



## KAMU YÖNETİMİNİN DÖNÜŞÜMÜ BAĞLAMINDA TÜRKİYE'DE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNUN FAALİYETLERİNE İLİŞKİN BİR DEĞERLENDİRME

### AN ASSESMENT OF THE ACTIVITIES OF TURKEY OMBUDSMAN INSTITUTION IN THE CONTEXT OF TRANSFORMATION OF PUBLIC ADMINISTRATION

Halim Emre Zeren <sup>1</sup>

Yağmur Tekin <sup>2</sup>

Faruk Özdek <sup>3</sup>

#### Öz

Küreselleşme sürecinin tetiklediği kamu yönetiminin değişim ve dönüşüm süreci, kamu yönetiminin durağanlığına son verdiği gibi; kamu yönetimi gibi onun önemli fonksiyonlarından olan denetimi de değişime ayak uydurmaya zorlamıştır. Tanzimat Fermanı'ndan günümüze kadar Türkiye'de yönetim alanında yapılan reform çalışmalarının ortak hedefi öncelikle Batı'ya benzemek olmuştur. Batılılaşma özlemini yaratıp güçlendiren temel etken ise bu kültürün ekonomik nitelikleridir. Bu doğrultuda kamu denetçiliği kurumu da AB üyelik sürecinde uyum yasalarıyla birlikte 2000'li yıllarda gündeme gelmiş ve uygulamaya başlanmıştır.

Çalışmanın amacı; geleneksel kamu yönetimi ve yeni kamu yönetimi kavramlarını ana hatları ile mukayeseli olarak ele alarak, Anayasanın 74.maddesinde yer alan "kamu denetçiliği" kurumunun söz konusu dönüşümde denetim sistemindeki etkisini incelemektir.

Bu çalışmada, kamu yönetiminin geleneksel denetim mekanizmalarına bir alternatif olmak yerine, bu mekanizmaların eksik yönlerini tamamlayan ve destekleyen bir işlevi görmesi beklenen kamu denetçiliği kurumunun kamu yönetiminin denetimine sunacağı katkılar incelenecektir. Kamu yönetiminde düzenleyici ve denetleyici kurumlara dayalı bir yapı oluşturulması, kamu yönetiminin denetlenmesi ve kişilerin idare karşısında korunmasını amaçlayan metotlardan birisi olan kamu denetçiliği kurumunun ülkemizde, özellikle 2010 Anayasa değişiklikleriyle birlikte kurumun faaliyetlerine ilişkin bir değerlendirme sunulmuştur.

Bu maksatla, geleneksel ve yeni kamu yönetimi anlayışı ile denetim sistemi kuramsal olarak açıklandıktan sonra yeni kamu yönetimi anlayışının bir parçası olan kamu denetçiliği kurumunun son beş yıllık faaliyetleri kurumun kendi raporları üzerinden incelenmiş ve sonuca ulaşılmaya çalışılmıştır.

**Anahtar Kelimeler:** Kamu Yönetimi, Yeni Kamu Yönetimi, Dönüşüm, Kamu Denetçiliği, Türkiye.

#### Abstract

In this study, through the process of the relationship between the activities of the Ombudsman Institution and which manifested itself at the end of the 19th century and the process of transition of public administration approach known as "traditional" to public administration called "new" is discussed. The aim of the study is to analyze its applicability and to evaluate its evolving and changing activities in transition in question of "The Ombudsman Institution" mentioned in Article 74 of the Constitution addressing comparatively concepts of traditional public administration and new public administration. The process of change and transformation of public administration triggered by the globalization process has forced the control which is one of the important functions to keep up for change as it puts an end to the stagnation of public administration. Until today from the Tanzimat Edict, the common goal of reform work made in the field of management in Turkey has been resemble to the West. The main factor that creates and strengthens the longing for Westernization is the economic characteristics of this culture. In this regard, the Ombudsman Institution came into the agenda in the 2000s with the harmonization laws in the EU accession process and started to be implemented. In this study, instead of being an alternative to the traditional control mechanism of public administration, the Ombudsman Institution which is expected to serve as a mechanism that complements and supports the shortcomings of these methods will be examined for the audit of contributions of public administration. An assessment of the framework in which operates in our country especially with the 2010 constitutional amendments of the Ombudsman Institution which is one of the methods aimed at protecting individuals against the administration, supervising of public administration, establishing a structure based on regulatory and supervisory institutions in public administration is presented. In this context, its activities and current level are evaluated through the activities of the institution.

**Keywords:** Public Administration, New Public Administration, Conversion, The ombudsman, Turkey.

## 1. GİRİŞ

Tarih sürecinde ne zaman başladığı konusunda kesin olarak bir uzlaşmaya varılamamış olsa da 20.yüzyılın ikinci yarısından itibaren tüm dünyada kendini gösteren "küreselleşme" ile beraber, gelişmiş veya gelişmekte olan ülkelerin ekonomik, kültürel, siyasi ve idare sistemlerinde köklü değişim ve dönüşümlerin olması yönünde önemli adımlar atılmıştır. Bu değişim ve dönüşümü

1 Doç.Dr., Adnan Menderes Üniversitesi, emre.zeren@adu.edu.tr ORCID ID: 0000-0002-8681-2397

2 Yüksek Lisans Öğrencisi, Gaziantep Üniversitesi, yagmurarya812@cloud.com ORCID ID: 0000-0002-8649-1669

3 Mezun, Adnan Menderes Üniversitesi, farukozdek@gmail.com ORCID ID: 0000-0002-8781-7691

**Makale Geliş Tarihi:** 4 Haziran 2020 **Makale Kabul Tarihi:** 19 Haziran 2020



sağlayan adımlar yüzyılın sonunda hız kazanmış ve geçmişte oluşmuş olan devlet örgütlenmesinin işlevi, kurumları, faaliyetleri, kavramları ve yönetilenler ile olan ilişkileri mercek altına alınmış, eleştirilmiş ve anlayışları değiştirilmiştir. Küreselleşmeyle beraber devletlerarası sınırların şeffaflaşarak karşılıklı bağımlılık ve ilişkilerin şekillenmesiyle devletin işlevlerine farklı anlamlar yüklenmiştir. Küreselleşmeden etkilenen birçok kurum gibi devlet de büyük ölçüde etkilenmiş, devlet örgütlenmesi de yeniden formüle edilmiş ve düzenlenmeye çalışılmıştır.

Elbette ki böyle bir ortamda kamu yönetimi de değişim sürecinin etki alanına girmiştir. Çünkü siyasal, toplumsal, sosyal ve ekonomik olmak üzere birçok alana hakim olan kamu yönetiminin bu gelişmelerden uzak kalması neredeyse imkansızdır. Sanayi Devrimi'ne bağlı olarak Weberyen Bürokrasi'nin katı ilkeleri ile şekillenmiş olan kamu yönetimi, küresel bilgi toplumu getirileriyle beraber yenilikler karşısında değişmeye ve dönüşmeye başlamıştır. Bu dönüşümle beraber Geleneksel Kamu Yönetimi yerini Yeni Kamu Yönetimine bırakmıştır. Yeni Kamu Yönetimi kavramı devlet ve vatandaş ilişkilerinin de gözden geçirildiği ve düzenlendiği bir alan ortaya çıkarmıştır. Yeni Kamu Yönetimi ile birlikte yönetilenlerin, yönetimde görüş bildirmesi ve karar alma mekanizmalarına katılmasına ortamı sağlamıştır.

Bu açıklamalara paralel biçimde bu çalışma üç kısımdan oluşmaktadır. Birinci kısımda: Geleneksel kamu yönetiminden genel hatları ve temel dinamikleri ortaya konulmaktadır. Daha sonra kamu yönetiminde değişim dinamikleriyle birlikte yeni kamu yönetimi kavramı ele alınmıştır. İkinci kısımda: Ombudsmanlık kurumu ve tarihsel gelişim süreci üzerinde durulmuş, üçüncü kısımda ise; Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumunun rolünden ve işlevinden bahsedilerek Kamu Denetçiliği Kurumu'nun yıllık raporları incelenmiştir.

