurumsal bir transferin söz konusu olduğu görülmektedir. BM ve Avrupa Konseyi'nin üye ülkelerde Ombudsman kurumlarının kurulmasına yönelik kararları ve AB'nin aday ülkelerden öncelikli beklentileri arasında sayılan Ombudsman kurumunun oluşturulması talepleri nedeniyle, 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı'nın genel gerekçesinde, "*AB bünyesinde ve üye ülkelerde bulunan Kamu Denetçiliği mekanizmasının Türkiye'de de oluşturulması*" şeklindeki ifade ile karar vericilerin Kamu Denetçiliği politikasının uygulanmasına yönelik olarak bir *kurumsal transfer* hedefi ortaya konulmuştur.

Kurumların transferi; *bulunduğu ülkede başarılı olduğuna inanılan bir kurumsal örgütlenmenin başka ülkelerde de uygulamaya konulmasını* ifade etmektedir. Bir kurumsal transferde, transferi gerçekleştirecek ülkedeki idari yapı, yönetsel ilke ve kültürün donör ülke ile benzer nitelikler taşıması gereğinden hareketle; Kamu Denetçiliği politikasının transferinde, kurumsal transfer yanında kurumdan beklentilere yönelik bazı hedeflerin, araçların, fikir, tutum ve kavramların da transfer edilmesi beklenen bir durumdur. Ancak Türkiye'de siyasal kültürün bu unsurların transferini desteklememesi sebebiyle devleti temsil eden karar alıcılar tarafından, 6328 sayılı Yasa'nın genel gerekçesinde Kurumun oluşturulmasıyla ilgili olarak, *idarenin iş ve işlemlerinde yerindelik denetiminin karşılanması ile idari yargı yükünün azaltılması* hedefleri

yeterli görülmüş, uluslararası uygulamalarda kurumun üstlendiği olumlu işlevler göz ardı edilmiştir.

3.2.5.4. Kamu Denetçiliği Politika Transferinin Derecesi Nedir?

Hatırlanacağı üzere çalışmanın ikinci bölümünde *Politika Transferi Kavramsal Çerçeve* ana başlığı altında, *Politika Transferinin Dereceleri* kapsamında, karar vericilerin başka bir yerde uygulanan herhangi bir politika veya programı olduğu gibi ya da belirli unsurlarını transfer edebilecekleri gibi, iki veya daha fazla ülkede başarılı biçimde uygulanan politika veya programların önemli unsurlarının birleştirilmesi biçiminde transfer alternatiflerine de sahip oldukları dile getirilmiş, böylelikle politika transferinin *kopyalama*, *öykünme*, *mezleşirme-sentez* ve *esinlenme* biçiminde derecelerinin ortaya çıkabileceği ifade edilmiştir.

Çalışma kapsamında elde edilen verilerin değerlendirilmesi neticesinde, KDK'nın transfer sürecinde bir ülkeden ziyade bazı AB üyesi ülke Ombudsmanlarının ve Avrupa Ombudsmanının incelendiği ve farklı uygulamaları olan bu Kurumların bazı unsurlarının alınarak birleştirilmesi suretiyle transferin gerçekleştiği kanaatine ulaşılmıştır. AB'nin Türkiye'ye verdiği belgelerde bu kanaatin oluşmasını destekleyen açıklamalar bulunmaktadır.

17-21 Ocak 2011 tarihli 23'üncü Fasıl Bağımsız İstişari Uzman Ziyareti Raporu'nun *İnsan Hakları Kurumsallaşması* bölümünde, 2010 Referandumu sonrası hazırlanan ve yasalaşmayı bekleyen Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı hakkında değerlendirilmelerde bulunulmakta ve Tasarı'nın Avrupa Ombudsmanına görüş için gönderilmiş olmasının yerindeliğinden söz edilerek, alınacak görüşün Tasarı'ya son şeklinin verilmesinde dikkate alınmasının önemi vurgulanmaktadır (Roberts ve Adamson'dan [2011] aktaran Baykal, 2013: 131). 10 Ekim 2012 tarihli İlerleme Raporu'nda ise, Ombudsman kurumunun transfer sürecinde özellikle Avrupa Ombudsmanı ve AB üyesi ülkelerin Ombudsmanlarının incelendiği ve görüş alışverişlerinde bulunularak Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı'nın hazırlandığı açıkça ifade edilmektedir (Türkiye İlerleme Raporu, 2012: 12-13).

Yukarıda 6328 Sayılı *Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu* başlığı kapsamında irdelenen Kurumun belirleyici unsurlarına bakıldığında, bu unsurların hiçbir AB üyesi ülke Ombudsman uygulaması ile tamamıyla örtüşmediği, ancak bazı ortak niteliklere sahip bulunduğu görülmektedir. KDK'nın örgütsel yapılanmasının Danimarka Modeli ile büyük benzerlik gösterdiği söylenebilir. Danimarka Ombudsman kurumunda sadece bir Ombudsman vardır. Hiyerarşik olarak Ombudsmanın hemen altında *Hukuki İşler*, *Yönetim Sekreterliği*, *İdari İşler* ve *Uluslararası Bölüm* olmak üzere dört farklı bölüm bulunmaktadır. İnceleme konuları, yedi

inceleme bölümü arasında paylaşılmıştır. Her bir bölümün başında bir bölüm yöneticisi vardır. Yönetici kadroya bağlı olarak da inceleme görevlileri bulunmaktadır. Başvuru incelemeleri, hukuk uzmanları olan inceleme görevlileri tarafından yürütülmekte olup bölüm yöneticisine sunulmaktadır. İnceleme, bölüm yöneticisi tarafından değerlendirilerek sonuçlandırılmaktadır. KDK'nın örgütsel yapılanmasında da Ombudsman, Başdenetçi olarak adlandırılmakta, bölüm yöneticilerinin görevlerini de denetçiler yapmaktadır.

Örnek ülke uygulamaları kapsamında ele alınan Avrupa ülkelerinden İngiltere ve Fransa dışındaki tüm ülke uygulamalarında Ombudsmanın *resen* inceleme başlatma yetkisi bulunmaktadır. KDK'nın bu yetkiye sahip olmaması açısından İngiltere ve Fransa ile örtüşmektedir. Ombudsman, İsveç'te kamu görevlisini denetleyen bir kurum iken, Danimarka'da kamu kuruluşlarını denetlemektedir. KDK'da, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını, inceleyebilmesi nedeniyle Danimarka modeline yakın durmaktadır.

KDK'nın, yaptırım gücü bakımından da AB üyesi ülkelerinden ayrılan yönleri bulunmaktadır. Bunlardan biri, şikâyet üzerine inceleme ve araştırma sonrası verilen tavsiye kararına ilgili merci ya da görevlinin uymaması durumunda tepki gösterememesi, sessiz kalmasıdır. İncelenen ülkelerin büyük bölümünde, tavsiye kararına uymayan şikâyete konu kurum ya da görevliler hakkında Ombudsman disiplin soruşturması açılmasını istemekte veya yargı makamlarına soruşturma açılması tavsiyesinde bulunabilmektedir. Fransa Ombudsmanı ise, ayrıca suç duyurusunda bulunarak yargı organlarını harekete geçirebilmektedir.

AB üyesi ülkelerde, Ombudsmanın Parlamentoda seçilme oranı Venedik İlkelerine uygun olarak *nitelikli çoğunluk* olmasına karşı Türkiye'de Başdenetçi basit çoğunlukla seçilerek bu ülkelerden ayrılmaktadır. Yine AB ülkelerinde Ombudsman seçilebilme koşulları içerisinde adayın siyasetle ilgili olmaması aranırken, Türkiye'de denetçi ya da Başdenetçinin adaylık müracaatı sırasında bir siyasi partiye üye olmaması yeterli olmakta, siyasi geçmişi göz ardı edilmektedir. AB ülkelerinde, Ombudsmanın yıllık raporunu teslim ettiği ilgili komisyon kendi görüşlerini de ekleyerek raporu Parlamentoya sunarken; Karma Komisyon KDK'nın yıllık raporunu özetleyip kendi görüşlerini de ekledikten sonra Parlamentoya sunmaktadır.

Görüldüğü üzere, KDK'nın transfer sürecini yürüten devleti temsil eden aktörler, birden fazla AB üyesi ülkelerindeki ombudsman uygulamalarını incelemiş, farklı ülkelerden farklı unsurları transfer etmiş; ancak denetçi seçilebilme koşulları, seçilme oranı ve kamuoyunu bilgilendirme gibi, Kurumun bağımsız ve tarafsızlığına yönelik unsurları, yürütme organı veya Mecliste çoğunluğu elinde bulunduran siyasi partinin kontrolüne imkân tanıyacak biçimde

şekillendirmiştir. Elde edilen tüm bu veriler ışığında KDK'nın transfer derecesinin *melezleştirme-sentez* olarak ortaya çıktığı kanaatine ulaşılmıştır.

3.2.5.5. Kamu Denetçiliği Politikası Nereden Transfer Edilmiştir?

Çalışmanın *Politika Transferi Kavramsal Çerçeve* başlığı altında *Politika Transferinin Kaynakları* kapsamında politika transferinin, zamansal olarak; politika transferi hedefi olan bir devletin kendi tarihinden ya da dünyanın geçmiş tecrübelerinden ders çıkarılarak gerçekleştirildiği gibi; mekansal olarak da *ulusal, uluslararası, ulusüstü, bölgesel ve yerel* düzeylerin birinde veya bu düzeyler arasında gerçekleşebileceği ifade edilmiştir.

Türkiye'de Ombudsman kurumunun nereden transfer edildiğine dair ilk emareler, Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı'nın genel gerekçesinde görülmektedir. Bu gerekçelerden birisi, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın *AB'nin kendi bünyesinde ve üye ülkelerin çoğunda da bulunan, halkın şikâyetleriyle ilgilenen bir Kamu Denetçisi sisteminin Türkiye'de de kurulması*, öngörüsüdür. Bu öngörüye paralel olarak önceki alt başlıkta irdelenen *KDK Politika Transferinin Derecesi* kapsamında, politika yapıcılar tarafından AB üyesi ülke Ombudsman kurumları ile Avrupa Ombudsmanının incelendiği, farklı ülkelerden farklı unsurların transfer edilerek bir melezleştirme-sentez derecesinin ortaya çıktığı sonucuna varılmıştı. Ayrıca, 2016 yılında denetçi seçilen Yahya Akman'ın biyografisinde, birçok Avrupa ülkesinin Ombudsmanı ile görüşmelerde bulunduğu ve Batı ülkelerindeki örneklerin dikkate alınarak Türkiye'de en uygun Ombudsman kurumunun oluşturulması yönünde çalışmalar yaptığı, ifade edilmektedir (Yahya Akman Biyografi, KDK). Yine bir başka denetçi Sadettin Kalkan'ın biyografisinde de İspanya'da Ombudsman sistemi üzerine incelemelerde bulunmuş olduğu ifadelerine yer verilmiştir (Sadettin Kalkan Biyografi, KDK). Dolayısıyla KDK politikasının bir ulusüstü organizasyon olan AB ve AB üyesi devletlerden transfer edildiğini söylemek yanlış olmayacaktır.

3.2.5.6. Kamu Denetçiliği Politika Transferini Güçleştiren Koşullar Nelerdir?

Bu başlıkta, çalışmanın ikinci bölümünde *Politika Transferi Kavramsal Çerçeve* başlığı altında ele alınan politika transferini kısıtlayan faktörlerden hangilerinin KDK'nın transfer sürecini olumsuz yönde etkilediği irdelenmiştir.

Hatırlanacağı üzere Dolowitz, politika transferini kısıtlayan unsurları *Politikanın karmaşıklığı, Geçmişte başlatılan mevcut politikalar, Kurumsal ve yapısal unsurlar, Uygulanabilirlik, Geçmiş veya güncel ilişkiler ve Dil* olarak kategorize etmiş, Rose da Politikanın karmaşık olması niteliklerini, *Bir program ne kadar karmaşık ise transfer*

edilebilirliği de o kadar zordur, önermesinden hareketle ileri sürdüğü hipotezlerle ortaya koymuştur.

80’li yılların başında dillendirilmeye başlanan ancak 2012 yılında yasal statüye kavuşan KDK’nın oluşturulma sürecini zorlaştıran unsurların başında *politikanın karmaşıklığı* gelmektedir. Politika yapıcıları özellikle de yürütme organının mensupları tarafından, *Kamu Denetçiliği* politikasının algılanan yan etkilerinin fazla olması ve çıktılarının çok kolay öngörülememesi, politikayı yeteri kadar karmaşık hale getirmektedir. Demokrasi, insan hakları, hukukun üstünlüğü, hesap verebilirlik, şeffaflık gibi ilkelerin yerleşmediği siyasal sistemlerde Ombudsman kurumu aracılığıyla yönetimden kaynaklanan zafiyetlerin ortaya konulması, yönetim açısından seçim sonuçlarını doğrudan etkileyen bir risk oluşturmaktadır. Demokratikleşmenin konsolide olmadığı Türkiye’de de politika yapıcıları tarafından algılanan bu risk unsuru, Kamu Denetçiliği transfer sürecini zorlaştıran ve geciktiren önemli bir faktör olarak değerlendirilmektedir.

Transfer sürecini kısıtlayıcı bir başka faktör, transfere konu politikaya benzer *geçmişte başlatılan veya devam eden mevcut politikalar*dır. Türkiye’de yönetimin yargısal denetimi anlamında İdari Yargı sisteminin bulunması; siyasal denetim anlamında TBMM’de oluşturulan Dilekçe Komisyonu; hiyerarşik denetim anlamında uzun süre varlığını sürdüren teftiş kurulları, DDK, Başbakanlık Denetleme Kurulu; UIHK kapsamında oluşturulan TBMM İnsan Hakları İnceleme Komisyonu, Başbakanlık İnsan Hakları Başkanlığı; AB müktesebatına uyum kapsamında gerçekleştirilen siyasi reformların uygulanmasına yönelik olarak oluşturulan kurumsal çözüm mekanizmalarından Adalet Bakanlığı İnsan Hakları Daire Başkanlığı, TBMM Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu, İnsan Hakları Tazminat Komisyonu, Ulusal Önleme Mekanizması ve Türkiye İnsan Hakları Kurumu; Başbakanlık Saydamlığın Artırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi Komisyonu, Etik Kurulu; 2002’de AKP’nin iktidara gelmesiyle parti genel merkezine bağlı olarak oluşturduğu ve her bakanlıkta bir danışmanın bu merkezle irtibatlandırılarak ilgili bakanlıklara dair yapılan şikayetlerin alındığı AK Parti İletişim Merkezi (AKİM), Başbakanlık İletişim Merkezi (BİMER) ve Cumhurbaşkanlığı İletişim Merkezi (CİMER) gibi kurum, kuruluş ve ağların tümü, vatandaşların idare hakkındaki şikayetlerini kabul etmektedir. Bu kadar fazla ve birbirinden bağımsız örgütlenmelerin büyük bölümünün Mecliste çoğunluğu elinde tutan siyasal iktidarın kontrolünde oluşturulmuş olması, doğal olarak bu mekanizmaların yürütme organının uhdesindeki kamu yönetimini geçek anlamda denetlemesini de imkânsız hale getirmektedir. Dolayısıyla TBMM Genel Kurulunu kontrol eden ve yürütme gücünü elinde tutan siyasal aktörlerin, bu gücü bağımsız ve tarafsız olması gereken bir kurumla paylaşmak istemedikleri ve transfer sürecini mümkün olduğu kadar

geciktirdikleri değerlendirilmektedir.

KDK politika transfer sürecini güçleştiren bir diğer önemli unsur, kamu yönetiminin *geleneksel hiyerarşik örgütlenme yapısı ve dışa kapalı olma* niteliğidir. Güçlü bir bürokratik sistemin olduğu ülkelerde bağımsız ve tarafsız bir denetim mekanizması tarafından göz altında tutulmak, bürokratların arzu ettiği bir durum değildir. Yürütme ile yasama organının kaynaştığı bir dönemde Tasarı'nın Adalet Bakanlığı tarafından hazırlandığı 6328 sayılı Kanun'da KDK'ya verilen görev, uluslararası uygulamalarda öne çıkan temel hak ve özgürlükleri korumaktan farklı olarak, sadece *idarenin işleyişiyle ilgili bir şikâyet üzerine, idarenin her türlü iş ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek ve idareye tavsiyelerde bulunmak*, biçiminde sınırlandırılmış olmasında, bürokrasinin önemli etkisinin olduğu değerlendirilmektedir. Nihayetinde, merkeziyetçi bürokratik yönetim anlayışının benimsendiği, kamu çalışanlarının temel görevinin *devleti topluma karşı koruma* anlayışının hâkim olduğu Türkiye'de, bürokrasi kültürünün Ombudsman kurumunun transferini desteklemediğini söylemek yanlış olmayacaktır.

Politikanın *uygulanabilirliği* kapsamında AB ile Türkiye'nin *ideolojik, kültürel ve kamu yönetimi yapıları* arasındaki temel farklılıklar, KDK'nın transferini zorlaştıran, geciktiren diğer unsurlardan bazılarıdır. Bu unsurların, Ombudsman kurumunun transferinde hangi fikir ve politikaların kabul edileceğini doğrudan etkilediğini söylemek mümkündür. Doğal olarak AB ülkelerinin kamu yönetimlerinde *bireyi önceleyen* hâkim ideolojisi ile Türkiye'de *devleti önceleyen* egemen ideolojinin tamamen iki ayrı zıt uçları temsil etmesinin yanında, bu devletlerde Ombudsman kurumunun *devlete karşı insan haklarını koruma* misyonu da Türkiye Cumhuriyeti Devleti'ndeki hâkim ideoloji ile uyumlu değildir. Bu nedenle Kurumun transfer süreci kolay ilerlememiş, birçok engelle karşılaşmıştır. Bu durum *İzlek bağımlılık* yaklaşımı ile bire bir örtüşmektedir. Kurumun transfer süreci işlerken ulusal farklılıklar (kültür, tarihi geçmiş, ideoloji, vb.), bir filtre mekanizması biçiminde devreye girmiş, politikayı geleneksel ulusal yönetim alışkanlıklarına uygun olarak dizayn etmiş, Ombudsmanın görev ve yetkilerini büyük ölçüde kısıtlamıştır.

Türkiye ile AB'nin *geçmiş ve güncel ilişkilerinin niteliği* de Ombudsman kurumu politika transferini olumsuz yönde etkileyen bir diğer unsurdur. Türkiye'nin, AB'ye üyelik başvuru sonrasında tam üye olmadan AB kapısında en uzun süre bekletilen tek devlet olma niteliği; kamuoyunda AB'nin bir *Hıristiyan Kulübü* olduğu algısını güçlendirmiş, inişli çıkışlı seyreden ilişkiler, zaman zaman tarafların birbirlerini samimiyetsizlikle suçlama noktasına

kadar varmıştır. Dolayısıyla politika transferi sürecinde ilişkilerdeki *gönülsüzlük* unsuru transferi zorlaştıran etkenlerden biri olarak öne çıkmıştır.

Politika transferini olumlu ya da olumsuz yönde etkileyen unsurlardan bir diğeri de *konusulan dil* faktörüdür. KDK'nın transfer sürecinde AB'ye üye ülke Ombudsman kurumlarının temsilcileri ile doğrudan görüşmelerde ve ilgili belgelerin incelenmesinde Türkçe dışında farklı dillerin kullanılıyor olması, transfer edilecek politikaların anlaşılması bakımından kritik öneme sahiptir. Dolayısıyla sağlıklı bilgilerin elde edilmesinde dil benzerliğinin olmamasının politika transferini kısmi olarak sınırlandırmış olması mümkündür.

3.2.5.7. Kamu Denetçiliği Politikasının Başarısına Yönelik Koşullar Nelerdir?

Çalışmanın ikinci bölümünde *Transfer Edilen Politikanın Başarısına Yönelik Varsayımlar* kapsamında ele alındığı üzere, bir ülkede başarılı olmuş bir politikanın başka bir ülkede de başarılı olacağı varsayımı her zaman ve her durum için geçerli değildir. Çalışma kapsamında geliştirilen varsayımlara göre, KDK'nın uygulamada başarılı olabilmesi için bazı koşulların sağlanması gerekir. Bu koşullar, *transfer edilen politikayı destekleyen güçlü bir siyasal ve yönetsel iradenin var olması; politikanın uygulandığı alandaki aktörlerin politikaya direnç göstermemesi; Politikayı transfer eden ülkenin, donör ülkede politikanın nasıl yürütüldüğü konusunda yeterli bilgiye sahip olması; donör ülkede söz konusu politikayı veya kurumsal yapıyı başarılı kılan önemli bir ögenin de transfer edilmiş olması; politikanın transfer edildiği donör ülke ile politikayı transfer eden istemci ülke arasındaki ekonomik, sosyal, siyasal ve ideolojik unsurların uyum içerisinde olması*, şeklinde sıralanabilir. KDK'nın işlevselliğine yönelik analize katkı sunması açısından Türkiye'de bu koşulların hangi ölçüde karşılandığına bakmakta fayda görülmektedir.

Politikayı destekleyen güçlü bir siyasal ve yönetsel iradenin varlığı: 2002 yılından beri aralıksız seçim kazanan ve iktidar olan AKP, 2011 yılı genel seçimleri sonucunda da %49,83 oy oranıyla ezici bir galibiyet elde ederek üçüncü kez iktidara gelmiş, Haziran 2012'de Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nu da muhalefet partilerinin oylarına ihtiyaç duymaksızın rahatlıkla Meclisten geçirmiştir. Parlamentodaki 327 sandalye sayısı nedeniyle 6328 sayılı Kanun'un yasalaşma sürecinde gerek komisyon görüşmeleri gerekse Genel Kuruldaki görüşmelerde muhalefet ile bir uzlaşma arayışına girilmemiş, Kanun AKP'nin arzu ettiği biçimde şekillendirilmiştir. Başdenetçinin Genel Kurulda seçimi sırasında da siyasal iktidar güçlü konumu nedeniyle hem 2012 hem de 2016 seçimlerinde kendi adayını partisinin oylarıyla Başdenetçi olarak seçmiştir. Denetçi seçimlerinde de birden fazla eski AKP'li adayın Karma Komisyonunda denetçi seçilmesiyle KDK'da yürütmenin baskın gücü hissedilir olmuştur.

Sonuç olarak, KDK'da siyasal iktidara yakın kişilerin ağırlığının hissedildiği bir kurumsal yapı oluşturulduğu açıktır. Edinilen veriler, Kurumu maddi imkânlar bakımından destekleyen, fakat kontrol etme imkânını da elinde tutan güçlü bir siyasal ve yönetsel iradenin varlığını ortaya koymaktadır. Ancak verilen desteğin, kuruluş yasası ile görev ve yetkileri sınırlandırılmış ve kamu yönetimi üzerinde gerçek bir denetimden ziyade hizmet kalitesini iyileştirme statüsüne indirgenmiş olan Kurumun işlevselliğine ya da destek veren makama ne yönde katkı sunacağı ayrı bir tartışma konusudur.

Uygulama alanındaki aktörlerin politikaya direnç göstermemesi: 6328 sayılı Kuruluş Kanunu'nun belirleyici unsurları irdelenirken, yasal mevzuatın KDK'ya kamu yönetimi üzerinde etkili bir denetim yetkisi tanımadığı görülmüştü. Dolayısıyla, KDK'nın görev alanına giren kamu kurumlarından KDK'ya karşı aktif bir direniş söz konusu değildir. Ancak, *Kamu Denetçiliği* politikasına karşı idarenin direnci, Kurumun verdiği tavsiye kararlarına düşük oranda uymayarak pasif direniş biçiminde ortaya çıkmaktadır. KDK'nın tavsiye kararlarına uymayan idare için herhangi bir yaptırım uygulayamaması da bu tepkiyi beslemektedir.

Türkiye'nin, donör ülkelerde politikanın uygulanmasına yönelik yeterli bilgiye sahip olması: Türk yetkililer tarafından KDK'nın transfer sürecinde AB üyesi ülke Ombudsmanları ve Avrupa Ombudsmanına ilişkin incelemelerin yapıldığı ve görüş alışverişinde bulunduğu bilgisinden, transferi gerçekleştiren devlet aktörlerinin donör ülkelerde politikanın nasıl yürütüldüğü konusunda yeterli bilgiye sahip oldukları izlenimi edinilmektedir.

Donör ülkede kurumsal yapıyı başarılı kılan bir ögenin transfer edilmiş olması: Politika transferini gerçekleştiren aktörler donör ülkelerde politikanın nasıl yürütüldüğü konusunda yeterli bilgiye sahip olsalar da söz konusu kurumsal yapıyı başarılı kılan *bağımsızlık ve tarafsızlık* gibi önemli bir unsurun transfer edilmediği, yani *tamamlanmamış transferin* söz konusu olduğu değerlendirilmektedir.

Donör ülkeler ile Türkiye arasındaki ekonomik, sosyal, siyasal ve ideolojik unsurların uyumu: Kamu Denetçiliği politikasının transfer edildiği AB üyesi ülkeler ile Türkiye arasındaki sosyal, siyasal ve ideolojik unsurlar arasında uyumdan öte bir uçurum olduğunu söylemek mümkündür. Her şeyden önce Türkiye, evrensel bir *İslam* modelini benimseyen bir medeniyetin liderliğini üstlenmiş Osmanlı İmparatorluğu'nun bir bakiyesi olarak (Kissinger, 2014: 115-123), Batı medeniyetini temsil eden AB'nin başat aktörlerinden ekonomik, sosyal, siyasal ve ideolojik olarak ayrışmakta, hatta iki taraf arasında husumete dayalı tarihsel bir gerçeklik bulunmaktadır. Ancak, Cumhuriyet tarihiyle birlikte, Batılı ülkelere transfer edilen birçok politika, program ve kurumun başarıyla uygulandığı göz önüne alındığında, bu koşulun transfer edilen her tür politikanın başarısında geçerli olduğunu söylemek zordur. Bu

uyumsuzluğun, transfer edilen hangi tür politikaların başarısında etkili olduğu ayrı bir çalışma konusudur. Nihayetinde, bu durumun KDK'nın işlevselliğini kısmi olarak etkilediği değerlendirilmektedir.

Sonuç olarak KDK, *bağımsızlık ve tarafsızlık* gibi önemli bir ögenin transfer edilmediği bir kurum modeli olarak ortaya çıkmıştır. Ayrıca Donör ülkeler ile Türkiye arasındaki sosyal, siyasal ve ideolojik unsurların uyumsuzluğu da kısmi olarak uygun olmayan bir transferin gerçekleştiğine işaret etmektedir. Transferi gerçekleştiren devlet aktörlerinin donör ülkelerde politikanın nasıl yürütüldüğü konusunda *yeterli bilgiye sahip olmaları*, kurumların genel başarı nedenlerinden *güçlü bir siyasal ve yönetsel iradenin varlığı* ve politikanın uygulandığı alandaki aktörlerin *aktif bir dirençlerinin olmaması* gibi olumlu etkenlerin, KDK'da önemli bir ögenin transfer edilmemiş olması nedeniyle önemini kaybettiğini söylemek mümkündür.

3.3. 2019 Yılı İtibariyle Kamu Denetçiliği Kurumu Yıllık Raporlarının Analizi

Bölümün bu son ana alt başlığında, Kurumun işlevselliğinin gösterge gruplarından biri olarak belirlenmiş olan Kurumun performansına dair göstergelere ilişkin verilerin elde edilmesi hedeflenmiştir. Bu hedef doğrultusunda ilk olarak, Kurumun yıllık raporlarında açıkladığı istatistiki bilgilerden yararlanarak kategorize edilen başvuru sayılarının; yıllar itibariyle, konularına, bölgelere, karar türlerine göre dağılımları ve Kurumun tavsiye kararlarına idarenin uyum oranları analiz edilmiş; akabinde Kurumun, 6328 sayılı Kuruluş Kanunu'na yönelik getirdiği mevzuat değişikliği önerileri ve karşılık bulma oranı ele alınmıştır. Sonrasında, Kurumun Türkiye'de oluşturulmasında etkili olan uluslararası kuruluşların KDK'ya yönelik değerlendirmeleri irdelenmiştir. Son olarak da KDK'nın yıllık raporları Kurumun temel misyonu, toplumsal olaylara yaklaşımı ve bağımsızlık-tarafsızlık niteliği bağlamında değerlendirilmiştir.

3.3.1. Yıllar İtibariyle Başvuru Sayıları

Dünya uygulamalarında Ombudsman kurumlarına yapılan başvuruların ülke nüfuslarına göre sayısal oranını etkileyen birtakım unsurlardan söz etmek mümkündür. Bu unsurlardan birisi, söz konusu devletin siyasal sisteminin niteliğidir. Güçlü bir demokratik sisteme sahip ülkelerde; idarenin *demokrasi, hukukun üstünlüğü, temel hak ve özgürlüklere saygı, şeffaflık, hesap verebilirlik* gibi ilkeler çerçevesinde Doğru İdari Davranış Yasası'nda belirtilen hususlara uygun hareket etmesi nedeniyle Ombudsman kurumlarına şikâyet oranlarında doğal olarak gittikçe azalan bir seyir izlenebilmektedir. Diğer bir unsur, ilgili ülkedeki siyasal kültürün niteliğidir. *Hak arama* kültürünün gelişmiş olduğu toplumlarda

kamuoyu idareyi sürekli gözetim altında tuttuğundan, idare kendisini iyi yönetim ilkelerine uymak zorunda hissetmekte, haliyle hak ihlali vakalarının azalmasıyla birlikte Ombudsmana başvuru sayıları da azalmaktadır. Üçüncü bir unsur ise, Ombudsman kurumunun bulunduğu ülkede tanınırlık derecesidir. Kökleşmiş kurumsal bir yapıya sahip olan Ombudsman kurumlarının tanınırlık derecesi, doğal olarak kısa bir süre önce transfer edilen kurumlardan daha yüksektir. İdarenin haksız iş ve eylemlerinden dolayı mağdur olan kişilerin başvuracakları bir mekanizmanın varlığından haberdar olmaları, Kuruma yapılan şikâyet başvuru sayılarını artıran önemli bir faktördür.

2012 yılında yasal mevzuata kavuşan ve 2013'te faaliyete başlayan KDK'ya 31 Aralık 2019 yılı itibariyle yapılan başvuru sayıları aşağıda Tablo 8'de görülmektedir.

Tablo 8. Yıllar İtibariyle Başvuru Sayıları

Yıllar	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Toplam
Toplam Şikâyet Sayısı	7.638	5.639	6.055	5.519	17.131	17.585	20.968	80.535

Kaynak: KDK 2019 Yıllık Raporu, 2020: 90.

Yukarıdaki tabloda görüldüğü üzere, 31 Aralık 2019 tarihi itibariyle KDK'ya toplamda 80.535 başvuru yapılmıştır. Yıllar itibariyle başvuru sayılarına bakıldığında, Kurumun faaliyete geçtiği 2013 yılında makul düzeyde bir başvuru yapılmış iken sonraki üç yılda başvuru sayılarında bir düşüş eğilimi yaşanmış olsa da 2017 yılından itibaren başvuru sayılarında önemli bir artış yaşandığı gözlenmektedir. Bu artışın nedenlerine kısaca bakmakta fayda görülmektedir.

KDK tarafından, Türkiye'nin AB adaylık süreci çerçevesinde Türkiye ile AB arasında gerçekleştirilen *2011 Yılı Finansman Anlaşması* kapsamında uygulanmakta olan *Kamu Denetçiliği Kurumunun Kurulmasının Desteklenmesi Projesi*'nin (KDK 2015 Yıllık Raporu, 2016: 74) teknik yardım bileşenine ait Sözleşme'nin uygulanmasına Şubat 2016 Yılında başlanmış (KDK 2016 Yıllık Raporu, 2017: 57), Kurumun tanınırlık seviyesinin tespit edilmesine yönelik olarak 18 ve üzeri yaştaki 10.000 kişiye uygulanan telefon yöntemi ile bir *Kamuoyu Araştırması Anketi* yapılmış ve sonuçları rapor haline getirilmiştir. Anket çalışması sonucunda, Kurumun adının, anket çalışmasına katılanların sadece %25'i tarafından duyulduğu verisine ulaşılmıştır (KDK 2017 Yıllık Raporu, 2018: 64-65). Araştırmanın sonuçlarından hareketle ilk olarak, tanıtım çalışmaları kapsamında Kurumun görev ve yetkileri hakkında 50 adet soru ve cevapları içeren bir *Ombudsman Tanıtım Rehberi* hazırlanmıştır (KDK 2016 Yıllık Raporu, 2017: 57). Kasım 2016'da süresi dolan kamu denetçilerinin yerine yeni Başdenetçi ve

denetçiler seçilmiştir. İktidar partisi ile olan ilişkisini Kurumun resmi web sayfasındaki biyografisinde gördüğümüz yeni Başdenetçi tarafından öncelikle, KDK'nın kamuoyunda ve toplum nezdinde daha fazla tanınır kılınması ve yüksek düzeyde farkındalığın oluşturulması amacıyla, Kurumun teşkilat yapısıyla ilgili olarak Yönerge'de değişiklik yapılmış, basınla ilişkilerin sağlıklı bir şekilde yürütülmesinde ve Kurumun tanıtılmasında aktif rol oynaması beklenen *Basın Danışmanlığı* ve *Kurumsal İletişim* birimleri oluşturulmuştur (KDK 2017 Yıllık Raporu, 2018: 57-58). Akabinde, farkındalığın artırılması adına Kurum tarafından daha etkin tanıtım faaliyetleri hedeflenmiş, 2017 yılında özellikle tanınırlık düzeyinin düşük olduğu kesimlere yönelik olarak bölgesel toplantılar; bilgilendirme çalışmaları; akademik alana yönelik sunum ve konferanslar; çalıştaylar; daha işlevsel tanıtım materyalleri; yazılı ve görsel basında görünür olmaya yönelik çalışmalar; sosyal medya kanallarının aktif biçimde kullanılması vb. faaliyetler gerçekleştirilmiştir (KDK 2017 Yıllık Raporu, 2018: 64-65).



Şekil 6. Yıllar İtibariyle Şikâyet Başvuru Sayılarının Gelişimi
Kaynak: KDK 2019 Yıllık Raporu, 2020: 90

Yukarıda Şekil 6'da görüldüğü üzere, Kurum tarafından gerçekleştirilen tanıtım faaliyetlerinin olumlu yansımaları olmuş, 2017 yılında başvuru sayısı 2016 yılına göre yaklaşık **%210** oranında bir artış göstermiş ve 2019 yılında **20.968'e** ulaşılmıştır.

3.3.2. Şikâyetlerin Konularına Göre Dağılımı

KDK'nın idare hakkında şikâyet başvurusu almaya başladığı 2013 yılından 31 Aralık 2019'a kadar hem yıllar itibariyle hem de toplamda Kuruma yapılan başvurular içerisinde en fazla şikâyete konu edilen, **21.512** başvuru ile *Kamu Personel Rejimi* olmuştur. Diğer taraftan toplam başvuru sayıları dikkate alındığında en fazla şikâyet edilen beş başlık da değişmemiştir. Aşağıda Tablo 9'da görüldüğü üzere Kamu Personel Rejiminden sonra, **12.565** başvuru ile

Eğitim-Öğretim, Gençlik ve Spor; **10.886** başvuru ile çalışma ve Sosyal Güvenlik; **6.844** başvuru ile Adalet, Milli Savunma ve Güvenlik, **5.514** başvuruyla da Mahalli İdareler en çok şikâyet edilen konular olarak sıralanmıştır.

Tablo 9. Yıllar İtibariyle Başvuru Sayılarının Konularına Göre Dağılımı

şikâyet Konusu veya Alanı	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Toplam
Kamu Personel Rejimi	2142	1349	1584	1759	4803	4705	5170	21.512
Eğitim-Öğretim, Gençlik ve Spor	1203	1056	1296	669	4480	2079	1782	12.565
Çalışma ve Sosyal Güvenlik	888	419	385	556	1953	4319	2366	10.886
Adalet, Milli Savunma, Güvenlik	455	283	190	338	1126	1202	3250	6.844
Yerel Yönetim Hizmetleri	455	343	329	368	926	1122	1971	5.514
Ekonomi, Maliye ve Vergi	784	440	295	326	707	587	1568	4.707
Ulaştırma, Basın ve İletişim	271	125	95	107	457	301	1188	2.544
Orman, Su, Çevre ve Şehircilik	198	186	376	120	568	427	478	2.353
İnsan Hakları	263	423	327	303	353	331	234	2.234
Mülkiyet Hakkı	239	144	188	155	340	364	493	1.923
Çocuk Hakları	-	-	-	137	245	786	459	1.627
Sağlık	158	131	130	110	285	313	427	1.554
Diğer konular	141	381	384	217	131	117	90	1.461
Enerji, Sanayii, Gümrük ve Ticaret	166	64	111	111	222	274	414	1.362
Engelli Hakları	87	106	111	104	130	117	435	1.090
Nüfus, Vatandaşlık, Mülteci ve Sığınmacı	37	17	26	21	99	208	223	631
Sosyal Hizmetler	46	73	52	58	78	106	165	578
Ailenin Korunması	13	28	37	17	78	59	105	337
Gıda, Tarım, Hayvancılık	28	18	14	20	68	78	76	302
Bilim, Sanat, Kültür ve Turizm	32	13	22	15	56	59	65	262
Kadın Hakları	32	40	103	8	26	31	9	249
TOPLAM	7638	5639	6055	5519	17.131	17.585	20.968	80.535

Kaynak: Tablo, KDK'nın yıllık raporlarında açıklanan veriler kullanılarak hazırlanmıştır.

KDK'ya en fazla başvuru yapılan konuların sıralamasına bakıldığında, 2014 yılından itibaren düzenli olarak artış gösteren Kamu Personel Rejimi ile Adalet, Milli Savunma ve Güvenlik başlıklarının, 2000'li yılların sonlarına doğru kamuoyunda ve medyada tartışılan Türkiye'nin kronik temel iki problemine ait olduğu görülmektedir. Birisi, kamu sektörüne alınacak olan memur ya da işçi statüsündeki personelin, yazılı sınav barajından sonra, *liyakatten ziyade sadakat esasına dayalı mülakat usulü* ile değerlendirilerek, (2014 yılına kadar büyük

oranda Gülen Cemaati mensuplarının, sonrasında da siyasal iktidarı destekleyenlerin kamu sektöründe istihdam edilmelerinin toplumda Kamu Personeli Rejimine yönelik büyük rahatsızlıkların oluşmasına sebep olmasıdır. Bir diğeri ise, 2000’li yılların başlarında siyasal iktidar ile iş birliği içerisinde hareket eden Gülen Cemaati mensuplarının, ilerleyen süreçte askeri vesayeti geriletme söyleminin arkasına gizlenip, yargıda önemli makamları ele geçirerek muhalif seslerin kısılmasına yönelik olarak üretilen sahte belgelerle birtakım yargılamaların yapılması gibi durumların ayyuka çıkması ve adalet sisteminin adalet dağıtmaktan uzaklaşmasının toplumda infiale neden olmasıdır (KDK Yargı Özel Raporu, 2016: 462-465). Günümüzde, aktörler değişse de bu iki temel sorunun devam ediyor olması, bu başlıklardaki şikâyet başvurularının düzenli olarak artmasının temel nedeni olarak değerlendirilmektedir.

Toplamda en fazla başvuru yapılan ikinci sıradaki Eğitim-Öğretim, Gençlik ve Spor başlığında düzenli bir artıştan ziyade ilgili bakanlığın sisteme yönelik aldığı kararların toplumdaki yansımalarına bağlı olarak başvuru sayılarının arttığı ya da azaldığı gözlenmektedir. Bizzat Cumhurbaşkanı Erdoğan’ın “Eğitimde başarısız olduk.” itirafı dikkate alındığında, eğitim sisteminin en fazla şikâyet edilen ikinci başlık olması şaşırtıcı değildir.

2015 yılından itibaren başvuru sayılarında düzenli olarak artış gösteren, 2018’de de zirve yapan *Çalışma ve Sosyal Güvenlik* konulu başvuru sayısının, 2019 yılında, önceki yıla kıyasla yaklaşık %45 oranında azalması bir çelişki oluşturmaktadır. 2012 yılında %9,2 olup düzenli olarak bir artış eğiliminde olan işsizlik oranı, TÜİK verilerine göre Aralık 2019’da %13,7 olarak gerçekleşmiş iken (NTV Haber, 2020), bu konudaki şikâyet başvuru sayısının azalması, bu çalışmanın kapsamı dışında incelenmesi gereken ayrı bir başlık olarak değerlendirilmektedir.



Şekil 7. 2019 Yılı Şikâyetlerin Konularına Göre Dağılımı
Kaynak: KDK 2019 Yıllık Raporu, sayfa 95

2019 yılında en fazla başvuru yapılan beş konunun yukarıda Şekil 7’de görülen yüzdeler oranlarına baktığımızda, ilk iki sırayı yukarıda ifade edildiği üzere temel sorun olmayı sürdüren Kamu Personel Rejimi ve 2018 yılına göre %170 artış gösteren Adalet, Milli Savunma ve Güvenlik konuları oluşturmaktadır. Çalışma ve Sosyal Güvenlik başlığı da üçüncü sırada şikâyet konusu olmaya devam etmektedir.

3.3.3. Şikâyetlerin Bölgelere Göre Dağılımı

Şikâyet sayılarının bölgelere göre dağılımını değerlendirmeden önce bu dağılımı etkileyen birtakım unsurları hatırlamakta yarar görülmektedir. Bu unsurların başında doğal olarak ilgili bölgede bulunan illerin sayısı ile bu illerin nüfus yoğunluğu gelmektedir. Diğer unsurlar ise, ilgili bölgenin sosyal, siyasal, ekonomik yapısı ile coğrafi koşullarıdır. Bu çerçevede her bir bölgenin genel olarak refah düzeyi, eğitim düzeyi, siyasal kültürün niteliği ve buna bağlı olarak Kurum hakkında yeteri kadar farkındalık bilincinin oluşup oluşmadığı vb. faktörler, Kuruma yapılan başvuru sayılarını etkilemektedir.

Aşağıda Tablo 10’da bölgelere göre başvuruların dağılımına baktığımızda toplamda **21.797** başvuru sayısı ile en fazla başvurunun Türkiye nüfusunun büyük bölümünü içinde barındıran Marmara Bölgesi’nden yapıldığı görülmektedir. İkinci sırada, yine Ankara, Konya gibi nüfus yoğunluğu olan illeri de kapsayan İç Anadolu Bölgesi bulunmaktadır. Türkiye’nin en kalabalık üçüncü şehri olan İzmir’in bulunduğu Ege Bölgesi, en fazla başvuru yapılan bölgelerarası sıralamada üçüncü sıradadır.

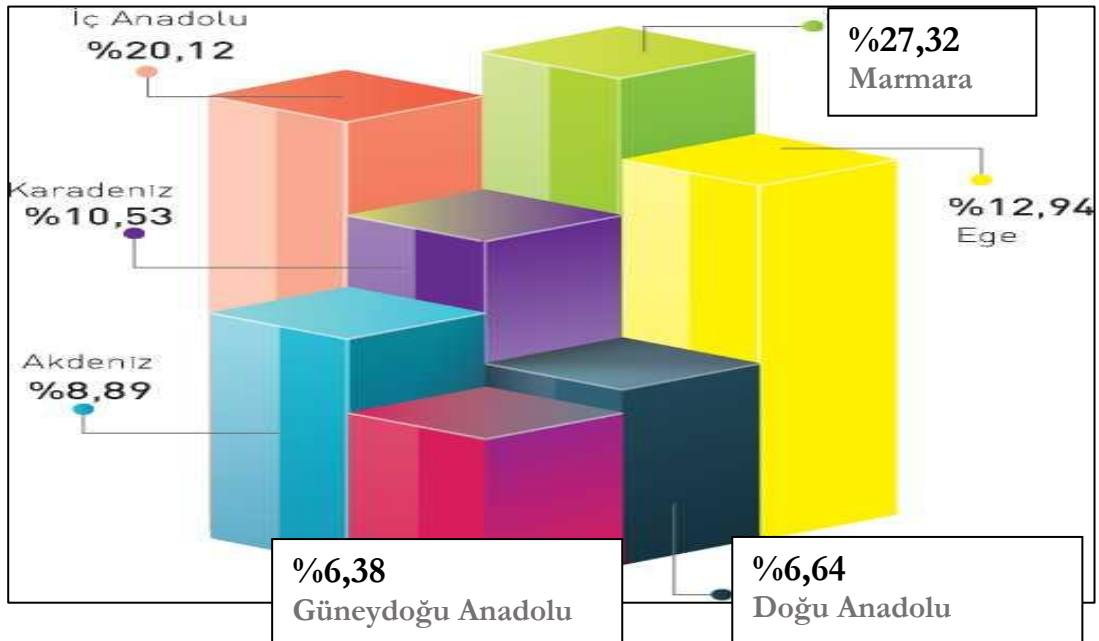
Tablo 10. Yıllar İtibariyle Başvuruların Bölgelere Göre Dağılımı

BÖLGELER	2013 Sayı	2014 Sayı	2015 Sayı	2016 Sayı	2017 Sayı	2018 Sayı	2019 Sayı	Toplam Başvuru	Bölge Nüfusu
Marmara Bölgesi	2.106	1.515	1.476	1.651	4.778	4.543	5.728	21.797	24.465.689
İç Anadolu Bölgesi	1.739	1.630	1.723	1.516	3.986	4.140	4.218	18.952	12.705.812
Ege Bölgesi	846	615	762	503	1.759	2.008	2.714	9.207	10.318.157
Karadeniz Bölgesi	664	672	701	660	1.661	1.647	2.207	8.212	7.674.496
Akdeniz Bölgesi	703	601	699	577	1.782	1.965	1.865	8.192	10.552.942
Doğu Anadolu Bölgesi.	526	302	339	303	2.083	1.432	1.392	6.377	5.966.101
Güneydoğu A. Bölgesi	452	277	324	301	945	1.503	1.337	5.139	8.876.531
Yurt Dışı	65	27	31	8	74	110	43	358	-
Adresi Yok	537	-	-	-	63	237	1464	2.301	-
TOPLAM	7.638	5.639	6.055	5.519	17.131	17.585	20.968	80.535	80.559.728

Kaynak: Tablo, KDK’nın yıllık raporlarında açıklanan veriler ile İç İşleri Bakanlığının 11-07-2019 tarihi itibariyle coğrafi bölgelerin nüfus sayılarına ilişkin verileri kullanılarak hazırlanmıştır (İç İşleri Bakanlığı, 2019).

Genel olarak bölgelerin nüfus yoğunluğu ile başvuru sayılarının oranı paralel gitmekle birlikte Akdeniz Bölgesi ile Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nin bu sıralamadan ayrıştığı görülmektedir. Bölgeler arası nüfus yoğunluğu açısından üçüncü sırada yer alan Akdeniz Bölgesi'ndeki başvuru sayılarının toplamı, bölgeler arası sıralamada beşinci sırada bulunmaktadır. Bu durumun, genel olarak emekli olan vatandaşların sonradan yerleştiği Mersin, Antalya ve Adana gibi illerin bulunduğu bölgenin, sosyo-ekonomik açıdan diğer bölgelerden kısmi olarak farklılaşması sonucu ortaya çıktığını söylemek mümkündür. Bölgelerarası nüfus yoğunluğu bakımından beşinci sırada bulunan Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nden yapılan başvuru sayısının toplamda **5.139** ile en son sırada yer almasında ise, birden fazla unsurun etkili olduğu söylenebilir. Coğrafi koşullar nedeniyle idare tarafından yeteri kadar hizmetin götürülemediği, ekonomik sıkıntıların diğer bölgelerden daha fazla yaşandığı bu bölgede, başvuru sayılarının beklenenden az olmasında; ortalama eğitim düzeyinin düşük olmasına paralel olarak hak arama kültürünün de yeteri kadar gelişmiş olmamasının etkili olduğu değerlendirilmektedir.

