

Akademik Ombudsman

OMBUDSMAN ACADEMIC

Prof. Dr. S. Mustafa ÖNEN- Öğr. Gör. Selin ENGİN

Birleşik Krallık'ta Cezaevi Ombudsmanlığı: Türkiye'ye Uygulanabilirliği/Prison Ombudsman in United Kingdom: The Applicability to Turkey

Dr. Öğr. Üyesi Volkan GÖÇÖĞLU - İpek Didem KURT - Prof. Dr. M. Kemal ÖKTEM

İdari Reformun Yüz Yılı: Türk Kamu Yönetimi Reformlarının Karar Verme Yaklaşımları Çerçevesinde Değerlendirilmesi/Hundred Years of Administrative Reforms: The Assessment of Turkish Administrative Reforms in The Scope of Decision Making Approaches

Doç. Dr. Harun KIRILMAZ - Zeynep Merve UÇAR

Hasta Haklarının Kurumsallaşmasında Sağlık Ombudsmanlığı Modeli/Health Ombudsman Model for Institutionalization of Patient Rights

Şifa ÇOLAKOĞLU

Türkiye'de ve Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti'nde Ombudsmanlık: Karşılaştırmalı Bir Analiz/Turkey and the Republic Of Northern Cyprus Ombudsman: A Comparative Analysis

Dr. Öğr. Üyesi Abdurrahman TARAKTAŞ

Açık Devlet Dönüşümü ve Ombudsman Kurumunun Artan Rolü/Open Government Transformation and the Incremental Role of the Ombudsman Institution

Av. Hüseyin YÜRÜK

Sultan II. Abdülhamit Dönemi Adliye Nazırlarından Hasan Fehmi Paşa'da Adalet Anlayışı ve Devlet Teşkilatı'na Katkıları/Hasan Fehmi Pasha Who One of the Ministers Of Justice in The Sultan II. Abdülhamit Period Understanding Justice And Contribution to Government Organization

Prof. Dr. Mehmet GÖKÜŞ - Arş. Gör. Zehra ÇUBUKCU

Türkiye'de Ombudsmanlık Konusunda Yapılan Lisansüstü Tezler Üzerine Bir İçerik Analizi/Graduate Thesis on an Analysis of The Content Made in Turkey On Ombudsman

Doç. Dr. Hakan CANDAN

Kamu Çalışanlarının Örgütsel Bağlılıkları ile Örgütsel Sessizlikleri Arasındaki İlişkiler: Karaman Örneği/The Relationships between Organizational Commitment and Organizational Silence of Public Employees: The Case Of Karaman Province

Ombudsman Akademik

OMBUDSMAN ACADEMIC

OMBUDSMAN AKADEMİK • YIL/YEAR: 5 • SAYI/ISSUE: 10 • OCAK-HAZİRAN / JANUARY-JUNE 2019



KAMU DENETÇİLİĞİ
KURUMU

T.C.
KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU
HAKEMLİ DERGİSİ

Ombudsman Akademik

OMBUDSMAN ACADEMIC

YIL/YEAR: 5 • SAYI/ISSUE: 10 • OCAK-HAZİRAN / JANUARY-JUNE 2019

T.C.
KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU
HAKEMLİ DERGİSİ

Kamu Denetçiliği Kurumu Adına İmtiyaz Sahibi

Şeref MALKOÇ
Kamu Başdenetçisi

Sorumlu Yazı İşleri Müdürü
Dr. Ümit ŞAHİN

Editör
Dr. Öğr. Üyesi Oğuzhan ERDOĞAN

Editör Kurulu
İbrahim KILINÇ
Mehmet SARI
Dr. Ümit ŞAHİN
Dr. Öğr. Üyesi Oğuzhan ERDOĞAN

ISSN
2148-256X

Baskı Adedi
1.000

Yayın Türü

Yerel süreli yayın
Ombudsman Akademik Dergisi
altı (6) ayda bir yayımlanır.

Yönetim ve İletişim

Kavaklıdere Mah. Zeytin dalı Cad. No: 4
Çankaya/ANKARA

e-posta: dergi@ombudsman.gov.tr
Tel: 0312 465 22 00 Faks: 0312 465 22 65

Tasarım

Bekir Kenan COŞGUN

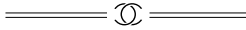
Baskı

Klasmat Matbaacılık Ltd. Şti.
İvedik OSB Matbaacılar San. Sit.
1515. Cadde No:12 Yenimahalle/ANKARA
Telefon: 0312 395 14 92 Faks: 0312 229 47 51

Ombudsman Akademik Dergisinde yayımlanan yazılardaki görüşler yazarına aittir.

© Her hakkı saklıdır. Dergide yer alan yazı, makale, illüstrasyonların elektronik ortamlar da dahil olmak üzere çoğaltılma hakları sadece Kamu Denetçiliği Kurumu'na aittir. Yazıların tamamının veya bir bölümünün çoğaltılması yasaktır.

Yazılar ancak kaynak gösterilerek alıntılanabilir.



Ombudsman Akademik Hakemli Dergisi, TÜBİTAK ULAKBİM Sosyal ve Beşeri Bilimler Veri Tabanı'nda, ASOS, SOBIAD, ESJI (Eurasian Scientific Journal), SIS (Scientific indexing Services), ResearchBip (Academic Resource), DRJI (Directory of Research Journals), Cite Factor (Academic Scientific Journals) ve İdealonline İndeks'te taranmaktadır.

Ombudsman Akademik

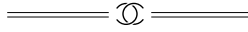
OMBUDSMAN ACADEMIC

OMBUDSMAN AKADEMİK • YIL/YEAR: 5 • SAYI/ISSUE: 10 • OCAK-HAZİRAN / JANUARY-JUNE 2019

DANIŞMA KURULU

Prof. Dr. Ahmet GÖKCEN	Marmara Üniversitesi/Hukuk Fakültesi
Prof. Dr. Ahmet NOHUTÇU	İstanbul Medeniyet Üniversitesi/İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Prof. Dr. Aydın GÜLAN	İstanbul Üniversitesi/ Hukuk Fakültesi
Prof. Dr. Birol AKGÜN	Maarif Vakfı Başkanı
Prof. Dr. Burhanettin DURAN	Siyaset Ekonomi ve Toplum Araştırmaları (SETA) Vakfı
Prof. Dr. Cemal FEDAYİ	Kırıkkale Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Prof. Dr. Cemil KAYA	İstanbul Üniversitesi/ Hukuk Fakültesi
Prof. Dr. Ekrem YILDIZ	Kırıkkale Üniversitesi/İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Prof. Dr. Ender Ethem ATAY	Gazi Üniversitesi/ Hukuk Fakültesi
Prof. Dr. Gülnur AYBET	Cumhurbaşkanı Başdanışmanı/Yıldız Teknik Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Prof. Dr. Haluk ALKAN	İstanbul Üniversitesi/İktisat Fakültesi Dekanı
Prof. Dr. Hamza ATEŞ	İstanbul Medeniyet Üniversitesi/Siyasal Bilgiler Fakültesi
Prof. Dr. Hasan Nuri YAŞAR	Cumhurbaşkanı Başdanışmanı/YÖK Üyesi
Prof. Dr. Hasan Tahsin FENDOĞLU	Hacettepe Üniversitesi/Hukuk Fakültesi Dekanı
Prof. Dr. Hasan TUNÇ	Hasan Kalyoncu Üniversitesi/Hukuk Fakültesi
Prof. Dr. Hüseyin HATEMİ	İstanbul Ticaret Üniversitesi/Hukuk Fakültesi
Prof. Dr. Kaşif Nevzat TARHAN	Üsküdar Üniversitesi Rektörü
Prof. Dr. Kudret BÜLBÜL	Yıldırım Beyazıt Üniversitesi/Siyasal Bilgiler Fakültesi Dekan V.
Prof. Dr. Metin GÜNDAY	Atılım Üniversitesi/Hukuk Fakültesi
Prof. Dr. Nihat BULUT	İstanbul Şehir Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dekanı
Prof. Dr. Ramazan ŞENGÜL	Kocaeli Üniversitesi/İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Prof. Dr. Recep BOZLAĞAN	Marmara Üniversitesi/ Siyasal Bilgiler Fakültesi
Prof. Dr. Şafak Ertan ÇOMAKLI	Anadolu Üniversitesi Rektörü
Prof. Dr. Ulvi SARAN	Bürokrat
Prof. Dr. Yavuz ATAR	Cumhurbaşkanı Başdanışmanı
Prof. Dr. Yılmaz BİNGÖL	Yıldırım Beyazıt Üniversitesi/Siyasal Bilgiler Fakültesi
Prof. Dr. Yusuf Şevki HAKYEMEZ	Anayasa Mahkemesi Üyesi

Prof. Dr. Zakir AVŞAR	Gazi Üniversitesi İletişim Fakültesi
Doç. Dr. Cenker GÖKER	Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi
Doç. Dr. Erbay ARIKBOĞA	Marmara Üniversitesi/ Siyasal Bilgiler Fakültesi
Doç. Dr. Ergin ERGÜL	Anayasa Mahkemesi Raportörü
Doç. Dr. Esra ÇUHADAR	Bilkent Üniversitesi/ İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Doç. Dr. Oktay KOÇ	Kocaeli Üniversitesi/İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi



BU SAYININ HAKEMLERİ

Prof. Dr. M. Çağatay OKUTAN	Karadeniz Teknik Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Prof. Dr. Ahmet YATKIN	Fırat Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Prof. Dr. Mehmet Akif ÖZER	Hacı Bayram Veli Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Prof. Dr. Yakup ALTAN	Süleyman Demirel Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Prof. Dr. Nihat KARAER	Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi, Eğitim Fakültesi
Prof. Dr. Aydın USTA	İnönü Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Prof. Dr. Hamza ATEŞ	İstanbul Medeniyet Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi
Prof. Dr. Haydar EFE	Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Prof. Dr. Ahmet ONAY	Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi, İlahiyat Fakültesi
Prof. Dr. Ahmet NOHUTÇU	İstanbul Medeniyet Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi
Prof. Dr. H. Aliyar DEMİRCİ	Pamukkale Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Doç. Dr. Metin DİNÇER	Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi, Sağlık Bilimleri Fakültesi
Doç. Dr. Ali Rıza SAKLI	Rize Recep Tayyip Erdoğan Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Doç. Dr. Saffet OCAK	Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi, Sağlık Bilimleri Fakültesi
Doç. Dr. Savaş Zafer ŞAHİN	Atılım Üniversitesi, İşletme Fakültesi
Doç. Dr. Ahmet GÜVEN	Gaziosmanpaşa Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Doç. Dr. Özlem Çetinkaya BOZKURT	Burdur Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi, Bucak İşletme Fakültesi
Doç. Dr. Cenay BABAĞLU	Niğde Ömer Halisdemir Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Dr. Öğr. Üyesi Osman Kürşat ACAR	Süleyman Demirel Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Dr. Öğr. Üyesi Ceray ALDEMİR	Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Dr. Öğr. Üyesi Şahin YEDEK	Munzur Üniversitesi, Edebiyat Fakültesi
Dr. Öğr. Üyesi Onur KULAÇ	Pamukkale Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Dr. Öğr. Üyesi Ummuhan KAYGISIZ	Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Dr. Öğr. Üyesi Vedat YILMAZ	Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Dr. Öğr. Üyesi Sedat KARAKAYA	Muş Alpaslan Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Dr. Öğr. Üyesi Serkan DORU	Akdeniz Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Dr. Öğr. Üyesi Mehmet ÖZMEN	Burdur Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi, Bucak İşletme Fakültesi
Dr. Öğr. Üyesi İsmail DURSUNOĞLU	Bayburt Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Dr. Öğr. Üyesi Hediye Şirin AK	Çankırı Karatekin Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Dr. Öğr. Üyesi Esmâ ÖZDAŞLI	Burdur Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Dr. Öğr. Üyesi Fatma Akkan GÜNGÖR	Karadeniz Teknik Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Dr. Öğretim Üyesi Çağdaş ZARPLI	Bilecik Şeyh Edebali Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Dr. Öğr. Üyesi Yıldız ATMACA	Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Dr. Öğr. Üyesi Abdullah ACAR	Necmettin Erbakan Üniversitesi, İlahiyat Fakültesi

ÖN SÖZ

Kamu Denetçiliği Kurumu; hukukun üstünlüğü, demokrasi, insan haklarına saygının geliştirilmesi ve ayrıca halka karşı sorumluluk anlayışı temelinde bağımsız ve tarafsız bir şekilde yürüttüğü inceleme ve araştırmalar sayesinde, çok kısa süre içerisinde kamu vicdanının güçlü bir sesi olmayı başarmıştır. Bu sayede Kurumumuz, hem bireyler hem de kamu idaresi için bir fırsat oluşturmakta, kamu vicdanı ile uyuşmayan konularda idare ile vatandaş arasında uzlaşma sağlanmasına katkıda bulunmakta, iyi yönetim ilkelerine dayalı çağdaş bir yönetim anlayışının ülkemizde de yerleşmesine hizmet etmektedir. Aynı zamanda, vatandaşların doğrudan ve ücretsiz bir şekilde sıkıntılarını iletip adalet arayabilecekleri ve yönetime iştirak etmelerine imkân sağlayacak bir kamu mercii görevi üstlenmektedir. Kamu Denetçiliği Kurumumuzun varlığı, vatandaşların temel hak ve özgürlüklerinin korunması ve geliştirilmesi açısından çok önemli bir güvencedir. Vatandaşlar açısından bir güvence olduğu kadar; idare açısından da demokrasi ve hukukun yerleşmesine öncülük eden rehber niteliğinde bir kurumdur. Tarihsel olarak Türk devlet geleneğimizin dayandığı temeli oluşturan ve “insanı yaşat ki devlet yaşasın” ifadesi ile anlam kazanan “hak”, “hukuk”, “adalet” ve “vicdan” kavramlarının, idari işleyişte yerleştiğine işaret eden güçlü bir kanıttır. Bir başka ifade ile ülkemizde, demokratik hukuk devleti ilkesinin işlerlik kazandığının somut bir göstergesidir. Ayrıca devletimizin kendine güvendiği ve kendini halkın denetimine açtığı anlamına gelmektedir. Bu aynı zamanda, vatandaşların haklarını arayıp, sorumluluklarının bilincine varmalarını ifade eden “haklar kültürünün” gelişmesine imkân veren, demokrasi tarihimizin çok önemli milat noktasını oluşturmaktadır.

İdare ile vatandaşları uzlaşma çatısı altında bir araya getiren ve böylece sorunlara hızlı ve etkin çözümler üretebilen Kurumumuz, bugüne kadar; kamu personel rejimi, yerel yönetimler, eğitim, sosyal güvenlik, sağlık gibi çeşitli konulardaki şikâyetleri hukuka, hakkaniyete, insan haklarına ve iyi yönetim ilkelerine uygunluk çerçevesinde inceleyen birçok tavsiye kararı vermiştir. Kurumumuza şikâyet başvurusunda bulunan vatandaşlar yanında medya, kamu idareleri, sivil toplum örgütleri, uluslararası kurum ve kuruluşlar gibi paydaşlarımızın değerlendirmeleri, çalışmalarımız hakkında kıymetli geri bildirimler sunarak bizleri sürekli değişim ve gelişim içerisinde tutmaktadır. Bu çerçevede, akademik camianın geçmiş tecrübelerden alınan dersler ışığında gelecek hakkındaki tarafsız

öngörülerini içeren çalışmaları, güncel gelişmelerin takip edilmesinde bizlere yol göstermektedir. Kurumumuzun teşkilatlanması ve yasal mevzuatının hazırlanması aşamasında ve ayrıca geride bıraktığımız dönemde düzenlenmiş olan etkinliklerde paydaşlarımızın vermiş olduğu destekler için teşekkürü bir borç biliriz. Ombudsmanlığın teorik arka planıyla pratikteki uygulamalarını bir araya getirerek teorinin ayaklarının yere basması, pratiğin ise evrensel ilkelerle zenginleşmesini sağlamak gerekliliği, akademik çevrelere Ombudsmanlığı icra edenin bakış açısının yansıtılması fikrini doğurmuş ve elinizdeki dergi bu noktadan hareketle hazırlanmıştır.

Kurumumuzun, yukarıda bahsedildiği şekilde insan hakları, hukuk, siyaset ve kamu yönetimi hayatına kazandırdığı yeni heyecandan aldığımız cesaretle; kamu, özel ve sivil toplum ile akademik camianın çalışmalarına ışık tutması ve kamuoyuna rehberlik etmesi arzusu ile “Ombudsman Akademik” ismi ile yayımlanan hakemli Dergimizin 10. sayısında 8 ayrı makaleyi siz değerli okuyucularımızın beğenisine sunmaktayız.

Dergimizin ilk özgün yazısı, Mustafa Önen ve Selin Engin'e ait. Önen ve Engin bu çalışmasında, Birleşik Krallık'ta cezaevi ombudsmanlığı sistemini inceleyerek bu bağlamda Türkiye'de sadece ulusal düzeyde varlığını sürdüren Kamu Denetçiliği Kurumu'na bağlı bir Cezaevi Kamu Denetçiliği sisteminin kurulmasının getirebileceği olumlu yönleri tartışmıştır. Volkan Göçoğlu, İ. Didem Kurt ve M. Kemal Öktem'in beraber kaleme aldığı çalışmada ise Türk Kamu Yönetiminin yüzyılında yapılan idari reform çalışmaları dönemsel olarak ele alıyor ve bu çalışmalar, kamu yönetimi alan yazınında önemli bir çalışma konusu olan karar verme yaklaşımları çerçevesinde değerlendiriliyor. Harun Kırılmaz ve Zeynep Merve Uçar “Hasta Haklarının Kurumsallaşmasında Sağlık Ombudsmanlığı Modeli” adlı çalışması ile uyuşmazlıkların çözülmesine öncülük eden ombudsmanlık kavramının tanımını ve anlamını açıklayarak sağlık sektöründeki uyarlamalarını, yurt dışı örneklerini ve hasta haklarından farkını irdeleyerek Türkiye'de sağlık sektörü için bir model önerisinde bulunuyor. Dergimizin bu sayısının başka bir makalesinde Şifa Çolakoğlu, Türkiye'de ve Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti'nde Ombudsmanlık Kurumlarını karşılaştırmalı bir analizle gözler önüne seriyor. Abdurrahman Taraktaş, “Açık Devlet Dönüşümü ve Ombudsman Kurumunun Artan Rolü” adlı makalesinde öncelikle açık devlet kavramını genel

çerçevesiyle ele aldıktan sonra Ombudsman kurumunun sorumlulukları ve rolü üzerindeki etkilerini ortaya koymaya çalışıyor. Sonuç kısmında ise Ombudsmanın açık devlet stratejilerinin merkezinde yer alan, saydamlık, hesap verebilirlik ve iş birliğinin artırılmasını teşviki konusunda çeşitli önerilere yer veriyor. Kamu Denetçisi Av. Hüseyin Yürük, ülkemiz siyaset ve fikir aleminde yeterince tanınmayan Sultan II. Abdülhamit Dönemi Adliye Nazırlarından Hasan Fehmi Paşa'yı çeşitli yönleriyle ve dönemin şahitlerinin tanıklıklarıyla tanıtmaya çalışıyor. Hasan Fehmi Paşa'nın adalet anlayışını ve devlet teşkilatına katkılarını ele alıyor.

Mehmet Göküş ve Zehra Çubukçu, Ombudsman ve Kamu Denetçiliği Kurumu anahtar kelimelerini temel alarak Ulusal Tez Merkezinden ve TÜBESS üzerinden konu ile ilgili 78 teze ulaşarak bu tezlerin içerik analizini yapıyor. Bu sayımızın son makalesini ise Hakan Candan'ın "Kamu Çalışanlarının Örgütsel Bağlılıkları ile Örgütsel Sessizlikleri Arasındaki İlişkiler: Karaman Örneği" konulu makalesi oluşturuyor. Candan, çalışmada iş yaşamının son dönemdeki önemli konuları arasına yer alan örgütsel bağlılık ve örgütsel sessizlik kavramlarını, Karaman ilinde görev yapan kamu çalışanları üzerinde yapılan bir alan çalışması ile araştırıyor.

Görüldüğü gibi Ombudsman Akademik Dergisi olarak 10. Sayımızda yine zengin bir içerik oluşturduk. Kuruluşumuzun 6. yılında 10. sayısını yayımladığımız hakemli Dergimiz için bizlerden desteğini esirgemeyen değerli hakemlerimize, makale hazırlayanlara ve emeğe geçen tüm çalışma arkadaşlarıma teşekkürlerimi sunuyor, Dergimizin herkese faydalı olmasını temenni ediyorum. Bir sonraki sayıda buluşmak umuduyla iyi okumalar diliyorum. 30/06/2019

Şeref MALKOÇ
Kamu Başdenetçisi

İÇİNDEKİLER

DERLEME

- Birleşik Krallık'ta Cezaevi Ombudsmanlığı: Türkiye'ye Uygulanabilirliği
Prison Ombudsman in United Kingdom: The Applicability to Turkey..... 15
Prof. Dr. S. Mustafa ÖNEN - Öğr. Gör. Selin ENGİN
- İdari Reformun Yüz Yılı: Türk Kamu Yönetimi Reformlarının Karar Verme Yaklaşımları
Çerçevesinde Değerlendirilmesi
Hundred Years of Administrative Reforms: The Assessment of Turkish Administrative Reforms
in The Scope of Decision Making Approaches 39
Dr. Öğr. Üyesi Volkan GÖÇÖĞLU - İpek Didem KURT - Prof. Dr. M. Kemal ÖKTEM
- Hasta Haklarının Kurumsallaşmasında Sağlık Ombudsmanlığı Modeli
Health Ombudsman Model for Institutionalization of Patient Rights..... 85
Doç. Dr. Harun KIRILMAZ - Zeynep Merve UÇAR
- Türkiye'de ve Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti'nde Ombudsmanlık: Karşılaştırmalı Bir Analiz
Turkey and the Republic Of Northern Cyprus Ombudsman: A Comparative Analysis 107
Şifa ÇOLAKOĞLU
- Açık Devlet Dönüşümü ve Ombudsman Kurumunun Artan Rolü
Open Government Transformation and the Incremental Role of the
Ombudsman Institution..... 157
Dr. Öğr. Üyesi Abdurrahman TARAKTAŞ
- Sultan II. Abdülhamit Dönemi Adliye Nazırlarından Hasan Fehmi Paşa'da Adalet Anlayışı ve
Devlet Teşkilatı'na Katkıları
Hasan Fehmi Pasha Who One of the Ministers Of Justice in The Sultan II. Abdülhamit Period
Understanding Justice And Contribution to Government Organization..... 189
Av. Hüseyin YÜRÜK

ARAŞTIRMA

Türkiye’de Ombudsmanlık Konusunda Yapılan Lisansüstü Tezler Üzerine Bir İçerik Analizi
Graduate Thesis on an Analysis of The Content Made in Turkey On Ombudsman.....215
Prof. Dr. Mehmet GÖKÜŞ - Arş. Gör. Zehra ÇUBUKCU

Kamu Çalışanlarının Örgütsel Bağlılıkları ile Örgütsel Sessizlikleri Arasındaki İlişkiler:
Karaman Örneği
The Relationships between Organizational Commitment and Organizational Silence of Public
Employees: The Case Of Karaman Province.....255
Doç. Dr. Hakan CANDAN

KARAR ÖRNEKLERİ

2018/9218 Maaş Farkı Ödenmesi Talebi İle İlgili Başvuru Hakkında Verilen 07.01.2019
Tarihli Tavsiye Kararı293

2019/6683 Şikayet Numaralı, İhtima Uygulaması Hakkında Verilen 13.06.2019 Tarihli
Dostane Çözüm Kararı309

DERLEME

BİRLEŞİK KRALLIK'TA CEZAEVİ OMBUDSMANLIĞI: TÜRKİYE'YE UYGULANABİLİRLİĞİ

Prison Ombudsman in United Kingdom: The Applicability to Turkey

Prof. Dr. S. Mustafa ÖNEN* - Öğr. Gör. Selin ENGİN**

Geliş Tarihi: 29.04.2019 | Yayına Kabul Tarihi: 16.05.2019

Öz

Cezaevi Ombudsmanlığı ortalama olarak 25 yıldır adından söz ettiren bir ombudsmanlık türüdür. Kanada, Almanya, İngiltere gibi ülkelerde bu ombudsmanlık mahkum haklarını korumak amacıyla taşıyarak yaygınlaşmaya devam etmektedir. Yapıları ve fonksiyonları zaman zaman farklı olsa da cezaevi ombudsmanlıklarının amaçları cezaevlerinde yaşanan sorunları çözmektir. Çalışmada Birleşik Krallık'taki cezaevi ombudsmanlıklarının rolleri, özellikleri ve uygulamaları literatür bilgileri kapsamında incelenmiştir. Bu çalışmanın amacı, Birleşik Krallık'ta cezaevi ombudsmanlığı sistemini incelemek ve bu bağlamda Türkiye'de sadece ulusal düzeyde varlığını sürdüren Kamu Denetçiliği Kurumu'na bağlı bir Cezaevi Kamu Denetçiliği sisteminin kurulmasının getirebileceği olumlu yönlere tartışmaktır. Çalışmada birincil ve ikincil kaynaklar ele alınıp incelendiği için dolaylı ve alıntısız bir araştırma yöntemi tercih edilmiştir. Çalışma neticesinde, Birleşik Krallık'taki cezaevi ombudsmanlığının ülke sistemine adapte edilerek uygulanan cezaevlerindeki mahkum şikayetlerini çözmeye önemli katkılar sunduğu görülmüştür. Bununla birlikte ülkemize uygun bir Cezaevi Kamu Denetçiliği sisteminin sağlayabileceği yararlar daha çok belli veriler ışığında değerlendirilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Ombudsman, Cezaevi Ombudsmanı, Birleşik Krallık, Birleşik Krallık Cezaevi Ombudsmanları, Kamu Denetçiliği Kurumu

Abstract

The Prison Ombudsman is an ombudsman who has made a name for himself for 25 years. In Canada, Germany and United Kingdom, it continues to be widespread with the aim of protecting the rights of prisoners. Even though their structures and functions differ from time to time, the purpose of the prison ombudsman is to solve problems in prisons. In this study, the role, characteristics and applications of prison ombudsmen in United Kingdom are examined in the context of the literature. The purpose of this study is to investigate the prison ombudsman system in United Kingdom and to discuss the positive aspects of the establishment of a prison ombudsman system that connected to Ombudsman Institution which maintains its existence solely at national level in Turkey. As primary and secondary sources were studied and analyzed, an indirect and quantitative research method was preferred. As a result of the study, it has been observed that the prison ombudsman has made significant contributions to solve the prisoners' complaints in prisons, where they are adapted and applied to the country's system in United Kingdom. However, the benefits of a Prison Ombudsman system suitable for our country have been evaluated mostly in the light of certain data.

Keywords: Ombudsman, Prison Ombudsman, United Kingdom, Prison Ombudsmen of United Kingdom, The Turkish Ombudsman Institution.

* İnönü Üniversitesi, İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, mustafa.onen@inonu.edu.tr
ORCID ID: 0000-0002-7284-2616

** Adıyaman Üniversitesi, Bologna Koordinatörlüğü, sakbay@adiyaman.edu.tr
ORCID ID: 0000-0002-2356-9414

GİRİŞ

Bir ülkede hukuk devletinin birinci görevi kişilerin temel hak ve özgürlüklerini korumak ve teminat altına almaktır. Temel hak ve özgürlüklerin sağlanmasında kişilerin şikayet yoluyla haklarını araması, demokratik ülkelerde en yaygın ve en sık başvurulan bir yöntemdir. Güçlü bir şikayet mekanizmasında vatandaşların tepki ve şikayetlerini kurumlar nezdinde çözmesi beklenebilir. Günümüzde cezaevlerindeki mahkum ve tutukluların şikayet yoluyla kuruma başvurması, etkili hak arama yöntemlerinden biridir.

Cezaevlerindeki mahkum ve tutuklular, içinde buldukları kapalı ortamdan dolayı bazen çok hassas davranabilmektedirler. Bazen haksızlığa uğradıklarını düşündükleri zaman şikayet etme ihtiyacını duymaktadırlar. Her ülkenin kendine özgü şikayet mekanizmaları olup, bunlar mevcut hukuki yapıya göre bazen cezaevlerinin kendi içinde, bazen de cezaevlerinin kendi dışındaki organ veya birimlerce yerine getirilebilmektedir. Şikayetlerin hem şikayetçiyi hem de cezaevi yönetimini memnun edecek yönde çözülmesine büyük gayret sarf edilmektedir. Ancak bazı sistemlerde şikayetler, şeffaf bir biçimde ele alınmadığı gibi soruşturmaya da gerek duyulmamakta; bazı sistemlerde ise, daha da kötüsü sorunların düzeltilmesine yönelik hiç bir eyleme ve işleme bile girilmemektedir.

Birçok ülke, cezaevlerinin kendi içinde çözemediği problemlerinden doğan kargaşa ortamı nedeniyle bağımsız ve yansız bir sistem arayışına geçmektedir. Bazı ülkelerde mahkum ve Cezaevi Ombudsmanlığı bu ihtiyacı karşılamak üzere kurulmuştur. Örneğin Kanada'da 'Enformasyon Komiseri ve Ceza Sistemi Müfettişi', İngiltere'de 'Cezaevleri ve Şartlı Tahliye Ombudsmanı', Almanya'da 'Cezaların İnfazı Ombudsmanı' gibi farklı isimlerde ancak görevi genellikle cezaevlerindeki şikayetleri incelemek olan ombudsmanlık ofisleri kurulmuştur. Roller ve fonksiyonları zaman zaman farklı olsa da cezaevi ombudsmanlarının kamu denetçisi olarak cezaevlerinde yaşanan sorunları çözüme bağladıkları da görülmektedir.

Bu çalışmada Birleşik Krallık'taki cezaevi ombudsmanlarının cezaevi şikayet sistemlerindeki rolü kuramsal çerçevede incelenmiştir. Dolayısıyla çalışma, dolaylı ve alıntısız bir araştırma yöntemine dayanmaktadır. Türkiye'de cezaevi

ombudsmanlığı olmadığından Türkçe yazında cezaevi ombudsmanlığıyla ilgili herhangi bir çalışmaya da rastlamak güçtür. Bu çalışmanın esas amacı, Birleşik Krallık'ta yer alan İngiltere, Galler, İskoçya ve Kuzey İrlanda olmak üzere dört ülkenin cezaevi ombudsmanlarının yapılarını ve faaliyetlerini genel anlamda incelemek ve bu kapsamda Türkiye'de Cezaevi Kamu Denetçiliği Kurumu'nun sağlayabileceği yararları belli ölçüde değerlendirmektir.

1. BİRLEŞİK KRALLIĞIN POLİTİK VE İDARI YAPISI

Birleşik Krallık, dört farklı ülke olan İngiltere, İskoçya, Galler ve Kuzey İrlanda'nın bir araya gelmesinden oluşmaktadır. Büyük Britanya ilk üç ülke olan İngiltere, İskoçya, Galler'in birleşmesiyle 1707'de oluşmuş; 1800'de ise birliğe Kuzey İrlanda'nın eklenmesiyle Birleşik Krallık halini kazanmıştır (Karasu, 2004: 87). İrlanda'nın birliğe katılmasıyla bağımsızlık sonrasında "Büyük Britanya ve Kuzey İrlanda Birleşik Krallığı" olarak ortaya çıkmıştır (Özkurt, 2018: 329). Birleşik Krallık İrlanda'nın diğer üç ülke ile birleşmesi sonucunda güçlü bir siyasal varlık haline gelmiştir. Günümüzde ise, bu birliğin dağılmamasına ayrı bir önem verilmektedir.

İdari açıdan bakıldığında Birleşik Krallık'ın demokrasi geleneğinin en köklü olduğu ülkelerden birisi olmasına rağmen yazılı bir anayasasının olmaması göze çarpmaktadır. Yazılı bir anayasası olmasa da anayasa olarak sayılabilecek düzenlemeleri mevcuttur (Williams, 1998: 29). Örneğin Britanya anayasası yerine geçen parlamentonun temel yasaları, common law, konvansiyonlar ve yetkili yorumlardan oluşmaktadır. Dolayısıyla parlamentonun, anlaşmaları yazılıdır (Kesselman, vd., 2007: 65). Ancak öyle de olsa Birleşik Krallık güçlü bir gelenek hukukuna sahiptir. Bu yönüyle dünyada demokrasinin en tipik uygulandığı ülkeler arasında kabul edilmektedir.

Anayasal bir monarşi olan Birleşik Krallık'ta parlamentonun güçlü bir yapıda oluşu onu diğer parlamenter sistemlerden ayırmaktadır (Özbudun, 1968: 61-62). Parlamento Lordlar Kamarası ve Avam Kamarası'ndan oluşmaktadır. Avam Kamarası parlamentonun alt kanadını oluşturur ve Britanya'daki temel yasama gücünü temsil etmektedir. Parlamentonun seçimle gelmeyen Krallık ve Lordlar Kamarasıyla beraber Avam Kamarasının üç önemli işlevi vardır: yasaları geçirme, vergilendirme ile devlet finansmanını sağlama, kamu yönetimi ve hükümet

politikalarını incelemidir (Kesselman, vd., 2007: 74). Devletin başında her iki kamaradan geçen her yasaya kraliyet onayı veren Kraliçe (Hükümdar) vardır. Kraliçe, Avam Kamarası'nda en büyük paya sahip partinin liderini başbakan olarak atar, başbakan ise kabineyi seçer (Koffler, 2008: 429). Westminster Modeli olarak bilinen bu sistem parlamenter sisteme dayanmaktadır.

2. BİRLEŞİK KRALLIK'TA CEZAEVİ OMBUDSMANLIĞININ ORTAYA ÇIKIŞI

Cezaevlerinde küçük meselelerin büyüyebileceği gergin bir atmosfer vardır. Bu kısıtlayıcı ortamda şikayetleri çözememek, kargaşalara ve isyanlara sebep olabilmektedir. Bu durum mahkum şikayetleriyle ilgilenen var olan sistemdeki eşitsizliğe vurgu yapan reform çağrılarının olduğu 1980'lerde fark edilmiştir (Birkinshaw, 1981). Ancak 1960'lar ve 1970'lerde cezaevi ombudsmanlığının alt yapısına ilişkin önemli gelişmeler yaşanmıştır.

1979'daki Mayıs Raporunu izleyen yıllarda 1982'de bağımsız bir yasal organ olarak kurulan Cezaevi Denetim Kurulu, bireysel şikâyetleri araştırmamaktadır. Mahkum şikayetleri ile ilgilenmek 1967'de kurulan Parlamento Ombudsmanı'nın iş yükünün büyük bir bölümünü oluşturmamıştır. Çünkü o zaman, şimdi olduğu gibi, Parlamento Ombudsmanına şikayetler bir parlamento üyesi tarafından yönlendirilmek zorundaydı. Şikayetçilere doğrudan erişim yoktu (Hall Williams, 1984: 89). 1970'lerde Parlamento Ombudsmanının zar zor dokunduğu geniş hapisane alanları olduğu fark edilmiştir ve daha sonra mahkumlardan gelen az sayıdaki şikayetin cezaevi sistemindeki kötü muamele ve adaletsizliğin önlenmesi konusunda geneli yansıtmadığı savunulmuştur (Bradley 1992: 355). Bununla birlikte, Lord Justice Woolf'un 1990'da hapisane karışıklıklarına dair raporu sistem değişikliğine sebep olmuştur (Henham, 2000: 290). Bu rapor, bağımsız şikayet mekanizmalarının eksikliğini karışıklıkların nedeni olarak tanımlamıştır. Rapor, cezaevlerinde meşruiyeti yeniden sağlamak için cezaevi şikayet sisteminde bağımsız bir unsurun, bir şikayet hakeminin atanması aracılığıyla getirilmesini önermiştir (Woolf ve Tumin, 1991:143). Bu, 1994 yılında İngiltere ve Galler Cezaevi Ombudsmanlık Kurumunun kurulmasıyla sonuçlanmıştır (Seneviratne, 2002: 90). Aynı yıl, İskoçya'da İskoçya Cezaevi Şikayet Komiserliği kurulmuştur (SPCC, 2019). Kuzey İrlanda'da ise Kuzey İrlanda Cezaevi

Ombudsmanlığı kurulması 2005 yılında gerçekleşmiştir (PONI, 2019). Bu açıdan Birleşik Krallık'ta cezaevi ombudsmanlığına geçen son ülke Kuzey İrlanda olmuştur. Kuzey İrlanda İngiltere, Galler ve İskoçya'ya göre 11 yıl sonra cezaevi ombudsmanlığı ile tanışmıştır.

3. BİRLEŞİK KRALLIK'TA CEZAEVİ OMBUDSMANLIKLARI

3.1. Cezaevleri ve Şartlı Tahliye Ombudsmanlığı (Prisons and Probation Ombudsman/PPO)

İngiltere ve Galler'de Cezaevleri ve Şartlı Tahliye Ombudsmanlığı (PPO) hapisane şikayet sisteminden memnun olmayan mahkumların şikayetlerini dikkate alan bağımsız bir kişi yaratma niyetiyle 1994 yılında kurulmuştur. Web sayfalarında yayınladıkları 2017-2018 çalışma yılına ait rapora göre ofisin 5,395,000 Sterlinlik bütçesi, 316 adet ölümcül olaylarla ilgili başlattığı soruşturma, 4,790 adet şikayet soruşturması ve 100'ün üstünde personeli bulunmaktadır (PPO, 2018:21). Bu durum kurumun ne kadar güçlü idari ve mali özerkliğe sahip olduğunu göstermektedir.

Ofise Cezaevi Ombudsmanlığı adı verilmiştir ve iş tanımı cezaevi hizmet belgelerinde belirtilmiştir (Seneviratne, 2002: 91). 2001 yılında 'Cezaevleri ve Şartlı Tahliye Ombudsmanı' olarak yeniden adlandırıldığında görev alanı şartlı tahliye servisi tarafından denetlenenlerin şikayetlerini içerecek biçimde genişletilmiştir. 2004'te ofise yeni bir işlev eklenmiştir: gözaltı ölümlerinin araştırılması, göçmenlikten çıkarma merkezleri, onaylanmış yerler (şartlı tahliye ve kefalet yurtları) ve güvenli eğitim merkezleri (Owers, 2006: 86). Cezaevleri ve Şartlı Tahliye Ombudsmanı ayrıca cezaevlerinde ve göçmenlikten çıkarma merkezlerinde çeşitli olaylara ilişkin geçici soruşturmalara da bakmıştır (PPO, 2004: 35-39). Kurumun her geçen gün görev ve sorumluluk alanının genişlediği düşünülürse kurumun ülkede cezaevleri konusunda ne kadar etkili olduğu yargısına varılabilir.

Soruşturulabilecek konular yönetimle ilgili karar ve eylemler, denetleme, mahkumların bakımı ve tedavisini içerirken, mahkeme tarafından verilen mahkumiyet, ceza, şartlı tahliye veya yaşam ehliyetiyle ilgili şikayetler, sağlık şikayetleri ve yasal işlem konusu olan davalar kabul edilmektedir. İngiltere ve Galler'de şikayetlerin %82'si cezaevleri hakkındadır; yalnızca %18'lik kısmı şartlı tahliye

servisiyle ilgilidir. En çok şikayet kategorisi tamamlanmış şikayetlerin %32'sini oluşturan kayıp eşya ile ilgili olup, bunu %10 idare, %7 personel davranışı ve kalanını ise diğer en yaygın olan kategoriler oluşturmaktadır (PPO, 2018: 21, 68). Özellikle de eşyaya ilişkin olan şikayetler önemsiz gözükmese de rağmen, mahkumların kimliklerini korumaları için bunlar önemli bir araç sayılmaktadır. Verilerden anlaşılacağı üzere en çok şikayetin kayıp eşya üzerine olduğu dikkat çekmektedir.

Cezaevleri ve Şartlı Tahliye Ombudsmanı 2018 yılı içerisinde 21 göçmen şikayetini araştırmış olup, bunun çoğu kayıp eşya ve kaçak göçmen davranışlarıyla ilgilidir. Cezaevleri ve Şartlı Tahliye Ombudsmanı 2018 yılında, bir önceki yıla göre % 12 oranında azalan 316 ölümlle ilgili soruşturma başlatmıştır. Bu ölümlerin % 93'ü mahkumlara aitti (PPO, 2018: 21, 70). Bu araştırmaların amacı uygulama veya yönetim metodlarında düzenlemeler yapıp yapılamayacağı incelenirken, ölümü çevreleyen koşulları tespit etmek, gelecekteki ölümleri önlemeye çalışmak ve yaslı aile için açıklamada bulunmaktır. Amaç çare üretmek değil, yaslı aile ve ilgili otorite için gerçeklere dayalı bir rapor oluşturmak ve daha fazla ölümü önlemek için tavsiyelerde bulunmaktır (Seneviratne, 2013: 344). İngiltere ve Galler'de Cezaevleri ve Şartlı Tahliye Ombudsmanı'nın yetki alanının içine mahkum ailelerinin şikayetleri girmemektedir (PPO, 2019). Ancak öyle de olsa ombudsmanın bu tür bir yola başvurması en azından ölen kişinin yakınlarının vicdanını rahatlatırken, aynı zamanda ombudsmana olan güveni de artırmaktadır.

Cezaevleri ve Şartlı Tahliye Ombudsmanı Adalet Bakanı tarafından atanır. Bu ofisin kurulması Parlamento ombudsmanının hala hapisane ve göçmenlik konularını ve Adalet Bakanlığı ile İçişleri Bakanlığıyla ilgili görevlerini etkilememiştir. Mahkumlar eğer kötü muamele söz konusu ise bir parlamento üyesi aracılığı ile Parlamento Ombudsmanına şikayet edebilirler. 1990'lı yıllarda Cezaevleri ve Şartlı Tahliye Ombudsmanını kullanımını teşvik eden bir uygulama geliştirilmiş ve Parlamento Ombudsmanı, mahkumlardan alınan şikayetlerin ilk soruşturması için Cezaevleri ve Şartlı Tahliye Ombudsmanına yönlendirmiştir. Eğer mahkum Cezaevleri ve Şartlı Tahliye Ombudsmanının kararından memnun kalmadıysa, davayı Parlamento Ombudsmanına geri gönderme seçeneği vardı (Morris ve Henham, 1998: 353). Bu sayede Parlamento Ombudsmanının

iş yükü hafifletildiği gibi Cezaevleri ve Şartlı Tahliye Ombudsmanı'nın yönetim sistemi içindeki şikayetleri daha rahat inceleme ve ele alma yetkisi verilmiştir.

3.2. Kuzey İrlanda Cezaevi Ombudsmanlığı (Prisoner Ombudsman for Northern Ireland /PONI)

Kuzey İrlanda'da Kuzey İrlanda Cezaevi Ombudsmanlığı (PONI) 2005'te kurmuştur. Kurulduğu zaman doğrudan Cezaevi Hizmetleri Müdürüne karşı sorumluydu, ancak daha sonra Ceza Adalet Müdürlüğü'ne karşı sorumlu olmuştur. Kuzey İrlanda Cezaevi Ombudsmanı Kuzey İrlanda Adalet Bakanı tarafından atanır. 2017-2018 çalışma yılına ait rapora göre, 11 personelin görev yaptığı ofiste 7,797 şikayete ilgilendirilmiştir (PONI, 2018: 13). Kuzey İrlanda'ya özgü bu ombudsman son yıllar itibariyle Birleşik Krallık içinde en çok şikayeti almasıyla dikkat çekmektedir.

Kuzey İrlanda Cezaevi Ombudsmanı cezaevi hizmeti ve şartlı tahliye hizmeti hakkında mahkumlardan gelen şikayetler ile ilgilenir ve gözaltı ölümlerini araştırmaktadır. Görevi, ziyaretçilerden mahkumlara gelen şikayetlerin soruşturulmasını içerecek şekilde 1 Şubat 2010'da genişletilmiştir. Adalet Kuzey İrlanda'da gelişmeden önce, mahkumlardan gelen çok az şikayet bu ofise yönlendirilmesine rağmen Kuzey İrlanda cezaevi hizmetleri, Parlamento Ombudsmanının görevi idi. Adalet Kuzey İrlanda Meclisine devredildiğinden ve cezaevi hizmetleri sorunları tıpkı Kuzey İrlanda Cezaevi Ombudsmanlık ofisinin görevinde olduğu gibi ayrıldı. Kuzey İrlanda Cezaevi Ombudsmanı ile Kuzey İrlanda Ombudsmanı arasında çok az iletişim vardır. Ayrıca her iki ofis arasında şikayetlere bakılmasıyla ilgili herhangi bir protokol de bulunmamaktadır (OFMDFM, 2019). Ancak yine de şikayetlerin karara bağlanması konusunda bir karmaşa yaşanmamaktadır.

Kuzey İrlanda Cezaevi Ombudsmanı gözaltında üç ölüm ve salıverilme sonrası beş ölüm soruşturması başlatmıştır (PONI, 2018: 21). Bu görevler bu kuruma verilmeden önce soruşturmalar diğer görevlerinin yanı sıra cezaevi hizmetindeki personeller tarafından yürütülmüştür. Bu soruşturmalar yeterli bağımsızlığa sahip değildi (PPO, 2004: 23, 25). Bu görev yaşlı ailelere ve geniş kamu kesimine güveni sağlamada kamu politikası adına önemli bir gelişmedir.

Soruşturulabilecek konular yönetimle ilgili karar ve eylemler, denetleme, mahkumların bakımı ve tedavisini içerirken, mahkeme tarafından verilen mahkumiyet, ceza, şartlı tahliye veya yaşam ehliyetiyle ilgili şikayetler, sağlık şikayetleri ve yasal işlem konusu olan davalar kabul edilememektedir (PONI, 2019). Bu sayede mahkumların her konuyu ombudsmana taşıması engellenmiştir.

3.3. İskoçya Kamu Hizmetleri Ombudsmanlığı (Scottish Public Services Ombudsman /SPSO)

İskoçya'da, Ekim 2010'dan önce mahkum şikayetleriyle, İskoçya Cezaevi Şikayet Komiseri ilgilenmiştir. 1994 yılında idari bir düzenleme ile oluşturulan bu ofis, Komiser, Komiser Yardımcısı ve bir Komisyon Üyesinden oluşmuştur. Ofisin görevi İskoçya cezaevi servisinin kontrolünde mahkumlardan gelen çözülemeyen şikayetleri incelemek olmuştur. Çok sayıda inceleme ve rapor sonucunda, İskoçya'daki kamu kesiminin işleyişinin iyileştirilmesi amaçlanarak, İskoçya Cezaevi Şikayet Komiserinin fonksiyonlarının İskoçya Kamu Hizmetleri Ombudsmanına (SPSO) devredilmesine karar verilmiştir. Dolayısıyla İskoçya Cezaevleri Şikayet Komiserinin görevi 30 Eylül 2010'da sona ermiş ve görevi 1 Ekim 2010'da İskoçya Kamu Hizmetleri Ombudsmanı devralmıştır (SPCC, 2019). Bu tarihten itibaren cezaevi şikayet sistemi aracılığıyla çözemedikleri şikayetleri için mahkumlar doğrudan İskoçya Kamu Hizmetleri Ombudsmanı'na gidebilmiştir. 2017-2018 çalışma yılına ait rapora göre İskoçya Kamu Hizmetleri Ombudsmanı 4,125 mahkum şikayeti almıştır (SPSO, 2018: 8).

Soruşturulabilecek konular yönetimle ilgili karar ve eylemler, denetleme, mahkumların bakımı ve tedavisini içerirken, mahkeme tarafından verilen mahkumiyet, ceza, şartlı tahliye veya yaşam ehliyetiyle ilgili şikayetler, sağlık şikayetleri ve yasal işlem konusu olan davalar kabul edilememektedir (SPSO, 2019). Ölüm olaylarını araştırma görevi, geleneksel olarak şikayetlerin ele alınmasına odaklanan Birleşik Krallık'taki diğer ombudsmanlar tarafından yapılan bir iş değildir. İskoçya'da gözaltı ölümlerini "Mali Denetçi" denilen temsilci araştırmaktadır. İskoçya Cezaevi Şikayetleri Komiseri bu soruşturmayı hiç yapmamıştır. İskoçya'da bu görevin yargısal olduğu üzerine bir görüş vardır (SPSO, 2019). Ancak gözaltı ölümlerinin ombudsmanlar tarafından incelenerek karara bağlanıyor olması halkın nazarında güvenilir kabul edilen ombudsmanların kararlarına halkın daha çok itibar etmesine dayandırılabilir.

4. BİRLEŞİK KRALLIK'TA CEZAEVİ OMBUDSMANLIKLARIN TEMEL ÖZELLİKLERİ

Birleşik Krallıkta yer alan cezaevi ombudsmanlarına ait temel özellikler ve bu özelliklerin karşılaştırılması tablo 1'de verilmiştir. Bu tabloya ait açıklamalara ise aşağıda ayrıntılı bir şekilde değinilmiştir.

Tablo 1: Birleşik Krallıktaki Cezaevi Ombudsmanlıklarına Ait Temel Özellikler

Konu	İng.-Galler Cezaevi Ombudsmanı/PPO	Kuzey İrl. Cezaevi Ombudsmanı/PONI	İskoçya Kamu Hiz. Ombudsmanı/SPSO
Mahkum Şikayetleri	+	+	+
Gözaltı Ölümleri	+	+	-
Şartlı Tahliye Servisi, Güvenli Eğitim Merkezi, Göçmenlikten Çıkarma Merkezi	+	-	+
Erişim ve Süreç	Erişim: İç şikayet sürecini tüketme zorunluluğu vardır Süreç: Şikâyetçinin 12 ay içinde ombudsmana şikayette bulunması gerekmektedir	Erişim: İç şikayet sürecini tüketme zorunluluğu vardır Süreç: Şikâyetçinin 12 ay içinde ombudsmana şikayette bulunması gerekmektedir	Erişim: İç şikayet sürecini tüketme zorunluluğu vardır Süreç: Şikâyetçinin 12 ay içinde ombudsmana şikayette bulunması gerekmektedir
Soruşturmanın Yürütülmesi	Şikayet çözmede takdir yetkisi vardır	Şikayet çözmede takdir yetkisi vardır	Şikayet çözmede takdir yetkisi vardır
Öneri Kararları	Öneride bulunma vardır, ombudsmanlar bağlayıcı karar veremez	Öneride bulunma vardır, ombudsmanlar bağlayıcı karar veremez	Öneride bulunma vardır, ombudsmanlar bağlayıcı karar veremez
Bağımsızlık ve Hesap Verebilirlik	Bağımsız bir statüsü yoktur	Bağımsız bir statüsü yoktur	Bağımsız bir statüsü vardır
Mahkum Aile Şikayetleri	-	+	-
Sağlık Şikayetleri ve Yasal İşlem Konusu Olan Davalar	-	-	-

Kaynak: Tablo araştırmacılar tarafından düzenlenerek oluşturulmuştur.

4.1. Ombudsmana Erişim ve Süreç

Tablo-1'de görüldüğü gibi her üç sistemde de mahkumlar belli şart dahilinde şikâyet mekanizmasını kullanabilirler. Mahkumlar ilgili cezaevi hizmetleri tarafından işletilen iç şikâyet prosedürlerini tükettiklerinde ombudsmanlara mektup, şikâyet formu veya telefon ile erişebilirler. Kuzey İrlanda Cezaevi Ombudsmanı ve İskoçya Kamu Hizmetleri Ombudsmanı şikâyetinde bulunmak için ücretsiz telefon sistemlerine sahiptir. Ancak, ombudsmana erişim, iç hapisane şikâyet sürecini tüketme zorunluluğu nedeniyle zor olabilmektedir. Elbette şikâyet edilen organın bir şikâyeti ombudsmana yönlendirilmeden önce şikâyeti çözme şansına sahip olması gerektiği tamamen makuldür. Ancak, cezaevi sisteminde, iç süreç uzun ve karmaşık olabilmekte ve bazı mahkumların şikâyet süreciyle ilgili bilgi eksiklikleri olabilmektedir (Talbot, 2008: 3, 46, 47). Ancak ombudsmanlar erişimi iyileştirmek için çaba sarf etmektedirler. Örneğin Cezaevleri ve Şartlı Tahliye Ombudsmanı genç suçluların, tutuklu yargılananların ve kadınların erişimini kolaylaştırmaya çalışmaktadırlar. İskoçya Kamu Hizmetleri Ombudsmanı ise mahkum şikâyet sürecinin iyi işlemesi için İskoçya'daki cezaevi sistemiyle uyum içindedir (SPSO, 2011: 43). Cezaevi Ombudsmanının cezaevi yönetimiyle uyum içinde çalışması, sorunun karşılıklı diyalog içinde hızlı ve isabetli çözümlenmesine yardımcı olur.

Her üç sistemin de şikâyetlerin sunulması için zaman sınırları vardır. Normalde şikâyetçinin şikâyet ettiği konuyu öğrendikten sonraki 12 ay içinde ombudsmana şikâyetinde bulunması gerekmektedir. Şikâyetler, şikâyetçinin cezaevi şikâyet sisteminden bir cevap almasının ardından üç ay içerisinde yapılmalıdır. Bu sürelerden sonra gönderilen şikâyetlerin normalde kabul edilmeme durumu olmasına rağmen, gecikme için iyi bir neden olduğu veya ortaya konan konuların zaman faktörünü geçersiz kılacak kadar ciddi olduğu durumları dikkate alma konusunda takdir yetkisi vardır. Bu açıdan her üç cezaevi ombudsmanının birtakım ortak özellikleri bulunmaktadır. Şikâyet, ilk önce meselenin yetki alanı içinde olup olmadığını ve sorunun soruşturmaya uygun olup olmadığını tespit etmek için kontrol edilir. Tüm ombudsman sistemlerinde olduğu gibi, uygun olmayan önemli sayıda şikâyet vardır. Bunun sebebi genellikle şikâyetçinin cezaevi şikâyet sistemini kullanmamasıdır. Zamanlılık erişilebilirliğin bir başka yönüdür. Tüm ombudsmanlar şikâyetleri en kısa sürede ele almaktadır (PPO,

2019; PONI, 2019; SPSO, 2019). Hızlı karar verme ombudsmanların en temel ortak özelliklerindedir.

Cezaevleri ve Şartlı Tahliye Ombudsmanı yeni şikayetçilere 10 iş günü içinde uygunluk kararını vermeyi hedeflemektedir. Soruşturma kararı verildiğinde ise amaç soruşturmayı 12 hafta içerisinde tamamlamaktır (PPO, 2018: 105). Kuzey İrlanda Cezaevi Ombudsmanının iş tanımı soruşturmaların şikayetin alınmasından sonraki 18 hafta içinde tamamlanmasını ve final raporunun verilmesini gerektirmektedir (PONI, 2018: 10). İskoçya Kamu Hizmetleri Ombudsmanı ise Soruşturma şikayetlerine 260 iş günü içerisinde karar vermektedir (SPSO, 2018: 26). İskoçya ombudsmanı diğer ombudsman türlerine göre daha geç karar verse de ombudsmanların yargıya göre daha hızlı ve pratik karar verdikleri bilinmektedir.

4.2. Soruşturmanın Yürütülmesi

Her üç ombudsmanın şikayetleri çözme şeklinde takdir yetkileri vardır (PPO, 2019; PONI, 2019; SPSO, 2019). İngiltere ve Galler'deki ombudsman eğer mümkünse uzlaşma ve anlaşmadan yanadır ve çözüm odaklıdır. Mümkün değilse soruşturmanın resmi bir kaydı yapılır. Resmi raporlar resmi önerilerin yapıldığı durumlarda kullanılır (PPO, 2018: 121). Kuzey İrlanda Cezaevi Ombudsmanı ayrıca resmi bir düzenlemeden ziyade yerel bir anlaşmaya varmaya çalışmak konusunda kendi takdirine sahiptir (PONI, 2019). Bu durum Kuzey İrlanda Cezaevi Ombudsmanı'nı diğer cezaevi ombudsmanlarından ayırt eden olumlu bir özelliktir.

Cezaevleri ve Şartlı Tahliye Ombudsmanı ve Kuzey İrlanda Cezaevi Ombudsmanı kararların esaslarını ve usule ilişkin hususları değerlendirebilmektedir (PPO, 2019; PONI, 2019). İskoçya Kamu Hizmetleri Ombudsmanı ise, idari süreçte bir sorun olmadıkça, İskoç Cezaevi Hizmetinin takdir kararlarına müdahale etmemektedir (SPSO, 2019). İskoçya'da bir şikayet uygun olarak kabul edilirse, soruşturulur. Normalde böyle bir soruşturma bir 'karar mektubu' ile sonuçlanacaktır. Karar mektubu ayrıca, kötü muamele veya hizmetin başarısız olduğuna dair herhangi bir kanıt bulunmadığı veya şikayetin veya kararın kamu yararı hakkında endişeler yaratmadığı durumlarda da verilmektedir. Bu mektuplar İskoçya Kamu Hizmetleri Ombudsmanının web sitesinde, şikayetçi-

nin adı olmadan yayınlanmaktadır (SPSO, 2018: 36). Şikayetçinin kamuoyuna ifşa edilmemesi ona yöneltilecek haksız ve yersiz suçlamaları önlemek içindir. Aynı zamanda şikayetçinin birtakım çevrelerden çekinmesini veya korkmasını da önleyecektir.

4.3. Öneri Kararları

Üç ombudsman da ilgili cezaevi servisine önerilerde bulunabilir, ancak bağlayıcı kararlar verememektedir (PPO, 2019; PONI, 2019; SPSO, 2019). Bunlar bireysel şikayet, yazılı özür veya açıklamaları içerebilmektedir. Örneğin, bir mahkumun mektubunun cezaevi kurallarına aykırı olarak cezaevi personeli tarafından açılmasına özür dileme cezası verilebilir. Cezaevleri ve Şartlı Tahliye Ombudsmanı'nın en çok önerileri arasında %14'lük payla şikayetçiye özür dinlenmesi cezası verilmiştir (PPO, 2018: 99). Cezaevleri ve Şartlı Tahliye Ombudsmanı ve Kuzey İrlanda Cezaevi Ombudsmanı ayrıca, tipik olarak kaybedilen veya hasar görmüş mallar için tazminat önerebilmektedir. Cezaevleri ve Şartlı Tahliye Ombudsmanının önerileri arasında %13'lük payla en az yer tutan tazminat ödemeleri olmuştur (PPO, 2018: 99). Örneğin Cezaevleri ve Şartlı Tahliye Ombudsmanı, bir mahkumun kayıp veya hasar görmüş malı için 200 Sterlin tazminat almasına yardımcı olmuştur (PPO, 2018: 55). İskoçya Kamu Hizmetleri Ombudsmanı tazminat için öneride bulunmamaktadır (SPSO, 2019). Ombudsmanın kararları her ne kadar tavsiye niteliğinde de olsa herkes ombudsmanın vermiş olduğu karara saygı duyarak bu kararın yerine getirilmesi konusunda bir tereddüt yaşamamaktadır.

Cezaevleri ve Şartlı Tahliye Ombudsmanı ve Kuzey İrlanda Cezaevi Ombudsmanı usule ilişkin usulsüzlüklerin olduğu yerde bulguların kesilmesini önerebilmektedir. Örneğin Cezaevleri ve Şartlı Tahliye Ombudsmanı 48 saatlik sürede bir suçlamada bulunulmadığında bir disiplin bulgusunun kesilmesini önermiştir (PPO, 2018: 58). Cezaevleri ve Şartlı Tahliye Ombudsmanı ve Kuzey İrlanda Cezaevi Ombudsmanı kayıp paranın iadesini de önerebilir. Örneğin Cezaevleri ve Şartlı Tahliye Ombudsmanı bir mahkumun kayıp parasının iadesini önermiştir (PPO, 2018: 58). İskoçya Kamu Hizmetleri Ombudsmanı ise bulguların kesilmesini önerme gibi bir görevi yoktur; sadece bir davanın eğer uygunsa yeniden gözden geçirilmesini önerebilir (SPSO, 2018: 29). Bazı gecikmeli şikayetlerde

soruşturmalar yürütülür, ancak pratik bir amaca hizmet etmeyecekleri için önerilerde bulunulmamaktadır. Örneğin Cezaevleri ve Şartlı Tahliye Ombudsmanı bir mahkumun denetim eksikliği ile ilgili şikayetini yürütmüş; ancak idarenin mahkumdan özür dileyip sorunu çözdüğünü öğrendiğinde herhangi bir öneride bulunmamıştır (PPO, 2018: 70). Ombudsmanların önerilerinin çoğu ya da tamamı kabul edilmektedir. Önerilerin ciddiye alındığına dair kanıtlar da vardır. Kuzey İrlanda Cezaevi Ombudsmanı yıllık raporunda önerilerinin hepsinin cezaevi yönetimi tarafından kabul edildiğini belirtmiştir (PONI, 2018: 21). Öneriler göz ardı edilirse Cezaevleri ve Şartlı Tahliye Ombudsmanı ve Kuzey İrlanda Cezaevi Ombudsmanının yapabileceği çok az şey vardır. Anlaşmazlık durumunda ombudsman cezaevi müdürüyle görüşüp onu ikna çabasına girebilmektedir (Sezen, 2002: 216). İskoçya Kamu Hizmetlerinin bugüne kadar yaptığı tüm öneriler kabul edilmiştir. Ayrıca tüm soruşturma raporları da İskoçya Parlamentosu'na sunulmaktadır (SPSO, 2019). Ombudsmanın kararlarının tartışılmasını önlemek adına vermiş olduğu önerilere büyük saygı gösterilmektedir.

4.4. Bağımsızlık ve Hesap Verebilirlik

Etkili bir kamu denetçiliği sisteminin temel özelliklerinden biri de üzerinde araştırma gücü bulunanların bağımsız olmasıdır. Ombudsmanların bağımsız olması onların hesap veremeyeceği anlamını çıkarmamaktadır.

Mahkum şikayetleri için üç sistemden sadece İskoçya Kamu Hizmetleri Ombudsmanı, soruşturulabilecek birimler tarafından atanmayan yasal bir kamu denetçisidir (SPSO, 2018: 39, 68). İskoçya'da mahkum şikayetleriyle ilgilenme sistemi, dünyadaki diğer birçok ülkelerde olduğu gibi halkın şikayetleriyle uğraşan ve mahkum şikayetleri işlerinin sadece bir kısmı olan ulusal ombudsmanlıktır. İskoçya Kamu Hizmetleri Ombudsmanı, atanması, görev tanımı, yönetim standartları ve işlevlerinin uluslararası bağımsızlık standartlarına ve İngiltere ile İrlanda Ombudsman Derneği'nin ombudsman ünvanının kriterlerine uygun olan yasal bir ombudsmandır. Böylece İskoçya, mahkum şikayetleriyle ilgilenmek için gerçekten bağımsız bir sisteme sahiptir. Cezaevleri ve Şartlı Tahliye Ombudsmanı ve Kuzey İrlanda Cezaevi Ombudsmanı bağımsızlık konusunda daha problemlidir. Bu iki ofis idari bir düzenleme ile oluşturulmuş organlardır. Cezaevleri ve Şartlı Tahliye Ombudsmanı Adalet Bakanlığı tarafından atanır ve finanse edilir, hesap verebilir, yıllık raporlarını Parlatmentonun

önüne koyan Adalet Bakanlığı Sekreterine sunan, personelleri devlet memurları olan, ancak bağımsız bir statüsü olmayan idari bir düzenlemedir (PPO, 2019). Benzer şekilde Kuzey İrlanda Cezaevi Ombudsmanı da Adalet Bakanı tarafından atanır ve finanse edilir (PONI, 2019). Ombudsmanın hükümet tarafından atanmış olması bağımsızlığına bir engel teşkil etmemektedir.

5. TÜRKİYE'DE CEZAEVİ KAMU DENETÇİLİĞİ GEREKLİ MİDİR?

Kamu Denetçiliği Kurumu, modern anlamda yönetimin hukuk dışına çıkmasını önleyen ve aynı zamanda hakkaniyete uygun davranmasını sağlayan, yasaların yanlış yorumlanmasıyla amaç dışına kayan uygulamaların hukuk devletinin gereğine uygun olarak filtreleyen, aynı zamanda hukuk devletinin öngördüğü inanç ve saygıyı güçlendiren bir kamu otoritesi olarak tanımlanmaktadır (Özer, 2015: 34). Kamu denetçisi daha çok zayıf ve çaresiz konumda yer alan kişileri güçlü ve üstün konumdaki devlete karşı korumakta, bu şekilde temel hak ve özgürlükleri garanti altına almakta ve idarenin hukuka uygun ve saygılı davranmasını sağlamaktadır (Önen, 2019: 441; Önen, 2015: 167; Gökçe, 2012: 205).

Ülkemizde sadece ulusal düzeyde varlığını sürdüren Kamu Denetçiliği Kurumu 2012 yılında çıkarılan 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile kurulmuştur. Ancak kurum 2013 yılında fiilen şikayet başvurusu almaya başlamıştır. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun amacı kuruluş kanununun 1. maddesinde belirtilmiştir. Buna göre Kamu Denetçiliği Kurumu'nun amacı kamu hizmetinin işleyişi sırasında bağımsız ve etkin bir şikayet mekanizmasını meydana getirmek ve bu sayede idarenin her tür eylem, işlem, tutum, davranışlarını insan haklarına uygun adaletli, hukuka ve hakkaniyete uygun tarzda incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmaktır.

Kamu Denetçiliği Kurumu'na yapılan şikayet başvurularına genel anlamda bakıldığında (tablo 2) beş yıl içinde (2003 yılından 2018 yılına kadar) başvuruların yaklaşık 8 binden 18 bine çıktığı; yani başvuru sayılarının iki kattan fazla arttığı görülmektedir. Ancak ilginçtir ki; şikayet başvuruları 2013 yılından 2016 yılına kadar üç yıllık sürede yaklaşık 8 binden 6 bine (5.519'a) düşmüş; 2016 yılından 2017 yılına kadar olan bir yıllık sürede ise başvurular 6 binden (5.519) 17 bine ciddi bir biçimde artmıştır. 2018 yılında ise 2017 yılına göre çok düşük düzeyde bir artış yaşanmıştır.

Tablo 2: Şikayetlerle İlgili Sayısal Veriler

Yıl	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Toplam
Toplam Şikayet Sayısı	7.638	5.639	6.055	5.519	17.131	17.585	59.567

Kaynak: (KDK, 2019: 50)

Kuruma insan haklarına ilişkin yapılan şikayet başvuruları yıllar itibariyle incelendiğinde, 2013 yılından 2018 yılına kadar olan altı yıllık dönemde başvuruların yer yer artıp düştüğü anlaşılmıştır. İnsan haklarına ilişkin dosya sayıları 2013 yılında 263 iken; 2014 yılında 423'ye yükselmiş; 2015 yılında 327'ye, 2016 yılında ise 303'e düşmüştür. Buna karşılık 2017 yılında başvuru sayısı tekrar 353'e yükselmiş; ancak 2018 yılında ise tekrar 331'e düşmüştür (tablo 3). Kamu Denetçiliğine insan haklarına ilişkin başvuruların yıllar itibariyle artıp düştüğü, ancak başvuruların az da olsa genelde arttığı fark edilmektedir.

Tablo 3: İnsan Haklarıyla İlgili Sayısal Veriler

Şikayet Konusu	2013 Yılı	2014 Yılı	2015 Yılı	2016 Yılı	2017 Yılı	2018 Yılı
İnsan Hakları	263	423	327	303	353	331

Kaynak: (KDK, 2019: 52)

Kamu Denetçiliği Kurumu'na yapılan mahkum başvuruları yıllar itibariyle dağılımına bakıldığında (tablo 4) ise, altı yıllık dönemde başvuruların genellikle düşük düzeylerde kaldıkları görülmektedir. 2013 yılında 33 olan başvuru sayısı, 2012 yılında 12'ye, 2015 yılında ise en düşük düzey olan 2'ye kadar düşmüştür. 2016 yılında başvuru sayısında 2015 yılına göre ciddi artış kaydedilmiştir. 2016 yılında başvurular altı yıllık dönemde en üst düzeye (66'ya) çıkmıştır. Mahkum başvurularının 2017 yılında 28'e, 2018 yılında ise 21'e düştüğü anlaşılmaktadır.

Tablo 4: Mahkum başvurularıyla İlgili Sayısal Veriler

İnsan Hakları	2013 Yılı	2014 Yılı	2015 Yılı	2016 Yılı	2017 Yılı	2018 Yılı
Mahkum Başvuruları	33	12	2	66	28	21

Kaynak: (KDK 2014; KDK, 2015; KDK, 2016; KDK, 2017; KDK, 2018; KDK, 2019) KDK'nın Yıllık Raporlarından yararlanılarak araştırmacılar tarafından oluşturulmuştur.

2013 yılından günümüze gelinceye kadar Kamu Denetçiliği Kurumu'na şikayet başvuru ile insan haklarına ilişkin başvuru sayılarının genel anlamda artmış olmasına rağmen, mahkum başvurularının sayısının yıllar itibarıyla az olması dikkat çekmektedir. Bu durum, ülkemizde başta mahkum ve tutukluların idareyle ilgili olarak genel anlamda bir sorun yaşamadıkları yargısına varılabilir. Ayrıca Kamu Denetçiliği Kurumu'nun cezaevindeki nüfus tarafından yeterince bilinmediği şeklinde de düşünülebilir. Türkiye'de mahkumların Kamu Denetçiliği Kurumu'na sınırlı sayıda başvurusuna bakarak böyle bir kurumun kurulmasının çok gereksiz olacağı kanaatine ilk bakışta varılabilir. Ancak cezaevlerine ilişkin kimi idari sorunlarla mahkum ve tutuklulardan kaynaklanan sorunların cezaevi konusunda daha tecrübeli kamu denetçisi tarafından çözülmesi uyumsuzluğa ilişkin kararların daha isabetli ve uygun alınmasına katkı sağlayabilecektir. Hatta uyumsuzlukların bir Cezaevi Kamu Denetçisi aracılığıyla çözümünü bazen ilgili tarafları da rahatlatılabilir. Cezaevi Kamu Denetçisinin mahkum ve tutukluların haklarını koruma veya bilme konusunda Birleşik Krallık örneğinde olduğu gibi daha kapsamlı ve etkin çalışması da söz konusu olabilir. Hatta cezaevlerinde mahkum ve tutukluların zaman zaman çıkarttıkları olayların daha sükunetle ve daha uzlaştırıcı bir perspektif altında bizzat Cezaevi Kamu Denetçisi aracılığıyla karara bağlanması, belki de sorunun krize dönüşmeden çözülmesini kolaylaştırıcaktır.

Adalet Bakanlığı'nın ceza infaz kurumlarıyla ilgili genel verileri ışığında ülkemizde 28/03/2019 tarihi itibarıyla, 313 kapalı ceza infaz kurumu, 75 müstakil açık ceza infaz kurumu, 5 çocuk eğitim evi, 9 kadın kapalı, 8 kadın Açık, 7 çocuk kapalı ceza infaz kurumu olmak üzere toplam 396 ceza infaz kurumu bulunmakta ve bu kurumların kapasitesi ise 220.008 kişiden oluşmaktadır (Adalet Bakanlığı, 2019). Bu kadar fazla infaz kurumu ile kurum personel sayısının fazla olması kurum içinden kaynaklanan kimi teknik sorunların Cezaevi Kamu Denetçisi aracılığıyla çözülmesi hizmetlerde etkinliği artırabilecektir. Hatta bazı sorunların Cezaevi Kamu Denetçisi aracılığıyla çözülmesi hem idari makamların hem de mahkemelerin iş yükünü de hafifletebilecektir. Ayrıca bu konuda ulusal düzeyde yetkili kılınmış ve idarenin her türlü eylem ve işleminden sorumlu tutulmuş bir Kamu Denetçisinin de iş yükünün hafiflemesini sağlayabilecektir.

Tablo 5: Ceza, Hukuk Mahkemeleri ve İdari Yargı Dosya Sayıları

	Günlük Gelen	Günlük Karar	Seçili yıl Gelen	Seçili yıl Karar	Seçili gün Derdest
Ceza Mahkemeleri	5.342	1.903	933.878	869.046	1.601.282
Hukuk Mahkemeleri	3.823	1.597	671.276	693.809	1.961.368
İdari Yargı	999	562	186.060	173.989	207.849

Kaynak: (Adalet Bakanlığı, 2019)

24.04.2019 tarihi itibarıyla ceza, hukuk mahkemeleri ve idari yargı dosya sayılarına Tablo 5'e bakıldığında mahkemelere gelen dosya sayıları ve verilen karar sayılarının hayli fazla olduğu anlaşılmaktadır. Yargının yükünü hafifletme adına ülkemizde Kamu Denetçiliği sistemi daha da geliştirilebilir. Alanında uzmanlaşmış bir Cezaevi Kamu Denetçisi de bu bağlamda kendi önüne gelen uyumsuzlukları hemen sonuçlandırarak yargıya taşınmasını önleyebilir. Bu durum aslında sadece cezaevlerine özgü değil, ulusal düzeyde örgütlenmiş ve genel anlamda görevli Kamu Denetçiliği Kurumu dışında uyumsuzluğun niteliğine göre alanında daha ihtisaslaşmış özel nitelikli kamu denetçileri için de geçerlidir. Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumu'nun gözetimi ve koordinasyonu altında oluşturulacak özel nitelikli, alanında ihtisaslaşmış kamu denetçileri vasıtasıyla ilgili kişilerin hakları daha çok korunabilir ve güçlendirilebilir. Zaman içinde bu birimler daha da geliştirilebilir. Bu bağlamda Kamu Denetçiliği Kurumuna bağlı bir Cezaevi Kamu Denetçisi de cezaevlerindeki her türlü uyumsuzlukların etkili ve kalıcı çözülmesine pozitif katkılar sağlayabilecektir.

SONUÇ

Birleşik Krallığı oluşturan İngiltere, Galler, İskoçya ve Kuzey İrlanda cezaevi ombudsmanlarının mahkum şikayetlerine dair sorunları yargıya intikal ettirmeksizin toplum ve kişisel yararını gözetken bir kurum olarak faaliyette bulunduk-

ları görülmektedir. Birleşik Krallık kapsamındaki ülkelerin cezaevi ombudsmanlıkları incelendiğinde, ombudsmanların mahkum şikayetlerini soruşturma yetkisi bulunmakla birlikte; gözaltı ölümlerini sadece İngiltere, Galler ve Kuzey İrlanda cezaevi ombudsmanları araştırabilmiştir. Şartlı tahliye servisiyle ilgili sorunları, güvenli eğitim merkezleri ve göçmenlikten çıkarma merkezindeki sorunları ise İngiltere, Galler ve İskoçya'daki ombudsmanların ilgilendiği göze çarpmaktadır. Her üç ombudsmanlık da sağlık şikayetlerini ve yasal işlem konusu olan davaları araştırmamaktadır. Mahkumların ailelerinin şikayetlerini ise yalnızca Kuzey İrlanda ombudsmanı dikkate almaktadır.

Erişim ve süreç kısmına bakıldığında, Birleşik Krallık'ta iç şikayet süreci tüketildikten sonra ombudsmana erişim parlamento üyesi aracılığıyla gerçekleştirilmekte ve şikâyetçinin şikayet ettiği konuyu öğrendikten sonraki 12 ay içinde ombudsmana şikayette bulunması gerekmektedir. Soruşturmanın yürütülmesinde ise her ombudsmanın şikayeti çözüme konusunda kendi takdir yetkilerine sahip oldukları görülmüştür. Ombudsmanların öneride bulunma yetkisi vardır; ancak ombudsmanlar bağlayıcı karar verememektedirler. Ayrıca İngiltere, Galler ve Kuzey İrlanda ombudsmanlarının statü olarak bağımsız olmadıkları; ancak İskoçya ombudsmanının diğerlerine göre daha bağımsız bir statüye sahip olduğu anlaşılmaktadır.

Türkiye'de KDK'nın gözetimi ve koordinasyonu altında oluşturulacak özel nitelikli, alanında ihtisaslaşmış bir Cezaevi Kamu Denetçisi vasıtasıyla mahkum, tutuklu ve ilgili kişilerin hakları daha çok korunabilir ve güçlendirilebilir. Hatta bu konuda KDK'ya benzer bir kurum olarak Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu örnek olarak gösterilebilir. Bu kurum 2016 yılında 6701 sayılı Kanun ile kurulmuş olup, insan hakları ihlallerini resen inceleme yetkisine sahip; özgürlüğü kısıtlı olan veya koruma altına alınan kişilerin buldukları yerlere ziyaretler gerçekleştirebilmektedir. Türkiye'de bu ve buna benzer birimler daha da geliştirilebilir. Bu bağlamda KDK'ya bağlı bir Cezaevi Kamu Denetçisi de cezaevlerindeki her türlü uyuşmazlıkların etkili ve kalıcı çözülmesine önemli katkılar sağlayabilecektir.

Bu kapsamda, Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumu'na ilişkin olarak şu türden genel öneriler geliştirilebilir:

- ◇ 2018 Kamu Denetçiliği Kurumu yıllık raporunda da yer alan kamu denetçilerinin konu dağılımına bakıldığında çalışma ve sosyal güvenlik, engelli hakları, insan hakları, mülteci hakları, kadın hakları, çocuk hakları, sosyal hizmetler ve ailenin korunması alanlarına sadece bir denetçi bakmaktadır. Daha iyi bir kamu hizmet sunumu için alanların farklı ombudsmanlık kurumlarına ayrılması ve denetçi sayılarının artırılması, artan dosya sayılarının daha kısa sürelerde sonuçlandırılmasına yol açabilecektir.
- ◇ KDK'ya dünyada birçok ülkede olduğu gibi sadece şikayet üzerine değil, aynı zamanda re'sen inceleme yetkisinin verilmesi de gereklidir. Buna göre kurum yalnız şikayet üzerine değil, aynı zamanda kamuoyunda ve diğer yollardan aldığı duyumları da resen soruşturma yetkisine sahip olmalıdır. Böylelikle hapisanelere ilişkin soruşturmaları re'sen araştırıp incelerken aynı zamanda mahkum ve tutukluların haklarını da daha çok korumuş olacaktır.
- ◇ Tüm ülke düzeyinde Kamu Denetçiliği Kurumu'nun önemi ve özellikleri başta medya ve diğer kitle iletişim araçlarıyla tüm taraflara özellikle de eğitim ve öğretimin her aşamasındaki öğrencilere en iyi şekilde anlatılmalıdır. Bu sayede toplumun Kamu Denetçiliği Kurumu'na bakış açısı olumlu yönde değişecek ve bu sayede bilgi ve bilinç düzeyi artan halkın Kamu Denetçiliğine başvurması daha kolaylaşabilecektir. Dolayısıyla mahkum ve tutukluların da Kamu Denetçisine rahatlıkla başvurabilmesinin belki de en önemli alt yapısı bu şekilde kurulmuş olacaktır.
- ◇ Merkezi Ankara olan kurumun merkez dışında yalnızca İstanbul'da bir ofisinin bulunması da tanınırlık açısından bir eksiklik sayılabilir. Gerçi Kamu Denetçiliği Kurumu'na şikayet başvuruları her ne kadar illerde valilikler, ilçelerde kaymakamlıklar aracılığıyla da yapılıyor olsa da Kamu Denetçiliği Kurumu'nun en azından her şehirde olmasa bile her bölgede bir taşra teşkilatının bulunması kuruma olan güven ve ilgiyi daha çok artıracak, şikayet başvurularının daha hızlı ve pratik sonuçlandırılmasını sağlayacaktır.

KAYNAKÇA

- ADALET BAKANLIĞI (2019). <http://www.cte.adalet.gov.tr/index.html> (Erişim Tarihi: 24.04.2019).
- ADALET BAKANLIĞI (2019). <http://istatistikler.uyap.gov.tr/> (Erişim Tarihi: 24.04.2019).
- BIRKINSHAW, Patrick (1981). "The Closed Society: Complaints Mechanisms and Disciplinary Proceedings in Prisons", *Northern Ireland Legal Quarterly*, Cilt: 32, Sayı: 2, ss. 117-157.
- BRADLEY, Anthony Wilfred (1992). "Sachsenhausen, Barlow Clowes - and Then", *Public Law*, Sayı: 3, ss. 353-357.
- GÖKÇE, Ali Fuat (2012). "Çağdaş Kamu Yönetiminde Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık)", *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C. 17, S. 2, s. 203-227.
- HALL WILLIAMS, John Eryl (1984). "The Need for a Prisons Ombudsman". *Criminal Law Review*, Cilt: 31, ss. 87-93.
- HENHAM, Ralph (2000). "Some Alternative Strategies for Improving the Effectiveness of the English Prisons Ombudsman Scheme". *Howard Journal*, Cilt: 39, Sayı: 3, ss. 290-305.
- KARASU, Koray (2004). "İngiltere", *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, Ankara Üniversitesi KAYAUM Yayınları, Ankara.
- KDK (Kamu Denetçiliği Kurumu) (2019). "2018 Yıllık Raporu", <https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/kdk-2018-yillik-rapor.pdf> (Erişim Tarihi: 23.04.2019).
- KDK (Kamu Denetçiliği Kurumu) (2018). "2017 Yıllık Raporu", <https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/kdk-2017-yillik-rapor.pdf> (Erişim Tarihi: 23.04.2019).
- KDK (Kamu Denetçiliği Kurumu) (2017). "2016 Yıllık Raporu", <https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/kdk-2016-yillik-rapor.pdf> (Erişim Tarihi: 23.04.2019).
- KDK (Kamu Denetçiliği Kurumu) (2016). "2015 Yıllık Raporu", <https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/kdk-2015-yillik-rapor.pdf> (Erişim Tarihi: 23.04.2019).