## 2. Kamu Yönetiminin Dönüşümü

Sosyal bilimlerin her alanında yer alan kavramlarda olduğu gibi yönetim kavramının tanımı hakkında da kesin bir görüş birliğine varılamamıştır. Yönetim kavramı literatürde ve halk dilinde “sevk ve idare”, “idari sistem”, “örgüt” gibi anlamlarda kullanılmaktadır (Koçak, 2015: 9). Yönetim, işbirliğine dayanan küme davranışı olarak tanımlanabilir. Bu anlamda yönetim, örgütlenmenin yanında, örgütün işlevini sağlayacak her türlü yönetsel etkinlikleri, diğer bir anlatımla kaynakların bir araya getirilmesini, koordinasyon sağlanmasını, izlenecek yöntemleri ve denetimi de içine alan süreçtir (Gözübüyük, 1999:1). Bu açıklama hem özel yönetimi hem de kamu yönetimini kapsamaktadır. Çalışmada kamu yönetimi kavramı üzerinde durulacağından kamu yönetimi açıklaması yapılması uygun görülmüştür. Kamu yönetimi yapısal anlamda: kamu kesiminde yer alan, mal ve hizmetleri yöneten, kaynak aktarılan veya kaynak kullanan, hukuki nitelikleri ve piyasa için mal üretmeleri organik yanlarını etkilemeyen örgütlerin tümü olarak açıklanmaktadır.

### 2.1 Geleneksel Kamu Yönetimi

Geleneksel olarak nitelendirilen kamu yönetimi anlayışı 19.yüzyılın ikinci yarısında gerçekleştirilen reformlarla başlamış 1920'li yıllarda biçimsel şeklini almış ve 20.yüzyılın son çeyreğine doğru büyük bir değişme olmadan devam etmiştir. Geleneksel modelin entelektüel temelleri Woodrow Wilson, Max Weber ve Friedrich Taylor'un görüşlerine dayandırılabilir. Wilson, 19.yüzyılın son çeyreğinde yazdığı makalesinde, kamu yönetimini, siyaset biliminden bağımsız bir disiplin haline getirmek için



“siyaset/yönetim” ayrılığı ilkesini savunmuştur. Weber ise formüle ettiği “ideal tip bürokrasi” modelinin, en rasyonel ve etkili bir örgütlenme biçimi olduğuna ilişkin düşüncesini geliştirmiştir (Eryılmaz, 2016:44). Wilson ve Weber’in düşünceleri, siyasetin alanıyla kamu görevlilerinin alanlarının farklı olduğu, siyasetçilerin kamu politikalarına ilişkin temel kararların verilmesi, kamu görevlilerinin de bunları, uzmanlık ve teknik bilgilerine göre en etkin ve tarafsız olarak uygulayacakları esasına dayanır. Geleneksel kamu yönetimi, büyük oranda Weber’in bürokrasi modeline göre örgütlenmiştir. Bu model, ayrıntılı kurallara ve biçimselliğe dayalı, gayri şahsi, katı hiyerarşi, kariyeri esas alan ve büyük ölçüde merkezîyetçi nitelikler göstermektedir (Eryılmaz, 2016:45). Geleneksel yönetim modeli şu özellikleriyle nitelendirilebilir (Hughes, 2013:94):

- Siyasi liderliğin formel kontrolü,
- Bürokrasinin hiyerarşik modeliyle sıkı sıkıya temellendirilmiş yönetim,
- Kamu yararıyla güdülenmiş yönetim,
- Kalıcı, tarafsız, anonim ve iktidara gelmiş her partiye eşit hizmet eden ve siyasalara katılmak yerine sadece siyasaları yöneten memurların idaresi.

Geleneksel kamu yönetimi; performansı, işleyişi ve büyüklüğü açısından 1970’li yıllardan itibaren önemli ölçüde eleştirilmiştir. Devletin aşırı biçimde büyümesi, kırtasiyecilik, verimsizlik ve hantallık gibi eleştirilerin yanında; çevresel etkenler, teknolojinin gelişimi ve vatandaşların artan beklentileri gibi faktörler, geleneksel yönetimin sorgulanması sonucunu doğurmuştur (Koçak, 2015:276).

## 2.2 Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı

1980’li yılların son dönemlerinde ülkelerin göstermiş olduğu gelişmeler doğrultusunda geleneksel kamu yönetimi karşısında yeni bir anlayış ortaya çıkmıştır. Bu anlayış, “yeni kamu işletmeciliği”, “piyasa temelli kamu yönetimi” ya da “girişimci idare” gibi kavramlarla ifade edilmiştir (Eryılmaz, 2016:48). Kamu yönetiminde değişimi gerektiren nedenler, ülkelerin koşullarına göre değişiklik göstermektedir. Toplumsal tutumlardaki dönüşüm, siyasi liderlikteki değişim, vatandaş beklentilerinin artması, yönetim kuramında meydana gelen entelektüel gelişmeler ve uluslararası alanda meydana gelen gelişmeler yeniden yapılanma ihtiyacını ortaya çıkaran faktörlerdendir (Çoşkun, 2013:51). Yeni kamu yönetimi yaklaşımının ortaya çıkmasında yalnızca bu faktörler değil; ekonomik, politik ve ideolojik, sosyal faktörler de önemli ölçüde etkilidir.

Klasik kamu yönetimi büyük ölçekli ve hiyerarşi temelli bürokratik bir örgütlenme modelini esas alırken; yeni kamu yönetimi, ‘yerinden yönetim, yetkilerin devredilebilmesi, rekabet odaklılık, katı olmayan yönetim anlayışı ve müşteri odaklılık’ gibi değerlerle ifade edilmektedir (Walsh, 1995:4). YKY’nin artan gücü “Neoliberal” ideolojinin kamu sektöründeki yansımaları olarak kabul edilmiştir. Söz konusu ‘Yeni Sağ’ yönelim, yönetim anlayışındaki değişikliğin ve yeni kamu yönetimi anlayışının düşünsel arka planını oluşturmuştur. Yeni Sağ, kamu düzeni, otorite ve disiplin unsurlarını liberal iktisat anlayışıyla bir araya getirme girişimidir denilebilir (Eryılmaz, 2016:49).

YKY ile birlikte kamu sektörü, özel sektör yönetim anlayışına yaklaşmıştır. Geleneksel yöne-



tim anlayışının katı tutumu önemli ölçüde değişiklik göstermiş, buna birtakım yenilikler eklenmiştir. Bu gelişmelerle birlikte YKY'nin; bürokrasinin süreç odaklılığı yerine sonuç odaklı bir anlayışı, pasif bir yönetim anlayışı yerine dinamik ve aktif yönetim süreçlerini, kontrolcü anlayış yerine yetki devrini, tekelcilik yerine rekabeti, yeknesak hizmetler yerine ihtiyaca göre şekillenen hizmetleri öne çıkaran eylemler bütünü olduğu savunulmaktadır (Flynn, 1977:3).

### 3. Geleneksel Yönetim ile Yeni Yönetim Anlayışının Karşılaştırılması

Küresel değişim dinamikleriyle sanayi toplumundan bilgi toplumuna geçiş sürecinde; siyasal, sosyal, ekonomik alanlar gibi kamu yönetimi de değişmiştir. Geleneksel yönetimde görülen sert örgütsel disiplin, merkezi eğilim, hiyerarşi, merkezi önceleyen büyük ölçekli yapılar, katı bürokratik düzen yerine; yeni yönetim anlayışında örgüt yapısının esnediği, yerinden yönetime önem veren, hiyerarşinin esnetildiği, küçük ölçekli yapıları önceleyen, piyasa yönelimli minimal devlet yapısını görmekteyiz.