Aşağıda Şekil 8'de görüldüğü üzere, KDK'ya 2019 yılında yapılan başvuruların bölgelere göre dağılımında da yine en fazla başvurunun **5.728** sayısı ile Marmara Bölgesi'nden yapıldığı görülmektedir. Genel sıralamaya paralel olarak, **4.218** başvuru sayısı ile İç Anadolu Bölgesi ikinci sırada, **2.714** başvuru sayısı ile Ege Bölgesi üçüncü sırada yer almaktadır. Diğer bölgeler de Tablo 10'da toplam başvurular üzerinden yapılan sıralamadaki yerlerini korumaktadır.



Şekil 8. 2019 Yılı Şikâyet Başvurularının Bölgelere Göre Dağılımı

Kaynak: KDK 2019 Yıllık Raporu, 2020: 97.

3.3.4. Şikâyet Başvurularının Karar Türlerine Göre Dağılımı

Hatırlanacağı üzere, KDK'ya yapılan başvuruların ilgili denetçiye iletilmesinden sonra, denetçi tarafından yapılan *Ön İnceleme* neticesinde kabul edilebilir şartları taşımayan (özellikle menfaat ihlali koşulunun aranması) başvurular için *İncelenemezlik* kararı, idari başvuru yolları tüketilmeden Kuruma yapılan başvurular için de ilgili idareye gönderilmek üzere *Gönderme* kararı verilmektedir (KDK 2019 Yıllık Raporu, 2020:103). Geri kalan geçerli başvurular için inceleme süreci devam ettirilmektedir. İnceleme süreci devam ederken yaşanan gelişmelere bağlı olarak sonuçlandırılan başvurular için *Dostane Çözüm* veya *Karar Verilmesine Yer Olmadığına Dair Karar (KVYO)* verilebilmekte; inceleme ve araştırma tamamlandıktan sonra ise, denetçinin edindiği kanaate uygun olarak *Tavsiye, Ret*, ya da *Kısmen Tavsiye-Kısmen Ret* karar önerisi Başdenetçiye sunulmaktadır. Öneriler Başdenetçinin onayından sonra Kurum kararına dönüşerek ilgili taraflara iletilmektedir.

Tablo 11. Yıllar İtibariyle Karar Türlerine Göre Dağılım

Karar Türleri	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Toplam
Gönderme Kararı	2.155	2.323	2.205	1.976	4.629	4.812	8.112	26.212
İncelenemezlik Kararı	2.240	2.147	1.759	1.723	4.381	6.517	6.981	25.748
Dostane Çözüm Kararı	-	-	-	-	1.575	1.916	1.607	5.098
KVYO	307	643	675	428	469	433	435	3.390
Tavsiye Kararı	64	93	56	62	245	677	860	2.057
Ret kararı	37	150	109	191	353	662	893	2.395
Kısmen Tavsiye – Kısmen Ret Kararı	11	26	26	32	177	269	410	951
Karar Toplamı	4.814	5.382	4.830	4.412	11.829	15.286	19.298	65.851

Kaynak: Tablo, KDK'nın yıllık raporlarında açıklanan veriler doğrultusunda hazırlanmıştır.

Yukarıda Tablo 11'de görüldüğü üzere kararların büyük bölümünü *Ön İnceleme* sonrasında başvuru koşullarını taşımadığı için incelenemeyecek olan (*incelenemezlik* kararı) ya da başvuru yolları tüketilmeden Kuruma yapılan başvurulara ait kararlar (*gönderme* kararı) oluşturmaktadır. 2017 yılında KDK Yönetmeliği'nin 27'nci maddesinde yapılan değişiklikle Kurumun arabuluculuk yetkisi kapsamında *Dostane Çözüm Kararı* tanımlanmış, sonrasında sıklıkla uygulanan bu yöntem, araştırma ve incelemesi başlatılan başvurulara ilişkin olarak, toplam **5098** sayısı ile son üç yıl içerisinde verilen en fazla karar türü olmuştur. Bu yöntemde, inceleme süreci devam ederken Kurum, tarafları dostane çözüme davet etmekte, şikâyete konu talebin ilgili idare tarafından karşılanması hâlinde ise, dostane çözüm kararı verilerek inceleme ve araştırma sonlandırılmaktadır (KDK Yönetmeliği, 2013: Madde 27). Bu yöntemle diğer

karar türlerine kıyasla sorun daha kısa sürede çözülmekle birlikte, ilgili çözümün genel uygulamalara yansımaya şansının olmaması, bir dezavantaj olarak değerlendirilmektedir.

Karar Verilmesine Yer Olmadığına İlişkin Karar, **3.390** sayısı ile *Dostane Çözüm* karar sayısından sonraki en fazla karar sayısıdır. *Dostane Çözüm* ve *Karar Verilmesine Yer Olmadığına İlişkin Kararlar*, inceleme ve araştırma sürecinin sonlandırılmasını gerektiren karar olmaları nedeniyle, Kurumun bir tavsiye kararı söz konusu değildir. Şikâyete konu idarenin bir eylemde bulunmasını gerektiren karar türleri, Kurumun aldığı *Tavsiye Kararı* ile *Kısmen Tavsiye-Kısmen Ret* kararlarıdır. Yukarıdaki tabloda görüldüğü üzere Kurumun verdiği bu tür kararlar 2013-2016 yıllarında oldukça sınırlı iken 2017 yılından itibaren başvuru sayılarındaki artışa paralel olarak bu karar sayılarında da önemli artışlar gerçekleşmiştir. KDK tarafından incelenen başvurular neticesinde 2019 yılı itibariyle toplamda **2,057** Tavsiye; **2.395** Ret; **951** de Kısmen Tavsiye-Kısmen Ret kararı verilmiştir.

Sonuç olarak KDK'ya yedi yılda toplam **80.535** başvuru yapılmış bunların **65.851**'i ön incelemeye tabi tutulmuş, **51.960** başvuru *Gönderme* ve *İncelenemezlik* kararları nedeniyle incelenememiştir. Geri kalan inceleme ve araştırma süreci başlatılan başvuruların büyük bölümü ise, *Dostane Çözüm* ve *Karar Verilmesine Yer Olmadığına İlişkin Karar* ile sonuçlandırılmıştır. Aynı süre içerisinde Kurumun aldığı **2057** Tavsiye ve **951** Kısmen Tavsiye-Kısmen Ret karar sayılarının toplamı ise **3008** olmuştur. Araştırma ve inceleme neticesinde Ret kararı verilen başvuru sayısı da **2.395** olarak gerçekleşmiştir.

3.3.5. Tavsiye Kararlarına İdarenin Uyum Oranı

Ombudsman kurumunun en önemli işlevsellik göstergelerinden birisi, Kurumun tavsiye kararlarına idarenin uyum oranıdır. Hatta güçlü demokrasilere sahip ülkelerde bu gösterge çoğunlukla Kurumun işlevselliğinin değerlendirilmesinde tek ölçüt olarak bile kullanılmaktadır. Bu çalışmada da idarenin tavsiye kararlarına uyum oranı, KDK'nın işlevselliğinin değerlendirilmesinde esas alınan ölçütlerden birisi olarak belirlenmiştir. Dolayısıyla bu oranın tespitine yönelik sağlıklı verilere erişmek büyük önem arz etmektedir. Bu verilerin, doğal olarak Kurumun yıllık raporlarında *Genel İstatistikler* ana başlığı altında verilmesi beklenirken, yıllık raporların tümü incelendiğinde bu başlık altında farklı konularda oldukça kapsamlı istatistiki veriler bulunmasına karşın, tavsiye kararlarına idarenin uyum oranına ilişkin verilerde bir belirsizlik ve karmaşa dikkati çekmektedir.

Tablo 12. Yıllar İtibariyle Tavsiye, Kısmen Tavsiye-Kısmen Ret Karar Dağılımları

Karar Türü	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Toplam	Yüzde
Tavsiye Kararı	64	93	56	62	245	677	860	2.057	%68
Kısmen. Tavsiye-Kısmen Ret Kararı	11	26	26	32	177	269	410	951	%32
Toplam	75	119	82	94	422	946	1.270	3.008	%100

Kaynak: KDK 2019 Yıllık Raporu, 2020:116.

Kurumun inceleme ve araştırma sonucunda verdiği *tavsiye* ve *kısmen tavsiye-kısmen ret* kararları, yukarıdaki Tablo 12’de görüldüğü üzere ortaya konulmuş olmasına karşı, idareden bu kararların kaç tanesine olumlu, kaç tanesine olumsuz cevap verildiği ya da kaç tavsiye kararında dönüş olmadığı bilgilerine özellikle 2014, 2015 ve 2016 yıllık raporlarında yer verilmemiştir. Aşağıda Tablo 13’te bu yıllara dair veriler, *bilgi edinme* kapsamında Kuruma yapılan başvuru neticesinde temin edilebilmiştir.

Aşağıdaki tabloda görüldüğü üzere, 2017 yılından itibaren her yıllık raporda Kurumun tavsiye kararlarına idarenin uyum oranı, *hesaplamalara göre bulunan oran* şeklinde açıklanmakla birlikte, Kurumun tavsiye kararlarına yıl itibariyle idarenin uyum oranını hangi hesaplama yöntemi kullanılarak ulaşıldığına ilişkin bir ifade bulunmamaktadır.

Tablo 13. Yıllar İtibariyle Tavsiye Kararlarına İdarenin Yaklaşımı

İdarenin yaklaşımı	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Toplam Tavsiye Kararı	75	119	82	94	422	946	1.270
Karara Uyan İdare	7	47	31	40	226	459	772
Karara Uymayan İdare	27	72	51	54	117	198	255
Karar Beyan Etmeyen İdare	41	-	-	-	79	289	243
Karar Beyan Edilen Toplam Sayı	34	119	82	94	343	657	1027
Uyum Sayısının Toplam Beyan Sayısına Oranı	7:34=0,21	47:119=0,39	31:82=0,37	40:94=0,42	226:343=0,65	459:657=0,70	772:1027=0,75
Öngörülen Olası Uyum Oranı	%21	%39	%37	%42	%65	%70	%75

Kaynak: KDK 2013 Yıllık Raporu, sayfa: 179-180; KDK 2016 Yıllık Raporu, 2017:93; KDK 2017 Yıllık Raporu, 2018: 150-152; KDK 2018 Yıllık Raporu, 2019:74-76; KDK 2019 Yıllık Raporu, 2020: 115-117; KDK’dan e-posta yoluyla temin edilen veriler.

Yukarıdaki Tablo 13'te görüldüğü gibi, 2013 yılı itibariyle Toplam 75 tavsiye kararının 7'si hakkında, idare bir işlem tesis etmiş, 27 karara uyulmayacağı beyan edilmiş, 41 tavsiye kararına ilişkin ise, 2013 yılı sonu itibariyle ilgili idarelerden bir dönüş olmamıştır. Ancak, Kurum bu 41 karara ilişkin idareden sonraki 2014 yılı içerisinde bir dönüş olacağını, aynı zamanda tavsiye kararlarına uyulacağını beyan eden idarenin oranının da 2013 yılındaki gibi aynı kalacağını, varsayan bir hesaplama yöntemi kullanarak (31 Aralık 2013 tarihi itibariyle karara uyan 7 idare sayısının, karara uyan ve uymayan toplam 34 idare sayısına oranı), %21 oranını elde etmiş ve bu oran 2013 yılında Kurum kararlarına idarenin uyum oranı olarak açıklanmıştır. Ancak 2013 yılında idarenin karar beyan etmediği 41 tavsiye kararının 2014 yılı içerisinde nasıl sonuçlandığı bilinmemektedir. 2014 Yıllık Raporu'nda da önceki yıla ait cevap verilmeyen 41 tavsiye kararına ilişkin herhangi bir açıklama da bulunmamaktadır. Kısaca, 2013 yılında karar beyan etmeyen idare sayısı yok sayılmış, idarenin beyanda bulunduğu toplam sayı, Kurumun yıl içinde aldığı toplam tavsiye kararı gibi ele alınarak işlem yapılmıştır. İdarenin tavsiye kararlarına en gerçekçi uyum oranları, karar beyan etmeyen idarenin bulunmadığı 2014, 2015 ve 2016 yıllarına ilişkin uyum oranlarıdır. Ancak, 2017, 2018, 2019 yıllarına ait veriler değerlendirildiğinde, Kurumun tavsiye kararlarına idarenin uyum oranının tespitinde de aynı 2013 yılı için uygulanan hesaplama yönteminin kullanıldığı görülmektedir. Bu haliyle, KDK'nın verdiği tavsiye kararlarına idarenin uyum oranı verilerinin, gerçekleşmiş sonuçlardan ziyade Kurumun öngördüğü oranları yansıttığını söylemek mümkündür. Bu yaklaşımın, Kurumun tavsiye kararlarına idarenin uyum oranının tatmin edici bulunmamasına yönelik kaygılardan kaynaklandığı değerlendirilmektedir.

Kurum kararlarına idarenin uyum oranının bu hesaplama yöntemiyle hesaplanmasında bazı sorunlar olduğunu belirtmek gerekir. Yine 2013 yılını ele alırsak, 41 tavsiye kararıyla ilgili idarenin uyup uymayacağına dair bir beyanı yoktur. Eğer bu 41 tavsiye kararının tümü 2013 yılı aralık ayına ait ise ve idarenin de 30 gün gibi bir cevaplama süresi olduğundan, cevaplama süresi 2014 yılına sarkabilir. Bu durumda yukarıdaki hesaplama yöntemini kullanmak makul görülebilir. Şayet cevap verilmeyen bu 41 tavsiye kararı 2013 yılı ocak ayından kasım sonuna kadar olan bir tarihe ait ise, zaten cevaplama süreleri dolmuştur ve tavsiye kararlarına karşı idarenin bir işlem gerçekleştireceği beklenmemelidir. Tavsiye kararlarına 30 gün içerisinde cevap vermeyen idareye karşı KDK'nın bir yaptırımını da yoktur. Hatta, Kurumun tavsiye kararına ilgili idarenin uyacağını belirtmiş olmasına karşı kararı uygulamaması durumunda bile Kurumun idareye karşı bir yaptırımını söz konusu değildir. Dolayısıyla, aralık ayına ait olmayan tavsiye kararlarına ilişkin olarak, 31 Aralık 2013 tarihine kadar muhatap idareden bir dönüş olmamış ise bu kararların uygulanmayacağı anlaşılmalıdır. Keza toplam tavsiye karar sayısı

dikkate alındığında, idarenin bir beyanda bulunmadığı 41 tavsiye kararının yıl içindeki toplam dönüşü olmayan karar sayısı olduğu anlaşılmaktadır.

Kurumun tavsiye kararlarına yıl bazında idarenin uyum oranının en gerçekçi biçimde hesaplanmasını sağlayacak üç alternatif hesaplama yöntemi kullanılabilir. Bunlardan birisi, eğer yıllık raporlar sonraki yılın ocak ayında yayınlanacak ise, aralık ayına ait tavsiye kararları dışarıda tutulmak kaydıyla 11 ay boyunca verilmiş olan tavsiye kararlarına uyulup uyulmayacağı netleşmiş olacağı için uyum oranı, en basit hesaplama yöntemi ile *11 ay içerisinde idare tarafından uygulanan tavsiye kararının toplam tavsiye kararı içerisindeki yüzdesi alınarak* hesaplanabilir. Henüz dönüşü olmayan aralık ayına ait tavsiye kararları da sonraki yıla aktarılabilir. Diğer bir seçenek, şayet Kurumun yıllık raporu sonraki yılın şubat ayında yayınlanacak olur ise, ilgili yıla ait tüm tavsiye kararlarının neticesi kesinlik kazanacağı için, *doğrudan idarenin işlem tesis ettiği tavsiye karar sayısının Kurumun toplam tavsiye kararı içindeki yüzdesi alınarak* idarenin tavsiye kararlarına uyum oranı belirlenmiş olur. Üçüncü alternatif ise, KDK'nın halen kullandığı hesaplama yönteminde ısrar etmesi durumunda, öngörülerin en yüksek düzeyde gerçekleşme olasılığına imkân tanıyan verilerin kullanılmasıdır. Mevcut hesaplama yöntemi, idare tarafından on bir ay süresince cevap verilmeyen tavsiye kararlarına ilişkin olarak son bir ayda idareden dönüş olacağı ve on bir ay boyunca alınan olumlu cevap sayısı oranında bir olumlu cevap beyanının bulunacağı öngörüsüne dayanmaktadır. Yukarıda da ifade edildiği gibi 30 gün içinde, cevaplanmayan birikmiş tavsiye kararlarında bu tür bir beklentinin gerçekleşme olasılığı oldukça düşüktür. Ancak, yıl boyunca dönüşü olmayan toplam tavsiye kararının sonraki yıla sarkan cevap sayısının 1/ 12 oranında olacağı (Aralık ayı tarihli tavsiye kararları), diğerlerinde ise bir dönüş olmayacağı öngörüldüğü takdirde, aynı hesaplama yöntemi ile daha gerçekçi bir sonucun elde edileceği değerlendirilmektedir.

Alternatif hesaplama yöntemlerinden ilk ikisini tablo üzerinde uygulamalı olarak açıklayacak gerekli verilere sahip olunmadığından uygulama şansı bulunmamaktadır. Üçüncü alternatif hesaplama yöntemi kullanılarak oluşturulan, KDK'nın yıllara göre tavsiye kararlarına idarenin uyum oranları aşağıda Tablo 14'te görüldüğü gibidir.

Sonuç olarak 2014, 2015 ve 2016 yıllarında hem KDK'nın uyguladığı hesaplama yöntemi (Tablo 13) hem de geliştirdiğimiz alternatif hesaplama yöntemi (Tablo 14) ile bulunan, Kurumun tavsiye kararlarına karşı ilgili idarelerin işlem yapma oranları aynıdır. Her iki tabloda da görüldüğü üzere bu yıllarda karar beyan etmeyen idare yoktur ve en gerçekçi tavsiye kararlarına uyum oranı bu yıllara aittir.

Tablo 14. Alternatif Hesaplama Yöntemiyle Tavsiye Kararlarına İdarenin Uyum Oranı

İdarenin yaklaşımı	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Toplam Tavsiye Kararı	75	119	82	94	422	946	1.270
Kararına Uyan İdare	7	47	31	40	226	459	772
Karara Uymayan İdare	27	72	51	54	117	198	255
Karar beyan Etmeyen İdare	41	-	-	-	79	289	243
İdareden Olası Dönüş Sayısı	41:12=3,4	-	-	-	79:12=6,5	289:12=24	243:12=20
Öngörülen Dönüş sayısının uyan-uymayan dağılımı	3,4: 2=1,7	-	-	-	6,5:2=3,25	24:2=12	20:2=10
Öngörülen ve Uyan İdare Toplamı	7+1,7=8,7	-	-	-	226+3,25=229,25	459+12=471	772+10=782
Uyum Sayısının Toplam Karar Sayısına Oranı	8,7:75 =0,12	47:119 =0,39	31:82 =0,37	40:94 =0,42	229,25:422 =0,54	471:946 =0,50	782:1270 =0,62
İdarenin Tavsiye Kararlarına Uyuma Oranı	%12	%39	%37	%42	%54	%49	%62

Kaynak: KDK 2013 Yıllık Raporu, sayfa:179-180; KDK 2016 Yıllık Raporu, 2017:93; KDK 2017 Yıllık Raporu, 2018: 150-152; KDK 2018 Yıllık Raporu, 2019:74-76; KDK 2019 Yıllık Raporu, 2020: 115-117; KDK'dan e-posta yoluyla temin edilen veriler.

Kurucu Başdenetçi döneminde, 2014 yılında Kurumun tavsiye kararlarına uyum oranında önemli bir sıçrama gerçekleşmekle birlikte sonraki yıllarda aynı ivme sürdürülememiştir. İkinci Başdenetçinin ilk görev yılında (2017) tavsiye kararlarına idarenin uyum oranı, Tablo 13'te görüldüğü gibi Kurumun hesaplama yöntemine göre önemli bir ivme kazanarak %65 olmuş, 2018 yılında %70, 2019 yılında da en yüksek seviyesine %75'e ulaşmıştır. Ancak, KDK'nın hesaplama yönteminde, Kurumun tavsiye kararlarına idarenin uyum oranı 2017 yılından itibaren düzenli olarak %5 oranında yükselmesine karşı, Tablo 14'teki alternatif hesaplama yönteminde 2018 yılında bir düşüş gözlenirken, 2019 yılında tavsiye kararına uyum oranında önceki yıla göre %13 düzeyinde bir artış gerçekleşmiştir. Bu artışlarda, 2017 yılından itibaren Kurum tavsiye kararlarına uymayan idarelerin bağlı olduğu kurum temsilcilerinin Karma Alt Komisyon toplantılarında dinlenilmeye başlanmış olmasının kısmi etkisine karşılık; KDK'nın 2017 yılında tavsiye kararlarının idareler nezdinde takibini sağlamak amacıyla bir *Araştırma Takip ve Değerlendirme Bürosu* oluşturması ve gerek kurumsal gerekse kamuoyu ve kurumlar arası alandaki sonuç odaklı faaliyetlere ağırlık vermesinin önemli bir katkısı olmuştur (KDK 2017 Yıllık Raporu, 2018: 150-152).

Kurumun mevzuat değişikliği içeren tavsiye kararlarının idare nezdinde karşılık bularak mevzuat değişikliği ile sonuçlanmasının genel uygulamalara yansıma oranı KDK'nın

işlevselliği açısından büyük önem arz etmektedir. Zaman zaman mevzuat değişikliği içeren bu tür tavsiye kararlarına idarenin uyum göstermesi ile, mevzuattan kaynaklı binlerce, hatta yüz binlerce mağduriyetin giderilmesi sağlanmaktadır. Dolayısıyla mevzuat değişikliği içeren tavsiye kararlarının genel uygulamalara yansımaları, Kurumun işlevselliğinin değerlendirilmesinde kullanılan göstergelerden biri olarak ele alınmıştır. Ancak yayımlanan yıllık raporlarda, Kurumun mevzuat değişikliği içeren tavsiye kararlarının yıllara göre dağılımı ve idarenin bu tür tavsiye kararlarına uyum oranına ilişkin istatistiksel verilere yer verilmemiştir.

Bilgi edinme kapsamında, bu verilerin teminine yönelik olarak KDK'ya yapılan başvuru neticesinde, *2017 yılından önce verilen tavsiye kararlarının mevzuat değişikliği içerip içermediği hususunda bir sınıflandırma yapılmadığı* belirtilmiş olup, 2017 yılından itibaren söz konusu veriler e-posta yoluyla tarafıma iletilmiştir. Kurumun mevzuat değişikliği içeren tavsiye kararlarına idarenin uyum oranı aşağıda Tablo 15'te görülmektedir.

Tablo 15. Mevzuat Değişikliği İçeren Tavsiye Kararlarına İdarenin Uyum Oranı

Yıllar	2017	2018	2019	Toplam
Mevzuat değişikliği içeren tavsiye karar sayısı	84	238	273	595
Mevzuat değişikliği içeren tavsiye kararlarına uyum sayısı	51	216	232	499
Uyum oranı (Yüzde)	%60	%90	%85	%84

Kaynak: KDK'dan bilgi talebine karşılık 07.09.2020 tarihinde Kurumu temsilen Merve Üstün'den alınan e-posta.

3.3.6. Kurum Mevzuatına İlişkin Değişiklik Önerileri ve Karşılık Bulma Oranı

Önceki başlıklarda, 6328 sayılı Kanun'la etkinlik alanı sınırlandırılmış Kurumun belirleyici unsurları irdelenirken, uluslararası uygulamalarda Ombudsman kurumlarına tanınan yetkilerin KDK'da önemli oranda kırıldığı ve özellikle hak ihlalinde bulunan idarelere karşı etkili bir yaptırım gücünün olmadığına dikkat çekilmişti. Bu yaklaşıma paralel olarak, Kurumun ilk 2013 Yıllık Raporu'nda da KDK mevzuatındaki sözü edilen benzer sorunların giderilmesine yönelik girişimlerde bulunulmasının gerekliliğine işaret edilmektedir. Dolayısıyla, KDK tarafından bu Rapor'da hem uygulama sürecinde Kuruma başvuru hakkının daha etkin hale getirilmesi ve şikâyet başvurularına ilişkin incelemelerin daha sağlıklı biçimde yürütülmesi hem de AB ve Avrupa Konseyi'nin Ombudsman kurumları hakkındaki beklentilerinin karşılanması amacıyla, Kurum mevzuatında aşağıda sıralanan düzenlemelerin yapılması önerileri dile getirilmiştir (KDK 2013 Yıllık Raporu, Sayfa: 204).

- İyi Yönetim İlkeleri'ne 6328 sayılı Kanun'da yer verilmesi.

- Özel hukuk tüzel kişilerinin Kanun'da açıkça tanımlanması.
- Başdenetçiye veya görevlendireceği denetçilere *resen inceleme* yetkisinin verilmesi.
- Başdenetçiye veya görevlendireceği denetçilere *yerinde inceleme* yetkisinin tanınması.
- Özgürlüğünden yoksun kişilerle gerçekleştirilen her tür görüşmenin gizliliğinin güvence altına alınması.
- Başvuru dilinin Türkçe dışındaki dilleri de kapsayacak biçimde düzenlenmesi.
- Başvurularda aranan *idari başvuru yollarının tüketilmesi* şartının kolaylaştırılması ve idari yargıda dava açabilmek için *ihtiyari* olan idari başvuru yollarının Kuruma başvurmak için de *ihtiyari* hale getirilmesi.
- *Ticari sır niteliğindeki bilgi ve belgelerin de yerinde incelenebilmesi.*
- Kurumun tavsiyesi doğrultusunda gerçekleştirilen iş ya da işlemde dolayı ilgili mercie ya da görevliye adli, mali veya idari sorumluluk yüklenmemesi.
- Kanunların yorumlanması veya kanunların Anayasa'ya aykırılığı hakkında Kamu Başdenetçisine, *Anayasa Mahkemesine başvuru hakkı tanınması*; şikâyet konusu olayda hukuka aykırılık tespit edilmesi durumunda *adli/idari yargıda dava açma* yetkisinin tanınması.
- KDK'nın, AİHM'de Türkiye'ye karşı açılan davalarda konumunun belirlenmesi.
- Kurum Başdenetçisi ve denetçiler ile uzmanların ilgili eylem ve işlemlerinden dolayı dokunulmazlığa sahip olması (KDK 2013 Yıllık Raporu, Sayfa:203-210).

KDK'nın 2014 Yıllık Raporu'nda ise, insan hakları kapsamında kamu idarelerini denetleyen Kurumun insan haklarının korunması ve geliştirilmesindeki rolünün açıklığa kavuşturulması ve güçlendirilmesi için 6328 sayılı Kanun'da bazı düzenlemelerin yapılması gerektiği ifade edilerek, yukarıda belirtilen 2013 yılındaki mevzuat değişikliği önerilerine ilave olarak aşağıdaki düzenlemelerin de yapılması önerilmektedir.

- Kurum tarafından fiilen uygulanan şikâyetlerin *arabuluculuk* yoluyla çözümlenmesi işleminin, 6328 sayılı Kanun'da, yapılacak düzenleme ile yasal zemine kavuşturulması.
- Kurumun tavsiye kararı hakkında değerlendirme yapacak makamın Kanun'da belirtilmesi
- Kurumun istinabe yoluna gidebilmesi.
- Kurum Genel Sekreterliğinin Kanun'la belirlenen görevleri daha etkin ve verimli bir şekilde yürütebilmesi amacıyla Genel Sekreterlik bünyesinde görev yapmak üzere *Yönetim Hizmetleri, Strateji Geliştirme ve Mali Hizmetler, Dış İlişkiler ve Avrupa*

Birliği, Basın ve Halkla İlişkiler Daire Başkanlığı birimlerinin kurulması için gerekli yasa değişikliğinin yapılması (KDK 2014 Yıllık Raporu, Sayfa: 307-314).

2015 Yıllık Raporu'nda da Kuruma *resen* inceleme başlatma yetkisinin verilmesi önerisi tekrar edilmekte (KDK 2015 Yıllık Raporu, 2016: 220), 2016 Yıllık Raporu'nda ise, 2013 yılında Kurum mevzuatında önerilen düzenlemelere ilave olarak, özellikle insan haklarının geliştirilmesi ve ihlal iddialarının incelenmesinde Kurumun etkinliğinin artırılmasını sağlamak amacıyla aşağıda kayıtlı tedbirlerin alınmasının, yerinde olacağı belirtilmektedir.

- Türkiye'de insan hakları alanında yetki, görev ve sorumluluk üstlenen kamu idarelerinin işleyiş biçimlerinin ve kurumsal yapılanmalarının, *BM Paris İlkeleri doğrultusunda gözden geçirilmesi* (KDK 2016 Yıllık Raporu, 2017: 110-111).
- İdarenin iyi yönetim ilkelerine uygun hareket etmesini sağlayacak *genel idari usul ve şeffaf yönetim* ilkelerini içeren bir kanunun çıkarılması (KDK 2016 Yıllık Raporu, 2017: 116-117).
- İstanbul Sözleşmesi'nin taraf devletlere yüklediği sorumluluğa binaen, kadın haklarının korunması noktasında KDK'nın, herhangi bir şikâyet olmadan, *resen* harekete geçebilme yetkisine sahip olması (KDK 2016 Yıllık Raporu, 2017: 130).
- Kurum tavsiye kararlarının uygulanması hususunda değerlendirme yapacak mercilerin kanunla düzenlenmesi ve bu yetkinin ilgili kurumun üst düzey yöneticilerine verilmesi (KDK 2016 Yıllık Raporu, 2017: 316).
- Mahkûmlar, çocuklar ve engelliler gibi *dezavantajlı ve hassas gruplara yönelik* hak ihlallerinin önüne geçilebilmesi amacıyla Kuruma *resen inceleme* yetkisinin tanınması (KDK 2016 Yıllık Raporu, 2017: 319).

2017 Yıllık Raporu, Kasım 2016'da seçilen Kurumun ikinci Başdenetçisinin sorumluluğunda hazırlanmıştır. Bu Rapor'un içeriğinin önemli bir kısmını, 2016 yılında gerçekleştirilen anket çalışması neticesinde Kurumun tanınırlık seviyesinin oldukça düşük çıkması nedeniyle, büyük bir kampanyaya dönüştürülen tanıtım faaliyetleri oluşturmaktadır. Bu Rapor'da Kurum mevzuatında yapılması önerilen düzenlemeler şöyledir.

- Kurumla iş birliğine yanaşmayan veya bilgi ve belge taleplerine 30 gün içerisinde dönüş yapmayan idarelerin sorumluları hakkında *yasal yaptırım* getirilmesi.
- Sayıştay veya idari denetimlerde, kurum kararlarının uygulanması nedeniyle idarecilere herhangi bir sorumluluk yüklenmemesinin, yasal altyapıya kavuşturulması.
- KDK'nın görev kapsamına giren konulara yönelik oluşturulan, daha açık bir ifadeyle *benzer görev yapan kurumların Kamu Denetçiliği çatısı altında birleştirilmesi*.

- Hapishanelere, çocukların gözetim yerlerine, psikiyatri merkezlerine, mülteci kamplarına ve benzeri diğer idarelere düzenli ziyaret gerçekleştirilmesi ve toplumun *engelli, çocuk, kadın* gibi mağdur kesimlerinin sorunlarına çözüm bulunması kapsamında KDK'ya *resen inceleme* yetkisinin verilmesi (KDK 2017 Yıllık Raporu, 2018: 579-580).

2018 Yıllık Raporu'nda Kurum mevzuatında yapılması gereken yeni düzenlemelere ilişkin değerlendirmeler, genel olarak 2013 yılından itibaren yıllık raporlarda tekrarlanan ancak bir türlü gerçekleşmeyen taleplerle ilgili olduğu görülmektedir. Bu Rapor'da önceki yıllardan farklı olarak gündeme getirilen Kurum mevzuatına ilişkin değişiklik önerisi, *KDK'ya inceleme ve araştırma konusuyula ilgili davalara müdâhil olarak katılabilme yetkisinin tanınması* yönündedir (KDK 2018 Yıllık Raporu, 2019: 618).

KDK'nın 2019 Yıllık Raporu'nda, Kurum mevzuatına ilişkin yapılması gereken düzenlemeler için bir kez daha *Paris Prensipleri, Venedik İlkeleri ve AB İlerleme Raporları* referans gösterilmiş, çalışmanın önceki başlıklarında ayrıntılı olarak ele alındığı üzere, *önerilen değişikliklerin Türkiye'nin BM, Avrupa Konseyi ve AB ile olan ilişkilerinden kaynaklanan bir gereklilik olduğu* hatırlatılmak istenmiştir. Kurumun bu Rapor'da mevzuat değişikliği talepleri önceki yıllık raporlarda da dile getirilen aşağıdaki üç hususa ilişkindir.

- Venedik İlkeleri'nin 16'ncı maddesinde ifade edilen *resen inceleme* yetkisinin verilmesi.
- Venedik Kriterleri'nin 19'uncu maddesi gereği *davalara katılma ve Anayasa Mahkemesine dava açma* yetkisinin tanınması.
- Kamu denetçilerinin statülerinin yüksek yargı organlarının yöneticilerine endekslenmesi.

Kurumun, KDK bünyesinde eğitim, araştırma, raporlama ve basılı materyal hazırlama işlevi görecektir bir *Türkiye Ombudsman Enstitüsü* kurulması yönünde yasal zeminin oluşturulması önerisi de bu Rapor'da ayrıca ifade edilmiştir (KDK 2019 Yıllık Raporu, 2020: 607-608).

KDK tarafından Kurum mevzuatına dair yapılması gereken bu önerilerin hiçbiri 2019 sonu itibarıyla ilgili Kanun'da yasal bir düzenleme haline getirilemediği görülmektedir. Ancak, Kurumun teşkilat yapısındaki zorunlu ihtiyaç nedeniyle farklı tarihlerde, Başdenetçilik Makam Onayı ile *Kamu Denetçiliği Kurumu Teşkilat Yapısının Oluşturulmasına ve Personelin Çalışma Usul ve Esaslarına İlişkin Yönerge*, yürürlüğe konularak Başdenetçiliğe ve Genel Sekreterliğe bağlı yeni hizmet birimleri oluşturulmuştur. *Dostane Çözüm Kararı* da 2 Mart 2017 tarihli ve

29995 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan KDK Yönetmeliği’nde yapılan düzenlemeyle KDK’nın alabileceği karar türlerinden biri olarak ifade edilmiştir.

Sonuç olarak siyasal iktidarın ağırlıklı olduğu bir Meclis aritmetiğinde, AKP’nin yaklaşımı doğrultusunda şekillenen ve yasalaşan 6328 sayılı Kanun’da bir değişikliğe gidilmesinin uzak bir ihtimal olduğu açıktır. Meclisteki iktidar-muhalefet sandalye sayısı oranında bir denge yakalanmadığı sürece, KDK’nın idare üzerinde uluslararası standartları karşılayacak ölçüde bir denetim işlevini gerçekleştirebilecek düzenlemelerin yapılamayacağını söylemek mümkündür.

3.3.7. Uluslararası Kuruluşların Kamu Denetçiliği Kurumuna Yönelik

Değerlendirmeleri

Kamu Denetçiliği Kurumunun Oluşturulma İhtiyacını Doğuran Etkenler ana başlığı kapsamında *Uluslararası Dinamikler* alt başlığında, Türkiye’nin üye konumunda bulunduğu BM ve Avrupa Konseyi gibi uluslararası kuruluşlar ile tam üyelik müzakerelerinin sürdürüldüğü ulusüstü bir kuruluş olan AB’nin, KDK’nın oluşturulmasında önemli etkilerinin olduğu irdelenmişti. Bu başlıkta da bu örgütlerin yayımladıkları çeşitli raporlarda KDK’ya yönelik eleştiri ve tavsiyeleri ele alınmıştır.

BM Evrensel Periyodik İnceleme Mekanizması Türkiye Raporu: Evrensel Periyodik İnceleme (Universal Periodic Review-UPR) mekanizması; BM İnsan Hakları Konseyi tarafından üye ülkelerin, insan haklarının korunması hususundaki performansları ve yürürlükteki anlaşmalar ile uluslararası normların uygulanma düzeyinin dört yılda bir gözden geçirilmesi amacıyla 2008’de oluşturulmuş bir izleme mekanizmasıdır. UPR kapsamında ülkeler üç farklı rapor temelinde incelenmektedir. Bunlar, her ülkenin hazırladığı *kendi ulusal raporları*; BM İnsan Hakları Konseyi’nin, *ülkelerin uluslararası sözleşmeler ve mekanizmalara katılımı ile bunların uygulanma durumunu değerlendiren raporu* ve STK’lardan temin edilen veriler ışığında BM İnsan Hakları Konseyi tarafından düzenlenen *özet rapordur* (KDK 2014 Yıllık Raporu, Sayfa: 94).

Bu kapsamda, Türkiye’nin 10 Mayıs 2010 tarihinde Cenevre’de gerçekleştirilen birinci tur UPR incelemesi sonucunda Türkiye’ye, insan hakları alanındaki reform çalışmalarının sürdürülmesi gerekliliğine atıf yapılan *152 tavsiye* iletilmiştir. KDK’nın 2014 Yıllık Raporu’nda da Kurumun 2013 yılında faaliyete başlamasının, UPR’nin insan hakları mekanizmalarının oluşturulması yönündeki 13 farklı tavsiyeye doğrudan yanıt oluşturduğu değerlendirilmektedir (KDK 2014 Yıllık Raporu, Sayfa: 94).

Türkiye'nin UPR ikinci tur incelemesi 27-29 Ocak 2015 tarihlerinde Cenevre'de gerçekleştirilmiş ve Türkiye ikinci raporu 13 Nisan 2015 tarihinde yayımlanmıştır. Rapor'un *İnteraktif Diyalog ve İncelemeye Tabi Tutulan Devletin Cevapları* bölümünde, Türkiye'de *insan hakları alanında gerçekleştirilen faaliyetlere ilişkin* olarak, 116 ülke delegasyonu tarafından değerlendirmelerin yapıldığı ve bu kapsamda Türkiye delegasyonuna çeşitli sorular yöneltildiği belirtilmiştir. Nihayetinde ikinci dönem UPR incelemesi kapsamında Türkiye'ye, *ulusal mevzuatın, uluslararası mevzuatla uyumlu hale getirilmesi, temel hak ve özgürlüklerin korunması hususunda ulusal mevzuatın tekrar gözden geçirilmesine* ilişkin olarak 278 tavsiye yöneltmiştir (KDK 2015 Yıllık Raporu, 2016: 85-86).

Sonuç olarak, Türkiye'nin insan haklarının korunması hususundaki performansında ve yürürlükteki anlaşmalar ile uluslararası normları uygulama düzeyinde bir ilerlemeden ziyade, 2015 yılında, 2010 yılının da gerisine düştüğü görülmektedir. Dolayısıyla, Kurumun *insan haklarının korunması* rolünün uluslararası platformda tartışılır hale geldiği söylenebilir.

Avrupa Konseyi İnsan Hakları Komiserinin Raporu: Türkiye'de insan hakları konusunda incelemelerde bulunmak üzere Avrupa Konseyi, tarafından görevlendirilen Nils Muižnieks, 1-5 Temmuz 2013 tarihleri arasında gerçekleştirdiği, KDK'yı da kapsayan bir dizi ziyaretler sonucunda hazırladığı raporda, Kurumun yetkileri ve faaliyetlerine ilişkin değerlendirmelerde bulunmuş, Venedik Komisyonu kararları doğrultusunda *KDK'ya tanınan yetkilerin tekrar gözden geçirilmesinin gereğine* işaret etmiştir. Bu çerçevede 6328 sayılı Kanun'da yapılması gereken düzenlemeyle, bilhassa insan hakları ihlalleri söz konusu olduğunda KDK'nın *kendiliğinden* harekete geçme yetkisiyle güçlendirilmesinin gereğine vurgu yapılmıştır (KDK 2013 Yıllık Raporu, Sayfa: 51).

Avrupa Konseyi'nin Avrupa'da Ombudsmanlığın Güçlendirilmesi Raporu: Bu Rapor'da, Avrupa Konseyi'ne üye ülkelerdeki Ombudsman uygulamaları değerlendirilmekte, iyi uygulama örneklerinin altı kalın çizgilerle çizilerek Ombudsman kurumunun güçlendirilmesine yönelik bazı öneriler sunulmaktadır. Bunlar arasında KDK açısından önem taşıyanlar şöyledir.

- Uluslararası ve Avrupa standartları doğrultusunda Ombudsman kurumlarının *mevzuatlarının gözden geçirilmesi.*
- İnsan hakları ve temel özgürlüklerin korunması amacıyla çok gerekli olmadığı müddetçe *Ombudsman benzeri kurumların sayısının artırılmaması*
- Kurumun *bilgi ve belgeye ulaşımı ile denetim eylemi önündeki kısıtların kaldırılması* (KDK 2013 Yıllık Raporu, Sayfa: 52-53).

Nihayetinde Ombudsman kurumlarının *resen inceleme* ve *her tür bilgi ve belgeye ulaşma* yetkisine sahip olmasının önemi AKPM'nin 1615 (2003) sayılı Tavsiye Kararı'nın 7'nci maddesinde ve bu Rapor'da açıkça vurgulanmaktadır. Dolayısıyla, KDK'nın bu yetkiye sahip olmaması, insan hakları ihlallerini önleme konusunda bir eksiklik olarak değerlendirilmektedir (KDK 2013 Yıllık Raporu, Sayfa: 51-54).

AB İlerleme Raporlarında KDK: 2013 Yılı Türkiye İlerleme Raporu'nda, KDK'nın üç ay gibi kısa bir sürede faaliyete geçmesinin vatandaş haklarının korunmasında önemli bir adım olduğu belirtilirken, *resen inceleme* ve *yerinde inceleme* yetkisinin olmaması Kurumun güvenilirliği açısından bir eksiklik olarak nitelendirilmiş, tavsiye kararlarının Parlamento tarafından takip edilmesinin gereğine vurgu yapılmıştır (KDK 2013 Yıllık Raporu, 2015: 50). 2014 Yılı İlerleme Raporu'nda, ise, Kurumun AİHM kararlarına atıfta bulunularak AİHM kararları doğrultusunda tavsiye kararları almasından duyulan memnuniyet ifade edilmiş, ancak tavsiye kararlarının hem TBMM hem de kamu idaresi tarafından takibinin sağlanması için gerekli önlemlerin alınması ve Kuruma *resen inceleme* yetkisinin tanınmasına yönelik düzenlemelerin yapılması tavsiyelerinde bulunulmuştur (KDK 2014 Yıllık Raporu, Sayfa: 89-90). 2015 Yılı İlerleme Raporu'nda, *Demokrasi* başlığı altındaki *Yönetişim* bölümünde, KDK'nın *kendiliğinden* inceleme başlatma ve davalara müdahil olma yetkisinin bulunmamasına dikkat çekilmiştir (KDK 2015 Yıllık Raporu, 2016: 83). 2016 Yılı Türkiye Raporu'nda, KDK'ya yönelik değerlendirmelere daha fazla yer verildiği görülmektedir. *Demokrasi ve Yönetişim* alt başlığı altında Kurumun *resen inceleme* ve şikâyet konusuyla ilgili açılan davalara müdahil olma gibi yetkilerinin bulunmadığı ifade edilmiş, sınırlı yetkilere sahip bir Ombudsmanın insan hakları, iyi yönetim ve vatandaşların iyi yönetilme hakkının korunması noktasında, Kurumun olası katkısının sınırlı olacağı belirtilmiştir (KDK 2016 Yıllık Raporu, 2017: 64-65).

AB İlerleme Raporlarında KDK'ya yönelik olarak yapılan tüm bu tespit, değerlendirme ve önerilerin, Kurumun 2013, 2014, 2015 ve 2016 yıllık raporlarında isabetli bulunması, kurucu Başkanın mevzuata yönelik eksikliklerden duyduğu rahatsızlığa işaret etmektedir (KDK 2016 Yıllık Raporu, 2017: 65). Ancak Kurumun 2016 sonrası yıllık raporlarında, uluslararası kuruluşların KDK'ya yönelik değerlendirmelerine yer verilmediği görülmektedir.

Türkiye'de Fethullahçı Terör Örgütü (FETÖ) darbe girişiminin ardından tüm yurttan ilan edilen *Olağanüstü Hal* nedeniyle olsa gerek, AB 2017 yılında Türkiye hakkında bir rapor hazırlamamış, sonraki Türkiye Raporu'nu Mayıs 2018 yılında yayınlamıştır. 2018 ve 2019 AB Türkiye Raporlarında KDK'ya ilişkin ifadeler, *Demokratik Kurumların İşleyişi ve Kamu Yönetimi Reformu* başlığı kapsamında *Demokrasi* alt başlığında ifade edilmiştir. 2018 Türkiye

Raporu'nda KDK'nın, *soruşturma başlatma* ve *açılan davalara müdahil olma* yetkisi bulunmadığından Güneydoğu'da rapor edilen insan hakları ihlalleri başta olmak üzere, sessiz kaldığı (Türkiye Raporu, 2018: 15); *resen inceleme* yetkisinin olmaması nedeniyle vatandaşların *İyi Yönetilme Hakkı*'yla ilgili gözetim rolünün sınırlı olduğu (Türkiye Raporu, 2018: 21); Türkiye'de insan haklarının korunmasıyla ilgili iki temel kurum olan Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu (TİHEK) ve KDK'nın *operasyonel, yapısal veya mali bağımsızlığa sahip olmadığı* ve bu kurumlara seçilenlerin *Paris İlkeleri'ne göre atanmadıkları* tespiti yapılmıştır (Türkiye Raporu, 2018: 31). 2019 Türkiye Raporu'nda da önceki raporlarda düzenli olarak belirtilen, Kurumun *resen inceleme başlatma* ve *açılan davalara müdahil olma* yetkisi verilerek güçlendirilmesi (Türkiye Raporu, 2019: 17); operasyonel, yapısal veya mali bağımsızlığının sağlanması ve kamu denetçilerinin Paris İlkeleri'ne uygun biçimde görevlendirilmesi yönünde tavsiyelerde bulunulmuştur (Türkiye Raporu, 2019: 17, 33).

AB Komisyonu İfade Özgürlüğü Alanında İstisari Ziyaret Raporu: Yargı ve Temel Haklar Faslı'nın *ifade özgürlüğü* kapsamında incelemeyi yürüten heyetin, 14 Mayıs 2014 tarihinde KDK'yı ziyareti sonrasında hazırladığı raporun, Kuruma ayrılan kısmında ve farklı bölümlerde şu değerlendirme ve tavsiyelerde bulunulmuştur.