- KDK (Kamu Denetçiliği Kurumu) (2015). “2014 Yıllık Raporu”, <https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/kdk-2014-yillik-rapor.pdf> (Erişim Tarihi: 23.04.2019).
- KDK (Kamu Denetçiliği Kurumu) (2014). “2013 Yıllık Raporu”, <https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/kdk-2013-yillik-rapor.pdf> (Erişim Tarihi: 23.04.2019).
- KESSELMAN, Mark, Joel Krleger ve William A. Joseph (2007). **Introduction to Comparative Politics**, Wadsworth Publishing, Boston.
- KOFLER, Brigitte (2008). **United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, European Ombudsman-Institutions**, Ed. Gabriele Kucsko-Stadlmayer, içinde sf. 433-443, Wien: SpringerWien New York.
- MORRIS, P. ve Ralph Henham (1998). “The Prisons Ombudsman: A Critical Review”, **European Public Law**, Cilt: 4, Sayı: 3, ss. 345-378.
- OFMDFM (Office of the First Minister and Deputy First Minister Committee) (2019). “Northern Ireland Ombudsman Consultation”, <https://nipso.org.uk/nipso/> (Erişim Tarihi: 23.04.2019).
- OWERS, Anne (2006). “The protection of prisoners’ rights in England and Wales”, **European Journal on Criminal Policy and Research**, Cilt:12, Sayı:2, ss. 85-91.
- ÖNEN, S. Mustafa (2015). “Ombudsmanlık Kurumu: İsveç Parlamento Ombudsmanlığı İle Kamu Denetçiliği Kurumu’nun Denetim Alanları ve Kararlarının İncelenmesi”, **İnönü Üniversitesi Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt:4, Sayı:1, ss. 165-186.
- ÖNEN, S. Mustafa (2019). “Kamu Denetçisi (Ombudsman)”, **Kamu Yönetimi Ansiklopedisi** (Ed: Yasemin Mamur Işıkcı-Esmeray Alacadağlı), 2. Baskı, ss. 440-447.
- ÖZBUDUN, Ergun (1968). “İngiltere’de Parlamento Egemenliği Teorisi”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt 25, Sayı 1-2, ss. 59-80.
- ÖZER, Mehmet Akif (2015). “Türkiye’de Kamu Yönetiminin Denetiminde Yeni Arayışlar: Kamu Denetçiliği Kurumu Örneği”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı:98/ Temmuz-Eylül, ss. 19-40.
- ÖZKURT, Fatma Zeynep (2018). “İngiltere”, **Yönetmelik Yapı İncelemeleri** (Editör: Burhan Aykaç, Hatice Altunok, Fatma Gül Gedikkaya), Nobel Akademik Yayıncılık, 2. Baskı, Ankara, ss. 323-360.

- PONI (Prisoner Ombudsman for Northern Ireland) (2019). "Terms of Reference for Investigation of Complaints", <https://niprisonerombudsman.gov.uk/publications/other-reference-documents> (Erişim Tarihi: 26.04.2019).
- PONI (Prisoner Ombudsman for Northern Ireland) (2018). "Annual Report 2017-2018", <https://niprisonerombudsman.gov.uk/publications/download/17> (Erişim Tarihi: 25.04.2019).
- PPO (Prisons and Probation Ombudsman) (2019). "Terms of Reference", <https://www.ppo.gov.uk/about/vision-and-values/terms-of-reference/> (Erişim Tarihi: 26.04.2019).
- PPO (Prisons and Probation Ombudsman) (2018). "Annual Report 2017-2018", https://s3-eu-west-2.amazonaws.com/ppo-prodstorage1g9rkjhkjmjgw/uploads/2018/10/PPO_Annual-Report-2017-18_WEB_final.pdf (Erişim Tarihi: 25.04.2019).
- PPO (Prisons and Probation Ombudsman) (2004). "Annual Report 2003-2004", <http://www.ppo.gov.uk/app/uploads/2014/07/annual-report-2004-20051.pdf> (Erişim Tarihi: 25.04.2019).
- SENEVIRATNE, Mary (2013). "Ombudsmen and prisoner complaints in the UK". **Journal of Social Welfare and Family Law**, Cilt: 34, Sayı: 3, ss. 339-356.
- SENEVIRATNE, Mary (2002). **Ombudsmen: Public Services and Administrative Justice**. Cambridge University Press, Londra.
- SEZEN, Seriya (2002). "İngiltere ve İskoçya Cezaevi Yönetimi Üzerine Gözlemler". **Amme İdaresi Dergisi**, ss. 35-201.
- SPCC (Scottish Prisons Complaints Commission) (2019). "The Background to The Commission", <https://www2.gov.scot/Topics/archive/law-order/offender-manageme nt/offender/custody/Prisons/18780/15179> (Erişim Tarihi: 26.04.2019).
- SPSO (Scottish Public Services Ombudsman) (2019). <https://www.spsso.org.uk/faqs/#t43n11881> (Erişim Tarihi: 27.04.2019).
- SPSO (Scottish Public Services Ombudsman) (2018). "Annual report 2017-2018", https://www.spsso.org.uk/sites/spsso/files/communications_material/annual_report/SPSO%20Annual%20Report%202017-18%20WEB.pdf (Erişim Tarihi: 26.04.2019).

SPSO (Scottish Public Services Ombudsman) (2011). "Annual report 2010-2011", https://www.spsso.org.uk/sites/spso/files/communications_material/annual_report/SPSO%20Annual%20Report%202010-11.pdf (Erişim Tarihi: 26.04.2019).

TALBOT, Jenny (2008). **Prisoners' Voices: Experiences of the Criminal Justice System by Prisoners with Learning Difficulties**, Prison Reform Trust, Londra.

WILLIAMS, Andy (1998). **US Government & Politics**, Heineman Publications, Oxford.

WOOLF, Harry Kenneth ve Stephen Tumim (1991). **Prison Disturbances**, Prison Reform Trust, Londra.

İDARİ REFORMUN YÜZ YILI: TÜRK KAMU YÖNETİMİ REFORMLARININ KARAR VERME YAKLAŞIMLARI ÇERÇEVESİNDE DEĞERLENDİRİLMESİ

Hundred Years of Administrative Reforms: The Assessment of Turkish Administrative Reforms in The Scope of Decision Making Approaches

Dr. Öğr. Üyesi Volkan GÖÇÖĞLU* - İpek Didem KURT** - Prof. Dr. M. Kemal ÖKTEM***

Geliş Tarihi: 14.03.2019 | Yayına Kabul Tarihi: 13.05.2019

Öz

Tüm yönetim sistemleri gibi kamu yönetimi de kendini çevre ve koşullara uygun olarak yenilemeyi ve güncellemeyi hedeflemektedir. Türk Kamu Yönetimi, Cumhuriyetin ilanından bu yana çok sayıda idari reformun öznesi olmuştur. Bu çalışma, Türk Kamu Yönetiminin yüzyılında yapılan idari reform çalışmalarını dönemsel olarak ele almakta ve bu çalışmalarını, kamu yönetimi alan yazınında önemli bir çalışma konusu olan karar verme yaklaşımları çerçevesinde değerlendirmektedir. Çalışmanın sonucunda, söz konusu idari reform çalışmalarının karar verme yaklaşımları içerisindeki yönelimlerine dair büyük resim görülmeye çabalanmakta ve gelecekte yapılacak idari reform çalışmalarının bu çerçevedeki olası yönelimlerine dair öngörülerde bulunulmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Türk Kamu Yönetimi, İdari Reform, Karar Verme Yaklaşımları.

Abstract

As all management systems do, public administration also aims to renew and update itself in accordance with the environment and changing conditions. Turkish Public Administration has been the subject of numerous administrative reforms since the proclamation of the Republic. This study, periodically analyzes the administrative reform studies conducted in the last hundred years and assesses them in the scope of decision making approaches and models which is an important field of study in public administration. In the conclusion part of the study, the big picture that picturizes the orientation of administrative reform studies in the scope of decision making approaches and models is being tried to see and predictions about the administrative reforms which will be made in the future are given.

Keywords: Turkish Public Administration, Administrative Reform, Decision Making Approaches.

* Afyon Kocatepe Üniversitesi, Dinar Uygulamalı Bilimler Yüksekokulu, volkangocoglu@gmail.com, ORCID ID 0000-0002-7036-2416

** Hacettepe Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi A.B.D., ipek.didem.kurt@gmail.com, ORCID ID 0000-0003-4032-7174

*** Hacettepe Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, kemalok@hacettepe.edu.tr, ORCID ID 0000-0002-2040-426X

GİRİŞ

Türkiye’de Cumhuriyetin ilanından bugüne, yüz yıldır farklı boyutlarda idari reformlar yapılmış ve yapılmaktadır. Söz konusu idari reformlar, farklı dönemlerde farklı sorunlara çözüm niteliğinde, farklı ortam ve koşullarda ortaya çıkmışlardır. Osmanlıdan devralınan kamu yönetimi, yeni kurulan Cumhuriyetin çeşitli alanlardaki ihtiyaçlarına cevap verememiş, kamu yöneticileri ise bu ihtiyaçlara cevap verebilecek çözüm arayışına girmişlerdir. Cumhuriyetin ilanından sonraki dönemde kamu yönetiminin sorunlarına ve ihtiyaçlarına karşı çözümler, yoğunluklu olarak ihtiyaç duyulan bu alanlarda uzmanlaşmış yabancı uzmanların yaptıkları çalışmalar temelinde aranmıştır. Bu kapsamda yabancı uzmanlar Türk Kamu Yönetimindeki aksaklıkları araştırmış, araştırmalar sonucunda eksiklikler ve aksaklıkları tespit etmiş ve nihayetinde de bunlara yönelik çözüm önerilerini sundukları raporlarda ortaya koymuşlardır.

Planlı dönem olarak nitelendirilen 1960’lı yıllar itibari ile kamu yönetimindeki eksiklik ve aksaklıkların tespiti ve bunlara yönelik çözüm üretimi görevini yerli uzmanlar ve kurumlar üstlenmiştir. Bu dönemde daha kapsamlı çalışmalar yapılmış, kamu yönetiminin iyileştirilmesi için daha somut adımlar atılmış, yeni kurumlar kurulmuş ve düzenlemeler yapılmıştır. Avrupa Birliği’ne katılım sürecinin de bu dönemde başlaması, idari reformlarda aynı zamanda bu birliğe katılım kriterlerinin de göz önüne tutulması gerekliliğini doğurmuştur.

Türkiye’de, özellikle 1990’lı yılların sonu ile birlikte, dünyada etkisini gösteren Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımının etkisiyle birlikte kamu yönetimi anlayışı, özel sektör yönetim anlayışından etkilenmiş ve bu anlayıştaki etkinlik, etkililik ve verimlilik ilkelerini benimsemeye başlamıştır. Bu anlayış doğrultusunda devam eden Avrupa Birliği’ne katılım sürecinde köklü idari reform tasarıları oluşturulmuş, uygulanmış ve uygulanmaya devam edilmektedir.

İdarenin yeniden düzenlenmesi ya da idari reform genellikle idarenin büyük sorunlarının ele alınarak düzeltilmesi, idarenin yapısında geniş çaplı düzenlemelerden çeşitli yöntemlerle ikincil nitelikte yapılabilecek değişikliklere uzanan, tüm düzenleme, gelişme ve geliştirmeleri anlatmaktadır. Türk Kamu

Yönetiminde idarenin düzenlemesi örneğinde olduğu gibi idareye yönelik yapılacak düzenlemelerin hepsi belirli şartlar, ihtiyaçlar, sorunlar çerçevesinde karar almayı içermektedir. Dolayısıyla, idari reformlar da birer politika, yani karar alma süreci çıktısı olarak uygulamaya geçmektedir. Bu çalışmada, araştırmanın temel sorusu “Türkiye’de Cumhuriyetin ilanından sonra yapılan idari reform çalışmaları hangi karar verme yaklaşımları çerçevesinde yer almaktadır?” şeklinde belirlenmiştir. Bu soru kapsamında çalışmada, Türk Kamu Yönetiminde Cumhuriyetin ilanından 2000’li yıllara kadar olan süreçte yapılan idari reformlar genel olarak ele alınacak ve bu reformların temelini oluşturan kararlar, kamu yönetimi alan yazınında önemli konulardan biri olan karar verme yaklaşımları ve modelleri (decision making models) çerçevesinde yorumlanacaktır. Böylelikle, idarenin yeniden düzenlenmesinde tasarlanan ve uygulanan reformların temelindeki karar verme sürecinde, hangi unsurların, hangi şartlarda ve hangi tür reformlarda ön plana çıkararak reformların nihai eğilimini belirlediği analiz edilmeye çalışılacaktır.

1. İDARENİN YENİDEN DÜZENLENMESİ KAVRAMI

Kamu yönetimi alanında “yeniden düzenleme” ve “yeniden yapılanma” kavramları ile de ilişkilendirilebilecek reform kavramının çıkış noktası olarak Katedral Kilisesi’ne karşı olan direniş gösterilmektedir. Zamanla değişim kavramıyla da beraberce kullanılmaya başlanan ve eski ifadesini yitiren reform kavramını Tutum (1971: 34) da “değişim süreci” olarak ele almakta ve idarenin değişim ihtiyacının, diğer tüm kurumların değişim ihtiyacı gibi normal bir süreç olduğunu vurgulamaktadır. Reform fikri aynı zamanda insanın değişim için öylece beklemeyerek dünyadaki gelişimi yakalamak adına suni yollarla ilerlemeyi hızlandırmasıyla ilişkilendirilebilir (Caiden, 1968: 1). Reform kavramının düşünsel olarak toplumun öncelikle üst kesimlerinde ortaya çıktığından bahseden Şaylan (1973: 16-17), idari reform kavramını “toplumsal yapıdaki değişmelere paralel olarak idari yapı, kurum, ilişki ve davranışlarda ortaya çıkan değişme gereksinimleri” olarak tanımlamaktadır.

İdari reform kavramı, idarenin yapısından kaynaklanan sorunları gidermek amacıyla yapılan köklü değişimleri ifade ettiği gibi, örgütün yapısında veya işleyişinde yapılan küçük ama etkili değişimleri de konu edinebilmektedir. İdari

Reform Danışma Kurulu Raporu (1972: 7), idari reform kavramını “kamu kuruluşlarının amaçlarında, görevlerinde, görevlerin bölünüşünde, örgüt yapısında, personel sisteminde, kaynaklarında ve bunların kullanılış biçiminde, metotlarında, mevzuatında, haberleşme ve halkla ilişkiler sisteminde mevcut aksaklıkları, bozuklukları ve eksiklikleri düzeltmek amacı güden, kısa ve uzun vadeli, geçici ve sürekli nitelikteki düzenlemelerin tümü” olarak ele alırken, Sürgit (1972: 9), hem değişime ihtiyaç duyan yapının gerekli düzenlemeleri yapması, hem de idarenin kendi ile ilgili aksaklık gösteren her konu hakkında iyileştirme ve geliştirme çalışmalarını yürütmesi olarak ele almıştır.

Pollitt ve Bouckaert (2000: 8) yönetimin daha verimli hızlı işleyebilmesi adına yapılan değişiklikleri kamu yönetimi reformu olarak tanımlarken, bu reformları yapıdaki değişimler ve süreçteki değişimler olmak üzere iki farklı koldan değerlendirmişlerdir. Benzer yönetsel birimlerin birleştirilmesi veya hali hazırdaki birimlerin ayrılması yapısal değişimler içerisinde yer alırken; evrak işlerinde bazı düzenlemelerin yapılması, sağlık hizmetlerinde yeni standartlara geçilmesi veya izin belgelerinin edinilmesinde işleyen prosedürlerdeki değişimler, süreçlerdeki değişimler içerisinde yer almaktadır.

Polatoğlu’na (2003: 15) göre idarenin yeniden düzenlenmesi çalışmalarında sorulması gereken en önemli soru kamu yönetiminin neden ve kimin için iyileştirilmesi gerektiğidir. Yine yazara göre yönetimin iyileştirilmesine neden olarak ise kamu hizmetini daha etkili ve verimli yürütmek gösterilmektedir. Bütün organizasyonlar başarıya ulaşmak için etkililiklerini ve verimliliklerini arttırmaya çalışır ve bu doğrultuda reformlar yaparlar. Ancak kamu sektörü, reform çalışmalarında ekonomik boyutlardan ziyade yolsuzluğun ortadan kaldırılması, vatandaş katılımı, şeffaflık ve kamu hayatında iyileştirme gibi değerleri de hedef edinmektedir (Gow, 2012: 1).

İdarenin istenilen düzeye getirilmesinin en başlıca ve temel yolu olarak reformlar görülmektedir. Fakat kamu yönetimi reformu kavramına yüklenen anlamlar zamanla değişim gösterebilmektedir. Sert bir yapısal değişimden, politika oluşturma sürecinin her aşamasına vatandaş da dahil ederek demokrasiyi güçlü hale getirmek, siyaset ve bürokrasi arasında daha yapıcı ilişkiler kurmak ve yönetime karşı olan güvensizliği en aza indirmek gibi amaçlar reformların içeri-

ğine zamanla dahil olmuştur (Çoşkun, 2003: 2). Kamu reformunun başarısı, yer aldığı toplumdaki ihtiyaçları doğru tahmin ederek gidermeye çalışmasıyla doğru orantılıdır. Böylece toplumdaki her kesim, ortak bir paydada buluşularak yapılan reformlardan olumlu etkilenecektir (TUSİAD 2002: 33).

Yönetim alanında çeşitli düzenlemelerin yapılması, görülen aksaklıkları gidermeye yönelik bir çözüm olarak görülebilmektedir (Aykaç, 1991: 82). Her sistemde görüldüğü gibi kamu yönetimi de içinde bulunduğu ortama ayak uydurmaya çalışarak, kendini yenilemekte ve güncellemektedir (Şahin, 2008: 49). Böylece, Acar'a (2016: 148) göre dış dünya ile etkileşimin önem kazandığı günümüzde gerek diğer devletler, gerek çıkar grupları ya da küresel daha birçok örgüt, yönetsel sistemleri günün koşullarına uyum sağlamaya zorlamaktadır. Bunlar dışsal faktörler olarak belirtilebilecekken, bürokrasinin kendi içinde barındırdığı performans ölçütleri, verimlilik, hesap verebilirlik gibi etkenler içsel faktörler olarak adlandırılabilir.

2. İDARENİN YENİDEN DÜZENLENMESİNDE KARAR VERME YAKLAŞIMLARI

İdarenin yeniden düzenlenmesi ya da idari reform genellikle idarenin büyük sorunlarının ele alınarak düzeltilmesi, idarenin yapısında geniş çaplı düzenlemelerden çeşitli yöntemlerle ikincil nitelikte yapılabilecek değişikliklere uzanan, tüm düzenleme, gelişme ve geliştirmeleri anlatmak üzere kullanılan bir kavramdır. Söz konusu düzenleme, gelişme ya da geliştirmeler, uzun vadeli, geçici ya da sürekli nitelikte olabilmektedir (TODAİE, 1972: 7). İdarede yapılacak yeniden düzenlemeler başlı başına yeni bir politikanın çıktısı ya da daha önce başka örneklerde uygulanmış bir politikanın transferi şeklinde tezahür edebilir. İlk durumda bir karar verme modeli dolayısıyla oluşturulan, yeniden düzenleme politikasından bahsedilebilecek iken ikinci durumda, diğer kurumların tecrübesini bilgi kaynağı ve yol gösterici unsur olarak kullanan bir karar alma şekli olarak (Mossberger ve Wolman, 2003: 428) politika transferinden bahsedilebilecektir. Öyleyse, idarenin yeniden düzenlenmesine ilişkin atılacak adımlar, izlenecek yöntem ve süreçler de temelde birer kamu politikası ve aynı zamanda birer karar verme çıktısı olarak ele alınabileceklerdir. Bu bağlamda idarenin yeniden düzenlenmesine ilişkin uygulanan politikaların hangi karar verme modelleri

çerçevesinde, hangi karar verme unsurlarının etkisi altında tasarlandığının ve uygulandığının analizi için, karar verme modellerini genel olarak ele almak faydalı olacaktır.

Politika yapımında karar verme modelleri, en geniş anlamda Rasyonalist Karar Verme Modelleri, Post-Pozitivist, Yorumsamacı ya da bir diğer adıyla Sezgisel Karar Verme Modelleri ve Karma Karar Verme Modelleri olarak üç grupta ele alınabilecektir (Smith ve Larimer, 2009: 103, Hill, 2005: 16-22). Bu çalışmada ise ilgili modeller Rasyonel Karar Verme Yaklaşımı, Post-Pozitivist Karar Verme Yaklaşımı ve Karma Karar Verme Yaklaşımı olarak üst grupta ele alınırken, modeller bu yaklaşımların alt grubu olarak nitelendirilecektir.

Rasyonel Karar Verme Yaklaşımı, karar almada akılcı davranılması, politika analizinde elde edilecek bilgiler doğrultusunda çözümlenmeler yapıp, refahın artırılması, kamu tercihinin bağlı kalınması, verilerin multidisipliner bir şekilde değerlendirilmesi ve halk katılımının sağlanması gibi amaçlara sahiptir (Andrews, 2007: 161). Söz konusu yaklaşım, kökenlerini rasyonel ve pozitivist kuramlardan beslemekte ve toplumsal politikaların probleme ilişkin tüm verilerin elde edilmesi ve akabinde analiz edilmesiyle mümkün olacağı ön kabulüne dayandırılmaktadır (Leoveanu, 2013: 43). Bu yönüyle yaklaşım, karar vericinin alternatif seçeneklerle ilgili tüm bilgilere sahip olduğu ön kabulüne dayanırken, yaklaşımda duygu ve değerler geri plana itilmektedir. Karar verici, en kapsamlı bilgiye sahip kişi olarak, duygu ve değerlerini de bir kenara bırakarak “en doğru” olan kararı verecektir. Dönemsel olarak ise yaklaşım, II. Dünya Savaşı sonrası Keynesyen politikalar ve refah devleti eğiliminin etkisindedir (Göçoğlu, 2018: 17).

Rasyonel yaklaşımın en kapsamlı bilgi ile en doğru kararı veren rasyonel karar vericisine bir eleştiri olarak Simon’ın (1957) “sınırlı rasyonalite” kavramı ortaya çıkmıştır. Simon’a göre karar vericiler, uygulanacak politika ile ilgili sınırlı bilgiye sahiptirler ve diğer politika alternatifleri ile ilgili tüm seçenekleri aynı anda düşünememektedirler. Sonuç olarak karar vericiler “en iyi” kararı değil, en “memnun edici” kararı vereceklerdir (Enserink, vd., 2013: 20). Bu sınırlı rasyonalite yaklaşımı, karar vermede rasyonel yaklaşımın tekil nüfuzuna bir son vermiş, alternatif karar verme yaklaşımı ve modellerinin ortaya çıkmasına vesile olmuştur.

Sınırlı rasyonalite yaklaşımı sonrası ortaya çıkan yaklaşımlardan ilki Post-Pozitivist; diğer isimleriyle Yorumsamacı ya da Sezgisel Karar Verme Yaklaşımıdır. Karar vermede Post-Pozitivist Yaklaşım, Rasyonel Yaklaşımındaki ekonomik temeller üzerine kurulmuş olan politika üretim sürecine karşı çıkan ve gerçekler-değerler ayırımını yaparak değerlerin önemini vurgulayan bir yaklaşım olarak ön plana çıkmaktadır (Fischer, vd., 2007: 19). Yaklaşım, postmodernizmin ve yorumsamacı paradigmanın etkilerini taşıırken, analizinin yapısını lineer, süreçsel, ve akılcı bir kalıptan çıkararak; karmaşık, çok sesli, keskin çizgileri olmayan ve çoğunlukla tartışmacı bir kalıba taşımaktadır (Lejano, 2013: 98-112). Rasyonel Yaklaşımına en önemli eleştirisi, Rasyonel Karar Verme Yaklaşımının demokratik bir sistemin ihtiyaçlarına cevap veremiyor ve sosyal değerleri göz ardı ediyor olmasıdır. Smith ve Larimer'in (2009: 118) verdiği örneğe göre, eğitim kalitesini artırmak üzere üretilen bir kamu politikasında, para kaynağının ve dolayısıyla maddi imkânların artırılmasına rağmen okulun eğitim kalitesi artmadığı görülmüştür. Bu durumda paradan ziyade gerekli olan şey kurumsal ve maddi olmayan bir değişimdir. Bu değişimdeki girdiler ve ölçütler ampirik veri olarak değil, sosyal değer olarak hesaba katılacaktır. İstatistiksel olarak bir değeri olmayan faktörler göz önüne alınmalıdır. Böylece politika analizinin sonuçları yorumlayıcı bir şekilde değerlendirilecektir (Göçöğlü, 2018: 20).

Karar verme yaklaşımlarında Rasyonel ve Post-Pozitivist Yaklaşımından ayrı olarak ortaya çıkan ve her iki yaklaşımın da temel argümanlarını eleştirerek ve kendine has görüşleri doğrultusunda bu iki yaklaşımın hem analiz hem de karar verme yöntemlerine eklemelerde bulunan diğer bir yaklaşım ise Karma Karar Verme Yaklaşımıdır. Bu yaklaşımın temellerini atan iki isim Etzioni (1967) ve Dror (1964)'dur. Bu yaklaşım, karar vermede hem Rasyonel hem de Post-Pozitivist Yaklaşımların temel varsayım ve yöntemlerini belirli bir soruna yönelik üretilcek politikada ve alınacak kararda uygun ölçülerde karma olarak kullanmanın doğru olacağını savunmaktadır.

Yukarıda genel olarak ele alınan karar verme yaklaşımlarının altında çeşitli özelliklere sahip karar verme modelleri yer almaktadır. Bu karar verme modelleri, aşağıdaki tabloda hem kökenlerini aldıkları kuramlar hem de sınırları içerisine girdikleri karar verme yaklaşımlarını gösterir biçimde yer almaktadır.

Tablo 1: Kamu Politikasında Karar Verme Yaklaşım ve Modelleri, Kökenleri ve Yöntemleri

Kamu Politikası Karar Verme Yaklaşımları			
	Rasyonel Yaklaşım	Karma Yaklaşım	Post-pozitivist Yaklaşım
Analiz Yöntemi	Nicel Analiz	Nicel-Nitel Analiz	Nitel Analiz
Temel Alınan Kuramlar	-İşlem Maliyeti -Kamu Tercihî -Yön-Eylem -Siyasal Sistem Kuramı -Siyasal Grup Kuramı	-Sınırlı Rasyonalite	-Post-Modernist Kuramlar -Karmaşıklık Kuramı
Karar Verme Modelleri	-Basamaklar Modeli -Çöp Kutusu Modeli -Çoklu Akımlar Modeli -Politika Formülasyonu Modeli	-Normatif Optimum Model -Karma-Tarama Model	-Artırmacı Model -Savunma Koalisyonu Modeli

Kaynak: Göçoğlu, 2018: 64'den uyarlanmıştır.

Karar verme yaklaşımları içerisinde yer alan karar verme modellerine kısaca değinmekte yarar vardır. Öncelikle, Rasyonel Karar Verme Yaklaşımı içerisinde yer alan karar verme modellerinden “Basamaklar Modeli”, Easton’ın (1965: 77) sistem analizi yaklaşımında yer alan analiz sürecinin Jenkins (1978: 17) tarafından başlama, bilgilenme, düşünme, karar verme, uygulama, değerlendirme ve sonlandırma basamakları olarak belirlenmesi ve nihayet bu basamakların geliştirilerek Lasswell (1971) tarafından kamu politikası analizine uyarlanmasıyla oluşmuş bir karar verme modelidir. Bu modelde karar verme sürecinde problemin tanımlanması, politika taleplerinin toplanması, gündemin belirlenmesi, politikanın uygulanması, uygulamanın değerlendirilmesi ve problemin yeniden tanımlanması basamakları izlenerek rasyonel bir karar verme amacı güdüdür (Göçoğlu, 2014: 19-25). “Çöp Kutusu Karar Verme Modeli” ise Cohen, March ve Olsen (1972) tarafından ortaya konmuş bir karar verme modelidir. Karar vermede sürecin, sorunların ya da çözümlerin lineer bir sırayla belirlenmediğini, karar vericinin politika üretimine sürecin herhangi bir kısmından direkt olarak başlayabileceğini savunmaktadır. Model tasvir edilecek olursa, bir çöp kutusu içinde daha önceden ortaya çıkmış sorunlar, sorunlar için üretilmiş alternatif çö-

zümleler veya bunların her iki karışımı mevcut bulunabilir. Üretilen politikanın ortaya çıkma hızı da bu çöp kutusundaki kararların ne şekilde ele alındığına bağlı olarak değişmektedir (Cohen, vd., 1972: 2). “Çoklu Akımlar Modeli” (Politika Fırsat Pencereleeri), John Kingdon (2014: 91) tarafından geliştirilen ve sorunların gündeme gelmesi konusuna odaklanan bir modeldir. Sorunlar, sorunlara yönelik çözümler ve bunların birbiri ile buluşmasını sağlayacak olan politika gündemi bir araya geldiği takdirde, karar alımı ve alınan kararın uygulanması gerçekleşir. Rasyonel Karar Verme Yaklaşımı içerisinde yer alan son karar verme modeli ise “Politika Formülasyon Modeli”dir. Modelin kurucusu olan B. Guy Peters (2005) politikaların ve kararların problemleri üzerine odaklanarak bu problemler için bir tipoloji ortaya koymuştur. Tipolojiye göre politika problemleri çözülebilir, karmaşık ya da bölünebilir olabileceklerdir ve çözüm için kullanılacak araçlar problemin tipine göre değişiklik göstereceklerdir (Göçöğlü, 2018: 49).

Post-Pozitivist Karar Verme Yaklaşımı içerisinde yer alan ilk karar verme modeli aynı zamanda Rasyonel Karar Verme Yaklaşımına en kapsamlı eleştiriyi getiren karar verme modeli olan “Artırımcı Karar Verme Modeli”dir. Lindblom’un (1959) ortaya koyduğu bu model, oluşturulacak politikaların çoğunlukla rasyonel yaklaşımda olduğu üzere radikal ve yeni baştan üretilen politikalar olmadığı, ancak uygulanmış politikaların bir türevi olduğu görüşüne dayanmaktadır. Yani, politika üreticisinin bilgileri önceden üretilmiş birtakım politikalarla önemli bir derecede sınırlandırılmıştır. Bu yüzden karar verici, uzun dönemde çözüm getirecek politikalara ulaşamayacak, bunun yerine önceden uygulanmış politikaların ve alınmış kararların üzerine küçük eklemeler yaparak kısa vadede çözüm sunacak politikalar üretecektir (Çorbacıoğlu, 2008: 36). Diğer yandan bu model, rasyonel yaklaşım içerisinde yer alan modellerden ayrı olarak sosyal değerleri de karar verme sürecinin etkin bir unsuru olarak görmektedir. Yaklaşım içerisinde yer alan diğer bir karar verme modeli ise Sabatier’in (1987) ortaya koyduğu “Savunma Koalisyonu Modeli”dir. Sabatier, politika üretme ve karar vermeyi, “verilen belirli bir resmi yapıda, değişen sosyo-ekonomik bir çevrede, farklı değer ve çıkarlara sahip grupların bir güç mücadelesi” (Sabatier, 1987: 650) olarak görmektedir. Bu model, politika odaklı öğrenme, örgütün belirli bir politik alanda, belirli inanç ve değer sistemiyle birlikte politikalara etki etme eylemindeki süreç, fonksiyon ve araçları kapsamaktadır (Göçöğlü, 2018: 29). Dolayısıyla bu

karar verme modelinin etkileri özellikle belirli bir politik arenada faaliyet gösteren, bunun yanında da güçlü bir inanç sistemine sahip olan örgütlerde daha iyi gözlemlenebilecektir.

Karma Karar Verme Yaklaşımı içerisinde yer alan karar verme modelleri “Normatif Optimum Karar Verme Modeli” (Dror, 1964) ve “Karma Tarama Karar Verme Modeli”dir. Karma - Tarama Karar Verme Modeli, Amitai Etzioni (1967) tarafından ortaya konulan, artırımcı yaklaşımın yeniliklere ve gelişmelere karşı olan katı tutumunu eleştiren, rasyonel yaklaşımın gerçekçi sayılmayacak yanlarını törpülemeye çalışan (Altunok ve Metin, 2003: 99), karar verici ve analizcilere daha geniş hareket imkânı sağlayan bir model sayılabilecektir. Model, çözümü için karar alınacak olan problemlerin niteliğine karşın hem rasyonel hem de post-pozitivist yaklaşım içerisinde yer alan varsayım ve yöntemleri uygun bir şekilde kullanmayı savunmaktadır. Normatif Optimum Karar Verme Modeli ise Yehezkel Dror (1964) tarafından Artırımcı Karar Verme Modelinin eleştirisi üzerine oluşturulmuş bir modeldir. Artırımcı Karar Verme Modelini eleştirdiği nokta, alınan kararların her zaman önceden alınmış kararlar üzerinden tasarlanmayacağı, eski politika sonuçlarının istenilen takdirde olmadığı ya da eski dönemlerde benzer bir soruna yönelik üretilmiş bir politika bulunmadığı durumlarda yeni ve radikal politikaların üretilebileceğidir (Köseoğlu, 2013: 253). Ona göre yeni karar alımlarında, deneyimlerden öğrenme, öncülük ve yaratıcılığın perçinlenmesi, personelin geliştirilmesi ve entelektüel çabanın teşvik edilmesi gibi politika üretiminin kalitesini artırıcı açık anlaşmalar yapılmalıdır.

Buraya kadar olan kısımda, üç karar verme yaklaşımı içerisinde yer alan karar verme modellerine kısa ve genel olarak değinilmiştir. Söz konusu karar verme modellerinin içerik ve özelliklerine daha geniş bir çerçevede, sadece bu modellere odaklanmış daha kapsamlı bir çalışmada uzunca yer vermek mümkündür. Konuyu toparlamak amacıyla söz konusu karar verme modellerinin belirleyici özelliklerine aşağıdaki tabloda yer verilmiştir. Bu tablo, çalışmanın analiz bölümünde Türkiye’de 1923-2023 yılları arası idari reformların üzerinde yapılacak olan içerik analizinde de kullanılacaktır.

Tablo 2: Karar Verme Modelleri ve Özellikleri

Rasyonel Yaklaşım	Karma Yaklaşım	Post-pozitivist Yaklaşım
Karar Verme Modelleri		
Basamaklar Modeli (Lasswell) -Süreçler -Rasyonel Kararlar -Kamu Tercihi -Ampirik Veriler	Normatif Optimum Model (Dror) -Oluşan Yeni Durumlar -Yenilikçilik -Yaratıcılık -Beklentiler -Sezgisel Yargı -Uzmanlaşma -Gelişmekte Olan Ülkelerde Daha Çok Görülme	Savunma Koalisyonu Modeli (Sabatier) -Çıkarlar -Güç Mücadelesi -İttifak -İnanç Sistemi -İdeoloji -Değerler -Sosyal Yapı
Çöp Kutusu Modeli (Cohen, March, Olsen) -Problematik Tercih -Tam Anlaşılmamış Teknoloji -Problemler – Çözümler -Daha Ayrıntılı Rasyonalite	Karma Tarama Model (Etzioni) -Değişen Şartlar -Geniş Açılı Tarama -Artırımcı ve Rasyonel Karışık	Artırımcı Model (Lindblom) -Marjinal Fayda -Kök Problem -Basite İndirgeme -Artırımcı Karar -Gelişmiş Ülkelerde Daha Çok Görülme
Çoklu Akımlar Modeli (Kingdon) -Çöp Kutusu Model Revize -Gündeme Gelme -Problem-Politika Alternatifi -Siyaset Akımı -Organize Baskı Grupları		
Politika Formülasyonu Modeli (Peter) -Analitik Duruş -Problemlerde Çözülebilirlik-Karmaşıklık-Ölçek-Bölünebilirlik-Parasallaştırılabilirlik		

Kaynak: Göçoğlu, 2018: 178’den uyarlanmıştır.

3. CUMHURİYETİN İLANINDAN İTİBAREN TÜRKİYE'DE KAMU YÖNETİMİNİN YENİDEN DÜZENLENMESİ

Kamu yönetimi reformu tartışmalarının özellikle II. Dünya Savaşı'nın sona ermesiyle birlikte başladığı kabul edilmektedir. Diğer yandan, idari reformların birer hareketlilik ve uygulama olarak bu dönemden sonra başladığını söylemek yanlış olacaktır (Göçoğlu, 2015: 491). Yaman (2005: 29) da idari reformların analiz edilmesinde kronolojinin II. Dünya Savaşı sonrası ile başlatılmasının, devletlerin modernleşme süreçlerinin göz ardı edilmesine yol açacağını vurgulamaktadır. Zira yerleşik hayata geçişle birlikte örgütlü devletlerin ortaya çıkmaya başladığı çok eski zamanlardan bu yana, devlet kurumunun gelişmesinin her bir aşaması da idari reform kapsamında ele alınabilecektir. Bu yönüyle, kamu yönetiminde reform uygulamaları oldukça eskiye dayansa da, uygulamaların tepe noktası olarak 1990'lı yıllar gösterilmektedir. Nitekim ilgili dönemde küreselleşmenin de etkisiyle liberal politikaların benimsenmesi ve yavaş yavaş dünyayı etkisi altına almaya başlayan Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ) yaklaşımı da bu yükselişi destekler niteliktedir.

Coşkun'un (2005) belirttiği üzere, Tanzimat'tan bu yana Türkiye'de, idari yeniden yapılanma ya da idari reform düşüncesi ve girişimleri her zaman gündemde olmuştur. Söz konusu girişimlerde genel olarak, idari reform ihtiyaçlarının temelinde yatan sosyal, tarihi ve iktisadi unsurlar göz ardı edilmiş, ortaya çıkan idari ihtiyaçlara kısa vadede çözüm getireceği umulan çözümler aranmıştır. Cumhuriyetle birlikte ise toplumun neredeyse her alanında değişim ve dönüşümler yaşanmış ve pek tabii bu değişim ve dönüşümler idarenin yapısına da zühur etmiştir. Osmanlı'dan devralınan birçok idari kurumun yapısı değiştirilmiş ve bunlara ek olarak yeni kurumlar kurulmuştur.

Cumhuriyetin ilanından planlı döneme geçişe kadar olan dönemde, Türkiye'de idarenin yeniden düzenlenmesi, daha çok yabancı uzmanlar ve bu uzmanların raporlarından yararlanarak gerçekleştirilmeye çabalanmıştır. Bu raporlardan çıkan örnekler doğrultusunda idarenin yeniden yapılanması, mevcut devlet kurumlarının bünyesinde yeni birimlerin geliştirilmesi, özellikle personel rejiminin yeniden ele alınması ve iyileştirilmesi odağında ilerlemiştir. Bunun yanında

kamu yönetiminde kırtasiyecilik ve hantallığın giderilmesi adına kamu görevlilerinin yetkilerinin devri ile ilgili öneriler getirilmiştir.

Planlı dönem ile birlikte yapılmak istenen ya da yapılan idari reformlar, idarenin yapı, işleyiş ve hizmet sunumundaki eksiklik ve aksaklıklarına odaklanmıştır. Bu dönemde kurulan yeni kurumlar, yapılan MEHTAP, KAYA gibi proje ve araştırmalar, söz konusu eksiklik ve aksaklıklara çözüm getirmeyi amaçlamıştır. Döneme etkide bulunan “planlı olma” anlayışı doğrultusunda, sorunlara yönelik çözümler, izlenecek yol, örgütlenme ve uygulamanın belirlenmesi basamakları doğrultusunda planlı bir politika tasarım modeliyle ortaya konmak istenmiştir.

Dünyada, 1990’lı yıllardan itibaren idari reformlar, dünya genelinde etkili olan YKİ yaklaşımının ilkelerinden etkilenecek tasarlanmıştır. Türkiye’de ise YKİ etkileri 2000’li yıllardan itibaren kamu yönetiminde görülmeye başlamıştır. Diğer yandan, 2002 yılında iktidara gelen Ak Parti hükümeti idari alanda birçok reformu gerçekleştirmiş ve içinde bulunulan dönemde de çeşitli reformlar gerçekleştirmektedir. Dolayısıyla bu unsurlar altında, Türkiye’de gerçekleştirilen idari reform çalışmalarının üçüncü dönemini 2002 yılından başlatmak yanlış olmayacaktır. 2002 yılından itibaren yapılan idari reform çalışmalarını özel sektör yönetim anlayışının verimlilik ve pratikliğini kamu yönetimine entegre ederek, hizmet sunumu ve hizmet kalitesini artırmak, şeffaf ve hesap verebilir bir yönetim mekanizması kurmak gibi amaçlar doğrultusunda gerçekleştirilen reform çabaları olarak ele almak mümkündür. Türkiye’de bu dönemde kamu yönetimi alanında çok sayıda ve kayda değer reformların yaşanmıştır. İktidara geldiği tarihten itibaren Ak Parti hükümeti idari, mali/ekonomik birçok reform gerçekleştirmiştir. Bu reformların en göze çarpanları ise 6 Nisan 2011 tarihinde hükümete 6 ay süre ile Kanun Hükmünde Kararname (KHK) çıkarma yetkisi veren yasanın Türkiye Büyük Millet Meclisi’nde (TBMM) kabul edilmesiyle başlayan süreçte, “Kamu Hizmetlerinin Düzenli, Etkin ve Verimli Bir Şekilde Yürütülmesini Sağlamak Üzere Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Teşkilat, Görev ve Yetkileri ile Kamu Görevlilerine İlişkin Konularda Yetki Kanunu” ile yeni bakanlıklar kurulması, eski bakanlıklar ve müsteşarlıkların kaldırılmasına dayanan düzenlemelerdir (Saylam ve Öktem, 2015: 11-12).

Kısaca ve genel olarak özetlenmek istendiğinde, Türkiye’de kamu yönetimindeki reform çabaları, Cumhuriyetin ilanı ile birlikte idarenin yapısal özellikleri üzerine odaklanmış, 1960 yılında Devlet Planlama Teşkilatı’nın kurulması ile birlikte, planlı kalkınma hedefine yönelmiş bir şekilde seyretmiştir. Daha sonraki dönemde ise bu reformlar, Avrupa Birliği (AB) ve Amerika Birleşik Devletleri’ne (ABD) paralel olarak YKİ anlayışının bir uzantısı şeklinde tezahür etmiştir. Bu dönemde ise reformların temel unsurları, yönetimde verimlilik, etkinlik, şeffaflık, adalet, hesap verebilirlik, katılım, yerellik gibi unsurlar olarak belirlemiştir. Dönemsel olarak ele alınacak olduğunda, söz konusu unsurlar etrafında şekillenen reform girişimlerinin ve uygulamalarının, dünyada YKİ’nin yönetim anlayışına etki etmeye başladığı 1980’li yıllardan itibaren ve özellikle Türkiye’de 1990’lı yılların sonlarından başlayacak şekilde ivme kazandığı görülebilecektir. Buraya kadar ele alınan, Türkiye’de Cumhuriyetin ilanından sonra gerçekleştirilen kamu yönetimi reformları ve reformların genel özellikleri aşağıdaki tabloda daha sistematik ve genel çerçeveyi verir şekilde tasvir edilmeye çalışılmıştır.

Tablo 3: Dönemsel Olarak Türkiye’de İdarenin Yeniden Yapılanması ve Özellikleri

Dönemler	Düzenlemeler	Özellikleri
Planlı Dönem Öncesi Düzenlemeler (1923-1960)	-Hines Raporu	
	-Neumark Raporu	
	-Thornburg Raporu	- Yabancı Uzmanlardan
	-Barker Raporu	Yararlanma
	-TODAİE’nin Kurulması	- İdari Yapının Geliştirilmesi
	-Martin-Cush Raporu	(Eski Kurumlar, Yeni Birimler)
	-Gruber Raporu	- Yetki Devirleri
	-Maurice Challioux - Dantel Raporu	- Personel Rejimi
	-Türk Bareminin Islaha Muhtaç	Düzenlemeleri
	Noktalarını Araştırarak Halen Mevcut Olan	- Hukuki Düzenlemeler
	Kanunlarda Yapılması Gereken Islahatı	
	Tespit Raporu	
	-Gıyas Akdeniz Raporu	
	-F. Baade Raporu	
-Podol Raporu		

Dönemler	Düzenlemeler	Özellikleri
Planlı Dönem Düzenlemeleri (1960-2002)	-DPT'nin Kurulması -DPD'nin Kurulması -İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor -MEHTAP Raporu -İdari Reform Danışma Kurulu Raporu -KAYA Raporu -Bağımsız Düzenleyici Kurumların Kurulması	- İdari Yapı ve Görevlerde Eksiklik Tespiti - Eksikliklerinin Nedenlerinin Tespiti - Tespitlere İlişkin Öneriler - İzlenecek Yol, Örgütlenme ve Uygulamanın Belirlenmesi
2002 Sonrası Düzenlemeler	-2011 Yılı KHK'ları -5449 Sayılı Kanun -6360 Sayılı Kanun -Bilgi Edinme Kanunu -5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu -Yeni Kurulan Kurum ve Kurullar	- Etkin Kamu Yönetimi İçin Bakanlıkların Kurulması, Eski Bazı Kurumların Kapatılması (Örneğin TODAİE) - Yönetimde Verimlilik, Etkinlik Şeffaflık, Adalet, Hesap Verebilirlik, Katılım, Yerellik Amacı - Yönetimde Sivil Katılıma Yönelim - Odağın İdari Yapıdan Hizmet Kalitesine Yönelmesi

Çalışmanın bir sonraki bölümünde yukarıdaki tabloda ele alınan Türkiye'de kamu yönetimi alanında yapılan idari formlar dönemsel olarak, çalışmanın önceki bölümlerinde yer verilen karar verme yaklaşımları çerçevesinde ele alınarak değerlendirilecektir.

4. TÜRKİYE'DEKİ İDARENİN YENİDEN DÜZENLENMESİNDE KARAR VERME YAKLAŞIMLARI ANALİZİ

Çalışmanın bu bölümünde, çalışmanın önceki bölümlerinde genel olarak ele alınan Türkiye'de 1923'den bu yana yapılmış idari reformlar daha detaylı bir şekilde ele alınarak karar verme yaklaşımları çerçevesinde analiz edilecektir. Bu minvalde yapılacak analiz sonrası Türkiye'nin 2023 hedefleri doğrultusunda, idari reformların yine karar verme yaklaşımları temelinde izleyeceği niteliksel yönelimler tartışılacaktır.

4.1. Planlı Dönem Öncesi Yapılan Reform Çalışmalarının Analizi

Türkiye’de Cumhuriyetin ilanından 1960 yılı planlı döneme geçişe kadar olan dönemde yapılan idari reformlar, genel olarak Cumhuriyetin ilk yıllarından başlayarak hızlı bir yasalasma ve ulusallaşma sürecinin sonunda, hukuk ve yönetim ikiliğinin kaldırılması, mevcut sistemin iyileştirilmesi, yeni kurumların oluşturulması, kısaca sistemin dönüştürülmesi çabalarına öncelik verilmiştir (Tutum, 1971: 66). Bu doğrultuda yabancı uzmanların Türk Kamu Yönetimi üzerindeki yaptıkları araştırmalar dâhilinde sorunların tespitine ve çözümüne yönelik öneri üretmelerine dayanan bir yöntem izlenmiştir. Bu raporlar, Hines Raporu, Neumark Raporu, Thornburg Raporu, Barker Raporu, Martin ve Cush Raporu, Gruber Raporu, Maurice Challioux-Dantel Raporu, Gıyas Akdeniz Raporu, F. Baade Raporu ve Podol Raporu’dur. 1930-1960 yılları arasındaki dönemde çıkan bu yabancı uzman raporlarının idarenin yeniden yapılanmasına hangi boyutlarda yaklaştıkları, uygulama ve çözüm önerilerinin nitelikleri, bunların hangi şartlarda, hangi karar verme yaklaşımları çerçevesinde şekillendiğini belirlemek adına önemlidir. Bu yüzden raporların bu niteliklerine değinmekte yarar vardır.

New York’ta bir hukuk bürosunun ortaklarından olan Hines, uluslararası iktisat ve tahkim konularındaki uzmanlığından dolayı, (Türkiye’nin Washington Büyükelçisi Ahmet Muhtar Bey’in daveti üzerine) ABD Dışişleri Bakanlığı tarafından Türkiye’ye gönderilmiştir. Özellikle Türkiye’nin iktisadi konuları üzerine odaklanmıştır. Raporunda Hollanda ve Türkiye’deki şeker fabrikalarının karlılığı üzerine karşılaştırmalı iktisadi çıkarımlarda bulunmuştur. Türkiye’nin o dönemde önem verdiği endüstriyel gelişme ilkesini göz ardı etmiş ve köylünün ekonomideki rolü üzerine odaklanmıştır (Kara, 2006: 151-152).

Neumark raporu, “Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Çalışma Esasları Hakkında Rapor” ismiyle bilinmektedir. Raporda; bürokratik işlemlerde kırtasiyeciliğin azaltılması, etkin görev paylaşımı için bazı bakanlık ve genel müdürlüklerin birleştirilmesi, bakanlıkların içlerindeki bürokratik işlem ve süreçlerin daha rasyonel hale gelmesi için komisyonlar oluşturulması, personel ücret sisteminin yeniden ele alınması, adalet sistemindeki gecikmelerin giderilmesi için yeni görev ve işleyiş düzenlemeleri gibi öneriler getirmiştir.

‘Türkiye Nasıl Yükselir?’(1949) ve ‘Türkiye’nin Ekonomik Durumunun Tenkidi’ (1950) adlı iki çalışmayı içeren ve ABD’nin yardım ve yatırım yapmak için belirlediği ülkeler için çıkardığı raporda yer alan bir bölümü oluşturan raporda (Kara, 2006: 154), Türkiye’de devletçilik anlayışının bir kenara bırakılması ve liberal politikalara yer verilmesi önerileri getirilmiştir. Rapor ağırlıklı olarak, yönetimin ekonomideki verimliliği artırmak üzere yatırım alanlarında uzman personelin yetiştirilmesini, yatırımlarını daha rasyonel alanlara çekilmesini önermektedir.

Baker Raporu (1951) ise daha çok devlet personel rejimini ele alarak, rejimdeki yükselme, maaş ve maaş artışı mekanizmasını eleştirmiş, artan memur maaşlarına karşın azalan alım gücünü hesaplamıştır. Aksak ve yanlış yapılanmış olarak nitelendirdiği personel rejimini ve kamu yönetimi tarafsız bir “Kamu Yönetimi Komisyonu” ve personel rejimi ile personelin eğitimini iyileştirmek adına “Merkezi Personel Dairesi” kurulmasını önermektedir. Önem verilen konulardan birisi de Türkiye’nin ekonomik olarak kalkınması ve bu kalkınmada izleyeceği yoldur (Yayman, 2005, s.162-163). Raporda ayrıca, yetki devri, merkez-taşıra ilişkileri, yardımcı hizmetler, muhasebe ve mali idare gibi konularda da önerilere yer verilmiştir (Karaer, 1987: 28).

Martin-Cush raporu, Marshall yardımının bir ön şartı olarak, Türkiye’nin mali yapısı üzerine odaklanmış, uygulanan devletçi politikaları, Maliye Bakanlığının yapısını, devlet yönetiminde yer alan üst düzey bürokratların nitelik olarak yetersizliklerini ele almıştır. Raporda, kamuda işe alma esaslarının yeniden düzenlenmesi, memurlarla ilgili bir sınıflandırma sistemi geliştirilmesi, memurların niteliklerinin artırılması için eğitilmeleri, emeklilik ve istifa gibi özlük haklarına ilişkin hususların yeniden düzenlenmesi, Başbakanlığa bağlı bir İktisadi Planlama birimi kurulması, devlet dairelerinde çalışma usul ve metotlarının birleştirilmesi amacıyla organizasyon ve metot birimleri kurulması konularına ilişkin öneriler sunulmuştur. Kamu yönetiminde temel ilkeler olarak tasarruf (hizmetler kaçta mal olur), verimlilik, yeknesaklık ve adalete vurgu yapılmıştır (Yayman, 2005: 163-169).

Gruber Raporu ile Maurice Chailloux-Dantel Raporu da dönemin raporlarına benzer şekilde ancak daha ziyade devlet personel rejimine odaklanmış ve bu

alandaki sorunları çözmeye yönelik öneriler üretmiş raporlardır. Memuriyette ücret sistemi değişikliği, sınıflandırma sistemine geçiş, memur sayısının azaltılması ve personel rejimine dair genel bir devlet politikasının belirlenmesine ilişkin konuların altı çizilmiştir. Bu raporlara benzer şekilde, Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu tarafından 1951 yılında “Türk Bareminin Islaha Muhtaç Noktalarını Araştırarak Halen Mevcut Olan Kanunlarda Yapılması Gereken Islahatı Tespit” raporu düzenlenmiş ve memurlara ödenen maaş sisteminin aksaklıkları tespit edilerek yeni düzenleme önerileri getirilmiştir. Memur maaş sistemine yönelik çıkarılan raporlardan bir diğeri de Gıyas Akdeniz Raporu’dur. Bu raporda Şayan’ın da (2000: 188) belirttiği üzere, yapılacak reform ile alt düzeylerde asgari geçim, üst düzeyde azami tatmini temel alan, kamusal ve özel kesim ücretleri arasında paralellik, uyum ve denge sağlayan, bölgelerin koşullarını da dikkate alan esnek bir ücret sisteminin kurulması üzerine öneriler getirilmiştir.

F. Baade Raporu (1962) ise Türkiye’nin tarım politikalarına odaklanıp, bu alandaki aksaklıkları tespit ederek, çözüm önerileri getiren bir rapordur. Rapor da tarımsal koşullar ve sulama konuları ele alınmış, personel rejimi konularına sınırlı olsa da değinilmiş, teknik konularda yetişmiş personel eksikliği, personelin yurt dışında yetiştirilmesi, müşavir firmalardan yararlanılması gibi konular üzerinde durulmuştur (Öktem, 1992: 89). 1963 yılında yayınlanan Podol Raporu ise, Türk Kamu Yönetiminin genel özelliklerini analiz ederek, kamu yöneticilerinin niteliksel bakımdan zayıflığı, yönetimdeki merkezîyetçiliğe bağlı olarak dikey ve özellikle yatay iletişim eksikliği ve Baade Raporuna benzer şekilde teknik personelin yetersizliği sorunlarının altını çizerek çözüm önerileri sunmuştur.

Cumhuriyetin ilanından planlı döneme kadar olan dönemde, Türk Kamu Yönetiminde idarenin yeniden yapılanmasına ilişkin çalışmalara karar verme analizi yaklaşımları çerçevesinde (Tablo 1 ve Tablo 2) bakıldığında ilk göze çarpan durum, raporlarda geçen “rasyonelizasyon” ve “rasyonel olma” vurgusudur. İdarenin hantallıktan sıyrılmak, daha etkin ve verimli bir hale gelmek üzere yeniden yapılanması ve özellikle kamu personel rejiminin rasyonel bir hale getirilmesi üzerine yapılan bu vurgular, önerilerin genel olarak Rasyonel Karar Verme yaklaşımı çerçevesinde şekillendiğinin bir göstergesidir. Bunun ötesinde, raporların genelindeki ele alınan sorunlar ve bu sorunlara yönelik çözüm üretiminde görülen yaklaşımlar, özellikle Türkiye’nin iktisadi kalkınması, kamu kurumları-

nın verimliliği, personel rejiminde maaş konularının çözümüne ilişkin öneriler, İşlem Maliyeti ve Kamu Tercih kuramlarının etkisinde gelişmiştir. Devlette çalışan memurların niteliğinin ve uzmanlık kapasitelerinin geliştirilmesi de reform kapsamında önem verilen konulardan biri olmuştur. İktisadi alanda yapılacak reformlar ile alt düzeyde asgari geçim, üst düzeyde azami tatmini temel alan, kamusal ve özel kesim ücretleri arasında paralellik, uyum ve denge sağlayan, bölgelerin koşullarını da dikkate alan esnek bir ücret sistemi gibi öneriler Rasyonel Karar Verme Yaklaşımı içerisinde yer almaktadır. Bu formül ise sorunların problemin tanımından çözümüne kadar uzanan bir süreçte basamaklara ayrılarak rasyonel bir şekilde çözümlenmesine dayanan Lasswell'in (1971) Basamaklar Modelini akla getirmektedir.

Yine Rasyonel Karar Verme Yaklaşımı içerisinde yer alan ve Cohen, March ve Olsen (1972) tarafından ortaya konmuş bir karar verme modeli olan Çöp Kutusu Karar Verme Modeli, karar vermede sürecin, sorunların ya da çözümlerin lineer bir sırayla belirlenmediğini, karar vericinin politika üretimine sürecin herhangi bir kısmından direkt olarak başlayabileceğini savunmaktadır. 1923'ten planlı döneme kadar yapılan kamu yönetimi reform çalışmaları kapsamında çıkarılan raporları da bu model içerisinde değerlendirmek mümkündür. Zira çıkarılan raporların tespit ettiği sorunlar ortaktır ve bu raporların sonuçları olarak ortaya çıkan çözüm önerileri de aynı nitelikte fakat belirli yönlerden farklılaşan çözüm önerilerinden oluşan bir havuz görünümündedir. Bunu destekler biçimde, raporların bazılarında ortak bir biçimde, kurulması önerilen "Merkezi Personel Dairesi" zaten var olan personel rejimi sorununu çözmek üzere ancak bu önerilerden yaklaşık 10 yıl sonra uygulamaya geçmiştir. Bu örnek, idarenin zaten var olan sorunlar için, kendi bünyesinde çözümleri toplayarak, daha sonradan çözümler üretme şeklinde bir karar vermede bulunduğunu gösterirken, Çöp Kutusu Karar Verme Modelinin özelliklerini barındırmaktadır.

Başbakanlığa bağlı bir İktisadi Planlama birimi kurulması, devlet dairelerinde çalışma usul ve metotlarının birleştirilmesi amacıyla organizasyon ve metot birimlerinin kurulması, bakanlık ve genel müdürlüklerin birleştirilmesi, bakanlıkların içlerindeki bürokratik işlem ve süreçlerin daha rasyonel hale gelmesi için komisyonlar oluşturulması gibi çözüm önerileri de direkt olarak Rasyonel Karar Verme Yaklaşımına işaret etmektedir. Bunun yanında, söz konusu rasyonelleşme

için alt birimlerin ve komisyonların kurulması, sorunlara yönelik olarak bir “uzmanlaşma” yöntemine işaret etmektedir. Buna işaret eden diğer çözüm önerileri ise teknik elemanların niteliklerinin artırılması ve bunun için yurt dışı eğitimi ve geliştirme birimlerinin kurulması gibi önerilerdir. Bu önerilerdeki uzmanlaşma vurgusu, idarede alt birimlerin kurulması ya da ilgili birimlerin birleştirilmesi gibi uygulama yöntemleri, Karma Karar Verme Yaklaşımı içerisinde yer alan (Tablo 2) Normatif Optimum Karar Verme Modeli (Dror, 1964) çerçevesinde ele alınabilecektir. Her ne kadar yeni birimlerin eski bakanlıklar altında kurulması Post-pozitivist Yaklaşım içerisinde yer alan Artırımcı Karar Verme Modeli (Lindblom, 1959) içerisinde ele alınabilecek olsa da, burada yapılan reform girişimleri eski politikaların devamından öte, yenilikçi olarak düşünülmüştür. Zira o dönemde (Kurtuluş Savaşı sonrası ve I.-II. Dünya Savaşları dönemi) yeni bakanlıkların kurulması gibi radikal reformların yapılması güç olacaktır. Bu yüzden bu önerileri “uzmanlaşma” vurgusunun da yoğunluğu dikkate alınarak Normatif Optimum Karar Verme Modeli içerisinde ele almak daha doğru olacaktır.

Cumhuriyetin ilanından planlı döneme kadar yapılmış idarenin yeniden yapılanmasına yönelik çalışmalar, yukarıdaki analizler ışığında ve karar verme yaklaşımları çerçevesinde değerlendirildiğinde, dönemdeki bu çalışmaların Türk Kamu Yönetiminde nitelikli değişiklik arayışı, yönetimin rasyonel, etkili, verimli ve ekonomik bir hale gelmesi gibi ana hatlar doğrultusunda, Rasyonel Karar Verme Yaklaşımı içerisinde şekillendiği söylenebilecektir. Bunun yanında, yapının geliştirilmesi, uzmanlaşma, gibi konular doğrultusunda da, Karma Karar Verme Yaklaşımının izleri de kayda değer ölçüde belirlenebilmektedir. Söz konusu dönemde Osmanlı'dan miras alınan bir idari yapının geride bırakılarak yeni ve daha etkin, verimli bir yapıya kavuşma amacı doğrultusunda, Post-pozitivist Karar Verme Yaklaşımı içerisinde yer alan Artırımcı ya da Savunma Koalisyonu Karar Verme Modelinin belirgin izlerine rastlanıldığı söylenemeyecektir.

4.2. Planlı Dönemde Yapılan Reform Çalışmalarının Analizi

1960 yılında kurulan Devlet Planlama Teşkilatı, o güne kadar yapılan ancak bir bütünlük kazanamayan çalışmaların birleştirilerek daha genel bir çalışmaya öncülük etmesi amacıyla, 1961 yılında oluşturulan İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Raporla oldukça büyük katkı sağlamıştır (Ergun, 1991:

11). Raporun amaçları “İdari reform ve reorganizasyonun mahiyeti hakkında realist bir görüşe varılmasına hizmet etmek; Türkiye’de girilecek bir idari reformun hangi sahaları şümulü içine alabileceği ve nasıl bir mekanizma vasıtasıyla gerçekleştirilebileceği hakkında müşahhas bir fikir vermek” olarak belirtilmektedir. Aynı zamanda ilgili rapor, merkezi hükümet teşkilatlanmasını en kapsamlı şekilde araştıran MEHTAP Raporu’na da öncülük etmiştir.

Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Raporu’na (1966: 1) göre projenin amacı “merkezî hükümet görevlerinin dağılım tarzını tespit etmek ve bu dağılımın amme hizmetlerinin, en verimli tarzda ifasına imkân verip vermediğini inceleyerek bu hususta teklif ve tavsiyelerde bulunmak” olarak belirlenmiştir. Bu hususta TODAİE, DPT, DPB, ilgili bakanlıklar ve üniversiteler de projeye katkı sunmuşlardır.

Projenin merkezi teşkilat yapılanmasının eksikliklerini gidermek adına yaptığı öneriler ele alındığında ise, Başbakanlığın merkezi bir birim kurması ve bu birimlerin sorumlulukları dahilinde plan ve araştırma yaparak yönetime katkı sağlaması fikri göze çarpmaktadır. İdareyi Geliştirme Komitesi’nin kurulması da bu raporun önerileri arasında yer almaktadır (Coşkun, 2005: 20-21).

MEHTAP Raporu’nun çıktılarını ve hayata geçirilen yeniliklerin başarılarını denetlemek adına 1971 yılında İdari Reform Danışma Kurulu oluşturulmuştur. Reform çalışmalarını denetleyecek merkezi bir teşkilatlanmanın bulunmaması rapora göre en büyük eksiklik olarak nitelenmektedir (Zaidova, 2016: 53). Öneride bulunan teşkilatlanma içerisinde merkezi ve yerel yönetim birimleri olarak da alt birimler olmasını ön gören kurul, sundukları raporun ardından dağılmıştır. Merkezi idareyi ele alan ilk çalışma olan MEHTAP aynı zamanda dönemin kalkınma planlarını da oldukça etkilemiştir. İleride ortaya çıkan planların da projeden hala etkilenmeye devam ettiği ya da projeye karşı çıkarak yine temel dayanak olarak aynı projeyi ele aldıkları görülmektedir (Sevinç, 2014: 737).

Projeye bağlı olarak yapılan araştırmaya Merkezi Araştırma Grubunun yanında bakanlıklar tarafından görevlendirilen 93 temsilci de katılmıştır. Raporda merkez teşkilatındaki görev dağılımı temel olarak alınarak, görevlerin getirdiği sorunlar ve bunlara karşın çözüm önerileri ele alınmıştır (Karaer, 1987: 31).

Ağırlıklı olarak personel sisteminin sorunlarının tartışıldığı ve bunlara karşı çözüm önerilerinin arandığı MEHTAP Raporu, DPT VE TODAİE'nin ortak bir çalışması sonucu hayata geçmiştir (TÜSİAD, 2002: 192-193).

MEHTAP Raporu'nun sonucunda elde edilen çıktılara değinen KAYA (2016:175), Raporu'nun kendinden önce yapılan çalışmalarla öteye gidemediğine ve diğer çalışmalarla aynı hataya düştüğüne vurgu yapmıştır. Yazarın hata olarak gördüğü kısım ise, sorun tespitlerinin ve çözüm önerilerinin eksiksiz bir şekilde yapılması ancak bu önerilerin gerçek hayatta uygulamaya geçememiş olmasıdır.

MEHTAP Raporu'nun sonucunda ortaya çıkan düzenlemeleri ve denetlemeleri yapmak adına kurulan İdareyi ve İdari Metotları Yeniden Düzenleme Kurulu 1964 yılında kurularak 2 yıl faaliyette kalmıştır. Merkezi olarak yapılan araştırmalar 1972 yılında hükümete sunulsa da, kalkınma planlarına işlenen ve gerçekleştirilebilir olmaktan uzak önlemler olarak rafa kaldırılmıştır (Sürgit, 1987: 50-51).

Ülkenin kendi iç dinamiklerini araştırdığı bir başka ve önemli proje de 1989-1991 yılları arasında hayata geçen KAYA Projesidir. 1980'li yıllarla birlikte değişen beklentiler o dönemden sonra yapılan projelere etki etmiştir ancak KAYA'dan beklenen bir diğer husus da 6. Kalkınma Planı'na katkı sağlaması olmuştur. Rapor, merkezi yönetimler için ayrı yerel yönetimler için ayrı olmak üzere birçok öneride bulunmuştur. KAYA Projesi'nin amacı raporda şöyle açıklanmaktadır: "Kamu Yönetimi Araştırma Projesinin amacı, kamu hizmeti gören merkezi yönetimin merkez ve taşra örgütü ile yerel yönetimleri etkili, süratli, ekonomik, verimli ve nitelikli hizmet görecektir bir düzene kavuşturmak; kamu yönetiminin gelişen çağdaş koşullara uyumunu sağlamak; kamu kuruluşlarının amaçlarında, görev, yetki ve sorumluluklarında ve bunların bölünüşünde, örgüt yapılarında, personel sistemlerinde, kaynaklarında ve bu kaynakların kullanılış biçimlerinde, yöntemlerinde, mevzuatında, haberleşme ve halkla ilişkiler sistemlerinde var olan aksaklıkları, bozuklukları ve eksiklikleri saptamak ve bu konularda yapılması gerekenleri incelemek ve önermektir." (Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor, 1991: 2).

Acar (2016: 155-156) idari reformu gerektiren içsel nedenler olarak şunları sıralamıştır:

- ◇ Aşırı mevzuatçılık ve hantallık
- ◇ Kaynak yetersizliği ve kaynakların rasyonel kullanılmaması
- ◇ Tutucu bürokrasi anlayışı
- ◇ Aynı amaca dönük kuruluşlar arasında, işbirliği sağlama, yol gösterme ve koordinasyonun problemleri
- ◇ Vatandaşların hizmet sunumu sürecine katılımı önündeki engeller ve gizlilik sorunsalı
- ◇ Kamu personelinin kurumlar arası dengesiz dağılımı ve personelin yetki sorunu
- ◇ Yönetmelik ve mali merkezilikçiliğin ortaya çıkardığı kırtasiyecilik sorunu
- ◇ Partizanlık, kayırma, rüşvet, rant kollama, otorite boşluğu, yasaların uygulanmasında fiili ayrımcılık yoluyla gerçekleşen yetki saptırmaları

Avrupa Topluluklarına katılma kararı alan Türkiye, topluluklara giriş için gereken idari düzenlemeleri de en az içsel gereksinimler kadar dikkate almıştır. Bu nedenle merkezi teşkilat örgütlerinin yanı sıra üniversiteler ve yerel yönetimler de proje kapsamında birbirleriyle işbirliği yaparak hazırlanan rapora katkı sunmuşlardır (Kalağan, 2010: 74).

KAYA Raporu'nda, merkezi yönetim ile ilgili olan öneriler; KİT'lerin kendi görevleriyle alakalı bakanlıklarla ilgilendirilmesi, Hazine bakanlığı gibi çeşitli bakanlıkların kurularak Sanayi ve Ticaret Bakanlığı gibi çeşitli bakanlıkların da ayrılması gösterilebilir. Yerel yönetimler ile ilgili öneriler ele alındığında ise, il özel idarelerine verilmesi öngörülen yetki genişliği ve belediye oluşturma şartlarında değişim önerileri göze çarpmaktadır. "Yönetimi geliştirme birimleri" ve "merkezi sınav sistemi" kurulması gibi öneriler de raporun ilerleyen kısımlarında yer almaktadır (Ergun, t.y: 19-22).

Dönemin özellikleri de göz önüne alındığında merkezi idarenin fazlaca güce sahip olması her zaman eleştirilen bir nokta olmuştur. Bu nedenle geçmiş dönemlerde hayata geçen raporlarda önerilen yeniliklerle beraber, piyasa ekonomisine bırakılmayacak kadar önemli olan mal ve hizmetleri denetlemek ve düzenlemek adına, idari ve mali özerkliğe sahip bağımsız idari otoritelerinin kurulması önerileri gündeme gelmeye başlamıştır. Düzenleyici kurullar, özellikle YKİ anlayışının dünya genelinde hâkim olması ile birlikte kamu kesimi ve özel sektörün faaliyetlerini düzenlemek, denetlemek, devletin sunduğu hizmetlerin azaltılması, devletin hantallığının azaltılması ve devlete işlerlik kazandırılması amaçları ile kurulmuşlardır (Göçoğlu, 2015: 496). Bu kapsamda ilki Sermaye Piyasası Kurulu (1981) olmak üzere, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (1994), Rekabet Kurumu (1994), Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (2000), Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu (2000), Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (2001), Şeker Kurumu (kapatıldı) (2001), Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu (özelleştirildi) (2002) ve Kamu İhale Kurumu (2002) Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar olarak hayata geçmiştir.

Planlı dönem Türk Kamu Yönetimi reform çalışmalarına bakıldığında, bu çalışmalarında daha çok planlı dönem öncesi reform çalışmalarının devamı niteliğinde olduğu kanısına ulaşılabilecektir. Yönetime ve idari reform çalışmalarına katkı sağlamak üzere yeni birimlerin kurulması, verimli bir personel rejimi, kaynak kullanımında verimlilik gibi önceki dönemle ortak vurgular fazladır. Bağımsız Düzenleyici Kurulların kurulması, bu dönemde gerçekleşen ancak önceki dönemin rasyonel karar vermeye dayanan reform anlayışının nitelik kazanmış bir devamı olarak ele alınabilecektir. Bunların yanında, değişen dönemde, idare ve hizmet anlayışına yönelik öneriler de geliştirilmiştir. Amme hizmetlerinin en verimli şekilde ifa edilmesi, gelişen çağdaş koşullara uyumunu sağlamak, halkla ilişkiler, vatandaşların hizmet sunumu sürecine katılımı önündeki engeller ve gizlilik sorunsalı, partizanlık, kayırma, rüşvet, rant kollama, yasaları uygulamada fiili ayrımcılık gibi vurgular ise önceki dönemden farklılaşan vurgulardır. Önceki dönemle benzeşen reform çalışmalarında Rasyonel Karar Verme Yaklaşımı ağırlığı gözlemlenirken, özellikle MEHTAP ve KAYA raporlarında ağırlıkta olan, idarenin üzerinde sorunların tespitine yönelik yapılacak geniş çaplı ve sistematik araştırmalara vurgu yapan ve bu amaç doğrultusunda değişen şartlara

ve özellikle yeni gelişen bir durum olan AB'ye katılım sürecinde gerekli görülen kurumların kurulmasına yönelik öneriler, Karma Karar Verme Yaklaşımına işaret etmektedir. Bu yaklaşım içerisinde yer alan Karma Tarama Karar Verme Modelinin (Etzioni, 1967), değişen şartlara uyum sağlamaya yönelik, geniş çaplı araştırmalarını, eski politikaların yeni sorunlar karşısında geliştirilerek uygulanmasına dayanan artırıcı kararlarını ve aynı zamanda rasyonelliği de bir kenara bırakmayan karakteristiğini, bu dönemde yapılan idari reform çalışmalarında görmek mümkündür.

Bu dönemde, idarenin rasyonel olması gereken özelliklerinin yanında vatandaşın hizmet sunumuna ilişkin süreçte katılımının sağlanması, partizanlık, kayırma, kollama, yasalar önünde eşitsizlik gibi sorunlara odaklanması, Rasyonel Karar Verme Yaklaşımından Post-pozitivist Karar Verme Yaklaşımına bir yönelişe işaret sayılabilecektir. Zira görüldüğü üzere, idarenin yapısına, fonksiyonlarının ve süreçlerinin rasyonelleşmesine, etkinlik ve verimlilik odaklı olarak sayısal verilere dayanan bir reform anlayışından, vatandaşa yönelik hizmetin oluşturduğu memnuniyete, hizmet sunumunda ve idarede etik değerlerin ön plana alındığı bir reform anlayışına doğru bir yönelme söz konusudur. 1968 yılında Dwight Waldo önderliğinde 35 yaşın altındaki akademisyenlerin bir araya gelerek toplandıkları Minnowbrook konferansının ortaya çıkardığı Yeni Kamu Yönetimi anlayışının temel savunusu olan demokratik yönetim doğrultusunda ön plana çıkan “sosyal eşitlik” ve “adalet” değerlerinin yansımalarına bu dönemde rastlamak mümkündür. Bu dönem akabinde etkili olmaya başlayan ve 1980’li yıllardan sonra etkilerini son derece artıran yeni sağ/liberal politikaların ve bunların bir yansıması olarak ortaya çıkan Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ) yaklaşımının etkileri de, kamu yönetiminde özellikle değer odaklı arayışların ivmelenmesine neden olmuştur. YKİ etkisiyle ortaya çıkan “Yönetişim” yaklaşımı, kamu yönetiminde özel sektör, STK’lar ve farklı aktörlerin politika üretim süreçlerine katılmasını ön görmüştür. Böyle bir yönetim anlayışında “katılımcılık, etik, hesap verebilirlik, cevap verebilirlik, şeffaflık gibi ilkelerin önemi pekişmiştir. Planlı döneme geçişle birlikte yansımaları izlenebilecek olan bu yaklaşımlar göz önüne alındığında, karar vermede rasyonel yaklaşımdaki ekonomik temeller üzerine kurulmuş olan politika üretim sürecine karşı çıkan ve gerçekler-değerler ayrımını yaparak değerlerin önemini vurgulayan bir yaklaşım olarak ön plana çıkan

post-pozitivist yaklaşımdan (Fischer, vd., 2007: 19) bahsedilebilecektir. Aynı zamanda bu yaklaşım, rasyonel yaklaşımın demokratik bir sistem için yetersiz olduğunu vurgulamaktadır. Bu dönemde raporlarda getirilen çözüm önerilerindeki “halkla ilişkiler” ve “vatandaşın yönetime katılımı” vurguları, iki yaklaşım arasındaki farkta olduğu gibi iki dönem arasındaki yönetim anlayışı farkında da kendini göstermektedir.

Planlı dönemde yapılan idari reform çalışmalarına karar verme yaklaşımları çerçevesinden bakıldığında, hem reform çalışmalarının kapsamının genişlediği, hem de bu reform çalışmalarında kamu yönetiminde etkinlik, verimlilik ve etkililiğin yanı sıra, vatandaşa hizmetin kalitesi, halkla ilişkiler, kamu yönetiminde etik, şeffaflık, hesap verebilirlik, cevap verebilirlik konularına da yer verildiği görülmüştür. Böylece, idari reformlardaki karar verme anlayışının da salt bir şekilde rasyonel odaklı olmaktan çıkıp, değer vurgularının ön planda olduğu post-pozitivist yaklaşıma da yöneldiği görülmüştür. Yukarıda ele alınan örneklerde hem rasyonel hem de post-pozitivist karar verme yaklaşımlarının da izlerinin aynı anda görüldüğü Karma Karar Verme Yaklaşımının da etkide bulunduğu reform alanları olduğu göz önüne alındığında, bu dönemdeki idari reform çalışmalarında çoğul bir karar verme anlayışının söz konusu olduğu söylenebilecektir.

4.3. 2002 ve Sonraki Yıllarda Yapılan Reform Çalışmalarının Analizi

II. Dünya Savaşı'nın olumsuz etkilerinden korunmak amacıyla temel alınan devletçilik politikası, 1970'li yıllarda yaşanan ekonomik krizlerin ana sebebi olarak görülmeye başlanmıştır. Bu nedenle dünya genelinde piyasa ekonomisini öven yaklaşımlar ve işletme mantığını devlet işleyişine uyarlamanın olumlu sonuçlar doğurabileceğine dair görüşler ortaya çıkmaya başlamıştır. Türkiye'de özellikle 2000'li yılların başlarında devlette reform düşünceleri ve girişimleri yoğun olarak uygulamaya geçirilmeye çalışılmıştır. Bu girişimlerin bir kısmı pratiğe geçirilmiş, bir kısmı ise çeşitli nedenlerle uygulanma fırsatı bulamamıştır. Bu noktada, Ak Parti hükümetinin iktidara geldikten kısa bir süre sonra çalışmalarına başlayarak 2004 yılı başında taslağını mecliste görüşmeye sunduğu “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Projesi” ülke gündemine taşınmış ve bu çerçevede Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı hazırlanmıştır. Bu tasarının hazır-

lanmasında başrollerden biri olan Dinçer'in (2016: 21-94) konuyu ayrıntılı bir şekilde ele aldığı kitabında yer verdiği bu değişim gerekliliği, kamu yönetiminde görülen birçok sorun ve aksaklık üzerine ortaya çıkmıştır. Yazara göre, söz konusu aksaklıklar; devletin aşırı merkezîyetçi olması, vatandaşlık olgusunun hak ve özgürlüklerden daha çok görev ve sorumluluklar üzerine kurulu olması, kamu yönetiminin geniş vizyonlu, stratejik ve planlı sorun çözme anlayışının yerine günü kurtarmaya yönelik bir anlayışa sahip olması, bürokrasinin merkeze toplu ve aşırı hantal olması, ideolojik ve siyasi sebeplere bağlı olarak kurulmuş gereğinden fazla ve yönetime yetersiz belediyelerin getirdiği yük, verimli denetim ve performans ölçümünün olmadığı teftiş sistemleri, liyakate dayanmayan memur kariyer sistemi ve ortak değerler yerine ideolojik çıkarların ön planda tutulduğu bir yönetim anlayışı olarak özetlenebilir. Sıralanan bu aksaklık ve sorunlar karşısında, yönetimi temel alan katılımcı ve geçmişte takılı kalan yerine geleceğe odaklanan pro-aktif bir anlayış, girdi odaklılık yerine hedef odaklılığı esas alan, vatandaşa hizmeti temel ilke edinerek hantal olmayan ve devletin asli fonksiyonlarına odaklanan bir kamu yönetimini amaçlayan bir tasarı geliştirilmiştir. Söz konusu tasarı çeşitli nedenlerle hayata geçirilmemiştir. Dinçer (2016: 37-41), bu nedenleri süreçte yaşanan olaylarla birlikte tüm ayrıntılarıyla kendi penceresinden aktarmıştır. Yazara göre, bu nedenlerin başında "zihniyet meselesi" gelmektedir. Bu zihniyet, merkezi devlet yönetiminde, bürokraside ve merkez siyasette konumlanmış, kadrolaşmış, ülkenin geleceğini geçmişinin himayesinde gören, değişen dünya düzenine karşın Cumhuriyet'in kuruluş yıllarında çizilen çerçevenin dışına çıkmamayı daha yararlı gören, statükodan yana olan bir zihniyettir. Yine buna bağlı olarak, değişimi, ilgili uzmanlar yerine ideolojik değerleri savunan ve bu değerler doğrultusunda politikalara yönelen siyasilerin ideolojik çıkarlarına yönelik şekillendirilme çabası ikinci büyük nedendir. Bir diğer neden ise süreçte istişarelerde, ortak atölyelerde, tartışmalarda bulunan taraflardaki "öneri olmadan eleştirme" ve projeyi bütünsel bir model olarak ele almama tutumudur. Bu doğrultuda taraflar projenin belirli kısımlarına odaklanıp bu ince ayrıntılara getirdikleri ağır eleştirilerle tartışmaları tıkamaktadır. Diğer yandan sivil toplum kuruluşları ve bilim insanlarının tavırları da süreci olumsuz etkilemiştir. Sürecin içerisinde yer alanlar, toplantılara hazırlıksız gelmekte ve sürecin içerisine alınmayanlar ise projeyi peşinen eleştirmekte ve medya üzerinden projeyi geçersiz saymaktadır. Son olarak özellikle iktidar partisine mensup bazı siyasi aktörlerin

projede görece çekimser bir tavır takınması, geride durması, bazı bakanların süreçte gereken emeği vermeyerek süreçteki fonksiyonlarını bürokratlara devretmesi, projedeki belirleyici aktörün siyaset yerine bürokrasiymiş gibi görünmesine neden olarak bazı toplumsal kesimlerde itibar kaybına neden olmuştur. Nitekim 2003-2007 yılları arasında yoğun bir şekilde çalışmaları yürütülen proje, 27 Nisan e-Muhtırası, parti kapatma müdahaleleri, darbe planları, Ergenekon olayları ve anayasa referandumu gibi gelişmelerin ve gündemlerin arasında gündemden düşmüştür (Dinçer, 2016: 40). Yine de bu girişimlerin tamamen başarısızlığa ulaştığını söylemek yanlış olacaktır zira Türkiye’de bu dönemle birlikte ayrı ayrı yasalaşan birçok idari reform, söz konusu projede altı vurgulanan yeni anlayışın bir yansıması olarak teoriden pratiğe geçecektir.