Geleneksel yönetim ve yeni yönetim anlayışı mukayeselerine devam edildiğinde; rolleri, il-keleri ve politikaları açısından da büyük farklar göze çarpmaktadır. İki anlayışın da özelliklerinden hareketle birlikte, geleneksel yönetim anlayışında örgüt merkezli olma, sabit ücret uygulamaları, kural-lara bağlılık ve yakından kontrol etme, bürokrat tipi yönetici, hizmetlerde nicelik, üst yöneticiye bağlı değerlendirme, kapalı enformasyon kuralları, kuralcılık ve kırtasiyecilik, risk almakta isteksizlik, girdi ve süreç odaklılık ve son olarak birey yönelimlilik durumları yaşanırken; yeni yönetim anlayışıyla bir-likte müşteri-vatandaş merkezlik, yönetişim, şeffaflık, hizmetlerde kalite, risk almakta isteklilik, çıktı ve sonuç odaklılık, yetkilendirilmiş yönetici, performans hedefli denetim açık enformasyon kanalları, girişimci yöneticilik, performans dayalı ücretlendirme ve ekip yönelimlilik gibi gelişmeler yaşanmaya başlamıştır.

Türkiye'deki değişim ve dönüşüm sürerken, uygulanan kamu yönetimi reformlarının belirli il-keler ve doktrin çerçevesinde olmak yerine, konjonktürel gelişmelere ve dış etkilere bağlı olduğu dü-şüncesi, söz konusu reformları tartışmalı hale getirmektedir. Türkiye'de kamu yönetiminin değişimi ve dönüşümü, 2000'li yılların başlarında geleneksel yönetim anlayışının güçlü etkisine ve değişime diren-me anlayışına rağmen devam etmiştir. Buna karşın 2012 sonrasında yaşanan gelişmelere bakıldığında, merkezi yönetimin etkisini arttırdığı ifade edilebilir.

Bu bağlamda 29.6.2012 tarihinde yayımlanan 6382 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile Türkiye'de faaliyete geçen Ombudsmanlık Kurumu'nun gelişimi, Dünya'nın bazı ülkelerindeki ve Türkiye'deki durumu ele alınarak, yönetimdeki dönüşüm sürecinde söz konusu kurumun durumu de-ğerlendirilmeye çalışılmıştır.

### 4. Ombudsmanlık Kurumu ve Tarihsel Gelişimi

Ombudsmanlık İsveç kökenli bir kelime olup, "vekil, temsilci" anlamı taşımaktadır. Ombuds-man ile ilgili birçok tanımlama yapılmış olup bu tanımlamalar arasında birbirine çok yakın özellikler olduğu dikkati çekmektedir. Ombudsman, en genel anlamı ile kamu çalışanlarıyla ilgili şikâyetlerle ilgili çalışan, bunları inceleyen ve raporlayan kamu görevlisi şeklinde tanımlanmaktadır (Odyakmaz, 2011: 98; Özden, 2010: 24).



Uluslararası Barolar Birliği Ombudsman Komitesi tarafından yapılan kapsamlı bir tanımlama ise şu şekildedir: “Anayasa, ve meclis tarafından sağlanan, yasama organına karşı sorumluluğu bulunan, başında yüksek mertebeden özgür bir bürokratin olduğu, hükümet kurumları ve çalışanları tarafından kasten veya sehven mağduriyete uğramış vatandaşların şikayet başvurularıyla ya da kurumun kendisi re’sen faaliyete geçerek gerekli tetkikleri yapıp, disiplin uygulamaları önerilerinde bulunarak ve bu konularla ilgili rapor ve bildirge düzenleyerek yayınlama hakkı olan bir birimdir (Babüroğlu: 1997:3)”. Bu tanımda Ombudsmanın görevlendirildiği mercie daha çok dikkat çekilmekteyken, Fendoğlu’nun tanımında (2011:19) Ombudsmanın bağımsızlığına yapılan vurgu daha bariz görülmektedir. Bu tanıma göre: “İdare tarafından mağduriyete uğramış bireylerin şikayetleri üzerine harekete geçen, hızlı ve geniş bir sorgulama ve inceleme yetkisi ile donatılmış olan; yapılmış olan yanlış işlemi belirlemek, takdir yetkisinin kötü amaçla kullanımının önüne geçmek, normlara uygun hareket etmeyi sağlamak, hakkaniyet önlemlerini ortaya koymak ve sonuçta kamu hizmetinin daha iyi gerçekleştirilebilmesini sağlamak amacıyla gereken reformların yapılmasını öneren, yetkin, tarafsız, atanmış veya seçilmiş bir kamu görevlisidir.”

Ombudsmanlığın temelleri Osmanlı İmparatorluğu’na dayandığını söyleyen birçok görüş ileri sürülmüştür. Divan-i Mezalim, Dar’ül Adl, Kazasker Kurumu ve Ahilik Teşkilatı gibi kurumlar bir nevi Ombudsmanlık işlevi görmüşlerdir. Ombudsmanlık, Ruslarla yaptığı savaşta Osmanlı Devleti’ne sığınan İsveç Kralı XII.Karl’ın, Osmanlı Devleti’nin idare ve denetim biçiminden ve Divan-ı Hümayun uygulamalarından etkilenerek, 1713 yılında ülkesindeki yöneticileri denetlemek amacıyla ilk ombudsmanı atamıştır. Ombudsmanlığın dönemin İsveç Kralı XII. Karl döneminde ile başlayan ve sonra Dünyaya yayılan bir uygulama olduğu bilinmekle birlikte; önceki dönemlerde gerek Osmanlı Devletinde, gerekse daha evvelden Roma’da ve Çin’de benzer kurumlar olduğu ileri sürülmektedir (Özden, 2010: 27).

Finlandiya 1919 yılında ve Danimarka 1955 yılında, Ombudsmanlığın İsveç dışında uygulamaya konulmasının öncülüğünü yapmışlar. Daha sonra Batı Almanya (1959), Norveç ve Yeni Zelanda (1962), İngiltere (1967), İsrail (1971), Fransa (1973), Portekiz (1976), Hollanda ve İspanya (1981) Ombudsmanlık sistemini hayata geçirmişlerdir (Gökçe, 2012:206).

Türkiye’de yeni yönetim yaklaşımları ile birlikte modern devletin yetki ve sorumluluklarının artması, idarenin vatandaşlar üstünde etkilerinin artmasına yol açmıştır. Sorumlulukların artması ile birlikte geleneksel denetleme mekanizmaları işlevini yitirmeye başlamış ve 14.06.2012 tarihinde 6328 sayılı Kanun ile Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmuştur. Söz konusu kurum, TBMM’ye bağlı ve özerk biçimde faaliyet gösteren bir kurumdur.

## 5. Bazı Ülkelerden Ombudsmanlık Kurumu Örnekleri

Ombudsmanlık kurumu, dünyanın çeşitli ülkelerinde farklı isimlerle varlığını sürdürmektedir. Fransa’da ‘Mediateur’ olarak isimlendirilirken, İngiltere’de ‘Parlamento Komiseri’ şeklinde isimlendirilmektedir. Bu bölümde kökeni itibariyle ‘İsveç Ombudsmanı’ örneğinden bahsedilirken; gelişmiş ülkelerden ise İngiltere’deki ‘Parlamento Komiserliği’ ve Fransa’daki ‘Mediateur’lük kurumları ele alınmıştır.



### 5.1 İsveç'te Ombudsman Uygulamaları

Kamu yönetim sisteminde Ombudsmanlık kurumuna resmi olarak ilk yer veren ülke İsveç'tir. İsveç'te Ombudsman'ın yurttaşların idareye karşı hak savunucusu konumunda olduğu ifade edilebilir. Ombudsmanlık kurumunun tarihsel gelişimi açısından İsveç'teki Ombudsmanlık sisteminin dünya örnekleri arasında önemli bir yere sahip olduğu bilinmektedir. Bununla birlikte sistemin ilk örneğini teşkil etmesi, diğer ülkelerde kurulmuş olan Ombudsmanlık sistemlerine bir nevi model olmuştur denilebilir.