- KDK'ya, ifade özgürlüğüne yönelik sınırlı sayıda şikâyetin gerçekleştiği tespiti yapılmış, bunun kısmen ifade özgürlüğü konusunda yeteri kadar farkındalığın olmamasından kaynaklanabileceği, kısmen de Kuruma ulaşan şikâyetleri inceleyebileceği elindeki araçların sınırlı olmasından kaynaklanabileceğine işaret edilmiştir (KDK 2014 Yıllık Raporu, Sayfa:93)
- Türkiye İnsan Hakları Kurumunun da şikâyet kabul etmesi nedeniyle, görev ve yetkide uyumsuzluk çıkmaması adına iki kurum arasında iş birliğinin güçlendirilmesi tavsiye edilmiştir. Ayrıca Adalet Bakanlığı, Türkiye Adalet Akademisi, Barolar Birliği, medya, STK'lar ve akademisyenlerle iş birliği halinde, özellikle ifade özgürlüğü konusunda Avrupa standartlarına ulaşma ve kapasite artırımının sağlanması için yeni olanakların araştırılmasına yönelik projelerin artırılması önemle vurgulanmıştır (KDK 2014 Yıllık Raporu, Sayfa: 93).
- Toplum nezdinde KDK'ya ilişkin farkındalığın artırılması gereği üzerinde durulmuş, insan hakları ve ifade özgürlüğü kapsamında toplumun farklı kesimlerini bir araya getirecek eğitimlerin düzenlenmesi gerektiği belirtilmiştir (KDK 2014 Yıllık Raporu, Sayfa: 94).

3.3.8. Yıllık Raporların Genel Olarak Değerlendirilmesi

Bu başlıkta, 2013 yılında faaliyete geçen KDK'nın yıllık raporları, ilk Başkanın görev süresi içerisindeki faaliyetleri içeren 2013-2016 ve ikinci Başkanın görev yaptığı yıllarda hazırlanan 2017-2019 yıllık raporları olmak üzere iki dönem halinde değerlendirilmiştir. Kurumun 2019 yılı sonu itibariyle kamuoyuna duyurulan tüm yıllık raporları bütünüyle incelediğinde birinci ve ikinci dönem raporlarının, Kurumun *temel misyonu, toplumsal olaylara yaklaşımı ve bağımsızlık-tarafsızlık* niteliğinin belirgin biçimde birbirinden farklılaştığı gözlenmektedir. Bu farklılaşmayı ise, her iki Başkanın mesleki donanımları ve Kamu Başkanı seçilmeden önce ve görevlendirme yapıldıktan sonra yürütme organı ile olan özel ilişkilerinin şekillendirdiği değerlendirilmektedir. Bu önermemizi desteklemek üzere, öncelikle her iki Başkanın biyografilerine kısaca göz atmakta fayda görülmektedir.

İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi mezunu olan kurucu Başkan, Mehmet Nihat Ömeroğlu; Türkiye'nin bazı ilçe ve illerinde Hâkimlik görevlerinin ardından Adalet Bakanlığı Hukuk ve Ceza İşleri Genel Müdürlüğü görevinde bulunmuş, 2005'te Yargıtay üyeliğine seçilmiş, 27 Nisan 2012 tarihinde de yaş haddinden emekli olmuştur. 27 Kasım 2012'de TBMM Genel Kurulunun 29'uncu Birleşiminde Cumhuriyet Halk Partili milletvekillerinin oy kullanmadığı dördüncü tur gizli oylamada, kullanılan toplam 279 oyun 258'ini alarak karar yeter sayısı ile Kamu Başkanlığına seçilmiştir (Mehmet Nihat Ömeroğlu Biyografi, 2019; TBMM Tutanak Dergisi, 2012: 249-268)

KDK'ya seçilen ikinci Başkan Şeref Malkoç da Ömeroğlu gibi İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi mezunudur. Siyasetle iç içe olan Malkoç, Refah partisi, Fazilet Partisi ve Saadet Partisinde Genel Başkan Yardımcılığı görevlerinde bulunmuş, Fazilet Partisinden 20'nci ve 21'inci Dönemlerde milletvekili seçilmiş, TBMM Adalet Komisyonu Sözcülüğü, Anayasa Komisyonu Başkanvekilliği yapmıştır. Sonrasında Halkın Sesi (HAS) Partisi kurucuları arasında yer almış olup, Genel Başkan Yardımcılığı görevini yürütmüştür. HAS Partinin kendini feshetmesinin ardından AKP'ye geçmiş, bu partide YSK temsilciliği ve Parti Siyasi Etik Kurulu Başkanlığı görevlerinde bulunmuştur. Aralık 2015'te ise, Cumhurbaşkanı Erdoğan'ın Başdanışmanlığı görevine getirilmiştir. 15.10.2016 tarihinde TBMM Genel Kurulunun 20'nci Birleşimin üçüncü tur oylamasında kullanılan 334 oyun 300'ünü alarak Kamu Başkanı seçilmiş, 5 Aralık 2016 tarihinde de görevine başlamıştır (Şeref Malkoç Biyografi, 2019; Hürriyet.com.tr. 15-11-2016; TBMM Tutanak Dergisi, 2016: 239-243; KDK Kamu Denetçileri, 2020).

Birinci dönem yıllık raporlarında; yürütme organı ile doğrudan bir bağlantısı bulunmayan Yargıtay gibi yüksek bir yargı organı üyeliğinden gelmiş olan Kurucu Başdenetçinin olması gerektiği gibi, görevi boyunca yürütmeye mesafeli durduğu izlenimi edinilmektedir. KDK'nın yerine getirmesi gereken temel işlevlerini kısıtlayan Kurum mevzuatına ilişkin eksikliklerin giderilmesi noktasındaki görüşleri, 2013 Yıllık Raporu'ndan itibaren düzenli olarak her raporda hem yürütme organına hem de TBMM'ye iletilmektedir. Ayrıca, kurumsallaşmanın önemini farkında olarak, Ombudsman kurumlarına ilişkin uluslararası standartların geliştirilmesi yönünde temel kriterleri belirleyen uluslararası kuruluşların KDK hakkındaki görüş ve tavsiyeleri dikkate alınmakta, KDK mevzuatında yapılması gereken düzenlemelere ilişkin önerilerde bu belgelere atıf yapılmaktadır.

KDK'nın 2013 Yıllık Raporu'nda, İyi Yönetim İlkeleri'nin (Avrupa Doğru İdari Davranış Yasası'nda belirtilen ilkeler) incelenmesi suretiyle Türkiye'de kamu yönetimi reformu konusunda ilerleme kaydedilmesine katkı sağlamak, *Kurumun var oluş nedeni* olarak ifade edilmiş ve şikâyet başvuruları da *iyi yönetim ilkeleri* açısından değerlendirilmiştir. Genel olarak idare hakkında, kararlarının gerekçeli, açık ve anlaşılır şekilde olmadığı; idarelerin, şikâyet başvurusunda bulunanların taleplerini ilgili makamlara sevk etmedikleri ve başvuruları da konuyla ilgili bilgilendirmedikleri; gidişata göre hangi makamlara başvuracaklarını açık bir şekilde belirtecek işlem yapmadıkları tespitinde bulunulmuş, bir bakıma yürütmenin dikkati iyi yönetim ilkelerine çekilmeye çalışılmıştır (KDK 2013 Yıllık Raporu, Sayfa:181). Sonraki raporlarda da benzer yaklaşım devam ettirilmiştir. 2015 Yılı Faaliyet Raporu'nda Kurumun misyonu, *Etkin bir şikâyet mekanizması olarak kamu idarelerinin hukuka ve hakkaniyete aykırı uygulamaları karşısında bireyi korumak ve kamu hizmetlerinin temel insan hakları ile iyi yönetişim ilkeleri bağlamında yürütülmesine katkı sunmak*, biçiminde ifade edilmiştir. Kurumun vizyonunun da *Hak arama bilincinin geliştiği ve yaygınlaştığı bir toplum ile hizmet kalitesinin artırılarak, standartları yüksek bir kamu yönetiminin gerçekleştirilmesinde etkin bir aktör olmak*, şeklinde belirlendiği dile getirilmiştir (2015 Yılı Faaliyet Raporu, Şubat 2016: 28).

Bu dönemde Kurum, zaman zaman toplumsal olaylara yaklaşımını ortaya koyan özel raporlar da yayınlamıştır. Bunlardan birisi 2014 yılında hazırlanmış olan *Soma Maden Kazasından Hareketle Kömür Madenciliğinde İş Sağlığı ve Güvenliği Özel Raporu*'dur (KDK 2014 Yıllık Raporu, Sayfa: 299). Bir diğeri de 15 Temmuz 2016 FETÖ darbe girişiminden kısa bir süre önce 27 Haziran 2016'da basın toplantısı ile kamuoyuna duyurulan ve devletin üst düzey makamlarına da iletilen *Adalet Sistemimizin Sorunları, İyileştirilmesi ve Güvenilirliğinin Artırılması Hakkındaki Özel Rapor*'dur (KDK 2016 Yıllık Raporu, 2017: 269). *Uluslararası Koruma (İltica) Rejimi ile Münhasıran Suriyelilere Sağlanan Geçici Koruma Rejimi* konulu

özel Rapor 2016 yılında hazırlanmaya başlanmış ancak bir sonraki dönemde tamamlanmıştır (KDK 2016 Yıllık Raporu, 2017: 271-272).

İlk raporda, kömür madenciliği ve iş güvenliğine ilişkin olarak ulusal mevzuat, AB mevzuatı, uluslararası mevzuat ve iyi ülke uygulamaları incelenmiş, maden kazasının meydana geliş şeklinde ve kazanın ardından yapılan incelemelerde edinilen bulgular doğrultusunda idarecilerin sorumluluğuna değinilmiş ve bütün sorun alanlarında idareye yönelik tavsiyelerde bulunulmuştur (KDK 2014 Yıllık Raporu, Sayfa: 300-301).

İkinci rapor, Kuruma sıklıkla iletilen şikâyet başvuruları dikkate alınmak suretiyle, ülke gündemini uzun ve yoğun biçimde meşgul eden (FETÖ mensuplarınca, kamuoyunda Böcek, Kripto, Askeri Casusluk, Ergenekon, Balyoz, Oda TV, Telekulak, Tahşiye ve Selam Tevhid, Şike ve MİT tırları, olarak bilinen usulsüz soruşturmalarda sahte deliller üretilerek asker-sivil birçok kamu görevlisi ve basın mensubunun terör örgütü yöneticisi veya üyesi olduğu gerekçesiyle gözaltına alınıp tutuklandığı davalar gibi) adalet sisteminin işleyişi, sorunları ve bu noktada atılması gerekli adımları içeren özel rapordur (KDK, Yargı Özel Raporu, 2016: 464-65). Oldukça hacimli ve akademik bir çalışma niteliğini taşıyan Rapor'u önemli kılan, 11'inci bölümünün *Yargıda Gizli (Yasa Dışı) Yapılanma* (FETÖ yapılanması) başlığını içermesidir (KDK Yargı Özel Raporu, 2016: 462-479). Bu bölümde FETÖ örgütlenmesinin tüm ayrıntıları verilerek, bilhassa 2010-2014 yıllarında gizli yapının yargı teşkilatına hâkim olduğunun Cumhurbaşkanı, Yargıtay Başkanı ve Genel Kurmay Başkanı tarafından bilindiği, 2015 yılının Ağustos, Eylül ve Ekim aylarında yaptıkları konuşmalardan kısa pasajlar verilerek ortaya konulmaktadır (KDK Yargı Özel Raporu, 2016: 466-67).

İkinci dönem yıllık raporlarında; siyasetle iç içe olan ve siyasi yaşamının bir döneminde *Millî Görüş* geleneğini temsil eden bir siyasi partiden iki dönem milletvekili seçilen ve aktif siyasi hayatına AKP'de devam ediyor iken partisinden ayrılıp önce Cumhurbaşkanı Başdanışmanı, ardından da Kamu Başdenetçisi seçilen ikinci Başdenetçinin geldiği makam itibarıyla, Başdenetçi seçildikten sonra da yürütme, yasama ve yargı organları ile olan yakın ilişkilerinin devam ettiği izlenimi edinilmektedir.

Bu dönem raporlarında genel olarak, KDK'nın işlevselliğini kısıtlayan Kurum mevzuatında yapılması gereken düzenlemelere ilişkin önceki dönemde yapılan tavsiyelerin bir kısmına yer verilirken, uluslararası kuruluşların KDK'ya yönelik eleştiri ve tavsiyelerini içeren raporlara yer verilmediği dikkat çekmektedir. Kurumun tanınırlığının artırılması ve toplumun büyük kesimi tarafından benimsenmesinin önemini farkında olunarak 2017 ve 2018 yıllık raporlarında; çeşitli konferans, çalıştay, sempozyum, özel raporlar, il ziyaretleri gibi kurumsal iletişim faaliyetlerine ağırlık verildiği, yazılı ve görsel medya ile sosyal medyanın tüm

olanaklarının kullanıldığı görülmektedir. Birinci döneme göre daha hacimli olan bu dönem raporlarında, kurumsal iletişim faaliyetlerine ilişkin görsellere, konuk ya da konuşmacı olan siyasetçilerin ya da bürokratların söylemlerine gerekenden daha fazla yer verildiği, dolayısıyla raporların hacimlerinin arttığı gözlenmektedir.

Başdenetçinin 2018 Yıllık Raporu'nu sunuşunda Kurumun misyonu; *etkin bir şikâyet mekanizması olarak, idarenin hukuku ve hakkaniyeti ihlal eden uygulamalarına karşı bireyi koruma ve kamu hizmetlerinin temel insan haklarını gözeterek iyi yönetim ilkeleri doğrultusunda yürütülmesine katkı sunmak*, olarak tanımlanmıştır. Aynı zamanda *hak arama kültürünün yaygınlaştığı bir toplum ve hizmet kalitesinin arttığı bir kamu yönetimi anlayışının yerleşmesinde etkin bir mekanizma olabilme*, KDK'nın uzun vadeli hedefleri olarak ifade edilmiştir (KDK, 2018 Yıllık Raporu, 2019: 20).

Bu dönem raporlarında Kurumun toplumsal olaylara yaklaşımının, önceki dönemden farklı bir perspektifi yansıttığı gözlenmektedir. Dönemin ilk yıllık raporunda, Kamu Başdenetçisinin sunuşu bu farklılığın temel unsurlarını ortaya koymaktadır. Sunumun ilk paragrafı, *Yaratılmışların en şerefli olan insana yüklenen en önemli sorumluluk, adaletli davranmasıdır. Kamu hizmetinde bulunanların birinci görevi adaleti sağlamaktır. Peygamber Efendimiz, Allah adil olanı sever, buyurmuştur*, cümleleriyle başlamakta (KDK 2017 Yıllık Raporu, 2018: 22); sonrasında KDK'nın, *İnsanların en hayırlısı insanlara en fazla faydası dokunandır inancı ile İnsanı yaşat ki Devlet yaşasın*, ilkesini kendisine rehber edindiği ifadeleri ile devam etmiştir (KDK 2017 Yıllık Raporu, 2018: 22). Bu ifade, sonraki yıllık raporlarda da aynen tekrar edilmiştir. Kamu Başdenetçisinin İslam dini ve onun peygamberine özgü sözlere sıklıkla atıfta bulunması, Başdenetçinin kişisel inanç dünyasının ve siyaset yaptığı parti ideolojisinin bir yansıması olarak değerlendirilmektedir. Bu dönemde hazırlanan özel rapor ve çalıştaylarda da benzeri yansımalar görülmektedir. Bunlar içerisinde en dikkat çeken, 12 Mart 2018 tarihinde Kurumun düzenlediği *28 Şubat Sürecinde Yaşanan Mağduriyetler ve Çözüm Arayışları Çalıştayı* ile 31 Ocak 2019 tarihinde gerçekleştirilen *İlahiyat Açıköğretim Lisans Eğitimi ve Din Eğitimi Çalıştayı*'dir.

28 Şubat Sürecinde Yaşanan Mağduriyetler ve Çözüm Arayışları Çalıştayı'ni ilginç kılan husus; Çalıştay sonucunda, 28 Şubat 1997 süreci kapsamında başörtüsü nedeniyle kamu hizmetine dahil olamayanların yaşadığı düşünülen bazı mağduriyetlerin 2005, 2008, 2011, ve 2013 yıllarında yapılan yasal düzenlemelerle giderilmesine rağmen, KDK tarafından bu kişilere ayrıcalıklı yeni hakların verilmesine yönelik olarak, ilgili bakanlığa ve Devlet Personel Başkanlığına tavsiyelerde bulunulması, kararının çıkmasıdır (KDK 2018 Yıllık Raporu, 2019: 185-190).

Başörtüsü yasağı nedeniyle üniversite eğitimlerini zamanında tamamlayamayanlar için, af kanunları kapsamında yapılan düzenlemeyle üniversiteden 2011-2017 yıllarında mezun olmuş ya da olabilecekler için kamu hizmetine girişte yaş sınırlaması kaldırılmıştır (KDK 2018 Yıllık Raporu, 2019: 186). Ancak bu düzenlemeler kendilerini 28 Şubat mağduru olarak adlandıran başörtülülere tatmin etmemiş, yeni ayrıcalıklı talepleri KDK'nın düzenlemiş olduğu Çalıştay'da görüşülen başlıklardan biri olmuştur. 28 Şubat Sürecinde Yaşanan Mağduriyetler ve Çözüm Arayışları Çalıştayı'ndaki değerlendirmeler sonucunda söz konusu taleplerin KDK tarafından tavsiye kararlarına dönüştürülerek ilgili bakanlığa ve Devlet Personel Başkanlığına iletilmesi kararı çıkmıştır. KDK'nın 28 Şubat sürecinde başörtüsü yasağı sebebiyle kamu hizmetine giremeyenlere ilişkin olarak, ilgili kurumlara iletileceği tavsiye kararları şöyledir.

Eğitim Fakülteleri ile Fen-Edebiyat Fakülteleri mezunlarının, Kamu Personeli Seçme Sınavı (KPSS)'nda belirlenen taban puanının alınması koşuluyla, bir defaya mahsus olmak üzere, *yaş veya kontenjan sınırlaması yapılmaksızın sözlü sınavlara girebilme hakkının tanınması* konusunda Milli Eğitim Bakanlığına; Eğitim Fakülteleri ile Fen-Edebiyat Fakülteleri dışındaki fakültelerden mezun olanlar için ise, Kamu Personeli Seçme Sınavına girmiş olmaları şartıyla, *taban puan koşulu aranmaksızın Devlet Personel Başkanlığının uygun gördüğü kurum ve kadrolar için sözlü sınavlara katılma hakkının tanınması* hususunda Devlet Personel Başkanlığına tavsiyede bulunulmasına karar verilmiştir (KDK 2018 Yıllık Raporu, 2019: 191).

İlahiyat Açık Öğretim Lisans Eğitimi ve Din Eğitimi Çalıştayı ise, Dostlar Eğitim, Kültür, Sanat, Dayanışma ve Yardımlaşma Dernekleri Federasyonunun 2018 yılında *İlahiyat Lisans Tamamlama Programı (İLİTAM)* kontenjanlarının artırılması ve İlahiyat Fakültesi lisans eğitiminin *açık öğretim* uygulaması ile gerçekleştirilebilmesi talebiyle KDK'ya başvurusu üzerine Ocak 2019'da gerçekleştirilmiş, söz konusu Çalıştay'da dile getirilen tüm görüşler kitap haline getirilmiştir.

Halihazırda 20.000 kayıtlı öğrencisi bulunan İLİTAM programlarına, Yükseköğretim Kurumları Sınavı'na girerek ilahiyat Ön Lisans eğitimini tamamlayanlar başvurmakta, kontenjan dahilinde İLİTAM programına yerleştirilenler *uzaktan eğitime* tabi tutulmaktadır (KDK 2019 Yıllık Raporu, 2020: 203-205). Çalıştay sonucunda söz konusu Federasyonun talebi doğrultusunda KDK, İlahiyat Açık öğretim Lisans Eğitimi verilmesi yönünde bir an önce çalışmalara başlanması hususunda Yüksek Öğretim Kurulu (YÖK) Başkanlığına; Anadolu Üniversitesi, Atatürk Üniversitesi ve İstanbul Üniversitesi Rektörlüklerine; İLİTAM programının yaygınlaştırılması, kontenjanların artırılması ve başvuranların özel durumları göz önüne alınarak, programdan yararlanma koşullarının kolaylaştırılması hususunda YÖK'e tavsiyelerde bulunmaya karar vermiştir (KDK 2019 Yıllık Raporu, 2020: 205-206).

İkinci dönem içerisinde KDK tarafından, Türkiye’de bazı illerin sosyal yapısını önemli ölçüde değiştiren bir olguya yönelik olarak, 2018 yılında *Türkiye’deki Suriyeliler* özel raporu (KDK 2018 Yıllık Raporu, 2019: 176) ve 2019 yılında da isabetli olarak *Çocuk Tesliminde Hak İhlalleri ve Yoksulluk Nafakası* başlıklı özel raporların hazırlandığı görülmektedir. Bu son Rapor’un tanıtımına ilişkin açıklamada, *İlk insan Hazreti Âdem ve Hazreti Havva’yla birlikte aile kurumu meydana gelmiş ve nesiller boyu intikal ederek günümüze ulaşmıştır. Bizim dinimiz ve geleneklerimiz, aile kurumuna ve çocuklara son derece önem vermektedir. Sizin en hayırlı olanınız, ailesine en iyi olanınızdır. Küçüklerine şefkat göstermeyen bizden değildir* gibi ifadelerle, dini söylemlerin referans alındığı ve Hadis-i Şeriflere gönderme yapıldığı görülmektedir (KDK 2019 Yıllık Raporu, 2020: 196).

Uluslararası Ombudsman standartlarına göre Ombudsmanın, toplumun her bireyine eşit mesafede durmak, özellikle yürütmeden bağımsız olmak gibi önemli ilkelere riayet etmesi gerekmektedir. Birinci dönem KDK faaliyetlerinde bütünüyle olmasa da genel olarak bu ilkelere uyulduğu, ancak ikinci dönemde bu hassasiyetin gösterilmediği izlenimi edinilmektedir. Türkiye’de belli başlı sorun alanlarından Ergenekon; Balyoz mağdurları; tutuklu gazeteciler; iş güvenliği açıkları; belediyelerde yaşanan yolsuzluklar; inanç özgürlüğü bağlamında cem evlerinin tanınmaması; son yıllarda artan şiddet olayları ve kadın cinayetleri gibi konularda çalıştay, konferans vb. gibi faaliyetlerin yapılması makul görülebilir. Bununla birlikte KDK’nın faaliyet ve uygulamalarında yürütmeden bağımsız olduğunu gösteren ve bu durumu yansıtan bir tutum sergilemesinin, Kurumun güvenilirliği açısından olumlu bir yaklaşım olacağı değerlendirilmektedir.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

BULGULAR VE YORUM

Bu bölümde, çalışmanın temel araştırma soruları çerçevesinde önceki bölümlerde gerçekleştirilen, *KDK'nın transfer süreci ve Kurumun işlevselliğine yönelik analizler* neticesinde elde edilen veriler, çalışma kapsamında geliştirilen göstergeler ölçeğinde değerlendirilerek, tez çalışmasının temel önermelerinin test edildiği bulgulara ulaşılmıştır.

4.1. Kamu Denetçiliği Kurumunun Transfer Süreci ve İşlevselliğinin Göstergeleri

Türkiye’de KDK’nın işlevselliğine yönelik az sayıdaki akademik çalışmada Kurumun işlevselliğinin değerlendirilmesinde gösterge olarak, sadece Kurumun tavsiye kararlarına idarenin uyum oranının alındığı, işlevselliği etkileyen diğer boyutların göz ardı edildiği görülmektedir. Bu çalışmada, Kurumun işlevselliğini etkileyen farklı boyutlar da dikkate alınarak *Yasal Mevzuata Dair Göstergeler; Politika Transferi Kuramı Açısından Göstergeler; Kurumun Performansına Dair Göstergeler ve Ombudsman Kurumunun Uluslararası Standartlarına Dair Göstergeler*, olmak üzere dört ayrı gösterge grubu geliştirilmiş ve her bir kategorideki göstergeler ayrı bir alt başlıkta ilgili verilerin değerlendirilmesinde ölçüt olarak kullanılmıştır.

Yasal Mevzuata Dair Göstergeler alt başlığında, ilk olarak, yasal mevzuatın KDK’nın bağımsız ve tarafsızlığını güvence altına alıp almadığına bakılmıştır. Akabinde, mevzuatın Kuruma tanıdığı yetkilerin, KDK’nın Kuruluş Kanunu’nun gerekçesine dayalı ihtiyaçların karşılanmasına ve temel fonksiyonlarını yerine getirebilmesine imkân tanıyıp tanımadığı tespit edilmeye çalışılmıştır.

Politika Transferi Kuramı Açısından Göstergeler alt başlığında, öncelikle KDK’nın oluşturulmasında yürütülen politika transferi süreci ve tercih edilen transferin derecesine bakılmış olup, ardından Kamu Denetçiliği politika transferini kısıtlayan unsurların neler olduğu ortaya konulmuştur. Akabinde, transfer edilen politikanın başarısına yönelik varsayımlar kapsamında, Kamu Denetçiliği politika transferinin bu varsayımları tam olarak karşılayıp karşılamadığı değerlendirilmiştir.

Kurumun Performansına Dair Göstergeler alt başlığı kapsamında ise, öncelikle, Kuruma yapılan şikâyet başvuru sayısı ve niteliği, Kurum tavsiye kararlarının idare nezdinde karşılık bulma oranı ve mevzuat değişikliği içeren tavsiye kararlarına idarenin uyum oranı verilerinden hareketle, KDK’nın oluşumundan 2019 yılının sonuna kadar aldığı tavsiye kararlarının idare nezdinde ve genel uygulamalarda hangi oranda karşılık bulduğu ortaya

konulmuştur. Ardından, Türkiye’de etkin bir Ombudsman denetiminin koşullarının oluşturulup oluşturulmadığına bakılarak, KDK’nın Kuruluş Kanunu’nun genel gerekçesine dayandırılan temel fonksiyonlarını karşılama düzeyi tespit edilmeye çalışılmıştır.

Son gösterge grubu olan *Ombudsman Kurumunun Uluslararası Standartlarına Dair Göstergeler* alt başlığında, ilk olarak KDK’nın uluslararası standartlarda belirtilen temel ilkleri karşılayıp karşılamadığına bakılmıştır. Akabinde, uluslararası uygulamalarda Ombudsman kurumlarının öne çıkan ortak niteliklerini KDK’nın hangi düzeyde taşıdığı ortaya konulmuştur. Son olarak, uluslararası uygulamalarda Ombudsmanın yerine getirdiği temel işlevlerin, Kurum tarafından hangi seviyede üstlenildiği tespit edilmeye çalışılmıştır.

4.1.1. Yasal Mevzuata Dair Göstergeler

Bu kategorideki göstergelerden biri, 6328 sayılı Kanun’da Kurumun *bağımsızlık ve tarafsızlık unsurlarının güvenceleri*, bir diğeri de Kurumun *araştırma ve inceleme yetkisinin sınırları*, olarak belirlenmiştir. İlk olarak, 6328 sayılı Kanun’da *bağımsızlık ve tarafsızlık* unsurlarının güvenceye alınıp alınmadığına, akabinde şikâyet başvurularının incelenmesinde Kuruma tanınan *araştırma ve inceleme yetkisinin* yeterli olup olmadığına bakılmıştır.

4.1.1.1. Bağımsızlık ve Tarafsızlık Unsurlarının Güvenceleri

Ombudsman kurumlarının uluslararası standartlarında ve farklı ülke uygulamalarında öne çıkan bağımsızlık ve tarafsızlık unsurları; *Kurumun anayasa veya bir yasa ile kurulmuş olması, Ombudsmanın seçilme koşulları, görevlendirme ve görevden alınma prosedürü, mali özerklik, kamuoyuna ve Parlamenta rapor sunma*, olarak ifade edilmiştir. Bu başlık altında, KDK mevzuatının bu unsurları güvence altına alıp almadığına bakılmıştır.

Kurumun anayasa veya bir yasa ile kurulmuş olması: KDK’nın Anayasa’da zikredilen kurumlardan biri olarak 6328 sayılı Kanun’la kurulmuş olması; Kurumun sürekliliğini sağlamakta olup, değişen siyasal iklime göre Kurumun ortadan kaldırılması gibi bir teşebbüsün de ancak yeni bir Anayasa değişikliğiyle mümkün olabilmesine imkân vermektedir. Dolayısıyla Kurumun varlığı Anayasa ile güvence altına alınmış bulunmaktadır.

Ombudsmanın seçilme koşulları: Gerek Ombudsmanın uluslararası standartları gerekse uluslararası uygulamalarda öne çıkan ortak niteliklerden elde edilen verilerde, Ombudsman olarak görevlendirilecek kişide aranan en önemli niteliklerden birisi, *siyaset ile bir ilişkisinin olmaması* hususudur. Ancak, 6328 sayılı Kanun’da bu koşulun güvence altına alınmadığı verilerine ulaşılmıştır. Kanun’a göre, Kamu Denetçisi adaylarının başvurudan bir gün önce üyesi olduğu siyasi partiden ayrılmış olmaları yeterli görülmektedir. Böylelikle, Mecliste

çoğunluğu elinde bulunduran bir siyasi partinin eski parti mensubunun Ombudsman olarak seçilme olasılığı artmakta, Parlamento Ombudsmanından ziyade bir *Parti Ombudsmanı* imajı oluşarak Kurumun meşruiyeti tartışılır hale gelmektedir. Dolayısıyla, KDK mevzuatının Kurumun bağımsız ve tarafsızlık unsurlarından, *Ombudsmanın siyaset ile bir ilişkisinin olmaması* hususunu güvence altına aldığını söylemek mümkün gözükmemektedir.

Görevlendirme ve görevden alınma prosedürü: Uluslararası standartlarda, Ombudsmanın bağımsızlığını, tarafsızlığını ve meşruiyetini mümkün olan en yüksek düzeyde koruyacak ve güçlendirecek prosedürlere göre, tercihen *nitelikli çoğunlukla* seçilmesi önerilmektedir. Örnek ülke uygulamalarının çoğunda da Ombudsmanın Parlamento tarafından *nitelikli çoğunlukla* seçildiği verilerine ulaşılmıştır. Ancak 6328 sayılı Kanun'da, Başdenetçinin seçilebilmesi için Genel Kurulda yapılan oylamanın birinci ve ikinci turlarında nitelikli çoğunluk oranı (2/3) aransa da bu turlarda seçilemediği takdirde, üçüncü oylamada *salt çoğunluk* (301), dördüncü oylamada da Genel Kurul *karar yeter sayısı* (151) kâfi görülmektedir. Bu formül denetçilerin Karma Komisyonda seçilmesinde de aynen uygulanmaktadır. Dolayısıyla, Parlamentoda uzlaşmayı göz ardı eden, denetçilerin sandalye çoğunluğunu elinde bulunduran bir siyasi partinin oyları ile seçilmesine imkân tanıyan, hali hazırdaki *seçim usulünün*, Kamu Denetçilerinin bağımsız ve tarafsız olmasını sağlayacak bir görevlendirmeye imkân vermesi uzak bir olasılık olarak görülmektedir.

6328 sayılı Kanun'un 15'inci maddesine göre, denetçi seçilmeye engel bir suç nedeniyle hüküm giyen Başdenetçi hakkındaki kesinleşmiş mahkeme kararının Genel Kurula; denetçi hakkındaki mahkeme kararının ise, Karma Komisyona iletilmesiyle Başdenetçi veya denetçi sıfatı sona ermektedir. Başdenetçinin görevden alınmasına TBMM Genel Kurulu tarafından görüşmesiz olarak; denetçilerin görevinin sonlandırılmasına da Komisyon tarafından karar verilmektedir. Ancak taşınması gereken *şartları yitirdiğinin mahkeme kararı ile tespit edilmesi* durumunda Kamu Denetçilerinin görevden alınmasının mümkün olabileceği hususunun Kuruluş Kanunu'nda hüküm altına alınmış olması, denetçilerin kendilerini atayan organa karşı bağımsızlık ve tarafsızlık unsurlarından birinin daha güvence altına alınmış olduğunu göstermektedir.

Kamuoyuna ve Parlamento'ya rapor sunma: Mevzuata göre, Kurumun yıllık raporları her takvim yılı sonunda Karma Komisyona iletilecek, ilgili rapor Karma Komisyon görüşmelerinde kabul edildiği takdirde görüşülmek üzere TBMM Genel Kuruluna sunulacak, ayrıca Resmî Gazete'de yayımlanarak kamuoyuna duyurulacaktır. Ancak ulaşılan bulgularda, Karma Komisyonun gecikmeli olsa da Kurumun yıllık raporlarını görüştüğü, fakat Genel Kurula zamanında iletmediği görülmüştür. 11.05.2017 tarihli Karma Komisyon toplantısında;

Kurumun 2013, 2014 ve 2015 yıllık raporlarıyla ilgili Karma Komisyon raporlarının, 2016 Yıllık Raporuna ilişkin Karma Komisyon Raporu ile birleştirilerek, Genel Kurulda toplu olarak görüşülmek üzere TBMM Başkanlığına sunulması kabul edilmiştir (KDK 2017 Yıllık Raporu, 2018: 264-265). Bu dört rapor alınan karardan yaklaşık yedi ay sonra, 12.01.2018'de Genel Kurulda görüşülmüştür (KDK 2018 Yıllık Raporu, 2019: 607). Kurumun 2017 Yıllık Raporu ise, 03.10.2018 tarihinde Karma Komisyonunda görüşülerek TBMM Genel Kuruluna iletilmiş, 02.11.2018 tarihinde de Genel Kurulda görüşülerek kabul edilmiştir (KDK, 2018 Yıllık Raporu, 2019: 607-608).

Uygulamada Kurumun yıllık raporları, bir filtre görevi üstlenen Karma Komisyonunda görüşüldükten ve özetlendikten sonra Parlamentonun bilgisine sunulmaktadır. Ayrıca, mevzuata aykırı olarak Kurumun yıllık raporlarının ilgili dönemin dışında, yıllar sonra toplu olarak Genel Kurulda görüşüldüğü anlaşılmaktadır. Sonuç olarak, KDK'nın idarenin eksik, hatalı ya da hukuka aykırı işlemlerine yönelik olarak aldığı tavsiye kararları ile bu kararlara karşı idarenin tutumunu da içeren yıllık raporları aracılığıyla kamuoyunu, özellikle de Parlamenteoyu bilgilendirmesinin tam bir güvence altında olmadığını söylemek mümkündür

Mali özerklik: Bağımsız bir bütçe, Ombudsman kurumlarının tam bir operasyonel bağımsızlığa sahip olmasının ön koşuludur. Venedik İlkeleri'nde de Ombudsman kurumunun kendi bütçe taslağını hazırlaması, öngörülen bütçenin tamamının bir kısıtlamaya gidilmeden mali yıl boyunca serbest bırakılması; Ombudsman bütçesinin bağımsız mali denetiminde ise, yetkinin kullanılmasında önceliklerin seçimi değil, yalnızca mali işlemlerin yasallığının dikkate alınmasının gereği belirtilmektedir. 6328 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesinde ise, KDK'nın kamu tüzel kişiliğine sahip, *özel bütçeli* bir kurum olduğu belirtilmiş; 29'uncü maddede *Bütçe* başlığı altında gelirleri de TBMM'den alınacak *Hazine yardımı ve diğer gelirler* olarak ifade edilmiştir. Söz konusu Kanun'da, Ombudsmanın her mali yıl için kendi bütçe taslağını hazırlamasına, taslağın Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nda değiştirilmeden kabul edilmesine ve mali yıl boyunca serbest bırakılmasına ilişkin herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Buradan, KDK kendi bütçe taslağını hazırlasa bile Hükümetin her mali yıl öncesinde Meclise getirdiği *Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu Teklifi*'nde, taslakta ihtiyaç duyulan bütçe tahsisatına aynen yer verebileceği ve bütçeyi mali yıl boyunca serbest bırakacağını bir garantisinin olmadığı görülmektedir. Yani, KDK'nın mali bağımsızlığının güvence altında olduğunu söylemek mümkün gözükmemektedir.

4.1.1.2. Kurumun Araştırma ve İnceleme Yetkisinin Sınırları

Bu başlıkta, KDK'nın araştırma ve inceleme yetkisinin sınırları, 6328 sayılı Kanun'da belirtilen *Kurumun görevi, statüsü; resen inceleme yetkisi, yerinde inceleme, bilgi ve belgeye ulaşabilme* göstergeleri üzerinden değerlendirilmiştir.

Kurumun görevi: KDK mevzuatında Kurumun görevi, *idarenin işleyişine yönelik bir şikâyet üzerine, idarenin her tür iş ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını, insan hakları temelinde adalet anlayışı çerçevesinde; hukuka uygunluk ve yerindelik açısından incelemek, araştırmak ve idareye tavsiyelerde bulunmak*, olarak tanımlanmıştır. Yasama ve yargı yetkisinin kullanılmasıyla ilgili kararlar ve TSK'nın askeri nitelikteki faaliyetleri, Kurumun görev kapsamı dışında tutulmuştur.

Kurumun statüsü: 6328 sayılı Kanun'un amacı 1'inci maddede, *kamu hizmetlerinin yürütülmesinde bağımsız ve etkin bir şikâyet mekanizması oluşturmak suretiyle, idarenin her tür iş ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan hakları temelinde adalet anlayışı kapsamında hukuka uygunluk ve yerindelik bakımından incelemek, araştırmak ve tavsiyelerde bulunmak üzere KDK'yi ihdas etmek*, biçiminde ifade edilmektedir. Bu ifadeden, Kurumun temel işlevinin *idarenin denetlenmesi ve idari işleyişinin iyileştirilmesi* anlamını çıkarmak mümkün gözükse de KDK'ya gerektiğinde siyasi, idari veya cezai açıdan sorumluluk doğuracak icrai bir karar alma yetkisi verilmediğinden, gerçek anlamda bir denetim işlevi üstlenmesi mümkün değildir. Hukuka ve hakkaniyete aykırı herhangi bir idari işlem, eylem, tutum ve davranış karşısında bağlayıcı olmayan tavsiye niteliğinde karar alabilmesi nedeniyle, Kurumun denetimden daha çok hizmet kalitesini arttırmaya yönelik *iyileştirme işlevi* görmek üzere konumlandırıldığını söylemek mümkündür. Keza, ilgili Yasa'nın hiçbir maddesinde de Kurumun denetim işlevinden söz edilmemektedir.

Resen inceleme yetkisi: KDK'ya tanınan idarenin hizmet kalitesini arttırmaya yönelik *iyileştirme işlevi*, aslında Kuruma tanınan yetkilerin çerçevesinin belirlenmesine de zemin hazırlamıştır. Kurumun iyileştirme işlevinin üst seviyede gerçekleştirilmesini sağlayacak en etkili unsur, kendiliğinden harekete geçmesidir. Fakat, KDK'ya bu yetki tanınmamıştır. Kurum, ancak idare ile ilgili kendisine bir şikâyet başvurusu yapıldığında harekete geçebilmekte, hukuka aykırı işlemleri açığa çıkmış bir idare hakkında bile resen inceleme başlatamamaktadır.

Yerinde inceleme yetkisi: Normal şartlarda KDK'nın *yerinde inceleme yetkisi* yoktur. Ancak, istisnai olarak şikâyet konusunun, *insan hakları, temel hak ve özgürlükler, kadın ve çocuk haklarına yönelik* olması durumunda *yerinde inceleme ve araştırma* yapabilmektedir. Şikâyetin toplumu ilgilendiren genel konulara ilişkin olması durumunda, şikâyet eden ya da şikâyet edilen idarenin talep etmesi halinde yerinde inceleme gerçekleştirilebilmektedir.

Bilgi ve belgeye ulaşabilme: Denetçi şikâyet başvurusu üzerine başlattığı inceleme ve araştırma sürecinde şikâyete konu idareden ihtiyaç duyduğu bilgi ve belgeleri isteyebilir. Bu talebin 30 gün içerisinde karşılanması zorunludur. Ancak, *Devlet sırrı* ya da *ticari sır* özelliği taşıyan bilgi ve belgeler, ilgili idarenin en üst makamı ya da kurulu tarafından gerekçesi açıklanmak suretiyle denetçiye verilmeyebilir. Fakat, Devlet sırrı niteliği taşıyan bilgi ve belgeler istenildiği takdirde dışarı çıkarılmadan yerinde incelenebilir. Ancak, *ticari sır* niteliği taşıyan bilgi ve belgelerin hiçbir surette incelenmesine izin verilmemektedir.

Görüldüğü üzere, uluslararası uygulamalarda Ombudsman kurumlarına tanınan araştırma ve inceleme yetkisinin sınırları KDK mevzuatında önemli ölçüde daraltılmış, Kurumun etkili bir *Kamu Denetçiliği* mekanizması işlevi görmesine imkân tanınmamıştır.

4.1.2. Politika Transferi Kuramı Açısından Göstergeler

Kamu Denetçiliği *politika transfer sürecinin tipi, politika transferinin derecesi, transfer sürecinin ve politikanın başarısına yönelik varsayımlar*, bu kategorideki gösterge grubu olarak belirlenmiş olup; göstergeler ölçeğinde, Ombudsman kurumunun transferine ilişkin verilerin başarılı bir politika transferini destekleyip desteklemediğine ve transfer edilen Kurumun başarısına yönelik varsayımları hangi düzeyde karşıladığına bakılmıştır.

4.1.2.1. Politika Transfer Sürecinin Tipi

Çalışmanın önceki bölümünde *Kamu Denetçiliği Kurumu Kamu Politikası Transferinin Analizi* başlığında, Kamu Denetçiliği politika transferinin aktörleri ve politika transferinin nedenlerine ilişkin elde edilen veriler, Ombudsman kurumunun Türkiye'ye transferinde *Dolaylı Zorunlu Transfer* sürecinin yürütüldüğünü ortaya koymuştur.

Hatırlanacağı üzere bu transfer türü; politikayı ihraç eden bir ülke, uluslararası kuruluş veya ulusüstü bir kuruluşun, transferi gerçekleştirecek ülkeye yapacağı yardım, anlaşma veya üyeliğe kabul gibi konuların politika değişimi koşuluna bağlı olduğu bir süreci ifade etmektedir. Yani, politikayı ithal eden devlette tam bir gönüllülüğten ziyade *dolaylı bir zorunluluk* unsuru söz konusudur. Dolayısıyla BM ve Avrupa Konseyi üyeliğinin getirdiği yükümlülükler ve AB koşulsallığı bağlamında yürütülen müzakere süreci gibi nedenler, Türkiye'de Kamu Denetçiliği politika transfer sürecinin *Dolaylı Zorunlu Transfer* biçiminde şekillenmesine sebep olmuştur. KDK'yı oluşturma girişimlerinde de görüldüğü gibi, bu süreç başarılı bir politika transferini desteklememektedir.

4.1.2.2. Politika Transferinin Derecesi

Önceki bölümde, *Kamu Denetçiliği Kurumu Kamu Politikası Transferinin Analizi* kapsamında *Kamu Denetçiliği Politika Transferinin Derecesi Nedir?* sorusuna yönelik olarak edinilen veriler, *melezleştirme-sentez* cevabını ortaya koymuştur. Zaten, Kamu Denetçiliği politikasının transferinde tam bir gönüllülük unsuru söz konusu olmadığı için, uygulamada en başarılı bir Ombudsman modelinin bire bir transfer edilmesi de uzak bir olasılıktır. Transferin *melezleştirme-sentez* derecesinde, demokrasileri pekişmiş ülkeler arasındaki transferde en başarılı unsurların uyumlaştırılması sonucu, ortaya daha başarılı bir Ombudsman modeli çıkarken, Türkiye gibi demokrasileri emekleme aşamasındaki ülkelerde bu uyumlaştırmanın yürütme organının kontrolünde, daha güçsüz modelleri ortaya çıkarması şaşırtıcı değildir. Örneklendirmek gerekirse, güçlü demokrasilere sahip İngiltere ve Fransa'da Ombudsmanın resen inceleme başlatma yetkisinin bulunmaması, Türkiye için elzem olan bu yetkinin KDK'ya verilmemesine bir gerekçe oluşturduğu değerlendirilmektedir.

4.1.2.3. Transfer Sürecinin Başarısına Yönelik Varsayımları Karşılama Düzeyi

Üçüncü bölüm kapsamında yapılan *Kamu Denetçiliği Kurumu Kamu Politikası Transferinin Analizinde*, Türkiye'de Kamu Denetçiliği politika transfer sürecini olumsuz etkileyen belli başlı unsurların *politikanın karmaşıklığı, geçmişte başlatılan mevcut politikalar, kurumsal ve yapısal unsurlar, politikanın uygulanabilirliği ve donör ülkeler ile geçmiş ve güncel ilişkilerin niteliği* olduğu görülmüştü. Bu başlıkta da bu unsurlar birer gösterge olarak alınmış olup, Kamu Denetçiliği politika transferinin başarısına yönelik varsayımların hangi düzeyde karşılanmış olduğuna bakılmıştır.

Politikanın karmaşıklığı: Kamu Denetçiliği politikasının çok hedefli olması, özellikle de yürütme organı açısından algılanan yan etkilerinin fazla olması ve çıktılarının çok kolay öngörülememesi, politikayı yeteri kadar karmaşık hale getirmektedir. Böylelikle *Bir program ne kadar sade ve tek hedefli ise transfer edilebilirliği de o kadar kolaydır*, varsayımının temel koşulu karşılanmamıştır.

Geçmişte başlatılan mevcut politikalar ve kurumlar: Türkiye'de kamu yönetiminin gerek yargısal gerek siyasal gerekse yönetsel anlamda denetlenmesine yönelik olarak oluşturulan birçok mekanizma bulunmaktadır. Bunların bir kısmı YKİ kapsamında kaldırılmış olsa da halen azımsanmayacak ölçüde şikâyet mekanizması söz konusudur. Dolayısıyla, *Transfer eden ülkede, transfere konu politikanın işlevlerine benzer görevleri yapan kurumlar ne kadar az ise, transfer süreci de o kadar kolaydır*, varsayımının koşulu karşılanmamıştır.

Kurumsal ve yapısal unsurlar: Türk kamu yönetiminin geleneksel hiyerarşik

örgütlenme yapısı ve dışa kapalı olma niteliği donör ülkelerden önemli ölçüde farklılık göstermektedir. Bu etken de transfer sürecini geciktiren, zorlaştıran bir diğer faktördür. Bu nedenle, *Donör ülke ile transfer eden ülkenin siyasal ve yönetsel yapıları ne kadar çok birbirlerine yakın ise transferin gerçekleşmesi de o kadar kolaydır*, varsayımının da temel koşulu karşılanmamıştır.

Politikanın uygulanabilirliği: AB ile Türkiye'nin ideolojik, kültürel ve kamu yönetimi yapıları arasındaki temel farklılıkların, politikanın uygulanabilirliğini engelleme potansiyeli taşıması, Kamu Denetçiliği politika transferini zorlaştıran, geciktiren diğer önemli bir unsurdur. Dolayısıyla, *Transfere konu devletler arasındaki ideolojik ve kültürel benzerlik ne kadar fazla ise, transfer o kadar kolay gerçekleşir*, varsayımının koşulu karşılanmamıştır.

Donör ülkeler ile istemci ülkenin geçmiş ve güncel ilişkilerinin niteliği: Türkiye ile AB ülkelerinin geçmiş ve güncel ilişkilerinin dostane olmayan seyri, Kamu Denetçiliği politika transferinin olumsuz yönde etkilenmesine, katkı sunmuştur. Böylelikle, *Donör ülke ile transferi gerçekleştirilecek ülke arasında geçmiş veya güncel ilişkilerin niteliği ne kadar olumlu ise, transfer süreci de o kadar kolay olur*, varsayımının da temel koşulu karşılanmamıştır.

Kamu Denetçiliği politika transferini olumsuz etkileyen yukarıdaki koşulların mevcudiyeti nedeniyle, transfer sürecinin başarısına yönelik varsayımların hiçbiri karşılanmamıştır.