Güler (2005: 8-9) ise Dinçer’in görüşlerinin aksine, temsili demokrasi üzerinden parlamenterler ve bürokratlar aracılığıyla yönetilmek istenen politikaların iktidar yanlılarınca yanlış bir şekilde statüko olarak isimlendirildiğini belirtmektedir. Oysaki bu ulus devletin var olan doğasıdır. Bunun ötesinde, kendini devletten değil, halktan olarak ilan eden sermaye, halk katılımının vurgulandığı ancak gerçek amacın bu olmadığı yönetim mekanizmalarındaki karar masalarında, kendine şirketlerin temsilcileri aracılığıyla başat aktör olarak yer bulacaktır. Yazar, yeni anlayışın sebep-sonuç ilişkisinde, küreselleşmenin kaçınılmaz bir sebep ve bunun sonucunda bahsi edilen “değişimin” de gerekli olan bir sonuç olarak gösterilmesini eleştirilmektedir. Ona göre küreselleşme, içinde bulunulan ve etkilerine maruz kalınan kaçınılmaz bir süreç değil, sermaye destekçisi yeni sağ görüşün siyasal ve yönetsel liberalizasyonu sağlamak üzere amaç edindiği bir vizyondur. Küreselleşme ve yönetim gibi kavramlar, hayati kavramlarmış gibi sık sık tekrarlanarak vurgulanmaktadır ancak dayandırıldıkları formüller çok tek düze, basit ve komiktir. Yeniliği yakalamak adı altına yapılan yasal düzenlemeler, ulusal yasama-yürütme-yargı sistemini hem yerli hem de yabancı sermayenin ve piyasa mekanizmasının bir parçası haline getirecektir. Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Projesi’nde özellikle altı çizilen yerelleşme, katılım, özgürleşme formülleri, Güler’in (2005: 15) görüşüne göre, dünya genelinde küresel sermayenin ve küresel piyasanın hareket özgürlüğünü artırmaya yöneliktir. 2004 yılında iktidarca sunulan Kamu Yönetimi Temel Kanunu taslağı, ülke içinde doğmuş yerli bir reform paketi değildir. Kökenlerini dışarıdan, politika transferi ile al-

mıştır. Bu reform paketinin sahibi IMF, Dünya Bankası, OECD gibi uluslararası kuruluşlar ve Avrupa Birliği ile Amerika Birleşik Devletleridir. Bu kuruluşlar ve devletler ile Türkiye arasında yapılan anlaşmalar ve sunulan ilerleme raporları, söz konusu reform paketinin itici gücünü ve temellerini oluşturmaktadır. Kanun tasarısının gerekçesinde madde madde belirtilen tüm gerekçeleri ayrıntılı bir şekilde eleştiren Güler, özet olarak söz konusu reform paketinin IMF'nin "İstikrar Politikasının" bir uzantısı olarak ve üç temel amaçla oluşturulduğunu vurgulamaktadır (Güler, 2003: 34). Bu amaçlar, merkezîyetçilik ilkesini kaldırarak yerine yerellik ilkesini getirmek, devletin sosyal olma rolünü özelleştirmeler aracılığıyla yok etmek ve kamunun sahip olduğu kudreti aralarında artık bir fark kalmayan yerli ve yabancı sermayeye açıktan ve anayasal güvenceye alınmış bir şekilde devretmektir. Yerelleşme ilkesi, ulus devleti yıkararak, etnikçi devleti ortaya çıkararak (Güler, 2018), bu da ülke içinde etnik temelli çatışmalara yol açacaktır. Sosyal devlet liberal politikalarla parçalanarak sermaye egemen bir yönetimin yolu açılmaktadır. Bu yüzden böyle bir değişime karşı olmak sadece direnmeyi değil, bunun daha ötesinde toplumsal bir mücadeleyi gerektirmektedir.

Reformlara yönelik olarak ele alınan bu iki ayrı duruş, aslında kavramların içlerine doldurulan anlamlardaki farklılıkları yansıtmaktadır. Reform yanlısı duruşta gelineen dönemde bir gereksinim olarak vurgulanan vatandaş özgürlükleri, devletin daha etkin, etkili ve işlevsel hale gelmesi, kamu hizmetlerinin özel sektör mantığı çerçevesinde iyileştirilmesi gibi ilkelerin, karşıt olan görüşte aslında gerçek amaçları yansıtmadığı ve genel olarak sermayeye ve piyasa yanlısı ideolojiye hizmet ettiği vurgulanmaktadır. Dolayısıyla reformların arkasındaki pozitif ve negatif motivasyonları anlamak adına iki farklı yaklaşımı temsil eden bu görüşlere çalışmada yer vermek faydalı görülmüştür. Diğer yandan, bu iki karşıt görüşün teorideki savunularının pratiğe nasıl yansıdığı günümüzde gözlemlenebilir niteliktedir. Bu çalışmanın odak aldığı konunun uygulanan ve gerçekleştirilen reformlar olması nedeni ile söz konusu iki yaklaşım çerçevesindeki teori ve pratik arasındaki ilişki başka akademik çalışmalarda incelenmek üzere bir odak konu olarak bırakılmıştır.

Yeni kamu yönetimi anlayışının bir yansıması olarak Türkiye'de hayata geçen 643 sayılı KHK'nın ilk yeniliği "devlet bakanı" uygulamasını kaldırmak ve "bakan yardımcılığı" makamını hayata geçirmek olmuştur. Bununla birlikte Avrupa Bir-

liği Bakanlığı, Kalkınma Bakanlığı ve Ekonomi Bakanlığı daha önce hali hazırda var olan kurumların bakanlık şeklinde örgütlenmesi ile ortaya çıkmıştır (Kayıkcı, 2014: 39). Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı'nın adı yenilenmiş, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ile Orman ve Su İşleri Bakanlığı eskiden bir bakanlıkken ikiye ayrılmıştır. Bunların yanı sıra Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı da yeni kurulan bakanlıklardan olmuştur. Yeni kurulan bakanlıklara bakıldığında, hem devlet anlayışının müdahale ediciden düzenleyici devlete doğru kaydığı hem de Avrupa Birliği sürecine yönelik çalışmaların temel politika olarak benimsendiği görülmektedir.

Kalkınma, belirli bir ekonomik durumdan bir üst seviyedeki ekonomik duruma geçiş olarak tanımlanabilmektedir. Böylece bölgesel kalkınma da o bölgenin ekonomik olarak büyümesine ve kişi başına düşen gelirin artmasına işaret eder. Avrupa Birliği'ne katılım süreci ile birlikte, kamunun kaynaklarını kullanarak merkezi yönetimin denetimi altında olacak kalkınma ajansları fikri 1990'lı yıllarla birlikte gündeme gelmeye başlamıştır. Böylece, bölgeler arasındaki dengesizlikleri gidermek, çalışmaları devam eden kalkınma planlarını desteklemek, bölgesel gelişme ile ilgili politika oluşturmak ve projelerde halk katılımını sağlamak amacıyla çeşitli düzenlemeler yapılarak 5449 Sayılı Kanun ile 26 adet Kalkınma Ajansı kurulmuştur (Özen, 2005: 2). Büyük ölçüde AB'den etkilenilerek gündeme getirilen kalkınma ajanslarının AB'deki yansımalarına bakıldığında inisiyatifin genellikle özel sektör ve STK'lara bırakıldığı gözükmektedir. Ancak Türkiye ele alındığında kalkınma ajansları üzerindeki nihai karar yetkisinin DPT'de olduğu göze çarpmaktadır (Berber ve Çelepçi, 2005: 155). Kalkınma ajansları aynı zamanda merkezi örgütlenmelere kıyasla daha küçük ve uzman bir kadronun çalışmasını öngörmektedir (Cankorkmaz, 2011: 126).

Ülke tarihinde büyükşehir yönetiminin temelini 1982 Anayasasının 127. Maddesi oluşturmaktadır. Büyük yerleşim yerlerini yönetmek adına farklı yapılar öneren kanun maddesinden sonra en kapsamlı kanun olarak, AB'ye uyum sürecinde yerleşmeye önem verilmesinin çıktılarında biri olan ve 2012 yılında hayata geçen 6360 Sayılı Kanun gösterilebilir. İlgili kanun Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik şartını sağlama amacına yönelik bir düzenlemedir (Göçoğlu, 2014: 498). 6360 sayılı kanun hizmet yürütülmesinde etkinliğin ve verimlili-

ğın sağlanması, benzer hizmet birimlerinin bir kolda toplanması ve yerelleşmeye önem vermesiyle tanımlanabilecektir.

YKİ'nin de yansımalarından olan kamu yönetiminin hesap verebilirliği ve şeffaflığı kapsamında 2004 yılında Bilgi Edinme Kanunu hayata geçmiştir. Halkın yönetime katılımının sağlanması, yönetilen ile yönetimin etkileşim halinde olması ve varandaşın bilgi edinme hakkına duyulan saygı, kanunun arkasında yatan düşünsel temellerden birkaçıdır. Böylece hem demokrasi güçlenecek hem de kurumlar daha denetlenebilir bir nitelik taşıyacaktır (Yağmurlu, 2007: 69-70).

Devletin küçültülmesi, özelleştirme, yerelleşme gibi kavramların sıkça kullanıldığı 2000'li yıllarda Türkiye'de gerçekleştirilen ve en çok ses getiren bir diğer düzenleme ise 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'dur. "Strateji" kelimesi ile tanışan kamu kurumları, YKİ yaklaşımının getirdiklerini en çok bu kanundan sonra deneyimleyebilmişlerdir. İç kontrol, hesap verebilirlik, stratejik yönetim, mali saydamlık, performansa dayalı bütçeleme sistemi ve çok yıllık bütçe uygulaması gibi daha birçok yenilik 5018 sayılı kanunun kapsamı içerisinde yer almaktadır (Kolçak, 2006: 371).

Kamuda etik kavramını güçlendirmek ve meslek etiğine yönelik birtakım kurallar belirlemek adına 2004 yılında Başbakanlığa bağlı Kamu Etik Görevlileri Kurulu kurulmuştur. Kurulun Başbakanlık Genelgesinde "yeni bir kamu hizmeti anlayışı" ve "katılımcılık", "performans odaklılık", "kalite" gibi kavramlar baskınlık kazanırken, "kamu yararı" kavramının daha arka planda kaldığı görülmektedir. Oysaki bu kavram, yeni yapılacak idari reformlarda, idarenin dayandığı temel ilkeler arasında yerini güçlü bir şekilde almalıdır. Bunun yanı sıra kamu personelinin davranışlarının etikten ziyade hukuka ve hakkaniyete uygunluğunu denetlemeyi hedefleyen bir kurum olan Kamu Denetçiliği Kurumu da 2012 yılında hayata geçmiştir. Kurum, ilgili kanunda belirtildiği üzere, 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 görevini üstlenmiştir.

2002 yılında Ak Parti'nin tek başına iktidara gelmesinden sonra gerek hükümet politikaları, gerek AB üyelik süreci, gerekse dünya genelinde şeffaflık, yöne-

tişim, yerelleşme gibi unsurlara bağlı olarak değişen kamu yönetimi anlayışının etkisiyle birlikte idarenin yeniden düzenlenmesi adına yapılan köklü reformlar birbiri ardına gelmiştir. Yukarıda genel olarak ele alınan idari reformların geneline bakıldığında bunların önceki dönemde olduğu üzere kamu yönetiminde etkinlik, etkililik ve verimliliğin yanı sıra, kamu yönetiminde etik, şeffaflık, açıklık, hesap verebilirlik, yönetişim, sivil katılım gibi ilkeler çevresinde yoğunlaştığı gözlemlenmektedir. Bu yönde ve post-modernizmin de izlerini taşıyan bu yeni kamu yönetimi anlayışı, yapılan idari reformlarda da Post-pozitivist Karar Verme Yaklaşımının iyiden iyiye baskınlık gösterdiğini açığa vurmaktadır. Tablo 2'de bu yaklaşımı nitelenebilecek üzere yer verilen değerler ve sosyal yapı özellikleri, dönemdeki reformlarda kendilerini etik değerler, şeffaflık, hesap verebilirlik, kamu yararı, sivil katılım ve demokrasinin güçlendirilmesi ilkelerinde göstermektedir. Yapılan idari reformların amaçlarında, odağın idarenin etkinlik, etkililik ve verimlilik ilkeleri temelinde yeniden yapılanmasından ziyade, bu reformların hizmet kalitesinin artırılmasına yönelik yapıldığı gözlemlenmektedir. Hizmet kalitesinin artırılması ve hizmet kalitesinin artırılmasına yönelik yerelleşme temelinde yapılan düzenlemeler ile hali hazırda var olan kurumların bakanlık şeklinde örgütlenmesi temelinde yapılan idari düzenlemeler, Post-pozitivist Karar Verme Yaklaşımı içerisinde yer alan Artırmacı Karar Verme Modeli içerisinde konumlanan özellikler doğrultusunda karar verilerek yapılmış düzenlemelerdir.

Bu dönemde yapılan bütün idari reformların Post-pozitivist Karar Verme Yaklaşımı içerisinde nitelenebileceğini iddia etmek yanlış olacaktır. Özellikle yeni bakanlıkların kurulması, mevcut bakanlıkların değiştirilmesi, müsteşarlıkların bakanlık bünyesine katılmasına dayanan idari reformlar, önceki dönemlerde olduğu gibi idarenin daha etkin, etkili ve verimli bir şekilde hizmet sunması amacıyla daha çok Rasyonel Karar Verme Yaklaşımı çerçevesinde değerlendirilebilecektir. Diğer yandan AB'ye katılım sürecinin de etkisiyle, bölgeler arası gelişim eşitsizliğini azaltmak için çalışan Kalkınma Ajansları ile kamu personelinin davranışlarının hukuka ve hakkaniyete uygunluğunu denetlemek amacıyla kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu, bu alanlarda daha odaklı çalışma ve uzmanlaşma amacının bir sonucu olarak kurulmuş kurumlardır. Bu kurumların kurulmasını içeren reformlar ise oluşan yeni durumlara karşı çözümler getiren, uzmanlaşmaya yönelik ve yenilikçi kararlar olması dolayısıyla Karma Karar Verme Yaklaşımı

içerisinde yer alan Normatif Optimum Karar Verme Modeli (Dror, 1964) çerçevesinde değerlendirilebilecektir. Dolayısıyla 2002 yılı sonrası Türk Kamu Yönetiminde yapılan idari reformlarının yoğunluklu olarak Post-pozitivist Karar Verme Yaklaşımı çerçevesinde kararlaştırılan idari reformlar olduğu söylenebilecektir ancak, dönemde süregelen idarede etkinlik, etkililik ve verimlilik anlayışına odaklı reformlar dolayısıyla, Rasyonel ve Karma Karar Verme yaklaşımlarının etkilerinin sürdüğünün de altı çizilmelidir.

2000'li yıllarda yapılan ve yapılmak istenen reformların arkalarında bulunan motivasyonların farklı ideolojik görüşler ve duruşlar etkisinde yönlendirilmeye çalışıldığı özellikle Dinçer (2016) ve Güler'in (2005) referans verilen görüşlerinden anlaşılmaktadır. Burada rasyonelite tabanlı etkinlik, etkililik, verimlilik gibi ilkelerin yanı sıra emekçilik, sınıf, sermaye, sömürü, eşitsizlik, ulus devlet, sosyal devlet gibi kavram ve değerlerin reform düşüncesine ve sürecine bir arada etki ettiği gözlemlenmektedir. Hükümetin, çağın yani küreselleşmenin niteliklerine uygun "yenilikçi karar alma" (Öktem ve Özdemir, 2013: 238) eğilimi ön plandadır. YKİ yaklaşımının beraberinde getirdiği ideal kurum nitelikleri ve aslında Geleneksel Kamu Yönetimi anlayışında Weber'in işaret ettiği rasyonel bürokrasinin içinde bulunulan dönemdeki yönetsel ve politik dinamikler arasında rasyonel niteliğini kaybettiğinin reform yanlı savunusu, reform paketlerinin temelini oluşturmaktadır. Bu savunu doğrultusunda ortaya konulan "yönetişim" formülü ise reform karşıtı savunuda, aslında sermaye ve piyasanın değerlerini ön plana almak ve bunların kamu yönetimindeki fonksiyonunu artırmak üzere oluşturulmuş bir formül olarak eleştirilmiştir. Bu savunuda yönetişimin temel aktörü sermayenin şirketlerinin temsilcileridir. Nihayet Denhardt'lar (Denhardt ve Denhardt, 2001) tarafından ortaya konulan Yeni Kamu Hizmeti (YKH) yaklaşımı, vatandaş bir müşteri ve kamusal ihtiyaçları ise bir talep olarak gören YKİ'nin bir eleştirisi ve pratikte hayat bulabilecek bir alternatifi olarak tanımlanabilecektir. Bu anlayışa göre kamu politikaları YKİ'de olduğu gibi özel sektör şirket temsilcilerinin ve sermaye güçlerinin ağırlıklı olduğu bir karar mekanizmasında değil, kamusal, kar amacı gütmeyen ve yine özel kurumlar arasında yapılan koalisyonlar ile oluşturulmaktadır. Bu anlayışta ön planda olan yönetim düşüncesinde temel alınan kuram demokrasi kuramıdır. Üretilcek kamu politikaları pozitif, yorumlayıcı ve eleştirel görüş ve pratik yorumları da kapsayacak şekilde bilgiye

ulaşmada farklı yolların desteklendiği, kamu yararının ve formel ussallığın gözetildiği, vatandaşa hizmet ilkesinin benimsendiği, üzerinde ortak olarak karara varılan ihtiyaçlar ve ortak değerlere yönelik bir anlayışla ele alınmaktadır. Kamu kurumlarında vatandaşa hizmet eden kamu görevlileri çok yönlü, politik normlara hakim, mesleki etiğe sahip, kamu yararına çalışan ve vatandaş menfaatlerini ön planda tutan kamu görevlileridir (Ütük, 2015). Bu yaklaşımdaki değerlerin Türkiye’de 2000’li yıllarda gerçekleştirilen reformların üzerinde ne derecede etkili olduğunu saptamak zor olsa da “niyette” ya da “ifadede” yer bulduğunu gözlemlemek mümkündür. 2004 yılında kurulan Kamu Görevlileri Etik Kurulunun Kamu Görevleri Etik Kurulu’na İlişkin Başbakanlık Genelgesi’nde (2004/27) “yeni bir kamu hizmeti anlayışı” ve ön planda tuttuğu etik, sivil toplumun gelişimi, toplumun taleplerine karşı duyarlılık, katılımcılık, açıklık, saydamlık, hesap verebilirlik, tarafsızlık, dürüstlük ve objektiflik ilkeleri buna bir örnek olarak gösterilebilecektir.

Türkiye’de 2000’li yıllarda gerçekleştirilen reformların karar verme eğilimlerini dönemdeki ülke içi ve ülke dışı dinamikler, kamu yönetimi düşünsel alanında ortaya konulan post-modern paradigmaların yansımaları ve bu paradigmaların birbirleri arasında çatışan savunuları ışığında yorumlamak ve analiz etmek daha güçtür. Cumhuriyet’in kuruluş yıllarından planlı döneme kadar gerçekleştirilen reformlarda ise ülkenin temelden, merkezi yönetimin mutlak nüfuzu altında ve radikal bir nitelikte yapılandırılmasından dolayı, reformlar kapsamında üretilen politikaların temelinde bulunan karar verme eğilimlerini daha net izlemek mümkündür. Özellikle I. Dünya Savaşı, 1929 buhranı ve II. Dünya Savaşı gibi siyasi otoriteleri ön plana çıkaran peşi sıra olayların ardından ülkelerin, yoğunluklu olarak bu siyasal otoritelerin tekil karar alıcı olduğu toparlanma ve yeniden inşa olma dönemine girmiş olması, bu dönemde radikal reformlara yönelmiş olması bir sebep olarak kabul edilebilir. Türkiye’de planlı dönemde gerçekleştirilen yönetsel reformların ardındaki karar verme eğilimlerinde, savaş sonrası dönemden küreselleşme sürecine geçiş niteliğinde olan bu geçiş döneminin “geçiş” özelliklerinin yansımaları izlenebilecektir. Planlı döneme kadar olan dönemde önem verilen “rasyonalite” yanında, özellikle ülke dışından etkide bulunan ideolojik akımlar, kamu yönetimi paradigmaları, uluslararası kuruluşlar ve dünyadaki küreselleşme süreci ile birlikte farklı değer yargılarının reform anlayışına etkide

bulunduğu ve reform politikalarındaki karar verme eğilimlerine yansıdığı gözlemlenmektedir.

Tüm bu amaç, değer, sebep ve sonuç ilişkileri ve tartışmaları ışığında, bu araştırmanın ele aldığı ve ortaya koymayı amaçladığı karar verme eğilimleri, Türkiye’de yüzyılda gerçekleştirilmiş olan kamu yönetimi reformlarının “reformların belirtilen amaçları ve gerekçeleri” ile pratikte ortaya çıkardığı yeni düzen ve kurumlar kapsamında değerlendirilmiştir. Tablo 2’de yer verilen ve karar verme yaklaşımlarının temel karakteristiklerini ortaya koyan özellikler, söz konusu reformların amaç, gerekçe ve pratikte izlediği gelişimlerde aranarak, bu üç dönemin karar verme yaklaşımları çerçevesindeki eğilimleri ortaya konmaya çabalanmıştır. Böylece bir ülke örneğinde, kamu politikası analizinin temel unsurlarının başında gelen “karar verme” eyleminin dönemsel politik konjonktür ve var olan ihtiyaçlar dahilinde hangi yaklaşımlara yakınsadığının bir analizinin yapılması amaçlanmıştır. Türkiye’de Cumhuriyetin ilanından bugüne dek yapılan idari reform çalışmalarının karar verme yaklaşımları içerisindeki yönelimlerine dair büyük resmi görmek adına yapılan ve reformların buldukları dönemdeki amaçlar ve gerekçeler bağlamındaki karakteristiklerinin genel analizi sonucunda ulaşılan sonuç aşağıdaki tabloda özetlenmiştir.

Tablo 4: Türkiye’de İdari Reform Çalışmalarında Karar Verme Yaklaşımları Yönelimleri

Planlı Dönem Öncesi Düzenlemeler (1923-1960)			Planlı Dönem Düzenlemeleri (1960-2002)	2002 Sonrası Düzenlemeler		
Yoğun Olarak	Orta Düzeyde	Düşük Düzeyde	Eşit Düzeyde	Yoğun Olarak	Orta Düzeyde	Kısmen Düşük Düzeyde
Rasyonel Karar Verme Yaklaşımı	Karma Karar Verme Yaklaşımı	Post- pozitivist Karar Verme Yaklaşımı	Tüm Yaklaşımların Etkileri Homojen Olarak Gözlemlenebilir.	Post- pozitivist Karar Verme Yaklaşımı	Rasyonel Karar Verme Yaklaşımı	Karma Karar Verme Yaklaşımı

Çalışmada, analiz edilen idari reform çalışmaları dönemsel olarak ele alırken, büyük resimde, karar verme yaklaşımlarının yönelimlerini keskin çizgilerle ayırmak yanlış olacaktır. Bu noktada ancak idari reform çalışmalarının karar verme

yaklaşımları çerçevesine alınabilecek özellikleri temelinde yoğunluk analizi yapmak mümkün olabilecektir. Yukarıdaki tabloda Türkiye’de Cumhuriyetin ilanından bugüne dek yapılan idari reform çalışmalarının genel yönelimlerini yoğunluk bazında özetlemektedir.

Türkiye’de siyasi istikrarın sağlanması ana vurgusu ve “milletin sadece yasama organını seçtiği, yürütme organının yasama organı içinden çıktığı ve Türkiye Büyük Millet Meclisi dengelerinin hükümet kurma ve hükümet düşürmede etkili olduğu bir sistem yerine; yasamanın ve yürütmenin ayrı ayrı ve doğrudan millet tarafından seçildiği bir sistemin benimsenmesi”¹ gerekçesiyle 21 Ocak 2017’de kabul edilen anayasa değişikliği kanunu sonrası Cumhurbaşkanlığı sistemine geçiş için adım atılmıştır. 16 Nisan 2017’de yapılan referandumdan sonra somut çalışmalara başlanmış ve TBMM’deki çalışmalarla anayasa maddeleri değiştirilmiştir. Bu kapsamda 9 Temmuz 2018’de 703 sayılı kanun hükmünde kararname, “anayasada yapılan değişikliklere uyum sağlanması”² amacıyla çıkarılmıştır. KHK ile bazı bakanlıklar birleştirilmiş ve isimleri değiştirilmiştir. Kamu yönetimi reformları konusunda yeni çalışma konularını beraberinde getirebilecek bu değişiklikler için gerekçe olarak anayasanın değiştirilen maddelerine uyum sağlamak gösterilmiş ve bunun dışında kurumların idari fonksiyonlarının değişimi üzerine detaylı bir açıklama henüz yapılmamıştır. Bu değişim ile birlikte Türk Kamu Yönetiminin alacağı şekil, ileride idari reformlar üzerine yapılacak benzeri akademik çalışmalar için yeni bir inceleme konusu ve dönemi oluşturacaktır. İçinde bulunulan bu dönemde, yaşanacak değişimlerin henüz başında olduğundan ve bu haliyle yaşanan ya da yaşanacak idari değişimlere yönelik analiz için yeterli veri olgunluğu sağlanamadığından bu yönde bir analiz yapma imkanı da bulunmamaktadır. Dolayısıyla, çalışmada ele alınan “Türkiye’de idari reformların yüzyılı”nın kapanışı bu nokta olabilecektir. Bu noktadan sonra kurum ya da kurumlar bazında yapılacak idari reform çalışmaları, bu çalışmaların dayanakları olan politikalar, resmi belgeler ve hukuki düzenlemelerin karar verme yaklaşımları çerçevesinde incelenmesi, ileride yapılacak olan akademik çalışmaların konusu olabilecektir.

¹ Kanun teklifi için bkz. <https://www2.tbmm.gov.tr/d26/2/2-1504.pdf>

² KHK metni için bkz. <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/07/20180709M3.pdf>

SONUÇ

İdarenin yeniden düzenlenmesine ilişkin atılacak adımlar, izlenecek yöntem ve süreçler de temelde birer kamu politikası ve aynı zamanda verilen birer karardır. Söz konusu kararları karar verme modelleri çerçevesinde ele almak ve analiz etmek, kararların hangi karar verme unsurlarının etkisi altında tasarlandığını ve uygulandığını anlamaya yardımcı olacaktır. Aynı zamanda böyle bir analiz, farklı unsurlar ve durumlar altında verilen kararların ve sonuçların değerlendirilerek, ileride verilecek kararlarda daha doğru seçimler yapılmasını sağlayacaktır.

Bu çalışmada Türkiye’de, Cumhuriyetin ilanından bugüne kadar yapılan idari reform çalışmalarının temelindeki karar verme süreçleri, karara etki eden unsurların ve bu doğrultuda, verilen kararlarda izleri görülen karar verme yaklaşımları analiz edilmiştir. Cumhuriyetin ilanından sonraki yıllarda, idarenin yeniden düzenlenmesine yönelik çalışmalar genel olarak Türk Kamu Yönetiminde nitelikli değişiklik arayışı, idarenin rasyonel bir hale getirilmesi, yönetimin etkili, verimli ve ekonomik bir hale gelmesi gibi ana hatlar doğrultusunda, Rasyonel Karar Verme Yaklaşımı içerisinde şekillenmiştir. Bunun yanında, yapının geliştirilmesi, uzmanlaşma, gibi konular doğrultusunda da, Karma Karar Verme yaklaşımının izleri de kayda değer ölçüde belirlenebilmektedir. Söz konusu dönemde Osmanlı’dan miras alınan bir idari yapının geride bırakılarak yeni ve daha etkin, verimli bir yapıya kavuşma amacı doğrultusunda, Post-pozitivist Karar Verme Yaklaşımı içerisinde yer alan Artırmacı ya da Savunma Koalisyonu Karar Verme Modelinin izlerine rastlanmamaktadır. Planlı dönemde ise idari reformlardaki karar verme anlayışının da Rasyonel odaklı olmaktan çıkıp, Post-pozitivist Yaklaşımına da yöneldiği görülmüştür. Çalışmada ele alınan örneklerde, bu dönemde Karma Karar Verme Yaklaşımının da etkide bulunduğu reform alanları olduğu göz önüne alındığında, bu dönemdeki idari reform çalışmalarında çoğul bir karar verme anlayışının olduğu gözlemlenmiştir. Bu dönemin, idaredeki yapısal sorunların çözülmeye başlandığı ve artık reformların yönetim anlayışında bir değişikliğe odaklandığı dönem olması sebebi ile dönemde alınan kararların da karar verme yaklaşımları içerisinde homojen dağılması normaldir.

2002 yılı sonrası Türk Kamu Yönetiminde yapılan idari reformlar, post-modernizmin kamu yönetimine yansısıyla, yoğunluklu olarak Post-pozitivist

Karar Verme Yaklaşımı çerçevesinde verilen kararlar neticesinde şekillenmiştir. Kamu yönetiminde etik, kamu yararı, sosyal değerler reformlarda önem verilen konular arasına girmiştir. Yine de dönemde, süregelen idarede etkinlik, etkililik ve verimlilik anlayışına odaklı reformlar dolayısıyla, Rasyonel ve Karma Karar Verme yaklaşımlarının etkilerinin sürdüğünün de altı çizilmelidir. Bu durum da kamu yönetimi açısından normal karşılanmaktadır. Zira planlı dönemden itibaren idari reformlarda vurgusu artan etkinlik, etkililik ve verimlilik ilkeleri kamu yönetimi ya da işletmeciliğin her boyutunda, gelecekte de önem verilecek ilkelerdir.

Diğer yandan son yıllarda özellikle Türkiye'nin 2023 hedefleri doğrultusunda belirlenen 23 maddelik pakette yer alan ekonomik gelişmelere odaklı hedefler, ilerleyen yıllarda ülkede yapılacak rasyonel karar verme temelli reformların harbersi sayılabilecektir. Diğer yandan daha makro bir açıdan geleceğe dair öngörü yapılacak olursa, Birleşmiş Milletlerin 2030 Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri çerçevesinde eğitimde fırsat eşitliği, toplumsal cinsiyet eşitliği, barışçıl toplum, adalet, insanları kucaklayıcı kurumlar, yoksullukla mücadele gibi vurgular, ülkelerde Post-pozitivist Karar Verme Yaklaşımı etkisinde yapılacak idari reformları teşvik edici bir rol oynayabilecektir.

KAYNAKÇA

- ACAR, Ali ve İsmail Sevinç (2005). "1980 Sonrası Türk Kamu Yönetiminin Merkez Örgütünde Yapılan Reform Çalışmaları", **Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Sayı: 13, ss. 19-37.
- ACAR, Eray (2016). "Dünyada Ve Türkiye'de İdareyi Değişime İten Nedenler", **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Afro-Avrasya Özel Sayısı, ss.147-159.
- ALTUNOK, Mustafa ve Hatice Metin (2003). "Karşılaştırmalı Bir Yaklaşımla Karar Verme Modelleri", **Abant İzzet Baysal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi** Cilt: 2, Sayı: 7, ss. 93-104.
- ANDREWS, Clinton J. (2007). "Rationality in Policy Decision Making". iç. Fischer, Frank, Miller, Gerald ve Sidney, Mara S. (Ed.). **Handbook of Public Policy Analysis**. CRC Press.
- AYKAÇ, Burhan (1991). "Yönetimin İyileştirilmesi Ve Örgütsel Değişim", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 24, Sayı: 2, ss. 81-122.
- AYKAÇ, Burhan, Hüseyin Yayman ve Mehmet Akif Özer (2003). "Türkiye'de İdari Reform Hareketlerinin Eleştirel Bir Tahlili", **Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F Dergisi**, Sayı: 2, ss.153-179.
- BERBER, Metin ve Ebru Çelepçi (2005). "Türk Bölgesel Kalkınma Politikalarında Yeni Arayışlar: Kalkınma Ajansları Ve Türkiye'de Uygulanabilirliği". **Doğu Karadeniz Bölgesel Kalkınma Sempozyumu**, ss. 49-157.
- CAIDEN, G. (1968). "Administrative Reform", **International Review of Administrative Sciences**, Cilt: 34, Sayı: 4, ss. 347-354.
- CANKORKMAZ, Zühal (2011). "Türkiye'de Bölgesel Kalkınma Ajansları Ve Bu Ajanslara Yönelik Eleştiriler", **Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 26, Sayı: 1, ss. 113-138.

- COHEN, Michael D., March James G. ve Olsen, Johan P. (1972). "A Garbage Can Model Of Organizational Choice". **Administrative Science Quarterly** Sayı: 17, ss. 1-2.
- COŞKUN, Bayram (2003). **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 1990'lı Yıllardaki Gelişmeler Ve İşkur Örneğinin İncelenmesi**. Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- COŞKUN, Bayram (2005). "Türkiye'de Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Tarihsel Geçmiş Ve Genel Bir Değerlendirme", **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 448, ss.13-47.
- ÇETİN, Sefa (2010). "Türkiye'de Kamu Yönetimi Reform Sürecinin Değerlendirilmesi: Aksayan Ve İşleyen Yönler", **Ç.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt: 19, Sayı: 3, ss. 23-38.
- ÇİTÇİ, Oya (1983). "Kamu Bürokrasisi Üzerine", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 16, Sayı: 4, ss. 16-35.
- ÇORBACIOĞLU, Sıtkı (2008). "Kamu Politikası Analizinde Görünmez Üniversite: Altı Bilim Adamı Arasındaki Bilişsel ve Sosyal Ağ", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 41, Sayı: 4, ss. 23-48.
- DENHARDT, Robert Bob ve DENHARDT, Janet Vinzant (2000), "The New Public Service: Serving Rather than Steering", **Public Administration Review**, Cilt: 60, Sayı: 6, ss.549-559.
- DİNÇER, Ömer (2016). **Türkiye'de Değişim Yapmak Neden Bu Kadar Zor?** (2.Basım) Alfa Basım Yayım Dağıtım, İstanbul.
- DROR, Yehezkel (1964). "Muddling Through-"Science" Or İnertia?". **Public Administration Review**, Cilt: 24, Sayı: 3, ss. 153-157.
- EASTON, David (1965). **A Framework for Political Analysis**. Prentice Hall Int., London.
- ENSERINK, Bert, Joop, F. M. Koppenjan ve Mayer, Igor S. (2013). "A Policy Sciences View on Policy Analysis", iç. W. A. H. ve Walker, W. E. (der). **Public Policy Analysis**. Thissen, Springer. ss. 11-40.

- ERGUN, Turgay (1991). "Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi Gereksinmesi Ve Kamu Yönetimi Araştırma Projesi", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 24, Sayı: 4, ss. 11-23.
- ETZIONI, Amitai (1967). "Mixed-Scanning: A 'Third' Approach To Decision-Making", **Public Administration Review**, Cilt: 27, Sayı: 5, ss. 385-392.
- FISCHER, Frank, Miller, Gerald J. ve Sidney, Mara S. (2007). **Handbook of Public Policy Analysis**. CRC Press, Florida.
- GOW, James Iain (2012). **Administrative Reform**, L. Côté & J.-F. Savard (Ed.), *Encyclopedic dictionary of public administration*, www.dictionnaire.enap.ca (Erişim Tarihi: 11.04.2018).
- GÖÇÖĞLU, Volkan (2014). **Kamu Politikası ve Sosyal Medya İlişkisi**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- GÖÇÖĞLU, Volkan (2015). "Türkiye'de Cumhuriyetin İlanından Sonra Gerçekleştirilen Çeşitli Kamu Yönetimi Reform Çabalarının Kurumsallaşma Kuramı Bağlamında Değerlendirilmesi", **Akademik Bakış Dergisi**, Sayı: 48, ss. 483-504.
- GÖÇÖĞLU, Volkan (2018). **Türkiye'nin Siber Güvenlik Politikalarının Kamu Politikası Analizi Çerçevesinde Değerlendirilmesi**, Yayınlanmamış Doktora Tezi. Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- GÜLER, Birgül, Ayman (2003). "İkinci Dalga: Siyasal ve Yönetimsel Liberalizasyon (Kamu Yönetimi Temel Kanunu)", iç. **Kamu Yönetimi Reformu İncelemeleri: Mülkiyeden Perspektifler**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, Yayın No: 59, ss.1-34.
- GÜLER, Birgül, Ayman (2005). **Devlette Reform Yazıları**. Ankara, Paragraf Yayınevi.
- GÜLER, Birgül, Ayman (2018). "Türk milletini 'reform' etmek", <https://www.aydinlik.com.tr/turk-milletini-reform-etmek-birgul-ayman-guler-kose-yazilari-ka-sim-2018-1> (Erişim tarihi: 13.04.2019).
- HILL, Michael (2005). **The Public Policy Process**, Pearson Longman, New York.

- JENKINS, William Ieuan (1978). **Policy Analysis: A Political and Organisational Perspective**, Martin Robertson, London.
- KALAĞAN, Gökhan (2010). "Cumhuriyet Dönemi Türk Kamu Bürokrasisi'nde Yeniden Yapılanma Ve Yönetimsel Reform Çalışmaları", **Vizyoner Dergisi**, Cilt: 2, Sayı: 1, ss. 65-84.
- KARA, Bülent (2006). "Türkiye'de Personel Reformu Çalışmalarının Altyapısı: 1930-60 Yılları Arasında Yabancı Uzmanların Kamu Yönetimine İlişkin Hazırladıkları Raporlar", **C.Ü. Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt: 30, Sayı: 2, ss. 149-162.
- KARAER, Tacettin (1987). "Kamu yönetimini yeniden düzenleme girişimleri ve sonuçları üzerine bir deneme", **Amme İdaresi Dergisi**, ss. 25-46.
- KAYA, Fevzi (2016). "Türkiye Cumhuriyeti'nde Yapılan İdari Reform Çalışmalarının Karşılaştırmalı Analizi", **Sosyal Bilimler Dergisi** Sayı: 48, ss. 165-181.
- KAYIKCI, Sabrina (2014). "643 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname Çerçevesinde Türkiye'de Bakanlık Örgütlenmesinde Yeniden Yapılanma", **Amme İdaresi Dergisi** Cilt: 47, Sayı: 1, ss. 23-53.
- KINGDON, John W. (2014). **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. Pearson Education Limited, UK.
- KOLÇAK, Menşure (2006). "Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanununun Türk Mali Sistemine Getirdikleri", **Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi** Cilt: 7, Sayı: 1, ss. 367-384.
- KÖSEOĞLU, Özer (2013). "Kamu Politikası Sürecinde Karar Verme Modelleri". iç. (Ed.) Mete Yıldız ve Mehmet Zahid Sobacı, **Kamu Politikası Kuram ve Uygulama**, Adres Yayınları, Ankara, ss. 244-265.
- LANDRY, Rjjean (1993). "Administrative Reform And Political Control in Canada". **International Political Science Review**, Cilt: 14, Sayı: 4, ss. 335-349.
- LASSWELL, Harold D. (1971). **A Pre-View of Policy Sciences**, American Elseiver Publication, New York.

- LEJANO, Raul P. (2013). "Postpositivism And The Policy Process". iç. Jr, Araral, E., Fritzen, S., Howlett, Michael, Ramesh, M. & Wu, X. (Ed.). **Routledge Handbook of Public Policy**. Routledge: 98-112.
- LEOVEANU, Andy Constantin (2013). "Rationalist Model in Public Decision Making". **Journal of Public Administration, Finance and Law**, Sayı: 4, ss. 43-54.
- LINDBLOM, Charles E. (1959). "The Science Of 'Muddling Through'". **Public Administration Review**, Cilt: 19, Sayı: 2, ss. 79-88.
- ÖKTEM, M. Kemal (1992). "Türk Kamu Personel Yönetiminin Gelişimi", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 25, Sayı: 2, ss. 85-105.
- ÖKTEM, M. Kemal ve ÖZDEMİR, A. Murat (2013). "Toplantı Yönetimi: Kamu Yönetiminde Karar Almanın Dayanılmaz Hafifliği", **Sosyoekonomi**, Sayı: 2013-1, ss. 221-242.
- ÖZEN, Pınar (2005). **Bölgesel Kalkınma Ajansları**, https://www.tepav.org.tr/upload/files/1271245092r8246.Bolgesel_Kalkinma_Ajanslari.pdf (Erişim Tarihi: 9.04.2018).
- PETERS, Guy B. (2005). "The Problem of Policy Problems", **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, Cilt: 7, Sayı: 4, ss. 349-370.
- POLATOĞLU, Aykut (2003). "Türk Kamu Yönetimi Sisteminin Yeniden Örgütlenmesi Üzerine Düşünceler", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 36, Sayı: 4, ss. 1-16.
- POLLITT, Christopher ve Bouckaert, Geert (2000). **Public Management Reform A Comparative Analysis**, Oxford University Pres, New York.
- SABATIER, Paul A. (1987). "Knowledge, Policy-Oriented Learning, And Policy Change: An Advocacy Coalition Framework", **Science Communication**, Cilt: 8, Sayı: 4, ss. 649-697.
- SAYLAM, Ayşegül ve ÖKTEM, M. Kemal (2015). "Türk Kamu Yönetiminde Hizmet Bakanlığı Modeliyle Yeniden Yapılanma: Retrospektif Bir Yaklaşım Mı?", **Neveşehir Hacı Bektaş Veli Üniversitesi SBE Dergisi**, Sayı: 5, ss. 1-20.

- SEVİNÇ, Hüseyin (2014). “Değişim Ve Kurumsal Yapılandırma Süreci: Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (Mehtap)”, **Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi**, Cilt: 7, Sayı: 35, ss. 730-747.
- SIMON, Herbert A. (1957). **Models of Man, Social and Rational: Mathematical Essays on Rational Human Behavior in a Social Setting**, Wiley, New York.
- SMITH, Kevin B. ve Larimer, Christopher W. (2009). **The Public Policy Theory Primer**, Westview Press, Boulder.
- SÜRGİT, Kenan (1972). **Türkiye’de İdari Reform**, TODAİE Yayınları, Ankara.
- SÜRGİT, Kenan (1987). “12 Eylül Ve Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 20, Sayı: 3, ss. 39-77.
- ŞAHİN, Ali (2008). “Türk Kamu Yönetiminde Reform Çabaları Ve Uluslararası Kurumsal Çevrenin Etkisi”, **Selçuk Üniversitesi İ.İ.B. Fakültesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, ss. 47-76.
- ŞAYLAN, Gencay (1973). “Üçüncü Beş Yıllık Plan Ve İdari Reform”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 6, Sayı: 2, ss. 15-28.
- ŞAYLAN, Gencay (2000). **Devlet Reformu: Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynaklarına Geçiş**. TESEV Yayını, İstanbul.
- TODAİE. (1965). **İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor**, TODAİE Yayını, Ankara.
- TODAİE. (1966). **Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Raporu**, TODAİE Yayınları, Ankara.
- TODAİE. (1972). **İdari Reform Danışma Kurulu Raporu**. Sevinç Matbaası, Ankara.
- TODAİE. (1991). **K. A. Y. A Raporu**, Yayın No: 238. DİE Matbaası, Ankara.
- TUTUM, Cahit (1971). “İdari Reformda Başlıca Yaklaşımlar”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 4, Sayı: 2, ss. 32-45.

TÜSİAD. (2002). **Kamu Reformu Araştırması**, <http://tusiad.org/tr/yayinlar/raporlar/item/1881-kamu-reformu-arastirmasi> (Erişim Tarihi: 10.04.2018)

ÜTÜK, Utku (2015). "Denhardt ve Denhardt'ın Yeni Kamu Hizmeti Kuramına Bakış", **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 99, ss. 47-70.

YAĞMURLU, Aslı (2007). "Bilgi Edinme Kanunu ve Halkla İlişkiler". **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 40, Sayı: 4, ss. 63-80.

YAYMAN, Hüseyin (2005). **Türkiye'nin İdari Reform Politikası**. Yayınlanmamış Doktora Tezi. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

HASTA HAKLARININ KURUMSALLAŞMASINDA SAĞLIK OMBUDSMANLIĞI MODELİ

Health Ombudsman Model for Institutionalization of Patient Rights

Doç. Dr. Harun KIRILMAZ* – Zeynep Merve UÇAR**

Geliş Tarihi: 15.04.2019 | Yayına Kabul Tarihi: 15.05.2019

Öz

Rekabetçi koşulların hizmet sektörüne yansıdığı günümüz sağlık dünyası etkin ve kaliteli sağlık hizmetleri sunmaya çalışmaktadır. Sunulan hizmet ile ekonomik ve sosyal ayırım gözetmeksizin insanların sağlık ihtiyacını karşılamak ülkelerin tercih ettiği bir uygulama halini almıştır. Ancak bu uygulamalar iletişimden kaynaklanan bazı temel uyumsuzlukları da gündeme getirmektedir. Uyuşmazlıkların çözülmesinde genellikle idareye karşı kişilerin şikâyetlerini inceleyen, idarenin aksayan ve kusurlu yanlarını ortaya çıkarmaktan sorumlu; vardığı sonuçları parlamentoya ve kamuoyunun bilgisine sunan, konu hakkında kamuoyunun dikkatini çekerek kamuoyunun sorunlara yönelik hassasiyetini tahrik ve teşvik eden ombudsmanlık (kamu denetçiliği) kurumunun önemi artmış ve birçok ülkede farklı şekillerde uygulanmaya başlanmıştır. Bu nedenle bu çalışmada uyumsuzlukların çözülmesine öncülük eden ombudsmanlık kavramının tanımı ve anlamı açıklanarak sağlık sektörüne uyarlanması, yurt dışı örneklerinin incelenmesi ve hasta haklarından farkının irdelenerek Türkiye'de sağlık sektörü için bir model önerisinde bulunmak amaçlanmıştır.

Anahtar Kelimeler: Ombudsmanlık, Sağlık Ombudsmanlığı, Hasta Hakları

Abstract

Today's world of health, where competitive conditions are reflected to the service sector, tries to provide effective and quality health services. Meeting the health need of people without any economic and social discrimination with the provided service is preferred an application of countries. However, this application raise some basic conflicts derived from communication. In resolution of discrepancies, the importance of ombudsman institution that examines people's compliments that are against administration, that is responsible for revealing the flawed sides of the adm.; presents the results to parliaments and to public, that provokes and promotes public's sensitivity towards problems, increased and it has been implemented in many different countries. Therefore in this study the definition and meaning of health ombudsman to was explained, the aim of the study is to make a model for the health sector in Turkey by adapting to the health sector, was examined different countries samples and the difference between patient rights.

Keywords: Ombudsman, Health Ombudsman, Patient Rights

* Sakarya Üniversitesi, İşletme Fakültesi, Sağlık Yönetimi Bölümü, hkirilmaz@sakarya.edu.tr, ORCID ID 0000-0001-6055-6826

** Sakarya Üniversitesi, İşletme Enstitüsü, Sağlık Yönetimi Anabilim Dalı, zeynepmerveucar@gmail.com, ORCID ID 0000-0003-1862-2361

GİRİŞ

Geleneksel devlet anlayışının yerini zamanla modern ve postmodern devlet anlayışının almasıyla birlikte idarenin denetlenmesi, demokrasinin desteklenerek güçlendirilmesi ve sağlıklı işlemesi için önemli bir araç halini almıştır. Bu bağlamda Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği) kurumunun günümüzde devletlerin temel bir ilgi alanı ve vatandaşların karşılaştığı sorunlar karşısında çözüm mekanizması hâline geldiğini söylemek mümkündür (Atay, 2014: 1). Bu duruma ilave olarak ombudsmanlık kurumu, vatandaşların kamu idaresinin verdiği kararları sorgulayan, uygulama ve ihmaller hakkındaki iddia veya şikâyetleri değerlendirmekten sorumlu bir kurumdur. Çünkü Ombudsmanlık kurumunun görevi, hakların ihlali, yönetim gücünün kötüye kullanılması, hata, ilgisizlik, adaletsiz karar verildiğinin düşünülmesi durumunda ya da kötü yönetim hallerinde vatandaşları korumaktır. Bu durum hükümetlerin kararlarını insanların anlayabileceği şekilde daha açık, şeffaf hâle getirmektedir (Kutlu vd., 2018: 17).

Ombudsmanlık kurumu anayasal bir kurum olarak veya yasama organına bağlı olarak faaliyette bulunabilir. Ayrıca ombudsmanlık kurumunun siyasal yapım sürecinde vatandaşlar ile idare arasında güçlü bir köprü görevi görmesi de söz konusu olabilir (Kutlu vd., 2018: 17). Oluşturulan köprü, kamu hizmetlerinin her alanında olduğu gibi sağlık sektöründe de temel varlık nedeni sosyal fayda yaratmak olan ve herkesin ihtiyaç duyduğu nitelikli sağlık hizmetlerine erişimi kolaylaştırmakta ve sağlık ombudsmanlığının varlığı daha kaliteli sağlık hizmet sunumunu beraberinde getirmektedir (Silva vd., 2014: 135).

Sağlık ombudsmanlığı kurumu bünyesinde profesyonel iş ahlakına sahip üniversite mezunlarının istihdam edildiği; ırk, etnik köken, dini tercih ayırmaksızın sağlık sektöründeki şikâyetleri araştırmaktan ve bu alandaki hak ve özgürlükleri korumaktan sorumlu olan bir kurumdur. Bir çok ülkede yerel ombudsmanlık kuruluşları ile çok sayıda parlamenter olmayan ombudsman kurumunun altında sağlık ombudsmanlığı kurumu ve şikâyet komisyonu bulunmaktadır (Doğan, 2016: 9).

Sağlık sektöründe ombudsmanlık kurumunun varlığı ve sağlık sistemi içerisinde faaliyetleri, zaman zaman sağlık hizmet standartlarından kaynaklı sorun-

ları ortadan kaldırmada ve hastalara yönelik kötü muameleleri azaltmada idari ve hukuki çözüm süreçlerine eşit derecede ve hatta daha etkili olabilir (Yamin, 2002: 35).

Çünkü hastalardan gelen şikâyetlere cevap vermek amacıyla kurulan sistem, sağlık hizmetlerini ve bu hizmetleri sunan profesyonelleri halka daha sorumlu hâle getirmektedir. Çoğu vaka, sistemden şikâyetçi olan tarafa özür dileyerek açıklama yapılırken soruna neden olan sağlayıcılara tavsiyede bulunmak gibi düzenleyici bir piramidin en temelinde yer alan uygulamalar ile açıklanabilir. Ombudsmanlık kurumunun yer aldığı ülkelerde çok az sayıda davanın soruşturma aşamasına kadar geldiği, çoğunlukla bu aşamaya gelmeden çözüme kavuşturulduğu görülmektedir (Healy ve Malton, 2016).

Türkiye’de 2013 yılında Türkiye Büyük Millet Meclisine bağlı bir denetim mekanizması olarak hayata geçen Kamu Denetçiliği Kurumu “idarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla” görevlendirilmiştir (Kutlu vd., 2018: 17). Genel olarak kamu hizmetlerinin işleyişinden kaynaklı şikâyetleri çözüme kavuşturmayı amaçlayan Kamu Denetçiliği Kurumu bünyesinde eğitim, sağlık, yerel yönetimler gibi özel ombudsmanlık mekanizmaları yer almamaktadır (Doğan, 2016: 9). Fakat bununla birlikte Kamu Denetçiliği Kurumu, sağlık kurum ve kuruluşlarının işleyişi ilgili şikâyetleri, sağlık kurum ve kuruluşlarının eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını da inceleme, araştırma ve önerilerde bulunmaya yasal olarak yetkilidir (Çetinkaya vd., 2013: 80).

Diğer taraftan 1998 tarihinde yürürlüğe giren Hasta Hakları Yönetmeliği çerçevesinde hastanelerde Hasta Hakları Birimleri ve illerde Hasta Hakları Kurulları oluşturulmuş olup; uygulamada hastalar hasta hakkı ihlali iddiası üzerine şahsen, telefonla veya internet üzerinden Sağlık Bakanlığına veya hasta hakları birimlerine müracaatta bulunmaktadır. Bu birimler yaptıkları inceleme neticesinde, bir hasta hakkı ihlali varsa, öncelikle sorunu yerinde çözmeye çalışmakta; mümkün değilse, kurulda incelemeye almaktadır. İnceleme sonucunda bir hasta hakkı ihlali tespiti yapılırsa, bu durum başhekimliğe bildirilerek gereğinin yapılması istenmektedir. Hasta Hakları Yönetmeliği kapsamında hastalar, sağ-

lık hizmetlerinden nasıl yararlanabileceği konusunda bilgi isteyebilir. Bu hakkın kapsamı, hangi sağlık kuruluşundan hangi şartlara göre yararlanabileceğini, hastaya sağlık kurum ve kuruluşları tarafından verilen hizmet ve imkânın neler olduğunu öğrenebilir (Funda, 2012: 3). Sağlık kurumları ise hastayı bilgilendirmek için yeterli teknik donanımlı birimler oluşturmak; bu birimde, hastaya kesin ve yeterli bilgi verebilecek nitelik ve ehliyeteye sahip personeli daimi çalıştırmak zorundadır (Çetinkaya vd., 2013: 80).

Bu durum evrensel sağlık etiği, insan hakları ve hasta hakları çerçevesinde hastaların haklarını korumayı amaçlayan ombudsmanlık kurumu ile hasta hakları biriminin benzerlik gösterdiğini ortaya koymaktadır. Ancak sağlık ombudsmanlığı bu uygulamalardan daha kapsamlıdır. Çünkü sağlık ombudsmanlığı kurumu ülkelerde geliştirilebilen sosyal bir kontrol aracıdır ve kamu idaresinin işleyişinin kontrolünde, herhangi bir hak ihlalini eleştirmek için temel rol oynamaktadır (Silva vd., 2014: 135). Burada sözü edilen hak ihlali kavramı, evrensel insan hakları ve Hasta Hakları Yönetmeliğinde belirtile hasta haklarının ihlal edilmesini ifade etmektedir. Ancak her şikâyete konu olan durumu hak ihlali oluşturmadığı da göz önünde bulundurulmalıdır. Benzer şekilde sağlık ombudsmanlığı kurumu kötü yönetim uygulamasını eleştirmek ve vatandaşlar arasında adalet ilkelerini yaymak için de temel rol oynamaktadır. Bu durumda en temelde ombudsmanlık kurumu ile hasta hakları arasındaki farklılığı ortaya koymaktadır (Silva vd., 2014: 135). Yani sağlık hizmetlerinin kendine has özelliğinden ve bilgi asimetrisinden kaynaklı olarak sağlık hizmeti sunumunda hasta ile sağlık çalışanı arasında ikilem yaşanabilmektedir. Bu ikilem hekim ile hasta arasındaki iletişimden kaynaklı anlaşamama durumu olabileceği gibi, hastanın tedavi süreçlerine katılma, bilgilendirilme ve onay verme gibi süreçlerde de ortaya çıkabilmektedir. Bu durumda hasta, yaşanan ikilemi ortadan kaldırma ve olası hasta hakları ihlallerini çözüme kavuşturacak bir kuruma ihtiyaç duymaktadır. Bu noktada sağlık ombudsmanlığı kurumu etkili sağlık hizmet sunumunu engelleyen uyuşmazlığı ortadan kaldırmak istemektedir.

Bu çalışmanın amacı Türkiye’de hasta haklarının işleyişini düzenleyen ve hasta haklarının ihlaline yönelik şikâyetleri çözüme kavuşturmaya çalışan hasta hakları kurulları ve hasta hakları birimlerinin işlevsel olup olmadığını; sağlık kurum ve kuruluşlarının işleyişinden kaynaklanan şikâyetler üzerine idarenin ey-

lem ve işlemlerini hasta hakları, insan hakları ve hukuka uygunluk açısından inceleyecek, araştırarak ve idareye önerilerde bulunacak bir sağlık ombudsmanlığı kurumunun gerekliliğini tartışmaktadır. Bu çerçevede öncelikle ombudsmanlık ve sağlık ombudsmanlığı kurumuna yönelik kavramsal çerçeve ve ülke örneklerine yer verilecek ve daha sonra hasta hakları kurulları ve hasta hakları birimleri ile sağlık ombudsmanlığı kurumunun ilişkisi ortaya konmaya çalışılacaktır.

1. OMBUDSMANLIK KURUMU

Ombudsman (om - buds - man) kelimesi, 19. yüzyılda vatandaşların devlet kurumlarına yönelik şikâyetlerini soruşturmak için atanan kamu görevlisine verilen bir isim olarak ortaya çıkmıştır (Man, 2017: 27). Ombudsmanlık teriminin ilk İskandinavya ülkelerinde kullanıldığına dair araştırmalar bulunmaktadır (<https://hms.harvard.edu/departments/ombuds-office>, 2019). Bunun yanı sıra ombudsmanlık kurumunun kökleri Osmanlı İmparatorluğu'na kadar dayanan ve ilk olarak 1809'da İsveç'te anayasa ile kurulan bir denetim sistemi olduğuna dair incelemeler de mevcuttur (Silva vd., 2014: 135). Türkiye'de ise ombudsmanlık kurumu, "Kamu Denetçiliği Kurumu" adıyla 2013 yılından itibaren faaliyetlerini sürdürmeye başlamıştır (Usta, 2014: 58).

6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununa göre kamu denetçiliği; 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 uygun yürütülmesi gerektiği savunan bir kurum olarak kabul edilmektedir. Kurumun mevcut inceleme ve araştırmaları sonucunda önerilerde bulunması gerektiğine vurgu yapılmaktadır (<https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/1.5.6328.pdf>, 2019). Amerika Birleşik Devletleri'nde ise ombudsmanlık kurumu hem kamu kurumlarının eylemlerinden kaynaklı şikâyetlerde hem de özel sektöre ait kurumların eylemlerinden kaynaklı şikâyetleri soruşturmaya yetkilidir. Gerektiğinde kurum elde ettiği bulgular neticesinde önerilerde bulunabilmektedir. Ayrıca bu önerileri raporlar hâlinde yayınlaması gerekmektedir. Burada ise yetkisi olan kurumun bağımsız ve tarafsız bir kamu kurumu olması gerektiğine vurgu yapılmaktadır (<http://www.ombudsmaninc.org/>, 2019). Hükümetin tavsiyesi üzerine kurulan ve parlamentoya karşı sorumlu olan bu yapı ombudsmanlık sistemi olarak ifade

edilmektedir. Ombudsmanlık sistemi, hem hükümetten hem de kamu hizmetinden bağımsızdır ve her iki parlamento binasına yıllık olarak rapor verir (https://wn.com/parliamentary_and_health_service_ombudsman, 2019). Bu raporlar, etkili bir şikâyet mekanizmasının, herhangi bir sosyal alanda idari organların veya bir ülkedeki vatandaşların tepkilerine cevap verebilmek için bir araç görevini üstlenmektedir (Fallberg ve Mackenney, 2013: 343).

Ombudsmanlık kurumunun devlet yönetim araçları, halkın idare edilmesi için Birleşik Sağlık Sisteminin etik ve anayasal ilkelerine dayanan halkın yönetime katılması gibi demokratik alanlar olarak nitelendirilmektedir. (Silva vd., 2014: 135). Diğer taraftan kamu denetçiliği ne var olan denetim kuruluşlarının bir alternatifidir; ne de bunlar ile çatışacak niteliktedir. Tam tersine, söz konusu tüm denetim mekanizmalarına yardımcı, ek bir denetim mekanizmasıdır. Ombudsmanlık kurumu, verdiği kararlar bakımından mahkemeden daha esnektr (Esgün, 1996: 278). Ancak kurum, kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması çerçevesinde, vatandaşların yönetimle olan ilişkilerinde oldukça önemlidir. Bir taraftan vatandaşların yönetimden kaynaklanan şikâyetlerini etkin ve hızlı bir şekilde çözümleyerek azaltılmasını hedeflerken diğer taraftan yönetim, kurumun önerilerini dikkate almayı ve idari yargının yükünü hafifletmeyi hedeflemektedir. Yükü hafifleyen idare kamunun uygulamalarına karşı vatandaşın haklarını savunacak, kanun teklifi de dâhil birçok çözüm yolu önerebilecek, kamunun sınırsız yetkileri vatandaş lehine ve aynı zamanda kamu yararına düzenleyebilecektir. Kamu Denetçiliği Kurumu, devletin vatandaşına karşı hizmet sunumunun ve hizmet sunumu yönetiminin evrensel olarak kabul edilmiş ilkelerinden olan adalet, şeffaflık, hesap verebilir ve sorumluluk ilkeleri çerçevesinde atılacak bir adım olarak görülmektedir (Aydemir ve Işıkhan, 2012: 85). Çünkü Kamu Denetçiliği Kurumu, eğitim ve bilinçlenmeden iş yükünün azalması ve yargı kararının uygulanması noktasına kadar idarenin yargısal denetimine katkı sağlarken, temel hak ve özgürlüklerin korunması gibi açılardan ise demokratik hukuk devletine önemli katkılar sağlamaktadır (Kaygısız, 2016: 22).

Tarihsel süreçte ombudsmanlık kurumunun, farklı ülkelerde farklı fonksiyonlara entegre edilerek uygulandığı görülmektedir. Başlangıçtan günümüze uygulama alanları çoğalan bu kurum gittikçe yaygınlaşmaktadır. Uluslararası Ombudsman Enstitüsü, 2015 yılında, 85 ülkede 150'den fazla kamu sektörü

üye kurumlarını listelemiştir (Avşar ve Avcı, 2017: 148). Türkiye’de ise kamu denetçiliğine/ombudsmana benzer bazı kurumlar vardır. Bunlar, Türkiye Büyük Millet Meclisi İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe Komisyonu, Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu, Devlet Denetleme Kurulu, Kamu Görevlileri Etik Kurulu gibi kurumlardır (Kaygısız, 2016: 22). Ülkelerin şikâyet yönetimini değerlendirmedeki farklılıkları nedeniyle, ombudsmanlık kavramını ele alış şekilleri değişmektedir. Bu durum şikâyetleri çözümlerken farklı alt bölümlere ayırarak cevap vermelerini gerektirdiğinin bir göstergesidir. Bu çerçevede çalışmanın bundan sonraki bölümünde sağlık ombudsmanlığı kurumu ve farklı ülkelerde sağlık ombudsmanlığı uygulama örnekleri üzerinde durulmuştur.

2. SAĞLIK OMBUDSMANLIĞI KURUMU

Bugün dünyada birçok ülkede insan haklarına, hukukun üstünlüğüne, idarenin denetimine, vatandaşların idarenin eylem ve işlemleri karşısında itiraz ve şikâyet mekanizmalarının tesisine verilen önemin artması sonucunda ombudsmanlık kurumunun sisteme dâhil edildiği görülmektedir. Bu kurumunun görevi genel olarak kamu otoriteleri ile bireyler arasındaki ilişkilerin neden olduğu sorunlarla ilgilenmek ve kamu yönetimine karşı bireylerin şikâyet ve taleplerini kabul etmek ve ortaya çıkan sorunları çözüme bağlamaktır. Pozitif hukukça tanınan hak ve özgürlüklerin koruyuculuğu görevini üstlenen ombudsman, kendisine aracısız olarak ulaşan şikâyetler üzerine ya da kendiliğinden harekete geçerek soruşturma görevini yerine getirmektedir (Atay, 2014: 26). Ombudsman, diğer hukuki mekanizmaların yanında hak ve özgürlüklerin savunucusu olarak görüldüğü ülkelerde, sadece kötü yönetim olarak adlandırılacak konularla kendilerini sınırlandırmamakta, yapılan haksızlıkların nedenlerini bulmak için sistematik araştırmalara girişmekte ve böylece idareyi iyileştirmek amacıyla önerilerde de bulunabilmektedir (Atay, 2014: 27).

Bilgi asimetriğinin çok olduğu sağlık sektöründe ise, hizmet sağlayıcıları ve hastalar arasındaki iletişimi kolaylaştırmak için sağlık ombudsmanlığı kurumuna ihtiyaç vardır (Heally ve Walton, 2016: 493). Bu bağlamda sağlık ombudsmanlığı kurumu bünyesinde profesyonel iş ahlakına sahip üniversite mezunlarının istihdam edildiği; ırk, etnik köken, dini tercih ayırmaksızın sağlık sektöründeki

şikâyetleri araştırmaktan ve bu alandaki hak ve özgürlükleri korumaktan sorumlu olan bir kurumdur (Doğan, 2016: 9). Bunun yanı sıra sağlık ombudsmanlığı kurumu sadece iletişimi iyileştirmekle kalmaz şikâyete konu olan olayların sistematik araştırılması ve bulguların düzenlemesi hizmet kalitesinin artmasına da yardımcı olmaktadır (Avşar ve Avcı, 2017: 144).

Bir çok ülkede yerel ombudsmanlık kuruluşları ile çok sayıda parlamenter olmayan ombudsman kurumunun altında sağlık ombudsmanlığı kurumu ve şikâyet komisyonu bulunmaktadır (Doğan, 2016: 9). Bu uygulama farklılıkları çeşitli sorunları da beraberinde getirmektedir. Bazılarının yeterli güce sahip olmaması şikâyetlerin çözümünde yaptırımlar yönünden, bazı merkezi sağlık ombudsmanları da şikâyetlerin çözüm sürecinin uzaması nedeniyle, güven eksikliğine neden olabilmektedir (Avşar ve Avcı, 2017: 144). Bu sistemden kaynaklı bazı hak ihlali durumlarında ise vatandaşların devlete karşı devam eden masumiyet karinesi dikkate alınarak tüm hukuk sisteminin işleyişini etkileyen baskıcı bilinci ortadan kaldırmaya yönelik adımların atılması gerekmektedir. Kötü çıkarları güden ve vatandaşların insanlık onurunu tamamen göz ardı eden kamu kurumları tarafından oluşturulan bürokratik engellerin üstünlüğü kaldırılarak vatandaş odaklı bir sistem oturtulması istenmektedir (Akman ve Chiftchi, 2018: 201).

Bu bağlamda sağlık ombudsmanlığının gelişmesi, sosyal bir kontrol aracı olarak görülmektedir. Çünkü kamu idaresinin işleyişinden kaynaklı, herhangi bir başarısızlığı kınamak ve vatandaşlar arasında adalet ilkesini yaymakta temel rol oynamaktadır ve kamu denetçisinin faaliyetleri, yönetim sistemine uygun şekilde kurulduğunda sağlık hizmetlerinin kalitesini iyileştirebileceği gündeme gelmektedir (Silva vd., 2014: 135). Bunun nedeni ise ombudsmanlık kurumuna başvurunun kolay olması, başvuranların harç, vekâlet ücreti gibi bir bedel ödemesine gerek olmaması, başvuranlara hızlı ve doyurucu bilgiler verilmesi ve çözüm sunulması, başvuranların haklarını elde etmelerine yardımcı olmaktadır. Haksız ya da yersiz başvuruda bulunan kişilere ise nedenleri ile açıklama yapılarak onların aydınlatılması, kişilerin ombudsmana başvurma isteklerini ve hak arama taleplerini basit ve erişilebilir hâle getirmektedir (Usta, 2014: 59).

Ombudsmanlık kurumu hakkındaki ilk çalışmalar 1809 yılında İsveç'te başlamıştır. Ülkelerin siyasi ve hukuki yapılarındaki farklılıklar nedeniyle bir başka

örneğinin ortaya çıkması için aradan uzun bir zaman geçmesi gerekmiştir. 1919 yılında Finlandiya ombudsmanlık fikrini anayasaya ile destekleyen ilk ülke olmuştur. Ancak bu kurumun bir rol model olmasını sağlayan ve yaptığı yasal düzenlemeler ve oluşturduğu hukuki yapıyla kurumun tanınmasına öncülük eden ülke ise Danimarka'dır (Laplante ve Holguin, 2006: 143). Yapının benzeri daha sonra 1963 yılında Norveç'te görülmektedir (Man, 2017: 25). Birçok ülkede var olan sağlık ombudsmanlığı hem yetkileri hem de konumu bakımından benzerlik göstermektedir. Çoğu sağlık ombudsmanı sadece hastalar ve sağlık kurumları arasında arabuluculuk yaparken, İngiltere'deki uygulamalardan sonra sağlık ombudsmanlığı soruşturma yapma gibi yetkileri de elde ederek kapsamını genişletmiştir (Avşar ve Avcı, 2017: 148).

İngiltere'de 1961 yılında vatandaşların idareye karşı şikâyetlerini çözmek ve denetim araçlarına yardım etmek için ombudsmanlık uygulamasına geçilmiştir. 1967'de ise bu uygulama dönemin Parlamentosu tarafından yasaya çevrilmiştir. Bu yasada sağlık ombudsmanı hastanın şikâyetini değerlendirip bir özel rapor hâlinde Sağlık Bakanlığına sunmakla yükümlüdür. Özel raporlar haricinde ombudsman meclise yıllık genel bir rapor sunmaktan da yükümlüdür. Bu rapor genel kurul tarafından gözden geçirildikten sonra gerekli önlemleri almaktadır (Kirkhamn, 2005: 792). Alınan önlemler hastanenin hizmet kalitesinin artmasında ve sağlık hizmetleri sunumunun kalitesinin iyileşmesinde önemli rol oynamaktadır (Kirkhamn, 2005: 792). İsveç gibi ülkeler ise denetleme sisteminin parlamenter üstünlüğü ve esnek aktif izleme modunu kullanarak, Ombudsmanın daha fazla özerkliğe sahip olmasını sağlamaktadır. Ombudsmanlık kurumu şeffaflık ve hesap verebilirlik ile ilgili çalışmaları yürütmenin yanı sıra, sistemin odağını sıkı denetim ve vatandaşların sürece daha fazla katılımı olarak görmektedir (Luo, 2010: 1). Latin Amerika ülkeleri tarafından üçüncü bir demokratikleşme dalgası boyunca kabul edilen kurumsal yenilikler arasında, devlet içi hesap verilebilirlik ajanslarının en anlamlı örnekleri arasında anayasal mahkemelerin kurulması, bağımsız seçim organları, sağlık ve insan hakları ombudsmanlığı büroları yer almaktadır (Balmaceda, 2008: 23). Her ne kadar çoğu sağlık ombudsmanı sadece hastalar ve sağlık kurumları arasında arabuluculuk yapıyor olsa da; söz konusu gelişmeler soruşturma yapma gibi güçleri olan kurumların sayısının ve bu kurumlara olan ihtiyacın artmakta olduğunu göstermektedir.

Sağlık ombudsmanı veya ombudsmanlık hakkındaki idari bir prosedür, zaman zaman bakım standardındaki sistematik değişiklikleri teşvik etmede ve hastaların kötü muamelesini azaltmada en az idari denetim ve yargı denetimi kadar etkili olabildiği, hatta bazı durumlarda daha etkili olabildiği görülmektedir (Yamin, 2002: 35). Bolivya'da 1994 yılında siyasi istikrarsızlık döneminde, yaşanan olumsuzluklara rağmen insan haklarını korumaya yönelik anayasal bir kurum olarak hayata geçen ombudsmanlık kurumu, hukukun üstünlüğüne ve demokrasinin korunmasına en fazla katkıda bulunan kurumlar arasında olması ile dikkatleri üzerine çekmiştir. Ombudsmanlık kurumu, kontrolün zorlandığı ve dengeler sisteminin zayıflatıldığı, yıllarca süren siyasi istikrarsızlık ve sosyal çatışmalar sırasında bile işlevlerini yerine getirdiği görülmektedir (Balmaceda, 2008: 25).

Yeni Zelanda'da hasta hakları ihlaline yönelik şikâyet sistemini analiz eden Ron Paterson'un da ifade ettiği gibi, hasta haklarının nasıl ve neden ihlal edildiğine dair elde edilen her bulgunun kapsamlı biçimde analiz edilmesi sonucunda, ombudsmanlık kurumunun daha etkin hale geleceği düşünülmektedir (Duroja ve Agaba, 2018: 162). Örneğin, bakıma erişim hakkı, mesleki yargılama hakkı ve sunulan bakımı alma hakkı gibi profesyonel kadrolu bir birimin kurulmuş olması ve bu birimin şikâyetlere cevap vermesi anayasal zorunlulukları sağlamanın önemli bir bileşeni olarak görülmektedir. Bir sağlık hizmeti ombudsmanlık kurumu ise bu çabanın ön safhalarında yer almaktadır (Douglas vd., 2013: 60).

2002 yılında Peru Yüksek Mahkemesi, sağlık ombudsmanlığı kavramını biraz daha genişleterek mahkûmların sağlık hakkına karar verirken, sağlık hakkının haklılığını ortaya koyan Uluslararası Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesinin 12. maddesini yayınlamıştır. Sağlık Bakanlığı, Ombudsmanlık Ofisinin eşdeğeri ve ücretsiz bir şikâyet hattı olan InfoSalud (HealthInfo) gibi idari şikâyet kanalları oluşturmuştur (Laplante ve Holguin, 2006: 143).

Günümüzde ise iletişimin önemini vurgulayan çalışmalarla kapsam biraz daha genişletilmektedir. İngiltere'de Ombudsmanlık Kurumu Başkanı Chris Gree'nin bu konudaki açıklamaları söz konusu gelişmeyi ortaya koymaktadır: "Rekabetçi pazarda, bir ombudsman kurumu olarak iletişim sağlayıcılarımız temel uyumsuzlukların çözümünden daha fazlasını ele alarak değer katması ve bu

değeri uygulamalar ile gösterebiliyor olması bizim için hayati önem taşımaktadır. Ombudsmanlık kurumunun faaliyetlerine o kadar önem veriyoruz ki, iletişim sektörünü etkileyen yeni düzenlemeler ve mevzuatlar konusunda iletişim sağlayıcılarını düzenli atölye çalışmaları ile eğitmekteyiz. Çünkü hizmetlerimizle ilgili kötü deneyim, bizim için gerçekten önemlidir. Herhangi bir ombudsmanlık hizmetinden memnun olmanın en büyük sebebi ise şikâyetin desteklenip desteklenmediğini hastanın da bilmesi ve ona göre sürece dâhil olmasıdır” (<https://www.ombudsman-services.org/news/three-mobile-chooses-ombudsman-services>, 2019).

Günümüzde hasta merkezli sağlık hizmeti sunumunun önem kazanmasıyla birlikte, İngiltere’de sağlık ombudsmanının sadece Sağlık Bakanlığına değil, Parlamento’ya ve vatandaşlara karşı sorumluluğunun ön plana çıktığı görülmektedir. Ombudsmanın şikâyetleri iyice araştırması Ulusal Sağlık Sisteminde düşük performansla yüzleşmek ve bakım standartlarını daha çok iyileştirmek için kurumu teşvik etmektedir. Derlenen şikâyetlere bakıldığında; olumsuz şartların hastanelerde ve diğer sağlık hizmeti sunum ortamlarında hasta ve hasta yakınlarına karşı gerçekleşmiş olmasıdır. Bu nedenle gerekli önlemlerin gecikmeksizin alınması gerekmektedir (<https://www.bbc.com/news/health-30395267>, 2019). Bu durumun Türkiye’de hâlihazırda hastaların şikâyetlerini dinleyen ve çözüm bulmaya çalışan hasta hakları birimleri ve hasta hakları kurullarının işleyişi ile benzerlik gösterdiğini söylemek mümkündür.

3. HASTA HAKLARI UYGULAMALARINDA SAĞLIK OMBUDSMANLIĞI

İnsan hakları arasında önemli bir yere sahip olan hasta hakları, vatandaşların devletten ve toplumdan sürekli iyilik halinin sağlanmasını ve hastalık durumunda tedavisi edilmesini isteme hakkı olan sağlık hakkının ayrılmaz bir parçasını oluşturmaktadır. Demokrasi, hukuk devleti ve insan hakları kavramlarının vatandaşlar açısından somut karşılık bulduğu alanlarının başında kuşkusuz hasta hakları uygulamaları gelmektedir (Funda, 2012: 3). Hasta hakları alanında ilk çalışmaların sistematik olarak Amerika Birleşik Devletleri’nde başladığı kabul edilse de, Türkiye’de 1960 tarihinde yürürlüğe giren Tıbbi Deontoloji Nizamnamesi’nde sağlık etiği ve hasta haklarına yönelik kayda değer hükümlerin yer

aldığı ve bu çerçevede zamanın ilerisinde bir düzenleme olduğu görülmektedir (Tıbbi Deontoloji Nizamnamesi, 1960). Diğer taraftan sağlık sisteminin yapısı ve işleyişinin doğal sonucu olarak Amerika Birleşik Devletleri'nde hasta hakları önem kazanmış; 1973 yılında "Amerikan Hastaneler Birliği" (American Hospital Association) tarafından Hasta Hakları Bildirgesi (Patient's Bill of Rights) yayımlanmıştır. 1980 yılından itibaren, özellikle Avrupa'da hasta hakları alanında yayınlanan bildirelerden dünyada pek çok ülke etkilenmiştir (Paasche vd., 2009: 489). Hasta hakları alanında Türkiye'deki gelişmelere tekrar dönecek olursak, 1998 yılında çıkarılan "Hasta Hakları Yönetmeliği" ve ardından çıkarılan çeşitli alt mevzuat ile hasta hakları alanında sistematik düzenlenme hayata geçmiştir (Hasta Hakları Yönetmeliği, 1998).

Hasta Hakları Yönetmeliği etkin ve kaliteli bir sağlık sistemi oluşturma, herkesin temel sağlık ihtiyacını karşılama, insanlar arasında ayırım gözetilmeksizin ekonomik ve sosyal bakımdan güvence altında yaşamaları ilkesi çerçevesinde yapılacağı belirtilmiştir. Bu bağlamda 2003 yılında Türkiye'nin sağlık sistemini ve sağlık hizmet sunumunu köklü biçimde değiştiren Sağlıkta Dönüşüm Programının "Yaygın, Erişimi Kolay ve Güler Yüzlü Sağlık Hizmeti" bileşeni başta olmak üzere pek çok bileşenin hasta hakları ile ilgili olduğunu söylemek mümkündür (Sağlık Bakanlığı, 2003). Bu çerçevede Hasta Hakları Yönetmeliğinin uygulanmasını sağlamak üzere 2004 yılında "Sağlık Tesislerinde Hasta Hakları Uygulamalarına İlişkin Yönerge" yayımlanarak yürürlüğe konulmuştur (Aydemir ve Işıkhana, 2012: 68).

Hasta Hakları Birimi; hastanelerde oluşan hasta hakları ihlallerinin önlenmesi amacıyla başvuruları kabul eden, acil sorunlara yönelik çözümü sağlayan ve bir üst birimi bilgilendiren, sağlık çalışanlarının ve hastaların hasta hakları ile ilgili eğitimlerinden sorumlu birim olarak tanımlanmaktadır (Hasta Hakları Uygulama Yönergesi, 2005). Hasta haklarının temel amacı, kişilerin sağlığına kavuşmasını sağlanmasının yanında bir süreç dâhilinde hastalara optimum kaliteyi sunmak ve bu kaliteyi daha da geliştirmektedir (Funda, 2012: 3). Burada sağlığı bozulan hastanın eski sağlığına mutlaka kavuşturulması her zaman geçerli olamamaktadır. Günümüzde birçok hastalığın tedavisi tam olarak yapılamamaktadır. Ancak hastaların yaşam kalitesini geliştirmek veya korunmak için gereği ne ise yapılmalıdır. Yani devlet tarafından sağlık hizmetlerinin mümkün

olan en üst düzeyde sunulması gerekmektedir (Funda, 2012: 3). Bu yönüyle hasta hakları, genellikle idareye karşı kişilerin şikâyetlerini inceleyerek, idarenin aksayan ve kusurlu yanlarını ortaya çıkarmaktan sorumludur. Ancak vardığı sonuçları Parlamente'ye ve kamuoyunun bilgisine sunmakta yetersiz kalmaktadır. Bu durum bireyin idare karşısında korunmasını amaçlayan denetim türlerinden birisi olan sağlık ombudsmanlığı uygulamasına ihtiyaç duyulduğunun bir göstergesidir (Atay, 2014: 2). Bu ihtiyacın farkına varmış olan pek çok ülkenin sağlık ombudsmanı uygulamasına geçtiği ve uygulamayı hukuk sistemlerine dâhil ettiği görülmektedir. Çünkü hasta hakları birimi şikâyetlere cevap vermekte eksik ve yavaş kalmaktadır (Heally ve Walton, 2016: 493).

Sağlık ombudsmanlığı kurumu hasta haklarına benzer olarak kamu otoriteleri ile bireyler arasındaki ilişkilerin neden olduğu sorunlarla ilgilenmek ve kamu yönetimine karşı bireylerin yakınma ve taleplerini kabul etmek ve ortaya çıkan sorunları çözüme bağlamak gibi benzer görevleri olmasıyla birlikte pozitif hukukça tanınan hak ve özgürlüklerin koruyuculuğu görevini üstlenerek, kendisine aracısız olarak ulaşan şikâyetler üzerine ya da kendiliğinden harekete geçerek soruşturma görevini yerine getirmek gibi hasta haklarından daha kapsamlı ve farklı görevlere de sahiptir (Uz, 2018: 44). Ombudsmanlık kurumu, diğer hukuki mekanizmaların yanında hak ve özgürlüklerin savunucusu olarak görüldüğü ülkelerde, sadece kötü yönetim olarak adlandırılacak konularla kendilerini sınırlandırmamakta, yapılan haksızlıkların nedenlerini bulmak için sistematik araştırmalara girişmekte ve böylece idareyi iyileştirmek amacıyla önerilerde de bulunmaktadır (Uz, 2018: 55). Bu da hastanelerin daha az maliyetle daha kaliteli hizmet sunmasına olanak sağlamaktadır. Fakat ombudsmanlık kurumu, ancak kötü yönetim nedeniyle vatandaşların haksızlığa uğradığını düşünmesi üzerine şikâyet etmesi durumunda soruşturmaya başlayabilir. Diğer bir ifadeyle, soruşturma başlatmak ombudsmanın kendi iradesinde değildir. Şikâyeti yapan kişinin şikâyetini yazılı bir biçimde yapması gerekmektedir. Sağlık ombudsmanlığı kurumu her şikâyeti soruşturmak zorunda değildir. Haksızlığa uğradığını iddia eden kişi şayet temyiz hakkına sahipse veya dava yargılama sürecindeyse, sağlık ombudsmanı bir soruşturma yürütmeme gibi tercih hakları da mevcuttur (Kofler, 2008: 431).

İngiltere’de 2010-2011 yılına ait sağlık ombudsmanlığı kurumunun yayınladığı yıllık raporda yer alan veriler şu şekildedir: Vatandaşlardan gelen 23.667 şikâyet çözümlenmiş; 605 vaka herhangi bir resmi soruşturma başlatılmadan, her iki taraf için de kolay olan yoldan çözümlenmiştir. Sadece 403 dava resmi soruşturmaya konu olmuştur. 12 ay içinde tamamlanan soruşturmaların oranı %88’dir. 2010-2011 yılı için yapılan hizmet alıcıları araştırmasına göre kuruma başvuranların %70’i başvuru sürecinin karmaşık olmadığını ve anlaşılması kolay bir süreç olduğunu belirtmişlerdir. Yine başvuranların %70’i kurumun hizmetlerini kendi ailelerine ve arkadaşlarına da tavsiye edeceklerini belirtmiştir. Kurum personelinin yaklaşımına dair geri dönüşüm ise daha olumlu olduğu görülmektedir. Çünkü başvuranların %82’si kurum personelinin cana yakın ve yardımsever olarak tanımlamıştır (Pahso, 2011: 4; Man, 2017: 27). Türkiye’de ise 2018 yılı hasta hakları birimine yaklaşık 10.000 şikâyet talebiyle müracaat edilmiştir (TÜİK, 2018). Ancak söz konusu şikâyetlerden ne kadarının çözüldüğü, ne kadarının geri çevrildiği ile ilgili herhangi bir istatistiksel veri bulunmamaktadır. Bu da ombudsmanlık uygulamasının hasta hakları biriminden daha geniş kapsamlı olduğunun göstergelerinden bir diğeridir.