İsveç ya da resmî olarak İsveç Krallığı, parlamenter düzeni haiz olup, meşruti monarşi ile yönetilmektedir. İsveç'te yaklaşık iki asırlık temeli kuvvetli bir geçmişi bulunan Ombudsmanlık Kurumu, 1809 tarihinde kabul edilen Anayasa'ya dayanmaktadır. Ombudsmanlık faaliyetlerinin başladığı günden itibaren sürekli değişime uğramış, sayıları değişkenlik göstermekle birlikte artarak 4'e kadar çıkmıştır. 1975 yılında, Parlamento Ombudsmanı Yasası ile İsveç'te kurulan ilk Ombudsmanlık, Parlamento Ombudsmanlığı'dır (Özden, 2010).

İsveç Parlamentosu tarafından Parlamento Kanununun 13'üncü bölümünün 3'üncü maddesi gereği biri 'Başombudsman' olmak üzere toplam dört kişi göreve başlama tarihi itibariyle dört yıllık bir süre için Ombudsman olarak seçilmektedir. Ombudsmanlar, Parlamento tarafından açık oyla seçilmektedir. Seçilen ombudsmanlar görev süresinin sonunda, kendi yerine seçilen Ombudsman göreve başlayana kadar görevini yürütmektedir. Ombudsmanlar yeniden seçilebilirler. Ancak Ombudsmanların üç dönem arka arkaya seçildikten sonra bir daha seçilmemesi teamül hâline getirilmiştir (Versan, 1990: 108).

İsveç'te 1809 Anayasası ile kurulmuş olan Parlamento Ombudsmanı'na ek olarak 1980'lerden itibaren, belirli yasaların uygulanmasını gözetmek ve ayrımcılıkla mücadeleyle görevli olan ve hükümet tarafından atanan uzmanlaşmış Ombudsmanlar kurulmuştur. Bu kapsamda Tüketici Ombudsmanı, Çocuklar için Ombudsman, Etnik Ayrımcılığa Karşı Ombudsman, Cinsel Yönelimlere Dayalı Ayrımcılığa Karşı Ombudsman, Engelliler Ombudsmanı, Eşit Fırsatlar Ombudsmanı ve Basın Ombudsmanı da faaliyet göstermektedir (Eklundh, 2000: 478).

İsveç'te Ombudsmanlar parlamento tarafından seçimle iş başına gelmektedir. Bu seçime istinaden yukarıda bahsedilen hükümet tarafından atanan Ombudsmanlar kurumsal faaliyetler bakımından Parlamento Ombudsmanı'na karşı sorumludur. İsveç'teki Ombudsmanlık Kurumu'nun, Avrupa ülkeleri dahil olmak üzere dünyadaki tüm Ombudsmanlık kurumları arasında en fazla yetki genişliğine sahip olanı olduğu iddia edilebilir. Örneğin İsveç Ombudsmanı'nın yetki ve görev alanı içerisine yargı, idare ve ordu da dâhil edilmiştir. İsveç Ombudsmanı'nın denetimde esas aldığı ölçüler hukukilik, yerindelik ve hakkaniyete uygunluk olarak sıralanabilir.

Kamu kurumlarının gerçekleştirmiş oldukları eylemlerinin ve eylemsizliklerinin hukuk düzeninin gereklerine uygun olup olmadığını incelemekte, aykırılık tespitinde bulunmadığı durumlarda ise kamu kurumlarının işlemlerine meşruiyet kazandırmaktadır (Akıncı, 1999: 310). Ombudsman yetkilerini iki türlü yoldan faaliyete geçirmektedir. İlk olarak vatandaşların talepleri doğrultusunda gelen şikâyetleri inceleyerek raporlandırır. Bir diğer yol ise; basın aracılığıyla ya da kurum tarafından yapılan denetimler neticesinde fark edilen yönetsel yanlışlık ve eksikliklerin değerlendirilmesi sonucu inceleme



başlatır (Chapman, 1970:241). İsveç Ombudsmanları idare tarafından mağdur edilen vatandaşların bireysel başvuruları üzerine veya kendiliğinden (re'sen) de idarenin haksız eylem ve işlemlerine karşılık olarak inceleme başlatabilmektedir. Yapılan araştırmalar sonucunda ilgili kuruma Ombudsman tarafından tavsiye ve eleştiri raporu sunulmaktadır. Ombudsman, gelen şikâyetler üzerine yapılan incelemeler sonucunda, ilgili kuruma haklı şikâyetler doğrultusunda yönetimin soruna ilişkin yaklaşım ve uygulamalarını yeniden değerlendirmesini isteyebilir. Ayrıca bu duruma ilişkin kamu personelinin cezalandırılmasını da idareden talep etme hakkına sahiptir. Ombudsmanın bu talepleri idare için istişari nitelik taşımaktadır, herhangi bir bağlayıcılığı olduğu söylenemez.

İsveç Parlamento Ombudsmanı şikâyetleri incelediği gibi kamu kurum ve kuruluşlarının işleyişleri ve çalışmaları hakkında yıllık raporlar da hazırlamaktadır. Bu raporlar genellikle belirtilen kurumun eksikliklerine ve bu eksikliklerle ilgili düzeltilmesi gereken noktalara değinmektedir. İsveç'te Ombudsmanlık kurumunun vatandaşlara idare karşısında anayasanın verdiği yetki ile güvence sağladığı görülmektedir. Ombudsman gerek kararları ile gerekse anayasanın ona verdiği güç ve güvence ile saygın bir kişilik olarak karşımıza çıkmaktadır. İsveç Parlamento Ombudsmanı'nın yetkileri ile ülkede demokrasinin işleyişine katkıda bulunduğu söylenebilir.

1 Temmuz'da başlayan ve 30 Haziran'da sona eren mali yılları boyunca değerlendirdikleri çeşitli şikâyet ve başvurular üzerine yapılmış olan bir istatistikî çalışma, kurumun internet sitesinde yer almaktadır (Riksdagens Ombudsman, 2020). Buna göre, 2018/2019 mali yılında kuruma 8.954 tanesi çeşitli şikâyetlerden oluşan 9.152 adet başvuru yapılmış; aynı dönemde kurumda 9.168 başvuru sonuçlandırılmıştır. Söz konusu 9.168 başvurunun 8.975'i şikâyet içeren konulardan müteşekkilen; 91'inin kamu denetçilerinin kendileri tarafından başlatılan soruşturmalarda ve 102'sinin de yeni mevzuatla ilgili olduğu görülmektedir.

## 5.2 İngiltere'de Ombudsmanlık Uygulamaları

İngiltere'de tarihsel süreç içerisinde halk ile yönetim arasında sürekli bir hak arama mücadelesi süregelmiş ve bu mücadelenin kazananı halk olmuştur. Bu hak kazanımlarının ardından ülke içerisinde yönetimden kaynaklanan sıkıntıları giderecek mekanizmaların var olmaması veya işlevsizliği yeni bir kuruma ihtiyaç olduğunu göstermiştir. İngiltere'de Ombudsmanlığın incelenmesi, sistemin Avrupa'ya nüfuz etmesinde öncü olan bir ülke olduğu için önem arz etmektedir. İngiltere'de Ombudsman, «Parlamento Komiseri» olarak adlandırılmaktadır. Diğer Ombudsmanlık sistemlerinde olduğu gibi İngiltere'de Parlamento Komiseri de idarenin haksız eylem ve işlemlerine karşı yurttaşlarını güvence altına almayı planlamaktadır.

Parlamente demokratik bir sisteme sahip olan İngiltere'de Parlamento Komiseri; yurttaşlar, idare ve parlamento açısından müstesna bir yere sahiptir. İngiltere'de idareyi denetime tabii tutan farklı bir kurum ya da kuruluş bulunmamaktadır. İdari bir yöneticinin faaliyetlerinden dolayı mağduriyet yaşayan bir vatandaş, adli mahkemeler önünde haklılığını ispat etmek durumundadır. Ancak bu süreç çok zaman alan, meşakkatli ve masraflıdır (Bahadır, 2010: 372). Bu soruna bir çözüm olarak değerlendirilebilecek olan Ombudsmanlık, İngiltere'de 10 farklı şekilde karşımıza çıkmaktadır. Bunlar: Mahalli İdare, Güvenlik, Kuzey İrlanda, Yargı Hizmetleri, Yatırım, Sigorta, Mülkiyet, Medya, Emeklilik ve Cezaevi



Ombudsmanıdır (Özden,2010: 85).