4.1.2.4. Transfer Edilen Politikanın Başarısına Yönelik Varsayımları Karşılama Düzeyi

Bu başlıkta Transfer edilen politikayı destekleyen güçlü bir siyasal ve yönetsel iradenin varlığı ve politikanın uygulandığı alandaki aktörlerin transfer edilen politikayı kabulü gibi genel başarıyı artıran etkenler yanında, politika transferinin kendisinden kaynaklanan üç temel unsur da birer gösterge olarak alınmış olup, bu göstergeler doğrultusunda geliştirilen Kamu Denetçiliği politikasının başarısına yönelik varsayımların hangi düzeyde karşılanmış olduğuna bakılmıştır.

Transfer edilen politikayı destekleyen güçlü bir siyasal ve yönetsel iradenin varlığı: KDK'ya ilişkin Kanun Tasarısı'nın hazırlanması ve 6328 sayılı Kanun'un yasalaşma sürecinde, 2002'den itibaren TBMM'de sandalye çoğunluğunu elinde tutan ve iktidarını sürdüren güçlü bir siyasal ve yönetsel iradenin varlığı, 2019 yılı itibariyle de devam etmekte olup, bu irade tarafından şekillendirilen Kuruma yönelik destek artarak sürdürülmektedir. Dolayısıyla, *Transfer edilen politikayı destekleyen siyasal ve yönetsel irade ne kadar güçlü ise, politika o kadar başarılı olur*, varsayımına yönelik temel koşul karşılanmıştır

Politikanın uygulandığı alandaki aktörlerin transfer edilen politikayı Kabulü: Politikanın uygulandığı alandaki aktörlerin KDK'ya karşı aktif bir dirençleri söz konusu değildir, sadece düşük oranda bir pasif direniş söz konusudur. Böylelikle, *Transfer edilen politikanın uygulandığı alandaki aktörlerin direnci ne kadar az ise, politikanın başarı şansı o kadar yüksektir*, varsayımının da temel koşulu karşılanmıştır.

Yeterli bilgiye dayalı transferin gerçekleştirilmesi (Informed Transfer): Ombudsman Kurumunun transfer sürecinde Türk yetkililerin bazı AB üyesi ülke Ombudsmanları ile Avrupa Ombudsmanını inceledikleri ve görüş alışverişinde buldukları bilgisinden, transferi gerçekleştiren devlet aktörlerinin donör ülkelerde politikanın nasıl yürütüldüğü konusunda *yeterli bilgiye sahip oldukları* bulgusuna ulaşılmıştır. Böylece KDK'da, *Politikayı transfer eden ülke, donör ülkede politikanın uygulanmasına yönelik ne kadar fazla bilgiye sahip ise, politikanın uygulanması da o kadar başarılı olur*, varsayımının koşulu karşılanmıştır.

Kurumsal yapıyı başarılı kılan önemli bir ögenin transfer edilmiş olması (Completed Transfer): 6328 sayılı Kanun irdelenirken KDK'nın bağımsızlık ve tarafsızlık unsurlarının önemli bir kısmının güvenceye alınmamış olduğu bulgularına ulaşılmış, Kamu Denetçiliği politika transferinde kurumsal yapıyı başarılı kılan önemli bir ögenin, yani *bağımsızlık ve tarafsızlık unsurunun transfer edilmediği* görülmüştür. Bu durumda, *tamamlanmamış bir transfer* söz konusudur. Dolayısıyla, *Politikanın başarısı ile, transfer edilen ülkede politikayı başarılı kılan önemli bir ögenin transferi arasında doğrusal bir orantı vardır*, varsayımının temel koşulu KDK'da karşılanmamıştır.

Donör ülkeler ile Türkiye arasındaki ekonomik, sosyal, siyasal ve ideolojik unsurların uyumu (appropriate Transfer): Önceki bölümde yapılan *Kamu Denetçiliği Kurumu Kamu Politikası Transferinin Analizi* neticesinde elde edilen veriler, Kamu Denetçiliği politikasının transfer edildiği AB üyesi ülkeler ile Türkiye'nin sosyal, siyasal, ideolojik ve ekonomik unsurları arasında bir uyum bulunmadığını ortaya koymuştur. Dolayısıyla *uygun olmayan bir transfer* söz konusudur ve *Politikanın transfer edildiği donör ülke ile politikayı transfer eden istemci ülke arasındaki ekonomik, sosyal, siyasal ve ideolojik unsurlar ne kadar uyumlu ise, politikanın başarı şansı da o kadar fazladır*, varsayımının da temel koşulu karşılanmamıştır.

Sonuç olarak KDK'da, Transfer edilen politikanın başarısına yönelik varsayımların üçü karşılanmış, ikisi karşılanmamıştır.

4.1.3. Kurumun Performansına Dair Göstergeler

Bu başlıkta, KDK'ya yapılan şikâyet başvurularının 2019 yılı itibariyle *sayısı ve niteliği; Kurumun, tavsiye kararlarının gerçekleştirilmesine yönelik yaptırım gücü; tavsiye*

kararlarının idare nezdinde karşılık bulma düzeyi; mevzuat değişikliği içeren tavsiye kararlarına idarenin uyum oranı; Kurumun genel gerekçeye dayanak oluşturan temel fonksiyonları karşılama düzeyi ve Türkiye’de etkin bir Ombudsman denetimi koşullarının karşılanma düzeyi, Kurumun performansının değerlendirilmesine ilişkin gösterge grubu olarak belirlenmiş olup, ulaşılan bulguların KDK’nın performansını hangi yönde etkilediğine bakılmıştır.

4.1.3.1. Şikâyet Başvurularının Sayısı ve Niteliği

Önceki bölümde KDK’nın Yıllık Raporlarının Analizi kapsamında ele alınan Yıllar İtibariyle Başvuru Sayıları alt başlığında Tablo 8’de verildiği üzere, Kuruma 2013 yılında 7.638 başvuru yapılmış iken 2017 yılında kazandığı ivmeyle birlikte 2019 yılında bu sayı 20.968’e ulaşmış, yedi yılda toplam başvuru sayısı **80.535** olmuştur. Başvuru sayılarının yıllık ortalaması ise, 11.505 olarak gerçekleşmiştir. Ancak bu başvurular Kurumun İlk İnceleme Dağıtım ve Bilgilendirme Bürosu tarafından denetçilere iletilen ve henüz ön incelemesi yapılmamış olan başvuru sayısını ifade etmektedir. Şikâyet başvurularının karar türlerine göre dağılımını gösteren Tablo 11’e bakıldığında, toplam başvurunun önemli bir kısmının ilk inceleme yoluyla elendiği görülmektedir. Geriye kalan 65.851 başvurunun 26.212’si denetçilerin gerçekleştirdiği ön inceleme sonrasında idari başvuru yollarının tüketilmediği gerekçesiyle gönderme kararı verilerek ilgili idareye gönderilmiş; 25.748 başvuru hakkında ise, kabul edilme ve incelenebilme koşullarını taşımadığı gerekçesiyle incelenemezlik kararı verilmiştir. Nihayetinde KDK’nın faaliyette bulunduğu yedi yıl içerisinde sadece kabul edilme ve incelenebilme koşullarını taşıyan **13.891** başvuru için inceleme süreci başlatılmıştır. İnceleme süreci devam ederken tarafların anlaşmasıyla çözüme ulaşılan 5.098 başvuru Dostane Çözüm ve 3390 başvuru da Karar Verilmesine Yer Olmadığına İlişkin Karar ile sonuçlanmıştır. Bu tür kararların, inceleme ve araştırma sürecinin sonlandırılmasını gerektiren kararlar olması nedeniyle bir tavsiye kararının alınması söz konusu değildir. Sonuç olarak 2019 sonu itibariyle Kurumun geçerli başvurular için sürdürdüğü inceleme ve araştırma neticesinde aldığı kararlar, **5403** başvuruya ilişkin olup, bu tür kararların yıllık ortalaması da 772 olarak gerçekleşmiştir.

KDK’nın istihdam ettiği toplam 273 çalışan ve sadece 2019 mali yılı için Kuruma ayrılan 30.991.150 TL. ödenek dikkate alındığında, Kurumun Türk halkına maliyetinin yüksek olduğu, fakat sonuçlandırdığı yıllık ortalama başvuru sayısının ise, maliyetin aksine beklentilerin altında kaldığı değerlendirilmektedir.

Kurumun performansının değerlendirilmesinde, alınan başvuruların sayısı kadar bu başvuruların niteliği de önemli bir göstergedir. Yıllar itibariyle Kuruma yapılan başvuru

sayılarının konularına göre dağılımını gösteren Tablo 9'da KDK'ya yapılan en fazla başvurunun **21.512** sayısı ile Kamu Personel Rejimine ilişkin olduğu görülmüştür. **12.565** başvuru ile ikinci sırada Eğitim-Öğretim Gençlik ve Spor; **10.886** başvuruyla da üçüncü sırada Çalışma ve Sosyal Güvenlik başlığı gelmektedir. En fazla şikâyet konusu olan bu üç başlığın ortak paydasının, başvuranlar açısından *asgari yaşam standartlarına ulaşmak* olduğu görülmektedir. Dolayısıyla birey penceresinden bakıldığında, iyi bir eğitim almak, çalışma hakkına ulaşmak ve sosyal güvenceye kavuşmak hususunda yaşanan mağduriyetlerin giderilmesi önem arz etmektedir.

Kuruma yapılan toplam başvuru içerisinde, *demokrasi; hukukun üstünlüğü; temel hak ve özgürlüklere saygı; ifade özgürlüğü; insan hakları; eşitlik; şeffaflık ve hesap verebilirlik* gibi demokratik değerlere karşılık gelen nitelikleri taşıyan başvuru sayıları oldukça sınırlı kalmıştır. Son yıllarda neredeyse her gün bir kadın cinayetinin yaşandığı Türkiye'de, en az başvurunun toplamda 249 ile kadın haklarına ilişkin olması, *toplumsal cinsiyet* algısının, hala kadınlar için bir tehdit unsuru olmayı sürdürdüğüne işaret etmektedir. Basın ve iletişim alanında toplam 2.544 başvurunun 1.188'i sadece 2019 yılına aittir. Bu durum, yedi yılı geride bırakan KDK'ya rağmen Türkiye'de ifade özgürlüğünün geldiği nokta hakkında bir fikir vermesi açısından önemli bir göstergedir.

4.1.3.2. Tavsiye Kararlarının Gerçekleştirilmesine Yönelik Yaptırım Gücü

Tavsiye kararı, Kurumun bir başvuru hakkında başlattığı inceleme ve araştırma sonucunda *şikâyetin haklı bir nedene dayandığı kanaatinin oluşmasıyla alınan karardır*. Başvuranların mağduriyeti ancak bu tür kararların idare tarafından yerine getirilmesiyle giderilmiş olmaktadır. İdarenin tavsiye kararlarına uyum oranı ise, Kurumun performansının değerlendirilmesinde oldukça önemli bir göstergedir.

Kurumun verdiği tavsiye kararlarına ilgili merciin uyup uymadığının takibine yönelik düzenlemeye KDK Yönetmeliği'nde yer verilmiştir. Yönetmelik'in 32'nci maddesinin 3'üncü fıkrasına göre, ilgili idare Kurumun tavsiyesi doğrultusunda işlem gerçekleştireceğini veya tavsiye kararının uygulanabilir olmadığı gerekçesiyle buna uyulmayacağını en geç 30 gün içerisinde KDK'ya bildirmek durumundadır. Ancak uygulamada bazı idarelerin bu hükme uymadığı görülmektedir. Çünkü bu hükme uyulmadığı takdirde bir yaptırım söz konusu değildir. Önceki bölümde Kurumun *Tavsiye Kararlarına İdarenin Uyum Oranı* incelenirken Tablo 13'te verildiği üzere, 2019 sonu itibariyle Kurumun aldığı toplam **2.057** tavsiye kararına uyup uymayacağını beyan etmeyen idare sayısı 652'dir. Üstelik ilgili idare Kurumun tavsiye kararına uyulacağını beyan etmiş olsa da karara uyulmadığı takdirde yine Kurumun yapacağı

bir işlem bulunmamaktadır. Yani sıfır yaptırım söz konusudur. Eğer yaptırım sayılabilirse tek yaptırım, 2017 yılından itibaren denemeye başlanan, Kamu Başdenetçisi ile Karma Komisyon Başkanı arasındaki ilişkilere bağlı olarak, KDK'nın yıllık raporlarının Karma Komisyondaki görüşmelerine tavsiye kararına uymayan idarelerin üst yöneticilerinin davet edilerek, karara uymama gerekçelerinin açıklanmasının sağlanmasıdır.

Örnek ülke uygulamalarında ise, Ombudsmanın tavsiye kararlarına uyulmadığı takdirde tavsiye tekrar edilmekte; siyasal destek aranmakta; ilgili kamu görevlileri hakkında üstlerinden disiplin soruşturması açılması istenmekte ve gerekirse suç duyurusunda bulunularak yargı organları harekete geçirilebilmektedir. Esasında, uluslararası uygulamalarda Ombudsmanın etkili yaptırım aracı, tavsiye kararlarına uymayan idarenin ya da ilgili kamu görevlilerinin özel rapor veya yıllık raporlar aracılığıyla teşhir edilmesidir. Ancak KDK'nın yıllık raporlarında Tavsiye kararlarına uyan veya uymayan idarelerden kurumsal olarak bazı örnekler verilmekte, tavsiye kararına uymayan idarelerin tümü teşhir edilmemektedir. Dolayısıyla raporlar aracılığıyla yaptırım gücü de çok etkili olamamaktadır. KDK mevzuatını şekillendiren anlayışta, bir bakıma Kuruma, *Uygun olan kararı ver, sonrasına karışma* gibi örtülü bir mesajın iletildiği değerlendirilmektedir.

4.1.3.3. Tavsiye Kararlarının İdare Nezdinde Karşılık Bulma Düzeyi

Uluslararası uygulamalarda, Ombudsmanın tavsiye kararlarına idarenin uyum oranı, Kurumun en önemli işlevsellik göstergelerinden birisi olarak değerlendirilmektedir. Bu nedenle, Ombudsman kurumlarına sahip olan ülkeler, farklı nedenlere bağlı olarak Kurum tavsiye kararlarına idarenin uyum oranını yukarı çekmek için büyük çaba göstermektedirler.

Bu başlıkta KDK'nın performansının değerlendirilmesinde bir gösterge olarak belirlenen Kurumun *tavsiye kararlarının idare nezdinde karşılık bulma düzeyi*, gerçeğe en yakın biçimde tespit edilmeye çalışılmıştır. Çalışmanın üçüncü bölümünde *2019 Yılı İtibariyle Kamu Denetçiliği Kurumu Yıllık Raporlarının Analizi* kapsamında irdelenen Kurumun *Tavsiye Kararlarına İdarenin Uyum Oranı* alt başlığında detaylı bir şekilde açıklandığı üzere, KDK'nın tavsiye kararlarına idarenin uyum oranı hesaplanırken, bu oranın en yüksek çıkmasına imkân tanıyan bir hesaplama yönteminin tercih edildiği gözlenmiştir. Yıl içinde idarenin tavsiye kararlarına uyum oranına ilişkin gerçekleşmiş değerlerden ziyade ileride gerçekleşebileceği düşünülen değerler üzerinden bir hesaplama yöntemi kullanılarak, Kurumun öngördüğü uyum oranları bulunmuştur. Çalışma kapsamında geliştirilen alternatif hesaplama yönteminde ise, prosedürlere uygun olarak gerçekleşebilecek en yakın değerlerin alındığı hesaplama yöntemi ile uyum oranları tespit edilmiştir.

Aşağıda Tablo 16’da görüldüğü üzere, karar beyan etmeyen idarenin bulunmadığı, yani karara uyulacağına ya da uyulmayacağına açık olduğu 2014, 2015, ve 2016 yıllarında her iki yöntemde de (KDK’nın hesaplama yöntemi ve bu çalışmada geliştirilen alternatif hesaplama yöntemi) uyum oranları aynıdır. Bu iki yöntem arasındaki temel ayrışma, yıl içinde tavsiye kararlarına uyulup uyulmayacağı yönünde bir beyanı olmayan idarenin sonraki yılda tutumuna yönelik Kurumun öngörüsünden kaynaklanmaktadır. Somut veriler olmadan öngörülere dayanan bir hesaplama yöntemiyle bulunan uyum oranının bilimsel olarak kabul edilmesi söz konusu olamayacağı için, Kurumun yıllık raporlarında açıkladığı tavsiye kararlarına idarenin uyum oranları, *tahmini* uyum oranlarından öte bir anlam ifade etmemektedir. Aşağıda Tablo 16’da bu çalışma kapsamında geliştirilen alternatif hesaplama yöntemiyle bulunan uyum oranlarının, bilimsel ilkeler çerçevesinde gerçeğe en yakın oranı yansıttığı değerlendirilmektedir.

Tablo 16. Yıllara Göre Kurumun Tavsiye Kararlarına İdarenin Uyum Oranı

Yıllar	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
KDK’nın Öngördüğü, İdarenin Olası Uyum Oranı	%21	%39	%37	%42	%65	%70	%75
Alternatif Yöntemle Elde Edilen İdarenin Uyum Oranı	%12	%39	%37	%42	%54	%49	%62

Kaynak: Tablo 13 KDK verileri ve Tablo 14 alternatif hesaplama yöntemi verileri doğrultusunda hazırlanmıştır.

Son tahlilde, Kurumun tavsiye kararlarının idare nezdinde karşılık bulma oranının, 2015 ve 2018 yılları dışında, giderek artan bir seyir izlediği görülmektedir. 2013 yılında %12 olan uyum oranının 2019 yılı itibariyle %62’ye çıkmasını, Kurumun performansı açısından umut vadeden bir gelişme olarak değerlendirmek mümkündür.

4.1.3.4. Mevzuat Değişikliği İçeren Tavsiye Kararlarına İdarenin Uyum Oranı

KDK’nın performans değerlendirmesinde belirlenen göstergelerden bir diğeri de *Kurumun mevzuat değişikliği içeren tavsiye kararlarına idarenin uyum oranıdır*. Bireysel bir başvurunun Kurum tarafından yapılan inceleme ve araştırması sonucunda, mevzuattan kaynaklı bir hak ihlalinin tespiti durumunda alınan mevzuat değişikliği içeren tavsiye kararına idarenin uyumu, söz konusu mevzuattan kaynaklanan binlerce belki de yüzbinlerce mağduriyetin giderilmesi anlamına gelmektedir. Dolayısıyla mevzuat değişikliği içeren tavsiye kararlarının genel uygulamalara yansımaları sonucunda ortaya çıkan çarpan etkisi, Kurumun performansına önemli ölçüde katkı sunmaktadır.

2017 yılından önce KDK tarafından, alınan tavsiye kararlarının mevzuat değişikliği içerip içermediği hususunda bir sınıflandırma yapılmamıştır. Kurumdan e-posta yoluyla temin edilen verilere göre, 2017 yılında Kurumun mevzuat değişikliği içeren tavsiye kararlarına idarenin uyum oranı %60 olarak gerçekleşmiş olup, 2018 yılında yüzde elli artarak %90'a ulaşmıştır. 2019 yılında ise, bu oran %85'e inmiştir. Nihayetinde, mevzuat değişikliği içeren tavsiye kararlarına idarenin uyum oranı, Kurumun genel olarak aldığı tavsiye kararlarına uyum oranından daha yüksek bir düzeyde gerçekleşmiştir. Bu durum, KDK'nın performansı açısından dikkate alınması gereken önemli bir göstergedir.

4.1.3.5. Genel Gereğe Dayanak Oluşturan Temel Fonksiyonları Karşılama Düzeyi

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı'nın genel gerekçesinde belirtilen KDK'nın oluşturulma ihtiyacı, Yedinci ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planlarında dile getirilen, *Kamu Hizmetlerinde Etkinliğin Artırılması Projesi* çerçevesinde; idare-vatandaş ilişkilerinde ortaya çıkan uyuşmazlıkların etkin ve ivedilikle çözümü için, *yönetime bağlı olmadan yönetimi yargı dışında denetleyen bir denetim sistemi ihtiyacının giderilmesine yönelik olarak, halkın şikâyetleriyle ilgilenen bir Kamu Denetçisi mekanizmasının, Türkiye'de de oluşturulması, öngörülerine dayandırılmıştır.*

Ancak gerekçede, bir taraftan söz konusu Kalkınma Planlarının halkın şikâyetleriyle ilgilenen, yönetimi yargı dışında *denetleyen* bir Kamu Denetçisi (ombudsman) sistemi kurulması öngörülerine atıfta bulunulmasına karşın; devamında, idarenin işleyişine yönelik şikâyetleri inceleyen ve *tavsiyelerde bulunan* bir kuruma gerek duyulduğu belirtilmiş ve *denetim* işlevinden söz edilmemiştir. Kanun Tasarısı'ndaki maddelerde de Kurumun idareyi denetleyebileceğine yönelik herhangi bir ifadeye yer verilmemiş, Kuruma denetim yetkisi de tanınmamıştır.

Sonuç olarak 6328 sayılı Kanun'un genel gerekçesine dayanak oluşturan Yedinci ve Sekizinci Kalkınma Planlarında, idare-vatandaş ilişkilerinde ortaya çıkan uyuşmazlıkların etkin ve hızlı bir biçimde çözümü için Kamu Denetçisine *yönetimi denetleme* fonksiyonu öngörülmüş olmasına rağmen mevzuatta Kuruma bu fonksiyon tanımlanmamış, sadece idarenin işleyişiyle ilgili şikâyetleri inceleme ve *tavsiyelerde bulunma* fonksiyonu verilmiştir.

4.1.3.6. Etkin Bir Ombudsman Denetimi Koşullarının Karşılama Düzeyi

Uluslararası uygulamalarda Ombudsman kurumlarının etkin bir denetim işlevini gerçekleştirebilmeleri, ilgili ülkede bazı koşulların karşılanmış olmasıyla yakından ilişkilidir.

Bu koşulların karşılanma düzeyi ile etkin bir Ombudsman denetiminin sağlanması arasında doğrusal bir orantı bulunmaktadır. Bu nedenle, KDK'nın performansının değerlendirilmesinde de *etkin bir ombudsman denetimi koşullarının Türkiye'de karşılanma düzeyi* göstergelerden biri olarak belirlenmiştir. İlgili literatürde bu koşullardan öne çıkanların, *Ombudsman kurumunun bağımsızlık ve tarafsızlık unsurlarının güvence altına alınmış olması; araştırma ve soruşturma yetkisinin geniş tutulması; Kurumun kamuoyu tarafından bilinir ve erişimin kolay olması; Ombudsmanın, Kamu yönetiminde deneyim sahibi ve konusunda uzman olması; yerleşik siyasal ve yönetsel kültürün demokratik ilkeleri barındırması; bağımsız, başka sektörlerde iş yapmayan yazılı ya da görsel medyanın mevcudiyeti*, gibi unsurlar olduğu görülmüştür.

Çalışma kapsamında yapılan analizlerde, Türkiye'de KDK mevzuatının, Kurumun *bağımsız ve tarafsızlığını güvence altına almadığı* gibi, *araştırma ve soruşturma yetkisinin* de oldukça sınırlı tutulduğu bulgularına ulaşılmıştır.

KDK'nın tanınırlığına yönelik Kurumun gerçekleştirdiği anket çalışmasında, KDK'nın toplum nezdinde *bilinirlik oranı* beklentilerin oldukça altında kalmıştır. Bu sonuca paralel olarak, şikâyet başvurularının karar türlerine göre dağılımını gösteren Tablo 11'de 2019 yılı itibariyle Kurumun geçerli başvurularla ilgili aldığı karar türlerinin toplamı (Dostane Çözüm, KVYO, Tavsiye Kararı, Ret Kararı, Kısmen Tavsiye-Kısmen Ret) **13.891** olarak gerçekleşmiş, geçerli başvuruların yıllık ortalaması ise **1.984** olmuştur. 2019 yılı itibariyle Toplam 80.535 başvurudan özellikle menfaat ihlali ve idari başvuru yollarının tüketilmesi gibi koşulları taşımadıkları gerekçesiyle **51.960** başvuru için inceleme ve araştırma süreci başlatılamamıştır. Dolayısıyla başvurunun geçerli sayılabilmesinin önündeki mevzuattan kaynaklı koşulların Kuruma *erişimi* güçleştirdiğini söylemek mümkündür.

Gerek ulusal gerekse uluslararası literatürde, *Türkiye'de yerleşik siyasal ve yönetsel kültürün*, iktidarın seçimle değiştirilmesi dışında *demokratik ilkeleri barındırmadığına* yönelik pek çok çalışma mevcuttur. Ersin Kalaycıoğlu ve Ali Çarkoğlu'nun birlikte hazırladığı *Türkiye'de ve Dünya'da Vatandaşlık* (Kalaycıoğlu ve Çarkoğlu, 2015); Yılmaz Esmer'in *Ne Kadar Ekmek, O Kadar Destek* (Esmer, 1999: 63-92); İlder Turan'ın *The Evolution of Political Culture in Turkey* (Turan, 1984: 84-112), başlıklı çalışmaları bunlardan bazılarıdır.

Türkiye'de kartelleşmiş, farklı sektörlerde iş yapan hatta pek çok büyük meblağlı devlet ihalelerine katılarak ihale alan medya gruplarının yanında, çok az sayıda başka sektörlerde iş yapmayan yazılı ya da görsel medya bulunmasına karşı, muhalif bu küçük grubun da siyasal anlamda tarafsızlığı tartışmalıdır. Nihayetinde, Türkiye'de *bağımsız, başka sektörlerde iş yapmayan yazılı ya da görsel medyanın* varlığından söz etmek mümkün gözükmemektedir.

2019 yılı itibariyle KDK'da görevlendirilmiş olan iki Başdenetçinin de hukuk fakültesi mezunu ve kamu sektöründe deneyim sahibi olmaları nedeniyle, etkin bir ombudsman denetiminin koşullarından biri olan, *Ombudsmanın kamu yönetiminde deneyim sahibi ve konusunda uzman olması*, koşulu karşılanmış olmaktadır.

4.1.4. Ombudsman Kurumunun Uluslararası Standartlarına Dair Göstergeler

KDK'nın transfer süreci ve işlevselliğinin değerlendirilmesinde belirlenen bu son gösterge grubunda ilk olarak, *uluslararası standartlarda ortaya konulan temel ilkeler* doğrultusunda, Kurumun bu ilkeleri karşılama düzeyine bakılmıştır. Akabinde, Ombudsman kurumunun *uluslararası uygulamalarda öne çıkan ortak niteliklerini* KDK'nın hangi oranda taşıdığı tespit edilmeye çalışılmıştır. Son olarak, *uluslararası uygulamalarda Ombudsman kurumunun yerine getirdiği temel işlevleri* KDK'nın hangi düzeyde gerçekleştirebilme ehliyetine sahip olduğu değerlendirilmiştir.

4.1.4.1. Uluslararası Standartlarda Ombudsman Kurumunun Temel İlkelerini Karşılama Düzeyi

Çalışmanın önceki bölümlerinde ele alındığı üzere, Ombudsman kurumlarının uluslararası standartlarının geliştirildiği belgelerde temel ilkeler; *bağımsızlık, tarafsızlık, şeffaflık, objektiflik ve adalet*, olarak ortaya konulmuş, bu ilkelere uyum ile Kurumdan beklenen işlevlerin yerine getirilmesi arasında doğrudan bir bağlantı kurulduğu görülmüştür.

Uluslararası standartlarda, Ombudsman kurumunun anayasa veya bir yasa ile kurulmuş olması; Ombudsmanın seçilme koşulları; görevlendirme ve görevden alınma prosedürü; mali özerklik; kamuoyuna ve Parlamento'ya rapor sunma yetkisi gibi, *bağımsızlık ve tarafsızlık* unsurlarının kurum mevzuatında güvenceye alınmış olması durumunda ancak, ilgili ombudsmanın bağımsız ve tarafsız olduğundan söz etmenin mümkün olabileceğine işaret edilmiştir. KDK'nın, Anayasa'da yere alan kurumlardan biri olarak 6328 sayılı Kanun'la kurulmuş olması ve görevden alınma prosedürünün Kanun'da açıkça belirtilmesi nedeniyle, mevzuatın bu iki unsuru güvenceye aldığı söylemek mümkün olsa da bağımsızlık ve tarafsızlığın diğer unsurları için mevzuatta benzer güvencelere yer verilmemiştir.

Çalışma kapsamında edinilen veriler ışığında, KDK'nın çalışmalarının her safhasında *şeffaflık* ilkesini esas aldığı söylemek mümkün gözükmemektedir. Kurumun tavsiye kararlarına idarenin uyum oranının tespitinde uygulanan hesaplama yöntemi açık bir şekilde belirtilmemiş, sadece *hesaplamalara göre* şeklinde bir ifade kullanılarak en yüksek uyum oranının elde edilebileceği bir formül uygulanmıştır. Ayrıca, Kurum tavsiye kararlarına

uymayan idarelerin tümü yıllık raporlarda teşhir edilmemiş, kararlara uymayan idarelerden bazı örneklerle yetinilmiştir. Birinci dönemin aksine, ikinci Başdenetçinin inisiyatifinde hazırlanan Kurumun yıllık raporlarında, uluslararası kuruluşların çoğunlukla olumsuz eleştiriler içeren KDK'ya yönelik görüşlerine de yer verilmemiştir.

Kurumun *objektiflik* ilkesine tam olarak uygun hareket ettiğini söyleyebilmek için, Başdenetçinin öznel düşüncelerinden bağımsız olarak toplumun farklı kesimlerine eşit mesafede durduğu kanaatinin oluşması gerekir. Ancak yıllık raporların değerlendirilmesiyle elde edilen veriler, toplumun belirli kesimlerinin sorunlarına yoğun bir ilgi gösterilerek mağduriyetlerinin giderilmesine yönelik büyük çaba sarf edilirken; siyasal iktidarın ajandasına hiç girmeyen kesimlerin ifade ve inanç özgürlüğüne yönelik mağduriyetlerin giderilmesine ilişkin bir girişimde bulunulmadığını ortaya koymaktadır. Bu durum, Kurumun farklı kesimlere yaklaşımında objektiflik ilkesine uygun tavır sergilemediği kanaatini desteklemektedir.

Uluslararası standartlara göre Ombudsmanın, toplumun her bireyine eşit mesafede durması; hak ve hukuka uygun bir tutum sergilemesi; araştırma ve incelemelerinde hakkı gözetmesi; özellikle yürütmeden bağımsız olması; yani *adil* olması gerekmektedir. Elde edilen verilerde, KDK'nın 2013-2016 yıllarını kapsayan birinci dönem faaliyetlerinde genel olarak *adalet* ilkesine uyulduğu, ancak 2017-2019 yıllarını içeren ikinci dönemde bu hassasiyetin gösterilmediği izlenimi edinilmektedir.

4.1.4.2. Uluslararası Uygulamalarda Ombudsman Kurumunun Ortak Niteliklerini Taşıma Düzeyi

Çalışmanın ikinci bölüm kapsamında, *Ombudsman Denetiminin Öne Çıkan Ortak Nitelikleri* başlığında, Ombudsman kurumlarının farklı ülke uygulamalarında, *bağımsızlık ve tarafsızlık; yeterli inceleme, araştırma, soruşturma ve denetim yetkisi; şikâyetçilere kolay ulaşma; tavsiye kararlarının bağlayıcı olmaması; yeterli telafileri sağlayabilme kapasitesi; ve çalışma sonuçlarını bir rapor ile açıklama*, biçiminde öne çıkan ortak niteliklere sahip oldukları görülmüştür. Bu başlık altında da KDK'nın bu nitelikleri hangi oranda taşıdığına bakılmıştır.

Yukarıda *Kamu Denetçiliği Kurumunun Transfer Süreci ve İşlevselliğinin Göstergeleri* ana başlığı kapsamında *Yasal Mevzuata Dair Göstergeler* alt başlığında KDK mevzuatının Kurumun *bağımsızlık ve tarafsızlık* unsurlarının tümünü güvenceye almadığı, *inceleme ve araştırma yetkisini* oldukça sınırlı tuttuğu, *denetim yetkisini* ise Kuruma hiç vermediği bulgularına ulaşılmıştır. Kurumun işlevselliği üzerinde önemli etkilere sahip olan ve örnek ülke uygulamalarında ortak nitelik olarak öne çıkan bu üç özelliği taşımayan KDK, *şikâyetçilere kolay ulaşım ve tavsiye kararlarının bağlayıcı olmaması* niteliklerini taşımaktadır. *Yeterli*

telafileri sağlayabilme gücü ile çalışma sonuçlarını bir rapor ile açıklama, niteliklerini tamamen olmasa da kısmi olarak taşıdığını söylemek mümkündür.

4.1.4.3. Uluslararası Uygulamalarda Ombudsman Kurumunun Temel İşlevlerini Karşılama Düzeyi

Çalışma kapsamında elde edilen veriler doğrultusunda, uluslararası uygulamalarda Ombudsman kurumunun kuramsal düzeyde varsayılan işlevleri gerçekleştirilme oranının, ilgili ülkeye dair yerleşik siyasal ve yönetsel kültürün niteliği ve Kurum mevzuatında Ombudsmana tanınan statü, araştırma ve inceleme yetkisinin sınırları, bağımsızlık ve tarafsızlık unsurlarının güvenceleri ile ilişkili olduğu görülmüştür. Dolayısıyla güçlü demokratik sistemlere sahip ülkelerde mevzuat, Ombudsmanın en geniş anlamda işlevler üstlenmesine imkân verirken, demokratik ilkelerin yerleşmediği yeni demokrasilerde daha dar kapsamda işlev gerçekleştirilmesine olanak tanımaktadır.

Örnek ülke uygulamalarında Ombudsman kurumlarının yerine getirdiği temel işlevleri genel olarak; *bireyleri güçlü ve tek taraflı karar verebilen idarenin hukuk dışı, keyfi uygulamalarına karşı korumak; temel hak ve özgürlüklerine yönelik ortaya çıkabilecek tehdit ve kısıtlamalara karşı hukuka uygunluk ve yerindelik denetimi yoluyla bir güvence oluşturmak; bireylerin kamusal sorgulama sürecine katılımlarının bir aracı olarak yönetimlerin meşruiyetinin sağlanması ile demokratik hukuk devleti sisteminin korunması ve sağlıklı işlemesine katkı sunmak*, olarak sıralamak mümkündür.

Bu çerçevede *işlevsel bir Ombudsman mekanizması vatandaş açısından*, bireyin kötü yönetime karşı korunması; birey-kamu yönetimi ilişkilerinin iyileştirilmesi ve adaletin sağlanması; bireylerin temel hak ve özgürlüklerinin korunması; vatandaşların kamusal sorgulama sürecine katılması; kamu kurumlarının zamanında ve adil hizmet sunmalarının güvence altına alınması; vatandaşlara idari iş ve işlemleri açıklayarak ve yönetim ile vatandaş arasındaki sorunları minimize ederek geniş çaplı bir kamu hizmeti sunumunun sağlanması; bireyin devlete yakınlaşmasını sağlayarak, birey-devlet ilişkisini geliştirmesi; vatandaşın demokrasiye ve devlete yabancılaşmasının önüne geçilmesi; yurttaşların daha yüksek düzeyde korunması adına kamu yönetiminin hizmet kalitesinin artırılması yönünde teşvik edilmesine katkı sunması, gibi işlevleri yerine getirmektedir.

İşlevsel bir ombudsman mekanizması idare açısından, kamu yönetiminin meşruiyetini sağlamak; yönetimdeki bireysel hataları düzeltmek; yönetimin bireye yabancılaşmasını minimum düzeye indirmek; bürokrasiyi daha insancıl hale getirmek, aynı zamanda haksızca suçlanan kamu görevlilerinin hakkını savunmak; bürokrasiyi gözlemleyerek suiistimalleri

önlemek; yönetsel değişimi ve reform düşüncelerini geliştirmek; verilen hizmetin yerindeliliğini doğrulama işlemini yerine getirmek; dikkatlerden kaçan hataları tespit etmek; yönetim mercilerine, vatandaşlara karşı bazı görev ve yükümlülüklerinin olduğu, görevlerini hukukun üstünlüğüne dayalı olarak yerine getirme zorunluluğu bulunduğu, kamu hizmetinin dürüst ve etkin verilmesinin şart olduğunu göstermek; yanlış yapılmayan kurumlarda ise, geçerli uygulamaları güçlendirerek ilgili kuruluşların kamuoyu nezdinde güvenilirliğini artırmak ve yargının yükünü hafifletmek gibi, işlevler yerine getirmektedir.

Çalışmanın ikinci bölüm kapsamında *Etkin Bir Ombudsman Denetiminin Koşulları* başlığında ifade edildiği üzere, Ombudsman kurumunun işlevselliğindeki esas etkili faktör, Ombudsmanın bulunduğu ülkeye dair yerleşik siyasal ve yönetsel kültürün niteliğidir. Türkiye’de de devleti vatandaştan farklı bir yere koyan ve üstün sayan, sorumluluğu vatandaştan devlete doğru bekleyen devlet anlayışının hâkim olduğu mevcut siyasal rejimin niteliğinin ve mevzuatın, KDK’yı denetim işlevinden ziyade idari işleyişin iyileştirilmesi biçiminde konumlandırması; Kuruma resen harekete geçme yetkisini tanımaması; yerinde inceleme, bilgi ve belgeye ulaşma yetkisini oldukça sınırlı tutması; en önemlisi de bağımsızlık ve tarafsızlık unsurlarını güvenceye almaması, Kurumun faaliyet alanının daralmasına ve yukarıda sayılan işlevleri gerçekleştirememesine neden olmaktadır. Bu durum da KDK’nın işlevsellik düzeyinin düşük seviyede kalması sonucunu doğurmaktadır.

BEŞİNCİ BÖLÜM

SONUÇ VE ÖNERİLER

Çalışmanın bu son bölümünde ilk olarak, önceki bölümlerde gerçekleştirilen analizler neticesinde ulaşılan bulguların tez çalışmasının temel önermelerini destekleyip desteklemediği ortaya konulmuş; akabinde, transfer sürecinin ve transfer edilen politikanın işlevselliğine yönelik olarak politika transferi literatüründe ifade edilen varsayımların Türkiye ölçeğinde geçerli olup olmadığına ilişkin tespitlere yer verilmiştir. Son olarak, Ombudsman kurumlarının *bağımsızlık ve tarafsızlık* öğelerine ilave edilmesinin önemli olduğu değerlendirilen *yeni bir unsur* önerisi getirilmiştir.

5.1. Çalışma Bulguları Doğrultusunda Önermelerin Değerlendirilmesi

Ombudsman kurumunun Türkiye’de oluşturulması sıkıntılı bir transfer süreci sonunda gerçekleşmiştir. 1980’li yıllarda ilk olarak dillendirilmeye başlanan Kurumun yaklaşık 32 yıl sonra hayata geçirilmesinde, iç dinamiklerden ziyade dış dinamiklerin büyük bir etkisi olmuştur. Türkiye’nin BM ve Avrupa Konseyi gibi uluslararası kuruluşlara üyelik konumu ve AB’ye aday ülke olarak taahhüt ettiği müzakere sürecinin getirdiği koşulları karşılama gereğinden kaynaklanan sorumlulukları nedeniyle, tam bir gönüllülük unsurunu içermeyen Kamu Denetçiliği politika transfer süreci, *dolaylı zorunlu transfer* olarak gerçekleşmiştir. Ayrıca, KDK’nın oluşturulma sürecinde politika transferini kısıtlayan *politikanın karmaşıklığı, geçmişte başlatılan mevcut politikalar, kurumsal ve yapısal unsurlar, politikanın uygulanabilirliği ve donör ülkeler ile geçmiş ve güncel ilişkilerin niteliği* gibi unsurların mevcudiyeti nedeniyle, başarılı bir transfer sürecine yönelik varsayımların temel koşulları karşılanamamıştır. Yani, Türkiye’de Kamu Denetçiliği politika transferi sürecini kolaylaştıran temel koşullar yoktur. Bu koşulların eksikliği de transfer sürecinin başarısına yönelik varsayımların karşılanmamasını getirmiştir. Bu varsayımların karşılanamaması, Ombudsman kurumunun Türkiye’ye transfer sürecini zorlaştıran bir etki yaratmıştır. Bu etki, Kurumun işlevselliğinde en önemli faktör olan bağımsızlık ve tarafsızlık unsurlarını güvenceye almayan; inceleme ve araştırma yetkilerini sınırlayan; yürütme organı tarafından kontrol edilmesine, yönlendirilmesine imkan tanıyan bir KDK mevzuatının oluşturulması biçiminde somutlaşmıştır.

18 yıldan beri aralıksız olarak iktidarda bulunan siyasi partinin TBMM’de ezici bir çoğunluğa sahip olarak, 6328 sayılı Kanun’u kendi inisiyatifi doğrultusunda şekillendirmesi ve muhalefet partileriyle herhangi bir uzlaşmaya ihtiyaç duymadan kendi adaylarını Başdenetçi ve

denetçi olarak seçmiş olması; iktidarı süresince kamu kurumlarının yönetici konumundaki kadrolarına da parti politikalarını destekleyen bürokratların yerleştirilmesi; Ombudsman uygulamaları hakkında Avrupa ombudsmanı ve AB ülkeleri ombudsmanları ile görüşülerek yeterli bilgiye sahip olunmasından dolayı, Türkiye'nin Transferini gerçekleştirdiği Ombudsman kurumunun başarısına yönelik temel koşulları içeren, *Transfer edilen politikayı destekleyen siyasal ve yönetsel irade ne kadar güçlü ise, politika o kadar başarılı olur; Transfer edilen politikanın uygulandığı alandaki aktörlerin direnci ne kadar az ise, politikanın başarı şansı o kadar yüksektir; Politikayı transfer eden ülke, donör ülkede politikanın uygulanmasına yönelik ne kadar fazla bilgiye sahip ise, politikanın uygulanması da o kadar başarılı olur*, varsayımları karşılanmıştır. Yani, transfer edilen Politikanın başarısına yönelik olarak ifade edilen beş varsayımdan üçünün, KDK'yı destekleyen güçlü bir siyasal ve yönetsel irade; politikanın uygulandığı kamu sektörü çalışanlarının direnç göstermemesi; transferi gerçekleştiren aktörlerin, ombudsman uygulamaları hakkında yeterli bilgiye sahip olması, gibi temel koşulları Türkiye'de mevcuttur. Bu varsayımların karşılanması Kurumun etkinliğini artıran bir etki yaratmıştır. Özellikle, Kurumun hazırladığı yıllık bütçe kesintiye gidilmeden Merkezi Bütçe Taslaklarında olduğu gibi yer almış hatta yıl içinde talep edilen ilave bütçe ihtiyacı da karşılanmıştır. Kurumun 2017 yılı itibariyle başlattığı ve yoğun biçimde yürüttüğü tanıtım faaliyetlerine ilişkin finans sıkıntısı çekilmemiştir. Bu olumlu koşulların yansımaları, kuruma yapılan başvuru sayılarının artmasıyla belirginleşmiştir.

Ancak bu varsayımların karşılanmasını daha da anlamlı kılacak, transfer edilmiş olan politikaya yönelik diğer iki varsayımın temel koşulu karşılanmamıştır. Transfer edilen ülkede politikayı başarılı kılan en önemli öge olan *bağımsızlık ve tarafsızlık* unsuru transfer edilmemiştir. Dolayısıyla tamamlanmamış bir transfer söz konusudur. Yürütme ve yasama güçlerinin kaynaşmış olduğu Türkiye'de bu unsurun eksikliği, özellikle de Başdenetçinin Parlamentoda *karar yeter sayısı* ile seçiliyor olması KDK'yı yürütmenin etkisine açık hale getirmiştir. Böylelikle Parlamento Ombudsmanının, zaman zaman *Yürütme Ombudsmanı*, daha da ötesi Parlamentoda sandalye çoğunluğunu elinde tutan siyasi bir partinin Ombudsmanı (*Parti Ombudsmanı*) gibi hareket etmesinin önünde hiçbir engel kalmamıştır. Nihayetinde, transfer edilen politikanın başarısına yönelik olarak, *Politikanın başarısı ile, transfer edilen ülkede politikayı başarılı kılan önemli bir ögenin transferi arasında doğrusal bir orantı vardır*, varsayımı karşılanmamıştır. Ayrıca, Türkiye ile donör ülkeler arasındaki *sosyal, siyasal ve ideolojik unsurların* tamamen farklı nitelikler taşıması da KDK'nın tavsiye kararlarına idarenin kayıtsız kalmasını sağlayan ve Kurumun işlevselliğini kısmi olarak olumsuz yönde etkileyen bir diğer faktördür. Dolayısıyla, *Politikanın transfer edildiği donör ülke ile politikayı transfer*

eden istemci ülke arasındaki ekonomik, sosyal, siyasal ve ideolojik unsurlar ne kadar uyumlu ise, politikanın başarı şansı da o kadar fazladır, varsayımı da karşılanmamıştır. Yani, transfer edilen politkanın başarısına yönelik varsayımların iki temel koşulu, bağımsızlık ve tarafsızlık ögesinin transfer edilmemesi ve Türkiye ile donör ülkelerin sosyal, siyasal ve ideolojik olarak uyumlu olmamaları nedeniyle karşılanamamıştır. Özellikle transfer edilen politikayı başarılı kılan bağımsızlık ve tarafsızlık unsurunun transfer edilmemesi, aynı zamanda Ombudsman kurumlarının öne çıkan temel ilkesinin de karşılanmadığı anlamına gelmektedir. Sonuçta, bu varsayımların karşılanmamasının, Kurum tavsiye kararlarına idarenin uyum oranının beklentilerin altında kalması; demokratik değerleri içeren nitelikli başvuruların sınırlı sayıda gerçekleşmesi; toplumun tüm kesimlerinin sorunlarına aynı ilginin gösterilmemesi gibi, kurumun işlevselliğini olumsuz yönde etkileyen yansımaları olmuştur.