Kamu hastanelerinde ombudsmanlık hizmetlerinin oluşturulmasına dair bir çalışmada sağlık ombudsmanlığı; verimsiz, bürokratik ve etkili olmak üzere üç türde sınıflandırılmaktadır (Pereira, 2002: 11-12):

- ◇ **Verimsiz Sağlık Ombudsmanları:** Hastalardan gelen şikâyetleri alan, kullanıcıları ve çalışanları bir yeterlilik sürecine dâhil eden, sorunlara kısa süreli cevap verebilse de uzun vade de kurum içerisindeki istenmeyen durumları değiştirmeyi başaramayanlardır.
- ◇ **Bürokratik Sağlık Ombudsmanları:** Belirli dönemlerde şikâyetlere dair verilerin toparlanmasından, benzer verileri sıralayarak yerleşen kurumsal sorunları ilgili devlet üyelerine raporlamaktan sorumlu olan kişilerdir.
- ◇ **Etkili Sağlık Ombudsmanları:** Nüfusun ihtiyaçlarına göre, kamu politikalarını yeniden düzenleme ve yöneticilerle birlikte stratejiler geliştirebilme yetkisine sahip kişilerdir.

Bu bağlamda Türkiye’de hasta hakları uygulamasıyla sağlık ombudsmanlığı kurumunun sadece verimsiz sağlık ombudsmanlığı kapsamına benzediği görülmektedir. Ancak çok hızlı bir şekilde gelişen bilim ve teknoloji sağlık sektörünü devasa finansal kaynaklarla yürütülebilen bir sektör hâline getirmiş olması, sürekli büyüyen tıbbi bilgi birikimini iletişimden kaynaklı uyuşmazlıklar ile daha çok uğraşır hâle getirmiştir. Bu yüzden sağlık hizmetlerinin etik kurallar çerçevesinde etkili ve verimli sağlık hizmet sunumunu arttırmak için uyuşmazlıkları çözen sağlık hizmetinin daha iyi olması için stratejiler geliştiren Sağlık ombudsmanlığı kurumuna ihtiyacı vardır. Türkiye’nin bu yapıyı sağlık sistemine entegre etmesinin ülke için olumlu sonuçlar getireceği öngörülmektedir.

SONUÇ

Günümüz rekabet koşullarının gitgide artmakta olduğu sektörlerden birisi de sağlık sektörüdür. Buna bağlı olarak sağlık hizmetlerinden faydalanmak isteyen kişilerin bilinç ve farkındalık düzeyinde de artış olduğu gözlemlenmektedir (Kırılmaz vd., 2018: 255). Artık hasta ve hasta yakınları teknolojik imkânların bilincinde ve beklentilerini istedikleri şekilde ortaya koyabilen, beğenmediği hizmetin alternatiflerinin farkında olan bir profil ortaya koymaktadırlar (Kırılmaz vd., 2018: 244). Bu bağlamda sağlık kurumları da sağlık etiği ilkeleri çerçevesinde sağlık hizmeti sunarken hastaların memnuniyetini odak noktasına alması gerekmektedir.

2017 yılı verilerine göre Türkiye’de kamu, üniversite ve özel sektöre ait toplam 1518 hastane bulunmaktadır (Sağlık Bakanlığı, 2018). Hasta Hakları Yönetmeliği uyarınca söz konusu hastanelerde yer alan hasta hakları birimleri ve 81 ildeki hasta hakları kurullarının varlığı ve uygulamaları neticesinde sağlık hizmetlerinden memnuniyet 2003-2017 arası dönemde net bir şekilde arttığı görülmektedir. Sağlık hizmetlerinde her ne kadar hastaların memnuniyeti önemli bir kalite göstergesi ise de, sağlık sektörünün yapısından kaynaklanan hastalar ile hizmet sunucular arasındaki bilgi asimetrisi dikkat edilmesi gereken bir husustur. Dolayısıyla hasta memnuniyetinin sağlık hizmetlerinin kalitesini değerlendirmek için sadece bir ölçüt olduğu akılda tutularak, sağlık hizmetleri kalitesi farklı kalite ölçütleriyle de birlikte düşünülmelidir (Uğur ve Turgil, 2018: 321). Kalite ölçütleri ise vatandaşların hak ve özgürlüklerinin korumasını devlet garantisi altına

alan, merkezi yönetim ve yerel yönetim organları ile devlet memurları tarafından kurallara uygun hizmet sunabilen ombudsmanlık kurumunun sağlık sektöründe var olması ile sağlanabilir.

Yerel yönetimler, eğitim, sağlık gibi farklı sektörlerle yönelik ombudsmanlık kurumu örnekleri incelendiğinde; merkezi bir ombudsmanlık kurumu bünyesinde tüm kamu hizmetlerine yönelik yapılanma ve uygulamanın olmasının yanı sıra, farklı hizmetlere yönelik müstakil ombudsmanlık kurumlarının var olduğu da görülmektedir (Şahin ve Şabaplı, 2016: 773). Yerel ombudsmanlarının kendine ait ofisinin olmadığı durumlarda hükümet veya parlamentonun yanında çalıştığı ve bu durumun kurumun ilkelerinden olan bağımsızlık ilkesini tehlikeye atarak devlet organlarına bağımlı hale getirdiğini gösteren incelemeler de mevcuttur (Akman ve Chiftchi, 2018: 201). Bu çerçevede mevcut Kamu Denetçiliği Kurumu bünyesinde vatandaşların hasta hakları ihlallerine yönelik başvuru ve şikâyetleri çözüme kavuşturulabileceği gibi, müstakil bir Sağlık Ombudsmanlığı Kurumunun teşkil edilmesi de düşünülebilir. Kuşkusuz hasta hakları ihlallerine yönelik başvuru ve şikâyetlerin daha etkin bir şekilde takibi, sağlık etiği ilkelere uygun sağlık hizmeti sunumunun tesis edilmesi, böylelikle hasta memnuniyetinin sağlanması açısından Sağlık Ombudsmanlığı Kurumunun daha etkili olacağı düşünülmektedir. Öte yandan kurulması önerilen Sağlık Ombudsmanlığı Kurumunun merkezi bir yapıda kurgulanmasının işlevsel bir çözüm getirmeyeceği düşünülmektedir. Sağlık hizmetlerinin vatandaşların en yoğun olarak kullandığı hizmetler arasında yer aldığı, sağlık kurum ve kuruluş sayısı ile sağlık personeli sayıları göz önüne alındığında; Sağlık Ombudsmanlığı Kurumunun yerel düzeyde il sağlık müdürlükleri, sağlık kurum ve kuruluşları ile entegre bir yapıda olmasının gerekliliği ortadadır.

Vatandaşların kamu hizmetlerinden faydalanırken eğer bireyin memnuniyetsizliği herhangi bir hasta hakları ilkesinin ihlalini ortaya çıkarırsa çözüm yolları araması gerekebilmektedir. Dünya Sağlık Örgütü tüm ülkelerin toplum refahını geliştirmek adına daha iyi sağlık hizmeti verebilmesi için geliştirdiği ilkeler kapsamına dâhil olan 'erişilebilecek en yüksek düzeyde sağlıktan istifade etme' ilkesi herkes için geçerlidir ve erişimin önündeki engellerden biri olan uyumsuzluğun kaldırılması pek çok ülkede sağlık ombudsmanlığı kurumunun varlığı ile mümkün olduğu görülmektedir (Egici, 2007). Yapılan araştırmalar neticesinde

Türkiye'deki durum hasta hakları uygulamaları ile benzerlik gösterse de hasta haklarından her anlamda daha kapsamlı olan sağlık ombudsmanlık kurumunun varlığına ihtiyaç duyulduğunu göstermektedir.

Sağlık sektöründe ombudsmanlık kurumunun olması iki açıdan çok önemlidir. Birincisi hastalar için hasta odaklı bakıma geçilerek hastaların farkındalığının artmasına yardımcı olabilir ve sağlık etiği ilkeleri çerçevesinde istenilen bilgilerin daha kolay elde edilmesini sağlayabilir. İkincisi ise sağlık ombudsmanlık kurumunun varlığı neticesinde stres ortamının azaltılması ile birlikte sağlık çalışanlarının daha etkili ve verimli çalışması teşvik edilebilir. Benzer şekilde, yapılan bir araştırmaya göre ombudsmanlık kurumunun, işyerlerinde yoğun stres ortamında görevini yerine getiren çalışanların stres düzeyinin yükselmesi ve gereksiz tartışmalara girmesi anlamına gelen toksik davranışları azaltabilecek rol oynadığı görülmektedir. Böylelikle ombudsmanlık kurumunun sağlık çalışanlarının verimliliğinin artmasına yardımcı olabileceği de düşünülmektedir (O'Neill, 2011).

Türkiye'de vatandaşların hak ve özgürlükleri, idari prosedürleri iyileştirme konusunda genel fikir ve öneriler gönderirken devlet ve yerel yönetim organları, insan hakları örgütleri ve kitle iletişim araçları ile işbirliği yapabilen hasta odaklı çalışan, merkezi ve yerel sağlık ombudsmanlığı kurumlarına ihtiyaç vardır. Oluşturulacak Sağlık Ombudsmanlığı Kurumu, kamu kurumları tarafından oluşturulan bürokratik engellerin üstünlüğünü kaldıracığını ve bu sayede vatandaş odaklı bir sistem olabileceği öngörülmektedir. Sonuç olarak sağlık kurum ve kuruluşlarının erişilebilir ve eşit bir şekilde hizmet sunması, eylem ve işlemlerinde vatandaşların talep ve beklentilerini dikkate alması, olası itiraz ve şikâyetleri en hızlı şekilde çözüme kavuşturması gerektiğini savunan Sağlık Ombudsmanlığı Kurumunun, gerek sağlık çalışanları ve yöneticilerinin gerekse sağlık politikacıları için önemli katkılar sağlayacağı düşünülmektedir. Sağlık Ombudsmanlığı Kurumu, sağlık kurum ve kuruluşlarında hizmetin kalitesinin artmasına olanak sağlarken sağlık hizmeti alan vatandaşların şeffaflık ve hesap verebilirlik çerçevesinde her şeyi daha rahat algılayarak yönetime katılım şansı elde etmesine olanak sağlayacaktır.

KAYNAKÇA

- AKMAN, Elvettin ve Aizat Chiftchi (2018). “İnsan Haklarını Koruma Mekanizması Olarak Ombudsmanlık Kurumu: Rusya Federasyonu Örneği”, **Ombudsman Akademik Dergisi**, Sayı: 1, ss: 183-212.
- ATAY, Ender Etem (2014). “Hukuk Devleti İlkesi Işığında İdarenin Denetimi ve Kamu Denetçiliği Kurumu”, **Ombudsman Akademik Dergisi**, Sayı: 1, ss: 1-30.
- AVŞAR, Zakir ve Kadriye Avcı (2017). “Sağlık Ombudsmanı”, **Ombudsman Akademik Dergisi**, Sayı: 6, ss: 143-160.
- AYDEMİR, İshak ve Vedat Işıkhani (2012). “Sağlık Bakanlığı’na Bağlı Hastanelerde Hasta Hakları Uygulamalarının Değerlendirilmesi”, **Eskişehir Osmangazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt: 13, Sayı: 2, ss: 67-86.
- BALMACEDA, Vilma C. (2008). **The Human Rights Ombudsman In The Central Andes**, Submitted to the Graduate School of the University of Notre Dame in Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree of Doctor of Philosophy, Indiana.
- BBC News (2014). “NHS Ombudsman Provokes Fresh Complaints” <https://www.bbc.com/news/health-30395267> (Erişim Tarihi: 28.02.2019).
- ÇETİNKAYA, Feride, Nezahat Koçyiğit ve Atiye Emiroğlu (2013). “Hasta Hakları ve Ermenek Devlet Hastanesi Hastalarının Hasta Hakları Bilgi Düzeyi Üzerine Bir İnceleme”, **KMÜ Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, Cilt: 15, Sayı: 2, ss: 79-84.
- DOUGLAS, B. King, Myra Walker and Lannette Linthicum (2013). “A Health Care Ombudsman Model: The Texas Department of Criminal Justice, Office of Professional Standards”, **Corrections Today**, Vol. 75, No: 5, pp: 58-63.
- DOĞAN, Kadir Caner (2016). “Health Ombudsman In The United Kingdom: Establishment, Functions and Efficiency”, **Journal of International Health Sciences and Management**, Vol: 2, No: 2, pp: 7-15.
- DUROJAYE, Ebenezer and Daphine Kabagange Agaba (2018). “Contribution of the Health Ombud to Accountability: The Life Esidimeni Tragedy in South Africa”, **Health and Human Rights Journal**, Vol: 20, No: 2, pp: 161-168.
- EGİCİ, Mehmet Taşkın (2007). “Dünya Sağlık Örgütü İlkeleri ve Türkiye ile İlişkileri”, https://www.researchgate.net/publication/327671976_Dunya_Saglik_Orgutu_Ilkeleri_ve_Turkiye_ile_Iliskileri (Erişim Tarihi: 04.05.2019).

- ESGÜN, İ. U. (1996). "Ombudsman Kurumunun Türkiye İçin Gerekliliği Üzerine Bir Değerlendirme", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 45, Sayı: 1, ss: 251-278.
- FALLBERG, L. and Mackenney, S. (2003). "Patient Ombudsmen in Seven European Countries: An Effective Way to Implement Patients' Rights?", **European Journal of Health Law**, Vol: 10, pp: 343-357.
- FUNDA, Mahsur (2012). İnsan Hakları, **Sağlık Hakkı ve Hasta Hakları**, Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi, Beykent Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- HARVARD MEDICAL SCHOOL (2019). "About the Ombuds Office" <https://hms.harvard.edu/departments/ombuds-office> (Erişim Tarihi: 22.02.2019).
- HASTA HAKLARI UYGULAMA YÖNERGESİ (2005). <https://sbu.saglik.gov.tr/hastahaklari/yeniyonerge.htm> (Erişim Tarihi: 29.03.2019).
- HASTA HAKLARI YÖNETMELİĞİ (1998). <https://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=7.5.4847&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=Hasta%20Haklar%C4%B1> (Erişim Tarihi: 29.03.2019).
- HEALY, J. and Walton, M (2016). "Health Ombudsmen in Polycentric Regulatory Fields: England, New Zealand, and Australia", **Journal of Public Administration**, Vol: 75, No: 4, pp: 492-505.
- KAYGISIZ, Ummühan (2016). "Kamu Denetçiliği Kurumu Kurumsal Algı Ölçeği Geçerlilik ve Güvenilirlik Çalışması", **Mehmet Akif Ersoy Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt: 8, Sayı: 16, ss: 19-37.
- KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU (2019). "Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu". <https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/1.5.6328.pdf> (Erişim Tarihi: 29.03.2019).
- KIRKHAM, Richard (2005). "A Complainant's View of the Local Government Ombudsman", **Journal of Social Welfare and Family Law**, Volume: 2, No: 3-4, December, pp. 383-394
- KIRILMAZ, Harun, Yasemin Fıçıçı ve İsmail Şimşir (2018). "Hasta Hakları Farkındalığına Yönelik Bir Araştırma", **Sosyal Politikaları Çalışma Dergisi**, Sayı: 41, ss: 231-258.
- KOFLER, Brigitte (2008). "United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland", **European Ombudsman Institutions**, Editors: Gabriele Kucsko-Stadlmayer, Springer, pp: 433-441.

- KUTLU, Önder, Erhan Örselli ve Selçuk Kahraman (2018). “Türkiye’de Yerel Ombudsmanlığın Uygulanabilirliği: İtalya Yerel Ombudsmanlığı Üzerinde Bir Analiz”, **Ombudsman Akademik Dergisi**, Sayı: 8, ss: 15-38.
- LAPLANTE, Lisa and Miryam Rivera Holguin. “The Peruvian Truth Commission’s Mental Health Reparations: Empowering Survivors of Political Violence to Impact Public Health Policy”, **Health and Human Rights**, Vol: 9, No: 2, pp: 136-163.
- LUO, Jing (2010). **Swedish Ombudsman System for Research and Enlightenment**, ProQuest Dissertations Publishing.
- MAN, Fuat (2017). “Birleşik Krallık’ta Kamu Denetçiliği: Parlamento ve Sağlık Hizmetleri Ombudsmanı”, **Söke İşletme Fakültesi Priene Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt: 1, Sayı: 1, ss: 23-34.
- O’NEILL, Moira Kathleen (2011). **Pulling Back the Curtain: State Children’s Ombudsmen at Work**, Doctoral Dissertation, Yale University
- OMBUDSMAN INTERNATIONAL (2019). “Injustice Anywhere Threatens Justice Everywhere” <http://www.ombudsmaninc.org/> (Erişim Tarihi: 07.04.2019).
- OMBUDSMAN SERVICES (2019). “Three Mobile Chooses Ombudsman Services for Dispute Resolution” <https://www.ombudsman-services.org/news/three-mobile-chooses-ombudsman-services> (Erişim Tarihi: 28.02.2019).
- PAASCHE, Orlow (2009). “Survey of Patients’ Bill of Rights Statutes”, **Journal of General Internal Medicine**, Vol: 24, No: 4, pp: 489-494.
- PEREIRA, Helena (2002). “A voz do usuário no sistema hospitalar: ouvidorias”, **Sociologias**, Vol: 7, pp: 82-121.
- SAĞLIK BAKANLIĞI (2018). **Sağlık İstatistikleri Yıllığı 2017**, T.C. Sağlık Bakanlığı Yayınları, Ankara.
- SAĞLIK BAKANLIĞI (2003). **Sağlıkta Dönüşüm**, T.C. Sağlık Bakanlığı Yayınları, Ankara.
- SILVA, Rita de Cássia Costa da, Marcelo Caldeira Pedroso and Paola Zucchi (2014). “Ombudsmen In Health Care: Case Study Of A Municipal Health Ombudsman”, **Rev Saude Publica**, Vol: 48 , No: 1, pp: 134-141.
- ŞAHİN, Engin ve Mehmet Şabaplı (2016). “Dünyada ve 2010 Anayasa Değişikliği Sonrası Türkiye’de Genel Özellikleriyle Ombudsmanlık”, **Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi**, Cilt: 9, Sayı: 42, ss. 768-778.

- TIBBİ DEONTOLOJİ NİZAMNAMESİ (1960). <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/2.3.412578.pdf> (Erişim Tarihi: 10.05.2019).
- TÜİK, (2018). “Hasta Hakları” <https://www.turkiye.gov.tr/kurumlar?kurumKodu=291> (Erişim Tarihi: 29.03.2019).
- USTA, Hasibe (2014).“Türkiye’de Ombudsman (Kamu Denetçiliği) Kurumu”, **Kamu İç Denetçiliği Derneği**, Sayı: 14, ss: 59-64.
- UZ, Bilge (2018). “Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumuna Yapılan Başvuruların Dava Açma Süreleri Üzerine Etkisi”, **Ombudsman Akademik Dergisi**, Yıl: 4, Sayı: 8, ss: 59-73.
- Wn.com (2019). “What Happens When We Receive Your Complaint” https://wn.com/parliamentary_and_health_service_ombudsman (Erişim Tarihi: 28.02.2019).
- YAMIN, Ely (2002). “Challenges and Possibilities for Innovative Praxis in Health and Human Rights: Reflections from Peru”, **Health and Human Rights**, Vol: 6, No: 1, pp: 34-62.
- UĞURLU, Zeynep B. ve Abdullah Tırgil (2018). “Sağlıkta Dönüşüm Programı ve Kamunun Sağlık Hizmetlerinden Memnuniyeti”, **Ombudsman Akademik Dergisi**, Sayı 1, ss: 295-327.

TÜRKİYE'DE VE KUZAY KIBRIS TÜRK CUMHURİYETİ'NDE OMBUDSMANLIK: KARŞILAŞTIRMALI BİR ANALİZ

Turkey and the Republic Of Northern Cyprus Ombudsman:
A Comparative Analysis

Ombudsmanlık konusundaki engin bilgisi ve deneyimleri ile çalışmamda yolumu aydınlatan KKTC Ombudsman Dairesi Müdürü Sayın Zeki Gürsel'in anısına...

Şifa ÇOLAKOĞLU*

Geliş Tarihi: 30.10. 2018 | Yayına Kabul Tarihi: 03.04.2019

Öz

Ombudsmanlık, idari otoriteler üzerinde denetim faaliyeti yürüten bir yargı dışı denetim mekanizması olarak, hem Türkiye Cumhuriyeti'nde hem de Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti'nde (KKTC) faaliyet göstermektedir. Her iki ülkenin hukuksal, yönetsel ve sosyo-politik özellikleri çerçevesinde oluşturulan bir dış denetim yoludur. Bu makalede ombudsmanlık kurumunun farklı siyasi ve hukuki geleneklere sahip ülkelerde nasıl ortaya çıktığından hareketle, Türkiye ve KKTC'deki kamu denetiminin ombudsman aracılığıyla nasıl gerçekleştirildiğinin analiz edilerek sorun alanlarının ve çözüm yollarının belirlenmesini amaçlamaktadır. Aynı zamanda, kamu yönetiminde bir hesap verebilirlik mekanizması olarak ombudsman kurumunun etkililiği ve işlevselliği açısından kamuoyunun gücü üzerinde durulacaktır. Her iki ülkedeki ombudsman denetiminde karşılaşılan sorunların nasıl giderileceğinin bilimsel bir bakış açısı ile tespit edilmesi ve var olan eksikliklerin giderilmesiyle gerek Türkiye gerekse KKTC'de ombudsman denetiminin halk tarafından daha fazla benimseneceği iddia edilmektedir. Böylece hukuk devleti ilkesinin gerektirdiği gibi kamu hizmetinin

Abstract

Ombudsman, as a non-judicial auditing mechanism of administration, exercise control over public administrative authorities in Republic of Turkey and in the Turkish Republic of Northern Cyprus (TRNC). It is an external auditing way which established in accordance with juridical, administrative and socio-political characteristics of both countries. In this article, with the starting point of how the ombudsman institution appear in the countries that own different political and judicial traditions, the aim is to determine and analyze the problems and solutions on the administrative control through the ombudsman. At the same time, the strength of public opinion will be emphasized for the purpose of the ombudsman institution's effectiveness and functionality as a mechanism of accountability in public administration. It is claimed that more will be adopted by the people of the ombudsman control on how to identify a scientific perspective that would overcome the problems encountered in the ombudsman control in both countries and the need by eliminating deficiencies that exist both in Turkey and in the TRNC. Thus, as required by the rule of law principle, public interest will be the pri-

*Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Yönetim Bilimleri Anabilim Dalı Tezli Yüksek Lisans Öğrencisi ve KKTC Başbakanlık Personel Dairesi İdare Memuru, sifa_c92@hotmail.com, ORCID ID: 0000-0003-3103-2294

sunumunda kamu yararının birincil ölçüt olduğu, insan haklarına dayanan bir demokrasi ve kamu yönetimi anlayışının kurumsallaşabilmesine ombudsman denetimi aracılığı ile büyük katkı sağlanmış olacaktır.

Anahtar Kelimeler: Kamu Denetçiliği Kurumu, Ombudsman, Yüksek Yönetim Denetçisi, Başdenetçi, Denetçi.

many criterion in the presentation of public services, and the institutionalization of democracy and public administration based on human rights will be greatly contributed through ombudsman supervision.

Keywords: The Ombudsman Institution, Ombudsman, the Supervisor of Supreme Administration, Chief Ombudsman, Ombudsmen.

GİRİŞ

Devlet, egemenliğini sürdürebilmek için oluşturduğu işlevsel organları ve bu organların yarattığı bürokrasisi ile dev bir yapılanmadır. Bu dev yapılanma, en büyük örgütsel mekanizma ve en üstün güç olma özelliğiyle idare ve kamu yönetimi olgularının hem yaratıcısı hem de bu olguların devamlılığına bağımlı olan bir zorunluluktur. Modern devlet anlayışında devletin süregelen bir zorunluluk olarak görülmesinin çeşitli yönetim ve denetim mekanizmalarının doğmasına yol açtığı söylenebilmektedir. Demokratik hukuk devletinin çağdaş kamu yönetimi anlayışı, bireylerin temel hak ve özgürlüklerini odak noktasına koyarak iş görmektedir. Kamu kurum ve kuruluşlarının, kuruluş ve işleyişlerini anayasal ve yasal zemine oturtarak, çeşitli denetim mekanizmalarının inceleme ve soruşturmalarına açık, şeffaf ve halka karşı hesap verebilir şekilde kamu hizmeti vermelerini amaçlanmaktadır. Ombudsman denetimi bu bağlamda, demokratik hukuk devleti olmanın doğal bir sonucu olmasının yanı sıra temsili demokrasiden katılımcı demokrasiye evrilen rejimlerin de vazgeçilmez bir unsurudur. Çünkü ombudsmanlık, halkın yönetimin denetlenme sürecine katılımını sağlayan işlevsel bir denetim mekanizmasıdır.

Ombudsmanlık ilk olarak İsveç'te ortaya çıkan ve buradan tüm Avrupa ülkelerine yayılan bir kurum olarak, halkların istek ve ihtiyaçlarına uygun olarak şekillenmeye açık, esnek bir kurum olagelmıştır. Bu nedenle tanımı da tıpkı kurumun yapısal oluşumu ve işleyişindeki çeşitlilikler gibi ülkeden ülkeye değişkenlik göstermektedir. Genel olarak ombudsmanlık kurumu, vatandaşların idareye ilişkin şikayetlerini inceleyen, ilgili kamu kurum ya da kuruluşlarının eylem ve işlemlerini denetleyen ve karşılaşılan sorunlara çözüm önerileri sunan demokratik hukuk devletinin önemli bir idari denetim mekanizması olarak tanımlanmaktadır.

Türkiye'de ve Kuzey Kıbrıs'taki ombudsman denetimini konu alan bu çalışmanın amacı, her iki ülkenin kamu yönetimlerinde böyle bir denetim mekanizmasına neden ihtiyaç duyulduğu sorusundan hareketle, idarenin denetlenmesinde bir boşluk söz konusu ise bu boşluğun ombudsmanlık ile ne derece

kapatılabildiğini tartışmak, iki ülkenin Ombudsmanlık kurumlarının yapı ve işleyişlerini, hem ilgili yasal ve anayasal düzenlemeler hem de uygulamadaki etkinlikleri bağlamında karşılaştırmaktır. Bu çalışmada ayrıca ombudsmanın kamu personel rejimindeki statüsünün ne olduğu, tarafsızlığı, bağımsızlığı ve seçimi üzerinde de durularak Türkiye ve Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti eksenindeki yasal sorunları ve uygulamadaki eksiklikleri gidermeye yönelik çözüm önerileri sunulacaktır.

1. OMBUDSMAN KAVRAMI VE TARİHSEL GELİŞİMİ

1.1. Kelime Anlamı ve Tanımı

Ombudsman kelimesinin orijini, İsveç dilindeki ombuds (umbuds man) kelimesine dayanmakta ve temsilci, aracı kişi, vekil anlamlarına gelmektedir. Ombudsmanın Türkçe karşılığı olarak; arabulucu, kamu hakemi, kamu denetçisi, medeni hakların savunucusu, parlamento komiseri gibi tanımlamalar kullanılmakla beraber Türkiye'de Kamu Denetçisi, Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti'nde ise Yüksek Yönetim Denetçisi (Ombudsman) tercih edilen adlandırmalardır (Doğan, 2014: 79).

Ombudsman kurumunun uygulaması ülkeden ülkeye çeşitlilik gösterdiği için genelgeçer bir tanım yapmak oldukça zordur. Ancak, bir kuruma 'ombudsman' adını verebilmek için bazı tanımlayıcı özelliklerinin olması gerekmektedir. Öncelikle ombudsman, idarenin işlem, eylem, tutum ve davranışlarını denetleyen bağımsız ve tarafsız bir devlet organıdır. Ombudsmanın çeşitli ülkelerdeki seçilme yöntemlerine bakıldığında, genellikle yasama organı tarafından seçildiği görülmekte, böylece ombudsmanın yürütmeden ve idareden bağımsızlığının bir ölçüde parlamento tarafından seçilme ilkesiyle sağlanmış olmaktadır (Erhürman, 1998: 91). Halkın temsilcilerince seçilmesi ombudsmanın yürütme ve idareden bağımsızlığını destekleyen bir unsurdur. Halkın temsilcilerince seçilen ombudsman daha tarafsız ve bağımsız kararlar alabilmekte, halkın gözünde daha meşru sayılmaktadır.

Bir diğer özellik, ombudsmanın, şikâyet üzerine veya re'sen harekete geçerek, idarenin eylemleri, işlemleri ve davranışları üzerinde hukuka aykırılık ve yerinde denetimi yapmasıdır. Bu doğrultuda verdiği kararlar hem idarenin hem

de vatandaşın zararının giderilmesine yöneliktir. Ombudsman, yayınladığı raporlarla idareye düzeltici tavsiyelerde bulunmakta, yurttaş olup olmaması fark etmeksizin idare tarafından zarara uğratılan herkesin yanında yer alan, halka mal olmuş, vatandaşın haklarını savunan ve koruyan bir mekanizma olmaktadır. Her ne kadar ombudsmanın bağımsız ve tarafsız olması onu yargısal denetime yaklaştıran bir unsur olsa da kararları, yargı kararlarından farklı olarak hukuken bağlayıcı nitelikte değil, yol gösterme ve tavsiye niteliğindedir (Erhürman, 1998: 89). Ombudsmanın mahkemeler gibi bağlayıcı kararlar alamıyor oluşu kurumun temel özelliklerinden olmakla birlikte ülkeden ülkeye farklılık gösterebilmektedir. Örneğin, İskandinav coğrafyası başta olmak üzere birçok Avrupa ülkesinde ombudsmanlar kanunların anayasaya aykırılığı iddiasıyla Anayasa Mahkemesine başvurabilmekte, hatta idari işlemlerin iptali için dava açabilmektedirler (Sayan, 2014: 341). Genel olarak yargısal denetimden farklı olarak ombudsman denetimi daha esnek, az maliyetli, şekilci olmayan, kolay ulaşılabilir ve hızlı sonuç alınabilen bir şikâyet mekanizmasıdır.

Kuşkusuz, ombudsman denetimini sayılan bu özellikleri ile sınırlandırmak ya da kalıplaştırmak doğru değildir. Elbette ki kurumun özellikleri ve uygulama şekilleri ülkeden ülkeye farklılık göstererek, her ülkenin kültürel, toplumsal ve tarihsel yapıları dikkate alınarak oluşturulmaktadır. Her ülkenin ombudsman kurumunu uygulama tarzının nasıl olduğuna dair bir çalışma yapmak için de her ülkeyi ayrı ayrı incelemek ve çok kapsamlı bir karşılaştırma yapmak gerekmektedir.

1.2. Ombudsmanlığın Tarihsel Gelişimi

Türkiye’de ve bazı Avrupa kaynaklarında ombudsmanlık kurumunun Osmanlı kökenli olduğu iddia edilmektedir.¹ Aslında, Osmanlı Devleti’ndeki Kadı-ül Kudat, Divan-ı Hümayun, Divan-ı Mezalim, Kazasker, Kadı, Muhtesip gibi kurul ve görevlilerin halkın yakınmalarını dinledikleri ve padişah adına sorunları çözüme kavuşturdukları bilinmektedir. Fakat kurumun Osmanlı kökenli olduğuna yönelik savunmalar daha ziyade İsveç Kralı’nın Osmanlı Devleti’nde ki sürgün yıllarına dayandırılmaktadır. Şöyle ki, İsveç Kralı 12. Charles 1709

¹ Özellikle, 2005 tarihli Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı’nın genel gerekçe kısmında kurumun kökeninin Osmanlı Devletine hatta Büyük Selçuklu Devletine kadar uzandığı iddia edilmekteydi. Ayrıntılı bilgi için bkz. <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d22/c123/tbmm22123114ss1206.pdf>

yılında Poltava Savaşı sonucu Ruslara yenilince Osmanlı Devletine sığınmış, Edirne yakınlarındaki Demirtaş Paşa Konağı'nda bir süre ikamet etmek zorunda kalmıştır. Bu süre zarfında Osmanlı Devleti'ndeki bahsi geçen kurumları inceleme imkânı bulmuş ve 1713 yılında kendi yokluğunda ülkesindeki sorunlarla ilgilenmesi, kamu personelini denetlemesi ve gerektiğinde personel hakkında işlem yapması için Högste Ombudsmannen (Yüksek Vekil) olarak görevlendirmiştir. İddiaya göre Kral 12. Charles ülkesine geri döndüğünde bu sistemin iyi işlediğini görmüş ve böylece geçici süreliğine kurulmuş olan kurum kalıcı hale gelmiştir (Odyakmaz vd., 2016: 87). 1809 yılına kadar Kral'ın gözlemcisi olarak faaliyet gösteren Ombudsman, 1809 tarihli İsveç Anayasası'nda "Justitieombudsman" olarak anayasal bir kurum haline getirilmiştir. İsveç Kralı'nın Osmanlı Devleti'nde yapmış olduğu gözlemler sonucunda böyle bir kurumu oluşturduğu, Osmanlı denetim sisteminin İsveç'e örnek teşkil ettiği iddia edilmektedir (KDK, 2016: 22).

Ancak bu iddia tartışmaya açık bir iddiadır. Bilindiği gibi ombudsmanlık, yapısı gereği yürütmeden bağımsız ve tarafsız hareket edebilen bir kurumdur. Ombudsmanlığın İskandinav coğrafyasındaki kurumsallaşma süreci de yürütmeden bağımsız hareket edebilecek bir denetim organının yaratılabilmesi şeklinde gelişmiştir. Oysa, Osmanlı Devleti'nde idareyi denetleme mekanizmaları padişahın şahsına bağlı, onun etkisi, gözetimi ve denetimi altında çalışan bir tür "hierarchy denetim" mekanizmalarıydı. Bu nedenle, özellikle post-modern kamu yönetimi anlayışının ortaya çıkması ile yıldızı parlayan ve katılımcı demokrasi-nin bir tezahürü olarak görülebilecek ombudsmanlık denetiminin Osmanlı'da "fikren" doğmuş olma ihtimali söz konusu olsa bile bu kurumun modern, hatta post-modern dönemin şeffaflığı ve hesap verebilirliğe dayanan denetim anlayışını yansıtmadığını kabul etmek gerekmektedir.

Ombudsman kurumunun ilk ortaya çıkışı 18. yüzyılın başlarına rastlamaktadır. 1809 yılında İsveç Anayasasına giren kurum uzunca bir süre İsveç topraklarından dışarıya çıkamamıştır. Kurum, 20. Yüzyılın başından başlamak üzere önce 1919 yılında Finlandiya'ya, 1955 yılında ise Danimarka'ya yayılmıştır. 20. Yüzyılın ikinci yarısından itibaren de 1962 yılında Norveç'te ve aynı yıl Yeni Zelanda'da uygulanmaya başlamış, 1967 yılında ise İngiltere'de kurularak Anglo-Sakson hukuk sistemlerini etkisi altına almıştır. Ardından, demokratikleşme

sürecinden geçmekte olan ve SSCB'nin dağılmasıyla bağımsızlığını kazanan ülkelerde kurulmaya başlayarak Latin Amerika'ya kadar yayılmıştır. Amerika Birleşik Devletleri'nde (ABD) ise Ombudsman ilk kez 1969'da Hawaii'de kurulurken, bunu 1971'de Nebraska, Jawston, New York ve Missoiri izlemiştir (Doğan, 2014: 84). Kurumun Kıta Avrupası hukuk sistemine yayılması ise Anglo-Sakson geleneğe sahip ülkelerden daha geç bir tarihte gerçekleşmiştir. Kurum, 1973 yılında Fransa'da kurularak Kara Avrupası hukuk sistemine girmiştir (Baykal, 2013: 93). Ombudsmanlık, uluslararası örgütlerin programlarında da geniş yer bulmuş, Avrupa Konseyi İstisari Asamblesi'nin 1975 tarihli ve 457 sayılı tavsiye kararıyla üye devletlere tavsiye edilmiştir. Ombudsmanlık, 1980'li yıllardan itibaren neo-liberal ekonomi politikalarının etkisiyle de Dünya Bankası, IMF, AB İlerleme Raporları'nda Türkiye'ye tavsiye edilen kurumlar arasında yer almıştır (Avrupa Komisyonu, 2008: 12). 1992 yılında imzalanan ve 1993 yılında yürürlüğe giren Maastricht Antlaşmasıyla Avrupa Ombudsmanı kurularak siyasi bütünleşme hareketinin kurumsal yapısına dâhil edilmiştir (Baykal, 2013:134). Bu doğrultuda, Avrupa Birliği Müktesebatına uyum sürecinin hem KKTC hem de Türkiye Cumhuriyeti Ombudsmanlık kurumlarının kurulmasında bir dış etmen olduğu söylenebilmektedir.

1.3. Ombudsmanlığın Türkiye Cumhuriyeti'ndeki Tarihsel Gelişimi

Ombudsman kavramının Türk hukuk literatüründe tartışılmaya başlanması 1970'li yıllara rastlamaktadır. 1982 Anayasası yürürlüğe girmeden önce Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi ve Hukuk Fakültesi öğretim üyelerince hazırlanan "Anayasa Önerisinde" de kuruma yer verilmiş, fakat anayasa koyucu bu öneriyi kabul etmeyerek "bir tür ombudsman" olduğu iddia edilen Devlet Denetleme Kurulu (DDK)'na Anayasa'nın 108. Maddesinde yer vermiştir (Erhürman,1995: 78).

Ancak, söz konusu maddede belirtildiği gibi Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak kurulan Devlet Denetleme Kurulu, Cumhurbaşkanının istemi üzerine inceleme, araştırma ve denetleme yapabilmekteydi. Kurulun raporları ilk olarak Cumhurbaşkanına sunulmakta, Cumhurbaşkanı tarafından onaylandıktan sonra Başbakanlığa gönderilmekteydi. Başbakanlık ise yetkili mercileri kurul

raporu hakkında bilgilendirerek gereğinin yapılmasını istemektedir. Fakat idarenin DDK raporu doğrultusunda işlem yapma mecburiyeti yoktur. Bu açıdan Ombudsmanlık Kurumu ile benzeşse de Erhürman'a göre "ombudsman, idareyi düzeltmeye, doğru yola sokmaya hukuka uygun hale getirmeye çalışır. DDK ise cumhurbaşkanının idareyi denetlemek ve hükümet üzerindeki gücünü hissettirmek amacıyla kullandığı bir yardımcı kuruldur." (Erhürman, 1995: 83)

Devlet Denetleme Kurulu'nun yanı sıra 2004 yılında kurulan T.C. Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu da ombudsmanlık benzeri yapıda olduğu iddia edilen bir diğer kuruldur. Denetim alanı ombudsmanlığa göre oldukça sınırlı olan bu kurulun kararlarının da ombudsman raporları kadar etkili olabilmesi mümkün değildir. Kamuda "etik denetim" yapma amacıyla kurulan bu mekanizmanın elinde bir yaptırım gücü bulunmamaktadır. Türkiye'de ombudsmanlık kurumunun etkililiği tartışılırken ombudsmanlık benzeri olduğu iddia edilen saydığımız yapıların da işlevselliği sorgulanmaya başlamış, günümüzde de sorgulanmaya devam etmektedir (Sayan, 2014: 337).

1982 Anayasası yürürlüğe girdikten sonra ombudsmanlık denetiminin kurulması tartışmaları 1990'lı yıllarda da devam etmiş, uluslararası örgütler yayınladıkları raporlarında bu kurumu Türkiye'ye tavsiye etmeyi sürdürmüşlerdir. 1999 yılında Helsinki zirvesiyle Türkiye'nin AB'ye üyelik müzakereleri başlamış ve AB'nin her yıl yayınladığı üyeliğe aday ülkelere ilişkin ilerleme raporlarında Türkiye'de idarenin denetimine ilişkin sorunlar belirtilmiş ve bir takım önerilerde bulunulmuştur. Nihayet, 2006 yılında 5521 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun TBMM'de kabulü ile Kamu Denetçiliği Kurumunun ilk temeli atılmıştır. Fakat 5521 sayılı Kanunun dönemin Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer tarafından yeniden görüşülmek üzere meclise geri gönderilmesi üzerine 2006 yılında 5548 sayılı Kanun kabul edilmiş, ancak bu kanunun da Anayasa'da öngörülen örgütlenme ilkelerine, erkler ayrılığı ilkesi ve 6., 7. ve 8. maddelerine aykırılığı gerekçesiyle iptali ve yürürlüğünün durdurulması için Anayasa Mahkemesine götürülmüş ve Mahkeme tarafından 2008 yılında oy birliğiyle iptal edilmiştir².

² Anayasa Mahkemesi, 25.12.2008/E.2006/140-K.2008/185; RG:04.04.2009,27190.

2010 yılında 5982 sayılı Kanun ile Anayasanın “Dilekçe hakkı” başlıklı 74 üncü maddesi “Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı” şeklinde değiştirilmiş ve kamu denetçisine başvurma hakkı Anayasal güvenceye kavuşmuştur. Nihayetinde, 2012 yılında 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun kabul edilmesi ile TBMM Başkanlığına bağlı, kamu tüzel kişiliğini haiz, özel bütçeli ve merkezi Ankara’da bulunan Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmuş ve 29/03/2013 tarihinde faaliyetlerine başlamıştır (KDK, 2016: 23).

1.4. Ombudsmanlığın Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti’ndeki Tarihsel Gelişimi

Ombudsmanlık denetimi Kuzey Kıbrıs’ta 13 Ekim 1991 ara seçimiyle kamuoyunun gündemine girmiş, ne olduğu ve ne işe yaradığı anlaşılamayan bir kavram olarak tartışmaları beraberinde getirmiştir. Esasında bu kurum Kıbrıs Hukuk literatürüne, 6/1973 sayılı “İdare Komiseri Yasası” ile girmiştir. Fakat bu yasa uygulamaya geçememiş, böyle bir denetim kurumu kurulamamıştır. Sonrasındaki 1975 Kıbrıs Türk Federe Devleti (KTFD) Anayasası ise kurum hakkında herhangi bir düzenleme getirmemiştir (Erhürman, 1995: 94).

Kıbrıs Rum kesiminde ombudsmanlığın kurumsallaşması ise Kuzey’den daha önce gerçekleşmiş, 1982 yılında İçişleri ve Savunma Bakanlığı, Polise ve Orduya yöneltilen şikâyetleri değerlendirmek üzere bir polis subayının görevlendirilmesini uygun bulmuştur (Erhürman, 1995: 94). Kurum bugün Kıbrıs Cumhuriyeti’nde işlerliğini etkili bir şekilde sürdürmektedir³.

Kurumun KKTC’deki kuruluş süreci, 1985 tarihli Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Anayasası’nda Ombudsmanın, Yüksek Yönetim Denetçisi adıyla düzenlenerek (md. 114) anayasal bir güvenceye kavuşturulmasıyla gerçekleşmiştir. Ancak ombudsman denetim mekanizmasının KKTC’de kurumsallaşması sonraki yıllarda gerçekleştirilebilmiştir (Necatigil, 2015: 88). 25 Ocak 1993 günlü Resmi Gazete’de Yüksek Yönetim Denetçisi (Ombudsman) Yasa Önerisi yayımlanmış, ombudsmanlık 1993 genel seçimlerinden sonra kurulan koalisyon hükümetinin hükümet programının da temel noktalarından bir tanesi olmuştur. (DP- CTP) Nitekim Cumhuriyet Meclisi’nce 15-16 Temmuz 1996 bileşiminde, Yüksek Yö-

³ Kıbrıs Cumhuriyeti’nde faaliyet gösteren Yüksek Yönetim ve İnsan Hakları Denetçisi (Ombudsman) hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. http://www.ombudsman.gov.cy/ombudsman/ombudsman.nsf/index_en?OpenDocument (20.04.2018).

netim Denetçisi (Ombudsman) Yasası kabul edilmiş, Cumhurbaşkanı tarafından Resmi Gazetede yayımlanarak ilan edilmiştir (Şafaklı, 2009: 177). Fakat kurumun faaliyete geçmesi 1998 yılını bulmuştur⁴. İlk altı aylık rapor 19 Ocak 1998'de Nail ATALAY (1997-2002) tarafından yayımlanmıştır. 2006'da bu göreve Feridun Önsav atanmış, 2012-2015 arası kurum boş kalmış, 2015'te Yüksek Mahkeme Yargıci Emine Dizdarlı bu göreve atanmıştır.

Ombudsmanlığın KKTC Anayasası'nda özel bir düzenlemeyle yer alması kurumun halk tarafından kabul görmesi, idarenin kurumun kararlarına saygı göstermesi ve uyması açısından son derece önemli olmuştur. Türkiye'de ise 1982 Anayasası'nda kuruma "Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı" başlıklı 74. Maddesinde değinilmiş, KKTC Anayasası'nda olduğu gibi bağımsız bir kurum olarak özel bir düzenleme yapılmamıştır.

KKTC Anayasası'nda kurumun adı Yüksek Yönetim Denetçisi "Ombudsman" olarak geçmekte ve 114. maddede kurumun kuruluşu, ombudsmanın görev ve yetkileri özel olarak düzenlenmektedir (Necatigil, 2015: 87). 1985 Anayasası md.114/2 de "*Yüksek Yönetim Denetçisinin görevden alınma koşulları, bir Yüksek Mahkeme Üyesine uygulanan koşullara denk tutulur.*"⁵ ifadesiyle ombudsmanın statüsü de her koşulda bağımsız ve tarafsız olması gereken yargıçlık mesleği ile "eş değerde" görülmektedir. Bu sayede, ombudsmanın belli başlı çıkar gruplarını memnun edecek kararlar alma gibi bir zorunluluk altına girmesinin engellenmesi bir yana, aynı zamanda ombudsman olan kişinin keyfi kararlarla görevden alınması zorlaştırılarak ancak çok ciddi bir suçlama olduğunda görevden alınabileceği güvence altına alınmış olmaktadır. Kabul etmek gerekir ki 1985 Anayasası'nın sağladığı güvence ile kurum oldukça sağlam bir zemine oturtul-

⁴ İlk altı aylık rapor 19 Ocak 1998'de ilk ombudsman Nail Atalay (1997-2002) tarafından yayımlanmıştır. 2006'da bu göreve Feridun Önsav atanmış, 2012-2015 arası kurum boş kalmıştır. 2015 yılında Yüksek Mahkeme Yargıci Emine Dizdarlı bu göreve atanmıştır (KKTC Ombudsman, 2017).

⁵ Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Anayasası, RG:21.03.1985, madde 114: "(1) Yönetimin herhangi bir hizmet veya eyleminin, yürürlükteki mevzuata ve mahkeme kararlarına uygun olarak yapıpı yapılmadığı veya herhangi bir yürütsel veya yönetsel birim veya görevli tarafından veya onlar adına yapılan herhangi bir hizmet veya eylemi denetlemek, soruşturmadaki yetkililere rapor sunmak veya yasadaki belirlenecek diğer görevleri yerine getirmek amacı ile Cumhurbaşkanı'nın, Meclisin onayı ile bir Yüksek Yönetim Denetçisi atanır.

(2) Yüksek Yönetim Denetçisinde aranan nitelikler, yetki ve görevleri Yasa ile düzenlenir. Yüksek Yönetim Denetçisinin görevden alınma koşulları, bir Yüksek Mahkeme üyesine uygulanan koşullara denk tutulur.

(3) Yargı organları ile dış politikayı ve ülke savunmasını ilgilendiren konular Yüksek Yönetim Denetçisinin yetki alanı dışındadır."

muş, anayasal ve toplumsal bir gereklilik olarak, Kıbrıs Türk demokrasi kültürü ve geleneğinde, hukuk sistemi ve kamu yönetiminde yerini almıştır.

1.5. Neden Ombudsmanlık?

Ombudsmanlığın her iki ülkedeki kuruluş süreci izlendiğinde neden ombudsmanlığa ihtiyaç duyulduğunun üzerinde durulması gerekmektedir. Özellikle Türkiye’de ombudsmanlık benzeri bazı yapıların yönetimi benzer bir denetime tabi tutuyor olması ve idarenin hukuka aykırı işlemlerinin iptal ettirme gibi bir yargısal güvencenin vatandaşa sunulmuş olması ombudsmanlık kurumunun gerekliliğinin sorgulanmasına neden olmaktadır. Elbette ki ombudsmanlık denetimi, bir yargısal denetim mekanizması değildir. İdare adına işlem gerçekleştirmez, kararlarını iptal edemez, geri alamaz ya da kaldıramaz. Hukuk düzeninde etki doğuracak kararlar almak yerine tavsiye edici ve yol gösterici nitelikte kararlar alır. Ancak önemli olan ombudsmanın verdiği kararların yargı yoluna gitmeden yani idare ile yurttaş arasında bir “çekişme” doğmadan da idare ve yürütmeye etki bırakabilmesi, idareyi yaptığı hataları düzeltmeye “zorlaması” ve halkın hem yürütmeye hem de kuruma olan güvenini artırmasıdır.

Avrupa Birliği, özellikle 1990’ların ikinci yarısından başlayarak genişleme sürecine dahil ülkelerde ombudsman kurumunu kurulmasını teşvik etmiş, bu konuyu genişleme ilkesi kapsamında değerlendirerek aday ülkelerin Katılım Ortaklığı belgelerinde ve İlerleme Raporlarında ombudsmanlığa yer vermiştir (Tosun, 2015: 150). Ayrıca Avrupa Birliği nezdinde “Avrupa Birliği Ombudsmanlığı” kurulmuştur.⁶ AB dışında Avrupa Konseyi, Dünya Bankası ve IMF gibi örgütlerin kurumun Türkiye’de kurulmasında itici güç oldukları görülmektedir. Yukarıda da belirtildiği gibi Avrupa Konseyi İstişari Asamblesi 1975 yılında 457 sayılı kararına dayalı olarak üye ülkelere ombudsman kurumunu tavsiye etmiştir (Baykal, 2013: 107). Kuşkusuz ki KKTC, Avrupa Birliği’ne üyelik süreci başta olmak üzere uluslararası örgütlerin Kıbrıs Müzakereleri bağlamında yaptığı çalışmalarından etkilenmiş ve kuruma Anayasasında yer vermiştir. Fakat kurumun kuruluş sürecini sadece uluslararası örgütlerin faaliyetleri ile açıklamak yetersiz kalmaktadır. Özellikle post-modern yönetim anlayışının ve piyasa dostu devlet

⁶ 7 Şubat 1992 Maastricht Antlaşması’nın 138/e maddesine bağlı olarak kurulan bu kuruma ilk ombudsman 1994 yılında Avrupa Parlamentosu seçimlerinden sonra atanmıştır (Baykal, 2013: 135).

fikrinin teorisi olarak nitelendirilebilecek yönetim anlayışı da kurumun yıldızının parlamasında oldukça etkili olmuştur. Günümüzde, toplam kalite yönetimi, şeffaflık, stratejik yönetim, performans yönetimi, değişim mühendisliği vb. tekniklerle bütünleştirilen ombudsmanlık, katılımcı demokrasinin olmazsa olmaz kurumu haline getirilerek, post-modern bir güzellemeye de maruz kalmaktadır (Doğan, 2014).

Ombudsmanlık Kurumunun hem Türkiye hem de KKTC için varlığı, tarihsel ve toplumsal gereklilikler bağlamında düşünülmeli ve kurum en uygun denetim anlayışı ile organize edilmelidir. Türkiye'de ombudsmanlık kurumunun etkililiği tartışılırken ombudsmanlık benzeri olduğu iddia edilen bazı yapıların da işlevselliği sorgulanmaya başlamış, günümüzde de sorgulanmaya devam etmektedir (Sayan, 2014: 337). Türkiye açısından Devlet Denetleme Kurulu'nun yanı sıra 2004 yılında kurulan T.C. Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu ombudsmanlık benzeri yapıda olduğu iddia edilen bir diğer kuruldur. Ancak, denetim alanı ombudsmanlığa göre oldukça sınırlı olan bu kurulun kararlarının ombudsman raporları kadar etkili olabilmesi mümkün değildir. Kamuda "etik denetim" yapma amacıyla kurulan bu mekanizmanın elinde bir yaptırım gücü bulunmamaktadır. Yine TBMM Dilekçe Komisyonu ve Başbakanlık Bilgi İletişim Merkezi (BİMER) gibi yapıların da vatandaşın şikâyetlerine çözüm arama amacıyla kurulduğu ve bir tür idarenin dışsal denetimini yaptığı söylene de ombudsmanlık kurumunun etkinliği sağlandığında elde edilebilecek demokratik kazanımlar bu kurumlarla elde edilmesi mümkün olmayan kazanımlar olacaktır.

KKTC'nde de yakın geçmişte benzer tartışmaların yaşanmıştır. Başbakanlık Denetleme Kurulu, 2010 yılında kurulan ombudsman denetimine benzerliği dikkat çeken ancak Anayasa'da ombudsman gibi özel bir yeri olmayan, Başbakanlık bünyesinde faaliyet yürüten bir kurul olarak bu tartışmanın merkezinde yer almıştır. Bu Kurul'un 7/2010 sayılı kuruluş, görev ve yetkiler yasasında; bakanlıklarda, Başbakanlığa ve Bakanlıklara idari koordinasyon yönünden bağlanan kurum ve kuruluşlarda, kamu iktisadi teşebbüsleri dahil olmak üzere çeşitli kamu kuruluşlarında her türlü yolsuzluk, usulsüzlük ve mevzuata aykırılıkların araştırılarak inceleneceği belirtilmiştir. Söz konusu Kurul'un kurulması toplumda tartışmalara yol açmış, ombudsman ve diğer kurumların görev ve yetkilerine müdahale edileceği iddia edilmiştir (Necatigil, 2015: 90). Sonuçta Cumhurbaş-

kani'nın istemi üzerine 7/2010 sayılı Başbakanlık Denetleme Kurulu Yasası yayımlanmadan önce Anayasa Mahkemesi'nden görüş alınmıştır. Mahkeme, üçte iki çoğunlukla ilgili yasanın esas maddelerini Anayasa'ya uygun bulmuştur.⁷

Nihayetinde tartışılması ve sorgulanması gereken Türkiye ya da KKTC'de var olan Dilekçe Komisyonu, Devlet Denetleme Kurulu, BİMER, Etik Kurul, Başbakanlık Denetleme Kurulu gibi çeşitli denetim mekanizmalarına alternatif bir denetim türü yaratılıp yaratılmadığı değil, idarenin denetlenmesinin de bir kamu hizmeti olduğundan hareketle bu hizmeti gerçekleştirmek için ihtiyaç duyulan mekanizmaları, ülkenin özgül şartlarına uyarlayıp doğru bir şekilde değerlendirmek olmalıdır (Esgün, 1996: 269). Bu bağlamda her iki ülke için idari yapının yükünü hafifletecek, hızlı, masrafsız, biçimsel olmayan, siyasi tarafsızlığa sahip bir ombudsman, idarenin denetimine katılma konusunda cesurca hareket edemeyen vatandaşların daha aktif bir şekilde yönetime katılmalarında başvuracakları bir denetim mekanizması olacaktır. KKTC için ise özel olarak etkili bir ombudsman denetiminin kurumsallaştırılması, hem anayasal hem toplumsal hem de Kıbrıs Sorununun çözümü sürecinde kamu yönetiminde şeffaflık ve hesap verebilirliğin sağlanması bakımından bir gereklilik olarak görülmektedir.

2. TÜRKİYE CUMHURİYETİ KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU

2006 yılında Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan Katılım Ortaklığı Belgesinde Türkiye'ye ombudsmanlık sisteminin kurulması için tavsiyelerde bulunulmaktaydı. 2008 yılında yayımlanan AB İlerleme Raporunda ise "Kamu denetçiliği yoluyla oluşturulacak denetim mekanizmasının toplumun farklı kesimleri arasında gerilimi düşürmeye, birey haklarını korumaya ve hukukun üstünlüğünü güçlendirmeye katkı sağlayacağı" dile getirilmekteydi (Avrupa Komisyonu, 2008: 69). Kopenhag ve Madrid kriterlerinde de, AB'ye aday devletlerde insan haklarının kurumsallaşmasına destek olacak Ombudsman Kurumlarının kurulması önerisi yer almaktaydı (Baykal, 2013: 119). Görüldüğü gibi, T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kuruluş sürecinde uluslararası örgütlerin politikaları etkili olmuştu.

⁷ Ayrıntılı bilgi için bkz. KKTC Anayasa Mahkemesi 15/2009 (D.3/2009), 22.10.2009 tarihli görüş bildirisi.

2.1. Anayasa Değişikliği ve 6328 Sayılı Kanun

Türkiye'de 12 Eylül 2010 tarihinde yapılan halk oylaması sonrası Anayasa'nın "dilekçe hakkı" başlıklı 74.maddesi, "Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı"⁸ olarak değiştirilmiş, böylece kamu yönetimi denetim sistemine ombudsmanlık kurumu eklenmiştir. İnsan haklarının korunmasında daha etkin hukuki ve idari çerçeve sağlama amacıyla kurulması öngörülen Kamu Denetçiliği sistemine getirilen Anayasal dayanak sayesinde idarenin eylem ve işlemlerinin iyi yönetim ilkeleri ile hukuka uygunluk bakımından bağımsız bir denetime tabi tutulması böylece insan haklarının korunması mekanizmasının güçlendirilmesi hedeflenmiştir.⁹

Kanununun 1.maddesinde kurumun 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 üzere Kamu Denetçiliği Kurumu oluşturmaktır."¹⁰ olarak düzenlenmiştir. Kurumun, Başdenetçilik ve Genel Sekreterlikten oluşacağı, Kurumda, bir Başdenetçi ve beş denetçi ile Genel Sekreter ve diğer personel görev yapacağı ve Kurumun gerekli gördüğü yerlerde büro açabileceği kanunda belirtilmiştir (md 4).

2.2. Başdenetçi ve Denetçilerin Seçimi

Türkiye'de Başdenetçi, kurumun yöneticisi ve temsilcisidir. Yıllık raporlar ve başvuru üzerine hazırlanan özel raporlarda onun imzası bulunmaktadır. Fakat Türkiye'de ombudsman adlandırması yerine başdenetçi adlandırması kullanılmaktadır. KKTC'de ise Yüksek Yönetim Denetçisi (Ombudsman) Dairesi'nde müdür, başdenetçi, denetçi gibi kadrolar bulunmakla birlikte kurumun

⁸ (Ek fıkra: 07.05.2010-5982/8 md.), RG:13.05.2010, 27580.

⁹ Bu gelişmeler üzerine, 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu esas alınmak suretiyle, Adalet Bakanlığında oluşturulan Çalışma Grubu tarafından yeni bir kanun tasarıları hazırlanmış, 2011 genel seçimleri öncesinde TBMM'ye sevk edilen ancak seçimler nedeniyle kadük kalan 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu nihayet 29 Haziran 2012'de yürürlüğe girmiştir. 27 Kasım 2012 tarihindeki TBMM Genel Kurulunda yapılan oylamada Mehmet Nihat Ömeroğlu ilk Kamu Başdenetçisi olarak seçilmiştir. 29 Kasım 2012 tarihinde, Dilekçe ve İnsan Haklarını İnceleme Karma Komisyonu kamu denetçilerini seçmiş, seçilen kamu denetçilerinden biri, başdenetçinin kararıyla kadın ve çocuk hakları alanında görevlendirilmiştir (Baykal, 2013: 118). Kurumun faaliyete başlaması ise 29 Mart 2013 tarihinde gerçekleşmiştir (KDK, 2016).

¹⁰ 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, RG:14.06.2012,28338.

temsilcisi kişi “ombudsman” olarak adlandırılmakta ve hazırlanan raporlarda ombudsman olarak onun imzası bulunmaktadır. Anayasa madde 74’te Kamu Başdenetçisinin TBMM tarafından, gizli oyla, dört yıl için seçileceği düzenlenmiştir.¹¹

6328 sayılı Kanun’da başdenetçi ve denetçilerin seçilme usulü 11. maddede düzenlenmektedir. Buna göre Başdenetçi veya denetçilerden birinin görev süresinin bitmesinden doksan gün önce, bu görevlerin herhangi bir sebeple sona ermesi hâlinde ise sona erme tarihinden itibaren onbeş gün içinde görevin sona erdiği, Kurum tarafından Meclis Başkanlığına bildirilir. Başkanlık tarafından ilân edilen başvuru süresi içinde aranan niteliklere sahip olanlardan (madde 10 sayılan nitelikler), Başdenetçi veya denetçi aday adayı olmak isteyenler Başkanlığa başvuruda bulunur. TBMM Dilekçe Komisyonu ve İnsan Hakları İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan Karma Komisyon, Başdenetçi seçiminde başvuruda bulunan aday adayları arasından üç aday, başvuru süresinin bittiği tarihten itibaren onbeş gün içinde belirleyerek Genel Kurula sunulmak üzere TBMM Başkanlığına bildirir. Genel Kurul, bildirim tarihinden itibaren onbeş gün içinde, Başdenetçi seçimlerine başlar. Başdenetçi gizli oyla, üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile TBMM tarafında seçilir. Denetçiler ise, Karma Komisyon tarafından oluşturulacak alt komisyon tarafından adayları belirleyip Komisyona sunar. Denetçilerin seçimi ise Genel Kurul tarafından değil Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan Karma Komisyon tarafından, üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile gerçekleşir (md 11).

2.3. Kurumun Bağımsızlığı ve Tarafsızlığı

Kurumun bağımsız ve tarafsız olması, ombudsmanlık mekanizmasının en temel gereklerinden biridir. Yürütmeden ve idareden bağımsız olmayan bir ombudsmanın yaptığı denetim, hiyerarşik denetimden, yani idarenin kendi kendini denetlemesi olan yönetsel denetimden farklı olmayacak, böylece ombudsmanlık kurumu gereksiz bir yapılanmadan öteye gidemeyecektir.

¹¹ 1982 Anayasası md.74: “...*Kamu Başdenetçisi* Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından gizli oyla dört yıl için seçilir. İlk iki oylamada üye tamsayısının üçte iki ve üçüncü oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğu aranır. Üçüncü oylamada salt çoğunluk sağlanamazsa, bu oylamada en çok oy alan iki aday için dördüncü oylama yapılır; dördüncü oylamada en fazla oy alan aday seçilmiş olur.”

Bağımsızlık ve tarafsızlık, öncelikle yürütme ve idareden bağımsızlık ve tarafsızlık olarak algılanmalı, yargısal denetimden muaf olma şeklinde algılanmamalıdır. Yoksa ombudsmanın gerçekleştireceği denetim sürecinde ortaya çıkabilecek usulsüzlükler kuşkusuz yargı denetimine tabidir. Bu nedenle yargı organının gerçekleştirdiği hukuka uygunluk denetimine ombudsmanın yaptığı işlemler de dâhildir. Örneğin, 6328 sayılı kanununun 32.maddesinde, Genel Sekreter, kamu denetçiliği uzman ve uzman yardımcılarının görevleri sebebiyle bir suç işledikleri öne sürüldüğü takdirde ceza soruşturması ve kovuşturması yapılabilmesinin Başdenetçinin iznine bağlı olacağı, izin verilmesi veya verilmemesine ilişkin karara karşı itiraz merciinin Ankara Bölge İdare Mahkemesi (idari yargı) olacağı belirtilmiştir (md. 32/1).

Ombudsman halk adına idareyi hukuka uygunluk ve kararlarının yerindeliği bakımından denetlediği için vatandaşın yanında yer almalıdır. Ombudsman denetiminde gözetilmesi gereken insan hakları ve yurttaş haklarıdır. O nedenle birincil amaç, yurttaşı idarenin hukuka aykırılığı karşısında korumak ve savunmaktır. Ancak ombudsman, devlet ve idare düşmanı değildir. Yönetime hatalarını gösterip etkili tavsiyelerde bulunarak idarenin ve yürütmenin de yanında yer almaktadır. Burada asıl önemli olan, bağımsız ve tarafsız bir ombudsmanın yasama organı, yani halkın temsilcileri tarafından seçilen bir kurumun, halkın yanında, halk adına yönetimi denetlemesi, yönetimi denetleyecek olan bir mekanizmanın ise yürütme ve idareden ayrı, bağımsız ve tarafsız olarak oluşturulabilmesidir.

İdare alanında yapılacak denetim, hükümetin idare politikasıyla ilgili olduğundan siyasal niteliği ağır basmaktadır. Bu açıdan, denetim yapma yetkisi verilen kişi ya da kişilerin hükümet gibi siyasal bir yapı tarafından belirlenmesi alacakları kararlarda idareden ve yürütmeden ne derece bağımsız hareket edebildiklerinin tartışılmasına yol açacaktır. Örneğin Cumhurbaşkanının ya da Bakanlar Kurulu'nun atadığı bir ombudsmanın ne derece bağımsız ve tarafsız bir denetim yapacağı sorgulanacaktır. Bu bakımdan Türkiye'de başdenetçinin ve denetçilerin meclis tarafından seçilmesi bu bakımdan kurumun siyasi tarafsızlığı açısından uygun bir yöntemdir. Fakat yeniden seçilme olanağı olan bir kişinin-ki Türkiye'de başdenetçi ve denetçiler sadece bir dönem daha görev yapmak üzere

ikinci kez seçilebilmektedir- kendini seçme gücü olan çevrelere tavizkar davranabileceği ihtimali göz önüne alınmalıdır (Esgün, 1996: 260).

Ombudsman seçiminde yasama organının yetkili olması bağımsızlığının sağlanmasında bazen yetersiz kalabilmektedir. Günümüzde, meclis çoğunluğunun iktidar partisince ele geçirildiği durumlarda ombudsman seçimi hükümetlerin siyasal eğilimine yakın kişilerin o makama seçilmesiyle sonuçlanabilmektedir. Böyle bir sonucun ombudsmanın tarafsızlığı ve bağımsızlığını olumsuz etkileyeceği öngörüldüğünden Türkiye'de başdenetçi ve denetçilerin siyasi partiye üye olamayacağı 6328 sayılı kanunda belirtilmiştir (md.10/1,e).

Ombudsmanın görev süresi de bağımsızlık ve tarafsızlığı etkileyen bir husustur. Türkiye'de başdenetçi ve denetçilerin görev süreleri dört yıldır. TBMM genel seçimlerinin de dört yılda bir yapılması, yani ombudsman görev süresinin milletvekillerinin görev süreleriyle aynı olması yazında eleştirilmektedir. Bu eleştiri, özellikle parlamento çoğunluğunu elinde tutan iktidar partisine bağımlı olabilecek bir ombudsmanın seçilme riski düşünüldüğünde yerinde bir eleştiridir. O nedenle, ombudsmanın görev süresinin yasama organının görev süresinden daha uzun olmasının demokrasinin gelişmesine katkı sağlayabileceği savunulmaktadır. Yeni seçilen milletvekilleri önceki parlamento çoğunluğunu temsil eden bir ombudsmanla uyumlu çalışmaya zorlanacak, böylece muhalefet ile iktidarın denetim konusunda uyumlu çalışması sağlanabilecektir. Bu durum ombudsmanı, günümüzde parlamentonun çoğunluğunu elinde bulunduran ve yürütme organını ele geçiren iktidar partisinden kurtarmak açısından önemlidir. Ancak, seçilen kişinin görevinin sona erdiği tarih seçim dönemine denk gelmemişse yeni seçilecek kişinin, önceki meclis çoğunluğu ile seçilmesi bir ölçüde bu sorunu giderebilir. Fakat bu çözüm, iktidarın uzun yıllar yürütmeyi ve meclis çoğunluğunu elinde bulundurduğu, böylece muhalefetin etkisiz kaldığı tek parti dönemlerinde yeterli bir çözüm olmayacaktır.

Ombudsmanın bağımsızlığının ve tarafsızlığının sağlanabilmesi bakımından önemli hususlardan bir diğeri bütçe meselesidir. Yürütme organının söz sahibi olamayacağı, sabit gelirli, özel bir bütçeye sahip bir kamu denetçiliği kurumunun baskı unsurlarına karşı daha tarafsız ve bağımsız hareket edebileceği kuşkusuzdur. Ayrıca yeterli mesleki donanıma sahip, liyakat esasına göre işe alınan,

mesleğinde ilerleyen ve görevden ayrılan yeterli sayıda personelinin olması da ombudsman kurumunu güçlü kılan bir diğer özelliktir.

6328 sayılı kanunda Kamu Denetçiliği Kurumu'nun TBMM Başkanlığı'na bağlı, kamu tüzel kişiliğine sahip ve özel bütçeli olacağı belirtilmiştir (md 4/1). Kamu tüzel kişiliğinin olması, ilk bakışta kuruma hukuken var olma ve temsil edilme hakkı tanımaktadır ve ombudsman denetiminin etkililiği bakımından yerinde bir düzenleme gibi görülmektedir. Ancak Ombudsmanlık mekanizmasının TBMM Başkanlığına bağlı bir kurum olarak kurulması kamu tüzel kişiliği mantığına aykırı bir düzenlemedir. Şöyle ki, 1982 Anayasası'nın idarenin bütünlüğü ve kamu tüzel kişiliği başlıklı 123. maddesinde göre idare, kuruluş ve görevleri ile bir bütündür. Bu durumda idare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür, ancak idare bütünü tüzel kişiliğe sahip değil; idarenin büyük bir kısmı devlet tüzel kişiliği içinde yer almakta, geriye kalan bölümü ise çeşitli tüzel kişiler halinde örgütlenmektedir (Ağar, 2006: 284). Bu bütünlük içerisinde TBMM, yasama fonksiyonunu yerine getirmekle yetkilendirilmiş, devlet tüzel kişiliği altında örgütlenmiş bir organ olduğundan devlet tüzel kişiliğinden ayrı bir tüzel kişiliğe sahip değildir, olamaz. Bu durumda TBMM'ye bağlı bir yapıya bir kamu kurumu ya da yerel yönetimde olduğu gibi tüzel kişilik atfetmek Türk Anayasa sistematığına ve kamu örgütlenmesine aykırılık oluşturmaktadır. Eğer, bağımsız ve tarafsızlığın güvence altına alınabilmesi için kamu tüzel kişiliğini haiz bir Kamu Denetçiliği Kurumu tercihi yapıldı ise, bu durumda TBMM Başkanlığına bağlılıktan vazgeçilmesi, ya da KKTC'deki gibi herhangi bir yönetsel otoritenin hiyerarşisinden bağımsız bir anayasal kurum olarak yeniden ele alınarak gerekli yasal düzenlemelerin yapılması gerekmektedir. Çünkü ombudsmanın yürütmeden bağımsızlığının sağlanması ne kadar elzemse, yasama organından bağımsız hareket etmesi de o kadar elzemedir. O nedenle Kamu Denetçiliği Kurumu'nun yasama organı ile hukuki kişilik sorunu yaratan bağlantısının kesilmesi iktidar partisinin etkisinden uzak kalmasını destekleyecek bir çözüm yolu olarak görülmektedir.

Ombudsmanın yaşı ve tecrübesi de bağımsızlık ve tarafsızlık açısından dik-kate alınması gereken bir husustur. Başdenetçi ve denetçiler atandıkları makamı bir sıçrama tahtası olarak görmeyecek olgunlukta ve mesleki donanıma sahip olmalıdırlar. Türkiye'de başdenetçi seçilebilmek için elli, denetçi seçilebilmek için

de kırk yaşını doldurmuş olmak şartının kanunda düzenlenmesi bu açıdan yerinde bir kural olmuştur (md 10/1,b).

Mali ve sosyal haklar yönünden ise, ombudsmanın kimsenin etkisi altında kalmayacak bir maaş rejimine ve sosyal statüye sahip olması oldukça önemlidir. Bu doğrultuda, 6328 sayılı kanunun 16. maddesinde; Başdenetçiye Başbakanlık Müsteşarı; denetçilere ise Başbakanlık müsteşar yardımcıları için belirlenen her türlü ödemeler dâhil mali haklar tutarında aylık ücret ödeneceği belirtilmişti. Ancak, Türkiye’de 2018 yılında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’ne geçilmesiyle birlikte 16. maddenin birinci fıkrasında yer alan “Başbakanlık Müsteşarı” ibaresi “en yüksek Devlet memuru” şeklinde, “Başbakanlık müsteşar yardımcıları” ibaresi ise “bakanlık genel müdürleri” şeklinde değiştirilmiştir.¹² Böylece, yeni sistemle birlikte ilgili mevzuatta mali ve sosyal hak ve yardımlar ile emeklilik hakları bakımından, Başbakanlık Müsteşarına yapılan atıflar yeni sistemdeki en yüksek Devlet memuru olan Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanına yapılmış sayılmaktadır.¹³ Mali ve sosyal haklar yönünden benzer düzenleme KKTC’nin Ombudsman Yasası’nda, ombudsmanın istifası, görevine son verilmesi (md.7/2), maaş ve ödenekleri (md.10) konularında yer almaktadır. KKTC Ombudsmanının, bazı istisnai durumlarda ve mali haklarının düzenlenmesinde Sayıştay Başkanı ve Yüksek Mahkeme Yargıçlarına uygulanan şartlara dahil olduğu belirtilmiştir. Ombudsmanın, KKTC mevzuatı uyarınca en yüksek kamu görevlileri sayılan Sayıştay Başkanı ve Yüksek Mahkeme Yargıçlarıyla birlikte değerlendirilmesi, devlet örgütlenmesinde ombudsmanlık kuruma verilen önemi yansıtmaktadır. Aynı şekilde Türkiye’de Başdenetçinin en yüksek devlet memuru sayılan Başbakanlık Müsteşarı (yeni sistemde Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanı) ile kıyaslanmasında anlatılmak istenen, en yüksek devlet memuru olan müsteşar ile ombudsmanın “paralel statüde” görülmesi gerektiği, maaş rejimi, sosyal haklar ve disiplin konularında bu paralel statü ilişkisinin gözetilmesi gerektiğidir.

¹² 2/7/2018 tarihli ve 703 sayılı KHK’nin 110 uncu maddesiyle, 16. maddenin birinci fıkrasında yer alan “Başbakanlık Müsteşarı” ibareleri “en yüksek Devlet memuru” şeklinde, “Başbakanlık müsteşar yardımcılarını” ibaresi “bakanlık genel müdürleri” şeklinde, “müsteşar yardımcılanna” ibaresi “bakanlık genel müdürlerine” şeklinde, “Başbakanlık Müsteşarının” ibaresi “en yüksek Devlet memurunun” şeklinde, “başbakanlık müsteşar yardımcılarının” ibaresi “bakanlık genel müdürlerinin” şeklinde değiştirilmiştir. Ayrıntılı bilgi için bkz. 703 sayılı Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, RG: 09.07.2018, 30473.

¹³ Ayrıntılı bilgi için bkz. <https://www.memurlar.net/haber/761223/en-yuksekk-devlet-memurunun-kim-oldugu-belli-oldu.html> (30.8.2018).

2.4. Görev ve Yetkileri

Ombudsmanın hangi alanlarda yetkili olabileceği her ülkede farklı şekilde düzenlenmiştir. Ombudsmanın hangi konularda yetkili olduğunun tespitinde iki farklı yaklaşım söz konusu olmaktadır. Bunlardan birincisi organik yaklaşımdır. Bu yaklaşıma göre sadece idari teşkilat içerisinde yer alan organlar tarafından yapılan işlemler, eylemler ve davranışlar ombudsmanın yetki alanı içerisinde olacak, yasama ve yargı organlarının idari eylem, işlem ve davranışları kurumun yetki alanı dışında kalacaktır. Bir diğer yaklaşım ise fonksiyonel yaklaşımdır. Bu yaklaşımda, yapılan işlem, eylem ve davranışın niteliği esas alınmaktadır. Böylece, yasama ve yargının idari nitelikteki işlem davranış ve eylemleri de ombudsmanın yetki alanında sayılmaktadır (Erhürman, 2000: 170). Yönetimin işlem, eylem ve kararları üzerinde hem hukuka uygunluk hem de yerindelik denetimi yapmaya yetkili olan ombudsmanın görev alanının belirlenmesinde ikinci yaklaşımın hakkaniyete daha uygun, yurttaş haklarını daha adilce savunabilecek ve daha etkili sonuçlar verebilecek bir yaklaşım olduğu söylenebilir.

1982 Anayasası'nın 74'üncü maddesinin son fıkrasında, "Bu maddede sayılan hakların kullanılma biçimi, Kamu Denetçiliği Kurumunun kuruluşu, görevi, çalışması, inceleme sonucunda yapacağı işlemler ile Kamu Başdenetçisi ve kamu denetçilerinin nitelikleri, seçimi ve özlük haklarına ilişkin usul ve esaslar kanunla düzenlenir." İfadesiyle görev alanını belirleme kanun koyucuya bırakılmıştır.

Bu doğrultuda Kurumun görevi ve görev alanına girmeyen konular 6328 madde 5'te şu şekilde düzenlenmiştir; "(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;

- 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, Kurumun görev alanı dışındadır.”

Görüldüğü gibi yasa koyucu, anayasanın 74. maddede kendisine tanıdığı yetkiyi kullanarak ombudsmanın görev alanını “müdahale edemeyeceği” konuları sayarak belirlemiştir.

2.5. Yönetmelik

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik¹⁴ 28 Mart 2013 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanmış, Kurum, 29 Mart itibarıyla idarenin işleyişine ilişkin gerçek ve tüzel kişilerin başvurularını almaya başlamıştır¹⁵.

T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu yaptığı inceleme, araştırma ve soruşturmalarda, adı geçen yönetmelikten yararlanmaktadır. Kurumun kuruluş amaçları arasında “iyi yönetim ilkelerini” gözeterek inceleme ve araştırma yapmak sayılmaktadır. O nedenle yönetmeliğin 6.maddesinde bu ilkelere yer verilmiştir. Söz konusu ilkeler 6. maddede; eşitlik, şeffaflık, hesap verebilirlik, haklı beklentiye uygunluk gibi post-modern dönemin izlerini taşıyan ilkelere aittir. Ombudsmanlığın Türkiye’deki kuruluş sürecinde AB sürecinin siyasi, hukuki ve ekonomik alanlardaki itici gücü etkili olmuştur. Yönetmelikteki iyi yönetim ilkeleri de 1990’lardan itibaren kamu yönetiminde gerçekleşen dönüşüme, yönetişim ve yeni kamu işletmeciliği yaklaşımlarına işaret etmektedir. Türkiye’de hayata geçirilecek ombudsmanlık denetiminde de sayılan post-modern ilkelerin gözetilmesi gerektiği, kamu yönetimine bu ilkelerin yansıtılması gerektiği, Kamu Denetçiliği Kurumunun da çalışma usulünde bu ilkelere bağlı kalarak hareket etmesi gerektiği hem AB politikaları hem de diğer uluslararası örgütlerin ekonomi politikalarıyla ve devlet yönetimindeki bürokrasiden yönetişime dönüşen yeni yönetim anlayışıyla bağlantılıdır (Tosun, 2015: 129).

¹⁴ Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, RG:28.03.2013, 28601.

¹⁵ Kamu Denetçiliği Kurumu’nun çalışma usul ve esaslarının düzenlendiği diğer yönetmelikler de mevcuttur. Kurumun personelinin çalışma ilke ve şartlarını düzenleyen, Kamu Denetçiliği Kurumu Disiplin Amirleri Yönetmeliği, Kamu Denetçiliği Kurumu Personeli Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Yönetmeliği ve Kamu Denetçiliği Uzmanlığı Yönetmeliği bulunmaktadır. Kurum, verdiği kararlarda ve çalışmalarında bu yönetmeliklere bağlı kalarak hareket etmektedir (KDK, 2016).

KKTC Yüksek Yönetim Denetçisi (Ombudsman) ise kendi kuruluşunu düzenleyen kanunu dışında tüzük, yönetmelik gibi hukuk metinlerine sahip değildir. Ombudsman Dairesi'nin çalışma usul ve esaslarının düzenlendiği tüzük veya yönetmelik gibi kuralkoyucu hukuki metinlerin bulunmaması önemli bir eksikliklerdir. Doğrudan Ombudsman Dairesi ile bağlantılı olmayan ancak tüm idareyi kapsayan 2013 yılında yürürlüğe giren İyi İdare Yasası¹⁶ ve 2006 tarihli Bilgi Edinme Hakkı Yasası¹⁷ da Daire'nin gerek kurum içi idari çalışmalarında gerekse başvuruların alınmasından sonuca bağlanması sürecinde uyması gereken yasa metinlerindedir. Günümüzde Yüksek Yönetim Denetçisi' ne İyi İdare Yasası ve Bilgi Edinme Hakkı Yasası altında birçok başvuru yapılmaktadır. Ancak Kurumun çalışmasını düzenleyen tüzük veya yönetmeliğinin olmaması, aşağıda anlatılacak ciddi eksiklikleri barındıran 38/1996 sayılı Yüksek Yönetim Denetçisi (Ombudsman) Yasası altında faaliyet yürüten kurumun işleyişini olumsuz etkilemektedir.

3. KKTC'NDE YÜKSEK YÖNETİM DENETÇİSİ

Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti'nin 15 Kasım 1983 tarihinde ilan edilmesi sonrasında yönetimin hangi araçlar kullanılarak nasıl denetleneceği kamuoyunda ve mecliste tartışılmaya başlanmıştır. 1985 tarihli KKTC Anayasası'nda, ombudsmanlık kurumuna özel olarak yer verilerek Türkiye Cumhuriyeti'nden daha erken bir tarihte yönetimin ombudsman eliyle denetlenmesi anayasal düzlemde yerini almıştır.

3.1. Anayasa'daki Yeri ve 38/1996 Sayılı Yasa

KKTC'deki hukuk sisteminde ve kamu yönetiminde Kamu Hizmeti Komisyonu, Yüksek Mahkeme, Sayıştay ve Yüksek Yönetim Denetçisi kaynağını Anayasadan alan bağımsız organlardandır. Bağımsız bir kurum olan ombudsmanlık meclis adına denetim yapmamakta, ancak her altı ayda bir Cumhuriyet Meclisi Başkanlığı'na çalışmaları hakkında detaylı rapor sunmaktadır. Bu rapor basına açık olmakla birlikte Cumhurbaşkanı ve Başbakanı da gönderilmektedir. Cumhuriyet Meclisi başkanlığına sunulan raporların basına açık olması, haklın

¹⁶ 27/2013 sayılı İyi İdare Yasası, RG:26.11.2013, 188.

¹⁷ Değiştirilmiş şekilde 12/2006 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Yasası, RG:14.02.2006.

raporlardan haberdar olması ve kamuoyu denetiminin sağlanabilmesi açısından oldukça önemlidir.