İngiltere’de parlamento komiseri diğer İskandinav, Avrupa ve dünya ülkelerinden farklı olarak meclis tarafından değil, yürütme tarafından atanmaktadır. Başbakan’ın önerisi ile Kraliyet tarafından ataması sağlanan parlamento komiserinin Avam Kamarası’ndan da olumlu görüş alması gerekmektedir. Bu da sistemde Avam Kamarası’nın da önemine dikkat çekmektedir. Parlamento komiserinin görevinden alınması ise ancak iki Meclis Kamarası’nın da kararıyla mümkün olabilmektedir. Parlamento komiserinin denetim ve inceleme alanları ise Parlamento Komiseri Kanunu’nda belirtilmiştir. İngiltere’de Parlamento Ombudsmanı İskandinav ülkelerindeki ve dünyadaki genel Ombudsman uygulamasından farklı olarak Parlamento tarafından atanmamaktadır. Parlamento Ombudsmanı’nın atanmasında yürütme organı ve kraliyet etkili olmaktadır. Parlamento Ombudsmanı olarak bir kişi, başbakanın tavsiyesi üzerine Kraliyet tarafından atanmaktadır (Akıncı, 1999: 328). İlgili idari kuruluşa ve bağlı olduğu bakanlığa kötü yönetim sonucu ortaya çıkan zararın giderilmesine ilişkin tavsiye verir.

Parlamento Ombudsmanı, her yıl göreviyle ilgili faaliyetlerini kapsayan yıllık raporu Avam ve Lordlar Kamarasına sunmaktadır. Özel raporlar ise Ombudsmanın uygun gördüğü ve dile getirme ihtiyacı hissettiği herhangi bir zamanda parlamentonun iki kanadına da sunulmaktadır. Parlamento Ombudsmanına bir şikâyetin ulaştırılabilmesi için bireylerin başlangıçta bir parlamento üyesine başvurarak Ombudsmana iletilmesini talep ettikleri şikâyetlerini bildirmeleri gerekmektedir. Parlamento üyesinin ilgili şikâyeti ciddi ya da incelenmeye değer görmesi sonrası ilgili şikâyet Ombudsman tarafından incelenebilmektedir. İngiltere parlamento komiseri inceleme ve araştırma yapmak için bazı istisnalar dışında bütün belgelere ve bilgilere ulaşabilmektedir. Şikâyet üzerine yapılan inceleme ve araştırmalar ile parlamento komiserinin kararları tavsiye ve öneri niteliğindedir ve bir yaptırım gücü bulunmamaktadır. İngiltere’de parlamento komiseri dışında 10 tane farklı ombudsman bulunmaktadır. Bunlardan bir tanesi de Yerel Yönetim Ombudsmanı’dır. Yerel halka sunulan hizmetin ve yerel yönetimin kararlarının şeffaflığını, etkinliğini ve uygulanma oranını denetleyebilmek için bununla birlikte etkinliği de arttırabilmek amacıyla yerel yönetim ombudsmanları görev yapmaktadır. Nitekim yerel yönetim ombudsmanlarının var olması yereldeki yönetimin kararlarının daha etkin ve şeffaf olmasına katkı sunmaktadır.

İngiltere’de merkezi Ombudsman 2019’da, yaklaşık 8.000 başvuru aldığını, bunlardan 4.000 kadarını değerlendirdiğini ve % 40 oranında sonuçlandırdığını belirtmektedir (ombudsman.org.uk, 2019). İnternet sitesindeki Ombudsman beyanında, başvuruların hala vekiller aracılığıyla yapıyor olmasının başvuru sayısını azalttığını ve bu uygulamanın günümüzde demode olduğu söylenmektedir (ombudsman.org.uk, 2019).

### 5.3 Fransa’da Ombudsmanlık Uygulamaları

Fransa’da “arabulucu, aracı” anlamına gelen Mediatür (Médiateur) adıyla ombudsman uygulaması benimsenmiştir. Fransa’da bu uygulamanın benimsenmesi diğer ülkelere kıyasla pek kolay olmamıştır. Ülkede güçlü bir idari yargı sisteminin olmasının ve idari yargının en iyi hak arama yolu olarak kabul edilmesinin Fransa’da tavsiye niteliğinde karar veren “ombudsman” uygulamasına soğuk bakılmasına sebep olduğu ifade edilebilir. Fransa’da güçlü bir idari yargı sistemi bulunmasına rağmen yargı organlarına getirilen çeşitli eleştiriler bulunmaktadır. Yargı organlarına başvurmanın ağır prosedür ku-





rallarına bağlı olması, yargı sürecinin çoğu zaman uzun sürmesi ve yargı kararlarında kamu yararının ön planda tutulması eleştirileri Fransa’da idari yargı sistemine getirilen eleştirilerdir (Akıncı, 1999: 274).

Fransa’da kuvvetli bir merkezi devlet yapılanması bulunduğu bilinmektedir. Bu kuvvetli merkezi yapılanmanın denetimi ise yine bir o kadar kuvvetli olan hukuk sistemi ve yargı denetimindedir. İdari mahkemeler vatandaşların idare ile olan ilişkilerinde, idareye ve onun kurumlarına karşı hak ve özgürlüklerini muhafaza edip savunabilmesini ve bununla birlikte idarenin eylemlerini, tutumlarını, yasalara uygunluğunun kontrolünü ve denetimini gerçekleştirmektedir (Bahadır, 2010:375).

Mediateur, Fransa’da kelime anlamıyla “arabulucu” anlamına gelmektedir. Söz konusu kurum Fransa’da 1973 yılından itibaren faaliyet göstermeyken, 2008 yılında yapılan anayasa değişikliğiyle 2011 yılından itibaren ‘Défenseur des droits’ (Hakların Savunucusu) adıyla faaliyet göstermektedir. Başbakan tarafından atanan Défenseur des droits’in görev süresi 6 yıldır. Fransa’da Défenseur des droits’in hükümet tarafından göreve getirilmesinin Parlamento ve vatandaşlar tarafından görevde bağımsızlık ve şeffaflık ilkesini tereddüte düşürdüğü söylenebilir. Fakat yaptığı işlemlerden ve açıkladığı görüşlerden dolayı kendisine yargı yolunun kapalı olması bağımsızlığını güçlendirmektedir.

Fransa’da Hakların Savunucusu (Défenseur des droits), görevinden kaynaklanan bir durum tespit edilmedikçe görevine son verilememektedir. Tespit edilen olumsuz bir durum olduğu takdirde ise Sayıştay, Danıştay ve Yargıtay başkanlarının oluşturduğu kurulun oybirliğiyle karar vermesi gerekmektedir. Kuruluşun görev ve yetkilerini belirleyen maddeler ise kanunda belirtilmiştir.

Hakların Savunucusu (Défenseur des droits), bireysel başvuruları da kabul etmektedir. Şikâyetle ilgili inceleme ve araştırma yapar, ilgili idareye veya kuruluşa konuyla ilgili tavsiye ve önerilerini iletir. Kararları bağlayıcı ve hüküm verici nitelikte değildir. Hakların Savunucusu (Défenseur des droits), diğer ülkelerdeki gibi re’sen harekete geçmemekte, sadece başvuru yoluyla inceleme ve araştırma yapmaktadır. Ombudsman - Fransa’daki anlamıyla hakların savunucusu -, her yıl kamu kurumlarının işleyişini, eksikliklerini ve tamamlanması gerekenleri belirten yıllık raporlar sunar. Bu raporların içeriği ilgili kurumun daha etkin ve şeffaf bir kurum haline gelmesi için yapılan önerilerdir ve tamamen öneri ve tavsiye niteliğindedir.