Sonuç olarak, KDK'nın transfer süreci ve işlevselliğine yönelik on varsayımdan sadece üçü karşılanmıştır. Böylelikle, *KDK'nın transfer süreci ve işlevselliği, politika transferi literatürünün ortaya koymuş olduğu varsayımları tam olarak karşılamamaktadır, şeklinde ifade edilen çalışmanın ilk önermesi doğrulanmıştır.*

Çalışma bulgularının işaret ettiği en önemli sonuç; gerek Ombudsman kurumlarının uluslararası standartlarında belirtilen temel ilkeler arasında gerekse farklı ülke uygulamalarında öne çıkan ortak nitelikler içerisinde ilk sırada yer alan *bağımsızlık ve tarafsızlık* ilkesine KDK'nın uyum göstermemiş olmasıdır. Bu ilkeye uyum sağlayabilmek için bağımsızlık ve tarafsızlık unsurlarının ilgili mevzuatta güvence altına alınmış olması gerekmektedir. Ancak, çalışma kapsamında ulaşılan bulgular, 6328 sayılı Kanun'un, *denetçi seçilebilme koşulları, Başdenetçinin atanma prosedürü, Kurumun mali özerkliği, kamuoyuna ve Parlamenta rapor sunma*, unsurlarını tam olarak güvence altına almadığını ortaya koymuştur. Böylelikle, çalışmanın *KDK, uluslararası standartlara uygun bağımsızlık ve tarafsızlık göstergelerini tümüyle karşılamamaktadır, şeklindeki ikinci önermesi de doğrulanmıştır.*

KDK'nın işlevsellik düzeyine ilişkin ulaşılan bir diğer sonuç, Kurumun Türkiye Cumhuriyeti vatandaşlarına maliyeti dikkate alındığında, işlevselliğinin tatmin edici bir düzeyde olmadığıdır. Uluslararası Ombudsman standartları ve farklı ülke uygulamalarında Ombudsman kurumlarının yerine getirdiği temel işlevlerin genel olarak; *bireyleri, güçlü ve tek taraflı karar alabilen idarenin hukuk dışı, keyfi uygulamalarına karşı korumak; temel hak ve özgürlüklerine yönelik ortaya çıkabilecek tehdit ve kısıtlamalara karşı hukuka uygunluk ve yerindelik denetimi yoluyla bir güvence oluşturmak; bireylerin kamusal sorgulama sürecine katılımlarının bir aracı olarak, yönetimlerin meşruiyetinin sağlanması ile demokratik hukuk devleti sisteminin korunması ve sağlıklı işlemesine katkı sunmak, şeklinde ifade edildiği*

görülmüştür. Ancak Ombudsman kurumlarının bu işlevleri yerine getirmelerinin temel koşulları ise, Ombudsman kurumlarının uluslararası standartlarında belirtilen *bağımsızlık ve tarafsızlık, şeffaflık, objektiflik ve adalet* gibi temel ilkelere uyulması ve Ombudsman uygulamalarında belirginleşen *bağımsızlık ve tarafsızlık; yeterli inceleme, araştırma, soruşturma ve denetim yetkisinin tanınması; şikâyetçilere kolay ulaşım ve yeterli telafileri sağlayabilme kapasitesi* gibi ortak niteliklerin karşılanmasıdır. Bunlara ilaveten Ombudsman kurumunun bulunduğu her bir ülke özelinde oluşan *etkin bir ombudsman denetiminin koşullarının da* karşılanması gerekmektedir. KDK'nın işlevselliğinin, uluslararası standartlara dair göstergeler ölçeğinde değerlendirilmesiyle ulaşılan bulgular, bu koşulların yeteri kadar karşılanmadığı gibi Kurumun işlevselliğinin sadece bir parametresi olan, *tavsiye kararlarına idarenin uyum oranının* da %62 düzeyinde kaldığını ortaya koymuştur. Farklı ülke uygulamalarında ise bu oran %90'ın üzerinde seyretmektedir. Böylelikle çalışmanın, *KDK'nın işlevsellik düzeyi, uluslararası standartların altındadır*, üçüncü önermesi de doğrulanmıştır.

Çalışma kapsamında ulaşılan son önemli sonuç, Türkiye'de işlevsellik düzeyi yüksek bir Kamu Denetçiliği mekanizmasından söz edilemeyeceğinin açık olmasıdır. KDK'nın genel olarak işlevsellik düzeyine ilişkin bu kanaat, Kurumun işlevselliğini etkileyen farklı boyutların, ilk olarak bu çalışma kapsamında geliştirilen *Yasal Mevzuata Dair Göstergeler; Politika Transferi Kuramı Açısından Göstergeler; Kurumun Performansına Dair Göstergeler ve Ombudsman Kurumunun Uluslararası Standartlarına Dair Göstergeler*, ölçeğinde yapılan değerlendirilmelerinde ulaşılan bulgulara dayandırılmıştır.

Mevzuata Dair Göstergeler; Kurumun bağımsızlık ve tarafsızlık unsurlarının büyük kısmının güvenceye alınmadığını, *resen* inceleme başlatma yetkisinin verilmediği Kurumun, şikâyet üzerine yapacağı araştırma ve inceleme yetkisinin de oldukça sınırlı tutulduğunu ortaya koymuştur.

Politika Transferi Kuramı Açısından Göstergeler; Ombudsman kurumunun Türkiye'ye transferinde tam bir gönüllülük unsurunun eksik olduğu Dolaylı Zorunlu Transfer sürecinin yürütüldüğünü; politika transferi derecesinin ise, farklı ülkelerden farklı unsurların alınarak bir *melezleştirme-sentez* yapıldığını; transfer sürecini kolaylaştıran koşulları içeren varsayımlardan hiçbirinin karşılanmadığını; transfer edilen Kamu Denetçiliği politikasının başarısına yönelik varsayımlardan çoğunun karşılandığı ancak, politikayı başarılı kılacak önemli bir ögenin (bağımsızlık ve tarafsızlık) transfer edilmesi koşulunu içeren varsayım ile Türkiye'ye uygun bir transfer olması koşulunu içeren varsayımın karşılanmadığını ortaya koymuştur.

Kurumun Performansına Dair Göstergeler; 2019 yılı itibariyle Kuruma toplam 80.535 başvurunun yapıldığını, ancak sadece kabul edilme ve incelenebilme koşullarını taşıyan 13.891

başvuru için inceleme ve araştırma sürecinin başlatıldığını; *demokrasi, hukukun üstünlüğü, temel hak ve özgürlüklere saygı, ifade özgürlüğü, insan hakları, eşitlik, şeffaflık ve hesap verebilirlik* gibi demokratik değerlere karşılık gelen nitelikli başvuru sayılarının ise, oldukça sınırlı kaldığını; Kurumun tavsiye kararına uymayan idarelere karşı bir yaptırımının olmadığını; 2019 sonu itibariyle, Kurumun tavsiye kararlarının idare nezdinde karşılık bulma oranının 2015 ve 2018 yılları dışında giderek artan bir seyir izleyerek %62'ye ulaştığını; mevzuat değişikliği içeren tavsiye kararlarına idarenin uyum oranının ise, daha yüksek bir oranda gerçekleştiğini; KDK Kanun Tasarısı'na dayanak oluşturan temel fonksiyonun (yönetimi yargı dışında denetleme) ise karşılanmadığı; Türkiye'de etkin bir Ombudsman denetimi koşullarından sadece birinin, *Ombudsmanın, Kamu yönetiminde deneyim sahibi ve konusunda uzman olması*, koşulunun karşılandığını göstermiştir.

Ombudsman Kurumunun Uluslararası Standartlarına Dair Göstergeler; Ombudsman kurumlarının kendisinden beklenen işlevleri gerçekleştirmesine zemin hazırlayan uluslararası standartlarında belirlenen temel ilkelere (bağımsızlık, tarafsızlık, şeffaflık, objektiflik ve adalet), KDK'da tam anlamıyla uyulmadığını; farklı ülke uygulamalarında Ombudsman kurumlarının öne çıkan ortak niteliklerinden Kurumun işlevselliğini önemli ölçüde etkileyen *bağımsızlık ve tarafsızlık; yeterli inceleme, araştırma, soruşturma ve denetim yetkisinin karşılanmadığı; şikâyetçilere kolay ulaşma ve tavsiye kararlarının bağlayıcı olmaması* niteliklerinin karşıladığını; *çalışma sonuçlarının bir rapor ile kamuoyuna ve genel Kurula açıklama* niteliğinin ise kısmen karşılandığını ve Türkiye'de Kurumun işlevsellik düzeyini büyük ölçüde etkileyen *etkin bir ombudsman denetiminin koşullarının sağlanamadığını* ortaya koymuştur.

Sonuç olarak, bu dört gösterge grubundan ulaşılan bulgularla, *Türkiye'de işlevsellik düzeyi yüksek bir Kamu Denetçiliği mekanizmasından bahsetmek mümkün değildir*, şeklindeki çalışmanın son önermesi de doğrulanmıştır.

5.2. Politika Transferi Varsayımlarının Türkiye Ölçeğinde Değerlendirilmesi

Politika transferi yazınında bir politikanın, programın ya da kurumun transfer sürecini kısıtlayan unsurların, farklı transfer süreçlerinde ve farklı ülkelerde engelleyici ya da kolaylaştırıcı olarak farklı etkilerde bulunabilecekleri ifade edilmektedir. Ombudsman kurumunun Türkiye'ye transferinde de *dolaylı zorunlu transfer* sürecinin yürütülmesi, transferi zorlaştıran etkiler yaratmış, ancak zorlu bir süreç olsa da transfer sonunda gerçekleşmiştir. Ombudsman kurumunun Türkiye'ye transferinde söz konusu kısıtlayıcı unsurların varlığı, transfer sürecini olumsuz etkilemiş, böylelikle sürecin başarısına yönelik varsayımların

kolaylaştırıcı temel koşulları da oluşmamıştır. Dolayısıyla *KDK, transfer sürecinin başarısına ilişkin varsayımları* karşılayamamıştır. Sonuç olarak, bu varsayımlar Türkiye ölçeğinde doğrulanmıştır.

Ancak, politika transferi literatüründe ortaya konulan, transfer edilen politikanın başarısına yönelik varsayımlardan üçünün bu çalışmada doğrulanmadığı görülmüştür. Transfer edilen politikanın başarısına yönelik söz konusu varsayımların (*transfer edilen politikayı destekleyen siyasal ve yönetsel irade ne kadar güçlü ise, politika o kadar başarılı olur; transfer edilen politikanın uygulandığı alandaki aktörlerin direnci ne kadar az ise, politikanın başarı şansı o kadar yüksektir; politikayı transfer eden ülke, donör ülkede politikanın uygulanmasına yönelik ne kadar fazla bilgiye sahip ise, politika da uygulamada o kadar başarılı olur*) temel koşulları KDK'da karşılanmış olmasına rağmen Kurumun genel olarak işlevsellik düzeyi uluslararası standartların altında kalmıştır. Yani bu varsayımlar Türkiye örneğinde doğrulanmamıştır.

Transfer edilen politikanın başarısına yönelik diğer iki varsayımın (*politikanın başarısı ile, transfer edilen ülkede politikayı başarılı kılan önemli bir ögenin transferi arasında doğrusal bir orantı vardır; politikanın transfer edildiği donör ülke ile politikayı transfer eden istemci ülke arasındaki ekonomik, sosyal, siyasal ve ideolojik unsurlar ne kadar uyumlu ise, politikanın başarı şansı da o kadar fazladır*) temel koşulları, KDK'da karşılanmamıştır ve Kurumun işlevsellik düzeyi uluslararası standartların altında kalmıştır. Çalışmada, bu iki varsayım Türkiye ölçeğinde doğrulanmıştır.

Transfer edilen politikanın başarısına yönelik varsayımların çoğunun karşılanmış olmasına rağmen KDK örneğinde, *bağımsızlık ve tarafsızlık* ögesinin transfer edilmemiş olmasının; Kurumun işlevselliğini olumlu etkilediği varsayılan, temel koşulları karşılanmış varsayımların da etkisini zayıflattığı değerlendirilmektedir. Ancak bu varsayımların politika transferi zemininde farklı alanlarda yapılacak akademik çalışmalarla test edilmesi gerekmektedir. Ombudsmanın olmazsa olmazı, *bağımsızlık ve tarafsızlık* gibi önemli bir ögenin transfer edilmemesinin geri planında farklı nedenleri bulmak mümkündür. Belirli dönemlerde yürütme ve yasama gücünü elinde tutan iktidar partilerinin, bu gücü bağımsız başka bir kurumla paylaşmak istememeleri gibi sebeplerle, Ombudsman kurumlarını da kamu idarelerine yönelik şikayetleri alan ve rahatlıkla kontrol ederek yönlendirebildikleri benzer kurumlar gibi şekillendirmek istemeleri, muhtemel nedenlerden biri olabilir.

Politikanın transfer edildiği donör ülke ile politikayı transfer eden istemci ülke arasındaki ekonomik, sosyal, siyasal ve ideolojik unsurlar ne kadar uyumlu ise, politikanın başarı şansı da o kadar fazladır, varsayımı Türkiye ölçeğinde doğrulanmış olsa da bu koşulun,

KDK'nın başarısını ne kadar etkilediği an itibariyle muğlaktır. Bu durum, araştırılması gereken bir başka akademik çalışmanın konusudur. 1923'te laik bir Cumhuriyet olarak kurulan Türkiye, Batılı devletlerden çok sayıda politika, program ve kurumu, başarılı bir şekilde transfer etmiş ve uygulamış olmasına karşın, neden bazı politika ve kurumların transferinde aynı koşullar engelleyici ve zorlaştırıcı bir faktöre dönüşerek uygulamada çok başarılı olamamıştır? sorusu da çözümlenmesi gereken bir başka sorunsal olarak ortada durmaktadır.

Sonuç olarak, Türk akademik yazınında, politika transferi konusunda sınırlı sayıda akademik çalışmanın yanında, küresel bağlamda hızla yaygınlaşan politika transferi gibi çalışılmaya elverişli geniş bir alan bulunmaktadır. Yukarıda, bu çalışmanın sınırlılıklarını aşan araştırılmaya muhtaç konuların lisansüstü çalışmalar için bir fırsat penceresi olarak değerlendirilmesi pekâlâ mümkündür.

5.3. Ombudsman Kurumlarının Bağımsızlık ve Tarafsızlık Unsurlarına Bir Katkı

KDK'nın transfer süreci ve işlevselliğinin analizi sürecinde en sık kullanılan ifadenin Kurumun *bağımsızlık* ve *tarafsızlık* unsuru olduğu görülmüştür. Bu unsur, hem Ombudsman kurumlarının uluslararası standartlarına ilişkin belgelerdeki kurumun temel ilkeleri arasında hem de Ombudsman kurumu uygulamalarının ortak niteliklerinde ilk sırada yer almaktadır. Politika transferi literatüründe, politikanın uygulandığı ülkelerde politikayı başarılı kılan önemli bir ögenin transfer edilmemiş olması, *tamamlanmamış transfer (uncompleted transfer)* olarak tanımlanmakta ve transferin başarısız olmasına neden olmaktadır. Ombudsman kurumlarının transferi özelinde ise, bu önemli öge, kurumun *bağımsızlık* ve *tarafsızlık* unsuru olarak öne çıkmaktadır. Bu unsurun önemine binaen gerek Venedik İlkeleri'nde gerekse IOI'nın uluslararası standartlarında Kurumun *bağımsızlık* ve *tarafsızlık* unsurlarının güvenceye alınmasına ayrı bir önem verilmekte ve bu unsurlar da *Kurumun anayasa veya bir yasa ile kurulmuş olması; Ombudsmanın seçilme usulü veya atanma şekli; dokunulmazlık statüsü; görev süresi, verilen rütbe ve mali imkânlar, kamuoyuna ve Parlamento'ya rapor sunma yetkisi, görevden alınma prosedürü ve mali özerklik*, olarak sıralanmaktadır. Ombudsman kurumlarına ilişkin bu bağımsızlık ve tarafsızlık unsurları yerinde olmakla birlikte eksik olduğu, *Kurumun anayasa veya bir yasa ile kurulmuş olması* unsurunun yeniden düzenlenmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

Ombudsman kurumunun uluslararası standartlarını belirleyen yukarıdaki belgelerde Ombudsmanın seçilme usulünün tercihen *nitelikli çoğunlukla* gerçekleştirilmesi önerilmektedir. Dolayısıyla, bu seçim usulünü benimseyen ülkelerde bu hükmün, Ombudsmanın kuruluş yasasında yer alması gerekmektedir. Ancak *denetçilerin nitelikli*

çoğunlukla seçilmesi hükmünün uzun vadede kurumun bağımsızlık ve tarafsızlığını güvenceye almadığı değerlendirilmektedir. Türkiye örneğine dönülecek olursa; KDK, Anayasa'da yer alan bir kurum olarak 2012 yılında, Mecliste çoğunluğu elinde bulunduran dönemin siyasal iktidarı, Kurumun bağımsızlık ve tarafsızlık unsurlarının güvenceye alınmadığı 6328 sayılı Kanun'u, karar yeter sayısını aşan bir oranla (197 kabul oyu) Meclisten geçirmiştir. Sonuçta, Parlamentoda karar yeter sayısını aşan sandalye sayısına sahip olmanın verdiği özgüvenle muhalefet partileriyle bir uzlaşuya gerek duyulmamış, yürütme organının rahatlıkla kontrol edebileceği bir kurum modeli ortaya çıkmıştır. Bugün siyasal iktidar hala 6328 sayılı Kanun'da herhangi bir değişiklik yapmaya muktedirdir. Halihazırda Kurumun bağımsızlık ve tarafsızlık unsurlarını güvence altına almayan 6328 sayılı Kanun'da, bu unsurların tümünün güvence altına alınmasını içeren bir düzenlemeyi, Parlamentoda toplantı yeter sayısını karşıladığı için *karar yeter sayısı* ile gerçekleştirmesi mümkündür. Ancak bu durum, aynı şekilde KDK'nın sınırlı olan yetkilerini daha da kısıtlayacak düzenlemelerin de yapılabileceği riskini taşımaktadır. Bugün mevcut Parlamento aritmetiğinde, Kurum adına olumlu düzenlemeler yapmak ne kadar kolay ise, Kurumu etkisizleştirecek, yetkilerini iyice daraltacak, denetçiler üzerinde baskı uygulayacak düzenlemeleri yapmak da o kadar kolaydır.

Görüldüğü üzere, Ombudsman kurumlarının kuruluş yasalarının, Parlamentoda toplantı yeter sayısını karşılayan herhangi bir siyasi partinin *karar yeter sayısı* ile kabulü, kurumun bağımsız ve tarafsızlığını riske atan bir sonuç doğurmaktadır. Kurumun siyasi aktörlere karşı bağımsız ve tarafsızlığını sağlayacak formül, transferi gerçekleştiren ülkede değişen iktidarlara göre keyfi düzenlemelerin yapılmasına engel olunabilmesi adına, Ombudsman kuruluş yasasının ve yasada yapılacak herhangi bir değişikliğin de *nitelikli çoğunlukla* kabul edilmesinin anayasa ile güvence altına alınmasıdır. Böylelikle, kuruluş yasası Parlamentoda grubu bulunan partiler arası bir uzlaşıyla şekilleneceği için, sonrasında ihtiyaç duyulan her değişiklikte de uzlaşının aranması gerekecek, bu sayede herhangi bir partinin Kuruma müdahalesi de engellenmiş olacaktır. Sonuç olarak, Ombudsman kurumlarının *bağımsızlık ve tarafsızlık* unsurlarından birisinin de *kuruluş yasasının ve yasada yapılacak herhangi bir değişikliğin nitelikli çoğunlukla kabulü*, olduğu değerlendirilmektedir.

KAYNAKÇA

Kitaplar:

- Acer, Y. ve Kaya, İ. (2010). *Uluslararası Hukuk: Temel Ders Kitabı* (1. Baskı). Ankara: USAK Yayınları.
- Açık, C. (2011). *Ulusal İnsan Hakları Kurumları ve Türkiye Örneğine Eleştirel Yaklaşım*. Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi, Ankara.
- Akgönenç, O. (2010). *Türkiye'nin AB Stratejisi* (2. Baskı). Ankara: Nobel Yayın.
- Akıllıoğlu, T. (1995). *İnsan Haklarının Korunması Alanında Uluslararası Temel Belgeler* (3. Baskı). Ankara: Bilgi Yayınevi.
- Akpınar, E. (2006). *Kamu Yönetiminde Denetim Olgusu ve Türkiye'de Kamu Yönetiminin Denetlenmesi*. Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi, Isparta.
- Al, H. (2002). *Bilgi Toplumu ve Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi*, Ankara: Bilimadamı Yayınları.
- Altuğ, Y. (2002). *Kamu Denetçisi (Ombudsman)*. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Rektörlüğü Yayınları
- Altun, O. (2004). *Uluslararası Ceza Divanı*. Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi, Ankara.
- AL-Wahab, İbrahim, (1979). *The Swedish Institution of Ombudsman: An Instrument of Human Rights*. Stockholm: Centraltryckeriet AB.
- Akıncı, M. (1999). *Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman*. İstanbul: Beta Yayınları.
- Aktuğlu, M. A. (1996). *Denetleme ve Revizyon* (3. Baskı). İzmir: Barış Yayınları.
- Atay, C. (1994). *Türk Hukukunda Kamu Yönetimlerinin Denetlenmesi*. Bursa: Marmara Kitabevi Yayınları.
- Atay, C. (1999). *Devlet Yönetimi ve Denetimi* (2. Baskı). İstanbul: Alfa Yayınları.
- Ataay F. (2008). *Neo-liberaizm ve Muhafazakar Demokrasi : 2000'li Yıllarda Türkiye'de Siyasal Değişimin Dinamikleri*. Ankara: De Ki.
- Avşar, B. Z. (2012). *Ombudsman: İyi Yönetilen Bir Türkiye İçin Kamu Hakemi*. İstanbul: Hayat Yayınları.
- Ayeni, V., Reif. L. C. and Thomas, H. (2000) *Strengthening Ombudsman and Human Rights Institutions in Commonwealth Small and Island State*. London: The Chameleon Press

Ltd.

- Aykaç, B. (1997). *Kamu Bürokrasisi ve Türk Kamu Personel Yönetiminde Bürokratik Eğilimler*. Ankara: YÖK Matbaası.
- Babüroğlu, O. ve Hatiboğlu, N. (1997). *Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi: Devlette Bir Toplam Kalite Mekanizması Örneği*. İstanbul: TÜSİAD Yayınları.
- Batirel, Ö.F. (2007). *Kamu Maliyesi ve Yönetimi*. İstanbul: Ticaret Üniversitesi Yayınları
- Baykal, S. (2013). *Avrupa Birliğinde Ombudsman Kurumu: Siyasi Bütünleşme ve Genişleme Çerçevesinde Bir İnceleme*. Ankara: Siyasal Kitabevi.
- Baylan, Ö. (1978). *Vatandaşın Devlet Yönetimi Karşısındaki Şikâyetleri ve Türkiye İçin İsveç Ombudsman Formülü*. Ankara: T.C. İçişleri Bakanlığı Tetkik Kurulu Başkanlığı Yayınları No: 12.
- Birincioğlu, A. Y. (2008). *İnsan Hakları Alanında Yargı Dışı Koruma Mekanizmaları*. Uzmanlık Tezi. Başbakanlık İnsan Hakları Başkanlığı. Ankara.
- Bozkurt, Ö., Ergun, T. ve Sezen, S. (1998). *Kamu Yönetimi Sözlüğü*. Ankara: TODAİE.
- Bozkurt, E. (2006). *Uluslararası İnsan Hakları Hukuku* (2. Baskı). Ankara: Asil Yayın Dağıtım.
- Chapman, B. (1970). *İdare Mesleği: Avrupa'da Devlet Memurluğu*. (Çev). Cahit Tutum. Ankara: TODAİE.
- Çağırın, M. E. (2011). *Uluslararası Alanda İnsan Haklar* (2. Baskı). Ankara: Barış Kitap.
- Çakmak, H. (2014). *Türkiye Avrupa Birliği İlişkileri* (4. Baskı). Ankara: Barış Kitap.
- Çam, E. (1990). *Siyaset Bilimine Giriş*. İstanbul: Der Yayınları.
- Çelebi, M. B. (2012). *İnsan Haklarının Uluslararası Düzeyde Korunması ve Birleşmiş Milletler Sistemi*. Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi, Konya.
- Demir, G. (2002). *Ombudsman Aranyor*. İstanbul: Ahi Kültürünü Araştırma Yayınları.
- Dikbaş, Y. (2007). *Avrupa Birliği: Tabuta Çakılan Son Çivi* (4. Baskı). İstanbul: Asya Şafak Yayınları.
- Doğan, K. C. (2014). *Karşılaştırmalı Ülke İncelemeleri Bağlamında Türk Kamu Yönetiminde Ombudsmanın Uygulanabilirlik Analizi*. Doktora tezi, Uludağ Üniversitesi, Bursa.
- Dolowitz, D.P. (1998). *Learning From America: Policy Transfer and the Development of the*

- British Workfare State*. Great Britain: Sussex Academic Press.
- Döner, A. (2003). *İnsan Haklarının Uluslararası Alanda Korunması ve Avrupa Sistemi* (1. Baskı). Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Emre, C. (2003). *Yönetim Bilimi Yazıları*. Ankara: İmaj Yayıncılık.
- Erdoğan, M. (1993). *Liberal Toplum, Liberal Siyaset*. Ankara: Siyasal Kitabevi.
- Erdoğan, M. (2011). *İnsan Hakları Teorisi ve Hukuku*. Ankara: Orion Kitabevi.
- Eren, A. (2007). *Türkiye’de İnsan Haklarının Korunması, Uluslararası Koruma Mekanizmaları ve Ulusal İnsan Hakları Kurumlarının Rolü* (1. Baskı). Ankara: Turhan Kitabevi Yayınları.
- Eren, A. (2012). *Ulusal İnsan Hakları Kurumları: Uluslararası Standartlara Uygunluğun Yorum İlkeleri*. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık.
- Erhürman, T. (1995). *Dünyada ve KKTC’de Ombudsman*. Lefkoşe: Işık Kitabevi,
- Eroğlu, H. (1978). *İdare Hukuku Genel Esaslar, İdari Teşkilat ve İdarenin Denetlenmesi*. Ankara: Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayını. No:22.
- Eroğul, C. (2005). *Çağdaş Devlet Düzenleri*. Ankara: Kırangıç Yayınevi.
- Eryılmaz, B. (2012). *Kamu Yönetimi*. Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- Eryılmaz, B. (2013). *Kamu Yönetimi* (6. Baskı). Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- Fayol, H. (2008). *Genel ve Endüstriyel Yönetim*. (M. Asım Çalikoğlu, Çev.). Ankara: Adres Yayınları.
- Fendoğlu, H. T. (2011). *Kamu Denetçiliği (Ombudsman)*. Ankara: Yetkin Yayınları.
- Fişek, K. (1979). *Yönetim*. Ankara Üniversitesi, SBF Yayınları.
- Gazioğlu, T. (2003). *Ombudsman Control In The Turkish Republic of Northern Cyprus*. Yayımlanmamış Doktora Tezi, ODTÜ, Ankara.
- Gellhorn, W. (1966). *When Americans Complain: Governmental Grievance Procedures*. Cambridge – Massachusetts, Harvard University Press.
- Gemalmaz, M. S. (2001). *Ulusalüstü İnsan Hakları Hukukunun Genel Teorisine Giriş* (3. Baskı). İstanbul: Beta Basım.
- Gökdere, A. (1991). *Avrupa Topluluğu ve Türkiye ile İlişkileri* (2. Baskı). Ankara: Araştırma

Dizisi.

Güler B.A. (2005). *Devlette Reform Yazıları*. Ankara: Paragraf.

Günaydın, H. (2017). *Paris Prensipleri Çerçevesinde Ulusal İnsan Hakları Kurumu Modeli Olarak Ombudsman: Türkiye Örneği*. Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Şehir Üniversitesi, İstanbul

Günday, M. (2004). *İdare Hukuku* (9 Baskı). Ankara: İmaj Yayınevi.

Günuğur, H. (2014). *Avrupa Birliği* (3. Baskı). Ankara: Avrupa Ekonomik Danışma Merkezi (EKO)Yayımları.

Gözübüyük, A. Ş. (2010). *Türkiye'nin Yönetim Yapısı* (11. Baskı). Ankara: Turhan Kitabevi.

Heede, K. (2000). *European Ombudsman: Redness and Control at Union Level*. Hague-The Netherlands: Kluwer Law International.

Heclo, H. (1974). *Modern Social Politics in Britain and Sweden*. Yale University Press, New Haven CT.

Hill, L.B. (1976). *The Model Ombudsman: Institutionalizing New Zealand's Democratic Experiment*. Princeton: Princeton University Press.

Howard, C. L. (2010). *The Organizational Ombudsman: Origins, Roles and Operations A Legal Guide*. ABA Publishing. Illinois.

Hughes, O. E. (1994). *Public Management and Administration: An Introduction*. London: The Macmillan Press Ltd.

Hurwitz, S. (1968). *The Ombudsman: Denmark's Parliamentary Commissioner for Civil and Military Administration*. Copenhagen: Det Danske Selskab Press.

Kahraman, H.B., Keyman, E.F. ve Sarıbay, A.Y. (1999). *Katılımcı Demokrasi, Kamusal Alan ve Yerel Yönetim*. İstanbul: Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi.

Kalabalık, H. (2005). *Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku*, Ankara: Seçkin Yayınevi.

Kalabalık H. (2009). *İnsan Hakları Hukuku* (2. Baskı). Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Kalaycıoğlu, E. ve Çarkoğlu, A. (2015). *Türkiye'de ve Dünya'da Vatandaşlık*. İstanbul: İstanbul Politikalar Merkezi.

Kapani, M. (2018). *Politika Bilimine Giriş* (57. Baskı). Ankara: BB101 Yayınları.

- Karaosmanoğlu, F. (2012). *İnsan Hakları* (2. Baskı). Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Karcı, Ş.M. (2010). *Türkiye'de Kamu Yönetimi Denetim Reformu ve Ombudsman Kurumu*. Doktora Tezi, Akdeniz Üniversitesi, Antalya.
- Kaya, E. (2017). *Türk Kamu Yönetiminde Bir Denetim Aracı Alarak Kamu Denetçiliği Kurumu: Vatandaş Algısı*. Doktora Tezi, Necmettin Erbakan Üniversitesi, Konya.
- Keser, A. (2018). *Politika Transferi ve Düzenleyici Kurumlar* (1. Baskı). İstanbul: Kriter Yayınevi.
- Kissinger, H. A. (2014). *Dünya Düzeni* (4. Baskı). Sinem Sultan Gül (Çev). İstanbul: Boyner Yayınları.
- Kurşun, G. (2011). *101 Soruda Uluslararası Ceza Mahkemesi*. (1. Baskı). Ankara: İnsan Hakları Gündemi Derneği Yayınları.
- Manisalı, E. (2002). *Avrupa Çıkmaz* (4. Basım). İstanbul: Otopsi Yayın.
- Mutta, S. (2005). *İdarenin Denetlenmesi ve Ombudsman Sistemi*. İstanbul: Kazancı Kitap.
- Neuman, W. L. (2012). *Toplumsal Araştırma Yöntemleri: Nicel ve Nitel Yaklaşımlar*, 2(5). İstanbul: Yayın Odası.
- Newman, W.H. (1979). *Yönetim: İşletmelerde ve Kamu Yönetiminde Sevk ve İdare*, Kenan Sürgit (Çev), Ankara: TODAİE.
- Oğuşgil, V. A. (2015). *Avrupa Birliği ve Ulusal İnsan Hakları Kurumları: Üye Ülkelerden Örnek Uygulamalar*. İstanbul: Legal Yayıncılık.
- Okur, Y. (2007). *Türkiye'de Kamu Denetimi: Değişim Süreci ve Performans Denetimi*. Ankara: Nobel.
- Örnek, A. (1991). *Kamu Yönetimi*. İstanbul: Meram Yayıncılık.
- Özay, İ. H. (1996). *Gün Işığında Yönetim*. İstanbul: Alfa Yayınevi.
- Özcan, O. (2015). *Kamu Denetçiliği (Ombudsman) Kurumunun Vergilendirme Açısından Etkinliğinin Analizi*. Doktora Tezi, Uludağ Üniversitesi, Bursa.
- Özdemir, B. (2015). *Kamu Denetçiliği Kurumunun İşlevi, Yapısı ve Devlet Teşkilatındaki Konumu*, Ankara: Adalet Yayınevi.
- Özden, K. (2005). *Ombudsman: Yeni Yönetim Anlayışı İçin Bir Model*. İstanbul: TASAM Yayınları.

- Özden, K. (2010). *Ombudsman (Kamu Denetçisi) ve Türkiye'deki Tartışmalar*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Parlak, B. (2011). *Yönetim Bilimi ve Çağdaş Yönetim Teknikleri*. İstanbul: Beta Basım.
- Peters, G. (2000). *Four Main Administrative Traditions*. World Bank. <http://go.worldbank.org/H8WATJL5J0>.
- Petersson, O. (1994). *Swedish Government and Politics*, (Translated.) by: Frank Gabriel Perry. Stockholm : Fritzes.
- Pınar, A.C. (2014). *Avrupa Birliği'ne uyum Sürecinde Kamu Denetçiliği Kurumu*. Yüksek Lisans tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi, Isparta.
- Reif, L.C. (2004). *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*. The Netherlands. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.
- Reisoğlu, S. (2001). *Uluslararası Boyutlarıyla İnsan Hakları*. İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım.
- Rogers, E. M. (1995). *Diffusion of Innovations* (4th ed). New York: Free Press.
- Rose, R. (1993). *Lesson-drawing in public policy: A Guide to Learning Across Time and Space*, Chatham: Chatham House Publishers.
- Rowat, D.C. (1968). *The Ombudsman: Citizen's Defender*. Toronto: Toronto University Press.
- Rowat, D. C. (1973). *The Ombudsman Plan: Essays on the Worldwide Spread of an Idea*, The Carleton Library No. 67, Canadian Publishers, McClelland and Stewart Limited.
- Sanal, R. (2002). *Türkiye'de Yönetimsel Denetim ve Devlet Denetleme Kurulu*. Ankara: TODAİE Yayını.
- Seneviratne, M. (1994). *Ombudsmen in the Public Sector*. Open University Press. Milton Keynes.
- Seneviratne, M. (2002). *Ombudsmen: Public Services and Administrative Justice*. UK. Butterworths. Law in Context,
- Simon H.A., Smithburg D.W. and Thompson V.A. (1973). *Kamu Yönetimi*. (C. Mihçioğlu, Çev.). Ankara Üniversitesi, SBF Yayınları.
- Sobacı, M. Z. (2014). *İdari reform ve Politika Transferi: Yeni Kamu İşletmeciliğinin Yayılışı* (2. Baskı). Ankara: Dora Basım-Yayın.

- Sucu, Ş. (2016). *Avrupa Birliği'ne Uyum Çerçevesinde Yapılan Siyasi Reformlar*. Yüksek Lisans Tezi, Ufuk Üniversitesi, Ankara.
- Şahin, M. (2018). *Seçilmiş Ülke Uygulamaları Bağlamında İdarenin Denetlenmesinde Ombudsman Uygulaması ve Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumu*. Yüksek Lisans Tezi, Gaziantep Üniversitesi, Gaziantep.
- Temizel, Z. (1997). *Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organı: Ombudsman*. Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği Doğu Akdeniz ve Orta Doğu Avrupa Teşkilatı (IULA-EMME). İstanbul: Kent Basımevi.
- Tortop, N. (1990). *Yönetim Biliminin Temel İlkeleri*. Ankara: TODAİE.
- Tortop, N. İsbir, E.G. ve Aykaç, B. (1993). *Yönetim Bilimi*. Ankara: Yargı Yayınları.
- Turanlı, K. (2004). *Birleşmiş Milletler Çocuk Hakları Sözleşmesi Çerçevesinde Çocuğun Ekonomik Sömürüden Korunma Hakkı*. Yüksek Lisans Tezi, Anadolu Üniversitesi, Eskişehir.
- Ural, A., ve Kılıç, İ. (2005). *Bilimsel Araştırma Süreci ve SPSS ile Veri Analizi*. Ankara: Detay Yayıncılık.
- Versan, V. (1990). *Kamu Yönetimi: Siyasi ve İdari Teşkilat*. İstanbul: Der Yayınları.
- Vural, A. (2007). *Aykırı Değerlerin Regresyon Modellerine Etkileri ve Sağlam Kestiriciler*. Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi, İstanbul.
- Wade, H.W.R. and Forsyth, C.F. (1994). *Administrative Law*. London: Clarendon Press,
- Waltman, J. (1980). *Copying Other Nations Policies: Two American Case Studies*. Cambridge MA, Schenkam.
- Weeks, K. M. (1978). *Ombudsmen Around the World: A Comparative Chart*. California: Institute of Governmental Studies.
- Yasin, M. (2011). *İdarenin Yasama Tarafından Denetlenmesi*. İstanbul: XII Levha Yayınları.
- Yıllancı, M. (2006). *İç Denetim: Türkiye'nin 500 Büyük Sanayi İşletmesi Üzerine Bir Araştırma*. Ankara: Nobel Yayınevi.
- Yıldırım, T. ve Karan, N. (2009). *İdare Hukuku (Cilt: 1)*. İstanbul: XII Levha Yayınları.
- Yıldırım, A. ve Şimşek, H. (2008). *Sosyal Bilimlerde Nitel Araştırma Yöntemleri (6. Baskı)*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Zielinski T. (1994). *The Ombudsman: Possibilities and Delimitations for Action*. Warsaw: Rzecznik Praw Obywatelskich RP.

Sürelili Yayın ve Kitapta Yer Alan Bölümler:

Abraham, H. J. (1968). The Danish Ombudsman. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 377(1), 55-61.

Akdemir, D. Ş. (2019). Uluslararası Alanda Ombudsman Kurumu ve Türkiye. *Manas Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 8 (4), 3533-3552.

Akyel, R. ve Köse, H. Ö. (2010). Kamu Yönetiminde Etkinlik Arayışı: Etkin Kamu Yönetimi İçin Etkin Denetimin Gerekliliği. *Türk İdare dergisi*, (Sayı: 466).

Akyıldız, F. (2013). Kamu Yönetiminin Denetlenmesi. A. Yatkın ve Demiral, N. (ed.), *Kamu Yönetimi*. İstanbul: Lisans Yayıncılık.

Alada, Bayramoğlu, A. (2001). Bir Kanun Hükmünde Kararname Tasarısı Üzerine... *İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Sayı (23-24), 35- 46.

Alban, W. (2001). Report by the General Rapporteur. In L.G. Andersen (Eds.), *Conference on the Work and Co-operation of Ombudsman and National Human Rights Institutions* (pp.20-26). Copenhagen: Danish Ministry of Foreign Affairs.

Altuğ, Y. (1968). Vatandaş İdarenin Yetki Tecavüzlerine Karşı Koruyan "Ombudsman" Müessesesi. *Yargıtay Yüzüncü Yıldönümü Armağanı* (ss.159-172). İstanbul: Cezaevi Matbaası.

Andersen, J. (1994). The Danish Ombudsman. In E. Marias (Eds.), *The European Ombudsman* (pp.29-33). Maastricht: European Institute of Public Administration,

Anderson, S. V. (1969). Ombudsman Papers: American Experience and Proposals. In S. V. Anderson (Eds.), *Institute of Governmental Studies* (pp.28-38). California.

Anderson, S. V. (1983). The Corrections Ombudsman in the United States. In G. E. Caiden (Eds.), *International Handbook of the Ombudsman: Evolution and Present Function* Vol. I. (pp.137-145). London: Greenwood Press.

Arslan, A. (2002). Kamu Harcamalarında Verimlilik, Etkinlik ve Denetim. *Maliye Dergisi*. Sayı:140.

Arslan, S. (1986). İngiltere’de Ombudsman Müessesesi. *AİD*, 19(1).

- Ataman, T. (1993). İngiltere’de Ombudsman Kurumu (İdarenin Parlamento Tarafından Denetimi). *TİD*, (Sayı:400).
- Aybay, R. (2010). Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi Konusunda Bazı genel Gözlemler ve 14. Protokol. *TBB Dergisi*, (Sayı 88), 225-256
- Balcı, A. (2003). Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik Anlayışı. (Der.), Balcı A., Nohutçu A., Öztürk N.K. ve Coşkun B. *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar* (ss.113-133), Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Balcı, A. (2005). Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar ve Kamu Hizmet Sunumuna Etkileri. (Der), C.C. Aktan ve U. Saran. *Kamu Yönetiminde ve Kamu Hizmetlerinde Kalite* (ss.21-34). Ankara: Hizmet İş Sendikası Yayınları. No:36
- Baldersheim, H. (2004). Nordic Regions in a European Perspective. In K. Heidar (Eds.), *Nordic Politics* (pp.183-206). Oslo Universitetsforlaget.
- Balfour, R. (2008). Human Rights Promotion. (Der.), Cerutti F., Lucerelli S. *The Search for a European Identity : Values, Policies and Legitimacy of the European Union* (pp.159-175). Oxford : Routledge.
- Bennett, C. J. (1991). What is Policy Convergence and What Causes It?. *British Journal of Political Science*, (Vol. 21), 215-233.
- Berry, F. S and Berry, W. D. (2007). Innovation and Diffusion Models in Policy Research. In P.A. Sabatier (Eds), *Theories of the Policy Process* (pp.223-261). United States of America: Westview Press.
- Bonnor, P. (2003). Ombudsmen and the Development of Public Law. *European Public Law*, 9(2), 237 – 267.
- Bonnor, P. (2000). The European Ombudsman: A Novel Source of Soft Law in The European Union. *European Law Review*, 25(1), 39-56.
- Bueso L.D. (2000). Spain’s Parliamentary Ombudsman Scheme. In R. Gregory and P. Giddings (Eds.), *Righting Wrongs: The Ombudsman in Six Continents* (pp.323-338) Amsterdam: IOS Press.
- Bull, T. (2000). Sweden - The Original Ombudsman: Blueprint in Need of Revision or a Concept With More to Offer?. *European Public Law*, 6 (3), 334-344.
- Busch, P. O and Jörgens, H. (2005), The International Sources of Policy Convergence:

- Explaining the Spread of Environmental Policy Innovations. *Journal of European Public Policy*, 12(5), 1-25.
- Busck, L. (1995). The History and Development of the Institution of Ombudsman. In H. Gammeltoft-Hansen and A. Flemming (Eds.), *The Danish Ombudsman* (pp.23-32). Copenhagen: DJOF Publishing.
- Cankar, İ. (2006). Denetimin Yeni Paradigması: Sürekli Denetim. *Sayıştay Dergisi*, (Sayı:61).
- Caiden, G.E., Macdermot N. and Sandler A. (1983). The Institution of Ombudsman. In G. E. Caiden (Eds.), *International Handbook of the Ombudsman I: Evolution and Present Function* (pp.3-21). Greenwood: Westport – Connecticut.
- Canpolat, H ve Cangir, M. (2010) Değişen Dünyada Kamu Yönetiminin Geleceği ve Türkiye'nin Reform Gündemi: Devletin Daha Fazla Demokratikleşmesi. *Türk İdare Dergisi*, (Sayı: 466), 25-45.
- Clark, J. (1985). Policy Diffusion and Program Scope. *Publius*. (Vol. 15), 61-70.
- Coşkun, B ve Günaydın, H. (2015). Ombudsmanlığın Kökeni Meselesi Bağlamında Türk-İslâm Devlet Geleneğinde Şikâyet Hakkının Kurumsal Tekâmülü. *Ombudsman Akademik Dergisi*, (Sayı 3), 9-60.
- Çalış, Ş. H. ve Kan, K. (2006). BM: Birleşmiş Milletler. (Editörler: Ş. H. Çalış, B. Akgün ve Ö. Kutlu (Ed.), *Uluslararası Örgütler ve Türkiye* (ss. 35-76). Konya: Çizgi Kitabevi.
- Çetin, M. (2010). Uluslararası Ceza Mahkemesi ve Türkiye'nin Durumu. *Ankara Barosu Dergisi*, 68 (3), 335-360.
- Çiner, C.U. (2017). Yeniden Kamu Yönetimi Temel Kanunu: yerel Yönetimler Alanındaki Bilanço. *Memleket SiyasetYönetim (MSY)*, 12(28), 27-52.
- Damgaard, E. (1994). Parliamentary Questions and Control in Denmark. In M. Wiberg (Eds.), *Parliamentary Control in Nordic Countries* (pp. 44-76). Jyvaskyla: The Finnish Political Science Association.
- Darling, L. (29 July 2010). The Role of Ombudsman in Canada & the USA. *1 e Congresso Internacional de Ouvidores e Ombudsman* (pp.1-10). 13e Congresso Brasileiro de Ouvidores e Ombudsman 6e Seminario Nacional Ouvidores & Ouvidorias Bello Horizonte. Brazil: TARION Ombudsperson Office.
- Demir, L. ve Kalender, R. (2003). Ombudsman Kurumunun Avrupa Birliği ve Türkiye'deki

- Konumu. M. Balcı (Ed.), *Genç Hukukçular Hukuk Okumaları Birikimler I*. İstanbul: <http://www.genchukukcular.org/pdfs/birikimler1.pdf>. (12.11.2012).
- Demiral, B.N. (2012). Yerel Yönetimler Ombudsmanlığının Türkiye’de Uygulanabilirliği. *Turgut Özal Uluslararası Ekonomi ve Siyaset Kongresi-II. 19-20 Nisan 2012* (ss.915-943). Malatya: İnönü Üniversitesi.
- Dethlefsen, C. (2005). The Parliamentary Ombudsman and Parliament. In H. Gammeltoft-Hansen and J. Olsen (Eds.), *The Danish Ombudsman Vol I*, (pp.123-137). Copenhagen: Folketingets Ombudsmand.
- Dolan, P. (1983). “The Ombudsman in the United States: The States. In G. E. Caiden (Eds.), *International Handbook of the Ombudsman: Country Surveys Vol II*, (pp.217-221). United State of America: Greenwood Press.
- Dolowitz, D. P. and Marsh, D. (1996). Who Learns What From Whom: A Review of The Policy Transfer Literature. *Political Studies*, 44(2), 343-357.
- Dolowitz, D.P. ve Marsh, D. (1998). Policy Transfer: A Framework for Comparative Analysis. In M. Minogue, C. Polidano ve D. Hulme (Eds.), *Beyond The New Public Management- Changing Ideas and Practices in Governance* (pp. 38-58). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Dolowitz, D. P. and Marsh, D. (2000). Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 13(1), 5–24.
- Drewry, G. (1997). The Ombudsman: Parochial Stopgap or Global Panacea?. In P. Leyland P. and T. Woods (Eds.), *Administrative Law Facing the Future: Old Constraints and New Horizons* (pp.83-106). London: Blackstone Press.
- Dye, K. M. (1996). Accountability, Auditing and Democracy. *Notes for an Address to The Commonwealth Conference of Auditors General*. Lahore.
- Efe, H. (2010). Avrupa Birliğinde İnsan Haklarının Gelişimi. *Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, (Sayı 5), 47-67.
- Efe, H. (2011). Avrupa Ombudsmanının AB içinde İyi Yönetim, Hukukun Üstünlüğü ve İnsan Haklarını Koruyucu Rolü. *Marmara Avrupa Çalışmaları Dergisi*, (Cilt 19),1-29.
- Eken, M. (1994). Kamu Yönetiminde Gizlilik Geleneği ve Açıklık İhtiyacı. *Amme İdaresi*

Dergisi, 27(2).

- Ekici, B. (2007). Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma ve Denetim. (A. Göktürk, M, Özfıdaner ve G. Ünlü, Çev.). *Kamu Yönetimi Forumu KAYFOR IV Kuramdan Uygulamaya (Yönetim ve Reform) Bildiriler Kitabı* (ss.49-72). Muğla: Muğla Belediyesi Yayınları.
- Eklundh, C. (1994). The Scandinavian Model. In E. Marias (Eds.), *The European Ombudsman Maastricht: European Institute of Public Administration* (pp. 11-16).
- Eklundh, C. (2000). Parliamentary Ombudsmen in Sweeden. *Hukuk Kurultayı 2000-4* (pp.463-475). Ankara: Ankara Barosu Yayını.
- Eklundh, C. (2000). The Swedish Parliamentary Ombudsman System. In K. Hossain and L. Besselink (Eds.), *Human Rights Commissions and Ombudsman Offices: National Experiences Throughout the World* (pp. 423-436). The Netherlands: Kluwer Law International. Hague.
- Eren, H. (2000). Ombudsman Kurumu. *Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi*, 4(1), 79-96.
- Eroğul, C. (1978). Cumhurbaşkanının Denetim İşlevi. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 33(1), 35-57.
- Ertekin, Y. (1998). Çağdaş Yönetim ve Denetim. *Türk İdare Dergisi*, (Sayı:421).
- Eryılmaz, B. (1999). Geleneksel Yönetimden Yeni Kamu Yönetimine Doğru. *Liberal Düşünce*, 4 (15).
- Esgün, İ.U. (1996). Ombudsman kurumunun Türkiye İçin Gerekliliği Üzerine Bir Değerlendirme. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 45 (1-4), 51-278.
- Esmer, Y. (1999). Ne Kadar Ekmek, O Kadar Destek. *Devrim, Evrim, statüko: Türkiye'de Sosyal, Siyasal, Ekonomik Değerler* (ss.63-92). İstanbul: TESEV Yayını.
- Evans, M. (2004). Introduction: Is Policy Transfer Rational Policy-making?. In M. Evans (Eds.), *Policy Transfer in Global Perspective* (pp.1-9). Burlington: Ashgate Publishing.
- Evans, M. (2004). Understanding Policy Transfer. In M. Evans (Eds.), *Policy Transfer in Global Perspective* (pp. 10-41). Burlington: Ashgate Publishing.
- Evans, M. and McComb, P. (2004). Policy Transfer Networks: An Insider Perspective. In M. Evans (Eds.), *Policy Transfer in Global Perspective* (pp.45-63). Burlington: Ashgate

Publishing.