1985 tarihli KKTC Anayasası madde 114'te, Yüksek Yönetim Denetçisi (Ombudsman) başlığı ile kurumun amacı, görevi, yetki alanı ve ombudsmanın seçimi düzenlenmiştir:

(1) Yönetimin herhangi bir hizmet veya eyleminin, yürürlükteki mevzuata ve mahkeme kararlarına uygun olarak yapılıp yapılmadığını veya herhangi bir yürütsel veya yönetsel birim veya görevli tarafından veya onlar adına yapılan herhangi bir hizmet veya eylemi denetlemek, soruşturmak yetkililere rapor sunmak veya yasada belirlenecek diğer görevleri yerine getirmek amacı ile, Cumhurbaşkanlığıınca, Meclisin onayı ile, bir Yüksek Yönetim Denetçisi atanır.

(2) Yüksek Yönetim Denetçisinde aranan nitelikler, yetki ve görevleri Yasa ile düzenlenir. Yüksek Yönetim Denetçisinin görevden alınma koşulları, bir Yüksek Mahkeme üyesine uygulanan koşullara denk tutulur.

(3) Yargı organları ile dış politikayı ve ülke savunmasını ilgilendiren konular Yüksek Yönetim Denetçisinin yetki alanı dışındadır.

Kurumun kuruluş yasası ise 38/1993 tarihli Yüksek Yönetim Denetçisi (Ombudsman) Yasasıdır¹⁸. Söz konusu Yasanın amacı, yönetimin hizmet veya eyleminin yürürlükteki mevzuata ve mahkeme kararlarına göre yapılıp yapılmadığı veya herhangi bir yönetsel birim ya da görevli tarafından yapılan hizmet veya eylemi denetleyecek, soruşturacak ve yetkililere rapor sunacak ombudsman müessesesinin oluşumunu sağlamak olarak ifade edilmektedir. Ayrıca yasada; "Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti'nde yönetimin ifa ettiği herhangi bir hizmetin, yürürlükteki mevzuata ve mahkeme kararlarına uygun olarak yapılıp yapılmadığını denetlemek, soruşturmak, yetkililere rapor sunmak gibi görevleri yerine getirmekle görevlendirilen Yüksek Yönetim Denetçisi (Ombudsman'ın) çalışmalarına yardımcı olacak ve onun gözetim ve denetimi altında çalışacak Yüksek Yönetim Denetçisi (Ombudsman) Dairesi kurulacağı" belirtilmektedir (md.18)¹⁹.

¹⁸ "38/1996 sayılı Yüksek Yönetim Denetçisi (Ombudsman) Yasası", RG: 29.07.1996, 90.

¹⁹ Bu çalışmada KKTC Mahkemeleri internet sitesinden ulaşılan anayasa ve yasaral esas alınmıştır. (<http://www.mahkemeler.net>, 16.04.2018).

Yüksek Yönetim Denetçisi esasen, haksızlığa uğradığını iddia eden kişilerin müracaatları üzerine harekete geçerek araştırma, soruşturma ve denetleme yapan bir kurumdur. Yasa gereği araştırmaları sonucunda idareye yol gösterici, düzeltici önerilen sunan özel raporlar hazırlamaktadır (md. 16). Araştırdığı her konuda kendilerinin müşahedeleri ile alınan sonuçları ve soruşturmakta olduğu konu ile ilgili gördüğü kişilerin görüşlerini hazırlayacağı raporda açıkça belirtmesi hakkaniyet ilkesinin bir gereğidir. Hazırladığı Raporu Cumhuriyet Meclisi Başkanlığına sunmakla birlikte ayrıca Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Cumhurbaşkanına ve şikâyeti yapan ilgili kişiye de göndermektedir. Ombudsmanın görevini yaparken Cumhurbaşkanı, Meclis Başkanı, Başbakan, Bakanlar, yönetimin bağımsız kuruluş başkanları ile kamu kurum ve kuruluşlarının idare heyeti, başkan ve/veya Genel Müdürleri ve/veya Sekreterleri ile yasa ile kurulmuş Komisyon veya Komite Başkanları veya yasa ile kurulan diğer hükmü şahıs veya teşekküllerle doğrudan temas edebileceği ve soruşturmakta olduğu konu hakkında yazılı veya sözlü bilgi ve belge sunulmasını isteyebileceği yasanın ilgili maddelerinde belirtilmektedir. Görüldüğü gibi KKTC Ombudsmanının çalışma yöntemi raporlarla yürütülmektedir ve şikâyet konusuyla ilgili rapor sunma yetkisi ise kendisine ait, izin durumunda dahi devredemeyeceği özel bir yetkidir.

3.2. Yüksek Yönetim Denetçisinin Atanması

1996 tarihli Yasada ombudsmanın atanmasının Cumhurbaşkanlığınca, meclis onayı ile gerçekleştirileceği belirtilmektedir (md. 4/1). Atama konusu, onay için genel kurula gelmeden önce, Hukuk ve Siyasi İşler Komitesinde görüşülerek Yüksek Yönetim Denetçisi (Ombudsman) olarak atanan kişinin, yasanın 5'inci maddesinde öngörülen, Hukuk, Siyasal Bilgiler, İktisat, İşletme, Kamu Yönetimi ve bunlara uygun konularda bir üniversiteden mezuniyet durumu, kamu görevinde en az 10 yıl çalışmış olduğu, Doktora seviyesinde lisans üstü eğitim yapıp yapmadığı ve kamu görevi içinde veya dışında, sorumluluk taşıyan bir görevde en az beş yıl çalışmış olduğu, Seçim ve Halkoylaması Yasası'nın 9'uncu maddesinde²⁰ öngörülen milletvekili adaylığı için gerekli nitelikleri

²⁰ "5/1976 sayılı Seçim ve Halkoylaması Yasası", RG: 13.03.1976, 16. Bu düzenlemenin 9. Maddesinde seçilebilir nitelikleri; kısıtlı olmamak, Yurt ödevini (Mücahitlik veya askerlik yükümünü) yasalardan öngördüğü biçimde yerine getirmiş olmak veya yurt ödevinden başışık tutulmuş olmak; Oy verme gününden önce en az üç yıldan beri daimi ikametgâhı Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti sınırları içinde bulunmak; Beş yıldan fazla hapis cezasına çarptırılmamış olmak veya kasten adam öldürme, adam öldürmeye teşebbüs; uyuşturucu madde imal etme, ithal etme, tasarrufunda bulundurma, kullanma veya alıp satma; ırza geçme veya ırza geçmeye teşebbüs; dolandırıcılık; hileli iflas; rüşvet almak veya vermek veya hırsızlık suçlarından biriyle mahkûm olmamış olmak şeklinde sayılmaktadır.

haiz olmak gibi nitelikleri taşıyıp taşımadığı incelenir. Değerlendirme sonuçlarını içeren bir Rapor hazırlanarak Genel Kurula sunulur. Hazırlanan rapor ise Genel Kurul'da görüşüldükten sonra onay aşamasına geçilir. Onay için üye tam sayısının (Cumhuriyet Meclisi, elli milletvekilinden oluşur.) üçte iki (2/3) çoğunluğunun aranacağı, gerekli çoğunluk sağlanamazsa ikinci tur oylamaya geçileceği ve bu kez üye tamsayısının salt çoğunluğunun yani 26 milletvekilinin olumlu oyunun yeterli olacağı belirtilmektedir.

Anayasa madde 114 ve 38/1996 sayılı yasanın 4. maddesine baktığımızda, ombudsmanın atanmasında parlamenter sisteme ters düşen bir düzenlemenin yapıldığını görmekteyiz. Bilindiği gibi parlamenter rejimlerde meclis, cumhurbaşkanının yapacağı bir işlemin onay mercii değildir. 1985 Anayasası'nın 114. maddesi, Meclis'i Cumhurbaşkanının atama işlemini onaylayan "sembolik bir üst makam" olarak göstermekte, siyasal rejime ters olan bir durum ortaya koymaktadır. Ombudsmanı uygulayan ülkelerin büyük bir çoğunluğunda ombudsmanın yasama organı tarafından seçildiği ve yürütmenin olabildiğince seçimin dışında tutulduğu görülmektedir. Çünkü, yürütmeye bağımlı bir ombudsman, vereceği kararlarında yönetimi tarafsız bir şekilde eleştiremeyecek, böylece etkili bir denetim gerçekleştiremeyecektir. KKTC Anayasası ve ombudsmanlığı düzenleyen yasada ombudsmanın atanması parlamenter rejim ile uyumsuz, parlamenter sistemdeki "sembolik cumhurbaşkanı" makamından daha güçlü ve atamalarda söz sahibi olan bir cumhurbaşkanı izlenimi sunmaktadır. Oysa ki ombudsman seçiminde halkın temsilcilerinin öncelikle söz sahibi olması, cumhurbaşkanının ise onay makamı olarak meclis çoğunluğu ile birlikte hareket etmesi beklenmektedir. Mevcut anayasal ve yasal düzenlemelerle, ombudsman seçiminde cumhurbaşkanı ile meclis çoğunluğunun mutlaka uzlaşması gerektiği, aksi halde geçmişte Eroğlu-İrsen Küçük çekişmesinde olduğu gibi kurumun bir süre işlevsiz ve denetçisiz kalması gibi bir durumla karşılaşılabilirdiği kuşkusuzdur.²¹

Anayasanın 114. Maddesinde cumhurbaşkanınca, meclis onayı ile bir Yüksek Yönetim Denetçisi' nin atanacağı belirtilmektedir. Yine aynı maddede, Yüksek

²¹ Önceki Ombudsman Feridun Önsav' ın yaş haddinden emekliye ayrıldığı 2012 yılından 2015 yılına kadar bu makama atama yapılamamıştı. Ombudsman atamasındaki krize eski Cumhurbaşkanı Derviş Eroğlu ile eski Başbakan İrsen Küçük' ün bir kişi üzerinde anlaşamamasının neden olduğu ve Cumhurbaşkanımın Ombudsman için aklındaki ismi, Meclis'te onay alamama riskine karşın atamadığı basında yer almıştı. <http://www.yeniduzen.com/ombudsman-makami-3-yildir-bos-47719h.htm> (03.01.2017).

Yönetim Denetçisinde aranan niteliklerin, yetki ve görevlerinin yasadaki düzenleneceği belirtilmektedir. 38/1996 sayılı yasanın ombudsmanın atanmasını düzenleyen ilgili maddesinde (md. 4) atama işlemine meclisin onay vermesi için üye tamsayının üçte iki (2/3) çoğunluğu aranacağı, eğer gerekli çoğunluğun sağlanamaması durumunda ikinci tur bir oylama yapılacağı ve bu turda onay için üye tamsayısının salt çoğunluğu yeterli olacağı belirtilmektedir. Oysa Anayasa'nın Cumhuriyet Meclisinin Toplantıları ve Çalışma Düzeni başlıklı 81. maddesinde, meclisin üye tam sayısının salt çoğunluğu ile toplanacağı (yirmi altı milletvekili) ve Anayasada başka kural yoksa toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile (on dört milletvekili) karar vereceği belirtilmektedir. Bu durumda ombudsman seçiminin ikinci tura kalması halinde yasadaki düzenlemeye göre üye tam sayısının salt çoğunluğu olan yirmi altı olumlu oyun gerekeceği, Anayasadaki hükme göre ise toplantı yeter sayısı olan yirmi altı milletvekilinin hepsinin olumlu oy kullanması gerekeceği düşünülebilir. Muhtemelen, bu düzenlemeyle seçimin ikinci tura kalmadan, cumhurbaşkanının belirleyeceği isme meclis çoğunluğunun sorun çıkarmadan onay vereceği düşünülmüştür. Ancak bu durumda seçimin ikinci tura kalması halinde tüm katılımcıların "evet" oyu vermesi gerekecek, böyle bir seçimin de ne derece demokratik ve adil olduğu sorgulanacaktır.

3.3. Bağımsızlığı ve Tarafsızlığı

KKTC'de Yüksek Yönetim Denetçisi anayasada düzenlenen bir organdır. Anayasada ombudsmanlığın özel olarak düzenlenmesi, yürütme organının etkisinde kalmayarak hareket edebilecek bir ombudsmanın kurumsallaşması bakımından Türkiye açısından da örnek alınması gereken bir düzenlemedir.

38/1996 sayılı yasadaki, Ombudsman Dairesinin kuruluşu ve işleyişi düzenlenmiştir: «Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti'nde yönetimin ifa ettiği herhangi bir hizmetin, yürürlükteki mevzuata ve mahkeme kararlarına uygun olarak yapıp yapılmadığını denetlemek, soruşturmak, yetkilere rapor sunmak gibi görevleri yerine getirmekle görevlendirilen Yüksek Yönetim Denetçisi (Ombudsman)'ın çalışmalarına yardımcı olacak ve onun gözetim ve denetimi altında çalışacak Yüksek Yönetim Denetçisi (Ombudsman) dairesi kurulur.» (md.18)²²

²² KKTC'de bakanlıkların ve kamu kurum ve kuruluşlarının idari örgütlenmesi genellikle daireler şeklindedir. Bakanlıkların bağlı kuruluşları da genellikle "daire" ismiyle anılmaktadır. Fakat bu dairelerin örgütlenme şemalarına baktığımızda Türkiye kurumları ile benzeşen birçok kadro ve yapılanmanın olduğu görülmektedir. Bu nedenle ombudsmanlığın daire adı ile anılmasının karşılaştırmalı analiz açısından Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumu olarak anılmasından pek bir farklılık arz ettiği söylenemez.

Ombudsmanın bağımsız ve tarafsız çalışabilmesi için gerek makamı açısından gerekse örgütü açısından sahip olması gereken bazı ayrıcalıklar vardır. KKTC Ombudsmanı olarak atanan kişinin, göreve başlamadan önce, Cumhurbaşkanı huzurunda bağlılık yemini²³ etmesi onun bağımsız ve tarafsız konumunun bir göstergesi olarak değerlendirilmektedir.

Ombudsmanın görev süresi de yürütmenin etkisinde kalmadan hareket edebilmesinde gözetilmesi gereken bir diğer husustur. Yasaya göre, KKTC Ombudsmanı altı yıllık bir süre için atanmaktadır. Altı yılın sonunda görevi sona eren bir kişi, yeniden ikinci bir defa Yüksek Yönetim Denetçisi olarak atanamaktadır. Bu kural ombudsmanın tekrar seçilmek için bazı güç gruplarına veya yürütmeye hoş görünme çabasına girmesini engelleyerek işini dürüstçe ve rahatça yapmasını sağlamaktadır. Yine KKTC Anayasasında (md.79/1) Cumhuriyet Meclisi seçimlerinin beş yılda bir yapılacağı yazmaktadır. Ombudsmanın görev süresinin altı yıl olarak belirlenmesi, ombudsmanın görev süresinin parlamento-nun görev süresiyle çakıştırılmaması gerektiğine dair kabul edilen genel ilke ile uyumlu olmaktadır. Ayrıca, meclisle birlikte ve aynı süre için görevlendirilmeyecek bir ombudsmanın kararlarında mecliste çoğunluğu elinde tutan parti veya partilerden bağımsız hareket etmesi sağlanabilmektedir.

Ombudsmanın hükümetten ve piyasa mekanizmasından bağımsız hareket edebilmesinde oldukça önemli olan bir diğer konu bütçe meselesidir. 38/1996 sayılı yasada bütçe konusu ayrı bir maddede düzenlenmemiştir. Bu önemli bir eksikliktir. Sadece Dairenin kuruluşunu düzenleyen 18. maddede Ombudsman dairesi kadrolarının her yıl Bütçe Yasası'nda gösterileceği ve her yıl Bütçe Yasasına konulacak ödenekler çerçevesinde doldurulacağı belirtilmiştir. Bağımsız harcanabilecek yeterli bir bütçenin yasayla güvenceye kavuşturulmaması, her yıl daireye ayrılacak ödeneğin ne kadar olacağına dair gergin bir bekleyiş yaratacak, bu da ombudsmanın personel ihtiyacının karşılanmasından raporlama sürecine kadar tüm çalışma koşullarını olumsuz etkileyecektir. Bütçe konusunun yasada

²³ Yüksek Yönetim Denetçisi (Ombudsman) Yasası md. 4/2'ye göre bağlılık yemini şöyledir; "Yüksek Yönetim Denetçisi görevimde Kıbrıs Türk Halkına ve Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyetine bağlı kalacağıma, Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Anayasası'nı, Yasalarını ve diğer mevzuatı koruyacağıma, görevimi doğruluk, tarafsızlık ve hakka saygı duygusu içinde sadece vicdanımın emrine uyarak yapacağıma namusum üzerine yemin ederim."

güvence altına alınmaması, ombudsmanın bütçe görüşmelerinde geri plana itilmesine ve dairesine yeterli kaynak ayrılmamasına yol açabilmektedir.

Ombudsmanlık mekanizmasında önemli olan dairesi ya da kurumu değil, ombudsmanın kendisidir. O nedenle, Yüksek Yönetim Denetçisinin yaşı da kararlarının idare tarafından uygulanmasında ve halk tarafından kabul görmesinde etkili olan bir diğer konudur. Liyakat ilkesine bağlı kalınarak, adil bir yöntemle seçilmesi ve atanması ombudsmanın saygınlığını arttıracaktır. 38/1996 sayılı yasada ombudsmanın görev süresi ve emekliliğine ilişkin kurallar düzenlenmiştir. Kamu görevindeyken ombudsman olarak atanan bir kişinin görev süresi bittiğinde isteğine göre emekliye ayrılabilmesi ya da kamu görevinden ayrıldığı mevkide veya buna denk ve uygun görülecek bir mevkide görevlendirileceği belirtilmektedir. Yine ombudsmanın, görev süresi zarfında istifasını yazılı olarak Cumhuriyet Meclisi'ne sunabileceği belirtilmektedir (md. 7). Yasanın 6. maddesindeki; “Yüksek Yönetim Denetçisi (Ombudsman) olarak atanan bir kişi 65 yaşını bitirinceye kadar görev yapar.” (md. 6/2) ifadesi yaş konusunda bir belirsizlik ve eksiklik yaratmaktadır. Bu hüküm muhtemelen 59 yaşında bu göreve atanan birinin görev süresini ve emekliliğini anlatmak için yazılmıştır. Çünkü, ombudsman olarak atanan kişinin görev süresi altı yıldır. 65 yaşını doldurana kadar geçen zaman değildir.

Yüksek Yönetim Denetçisinin mali ve sosyal hakları ile ödeneklerinin Sayıştay Yasası Uyarınca, Sayıştay Başkanına ödenen maaş, tahsisat, ikramiye ve vergi bağışıklığı ve diğer hakların ve emekliliğinin aynı statü ilişkisi içinde değerlendirileceği yasada belirtilmektedir (md.10). Burada ombudsmanın Sayıştay Başkanı ile “paralel statüde” görülmesinin sebebi, Türkiye’de Başdenetçinin Başbakanlık Müsteşarı ile paralel statüde görülmesi ile aynıdır. Nasıl ki Başbakanlık Müsteşarı en yüksek devlet memurudur ve bu statüsü kanun nezdinde güvenceye alınmıştır, Yüksek Yönetim Denetçisi’ nin de Sayıştay Başkanı ile maaş rejimi ve ödenekler bakımından aynı statüde değerlendirilmesi, onun kanun huzurunda en yüksek kamu görevlisi olarak görüldüğünün bir göstergesidir. Benzer bir düzenleme ombudsman hakkında disiplin cezası uygulama konusunda da yapılmıştır. 38/1996 sayılı yasada Ombudsman hakkında disiplin işlemlerini gerçekleştirmeye ve mesleğin vakar ve onuru ile bağdaşmayan veya haysiyet ve itibarı kırıcı veya görev icaplarına uymayan davranışlarından dolayı

hakkında disiplin soruşturması açılmasına, görevine son verme ve disiplin işlemlerinin Mahkemeler Yasası uyarınca bir Yüksek Mahkeme Yargıcına uygulanan aynı sebepler ve tarzda Yüksek Mahkeme tarafından yapılacağı düzenlenmiştir (md.7/2). Tüm bu düzenlemelerden anlaşılacağı gibi ombudsman da, bir Yüksek Mahkeme Yargıcının yararlandığı bağımsızlık güvencesinden birçok konuda yararlanabilmektedir.

Yüksek Yönetim Denetçisi (Ombudsman) Dairesi kadrolarındaki kamu görevlilerinin ödev ve sorumlulukları, genel hakları, uymaları gereken yasaklar ile atama, terfi, özlük hakları ile disiplin işlemlerinin Kamu Görevlileri Yasasına²⁴ göre düzenleneceği yasada belirtilmiştir. Ayrıca kurumda çalışan personel sayısı, kadroları ve dereceleri yasaya ekli cetvelde gösterilmektedir. Buna göre dairede bir müdür, üç baş denetçi, yedi denetçi, biri kıdemli olmak üzere iki idare memuru, yeterli sayıda kâtip, odacı ve şoför görev yapmaktadır (md. 19).

Günümüzde Ombudsman Dairesindeki iki baş denetçi kadrosu boş durmaktadır. Bu durumun sebebi bu kadroya atanacakların üç yıl denetçi kadrosunda çalıştıktan sonra bu kadroya yükselmek zorunda olmalarıdır. İdarenin denetlenmesi görevinin mesleki tecrübe ve iş hayatında olgunluk gerektiren bir görev olması, denetçi kadrosunda belli bir süre çalışılarak elde edilmesi gereken tecrübenin söz konusu kadrolara atamalarda aranmasına ilişkin bu kuralın yerinde olduğu söylenebilir. Ancak, baş denetçi kadrolarının boş kalması, KKTC'nin istihdam politikasındaki aksaklıkların bir göstergesidir. Ayrıca denetçi kadrolarına sadece kamuda yedi yıl görev yapanların atanması zorunluluğu, uygulamada yeterli niteliklere ve kıdeme sahip personelin bulunamaması sonucu kadroların boş kalmasına yol açmaktadır. Burada bir çözüm önerisi olarak müşavirlerden ya da özel sektörde belli bir süre çalışmış meslek gruplarından (mali müşavir, avukat) kişilerden de atama yapılması önerilebilmektedir. Fakat böyle bir durumda da, atanacak kişilerin bağımsız ve tarafsızca hareket edebilecek, mesleki açıdan donanımlı, herhangi bir siyasi parti ile ilişkisi olmayan ve meslek etiğine uygun davranabilecek kişilerden seçilmesi, bu seçimin de liyakat esaslı yapılması gerekmektedir.

²⁴ Değiştirilmiş şekliyle 7/1979 sayılı Kamu Görevlileri Yasası, RG: 06.06.1979, 48.

3.4. Görev ve Yetkileri

Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Anayasasının 114. maddesinde hangi konuların ombudsmanın yetki alanı dışında olacağı açıkça belirtilmiştir. Şöyle ki, yargı organları ile dış politikayı ve ülke savunmasını ilgilendiren konuların Yüksek Yönetim Denetçisinin yetki alanı dışında bırakılmıştır. Oysa ki 38/1996 sayılı yasanın 13 maddesi, anayasayı aşar şekilde birçok konuyu ombudsman denetimi dışında bırakmıştır. Bu maddeye göre, anayasa ve ilgili yasaların:

- (a) *Cumhurbaşkanı,*
- (b) *Cumhuriyet Meclisi,*
- (c) *Bakanlar Kurulu,*
- (ç) *Mahkemeler,*
- (d) *Hukuk Dairesi,*
- (e) *Kamu Hizmeti Komisyonu,*
- (f) *Sayıştay ve*
- (g) *Polis Örgütü'nün*

görevine verdiği konular ile dış politikayı ve ülke savunmasını ilgilendiren konular ombudsmanın görev alanı dışındadır. Ombudsmanın, bu maddede sayılan konularda müracaat alması halinde veya duyum alması durumunda konuyu ilgili makamlara iletmesi gerektiği belirtilmektedir (md. 13/2).

Görüldüğü gibi Anayasa madde 114, sadece yargı organları, dış politika ve ülke savunmasını ilgilendiren konuları Yüksek Yönetim Denetçisinin ombudsmanın yetki alanı dışında bırakırken yasa birçok konuyu yetki dışında saymaktadır. Bu haliyle 13.madde Anayasaya aykırı bir düzenleme getirmektedir. Yapılması gereken Anayasaya aykırı olan bu düzenlemenin Anayasa Mahkemesine götürülerek iptal davası açılması ve yasal değişikliğe gidilerek düzeltilmesidir. Geçici bir çözüm olarak ise ilgili maddenin yasada ombudsman denetiminin kapsamı dışında sayılan kurumların çalışma usulüne dokunulmayarak, kamu

hizmeti sunumunda yapılan hukuka aykırılıkların ve usulsüzlüklerin denetlenebileceği şeklinde yorumlanarak bir ölçüde giderilmesi de mümkündür. Burada bir kurumun çalışma sistemine dokunmak farklı, usulen yaptığı hataları denetlemek ise farklı sonuçlar doğuracaktır. O nedenle uygulamada Yüksek Yönetim Denetçisi sayılan kurumların idari nitelikteki kararlarının denetlenebilir olduğunu kabul etmek gerekmektedir (Erhürman, 1995). Fonksiyonel yaklaşım ile konuyu yorumlamak gerekirse, işlemi yapan organın hangi kurum ve organ olduğu değil, yapılan işlem ve eylemin niteliği ve hukuk düzeninde doğurduğu sonuç (kamu yararına aykırılık, vatandaş mağduriyeti) göz önüne alınmalıdır.

4. KAMU DENETÇİSİNİN VE YÜKSEK YÖNETİM DENETÇİSİNİN STATÜSÜ: ADLİ PERSONEL Mİ İDARİ PERSONEL Mİ?

Kamu denetçisinin statüsünün hangi mevzuat düzeninde ve ne şekilde düzenlendiği ombudsmanlık denetiminin etkinliği açısından göz önünde bulundurulması gereken önemli bir konudur. Türkiye’de kadro tanımlarının yapıldığı, personel rejimi açısından oldukça etkili düzenlemeler getiren 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin²⁵ eki 1 sayılı cetvele Kamu Denetçiliği Kurumu eklenmiştir. T.C. Kamu Denetçiliği Kurumundaki başdenetçilik, denetçilik, genel sekreterlik, uzmanlık, uzman yardımcılığı gibi kadrolarda çalışanların sırasıyla Başbakanlık Müsteşarlığı, müsteşar yardımcılığı, genel müdürlük, uzman ve uzman yardımcılığı kadrolarında çalışanlar ile paralel statü ilişkisi kurulmuştur. Hem başbakanlık hem de kamu denetçiliği personelinin hizmet şartları, atanmaları, nitelikleri, meslekte ilerleme ve yükselmeleri, maaş ve ödenekleri ile diğer özlük hakları 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa²⁶ göre düzenlenmektedir. Yine Kurumun 6328 sayılı kuruluş kanununda personelin statüsü ve kadroları düzenlenmektedir. Devlet Personel Başkanlığı da kurum personelinin atanmasında söz sahibi olan bir kurumdur.

²⁵ 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, RG: 14.12.1983, 18251.

²⁶ Devlet Memurları Kanunu, RG: 23.07.1965, 12056.

KKTC'de ise Ombudsmanlık çok özel bir statüdür. KKTC Ombudsmanının özlük hakları ile ilgili düzenlemeler KKTC Kamu Görevlileri Yasası²⁷ altında yer almaktadır. Ancak, maaş rejimi ve disiplin konusunda Sayıştay Başkanı ve Yüksek Mahkeme Yargıçları ile aynı değerlendirme sistemine tabi olmaktadır.

Yüksek Yönetim Denetçisi (Ombudsman) Dairesinde çalışan personelin atanmasında Kamu Hizmeti Komisyonunun²⁸ yetkili olduğu 38/1996 sayılı yasa madde 20'de belirtilmektedir.²⁹

KKTC'de Ombudsmanının görevine son verme ve disiplin işlemlerinin Mahkemeler Yasası uyarınca bir Yüksek Mahkeme Yargıcına uygulanacak aynı sebepler ve tarzda Yüksek mahkeme tarafından yapılması onun adli personel olabileceği sorusunu akıllara getirmektedir. Oysa ombudsmanın belirli konularda bir Yüksek Mahkeme Yargıcı ile "paralel statüde" görülmesi, anayasada güvence altına alınan bağımsız organ olma ile alakalı bir durumdur ve yargıçlara tanınan mesleki güvencenin ombudsmana da tanındığını göstermektedir.

38/1996 sayılı kanunun Yüksek Yönetim Denetçisinin maaş, tahsisat, ikramiye, hayat pahalılığı, vergi bağışıklığı gibi haklarının Sayıştay Başkanına tanınan haklarla aynı olması ve emeklilik rejimine de etki etmesi, ombudsmanlık makamına atanan kişinin en yüksek maaş rejimine sahip kamu personeli ile aynı maaş rejimine sahip olması gerektiği ilkesi ile açıklanabilir (md. 10). KKTC Ombudsmanının Yüksek Mahkeme Yargıçları ve Sayıştay Başkanı ile "paralel statüde" değerlendirilmesi, onlara tanınan ayrıcalıkların ombudsman için de geçerli olmasının gerekliliğini göstermektedir. Türkiye Kamu Başdenetçisi'nin ise mali ve sosyal haklar yönünden Başbakanlık Müsteşarı ile paralel statüde de-

²⁷ 38/1996 sayılı Yüksek Yönetim Denetçisi Yasası'nın 11. maddesinde özlük hakları bakımından Yüksek Yönetim Denetçisinin Kamu Görevlileri Yasasında belirlenen tüm haklardan yararlanacağı belirtilmektedir. Aynı yasanın 20. Maddesinde ise Yüksek Yönetim Denetçisi Dairesinde çalışan personelin Kamu Hizmeti Komisyonu tarafından atanacağı ve daire kadrolarındaki personelin ödev ve sorumlulukları, genel hakları, uymaları gereken yasaklar, atama, terfi, özlük hakları ve disiplin işlemlerinin Kamu Görevlileri Yasasına göre düzenleneceği belirtilmektedir.

²⁸ KKTC'de kadim bir kuruluş olan ve kaynağını Anayasa'nın 121. Maddesinden alan Kamu Hizmeti Komisyonu, kamu görevine girecek olan kişilerin sınavlarını yapan, atamalarını, onaylanmalarını, sürekli ve emeklilik hakkı kazandıran kadrolara yerleştirmelerini, terfilerini ve meslekte ilerlemelerini, nakillerini, görevden uzaklaştırma veya göreve son verme dâhil tüm disiplin işlemlerini gerçekleştiren bağımsız bir kurumdur.

²⁹ 38/1996 sayılı yasanın kabul edilmesi öncesinde yapılan tartışmalarda Yüksek Yönetim Dairesi Müdürü'nün üçlü kararname ile (Başbakan, Cumhurbaşkanı ve Maliye Bakanı) atanması gündeme gelmiş, ancak daha sonra doğru bir adım atılarak bu fikirden vazgeçilmiştir (Erhürman, 1995: 102). Aksi gerçekleşse idi, başbakan, cumhurbaşkanı ve maliye bakanının imzası ile atanacak olan Daire Müdürü'nün, yürütmeden bağımsız hareket etmesi elzem olan bir kurumun personeli olarak yürütmeye karşı bağımsız kalamayacağı, yürütme erkini elinde bulunduranların doğrudan etkisi altında kalacağı çok açıktı.

ğerlendirilmesi, bağımsızlık ve tarafsızlığa yapılan bir vurgu olmaktan çok, personel yönetimi sistemi ile alakalı bir tercihtir.

Sonuç olarak, KKTC Yüksek Yönetim Denetçisinin maaş rejimi ve disiplin konularında Yüksek Mahkeme Yargıçları ile paralel statüde değerlendirilmesi onun adli personel olup olmadığı sorusunu akıllara getirirse de KKTC ombudsmanı adli personel ve bir yargıç değildir. Özel statülü, statüsü anayasanın 114. maddesinde güvence altına alınan bir kamu personelidir.

5. MEVZUATTAN KAYNAKLANAN SORUNLAR NASIL GİDERİLEBİLİR?

Hem Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti'nde hem de Türkiye'de ombudsman kurumu hukuk devletinin güçlendirilmesi ve demokratikleşmenin teminatı olarak görülmeye başlanmıştır. Ancak, ombudsman denetiminin etkili ve hakkaniyete uygun olabilmesi için kurumun örgütlenmesinin ülkenin toplumsal, kültürel ve yönetsel ihtiyaçlarına uygun şekilde gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Her iki ülkenin ombudsmanlık kurumunu düzenleyen mevzuatını incelediğimizde hukuk devleti ilkesi ile bağdaşmayan eksiklikler olduğu görülmektedir. Yine, iki ülkenin ombudsmanlık mekanizmaları karşılaştırıldığında bir ülkede olup diğerinde olmayan hukuksal ve idari eksikliklerin bulunduğu görülmektedir. Mevzuattan kaynaklanan sorunları sıralamadan önce 38/1996 sayılı Yüksek Yönetim Denetçisi Yasası ile ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'ndaki düzenlemelerin karşılaştırmasını gösteren bir tablonun sunulması yararlı olacaktır;

Tablo 1: KKTC ve TC Ombudsman Yasaları Karşılaştırması

	KKTC Yüksek Yönetim Denetçisi (Ombudsman) Dairesi	TC Kamu Denetçiliği Kurumu
Bağımsızlık	Bağımsız bir kurum olarak düzenlenmiştir.	TBMM Başkanlığı'na bağlıdır (md 4).
Başvuru/ Harekete Geçmesi	Başvuru üzerine veya resen harekete geçebilir (md 15/1).	Başvuru üzerine harekete geçebilir (md 5).
Başvuru Ücreti	Başvuruda ücret alınıp alınmayacağına dair bir düzenleme bulunmamaktadır.	Başvurulardan herhangi bir ücret alınmamaktadır (md 17/6).

Başvuru Usulü	Şahsen, dilekçe formunu doldurmak ve imzalamak suretiyle başvuru kabul edilmektedir (md 15).	Elektronik ortamda başvuru kabul edilmektedir (md 17).
Dava Süresine Etkisi	Daireye yapılan başvurunun dava açma süresini durdurup durdurmadığıyla ilgili herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır.	Kuruma yapılan başvuru dava açma süresini durdurur (md 17/8).
İç Yolların Tüketilmesi	İdari başvuru yollarının tüketilmesiyle ilgili herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır.	Kuruma başvurmadan önce idari başvuru yollarının tüketilmesi gerekmektedir. (md 17/4)
Sonuçlanma Süresi	Başvuruların ne kadar sürede sonuçlandırılacağı hakkında bir kural yer almamaktadır.	Başvurular en geç 6 ay içinde sonuçlandırılır (md 20).
Yaş Sınırı	Yaş sınırı yok ancak kıdem önemlidir (md 6, 65 yaş sınırı).	Başdenetçi için elli, denetçi için kırk yaşını doldurmuş olma kuralı getirilmiştir (md 10).
Statü	Yüksek Mahkeme Yargıçları ve Sayıştay Başkanı ile paralel statü (md 7/2).	Başbakanlık Müsteşarı ve Başbakanlık müsteşar yardımcılar ile paralel statü (md 16).
Başvuru Yeri	Şikâyet başvurusu sadece Lefkoşa'ya yapılabilir.	Şikâyet başvurusu Kuruma, bürolarına, valilikler ve kaymakamlıklara verilebilir (md 17).
Rapor	6 aylık rapor hazırlanır ve meclise sunulur (md 16).	Yıllık rapor hazırlanır ve meclise sunulur (md 22).
İş Bölümü	Denetçiler arasında konu bakımından bir iş bölümü ve uzmanlaşma bulunmamaktadır.	Başdenetçi, kadın ve çocuk hakları konusunda bir denetçiyi görevlendirir (md 7).
Meclis Komite/ Komisyonu	Cumhuriyet Meclisi'ndeki "Dilekçe ve Ombudsman Komitesi" yetkili.	TBMM'de ayrı komisyon yerine Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan "karma komisyon" yetkili.
Siyaset Yasağı	Siyasi parti üyeliği hakkında herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır.	Herhangi bir siyasi partiye üye olma yasağı söz konusudur (md 30).
Raporların Duyurusu	Raporların Resmi Gazetede yayımlanacağına dair bir düzenleme yer almamaktadır. Raporlar basına açıktır (md 16). Dairenin sayfasında raporlar yayımlanır.	Kurumun yıllık raporu Resmi Gazetede yayımlanır (md 22).

KKTC Ombudsmanının işlevselliği ve idarenin yargı dışı denetim mekanizması olarak etkinliği bakımından 38/1996 sayılı Yüksek Yönetim Denetçisi (Ombudsman) Yasasının, birçok eksikliği bulunan ve acilen tadil edilmesi gereken bir yasa olduğu görülmektedir. Yasadaki en önemli eksikliklerden biri bütçe gibi temel bir konuya hemen hemen hiç yer verilmemiş olmasıdır. Yürütme organı başta olmak üzere çeşitli idari mercilerin kurum üzerinde gölge oluşturmaması için bağımsız bir bütçesinin olması ombudsmanlığın özgürce inceleme, araştırma ve soruşturma yapabilmesinin en temel gereklerindedir.

KKTC'deki Ombudsman yasası ile kıyaslandığında 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nda ise bütçe konusuna ayrı bir maddede yer verilmiş, ayrıca kurumun "özel bütçeli ve kamu tüzelkişiliğini haiz" (md.4) olacağı belirtilmiştir. Bütçe konusunun düzenlendiği 29. maddede kurumun gelirleri; TBMM bütçesinden alınacak hazine yardımı ve

diğer gelirler olarak tespit edilmiştir. KKTC'deki 38/1996 sayılı yasa da ise kurumun tüzel kişiliğe sahip olup olmadığı konusunda herhangi bir ifadeye yer verilmediği gibi bütçe meselesine de neredeyse hiç değinilmemiştir.

Türkiye'de var olup KKTC'de eksik bırakılan bir diğer konu ise kuruma yapılacak başvurunun dava açma süresini durdurup durdurmayacağıdır. KKTC'deki düzenlemede kuruma yapılacak başvuru öncesinde idari başvuru yollarının tüketilmesi gerekip gerekmediği veya başvurunun dava açma süresini durdurup durdurmayacağı ya da yabancı ve tüzel kişilerin de kuruma başvurup başvuramayacağı ile ilgili herhangi bir ifade yasa da yer almamaktadır. Bilindiği gibi Ombudsmanı yargı organlarından ayıran en temel özellik, esnek ve biçimsel olmayan bir başvuru yöntemiyle harekete geçmesi; herhangi bir ücret ödemeksizin şikâyetlerin bildirilebilmesi, bu bildirimlerde de başvuru ehliyeti, yazılı başvuru koşulu veya avukat aracılığıyla başvurma gibi biçim şartlarına gerek duyulmamasıdır. Çünkü ombudsman yargı organlarından daha esnek davranarak halkın ilgisini çekmeli, halkın yanında bir kurum olduğunu vatandaşlara kanıtlamalıdır.

38/1996 sayılı yasanın kuruma başvurularda ücret alınıp alınmayacağı konusunda suskun kalması, ombudsmanlığı yargı organından ayıran en önemli özelliklerden olan 'ücretsiz başvuru hakkı' nın yasal dayanaktan yoksun kalması anlamına gelmektedir. Belirtmek gerekir ki, uygulamada KKTC Yüksek Yöne-

tim Denetçisi' ne başvurularda ücret alınmamaktadır. Fakat ücret konusunun yasal dayanaktan yoksun olması, bu konuda mağduriyet yaşayan kişilerin dava yoluyla haklarını aramalarına engel olabilmektedir. Böylesine önemli bir eksiklik de hukuk devleti olma vasfının sorgulanmasına yol açmakta, vatandaşın zaman zaman mağduriyet yaşamasına yol açabilmektedir.

6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nda kuruma, gerçek ve tüzel kişilerin başvurabileceğini, yabancıların pasaport numarası ile başvurabileceğini, elektronik ortamda da başvuruların yapılabileceğini, başvurulardan herhangi bir ücret alınmayacağını ve kuruma illerde valilikler ilçelerde kaymakamlıklar aracılığıyla başvurulabileceği belirtilmektedir. Ayrıca, kuruma başvurmadan önce 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununda³⁰ öngörülen idari başvuru yollarının tüketilmesi gerektiğinden ve eğer dava açma süresi içinde başvurulmuşsa, işleme başlamış olan dava açma süresinin duracağı öngörülmektedir (md. 17/4). Fakat KKTC'deki yasal düzenlemede, ne idari başvuru yollarının tüketilmesi meselesinden ne de Daire'ye yapılacak başvurunun dava açma süresine etkisinden bahsedilmektedir.

38/1996 sayılı yasaya yöneltilebilecek bir diğer eleştiri ise yasanın kurgusu ile ilgilidir. Yüksek Yönetim Denetçisi (Ombudsman) Yasası, başvuruların nasıl yapılacağı konusunda oldukça az düzenleme getirmektedir. Yasa incelendiğinde, maddelerin ombudsmanın atanmasına, görev süresi ve emekliliğine, dairede çalışacak personelin ödenek, görev ve atanmalarına odaklandığı, asıl düzenlenmesi gereken ombudsmanın harekete geçmesinde vatandaşa tanınan haklar konusuna gerektiği kadar yer verilmediği görülmektedir. Bu eksiklik, ombudsmanlık mekanizmasının zamanla etkisini yitirerek mağdurlara fayda sağlamaktan uzaklaşmasına ve yok olmaya mahkûm bir kurum haline gelmesine yol açabildiği gibi, başvuruların yürütülmesinde daire açısından da zorluklarla karşılaşılmasına neden olmaktadır. Yasada şikâyet mekanizmasının kapsamlı bir düzenlemesinin yer almaması vatandaşın, gerçek ya da tüzel kişilerin ya da o ülkede idarenin hukuka aykırı davranışı ile mağdur edilmiş herhangi bir yabancıнын ombudsmana başvurmak istediğinde izlemesi gereken yolu açıkça belirtmediğinden uygulamada ciddi sorunlarla karşılaşılmasına neden olabilmektedir.

³⁰ İdari Yargılama Usulü Kanunu, RG: 20.01.1982, 17580.

Öte yandan yasada başvuru konusuna yeterince yer ayrılmamış olması KKTC Ombudsman Dairesi'nin niteliği ve örgütlenme tercihiyle bağlantılıdır. Çünkü yasaya göre Daire, yönetimin ifa ettiği herhangi bir hizmetin, yürürlükteki mevzuata ve mahkeme kararlarına uygun olarak yapılıp yapılmadığını denetlemek, soruşturmak, yetkililere rapor sunmak gibi görevleri yerine getirmekle görevlendirilen Yüksek Yönetim Denetçisi'nin çalışmalarına yardımcı olmak amacıyla kurulan ve ombudsmanın gözetim ve denetimi altında faaliyet gösteren bir dairedir (md. 18). Sonuç olarak KKTC'deki ombudsman denetimi, ombudsman olan kişi ile sıkı sıkıya bağlı olan ve örgütlenmesi de bu doğrultuda şekillenen bir denetim türü olduğundan yasa sistematığı de ombudsmanı merkeze alır şekilde kurgulanmıştır. Elbette böyle bir tercih, ombudsman denetiminin vatandaşlara dönük yüzünün zayıf kalmasına ve işlerliğinin zarar görmesine yol açmaktadır.

38/1996 sayılı yasada Ombudsmanın yaşı da belirsiz bir şekilde düzenlenmiştir. Hem 65 yaşına kadar çalışacağı hem de yalnızca bir kez bu göreve atanabilecek bir kişinin görev süresinin altı yıl olduğunun söylenmesi, görev süresi ve emeklilik yaşının kaç olacağı ile ilgili belirsizlikler yaratmaktadır. Yanlış bir akıl yürütme ile, ombudsman makamına atanan kişinin her halükarda 65 yaşına kadar görev yapabileceği varsayılmaktadır. Burada belirtmek gerekir ki, yazılan 65 yaş sınırı bir "üst sınır"ı anlatmaktadır. Ombudsman olarak atanan kişinin, altı yıllık görev süresini tamamlamadan 65 yaşını doldurması halinde yaş haddinden emekliye ayrılması gerekmektedir.³¹ Sonuç olarak burada bağlayıcı olan altı yıllık görev süresi olmakla birlikte, 59 yaş ve üzeri olan ombudsmanlarda 65 yaş belirleyici sınır olmaktadır.

Yüksek Yönetim Denetçisi (Ombudsman) Dairesi'ne yapılan şikâyet başvurularının sonuçlandırılmasında gecikme yaşanması bir diğer önemli sorundur. Bu gecikmeye büyük ölçüde, 38/1996 sayılı yasada ombudsmanın inceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak gerekli kurum, daire ve makamlardan bilgi ve belge istemesi halinde isteğin ilgili kurumlara ulaşmasından itibaren istenen bilgi ve belgelerin verilme süresiyle ilgili herhangi bir kuralın yer almaması neden

³¹ Nitekim, ilk ombudsman Nail Atalay, 1997 yılında 60 yaşındayken bu göreve atanmış ve 2002 yılında, altı yıllık görev süresi dolmadan yaş haddinden emekliye ayrılmıştı. <http://www.kibrisgazetesi.com/kibris/yitirdiklerimiz-nail-atalay/1977> (19.04.2018).

olmaktadır³². Halbuki, 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununda, bilgi ve belge istenmesinde otuz günlük bir zorunlu süre koşulu konmuş, bu süre içinde istenen bilgi ve belgeleri haklı neden olmadan vermeyenler hakkında Başdenetçi veya denetçinin başvurusu üzerine ilgili makamın soruşturma açacağı belirtilmiştir (md.18/1). KKTC Ombudsmanlığı için de aynı şekilde bilgi ve belge istenmesi halinde ilgili merciler için zorunlu bir cevap süresi belirlemek, şikâyetin kısa sürede, tekrar sözlü veya yazılı girişim yapmak zorunda kalınmadan çözümlenmesi bakımından elzemdir. Başvuruların sonuçlandırılmasında olduğu kadar ombudsman raporlarının Cumhuriyet Meclisi'nde görüşülmesinde de 38/1996 sayılı yasada herhangi bir süre sınırı olmaması, raporların görüşülmesinin bazen aylar almasına neden olmaktadır. Bu sorunu aşmak için, 38/1996 sayılı yasaya, Ombudsman raporlarının görüşülmesinde meclisi bağlayacak, mümkünse üç ayı geçmeyecek bir rapor inceleme süresi belirlemek yararlı olabilir. Ombudsman raporlarının mecliste ele alınma süresi yasada belirtilirse konu gündemdeyken ve tazeyken değerlendirilecek, böylece ombudsman raporu amacına ulaşmış olacaktır. Aksi halde, mevcut düzenlemedeki eksiklik ombudsman raporlarının mecliste bekletilmesine neden olacak, bu da ombudsmanın kamu yönetimindeki etkisini zayıflatacaktır.

Son olarak belirtilmesi gereken yasal eksiklik KKTC Ombudsman Dairesi'nin personeli ile ilgilidir. Bilindiği gibi, ombudsman denetimi aynı zamanda, idarenin mevzuata aykırı davranıp davranmadığını denetlemektir. Bu nedenle, KKTC Yüksek Yönetim Denetçisi (Ombudsman) Dairesindeki denetçiler hukukçu kadrosu bulunmadığından bazen yasaları yorumlamada zorluk yaşayabilmektedirler. Bu sorunu gidermek için dairede hukukçu kadrosu oluşturulmalıdır. Hatta bu kadrolara müşavirlerden, özel sektörde avukat olarak ya da mali müşavir olarak çalışanlardan atamalar yapılabilirdir. Belirtmek gerekir ki, eğer yeni bir yasa yapılacak ve KKTC Ombudsmanı yeniden yapılandırılacaksa kuruma atanacak denetçilerin kamu yönetimi bilgisine sahip, mesleki bilgi, tecrübe ve donanımına sahip, idarenin denetimini yapabilecek olgunluğa, yeterliliğe ve bilgi birikimine sahip olmaları gerekmektedir. Ayrıca kurumun bağımsız bir kurum

³² Ombudsman Emine Dizdarlı ile yapılan görüşmede de başvuruların sonuçlandırılmasındaki gecikmenin nedeni olarak, şikâyetle bağlantılı kurum ve ya dairelerden bilgi ya da belge isteğine ilgililerin geç cevap vermesi, bilgi ve belgeyi geç yollaması ya da hiç yollamayıp ombudsmanı yeniden isteme zorunda bırakması bunun da zaman kaybına yol açtığına işaret edilmiştir (E. Dizdarlı, kişisel iletişim, 26.10.2016).

olduğu göz ardı edilmeyerek, siyasi kadrolaşmalardan uzak durulmalı, iktidar partisi ile bağlantılı kişiler bu görevlere getirilmemeli, iktidar partisinin siyasal ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik keyfi atamalar yapılmamalıdır. Her ne kadar KKTC Ombudsman mekanizmasını düzenleyen 38/1996 sayılı yasa yeniden düzenlenmeyi gerektirecek ölçüde eksiklikler barındırorsa da, Türkiye'deki Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Başdenetçisine tanınmayan resen harekete geçme yetkisini ombudsmana tanımaktadır. Yasaya göre Yüksek Yönetim Denetçisi (Ombudsman), bir konuda haksızlığa uğradığını iddia eden herhangi bir kişinin şahsen yapacağı müracaat üzerine harekete geçebileceği gibi basında çıkan haberler, elde ettiği duyumlar, yaptığı gözlemler sonucu resen de harekete geçebilmektedir (md.15). KKTC Ombudsmanına tanınan bu yetkinin Türkiye'deki Kamu Başdenetçisi'ne tanınmaması önemli bir eksiklik olmakla birlikte, bu eksikliği gidermeye yönelik, kurumun etkili ve verimli çalışmasının sağlayacak şekilde resen harekete geçme yetkisinin tanınması için 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nda değişiklik yapılmasına dair kanun teklifi bir süredir TBMM komisyon gündemindedir ³³ (TBMM, 2018). Sonuç olarak, ombudsmanlık makamı hiçbir gruba ya da kişiye fayda sağlayacak bir makam değildir. Ombudsmanın kimsenin etkisi altında kalmayarak bağımsız ve tarafsız bir şekilde idareyi denetleyebilmesi için yürütmeden olabildiğince ayrı, bütçe ve personel açısından güçlü, yasal hükümleri açık ve hukuk devleti ile sosyal devlet anlayışına bağlı kalınacak şekilde yapılandırılması gerekmektedir. Görülüyor ki, KKTC devlet dairelerindeki ağır aksak iş görme tarzının toplumda yarattığı güvensizlik ombudsman ile giderilmeye çalışılsa da aslında sorunun temeli daha derindedir. Böylesine kanıksanmış hukuksuzlukların ve eksikliklerin giderilmesi ise ancak "hukuk devleti, kamu yararı ve demokrasi" ilkeleri üzerine kurulmuş bir devlet örgütlenmesi ile mümkün olacaktır.

6. NASIL BİR OMBUDSMAN? KAMUOYU VE MEDYA İLE İLİŞKİSİ

Ombudsmanın kararlarını idareye uygulamadaki en büyük itici gücü kamuoyu desteği sağlamaktadır. Basında yer alan haberler sayesinde halk kötü yönetimin düzeltilmesi için baskı oluşturabilmekte, yayıncı aracılığıyla idare-

³³ Biri 25/02/2016, diğeri 17/01/2018 tarihli olmak üzere 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifleri için bkz. https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tasari_teklif_sd.sorgu_yonlendirme (20.04.2018).

nin olumsuz davranışlarının ve yaptığı hukuka aykırılıkların tartışılması, kamu hizmetinin hukuka aykırı sunulmasına karşı kamuoyu denetimini harekete geçirmektedir. Ombudsmanın verdiği kararlar basın aracılığıyla ne kadar geniş bir kitleye yayılırsa, idarenin hukuka aykırı işleyişi de halk nezdinde o kadar özgürce eleştirilebilecektir. Böylece ülkenin demokrasi kültürü gelişerek, vatandaşın idarenin denetimi sürecine katılması sağlanacak ve pasif bireylikten aktif yurttaşlığa geçiş söz konusu olabilecektir. O nedenle medyanın ombudsmanla aktif ilişki içinde olması, denetçinin aldığı kararların kamuoyuna duyurulabilmesi ve kamuoyu denetiminin işletilebilmesi açısından hayati önem taşımaktadır.

Türkiye'de 6328 sayılı kuruluş kanununda Kamu Denetçiliği Kurumunun hazırladığı, her takvim yılı sonunda yürütülen faaliyetleri ve önerileri kapsayan raporunun TBMM'deki ilgili komisyona sunulacağı ve Genel Kurulda ivedilikle görüşüleceği öngörülmektedir. Kurumun yıllık raporu, ayrıca Resmî Gazetede yayımlanmak suretiyle kamuoyuna duyurulmaktadır. Gerekmesi halinde Kurum; açıklanmasında fayda gördüğü hususları yıllık raporu beklemeksizin her zaman kamuoyuna duyurabilme yetkisine sahiptir (md. 22). KKTC'deki 38/1996 sayılı ombudsman yasasında ise kurumun raporlarının resmi gazete- de yayınlanacağına ilişkin herhangi bir kural yer almamaktadır. Bunun yanında ombudsmanın, her altı ayda bir Cumhuriyet Meclisi Başkanlığına, çalışmaları hakkında detaylı bir rapor sunması gerektiği, bu raporun Cumhurbaşkanı ve Başbakan'a da gönderileceği ve basına açık olduğu belirtilmiştir (md. 16). KKTC'de Ombudsman raporlarının basına açık olması, kamuoyu denetiminin başlatılabilmesi açısından önem taşıyan yerinde bir uygulamadır. Ancak burada raporların etkililiğinin ve yaptırım gücünün artırılması bakımından yalnızca basın yoluyla ve Dairenin kendi web sitesinde yayınlanmasının yeterli olmadığı ve Resmi Gazetede de yayınlanmasının gerekli olduğu düşünülmektedir. Ancak bu görüş, ombudsman raporlarının idare üzerindeki yaptırım gücü, kalıcılığı ve resmiyet sağlaması açısından olumlu görülse de neticede sorgulanması gereken bir düşüncedir.

Öncelikle ombudsmanın yargısal denetim yapmadığı ve verdiği kararların da yargılama sonucu verilen kararlar olmaması nedeniyle, raporda eleştirilen kişilerin afişe edilerek "suçlanması" insan haklarına, adil yargılanma hakkı ve masumiyet karinesi ilkesine aykırı olarak değerlendirilmelidir. Nitekim benzer bir yorum

Türkiye’de 2010 yılında Kamu Görevlileri Etik Kurulu’nun kararlarının Resmi Gazetede yayımlanması kuralının Anayasa Mahkemesi tarafından iptalinde Mahkeme tarafından da yapılmıştı (Sayan, 2017: 18). Kararda, Etik Kurulun, etik ilkeye aykırı davranışın tespitine ilişkin kararını ilgililere ve Başbakanlığa yazılı olarak bildirme yetkisi kamuda etik kültürünün yerleşmesi ve kamu görevinin işleyişinde etkinliğin sağlanması için gerekli görülse de bu yazılı bildirim Kurul kararı olarak Resmi Gazete ile kamuoyuna duyurulmasının ilgilinin hukuka aykırı işlem ve eylemlerinin yargısal kesinlik kazanmadan herkese teşhiri anlamına geldiği için sakıncalı olduğu; bu yolla bütün temel hak ve özgürlükler için dokunulmaz ve her türlü değerler ölçütünün dışında kabul edilen insan onuru ile kişinin maddi ve manevi varlığının önemli ölçüde zedelenmesine yol açıldığı gerekçesiyle iptal edilmişti.³⁴ O nedenle, hem Türkiye’de hem de KKTC açısından ombudsman raporlarının basın aracılığıyla halka duyurulması insan haklarının korunması bakımından da en etkili yol olarak kabul edilmektedir.

6.1. Etkili Bir Ombudsman Denetimi İçin Neler Yapılabilir?

Ombudsman denetimi, idarenin kamu hizmeti ve devlet faaliyetlerini görürken hukuka uygun ve yerinde kararlarla hareket etmesinin teminatıdır. Ombudsmanın, günümüzün gittikçe karmaşık bir bürokratik yapı haline gelen devlet örgütlenmesi içerisinde vatandaşların haklarını idareye karşı koruyabilmesi için, kolay ulaşılabilir, ücretsiz başvuru yapılabilen, biçimsellikten (formellikten) uzak bir denetim mekanizması olarak kurumsallaşması gerekmektedir. Bu kurumun, KKTC ve Türkiye’de etkili denetim yapabilmesi için öncelikle her iki ülkenin idari ve toplumsal ihtiyaçlarına uygun şekilde örgütlenmesi gerekmektedir. Bilindiği gibi ombudsman, idari işlemleri iptal edemez, idareyi tazminat ödemeye mahkum edemez ve idareye herhangi bir konuda emir veremez. Dolayısıyla, ombudsmanın kararlarını yerine getirmemek, idareyi ve kamu görevlilerini hukuksal ya da cezai sorumlulukla karşı karşıya bırakmaz. İster şikâyet başvurusu üzerine, ister aldığı duyumlar veya yaptığı gözlemler sonucu resen harekete geçmiş olsun, denetleme, inceleme ve araştırmaları sonunda hazırlayacağı rapor ya da yapacağı uyarılar idare açısından hukuksal bağlayıcılık taşımamaktadır. Ombudsman kararlarını yargısal nitelikteki kararlardan ayıran bu farklılık, onun etkisiz

³⁴ Ayrıntılı bilgi için bkz. Anayasa Mahkemesi’nin 4/2/2010 tarihli ve E.: 2007/98, K.:2010/33 sayılı karar, RG: 18.05.2010, 27585.

bir kurum olduğu izlenimi yaratsa da, güçlü bir kamuoyu desteğine sahip, özgür basın tarafından kararları halka sansürsüz yansıtılan ve idareye kararlarını uygulatabilecek güce ve mesleki saygınlığa sahip bir ombudsmanlık makamının oluşturulması ile oldukça etkili ve işlevsel bir kurum haline dönüştürülebilecektir.

Hem KKTC hem de Türkiye'deki ombudsman denetimi çözüm bekleyen birçok soruna sahip olsa da gelecek vaat eden denetim mekanizmasıdır. Her iki ülkenin mevzuatında bağımsız ve tarafsız bir ombudsman yaratmak için düzeltmelere gidilmelidir. Yukarıdaki mevzuat karşılaştırmasında da hem KKTC Ombudsmanının hem de Türkiye Kamu Denetçiliği Kurumunun eksik ve düzeltilmesi gereken yönleri belirtilmiştir. Yapılacak olan yeni yasal düzenlemelerin sağlıklı bir şekilde hayata geçirilebilmesi için de alanında uzman, meslek etiğine göre hareket eden, hem ombudsman olarak şahsen hem de kurum olarak bağımsız ve tarafsız hareket edebilecek ombudsmanlarla ihtiyaç vardır. Ombudsmanın saygın bir kişiliğe sahip olması kararlarını uygulatabilmesi açısından son derece önemlidir. Hem bürokraside hem de halkın gözünde "saygın" olabilmek için de ombudsmanın ve kurumun personelinin liyakat ilkesine uygun şekilde göreve gelmesi, görevde ilerlemesi ve görevinden ayrılması gerekmektedir. Liyakatin en önemli koşullarından olan hizmete uygunluk ve tarafsızlığın, ombudsman denetimi sürecine yedirilmesi elzemdir. Bu nedenle, tecrübeli, donanımlı ve mesleki kararlarında bağımsız hareket edebilecek kişilerin liyakat esasına göre bu makama seçilmeleri gerekmektedir.

Ombudsmanlık, demokratik hukuk devletinin sorunlarına çözüm üretebilecek yetkinliğe sahip bir mekanizmadır. Katılımcı demokrasinin gerçekleştirilmesi, idari yargının yükünün hafifletilmesi, kamu yönetiminin iyileştirilmesi ve idare ile vatandaşın çatışmasını dindirmesi kurumun olumlu kazanımları olacaktır. Ancak ombudsman tavsiyelerinin etkili yaptırımını aydınlatılmış bir kamuoyu ve güçlü bir medya-basın ile mümkün olabilmektedir. Ombudsmanın kararlarının idarece dikkate alınmaması durumunda güçlü bir kamuoyu desteği ve tartışma ortamının sağlanmasıyla gözler yönetime dönebilecek, böylece idare üzerinde siyasi ve kamuoyu baskısıyla kararlar uygulanılabilecektir. Eğer Türkiye için etkili bir ombudsman denetimi isteniyorsa, önce özgür bir basın, özgür bir tartışma ortamı yaratılması gerekmektedir. Diğer yandan KKTC'de ombudsmanlık kurumu ile ilgili yasal düzenlemede barındırdığı birçok eksiklikten dolayı, kurumu

anayasal zemine oturtmak başarılmışsa da, bu olumlu adımı hukuksal ve yönetsel açıdan yetersiz bir yasal düzenleme (38/1996 sayılı yasa) takip etmektedir. KKTC'de ombudsmanlığın çalışma sistemini düzenleyen ikincil bir düzenlemenin, yani bir tüzük ya da yönetmeliğin olmaması da önemli bir eksikliktir ve çözüm bekleyen bir sorun olarak durmaktadır.

KKTC ombudsman denetiminin işlevselliğinin ve etkililiğinin artırılabilmesi bakımından öncelikle kamuoyu önünde tartışma imkanı sağlanarak yeni bir yasa yapım süreci başlatılması, sivil toplum örgütleri temsilcilerinin, konuda çalışma yapan yazarların ve akademisyenlerin sürece dahil edilmesiyle yeni bir kanun hazırlanması gerekmektedir. Eğer yeni bir yasal düzenleme yapılacaksa bu düzenlemede mutlaka, ücretsiz başvuru hakkına, yabancılar ve tüzel kişiler de dahil herkesin kuruma başvurabileceğine, dava açma süresinin durup durmayacağına, idari başvuru yollarının tüketilmesi gerekip gerekmediğine ve ombudsmanın ilgili kurumlardan bilgi ve belge istediğinde ne kadar sürede cevap vermeleri gerektiğine yönelik kuralların konması gerekmektedir. Aksi halde, ombudsmanlığın yapı taşları olan ücretsiz ve eşit şartlarda başvuru, biçimsellikten uzak olma ve hızlı karar alabilme gibi temel özelliklere sahip olmayan bir Yüksek Yönetim Denetçisi, etkisini, işlevselliğini, başarı gücünü ve güvenilirliğini tam anlamıyla kazanamayacaktır.

Öte yandan, Türkiye'de ombudsmanın daha etkili kararlar alması ve vereceği kararları bürokraside uygulatması yürütmeden bağımsız ve tarafsız hareket edebilecek kişilerin bu göreve getirilmesiyle mümkün olabilecektir. Kamu Başdenetçisi olarak seçilecek kişinin, herhangi bir siyasi parti ya da makam ile bağlantısının olmaması, iktidar partisi ile bağlantısı olmayan kişilerin bu göreve seçilmesi gerekmektedir. Yine medyanın ombudsmanla aktif ilişki içinde olması, denetçinin aldığı kararların kamuoyuna duyurulabilmesi ve kamuoyu denetiminin işletilebilmesi bakımından önem taşımaktadır. Türkiye'de özgür bir basın olmadıkça, yolsuzlukların ve idarenin hukuka aykırı davranışlarının kamuoyu önünde özgür bir şekilde tartışılmadığı bir ortam sürdükçe Kamu Denetçiliği Kurumu sadece görünürde var olan ve ülkenin idari denetim sistemini daha da karmaşıklaştıran, karmaşık bir görünüm sergileyen denetim dünyasından vatan-daşı soyutlayan bir denetim tipinden öteye gidemeyecek, sonuçta da yok olmaya mahkum kalacaktır.

Sonuç olarak Türkiye'de mevzuat daha işlevsel düzenlemeler getirmişken ombudsmanlık uygulama zayıf kalmış, dikkatleri hukuka aykırı davranan idare üzerinde toplayarak, kamuoyu baskısı oluşturabilecek nitelikte etkili kararlar alınamamıştır. KKTC'de ise mevzuat açısından eksikliklere sahipken Yüksek Yönetim Denetçisi adıyla ombudsmana Anayasada özel olarak yer verilmesiyle idarenin denetlenmesi bakımından çok sağlam bir adım atılmıştır. Uygulamada ise KKTC Ombudsmanı kamuoyu desteğini arkasına alarak ve gerektiğinde de siyasal denetim mekanizmalarını harekete geçirerek ombudsmanın yönetim üzerinde etkili olmasına katkı sağlayacak uygulamaları hayata geçirmeyi başarmıştır.

SONUÇ

Ombudsman, günümüzün devasalaşmış devlet yapılanması içerisinde, yurttaşların temel hak ve özgürlüklerini idareye karşı koruyabilmek için geliştirilen modern bir denetim mekanizmasıdır. Ombudsman denetimi artık İskandinav coğrafyasına özgü bir denetim türü olmaktan çıkarak dünya çapında kabul görmüş, her ülkenin toplumsal koşullarına göre şekillenen bir denetim tarzı olmuştur. Ombudsman, varlığı ile idareyi hukuka uygun davranmak zorunda bırakarak bir öndenetim işlevi görür ki bu da kamu hizmeti alımında varandaşı devlete karşı koruyucu etki yaratır. Ombudsman, şikâyet üzerine harekete geçerek ya da idarenin kötü iş görmesine re'sen müdahale ederek bürokrasinin hukuka aykırı işlem, eylem ve davranışları üzerinde düzeltici bir etki yaratmaktadır.

Yönetimde meydana gelen aksaklıkların, yolsuzlukların ve idarenin hukuka aykırı davranışlarının özgürce eleştirilebilmesi, kamuoyu önünde tartışılabilmesi ombudsmanın denetim sistemine kattığı önemli bir farklılıktır. Çünkü ombudsman mahkeme kararı niteliğinde kararlar almayarak yol gösterici, idarenin aksak yönlerini giderici ve kötü yönetimi düzeltici tavsiyelerde bulunmaktadır. İdareye emir ve talimat veremediği gibi idareyi tazminata mahkûm edememektedir. Bu durumda ombudsmanın kararlarını uygulatabilmek için elinde olan en önemli güç, idarenin hukuka aykırı davranışlarından halkı haberdar ederek güçlü bir kamuoyu desteği yaratmaktır. Böylece hukuka aykırı hareket eden idare, kamuoyu baskısını ve sonrasında gelişen muhtemel siyasal denetim yolu gensoru ve cezai denetim yolu meclis soruşturması baskısını üzerinde hissederek hukuka aykırı işlem ve kararlarını düzeltme yoluna gidecek, mağdur olan yurttaşın zararını

gidermeye çalışacaktır. Bu bağlamda, ombudsmanın idareyi hukuka uygun ve yerinde kararlar almaya zorlayıcı bir etkisi bulunmaktadır. Ayrıca ombudsman, yurttaş ile idare arasında gerilimli bir ilişki doğmadan önce idareye tavsiyelerde bulunarak hatalarını düzeltebilmesi için bir şans tanımaktadır. Bu açıdan “önleyici” bir etkisi bulunmaktadır.

Hukuk devleti ilkesi, mağdur olan yurttaşın zarar giderimi için başvuru yapmasını beklemeden de oluşan zararı giderici işlemler yapmayı gerektirmektedir. Bu nedenle hukuk devletinde yönetenlerin ve idarenin, hukuka aykırı işlem, karar ve eylemlerini düzeltme konusunda halktan daha istekli olması, mağdur olan kişilerden istek gelmeden de hatalı karar ve işlemlerini hakkaniyete uygun şekilde düzeltmesi gerekmektedir. Unutulmamalıdır ki ombudsman halka yakın, halkın yanında yer alan, yönetimin denetlenmesine halkın katılımını sağlayan etkili ve özel bir denetim mekanizmasıdır. Mağdurları devletin hukuka aykırı davranışlarından koruduğu için halkın yanında, ancak idareye hatalarını düzelttirdiği için de idarenin yol göstericisi konumundadır. Dolayısıyla ombudsmanı sadece bir “arabulucu” olarak nitelemek doğru değildir. Çünkü ombudsman halka yakın bir kurum olmakla birlikte kamu hizmeti sunum sürecinin düzgün işleyişinin sağlanabilmesi için de gerektiğinde yürütmeye baskı uygulayabilecek güçtedir. Yaptığı iş “küsleri barıştırmak” değil, mağdurların yanında yer alarak haksız tarafı “doğru yolu” bulmaya zorlamaktır. Fakat unutulmamalıdır ki bu zorlama, kamu yararını amaçlayan, hem idareyi hem de yurttaş hakkaniyete uygun davranmaya çağıran bir zorlamadır.

Hem KKTC hem de Türkiye için etkili bir ombudsmanın varlığı, sadece idarenin kamu hizmeti sunarken doğru hareket etmesini sağlamakla kalmayacak aynı zamanda yasama süreci ve yargı bağımsızlığı için de yararlı olabilecektir. Ombudsmanın yapacağı öneriler ve sunacağı görüşler, yasamada gelişmeler sağlayarak, hukuk devletinde olması gereken yasal düzenlemelerin yapılmasına katkı sağlayacaktır. O nedenle, etkili bir ombudsmanın kurumsallaşması için demokrasi kültürünün gelişmesi ve kurumun basın araçları ile şeffaf ve tarafsız bir şekilde halka tanıtılması gerekmekte, bu yapılırken de her iki ülke için de mevzuattan kaynaklanan ve uygulamada karşılaşılan sorunların giderilerek ombudsman denetiminin topluma, yönetim yapısına ve hukuk sistemine kazandırılması gerekmektedir.

KAYNAKÇA

- AĞAR, Serkan (2006), "Kamu Kurumları (Hizmet Yerinden Yönetim Kuruluşları) Teorisi", **TBB Dergisi**, Sayı: 65, ss. 277-310.
- ASLAN, Süleyman (1986), "İngiltere'de Ombudsman Müessesesi", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:19, Sayı: 1, ss. 157-172.
- ATAY, Ender Ethem (2014), "Hukuk Devleti İlkesi Işığında İdarenin Denetimi ve Kamu Denetçiliği Kurumu", **T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu Ombudsman Akademik Dergisi**, Sayı:1, ss. 1-30.
- Avrupa Komisyonu (2008), **Türkiye 2008 İlerleme Raporu**, (COM(2008) 674), Brüksel, 5 Kasım 2008 SEC (2008) 2699, Gayri Resmi Tercüme.
- BAYKAL, Sanem (2013), **Avrupa Birliğinde Ombudsman Kurumu: Siyasi Bütünleşme ve Genişleme Çerçevesinde Bir İnceleme**, Siyasal Kitabevi, Ankara.
- COŞKUN, Burak ve Hamza Günaydın (2015), "Ombudsmanlığın Kökeni Meselesi Bağlamında Türk-İslam Devlet Geleneğinde Şikâyet Hakkının Kurumsal Tekâmülü", **T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu Ombudsman Akademik Dergisi**, Yıl:2, Ssayı:3, ss. 9-60.
- ÇAKMAK, Caner (2008), **Kamu Denetiminde Kamu Denetçiliği (Ombudsman) Kurumunun Türkiye'de Yeri ve Önemi**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir.
- DİAMANDOUROS, P. Nikiforos (2014), "Democracy, Rule Of Law, and the Ombudsman", **T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu Ombudsman Akademik Dergisi**, Sayı:1, ss. 31-43.
- DOĞAN, Kadir Caner (2014), "Postmodern Kamu Yönetimi Anlayışı Çerçevesinde Bir Denetim Paradigması: Ombudsman", **Sayıştay Dergisi**, Sayı:94, ss.73-96.
- ERHÜRMAN, Tufan (1998), "Ombudsman", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:31, Sayı:3, ss. 87-103.
- ERHÜRMAN, Tufan (1995), **Dünyada ve KKTC'nde Ombudsman**, Işık Kitabevi, Lefkoşa.
- ERHÜRMAN, Tufan (2000), "Türkiye İçin Nasıl Bir Ombudsman Formülü?", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 49, Sayı: 1-4, ss. 155-180.

- ERHÜRMAN, Tufan (2012), **Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti İdari Yargılama Hukuku: Türk ve İngiliz Hukuk Sistemleriyle Karşılaştırmalı Bir İnceleme**, Işık Kitabevi, Lefkoşa.
- EROĞUL, Cem (1978), “Cumhurbaşkanının Denetim İşlevi”, **SBF Dergisi**, Cilt: 33, Sayı:1, ss. 35-57.
- ESGÜN, İbrahim Uğur (1996), “Ombudsman Kurumunun Türkiye İçin Gerekliği Üzerine Bir Değerlendirme”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 45, Sayı:1-4, ss. 251-278.
- GÖZÜBÜYÜK, Şeref (2013), **Yönetmelik Yargı**, Turhan Kitabevi, 33 Baskı, Ankara.
- KESTANE, Doğan (2006), “Çağdaş Bir Denetim Organizasyonu Olarak Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği)”, **Maliye Dergisi**, Sayı: 151, ss. 128-142.
- KDK (2014), **Soma Maden Kazasından Hareketle Kömür Madenciliğinde İş Sağlığı ve Güvenliği Özel Raporu**, Ankara.
- KDK (2015), **Ombudsman Bülteni**, Sayı:4, ss.3-64.
- KDK (2015), **2015 Yıllık Raporu**, Ankara.
- KDK (2016), **Stratejik Plan, 2017- 2021**, Ankara.
- KKTC Ombudsman (2016), “23. Dönem Raporu, Ocak-Haziran 2016”, [http://www.ombudsman.gov.ct.tr/Portals/1128/raporlar/Ombudsman%20Raporu%20\(23.%20D%C3%B6nem\).pdf](http://www.ombudsman.gov.ct.tr/Portals/1128/raporlar/Ombudsman%20Raporu%20(23.%20D%C3%B6nem).pdf) (Erişim Tarihi: 19.04.2018).
- NECATİGİL, M. Zaim (2015), **Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti’nde Anayasa ve Yönetim Hukukunun Esasları**, Işık Kitabevi, Lefkoşa.
- ODYAKMAZ, Zehra, Yusuf Deniz, Bayram Keskin (2016), “Türkiye Cumhuriyeti Kamu Denetçiliği Kurumunun (Ombudsmanlık) Yetkilerinin Sınırlarını Tespit Bakımından Yargı Yetkisinin Kullanılmasına İlişkin Kararlar Kavramının Yorumlanması”, **T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu Ombudsman Akademik Dergisi**, Yıl: 2, Sayı: 4, ss.81-139.
- SAYAN, İpek Özkal (2014), “Türkiye’de Ombudsmanlık Kurumunun Uygulanabilirliği ve Alternatif Denetim Yöntemleri”, **SBF Dergisi**, Cilt: 69, Sayı: 2, ss. 333-349.
- SAYAN, İpek Özkal (2017), “Yolsuzluğun Önlenmesi ve Etiğin Teşviki İçin Teknik Destek Projesi”, http://etik.gov.tr/Portals/0/proje_ciktilari/kamu_gorevlileri_1.pdf (Erişim Tarihi: 21.04.2018).

- SAYGIN, Engin (2008), "Ombudsmanı Beklerken: Anayasa Mahkemesi'nin Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu İptaline Dair Gerekçeli Kararı Üzerine Bir İnceleme", **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 12, Sayı:1-2, ss. 1045-1072.
- SEZEN, Seriyi (2001), "Ombudsman: Türkiye için Nasıl Bir Çözüm? Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 34, Sayı:4, ss. 71-96.
- SEZGİN, Gülten Özyakup (2016), "Yitirdiklerimiz: Nail Atalay", **Kıbrıs Gazetesi**, 23 Eylül.
- SOBACI, Mehmet Zahid ve Özer Köseoğlu (2016), "Ombudsman ve Sosyal Medya: Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Twitter Kullanımına İlişkin Ampirik Bir Analiz", **SBF Dergisi**, Cilt: 71, Sayı: 1, ss.103-124.
- ŞAFAKLI, Okan Veli (2009), " Kamu Denetiminde Etkinlik Aracı Olarak "Ombudsman" ve AB Sürecinde KKTC'deki Uygulamaya Karşılaştırmalı Bir Bakış", **Afyon Kocatepe Üniversitesi, İ.İ.B.F. Dergisi**, Cilt: 11, Sayı:2, ss. 161-197.
- TBMM (2005), "Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı ve Avrupa Birliği Uyum ile Plan ve Bütçe Komisyonları Raporları (1/1158)" <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d22/c123/tbmm22123114ss1206.pdf> (Erişim Tarihi: 20.04.2018).
- TBMM (2018), "6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifleri" https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tasari_teklif_sd.sorgu_yonlendirme (Erişim Tarihi: 20.04.2018).
- TORTOP, Nuri (1998), "Ombudsman Sistemi ve Çeşitli Ülkelerde Uygulanması", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 31, Sayı:1, ss. 3-11.
- TOSUN, İlkay (2015), **AKP Nasıl Yönetti? (2002-2015)**, Editör: **Barış Övgün**, Nika Yayınevi, Ankara.
- TOTAL, Erhan (2014), **Dünyada ve Türkiye'de Ombudsmanlık**, Adalet Yayınevi, Ankara.
- TOTAL Erhan (2013), "İdarenin Denetimi ve Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu", **Türkiye Adalet Akademisi Dergisi**, Yıl: 4, Sayı:13, ss.509-544.
- KDK, <http://www.ombudsman.gov.tr> (23.10.2017).
- KKTC Ombudsman, <http://www.ombudsman.gov.ct.tr> (3.11.2017).

<http://www.tufanerhurman.com/kktcde-ombudsman> (6.11.2017).

KKTC Mahkemeler, <http://www.mahkemeler.net> (16.12.2017).

<http://cms.kktcb.org>. (18.12.2017).

KDK(2016),[http://www.ombudsman.gov.ct.tr/Portals/1128/raporlar/Ombudsman%20Raporu%20\(23.%20D%C3%B6nem\).pdf](http://www.ombudsman.gov.ct.tr/Portals/1128/raporlar/Ombudsman%20Raporu%20(23.%20D%C3%B6nem).pdf) (18.12.2017).

<http://ombudsman.gov.ct.tr/anasayfa/haberler.aspx> (18.12.2017).

<http://mfa.gov.ct.tr/tr/rum-ombudsman-kibrisli-turklere-eziyet-yapiliyor>
(30.12.2017).

KDK (2015), <https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/kdk-2015-yillik-rapor.pdf> (01.01.2018).

<http://www.yeniduzen.com/ombudsman-makami-3-yildir-bos-47719h.htm>
(03.01.2018).

http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2008.pdf (03.01.2018).

<http://www.ombudsman.europa.eu/home.faces> (03.01.2018).

http://www.ombudsman.gov.cy/Ombudsman/ombudsman.nsf/page05_tr/page05_tr?OpenDocument (20.04.2018).

AÇIK DEVLET DÖNÜŞÜMÜ VE OMBUDSMAN KURUMUNUN ARTAN ROLÜ

Open Government Transformation and the Incremental Role of the Ombudsman Institution

Dr. Öğr. Üyesi Abdurrahman TARAKTAŞ*

Geliş Tarihi: 16.04.2019 | Yayına Kabul Tarihi: 21.05.2019

Öz

Son iki yüz yılda İsveç'ten İskandinavya'ya ve günümüzde 90'ın üzerinde ülkeye yayılan Ombudsman kurumu, uluslararası düzeyde çok geniş bir kabul görmektedir. Ombudsmanlık rolünün yaygınlaşması, özellikle 20. yüzyılın ikinci yarısında, adalete erişim hakkındaki endişelerin artmasıyla paralellik göstermiştir. Ombudsman kurumu, adalete sağlama hızı ve oldukça uygun maliyetli uyuşmazlık çözüm yöntemleri sunabilmektedir. Son 20 yılda bilgi ve iletişim teknolojilerinde yaşanan devrim, yalnızca insanların günlük yaşamlarını değil aynı zamanda devlet ve vatandaşlar arasındaki etkileşimleri de değiştirmiştir. Politik yaklaşım "bilgi vermek" yerine "iletişim kurma" yöntemine doğru kaymaktadır. Açık devlet dönüşümü olarak adlandırılan bu süreçte, yeni çevrimiçi iletişim olanaklarıyla, vatandaşlar demokratik karar alma süreçlerine ve kamu yönetimine her zamankinden daha aktif biçimde katılabilmektedirler. Bu çalışmada öncelikle açık devlet kavramı genel çerçevesiyle ele alındıktan sonra Ombudsman kurumunun sorumlulukları ve rolü üzerindeki etkileri ortaya konulmaya çalışılmaktadır. Sonuç kısmında ise Ombudsmanın açık devlet stratejilerinin merkezinde yer alarak, saydamlık, hesap verebilirlik ve iş birliğinin artırılmasını teşvikî konusunda çeşitli önerilere yer verilmektedir.

Anahtar Kelimeler: Açık Devlet, Ombudsman, Katılım, Şeffaflık.

Abstract

The Ombudsman institution, which has spread over more than 90 countries from Sweden to Scandinavia in the last two hundred years, is widely accepted at the international level. The expansion of the Ombudsman's role has been in parallel with the increasing concerns about access to justice, especially in the second half of the 20th century. The Ombudsman Institution can offer fast and very cost-effective dispute resolution methods in achieving justice. The revolution in information and communication technologies over the past 20 years has changed the daily lives of people, but also interactions between the state and citizens. Instead of giving information, the political approach is shifting towards communication. In the open government transformation process, with new online communication technologies, citizens are able to participate in democratic decision-making and public administration to more actively than ever before. In this study, first of all, the concept of open government is discussed with the general framework then, its effects on the Ombudsman's responsibilities and role are being put forward. At the conclusion section, as Ombudsman taking place at the heart of open government strategy, some suggestions are made about how to encourage transparency, accountability, and collaboration.

Keywords: Open State, Ombudsman, Participation, Transparency.

*Eskişehir Anadolu Üniversitesi İktisat Fakültesi, Maliye Bölümü, ataraktas@anadolu.edu.tr, ORCID ID: 0000-0003-0649-3291

GİRİŞ

Açık devlet kavramı günümüzde uygulamada ve teoride sıkça kullanılmaya başlanmıştır. ABD Başkanı Obama'nın Mart 2009'da yayınladığı Bakanlıklar ve Teşkilatların Yöneticilerine Direktif'te üzerinde dikkatle durmasıyla kamuoyunun büyük çapta ilgisini çekmiştir. Obama'ya göre, açık devlet girişimi demokrasiyi güçlendirecek, verimliliği ve etkililiği artıracaktır (Obama, 2009). Obama, açık devlet dönüşümünü başlatarak yönetimini daha verimli kılmak ve onu dijital çağın zorlukları için hazırlamak amacını güdüyordu. İzleyen dönemde açık devlet girişimi, Avrupa Birliği, Avustralya, Yeni Zelanda, Çin ve Rusya dahil, dünyanın diğer bölgelerinde de popüler bir tartışma konusu haline gelmiştir (Wirtz ve Birkmeyer, 2015: 381). Lee ve Kwak'a (2012:492) göre ise bütün bunlar "Açık devlet dönüşümünün yeni bir aşamaya girdiğinin ve önemli bir küresel gündem haline geldiğinin göstergesidir". Ancak kavramın farklı alanlardan yazarlar tarafından ele alınması çok heterojen bir şekilde tanımlanmasına neden olmuştur. Dolayısıyla bu çalışmada öncelikle açık devlet kavramına ilişkin literatür ele alınarak ardından bütünleştirici bir genel çerçeve ortaya konulmaya çalışılmaktadır.