Kurumun faaliyet raporuna bakıldığında genel olarak, 2018 yılında 2017’ye göre % 6’dan ve son iki yılda %13’ten fazla artışla 95.836 şikâyet dosyası aldığı ifade edilmektedir. Kurum tarafından başlatılan dostane çözümlerin % 80’inde başarı sağlandığı, 34.999 bilgi talebine cevap verdiği, 295 karar aldığı, Parlamento’ya 29 görüş gönderdiği ve mahkemelere 108 görüş sunduğu faaliyet raporlarında verilen bilgiler arasındadır (Defenseurdesdroits, 2020).

### 5.4 Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık) ve Faaliyetleri

Türkiye’de 29/6/2012 tarih ve 28338 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 6328 sayılı Kanun ile yürürlüğe girmiştir. Kanunda kuruluş 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*” olarak belirtilmektedir (KDK, 2014). Kamu Denetçiliği Kurumu,



Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne bağlı, özel bütçeli ve kamu tüzel kişiliğini haizdir.

Kamu Denetçiliği Kurumu, yukarıdaki tanımdan da anlaşılacağı üzere “idare tarafından yapılmış bütün eylem ve işlemleri” denetleme faaliyetini konu edinebilir. Bununla birlikte,

- Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile resen imzaladığı kararlar ve emirler,
- Yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler,
- Yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar ve
- Türk Silahlı Kuvvetlerinin askerî nitelikteki faaliyetleri denetleme alanının dışındadır.

Kurum, bu denetim faaliyetlerini yürütürken belli bir takım genel ilkeler doğrultusunda hareket ettiğini bildirir. “İyi yönetim ilkeleri” şeklinde adlandırdığı bu ilkeler ise şunlardır:

- Yasalara uygunluk,
- Kişisel bilgilerin korunması,
- Ayrımcılığın önlenmesi,
- Makul sürede karar verme,
- Ölçülülük,
- Sonuca karşı müracaat yollarının açık olması,
- Yetkinin iyi yönde kullanılması,
- Kararların esas gerekçeli olması,
- Eşitlik,
- Bilgilendirilme hakkı,
- Tarafsızlık,
- Müdafaa hakkı,
- Nezaket,
- Açıklık,
- Hesap verilebilirlik,
- Kazanılmış hakların korunması ve
- Dinlenilme hakkıdır.



Bu ilkelerin denetim faaliyeti yürütülürken, kurumun temel amacı olan idarenin vatandaşlarla ilişkisini daha sağlıklı ve hakkaniyet temelli bir zeminde, etkin ve verimli bir şekilde yürütebilmesine yardımcı olmak amacı taşıdığı ifade edilmektedir (KDK, 2016)

Buradaki amacın kamu yönetimi bünyesinde gerçekleşen yeniliklerin hız kazanması olduğu söylenebilir. Farklı bir ifadeyle, kurumun vatandaşın idareyle olan ilişkisinde eşitlik ve dengeli söz hakkı tanıyan, işlevini yitirmiş yönetimden kaynaklanan yolsuzlukları önleyen, hem kamusal alandaki etkinliği hem de halk tabanındaki memnuniyeti çoğaltan bir yapısı bulunduğu ifade edilmektedir. Kurum, temel hak ve özgürlükleri, ulusal düzeyde ve uluslararası düzenlemeler bağlamında değerlendirmektedir. Diğer bir ifadeyle, öncelikle Anayasa olmak üzere, ulusal mevzuat, ülkemizin de içinde bulunduğu uluslararası sözleşmeler, AİHM içtihatları, üst düzey yargı kararları gibi metinler inceleme ve araştırmalarında esas alınan noktalarıdır.

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun 2013 yılından günümüze kadar 5 adet yıllık rapor yayınlamıştır. Bu raporlar ışığında kuruma yapılan şikayetler karşısında kurumun kararları ve idarenin tutumu değerlendirilmiştir.

### **Tablo 1.**Kamu Denetçiliği Kurumu 2013- 2018 Yıllık Raporları Karşılaştırması

Tabloya bakıldığında, 2013 verilerine göre Kamu Denetçiliği Kurumu (KDK) tarafından, 7.638 şikâyet başvurusunun 6.097'sinin sonuçlandırıldığı görülmektedir. Kararların %37'sini gönderme kararı, %35'ini incelenemezlik kararı, % 5,9'unu başvurunun geçersiz sayılması, %5,3'ünü karar verilmesine yer olmadığına ilişkin kararı, % 7,1'ini birleştirme kararı, %7,9'unu mahalli idarelere ilişkin başvuruları, %1'ini tavsiye kararları, %0,6'sını ret kararı ve %0,2'sini de kısmen tavsiye kısmen ret kararı oluşturmaktadır (KDK, 2013).

2013 yılında ilk raporunu çıkaran kurum, vatandaş adına inceleme kavramının henüz çok yeni olduğu idari sistemde, 64 adet tavsiye kararının ve 11 kısmen ret kısmen tavsiye kararının 40'ı hakkında ilgili idarenin işlem yapıp yapmadığı konusunda bilgi alınmamıştır. Buna karşın kurumun 2 adet tavsiye kararındaki önerilere idarenin kısmi uyum sağladığı bilinmektedir. 27 tavsiye kararındaki öneriler ise ilgili idare tarafından uygulanmamıştır. 31.12.2013 tarihi itibarıyla ilgili idarelerin sadece 5 tavsiye kararı doğrultusunda işlem tesis ettiği bilinmektedir. Verilen rakamlardan da anlaşılacağı üzere, idarenin Kamu Denetçiliği Kurumu kararlarına uyma oranı %21 civarındadır. Ne yazık ki bu oran, kararlara uyma oranının %80 olduğu Avrupa ortalamasının çok altında bir başlangıç olarak sayılabilir.

Bazı durumlarda ise idarenin KDK kararlarına uyma eğilimi gösterdiği fakat idarenin mevzuatına uymaması hasebiyle tavsiyeler doğrultusunda işlem tesis edemediği görülmüştür. Kararlara daha fazla işlem tesis edilebilmesi ve kararlara uyma oranının artması için; TBMM'nin KDK'nın tavsiye kararlarını takip etmesi ve kurum kapasitesinin ve sınırlarının artırılarak daha işlevsel hale getirilmesi için gerekli yasal düzenlemelerini yapması öngörülmüştür.

2014 yıllık raporu verilerine göre kurum tarafından 6348 şikâyet başvurusu sonuçlandırılmıştır. Kararların % 36,59'unu gönderme kararı, %33,82'sini incelenemezlik kararı, %1,26'sını başvurunun geçersiz sayılması,%10,13'ünü birleştirme kararı, %12,70'ini karar verilmesine yer olmadığına ilişkin



karar, %1,26'sını mahalli idarelere ilişkin başvurular, % 1,47'sini tavsiye kararları, %2,36'sını ret kararı ve %0,41'ini de kısmen tavsiye kısmen ret kararları oluşturmaktadır (KDK, 2014)

Türkiye'de idare ile vatandaş arasında olan uyuşmazlıkların hızlı ve etkin bir biçimde çözülmesi amacıyla yargı denetiminden farklı bir şekilde denetleyen Kamu Denetçiliği Kurumu, 2014 yılında kurumsallaşmasını büyük ölçüde tamamlayarak, vatandaşın kurumdan beklentisi doğrultusunda hizmet sunmaya başlamıştır. Fakat gerek ulusal gerek uluslararası düzeyde kurumdan beklentinin günden güne arttığı ifade edilebilir. Şikâyet başvuru sayısına ilişkin rakamlar karşılaştırıldığında 2013 yılında 7.683 adet şikâyet başvurusu görülürken, 2014 yılında bu rakam 5.639'a inmiştir. Bu düşüşte, kurumların KDK tavsiye kararlarını uygulama konusunda isteksiz davranmalarının etkisi olduğu düşünülmektedir.