- Evans, M. And Davies, J. (1999). Understanding Policy Transfer: A Multi-level, Multi-disciplinary Perspective. *Public Administration*, 77(2), 361-385.
- Eyestone, R. (1977). Confusion, Diffusion and Innovation. *The American Political Science Review*, 77(2), 44-47.
- Fendoğlu, H.T. (2010). Kamu Denetçiliği (Ombudsman). *SDE (Stratejik Düşünce Enstitüsü) Analiz, Ankara*.
- Gammeltoft-Hansen, H. (1996). Ombudsman Kavramı. (T. Ergun, Çev.). *Amme İdaresi Dergisi*, 29(3), 195-202.
- Giddings, P. (2008). The Parliamentary Ombudsman: A Classical Watchdog. In G. Oonagh and B. K Winetrobe (Eds.), (UK Study of Parliament Group). *Parliament's Watchdogs: At the Crossroads* (pp.96) London: The Constitution Unit Department of Political Science UCL (University College London). <http://www.ud.ac.uk/spp/publications/unit-publications/144.pdf>.
- Gonzalez, E. T. (2007). Policy transfer in the philippines: Can it pass the localisation test. *JOAAG*, 2(1), 1-10.
- Gottcherer, M. (2000). State of Alaska Office of the Ombudsman. In R. Gregory and P. Giddings (Eds.), *Righting Wrongs: The Ombudsman in Six Continents* (pp.47-64). International Institute of Administrative Sciences (IIAS). Amsterdam: IOS Press.
- Gottcherer, Ferguson and Aufrecht, (2000). Ombudsman Offices in the United States. In R. Gregory and P. Giddings (Eds.), *Righting Wrongs: The Ombudsman in Six Continents* (pp. 355-371). (International Institute of Administrative Sciences (IIAS), Amsterdam: IOS Press.
- Gotze, M. (2009). The Danish Ombudsman-A National Watchdog with European Reservations. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, (No. 28 E SI), 172-193.
- Gotze, M. (2010). The Danish Ombudsman-A National Watchdog with Selected Preferences. *Utrecht Law Review*, 6(1), 33-50.
- Gotze, M. (2009). The Danish Ombudsman-Citizens, Parliament and EU. *The Annual Conference of the European Group of Public Administration* (pp.1-13). Permanent Study Group X (Law and Public Administration).

- <http://curis.ku.dk/ws/files/17119199/PDF>. Erişim: (02.03.2013).
- Göçmen, İ. (2011). Avrupa Ombudsmanının Soruşturması. *Prof. Dr. Gürġan Çelebican'a Armaġan* (ss. 493-539). Ankara: Ankara Üniversitesi Basımevi.
- Göktürk, A. (1997). Türkiye'de Uygulanabilirliği Açısından Ombudsman Modeli Üzerine Bir Değerlendirme. *21.Yüzyılda Nasıl Bir Kamu Yönetimi Sempozyumu, Yönetmel Etik ve Denetim Grubu Bildirileri* (ss.1-13). TODAİE.
- Görmez, K. (1998). Türkiye'de Bürokratik Devlet. *Yeni Türkiye*, (23-24), 3586-3588.
- Gözel, K.A. (2003). Yeni Kamu Yönetimi Nedir?. *Türk İdare Dergisi*, (Sayı: 438).
- Gregory, R. and Giddings, P. (2000). The Ombudsman Institution: Growth and Development. In R. Gregory, and P. Giddings, (Eds.), *Righting Wrongs, The Ombudsman in Six Continents* (pp. 1-20). Amsterdam: IIAS
- Gregory, R. (2000). The European Ombudsman. In R. Gregory and P. Giddings (Eds.), *Righting Wrongs: The Ombudsman in Six Continents* (pp.155-173). Amsterdam: Ios Press.
- Guillot, L. B. (1983). The United States Association of Ombudsmen. İn G. E. Caiden (Eds.), *International Handbook of the Ombudsman: Evolution and Present Function*, Vol. I., (pp.177-179). London: Greenwood Press,
- Gülmez, M. (2000). İnsan Haklarının Uluslararası Korunmasında Sözleşme Dışı Sistemler ve Türkiye. O, Çitçi (Ed.), *Türkiye'de İnsan Hakları* (ss. 159-190). Ankara: TODAİE İnsan Hakları Araştırma ve Derleme Merkezi Yayını.
- Güzelsarı, S. (2004). Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları. *A.Ü.SBF-GETA Tartışma Metinleri*, No.66, Ankara.
- Gwyn, W. B. (1968). Transferring the Ombudsman. In S. V. Anderson (Eds.), *Ombudsmen For American Government?* (pp.37-69). The American Assembly. United States of America: Prentice-Hal, Inc., Englewood Cliffs, N. J.
- Haas, P. M. (1989), Do Regimes Matter? Epistemic Communities and Mediterranean Pollution Control *International Organisations*, (Vol. 143), 233-403.
- Haktankaçmaz, M.İ (2009). Ülkeler Arasında Reform Transferi. *Türk İdare Dergisi*. (Sayı: 463-464),181-197.
- Heichel, S. Pape, J. and Sommerer, T. (2005). Is there Convergence in Convergence Research?

- An Overview of Empirical Studies on Policy Convergence. *Journal of Public Policy*, 12(5), 817-840.
- Hill, L.B. (1983). The Self Perceptions of Ombudsmen: A Comparative Survey. In G.E. Caiden (Eds.), *International Handbook of the Ombudsman I: Evolution and Present Function* (pp.43-58). Greenwood. Westport - Connecticut.
- Hill, L. B. (2000). Institutionalizing a bureaucratic monitoring mechanism: The first thirty years of Hawaii's Ombudsman. In L. C. Reif, (Eds.), *The international Ombudsman Yearbook*, Vol. 4., (pp. 3-58). The Hague, Netherlands: Kluwer Law International. https://books.google.com.tr/books?hl=en&lr=&id=E56ZTZdhUIIC&oi=fnd&pg=PA1&ots=iODIY0UxYZ&sig=KJj6v7F3FTxo5snhbgTV0AfyJ6M&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false. (28.01.2020).
- Hill, L. B. (2002). The Ombudsman Revisited: Thirty Years of Hawaiian Experience. *Public Administration Review*, 62(1), 24-41.
- Hoberg, G. (1991). Sleeping with an Elephant: the American Influence on Canadian Environmental Regulation. *Journal of Public Policy*, (Vol. 11), 32-107.
- Holm, N.E. (1984). The Ombudsman and Human Rights. Stockholm: *Report to the Third International Ombudsman Conference*.
- Holmgren, K. (1988). Sweede. Public Administration in Developed Democracies: A Comparative Study. In D. C. Rowat. (Eds.), *Public Administration and Public Policy*.32. (p.155). New York: Marcel Dekker, Inc.
- Howlett, M. (2000). Beyond Legalism? Policy Ideas, Implementation Styles and Emulation Based Convergence in Canadian and U.S. Environmental Policy. *Journal of Public Policy*, 20(3), 305-329.
- Ikeda, W. (1983). The Ombudsman in Hawaii. In G.E. Caiden (Eds.), *International Handbook of the Ombudsman: Country Surveys*, Vol. II (pp.241-248). United State of America: Greenwood Press.
- Jagerskiöld, S. (1988). Administrative Law. In S. Strömholm (Eds.), *An Introduction to Swedish Law* (pp. 79-103). Stockholm: Norstedts,
- Jones, T. ve Newburn, T. (2001). Learning from Uncle Sam? Exploring US influences on British crime control policy. *Future Governance Paper 8*, 1-29, An ESRC Research Programme on Future Governance. <http://www.hull.ac.uk/futgov/>. (10.05.2007).

- Kaçer ve Erat, (2014). Küreselleşme ve Bir Politika Transferi Olarak Yeni Kamu İşletmeciliği. *Pamukkale Journal of Eurasian Socioeconomic Studies*, 1(2), 27-44. doi: 10.5505/pjess.2014.57966.
- Kalfa, C. ve Ataay F. (2008). Yönetişim: Devlet-Toplum İlişkilerinde Yeni Bir Aşama. *Ç.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*,17(3), 229-240.
- Karakehya, H. (2008). Uluslararası Ceza Mahkemesi ve Uygulanabilir Hukuk. *AÜHFD*, 57 (2), 133-163.
- Karaman, T. Z. (2018). Avrupa Konseyi (Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi) Felsefesinde: Yerel Yönetimler ve Türkiye’de İl Yönetiminde Yapılanmanın Dağlık Alan Yönetimi İlişkisi. *Uluslararası Yönetim Akademi Dergisi*,1(1),10-21.
- Karamazakcadik, A. (2007). Sayıştay’da Değişim Yönetimi, *Sayıştay Dergisi*, (Sayı: 65).
- Karahanoğulları O. (2009). Fransa’da Kamu Yönetimi. Karasu, K (Ed.), *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Karakul, S. (2015). Hukuk Yoluyla Demokrasi mi, Demokrasi Yoluyla Hukuk mu? Hukuk ve Demokrasi İlişkisi Üzerine Değerlendirmeler. *Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2(1), 79-109.
- Karasu, K. (2009). İngiltere’de Kamu Yönetimi. Karasu, K. (Ed.), *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Kaufman, R. (1999). Rewie Approaches, to the study of State Reformin Latin American and Postsocialist Countries. *Comparative Politics*, 31(3), 357-375.
- Keser, A. (2012). Politika Transferi ve Türk Kamu Yönetiminde Etik. *Amme İdaresi Dergisi*, 45(4), 25-50.
- Kılavuz, R., Yılmaz, A. ve İzci, F. (2003). Etkin Bir Denetim Aracı Olarak Ombudsman ve Türkiye’de Uygulanabilirliği. *Cumhuriyet Üniversitesi. İİB Dergisi*, 4(1), 49-68.
- Knill, C. (2005). Introduction: Cross-national Policy Convergence: Concepts, Approaches and Explanatory Factors. *Journal of European Public Policy*, Special Issue, 12(5),764-77.
- Köksal, E. (1974). Türkiye’de Merkezi Hükümetin Taşra Örgütünün Denetimi. *Amme İdaresi Dergisi*, 7 (1).
- Köse, H. Ö. (1999). Denetim ve Demokrasi. *Sayıştay Dergisi*, (Sayı: 33).
- Kutlu, Ö. (2003). İdari Reform Transferi: Ülkelerin Birbirlerinden Kamu Politikaları Transfer

- Etmeleri ve Öğrenmeleri. A, Balcı vd. (Ed.), *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar* (ss.83-114). Ankara: Seçkin Yayınevi.
- Levi – Faur. D. (2005), “The Global Diffusion of Regulatory Capitalism”, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, (Vol. 598), 12-34.
- Loughlin, J. (1994). Nation, State and Region in Western Europe 2002. In L. Beckemans (eds.), *Culture: the Building Stone of Europe (Reflections and Perspectives)* (pp. 229-248). Brussels: Presses Interuniversitaires.
- Lundvik, U. (1983). Sweden. In G.E. Caiden (Eds.), *International Handbook of Ombudsman: Country Surveys*, Vol II. (pp.179-185). United State of America: Greenwood Press, Westport – Connecticut.
- Magnette, P. (2003). Between parliamentary control and the rule of law: the political role of the Ombudsman in. *Journal of European Public Polic*, 10(5), 677-694. The European Union.
- Magnette, P. (2005). The European Ombudsman: Protecting Citizens’ Rights and Strengthening Parliamentary Scrutiny, in *The European Ombudsman: Origins, Establishment, Evaluation* (pp.106-125). Belgium: Office for Official Publications of the European Union Communities.
- Manatt, C.and Manatt K. (2002). The Institution of the Ombudsman in the Former Communist Countries. *Democracy Studies Fellowship at IFES (International Foundation for Election Systems) July-August 2002*. Vangansuren U. (Eds.), Washington: D.C.2005.https://ifes.org/sites/default/files/08_08_02_manatt_ulzzibayar_vangansuren.pdf . (15.09.2020).
- Marias, E.A. (1994). The European Ombudsman: Competences and Relations with the Other Community Institutions and Bodies. In E. Marias (Eds.), *The European Ombudsman* (pp. 71-89). Maastricht: European Institute of Public Administration.
- Martin, L. L. And Simmons, B.A. (1998). Theories and Empirical Studies of International Institutions. *International Organization*, 52(4), 729-757.
- Miewald, R. and Comer, J.C. (1983). The Nebraska Ombudsman: An American Pioneer. In G. E. Caiden, (Eds.), *International Handbook of the Ombudsman: Country Surveys*. Vol. II. (pp.249-256). United State of America: Greenwood Pres.
- Modeen, T. (2000). The Sweedish and Finnish Parliamentary Ombudsmen. In R. Gregory and

- P. Giddings (Eds.), *Righting Wrongs: The Ombudsman in Six Continents*. International Institute of Administrative Sciences (IIAS), Amsterdam: IOS Press. Bexelius.
- Moore, J. E. (1968). State Government and the Ombudsman. In S. V. Anderson (Eds.), *Ombudsmen For American Government?* (pp.70-100). The American Assembly. United States of America: Prentice-Hal. Inc., Englewood Cliffs, N. J.
- Mora, A. (2003). The Book of the Ombudsman. In A. Mora and M. J. I. García (Eds.), *El Libro Del Defensor Del Pueblo* (pp. 177-232). Madrid.
- Mossberger, K and Wolman, H. (2003). Policy Transfer as a Form of Prospective Policy Evaluation: Challenges and Recommendations, *Public Administration Review*, 63(4), 428-440.
- Murphy, K. (2005). The Ombudsman and the Administration. In H. Gammeltoft-Hansen and J. Olsen (Eds.), *The Danish Ombudsman Volume III*. (pp.63-73). Copenhagen: Folketingets Ombudsmand.
- Nielsen, L. N. (1983). Denmark. In G.E. (Eds.), *International Handbook of Ombudsman II: Country Surveys* (pp.73-79). Greenwood Press, Westport – Connecticut.
- Orfield, L. B. (1966). The Scandinavian Ombudsman. *Administrative Law Review*, 19(1), 7-74.
- Oytan, M., (1975). Ombudsman Eli İle İdarenin Denetimi Konusunda Kıyaslamalı Bir İnceleme. *Danıştay Dergisi*, (Sayı 18), 193-214.
- Oytan, M. (1977). Ombudsman Eli ile İdarenin Denetimi Konusunda Kıyaslamalı Bir İnceleme. H. Fişek vd. (Ed.), *Prof. Dr. Osman F. Berki'ye Armağan* (ss.595-627). Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, No: 411.
- Oytan, M. (1975). Ombudsman Eli İle İdarenin Denetimi Konusunda Kıyaslamalı Bir İnceleme. *Danıştay Dergisi*, (Sayı: 18-19), 193-214.
- Ömürgönülşen, U. (2003). Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni Bir Yaklaşım: Yeni Kamu İşletmeciliği. M. Acar ve H. Özgür (Ed.), *Çağdaş Kamu Yönetimi I* (ss.3-44). Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Özer, M. A. (1997). İngiltere'de Yönetimin Denetiminde Özgün Bir Kurum: Parlamento Komiserliği. *TİD*, (Sayı:416).
- Özer, M. A. (1998). Yönetimin Denetlenmesinde Etkinlik Arayışları ve Son Gelişmeler, *Sayıştay Dergisi*, (Sayı 28).

- Özer, M. A. (1999). Parlamentolar ve Denetim Fonksiyonları. *Sayıştay Dergisi*, (Sayı:33).
- Özer, M. A. (2006). Günümüzün Yükselen Değeri: Yeni Kamu Yönetimi. *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 59.
- Özer, M.A. (2015). Türkiye’de kamu Yönetiminin Denetiminde Yeni Arayışlar: Kamu Denetçiliği Kurumu Örneği. *Sayıştay Dergisi*, (Sayı 98), 19-39.
- Öztekin, A. (2002). Katılımcı Kamu Yönetimi. *İÜSBF*, (Sayı 26).
- Öztürk, Z. (2018). Türkiye’deki Kurumların Demokratikleşmesinde Avrupa Konseyinin Rolü. *Yozgat Bozok Ün. İİBF Türkiye Siyaset Bilimi Dergisi*, (Sayı 1), 37-55.
- Page, E. C. (2000). Future Governance and the Literature on Policy Transfer and Lesson Drawing. Paper Prepared for the ESRC Future Governance Programme *Workshop on Policy Transfer Britannia House*, 1-15 London. (<http://www.hull.ac.uk/futgov/>. (10.05.2007).
- Pauti, M, (2000). The Ombudsman in France. In R. Gregory and P. Giddings (Eds.), *Righting Wrongs: The Ombudsman in Six Continents* (pp. 175-188). Amsterdam: Ios Press.
- Pedersen, I.M. (1965). Denmark's Ombudsmand. In D.C. Rowat (Eds.), *The Ombudsman: Citizen's Defender* (pp.75-94). Great Britain: Allen&Unwin.
- Peters, A. (2005). The European Ombudsman and the European Constitution. *Common Market Law Review*, (42), 697-743.
- Pickl, V. J. (1986). Ombudsman ve Yönetimde Reform. (T. Ergun, Çev.). *Amme İdaresi Dergisi*, 19(4), 37-46.
- Pickl, Victor (1997). Ombudsman Sisteminin İslami Temelleri. (T. Ataman, Çev.). *Yeni Türkiye Dergisi*, Yıl 3. (Sayı 14), 800-805.
- Pierson, P. (1997). Path dependence, Increasing Returns and the Study of Politics. Program for the Study of Germany and Europe Working Papers Series, No 7. *Center for European Studies*, Harvard University, Cambridge, MA, 1-41.
- Ponce, J. (2005). Good Administration and Administrative Procedure. *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 12(2), 551-588.
https://www.repository.law.indiana.edu/cgi/viewcontent.cgi?Article=1310&context=ijgls_dir=1&refrer. (05.03.2020).
- Protogerou, Aimilia, Caloghirou, Yannis ve Siokas, Evangelos, (2010). The impact of EU

- Policy-driven research networks on the diffusion and deployment of innovation at the national level: the case of Greece. *Science and Public Policy*, 37(4), 283-296.
- Rehof, L. A. (2002). The Danes, Their Constitution and the International Community. In B. Dahl, T. Melchior and D. Tamm (Eds.), *Danish Law in a European Perspective* (pp. 61-97). Copenhagen: Thomson Publishers.
- Reif, L. C. (1999) Introduction, The International Ombudsman Anthology: Selected Writings from the International Ombudsman Institute. In L. C. Reif (Eds.), *International Ombudsman Institute* (pp.23-38). The Hague: Kluwer law international.
- Reif, L. C. (2000). Building Democratic Institutions: The Role of National Human Rights Institutions in Good Governance and Human Rights Protection. *Harvard Human Rights Journal*, (Vol.13), 1-69.
[https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/hhrj13&div=5&id=&page= \(20-12-2019\)](https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/hhrj13&div=5&id=&page= (20-12-2019)).
- Remac, M. (2014). The Ombudsman: An Alternative to Judiciary?. In C. Dacian Dragos and B. Neamtu, (Eds.), *Alternative Dispute Resolution in European Administrative Law* (pp. 565-588). London: Springer.
- Ribo, R. (2012). Kamu Denetçisinin Bağımsızlığının Temin Edilmesi: IOI ve Avrupa Yaklaşımı Üzerine Düşünceler. (G. Alper, Çev.). N Öktem ve N. Katmer (Ed.), *Uluslararası Kamu Denetçiliği (Ombudsman) Sempozyumu (9 Mart 2011) Bildiriler* (s.102). İstanbul: Doğu Üniversitesi Yayınları.
- Robertson, S. J. (1995). The Danish Ombudsman: New Zealand's Precedent. In H. Gammeltoft-Hansen and A. Flemming (Eds.), *The Danish Ombudsman* (pp.33-38). Copenhagen: DJOF Publishing.
- Rose, R. (1991). What is Lesson Drawing. *Journal of Public Policy*, (Vol.11), 3-30.
- Rowat, D. C. (1965). Introduction, The Ombudsman: Citizen's Defender. In D. C. Rowat. (Eds.), *Great Britain*. Allen&Unwin.
- Sayhan, Ş. (1996). İdari Yargı Sistemlerinin Karşılaştırmalı Analizi. *İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, No: 15.
- Saygın, E. (2008) Ombudsmanı Beklerken: Anayasa Mahkemesi'nin Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu İptaline Dair Gerekçeli Kararı Üzerine Bir İnceleme. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 12(1-2), 1045-1072.

- Schimmelfennig, F and Sedelmeier U. (2004). Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe. *Journal of European Public Policy*, 669–687
- Sezen, S. (2001). Ombudsman: Türkiye İçin Nasıl Bir Çözüm?. *Amme İdaresi Dergisi*, 34(4), 71-96.
- Simmons, B.A. and Elkins Z. (2004). The Globalization of Liberalization: Policy Diffusion in the International Political Economy. *American Political Science Review*, 98(1),171-189.
- Sobacı, M. Z. (2011). Politika Transferi Bağlamında Kamu Yönetiminde Neo-liberal Reformların Yayılması: Açık Toplum Enstitüsünün Rolü. *Sosyo Ekonomi Dergisi*, 7(16), 191-210.
- Sözen, Y. (2016). Siyasi rejimler: Demokrasiler ve Diğer Sistemler. S. Sayarı ve H.D. Bilgin (Ed.), *Karşılaştırmalı Siyaset: Temek Konular ve Yaklaşımlar* (ss.46-74). İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Sterzel, F. (1994). Public Administration. In P. Cronhult, F. Sterzel and H. Tiberg, (Eds.), *Swedish Law: A Survey* (pp. 72-93). Stockholm: Juristförlaget.
- Stone, D. (1999). Learning Lessons and Transferring Policy Across Time, Space and Disciplines. *Politics*, 19(1), 51-59.
- Stone, D. (2000). Non-Governmental Policy Transfer: The Strategies of Independent Policy Institutes. *Governance*, 13(1), 45-62.
- Stone, D. (2001). Learning Lessons, Policy Transfer and the International Diffusion of Policy Ideas. Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation (CSGR). *Working Paper*, 69(01).
- Stone, D. (2004). Transfer Agents and Global Networks in the ‘Transnationalization’ of Policy. *Journal of European Public Policy*, 11(3), 545-566.
- Strang, D. (1991). Adding Social Structure to Diffusion Models-An event- History Framework. *Sociological Methods and Research*, (Vol. 19), 324-353.
- Street, A. (2004). Policy Transfer in Kyrgyzstan: the Case of General Practice Fund-holding. In M. Evans (Eds.), *Policy Transfer in Global Perspective* (pp.113-127). England: Ashgate Publishing.
- Süler, G. Y. (2010). Ombudsman Kurumu ve Türkiye'de Uygulanabilirliği. *Bütçe Dünyası*

- Dergisi*, 2(34), 157-167.
- Şafaklı, O.V. (2009). Kamu Denetiminde Etkinlik Aracı Olarak ‘Ombudsman’ ve AB Sürecinde KKTC’deki Uygulamaya Karşılaştırmalı Bir Bakış. *Kocatepe Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*,11(2), 171- 172.
- Şen, M. (2013). İdarenin Yargısal Denetiminin Sınırlarına İlişkin Modeller. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 17(1-2), 1624-1641.
- Şener, H.E. (2008). Avrupa Birliği Neo-liberaizm ve İdari Reform İlişkisi, *Memleket Siyaset Yönetim*, 3(7), 112-137.
- Tamm, D. (2002). The Danes and Their Legal Heritage. In B. Dahl, T. Melchior and D. Tamm, (Eds.), *Danish Law in a European Perspective* (pp 41-59). Copenhagen: Thomson Publishers.
- Tayşi, İ. (1997). Ombudsman Kurumu ve Ülkemizde Uygulanabilirliği. *Sayıştay Dergisi*. (Sayı: 25), 106-123. <http://dergi.sayıştay.gov.tr/>. (31.01.2015).
- Temizel, Z. (1997). Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bir Başka Denetim Organı: Ombudsman. *Yeni Türkiye Dergisi*. Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı. II, (14), 764-778.
- 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), 3-11.
- Tsobanoglou, G.O. (2000). The Ombudsman and Old Socio - Administrative Conditions in Greece. In R. Gregory. and P. Giddings (Eds.), *Righting Wrongs: The Ombudsman in Six Continent* (pp.219-228). Amsterdam: IOS Press.
- Turan, İ. (1984). The Evolution of Political Culture in Turkey. In *Modern Turkey: Continuity and Change* (pp. 84-112). DOI: 10.1007/978-3-663-01177-4_5.
- Unruh, J. M. (1968). The Ombudsman in the States. In *The Ombudsman or Citizen's Defender: A Modern Institution*, (Vol. 377) (pp.111-121). Annals of the American Academy of Political and Social Science.
- Wakefield, J. (2007). The Right to Good Administration. The Netherlands: *Kluwer Law International*.
- Walker, J. L. (1969). The Diffusion of Innovations among the American States. *American*

Political Science Review, 63(3), 880–899.

Wiberg, M. (1994). Introduction., In M. Wiberg (Eds.), *Parliamentary Control in Nordic Countries* (pp.9-18). Jyvaskyla: The Finnish Political Science Association,

Wieslander, B. (2005). The Parliamentary Ombudsman in Sweden. Södertälje: *The Bank of Sweden Tercentenary Foundation* (pp.25-33).

Yağmurlu, A. (2018). Şikâyet Hakkı Ekseninde Halkla İlişkiler Mekanizması Olarak Kamu Denetçiliği. *Amme İdaresi Dergisi*, 51(1), 167-193.

Yüksel, Y. (2011). 5982 Sayılı Kanun'la Değiştirilen Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın İdareyi İlgilendiren Bazı Maddeleri Üzerine. *İdarecinin Sesi*, 53-56.

Belgeler (Rapor, Tutanak, Bülten, Belge):

AB. (2001). *AB Temel Haklar Şartı*. Avrupa Birliği ile İlişkiler Genel Müdürlüğü http://www.sbb.gov.tr/wpcontent/uploads/2018/11/Avrupa_Birligi_Temel_Haklar_Sarti%E2%80%8B.pdf. (09.05.2020).

AB. (2001). *Avrupa Doğru İdare Davranış Yasası*. <https://www.ombudsman.europa.eu/en/publication/tr/3510>. (01.05.2020).

AB Bakanlığı Eğitim ve Kurumsal Yapılanma Başkanlığı. *TAIEX Bilgilendirme Sunumu*. <http://www.ab.gov.tr/index.php?p=43042&l=1>. (02.04.2016).

AB. (2010). *Consolidated Version of The Treaty on European Union* (pp.13-45). Official Journal of the European Union. C83/13. https://www.ab.gov.tr/files/ardb/evt/1_avrupa_birligi/1_3_antlasmalar/1_3_6_antlasmalarin_konsolide_versiyonlari/2010_consolidated_eu_treaty_eng.pdf. (07.05.2020).

AB Komisyonu. (2001). *2001 Yılı Katılım Ortaklığı Belgesi*. <https://www.ab.gov.tr/46226.html> . (25.05.2020).

AB Komisyonu. (2003). *2003 Yılı Katılım Ortaklığı Belgesi*. <https://www.ab.gov.tr/46226.html> . (25.05.2020).

AB Komisyonu. (2006). *2006 Yılı Katılım Ortaklığı Belgesi*. <https://www.ab.gov.tr/46226.html> . (25.05.2020).

AB Komisyonu. (2008). *2008 Yılı Katılım Ortaklığı Belgesi*. <https://www.ab.gov.tr/46226.html> . (25.05.2020).

- AB Komisyonu. (1998). *1998 Yılı Türkiye İlerleme Raporu*.
https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_1998.pdf. (24.05.2020).
- AB Komisyonu. (1999). *1999 Yılı Türkiye İlerleme Raporu*.
https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_1999.pdf. (24.05.2020).
- AB Komisyonu, (2000). *2000 Yılı Türkiye İlerleme Raporu*.
https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2000.pdf. (24.05.2020).
- AB Komisyonu. (2001). *2001 Yılı Türkiye İlerleme Raporu*.
https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2001.pdf. (24.05.2020).
- AB Komisyonu. (2002). *2002 Yılı Türkiye İlerleme Raporu*.
https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2002.pdf. (24.05.2020).
- AB Komisyonu. (2003). *2003 Yılı Türkiye İlerleme Raporu*.
https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2003.pdf. (24.05.2020).
- AB Komisyonu. (2004). *2004 Yılı Türkiye İlerleme Raporu*.
https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2004.pdf (24.05.2020).
- AB Komisyonu. (2005). *2005 Yılı Türkiye İlerleme Raporu*.
https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2005.pdf (24.05.2020).
- AB Komisyonu. (2006). *2006 Yılı Türkiye İlerleme Raporu*.
https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2006.pdf. (24.05.2020).
- AB Komisyonu. (2007). *2007 Yılı Türkiye İlerleme Raporu*.
https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2007.pdf. (24.05.2020).
- AB Komisyonu. (2008). *2008 Yılı Türkiye İlerleme Raporu*.

- https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2008.pdf. (24.05.2020).
- AB Komisyonu. (2009). *2009 Yılı Türkiye İlerleme Raporu*.
https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2009.pdf. (24.05.2020).
- AB Komisyonu. (2010). *2010 Yılı Türkiye İlerleme Raporu*.
https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2010.pdf. (24.05.2020).
- AB Komisyonu. (2011). *2011 Yılı Türkiye İlerleme Raporu*.
https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/2011_ilerleme_raporu_tr.pdf. (24.05.2020).
- AB Komisyonu. (2012). *2012 Yılı Türkiye İlerleme Raporu*.
https://www.ab.gov.tr/files/2012_ilerleme_raporu_tr.pdf. (24.05.2020).
- AB Komisyonu. (2013). *2013 Yılı Türkiye İlerleme Raporu*.
https://www.ab.gov.tr/files/2013%20ilerleme%20raporu/2013_ilerleme_raporu_tr.pdf. (15.08.2020).
- AB Komisyonu. (2014). *2014 Yılı Türkiye İlerleme Raporu*.
https://www.ab.gov.tr/files/ilerlemeRaporlariTR/2014_ilerleme_raporu_tr.pdf. (15.08.2020).
- AB Komisyonu. (2015). *2015 Yılı Türkiye İlerleme Raporu*.
https://www.ab.gov.tr/files/5%20Ekim/2015_ilerleme_raporu_tr.pdf. (15.08.2020).
- AB Komisyonu. (2016). *2016 Yılı Türkiye Raporu*.
https://www.ab.gov.tr/files/pub/2016_ilerleme_raporu_tr.pdf. (15.08.2020).
- AB Komisyonu. (2018). *2018 Yılı Türkiye Raporu*.
https://www.ab.gov.tr/siteimages/pub/komisyon_ulke_raporlari/2018_turkiye_raporu_tr.pdf. (15.08.2020).
- AB Komisyonu. (2019). *2019 Yılı Türkiye Raporu*.
https://www.ab.gov.tr/siteimages/birimler/kpb/2019_trkiye_raporu-tr.pdf. (15.08.2020).
- AB. (1993). *Kopenhag Kriterleri*. Kopenhag Zirvesi Sonuç Bildirgesi.

- <https://www.ab.gov.tr/302.html>. (01.09.2020).
- Adalet Bakanlığı AB Genel Müdürlüğü. (2020).
<http://www.abgm.adalet.gov.tr/avrupabirligi/turkyargisi/raporlar.html>. (22.05.2020).
- AKP. (2002). *Acil Eylem Planı*. <http://arsiv.ntv.com.tr/news/188080.asp> .(05.03.2020).
- Anayasa Mahkemesi. (2008). *2006/140 Esas ve 2008/185 Sayılı Karar*.
<http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/> . (28.05.2020).
- Annual Report. (2010). *The European Ombudsman*.
<http://www.ombudsman.europa.eu/activities/annualreports.faces>.
- AÜHF. (1982). *Gerekçeli Anayasa Önerisi*. Hazırlayan: Ankara Üniversitesi Hukuk ve SBF Öğretim Üyeleri. AÜHF Yayınları.
- Bakanlar Kurulu. (2001). *2001 Yılı Türkiye Ulusal Programı*. "Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı" ile "Avrupa Birliği Müstesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı. <https://www.ab.gov.tr/195.html>. (02.05.2020).
- Bakanlar Kurulu. (2003). *2003 Yılı Türkiye Ulusal Programı*. 23 Haziran 2003 tarih ve 2003/5930 sayılı 2003 Yılı Ulusal Programı'na İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı. <https://www.ab.gov.tr/196.html> . (20.05.2020).
- Bakanlar Kurulu. (2008). *2008 Yılı Türkiye Ulusal Programı*. 31 Aralık 2008 tarih ve 2008/14481 sayılı Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı ile Bu Programın Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı. <https://www.ab.gov.tr/42260.html>. (20.05.2020).
- Bakanlar Kurulu. (2018). *703 Sayılı KHK*. 9 Temmuz 2018 tarih ve 30473 Sayılı Resmî Gazete.
- Başbakanlık. (2010). *13.05.2010 tarih ve 27580 sayılı Resmi Gazete*.
<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2010/05/20100513-1.htm> . (30.05.2020).
- Başbakanlık AB Genel Sekreterliği. (2011). *ABİHA (Avrupa Birliği Antlaşması ve Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma)*.
https://www.ab.gov.tr/files/ardb/evt/1_avrupa_birligi/1_3_antlasmalar/1_3_6_antlasmalarin_konsolide_versiyonlari/2010_consolidated_eu_and_functioning_of_eu_treaty_t

- [r.pdf](#). (9.05.2020).
- Başbakanlık Basımevi. (1998). *Türk Hukuk Lügatı*, (4. Baskı). Ankara.
- Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü. (29-12-2003). *KYTK Genel Gerekçesi*.
Kamu Yönetimi Temel Kanunu *Tasarısı* ile İçişleri, Plan ve Bütçe ve Anayasa Komisyonları Raporları (1/731). Sayı: B.02.0.KKG.0.10/101-751/5767.
- Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü. (2012). *Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı*, 17.05.2012 tarih ve B.02.0.KKG.0.10/101-258/2226 Sayılı Karar.
<https://www2.tbmm.gov.tr/d24/1/1-0626.pdf> . (01.06.2020).
- Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü. (2012). *Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Genel Gerekçesi*, 17.05.2012 tarih ve B.02.0.KKG.0.10/101-258/2226 Sayılı Karar. <https://www2.tbmm.gov.tr/d24/1/1-0626.pdf> . (01.06.2020).
- Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu. (1988). *50. Yılında YDK*. Ankara: Tanıtma Kitabı.
- BM. (1993). *Paris Principles*. Principles Relating to the Status of National Institutions. United Nations General Assembly Resolution 48/134 of December 1993.
<https://www.un.org/ruleoflaw/files/PRINCI~5.PDF>. (02.04.2020).
- Bülten Ombudsman. (2017). *Kraliyet Emri*. Sayı 6, Nisan 2017.
<https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/pdf/3-aylik-bulten-03-08-ombudsman.pdf> . (12.03.2020).
- Charte révisée STEn°163. (1996). *Charte sociale européenne (révisée)*.
https://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/163/signatures?p_auth=LNaSxY8h. (25.01.2018).
- Conférence des OING. (2018). <https://www.coe.int/fr/web/ingo/country-visits>. (25. 01.2018).
- Congress. (2018). *National delegation to the Congress: TURKEY*.
<http://www.congressdatabase.coe.int/WebForms/Public/Country.aspx?id=19> . (25.01.2018).
- Congress of Local and Regional Authorities. (2019). *Congress resolution to endorse the Principles on the Protection and Promotion of the Ombudsman Institution “(The Venice Principles)”*. <https://rm.coe.int/congress-resolution-to-endorse-the-principles-on-the-protection-and-pr/1680981fea> (25.03.2020).
- Constitution de la République française. (2015). <http://www.assemblee->

- nationale.fr/connaissance/constitution.asp#titre_11B. (02.02.2020).
- Council of Europe. (2020). <https://www.coe.int/en/web/portal>. (26.10.2020).
- Council of Europe Parliamentary Assembly. (2019). *Ombudsman institutions in Europe - the need for a set of common standards*. Working Doc. 14953. Committee on Legal Affairs and Human Rights. <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=28089&lang=en>. (26.10.2020).
- Council of Europe Venice Commission. (2002). *Revised Statute of the European Commission for Democracy through Law (Venedik Komisyonu Tüzüğü)*. https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_01_Statute. (20.04.2020).
- Cumhurbaşkanlığı. (2018). *2019 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu Teklifi*. <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2019/05/2019-Y%C4%B11%C4%B1-Merkezi-Y%C3%B6netim-B%C3%BCt%C3%A7e-Kanun-Teklifi-ve-Ba%C4%9FI%C4%B1-Cetveller-1.pdf>. (12.06.2020).
- Cumhurbaşkanlığı. (2019). *2020 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu Teklifi*. <http://www.sbb.gov.tr/2020-yili-merkezi-yonetim-butce-kanun-teklifi-ve-bagli-cetveller/>. (12.06.2020).
- Defensor Del Pueblo. (2020) www.defensordelpueblo.es. (12.03.2020).
- Delagotion of the European Union to Turkey. (2020). <https://www.avrupa.info.tr/en/accession-negotiations-720> . (22.05.2020).
- Demiral, G. (2009). *Uluslararası Uygulamalar Işığında Kamu Denetçiliği (Ombudsman) Kurumu ve Türkiye'de Uygulanabilirliği*. Ankara: Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu.
- Dış İşleri Bakanlığı AB Başkanlığı. (2020). *Ulusal Programlar*. https://www.ab.gov.tr/ulusal-programlar_46225.html. (2.05.2020).
- Dış İşleri Bakanlığı AB Başkanlığı. (2020). *Katılım Ortaklığı Belgeleri*. https://www.ab.gov.tr/ulusal-programlar_46225.html. (22.05.2020).
- DPT. (1979). *Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı*. <http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/D%C3%B6rd%C3%BCnc%C3%BC-Be%C5%9F-Y%C4%B11%C4%B1k-Kalk%C4%B1nma-Plan%C4%B1-1979-1983%E2%80%8B.pdf> . (28.05.2020).

- DPT. (1995). *Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*. <http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Yedinci-Be%C5%9F-Y%C4%B1ll%C4%B1k-Kalk%C4%B1nma-Plan%C4%B1-1996-2000%E2%80%8B.pdf>. (28.05.2020).
- DPT. (2000). *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*. <http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Sekizinci-Be%C5%9F-Y%C4%B1ll%C4%B1k-Kalk%C4%B1nma-Plan%C4%B1-2001-2005.pdf> . (28.05.2020)
- DPT. (2006). *Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı*. <http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Dokuzuncu-Kalk%C4%B1nma-Plan%C4%B1-2007-2013%E2%80%8B.pdf> . (28.05.2020).
- DPT. (2007). *Dokuzuncu Kalkınma Planı: Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Komisyonu Raporu*. Yayın No: 2721. <http://www.sp.gov.tr/tr/kutuphane/s/62/> . (2.05.2020).
- EU Council Helsinki Summit. (1999). *Presidency Conclusions 10-11 December 1999*. In Preparing For Enlargement Section. https://www.ab.gov.tr/the-conclusions-of-the-european-council_45449_en.html. (25.08.2020).
- European Network of Ombudsmen (ENO). <https://eno.ombudsman.europa.eu/home.html>. (23.03.2020).
- European Ombudsman Institute (EOI). <https://www.iocturkey.org.tr/european-ombudsman-institute-eoi/>. (23.03.2020)
- European Parliament. (1994). *Decision of the European Parliament on the Regulations on the Ombudsman's Duties*. <https://www.ombudsman.europa.eu/en/legal-basis/statute/en> (02.05.2020).
- Folketingets Ombudsmand. (2020). <https://www.ombudsmanden.dk/ombudsmandensarbejde/organisation/>. (12.03.2020).
- Gay, O. (2008). *The Ombudsman-the developing role in the UK*. Parliament and Constitution Centre, House of Commons Library. <http://www.parliament.uk/documents/commons/lib/research/briefings/snpc-04832.pdf>. (12.02.2020).
- Giegerich. (2011). *Peer Review Mission to Turkey 17-21 January 2011-Chapter 23: Judiciary and Fundamental Rights Report on Independence, Impartiality and Administration of the Judiciary*.

- Gouvernement Fr.. (2020). <https://www.gouvernement.fr/partage/8769-3-janvier-1973-loi-instituant-un-mediateur-de-la-republique>. (12.02.2020).
- Hill, L.B. (2002). *The Ombudsman Revisited: Thirty Years of Hawaiian Experience*. Wiley Online Library. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/1540-6210.00152> . <https://doi.org/10.1111/1540-6210.00152> . (12.02.2020).
- INTOSAI. (2009). *INTOSAI Implementation Guidelines for Performance Auditing*. İntosai. <connexcc-hosting.net/blueline/upload/1implgperfaude.pdf>. (28.12.2019).
- IOA. (2010). *IOA Standards of Practice*. https://www.ombudsassociation.org/assets/docs/IOA_Standards_of_Practice_Oct09.pdf. (20.03.2020).
- IOI. <https://www.theioi.org/the-i-o-i>
- IOI. (1912). *Intetrnational Ombudsman Institute By-laws*. <https://www.theioi.org/the-i-o-i/#anchor-index-1940>. (23.03.2020).
- İç İşleri Bakanlığı. (2019). *Bölgelerin 11-07-2019 Tarihi İtibariyle Nüfus Sayıları*. <https://www.icisleri.gov.tr/turkiyenin-nufus-haritasi>. (10.06.2020).
- Kamu Denetçileri Ak Partili Çıktı, Ama Eski... (3 Ocak 2013). *SonDakika.com*. <https://www.sondakika.com/haber/haber-kamu-denecileri-ak-partili-cikti-ama-eski-4218559/>. (10.07.2020).
- Karaca, K. (10 Ekim 2019). Avrupa Konseyi ile Türkiye'nin 70 Yıllık İlişkisi. Strasbourg: *Deutsche Welle (DW)*. <https://www.dw.com/tr/avrupa-konseyi-ile-t%C3%BCrkiyenin-70-y%C4%B1ll%C4%B1k-ili%C5%9Fkisi/a-50652490>. (15.03.2020).
- KDK. (2016). *Adalet Sistemimizin Sorunları, İyileştirilmesi ve Güvenilirliğinin Artırılması Hakkında Özel Rapor*. <https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/pdf/yargi-ozel-raporu.pdf>. (15.07.2020).
- KDK. (2017). *Bülten Ombudsman*. Ankara: Aylık Haber Dergisi, (Sayı 6).
- KDK. (2020). *Kamu Denetçileri*. <https://www.ombudsman.gov.tr/kamudenetçileri/index.html>. (11.07.2020).
- KDK. (2013). *Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik*. 28.03.2013 Tarih ve 28601 Sayılı Resmi Gazete.
- KDK. (2019). *Mali Durum ve Beklentiler Raporu*, <https://www.ombudsman.gov.tr/kurumsal->

- mali-durum-ve-beklenti-raporlari/index.html. (1.06.2020).
- KDK. (2020). *Sadettin Kalkan Biyografi*. <https://www.ombudsman.gov.tr/sn-sadettin-kalkan/>. (11.07.2020).
- KDK. (2014). *Soma Maden Kazasından Hareketle: Kömür Madenciliğinde İş Sağlığı ve Güvenliği Özel Raporu*.
<https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/soma%20rapor%2030122014.pdf> . (15.07.2020).
- KDK. (2020). *Şeref Malkoç Biyografi*. <https://www.ombudsman.gov.tr/kamu-basdenetcisi-sn-av-serefmalkoc/index.html>. (11.07.2020).
- KDK. (2020). *Yahya Akman Biyografi*. <https://www.ombudsman.gov.tr/sn-yahya-akman/>. (11.07.2020).
- KDK. (2016). *Yargı Özel Rapor*.
<https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/pdf/yargiozelraporu.pdf>. (15.08.2020).
- KDK. (2016). *2015 Yılı Faaliyet Raporu (Şubat 2016)*.
https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/kamufaaliyet_2015.pdf . (28.07.2020).
- KDK. (2018). *2019 Yılı Performans Programı*. <https://www.ombudsman.gov.tr/performans-raporlari/index.html> . (12.06.2020).
- KDK, (2019). *2020 Yılı Performans Programı*. <https://www.ombudsman.gov.tr/performans-raporlari/index.html>. (12.06.2020).
- KDK. *2013 Yılı Yıllık Raporu*. <https://www.ombudsman.gov.tr/#>. (28.07.2020).
- KDK. *2014 Yılı Yıllık Raporu*. <https://www.ombudsman.gov.tr/#>. (28.07.2020).
- KDK. (2016). *2015 Yılı Yıllık Raporu*. <https://www.ombudsman.gov.tr/#>. (28.07.2020).
- KDK. (2017). *2016 Yılı Yıllık Raporu*. <https://www.ombudsman.gov.tr/#>. (28.07.2020).
- KDK. (2018). *2017 Yılı Yıllık Raporu*. <https://www.ombudsman.gov.tr/#>. (28.07.2020).
- KDK. (2019). *2018 Yılı Yıllık Raporu*. <https://www.ombudsman.gov.tr/#>. (28.07.2020).
- KDK. (2020). *2019 Yılı Yıllık Raporu*. <https://www.ombudsman.gov.tr/#>. (28.07.2020).
- Kjell Bjornberg ve Paul Richmond. (2003). *İstisari Ziyaret Raporu*. Brüksel: AB Komisyonu. Adalet Bakanlığı Tercümesi.
<http://www.abgm.adalet.gov.tr/avrupabirligi/turkyargisi/raporlar.html>. (27.05.2020).

- Kjell Bjornberg ve Paul Richmond. (2004). *İstisari Ziyaret Raporu*. Brüksel: AB Komisyonu. Adalet Bakanlığı Tercümesi.
<http://www.abgm.adalet.gov.tr/avrupabirligi/turkyargisi/raporlar.html>. (27.05.2020)
- Kjell Bjornberg ve Ross Cranston. (2005). *İstisari Ziyaret Raporu*, Brüksel: AB Komisyonu. Adalet Bakanlığı tercümesi.
<http://www.abgm.adalet.gov.tr/avrupabirligi/turkyargisi/raporlar.html>. (27.05.2020)
- Konya Ticaret Odası (KTO). (2011). *Danimarka Krallığı Ülke Raporu*. Etüd-Araştırma Servisi.
- La loi médiateur de la République. (1973).
<https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000509998/2011-03-30/>. (28.12.2019).
- Loi instituant un Médiateur de la République. (1973).
<https://www.gouvernement.fr/partage/8769-3-janvier-1973-loi-instituant-un-mediateur-de-la-republique>. (02.02.2020).
- Mehmet Nihat Ömeroğlu Biyografi. (2019) www.biyografi.net . (15.08.2020).
- Nebraska Public Counsel. *The Ombudsman: Thirty-Third Annual Report of the Nebraska Public Counsel*.
http://nebraskalegisature.gov/pdf/reports/public_counsel/03Ombudsman_0503.pdf, (25.11.2013).
- NHRI. (1995). *A Handbook on the Establishment and Strengthening of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights*. New York and Geneva : United Nations Publication.
- NTV Haber. (2020). <https://www.ntv.com.tr/ekonomi/2019-yili-issizlik-rakamlari-belli-oldu,MKvDvsUxPkGp819FaAeUGg> . (31.07.2020).
- Ombudsman Kurumu Web Sayfası. (2020). <https://www.ombudsman.gov.tr/> . (09.06.2020).
- Parliamentary Commissioner Act. (1967). Article 1.
<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1967/13/section/1>. (23.01.2020).
- Parliamentary Commissioner Act. (1967). Schedule 2.
<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1967/13/schedule/2> . (23.01.2020).
- Parliamentary Commissioner Act. (1967). Schedule 3.