1. AÇIK DEVLET KAVRAMI

Teorik olarak açık devlet kavramını açıklayabilmek için önce gelişimini gözden geçirmek gereklidir. Genel olarak açık devlet fikri yeni bir kavram değildir ve tarihsel olarak bilgi özgürlüğü, yolsuzlukla mücadele ve şeffaflık dahil olmak üzere çeşitli bağlamlarda kullanılmıştır. 1789'da Thomas Jefferson, insanların kendi hükümetlerine güvenebilmeleri için iyi bilgilendirilmeleri gerektiğini belirtmiştir. Amerikan Devrimi zamanında, kamusal bilgi fikri çok radikal bir kavramdı. Yirminci yüzyıl boyunca, Watergate skandalı gibi bazı tarihi olaylar açık devlet fikrinin vatandaşın gözünde değer kazanmasını sağlamıştır. Kamuoyu hükümetlerden giderek daha fazla bilgi ve şeffaflık talep etmiştir. Bu, devletin daha modern ve verimli olmaya çalışmasının önemli bir itici gücü olmuştur. 1980'lerden bu yana kamu sektöründeki bu modernleşme yaklaşımı "yeni kamu yönetimi" olarak adlandırılmaktadır (Wirtz ve Birkmeyer, 2015: 382).

Başkan Obama açık devlet tartışmalarının ateşleyicisi olan 2009 yılındaki direktifinde, açık devletin çalışırken dikkate alması gereken üç temel prensip üzerinde yoğunlaşmıştır. Birincisi, devlet şeffaf olmalı ve vatandaşına hükümetinin ne yaptığı hakkında yeni iletişim teknolojileri ile bilgi vermelidir. İkincisi, devletin katılımcı olması, halkın katılımını arttırması ve dolayısıyla devletin etkililiğini arttırması ve kararlarının kalitesini iyileştirmesi gerekmektedir. Son olarak, hükümet iş birliği yapmaya açık olmalıdır. Kamu kurumları, kendi aralarında, tüm devlet kademelerinde ve kâr amacı gütmeyen kuruluşlar, işletmeler ve özel sektördeki bireylerle iş birliği yapmak için yenilikçi araçlar, yöntemler ve sistemler kullanılmalıdır (Obama, 2009).

Meijer, Curtin ve Hillebrand'ta (2012:13) göre açık devlet, vatandaşların devlet bilgilerine ve karar alma alanlarına erişim yoluyla politika süreçlerini izleyebileceği ve etkileyebileceği sistemi ifade etmektedir. Bu tanım, açık devletin iki boyutunu ortaya koymaktadır: Bilgiye erişim yoluyla vizyon belirleme veya şeffaflık, karar alma alanlarına erişimde sesini duyurma veya katılım. Bilgiye erişim olmadan etkin katılım zordur. Katılımın kendisi bilgiye daha fazla erişim sağlamak için bir ön koşul olsa da bilgiye erişim mutlaka daha yüksek katılım düzeyi anlamına gelmez. Açık devlet yaklaşımının savunucuları, çevrimiçi iletişimin yeni olanaklarıyla birlikte, vatandaşların her zamankinden daha aktif biçimde demokratik karar alma ve kamu yönetimine katılabileceğini ileri sürmektedirler. Yeni internet platformları vatandaşların fikirlerini paylaşmalarını ve kamu yönetimi ve siyasi temsilcilerle etkileşimde bulunmalarını kolaylaştırmaktadır. Ayrıca, bu platformlar siyasi kararların kabulünü de artırabilir çünkü vatandaşlar bir kararı kimin ve kaç kişinin desteklediğini daha iyi anlayabilirler. (Meijer vd., 2012:14) Açık devlet girişimleri aynı zamanda halkın güvenini artırabilir ve politika ile ilgili hayal kırıklığını azaltabilir (Heckmann, 2011:1). Açık devlet girişimlerinin kullanılması, politikaların uygulanmasını ve sonuçlarını da iyileştirmektedir (McDermott, 2010:403). Açık devlet uygulamaları, kamu hizmetine yetersiz erişim, sosyal dışlanma, iklim değişikliği veya işsizlik gibi büyük sosyal problemler için tamamen yenilikçi çözüm yaklaşımları sunabilir. Hilgers (2012:631) açık devleti, dış bilgiyi politik-idari sürece entegre etme eylemi olarak tanımlamaktadır. Bu görüşe göre, açık devlet vatandaşlar ve hükümet arasındaki iş birliğine odaklanmakta, ancak karar vericiler temsili bir demokrasidekiyle

aynı kalmaktadır. Buna karşılık, doğrudan bir demokraside karar verme gücü vatandaşlara geçmektedir. Bu nedenle, literatürdeki çoğu çalışma açık devleti bir alternatif olarak değil, temsili demokrasinin bir tamamlayıcısı ya da bir gelişimi olarak görmektedir (Wijnhoven vd., 2015:30-31).

Açık devlet, e-devlet (bilişim ve iletişim teknolojileri kullanımı yoluyla devleti daha verimli, şeffaf, etkileşimli ve hizmet odaklı hale getirme), e-katılım (vatandaş katılımının yukarıdan aşağıya ve aşağıdan yukarıya uygulamaları) ve açık veri (birlikte çalışabilirliği ve inovasyonu sağlamak için verilerin mevcudiyeti, erişimi, yeniden kullanımı ve yeniden dağıtılması) kavramları ile örtüşen ve bazen de değişen farklı anlamlara sahip, farklı bir araştırma alanındaki yeni bir paradigma olarak görülebilir. Açık devlet kavramı, yönetimi daha bilinçli ve aynı zamanda daha etkin kılmak için bir araç olarak, kitle kaynak kullanımı gibi bazı verilerin üretimini ve yönetiminin hem kamu hem de özel sektördeki çeşitli aktörlere dağıtıldığı, devletin katılımcı yönlerini kapsar. Ancak kamuoyu ile etkileşim yalnızca kitlesel bir bilgi kaynağı yolu olarak görülmemektedir; sosyal medya aracılığıyla vatandaş ve devlet arasında çeşitli konularda müzakereler de gerçekleşmektedir. Devletin farklı kademeleri içerisinde, devlet ile vatandaş arasında ve kamusal alandaki şeffaflık ve bilgi paylaşımı verilerin yalnızca açıklık ve hesap verebilirliği teşvik etmek için erişilebilir olduğu anlamına gelmez, aynı zamanda hem farklı devlet kurumları hem de özel sektör tarafından inovasyonu teşvik etmek için yeniden veya birlikte çalışma için de kullanılabilir (Hansson vd., 2015: 542-543).

Günümüzde, açık veri teknolojileri ve açık devlet politikaları arasındaki ayırım bulanıklaşmıştır. Açık devlet ve açık verinin her biri diğeri olmadan var olabilir: Bir devlet, yeni teknolojiyi benimsemese bile, şeffaf olma anlamında açık bir devlet olabilir. Veya bir devlet, son derece donuk ve hesap verebilir olmasa bile, siyasi olarak tarafsız konularda büyük miktarda açık veri sağlayabilir (Yu ve Robinson, 2011: 181).

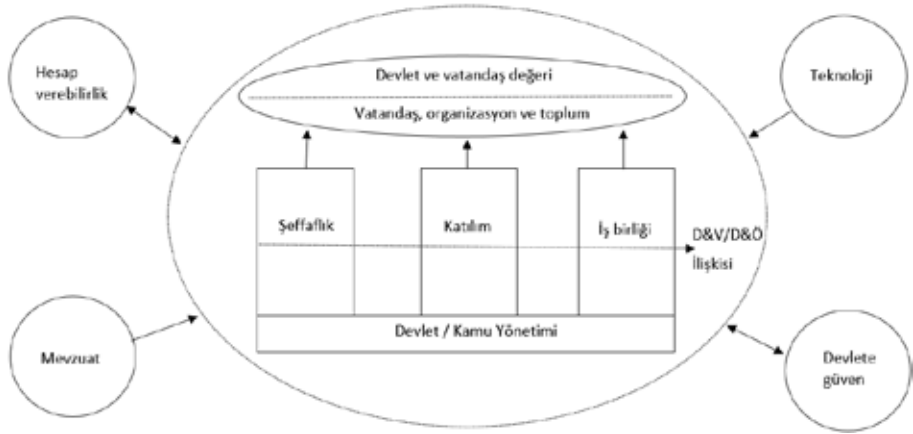
Açık devlet, devlet tarafından özellikle şeffaf, iş birliğine dayalı ve katılımcı bir biçimde gerçekleştirilen faaliyetleri içeren çok taraflı, politik ve sosyal bir süreçtir. Bu şartları yerine getirmek için vatandaşlar ve sosyal gruplar birlikte, devletin idari faaliyetlerinin etkinliğinin ve verimliliğinin iyileştirmesi için, ge-

rekli modern bilgi ve iletişim teknolojilerinin desteği ile siyasi süreçlere entegre edilmelidir (Wirtz ve Birkmeyer, 2015: 382-384). Açık devlet, devlet ile yönetilen arasındaki ilişkiye odaklanan ve “halktan, halk için ve halkla beraber devlet” temel ilkesini yeniden canlandıran dünya çapında bir yaklaşımdır. Tüm dünyada kamusal verileri kısıtlama olmaksızın, herkesin kullanımına açık hale getirmeyi hedefleyen açık devlet girişimleri ortaya çıkmaktadır (Neuroni vd., 2013:1911).

1.1. Açık Devlet Kavramının Bileşenleri

Wirtz ve Birkmeyer (2015: 389) açık devlet konusundaki literatüre dayanarak bir açık devlet bileşenleri çerçevesi ortaya koymuşlardır. Aşağıdaki Şekil 1, açık devlet kavramının, kamu ve vatandaş değerini artıran temel üç sütunu (şeffaflık, katılım ve iş birliği) içerdiğini göstermektedir. Ayrıca hesap verebilirlik, mevzuat, teknoloji ve devlete güven gibi açık devleti etkileyen dış etkenler de vardır. İzleyen kısımda açık devletin kavramsal çerçevesi üzerinde durulmaktadır.

Şekil 1. Açık Devletin Bileşenlerinin Çerçevesi



Kaynak: (Bernd W. Wirtz ve Steven Birkmeyer, 2015: 389)

1.1.1. Şeffaflık

Şeffaflık, kamu kurumlarının kararları ve operasyonları hakkında bilgileri, halka açık yollardan çevrimiçi olarak açıklamaları gerektiği anlamına gelmektedir. Açık devletin temel üç sütunundan ilki ve literatürde en çok üzerinde durulanıdır.

Şeffaflık ve devlet bilgilerine erişim hakkı artık uluslararası olarak, toplumdaki diğer temel işlevlerin yanında, demokratik katılım, hükümete güven, yolsuzluğun önlenmesi, bilgili karar verme, devlet bilgisinin doğruluğu ile kamuya, şirketlere ve gazetecilere bilgi sağlanması için gerekli sayılmaktadır (Bertot, 2010: 264). Devletteki şeffaflık, ekonomi piyasalarının iyi işlemesi için kritik önem taşıyan güven unsurunu sağlamak için de bir araç haline gelmiştir (Cucciniello vd.,2012: 2451). Şeffaflık, hükümetin dürüst kalmasına hizmet etmektedir (Kierkegaard, 2009: 26). Ayrıca, şeffaflık ve katılımlı politika oluşturma döngüsünü başlatmak, hükümetin etkinliğini artırmak ve karar alma kalitesini artırmak için önemli ön şartlardır (Linders ve Wilson, 2011: 262).

Meijer'e (2009:256) göre, gizlilik eksikliği ve kamusal denetime açıklık olarak tanımladığı şeffaflık, büyük toplumsal eğilimler olan meşruiyet, güven ve açıklık ışığında geleneksel olarak belirsizliği azaltmanın ve halkın güvenini arttırmanın bir aracıdır. Bilgisayar tabanlı sistemler yoluyla sağlanacak şeffaflık, tüm dünyadaki hükümetleri, yolsuzluğu azaltarak ve vatandaşlara karşı hesap verebilirliklerini artırarak iyileştirecektir. Dolayısıyla devletleri daha açık hale getirerek, kamu görevlilerinin doğru ve uygun şekilde davranmasını sağlayacaktır.

Şeffaflık, vatandaşların devletin yapabilecekleri ve yapamayacakları hakkında gerçekçi beklentiler geliştirmeleri ve devletin somut performansını izlemeleri sayesinde, vatandaşların hesap verebilirliğin yapısını uygun şekilde tayin etmelerinde önemli bir rol oynayabilir (Northrup ve Thorson, 2003: 6-7). Vatandaşlar, kamu harcamaları, kamu ihale ve sözleşmeleri, lobi faaliyetleri, politikanın geliştirilmesi ve etkisi ile kamu hizmeti performansı gibi alanlardaki kamusal verilerin ve bilgilerin erişime açılmasıyla devletlerinin çalışmalarını görebilir ve anlayabilirler.

Şeffaflık başlığı altında bir dizi açık devlet ilkesinin sağlanması için gerekli temel unsurlar vardır. Bunlar; bilgiye erişim, açık veri ve kayıt yönetimidir. Bilgiye erişim (bilgi alma hakkı veya özgürlüğü) açık devletin ayrılmaz bir yapı taşıdır. Vatandaşlara, belirli bir konuda hukuksal bir kısıtlama getirilmediği sürece sağlanması gereken bilgileri devletten isteme yasal hakkını sunar. Açık veriler, büyük miktarlarda veri toplanmasına, yayınlanmasına ve sorgulanmasına olanak tanıyan iyileştirmelerle sağlanan açık devlete nispeten yakın zamanda eklenmiş bir unsurdur. Açıklık tanıma göre, açık veriler ve içerik herhangi bir amaç için

özgürce kullanılabilir, değiştirilebilir ve paylaşılabilir. Verilerin açık olması için ücretsiz kullanım, yeniden kullanım ve yayın niteliği biçimindeki üç şart vardır. İyi kayıt yönetimi, bilgilerin erişilebilir, kapsamlı ve güvenilir olmasını sağlar ve bu nedenle hem bilgiye hem de açık verilere erişimi güvence altına alır. İyi kayıt yönetimi kendiliğinden açıklığı sağlamamakta, ancak onsuz da açıklık mümkün olmamaktadır (Galster, 2018:10-11).

Dijital ekonomi alanındaki gelişmelerin, devlet verilerini web siteleri, mobil cihaz uygulamaları ve diğer platformlar aracılığıyla daha erişilebilir, ilginç ve dinamik hale getirdiği ve özgürleştirdiği görülmektedir. Güçlü görselleştirme araçlarının yanı sıra, devletin performansı hakkında nicel veriler yenilikçi yollarla erişilebilir ve okunaklı hale getirilmektedir. Devletlerin sayısız internet sayfaları üzerinden erişime açtığı “büyük verinin” potansiyeli bir zamanlar ona şüpheyle yaklaşanlar tarafından bile görünür hale gelmektedir (Ruppert, 2015: 127).

Dünyanın her yerindeki devletler, kamuya açık internet sitelerinde devlet faaliyetleri ve performansıyla ilgili her türlü bilgiyi sağlayarak şeffaflıklarını artırmaktadırlar. Son yıllarda devletin şeffaflığına olan dikkatin artması, hükümeti daha hesap verebilir kılma konusundaki vurgusuyla Yeni Kamu Yönetimi (NPM) hareketinden büyük ölçüde ilham almaktadır (Pollitt ve Bouckaert, 2004: 24).

Şeffaflık hesap verebilirliği teşvik eder ve vatandaşlara devletlerinin ne yaptığı hakkında bilgi verir. Devlet tarafından tutulan bilgiler ulusal bir varlıktır. İdare, faaliyetleri ve kararları hakkında bilgileri çevrimiçi ve halka açık bir şekilde sunmak için yenilikçi teknolojiler kullanılmalıdır. Ayrıca, halkın en çok kullandığı bilgileri belirlemek için de halktan geri bildirim istenmelidir (McDermott, 2010: 401).

İnternetin gelişimi ve yaygınlaşması, kamusal verinin toplanma, dağıtılma ve erişilme maliyetlerini büyük ölçüde azaltmıştır. Bu gelişmenin bir sonucu olarak, son yıllarda e-devlet kullanımına yönelik eğilimin arttığı ve daha fazla sayıda verinin proaktif olarak serbest bırakıldığı görülmektedir. Bu durumun bir sonucu olarak, şeffaflığın artık çevrimiçi olarak sunulmayan belirli belgelere de erişim talep etme konusunda yasal bir hak içerdiği görülmektedir. İnternet ayrıca devlet bilgilerine erişme konusundaki ilgiyi de arttırmıştır. Haberlere ulaşmada internet kullanımı ile devlet bilgilerine erişim için destek arasında pozitif bir ilişki

bulunmaktadır. Gittikçe artan bir şekilde, bireyler devletten bilgi ve hizmetleri elektronik olarak talep eder hale gelmişlerdir (Jaeger ve Bertot, 2010: 372).

1.1.2. Katılım

Katılım, kamusal alanda kolektif olarak yer alan bilgi ve uzmanlığa vatandaşların dahil olarak kamu kurumlarının etkinliğinin artırılmasını ifade etmektedir. Bu bağlamda katılımın desteklenmesi, kamusal alanda yeni oyuncuların güçlendirilmesi anlamına gelmektedir. Açık devlet girişimi katılım açısından gerçekten dönüşüm yaratacak ise, kullanıcı odaklı olmalıdır (Jaeger ve Bertot, 2010: 376). Böyle bir girişimin başarısı, kullanıcıların ilgili bilgilere açık erişim için bilgi gereksinimlerini bir ön koşul olarak anlamalarına bağlıdır. Açık devlet hedeflerine ulaşmak için, halka açık bilgilere “kolay erişim” şarttır (Klischewski, 2012:2482).

Vatandaşlar, katılım yoluyla devletin çalışmalarını etkileyebilirler. Güçlü ve bağımsız bir sivil alan, vatandaşların ve diğer paydaşların karar alma süreçlerine katılımı gerekli temel iki koşuldur. Açık devlet mekanizmaları genellikle vatandaşların ve sivil toplumun bilgi talep edeceği, erişeceği ve karar vericileri hesap verebilir kılmak için kullanacağı varsayımına dayanmaktadır. Bu yalnızca sivil toplumun kısıtlamalardan arındırılmış olduğu ve olası olumsuz neticelerden çekinmediği durumlarda mümkündür. Sivil alan, bireylerin ve örgütlü grupların konuşma, bilgiye erişme, ilişki kurma, örgütlenme ve kamu karar alma süreçlerine katılma özgürlüğü ve araçları olarak tanımlanmaktadır ve açık devlet için temel bir önkoşuldur (Council of Europe, 2017:3-4). Vatandaş katılımı, hükümetin vatandaşlar, sivil toplum ve diğer paydaş gruplarıyla proaktif olarak etkileşime geçmesidir. Katılım, öncelikleri belirlemek, karar vermek, politikaları uygulamak ve değerlendirmek yoluyla, politika döngüsünün herhangi bir aşamasında gerçekleştirilebilir. Ayrıca, paydaşların karar verme sürecini bilgilendirdiği kamuoyu ile istişare gibi süreçlerden, vatandaşların nihai kararı kendileri verdikleri katılımcı bütçeleme gibi süreçlere kadar çeşitli düzeylerde gerçekleştirilebilir (Galster, 2018:12).

Vatandaş katılımı birçok şekilde tanımlanabilir. Geleneksel olarak, oy kullanma veya kamu görevine katılma biçiminde yasaya bağlı katılım ile yerel ve ulusal meselelere gönüllü katılım olarak ikiye ayrılabilir. Vatandaş katılımı uygulamaları, kamu idareleri tarafından alınan kararların duyurulması veya kamu

kurumları tarafından düzenlenen toplantılarda söz hakkı verilmesinden, politika odak gruplarına katılma ve kamusal hizmetlerin sunumunda gönüllü olarak görev almaya kadar geniş bir çerçevede şekillenebilir. Katılımın özel amaçları, aşağıdakilerin bir kısmını veya tamamını içerebilir: (i) vatandaşlara bilgi sağlamak; (ii) vatandaşlardan bilgi almak; (iii) kamu karar süreçlerini, programlarını, projelerini ve hizmetlerini iyileştirmek; (iv) kamu faaliyetlerinin halk tarafından kabul edilmesini arttırmak; (v) kamu kaynaklarının tahsislerini değiştirmek; (vi) bireysel ve azınlık grubu hak ve menfaatlerini korumak ve (vii) zorlu kamu politikası kararlarını paylaşmak (Milakovich, 2010: 2-3).

Siyasi katılım, devletin mekanizmaları ve aktörlerinin seçilmesi ve kamu politikasının etkilenebilmesi ile daha doğrudan ilgilidir. Bu tür katılım aynı zamanda vatandaşların, yaşadıkları dönemin politikalarını şekillendirme ve hükümetlerini eylemleri ve hataları açısından hesap verebilir kılma fırsatlarını da sağlar (Goldfinch vd., 2009: 333-334).

Katılım, kamu görevlilerinin toplumsal alanda dağınık bir biçimde yer alan bilgiye erişimini mümkün kılarak, devletin etkinliğini ve kararlarının kalitesini arttırmaktadır (McDermott, 2010: 401). Geliştirdikleri uygulama modellerinde Lee ve Kwak (2011: 254), daha fazla katılım sağlamak için kamu kurumlarının, her seferde bir uygulama aşamasına odaklanarak, veri şeffaflığını arttırmaya başlamalarını ve ardından açık katılımı arttırmaya devam ederek girişimlerini ilerici ve düzenli bir şekilde ilerletmeleri gerektiğini savunmaktadırlar.

İnternet, teknolojik olarak donanımlı toplumlarda kitlesel iletişimi kolaylaştıran yeni bir olgudur. Diğer kitle iletişim araçlarının aksine, internet yeni iki yönlü iletişim ve siyasi katılım biçimlerini kolaylaştırmakta, vatandaşlar ve kamu görevlileri arasındaki etkileşimi teşvik etmekte ve tartışmalı siyasi konuların tartışılması için zengin bir forum olanağı sunmaktadır (Jaeger, 2005: 703).

1.1.3. İş Birliği

İş birliği, ortak bir hedefe ulaşmak amacıyla, kamu kurumları, kâr amacı gütmeyen kuruluşlar, özel sektördeki işletmeler ve bireyler arasında iş birliği yapmak için yenilikçi araçlar ve sistemler kullanılması anlamına gelmektedir (Linders ve Wilson, 2011: 263). Ayrıca, kamu ile özel kurumlar ve bireyler arasındaki iş bir-

liği; bilgi paylaşımı yoluyla, üretimde ve dağıtımda verimliliği optimize etmenin yanı sıra hizmette kaliteyi de artırabilir (Neuroni vd., 2013:1912). Hükümetler, geleneksel bürokrasilerde etkili bir şekilde ele alınamayan karmaşık sorunlarla yüzleşmek için işbirlikçi stratejileri giderek daha fazla kullanmaktadırlar (Pardo vd., 2008: 421).

İş birliği aktif olarak vatandaşları hükümetlerinin çalışmalarına dahil etmektedir. Kamu idareleri iş birliği sağlamak için yenilikçi araçlar, yöntemler ve sistemler kullanmalıdırlar. Ayrıca iş birliği seviyelerini değerlendirmek, geliştirmek ve iş birliğine yönelik yeni fırsatları belirlemek için kamuoyundan geri bildirim de istenmelidir. Yenilikçi yöntemler aşağıdakileri içerebilir; (i) kurum içindeki ve dışındaki kişiler arasındaki iş birliğini geliştirmek için teknoloji platformlarını kullanma önerileri; (ii) halkın kurumun mevcut iş birliği çabaları hakkında bilgi alabileceği internet sayfalarının oluşturulması ve (iii) özel sektör, kâr amacı gütmeyen kuruluşlar ve akademik topluluklarda olanlar ile iş birliğini geliştirmek ve onlardan fikir edinmek için ödüller ve yarışmalar düzenlemek gibi (McDermott, 2010: 401-404).

Açık devlet yaklaşımı kamu yönetiminde hizmet odaklı bir dönüşüm sağlayarak devletin vatandaşlara adeta bir “müşteri” olarak yaklaşmasını beraberinde getirmektedir. Açık devlet yaklaşımında e-devlet yoluyla iş birliği artırabilir. Ancak bu yaklaşımda iş birliği yönetiminde uygulanabilecek bazı ilkeler vardır. Bu ilkeler iş birliğini sadece sürece odaklanma olarak değil aynı zamanda iş birlikçi çabaları izlemenin ve geliştirmenin bir yolu olarak görmektedir (Reddick ve Ganapati, 2011: 195).

Dünya çapında devletler giderek daha karmaşık sorunlarla karşı karşıya kalmaktadırlar. Çoğu durumda, bu tür problemlerin çözülmesi için devlet kurumları, kâr amacı gütmeyen kuruluşlar ve özel kuruluşlar ile vatandaşların birlikte çalışması gerekmektedir. Bilgi teknolojileri bu kurumlar arasında iş birliğinin kolaylaştırılmasında önemli bir rol oynamaktadır. Ayrıca, bazı durumlarda internet, bu kuruluşların kendi aralarında etkileşim kurma biçimlerini de değiştirmektedir. Bunun bir sonucu olarak, vatandaşlar ve devletler, daha fazla şeffaflık, hesap verebilirlik ve performans verimliliği arayışına girmektedirler. Bu hedeflere ulaşmak, etkili yönetim ve devlet hizmetlerinin sunumu için iş birliği, bilgi ve bilgi paylaşımı gerektirmektedir (Ae Chun vd., 2012: 6).

Şeffaflık ve katılımın aksine, iş birliği geleneksel olarak doğrudan politik teori ile ilişkili değildir. Farklı bakış açılarının devlet faaliyetlerine dahil edilmesini sağlamanın faydaları bulunmaktadır. İş birliği, çözümler geliştirmek için kamu karar vericileri ile birlikte uzmanlığı olan bireyleri bir araya getirmektedir. İş birliğine yönelik bu yaklaşım, güncel kamu yönetimi teorisindeki “tek bir örgüt tarafından kolayca çözülemeyen sorunları çözmek için çok örgütlü düzenlemeleri kolaylaştırma ve çalışma süreci” olarak ön plana çıkmaktadır. İş birliği, kamu idarelerin kolay çözüm bulunmayan ve “örgütsel sınırlar boyunca çalışma kapasitesine sahip olma, bütünsel düşünme ve toplumu dahil etme” gerektiren “güç” kamu sorunlarını çözmelerine yardımcı olmaktadır (Harrison vd., 2012: 88).

1.1.4. Kamu ve Vatandaş Değeri

Açık devlet dönüşümünün tüm paydaşları için doğrudan yararları var. Sadece vatandaşlara etraflarındaki değişimi etkilemek için bilgi ve güç vermek, kendilerini ve toplumdaki rollerini nasıl algıladıklarını derin bir şekilde etkileyebilmektedir. Daha bilinçli ve güçlendirilmiş bir halk, daha uyumlu topluluk ilişkilerine, daha aktif ve güven duyan vatandaşlara ve daha etkili kamu hizmetlerine katkıda bulunabilir. Erişilebilirlik ve duyarlılık önlemleri daha iyi kararlara ve risk yönetimine yol açar ve bu da daha etkili hizmetler ve gelişmiş sosyal refah sağlar (Gavelin vd., 2009: 14).

Son yıllarda birçok veri seti halka açık olmasına rağmen, bunların sadece bir kısmı vatandaş için değer yaratmıştır. Başka bir deyişle, verileri daha şeffaf hale getirmek ve iş birliğine ve halkın katılımı için açık alanlar açmak ancak kamu değeri yarattığında anlamlı hale gelmektedir. Dahası, bu tür bir değer yaratmak için, her bir açık devlet girişimi içinde yer alması gereken belirli eylem ve işlemlerin, bu amaçla planlanması gerekmektedir. Örneğin e-katılımın içerik yaratacak biçimde daha aktif bir biçimde tasarlanması veya katılımcılara belirli konularda eğitim sunulması gibi (Reyes ve Chun, 2012: 80).

Harrison vd.’ne (2012: 89) göre, kamu değeri ekonomik, politik, sosyal, stratejik, yaşam kalitesi ile ilgili veya ideolojik olabilir. Özel sektöre ait ekonomik kuruluşların sahipleri için “özel değer” yaratması gibi, kamu kuruluşlarının vatandaşlar ve geniş bir yelpazedeki diğer paydaşlar için “kamu değeri” yaratması beklenmektedir. Özel değer, mal ve hizmetler kar getiren işlemlerle satın alındı-

ğında yaratılır dolayısıyla ayırt etmek ve ölçmek oldukça kolaydır. Öte yandan, kamu değeri, piyasa mekanizmaları eşit dağılımı garanti edemediğinde ortaya çıkan devlet tarafından üretilen faydaların ürünüdür. Kamusal değerlerin bir kısmı, bu faydaların doğrudan faydalanmasından kaynaklanmaktadır; diğer bir kısım ise, üretim ve dağıtımlarının adaletli ve adil olmalarından kaynaklanmaktadır ve vatandaşların “uygun şekilde düzenlenmiş ve verimli kamu kurumları” gereksinimlerini karşılamaktadır. Bu bakış açısı, verimlilik ve etkinlik önlemlerinin, hükümet programlarının veya hizmetlerinin değerlendirilmesinin tek veya hatta temel yolu olmak zorunda olmadığını açıkça ortaya koymaktadır.

1.1.5. Teknoloji

Teknoloji, üç sütündeki şeffaflık, katılım ve iş birliği gibi önemli bir dış faktördür. Web 2.0 teknolojilerinin ve sosyal etkileşimi kolaylaştıran sosyal medyanın yükselişi, hükümetin şeffaflık, iş birliği ve katılım hedeflerini yerine getirme hızını artırmıştır. Açık devlet uygulaması, yeni teknolojilere veya ağ altyapısına önemli yatırımlar gerektirmektedir.

Devletler, günümüzde “e-katılıma” daha fazla yönelmeye başlamışlardır. E-katılım, vatandaşların zaman ve mekân kısıtlamalarını ortadan kaldırarak yorum yapmalarını kolaylaştırmakla kalmayıp, aynı zamanda katılımcıların başkalarının yorumlarını görüntülemesini, desteklemesini, oluşturmasını ve iş birliği yapmasını sağlamakta ve hükümetin, geleneksel periyodik oy kullanma biçiminden çok daha fazla gelişmişlik düzeyine sahip vatandaş tercihlerini toplamasını sağlayan paydaş diyalogunu zenginleştirmektedir (Carlitz ve Gunn, 2002: 389).

E-katılımın devletin karar alma süreçlerinde daha fazla vatandaş katılımını kolaylaştırdığına ve böylece devlete duyulan güveni artırdığına inanılmaktadır. Bu bağlamda, vergi mükellefleri tarafından finanse edilen bir devlet kurumu tarafından toplanan ve yönetilen tüm verilerin kamuoyu tarafından erişilebilir olması ve yeniden kullanılabilmesi gerektiği ileri sürülmektedir. Yeni teknolojiler, devletin vatandaşlardan topladığı veriler hakkında bilgi vermesini zorunlu kılmaktadır (Reddick ve Ganapati, 2011: 195).

Bu yeni teknolojiler, hükümet ve paydaşları arasında iki yönlü etkileşimlere izin veren sosyal medya araçlarını da içermektedir. Kamu sektöründeki sosyal

medya teknolojileri, kurumların eylemlerinin şeffaflığının artması, takipçileri ile ilgili konuların ele alınması ve temel olarak kamuya bilgi aktarılması amaçlarıyla kullanılmaktadır. Örneğin, mikro-blog hizmeti Twitter'ın gazetecileri, meslek gruplarını veya vatandaşları devletin bir internet sitesinde yer alan daha uzun bildirimlerle ilgili bilgilendirmek ve yönlendirmek için kullanılması gibi (Mergel, 2012: 281).

1.1.6. Mevzuat

Açık devlet yaklaşımı, doğası, bileşimi ve statüsü ülkeden ülkeye değişen bir dizi yasa ve kurum tarafından desteklenmektedir. Bu çerçevede, bilgiye erişim (veya bilgi edinme hakkı) en gelişmiş alan olmaya devam etmektedir. Vatandaşların bilgiye erişimini güvence altına almak için yasal düzenleme, daha açık ve katılımcı devlet biçimlerine doğru önemli bir ilk adım olarak kabul edilir ve vatandaşların inceleme, sorgulama ve karar vermeye katkıda bulunma becerisinin ön şartı olarak kabul edilir (OECD, 2005: 36). Bilgiye erişim, artık İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi ve üç bölgesel insan hakları sistemi (Afrika, Amerikan ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmeleri) kapsamında bir insan hakkı olarak kabul edilmektedir (Mendel ve Unesco 2008: 7). Bilgiye erişim yasalarının yanı sıra, giderek artan sayıda devlet, daha fazla şeffaflık, erişilebilirlik ve hesap verebilirliğe katkıda bulunan ek kurumlar ve politikalar oluşturmuşlardır. Bunlar arasında, Yüksek Denetim Kurumları, Ombudsman ve Bilgi Komiseri ofisleri, kamuya açıklama eylemleri ve kamuya açık toplantıları gözlemleme hakları gibi uygulamalar bulunmaktadır. Son yıllarda, dünyanın dört bir yanındaki devletler, vatandaşları ve diğer paydaşları bir araya getirmek için bir dizi demokratik yenilik başlatmışlardır. Örnekler arasında, vatandaşlara kamu harcamaları hakkında karar verme yetkisi veren katılımcı bütçeleme, üst düzey politikaları bilgilendirmek için danışma çalışmaları, çevrimiçi tartışma forumları, dilekçeler ve yerel yönetimlerdeki vatandaş panelleri sayılabilir (Fennel vd., 2008: 13-14).

1.1.7. Hesap Verebilirlik

Hesap verebilirlik, demokratik yönetimin temel prensibi ve aynı zamanda iyi yönetişimin temel taşıdır; bu nedenle, geniş bir desteğe sahiptir. Hesap verebilirlik, hükümetin ve/veya kamu idaresinin faaliyetlerini hesaba katma, sorumluluklarını üstlenme ve sonuçları şeffaf bir şekilde açıklama yükümlülüğü olarak

anlaşılabilir (Wirtz ve Birkmeyer, 2015: 391). Kamu yönetimi bağlamında, hesap verilebilirlik genellikle kamu görevlilerinin kamu kaynaklarının kullanımı ve devletin belirtilen performans hedeflerini yerine getirebilmesi için kamuya rapor verme yükümlülüğü olarak tanımlanmaktadır (Lourenço, 2015: 323).

Hesap verebilirlik; denetim, etik kuralları ve incelemeye dayanmaktadır. Hem iç hem de dış denetim, kamu kaynaklarının idareler tarafından uygun bir şekilde toplanmasını, yönetilmesini ve harcanmasını sağlamak için kritik öneme sahiptir. Benzer şekilde, kamu idareleri iç denetim sonuçlarını da açıklamalıdır. Etik kurallar, kamu görevlilerinden ne beklediğini ana hatlarıyla belirtir ve devlete yanlış uygulamalara ve yolsuzluğa engel olmak için önemli bir temel sunar. Etik kurallarının şikayetler, gözden geçirme ve yaptırımlar için açık prosedürlerle desteklenmesi gerekir. Seçilmiş temsilciler tarafından idarelerin faaliyetlerinin incelenmesi, demokratik yönetişimin önemli bir köşe taşıdır. Karar vericilerin kararlarında duyarlı ve hesap verebilir olmalarını sağlamaya yardımcı olmaktadır (Galster, 2018:13).

Hesap verebilirlik, demokratik yönetişimin temel ilkelerinden biridir. Geleneksel hesap verebilirlik, öncelikle finansal verilere ve harcamaların meşruiyetine odaklanır. Amacı bir politikanın unsurları hakkında bir muhasebe yapmak olsa bile, sonuç bir gelir ve gider tablosundan çok farklı değildir. Yenilikçi hesap verebilirlik ise, politika kalitesine ve etkinliğine odaklanmaya çalışmakta, bunun yanında finansman ve adalet sorumluluğu ikincil bir rol oynamaktadır. Yenilikçi hesap verebilirlik, vatandaşlara, devletin eylemlerinin etkinlik, dürüstlük, demokrasi ve şeffaflık gibi iyi yönetişimin kritik değerlerine dayanıp dayanmadığını değerlendirmek için ihtiyaç duydukları bilgileri de sağlamaktadır (Behn, 2001: 8-10).

1.1.8. Kabul ve Güven

Açıklığın artması, dünya çapında yaşanan kamu kurumlarına duyulan güven krizine bir çözüm olarak sıklıkla önerilmektedir. Uygulamada, açık devlet ve güven arasındaki ilişki karmaşıktır. Halkın katılımı iyi yönetildiğinde vatandaşlar ve kurumlar arasında güven inşa edilmesine yardımcı olabilir. Vatandaşlar genellikle bir kurum hakkında olumsuz algılara sahip olsalar da karar vericilerle yüz

yüze gelmek, özellikle dinlendiklerini ve değerlendiklerini hissetmek güven inşa etmeye yardımcı olabilir.

Temel varsayım, devlet politikalarının iyi sonuçlar verdiğini görürlerse vatandaşların devlete daha fazla güveneceğidir. Scharpf (1999: 9-11), bu mekanizmayı “çıktı meşruiyeti” olarak tanımlar. Güven yaratan sonuç şeffaflığı için, vatandaşlara sunulan sonucun olumlu olması tartışmalı bir öneme sahiptir. Başka bir deyişle, şeffaflığın güven üzerindeki olumlu bir etkisinin olması bekleniyorsa, bu iyi politika sonuçlarının açıklandığı durumda mümkün olmaktadır.

Vatandaş katılım araçları, devlet tarafından politika karar alma sürecinin tamamını vatandaşlara karşı şeffaf hale getirmek, vatandaşa kişisel karar desteği için veri analitik araçları sunmak ve müzakere içindeki vatandaş etkileşimi daha anlamlı kılmak gibi teknik işlevleri içermelidir. Politika şeffaflığı ve etkileşim özellikleri, politika karar alma sürecinde ortak yönetim ve ortaklığın değerini yaratabilir. Bu daha yüksek halk katılımı, daha etkili bir demokrasi ve hükümete daha fazla güven duyulmasını beraberinde getirebilmektedir (Reyes, ve Chun, 2012: 78).

1.1.9. Devlet&Vatandaş/Devlet&Özel Sektör İlişkisi

Harrison vd.'ne (2012: 89) göre yeni teknolojiler sayesinde, insanların örgütsel sınırları aşarak bağlantı kurmasına izin veren geçirgen ağ yapılarının ortaya çıkması, çok kapsamlı ilişkilerin potansiyelini arttırmaktadır. Devlet&Vatandaş (D&V) / Devlet&Özel Sektör (D&Ö) iş birlikleri aracılığıyla devlet hizmetlerine ve operasyonlarına değer katma amaçlanmaktadır. Vatandaşlar, devletleri katılabilecekleri ve etkileşime girebilecekleri vatandaş katılım platformları sağlamaya itmektedirler (D&V iş birliği). Vatandaşlar kendilerini hükümetlerle ilişkilendirerek, politika oluşturma konusundaki görüşlerini bildirmek, faaliyetleri ve karar alma sürecini izlemek, bilgi paylaşımı, devletin hesap verebilirliği ve daha fazla şeffaflık talep etmektedirler. Farklı devlet kurumları içinde ve genelinde iş sürecinin yeniden tasarlanması ve süreç izlemesi, ekonomik güçlerin yürüttüğü D&D iş birliklerinin örnekleri de bulunmaktadır. Teknoloji odaklı kuvvetler, alternatif ve kullanımı kolay teknoloji araçları ve platformlar sunarak hükümetlerde iş birliğini ve yenilikleri zorlamaktadır. Teknoloji, hükümetin iş birlikleri yoluyla yenilikleri dönüştürmek için verileri, insanları ve kaynakları birbirine bağlamasını

sağlar. Bunun bir örneği, tartışma kurulları, sosyal ağ oluşturma, yorum yapma, değerlendirme araçları, anında mesajlaşma sesli, D&V görüntülü konferans ve mobil cihazlar dahil olmak üzere, hükümeti ve vatandaşları birbirine bağlayan D&V etkileşimine olanak sağlayan araçların toplandığı popüler sosyal medya platformlarıdır. Bu sosyal medya temelli vatandaş katılımı, vatandaşlar ve hükümetler arasında benzeri görülmemiş bir miktardadır ve iş birliğinin kalitesini arttırmaktadır (Ae Chun vd., 2012: 7).

2. AÇIK DEVLET VE OMBUDSMAN KURUMU

Ombudsman kurumları, günümüzde çoğu ülkenin kurumsal çerçevelerinin ortak bir özelliği haline gelmiştir. Bununla birlikte, yetkileri ve çalışma biçimleri farklı siyasi, kurumsal ve tarihi arka planları göz önünde bulundurarak bir ülkeden diğerine farklılık gösterebilmektedir. 1809'da İsveç'te ilk Ombudsmanın kurulmasından bu yana, görevleri ülkelerin özel ihtiyaçlarına göre (örneğin iç savaşlar, bağımsızlık ve demokrasi mücadeleleri, uluslararası insan hakları hukukunun evrimi vb.) gelişmiştir (OECD, 2018:4).

2.1. Ombudsman Kurumunun Tarihçesi ve Gelişimi

Ombudsmanlık kurumunun kuruluşu ve gelişimi ile ilgili olarak farklı görüşler ve hatta kavram yanlışları bulunmaktadır. Ombudsman kurumu, bir insan haklarını koruma aracı olarak oluşturulmamıştır. Ombudsman, 18. yüzyılın başında İsveç kralı Charles XII'nin kendisini bulduğu özel koşullar nedeniyle tesadüfen yaratılmıştır. Kral, Poltava'daki Rus ordusuna yenilgisinden sonra kendisini Osmanlı İmparatorluğu'nda tecrit edilmiş halde bulmuştur. Anavatanındaki durumu kontrol etmek istediği için, İsveççede "Ombudsman" adı verilen kendi temsilcisini kurmuştur. Neredeyse böyle bir olay yaşanmasaydı, bu isimde bir kurumun var olamayacağı dahi söylenebilirdi. Ancak, çoğu zaman olduğu gibi, bir kez oluşturulan kurum artık gerekli olmadığında bile çalışmaya devam etmiştir. İsveç Ombudsmanı Kral'ın dönüşünden sonra da kaldırılmamış, ancak rolünü değiştirerek çalışmalarına devam etmiştir. İdarenin kontrolünden sorumlu meclis temsilcisi halini almıştır. İnsan haklarının korunması bu kuruma, daha çok, özellikle de yeni demokrasi denilen ülkelerde, daha sonradan eklenmiştir. İsveç ombudsmanlığı kurulduğu 1809 yılından itibaren, bu kurumun başka bir ülke Finlandiya tarafından kurulmasına kadar yüz yıldan fazla bir süre geçmiştir.

Ancak, kamu denetçisinin asıl genişlemesi, 1953'te Danimarka Kamu Denetçiliği Kurumunun kurulmasından sonra gerçekleşmiştir. O zamandan itibaren, kamu denetçiliğine sahip ülkelerin sayısı giderek artmaktadır. Bugün, kamu denetçisinin, devletlerin çoğunda mevcut olan standart ve gerekli bir demokratik kurum olduğu söylenebilir (Milkov, 2018: 448).

Bununla birlikte, Ombudsmanın İsveç menşeli kısmı isim kökenidir. Kamu idaresini denetlemeye ve bireysel şikayetleri soruşturmaya yetkili, kolay erişilebilir bir organ sağlayarak vatandaşlara adalet sağlayan Ombudsmanın kuruluşunun ardındaki ana fikirlere bakıldığında, Çin, İslam, Roma ve İspanyol sistemlerine referanslar verilebilir. Bugünün Ombudsmanları tarafından benimsenen temel fikirler, bu kültürlerde de yaşanmıştır (Seib, 2014:3).

“Ombudsman” terimi, İsveç kökenli cinsiyetten bağımsız olarak kullanılan “temsilci” veya “vekil” anlamına gelen “umbuds man” kelimesinden gelmektedir. 19. yüzyılda, Ombudsman İsveç Anayasasına dahil edilmiş ve Parlamento'ya hükümet idaresinin ve yargının davranışını denetlemek için gerekli araçları sağlayan önemli bir organ olmuştur. Ülkeler demokrasinin pekiştirilmesine ve sivil hakların korunmasına geçiş yaptıkça, hızla dünyaya yayılmıştır. Örneğin, Avrupa'da, vatandaşları temel haklarının ihlal edilmesine karşı korumak için, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra sayıları daha da artmıştır. Daha sonraları, 1960'larda, Ombudsman Kuzey Amerika ve Avustralya'da da yayılmıştır. Kuzey Amerika'da ilk olarak, ülke devlet gizliliği skandalına maruz kaldığında ABD'de kurulmuştur. Yeni Zelanda, bölgesinde Ombudsman kuran ilk ülke olmuş ve sonuçta Commonwealth içindeki diğer ülkelere ilham vermiştir (Olsen, 2011: 74). Daha sonra, Asya'da, 1980'lerde Ombudsmanlar ortaya çıkmaya başlarken, Latin Amerika bölgesi katılımı, hukukun üstünlüğünü, hesap verebilirliği ve demokratik yönetimi arttırmayı ve güçlendirmeyi amaçlayan bir kurumsal reformlar dönemi geçirdiği için ancak 1990'larda Ombudsmanların çoğu oluşturulmuştur (Ugla, 2004: 423). Afrika'daki Ombudsmanlar, aynı dönemde, birçok Afrika devletinin demokratik yönetim biçimlerine geçişi ile birlikte çarpıcı bir artış yaşamışlardır. Orta ve Doğu Avrupa ülkelerindeki çoğu Ombudsman, 1990'larda veya sonrasındaki demokratikleşme sürecinde kurulmuştur (OECD, 2018:4). Son olarak Türkiye'de ise Ombudsman, Kamu Denetçiliği Kurumu adıyla 6328 sayılı yasa ile 2012 yılında kurulmuştur.

2.2. Ombudsman Kurumunun Görevleri ve Türleri

Ombudsmanın evrensel bir tanımı yoktur. Ancak, bir Ombudsmanın, kamu idaresinin eylemleri (veya bunların eksikliği) hakkındaki şikayetleri alan, araştıran ve raporlayan bir kurum olduğu konusunda yaygın bir anlayış vardır. Genellikle tanınmış bir kişi tarafından yönetilen monokratik bir organ olmasına rağmen, genellikle birkaç personeli olan idari bir varlık vardır. Pratik açıdan, Ombudsmanın kanunla emanet ettiği işlevleri yerine getirenler kurumun personeli veya üyeleridir. Yetkisi genellikle, şikayetleri alma veya kendi isteğiyle harekete geçme, iddia edilen kötü muameleyi inceleme ve düzeltici eylemler önerme gücünü kapsamaktadır. Herkese açık olan ve bir ülkenin kamu idaresini kontrol etme yetkisine sahip olan bu tür bağımsız bir organ kavramı neredeyse dünya çapında tanınmakta ve farklı ulusal hukuk sistemlerine dahil edilmektedir. Bugün, dünya çapında bir şemsiye organizasyon olan Uluslararası Ombudsman Enstitüsü (IOI), tüm kıtalarda 87 yargı bölgesindeki 147 kamu sektörü üye kuruluşunu bir araya getirmektedir (Seib, 2014:4).

Ulusal insan hakları kuruluşlarına ilişkin 63/172 sayılı BM Genel Kurul Kararı ve Ombudsmanın rolü hakkındaki 65/207 sayılı BM Genel Kurul Kararı, ayrıca Ombudsmanların “kamu idarelerinde iyi yönetişimi teşvik etmede” oynayabileceği rolü de ifade etmektedir. “İyi yönetişim” karar alma süreçleri ve bu kararların idare tarafından nasıl uygulandığına dair şeffaf, adil, kapsayıcı ve temsili süreçler olarak tanımlanabilir. Ombudsman Kurumları bu kararların uygulanmasını izlemek için önemlidir (Seib, 2014:8).

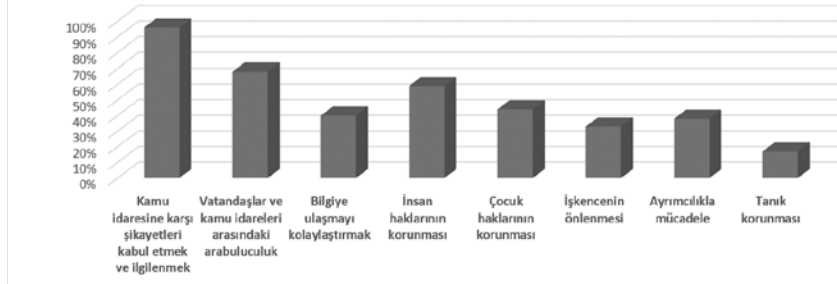
Ayeni (2009:4), bugün bir Ombudsmanı neyin nitelendirdiğini şöyle özetlemektedir: “İdareyi denetleyen Anayasa’da sıklıkla öngörülen bağımsız ve partizan olmayan bir memur (veya memurlar komitesi)”. Geleneksel olarak, kamuoyundan idari adaletsizlik ve yanlış idare konusundaki şikayetler ile ilgilenmekte, aynı zamanda giderek daha fazla insan hakları ve yolsuzlukla ilgili konularla ilgilenmektedir. Bireysel vakalar, idari prosedürler ve sistem genelinde ilgili değişiklikler hakkında araştırma, raporlama ve önerilerde bulunma yetkisine sahiptir. Birey olarak Ombudsman, tarafsızlık, yetkinlik, verimlilik ve adalet ile çalışan prestij ve nüfuz sahibi bir kişidir. Halka kolayca ulaşılabilir durumdadır ve hizmetin kullanımı için ideal olarak ücret almaz. Hızlı, ucuz ve gayri resmi

prosedürleri kullanır. Başka bir deyişle, kamu denetçisi bir yargıç ya da mahkeme değildir ve emir verme ya da idari işlemi geri çevirme yetkisine sahip değildir. Soruşturma ve uzlaştırma süreçleriyle sorunlara çözüm arar. Kamu denetçisinin otoritesi ve etkisi, atandığı ve genellikle Parlamento veya icra kurulu başkanı olan devlet organlarından birine rapor ettiği gerçeğinden kaynaklanmaktadır. Genel olarak idari işlemleri de ilan edebilir (Seib, 2014:13).

Ülke uygulamaları tekli sistemler, ikili sistemler ve çoklu sistemler biçiminde düzenlenmiştir. Tekli sistem, yalnızca vatandaşların şikayetleriyle ilgilenebilecek genel yetkili bir ombudsmanın ya da sadece bir insan hakları komisyonunun bulunduğu bir sistemdir. İkili sistem, hem ulusal bir insan hakları komisyonu hem de bir ombudsmanlık kurumunun bulunduğu bir sistemdir. Çoklu sistemler ise her birinin sınırlı yeterliliği olan çeşitli insan hakları kurumları ve ombudsmanlık kurumlarının bir arada bulunduğu sistemdir (Besselink, 2001: 1).

Ayeni (2009:6), dört farklı Ombudsman tipini görev ve yetkinliklerine göre farklılaştırmaktadır: birincisi, klasik Ombudsmandır ve İsveç orijinalinin Danimarka ve Yeni Zelanda uyarlamalarına dayanmaktadır. “Geleneksel Ombudsman” olarak da adlandırılan bu ofis, idare hakkında genel bir yargıya sahip, ancak yargı mekanizması değildir. Bireysel şikayetleri takiben, başvuru üzerine veya kendi hareketleriyle kötü idareyi araştırabilir. İkincisi, “hibrid Ombudsman”, klasik Ombudsmanın doğasında olan görevlere odaklanmaya devam ederken, çeşitli insan haklarını ve yolsuzlukla mücadele faaliyetlerini içeren daha geniş bir odağa sahiptir. Bununla birlikte, bu iki türle ilgili olarak, Ayeni, bu kategorizasyonun eski haline geldiğini, pratikte bu rollerin gittikçe artan bir şekilde birleştiğini savunmaktadır. Üçüncüsü, aynı zamanda “kurum içi Ombudsman” olarak da adlandırılan idare merkezli Ombudsman, bir kurum içindeki şikayetleri ele almaktadır. Dördüncüsü, “uzmanlık Ombudsmanı” olarak da adlandırılan tek amaçlı Ombudsmandır, genellikle bu alanda hizmeti kullanan yararlanıcılar tarafından gündeme getirilen bir (veya birden fazla, ancak tipik olarak benzer) işlevsel alanda ortaya çıkan sorunları ele almaktadır (Seib, 2014:13).

Dünya çapında Ombudsmanların mevzuatlarına göre kamu idaresine yönelik şikayetleri kabul etmekten, insan haklarını korumaya kadar değişen çok çeşitli görevleri bulunmaktadır. Bu görevler ve ağırlıkları aşağıdaki şekilde özetlenmektedir.

Şekil 2. Ombudsman kurumların mevzuatlarına göre faaliyet alanları

Kaynak: (OECD, 2018: 4)

2.3. Açık Devlet ve Ombudsman Kurumunun Rolü

OECD Açık Devlet Konseyinin Tavsiyesi [C(2017) 140] raporuna göre, açık devlet kavramı “Yasama yürütme, yargı, özerk kamu kurumları ve devletin her kademesinin demokrasi ve kapsayıcı büyümeyi desteklemek amacıyla şeffaflığı, bütünlüğü, hesap verebilirliği ve paydaş katılımını teşvik etmek için kendi aralarında ve diğer paydaşlarla işbirliği yapılmasını, sinerjilerden yararlanılmasını, öğrenilen iyi uygulamaların ve derslerin paylaşılmasını” içermektedir.

Özellikle, Ombudsman kurumlarının açık devlet konusunda oynayabilecekleri iki rol vardır. Birincisi, bir ülkenin veya bölgenin kurumsal çerçevesinin bir oyuncusu olarak, açık devlet ilkelerini kendi işleyişlerine uygulayabilirler. Bu, faaliyetlerinin, yönetimlerinin ve bütçelerinin şeffaflığının ve hesap verebilirliğinin artırılmasının yanı sıra, paydaşların görevlerini daha etkin bir şekilde sürdürmelerine dahil edilmesini de içerebilir. İkincisi, vatandaşlarla etkileşime giren bir kurum olarak, haklarına saygı gösterilip getirilmediğini denetler ve politika önerileri sunarlar. Ombudsman kurumları aynı zamanda ülke veya bölgelerindeki açık devlet girişimi reformların uygulanmasını izleyebilir, katkıda bulunabilir ve hükümeti hesap verme sorumluluğuna tabi tutabilirler (OECD, 2016: 238).

Ombudsmanlar açısından açık devlet ilkelerinin uygulanması için kapsamlı bir stratejinin olmaması en önemli zorluktur. Bu anlamda OECD, Açık Devlet Tavsiyesi Raporunda, vatandaşların ihtiyaçlarına cevap veren ve kamu kurumlarına güvenlerini yeniden kazandırmaya katkıda bulunan kamu politika ve hiz-

metlerinin tasarlanması ve sunulmasında şeffaflık, dürüstlük, hesap verebilirlik ve paydaş katılım ilkelerini teşvik etmek için açık devlet stratejileri geliştirmeye, benimsemeye ve uygulamaya koymaya tüm tarafları davet etmektedir. Ayrıca Ombudsman kurumları için açık devlet girişimini teşvik etmede bir diğer zorluk olarak ta insan ve finansal kaynak eksikliği ile değişime olan direnç ön plana çıkmaktadır. Açık devlet kültürünü yaygınlaştırmak için yeterli insan, finansal ve teknik kaynakların, destekleyici bir örgüt kültürünün ve açık devlet konusundaki akademik okur yazarlığın gerekli olduğu belirtilmektedir (OECD, 2018:10).

2017 yılında “Ombudsman Kurumlarının Açık Devletteki Rolü Üzerine OECD Araştırması” kapsamında dünya çapındaki Ombudsman kurumlarına bir anket çalışması gerçekleştirildi. Söz konusu anketlere 94 Ombudsman Kurumundan dönüş alındı. Anket çalışmasının bulguları 2018 yılında OECD tarafından “Ombudsman Kurumlarının Açık Devletteki Rolü” isimli raporda yayınlandı. OECD, Ombudsman kurumlarının vatandaşlarla ve devletle olan özel ilişkisine bağlı olarak, ulusal açık devlet stratejileri ve girişimleri konusunda üstelenebilecekleri rolün üzerine bazı taslak ilkeler ve öneriler geliştirmiştir. Aşağıdaki Tablo 1.de söz konusu taslak ilkelere yer verilmektedir.

Tablo 1. Açık Devlette Ombudsman Kurumlarının Rolü Üzerine Taslak İlkeler

BÖLÜM I: OMBUDSMAN KURUMLARININ İŞLEYİŞİNE AÇIK DEVLET İLKELERİNİ DAHİL ETMEK Ombudsman Kurumları içlerinde açık devlet kültürünün güçlendirilmesinin yanı sıra, yararlanıcılarının açık devlet gündemlerine katılımlarının sağlanabilmesi için, şunları göz önünde bulundurabilirler:
Bir açık devlet stratejisi geliştirmek: Şeffaflık, dürüstlük, hesap verebilirlik ve paydaşların katılımını güçlendirmek amacıyla açık hükümet girişimlerinin uygulanmasına yönelik stratejik rehberlik sağlamak, aynı zamanda, görev alanlarındaki açık devlet reformlarını geliştirmeye katkıda bulunmak amacıyla gerçekleştirebilecekleri hedeflerinin de net bir biçimde ortaya konulması. Alternatif olarak, bu hedefler kurumun genel stratejik planına dahil edilebilir. Strateji şeffaf ve kapsayıcı bir şekilde geliştirilmelidir.
Özel bir birim veya kişi görevlendirme: Stratejinin uygulanmasını geliştirmek, koordine etmek ve denetlemekten sorumlu olmalı.
Oryantasyon ve eğitim faaliyetlerine açık devlet oturumları dahil etmek: Personel için ve bu alanda sürekli kapasite oluşturma faaliyetleri sağlamak için üniversiteler, sivil toplum ve / veya hükümet ile ortaklıklar kurulması.
Tecrübelerin paylaşılması: Çeşitli kurumsal ağlar aracılığıyla, açık devletteki rollerini güçlendiren politika ve uygulamaların etkin bir şekilde uygulanmasını teşvik etmek.

<p>BÖLÜM II: OMBUDSMAN KURULUMLARINDA AÇIK DEVLET KÜLTÜRÜ YARATMAK Kurumlarında açık hükümet kültürünü teşvik etmek ve güçlendirmek için şunları göz önünde bulundurabilirler:</p>
<p>Bütünlük politikaları konusunda rehber ve standartlar geliştirmek: Davranış kuralları, varlık ve çıkar çatışması bildirimleri ve çıkar çatışması risklerinin yönetilmesi ve bunların yaygın şekilde yaygınlaştırılması ve uygulanmasının sağlanması gibi politikalar geliştirilmesi. Şeffaflık politikaları geliştirmek: vizyonu, misyonu, stratejik eylem planı ve finansal denetim raporları dahil olmak üzere kurumları hakkındaki tüm önemli bilgileri kolayca ve anlaşılır bir biçimde sistematik ve proaktif olarak yayınlamak.</p>
<p>Davaları ve önerileri hakkında azami şeffaflığı hedeflemek: gizlilik ve veri koruma haklarına saygılı bir biçimde.</p>
<p>İki yönlü iletişim çabalarını güçlendirmek: sosyal medya kullanımlarını genişleterek diğerlerinin yanı sıra yararlanıcılarıyla iletişim kurmak için yenilikçi araçlar benimsemek.</p>
<p>Paydaş katılımı uygulamalarını özellikle danışma ve katılım konularında daha etkin kullanılmak: Kamu yönetiminin sistemik sorunlarını belirlemek, yenilikçi çözümler önermek ve toplumda açık bir devlet kültürünü teşvik etmek.</p>
<p>Şikayetleri almak için dış aktörler (sivil toplum kuruluşları, üniversiteler vb.) ile ortaklıklar kurmak: kurumun bağımsızlığından ödün vermeden.</p>
<p>Belirli sosyal grupların yeterince temsil edilip edilmediğini sistematik olarak değerlendirmek: hizmetlerinin kullanımında ve özellikle bu gruplardaki katılım girişimlerini ve uygulamalarını hedeflemek.</p>
<p>İzleme ve değerlendirme (İ & D) uygulamaları ve yönergelerinin geliştirmek: Paydaş katılım faaliyetlerinin başarısını ölçmek.</p>
<p>BÖLÜM III: AÇIK DEVLETTE OMBUDSMAN KURUMLARININ ROLÜNÜN GÜÇLENDİRMESİ Kurumlarının açık devlette aktif bir rol oynaması ve yararlanıcıların açık devlet gündemlerini desteklemek için şunları göz önünde bulundurabilirler:</p>
<p>Açık devlet gündeminde daha büyük bir rol oynama olasılıklarını araştırmak: Ulusal açık devlet komitelerine katılım gibi birkaç kanal aracılığıyla veya buna dahil edilmelerinin tartışılması için reform önerileri sunarak. Ombudsman Kurumları ayrıca, yararlanıcıların kapsayan alan için açık devlet stratejileri çerçevesinde açık devlet girişimlerini uygulamayı da düşünebilirler.</p>
<p>Ulusal açık devlet gündemi içerisinde Ombudsman Kurumunun özellikli rolü ile ilgili olarak çalışanlarının ve toplumun bilincini artırmak: çeşitli iletişim kanalları aracılığıyla.</p>
<p>Açık devlet ilkelerini genel olarak ve belirli konularda rehberlik, eğitim kursları ve seminerler sağlayarak daha sistematik olarak teşvik etmek: (yani, vatandaşların katılımı ve bilgiye erişim) kamu idaresine ve Ombudsman Kurumlarının uzmanlığına, şikayet ve soruşturmalar yoluyla toplanan bilgilerin zenginliğine dayalı olarak diğer paydaşlara.</p>

Kaynak: (OECD, 2018: 32-33)

OECD'nin (2018) açık devlet dönüşümünü desteklemede Ombudsman kurumunun rolünü üç başlıkta ele aldığı görülmektedir. İlk başlığında Ombu-

dsman kurumlarının işleyişine açık devlet ilkelerinin dahil edilmesi için yapılması gerekenler özetlenmiştir. İkinci başlıkta Ombudsman kurumlarında bir açık devlet kültürü yaratmak için göz önünde bulundurulması gereken konular vurgulanmıştır. Son olarak ta üçüncü başlıkta açık devlette Ombudsman kurumlarının rolünün artırılması için izlenecek yol özetlenmiştir. OECD'nin bu ilkeleri belirlerken açık devletin temel bileşenleri olan şeffaflık, katılım, iş birliği ve hesap verebilirliği göz önünde bulundurduğu görülmektedir. Gerçekten de açık devletin özünü oluşturan bu bileşenlerin tümünü ele alma konusunda en yetkin kurum Ombudsman kurumudur. Bu bağlamda ilerleyen yıllarda hız kazanacak açık devlet dönüşümü, Ombudsman kurumunun kaçınılmaz biçimde rolünün artmasına neden olacaktır.

Ombudsman kurumları şeffaflığı ve hesap verebilirliği artırarak açık devletin en önemli koşullarının sağlanmasına yardımcı olmaktadır. Bu konuda yapılmış bir çalışmada, Kostadinova (2015: 1089) Avrupa Birliği düzeyinde gerçekleştirdiği analizde Avrupa Birliği Ombudsmanı'nın şeffaflığı ve hesap verebilirliği artırdığını tespit etmiştir. Buna göre Avrupa Birliği Ombudsmanlık Ofisi, AB vatandaşlarının bireysel haklarını iki şekilde geliştirmek için çalışmaktadır. İlk olarak, Ombudsman'ın çalışmaları sayesinde AB yasal belgelerinde vatandaş haklarına saygı, saydamlık ve hesap verebilirliğin dikkate alınarak kodlanmasıdır. İkinci olarak ta Ombudsman'ın kötü yönetimin şikâyet edilebileceği ve vatandaşın sesini duyurabileceği bir yasal platform sunmasıdır.

Açık devlet dönüşümünü gerçekleştirmek için öncelikle Ombudsman kurumlarının işleyişlerinde açık devlet ilkelerinin dikkate alınması sağlanmalıdır. Ombudsman kurumları faaliyetlerinde şeffaf, katılımcı, iş birliğine açık ve hesap verebilir olmalıdırlar. Sosyal medya gibi yenilikçi iletişim yöntemlerinin yoğun bir biçimde kullanılmasıyla katılımın mekânsal ve zamansal kısıtları bertaraf edilmelidir. Ombudsman kurumlarının yanı sıra faaliyetlerinden yararlananların da açık devlet ilkeleri konusunda bilgi sahibi olmaları ve faaliyetleri benimsemeleri sağlanmalıdır. Ombudsman kurumlarında çalışanların ve hizmetlerinden yararlananların açık devlet girişimi hakkında bilgi sahibi olabilmelerinin ön koşulu Ombudsman kurum tarafından benimsenen açık devlet yaklaşımının içeriğini tanımlayan, kısa, orta ve uzun vadeli hedefleri belirleyen bir strateji oluşturulmasıdır. Ardından bu stratejinin somutlaştırılarak bir el kitabı şeklinde basılı

hale getirilmesi ve dağıtılması veya internette herkesin erişimine açılması gerekmektedir. Ayrıca Ombudsman kurumlarının içerisinde açık devlet girişimi konusunda çalışacak birimler oluşturulması da faydalı olabilir. Bu birimler şeffaflık, paydaş katılımı ve iş birliği konularında çalışmalar yürüterek raporlar hazırlayabilirler. Aynı zamanda yayınları, medya konferanslarını ve sosyal medyayı yönetebilirler.

Ombudsman kurumlarının daha önce de belirtildiği gibi açık devlet dönüşümü konusunda karşılaşılabilecekleri en önemli sorunlar insan ve finansal kaynak eksikliği olacaktır. Dolayısıyla kısıtlı finansal ve insan kaynakları en iyi biçimde mobilize edilmelidir. İnsan kaynağını en verimli biçimde kullanabilmenin yolu becerilerin ve uzmanlığın artırılmasıdır. Mevcut insan kaynağından açık devlet girişimleri bağlamında en yüksek faydanın elde edilmesi için gerekli bilgi ve beceri düzeylerine ulaşmalarının sağlanması gereklidir. Bu da hizmet içi eğitimler aracılığıyla mümkündür. Üniversiteler ve sivil toplum kuruluşlarıyla iş birlikleri gerçekleştirilerek bu tür kurum içi eğitimler gerçekleştirilebilir. Ayrıca ikramiye, ödül ve yarışma benzeri uygulamalarla motivasyonu artırıcı çözümler geliştirilebilir.

Açık devletin en önemli bileşenlerinden bir olan hesap verebilirliğin gerekli koşulları olan denetim ve etik kuralları Ombudsman kurumları tarafından benimsenmelidir. Ombudsman kurumları kendilerini açık devlet ilkeleri bakımından ciddi bir biçimde denetlemeli ve eksik noktaları giderecek adımları hızlı bir biçimde atmalıdırlar. Kurum içi açık devlet sorumluluklarının en önemli belirleyicilerinden birisi benimsenmiş kurumsal etik kodlarının yerleşmiş olmasıdır. Çeşitli durumlarda her bir yönetici ve çalışanın nasıl davranacağını belirleyen kurallar açık devlet kültürünün yerleşmesinin önemli belirleyicilerinden biridir. Ayrıca çıkar çatışması risklerini yönetmek amacıyla varlık ve çıkar çatışması beyanları ile ilgili kılavuzlar ve standartlar geliştirebilirler. Diğer Ombudsman kurumlarıyla öğrenilen iyi uygulamaların paylaşımı bütünlük kurallarının etkin bir biçimde geliştirilebilmesine imkân verebilir. Ayrıca vizyon, misyon ve stratejik eylem planı dâhil olmak üzere kurumları hakkında temel bilgileri sistematik olarak yayınlatabilirler.

Ombudsman kurumlarının açık devlet dönüşümünde yürütmeleri gereken en önemli faaliyetlerden birisi de kamuoyunun görüşlerini ve farkındalığını anketler, görüşmeler ve çeşitli araştırmalar yoluyla ölçmektir. Bu çalışmalar Ombudsman kurumunun dışardan bir göz tarafından nasıl görüldüğü ile ilgili çok değerli bilgiler sağlarken kamuoyunun açık devlet konusunda bilgilendirilmesi sırasında gerçekleştirilecek bilinçlendirme ve bilgi kampanyalarının daha iyi planlanmasını sağlar. Ombudsman kurumlarının sunduğu hizmetlerin iyileştirilmesine katkıda bulunur. Burada üzerinde durulması gereken bir diğer önemli konuda kurumlara verilen tavsiyelerin ve araştırmaların kişisel verilerin korunması konusunda gereken hassasiyet gösterilerek erişime açık bir biçimde yayınlanmasıdır.

Ombudsman kurumlarının benzer amaçlarla faaliyet gösteren kurumlarla iş birlikleri kurmaları, açık devlet girişimi amacıyla kurulmuş birliklere ve topluluklara aktif bir biçimde üye olmaları, iyi uygulamaları paylaşmaya ve sorunlara ortak çözümler bulmaya imkân yaratmaktadır. Ayrıca Ombudsman kurumları açık devlet süreçlerinde dezavantajlı gruplar (kadın, çocuk, engelli gibi) konusunda da inisiyatif üstlenmelidirler. Yasal süreçlere katılım göstererek çıkan yasaların, açık devlet ilkeleri ile uyumlu, dezavantajlı kesimleri gözeten ve kronik sorunlara çözümler getiren bir yapıda olması için gayret göstermelidirler.

SONUÇ

Devlete ve kamu kurumlarına duyulan güvenin düşük olması, vatandaşların beklentilerinin artması ve seçmenlerin katılımının azalması gibi durumlarda devletler etkili demokrasiler inşa etmek ve kapsayıcı bir büyüme sağlamayabilmek için vatandaşlarla etkileşimlerini yenilemesi gerekmektedir. Açık devlet, OECD tarafından “şeffaflık, dürüstlük, hesap verebilirlik ve paydaş katılımı ilkelerine dayanan bir yönetim kültürü” olarak tanımlanmaktadır. Vatandaşlarını politika yapımının merkezine alarak yönetim çerçevelerini yeniden inşa etmelerine imkân vermektedir.

Son yıllarda konuya yoğun ilgi gösteren OECD'nin de vurguladığı gibi (2018:1) devletin kamuoyuna bilgi erişimi sağlaması, vatandaşları politika oluşturma ve hizmet sunumuna dahil etmesi adımları devlet-vatandaş ilişkisini dönüştürme yönündeki bir sürecin başlangıcıdır. Geleneksel olarak vatandaşlarla

etkileşime giren, vatandaş haklarının koruyucusu ve kamu yönetimi ile arabuluculuk yapan bir kurum olan Ombudsman, bu süreçte çok önemli bir aktördür. Kamu idaresindeki uzmanlığının yanı sıra vatandaşlarla temas halinde olması açık devlet ilkelerini geliştirebilmek açısından Ombudsmanı eşsiz bir konuma sokmaktadır. Açık devlet kültürü, Ombudsman kurumlarının “DNA’sında” yer almaktadır, ancak bunu görevlerini yerine getirirken kamu sektörünün diğer aktörleri için bir rol modeli olabilmek için daha stratejik bir şekilde kullanılmalıdır. Ombudsman kurumları uzmanlıklarına ve tecrübelerine dayanarak kamu yönetimi reformlarına düzenli olarak önemli katkılarda bulunmaktadır, ancak yine de açık devlet politikaları ve girişimlerinin savunucusu rollerini tam olarak ortaya koyamamaktadırlar. Ombudsman kurumlarının daha iyi kamu hizmetleri, daha fazla vatandaş güveni ve daha kapsayıcı kurumlar sağlayabilmek için şeffaflığı, hesap verebilirliği, bütünlüğü ve paydaş katılımını arttırarak demokrasilerimizin yenilemesine daha fazla katkı sunmalarına fırsat verilmelidir.

KAYNAKÇA

- AE CHUN, S., Luna-Reyes, L. F., & SANDOVAL-Almazan, R. (2012). Collaborative e-government. *Transforming Government: People, Process and Policy*, 6(1), 5-12.
- AYENI, Victor O. (2009). **'Ombudsmen as Human Rights Institutions – The New face of a Global Expansion'** IOI World Conference Stockholm Sweden,
- BERTOT, J. C., Jaeger, P. T., & GRIMES, J. M. (2010). Using ICTs to create a culture of transparency: E-government and social media as openness and anti-corruption tools for societies. *Government information quarterly*, 27(3), 264-271.
- BEHN, R. D. (2001). **Rethinking democratic accountability**. Washington, Dc: Brookings Institution Press.
- BERTOT, J. C., McDermott, P., & SMITH, T. (2012). **Measurement of open government: Metrics and process**. In 2012 45th Hawaii International Conference on System Sciences (pp. 2491-2499). IEEE.
- CUCCINIELLO, M., Nasi, G., & VALOTTI, G. (2012). **Assessing transparency in government: rhetoric, reality and desire**. In 2012 45th Hawaii International Conference on System Sciences (pp. 2451-2461). IEEE.
- COUNCIL of EUROPE. (2017). **Guidelines for civil participation in political decision making**. Strasbourg: CM(2017)83-final. <https://rm.coe.int/guidelines-for-civil-participation-in-political-decision-making-en/16807626cf> (Erişim: 15.04.2019)
- FENNEL, E., Gavelin, K. and WILSON, R. (2008). **Better Together: Improving consultation with the third sector**. London: Cabinet Office, 21 –2.
- GALSTER, A. (2018). **Transparency and Open Government**. Council of Europe Report. CG35(2018)14final. <https://rm.coe.int/transparency-and-open-government-governance-committee-rapporteur-andre/16808d341c>(Erişim: 15.04.2019)
- GAVELIN, K., Burall, S., & WILSON, R. (2009). Open Government: beyond static measures. A paper produced by Involve for the OECD.Jaeger, P. T., & Bertot, J. C. (2010). Transparency and technological change: Ensuring equal and sustained

- public access to government information. **Government Information Quarterly**, 27(4), 371-376.
- HANSSON, K., Belkacem, K., & EKENBERG, L. (2015). Open government and democracy: A research review. **Social Science Computer Review**, 33(5), 540-555.
- HARRISON, T. M., GUERRERO, S., BURKE, G. B., COOK, M., CRESSWELL, A., HELBIG, N., & PARDO, T. (2012). Open government and e-government: Democratic challenges from a public value perspective. **Information Polity**, 17(2), 83-97.
- HECKMANN, D. (2011). **Open Government—Retooling Democracy for the 21st Century**. Proceedings of the 44th Hawaii International Conference on System Sciences—2011 (Hawaii).
- HILGERS, D., & IHL, C. (2010). Citizensourcing: Applying the Concept of Open Innovation to the Public Sector. **The International Association for Public Participation**, 4, 67–88.
- JAEGER, P. T. (2005). Deliberative democracy and the conceptual foundations of electronic government. **Government Information Quarterly**, 22(4), 702-719.
- KIERKEGAARD, S. (2009). Open access to public documents—More secrecy, less transparency. **Computer Law & Security Review**, 25, 3–27.
- KLISCHEWSKI, R. (2012). **Identifying informational needs for open government: the case of Egypt**. In 2012 45th Hawaii International Conference on System Sciences (pp. 2482-2490). IEEE.
- KOSTADINOVA, P. (2015). Improving the transparency and accountability of EU institutions: The impact of the Office of the European Ombudsman. **JCMS: Journal of Common Market Studies**, 53(5), 1077-1093.
- LEE, G., & KWAK, Y. H. (2012). An open government maturity model for social media-based public engagement. **Government Information Quarterly** 29, 492–503.
- LEE, G., & KWAK, Y. H. (2011). **Open government implementation model: a stage model for achieving increased public engagement**. In Proceedings of the 12th Annual International Digital Government Research Conference: Digital Government Innovation in Challenging Times (pp. 254-261). ACM.

- LINDERS, D., & WILSON, S. C. (2011). **What is open government?: one year after the directive.** In Proceedings of the 12th Annual International Digital Government Research Conference: Digital Government Innovation in Challenging Times (pp. 262-271). ACM.
- LOURENÇO, R. P. (2015). An analysis of open government portals: A perspective of transparency for accountability. **Government Information Quarterly**, 32(3), 323-332.
- MCDERMOTT, P. (2010). Building open government. **Government Information Quarterly**, 27, 401-413.
- MEIJER, A. J., CURTIN, D., & HILLEBRANDT, M. (2012). Open government: Connecting vision and voice. **International Review of Administrative Sciences**, 78, 10-29.
- MEIJER, A. (2009). Understanding modern transparency. **International Review of Administrative Sciences**, 75(2), 255-269.
- MENDEL, T., & UNESCO, N. D. (2008). **Freedom of information: a comparative legal survey** (Vol. 149). Paris: Unesco.
- MERGEL, I. (2012). The social media innovation challenge in the public sector. **Information Polity**, 17(3, 4), 281-292.
- MILKOV, D. L. (2018). The Arise and Development of the Ombudsman Institution. **Zbornik Radova**, 52, 431.
- MILAKOVICH, M. E. (2010). The Internet and increased citizen participation in government. 2 **JeDEM-eJournal of eDemocracy and Open Government**, 2(1), 1-9.
- NEURONI, A. C., RIEDL, R., & BRUGGER, J. (2013). Swiss Executive Authorities on Open Government Data--**Policy Making beyond Transparency and Participation.** In 2013 46th Hawaii International Conference on System Sciences (pp. 1911-1920). IEEE.
- NORTHROP, T.A. and THORSON, S.J. (2003). **The Web of Governance and Democratic Accountability**, Proceedings of the 36th Hawaii International Conference on System Sciences. Big Island, Hawaii: IEEE Computer Society.

- OBAMA, B. (2009). **Memorandum for the heads of executive departments and agencies**—SUBJECT: Transparency and open government
- OECD (2016a), *Open Government: The Global Context and the Way Forward*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264268104-en>.
- OECD (2017), **Recommendation of the Council on Open Government**, OECD/LEGAL/0438 <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0438>.
- OECD. (2018), **“The role of Ombudsman Institutions in Open Government”**, OECD Working Papers on Public Governance, No. 29, OECD Publishing, Paris,
- OLSEN J. (2011), **“The Ombudsman Around the World”**, https://en.ombudsmanden.dk/dokument/pdf/?obvius_version=2013-07-08+14%3A00%3A46.
- PARDO, T. A., GIL-GARCIA, J. R., & BURKE, G. B. (2008). Sustainable cross-boundary information sharing. In **Digital government** (pp. 421-438). Springer, Boston, MA.
- POLLITT, C., & BOUCKAERT, G. (2004). **Public management reform: A comparative analysis**. Oxford University Press, USA.
- REDDICK, C., & GANAPATI, S. (2011). Open government achievement and satisfaction in US federal agencies: Survey evidence for the three pillars. **Journal of E-governance**, 34(4), 193-202.
- REYES, L. F. L., & CHUN, S. A. (2012). Open government and Public Participation: Issues and Challenge in Creating Public value. **IOS Press, Information Policy**, 17, 77-81.
- RUPPERT, E. (2015). **Doing the transparent state: Open government data as performance indicators**. In R. Rottenburg, S. Merry, S. Park, & J. Mugler (Eds.), *The World of Indicators: The Making of Governmental Knowledge through Quantification* (Cambridge Studies in Law and Society, pp. 127-150). Cambridge: Cambridge University Press.
- SCHARPE, FRITZ W. (1999). **Governing in Europe: Effective and democratic?** Oxford: Oxford Univ. Press

- SEIB, R. (2014). **Australasia and Pacific Ombudsman Institutions**. Mandates, Competences and Good Practice.
- UGGLA, F. (2004), **The Ombudsman in Latina America**, Cambridge University Press, Cambridge, www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/S0022216X04007746.
- WIJNHOVEN, F., EHRENHARD, M., & KUHN, J. (2015). Open government objectives and participation motivations. **Government information quarterly**, 32(1), 30-42.
- WIRTZ, B. W. ve BIRKMEYER, S. (2015). Open Government: Origin, Development, and Conceptual Perspectives, **International Journal of Public Administration**, 38:5, 381-396
- YU, H., & ROBINSON, D. G. (2011). The new ambiguity of open government. **UCLA L. Rev. Discourse**, 59, 178.

SULTAN II. ABDÜLHAMİT DÖNEMİ ADLİYE NAZIRLARINDAN HASAN FEHMİ PAŞA'DA ADALET ANLAYIŞI VE DEVLET TEŞKİLATI'NA KATKILARI

Hasan Fehmi Pasha Who One of the Ministers Of Justice in The Sultan II. Abdülhamit Period Understanding Justice And Contribution to Government Organization

Av. Hüseyin YÜRÜK*

Geliş Tarihi: 15.04.2019 | Yayına Kabul Tarihi: 07.05.2019

ÖZ

Sultan Abdülaziz ve Sultan II. Abdülhamit dönemlerinde çeşitli devlet görevleri başta olmak üzere valilik ve nazırlık görevlerinde bulunan Hasan Fehmi Paşa, icraatlarıyla dikkat çekmiş mümtaz devlet adamlarından biridir. Hasan Fehmi Paşa, devlet adamlığı hayatı boyunca bir yandan teorik çalışmalar yapmış, hukuk dersi kitabı ve gazete makaleleri yazmış, bir yandan Mektebi Hukukta dersler vermiş diğer yandan da pratik devlet hayatının içinde sitemle bahsedilen önemli icraatlara imza atmıştır.

Bu çalışmada, ülkemizin siyaset ve fikir aleminde yeterince tanınmayan Hasan Fehmi Paşa çeşitli yönleriyle ve dönemin şahitlerinin tanıklıklarıyla tanıtılmaya çalışılacaktır. Örnek bir devlet adamı olarak tarihi kayıtlarda yer almış Hasan Fehmi Paşa'nın yakından bilinmesi yeni nesillerin onun şahsiyetinden ilham almasına vesile olacak, onun medeni cesaret dolu hür fikirli icraatları yeni dönemlere ışık tutacaktır.