2015 yılı verilerine göre, 5.897 şikâyet başvurusunun kurum tarafından sonuçlandırıldığı görülmüştür. Bu kararların %37,39'unu gönderme kararı, %29,83'ünü incelenemezlik kararı, %0,71'ini başvurunun geçersiz sayılması, %17,38'ini birleştirme kararı, %11,45'ini karar verilmesine yer olmadığına ilişkin karar, %0,95'ini tavsiye kararı, %1,85'ini ret kararı ve %0,44'ünü ise kısmen tavsiye kısmen ret kararı oluşturmaktadır (KDK, 2015).

2014 yılı başvuru sayısına oranla 2015 başvuru sayılarında %8'lik bir artış gözlemlenmiştir. Kurum bu artışı, yaptığı işbirliklerine ve diyalog eksenli yaklaşımları ile tüm paydaşlarıyla beraber farkındalığın artırılması hedefini koymasına bağlamaktadır.

2016 yıllık raporunda sonuçlanan kararların % 41'ini gönderme kararı, %35,75'ini incelenemezlik kararı, %1,10'unu başvurunun geçersiz sayılması, %7,35'ini birleştirme kararı, % 8,88'ini karar verilmesine yer olmadığına ilişkin karar, %1,29'unu tavsiye kararı, %3,96'sını ret kararı ve %0,66'sını kısmen tavsiye kısmen ret kararı oluşturmuştur. Kurum, geçen 4 yıl içerisinde toplam 24.851 adet başvuru inceleyerek yaklaşık %75'ini sonuçlandırmıştır. Bu 4 yıl içerisinde 275 tavsiye ve 95 kısmen tavsiye kısmen ret kararını veren KDK kararlarının idareler tarafından uygulanma oranı gözlemlendiğinde; 2013 yılında yaklaşık % 20'lerde iken 2016 yılında % 42'lere yükseldiği fakat yine de Avrupa ülkelerinde kararların uygulanma oranından az olduğu gözlenmektedir (KDK, 2016).

2017'de KDK tarafından 14.746 şikâyetin sonuçlandırıldığı görülmektedir. Bu sonuçların %31,39'unu gönderme kararı, %29,71'ini incelenemezlik kararı, %0,38'ini başvurunun geçersiz sayılması kararı, %19,40'ını birleştirme kararı, %10,68'ini dostane çözüm kararı, %3,18'ini karar verilmesine yer olmadığına ilişkin kararı, %1,66'sını tavsiye kararı, %2,39'unu ret kararı, %1,20'sini kısmen ret ve kısmen tavsiye kararı oluşturmaktadır (KDK, 2017).

2018 verilerinde ise 15.572 şikâyet KDK tarafından sonuçlandırılmıştır. Bu sonuçların %30,90'ını gönderme kararı, %41,85'ini incelenemezlik kararı, %1,20'sini başvurunun geçersiz sayılması kararı, %0,48'ini birleştirme kararı, %0,15'ini ayırma kararı, %12,30'unu dostane çözüm kararı, %2,78'ini karar verilmesine yer olmadığına ilişkin kararı, %4,35'ini tavsiye kararı, %4,25'ini ret kararı, %1,73'ünü kısmen ret ve kısmen tavsiye kararı oluşturmaktadır (KDK, 2018).

2017 yılında Kamu Denetçiliği Kurumu tarafınca verilen kararların idarelerde takibinin sağlanması üzerine Araştırma, Takip ve Değerlendirme bürosu oluşturulmuş ve 2 yıldır faaliyet gösterdiği



görülmüştür. Bu kapsamda 2018 yılında verilen tavsiye içerikli 946 kararla ilgili olarak; 657 idarenin KDK kararlarına uyup uymayacağı yönünde cevap verdiği görülürken, 263 idarenin cevap vermediği, 26 idarenin ise kararın kendisine ulaştığı bilgisini iletmediği görülmüştür.

2017 ve 2018 yıllarına bakıldığında, diğer yıllara nazaran kurumun kapasite ve kapsam olarak genişlediği ve geliştiği düşünülebilir. Çünkü hizmetleri ve kabul ettiği dosya sayısında gözle görülür bir artış dikkati çekmektedir. Kurumun hala kuruluş ve gelişim evresinde olduğu düşünüldüğünde bu artışın yetersiz olmakla beraber umut verici olduğu ifade edilebilir.

## 6. Sonuç

Dünya üzerinde 20.yüzyılın başlarından itibaren birçok önemli olay ve tarihsel değişimler kendini göstermiştir. İki büyük dünya savaşı ve onların peşinden meydana gelen ekonomik ve siyasi krizler, devletleri, ekonomilerini ve kamu yönetimlerini değişime ve dönüşüme yönlendirmiştir. Dünyada ve devletlerin kamu yönetimi yapılarında yaşanan küresel değişim süreci, 1980’li yıllardan itibaren bir paradigma değişimine sebep olmuştur. Yeni yönetim anlayışıyla beraber katılımcı demokrasi, yönetim, toplam kalite yönetimi gibi kavramlar literatüre girmiş, Ombudsmanlık gibi kurumlar yeniden tevecçülere mazhar olagelmiştir.

Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu, henüz yeni denilebilecek bir kurum olmasına rağmen, kurumsal yapılaşma sürecini neredeyse tamamlamış görünmektedir. Bununla beraber çocuklara, gençlere ve toplumun diğer kesimlerine ulaşarak, hak arama bilinciyle ilgili farkındalığı arttırmaya yönelik sistemli çalışmalar yürütmektedir. Başvuru sürecinin kolaylığı, internet sitesinin kolay kullanımı ve e-başvuruya imkân vermesi sayesinde bilinirliğinin, dikkate alınma seviyesinin ve sorun çözme becerisinin hızla yükseleceği öngörülmektedir. Son yıllardaki performans artışı da bu öngörüğü doğrulamaktadır. Kararlarının niteliği ve niceliği açısından da yukarıda örnekleri verilen ülkelerdeki kurumlarla rekabet edebilir bir seviyede olduğu iddia edilebilir.

Ülkemizde katılımcı bir demokrasiye ulaşmak ve hukuk devleti idealini gerçekleştirebilmek adına Kamu Denetçiliği Kurumu önemli bir araç durumundadır. Kamu Denetçiliği Kurumu’nun bağımsızlığının, tarafsızlığının ve saygınlığının korunması büyük önem taşımaktadır. Kurumun statüsü, idareyi etkin ve verimli bir şekilde denetleyebilmesi için ayrıcalıklı bir biçimde düzenlenmeli ve tam manasıyla özerkliği tesis edilmelidir. Ülkemizde faaliyet gösteren Kamu Denetçiliği Kurumunun yasal düzlemde kendisine verilen ve hukuksal olarak da temin edilen yetki ve görevler ile bağımsızlığından ödün vermeden yapacağı inceleme ve araştırmalar, ülkemizin idari yapısı ve demokratik altyapısı için büyük önem arz etmektedir.

Küreselleşmenin ulus devletleri işlevsizleştirdiği eleştirileri bir yana; salgınlar ve savaşlar gibi olağanüstü durumlarda kötü bir sınav verdiği, ulus devletleri ve söz konusu devletlerin merkezi idarelerini ön plana çıkardığı ifade edilmektedir. Bu süreç dünyada süratle esen desantralizasyon rüzgârının etkisini hafifletmiş, popülist politikaları ve merkezileşme eğilimlerini daha ön plana çıkarmış görünmektedir. Bu rüzgârın ne kadar eseceği bilinmemekle beraber, Ombudsmanlık gibi katılımcılığı ve hesap verebilirliği etkin kılan kurumların varlığının her anlamda vatandaşların lehine olacağını söylemek



yerinde olacaktır. Bu mekanizmaların dengeleyici fonksiyonları dolayısıyla, faaliyetlerinin güçlü bir kamuoyu desteğiyle artarak etkili şekilde sürmesine yönelik politikalar geliştirilmesinin, kamu yönetiminin en önemli kazanımlarından olacağı kanaatimizdir.