- <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1967/13/schedule/3> . (23.01.2020).
- Parliamentary Commissioner Act. (1967). Article 5
<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1967/13/section5>. (02.01.2020).
- Parliamentary Commissioner Act. (1967). Article 8.
<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1967/13/section/8>. (23-01-020).
- Parliamentary Commissioner Act. (1967). Article 10.
<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1967/13/section/10>. (23.01.2020).
- Regeringskansliet. (2000). *The Swedish Approach to Public Access to Documents*. Fact Sheet. Stockholm: November 2000.
- Res. 2156. (2017). *Le fonctionnement des institutions démocratiques en Turquie*.
- Riksdagens Ombudsman. (2020). *About JO*. <https://www.jo.se/en/About-JO/The-Ombudsmen/>. (16.09.2020).
- Riksdagens Ombudsman. (2020). *Ombudsmanların Görev dağılımı*.
<https://www.jo.se/en/AboutJO/Legalbasis/Administrativedirectives/>. (12.03.2020).
- Roberts, K. and Adamson, B. (2011). *Peer Review Mission To Turkey 17-21 January 2011*. Chapter 23: National Human Rights Institutions.
- Sayıştay. (2000). *Avrupa Birliğiyle Entegrasyon Bağlamında Yüksek Denetim Kurumlarının İşleyişiyle İlgili Tavsiyeler*. Ankara.
- Sayıştay. (2000). *Performans ve Risk Denetim Terimleri*. Ankara.
- SIGMA OEEC. (1999). *European Principles for Public Administration*. Sigma Papers No. 27. SIGMA OEEC, CCNM/SIGMA/PUMA (99)44/REV1. Paris.
- Sözleşmeler 122. (1985). *Statut*. (5 Mayıs 1949). Statut du Conseil de l'Europe STCE n° : 001. Strazburg. <https://rm.coe.int/16802eded0> (05.01.2018).
- Şeref Malkoç Kamu Başdenetçiliğine Seçildi. (15 Kasım 2016). *Hürriyet.com.tr*.
<https://www.hurriyet.com.tr/gundem/seref-malkoc-kamu-basdenetciligine-secildi-40278794> . (15.08.2020).
- TBMM. (2003). *5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu*. 24/12/2003 tarih ve 25326 sayılı Resmî Gazete.
- TBMM. (2006). *5548 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu*.

- https://www.ttb.org.tr/mevzuat/index.php?option=com_content&view=article&id=444:kamu-denetlkurumu-kanunu-5548. (02.06.2020).
- TBMM. (2010). *07.05.2010 tarih ve 5982 Sayılı Anayasa Değişikliği Hakkındaki Kanun*.
- TBMM. (2010). *03.12.2010 Tarih ve 6085 Sayılı Sayıştay Kanunu*.
<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6085.pdf> . (5.03.2020).
- TBMM. (2012). *Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu*. 29.06.2012 tarih ve 28338 Sayılı Resmî Gazete. <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2012/06/20120629-2.htm>. (10.06.2020).
- TBMM. (2012). *24. Dönem 2. Yasama Yılı 120. Bileşim*.
https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/kanunlar_sd.durumu?kanun_no=6328 . (02.06.2020).
- TBMM. (14 Haziran 2012). *24. Dönem 2. Yasama Yılı 120. Birleşim Genel Kurul Tutanağı*.
https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tutanak_g_sd.birlesim_baslangic?P4=21204&P5=B&PAGE1=1&PAGE2=155. (02.06.2020).
- TBMM. (27 Kasım 2012). *Tutanak Dergisi*. 24'üncü Dönem 3'üncü Yasama Yılı 29'uncu Birleşim. Cilt 35.
- TBMM. (15 Kasım 2016). *Tutanak Dergisi*. 26'ncı Dönem 2'nci Yasama Yılı 20'nci Birleşim. Cilt 26.
- TBMM. (2018). *7156 Sayılı Kanun*. 31.12. 2018 Tarih ve 30642 Sayılı Resmî Gazete.
<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/12/20181231M1-B205.pdf>. (12.06.2020).
- TBMM. (2019). *7197 Sayılı Kanun*. 31.12.2019 Tarih ve 30995 Sayılı Resmi Gazete.
<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2019/12/20191231-B208.pdf>. (12-06-2020).
- TBMM Anayasa Alt Komisyonu. (2012). *Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı ile Avrupa Birliği Uyum Komisyonu ve Anayasa Komisyonu Raporları*, (1/626).
- TBMM Başkanlığı. (2011). *05.01.2011 tarih ve 1/991 Esas Sayılı Kanun Tasarısı*.
https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tasari_teklif_gd.onerge_bilgileri?kanunlar_sira_no=88231 . (02.06.2020).
- T.C. 1982 Anayasası. (2015). *T.C. Anayasası*. Ankara: Savaş Yayınevi
- TDK. <https://sozluk.gov.tr/> .(24.11.2020).
- The Commonwealth of Massachusetts. (1975). *Report of the Legislative Research Council*

- Relative to A State Ombudsman*, 34-35. House, No. 5520 of 1974, January 22, 1975.
<http://www.getcited.org/?PUB=101656133&showStat=Ratings>. (06.01.2013).
- The Economist. (1995). *Gurus in Government*. 5 May 1995, 335(7915), 23-24.
- The European Ombudsman. (2002). *What can the European Ombudsman do for you?*. Spain:
The European Ombudsman: A guide for citizens.
- The Ombudsman Act. *Hawaii Revised Statutes*. Chapter 96.
<http://www.Ombudsman.hawaii.gov/chapter-96#96-16> . (02.05.2013).
- The Swedish Courts Administration. (2020). <https://www.domstol.se/domstolsverket/vad-gor-domstolsverket/>. (15.09.2020).
- The Swedish Parliament. (2005). *Justitieombudsmannens Åmbetsberattelse 01.07.2004/30.06.2005*. Stockholm: JO. Elanders Gotab.
https://www.riksdagen.se/sv/dokumentlagar/arende/betankande/justitieombudsmannens-ambetsberattelse_GS01KU9. (15.09.2020).
- TODAİE. (1991). *KAYA (Kamu Yönetimi Araştırması) Genel Raporu*. No: 238. Ankara.
- TODAİE. (1966). *MEHTAP (Merkezi Hükümet Teşkilat Kuruluş ve Görevleri) Raporu*.
Ankara: TODAİE Yayınları
- Türk Dil Kurumu. (2011). *Türkçe Sözlük*. (11. Baskı). Ankara: Türk Dil Kurumu Yayınları.
- Türk Dil Kurumu. *Büyük Türkçe Sözlük*. <http://tdkterim.gov.tr/bts/>. (12.04.2020).
- Türk Dil Kurumu. *Türkçede Batı Kökenli Kelimeler Sözlüğü*, <http://www.tdkterim.gov.tr/bati/>.
(12.04.2020).
- Venedik Komisyonu. (2020).
https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_Presentation&lang=EN.
(20.04.2020).
- Venice Commission. (2019). *Venice Principles; Principles on The Protection and Promotion of The Ombudsman Institution*.
[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)005-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)005-e)
(20.03.2020).
- World Bank. (2017). <http://projects.worldbank.org/P070561/programmatic-financial-public-sector-adjustment-loan-pfpsal?lang=en&tab=documents&subTab=project->.
(10.10.2017).

World Bank. (2008). *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth*. Washington : DC.

YSK. (2010). *22.09.2010 Tarih ve 846 Sayılı Yüksek Seçim Kurulu Kararı*
<https://www.hukuki.net/hukuk/index.php?Article=3808> . (10.06.2020).



EKLER

Ek 1. 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu

KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU KANUNU

Kanun Numarası: 6328

Kabul Tarihi :14/6/2012

Yayımlandığı Gazete: 29/6/2012 tarih ve 28338 sayı - Yayımlandığı Düstur: Tertip 5, Cilt 52

BİRİNCİ BÖLÜM

Genel Hükümler

Amaç

MADDE 1 - (1) Bu Kanunun amacı; kamu hizmetlerinin işleyişinde bağımsız ve etkin bir şikâyet mekanizması oluşturmak suretiyle, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmak üzere Kamu Denetçiliği Kurumunu oluşturmaktır.

Kapsam

MADDE 2 - (1) Bu Kanun; Kamu Denetçiliği Kurumunun kuruluş, görev ve çalışma usullerine ilişkin ilkeler ile Kamu Başdenetçisi ve kamu denetçilerinin niteliklerine, seçimlerine, özlük haklarına ve Kurum personelinin atanmaları ile özlük haklarına ilişkin hükümleri kapsar.

Tanımlar

MADDE 3 - (1) Bu Kanunun uygulanmasında;

- a) Başdenetçi: Kamu Başdenetçisini,
 - b) Başdenetçilik: Kamu Denetçiliği Kurumu Başdenetçiliğini,
 - c) Başkanlık: Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığını,
 - ç) Denetçi: Kamu denetçisini,
 - d) Genel Kurul: Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunu,
 - e) İdare: Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarını, mahallî idareleri, mahallî idarelerin bağlı idarelerini, mahallî idare birliklerini, döner sermayeli kuruluşları, kanunlarla kurulan fonları, kamu tüzel kişiliğini haiz kuruluşları, kamu iktisadi teşebbüslerini, sermayesinin yüzde ellisinden fazlası kamuya ait kuruluşlar ile bunlara bağlı ortaklıklar ve müesseseleri, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarını, kamu hizmeti yürüten özel hukuk tüzel kişilerini,
 - f) Komisyon: Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan Karma Komisyonu,
 - g) Kurum: Kamu Denetçiliği Kurumunu, ifade eder.
- (2) Komisyonun Başkanı, Başkanvekili, Sözcüsü ve Kâtibi; Dilekçe Komisyonunun Başkanı, Başkanvekili, Sözcüsü ve Kâtibidir

11636

İKİNCİ BÖLÜM

Kuruluş, Görev ve Çalışma İlkeleri

Kuruluş

MADDE 4 - (1) Bu Kanunda belirtilen görevleri yerine getirmek amacıyla, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı, kamu tüzel kişiliğini haiz, özel bütçeli ve merkezi Ankara'da bulunan Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmuştur.

- (2) Kurum, Başdenetçilik ve Genel Sekreterlikten oluşur.
- (3) Kurumda, bir Başdenetçi ve beş denetçi ile Genel Sekreter ve diğer personel görev yapar.

- (4) Kurum, gerekli gördüğü yerlerde büro açabilir.

Kurumun görevi

MADDE 5 - (1) Kurum, idarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevlidir.

- (2) Ancak;
- (Mülga: 2/7/2018 - KHK/703/110 md.)
 - Yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler,
 - Yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar,
 - Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askerî nitelikteki faaliyetleri, Kurumun görev alanı dışındadır.

Başdenetçilik

MADDE 6 - (1) Başdenetçilik; Başdenetçi ve denetçilerden oluşur.

- (2) Kurum, Başdenetçi tarafından yönetilir ve temsil edilir.

Başdenetçinin ve denetçilerin görevleri

MADDE 7 - (1) Başdenetçinin görevleri şunlardır:

- Kuruma gelen şikâyetleri incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmak.
 - Bu Kanunun uygulanmasına ilişkin yönetmelikleri hazırlamak.
 - Yıllık raporu hazırlamak.
 - Yıllık raporu beklemezsizin gerek gördüğü konularda özel rapor hazırlamak.
 - Raporları kamuoyuna duyurmak.
 - Yokluğunda kendisine vekâlet edecek denetçiyi belirlemek.
 - Birisi kadın ve çocuk hakları alanında görevlendirilmek üzere, denetçiler arasındaki iş bölümünü düzenlemek.
 - Genel Sekreteri ve diğer personeli atamak. ğ) Kanunlarla verilen diğer görevleri yapmak.
- (2) Denetçilerin görevleri şunlardır:
- Bu Kanunda verilen görevlerin yapılmasında Başdenetçiye yardımcı olmak.
 - Başdenetçi tarafından verilen görevleri yapmak.

11637

Çalışma ilkeleri

MADDE 8 - (1) Başdenetçi, denetçiler arasında iş birliğini sağlar ve bunların uyumlu çalışmasını gözetir.

- (2) Denetçiler, Başdenetçi tarafından görevlendirildikleri konu veya alanlarda tek başlarına çalışır ve önerilerini Başdenetçiye sunarlar.
- (3) Kurum, faaliyetlerinde elektronik ortam ve iletişim araçlarının kullanılmasını gözetir.
- (4) Denetçilerin Başdenetçi tarafından görevlendirilecekleri konu veya alanlara ve aralarındaki iş bölümüne ilişkin ilkeler yönetmelikle belirlenir.

Genel Sekreterliğin oluşumu ve görevleri

MADDE 9 - (1) Genel Sekreterlik; Kurumun idari ve mali işleriyle sekretarya hizmetlerini yerine getirir. Genel Sekreterlikte Genel Sekreter ve diğer idari personel görev yapar.

- (2) Genel Sekreterliğin görevleri şunlardır:
- Kurumun büro işlemini yürütmek.
 - Personelin şahsi dosyalarını tutmak.
 - Kurumun arşiv hizmetlerini yürütmek.
 - 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile 22/12/2005 tarihli ve 5436 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunun 15 inci maddesi ve diğer mevzuatla mali hizmetler birimi ve strateji geliştirme birimlerine verilen görevleri yapmak.
 - Personelin izin ve emeklilik işlemlerini yürütmek.
 - Kurumda çalışan personelin özlük işleri ile sağlık ve sosyal hizmet faaliyetlerini yürütmek.
 - Kurumun görev alanıyla ilgili hususlarda bilişim sisteminin kullanılmasını sağlamak.
 - Kanunlarla verilen veya Başdenetçilik tarafından verilen diğer işleri yapmak.

Başdenetçi ve denetçilerin nitelikleri

MADDE 10 - (1) Başdenetçi veya denetçi seçilebilmek için aşağıdaki şartlar aranır:

- a) Türk vatandaşı olmak.
- b) Seçimin yapıldığı tarihte Başdenetçi için elli, denetçi için kırk yaşını doldurmuş olmak.
- c) Tercihen hukuk, siyasal bilgiler, iktisadi ve idarî bilimler, iktisat ve işletme fakültelerinden olmak üzere dört yıllık eğitim veren fakültelerden veya bunlara denkliği kabul edilmiş yurt içi veya yurt dışındaki yükseköğretim kurumlarından mezun olmak.
- ç) 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.
- d) Kamu haklarından yasaklı olmamak.
- e) Başvuru sırasında herhangi bir siyasi partiye üye olmamak.

11638

f) 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.

Adaylık ve seçim

MADDE 11 - (1) Başdenetçi veya denetçilerden birinin görev süresinin bitmesinden doksan gün önce, bu görevlerin herhangi bir sebeple sona ermesi hâlinde ise sona erme tarihinden itibaren on beş gün içinde durum, Kurum tarafından Başkanlığa bildirilir.

(2) Başkanlık tarafından ilân edilen başvuru süresi içinde, 10 uncu maddede yazılı nitelikleri taşıyanlardan, Başdenetçi veya denetçi aday adayı olmak isteyenler Başkanlığa başvuruda bulunurlar.

(3) Komisyon, Başdenetçi seçiminde başvuruda bulunan aday adayları arasından üç aday, başvuru süresinin bittiği tarihten itibaren on beş gün içinde belirleyerek Genel Kurula sunulmak üzere Başkanlığa bildirir.

(4) Genel Kurul, bildirim tarihinden itibaren on beş gün içinde, Başdenetçi seçimlerine başlar. Başdenetçi gizli oyla seçilir.

(5) Başdenetçi, üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile seçilir. Birinci oylamada bu çoğunluk sağlanamadığı takdirde ikinci oylamaya geçilir. İkinci oylamada da üye tamsayısının üçte iki çoğunluğunun oyu aranır. Bu oylamada üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu sağlanamadığı takdirde üçüncü oylamaya geçilir ve üye tamsayısının salt çoğunluğunun oyunu alan aday seçilmiş sayılır. Üçüncü oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğu sağlanamazsa, bu oylamada en çok oy alan iki aday için dördüncü oylama yapılır. Dördüncü oylamada karar yeter sayısı olmak şartıyla en fazla oy alan aday seçilmiş olur.

(6) Komisyon tarafından oluşturulacak alt komisyon, başvuruda bulunan aday adayları arasından, seçilecek denetçi sayısının üç katı kadar aday, başvuru süresinin bittiği tarihten itibaren on beş gün içinde belirler ve Komisyona sunar. Komisyon sonraki on beş gün içinde denetçi seçimlerini yapar. Denetçiler, üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile seçilir. Birinci oylamada bu çoğunluk sağlanamadığı takdirde ikinci oylamaya geçilir. İkinci oylamada da üye tamsayısının üçte iki çoğunluğunun oyu aranır. Bu oylamada üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu sağlanamadığı takdirde üçüncü oylamaya geçilir ve üye tamsayısının salt çoğunluğunun oyunu alan aday seçilmiş olur. Üçüncü oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğu sağlanamadığı takdirde en çok oy alan adaylardan, seçilecek aday sayısının iki katı kadar aday ile seçime gidilir. Dördüncü oylamada karar yeter sayısı olmak şartıyla en fazla oy alan aday seçilmiş olur. Birden fazla denetçi seçimi yapılacağı durumlarda adaylar için birleşik oy pusulası düzenlenir. Adayların adlarının karşısındaki özel yer işaretlenmek suretiyle oy kullanılır. Seçilecek denetçilerin sayısından fazla verilen oylar geçersiz sayılır.

11639

(7) Seçimler, Kurumun Başkanlığa başvuruda bulunduğu tarihten itibaren en geç doksan gün içinde sonuçlandırılır.

(8) Bu maddede yer alan süreler, Türkiye Büyük Millet Meclisinin tatilde olması veya ara verme sırasında işlemez.

Bağımsızlık ve tarafsızlık

MADDE 12 - (1) Hiçbir organ, makam, merci veya kişi, Başdenetçiye ve denetçilere görevleriyle ilgili olarak emir ve talimat veremez, genelge gönderemez, tavsiye ve telkinde bulunamaz.

(2) Başdenetçi ve denetçiler, görevlerini yerine getirirken tarafsızlık ilkesine uygun davranmak zorundadır.

Andiçme

MADDE 13 - (1) Görevlerine başlarken Başdenetçi Genel Kurulda, denetçiler ise Komisyonunda aşağıdaki şekilde ant içerler:

“Görevimi tam bir tarafsızlık, dürüstlük, hakkaniyet ve adalet anlayışı içinde yerine getireceğime, namusum ve şerefim üzerine ant içerim.”

Görev süresi

MADDE 14 - (1) Başdenetçi ve denetçilerin görev süreleri dört yıldır.

(2) İstifa, ölüm veya görevden alınma gibi herhangi bir nedenle süresi bitmeden görevinden ayrılan Başdenetçi veya denetçinin yerine yeni seçilen Başdenetçi veya denetçinin görev süresi de dört yıldır.

(3) Bir dönem Başdenetçi veya denetçi olarak görev yapan bir kimse sadece bir dönem daha Başdenetçi veya denetçi seçilebilir.

(4) Başdenetçi veya denetçiliğe seçilenlerin görev yaptıkları sürede eski görevleriyle olan ilişkileri kesilir. Ancak kamu görevlisiyken Başdenetçiliğe veya denetçiliğe seçilenler, memuriyete giriş şartlarını kaybetme dışındaki herhangi bir nedenle görevlerinin sona ermesi, görevden ayrılma isteğinde bulunması veya görev sürelerinin dolması durumunda, otuz gün içinde eski kuramlarına başvurmaları hâlinde, atamaya yetkili makamlar tarafından otuz gün içinde mükteseplerine uygun bir kadroya atanırlar. Yüksek mahkeme üyeliğinden seçilenlerden görevi sona erenler, herhangi bir işleme gerek olmaksızın ve boş kadro şartı aranmaksızın, geldikleri yüksek mahkeme üyeliği görevine geri dönerler ve boşalan ilk üye kadrosu kendilerine tahsis olunur. Belirtilen atama yapılırken Başdenetçi veya denetçilerin Kurumda geçirdikleri süreler makam veya hâkim sınıfından olup da yüksek hâkimlik tazminatını almaya başladıktan sonra seçilenler için yüksek hâkimlik tazminatı ödenmesini gerektiren görevlerde geçmiş olarak değerlendirilir. Bu hükümler, akademik unvanların kazanılmasına ilişkin hükümler saklı kalmak kaydıyla üniversitelerden gelen personel hakkında da uygulanır. Mükteseplerine uygun bir kadroya atamaları gerçekleşinceye kadar süresi dolması sebebiyle görevi sona eren Başdenetçi ve denetçilere almakta oldukları aylık ücret ile sosyal hak ve yardımların Kurum tarafından ödenmesine devam olunur. Mükteseplerine uygun kadrolara atananlara, atama yapıldığı tarih itibarıyla Kurum tarafından ödemedede bulunulmasına son verilir.

11640

Görevden alınma ve görevin sona ermesi

MADDE 15 - (1) Başdenetçinin veya denetçilerin 10 uncu maddede sayılan nitelikleri taşımadıklarının sonradan anlaşılması veya bu nitelikleri seçildikten sonra kaybetmeleri hâlinde, durumun Komisyon tarafından tespit edilmesini takiben Başdenetçinin görevinin sona ermesine Genel Kurul tarafından görüşmesiz olarak; denetçilerin görevinin sona ermesine ise Komisyon tarafından karar verilir.

(2) Seçilmeye engel bir suçtan dolayı kesin hüküm giyen veya kısıtlanan Başdenetçi hakkındaki kesinleşmiş mahkeme kararının Genel Kurulun; denetçi hakkındaki kesinleşmiş mahkeme kararının Komisyonun bilgisine sunulmasıyla Başdenetçi veya denetçi sıfatı sona erer.

Başdenetçi ve denetçilerin mali ve sosyal hakları

MADDE 16 - (1) Başdenetçiye en yüksek Devlet memuru; denetçilere bakanlık genel müdürleri için belirlenen her türlü ödemeler dâhil mali haklar tutarında aylık ücret ödenir. en yüksek Devlet memuru ve bakanlık genel müdürlerine ödenenlerden, vergi ve diğer kesintilere tabi olmayanlar bu Kanuna göre de vergi ve diğer kesintilere tabi olmaz. 14/7/1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ve diğer mevzuat uyarınca en yüksek Devlet memurunun yararlanmış olduğu sosyal hak ve yardımlardan Başdenetçi, bakanlık genel müdürlerinin yararlanmış olduğu sosyal hak ve yardımlardan da denetçiler aynı esas ve usuller çerçevesinde yararlanır. ^A

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

Kuruma Başvuru ve Yapılacak İşlemler

A 2/7/2018 tarihli ve 703 sayılı KHK'nin 110 uncu maddesiyle, 16 ncı maddenin birinci fıkrasında yer alan "Başbakanlık Müsteşarı" ibareleri "en yüksek Devlet memuru" şeklinde, "Başbakanlık müsteşar yardımcıları" ibaresi "bakanlık genel müdürleri" şeklinde, "müsteşar yardımcılarının" ibaresi "bakanlık genel müdürlerine" şeklinde, "Başbakanlık Müsteşarının" ibaresi "en yüksek Devlet memurunun" şeklinde, "başbakanlık müsteşar yardımcılarının" ibaresi "bakanlık genel müdürlerinin" şeklinde değiştirilmiştir.

Başvuru ve usulü

MADDE 17 - (1) Kuruma, gerçek ve tüzel kişiler başvurabilirler. Başvuru sahibinin talebi üzerine başvuru gizli tutulur.

(2) Başvuru; başvuru sahibinin adı ve soyadı, imzası, yerleşim yeri veya iş adresini ve Türkiye Cumhuriyeti vatandaşları için vatandaşlık kimlik numarasını, yabancılar için pasaport numarasını, başvuru sahibi tüzel kişi ise tüzel kişinin unvanı ve yerleşim yeri ile yetkili kişinin imzasını, varsa, merkezi tüzel kişilik numarasını ve yetki belgesini içeren Türkçe dilekçe ile yapılır. Bu başvuru, yönetmelikte belirlenen şartlara uyulmak kaydıyla elektronik ortamda veya diğer iletişim araçlarıyla da yapılabilir.

(3) Yapılan başvurulardan;

a) Belli bir konuyu içermeyenler,

b) Yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarınca karara bağlanmış uyuşmazlıklara ilişkin olanlar,

c) İkinci fıkrada belirtilen şartları taşımayanlar,

ç) Sebepleri, konusu ve tarafları aynı olanlar ile daha önce sonuçlandırılanlar, incelenmez.

(4) Kuruma başvuruda bulunulabilmesi için, 6/1/1982 tarihli ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununda öngörülen idari başvuru yolları ile özel kanunlarda yer alan zorunlu idari başvuru yollarının tüketilmesi gereklidir. İdari başvuru yolları tüketilmeden yapılan başvurular ilgili kuruma gönderilir. Ancak Kurum, telafisi güç veya imkânsız zararların doğması ihtimali bulunan hâllerde, idari başvuru yolları tüketilmese dahi başvuruları kabul edebilir.

11641

(5) Kuruma, illerde valilikler, ilçelerde kaymakamlıklar aracılığıyla da başvurulabilir.

(6) Başvurulardan herhangi bir ücret alınmaz.

(7) Kuruma, dördüncü fıkra uyarınca yapılacak başvuruya idare tarafından verilecek cevabın tebliği tarihinden, idare başvuruya altmış gün içinde cevap vermediği takdirde bu sürenin bitmesinden itibaren altı ay içinde başvurulabilir. Başvuru tarihi, dilekçenin Kuruma, valilik veya kaymakamlıklara verildiği, diğer hâllerde başvurunun Kuruma ulaştığı tarihtir.

(8) Dava açma süresi içinde yapılan başvuru, işlemeye başlamış olan dava açma süresini durdurur.

Bilgi ve belge istenmesi

MADDE 18 - (1) Kurumun inceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak istediği bilgi ve belgelerin, bu isteğin tebliğ edildiği tarihten itibaren otuz gün içinde verilmesi zorunludur. Bu süre içinde istenen bilgi ve belgeleri haklı bir neden olmaksızın vermeyenler hakkında Başdenetçi veya denetçinin başvurusu üzerine ilgili merci soruşturma açar.

(2) Devlet sırrı veya ticari sır niteliğindeki bilgi ve belgeler, yetkili mercilerin en üst makam veya kurulunca gerekçesi belirtilmek suretiyle verilmeyebilir. Ancak, Devlet sırrı niteliğindeki bilgi ve belgeler Başdenetçi veya görevlendireceği denetçi tarafından yerinde incelenebilir.

Bilirkişi görevlendirilmesi ve tanık dinlenmesi

MADDE 19 - (1) İnceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak Başdenetçi veya denetçiler bilirkişi görevlendirebilir.

(2) 10/2/1954 tarihli ve 6245 sayılı Harcırah Kanunu hükümleri saklı kalmak üzere, bilirkişi olarak görevlendirilen kamu görevlilerine her inceleme ve araştırma konusu için (1.000), diğer kişilere her inceleme ve araştırma konusu için (2.000) gösterge rakamının memur aylık katsayısıyla çarpımı sonucu bulunacak miktarı geçmemek üzere görevlendirmeyi yapanın kararı ile bilirkişi ücreti ödenir. Bu ödemeler, damga vergisi hariç herhangi bir vergi ve kesintiye tabi tutulmaz.

(3) İnceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak Başdenetçi, denetçiler veya uzmanlar tanık ya da ilgili kişileri dinleyebilir.

İnceleme ve araştırma

MADDE 20 - (1) Kurum, inceleme ve araştırmasını başvuru tarihinden itibaren en geç altı ay içinde sonuçlandırır.

(2) Kurum, inceleme ve araştırma sonucunu ve varsa önerilerini ilgili mercie ve başvurana bildirir. Kurum, başvurana, işleme karşı başvuru yollarını, başvuru süresini ve başvurulacak makamı da gösterir.

(3) İlgili merci, Kurumun önerileri doğrultusunda tesis ettiği işlemi veya Kurumun önerdiği çözümü uygulanabilir nitelikte görmediği takdirde bunun gerekçesini otuz gün içinde Kuruma bildirir.

11642

Dava açma süresinin yeniden işlemeye başlaması

MADDE 21 - (1) Başvurunun Kurum tarafından reddedilmesi hâlinde, durmuş olan dava açma süresi gerekçeli ret kararının ilgiliye tebliğinden itibaren kaldığı yerden işlemeye başlar.

(2) Başvurunun Kurum tarafından yerinde görülerek kabul edilmesi hâlinde; ilgili merci Kurumun önerisi üzerine otuz gün içinde herhangi bir işlem tesis etmez veya eylemde bulunmaz ise durmuş olan dava açma süresi kaldığı yerden işlemeye başlar.

(3) Kurumun, inceleme ve araştırmasını, başvuru tarihinden itibaren altı ay içinde sonuçlandıramaması hâlinde de durmuş olan dava açma süresi kaldığı yerden işlemeye başlar.

Raporlar

MADDE 22 - (1) Kurum, her takvim yılı sonunda yürütülen faaliyetleri ve önerileri kapsayan bir rapor hazırlayarak Komisyona sunar. Komisyon, bu raporu araverme ve tatil dönemleri hariç olmak üzere iki ay içinde görüşüp kendi kanaat ve görüşlerini de içerecek şekilde özetleyerek Genel Kurula sunulmak üzere hazırladığı raporu Başkanlığa gönderir. Komisyonun raporu Genel Kurulda ivedilikle görüşülür.

(2) Kurumun yıllık raporu, ayrıca Resmî Gazetede yayımlanmak suretiyle kamuoyuna duyurulur.

(3) Kurum; açıklanmasında fayda gördüğü hususları yıllık raporu beklemeksizin her zaman kamuoyuna duyurabilir.

Açıklama yapma yetkisi

MADDE 23 - (1) Kurumun faaliyetleri hakkında açıklama yapmaya Başdenetçi veya görevlendireceği denetçi yetkilidir.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

Personele İlişkin Hükümler

Personelin atanması

MADDE 24 - (1) Genel Sekreter, en az dört yıllık yükseköğretim kurumu mezunu, Devlet Memurları Kanununa tabi görevlerde on yıl hizmeti bulunan ve aynı Kanunun 48 inci maddesinde yazılı şartlara sahip olanlar arasından Başdenetçi tarafından atanır.

(2) Diğer personel Başdenetçi tarafından atanır.

Kamu denetçiliği uzman yardımcılığı

MADDE 25 - (1) Kamu denetçiliği uzman yardımcılığına atanabilmek için, Devlet Memurları Kanununun 48 inci maddesinde sayılan genel şartlar yanında aşağıdaki nitelikler de aranır:

- Dört yıllık eğitim veren fakültelerden veya bunlara denkliği kabul edilmiş yurt içi veya yurt dışındaki yükseköğretim kurumlarından mezun olmak.
- Yapılacak giriş sınavında başarılı olmak.
- Sınavın yapıldığı yılın ocak ayının ilk günü itibarıyla otuz beş yaşını doldurmamış olmak

11643

Kamu denetçiliği uzmanlığı

MADDE 26 - (1) 25 inci maddeye göre kamu denetçiliği uzman yardımcılığına atananlar, en az üç yıl çalışmak kaydıyla açılacak yeterlik sınavına girmeye hak kazanırlar. Sınavda başarılı olanlar, Kamu Personeli Yabancı Dil Bilgisi Seviye Tespit Sınavında en az (C) düzeyinde puan veya uluslararası kabul görmüş yabancı dil seviye tespit sınavlarından bu puana denk puan almış olmak şartıyla kamu denetçiliği uzmanı unvanını alırlar. Sınavda başarılı olamayanlar, istekleri hâlinde Kurumunda veya Devlet Personel Başkanlığınca diğer kamu kurum ve kuruluşlarında uygun kadrolara atanırlar.

(2) Kamu denetçiliği uzman yardımcılarının mesleğe alınmaları, yetiştirilmeleri ve yeterlik sınavının şekli ile kamu denetçiliği uzman ve uzman yardımcılarının görev, yetki ve çalışmalarına ilişkin esas ve usuller yönetmelikle düzenlenir.

Personele uygulanacak hükümler ile personelin mali ve sosyal hakları

MADDE 27 - (1) Bu Kanunda hüküm bulunmayan hususlarda Kurum personeli hakkında Devlet Memurları Kanunu hükümleri uygulanır.

(2) **(Değişik: 2/7/2018 - KHK/703/110 md.)** Genel Sekretere bakanlık genel müdürlerine uygulanan mali ve sosyal hak ve yardımlara ilişkin hükümler uygulanır.

(3) **(Değişik: 2/7/2018 - KHK/703/110 md.)** Kamu denetçiliği uzmanlarına aynı derecede bulunan adalet

uzmanları, kamu denetçiliği uzman yardımcılarını adalet uzman yardımcılarını ve Kurumun diğer personeline ise Adalet Bakanlığında aynı unvanlı ve aynı dereceli kadrolarda çalışanlara uygulanan mali ve sosyal hak ve yardımlara ilişkin hükümler uygulanır. Adalet Bakanlığında emsali personele ödenenlerden vergi ve diğer kesintilere tabi olmayanlar bu maddeye göre de vergi ve diğer kesintilere tabi olmaz.

Kamu kurum ve kuruluşlarındaki personelin görevlendirilmesi

MADDE 28 - (Değişik: 12/7/2013-6495/54 md.)

Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde, sosyal güvenlik kuramlarında, mahallî idarelerde, mahallî idarelerin bağlı idarelerinde, mahallî idare birliklerinde, döner sermayeli kuruluşlarda, kanunlarla kurulan fonlarda, kamu tüzel kişiliğini haiz kuruluşlarda, sermayesinin yüzde ellisinden fazlası kamuya ait kuruluşlarda, kamu iktisadi teşebbüsleri ile bunlara bağlı ortaklıklar ve müesseselerde çalışanlar ile hâkim ve savcılar, kendilerinin muvafakatları alınmak kaydıyla Kurumda görevlendirilebilir. Bu şekilde görevlendirilenlerin sayısı Kamu Denetçiliği Uzmanı kadro sayısının yüzde yirmisini aşamaz ve bu şekilde yapılacak görevlendirme süresi iki yılı geçemez. Ancak ihtiyaç hâlinde bu süre bir yıllık dönemler hâlinde uzatılabilir. Kurumun bu konudaki talepleri, ilgili kurum ve kuruluşlarca on iş günü içinde yerine getirilir. Bu şekilde görevlendirilen personel, kurumlarından aylıklı izinli sayılır. Bu personelin izinli oldukları sürece memuriyetleri ile ilgileri ve özlük hakları devam ettiği gibi, bu süreler yükselme ve emekliliklerinde de hesaba katılır ve yükselmeleri başkaca bir işleme gerek duyulmadan süresinde yapılır. Bunların Kurumda geçirdikleri süreler, kendi kurumlarında geçirilmiş sayılır.

11644

BEŞİNCİ BÖLÜM **Çeşitli Hükümler**

Bütçe

MADDE 29 - (1) Kurumun gelirleri şunlardır:

- Türkiye Büyük Millet Meclisi bütçesinden alınacak Hazine yardımı.
- Diğer gelirler.

(2) Kurum bütçesinden bu Kanun kapsamındaki görevlerin gerçekleştirilmesine ilişkin giderler yapılır.

Yasaklar

MADDE 30 - (1) Başdenetçi, denetçiler, Genel Sekreter, kamu denetçiliği uzman ve uzman yardımcılarını ile diğer personel, siyasi partilere üye olamazlar; herhangi bir siyasi parti, kişi veya zümrenin yararını veya zararını hedef alan bir davranışta bulunamazlar; görevlerini yerine getirirken dil, ırk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din ve mezhep ayırımı yapamazlar; görevleri sebebiyle herhangi bir şekilde öğrendikleri mesleki veya ticari sırları görevlerinden ayrılmış olsalar bile açıklayamazlar, kendilerinin veya başkalarının yararına kullanamazlar.

(2) Başdenetçi, denetçiler, Genel Sekreter, kamu denetçiliği uzman ve uzman yardımcılarını; kendilerinin, eşlerinin ve üçüncü dereceye kadar (bu derece dâhil) kan ve kayın hısımlarının şikâyetlerini inceleyemezler.

(3) Başdenetçi, denetçiler, Genel Sekreter, kamu denetçiliği uzman ve uzman yardımcılarını ile diğer personel, bu görevleri süresince resmî veya özel hiçbir görev alamazlar, ticaretle uğraşamazlar. Bilimsel yayınlarda bulunma, görevleri veya meslekleri ile ilgili olarak davet edildikleri ulusal veya uluslararası kongre, konferans ve benzeri toplantılara katılma, derneklere üyelik ve kâr amacı gütmeyen kooperatiflerde ortaklık hâlinde bu madde hükümleri uygulanmaz.

Başdenetçi veya denetçiler hakkında ceza soruşturması ve kovuşturması usulü

MADDE 31 - (1) Başdenetçi ve denetçilerin görevleri sebebiyle bir suç işledikleri öne sürüldüğü takdirde haklarında ceza soruşturması ve kovuşturması yapılabilmesi Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanının iznine bağlıdır. İzin verilmesi veya verilmemesine ilişkin karara karşı itiraz mercii, Danıştayın ilgili dairesidir.

(2) Başdenetçi ve denetçiler hakkındaki soruşturma Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı tarafından yapılır. Açılacak kamu davası, Yargıtayın ilgili ceza dairesinde görülür. Temyiz mercii, Yargıtay Ceza Genel Kuruludur.

(3) Bu maddede hüküm bulunmayan hususlarda 2/12/1999 tarihli ve 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun hükümleri uygulanır.

(4) Ağır ceza mahkemesinin görev alanına giren suçlara ilişkin suçüstü hâli genel hükümlere tabidir.

11645

Genel Sekreter ve personel hakkında ceza soruşturması ve kovuşturması usulü

MADDE 32 - (1) Genel Sekreter, kamu denetçiliği uzman ve uzman yardımcılarının görevleri sebebiyle bir suç işledikleri öne sürüldüğü takdirde ceza soruşturması ve kovuşturması yapılabilmesi Başdenetçinin iznine

bağlıdır. İzin verilmesi veya verilmemesine ilişkin karara karşı itiraz mercii Ankara Bölge İdare Mahkemesidir.

(2) Genel Sekreter, kamu denetçiliği uzman ve uzman yardımcıları ile diğer personel hakkındaki soruşturma, suçun işlendiği yer Cumhuriyet başsavcısı veya görevlendireceği Cumhuriyet savcısı tarafından yapılır. Açılacak kamu davası aynı yer mahkemesinde görülür.

(3) Bu maddede hüküm bulunmayan hususlarda, Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun hükümleri uygulanır.

(4) Ağır ceza mahkemesinin görev alanına giren suçlara ilişkin suçüstü hâli genel hükümlere tabidir.

Emeklilik

MADDE 33 - (1) Başdenetçi, denetçiler, Genel Sekreter, kamu denetçiliği uzman ve uzman yardımcıları ile diğer personel, 31/5/2006 tarihli ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (c) bendi kapsamında sigortalı sayılır. **(Değişik ikinci ve üçüncü cümle: 2/7/2018 - KHK/703/110 md.)** Başdenetçi ve denetçilerin sigorta primine esas kazanç tutarları, Başdenetçi için “en yüksek Devlet memuru”, denetçiler için “bakanlık genel müdürleri” esas alınarak belirlenir. Bu görevleri sırasında 5510 sayılı Kanunun geçici 4’ üncü maddesi kapsamına girenlerin bu görevde geçen süreleri makam tazminatı ile temsil tazminatı ödenmesi gereken süre olarak değerlendirilir ve emeklilik yönünden Başdenetçi “en yüksek Devlet memuru”, denetçiler “bakanlık genel müdürleri” için belirlenmiş olan ek gösterge, makam tazminatı ile temsil tazminatından aynı usul ve esaslara göre yararlandırılır.

(2) Sosyal güvenlik kuruluşlarının herhangi birinden emekli aylığı almakta olanlardan Başdenetçi ve denetçi seçilenlerin, istekleri hâlinde emekli aylıkları kesilir ve 5510 sayılı Kanunun 4’ üncü maddesinin birinci fıkrasının (c) bendi kapsamında yeniden sigortalı sayılır. Bu şekilde emekli aylıklarını kestirmek suretiyle yeniden sigorta primi ödeyenlerin görev sürelerinin bitiminde emekli aylıkları genel hükümlere göre yeniden belirlenir.

(3) Başdenetçi ve denetçiler hakkında 8/6/1949 tarihli ve 5434 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanununun 40 ıncı maddesinin birinci fıkrası ile 5510 sayılı Kanunda yer alan yaş haddine ilişkin hükümler uygulanmaz.

Kadrolar

MADDE 34 - (1) Ekli listede yer alan kadrolar ihdas edilerek 13/12/1983 tarihli ve 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin eki (I) sayılı cetvele Kamu Denetçiliği Kurumu bölümü olarak eklenmiştir.

Değişiklik yapılan hükümler

MADDE 35 - (1) **(14/7/1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile ilgili olup yerine işlenmiştir.)**

(2) **(10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile ilgili olup yerine işlenmiştir.)**

(3) **(5/1/1961 tarihli ve 237 sayılı Taşıt Kanunu ile ilgili olup yerine işlenmiştir.)**

Geçiş hükümleri

GEÇİCİ MADDE 1 - (1) Başdenetçi ve denetçilerin seçimi ile Kamu Denetçiliği Kurumu kurulur.

(2) Bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten on beş gün sonra Başkanlık tarafından Başdenetçi ve denetçi seçimi için aday adaylığı başvuru süreci başlatılır ve 11 inci maddede öngörülen usule uyularak seçim sonuçlandırılır.

(3) Bu Kanunun uygulanmasına ilişkin yönetmelikler, bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren dokuz ay içinde yürürlüğe konulur.

(4) Başdenetçi ve denetçilerin seçimi tamamlandıktan sonra Başdenetçi tarafından doksan gün içinde; bir defaya mahsus olmak ve ekli listede yer alan Kamu Denetçiliği Uzmanı unvanlı serbest kadro adedinin yüzde ellisini geçmemek üzere, 25 inci ve 26’ncı maddelerdeki şartlar aranmaksızın, doktora yapmış üniversite öğretim elemanları veya kamu kurum ve kuruluşlarında görevli olup, mesleğe özel yarışma sınavı ile girilen ve belirli süreli meslek içi eğitimden sonra özel bir yeterlik sınavı sonunda atanmış olanlardan kamu denetçiliği uzmanı olarak atama yapılabilir. Kamu denetçiliği uzmanı olarak atanacakların mesleklerinde en az beş yıllık deneyime sahip olmaları gerekir.

(5) Bu Kanun hükümleri, mahallî idarelerin eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışları hakkında, bu Kanunun bütün hükümlerinin yürürlüğe girdiği tarihten bir yıl sonra uygulanmaya başlanır.

Yürürlük

MADDE 36 - (1) Bu Kanunun 17’nci maddesi yayımı tarihinden dokuz ay sonra, diğer maddeleri yayımı tarihinde yürürlüğe girer.

Yürütme

MADDE 37 - (1) Bu Kanun hükümlerini Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı ve Bakanlar Kurulu yürütür.

**6328 SAYILI KANUN'A EK VE DEĞİŞİKLİK GETİREN
MEVZUATIN VEYA ANAYASA MAHKEMESİ TARAFINDAN İPTAL
EDİLEN HÜKÜMLERİN YÜRÜRLÜĞE GİRİŞ TARİHİNİ
GÖSTERİR LİSTE**

Değiştiren Kanunun/KHK'nin/ İptal Eden Anayasa Mahkemesi Kararının Numarası	6328 sayılı Kanun'un değişen veya iptal edilen maddeleri	Yürürlüğe Giriş Tarihi
6495	28	2/8/2013
KHK/703	5,16,27,33	24/6/2018 tarihinde birlikte yapılan Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Cumhurbaşkanlığı seçimleri sonucunda Cumhurbaşkanının andiçerek göreve başladığı tarihte (9/7/2018)

Ek 2. Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik

KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU KANUNUNUN UYGULANMASINA İLİŞKİN USUL VE ESASLAR HAKKINDA YÖNETMELİK

BİRİNCİ BÖLÜM

Amaç, Kapsam, Dayanak ve Tanımlar

Amaç ve kapsam

MADDE 1 - (1) Bu Yönetmelik; kamu hizmetlerinin işleyişinde bağımsız ve etkin bir şikâyet mekanizması oluşturmak amacıyla idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden ve iyi yönetim ilkelerini gözeterek incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmak üzere kurulan Kamu Denetçiliği Kurumuna gerçek ve tüzel kişiler tarafından yapılacak şikâyet başvurularının usul ve esasları ile Kamu Denetçiliği Kurumunun çalışma usul ve esaslarını kapsar.

Dayanak

MADDE 2 - (1) Bu Yönetmelik, 14/6/2012 tarihli ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununa dayanılarak hazırlanmıştır.

Tanımlar

MADDE 3 - (1) Bu Yönetmelikte geçen;

- a) Başdenetçi: Kamu Başdenetçisini,
- b) Başdenetçilik: Kamu Denetçiliği Kurumu Başdenetçiliğini,
- c) Denetçi: Kamu denetçisini,
- ç) Genel Sekreter: Kamu Denetçiliği Kurumu Genel Sekreterini,
- d) Genel Sekreterlik: Kamu Denetçiliği Kurumu Genel Sekreterliğini,
- e) İdare: Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarını, mahallî idareleri, mahallî idarelerin bağlı idarelerini, mahallî idare birliklerini, döner sermayeli kuruluşları, kanunlarla kurulan fonları, kamu tüzel kişiliğini haiz kuruluşları, kamu iktisadi teşebbüslerini, sermayesinin yüzde ellisinden fazlası kamuya ait kuruluşlar ile bunlara bağlı ortaklıklar ve müesseseleri, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarını, kamu hizmeti yürüten özel hukuk tüzel kişilerini,
- f) Kanun: 14/6/2012 tarihli ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununu,
- g) Komisyon: Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan Karma Komisyonu,
- ğ) Kurum: Kamu Denetçiliği Kurumunu,
- h) Şikâyet başvurusu: Bu Yönetmelikte belirtilen usul ve esaslar çerçevesinde Kuruma yapılan şikâyetleri,
- ı) Şikâyetçi: Kuruma şikâyet başvurusu yapan gerçek ve tüzel kişileri,
- i) Uzman: Kamu denetçiliği uzmanını,
- j) Uzman yardımcısı: Kamu denetçiliği uzman yardımcısını, ifade eder.