Anahtar Kelimeler: Hasan Fehmi Paşa, Sultan II. Abdülhamit, Adliye Nazırı, Adalet anlayışı

Abstract

During the reigns of Sultan Abdülaziz and Sultan II. Abdülhamit, Hasan Fehmi Pasha, who served as governor and chief of state in various state offices, was one of the distinguished statesmen who attracted attention with his performances. Hasan Fehmi Pasha, during his life as a statesman, has written theoretical studies, writing books on legal books and newspapers, gave lectures at the university, and on the other hand, he put his signature on important activities mentioned in social life within the practical state life.

In this study, Hasan Fehmi Pasha, who is not well known in the political and intellectual realm of our country, will be tried to be introduced through the various aspects and witnesses of the period. A well-known statesman, Hasan Fehmi Pasha, who was included in the historical records, will be instrumental in the new generations to be inspired by his personality.

Keywords: Hasan Fehmi Pasha, Sultan II. Abdülhamit, Minister of Justice, Understanding Justice

* Türkiye Büyük Millet Meclisi Kamu Denetçiliği Kurumu, Kamu Denetçisi, huseyin.yuruk@ombudsman.gov.tr, ORCID ID:0000-0002-5994-9013

GİRİŞ

Tarihi kayıtlar dikkatle incelendiğinde, 'büyük devletlerin büyük devlet adamları olduğu' göze çarpmaktadır. Bu abide şahsiyetler, kültürde, sanatta, felsefede, mimaride, askerlikte, siyasette, idarede o devletleri geleceğe taşımaktadırlar. Abide şahsiyetlerin devletlerin yükselme dönemlerinde sayıları artarken gerileme ve çökme dönemlerinde 'kahtı rical' sendromu gündeme gelmekte, kalitesi ve başarısıyla toplumun gönlünde yer edinen, devleti omuzlarında taşıyan abide şahsiyetler bulunamaz hale gelmektedirler. Osmanlı Devleti'nin son döneminde özellikle Sultan II. Abdülhamit döneminde, sıradan tavır ve icraatlarıyla tanınan devlet adamlarının arasından sıyrılarak öne çıkmış, hür fikirli ve özgün karakterli bazı devlet adamları tarihi kayıtlarda yerlerini almışlardır.

Çeşitli devlet görevleri başta olmak üzere valilik ve nazırlık görevlerinde bulunan Hasan Fehmi Paşa, icraatlarıyla dikkat çekmiş bu devlet adamlarından biridir. Hükümet merkezinde ve taşrada üstlendiği devlet görevlerini bilgisi ve medeni cesareti ile başarıyla yerine getirmiştir. Hasan Fehmi Paşa, bazan hukukçu kimliği ile rol almış çeşitli faaliyetlere imza atmış, bazan bir siyaset adamı olarak Mebuslar Meclisinde aktif görevler üstlenmiştir. Aydın ve Selanik valiliklerinde bulunarak sahada halkın arasında bulunmuş ve onların yüksek teveccühünü kazanmış, zaman zaman da nazırlık görevlerinde bulunarak ülke yönetimine en üst düzeyden katkı sağlamıştır. Hasan Fehmi Paşa, bir yandan padişaha bağlılığını sürdürürken öte yandan yönetimi sırasında sahip olduğu yüksek medeni cesaretle pratik çözümler üreterek bürokratik kalıpların dışına çıkmış, sonuç elde eden bir yönetim anlayışı oluşturmuştur.

Bu vasıflarından dolayı Hasan Fehmi Paşa, makam peşinde koşan bir devlet adamı değil, her dönem ısrarla aranan ve peşinden koşulan bir devlet adamı olmuştur.

1. HASAN FEHMİ PAŞA'NIN DÜŞÜNCE DÜNYASININ OLUŞMASINA KATKI SAĞLAYAN GEÇMİŞİ

1.1. Hasan Fehmi Paşa'nın Biyografisi

Hasan Fehmi Paşa, 1836 yılının Nisan ayında Batum'un Büyük Murâdiye kasabasında doğdu. Babası Hacıoğlu Şerif Molla'dır. Sibyan Mektebinden sonra

özel öğretmen den Arapça, Farsça dersleri almıştır. Müteakiben genç yaşta İstanbul'a giderek özel hocalardan Arapça, Farsça, Fransızca öğrenmiş ve hukuk tahsili görmüştür (Gedikli, 2012: 187-191).

Tunalı'nın naklettiğine göre; İstanbul'a nasıl geldiği ile ilgili ayrıntılı bilgi bulunmamakla birlikte Ebubekir Hazım Tepeyran anılarında "... 'Türk Galip' lakabı ile maruf olarak birçok livada mutasarrıflık etmiş olan Galip Paşa'nın kölesi veya evlatlığı iken sonradan damadı olmuştu.." denilmektedir (Tunalı, 2009: 72). Kış'ın naklettiğine göre ise Hasan Fehmi, on dört yaşındayken Kastamonulu Abdülhalim Galib Paşa'nın Batum Mutasarrıflığı sırasında, Galib Paşa ve eşi Firdevs Hanım tarafından evlat edinildi ve onlarla beraber İstanbul'a geldi. Hasan Fehmi, İstanbul'a geldikten sonra özel hocalardan Fransızca ve hukuk dersleri de aldı. Ayrıca kırk yaşından sonra İngilizceyi de öğrenmiştir (Kış, 2012: 251).

Hasan Fehmi Paşa, Fransızca bildiğinden 1858'de Bab-ı Ali Tercüme Odasına aday memur olarak girmiştir. Burada hukukla ilgili bilgisini artırmış ve Ticaret Mahkemesi İkinci Zabıt kâtipliğine geçmiştir. 1864 yılında terfi ederek Rabia rütbesini almış ve İflas İşleri (Mesalih-i İflasiye) Komisyonu Üyeliğine atanmış üç yıl sonra ise 09/09/1867 günü, 2000 kuruş aylıkla Komisyon Başkanlığına getirilmiştir. Aynı zamanda Takvîm-i Ticâret ve Cerîde-i Havâdis gazetelerinde yazılar yazmıştır. Bu sırada yayınlanmakta olan Varlık, Takvim-i Ticaret ve Ceride-i Havadis gazetelerinin yazı işlerinde de bulunduğu da ifade edilmektedir. Bir yıl sonra "Saniye" derecesi ve 3000 kuruş maaşla Ticaret Mahkemesi Reisi olmuştur (Orhun, 1969: 123). Küçük'ün naklettiğine göre; Hasan Fehmi Paşa, 1868'de Ticaret Meclisi başkanlığına getirildiyse de Mahmud Nedim Paşa'nın sadrazamlığı sırasında 1871 yılında bu görevinden azledilmiştir. Tunalı, bu olayın bir azil değil Hasan Fehmi Paşa'nın bizzat kendi tasarrufuyla oraya çıkan ilkesel bir tavırdan kaynaklandığına dikkat çeker: Bu görevde iken Mahmut Nedim Paşa'nın sadrazamlığı esnasında devlet dairelerinde görülen karışıklık ve düzensizlik üzerine Ticaret Mahkemesi Reisiğinden ve devlet memurluğundan ayrılmayı uygun görmüştür (Tunalı, 2009: 73).

Bundan sonra Hasan Fehmi Paşa, İstanbul'da 5–6 yıl kadar dava vekili (avukat) olarak çalışmış, (1877) Tophane-i Amire Müşirliği'nin davalarına da bakmıştır. I. Meşrutiyet'in ilânından sonra Kanun-i Esasi ilan edilerek parlamenter

sisteme geçilirken yapılan seçimler sonucunda İstanbul mebusu olmuştur. Hasan Fehmi Paşa, 21 Mart 1877'de yapılan Mebuslar Meclisinin ilk toplantısında Meclisin dört kâtipliğinden birisine getirilmiştir. Meclisin altıncı toplantısında Padişahın nutkuna verilecek cevap olarak hazırlanan yazıyı okuyan Hasan Fehmi Paşa, Meclis Başkanı Ahmet Vefik Paşa'nın verilecek cevabta ilimden de söz edilmesi önerisine katılmış, metni hazırlayan komisyon ile birlikte maariften bahsedilmesine destek olmuştur. Daha sonra yapılan görüşmelerde de söz aldığı ve katkılarda bulunduğu görülmektedir (Tunalı, 2009: 73). Hasan Fehmi Paşa, bilahare Meclisin ikinci yasama yılında Meclis başkanı olarak seçilmiş ne varki Onun başkanlığı süresinde hiçbir yasal düzenleme yapılamadan Meclis, Sultan II. Abdülhamid tarafından Osmanlı-Rus Harbi dolayısıyla tatil edilmişti. II. Abdülhamid'in meclisi tatil etmesinden sonra (13 Şubat 1878) Osmanlı-Rus Harbi dolayısıyla göç edenlere yardım etmek üzere padişahın başkanlığında kurulan komisyonda bir müddet başkan yardımcısı olarak çalışmıştır (Küçük, 1997: 322). Tunalı'nın naklettiğine göre; Hasan Fehmi Paşa, İstanbullulardan oluşturulması düşünülen bir alay askerin toplanması için kurulan komisyonun birinci şube başkanlığını da yapmaktaydı (Tunalı, 2009: 74).

Hasan Fehmi Paşa, Haziran-Kasım 1878 tarihleri arasında Hazîne-i Hâssa nâzırlığı yaptı. Aynı zamanda kurucuları arasında yer aldığı Mekteb-i Hukuk'ta 1878-1881 yıllarında Ticaret Hukuku ve Devletler Hukuku dersleri verdi. Said Paşa'nın 1879'daki birinci ve 1880'deki ikinci başvekâletinde Nâfia nâzırı olarak görev yaptı (Küçük, 1997: 322). Hasan Fehmi Paşa, 1881'de vezirlik rütbesine terfi ettirildi. Daha sonra Adliye nâzırlığına getirildi ve bu görevde iken Mısır meselesinin halli için fevkalâde memuriyetle 29 Aralık 1884 tarihinde Londra'ya gönderildi. 11 Mayıs 1890'da Rüsûmat Emîni, 1892'de Aydın ve 1895'te Selânik Valisi oldu. Daha sonra tekrar Rüsûmat Emîni'ne ve ardından da 2 Ekim 1897'de Divan-ı Muhasebat Reisliği'ne tayin edildi. 1897'de Yunan Savaşı'nın sona ermesi üzerine barış antlaşmasını imzalayacak heyete ikinci delege olarak katıldı (Küçük, 1997: 322).

Hasan Fehmi Paşa, 1908'de II. Meşrutiyet'in ilânından sonra kurulan kabinelerde iki defa Adliye Nâzırlığı'na, bir defa Şûrâ-yı Devlet Reisliği'ne ve Meclis-i Âyân üyeliğine getirilmiştir. Bu son dönemde yaşlı ve hasta olduğundan yurt içinde ve Avrupada tedavi görmüş ancak sağlığında olumlu bir gelişme olmamış-

tı. Hasan Fehmi Paşa, Edirnekapı, Acıçeşme Çukurbostan karşısındaki evinde hayata gözlerini kapamış (21 Şaban 1328= 28 Ağustos 1910) ve Fatih'te Ağakapısı'ndaki aile kabristanına defnedilmiştir (Tunalı, 2009: 74). Küçükün ifadesiyle 1910 yılında Edirnekapı'daki evinde vefat eden Hasan Fehmi Paşa, Lâleli'deki Kemalpaşa Mescidi yanında bulunan aile kabristanına defnedildi (Küçük, 1997: 322).

1.2. Hasan Fehmi Paşa'nın Karakter Özellikleri/Hususi Şahsiyeti

Hasan Fehmi Paşa, özgün ve hür fikirli bir Osmanlı aydını olarak hayatının bütün görevlerinde dikkat çekmiş ve bu yönüyle tarihteki yerini almıştır. İstanbul mebusluğu esnasında Mebuslar Meclisinde hitabet yeteneğinden dolayı önemli kanun tasarılarının metinleri ona okutulmaktaydı.

Hasan Fehmi Paşa, Meclis-i Meb'ûsan Başkanı Ahmed Vefik Paşa'nın Meclis faaliyetleri sırasında Hükümetin bir sözcüsü gibi davranmasını şiddetle eleştirmiş, mebusların serbestçe konuşmaları hususunda yaptığı çıkışlarla dikkati çekmişti. Meclisin ikinci yasama yılında Ahmed Vefik Paşa'nın yerine meclis başkanlığına seçilince meclis müzakerelerinde gündem dışı konuşmalara daha çok izin vermiştir (Küçük, 1997: 322). Mebusluğu döneminde İdare-i Mülkiye Nizamnamesi, Vilayet Nizamnamesi, Belediye Kanunu, Mebus Seçimi kanunu ve Muvazene-i Maliye ile Matbuat Nizamnamesiyle ilgili tartışmalara katılmış ve önemli katkılar sağlamıştır. Özellikle basın yayın ile ilgili düzenlemeler görüşülürken basın özgürlüğünün öne çıkarılmasına çaba göstermiştir.

Nitekim basın hürriyeti konusundaki bir tartışma sırasında "Matbuat ne kadar serbest olursa o kadar faide hasil edeceğine hiç şüphe etmemelidir. Yirmi sene evvelki halimiz ile şimdiki halimiz kıyas edilirse, şimdiki halimiz pek âli görülür. Vakıta elyevm Avrupaya nisbetle geriyiz. Lakin eski halimize nisbetle pek çok terakki ettik. Bu da matbuat sayesinde" demiştir (Tunalı, 2009: 73). Hasan Fehmi Paşa, Sultan II. Abdülhamid döneminde çeşitli görevlerde bulunmasına rağmen kendine has, hür fikirli görüş ve davranışlarından dolayı I. ve II. Meşrutiyet dönemlerinde hizmet etmiş, "yaşlı genç Türk" olarak saygı görmüştür (Gövsa, 1946: 134).

Dönem valilerinden Ebubekir Hazım Tepeyran, Hasan Fehmi Paşa'nın kişilik özelliğinden sitayişle bahseden şahitlerden biridir: Uzun memurluk hayatımda, talihimin teşekküre en ziya değer lütfu, beni, her çeşit fena huylara, âdetlere alışmak ihtimali ziyade olan gençlik çağımda Said Paşa, Abdurrahman Paşa, Hasan Fehmi Paşa gibi her mânasıyla temiz adamların yanına sevk etmiş olmasıdır. Aralarındaki muamele farkı ise terbiye hususundaki prensiplerinin bir neticesiydi (Tepeyran, 1998: 70). Hasan Fehmi Paşa, devlet hizmetine girdikten sonra üstlendiği değişik alanlardaki görevlerin hepsinde başarılı olmuştur. Mebuslar Meclisi azalığı, Meclis başkanlığı, çeşitli komisyonlardaki üyelik ve yöneticilik, dış temsilciliklerdeki etkinliği, Bakanlık ve memleket idaresinde en üst düzeyde vali olarak hizmetleri hep başarı ile sonuçlanmıştır.

Hasan Fehmi Paşa'nın, rabia ile başlayan rütbesi bâlâya kadar yükselmiş, ayrıca memuriyeti boyunca üçüncü rütbe Osmani Nişanı, ikinci rütbe Mecidi Nişanı, birinci rütbe Mecidi Nişanı, birinci rütbe Osmani Nişanı, İmtiyaz Nişanının Gümüş ve Altın Madalyaları, Avusturya birinci rütbe Koron de fer Nişanı, Murassa Osmani Nişanı, Murassa Mecidi Nişanı, İran Şir-i Hurşit Nişanı, Murassa İftihar Nişanı, Altın Liyakat Madalyası, Hamiyet-i Vataniye Madalyası, Bulgaristan Emirliği birinci rütbe Merit Sevil Nişanı, Gümüş Madalya, Murassa İmtiyaz Nişanı, Romanya birinci rütbe Etuval dö Romani Nişanı, Hicaz Demiryolu Altın Madalyası, Girit Madalyası, İtalya Sen Noraye ve Moris nişanlarıyla taltif edilmiştir (Kış, 2012: 253). Hasan Fehmi Paşa ve ailesi, yardımseverlikleriyle de tanınıyorlardı. Telif ettiği kitabından elde edilecek geliri Hukuk Mektebine bağışlamıştı. 1896 da "Tesisat-ı Askeriye Sandığı"na verdiği ianeden dolayı "Hamiyet-i Vataniye Madalyası", asker malullerine yaptığı yardımdan dolayı da 1899'da Gümüş Madalya almıştı. Teke Sancağının hükümet merkezi olan Antalya yakınlarındaki 40 bin dönümden fazla arazisini eşi, Müslüman göçmenleri yerleştirmek şartıyla 1900 yılında devlete bağışlamıştı (Tunalı, 2009: 85). 1885 yılında Sakarya Vilayeti Sapanca ilçesi Mahmudiye köyünde kendi ismini taşıyan bir cami de yaptıran Hasan Fehmi Paşa, uzuna yakın boylu, riyadan hoşlanmayan büyük küçük ayırımı yapmayan kişilikteydi. Halim selim olmakla birlikte güçlü bir otoriteye sahipti. İleri görüşlü, kültürlü bir politikacı olarak ün yapmıştı. Devlet görevlerini icra ederken Padişah'a ve otoriteye bağlı olmakla birlikte 'bir devlet adamının kendi hür iradesiyle yapması gereken her şeyi yapması

gerektiği" bilinciyle hareket etmişti. Nitekim Adliye Nazırı iken 11 Ağustos 1908 tarihinde tensikat için toplanan komisyon üyelerinden 'hatır ve gönül'e bakılmayarak memur seçimlerini yapmalarını istemiştir (Tural, 2008: 228).

2. HASAN FEHMİ PAŞA'NIN BULUNDUĞU DEVLET GÖREVLERİ VE SUNDUĞU KATKILAR

1858 yılında Bâbîâli Tercüme Odası'na giren Hasan Fehmi, hukuk bilgisi göz önünde bulundurularak 4 Temmuz 1862'de Tercüme Odası'ndan Ticaret Mahkemesi İkinci Meclis Zabıt Kâtipliği'ne nakledildi ve 10 Mayıs 1864'te Mesalih-i İflasiye Komitesi Azalığı'na, 9 Eylül 1867'de de bu komitenin reisliğine tayin edildi. Yine bu dönemde "Takvim-i Ticaret" ve "Ceride-i Havadis" gazetelerinin yazı işlerinde bulunmuştur (Kış, 2012: 251). 1868'de Ticaret Mahkemesi Birinci Meclis Reisliği'ne terfi ettirilen Hasan Fehmi Paşa, 1880'de Hukuk Mektebi'nde Ticaret Kanunu, Ticaret Hukuku ve Devletler Hukuku derslerini okuttu. 8 Ocak 1885'te de Fevkalade Sefaretle Londra'ya gönderildi. Hasan Fehmi Paşa, 14 Aralık 1885'te 10.000 kuruş aylıkla Umur-ı Nafia Komisyonu Azalığı'na atandı. Komisyon bir süre sonra lağvedilince kendisine 7500 kuruş mazuliyet maaşı bağlandı. İki yıl kadar sonra Maliye Bakanlığına bağlı olarak kurulan Kontrol Komisyonluğu Reisliğine getirildi ardından da 10 Mayıs 1890'da 1500 kuruş maaşla Rüsumat Emanetine tayin olundu. Vergi gelirlerinin artmasında etkinliğinden ötürü kendisine Mayıs 1892'de Murassa Mecidi Nişanı verilmiştir (Tunalı, 2009: 77).

26 Aralık 1895'te kendi isteğiyle ikinci kez Rüsümât Emaneti'ne tayin edildi. 24 Mart 1897'de Tokat Hadisesi nedeniyle Fevkalade Mahkeme Reisliği ile Tokat'a gönderildi. 2 Ekim 1897'de Divan-ı Muhasebat Reisliği'ne tayin edildi ve bu görevine ek olarak 16 Ekim 1897'de Osmanlı-Yunan Savaşı barış görüşmeleri için görevlendirilmiştir (Kış, 2012: 252). 6 Nisan 1900'de, İkinci Murahhas olarak katıldığı görüşmeler barış antlaşmasının imzalanmasıyla sonuçlandı. Anlaşma gereğine Yunan hükümetiyle akd olunacak "Takib-i eşkiya, iade-i mücrimin ve konsolosluk" mukavelelerinin hazırlanmasında etkin oldu. Osmanlı-Yunan savaşı sırasında zarara uğrayanlara verilmek üzere Yunan Hükümetince tazminat olarak verilen yüz bin liranın dağıtımı için kurulan komisyonun başkanlığına getirildi. Savaşta yaralanan, sakat kalan askerlere yaptığı para yardımından

dolayı kendisine gümüş madalya verilmiştir (Tunalı, 2009: 80). Hasan Fehmi Paşa 22 Eylül 1904'te Şurâ-yı Devlet Mülkiye Dairesi Azalığı'na nakledildi. 13 Ekim 1904'te Rüsûmât Emaneti'ne tayin olundu. Yeni bir Maden Nizamnamesi hazırlanması için Bahr-i Sefid Valisi Abidin Paşa ile birlikte çalışmalarda bulundu. Başkanlığında oluşturulan komisyonun hazırladığı taslak, uzun görüşme ve tartışmalardan sonra bazı değişikliklerle kabul edilerek 1906 yılı başlarında yürürlüğe konuldu (Tunalı, 2009: 84). 29 Ekim 1907'de Şurâ-yı Devlet Reisliği'ne, 2 Ağustos 1908'de de Adliye Nazırlığı'na tayin edildi. 28 Kasım 1908'de ikinci kez Şurâ-yı Devlet Reisi oldu, yine bu vazifesine ek olarak 14 Aralık 1908'de Âyân Azalığı'na tayin edilmiştir (Kış, 2012: 253).

İlerlemiş yaşına rağmen hukuk bilgisi ve daha önce Nafia Nazırı iken konuyla ilgilenmiş olması ona bu görevin verilmesinde etkili olmuştu. 29 Ekim 1907 tarihinde ise 45.000 kuruş aylıkla Şura-yı Devlet Reisliğine tayin edilmiştir (Tunalı, 2009: 84). Hasan Fehmi Paşa'nın ne kadar değerli bir devlet adamı olduğunu Sultan II. Abdülhamit'in Mabeyn Başkatibi Tahsin Paşa da (1990: 320) Hatıralarında açıkça dile getirmiştir:

“(....) Bereket versin Ahmed Vefik ve Hasan Fehmi Paşalar iyi idâre ettiler. Ahmed Vefik Paşa doğru sözlü ve muhatapları üzerinde nüfûzlu, ağırbaşlı bir zat idi. Hasan Fehmi Paşa hukuk ulemâsından idi. Bu iki zat Osmanlı ekalliyetlerinin oynamak istedikleri oyunlara meydan vermediler.”

2.1. Aydın Vilayeti Valiliği

Hasan Fehmi Paşa'nın hükümet merkezindeki önemli ve başarılı hizmetleri Aydın (İzmir) Vilayetine vali olarak atanmasıyla sonuçlandı. 22.06.1893 tarihinde Abdurrahman Paşa'nın yerine otuz bin kuruşla Aydın Vilayeti Valisi oldu. İki yıl kadar bu ilde önemli hizmetlerde bulundu. Bu sırada Aydın Vilayeti'nin merkezi İzmir olup, 1867 düzenlemesi ile Aydın vilayeti, merkez İzmir Sancağı, Denizli ve Menteşe sancaklarından oluşmaktaydı. 1877 yönetsel düzenlemede Aydın Vilayetinin sancak sayısı dörde çıkarılır. İzmir merkez Sancağı, Aydın Sancağı, Saruhan (Manisa) Sancağı, Menteşe (Muğla) Sancağı vilayete bağlı yerlerdi. 1892'de Denizli Sancağının da vilayete dâhil edilmesiyle sayı beşe çıkmış bulunuyordu. Vilayet bu yapıyı uzun süre korudu. II. Meşrutiyetin ilanından

sonra Menteşe Sancağı müstakil hale getirildi. Diğerlerinde bir değişiklik olmadı. Dolayısıyla Hasan Fehmi Paşa yönetiminde sınırlar genişlemiş, valinin yükü ve sorumluluğu da artmış bulunuyordu (Tunalı, 2009: 77). Hasan Fehmi Paşa'nın Aydın vilayetinde ilk el attığı konuların başında eğitim konusu gelmiştir. 1893 tarihli tahrîrâtla Sancak ve kaza yöneticilerine sıbyan mekteplerinin neden iptidâi mekteplere dönüştürülmesi gerektiğini belirtmiştir (Gökmen, 2006: 149).

Valilik tarafından yerel yöneticilere yazılan ve sıbyan mektepleri ile ilgili daha başka sorunların ve çözüm önerilerinin dile getirildiği 20 maddeden ibaret bu tahriratta (Gökmen, 2006: 157). Sıbyan mekteplerinin kötü olan durumu gözler önüne serilmiş ve bu okulları düzene sokmanın zorluklarının olabileceği, ancak iyi bir iş bölümü yapıldığında ve mevcut kaynaklar harekete geçirildiğinde, mekteplerin kısa sürede istenilen yapıya ve öğretim şekline kavuşturulabileceği ifade edilmiştir. Tahrîrâtta vurgulanan bir diğer husus eğitimin yaygınlaştırılmasının padişahın da emri olduğu ve bu hususta gayreti ve hizmeti olanların taltif ve mükafat için padişaha sunulacağı belirtilmektedir (Gökmen, 2006: 160). Hasan Fehmi Paşa'nın yönetimindeki Aydın Vilayeti'nin 1895 tarihli Salnamesi'nde 'maarif' başlığı altında verilen bilgilerde, vilâyet merkezi ile liva merkezlerindeki pek çok iptidâi mektepten gereği gibi istifade edilmesi için bu mekteplerden bir kısmının "usûl-i cedîde" üzere öğretim yapar hale getirildiği, ancak genellikle kazalarda ve özellikle köylerde bulunan mekteplerin her türlü düzenlemeden uzak kaldığı ve uygulanan öğretim şeklinin öğrencilere bir parça bile faydasının olmadığı belirtilmektedir (Gökmen, 2006: 157).

Tunalı'nın naklettiğine göre; Hasan Fehmi Paşa, Aydın valiliği sırasında önemli işler başarmış, özellikle ilköğretimin yaygınlaştırılması ve çırak mekteplerinin açılması için girişimlerde bulunmuş ve bu girişimlerinin çoğunda da başarılı olmuştur (Tunalı, 2006: 137). Hasan Fehmi Paşa, bu çalışmaları sırasında çıraklıkla ilgili bir talimat kaleme aldırılmış, bir eğitim programı kapsamında 1300 köy mektebini ıslah etmiştir (Tunalı, 2006: 146). Hasan Fehmi Paşa Aydın Valiliği döneminde bayındırlık işlerine de önem vermiş, şehir içi ulaşımı kolaylaştırmak için bazı yenilikler yapmıştı. İkiçeşme'den Eşrefpaşa'ya çıkan yol onun zamanında açılmış, Kızılçullu Çayı üzerinde bir köprü yapılarak nahiye İzmir merkezine bağlanmıştı. Hasan Fehmi Paşa vakit vakit kaza merkezlerini devr-ü teftiş ederdi ve yolların yapılmasına, tamire ihtiyaç gösterenlerin tamir

edilmesine ve mekteplerin iyi halde muhafazasına dair sıkı emirler verirdi (Tunalı, 2006: 140).

Hasan Fehmi Paşa'nın Valiliği Döneminde İzmir'de Tahrirat Kalemi Müdürü olarak görev yapan Kamil Dursun (1994: 10) Hatıralarında bu anlamda ilginç ayrıntılara yer verir:

“..Bir gün Uurlá'dan bir çok imzalı bir telgraf aldı. Uurlalılar İzmir'le muvasalatlarının teminine yarayan yolun bir an evvel tamir ve inşasını istiyorlardı. Hasan Fehmi Paşa, bunların telgraflarına şu mealde cevap verdi:”Ben on beş güne kadar oraya geleceğim. İzmir tarafından yolun ve köprülerin inşasına başlanmıştır. Uurlalılar da derhal oradan yollarının tamir ve inşasına başladıkları takdirde istedikleri bir gün evvel hasıl olur. Gayretlerinizi bekliyorum.” Bunun üzerine Uurla cihetinden de yolun tamir ve inşasına tehalük gösterilmiş ve yol az müddet sonra gayet iyi halde yapılmıştır..”

Yine Kamil Dursun'un naklettiğine göre (1994: 6);

“..Bir gün Hasan Fehmi Paşa Basmahane'deki kasaba demiryolu istasyonuna uğrar. Vagonlara girip çıkan yolcuları tetkik ederken vagonların üzerinde “edna, evsat, âlá” kelimelerinin yazılmış olduğunu görür ve şimendifer direktörünü çağırarak bunların doğru olmadığını, çünkü üzerinde “edna” yazılı vagonlarla seyahat edenlerin edna insanlardan olmadıklarını binaenaleyh yolcuların bilet paraları itibarıyla tasnifi lâzım geliyorsa bu vagonların üzerine üçüncü, ikinci, birinci kelimelerini yazdırmalarını ihtar eder. O vakitten itibaren vagonların üzerindeki edna, evsat, âlá kelimeleri sildirilip yerlerine üçüncü, ikinci, birinci kelimeleri yazdırılmıştır. Ve sonra bunlar rakamlarla ifade edilmiştir..”

Hasan Fehmi Paşa, İzmir mahkemelerini dolaşırken ifrat derecesine varmak şartıyla mahkemelerin iyi döşenmesi gerektiği uyarısında bulunmuş, bütün hükümet memurlarının, jandarma erlerinin, hatta valinin kıyafetlerinin düzgün

olmasının halk üzerinde olumlu etki bırakacağını açıklamıştı. Halkın giyim - kuşamıyla da ilgilenmiş, şalvarla şehre girmeyi yasaklamıştı (Tepeyran, 1998: 152). Şalvarlılar kente girdiklerinde yakalanırlar ve şalvarlarını pantolonlarla değiştirmeye zorlanırlardı. Ayrıca Aydın zeybeklerinin kıyafetleriyle de ilgilenmiş, uzun püsküllerini kestirmiş, diz kapaklarına kadar poturlarının paçalarını uzattırmıştı. Halkın arasına karışmayı, bazı yerlere gerektiğinde yürüyerek gitmesi kendisinin sevilmesinde olumlu etkisi olan yanlarıydı (Tunalı, 2009: 78). Dönem valilerinden Ebubekir Hazım Tepeyran (1998: 150), Hasan Fehmi Paşa'nın Aydın Valiliği günlerini şöyle anlatır:

“...Hasan Fehmi Paşa, Aydın vilayetinde bilhassa yol yaptırmak, iptidâî mekteplerini çoğaltmak için çalıştığı gibi, zeybeklerin kıyafetini düzeltmek, uzun püsküllerini kestirerek kısaltmak ve paçaları dizkapaklarına kadar inen poturlarını uzatarak, baldırı çıplaklığa nihayet vermek için de uğraşmıştı...”

Kamil Dursun Hatıralarında (1994: 7) bu olaydan şöyle bahseder:

“...Hasan Fehmi Paşa, içtimaiyat, maarif ve ümran sahalarında çok çalışmış ve halkın mekteplere rağbeti hususunda çok teşvik ve telkinlerde bulunmuştur. Müşarünileyhin vilâyeti zamanında kısa dizlik ve donlu, şalvarlı köylülerin İzmir'e gelmesi bir emirle menedilmiştir. Vali Paşa bu emriyle köylüleri pantolon veyahut hiç olmazsa o vakitler “elifi” denilen ve pantolona benzeyen bir elbise giymeye mecbur etmek istiyordu. Aydın ve Manisa cihetlerinden şimendiferle yahut karadan gelen ve İzmir'deki işlerini görmek isteyen köylüler; şehirde kısa şalvarla dolaşınca zabitanın takibine uğradıklarından kendilerini bundan masun bulundurmamak ve takipten kurtarmak için Kemer ve Basmahane istasyonları civarındaki dükkânlarda köyden giyip geldikleri şalvarları çıkarırlar ve orada kira ile kendilerine verilen pantolon veya elifleri giyerek şehre girerlerdi. İzmir'deki işlerini bu suretle görüp köylülerine dönecek olan köylüler, mezkur istasyonlar civarındaki

dükkânlarda bıraktıkları şalvarları bacaklarına geçirerek o suretle köyelerine dönerlerdi. Mamafih bu suretle hareket çoklarında külfeti mucip olduğundan köylüler yavaş yavaş şalvarı terk ile pantolon veya elifiler yaptırarak hem İzmir'de hem köyelerinde rahatça gezip dolaşmak yolunu tutmuşlar ki, bu suretle vilâyet hakkında kıyafet değiştirmek mecburiyet ve göreneği o vakitler esaslı surette kendini göstermiştir. Bu hususta vilâyet makamından köylere kadar tamimler yapıldığından vilâyette şalvarın terk edilmesi ve medeni kıyafete doğru gidilmesi Hasan Fehmi Paşa zamanında başlamıştır. Zaten Avrupa çuhalarından bir takım şalvar, cepken ve dizlikler o vakitler on beş-yirmi altına mâl olmakta bulunduğu köylüler kıyafetlerini değiştirmekle bir hayli tasarruf ve fayda dahi elde etmişlerdi...”

Ebubekir Hazım Tepeyran (1998: 154), Hasan Fehmi Paşa'nın İzmir'deki sağlıklıyla ilgili bir icraatını şu şekilde aktarır.

“...1893'de İzmir'de kolera vardı. Çoğu Yunanlı olmak üzere, Vali Hasan Fehmi Paşa'nın vilayet dairesi salonlarında topladığı yüz elli hekim, günde sekiz, on ve daha fazla insanı öldüren bu hastalığa her nedense kolera demeyerek “Şüpheli hastalık” adı vermişti. Mamafih İzmir'den dışarı çıkacaklar Klazumen adasında on gün karantinaya tâbi tutulmuştu...”

Bu örnekler de göstermektedir ki, Hasan Fehmi Paşa Aydın Valiliği döneminde idare etmenin en önemli özellikleri olan inisiyatif alabilme, sorunlara ivdi çözüm bulabilme, kuralların uygulanmasında aşırı hassasiyet göstermek gibi hususiyetleri açık şekilde göstermiştir.

2.2. Selanik Vilayeti Valiliği

Hasan Fehmi Paşa, 9 Kasım 1895 tarihinde 20.000 kuruşla Selanik valiliğine atandı. Aydın valisi iken 30.000 kuruş aldığı dikkate alınarak maaşı 30.000 kuruşa çıkarıldı ve yolluğunun da bu miktar üzerinden ödenmesi uygun görüldü. Ne var ki ilk Selanik valiliği kısa sürdü. Aralık 1895'te Halep Valiliğine atanması

yapılıydıysa da mazereti kabul edilerek ikinci defa Rüsumat Emanetliğinde almakta olduğu maaşıyla görevlendirildi (Tunalı, 2009: 79).

Hasan Fehmi Paşa ikinci kez Selanik valisi olarak 25 Mart 1902 tarihinde görevlendirildi. Hasan Fehmi Paşa'nın ikinci Selanik valiliği, vilayet yönetimindeki sorunlu bir döneme rastlar. Selanik'teki çetin ve cidden vahim hadiseler karşısında metanetiyle ortaya çıkmasını bilmiş, halkın hürmet ve sevgisini kazanmıştı. Valiliği sırasında maiyetinde bulunmuş daha sonraları (1925) "Türk Hayatı" adı ile 15 günde bir çıkardığı derginin başyazarlığını yapmış olan Fazlı Necib, "Hasan Fehmi Paşa" başlığı altında kaleme aldığı yazısında hakkında önemli bilgiler vermektedir:

"Hasan Fehmi Paşa, Selanik'e büyük bir neşe ve memnuniyetle gelmişti. Muhiti beğeniyordu. Fermanının okunduğu gün gösterdiği avamperverane etvar irad ettiği uzun nutuklar, ibraz eylediği taltifat umumun muhabetini celb etti.Makedonya hadisesinin en buhranlı zamanları idi. Tevfik Beyin (Önceki vali) tereddütlerine, kimse ile görüşmemek i'tiyadının aksine olarak Hasan Fehmi Paşa kendisine güvenerek kolaylıkla her işi kesib atıyor, avam-ı nas ile görüşüyor, nutuklar irad ediyor, hocalara, şeyhlere, papasalara sokakta rast geldiği fukaraya...iltifatlar bezl ediyor, bütün halkın hürmetini, itimadını kazanmaya muvaffak oluyordu..." (Aktaran, Tunalı, 2009: 81)

"...Arnavutluktan terhis olup memleketlerine dönmekte olan bir tabur asker, bazı dükkân ve mağazaları yağmalamışlardı. Hasan Fehmi Paşa olayı duyar duymaz bizzat müdahale etmiş esnafı teskin edip dükkânları açtırmıştı. Tahkikatı bizzat yaparak yağmalanan eşyanın bedellerini İstanbul'dan onay almadan hükümet sandığından karşılamıştı. "Bu hadise Hasan Fehmi Paşa'nın süratli icraat, adalet, cesaret gibi meziyetlerini ispat etti. Ona büyük bir şöhret kazandırdı" (Aktaran, Tunalı, 2009: 81).

Hasan Fehmi Paşa'nın vali oluşundan sonra 29 Nisan 1903 akşamı Osmanlı Bankası Selanik Şubesi'nin binasında büyük bir patlama olmuş şube yerle bir olduğu gibi çevresindeki binalar da hasar görmüştü. Bulgar komitacıları, Avrupa devletlerinin ilgisini çekip Selanik'e müdahale etmelerini sağlamak için faaliyete geçmişlerdi. Gaz ana borusu tahrip edilerek patlatılmıştı. Ortalığın iyice karıştığı bu sırada Vali, sokağa çıkarak Frenk Mahallesine kadar gitmiş, yangınların söndürülmesi için direktif verdiği gibi elinden geleni yapmaya çalışmıştı. Ertesi gün de çarşıya çıkarak esnafı sükûnete davet etmiş, hükümetin gerekeni yapacağını bildirerek ortalığı yatıştırmıştı. Onun bu davranışı da halkın büyük takdirini kazanmıştı. Bulgarların Makedonya'da karışıklık çıkarıp halkı isyana teşvik ettikleri bir dönemde Selanik gibi önemli bir şehirde Hasan Fehmi Paşa'nın vali olması Osmanlı yönetimi açısından bir şans olarak değerlendirilmektedir (Tunalı, 2009: 82).

Dönemin Drama Mutasarrıfı Tahsin Uzer (1999: 156), Hatıralarında bu yaşananları ayrıntılarıyla anlatır:

“..Bir yandan Osmanlı Bankasının, öte yandan Fransız şirketine ait olan havagazı deposu ile Guvadülkebir adlı yolcu gemisinin yok edilmesi, yabancılar için yeniden müdahale ve baskı vesilesi oldu. Elçiler ayaklanmanın bir an evvel bastırılması, ancak Hıristiyan halkın bu sırada zarar görmemesi hakkında notalar yağdırmaya başladılar. Gerek Bâbiâli ve gerekse Padişah, vali Hasan Fehmi Paşa'nın siyasî dirayetine başvurmaktan başka bir şey yapamadı. Hasan Fehmi Paşa'nın, Bulgar ayaklanmasının bastırılmasında ve Selânik limanına hareket üzere olan yabancı donanmaların, gelmemesini temin için gösterdiği siyasî temkin ve dirayet, Rumeli tarihinde, gerçekten canlı bir övünme safhasıdır. Cessur ve büyük bir devlet adamı olan Hasan Fehmi Paşa, Batum'da doğmuş olup yiğit ve köklü bir aileye mensuptu. Hasan Fehmi Paşa, bu iki gün süren ihtilâl sırasında, Selânik'te sokaklarda dolaşarak, Müslüman halkın, olaylara karışmamasını, katliam olmamasını, askeri kuvvetlerle, zabitanın görevlerini başarı ile yapmalarını sağlamıştır. Telgraf cadde-

sinden geçerken, bir Bulgar Hasan Fehmi Paşa'ya bomba attı ise de, bir talih eseri bomba patlamadı. Bombayı atan Bulgar oracıkta tepelendi.”

Hasan Fehmi Paşa aldırıldığı tedbirler ve izlediği politika ile Makedonya meselesinin kısa sürede büyümesini önlemişti. Yalnız Makedonya Bulgar komitacılarına karşı değil, Bulgaristan Hükümetine karşı da durmasını bilmişti. Ağustos 1902'de Bulgaristan Siroz'a bir tüccar vekili tayin etmek için izin istedi. Amaç, burayı diğer şehirlerde yaptığı gibi bir nevi konsolosluga çevirmektir. Siroz Bulgaristan sınırını üzerinde olup Bulgarların en çok buldukları bir sancak merkezi idi. Burada tüccar vekili adı altında bir Bulgar Konsolosluğunun açılması ihtilacılar için önemli karargâh niteliği taşıyacaktı. Hasan Fehmi Paşa buna karşı çıkmış, gerçekleri Hükümete bütün açıklığı ile iletmişti. Ne var ki Bulgar Hükümeti emrivaki yaparak bir konak kiralamış, tüccar vekili göndermişti. Bu vekil konağa Bulgar bayrağı çekmekle kalmamış, kapısı üzerine de konsoloshaneler gibi Bulgar arması koymuştu. Osmanlı hükümetinin bir tepki göstermeyeceği kanısındaydı. Ancak Hasan Fehmi Paşa, emir vererek polis gönderip, bayrak direğiyle kaldırttığı gibi kapı üzerindeki armayı da söktürmüştü. Tüccar vekili sıfatını da tanımamıştı.

Ne var ki vali ve askerlerin bölgede aldıkları önlemler Makedonya Meselesi'nin çözümünde yeterli olmadı. İmparatorluğun içinde bulunduğu durum daha fazla bir şey yapmaya elverişli görülüyordu. Bununla beraber bölgede esaslı bir ıslahatın yapılmasıyla sorunun çözüleceği kanısı da yaygındı. Nitekim bir heyet oluşturularak bölgeye gönderildi. Ancak istenilen sonuç alınamadı. Osmanlı ordusu ayaklanmaları bastırmak için harekete geçti ve kısmen başarılı oldu. Avrupa Büyük devletlerinin baskısı ve isteği üzerine yeniden ıslahat gündeme geldi (Tunalı, 2009: 83). Tahsin Uzer de (1999: 142) bu anlatıma bir şahit olarak destek verir:

“...Şura-yı Devlet Reisi Hasan Fehmi Paşa'nın Selanik Valiliği'nde iken buradaki eşkıyayı takip etmede ahalinin yarar adamlarını istihdam etmişti.”

Tahsin Uzer (1999: 142), Hasan Fehmi Paşa'nın o karışık günlerde Selanik ve havalisinde nasıl bir tarihi misyon icra ettiğini Hatıralarında ayrıntılarıyla anlatır:

“...Kısa bir süre sonra Bulgar ayaklanmasını bastırmada kahramanlık gösteren Baçovalı Baki Ağa'ya Dördüncü ve oğluna da Beşinci rütbe Mecidî nişanları gönderildi. Hasan Fehmi Paşa'nın ufak hediye dediği 200 altın lira da geldi.”

Tahsin Uzer (1999: 143), bir başka olayı da şöyle anlatıyor:

“...Komitecilerden bir hayli ölü ve yaralı vardı. Fakat bu arada Murat Onbaşı da altı yerinden, kimi hafif, kimi ağır yara alır. Jandarmamız eşkıyayı Bulgar sınırı ötesine püskürtür. Bu olayı da valiye derhal telle bildirdim. Bu kez verdiği cevapta:”Murat Başçavuşu tebrik ederim. Afiyetine dualarda bulun iyi olunca bana gönder” karşılığında bulundu. Zavalı Murat uzun süre hastanede kaldı. İyileştiği zaman ben onu Selânik'e gönderince Vali Hasan Fehmi Paşa kendisini alnından öpmüş ve konağında misafir ederek, armağan olarak da kendisine bir hayli para vermiş. Ayrıca Başçavuşluğa da yükselen Murat, çok müteşekkir ve memnun geri döndü. Vali Paşa her bayram, Koca Baki Ağa ile Murat Çavuşa kutlama çekmeyi unutmadı. Hattâ Hasan Fehmi Paşa Rüşümat Emîni olup İstanbul'a gittikten sonra da, tebrik telgrafı yollamayı ihmal etmedi. “Bu hareket büyük bir değer bilme örneğidir.”

Hasan Fehmi Paşa bu önemli isyanı bastırdıktan sonra Makedonya meselesinin siyasi tarafıyla ilgilenmeyip valilik işleriyle uğraşmayı tercih etmiştir. Bununla beraber o dönemde kendisi üzerinde nüfuz kurmaya çalışan Umumi Müfettişin yanlış uygulamalarına karşı durmuş ve haksız yere suçlanan idarecilerini korumada çok güzel bir örnek göstermiştir (Tunalı, 2009: 83-84). Hasan Fehmi Paşa Selanik'te öyle kudretli bir vali olarak görev yapmıştı ki ondan sonra bu makamda doğan idari boşluk bir türlü doldurulamamıştı. Tahsin Uzer (1999: 232), bu vakayı şöyle ifade eder:

“...Selanik'in yeni valisi Daniş Bey; ruhen ve fikren daima telâşlı, dalgın ve perişan bir insandı. Bundan dolayı valiliği süresinde, hiç bir başarı ve olumlu hareket gösteremedi.

Hele son zamanlarda, âdeta gülünç durumlara düştü. Selânik halkı; büyük Mithat Paşa, Hasan Fehmi ve Sabri Paşa gibi valiler görmüş ve Meşrutiyetin ilânından sonra, fikirlerini yürütüp, tenkit etmeğe alışma gibi aşamalara ulaşmıştı. Daniş Bey tipinde, hemen hemen biçare bir zatın; bu zeki, şeytan ve her alanda başarı ve güven bekliyen bir topluluğu memnun etmesi oldukça zordu.”

Dönemin önemli şahitlerinden biri olan Manastır Valisi Ebubekir Hazim Tepeyran da (1998: 150) benzeri kanaatlerini şöyle ifade etmiştir:

“...Selânik Valisi Hasan Fehmi Paşa'nın valilik bakımından hakiki kıymeti, en çok Selânik'te çıkan çetin ve cidden tehlikeli olaylar sırasındaki metaneti, her hususta beliren ahlaki faziletleri ile umumi dikkat ve takdiri celbetmiştir. Kendisinden evvel ve sonra, hiç bir Vali Hasan Fehmi Paşa kadar Selânikliler'in hürmet ve muhabbetini kazanamamıştır, demekte tereddüt edilemez.”

2.3. Hazine-i Hassa Nazırlığı

Hasan Fehmi Paşa, Mebusluk ve meclis başkanlığının ardından 5 Ocak 1879'da Hazine-i Hassa Nezaretine getirildiyse de bu görevi ancak Ocak ayı sonuna kadar sürdürdü (Kış, 2012: 252). Siyasi ortamın ve dengelerin sürekli değişen atmosferinden dolayı bu görevi yaklaşık 20 gün kadar sürmüştü.

2.4. Nafia Nazırlığı

Hasan Fehmi Paşa, 16 Eylül 1879'da Nafia Nazırlığı'na tayin edildi (Kış, 2012: 252). Bu sırada oluşturulan bir komisyonla birlikte ülkenin bayındırlığı, özellikle karayolu ve demiryolu yapımı ile ilgili ayrıntılı bir çalışma yapmış, görüş ve düşüncelerini layiha ile padişaha ve hükümete sunmuştu. Önerileri kabul edilerek gereğinin yapılması kararlaştırılmışsa da daha sonra bütünüyle uygulamaya konulamamıştı. Yorucu bir çalışma sonunda hazırlandığı anlaşılan, verilere dayalı, bilimsel niteliği bulunan önerilerin ayrıca değerlendirilmesi gerekmektedir. Bakanlığı döneminde Ereğli Kömür Madenindeki bazı ocakların işletilmesi imtiyazı yabancılara verilmiş, yapılan mukavelenamelerin hazırlanması için kurulan

komisyon çalışmalarına bizzat katılmıştı (Tunalı, 2009: 75). Nafia Nazırı iken kendisine vezirlik payesi verildi. 24 Eylül 1882 (11 Zilkade 1299) tarihinde vezir oldu. Kendisine vezirlik rütbesinin tevcih edilmesine teşekkür ederek Padişah'a olan bağlılığını yineledi (10 Ekim 1882). Bu sıralarda bir taraftan da Hukuk Mektebinde Ticaret Kanunu, Ticaret Hukuku ve Devletler Hukuku derslerini de okutuyordu (Gedikli, 2012: 186). Bir çok önemli çalışmaya imza atan Hasan Fehmi Paşa'nın Nafia Nazırı iken hazırladığı demiryolu projesinde, Almanya'ya verilen ikinci demiryolu imtiyazı kapsamındaki hububat hattı, İzmir'ten başlayarak Eskişehir Konya Halep üzerinden geçerek Bağdat'ta son buluyordu (Efe, 2005: 95).

Celal Dinçer'in (1971: 155) özel olarak yaptığı incelemede belirtildiği üzere Nafia Nazırı Hasan Fehmi Paşa 1882 tarihinde "Anadolu'ca İmalat-ı Umumiyye Dair Layiha" adını taşıyan bir layiha ve tavriri Başvekalet'e sunmuştu. Komisyon, bu layihayı incelemiş bu belgede belirtilen hususları takdirle karşıladığını açıklamış 'ancak bu amelîyenin hangi yol ve tedbirle başarılabacağı' konusunun tetkik edilmesi gerektiğini' açıklamıştı. Hasan Fehmi Paşa'nın Nafia Nazırı iken hazırladığı bir başka proje 'Menderes Nehrinin Ulaşımına Açılması'nı kapsıyordu. Aydın Vilayetindeki bataklıkların kurutulması düşüncesi Nafia Nazırı Hasan Fehmi Paşa'nın 1882 tarihinde Başvekalet'e bir tezkere ile sunduğu "Anadolu'ca İmalat-ı Umumiyye Dair Layiha" adını taşıyan programda da yer almaktaydı. Osmanlı İmparatorluğunda 19. yüzyıl boyunca ve 20. yüzyılın başlarına kadar İmparatorluk sınırları içinde yapılması düşünülen Bayındırlık işleri ile ilgili hazırlanan üç genel programın ikincisi olan Hasan Fehmi Paşa'nın layihası sonrasında ülke içinde özellikle ulaşımı sağlayan kara ve demiryolları yapımının arttığı, yabancı şirketler arasında imtiyaz alabilmek için rekabetin kızıştığı görülmektedir (Çelik, 2005: 116).

Hasan Fehmi Paşa'nın bu layihasında Anadolu'nun bir çok köşesinin imarı ile ilgili planlamalar yer almaktaydı. Bu layihada Trabzon bölgesine bir yol yapılması öngörülüyor, 200 kilometre uzunluktaki bu yolun 173.913.40 Lira masrafla inşa edileceği belirtiliyordu. Yolun güzergahı Rize Çürüksu Vadisi, İspir Erzurum şeklinde idi (Çetin, 2014: 18). Çetinsaya'ya göre (2016: 369); Osmanlı Döneminde nafia alanındaki en önemli teşebbüs Hasan Fehmi Paşa'nın nazırlığı döneminde yapılmıştır. Hasan Fehmi Paşa'nın başkanlığındaki bir komisyon

tarafından hazırlanan bu layiha Anadolu, Irak, Cezireülarab ile Suriye’de bulunan vilayeti şahanenin demiryollar, limanlar, bataklıklar ve arazi iskasına mahsus cedvelleriyle seyri sefaine salih nehirleri adı altında sadarete sunulmuştu. Bu layiha 1882 tarihinde padişah tarafından da onaylanmıştı.

2.5. Adliye Nazırlığı

Hasan Fehmi Paşa, çeşitli tarih ve dönemlerde olmak üzere tam üç kez Adliye Nazırlığı görevinde bulunmuştur. Hasan Fehmi Paşa, birinci Adliye Nazırlığı’na 17 Mart 1884’te getirildi. 25 Eylül 1885’te bu görevinden alındı. Tunalı (2009: 77) bu süreci öyle anlatıyor:

“...Hasan Fehmi Paşa, 17 Mart 1884 tarihinde Adliye Nazırı olarak atandı. Osmanlı Devletiyle İngiltere arasında Mısır ile ilgili olarak yapılan görüşmelerde olağanüstü elçi olarak görevlendirilerek Londra’ya gönderildi. İngiltere’nin Türkiye politikasına ilişkin görüş ve düşüncelerini arıza ile hükümete ilettili. 25 Nisan 1885’te İstanbul’a geri çağırılmasına karar verilerek kendisine telgrafla bildirildi. Döndükten sonra Adliye Bakanlığı görevinden alındı.”

Hasan Fehmi Paşa, II. Meşrutiyet Döneminde 2 Ağustos 1908’de Sait Paşa Kabinesinde Adliye Nazırlığı’na tayin edildi. İkinci kez bu makama gelmiş bulunan Paşa, makamına gelir gelmez Adliye dairesi personeline hitaben uzun bir nutuk vermiştir (Tural, 2008: 227). Sait Paşanın sadrazamlıktan istifa etmesinin ardından bu makama getirilen Kamil Paşa kabinesinde de aynı bakanlık kendisinde kaldıysa da (Tunalı, 2009: 84). Tural’ın naklettiğine göre (2008: 228); İttihatçıların, Meşrutiyetin ilanı sonrasında siyasetin içinde kalması ve siyasi olayları yönlendirmek istemesi; Sadrazam Kamil Paşa’yı kabine içinde bir takım değişiklikler yapmaya zorlamıştır. Bunun sonucunda Hasan Fehmi Paşa, 28 Kasım 1908’de Şura-yı Devlet Reisliğine atanmıştır. Hasan Fehmi Paşa’nın II. Meşrutiyet Dönemi’ndeki bu nazırlığı eski devlet ricalinin göz altına alınması süreci ile çakışmıştır. Olayı kanun dışı bir eylem olarak değerlendiren yeni Adliye Nazırı Hasan Fehmi Paşa, söz konusu kişilerin serbest bırakılması için Bab-ı âli’de bir hassasiyet oluşturmaya çalışmıştı (Tural, 2008: 227).

Yusuf Kemal Tengirşenk Hatıralarında Hasan Fehmi Paşa'nın görevden alınmasının tamamen kendi inisiyatifleri sonucunda olduğunu yazmıştır. Buna göre Tengirşenk ve diğer avukat arkadaşları ilan-ı hürriyetten hemen sonra imparatorluk topraklarındaki ilk baroyu kurmuşlar ve hemen Hasan Fehmi Paşa'ya iletilmek üzere adı kötüye çıkan hakimleri hakkında bir liste hazırlamışlardı. Baro üyeleri, Paşa'yı listeyi uygulamaya koymak ya da görevini bırakmak seçenekleri ile karşı karşıya bırakmışlardı (Tural, 2008: 228). Hasan Fehmi Paşa 14 Nisan 1909'da üçüncü kez Adliye Nazırlığı'na tayin edildi. Tefvik Paşa Kabinesi'nin istifası üzerine 28 Nisan 1909'da bu görevi sona erdi (Kış, 2012: 253). Tural'ın naklettiğine göre; 31 Mart İsyanı, Adliye Nezareti'ndeki reform çalışmalarını engellediği gibi, yaşanan kanlı olaylarda Adliye Nazırı Nazım Paşa katledilmişti. İsyan günlerinde iktidara gelen Tefvik Paşa Hükümeti'nde Adliye Nazırlığı, Hasan Fehmi Paşa'ya bırakılmıştı. Hareket Ordusu'nun İstanbul'da olayları kontrol altına alması sonucunda Hüseyin Hilmi Paşa bir kere daha Sadaret makamına tayin edilmişti (5 Mayıs 1909). Yeni kabinede Adliye Nazırlığına Bağdat eski valisi Necmeddin Molla Bey getirilmişti (Tural, 2008: 230).

3. HASAN FEHİMİ PAŞA'NIN TÜRK İDARE TARİHİNE KATTIĞI ESERLER

3.1. Telhîs-i Hukûk-ı Düvel

Müellifin Mekteb-i Hukuk'ta okuttuğu derslerin bir özeti mahiyetindedir. Kitabın basıldıktan sonra zararlı bulunarak toplatıldığı ve kendisinin de takdir edildiği söylenir. Eser bir mukaddime, bir methal ve iki kısımdan oluşmaktadır. Yazar mukaddimedeki eserin yazılış sebebini açıklamakta, dört bölümden oluşan methalde ise hukuk ilminin ve özellikle devletler hukukunun tarif ve taksimi, esasları, kaynakları ve tarihine dair bilgiler verilmektedir. Kitabın birinci kısmı "Hukûk-ı Sulh" ana başlığı altında yedi bölümden oluşmaktadır. Burada devletlerin hâkimiyet ve istiklalleriyle eşitlikleri, mülkî hakları, karşılıklı görevleri, aralarında çıkan anlaşmazlıkların hal şekli, antlaşmalar ve devletler özel hukuku gibi konular ele alınmaktadır. Osmanlı ülkesinde ecnebi imtiyazları konusu devletler özel hukuku bahsinde geniş şekilde incelenmektedir. İkinci kısım "Hukûk-ı Harb" ana başlığı altında dokuz bölümden meydana gelmektedir. Burada da savaşın sebepleri, ilânı ile hükümleri ve sonuçları, harbin meşrû ve gayri

meşrû vasıtaları, savaşı taraflar arasındaki ilişkiler, tarafsızlık ve barış antlaşması gibi konular üzerinde durulmaktadır. Eserde bibliyografya bulunmamakta, ancak mukaddimede kitaplarından faydalanılan birkaç Batılı hukukçunun adı zikredilmektedir (Küçük, 1997: 323).

Kış'ın naklettiğine göre; Hasan Fehmi Paşa'nın Devletler Hukuku ders notları 1883'te Telhis-i Hukuk-u Düvel adıyla yayınlanmıştır. Bu eserin yayınlanmasından yaklaşık on yıl sonra II. Abdülhamid'e, eserde padişahın idare şekline muhalif ifadeler bulunduğu yolunda yapılan bir jurnal üzerine eser toplattırılmış ve kendisi de "Böyle muzır kitap telifinden" tekdire uğramıştır. Bunun üzerine Hasan Fehmi Paşa bir dilekçeyle Padişaha başvurarak eser ilk basıldığında bir nüshasının kendilerine takdim edildiğini ve beğenilerek ikinci bir nüshasının takdim edilmesi istenmek suretiyle taltif edildiğini, kınanmasının sebebinin anlamadığını ve bu nedenle kendisini savunmasına imkân olmadığını belirtmiştir. Ahmed Esad, jurnal üzerine Hasan Fehmi Paşa'nın İzmir'e vali olarak gönderildiğini ve Hasan Fehmi'nin dilekçesi üzerine jurnalın mesnetsiz olduğu anlaşılacak İstanbul'a geri getirtildiğini belirtmektedir (Kış, 2012: 254).

3.2. Takrir ve Lâyihası.

Hasan Fehmi Paşa, Nafia Nazırı olduğu dönemde "Anadoluca İmalât-ı Umumiyyeye Dair Lâyiha" ismiyle Anadolu'nun bayındırlık işlerine dair bir rapor hazırlayarak Başvekâlet makamına sunmuştur. Hasan Fehmi bu layihada ilk önce ülkenin içinde bulunduğu olumsuz şartlar ve bunların nedenleri üzerinde genel bir değerlendirme yapmış ve yaşanan ekonomik sıkıntının bayındırlık işlerinde yapılacak düzenlemelerle üstesinden gelinebileceğini belirtmiş, bunun için nasıl bir yol izlenmesi gerektiğine dair bir plan hazırlamıştır (Kış, 2012: 254). Hasan Fehmi Paşa'nın lâyihasını incelemek üzere Nâfia nâzırlığı sırasında kendisinin de katıldığı bir komisyon oluşturuldu. Bu plan uygulanmaya başlanmış fakat daha sonra bilinmeyen bir nedenle rafa kaldırılmıştır. Küçük de bu layihadan şöyle bahsetmektedir: Hasan Fehmi Paşa, 26 Cemâziyelâhir 1297 (5 Haziran 1880) tarihinde başvekâlet makamına bir takrirle ona ekli "Anadoluca İmalât-ı Umumiyyeye Dâir Lâyiha" adlı bir rapor sundu. Takrirden, bir ülkede yollar ve limanlar yapılmadan arzu edilen ilerlemenin tasavvur bile edilemeyeceği vurgulanmakta ve bayındırlık hizmetlerinin yerine getirilmesi için tedbirler önerilmektedir.

Bunların içinde en çok yabancı sermaye üzerinde durulmaktadır. Hasan Fehmi Paşa lâyihasına kısa bir girişle başlamakta ve burada ülkenin ulaşım durumunu özetlemektedir.

Dört bölümden oluşan lâyihanın birinci bölümünde şose yolları ele alınmakta ve çeşitli yerleşim bölgeleri arasında yapılacak yollar hakkında bilgi verilmektedir. İkinci bölümde demiryollarından bahsedilmekte, İzmir'ten başlayarak Bağdat'ta son bulacak demiryolunun yapımı maliyetiyle birlikte anlatılmaktadır. Üçüncü bölüm, büyük limanlar ve iskelelerle barınma limanlarına ayrılmıştır. Trabzon'dan Beyrut'a kadar bütün liman ve iskeleler ele alınarak mevcut durumları hakkında bilgi verilmekte ve yenilenmeleri halinde maliyetleri hesaplanmaktadır. Dördüncü bölümde ise bataklıkların kurutulması ile elde edilecek araziler üzerinde durulmaktadır. Lâyihanın sonunda yapılacak bütün bu hizmetler için harcanması öngörülen masraflar cetveller halinde gösterilmektedir.

Lâyhada belirtilen hususları takdirle karşılayan komisyon bunların uygulanması için Osmanlı anonim şirketleri kurulmasını kararlaştırdı; alınan kararlar bir mazbata ile hükümete bildirildi. Hükümet tarafından da benimsenen bu kararlar 7 Muharrem 1300 (18 Kasım 1882) tarihinde iradesi alınmak üzere padişaha arzedildi ve istimlâk kanununda değişiklik yapılarak Vakit gazetesinde ilân edildi. Ancak bu önemli teşebbüs sonuçsuz kaldı (Küçük, 1997: 323).

3.3. Takvim-i Ticaret Yazıları

Hasan Fehmi Paşa'nın bir dönem Takvim-i Ticaret Gazetesinde yazılar yazdığı kayıtlarda yerini almaktadır. Konuyla ilgili bir araştırma yapan Yazıcı, bu anlamda şu bilgileri vermektedir: Takvim-i Ticaret Gazetesinde bugüne kadar hakkında çok az bilgimiz bulunan süreli yayınlarımızdan biri idi. Onun hakkında söylenenler, hemen herkes tarafından aynen tekrarlanan birkaç cümleden ibarettir. Selim Nüzhet, Türkiye'de çıkan gazeteleri tanıttığı eserinde 1865 yılı için; "Takvim-i Ticaret gazetesi çıkmıştır. Hiç bir nüshasını görmediğim bu gazeteyi Ebüzziya Tevfik Bey, British Museum'un gazete koleksiyonları arasında görmüş (Ebüzziya Mecmuası, No: 89, s. 24) bakınız ne diyor: "Takvim-i Ticaret isminde bir gazete olduğunu unutmuştum. Orada görünce zamanı neşrinde ne kadar ehemmiyetle telakki olunduğuna ve hatta muharriri Hasan Fehmi Paşa olduğunu tahattur ettim" dediğini kaydediyor.

Hasan Refik Ertuğ ise; “Hasan Fehmi Paşa tarafından çıkarıldığı bilinen bu gazete, Türkiye’nin iktisat ve ticaret sorunlarını ele alan ilk mevkutedir ... Çıktığı tarihte diğer gazetelerde bu yeni mevkuteden çok bahsedilmiştir” dedikten sonra; Türkiye kütüphanelerinde hiçbir nüshanın bulunmadığını, British Museum da birkaç nüshasının olduğunu ilave eder (Yazıcı, 1999: 60).

SONUÇ

Her dönemde her ülkede Hasan Fehmi Paşa niteliği taşıyan mümtaz şahsiyetlere ihtiyaç duyulmuştur. Hasan Fehmi Paşa, yaklaşık 100 yıl önce ortaya koyduğu yüksek şahsiyetle ve yaptığı özgün uygulamalarla günümüzde de hayırla yadedilmektedir. Tanzimat döneminde doğup büyüdükten sonra devlet hizmetine girerek başarılı hizmetleriyle ön safhada yer alabilen sayılı devlet adamlarımızdan olan Hasan Fehmi Paşa’nın icraatları yeni akademik çalışmalara konu olacak vasıftadır.

Hasan Fehmi Paşa, Osmanlı Devleti’nin en zor zamanlarında gösterdiği başarılı idarecilik anlayışı ile gönüllere taht kurmuş bir devlet adamı olarak tarihteki yerini almıştır. Öyle ki, Hasan Fehmi Paşa günümüzde de idare etmenin en önemli özelliklerinden olan inisiyatif alma, sorunları ivedi olarak çözmeye, kuralların uygulanmasında aşırı hassasiyet gösterme, vatandaşlara karşı nazik ve kibar davranış sergileme, kılık kıyafetine özen göstererek nezaketli davranma, verilere dayalı, bilimsel niteliği olan öneriler geliştirme, halka adaletle davranma, sağduyulu olma, haksız suçlamalara karşı idarecilerini koruma gibi iyi yönetim ilkelerini de hayata geçirerek örnek bir idarecilik sergilemiştir.

Osmanlı Devleti’nin geleceğini eğitimde görmesi, ülkenin kalkınması için ulaşım (özellikle demiryolu) gibi bayındırlık hizmetlerine olan ihtiyacın giderilmesi noktasında geliştirdiği projeler, Fehmi Paşa’nın idarecilik anlayışının çağın çok ötesinde bir anlayışa sahip olduğunu göstermektedir.

Hasan Fehmi Paşa, İmparatorluğun en sıkıntılı günlerinde üstlendiği üst düzey görevleri başarıyla yerine getirmiş olmanın yanı sıra birçok konuda hazırladığı raporlar, sunduğu öneriler ve yazıp okuttuğu hukuk kitabıyla da akranları arasında öne çıkmayı başarmış, mümtaz bir devlet adamı olarak yeni nesiller için önemli bir örnek şahsiyet teşkil etmektedir.

KAYNAKÇA

- ÇELİK, Bülent (2005). "Gerçekleşmemiş Bir Yol Hikayesi, 19. Yüzyılın Son Çeyreğinde Menderes Nehrinin Ulaşımına Açılma Projesi", **Ankara Üniv. Dil Tarih Coğrafya Fakültesi Tarih Bölümü Araştırma Dergisi**, Cilt:24, Sayı:38, S:113-130.
- ÇETİN, Emrah (2014). "Tanzimattan II. Meşrutiyete Trabzon Vilayetinde Karayolu Yapım Çalışmaları" **Bartın Üniversitesi Tarih Kültür ve Sanat Araştırmaları Dergisi**, Cilt:1, Sayı:2 S:10-21.
- ÇETİNSAYA, Gökhan (2016). **II. Abdülhamit'in İç Politikası: Bir Dönemlendirme Denemesi**, Osmanlı Araştırmaları, S.353-409.
- DİNÇER, Celal (1971). **Osmanlı Vezirlerinden Hasan Fehmi Paşa'nın Anadolu'nun Bayındırlık İşlerine Dair Hazırladığı Lâyiha" Anadolu İmalât-ı Umûmiyeye Dair Layiha'nın Kapsadığı Konular ve Günümüzle İlgisi Hakkında Düşünceler** / Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi.
- DURSUN, M. Kamil (1994). **İzmir Hatıraları**, İzmir: Akademi Kitapevi.
- EFE, Ayla (2005). "Almanya'ya Verilen İkinci Demiryolu İmtiyazı:Hububat Hattı", **Osmanlı Tarihi Araştırma ve Uygulama Merkezi**, Sayı:18 S:95-117.
- GEDİKLİ, Fethi (2012). **Osmanlı Hukuku/ Makaleler**, İstanbul: Gündoğan Yayınları.
- GÖKMEN, Ertan (2006). "Aydın Vilayeti'nde Sıbyan Mekteplerinin İptidâi Mekteplere Dönüştürülmesi", **Osmanlı Tarihi Araştırma ve Uygulama Merkezi**, Cilt: 20, Sayı: 20, S:149-173.
- GÖVSA, İbrahim Alaettin (1946). **Türk Meşhurları**, İstanbul: Yedigün Neşriyat.
- KIŞ, Salih (2012). **Divan-ı Muhasebat (1862-1908)**, Doktora Tezi Konya- Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tarih Anabilim Dalı Yakınçağ Tarihi Bilim Dalı
- KÜÇÜK, Cevdet (1997). "**Hasan Fehmi Paşa**", Türkiye Diyanet Vakfı, İslâm Ansiklopedisi, Cilt:16, S:322-323.
- ORHUN, Hayri (1969). **Meşhur Valiler, 50 Ünlü Vali**, Ankara: Ajans Türk Matbaacılık.
- TEPEYRAN, Ebubekir Hazim (1998). **Hatıralar**, İstanbul: Pera Yayınları.

- TUNALI, Ayten Can (2009). "Fehmi Paşa", **Ankara Tarih Araştırmaları Dergisi**, Cilt:XXVIII, Sayı: 46, S:71-87.
- TUNALI, Ayten Can (2006). "Hasan Fehmi Paşa'nın Aydın Valiliği Döneminde Eğitim-Öğretim'de Düzenlemeler", **Ankara Üniversitesi Dil ve Tarih-Coğrafya Fakültesi Dergisi**, Cilt:46, Sayı:1, Sayfa 137-151.
- TURAL, Erkan (2008). "II. Meşrutiyet Dönemi'nde Adliye ve Mezâhip Nezareti'nde Bürokratik Reform" **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Sayı:57, S:223-252.
- UZER, Tahsin (1999). **Makedonya Eşkiyalık Tarihi ve Son Osmanlı Yönetimi**, Ankara: Tarih Kurumu Yayınları.
- YAZICI, Nesimi (1999). "Tanzimat Döneminde Ekonomi Basını: 'Takvim-i Ticaret'", **Ankara Üniversitesi İlahiyat Fakültesi Dergisi**, Cilt:39 Sayı:1 S:55-68.

ARAŞTIRMA

TÜRKİYE'DE OMBUDSMANLIK KONUSUNDA YAPILAN LİSANSÜSTÜ TEZLER ÜZERİNE BİR İÇERİK ANALİZİ

Graduate Thesis on an Analysis of The Content Made in Turkey
On Ombudsman

Prof. Dr. Mehmet GÖKÜŞ* - Arş. Gör. Zehra ÇUBUKCU*

Geliş Tarihi: 14.04.2019 | Yayına Kabul Tarihi: 22.05.2019

Öz

Ülkemizde 29 Haziran 2012 tarihinde resmi gazete de yayınlanarak yürürlüğe giren Kamu Denetçiliği Kurumu'nun (Ombudsmanlık) kurulmasına yönelik çalışmalar uzun yıllar önce yasal ve akademik zeminde yapılmaya başlanmıştır. Türkiye'de 1970'lerden itibaren Ombudsmanlığa ilişkin birçok çalışma yapılmışken bu konuda ilk lisansüstü tezin 1993 yılında yapıldığı görülmektedir. Bu dönemden itibaren ombudsmanlık kurumu ile ilgili çalışmalar artmış olmakla birlikte lisansüstü tezlerin içerik olarak çok farklılaşmadığı bu çalışmada gözlemlenmiştir. Yaptığımız çalışmada, ombudsman ve Kamu Denetçiliği Kurumu anahtar kelimelerini temel alarak Ulusal Tez Merkezinden ve TÜBESS üzerinden konu ile ilgili 78 teze ulaşılmış ve bu tezlerin içerik analizi yapılmıştır. Bu analiz sonuçlarında lisansüstü tez konularının genel olarak çeşitli ülke uygulamaları, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun görev ve yetkileri gibi konuları ele aldığı saptanmıştır. Bu çalışma ombudsmanlık kurumu ile ilgili bundan sonra hazırlanacak olan lisansüstü tezler ve diğer akademik çalışmalar için yol gösterici bir argüman olma amacını taşımaktadır.

Anahtar Kelimeler: Ombudsman, Kamu Denetçiliği Kurumu, Lisansüstü Tez, İçerik Analizi.

Abstract

The studies for the establishment of the Ombudsman Office, which was published in the Official Gazette on 29 June 2012, were initiated on legal and academic aspects many years ago. While there were several studies in the 1970s in Turkey on Ombudsman, the first graduate thesis was made on this subject in 1993. Since this period, while studies on ombudsman institution has increased, it has been observed in this study that graduate theses cannot be differentiated as content. In this study, 78 theses related to the subject were obtained from National Thesis Center and TUBESS based on the key words of ombudsman and Ombudsman Institution and content analyzes of these theses were made. In the results of these analyzes, it was determined that the graduate thesis topics were generally covered by various country practices, the assignments and authorities of the Ombudsman Institution. This study aims to be a guiding argument for the postgraduate theses and other academic studies about the ombudsman institution.

Keywords: Ombudsman, Turkish Ombudsman Institution, Graduate Thesis, Content Analysis.

* Selçuk Üniversitesi, İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, mgokus@selcuk.edu.tr, ORCID ID: 0000-0002-8337-6411

**Selçuk Üniversitesi, İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, zehraozkan@selcuk.edu.tr, ORCID ID: 0000-0001-8578-8615

GİRİŞ

Ombudsmanlık kurumunun kökeni Osmanlı Devleti'ne ait olduğu kabul edilmekle birlikte modern bir kurum anlamında ilk olarak 1713'te İsveç'te kurulmuştur. Bununla birlikte diğer ülkelerde uygulanmaya başlaması ikinci dünya savaşı sonrasına rastlamaktadır. Bunun en önemli nedenlerinden birisi ise refah devletinin yarattığı kamu yönetimindeki devasa büyümenin etkisiyle devletin denetlemek için yeni mekanizma arayışlarına girmesi bulunmaktadır. Ülkemizde diğer ülkelerden biraz daha geç olarak 2012 yılında Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmuştur. Bununla birlikte ombudsmanlık kurumuna ilişkin siyasal ve akademik çalışmalar çok daha öncesine dayanmaktadır. Bu çalışmanın amacı; Türkiye'de Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği Kurumu)'nu konu alan yüksek lisans ve doktora tezlerinin incelenerek, yapılan bu çalışmaların ilgili kurumun genel problemlerine ne derece katkı sağladığını değerlendirmektir.

Çalışmada, lisansüstü tezlerin; üniversite, yıl, işlenen alt konu, alan, kullanılan yöntemleri incelenerek içerik analizi yapılmış, elde edilen veriler yüzde ve frekansa dayalı olarak tablo, grafiklerle yorumlanmıştır. Bu kapsamda "Ombudsman, Kamu Denetçiliği Kurumu" anahtar sözcükleri temel alınarak bugüne kadar yapılmış 78 doktora ve yüksek lisans tezi örneklem alınmıştır. Bu tezlerin 63'üne Yüksek Öğretim Kurumu'nun Ulusal Tez Merkezi internet sitesinden, 15 tane erişime açık olmayan teze Selçuk Üniversitesi kütüphanesi aracılığıyla TÜBESS üzerinden erişim sağlanmıştır. Mevcut sınırlılıklar nedeniyle 9 teze erişim sağlanamamıştır. Sonuç olarak toplamda erişimi sağlanan toplam 78 teze içerik analizi yapılmıştır. Bu kapsamda ombudsmanlıkla ilgili olarak veri olarak toplanan tezler ayrı başlıklar altında SPSS'e girilmiş ve bu başlıklar altında frekans analizi yapılmıştır. Yapılan analiz sonuçları ile ombudsmanlıkla ilgili daha çok hangi alanlarda çalışıldığı ve hangi alanların eksik olduğu tespit edilmeye çalışılarak sonraki çalışmalar için yol gösterici olmaya çalışılmıştır.

Çalışma dört bölümden oluşmaktadır. İlk bölümünde ombudsmanlığın tarihsel süreç içerisinde ortaya çıkışı, ikinci bölümünde kamu yönetimi paradigmasında yaşanan değişim ile birlikte dünyada farklılaşan modeller altında yay-

gınlaşması, üçüncü bölümde ombudsmanlık kurumunun ülkemizdeki kuruluş süreci ve işleyişi ele alınırken; dördüncü ve son bölümde yöntem ve bulguların değerlendirilmesi yer almaktadır.

1. TARİHSEL SÜREÇ İÇERİSİNDE OMBUDSMANLIK KURUMU

Uluslararası literatürde İsveççe bir kelime olan “ombudsman” kavramı ile aşına olduğumuz kavramın köken olarak Osmanlı Devleti’ne ait olduğu alan yazında genel kabul görmektedir. Sıkça tekrarlanan bir kıssaya göre ombudsmanlık müessesesi, Ruslarla yapılan bir savaşta Osmanlı Devleti’ne sığınan İsveç Kralı on ikinci Charles’ın (Demirbaş Şarl), Osmanlı Devleti’nin idareyi denetim biçiminden ve Divan-ı Hümayun uygulamalarından esinlenerek ülkesinde kurdurduğu bir kurum olarak kabul edilmektedir. Bununla birlikte literatürde ombudsmanlık sisteminin İslam medeniyetinde yer bulan “divan-ı mezalim”, “kadılık”, “muhtesiplik” gibi kurumlara çok benzer bir sistem olduğuna ilişkin açıklamalar yer almaktadır (Eryılmaz, 2015; Akıncı, 1998; Pickl, 1986; Temizel, 1997; Fendoğlu, 2012; Odyakmaz, 2012; Coşkun ve Günaydın, 2015; Kamu Denetçiliği Kurumu, 2017).

Divan-ı mezalim (haksızlıklar divanı), Emevi, Abbasi, Memluk, Selçuklu gibi İslam devletlerinde halkın yönetime karşı şikâyetlerini dinlemek üzere görev yapmakta olan bir kurumdur. Bu kurum halkla yönetici arasındaki davalara bakmıştır (Eryılmaz, 2015: 388). Mesela Abbasi imparatorluğunda vergi toplama vb. konularda idari haksızlıklara uğrayanlar, yerel yönetimler tarafından korunamazlarsa merkezdeki divanı mezalime başvurmuşlardır (Ortaylı, 2007. 61). Bu divanların statüsü günümüz ombudsmanlık kurumundan oldukça farklı olmakla birlikte İsveç ombudsmanının ilk kuruluş dönemindeki yapısıyla büyük benzerlik içerisindedir. İlk zamanlar bizzat halifeler bu Kurul’a başkanlık yaparken, sonrasında vezirler ve son olarak kadıyu’l-kudât’lar bu kuruma başkanlık yapmışlardır (Akıncı, 1998: 322).

Osmanlı adliye teşkilatı kendisinden önce kurulmuş İslâm devletlerindeki adliye teşkilatının bir devamı niteliğinde olmakla birlikte mevcut sistem zamana göre değişmiştir (Ekinci, 2005: 422). Kadılık kurumu İslâm tarihinin başlangıcından beri bulunmakla birlikte Abbasi döneminden itibaren sistematik bir şe-

kilde baş kadıya bağlanmıştır (Kurban, 2012: 96). Osmanlı Devleti'nde ise kadı İslam devleti içerisinde özgün bir yeri bulunan adliye ve mülkiye görevlisidir. Osmanlı'da kadılık, önceki İslâmi gelenekteki meslektaşlarına göre daha geniş yetkilerle donatılmıştır. Osmanlı yönetim sisteminde ilmiye sınıfına mensup olmakla birlikte onun kadar geniş yetki çerçevesine mensup bir memur bulunmamaktadır (Ortaçlı, 2007: 262). Osmanlı kadısının mülki, adli, askeri, belediye pek çok alanda yetkisi bulunmaktadır. Osmanlı kadısı sadece bir hakim değil, aynı zamanda faal bir idareci, mali memur, müfettiş, taşrada bir yöneticidir (Ortaçlı, 2007: 270).

Osmanlı'da ise bu tarz halkın idare ile ilgili şikâyetlerini aracısız iletebilecekleri bir kurum olarak divan-ı mezalim yerini divan-ı hümayun almıştır. Taşrada beylerbeyi ve sancakbeylerinde de Divan-ı Hümayunun küçük birer modelini oluşturacak divanlar bulunmaktadır (Ekinci, 2004: 19). Ekinci, kadınların Tanzimat'tan önce halkın devlet adamlarının zulümlerinden doğan şikâyetlerine bakmaya çekindiklerini belirtmektedir. Bunun nedeni ise verilecek kararlara oradaki nüfusun etki etmesidir. Bu nedenle her türlü tesirden etkilenmeden tavizsiz kararların verilebildiği bir merci olarak kadılar bu davaları Divan-ı Hümayun'a ve bunun taşradaki örneğini teşkil eden Paşa Divanlarına havale etmişlerdir (2004: 19).

Muhtesiplik kurumu bir diğer adıyla ihtisap emniyeti ise toplum düzenini korumak, toplumu iyiyi, güzele yöneltmek için kurulmuş bir kurumdur. İhtisap kurumunun ortaya çıkmasında İslam dininin önemli bir etkisi bulunmaktadır. Tarih boyunca kurulan Müslüman devletlerinde ihtisap kurumunun önemli bir yeri olmuştur. Osmanlı'da "ihtisap emini" olarak adlandırılan bu kurum Selçuklular, Emeviler, Abbasiler, Memluklar gibi Müslüman devletlerde de yer almıştır (Kurban, 2012: 94-95).

İhtisap köken olarak hisbe ve muhtesib kelimelerine dayanmaktadır. Hisbe, sevap anlamında kullanılırken; muhtesip, hesap köküne dayanmakta ve hesap sorma, sorumluluk, mesuliyet anlamlarına gelmektedir. Dolayısıyla muhtesib, hesap sormak suretiyle sevap kazanan kimse anlamına gelmektedir. Bununla birlikte muhtesib sözcüğü kavram olarak önceden belediye işlerine bakan memur, polis anlamlarında kullanılmıştır (Abay, 2002: 3). İhtisap kurumu, İslam

toplumlarına özgü bir kurumdur. Muhtesip, sınırları devlet tarafından belirlenen konularda kadı gibi bir takım yetkilere sahiptir. Muhtesipler, tanık ve delil ile ispata ihtiyaç olmayan işlere bakmaktadır. Yerine getirilmesi gereken umumi ve nispeten kolay olan işleri kadı yerine muhtesip bakmaktadır. İhtisab işlerinde dava için muhtesibe müracaat edilir (Abay, 2002: 7-9).