### KAYNAKÇA

- Akıncı, M. (1999). Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman. İstanbul: Beta Yayınları.
- Avşar, Z. (1997). Ombudsman (Kamu Hakemi) Türkiye İçin Bir Model Önerisi. Ankara:HAK-İŞ Konfederasyonu.
- Bahadır, O. (2010). *Ombudsmanlık Kurumunun İsveç,İngiltere ve Fransa ile Karşılaştırmalı İncelenmesi*. Türkiye Adalet Akademisi Dergisi. (1), 363-384
- Chapman, B. (1970). İdare Mesleği: Avrupa'da Devlet Memurluğu. Ankara: TODAİE Yayınları.
- Coşkun, B. (2013). Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Üzerine Bir Değerlendirme, KamuYönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar. Seçkin Yayınları.
- Défenseur des Droits. (2019). *Rapport Annuel D'Activite 2018 Du Defenseur Des Droist: Version Accessible*. Erişim tarihi: 29.04.2020, [https://juridique.defenseurdesdroits.fr/index.php?lvl=notice\\_display&id=27932&opac\\_view=-1](https://juridique.defenseurdesdroits.fr/index.php?lvl=notice_display&id=27932&opac_view=-1)
- Eklundh, C. (2000). İsveç'te Parlamento Ombudsmanları. Ankara: Ankara Barosu Yayınları.
- Endicott, T. (2011). Administrative Law. New York: Oxfordd University Press.
- Eryılmaz, B. (2016). Kamu Yönetimi Düşünceler-Yapılar-Fonksiyonlar-Politikalar. Kocaeli:Umuttepe Yayınları.
- Fendoğlu, H. T. (2011). Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık). Ankara: Yetkin Yayınları.
- Flynn, N. (1990). PublicSector Management. Hemel Hempstead: Prentice Hall Harvester Wheatsheaf.
- Gökçe, A. F. (2012). Çağdaş Kamu Yönetiminde Kamu Denetçiliği(Ombudsmanlık) ve Türkiye İçin Askeri Ombudsmanlık Önerisi. İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 205-206.
- Gökçe, O. (2002). 1980'li Yıllardan Beri Uygulanan Kamu Yönetimi Reformları Üzerine Genel Bir Değerlendirme. Selçuk Üniversitesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi.
- Hood, C. (1995). The New Public Management; in the 1980s:Variationson a Theme.



Organizations and Society.

Hughes, O. E. (2013). Kamu İşletmeciliği & Yönetimi. (B. Kalkan, B. Akın, & Ş. Akın, Çev.) Ankara: BigBang Yayınları.

Keneş, B. (1997). Bir Denetim Mekanizması Olarak Ombudsman; Türkiye'deki İhtiyaçlara Ne Kadar Cevap Verebilir.

Koçak, Y. (2015). Kamu Yönetimi, Örgüt Yapısı-Bürokratik Yapı-Bir Örgüt Olarak Devlet-İdari Reform-Denetim Sistemi-Yeni Kamu Yönetimi ve Yönetişim. Ankara: Merdiven Yayın.

Kamu Denetçiliği Kurumu (2013). Kamu Denetçiliği Kurumu Yıllık Raporu. Erişim tarihi: 24.06.2019, <https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/kdk-2013-yillik-rapor.pdf>

Kamu Denetçiliği Kurumu (2014). Kamu Denetçiliği Kurumu Yıllık Raporu. Erişim tarihi: 24.06.2019, <https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/kdk-2014-yillik-rapor.pdf>

Kamu Denetçiliği Kurumu (2015). Kamu Denetçiliği Kurumu Yıllık Raporu. Erişim tarihi: 30.06.2019, <https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/kdk-2015-yillik-rapor.pdf>

Kamu Denetçiliği Kurumu (2016). *Hakkımızda*. Erişim tarihi: 01.08.2019, <https://www.ombudsman.gov.tr/hakkimizda/index.html>

Kamu Denetçiliği Kurumu (2016). Kamu Denetçiliği Kurumu Yıllık Raporu. Erişim tarihi: 04.07.2019, <https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/KDK-2016-YILLIK-RAPORU.pdf>

Kamu Denetçiliği Kurumu (2017). Kamu Denetçiliği Kurumu Yıllık Raporu. Erişim tarihi: 04.07.2019, <https://www.ombudsman.gov.tr/wp-content/uploads/2016/06/2017-y%C4%B1ll%C4%B1k-rapor-SON-PDF.pdf>

Kamu Denetçiliği Kurumu (2018). Kamu Denetçiliği Kurumu Yıllık Raporu. Erişim tarihi: 07.07.2019, [https://www.ombudsman.gov.tr/yillik-rapor/kdk\\_y%C4%B1llik\\_rapor2018/mobile/index.html](https://www.ombudsman.gov.tr/yillik-rapor/kdk_y%C4%B1llik_rapor2018/mobile/index.html)

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

Parliamentary and Health Service Ombudsman (2019). The Ombudsman's Annual Report and Accounts 2018-2019. Erişim tarihi: 01.05.2020, [https://www.ombudsman.org.uk/sites/default/files/PHSO\\_Annual\\_Report\\_and\\_Accounts\\_2018-2019.pdf](https://www.ombudsman.org.uk/sites/default/files/PHSO_Annual_Report_and_Accounts_2018-2019.pdf)

Riksdagens Ombudsman (2019). Statistics, Erişim tarihi: 28.04.2020, <https://www.jo.se/en/>



About-JO/Statistics/

Versan, V. (1990). Kamu Yönetimi: Siyasi ve İdari Teşkilat. İstanbul: Der Yayınları.

Walsh, K. (1995). Public Services and Market Mechanisms: Competition, Contracting and the New Public Management. Basingstoke: Macmillan.

Zeren, E. (2012). Yeni Kamu Yönetimi Düşüncesinin Türkiye’de Kent Yönetimine Etkisi, Kamu Yönetimi, Yönetim-Siyaset Ekseninde Yeniden Yapılanma. (Y. Koçak, & C. Çiçek,) Ankara: Gazi Kitabevi.

## EKLER

**Tablo 1.** Kamu Denetçiliği Kurumu 2013- 2018 Yıllık Raporları Karşılaştırması

Kaynak: <http://www.ombudsman.gov.tr>

Tarih	2013		2014		2015		2016		2017		2018	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
Gönderme Kararı	2155	37	2323	36,59	2205	37,39	1976	41,00	4629	31,39	4812	30,90
İncelenemezlik Kararı	2240	35	2147	33,82	1759	29,83	1723	35,75	4381	29,71	6514	41,85
Başvurunun Geçersiz Sayılması	329	5,9	80	1,26	42	0,71	53	1,10	56	0,38	187	1,20
Karar Verilmesine Yer Olmadığına İlişkin Karar	307	5,3	643	12,70	675	11,45	428	8,88	469	3,18	433	2,78
Birleştirme Kararı	522	7,1	806	10,13	1025	17,38	354	7,35	2861	19,40	75	0,48
Ayırma Kararı	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	24	0,15
Dostane Çözüm Kararı									1575	10,68	1916	12,30
Mahalli İdarelere İlişkin Başvurular	432	7,9	80	1,26	-	-	-	-	-	-	-	-
Tavsiye Kararı	64	1	93	1,47	56	0,95	62	1,29	245	1,66	677	4,35
Ret Kararı	37	0,6	150	2,36	109	1,85	191	3,96	353	2,39	662	4,25
Kısmen Tavsiye Kısmen Ret Kararı	11	0,2	26	0,41	26	0,44	32	0,66	177	1,20	269	1,23
<b>Toplam</b>	<b>6097</b>	<b>100</b>	<b>6348</b>	<b>100</b>	<b>5897</b>	<b>100</b>	<b>4819</b>	<b>100</b>	<b>14746</b>	<b>100</b>	<b>15572</b>	<b>100</b>