İKİNCİ BÖLÜM

Kurumun Görev Alanı ve İyi Yönetim İlkeleri

Kurumun görevi

MADDE 4 - (1) Kurum;

a) Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının, mahallî idarelerin, mahallî idarelerin bağlı idarelerinin, mahallî idare birliklerinin, döner sermayeli kuruluşların, kanunlarla kurulan fonların, kamu tüzel kişiliğini haiz kuruluşların, kamu iktisadi teşebbüslerinin, sermayesinin yüzde ellisinden fazlası kamuya ait kuruluşlar ile bunlara bağlı ortaklıklar ve müesseselerin, kamu kurumu niteliğindeki meslek

kuruluşlarının,

b) Kamunun ortak, sürekli ve kamusal bir ihtiyacını karşılayan ve idarî düzenleme, denetim ve gözetim altında kamu hizmeti yürüten özel hukuk tüzel kişilerinin, her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarına ilişkin şikâyetleri inceler, araştırır ve önerilerde bulunur.

(2) Ancak;

a) Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile resen imzaladığı kararlar ve emirler,

b) Yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler,

c) Yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar,

ç) Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askerî nitelikteki faaliyetleri, hakkında yapılan şikâyetler Kurumun görev alanı dışındadır.

Kurumca incelenmeyecek şikâyet başvuruları

MADDE 5 - (1) Yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarıncaya karara bağlanmış uyuşmazlıklar hakkında Kuruma yapılan şikâyetler incelenmez.

(2) Sebepleri, konusu ve tarafları aynı olup incelenmekte olan veya daha önce sonuçlandırılan şikâyetler hakkında Kuruma yeniden yapılan şikâyetler incelenmez.

(3) Belli bir konuyu içermeyen şikâyetler incelenmez.

İyi yönetim ilkeleri

MADDE 6 - (1) Kurum, inceleme ve araştırma yaparken idarenin, insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde; kanunlara uygunluk, ayrımcılığın önlenmesi, ölçülülük, yetkinin kötüye kullanılmaması, eşitlik, tarafsızlık, dürüstlük, nezaket, şeffaflık, hesap verilebilirlik, haklı beklentiye uygunluk, kazanılmış hakların korunması, dinlenilme hakkı, savunma hakkı, bilgi edinme hakkı, makul sürede karar verme, kararların gerekçeli olması, karara karşı başvuru yollarının gösterilmesi, kararın geciktirilmeksizin bildirilmesi, kişisel verilerin korunması gibi iyi yönetim ilkelerine uygun işlem ve eylem ile tutum veya davranışta bulunup bulunmadığını gözetir ve iyi yönetim ilkelerine uyar.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

Kuruma Şikâyet Başvurusu

Şikâyet hakkı

MADDE 7 - (1) İdarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarına karşı, Kanun ve bu Yönetmelikte belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde menfaati ihlal edilen gerçek ve tüzel kişiler Kuruma şikâyet başvurusunda bulunabilir. Ancak, şikâyetin insan hakları, temel hak ve özgürlükler, kadın hakları, çocuk hakları ve kamuyu ilgilendiren genel konulara yönelik olması hâlinde menfaat ihlali aranmaz.

Şikâyet başvuru usulü ve şikâyetin yapılacağı yerler

MADDE 8 - (1) Şikâyet başvurusu Türkçe dilekçe ile yapılır. Ancak, şikâyetçinin kendisini daha iyi ifade edebildiği başka bir dildeki başvurusu, Kurumca haklı ve makul olduğunun tespiti halinde kabul edilebilir.

(2) Şikâyet dilekçeleri Kuruma veya Kurumun gerekli gördüğü yerlerde açtığı bürolara elden verilebileceği gibi posta, elektronik posta veya faks yoluyla da gönderilebilir. Kurum tarafından oluşturulan elektronik sistem aracılığıyla da şikâyet başvurusunda bulunulabilir. Ayrıca, illerde valilikler veya ilçelerde kaymakamlıklar aracılığıyla elden veya posta yoluyla şikâyet başvurusu yapılabilir. Valilik veya kaymakamlıklar, şikâyetleri tarih ve sayı vermek suretiyle kayıt altına aldıktan sonra şikâyet başvurusunu ve varsa eklerini en geç üç iş günü içinde doğrudan Kuruma gönderir.

(3) Faks veya elektronik posta yoluyla yapılan şikâyet başvurularına ait dilekçe asılları, onbeş gün içinde Kuruma gönderilmedikçe başvuru geçerli sayılmaz. Kayıtlı elektronik posta yoluyla yapılan başvurularda bu şart aranmaz.

Şikâyet başvurusunun yapılması

MADDE 9 - (1) Şikâyet başvurusu, bu Yönetmeliğin ekinde yer alan ve Kurumun resmî internet sitesinde yayımlanan Gerçek Kişiler İçin Şikâyet Başvuru Formu (EK-1) veya Tüzel Kişiler İçin Şikâyet Başvuru Formu (EK-2) doldurulmak suretiyle yapılır. Bu Yönetmelikte belirlenen zorunlu bilgi ve belgelerin bulunması koşuluyla form kullanılmadan da şikâyet başvurusu yapılabilir. Haklı bir nedenin bulunması hâlinde başvuru yapılan yerde formun doldurulmasına yardımcı olunmak suretiyle sözlü yapılan şikâyet başvuruları da kabul edilir.

(2) Şikâyet başvuruları okunaklı ve anlaşılır bir şekilde yazılır veya doldurulur.

(3) Varsa şikâyet konusuna ilişkin bilgi ve belgeler de başvuruya eklenir.

(4) Şikâyet başvurusundan herhangi bir nedenle ücret alınmaz.

(5) Şikâyet başvurusunda aşağıdaki hususlara yer verilir:

a) Şikâyetçi gerçek kişi ise;

- 1) Adı, soyadı ve imzası,
- 2) Türkiye Cumhuriyeti vatandaşları için vatandaşlık kimlik numarası, yabancılar için pasaport numarası, uyruğu ve varsa kimlik numarası,
- 3) Tebligata esas yerleşim yeri veya iş adresi,
- 4) Şikâyet edilen idare, şikâyet konusu ve talep,
- 5) İdareye başvuru tarihi ve idarenin cevap tarihi,
- 6) Varsa bildirim esas elektronik posta adresi, telefon ve faks numarası.

b) Şikâyetçi tüzel kişi ise;

- 1) Unvanı,
- 2) Tebligata esas yerleşim yeri adresi, telefon numarası ve varsa elektronik tebligat adresi,
- 3) Yetkili kişinin adı, soyadı, unvanı, imzası ve varsa bildirim esas elektronik posta adresi, telefon ve faks numarası,
- 4) Şikâyet edilen idare, şikâyet konusu ve talep,
- 5) İdareye başvuru tarihi ve idarenin cevap tarihi,
- 6) Yetkili kişinin yetki belgesinin aslı veya onaylı örneği,
- 7) Varsa merkezi tüzel kişilik numarası.

Elektronik ortamda şikâyet

MADDE 10 - (1) Kurumun resmî internet sitesi aracılığıyla elektronik ortamda şikâyet başvurusu yapılabilir. Elektronik ortamda yapılan şikâyet başvurusunda 9 uncu maddede belirtilen koşulların bulunması gerekir. Bu başvurularda imza şartı aranmaz; ancak Kurum elektronik ortamda güvenli elektronik imza kullanılarak şikâyet başvurusu yapılmasına karar verebilir.

(2) Şikâyet başvurusuna ilişkin belgeler elektronik başvuruya ek yapılır.

Şikâyetin kanunî temsilci veya vekil aracılığıyla yapılması

MADDE 11 - (1) Şikâyet başvurusu, kanunî temsilci veya vekil tarafından da yapılabilir. Kanunî temsilci veya vekil aracılığıyla yapılan şikâyetlerde temsile veya vekâlete dair geçerli bir yetki belgesinin veya ispat belgesinin sunulması zorunludur.

(2) Şikâyet başvurusunun kanunî temsilci veya vekil tarafından yapılması durumunda kanunî temsilci veya vekilin;

- a) Adı, soyadı ve imzası,
 - b) Türkiye Cumhuriyeti vatandaşları için vatandaşlık kimlik numarası,
 - c) Yabancılar için pasaport numarası, uyruğu ve varsa kimlik numarası,
 - ç) Tebligata esas yerleşim yeri veya iş adresi,
 - d) Varsa bildirim esas elektronik posta adresi, telefon ve faks numarası, şikâyet başvurusunda yer alır.
- (3) Kanunî temsilci veya vekil aracılığıyla yapılan şikâyet başvurularında tebligat bu kişilere yapılır.

İdari başvuru yollarının tüketilmesi

MADDE 12 - (1) Kuruma şikâyet başvurusunda bulunulabilmesi için 6/1/1982 tarihli ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun;

- a) 10 uncu maddesi uyarınca idarî davaya konu olabilecek bir işlem veya eylemin yapılması için idarî makamlara başvuru yapılması,
 - b) 11 inci maddesi uyarınca idarî işlemin kaldırılması, geri alınması, değiştirilmesi veya yeni bir işlem yapılmasının üst makamdan, üst makam yoksa işlemi yapmış olan makamdan idarî dava açma süresi içinde istenmesi,
 - c) 12 nci maddesi uyarınca idarî işlemde dolayı doğan zararın giderilmesinin üst makamdan, üst makam yoksa işlemi yapmış olan makamdan idarî dava açma süresi içinde istenmesi,
 - ç) 13 üncü maddesi uyarınca idarî eylemin yazılı bildirim veya başka suretle öğrenildiği tarihten itibaren bir yıl ve her hâlde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak hakkın yerine getirilmesinin istenmesi, gerekir.
- (2) Birinci fıkranın (a) bendinde öngörülen başvuru yolunun tüketilmesi hâlinde (b) ve (c) bendine göre ayrıca idarî başvuru yoluna gidilmesi gerekli değildir.
- (3) Kuruma şikâyet başvurusunda bulunulabilmesi için özel kanunlarda yer alan zorunlu idarî başvuru yollarının tüketilmesi gerekir.

- (4) Kurum, telafisi güç veya imkânsız zararların doğması ihtimali bulunan hâllerde idarî başvuru yolları tüketilmese dahi şikâyet başvurularını kabul edebilir.
- (5) İdarenin tutum ve davranışına karşı idarî başvuru yollarının tüketilmesi şart değildir.
- (6) İdarenin, kanunlarda açıkça kesin olduğu belirtilen işlemlerine karşı doğrudan Kuruma şikâyet başvurusu yapılabilir.

Şikâyet başvuru süresi

MADDE 13 - (1) 12 nci madde uyarınca idareye yapılacak başvuruya;

- a) İdare tarafından verilecek cevabın tebliği tarihinden,
 - b) İdare tarafından altmış gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten, itibaren altı ay içinde Kuruma şikâyet başvurusunda bulunulabilir.
- (2) İdarenin tutum ve davranışları ile kanunlarda kesin olduğu belirtilen işlemlere karşı, tutum ve davranışın gerçekleştiği veya öğrenildiği tarihten veya işlemin tebliği tarihinden itibaren altı ay içinde Kuruma şikâyet başvurusunda bulunulabilir.

Şikâyet başvurusunun kaydı ve tarihi

MADDE 14 - (1) Kuruma yapılan veya ulaştan şikâyet başvurusu, tarih ve sayı verilmek suretiyle kaydedilir ve elden teslim edilenler için alındı belgesi verilir.

- (2) Şikâyet tarihi;
- a) Şikâyet başvurusunun Kuruma, bürolarına, valilik veya kaymakamlıklara verildiği,
- b) Posta, elektronik posta veya faksın Kuruma ulaştığı,
- c) Elektronik ortamda yapılan şikâyet başvurusunun Kurumun elektronik sistemine ulaştığı, tarihtir.

Engellilerin şikâyet başvurusu

MADDE 15 - (1) Kurum, engellilerin şikâyet başvurusu yapabilmesi için gerekli tedbirleri alır.

Şikâyet başvurusunun gizliliği

MADDE 16 - (1) Şikâyetçinin talebi üzerine şikâyet başvurusu gizli tutulur. Şikâyet başvurusunun gizli kalmasına yönelik her türlü tedbir Kurum tarafından alınır.

Dava açma süresinin durması

MADDE 17 - (1) Dava açma süresi içinde yapılan şikâyet başvurusu, işlemeye başlamış olan dava açma süresini durdurur.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

Ön İnceleme

Şikâyet başvuru bürosu ve dağıtım bürosu

MADDE 18 - (1) Şikâyet başvuru bürosu, Başdenetçinin görevlendireceği yeterli sayıda personelden oluşur.

- (2) Şikâyet başvuru bürosunun görevleri şunlardır:
 - a) Kuruma yapılan şikâyet başvurusunun kaydını yapmak, numara vermek ve dosyalamak.
 - b) Şikâyet başvurusunu dağıtım bürosuna göndermek.
 - c) Başdenetçi tarafından verilen diğer görevleri yapmak.
- (3) Dağıtım bürosu, Başdenetçinin görevlendireceği yeterli sayıda uzman veya uzman yardımcısı ile diğer personelden oluşur.
- (4) Dağıtım bürosunun görevleri şunlardır:
 - a) Şikâyet başvurusunu iş bölümü esaslarına göre ilgili denetçiye göndermek.
 - b) Başdenetçi tarafından verilen diğer görevleri yapmak.
- (5) Şikâyet başvurusunun iş bölümü esaslarına göre ilgili denetçiye gönderilmesi dönüşümlü olarak dağıtım bürosunda görevlendirilecek uzman veya uzman yardımcısı tarafından yerine getirilir.
- (6) Şikâyet başvurusunun hangi denetçinin görev alanına girdiği hususunda oluşacak tereddüt, Başdenetçi veya görevlendireceği bir denetçi tarafından giderilir.

Ön incelemenin yapılması

MADDE 19 - (1) Şikâyet başvurusu, inceleme ve araştırmaya geçilmeden önce ön incelemeye tabi tutulur.

Ön incelemede şikâyet başvurusu;

- a) Kurumun görev alanına girip girmediği,
- b) Süresi içinde yapılıp yapılmadığı,
- c) Kurumda incelenmekte ve araştırılmakta olan bir şikâyet başvurusuyla sebepleri, konusu ve taraflarının

- aynı olup olmadığı,
- ç) Kurum tarafından daha önce sonuçlandırılan bir şikâyetle sebepleri, konusu ve taraflarının aynı olup olmadığı,
- d) Yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarınınca karara bağlanmış uyuşmazlıklara ilişkin olup olmadığı,
- e) İdari başvuru yollarının tüketilip tüketilmediği,
- f) 8 inci maddenin birinci fıkrası kapsamında yapılıp yapılmadığı,
- g) Belli bir konuyu içerip içermediği,
- ğ) Kanuna göre şikâyet başvurusunda bulunması gereken bilgilerin yer alıp almadığı,
- h) Menfaat ihlali içerip içermediği, yönlerinden incelenir.

Ön inceleme üzerine yapılacak işlemler ve verilecek kararlar

MADDE 20 - (1) Şikâyet başvurusunun, (e) bendi hariç olmak üzere 19 uncu maddede yer alan şartlardan herhangi birini taşıyamaması hâlinde incelenemezlik kararı verilir. Bu karar, şikâyetçiye tebliğ edilir ve tebliğ ile birlikte durmuş olan dava açma süresi kaldığı yerden tekrar işlemeye başlar.

- (2) İdari başvuru yolları tüketilmeden yapılan şikâyet başvurusu hakkında ilgili idareye gönderme kararı verilir. Gönderme kararı şikâyetçiye de tebliğ edilir. Kuruma şikâyet tarihi, ilgili idareye başvuru tarihi olarak kabul edilir. Şikâyet başvurusunun Kurum tarafından ilgili idareye gönderilmesi üzerine;
- a) İdare tarafından şikâyetçiye verilecek cevabın tebliği tarihinden,
- b) İdare tarafından almış gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten, itibaren altı ay içinde Kuruma yeniden şikâyet başvurusu yapılabilir.
- (3) Şikâyet edilen idarenin yanlış gösterilmesi durumunda Kurum, resen doğru idareyi belirler ve inceleme aşamasına geçer.
- (4) İncelenemezlik kararı doğrultusunda, eksikliklerin giderilmesi şartıyla süresi içinde yeniden Kuruma şikâyet başvurusu yapılabilir.
- (5) Şikâyet başvurusunun 19 uncu maddede yer alan şartları taşıması hâlinde inceleme ve araştırma aşamasına geçilir.
- (6) Ön inceleme şartlarının bulunmadığının sonradan anlaşılması hâlinde de incelenemezlik veya gönderme kararı verilir.

İncelenemezlik ve gönderme kararlarında bulunması gereken hususlar

MADDE 21 - (1) İncelenemezlik ve gönderme kararlarında aşağıdaki hususlara yer verilir:

- a) Şikâyet numarası ile karar numarası ve tarihi.
- b) Şikâyetçinin ve varsa temsilcisinin adı, soyadı ve adresi.
- c) Şikâyet edilen idare
- ç) Şikâyet konusu
- d) Gerekçe.
- e) Karar.
- f) Şikâyet konusuna ilişkin başvuru yolları, süresi ve başvurulacak makam.
- g) İmza ve mühür.

BEŞİNCİ BÖLÜM

İnceleme ve Araştırma

İnceleme ve araştırma usulü

MADDE 22 - (1) İdarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışları, insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk ve iyi yönetim ilkeleri yönlerinden incelenir ve araştırılır.

- (2) Şikâyet başvurusu Başdenetçi, denetçi veya görevlendirilecek uzman ve uzman yardımcıları tarafından incelenir ve araştırılır.
- (3) Aynı sebep ve konuya ilişkin benzer nitelikteki şikâyet başvuruları birleştirilerek incelenebilir.
- (4) Şikâyet konusunun insan haklarına, temel hak ve özgürlüklere, kadın ve çocuk haklarına ilişkin olması halinde yerinde inceleme ve araştırma yapılabilir. Kamuyu ilgilendiren genel konulara yönelik şikâyetlerde ise, şikâyetçi veya şikâyet edilen idarenin talebi üzerine yerinde inceleme ve araştırma yapılabilir. İlgili idare ve yetkililer bunun için gerekli her türlü kolaylığı sağlamakla yükümlüdür.

İdareden bilgi ve belge istenmesi

MADDE 23 - (1) Başdenetçi veya denetçi, inceleme ve araştırma konusu hakkında ilgili idareden bilgi ve

belge isteyebilir. İdare, istenilen bilgi ve belgeleri derhal elektronik posta yoluyla Kurumun elektronik posta adresine gönderir ve bu isteğin tebliğ edildiği tarihten itibaren en geç otuz gün içinde de asıllarını gönderir. Bu süre içinde istenen bilgi ve belgeleri haklı bir neden olmaksızın vermeyenler veya eksik verenler hakkında Başdenetçi veya denetçinin başvurusu üzerine ilgili merci soruşturma açar. Soruşturma açılmasına ilişkin işlem ve soruşturma sonucu hakkında ilgili merci Kurumu bilgilendirir.

(2) Devlet sırrı veya ticarî sır niteliğindeki bilgi ve belgeler, yetkili mercilerin en üst makam veya kurulunca açıkça gerekçesi belirtilmek suretiyle verilmeyebilir. Ancak, Devlet sırrı niteliğindeki bilgi ve belgeler Başdenetçi veya görevlendireceği denetçi tarafından yerinde incelenebilir. İncelenen Devlet sırrı niteliğindeki bilgi ve belgeler açıklanamaz ve bu bilgi ve belgelere kararda yer verilemez.

Bilirkişi görevlendirilmesi

MADDE 24 - (1) Başdenetçi veya denetçiler, inceleme ve araştırma konusuyla ilgili olarak özel veya teknik bilgiyi gerektiren hâllerde alanında uzman kişilerden bilirkişi görevlendirebilir. Bilirkişiler, adli yargı ilk derece mahkemesi adalet komisyonlarının belirlenen listelerde yer alanlardan, üniversite öğretim elemanlarından veya meslek odası mensuplarından da seçilebilir.

(2) Bilirkişi olarak görevlendirilecek kişilerin;

a) Mesleklerinde en az beş yıllık deneyim sahibi olması,

b) Affa uğramış veya ertelenmiş olsa bile Devlete karşı işlenen suçlar ile zimmet, irtikâp, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, güveni kötüye kullanma, hileli iflâs gibi bir suçtan veya kaçakçılık, resmî ihale ve alım satımlara fesat karıştırma, gerçeğe aykırı bilirkişilik yapma, yalan tanıklık suçlarından biriyle hükümlü bulunmaması,

c) Disiplin yönünden meslekten ya da memuriyetten çıkarılmamış veya sanat icrasından geçici olarak yasaklanmamış olması, gerekir.

(3) Bilirkişiler, çalıştıkları veya iş ilişkisi içinde buldukları idareyle ilgili veya kendilerinin, eşlerinin ve üçüncü dereceye kadar (bu derece dâhil) kan ve kayın hısımlarının şikâyet başvurularında bilirkişilik yapamaz.

(4) Bilirkişi daha önce bilirkişilik göreviyle ilgili olarak bir kurulda yemin etmemişse, "Görevimi adalete bağlı kalarak, bilim ve fenne uygun olarak, tarafsızlıkla yerine getireceğime namusum ve vicdanım üzerine yemin ederim" şeklinde yemin eder.

(5) Bilirkişi, Başdenetçi veya denetçi tarafından belirlenen süre içinde raporunu Kuruma sunmak zorundadır. Bu süre, görevin verildiği tarihten itibaren iki ayı geçemez. Konunun kapsamlı ve karışık olması hâlinde bu süre bir ay daha uzatılabilir.

(6) Bilirkişi, görevi sebebiyle yahut görevini yerine getirirken öğrendiği sırları saklamak, kendisi ve başkaları yararına kullanmaktan kaçınmakla yükümlüdür.

(7) Bilirkişilere, Kanunun 19 uncu maddesinin ikinci fıkrasına göre ödeme yapılır.

Tanık veya ilgili kişilerin dinlenmesi

MADDE 25 - (1) Başdenetçi veya denetçiler, inceleme ve araştırma konusuyla ilgili olarak tanık veya ilgili kişilerin dinlenmesine karar verebilir. Tanık veya ilgili kişiler, Başdenetçi, denetçi veya uzmanlar tarafından dinlenebilir.

(2) Görüntülü ve sesli iletişim tekniğinin kullanılması suretiyle tanık veya ilgili kişi dinlenebilir.

(3) Tanık veya ilgili kişilerin dinlenmesi, şikâyet başvurusunun mahiyetine göre Başdenetçi veya denetçi tarafından belirlenecek yer, zaman ve usulde yapılır.

(4) Tanığa "Bildiğimi doğru söyleyeceğime namusum ve vicdanım üzerine yemin ederim" şeklinde yemin ettirilir.

(5) Tanık veya ilgili kişinin beyanı tutanağa geçirilir ve tutanak, beyan sahibi ile beyanı alan tarafından imzalanır.

(6) Tanık veya ilgili kişilere, 10/2/1954 tarihli ve 6245 sayılı Harcırah Kanunu hükümlerine göre ödeme yapılır.

Şikâyetten vazgeçme

MADDE 26 - (1) Şikâyetçi, karar verilinceye kadar şikâyetinden vazgeçebilir. Bu durumda Kurum inceleme ve araştırmasını sonlandırır.

Şikâyete konu talebin idarece yerine getirilmesi

MADDE 27 - (Değişik:RG-2/3/2017-29995)

(1) İnceleme ve araştırma devam ederken Kurum tarafları dostane çözüme davet edebilir. Gizliliğe yönelik gerekli görülen tedbirler Kurum tarafından alınır.

(2) Kurum, şikâyet konu talebin ilgili idare tarafından yerine getirilmesi hâlinde dostane çözüm kararı vererek inceleme ve araştırmasını sonlandırır.

Şikâyetçinin ölümü veya tüzel kişiliğinin sona ermesi

MADDE 28 - (1) Şikâyetçi gerçek kişi ise ölümü, tüzel kişi ise tüzel kişiliğinin sona ermesi durumunda inceleme ve araştırma sonlandırılır. Ancak, şikâyet konusunun mirasçıları ilgilendirmesi hâlinde inceleme ve araştırmaya devam edilebilir.

İncelenmekte olan şikâyet hakkında dava açılması

MADDE 29 - (1) İnceleme ve araştırma devam ederken şikâyet konusuyla ilgili olarak dava açılması hâlinde Kurum inceleme ve araştırmasını dava sonuçlanıncaya kadar bekletebilir veya şikâyet başvurusunun mahiyetine göre inceleme ve araştırmasını sonlandırabilir. Bekletilen şikâyet başvurusu hakkında kesinleşen dava sonucuna göre Kurum, inceleme ve araştırmayı karara bağlar.

İnceleme ve araştırmanın sonlandırılmayacağı hâller

MADDE 30 - (1) Şikâyetten vazgeçme, şikâyet konu talebin idarece yerine getirilmesi ve şikâyetçinin ölümü veya tüzel kişiliğinin sona ermesi hâllerinde şikâyet konusunun; insan haklarına, temel hak ve özgürlüklere, kadın haklarına, çocuk haklarına ve kamuyu ilgilendiren genel konulara yönelik olması durumunda inceleme ve araştırmaya devam edilebilir.

ALTINCI BÖLÜM

İnceleme ve Araştırma Sonucunda Verilecek Kararlar

Karar türleri

MADDE 31 - (1) Kurum, şikâyet başvurusuna ilişkin inceleme ve araştırma sonucunda tavsiye kararı, ret kararı (**Ek ibare:RG-2/3/2017-29995**), dostane çözüm kararı veya karar verilmesine yer olmadığına dair karar verir.

Tavsiye kararı

MADDE 32 - (1) İnceleme ve araştırma sonucunda şikâyetin yerinde olduğu kanaatine varılması hâlinde tavsiye kararı verilir. Kararda idare hakkında aşağıdaki tavsiyelerden bir veya birkaçına yer verilir:

- a) Hatalı davranıldığıın kabulü.
- b) Zararın tazmini.
- c) İşlem yapılması veya eylemde bulunulması.
- ç) Mevzuat değişikliğinin yapılması.
- d) İşlemin geri alınması, kaldırılması, değiştirilmesi veya düzeltilmesi.
- e) Uygulamanın düzeltilmesi.
- f) Uzlaşmaya gidilmesi.
- g) Tedbir alınması.

(2) Kurum, birinci fıkrada yer alan tavsiyeler dışında başka bir tavsiye kararı da verebilir.

(3) İlgili merci, tavsiye doğrultusunda tesis ettiği işlemi, aldığı önlemleri veya tavsiye edilen çözümü uygulanabilir nitelikte görmediği takdirde bunun gerekçesini otuz gün içinde Kuruma bildirir.

Ret kararı

MADDE 33 - (1) İnceleme ve araştırma sonucunda şikâyetin yerinde olmadığı kanaatine varılması hâlinde ret kararı verilir.

Dostane çözüm kararı

MADDE 33/A - (Ek:RG-2/3/2017-29995)

(1) Şikâyet konusu talebin ilgili idare tarafından yerine getirilmesi veya şikâyetin çözüme kavuşturulduğunun taraflarca Kuruma bildirilmesi hâlinde dostane çözüm kararı verilir.

Karar verilmesine yer olmadığına dair karar

MADDE 34 - (1) Kurum;

a) Şikâyetçinin (**Ek ibare:RG-2/3/2017-29995**) 33/A maddesinde belirtilen haller dışında başvurusundan vazgeçmesi,

b) Şikâyetçi gerçek kişi ise ölümü veya tüzel kişi ise tüzel kişiliğinin sona ermesi,

c) (**Mülga:RG-2/3/2017-29995**)

ç) İnceleme ve araştırma devam ederken şikâyet konusu hakkında dava açılması, üzerine inceleme ve araştırmasını sonlandırması hâlinde karar verilmesine yer olmadığına dair karar verir.

Kararlarda yer alacak hususlar

MADDE 35 - (1) İnceleme ve araştırma sonucunda verilecek kararlarda aşağıdaki hususlar yer alır:

- a) Şikâyet numarası ile karar numarası ve tarihi.
- b) Şikâyetçinin ve varsa temsilcisinin adı, soyadı ve adresi.
- c) Şikâyet edilen idare ve adresi.
- ç) Şikâyet konusu, hukuki sebepler ve istemin özeti.
- d) Dosyadaki bilgi ve belgelerin özeti.
- e) Gerekçe.
- f) Verilen karar ve sonuç.
- g) Şikâyet konusuna ilişkin başvuru yolları, süresi ve başvurulacak makam.
- ğ) İmza ve mühür.

Karar verme süresi

MADDE 36 - (1) Kurum, inceleme ve araştırmasını şikâyet tarihinden itibaren en geç altı ay içinde sonuçlandırır. Bu süre içinde inceleme ve araştırmanın sonuçlandırılmaması hâlinde şikâyetçiye sonuçlandırılmama gerekçesi ve dava açma süresinin işlemeye başladığı hususu bildirilerek inceleme ve araştırmaya devam edilir; ancak 29 uncu madde hükümleri saklıdır.

Kararın tebliği

MADDE 37 - (1) Kurum, kararlarını ilgili mercie ve şikâyetçiye tebliğ eder.

(2) Kamu hizmeti yürüten özel hukuk tüzel kişileri hakkında verilen tavsiye kararları denetim ve gözetimden sorumlu bakanlığa veya kamu kurum ve kuruluşuna da gönderilebilir.

Dava açma süresinin yeniden işlemeye başlaması

MADDE 38 - (1) Şikâyet başvurusunun Kurum tarafından reddedilmesi hâlinde, durmuş olan dava açma süresi gerekçeli ret kararının ilgiliye tebliğinden itibaren kaldığı yerden işlemeye başlar.

(2) Şikâyet başvurusunun Kurum tarafından yerinde görülerek kabul edilmesi hâlinde; ilgili merci Kurumun tavsiyesi üzerine otuz gün içinde herhangi bir işlem tesis etmez veya eylemde bulunmaz ise durmuş olan dava açma süresi kaldığı yerden işlemeye başlar.

(3) Kurumun (**Ek ibare: RG-2/3/2017-29995**) dostane çözüm kararı veya karar verilmesine yer olmadığına dair karar vermesi hâlinde durmuş olan dava açma süresi kararın ilgiliye tebliğinden itibaren kaldığı yerden işlemeye başlar.

(4) Kurumun, inceleme ve araştırmasını, şikâyet başvuru tarihinden itibaren altı ay içinde sonuçlandıramaması hâlinde bu durum gerekçesiyle birlikte şikâyetçiye tebliğ edilir. Durmuş olan dava açma süresi tebliğden itibaren kaldığı yerden işlemeye başlar.

Yeniden inceleme ve araştırma

MADDE 39 - (1) Başdenetçilik, kararın verilmesinden sonra sonucu etkileyebilecek bilgi ve belgelerin ortaya çıkması durumunda şikâyet hakkında yeniden inceleme ve araştırma yapabilir.

YEDİNCİ BÖLÜM

Başdenetçi ve Denetçilerin Görev ve Yetkileri ile İş Bölümü ve Çalışma Esasları

Başdenetçinin görev ve yetkileri

MADDE 40 - (1) Başdenetçinin görev ve yetkileri şunlardır:

- a) Kurumu yönetmek ve temsil etmek.
- b) Kuruma gelen şikâyetleri incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmak.
- c) Denetçiler arasında iş birliğini sağlamak ve uyumlu çalışmalarını gözetmek.
- ç) Denetçilerin görev alanına ilişkin olarak ortaya çıkan tereddütleri gidermek.
- d) Birisi kadın ve çocuk hakları alanında görevlendirilmek üzere, denetçiler arasındaki iş bölümünü belirlemek ve gerektiğinde değiştirmek.
- e) Gerek gördüğünde şikâyet başvurusunu bizzat sonuçlandırmak.
- f) Kanunun uygulanmasına ilişkin yönetmelikleri hazırlamak ve gerektiğinde değişiklik yapmak.
- g) Yıllık raporu hazırlamak ve Komisyona sunmak.
- ğ) Yıllık raporu beklemeksizin gerek gördüğü konularda özel rapor hazırlamak.
- h) Raporları kamuoyuna duyurmak.
- ı) Kurumun faaliyetleri hakkında açıklama yapmak.

- i) Yokluğunda kendisine vekâlet edecek denetçiyi belirlemek.
- j) Genel Sekreteri ve diğer personeli atamak.
- k) Genel Sekreter, uzman ve uzman yardımcılarının görevleri sebebiyle bir suç işledikleri öne sürüldüğü takdirde ceza soruşturması ve kovuşturması yapılabilmesi için izin vermek.
- l) Bilirkişi görevlendirmek ve tanık ya da ilgili kişileri dinlemek.
- m) İhtiyaç duyulan iş ve konularla ilgili olarak kamu kurum ve kuruluşlarındaki personelin geçici olarak görevlendirilmesini istemek.
- n) İnceleme ve araştırma konusuyla ilgili olarak idareden bilgi ve belge istemek.
- o) İnceleme ve araştırma konusuyla ilgili olan devlet sırrı niteliğindeki bilgi ve belgeleri yerinde incelemek veya görevlendireceği denetçiye inceletmek.
- ö) 22 nci madde kapsamında yerinde inceleme ve araştırma yapmak.
- p) İstenen bilgi ve belgeleri vermeyenler hakkında ilgili merciden soruşturma açılmasını istemek.
- r) Gerekli görülen yerlerde büro açılmasına karar vermek.
- s) Kurumun görev alanıyla ilgili olarak uluslararası işbirliğine ilişkin çalışmalarını yürütmek.
- ş) Kanunlarla verilen diğer görevleri yapmak.

Denetçilerin görev ve yetkileri

MADDE 41 - (1) Denetçilerin görev ve yetkileri şunlardır:

- a) Görevlendirildikleri konu veya alanlara ilişkin şikâyetleri incelemek, araştırmak ve Başdenetçiye önerilerde bulunmak.
- b) İnceleme ve araştırma konusuyla ilgili olarak idareden bilgi ve belge istemek.
- c) İstenen bilgi ve belgeleri vermeyenler hakkında ilgili merciden soruşturma açılmasını istemek.
- ç) Gerek gördüğü konularda özel rapor hazırlamak ve Başdenetçiye sunmak.
- d) Başdenetçi tarafından görevlendirilmesi hâlinde Kurumun faaliyetleri hakkında açıklama yapmak.
- e) Bilirkişi görevlendirmek ve tanık ya da ilgili kişileri dinlemek.
- f) Başdenetçi tarafından görevlendirilmesi hâlinde devlet sırrı niteliğindeki bilgi ve belgeleri yerinde incelemek.
- g) 22 nci madde kapsamında yerinde inceleme ve araştırma yapmak.
- ğ) Başdenetçiye, yokluğunda vekâlet etmek.
- h) Kanunda verilen görevlerin yapılmasında Başdenetçiye yardımcı olmak.
- ı) Başdenetçi tarafından verilen diğer görevleri yapmak.

Genel Sekreterliğin oluşumu ve görevleri

MADDE 42 - (1) Genel Sekreterlik, Kurumun idarî ve malî işleriyle sekreteryaya hizmetlerini yerine getirir.

Genel Sekreterlikte, Genel Sekreter ve diğer idarî personel görev yapar.

(2) Genel Sekreterliğin görevleri şunlardır:

- a) Kurumun büro işlerini yürütmek.
- b) Şikâyet başvurularının kayıt işlerini yürütmek.
- c) Kurumun insan gücü planlaması ve personel politikası ile ilgili çalışmalarını yapmak, personel sisteminin geliştirilmesi için Başdenetçiye teklifte bulunmak.
- ç) Genel Sekreterlikte görev yapan personelin sevk ve idaresini sağlamak.
- d) Kurumda çalışan personelin özlük işleri ile sağlık ve sosyal hizmet faaliyetlerini yürütmek.
- e) Kurum personelinin atama, nakil ve terfi işlemlerini yürütmek.
- f) Kurumun eğitim planını hazırlamak, uygulamak ve değerlendirmek.
- g) Hizmet içi eğitim, kurs ve benzeri yerlere katılacak Kurum personelinin görevlendirmek ve malî haklarının ödenmesine ilişkin işlemleri yürütmek.
- ğ) Kurum personelinin izin ve emeklilik işlemlerini yürütmek.
- h) Kurumun arşiv hizmetlerini yürütmek.
- ı) Genel evrak faaliyetlerini düzenlemek ve yürütmek.
- i) Kararların ve raporların otomasyonunu sağlamak ve bunları arşivlemek.
- j) 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile 22/12/2005 tarihli ve 5436 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunun 15 inci maddesi ve diğer mevzuatla malî hizmetler birimi ve strateji geliştirme birimlerine verilen görevleri yapmak.
- k) Kurumun taşınır ve taşınmazlarına ilişkin işlemleri ilgili mevzuat çerçevesinde yürütmek.

- l) Bütçenin harcanması konusunda Başdenetçiye bilgi vermek.
- m) Kurumun görev alanıyla ilgili hususlarda bilişim sisteminin kullanılmasını sağlamak, bilgi sistemleri ve otomasyonu konusundaki gelişmeleri izlemek.
- n) Kurum bilgi mimarisinin hazırlanması, veri tabanlarının kurulması, güncellenmesi ve arşivlenmesi çalışmalarını yapmak.
- o) Kurumun sivil savunma ve seferberlik hizmetlerini planlamak ve yürütmek.
 - ö) Kurumun basın ve halkla ilişkiler ile tanıtım faaliyetlerini yürütmek.
- p) Protokol işlerini düzenlemek.
- r) Kurumun idarî, malî ve teknik işlerini yürütmek.
- s) Kanunlarla veya Başdenetçilik tarafından verilen diğer işleri yapmak.

Uzman ve uzman yardımcılarının görevleri

MADDE 43 - (1) Uzman ve uzman yardımcıları, Başdenetçi veya denetçiler tarafından verilen görevleri yerine getirir.

(2) Uzman ve uzman yardımcıları, Kurumun aslî hizmetlerini yürütmek üzere Kamu Denetçiliği Uzmanlığı Yönetmeliğinde belirtilen görevleri yapar.

İş bölümüne esas konu veya alanlar

MADDE 44 - (1) Denetçiler arasındaki iş bölümü aşağıdaki konu veya alanlara göre belirlenir:

- a) İnsan hakları.
- b) Kadın ve çocuk hakları.
- c) Engelli hakları.
- ç) Ailenin korunması.
- d) Sosyal hizmetler.
- e) Eğitim-öğretim, gençlik ve spor.
- f) Bilim, sanat, kültür ve turizm.
- g) Adalet, milli savunma ve güvenlik.
- ğ) Sağlık.
- h) Nüfus, vatandaşlık, mülteci ve sığınmacı hakları.
- ı) Kamu personel rejimi.
- i) Mülkiyet hakkı.
- j) Ekonomi, maliye ve vergi.
- k) Enerji, sanayi, gümrük ve ticaret.
- l) Çalışma ve sosyal güvenlik.
- m) Orman, su, çevre ve şehircilik.
- n) Ulaştırma, basın ve iletişim.
- o) Gıda, tarım ve hayvancılık.
- ö) Mahallî idarelerce yürütülen hizmetler.
- p) Diğer konu ve alanlar.

(2) Denetçilerin sorumlu oldukları konu veya alanlar, Başdenetçi tarafından yönerge ile belirlenir.

(3) Başdenetçi, denetçiler arasında iş birliğini sağlar ve denetçilerin uyumlu çalışmasını gözetir.

İş bölümüne ilişkin ilkeler

MADDE 45 - (1) İş bölümü yapılırken aşağıdaki ilkeler göz önünde bulundurulur:

- a) Denetçilerin tecrübe ve uzmanlık alanının gözetilmesi.
- b) Şikâyet sayısının ve dönemsel olarak şikâyet yoğunluğunun dikkate alınması.
- c) Benzer konuların aynı denetçinin sorumluluğunda bulundurulması.

Başdenetçi ve denetçilerin çalışma esasları

MADDE 46 - (1) Denetçiler, Başdenetçi tarafından görevlendirildikleri konu veya alanlarda tek başlarına çalışır ve kararlarını Başdenetçiye sunar. Başdenetçi, incelenmesi ve araştırılması gereken başka bir hususun olmadığına kanaat getirmesi hâlinde veya gerekli gördüğünde şikâyet başvurusunu sonuçlandırdıktan sonra kararı şikâyetçiye ve ilgili mercie bildirir.

(2) Şikâyet konusunun birden fazla denetçinin görev alanına girmesi durumunda şikâyet başvurusu, Başdenetçi tarafından birden fazla denetçinin inceleme ve araştırmasına bırakılabileceği gibi bir denetçinin inceleme ve araştırmasına da bırakılabilir. Şikâyet konusunun birden fazla denetçinin inceleme ve araştırmasına bırakılması hâlinde de denetçiler tek başlarına çalışarak konu veya alanlarına ilişkin kararlarını Başdenetçiye

sunar.

(3) Denetçiler, şikâyet başvurusuna ilişkin inceleme ve araştırmasını kendisine bağlı çalışma grupları ile birlikte yürütebilir. Çalışma grubunda yeteri kadar uzman ve uzman yardımcısı ile koordinasyondan sorumlu uzman görevlendirilebilir.

(4) Başdenetçi, denetçiler ve Genel Sekreter, görevlerini yerine getirirken dil, ırk, cinsiyet, siyasî düşünce, felsefi inanç, din ve mezhep ayırımı yapamaz.

(5) Başdenetçi, denetçiler ve Genel Sekreter, görevleri sebebiyle herhangi bir şekilde öğrendikleri meslekî veya ticarî sırları görevlerinden ayrılmış olsalar bile açıklayamaz, kendilerinin veya başkalarının yararına kullanamaz.

(6) Başdenetçi, denetçiler ve Genel Sekreter, görevleri süresince resmî veya özel hiçbir görev alamaz, ticaretle uğraşamaz. Bilimsel yayınlarda bulunma, görevleri veya meslekleri ile ilgili olarak davet edildikleri ulusal veya uluslararası kongre, konferans ve benzeri toplantılara katılma, derneklerde üyelik ve kâr amacı gütmeyen kooperatiflerde ortaklık hâlinde bu fıkra hükümleri uygulanmaz.

Bağımsızlık ve tarafsızlık

MADDE 47 - (1) Hiçbir organ, makam, merci veya kişi, Başdenetçiye ve denetçilere görevleriyle ilgili olarak emir ve talimat veremez, genelge gönderemez, tavsiye ve telkinde bulunamaz.

(2) Başdenetçi ve denetçiler, görevlerini yerine getirirken tarafsızlık ilkesine uygun davranmak zorundadır.

(3) Başdenetçi, denetçiler ve Genel Sekreter; kendilerinin, eşlerinin ve üçüncü dereceye kadar (bu derece dâhil) kan ve kayın hısımlarının şikâyetlerini inceleyemez.

(4) Başdenetçi, denetçiler ve Genel Sekreter, siyasî partilere üye olamaz; herhangi bir siyasî parti, kişi veya zümrenin yararını veya zararını hedef alan bir davranışta bulunamaz.

Raporlar

MADDE 48 - (1) Kurum, her takvim yılına ilişkin olarak yürüttüğü faaliyetleri ve önerileri kapsayan yıllık rapor hazırlar. Bu rapor, takip eden yılın Ocak ayının son gününe kadar Komisyona sunulur. Komisyon, bu raporu ara verme ve tatil dönemleri hariç olmak üzere iki ay içinde görüşüp kendi kanaat ve görüşlerini de içerecek şekilde özetleyerek Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kuruluna sunulmak üzere hazırladığı raporu Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına gönderir. Komisyonun raporu Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda ivedilikle görüşülür.

(2) Kurumun yıllık raporu, ayrıca Resmî Gazete'de yayımlanmak suretiyle kamuoyuna duyurulur.

(3) Gerek görülen konularda yıllık rapor beklenmeksizin özel rapor hazırlanabilir.

(4) Kurum, açıklanmasında fayda gördüğü hususları yıllık raporu beklemeksizin her zaman kamuoyuna duyurabilir.

Açıklama yapma yetkisi

MADDE 49 - (1) Kurumun faaliyetleri hakkında açıklama yapmaya Başdenetçi veya görevlendireceği denetçi yetkilidir.

SEKİZİNCİ BÖLÜM

Çeşitli ve Son Hükümler

Uluslararası işbirliği

MADDE 50 - (1) Kurum, görev alanıyla ilgili olarak uluslararası kuruluşlara üye olabilir. Bu kuruluşlarla işbirliğine ilişkin çalışmalarda yer alır, koordinasyonu sağlar ve gerektiğinde uluslararası kuruluşlar ve bunların temsilcilikleriyle ortaklaşa projeler yürütür.

Bilgilendirme ve tanıtım

MADDE 51 - (1) Şikâyet başvuru bürosunda görevli personel, gerçek ve tüzel kişileri Kanun kapsamında sahip oldukları hakları kullanabilmeleri için bilgilendirmekle yükümlüdür. Bilgilendirme telefonla da yapılabilir.

(2) Kurum, başvuru usul ve esaslarına ilişkin her türlü tanıtım faaliyetinde bulunabilir. Tanıtım, farklı dillerde de yapılabilir.

Kurum kararlarının ve raporlarının yayımlanması

MADDE 52 - (1) Kanunî engel bulunmamak kaydıyla Kurumun kararları ve raporları, kişisel veriler korunmak suretiyle resmî internet sitesinde veya başka surette yayımlanabilir.

Süreler

MADDE 53 - (1) Bu Yönetmeliğin uygulanmasında süreler, tebliğ tarihini izleyen günden itibaren işlemeye başlar.

(2) Tatil günleri süreler dâhildir. Sürenin son günü tatil gününe rastlarsa, süre tatil gününü izleyen çalışma gününün bitimine kadar uzar.

Tebliğat

MADDE 54 - (1) Bu Yönetmelik hükümlerine göre yapılacak tebliğatlar, 11/2/1959 tarihli ve 7201 sayılı Tebliğat Kanunu ile 19/1/2013 tarihli ve 28533 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Elektronik Tebliğat Yönetmeliği hükümlerine göre yapılır.

Yönetmeliğin yürürlüğe girmesinden önceki eylem ve işlemler ile tutum ve davranışlar hakkında şikâyet başvurusu

GEÇİCİ MADDE 1 - (1) Kuruma şikâyet başvurularının kabul edilmeye başlandığı 29/3/2013 tarihinden önceki son altı ay içinde idarî başvuru yolları tüketilmiş her türlü eylem ve işlem ile tutum ve davranışlara karşı bu Yönetmelikte yer alan başvuru şartlarının yerine getirilmesi kaydıyla Kuruma şikâyet başvurusu yapılabilir. Mahallî idareler, bağlı idareleri ve birliklerin hakkındaki şikâyet başvuruları açısından ise 29/3/2014 tarihinden önceki son altı ay içinde idarî başvuru yollarının tüketilmiş olması gerekir.

Yürürlük

MADDE 55 - (1) Bu Yönetmelik;

- a) Mahallî idarelerin, bağlı idarelerinin ve birliklerinin eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarına karşı yapılacak şikâyetler açısından 29/3/2014,
- b) Diğer idarelerin eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarına karşı yapılacak şikâyetler açısından 29/3/2013,
- c) Şikâyet başvurusu dışındaki diğer hükümleri açısından yayımı, tarihinde yürürlüğe girer.

Yürütme

MADDE 56 - (1) Bu Yönetmelik hükümlerini Kamu Başdenetçisi yürütür.

Yönetmeliğin Yayımlandığı Resmî Gazete'nin	
Tarihi	Sayısı
28/3/2013	28601
Yönetmelikte Değişiklik Yapan Yönetmeliklerin Yayımlandığı Resmî Gazetelerin	
Tarihi	Sayısı
1 2 3	2/3/2017 29995