Ombudsmanlık kurumunun kökenine ilişkin farklı yorumlar bulunmaktadır. Akıncı (1998), ombudsmanlık kurumunun Divan-ı Mezalim ve onun yöneticisi olan Kâdıl-kudâta benzer bir yapı olduğunu ve İsveç kralı 12. Charles'ın bu yapıdan etkilenerek ombudsmanlık kurumunu oluşturduğunu belirtmektedir. Pickl (1986: 37-46), ombudsmanlık kurumunun kurulmasında kâdıl-kudât kurumunun etkili olduğunu belirtmektedir. Eryılmazda (2015: 388), Osmanlılarda idareye karşı vatandaş şikâyetlerini dinleme görevinin Divan-ı Hümayun tarafından yerine getirildiğini belirtmektedir. Kamu Denetçiliği Kurumu da ombudsmanlık müessesinin Osmanlı Devleti'nin Divan-ı Hümayun uygulamalarından esinlenerek kurdurulduğunu kabul etmektedir (Kamu Denetçiliği Kurumu, 2017: 10).

Coşkun ve Günaydın (2015: 9-60), ombudsmanlığın kökenine ilişkin araştırmalarında İsveç kralı 12. Charles'ın ombudsmanlık makamını, Osmanlı Devletindeki Divan-ı Hümayun kurumundan ve sadrazamlık makamından uyarlayarak oluşturduğu sonucuna varmışlardır. Ombudsmanlık mekanizmasının oluşturulmasını sağlayan talimatın Türkçe çevirisini, Osmanlı Devletindeki uygulama ile karşılaştıran çalışmada, Yüksek Ombudsman'ın kralın mührünü taşıması, toplantılara başkanlık etmesi, kral adına emir verebilmesi, atama ve görevden alma yapabilmesi gibi görevlerin Osmanlı Devletindeki Sadrazamda da bulunduğu sonucuna ulaşılmıştır. Dolayısıyla Kral 12. Charles, Divanı Hümayun'un denetim ve yargılamada üstlendiği fonksiyonu, sadrazamlık makamını uyarlayarak ülkesine taşıdığı sonucuna ulaşılmıştır.

2. KAMU YÖNETİMİ PARADİGMASINDA YAŞANAN DEĞİŞİM VE OMBUDSMANLIK KURUMUNUN DÜNYADA YAYGINLAŞMASI

Klasik liberal devlet anlayışında hâkim olan sınırlı kamu yönetimi yapısının refah devleti anlayışı ile birlikte değişmesi sonucunda yönetim aygıtı aşırı büyü-

me dönemine geçmiştir. Yönetimin faaliyetlerinin artması ise yönetilenlerin şikâyetlerinin arttırılması sonucunu doğurmuştur. Vatandaşların devletten beklentileri artmıştır. Geleneksel denetim mekanizmalarını kamu yönetimi anlayışındaki değişimle birlikte vatandaşların yönetime ilişkin şikâyetlerine çözüm üretmekte yetersiz kalması yeni bir takım mekanizmaların ortaya çıkmasını zorunlu kılmıştır (Şengül, 2005: 128).

İkinci dünya savaşının ardından Avrupa devletlerinde kamu hizmeti anlayışının gelişmesiyle birlikte kamu yönetiminin kapsamının büyümesi sonucu idarenin daha iyi bir şekilde denetlenmesi ihtiyacı doğmuş ve bu ihtiyaç diğer ülkeleri ombudsman kurumunun kuruluşuna sevk etmiştir (Erhürman, 2001: 371). Ombudsmanlık ilk olarak İsveç'te 18.yy başlarında ve sonrasında 20. yy başlarında Finlandiya'da kurulmasına rağmen diğer ülkelere yayılması bu dönem içerisinde gerçekleşmiştir. Erhürman, ikinci dünya savaşını ombudsman kurumu için bir dönüm noktası olarak görmektedir. Savaş sonrasında kurum önce Finlandiya'da kurulup sonrasında tüm dünyaya yayılmıştır (2001: 370).

İkinci dünya savaşı sonrasındaki dönemde insan hakları ile ilgili yaşanan gelişmelerin de ombudsmanlık kurumunun dünya genelinde yaygınlaşması ile arasında bir ilişki vardır. 1945 yılında BM'nin kurulması ile insan haklarının uluslararası alanda ele alınmasına yönelik somut bir adım atılmıştır. BM Antlaşmasının birinci maddesinde BM'nin amaçlarından birisinin de "ekonomik, sosyal, kültürel ve insancıl nitelikteki uluslararası sorunları çözüme ve ırk, cinsiyet, dil ya da din ayrımı gözetmeksizin herkesin insan haklarına ve temel özgürlüklerine saygının geliştirilip güçlendirilmesinde uluslararası işbirliğini sağlamak" olduğu belirtilmiştir .

İsveç'ten sonra ülkesinde ombudsmanlık sistemini uygulayan ilk ülke olan Finlandiya'dan sonra 1952 yılında Norveç'te ombudsmanlık kurumu kurulmuştur. Norveç bu tarihte öncelikle askeri ombudsman kurduktan sonra 1962 yılında Sivil Ombudsmanı kurmuştur. Daha sonra ise ombudsmanlık kurumu 1954'te Danimarka'da, 1957'de Almanya'da kurularak Kıta Avrupası'nda yaygınlaşmıştır. 1962'de ise Yeni Zelanda'da kurularak Avrupa ülkelerinden çıkmıştır. Yeni Zelanda'yı, Tanzanya (1966), Büyük Britanya (1967) takip etmiştir (Akıncı,1998; Tortop, 1998; Fendoğlu; 2012).

Ombudsmanlık kurumunun örgütlenmesi her ülkenin şartlarına göre değişmektedir. Yüzölçümü ve nüfusu büyük olan ülkelerde tek bir ombudsman başkanlığında örgütlenmek çok güçtür. Bu güçlüğü karşı koymak için daha esnek ve dinamik bir örgütlenmeye gidildiği görülmüştür. Dünyada her ülkenin kendi sistemi doğrultusunda yapılandığı ombudsmanlık kurumunun bir takım ortak özellikleri bulunmaktadır. Bunlar; yürütme organı karşısında bağımsızlık, parlamento tarafından atanma, vatandaşlar tarafından başvurma, eşit, adil ve hakkaniyet ölçüleri çerçevesinde değerlendirme, tavsiye niteliğinde karar alma olarak sıralanabilir (Tortop, 1998; Erhürman, 2000: 89; Akıncı, 1998).

Ombudsmanlık kurumunun ülkelere göre değişen özellikleri ise şu şekildedir: ombudsmanın kişilik özellikleri, yetkilerdeki farklılıklar, denetim yapabildikleri kurumlardaki farklılıklar, yargı organlarına başvurma imkanları, araştırma ve inceleme yöntemlerine ilişkin farklılıklardır (Tortop, 1998). İlgili farklılıkların en yoğun hissedildiği ülke şüphesiz ombudsmanlık kurumunun modern anlamda ilk kurulduğu ülke olan İsveç'tir.

İsveç'te dört tane parlamento ombudsmanı bulunmaktadır. Ayrıca hükümet tarafından atanan Tüketici Ombudsmanı, Erkek Kadın Eşitliği Ombudsmanı, Eşit Fırsatlar Ombudsmanı, Etnik Ayrımcılığa Karşı Ombudsman, Çocuk Hakları Ombudsmanı, Engelliler Ombudsmanı ve Basın Ombudsmanı bulunmaktadır (Bahadır, 2010; Doğan, 2014: 129). İsveç ombudsmanı diğer ülkelerdeki ombudsmanlık uygulamalarına göre en geniş yetkiye sahip ombudsmandır. Ombudsmanlık yetkileri idare, ordu ve adalet mekanizmalarını kapsamaktadır (Bahadır, 2010: 369). Türkiye de dahil olmak üzere bir çok ülkede ombudsmanlık kurumunun ordu ve yargıyı denetim alanı dışında tutmuşken, İsveç'te bu kurumların da denetime tabi olması bu ülkede ombudsmanlık kurumuna verilen önemi göstermektedir. Bununla birlikte ombudsmanlık kurumu İsveç'te ülke içerisinde bir kuruma verilmiş en geniş yetkilere sahiptir. İsveç'te ombudsmanlar yüksek yargı mensupları veya üst düzey bürokratik yapmış kişiler arasından seçilmektedir. Burada bu kişilerin dürüst, saygın, olgun ve güvenilir kişiler olması düşüncesi yatmaktadır (Doğan, 2014: 132).

İsveç'te parlamento ombudsmanlarının, kamu görevlilerinin hizmet sırasında görev ihmalı yapması durumunda soruşturma açma yetkileri bulunmakta-

dır (Akıncı, 1998: 311). Ombudsmanlar, görevlerini gerçekleştirirken her türlü bilgiye ulaşabilme, gerektiğinde inceleme yapabilme, sorumlu gördüğü görevliler hakkında ceza ve disiplin soruşturması açılmasını talep etme, yargıya başvurma, anayasaya aykırılık başvurusunda bulunma yetkilerine sahiptirler (Bahadır, 2010: 369-371). Ombudsmanlığın bu yetkilere sahip olmasına rağmen aldıkları kararların bağlayıcılığı yoktur. İdare, ombudsmanlık kararı doğrultusunda eylemini yapmak zorunda değildir. Kararlar tavsiye niteliğindedir. Bununla birlikte ilgili idarenin ombudsmanlıktan çekinmelerindeki en büyük sebep kuruma ilişkin hazırlanan raporların parlamentoya sunulması ve kamuoyuyla paylaşılmasıdır. Rapor ilgili komisyonlar tarafından incelendikten sonra parlamento sunulmakta ve gerek görülürse parlamento genel kurulunda tartışılmaktadır. Kararların basın yoluyla kamuoyuyla paylaşılması, kurumlar için kararların tavsiyeden çok zorunluluk gibi görülmesine yol açmaktadır (Bahadır, 2010: 371). Bununla birlikte tavsiye kararları, uzlaştırma gibi tutumların etkili olmadığı durumda etkinliği sağlamak üzere her ülke ombudsmanının kendisine göre bir çözüm geliştirdiğini belirtmektedir. Mesela İspanya'da kamu kurumları ombudsmanın kararlarına uymazlarsa uyuşmazlık yargıya taşınmakta ve yargı makamları karar alırken ombudsmanın tavsiye kararlarından faydalanmaktadırlar (Şengül, 2013: 82).

Büyük Britanya'da kurulan ombudsmanlık kurumu ise kendisinden önceki modellere benzemekle birlikte bazı alanlarda farklılaşmaktadır. Bu farklılıklardan en önemlisi halkın başvurusunu doğrudan ombudsmana yapamamasıdır (Fendoğlu, 2012: 7). Büyük Britanya'da başvurular öncelikle bir parlamentenin filtresinden geçmektedir. Büyük Britanya'da ombudsmanlık kurumunun gücünü arttırmak için ombudsmanlara parlamentonun bir memuru statüsü verilmiştir (Akıncı, 1998: 339).

Günümüzde bir çok ülkede mevcut olan ombudsman ismi ile bilinen kurumlar Erhürman'ın (2001: 297) sınıflandırmasına göre dört başlık altında toplanabilir. Bunlar; parlamento ombudsmanı, yerel yönetim ombudsmanı, özel görevli ombudsman ve uluslararası ombudsmandır (Erhürman, 2001: 297-298). Parlamento ombudsmanı, hangi kamu hizmetine özgü olursa olsun idarenin her türlü eylemini denetlemekle görevli iken, yerel yönetim ombudsmanları, belli bir yerel yönetimin coğrafi sınırları içerisindeki birim idaresinin eylemlerini denetlemek-

ten sorumludur. Yerel yönetim ombudsmanları parlamento ombudsmanlarının yetkilerinin birçoğunu kapsamaktadır. Yerel ombudsmanlar, belirli bir coğrafi bölgenin yönetim mekanizmasından kaynaklanan sorunlara hızlı ve etkin başvuru yapılabilmesi ve vatandaşların haklarının korunabilmesi için o bölgedeki yerel yönetim meclislerince seçilmektedirler. Yerel ombudsmanlıklar, eyalet, bölge, il gibi farklı düzeylerde örgütlenebilmektedirler (Kutlu vd., 2018: 21).

Özel görevli ombudsmanlar ise sadece belli bir konuda görevli olan ve idarenin sadece o konuda yaptığı eylem ve işlemleri denetleyen bir türdür (Erhürman, 2001: 297-298). Bu tür ombudsmanlar denetim alanına yönetimin sadece belirli bir alanının girdiği ve sadece belirli bir şikâyetçi grubun çıkarlarını korumakla sorumlu olan ombudsmanlardır (Sezen, 2001: 74). Uluslararası ombudsman ise belli bir uluslararası kuruluş çerçevesinde uluslararası denetim yapan ombudsmandır. Bu ombudsmanlardan en bilineni Avrupa Birliği içerisinde kurulan Avrupa Ombudsmanıdır. Avrupa Parlamentosu'nun 1979 tarihinde Avrupa Ombudsmanlığını kurma kararına rağmen Ombudsmanlığın kurulma hükümleri 1992 Maastricht Antlaşması'na kadar kararlaştırılamamıştır. Avrupa Ombudsmanlığı, ilk karardan 16 yıl sonra 1995 yılında kurulabilmiştir (Hansen, 2005: 13). Bununla birlikte özel sektör ombudsmanları da son dönemde popüler olmuştur. Bu tür ombudsmanlıkta özel sektör kuruluşu kendi personelinin işlemlerini müşterilerine denetletmektedir (Erhürman, 2001: 297-298). Bu ombudsmanlar tüketicinin haklarını korumak üzere kurulmaktadır. Bu ombudsmanlar ilgili sektör üyelerince atanmakta ve sektörde bir tür hakem rolü üstlenmektedirler. (Sezen, 2001: 75).

İngiltere, yerel yönetim kuruluşlarını ve bazı özel kamu hizmetlerini parlamento ombudsmanının görev alanı içinden çıkarmış ve bunlar için yerel yönetim ombudsmanları ve özel görevli ombudsmanlar oluşturmuştur (Erhürman, 2001: 314-315). Benzer şekilde İsveç'te pek çok özel görevli ombudsman vardır. Bunlardan bazıları yukarıda bahsedildiği gibi tüketici ombudsmanı, fırsat eşitliği ombudsmanı, etnik ayrımcılığa karşı ombudsman, çocuk ombudsmanı, özür-lü-ler ombudsmanı, basın ombudsmanıdır (Akıncı, 1998: 383-399). Ombudsman Avusturya'da bir ombudsman kurulu olarak örgütlenirken, İsveç ve Yeni Zelanda'da bir baş ombudsmanın başkanlığında birden çok ombudsmandan oluşan ombudsman kurumları vardır (Erhürman, 2001: 314-315).

3. TÜRKİYE'DE OMBUDSMANLIK KURUMUNUN ORTAYA ÇIKIŞI VE İŞLEYİŞİ

Türkiye'de ombudsmanlık ile ilgili ilk akademik çalışmalar 1970'li yıllara kadar geriye götürülebilmektedir. Ombudsmanlıktan ilk bahseden kişi Balta'dır (1970). Baylan ise 1978'de farklı ülkelerdeki ombudsmanlık kurumlarını inceleyerek Türkiye için nasıl bir formül geliştirilebileceğini tartışmıştır (Gökçe, 2013: 4). Çeşitli akademik çalışmalarda ombudsmanlık kurumunun gerekliliği farklı şekillerde ifade edilmiştir.

Fendoğlu (2013: 28-33), Türkiye'de mevcut yargısal denetimin sınırlı, pahalı, biçimsel, geç işlemekte ve etkisiz olduğunu belirtmektedir. İdari denetimin ise yönetimin yeniliklere kapalı olması, yöneticinin bir yandan kendi hatasını göstereceği için astın hatasını görmezlikten gelmesi gibi eksiklikleri bulunmaktadır. Parlamento denetiminde ise parlamenter sistemdeki yasamanın yürütme ile fiilen bütünleşmesi ile çoğu zaman fonksiyonsuz kalmaktadır. Bu nedenle yönetim-birey ilişkilerindeki uyumsuzlukları etkin ve hızlı bir şekilde çözmek amacıyla bağımsız denetim sistemlerinin önemini belirtmektedir. Fendoğlu'na göre yönetim-birey arasındaki etkin bir iletişim sağlayacak olan bu tarz kurumlar, idarenin yürüttüğü kamu hizmetlerinin kalitesini de arttıracaktır. Tüm bu hususlar bu mekanizmalara olan ihtiyacı göstermektedir.

Aydın, Taş ve Ersöz (2012: 86-87) ise ombudsman denetiminin yönetsel ve yargısal denetim yollarına bir alternatif değil, bu kurumların eksikliklerini tamamlayıcı bir mekanizma olarak kabul edilmesi gerektiğini belirtmektedir. Bununla birlikte Aydın vd. ombudsmanlık kurumunun etkinliğinin yönetim ilkelere uygulanmasına da katkı sağlayacağını ileri sürmektedir. Ombudsmanlık kurumu kamu yönetiminin daha hesap verebilir, adil, şeffaf olmasına ve daha etkin ve kaliteli kamu hizmetlerinin sunulmasına katkı sağlayacaktır.

Erhürman (2001) Ombudsman kurumunun gerekliliğini üç başlıkta toplamaktadır. Bunlar;

- ◇ Ombudsmanın varlığının idareyi daha dikkatli olmaya zorlaması nedeniyle koruyucu işlev üstlenmesi

- ◇ Ombudsmanın incelediği olaylarda uyarıcı bir işlevde bulunacağı için düzeltici işlev üstlenmesi
- ◇ Ombudsman sunduğu raporlarda idarenin iyi işlemesine yönelik önerilerde bulunacağı için yol gösterici işlev üstlenmesi.

Kamu Denetçiliği Kurumuna yönelik ilk yasal çalışmalar 1982 Anayasası'nın hazırlanma sürecinde Ankara Üniversitesi öğretim üyelerince hazırlanan "Gerekçeli Anayasa Önerisi" ile gündeme gelmiştir. Bu öneride "Kamu Denetçiliği Kurumu"na yer verilmiştir (Gerekçeli Anayasa Önerisi, 1982: 137). Ancak kabul edilen anayasa metninde bu Kurul'a yer verilmemiştir (Abdioğlu, 2007: 90). Bu anayasa önerisinde ombudsmanlık kurumunun kurulması gerekçesi olarak, bu kurumun son dönemde hızla yayıldığı, artık çağdaş devlet düzeninde ortak bir kurum olduğu, yönetim-vatandaş ilişkisine katkı sağlayacağı, yönetime iyileştirici ve yönlendirici öneriler getiren bir kurum olacağı belirtilmiştir (Gerekçeli Anayasa Önerisi, 1982: 137).

1991 yılında TODAİE tarafından Türk kamu yönetimindeki eksiklikleri ve sorunları tespit ederek öneriler sunmak için hazırlanan KAYA raporunun denetleme bölümünde de Devlet Denetleme Kurulunun bir kamu denetçisi (ombudsman) gibi işlev görmesini sağlayacak yasal düzenlemelere gidilmesi önerisinde bulunulmuştur (TODAİE, 1991: 43). Beş yıllık kalkınma planlarında da ombudsmanlık sisteminin kurulmasına yönelik önerilerin olduğu görülmektedir. Özellikle yedinci kalkınma planında devlet-vatandaş ilişkilerinde vatandaş odaklı bir yönetim anlayışının getirilmesi, açıklık ilkesinin esas alınması ve gereksiz formalitelerin kaldırılmasına yönelik bir yönetim anlayışı kurulması hedeflendiği görülmektedir (DPT, 1996: 117). Bu kapsamda Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000) çerçevesinde yürütülen "Kamu Hizmetlerinde Etkinliğin Arttırılması Projesi" kapsamında yapılacak düzenlemeler arasında Kamu Denetçisi (ombudsman) sisteminin kurulması yer almaktadır (DPT, 1996: 283). Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planında yürütülen aynı projede Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kurulmasına yönelik öneriler yer almıştır (Abdioğlu, 2007: 82; DPT, 2000: 193). Bu çerçevede gerekli altyapının oluşturularak sistemin istisnasız olarak tüm idari eylem ve işlemleri kapsamına önem verilecektir (DPT, 2000: 193).

1980 sonrasında kamu yönetimi alanında dünyada yaşanan paradigma değişimi ekseninde gerekli olan değişimleri yapmak için Türk kamu yönetimine bir takım hamleler yapılırsa da en büyük adımın Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı olduğu söylenebilir. Bu tasarımın teorik arka planının ABD'de 1960'larda ortaya çıkan Chicago Ekonomi Okulu ve Kamu Tercihi Okulu düşüncelerine dayanan ve özel sektör tekniklerinin kullanılması, performans ölçümü, çıktı kontrolü, müşteri odaklılık, rekabet, âdemi merkezileşme gibi konulara eğilen yeni kamu yönetimi anlayışı ilkelerine dayandığı söylenebilir (Al, 2004: 183; Özer, 2015: 154). Tasarı ilk maddesinde kanunun amacını şu şekilde belirtmektedir:

“Bu Kanun, katılımcı, saydam, insan hak ve özgürlüklerine dayalı bir kamu yönetiminin kurulması; adil, süratli, kaliteli, etkili ve verimli bir şekilde kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi amacıyla, bakanlıkların ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarının teşkili, kaldırılması, mevcutların bölünmesi veya birleştirilmesi ve yeniden yapılandırılması; merkezi idare ile mahalli İdarelerin teşkilat, görev, yetki ve kaynak dağılımı ile bunlar arasındaki ilişkilerin esas ve usullerini düzenler”.

Tasarıda yeni yönetim yapısına uygun olarak denetimin de büyük ölçüde değiştirildiği görülmektedir. Bu kapsamda “mevzuata uygunluk” denetiminin yerine “mali denetim” ve “performans denetimi” getirilmektedir. Bununla birlikte bilgi edinme, saydamlık gibi ilkeleri getirerek denetim sürecine yeni aktörlerin katılmasının önünü açmaktadır (Al, 2004: 192). Denetim anlayışındaki değişiminde etkisiyle tasarımın 42. Maddesinde halk denetçiliği kurumunun getirilmesi önerisinde bulunmaktadır. 42. Madde şu şekildedir:

“Her ilde, il özel idaresi, belediye ve köy idareleri ile bu idarelerin kurdukları birlik, işletme ve özel hukuk hükümlerine tabi olmayan diğer yerel yönetim kuruluşlarının gerçek ve tüzel kişilerle ilgili işlem ve kararlarının hukuka uygunluğunu değerlendirmek, aralarındaki anlaşmazlıkların çözümüne yardımcı olmak üzere bir halk denetçisi seçilir..”

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, bazı gerekçelere bağlı olarak yasalaşma şansı bulamadığı için mahalli idarelere ilişkin halk denetçiliği (ombuds-

man) düzenlemesi de uygulamaya geçirilememiştir. Ancak sonrasında ombudsmanlık kurumunun kurulmasına yönelik baskılar devam etmiştir. Avrupa Birliği Konseyi tarafından 2006 yılında hazırlanan Katılım Ortaklığı Belgesinin “Kısa Vadeli Öncelikler” başlığında da Ombudsmanlık sisteminin kurulması tavsiyesinde bulunulmuştur (www.ab.gov.tr).

Türkiye’de ombudsmanlık kurumunun kurulmasına yönelik ilk komisyon çalışmaları ise 1990’lı yıllarda başlamıştır. Bu dönemde insan haklarının korunmasına yönelik çalışmaların da etkin olması ile ombudsmanlık kurumunun kurulmasına yönelik öneriler önce bu dönemde hazırlanan 7. beş yıllık plana alınmış, sonra da 55. Hükümet döneminde Adalet Bakanlığı bünyesinde ilk kez bir “Ombudsman Yasa Tasarısı Taslağı Hazırlama Komisyonu” oluşturulmuştur. Komisyon, taslak çalışmalarını, “Kamu Sözcülüğü Kanun Tasarısı Taslağı” adı altında, 12 Ağustos 1998 tarihinde tamamlamıştır (Erhürman, 2000: 156). Sonrasında ise 14 Eylül 2000 tarihinde bu taslak yasalaşmadan üzerinde bir takım değişiklikler yapılarak 57. Hükümet döneminde Bakanlar Kurulunca “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı” adı altında yeni bir tasarı kabul edilmiş ve bu tasarı TBMM’ye gönderilmiştir. Ancak tasarı ilgili komisyonlar tarafından görüşülmediği için kadük olmuştur (Yağmurlu, 2018: 180).

Bir sonraki ombudsmanlık kurma girişimi ise 2006 yılında olmuştur. 15.06.2006 tarihinde TBMM Genel Kurulu’na 5521 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu kabul edilmiştir (Yağmurlu, 2018: 180). Ancak dönemin Cumhurbaşkanı Sezer, Anayasa değişikliği yapılmaksızın TBMM’ye bağlı bir ombudsmanlık kurulamayacağını belirterek Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nu tekrar görüşülmek üzere TBMM’ye geri göndermiştir. Sonrasında kanun TBMM tarafından kabul edilerek meclisçe kanunlaştırılmıştır. Bununla birlikte söz konusu kanun cumhurbaşkanı Sezer ve 123 milletvekili tarafından açılan iptal davası neticesinde Anayasa Mahkemesinin, 25.12.2008 tarihli ve E.2006/140, K.2018/15 sayılı kararı ile, 28.09.2006 tarihli ve 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nun tümünü oybirliği ile iptal etmiştir (www.resmigazete.gov.tr).

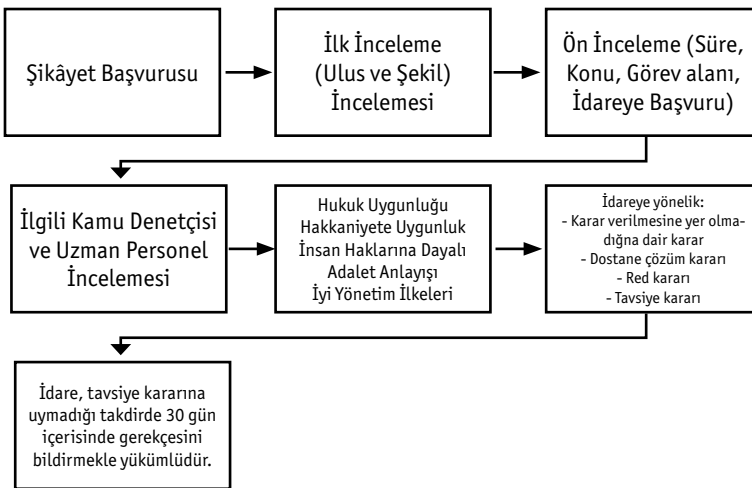
Kamu Denetçiliği Kurumu’nun kurulması için 12.09.2010 tarihini beklemek gerekmiştir. Bu tarihte yapılan halk oylaması sonucunda yapılan Anayasa deği-

şikâyeti ile kurumun kurulması kesinleşmiştir. 14.06.2012 tarihinde TBMM Genel Kurulu'nda 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu kabul edilerek yasalaşmıştır. 29.06.2012 tarihinde ise Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. 27.11.2012 tarihinde ise TBMM Genel Kurulu'nda yapılan oylama sonucunda Yargıtay Üyesi Mehmet Nihat Ömeroğlu ilk ombudsman seçilmiştir.

6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun Kuruluş, Görev ve Çalışma İlkelerinin yer aldığı ikinci bölümde yer alan beşinci maddesinde kurumun görevi şu şekilde tanımlanmaktadır: "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". Kurum, belirtilen görevleri yerine getirmek amacıyla Baş denetçilik ve Genel Sekreterlikten oluşmaktadır. Kurumda, bir Baş denetçi ve beş denetçi ile Genel Sekreter ve diğer personel görev yapar. Kurum, Baş denetçi tarafından yönetilir ve temsil edilir (6328 Sayılı Kanun/Madde 4).

Kamu Denetçiliği Kurumu, idarenin işlem ve eylemleri sonucunda mağdur duruma düşen kişilerin başvurusu ile harekete geçmektedir. Başvurunun izlediği yol aşağıdaki şekilde gösterilmektedir:

Şekil 1: Ombudsmanın Çalışma Şeması



Ombudsmanlık kurumuna yapılan başvurular, kural olarak dava açmadan önce yapılmalıdır. Ancak bu durum ombudsmanlık kurumuna başvuranın dava açma hakkını elinden almaz. Bununla birlikte mağdur olan kişinin dava açma süresi başvurunun yapıldığı andan itibaren durur (Kamu Denetçiliği Kurumu, 2017: 26). Başvuru incelendikten sonra ise karara bağlanması ve ilgiliye tebliğ edilmesi tarihinden itibaren duran dava açma süresi kaldığı yerden işlemeye devam eder (6328 Sayılı Kanun/Madde 21).

Ombudsmanlığa başvuru yapılabilmesi için ilk olarak menfaati ihlal edilen kişinin ilgili kamu kurumuna elden, posta, e-posta, faks ve e-başvuru sistemi aracılığı ile yazılı olarak başvuru yapması gerekmektedir. Kuruma yapılan başvuru ilk olarak usul ve şekil incelemesinden geçmektedir. Bu incelemede başvuru için gereken evrakların eksiksiz olup olmadığı kontrol edilmektedir. Başvuru evrakları eksiksiz ise başvuru dosyası ön incelemeye alınmaktadır. Ön incelemede başvuru süre, konu ile ilgili dava açılıp açılmadığı, kurumun görev alanına girip girmediği ve başvurudan önce konu ile ilgili idareye dilekçe verilip verilmediği ile ilgili ön incelemeye tabi tutulur (Yönetmelik¹/ Madde 19). Ön incelemede başvuranın idari başvuru yollarını tüketmediği anlaşılırsa başvuru idareye gönderilir. Başvurunun eksik belge veya ombudsmanın görev alanına girmeyen bir konuda yapıldığı tespit edilirse incelenemezlik kararı verilmektedir. (Kamu Denetçiliği Kurumu, 2017: 58; Yönetmelik/Madde 20). Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile re'sen imzaladığı kararlar ve emirler, yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler, yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar ve Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askeri nitelikteki faaliyetleri Kamu Denetçiliği Kurumunun görev alanı dışında bırakılmıştır (6328 Sayılı Kanun/Madde 5/2).

Belirtilen şartları taşıyan başvurunun incelemesine başlanır. Bunun için başvuru dosyası konusuna göre dosya, ilgili Kamu Denetçisine gönderilir. Dosyanın incelemesine ilgili Kamu Denetçisi ve uzman personel tarafından başlanır. İlgili denetçi ve personel idarenin işlem ve eylemlerini, kamu personelinin tutum ve davranışlarını, hukuka uygunluk, hakkaniyete uygunluk, insan haklarına dayalı adalet anlayışı içerisinde ve iyi yönetim ilkelerine uygunluk ölçütlerini takip ederek incelemesini yapar. Hakkaniyete uygunluk, idarenin gerçekleştirdiği eylem

¹ Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik

ve işlemlerin mevzuata uygun olsa dahi hak, kamu vicdanı ölçülerinin dikkate alınıp alınmadığının incelenmesidir (Kamu Denetçiliği Kurumu, 2017: 43).

İyi yönetim, belirli bir faaliyeti yerine getirmek için öngörülen usul ve kurallara uygun hareket edilmesi (Karakul, 2015: 62), olarak tanımlanabilirken, iyi yönetim ilkeleri söz konusu iyi yönetimin gerçekleşmesi için denetim ölçütü olarak kullanılan ilkeler olarak adlandırılabilir. Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 6. Maddesinde bu ilkeler şu şekilde sıralanmaktadır:

“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.”

Kurum inceleme neticesinde, karar verilmesine yer olmadığına dair karar, dostane çözüm kararı, ret kararı ve tavsiye kararı verebilmektedir (Yönetmelik/Madde 31). Karar verilmesine yer olmadığına dair karar, başvuranın başvurusundan vazgeçmesi, şikayetçinin gerçek kişi ise ölümü/tüzel kişi ise tüzel kişiliğinin sona ermesi, inceleme sürerken başvuru sahibinin aynı konuda dava açması durumunda verilen karardır. Dostane çözüm kararı, başvuru talebinin idare tarafından yerine getirilmesi, sorun çözüldüğü için şikayetten vazgeçilmesi ve ilgili tarafların başvurunun çözümlendiğini kuruma iletmesi neticesinde verilen karardır (Yönetmelik/Madde 33/A). Ret kararı, başvuru sahibinin haklı bulunmaması, idarenin hukuka ve hakkaniyete uygun davrandığının tespit edilmesi neticesinde varılan karardır (yönetmelik madde 33). Tavsiye kararı ise başvuru sahibinin haklı olduğu, idarenin hukuk ve hakkaniyete aykırı davrandığının

tespit edilmesi halinde ombudsmanlık kurumunun idareye hatalı davranışının kabulü, zararın tazmini, mevzuat değişikliği önerisinde bulunulması, şikayete konu edilen işlemin geri alınması, kaldırılması, değiştirilmesi veya düzeltilmesi yönünde öneriler içeren karardır (Yönetmelik/Madde 32).

Tavsiye kararı idareye tebliğ edildikten sonra idare karara uyup uymayacağını yazılı olarak kuruma bildirmektedir. Tavsiye kararına uyması halinde hangi eylem ve işlemleri gerçekleştirdiğini, tavsiye kararına uymaması halinde ise gerekçesini 30 gün içerisinde ombudsmanlığa yazılı olarak bildirmekle yükümlüdür (6328 sayılı Kanun/Madde 20/3). Bununla birlikte tavsiye kararına uymama gerekçesi yetersiz olarak görülen idarenin TBMM Karma Komisyonuna davet edilerek izahat vermesi gerekir (Kamu Denetçiliği Kurumu, 2017: 49).

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun 2018 faaliyet raporu verilerine göre (62-65), 17.585'i 2018 yılında olmak üzere 2013 yılından itibaren toplam 59.567 başvuru yapılmıştır. 2018 yılında yapılan şikayet başvuruları incelendiğinde konu bazlı olarak en fazla başvuru %26,76 ile önceki dönemlerde de olduğu gibi kamu personel rejimi alanında yapılmış, bunu %24,56 ile çalışma ve sosyal güvenlik alanı ve %11,82 ile eğitim-öğretim, gençlik-spor alanları takip etmiştir.

4. BULGULAR VE DEĞERLENDİRME

Çalışma kapsamında "Ombudsman ve Kamu Denetçiliği Kurumu" anahtar sözcükleri temel alınarak tarama yapıldığında 02.02.2019 tarihi itibarıyla mevcut 152 lisansüstü tez gösterilmektedir. Bu tezlerden 107'si erişime açıktır. 107 tezden "ombudsmanlık" kavramı temelinde sınırlandırma yapıldığında 63 tez kalmıştır. Erişime açık olmayan 45 tezden ise yine "ombudsmanlık" kavramı temelinde sınırlandırma yapıldığında 24 tez kalmıştır. 24 tezden 16'sına Selçuk Üniversitesi Kütüphanesi aracılığıyla TÜBESS üzerinden erişilmiştir. 8'ine ise yazarları tarafından bir süreliğine erişim kısıtlandığı için erişilememiştir. 1 teze ise TÜBESS üzerinden iki kere erişim sağlanmasına rağmen yanlış tez ulaştırıldığı için erişim sağlanamamıştır. Bu kapsamda erişimi sağlanan toplam tez sayısı 78'dir.

Türkiye'de lisansüstü düzeyde hazırlanmış olan tezlerin belirlenmesi ve nitelik ve niceliğine göre değerlendirilmesi sonucunda; tezlerin yayın yılı, tezlerin

yayınlandıkları bilim dalları, danışman unvanları, tezin türü (doktora ve yüksek lisans) tezin konu alanı, tezin dili, yayınlandığı üniversite, tezin yöntemi ölçütleri doğrultusunda dağılımların frekans, yüzde değerlerini gösteren tablo ve grafikler şeklinde sunulmuştur. Bulgular bölümü, lisansüstü tezlerin yayınlandıkları yıllara ve üniversitelere göre dağılımı; tez türleri ve yayınlandıkları bilim dallarına göre dağılımı gibi başlıkları içermektedir.

Tablo 1: Tezlerin Yıl Aralıklarına Göre Dağılımı

Yıl Aralığı	Toplam Frekans	%
1945-1997	1	1,3
1997-2011	33	42,3
2012-2019	44	56,4
Toplam	78	100,0

Tezlerin yayın yılları incelendiğinde; 1997 yılından 2019 yılına kadar erişim sağlanabilen toplamda 78 lisansüstü tez hazırlanmıştır. Tablo 1'de görüldüğü gibi, kurumun kuruluş tarihi olan 2012 yılına kadar 34 tez hazırlanmıştır. Bu tezlerin içeriğine bakıldığında genel olarak diğer ülkelerdeki ombudsmanlık uygulamalarını ele alarak ülkemiz için nasıl bir formül geliştirilmesi gerektiği üzerinde durulduğu görülmektedir.

Birinci yıl aralığının 1945 yılında başlatılmasının nedeni, ilk ombudsmanın İsveç'te 18.yy başlarında ve 20.yy başlarında Finlandiya'da kurulmasına rağmen diğer ülkelere yayılmasının ikinci dünya savaşı sonrasında olmasıdır. İkinci dünya savaşının ardından Avrupa devletlerinde kamu hizmeti anlayışının gelişmesiyle birlikte kamu yönetiminin kapsamının büyümesi sonucu idarenin daha iyi bir şekilde denetlenmesi ihtiyacı doğmuş ve bu ihtiyaç diğer ülkeleri ombudsman kurumunun kuruluşuna sevk etmiştir (Erhürman, 2001: 371).

Ombudsmanlık, Türkiye'de kamu yönetimi ve yönetim hukuku alanında 1970'lerden itibaren akademik düzlemde tartışılmaya başlanmıştır (Sezen, 2001: 72). Bununla birlikte ombudsmanlık ile ilgili erişilebilen ve yayınlanan ilk tez 1997 yılında hazırlanmıştır.

Son aşama olarak kurumun kurulma tarihinden sonrası olan 2012 yılı ve sonrası ele alınmıştır. Bu dönemde ise toplam 44 tez hazırlandığı görülmektedir.

1997-2011 dönemine göre 2012 yılından günümüze kadar olan 7 yıllık süreçte 2012 öncesine göre daha fazla tez çalışması yapıldığı görülmektedir.

Tablo 2: Tezlerin Lisansüstü Türlerine Göre Dağılımı

Lisansüstü Türü		Frekans	%
	Yüksek Lisans	64	82,1
	Doktora	14	17,9
	Toplam	78	100,0

1997 yılından 2019 yılına kadar erişim sağlanabilen toplam 78 lisansüstü tezin %82'si yüksek lisans tezi iken; %17'si doktora tez çalışmasıdır. Ombudsmanlıkla ilgili yapılan lisansüstü tezlerin genellikle yüksek lisans düzeyinde olduğu görülmektedir. İlgili yüksek lisans tezlerinin ise içerik olarak farklılaşmadığı görülmektedir. İlgili tezlerin konu başlığı bağlamında genel olarak ombudsmanlık kurumunun gerekliliği, özellikleri, görev ve yetkileri, farklı ülke uygulamaları ve çeşitli ülkelerdeki farklı ombudsmanlık modellerinin Türkiye'de uygulanabilirliği üzerine hazırlandığı görülmektedir. Bu nedenle ombudsmanlık kurumunun ihtiyaç ve eksiklerinin saptanarak sunulması açısından yenilikçi doktora tezlerine ihtiyaç olduğu görülmektedir.

Tablo 3: Tezlerin Yayınlandığı Dile Göre Dağılımı

Dil		Frekans	%
	Türkçe	73	93,6
	İngilizce	5	6,4
	Toplam	78	100,0

Tezlerin yayınlandığı dile göre dağılımlarına bakıldığında İngilizce ve Türkçe yayınlanmış olan tezlerin yer aldığı görülmektedir. Tablo 3'te tezlerin %93,6'sının Türkçe, % 6,4'ünün ise İngilizce dilinde olduğu görülmektedir. Yayınlanan tezlerin bulunduğu üniversitenin ilgili bölümünde İngilizce eğitim verilmektedir. Ombudsmanlık ile ilgili yeni çalışmaların ve özellikle Türkiye'deki ombudsman-

lık kurumu uygulamalarının dünyada tanıtılması açısından İngilizce dilinde yayınlanan tezler ayrı bir önem atfetmektedir. Bu nedenle ombudsmanlık konusu ile ilgili İngilizce tez çalışmalarının sayısı arttırılmalıdır.

Tablo 4: Tezlerin Danışman Ünvanlarına Göre Dağılımı

Yüksek Lisans		Lisansüstü		Toplam Yüzde (YL)		Yüzde (DR)
		Doktora				
Danışman	Dr Öğr Üy	28	1	29	43,8	7,1
	Doçent	14	2	16	21,9	14,3
	Profesör	22	11	33	34,4	78,6
Toplam		64	14	78		

Tablo 4'te tezlerin danışmanlarına göre dağılımı incelendiğinde doktora tezlerinin %78,6'sının danışman unvanı Profesör'dür. Doktora tezlerinde doçent danışmanların yüzdesi 14,3 iken; Dr. Öğr. Üyelerinin yüzdesi 7,1'dir. Yüksek lisans tezlerinde ise doktora tez danışmanlığı istatistiklerinin tam tersi bir şekilde Dr. Öğretim Üyeleri danışmanlık olarak en fazla yüzdeye sahiptir. Dr. Öğr. Üyesi %43,8 iken, doçentlerin oranı %21,9, Profesörlerin ise %34,4'tür.

Tablo 5: Tezlerin Seçilen Yönteme Göre Dağılımı

Yöntem		Frekans	Yüzde
	Yok	67	85,9
	Nicel	7	9,0
	Nitel	2	2,6
	Karma	2	2,6
	Toplam	78	100,0

Araştırma konularına göre seçilen yöntemler farklılaşmaktadır. Nicel ve nitel araştırmacılar seçtikleri konuya göre bir çalışma tasarlar, veri toplar, verileri analiz eder ve yorumlarlar. Nitel araştırmacılar, dar anlamda bir soru odaklı araştırma yapmaktan ziyade belirli bir bakış açısından kuramsal-felsefi paradigma

hakkında sorgulayıcı ve keşfedici ve anlamaya yönelik bir araştırma yürütürler. Nitel araştırmacılar var olan kuramlardan yararlanarak yeni kuramlar oluşturmaya çalışırlar (Neumann, 2006: 22). Nicel araştırmacı ise kuramdan yararlanarak başlangıçtaki araştırma sorusunu yanıtlamaya çalışmaktadır. Nicel veriler, sayılarla açıklanan dünya bilgisi veya başka bir ifadeyle sayı sistemi yapısını verilere dayatmaktır (Punch, 2016: 57). Keşfedici olmaktan öte indirgemeci ve tahmine dayalı bir araştırma yürütmektedirler. Nicel araştırmada ölçme esastır, nitel araştırmada yorumsama esastır. Nicel araştırmalarda veriler kesin ölçümlerin sağlandığı sayısal veriler iken; nitel araştırmalarda veriler gözlemler ve görüşmelerde yer alan sözcük ve imajlardan ibarettir.

Karma yöntem araştırması ise “araştırmacı veya araştırma ekibinin, anlama ve doğrulamanın genişliği ve derinliği amacıyla nitel ve nicel araştırma yaklaşımlarının bileşenlerini (örnek, nitel ve nicel bakış açıları, veri toplama, analiz ve çıkartım tekniklerinin kullanımı) birleştirdikleri bir araştırma türüdür” (Johnson vd, 2007 akt. Dede ve Demir, 2011: 4).

Lisansüstü tezlerin yöntem durumlarına göre dağılımları incelendiğinde nitel, nicel ve karma yöntemler kullanıldığı görülmüştür. Araştırma kapsamında incelenen tezlerde yöntem başlıklarının analizi sonucunda 78 tezdten 67’sinde (%85,9) yöntem bölümünün bulunmadığı görülmektedir. İlgili tezlerin çoğunda yöntem başlığı bulunmazken, bir kısmında yöntem başlığı bulunmakta ancak çalışmada hangi yöntemin kullanıldığı, verilerin nasıl analiz edildiği, çalışmada hangi yolların izlendiğine ilişkin mevcut bir bilgi bulunmamaktadır. Dolayısıyla bu tezler de yöntem yok kategorisi içerisinde değerlendirilmiştir. Yöntem bölümü bulunan lisansüstü tezlerin ise 7’si (%9,0) nicel yöntem kullanırken, 2’si (%2,6) nitel yöntem, 2’si (%2,6) karma yöntem kullanmıştır. Lisansüstü tezlerin yöntemlerine göre analizlerinin yapılması sonucunda elde edilen en önemli sonuç tezlerde yöntem problemlerinin olmasıdır.

Tablo 6: Tezlerin Çalışma Alanına Göre Dağılımı

	Çalışma Alanı	Frekans	%
	İşletme	2	2,6
	Maliye	3	3,8
	Halkla İlişkiler	2	2,6
	Kamu Hukuku	15	19,2
	Kamu Yönetimi	51	65,4
	Diğer	5	6,4
	Toplam	78	100,0

Tezlerin çalışma alanına göre dağılımlarına bakıldığında tahmin edileceği gibi büyük bir yüzdenin kamu yönetimi alanında olduğu görülmektedir. Tezlerin %65,4'ü (51), kamu yönetimi alanındadır. Kamu yönetimi alanından sonra ombudsmanlık konusunu en çok çalışılan alan kamu hukuku alanıdır (%19,2). Sonrasında ise maliye, halkla ilişkiler, işletme alanındakilerin çalıştığı görülmektedir. Diğer kategorisinde ise muhasebe, güvenlik stratejileri, çalışma ekonomisi, Avrupa Birliği, siyaset bilimi ve uluslararası ilişkiler alanları yer almaktadır. Bu alanlardan sadece birer tane tez olduğu için diğer kategorisi içerisine alınmıştır.

Tablo 7: Tezlerin Konu Başlıklarına Göre Dağılımı

Konu Başlıkları	Frekans	%
Ülke Uygulamaları	6	7,7
Yerel Ombudsmanlık	5	6,4
Türkiye Uygulaması	28	35,9
Kurumsal/Hukuksal Yapı	14	17,9
Bir Ülke Uygulaması	4	5,1

Konu Başlıkları	Frekans	%
İnsan Hakları	3	3,8
Halka İlişkiler	3	3,8
Etkinlik	2	2,6
AB ve Türkiye’de Ombudsmanlık	3	3,8
İdari Yargı Açısından Ombudsmanlık	3	3,8
Diğer	7	9,0
Toplam	78	100,0

Akademik olarak ombudsmanlık ile ilgili hazırlanmış lisansüstü tezlerin konu alanlarına göre incelenmesinde “Türkiye uygulaması” başlığının %35,9 (28) oran ile en fazla çalışılan konu olduğu görülmektedir. Bununla birlikte tezlerin %17,9 (14) ise kurumun kurumsal ve hukuksal yapısı ile ilgilidir. Bu iki başlık benzer olup aynı başlıkta toplanabilecekken tez başlığı ve anahtar kelimelerden hareketle ayrı başlıklar altında ele alınmıştır. Dolayısıyla bu iki başlığın benzer başlıklar olduğunu dikkate aldığımızda tezlerin %53,8’nin yani yarısından fazlasının aynı konu başlığında ele alındığını görmekteyiz. Bu konulardan sonra tezlerin %7,7’sinin (6) ülke uygulamaları ile ilgili olduğu, %6,4’ünün (5) yerel ombudsmanlık ile ilgili olduğu görülmektedir. %5,1 (4) ise bir ülkede uygulanan ombudsmanlık kurumu ile ilgilidir.

1960’lardan itibaren yerli ve yabancı literatürde geniş bir çalışma alanına sahip olan ombudsmanlık kurumunun günümüze kadar farklı konu başlıklarında incelendiği görülmektedir. Genel olarak ombudsmanlık kurumunun varoluş nedenlerini, görev ve yetkilerini (Akıncı, 1998; Babüroğlu ve Hatipoğlu, 1997; Rowat, 1965); ülke tecrübelerini (Volio, 2003; Orfield, 1966; Weeks, 1970); farklı politika alanlarındaki uygulamalarını (Mackenney, S. ve Fallberg, L., 2004; Ege, K.J., 1970) ele alan çalışmalara rastlanmaktadır. Bununla birlik-

te ombudsmanlık kurumunun etkinliğini (Fowlie, 2003; Office of the Toronto Ombudsman, 2015; Male, 2003; Acker ve Bouckaert, 2018) ve bilgi ve iletişim teknolojileri ile ilişkisini ele alan (Hyson, 2010; Lezcano ve Olivera, 2009) farklı çalışmalar sınırlı da olsa bulunmaktadır.

Türkçe literatüre bakıldığında ise ombudsmanlık kurumuna yönelik yapılan akademik çalışmaların genellikle ombudsmanın varoluş nedenleri, görev ve yetkileri, çeşitli ülke uygulamaları ve farklı kamu politikası alanındaki uygulamalarını ele alan çalışmalar olduğu görülmektedir. Son yıllarda Türkçe literatürde, Sobacı ve Köseoğlu'nun (2014) Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Türkiye'de medya desteğine sahip olup olmadığını incelediği ve yine Sobacı ve Köseoğlu'nun (2016) Kamu Denetçiliği Kurumu'nun twitter adresi üzerinden sosyal medya kullanımını analiz ettiği çalışmalar dışında ombudsmanlık kurumunun farklı yönlerini ele alan çalışmalara pek rastlanmamaktadır. Ombudsmanlık kurumunun artık Türkiye'de yaşama geçtiği düşünüldüğünde politik ve yasal kültür bağlamında ombudsmanlığın uygulanabilirliği, ombudsmanın etkinliği, ombudsman ve bilgi teknolojileri arasındaki ilişki ve benzeri şekilde ombudsmanlık kurumunu farklı yönleri ile ele alacak akademik çalışmaların yapılması gerekmektedir.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Ülkemizde kurulmasına yönelik ilk siyasal çalışmalar daha öncesine dayanmakla birlikte 12 Eylül 2010 tarihinde yapılan Anayasa değişikliği ile kurulması kesinleşen ve 2011 yılında hazırlanan kanun tasarısı 14 Haziran 2012 tarihinde TBMM'de 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu olarak kabul edilmiş ve 15 gün sonra 29 Haziran 2012 tarihinde resmi gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmesi ile kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu'na (Ombudsmanlık) yönelik günümüze kadar pek çok çalışma yapılmıştır. Ancak yapılan çalışmaların içerik analizine yönelik bir çalışma mevcut değildir. Bu çalışma mevcut çalışmalarını lisansüstü tezlerin incelenmesi başlığı ile sınırlayarak günümüze kadar yapılan lisansüstü tezleri, üniversite, yıl, işlenen alt konu, alan, kullanılan yöntemleri incelenerek içerik analizi yapılmış, elde edilen veriler yüzde ve frekansa dayalı olarak tablo, grafiklerle yorumlanmıştır.

Çalışma kapsamında "Ombudsman, Kamu Denetçiliği Kurumu" anahtar sözcükleri temel alınarak bugüne kadar yapılmış 78 doktora ve yüksek lisans

tezi örneklem alınmıştır. Bu tezlerin 63'üne Yüksek Öğretim Kurumu'nun Ulusal Tez Merkezi internet sitesinden, 15 tane erişime açık olmayan teze Selçuk Üniversitesi kütüphanesi aracılığıyla TÜBESS üzerinden erişim sağlanmıştır. Ancak mevcut sınırlılıklar nedeniyle 9 teze erişim sağlanamamıştır. Sonuç olarak toplamda erişimi sağlanan toplam 78 teze içerik analizi yapılmıştır.

Çalışma sonuçlarına göre kurumun kuruluş tarihi olan 2012 yılından önce toplam 34 tez hazırlanmışken, 2012 sonrası 44 lisansüstü tez hazırlanmıştır. Genel olarak tezlerin 64'ü yüksek lisans, 14'ü doktora tezlerinden oluşmaktadır. Yöntem açısından 78 tezin 67'sinde yöntem bölümünün bulunmadığı, yöntem bölümü bulunan tezlerde ise yeterli bilgi verilmediği görülmüştür. Konu alanları açısından ise 28 tezin Türkiye uygulaması ve 14 tezin kurumsal/hukuksal yapı ile ilgili olduğu görülmektedir. Bu iki başlık benzer olup aynı başlıkta toplanabilecekken tez başlığı ve anahtar kelimelerden hareketle ayrı başlıklar altında ele alınmıştır. Benzer başlıklar olduğunu dikkate aldığımızda 78 tezin yarısının benzer konuda ve benzer şekilde hazırlandığı gözlenmiştir.

1960'lardan itibaren yerli ve yabancı literatürde geniş bir çalışma alanına sahip olan ombudsmanlık kurumunun günümüze kadar farklı konu başlıklarında incelendiği görülmektedir. Bununla birlikte Türkçe literatüre bakıldığında ombudsmanlık kurumu konusunda yapılan çalışmalar bir kısır döngü içerisinde kalmıştır. Yapılan çalışmalar genel olarak kurumun varoluş nedenleri, görev ve yetkileri ve ülke uygulamalarını ele almaktadır. Çalışmada incelenen lisansüstü tezlerde de kurumun varoluş nedenleri, görev ve yetkileri ve ülke uygulamaları konuları üzerinde yoğunlaştığı görülmektedir. Artık ombudsmanlık kurumunun Türkiye'de yaşama geçtiği düşünüldüğünde ombudsmanlık kurumunu farklı yönleri ile ele alacak akademik çalışmalara (ombudsmanlık kurumunun bilgi ve iletişim teknolojileri ile ilişkisi, etkinliği, politik ve yönetsel kültür bağlamında uygulanabilirliği gibi) ihtiyaç duyulduğu görülmektedir.

Çalışmada incelenen lisansüstü tezlerin büyük bir kısmında yöntem bölümünün bulunmadığı görülmüştür. Lisansüstü tezlerde yaşanan yöntem eksikliği ve özgün konu çalışılmaması sorunlarından hareketle, ombudsmanlık konusundaki çalışmaların sorun odaklı olması, çalışmaların uygun bir kavramsal ve kuramsal bir çerçeveye oturtulması, araştırmaların bilimsel yöntemleri göz önünde bulun-

durarak hazırlanması ve çalışmalarda özgün konulara yer verilmesi gerekliliği ön plana çıkmaktadır. Sadece lisansüstü tezleri alması bu çalışmanın sınırlılığıdır. Bundan sonraki çalışmalarda Türkiye'de ombudsmanlık ile ilgili tez, kitap, kitap bölümü, makale ve bildirilerin bir bütün olarak inceleneceği bir çalışmanın yapılması, ombudsmanlık ile ilgili çalışmaların genel bir profilinin oluşturulması ve eksikliklerin saptanarak bu konulardaki çalışmaların teşvik edilmesi önemlidir.

KAYNAKÇA

- ABAY, Ali Rıza (2002). "Toplumsal Yapı ve Toplumsal Kurum Değişmesi (İhtisap Kurumunun Zabıta Teşkilatına Dönüşümü Örneği)". **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı: 7, ss. 353-368.
- ABDİOĞLU, Hasan (2007). "Yönetişim İlkelerinin Uygulanmasında Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu ve Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye Açısından Önemi", İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt: 6, Sayı: 11, ss.79-102.
- ACKER, V. Wouter & BOUCKAERT, Geert (2018). "The Impact of Supreme Audit Office and Ombudsman Processes in Belgium and the Netherlands", **Financial Accountability & Management**, pp. 1-17.
- AKINCI, Müslüm (1998). **Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman**. Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Doktora Tezi, İstanbul.
- AL, Hamza (2004). "Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı". **Liberal Düşünce Dergisi**. ss.183-197.
- AYDIN, A. H., Taş, İ. E., & Ersöz, M. (2012). "Önemi ve Uygulanabilirliği Açısından Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumu". *İnönü Üniversitesi Turgut Özal Uluslararası Ekonomi ve Siyaset Kongresi II, Küresel Değişim ve Demokratikleşme Bildiriler Kitabı*, Malatya.
- BABÜROĞLU, Oğuz ve Nevra Hatiboğlu (1997). **Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi: Devlette Bir Toplam Kalite Mekanizması Örneği**, TÜSİAD Yayınları, İstanbul.
- BAHADIR, Oktay (2010). "Ombudsmanlık Kurumunun İsveç, İngiltere ve Fransa ile Karşılaştırmalı İncelenmesi". **Türkiye Adalet Akademisi Dergisi**, Cilt: 1, Nisan Sayısı, ss. 363-384.
- CRESWELL, John W. & CLARK, Vicki L. Plano (2011). **Karma Yöntem Araştırmaları Tasarımı ve Yürütülmesi**. "Karma Yöntem Araştırmalarının Doğası" (Ed: Yüksel Dede ve Selçuk Beşir Demir), Ankara: Anı Yayıncılık.
- COŞKUN, Burak & GÜNYADIN, Hamza (2015). "Ombudsmanlığın Kökeni Meselesi Bağlamında Türk-İslam Devlet Geleneğinde Şikayet Hakkının Kurumsal Te-kamülü", **Kamu Denetçiliği Kurumu Ombudsman Akademik Dergisi**, ss. 9-60.

- DPT (1996), Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000), Ankara, <http://www3.kalkinma.gov.tr/DocObjects/View/13742/plan7.pdf>.
- DPT (2000), Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005), Ankara, <http://www3.kalkinma.gov.tr/DocObjects/View/13743/plan8.pdf>.
- DOĞAN, Kadir Caner (2014). **Karşılaştırmalı Ülke İncelemeleri Bağlamında Türk Kamu Yönetiminde Ombudsmanın Uygulanabilirlik Analizi**. Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Ana bilim Dalı, Doktora Tezi, Bursa.
- EGE, Karl J. (1970). "Enforcing Environmental Policy the Environmental Ombudsman". **Cornell Law Review**, Vol. 56, pp. 847-863.
- EKİNCİ, Ekrem Buğra (2005). "Osmanlı Devletinde Mahkemeler ve Kadılık Müessesesi Literatürü". **Türkiye Araştırmaları Literatür Dergisi**, Sayı: 5, ss. 417-440.
- EKİNCİ, Ekrem Buğra (2004). **Osmanlı Mahkemeleri Tanzimat ve Sonrası**. İstanbul: Arı Sanat Yayınları.
- ERHÜRMAN, Tufan (2001). İdari Denetim ve Ombudsman. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, Ankara.
- ERHÜRMAN, Tufan (2000). "Türkiye İçin Nasıl Bir Ombudsman Formülü". **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 49, Sayı: 1-4, ss. 155-180.
- ERYILMAZ, Bilal (2015). **Kamu Yönetimi: Düşünceler-Yapılar-Fonksiyonlar-Politikalar**. Umuttepe Yayınları.
- FENDOĞLU, H. Tahsin (2012). Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık), Stratejik Düşünce Enstitüsü, ss.1-19.
- FENDOĞLU, H. Tahsin (2013). "Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) ve Anayasa Mahkemesine Bireysel Başvuru Hakkı". **Ankara Barosu Dergisi**, Sayı: 4.
- FOWLIE, Frank (2008). "A Blueprint for the Evaluation of an Ombudsman's Office: A Case Study of the ICANN Office of the Ombudsman", Doctoral Dissertation, La Trobe University, Australia.
- GEREKÇELİ ANAYASA ÖNERİSİ (1982). Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları.
- GÖKÇE, Ali Fuat (2013). "Kamu Denetçiliği Sistemi Kapsamında Mahalli İdarelerde Ombudsman Denetimi", KAYSEM-8 Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler ve Kentsel Politikalar Bildiri Kitabı, Hatay.

- HANSEN, H. Gammeltoft (2005). "Trends Leading to the Establishment of a European Ombudsman" *The European Ombudsman Origins, Establishment, Evolution*, (Ed: Diamandouros, N.). Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- HYSON, Stewart (2010). "The Ombudsman and E-government in Canada". **Canadian Public Administration**, Volume: 53 Number: 2, pp. 183-200.
- KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU, 2018 Faaliyet Raporu, Ankara.
- KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU (2017). **40 Soruda Ombudsmanlık**, Kamu Denetçiliği Kurumu Yayınları: Ankara.
- Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik
- Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı
- KARAKOL, Selman (2015). "Hukuki ve İdari Denetim Ölçütü Olarak İyi Yönetim İlkeleri", **Kamu Denetçiliği Kurumu Ombudsman Akademik Dergisi**, ss. 61-105.
- KURBAN, Yasin (2012). "Divan-ı Mezalimden Ombudsmanlığa Kamu Denetçiliğinin Tarihi Arka Planı", **Ekev Akademi Dergisi**, ss.91-103.
- KUTLU, Önder, ÖRSELLİ, Erhan, & KAHRAMAN, Selçuk. "Türkiye'de Yerel Ombudsmanlığın Uygulanabilirliği: İtalya Yerel Ombudsmanlığı Üzerinden Bir Analiz". **Ombudsman Akademik Dergisi**, Sayı: 8, ss. 15-38.
- LEZCANO, J. Maria ve NOEMI, Olivera (2009). "**The Electronic Ombudsman**", ICEGOV 2009, Colombia.
- MACKENNEY, Stephen, & FALLBERG, Lars. (Eds.). (2004). **Protecting Patients' Rights?: A Comparative Study of the Ombudsman in Healthcare**. Radcliffe Publishing, United Kingdom.
- MALE, Barbara D. (2003). "Assessing Ombudsman Performance: Two Case Studies in North America (United States, Canada)". Doctoral Dissertation, University of Southern California, United States.
- NEUMAN, W. Lawrence (2011). **Toplumsal Araştırma Yöntemleri: Nitel ve Nicel Yaklaşımlar: 1. cilt**. Yayın Odası Yayınları.
- ODYAKMAZ, Zehra (2012). **Kamu Yönetimi: Yönetim-Siyaset Ekseninde Yeniden Yapılanma**, Editör: Yüksel Koçak-Atıl Cem Çiçek, Gazi Kitabevi, Ankara.

- OFFICE OF THE TORONTO OMBUDSMAN (2015). The Impact of Ombudsman Investigations on Public Administration: A Case Study and an Evaluation Guide, CANADA.
- ORFIELD, Lester B. (1966). "The Scandinavian Ombudsman", **Administrative Law Review**, Vol. 19, No. 1, pp.7-74.
- ORTAYLI, İlber (2016), **Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi**. (5.Baskı). Cedit Neşriyat, Ankara.
- ÖZER, Mehmet Akif (2015). **Yeni Kamu Yönetimi**. Gazi Kitabevi, Ankara.
- PICKL, Viktor (1986), "Ombudsman ve Yönetimde Reform" Çev: Turgay Ergun, **Amme İdaresi Dergisi**, ss.37-46.
- PUNCH, Keith F. (2016). **Sosyal Araştırmalara Giriş Nicel ve Nitel Yaklaşımlar**. Ankara: Siyasal Kitabevi.
- ROWAT, Donald (1965). **The Ombudsman, Citizen's Defender**, Allen & Urwin, London.
- SEZEN, Seriyе (2001). "Ombudsman: Türkiye İçin Nasıl Bir Çözüm?". **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 34, Sayı: 4, ss.71-96.
- SOBACI, M. Zahid & Köseoğlu, Özer (2014). "Türkiye'de Etkin Bir Ombudsman İçin Medya Desteği: Ampirik Bir Analiz". **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 19 Sayı: 4, ss. 25-45.
- SOBACI, M. Zahid & Köseoğlu, Özer (2016). "Ombudsman ve Sosyal Medya: Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Twitter Kullanımına İlişkin Ampirik Bir Analiz". **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Cilt: 71 Sayı: 1, ss. 103-124.
- ŞENGÜL, Ramazan (2005). "Ombudsman Kurumu Kötü Yönetime Çare Olabilir mi?". II. Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu.
- ŞENGÜL, Ramazan (2013). "Kamu Yönetimi İle Birey İlişkilerinin Dönüşümüne Ombudsman Kurumunun Etkisi". **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 18 Sayı:3, ss. 71-88.
- TEMİZEL, Zekeriya (1997). **Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organı: Ombudsman**. Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği Doğu Akdeniz ve Orta Doğu Avrupa Teşkilatı (IULA-EMME), İstanbul.
- TODAİE (1991), Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA), Ankara.

- TORTOP, Nuri (1998). "Ombudsman Sistemi ve Çeşitli Ülkelerde Uygulanması", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 31, Sayı 1, ss.3-11.
- VOLÍO, L. Gonzalez (2003). "The Institution of the Ombudsman. The Latin American Experience". **Revista IIDH**, pp. 229-248.
- WEEKS, Kent M. (1970). "Members of Parliament and the New Zealand Ombudsman System", **Midwest Journal of Political Science**, Vol. 14, No. 4, pp. 673-686.
- YAĞMURLU, Aslı (2018). "Şikâyet Hakkı Ekseninde Halkla İlişkiler Mekanizması Olarak Kamu Denetçiliği", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 51, Sayı:1, ss. 167-194.
- 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu.
- 28.9.2006 Günlü, 5548 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun Tümünün Anayasa'ya Aykırı Olduğuna ve İptaline Dair Karar, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2009/04/20090404-6.htm>
- https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye_Kat_Ort_Belg_2006.pdf (Erişim Tarihi: 12.02.2019).

EKLER

Türkiye'de Ombudsmanlık Konusunda Erişim Sağlanabilen Lisansüstü Tezler

- Abdi Sağlam (2012). İdarenin Yargı Dışı Denetim Yollarından Biri Olan Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği) Kurumu ve İdari Yargı İle İlişkisi. Çankaya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Abd, Yüksek Lisans Tezi.
- Abdullah Ateş (2014). **Ombudsman Denetimi ve Türkiye Örneği: Yasal Çerçeve ve Uygulama Örnekleri**. Fatih Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Abd, Yüksek Lisans Tezi.
- Abdurrahman Beşiroğlu (2003). **Kamu Denetçiliği Kurumunun (Ombudsman) Türkiye'de Uygulanabilirliği**. İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Abd, Yüksek Lisans Tezi.
- Ahmet Can Pınar (2014). **Avrupa Birliği'ne Uyum Sürecinde Kamu Denetçiliği Kurumu**. Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Abd, Yüksek Lisans Tezi.
- Ahmet Dur (2018). **Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Tavsiye Kararlarının İdare Üzerinde Etkinliği**. Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Abd, Yüksek Lisans Tezi.
- Ali Sağlam (2015). **Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği) Kurumu**. Atılım Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Abd, Yüksek Lisans Tezi.
- Atanur Beyce (2012). **Vergi Sorunlarının Çözümünde Kamu Denetçiliği Kurumu'nun İşlevi**. Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Abd, Yüksek Lisans Tezi.
- Birol Özdemir (2014). **Kamu Denetçiliği Kurumunun İşlevi ve Yapısı**. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Abd, Yüksek Lisans Tezi.
- Bülent Yılman (2017). **Modern Bir Kamu Denetim Sistemi Olarak Ombudsmanlık Kavramı: Eleştiriler ve Beklentiler Üzerinden Türkiye Deneyimi**. Ömer Halisdemir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Abd, Yüksek Lisans Tezi.
- Caner Çakmak (2008). **Kamu Denetiminde Kamu Denetçiliği (Ombudsman) Kurumunun Türkiye'de Yeri ve Önemi**. Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Abd, Yüksek Lisans Tezi.

- Cihangir Köksal (1999). **Kamu Yönetiminde Denetim Mekanizmaları ve Ombudsman Kurumu**. Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Abd, Yüksek Lisans Tezi.
- Djahan Muradova (2013). **Ombudsmanlık Kurumu ve Türkiye’de Uygulanabilirliği**. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Abd, Yüksek Lisans Tezi.
- Didem Tekin (2018), **Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu’nun Etkinliği**, İstanbul Medeniyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Abd, Yüksek Lisans Tezi.
- Ebru Ünver (?). **Ombudsmanlık Sistemi ve Türk Kamu Yönetimi’nde Ombudsmanlık**. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Abd, Yüksek Lisans Tezi.
- Emre Akcagündüz (2012). **Türk Kamu Yönetiminde Denetim Anlayışının Dönüşümü ve Ombudsmanlık Kurumu**. Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Abd, Yüksek Lisans Tezi.
- Engin Kocabaş (2015). **Ombudsmanlık: Avrupa Birliği Ülkeleri ve Türkiye Uygulamalarının Karşılaştırılması ve Öneriler**. İstanbul Aydın Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Muhasebe ve Finans/Muhasebe ve Denetimi, Yüksek Lisans Tezi.
- Erkan Kılıç (2012). **Kamu Denetçiliği Kurumu**. Atılım Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Abd, Yüksek Lisans Tezi.
- Ezgi Avcıoğlu (2014). **Kamu Denetçiliği Kurumu**. Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Abd, Yüksek Lisans Tezi.
- Fatih Özkul (1998). **Ombudsman Sistemi ve Türkiye**. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Abd, Yüksek Lisans Tezi.
- Feride Allahverdiyeva (2012). **Ombudsmanlık Kurumu ve Azerbaydan’da Uygulanması**. Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Abd, Yüksek Lisans Tezi.
- Feyzullah Ünal (2008). **Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Yerel Yönetim Ombudsmanı**. Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Abd, Doktora Tezi.

- Güldenur Aydın (2018). **Kamu Sektöründe Dengeli Puan Kartında Uygulanabilirliği: Ombudsman Kurumu Örneği**, Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Sosyal Bilimler Üniversitesi Kamu Yönetimi Abd, Yüksek Lisans Tezi.
- Hamza Günaydın (2017). **Paris Prensipleri Çerçevesinde Ulusal İnsan Hakları Kurumu Modeli Olarak Ombudsmanlık: Türkiye Örneği**, İstanbul Şehir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Abd, Yüksek Lisans Tezi.
- Hamza Hünkar Cengiz (2014). **Memur Davranışlarının Vatandaşlara Etkileri ve Ombudsman Sisteminin Vatandaşlığa Katkıları**, Fatih Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Abd, Yüksek Lisans Tezi.
- Hasan Hüseyin Akkoca (2013). **2010 Anayasa Değişikliği Sonrasında Düzenlenen Kamu Denetçiliği Kurumu (Türkiye Ombudsmanı)**, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Abd, Yüksek Lisans Tezi.
- Hülya İlgin Süt (2010). **Avrupa Birliği ve Türkiye Bağlamında Ombudsmanlık: "Kamunun Denetimsizliği ve Yolsuzluk"**, Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Abd, Yüksek Lisans Tezi.
- Hüseyin Amcaoğlu (2002). **Yönetimin Yargı Dışı Denetim Yollarından Ombudsman (Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Örneği)**, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Abd, Yüksek Lisans Tezi.
- İrfan Kuruüzüm (2008). **Ombudsman Kurumu, Türkiye'de Uygulanabilirliği ve Kültür ve Turizm Sektörü İçin Bir Uygulama Model Önerisi**, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İşletme Abd, Doktora Tezi.
- Kadir Aydın (2018), **Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği) Kurumu ve Türkiye Uygulaması**, KATÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Abd, Yüksek Lisans Tezi.
- Kadir Özhan Değirmencioğlu (2018), **Devlet ve Toplum Arasında Bir Temsilci Olarak Ombudsman**, ODTÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi, Yüksek Lisans Tezi.
- Kadir Caner Doğan (2014). **Karşılaştırmalı Ülke İncelemeleri Bağlamında Türk Kamu Yönetiminde Ombudsmanın Uygulanabilirlik Analizi**, Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Abd, Doktora Tezi.

- Kemalettin Özdemir (2012). **Türkiye’de İdari Yargı Düzeni ve Kamu Denetçiliği**. Çanakkale On sekiz Mart Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Abd, Yüksek Lisans Tezi.
- Kemal Özden (2005). **Kamu Yönetiminde Ombudsman Denetimi, Çeşitli Devletlerde Uygulamaları ve Türkiye’de Uygulanabilirliği**. Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Abd, Doktora Tezi.
- Konur Alp Demir (2012). **Türk Kamu Yönetimi Denetim Sisteminde Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık)**. Çanakkale On sekiz Mart Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Abd, Yüksek Lisans Tezi.
- Koray Temizkan (2008). **Ombudsmanlık Kurumu ve Günümüzde Türkiye’de Uygulanabilirliği**. Mersin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Abd, Yüksek Lisans Tezi.
- Kürşat Demirci (2015). **Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Yollarından Biri Olarak Kamu Denetçiliği Kurumu**. Turgut Özal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Abd, Yüksek Lisans Tezi.
- Mahir Işıkkay (2004). **Avrupa Birliği Hukuku’nda Ombudsman**. Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Avrupa Birliği Abd, Yüksek Lisans Tezi.
- Mahsun Asya (2017). **Türkiye’de Devlet ve Birey İlişkilerinin Dönüşümünde Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu’nun Rolü**. Kafkas Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Abd, Yüksek Lisans Tezi.
- Mahmut Çalışkan (2013). **Kamu Denetçiliği Kurumu ve Türkiye Örneği**. Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Yüksek Lisans Tezi.
- Mahmut Doğan (2004). **Yerel Yönetimlerde Denetim ve Bir Model Önerisi: Yerel Ombudsman**. Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Abd, Doktora Tezi.
- Mecit Özgül (2005). **Demokratik Hukuk Devletine Bir Katkı: Ombudsman**. Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Abd, Yüksek Lisans Tezi.
- Mehmet Çetiner (2017). **Kamu Denetçiliği**. Çağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Abd, Yüksek Lisans Tezi.

- Mehmet Korkmaz (2004). **Ombudsman Sistemi ve Türkiye'de Uygulanabilirliği**. Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Abd, Yüksek Lisans Tezi
- Menekşe Bozoğlu (2008). **Kamu Yönetiminin İdari Denetimi ve Ombudsmanlık Kurumu**. Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Abd, Yüksek Lisans Tezi.
- Muhammed Şahin (2018). **Seçilmiş Ülke Uygulamaları Bağlamında İdarenin Denetlenmesinde Ombudsman Uygulaması ve Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumu**, Gaziantep Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Abd, Yüksek Lisans Tezi.
- Murat Demirci (2013). **Ombudsmanlık Kurumu ve Türkiye'de Uygulanabilirliği**. Kafkas Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Abd, Yüksek Lisans Tezi.
- Mustafa Altun (2015). **Türkiye'de Kamu Denetçiliği/Ombudsman Kurumu ve Uygulanabilirliği**. Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Abd, Yüksek Lisans Tezi.
- Mustafa Arslan (2014). **Kamu Denetçiliği Kurumunun Yapısı ve İşleyişi**. Karabük Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Abd, Yüksek Lisans Tezi.
- Mustafa Demirel (2003). **Türk Kamu Yönetiminin Halkla İlişkilerine Ombudsman Desteği İçin Bir Model Önerisi**. Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Halkla İlişkiler Abd, Doktora Tezi.
- Müslüm Akıncı (1998). **Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman**. Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Abd, Doktora Tezi.
- Nilüfer Canat Sürekli (2016). **Kamu Yönetiminin Denetlenmesinin Bir Aracı Olarak Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu, Çin, Hindistan ve Türkiye'deki Uygulamaları**. Necmettin Erbakan Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Abd, Doktora Tezi.
- Niyazi Öncü (2015). **1982 Anayasası'na Göre Kamu Denetçiliği Kurumu**. Yalova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Abd, Yüksek Lisans Tezi.
- Oğuzhan Erdoğan (2010). **Ombudsmanlık Kurumu ve Türkiye'de Uygulanabilirliği**. KTÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Abd, Yüksek Lisans Tezi.

- Onur Özcan (2015). **Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumunun Vergilendirme Açısından Etkinliğinin Analizi**. Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye/Mali Hukuk Abd. Doktora Tezi.
- Osman Erdoğan (2006). **Kamu Yönetiminde İdari ve Denetsel Açından Ombudsman Kurumu: Türkiye Örneği**. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Abd, Yüksek Lisans Tezi.
- Ömer Faruk Özer (2015). **Türkiye Cumhuriyeti Kamu Denetçiliği Kurumunun Örgütsel ve İşlevsel Analizi**. Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Abd, Yüksek Lisans Tezi.
- Özge Ünal (2014). **Türkiye’de Yerel Yönetim Ombudsmanlığının Uygulanabilirliği**. Polis Akademisi Sosyal Bilimler Enstitüsü Güvenlik Stratejileri ve Yönetimi Abd. Yüksek Lisans Tezi.
- Selçuk Kılıç (2014). **Ombudsmanlık ve İdarenin Denetimi**. Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Abd, Yüksek Lisans Tezi.
- Serap Yustemur (2005). **Yönetimsel Denetim ve Yerel Yönetimlerde Halk Denetçisi**. Abant İzzet Baysal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Abd, Yüksek Lisans Tezi.
- Serdar Mutta (2001). **İdarenin Denetlenmesi ve Ombudsman Sistemi**. İstanbul Üniversitesi Kamu Hukuku Abd, Yüksek Lisans Tezi.
- Sefer Yılmaz (2001). **İngiliz Ombudsmanı**. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Abd, Yüksek Lisans Tezi.
- Şahin Tosbıyık (2008). **Avrupa Vatandaşlığının Bir Parçası Olarak Avrupa Ombudsmanlık Kurumu**. Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Abd, Yüksek Lisans Tezi.
- Şahnur Ağyel (2007). **Türkiye’de Ombudsmanlık Kurumunun Oluşturulma Gerekçeleri ve Kamu Kurumlarında Halkla İlişkiler Faaliyetleri İle İlişkisi**. Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Halkla İlişkiler Abd, Yüksek Lisans Tezi.
- Şükrü Emrah Yılmaz (2014). **1982 Anayasası’na 2010 Anayasa Değişiklikleri İle Getirilen Kamu Denetçiliği Kurumu ve İdari Yargı Denetimi İle İlişkisi**. Bilecik Şeyh Edebali Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Abd, Yüksek Lisans Tezi.

- Şükrü Mert Karıcı (2010). **Türkiye'de Kamu Yönetimi Denetim Reformu ve Ombudsman Kurumu**. Akdeniz Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Abd, Doktora Tezi.
- Tamer Gazioğlu (2003). **Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti'nde Ombudsman Denetimi**. ODTÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Abd, Doktora Tezi.
- Tamer Isır (2004). **Mukayeseli Hukukta Ombudsmanlık Kurumu ve Türkiye'ye Uygulanabilirliği**. Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Abd, Yüksek Lisans Tezi.
- Tevfik Bora Erdengi (2009). **Ombudsman: Dünya Uygulamaları ve Türkiye**. Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Abd, Doktora Tezi.
- Tufan Erhürman (2001). **İdari Denetim ve Ombudsman**. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Abd, Doktora Tezi.
- Tülay Kırçoğlu (2018), **Kamu Görevlileri Perspektifinden Kamu Denetçiliği Kurumu Algı Araştırması**, Bayburt Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İşletme Abd, Yüksek Lisans Tezi.
- Tünay Acar (2009). **Kamu Yönetiminde Yeni Bir Denetim Yolu: Kamu Denetçiliği Kurumu**. Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Abd, Yüksek Lisans Tezi.
- Ufuk Ceren Mensiz (2014). **Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği)**. Galatasaray Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Abd, Yüksek Lisans Tezi.
- Ümit Düğen (2005). **Kamu Denetçisi (Ombudsman) ve Türkiye Uygulaması**. Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Abd, Yüksek Lisans Tezi.
- Ümmügülüm Kılıç (2002). **Kamu Denetçisi Ombudsman**. Abant İzzet Baysal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Abd, Yüksek Lisans Tezi.
- Volkan Bengli (2013). **Yerel Yönetim Ombudsmanı ve Türkiye'de Uygulanabilirliği**. Marmara Üniversitesi Kamu Yönetimi Abd, Yüksek Lisans Tezi.
- Yusuf Deniz (2014). **Türk İdare Hukuku Açısından Kamu Denetçiliği Kurumunun (Ombudsmanlık) Görev Alanı**. Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Abd, Doktora Tezi.
- Zikrullah Özbağ (1997). **Yönetim Denetimi ve Ombudsman**. Abant İzzet Baysal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Abd, Yüksek Lisans Tezi.

Türkiye’de Ombudsmanlık Konusunda Erişim Sağlanamayan Lisansüstü Tezler

Ali İhsan Ağır (1993). **Ombudsman Yüksek Yönetim Denetçisi**. İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Abd, Yüksek Lisans Tezi.

Arzu Yıldırım (2016). **Türkiye’de Yerel Yönetim Denetiminin Güçlendirilmesinde Ombudsmanlık Sisteminin Uygulanabilirliği**. İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Abd, Doktora Tezi.

Emre Kaya (2017). **Türk Kamu Yönetiminde Bir Denetim Aracı Olarak Kamu Denetçiliği Kurumu: Vatandaş Algısı**. Necmettin Erbakan Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Abd, Doktora Tezi.

Hülya Yıldız (2016). **Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumunun İdare Üzerindeki Etkisi**. Akdeniz Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Abd, Yüksek Lisans Tezi.

Muharrem Ocak (2016). **Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu ve İdari Yargıya Etkisi**. Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Abd, Yüksek Lisans Tezi.

Shokhrukh Iskandarov (2017). **Kamu Yönetiminin Denetiminde Ombudsmanlık: Türkiye – Kırgızistan Karşılaştırması**. Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Abd, Yüksek Lisans Tezi.

Umut Muradoğlu (2016). **Avrupa Birliği Hukuku Çerçevesinde Ombudsmanlık Kurumu**. Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Abd, Yüksek Lisans Tezi.

Valide Hasanova (2017). **Azerbaycan Cumhuriyeti’nde Ombudsmanlık Kurumu**. Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Abd, Yüksek Lisans Tezi.

Yasin Şamdan (2017). **Türk Kamu Yönetiminde Şeffaflık ve Hesap verebilirlik Bağlamında Kamu Denetçiliği Kurumu: Karaman İlinde Bir Araştırma**. Karamanoğlu Mehmet Bey Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Abd, Yüksek Lisans Tezi.

KAMU ÇALIŞANLARININ ÖRGÜTSEL BAĞLILIKLARI İLE ÖRGÜTSEL SESSİZLİKLERİ ARASINDAKİ İLİŞKİLER: KARAMAN ÖRNEĞİ

The Relationships between Organizational Commitment and Organizational Silence of Public Employees: The Case Of Karaman Province*

Doç. Dr. Hakan CANDAN **

Geliş Tarihi: 14.01.2019 | Yayına Kabul Tarihi: 28.02.2019

Öz

Bu çalışmada iş yaşamının son dönemdeki önemli konuları arasına yer alan örgütsel bağlılık ve örgütsel sessizlik kavramları, Karaman ilinde görev yapan kamu çalışanları üzerinde yapılan bir alan çalışması ile araştırılmıştır. Kolayda örnekleme yöntemi ve anket tekniği kullanılarak toplanan veriler, SPSS paket programlar aracılığıyla test edilmiştir. Buna göre, kamu çalışanlarının orta düzeyde örgütsel sessizlik ve örgütsel bağlılık içinde oldukları belirlenmiştir. Ayrıca örgütsel bağlılık ile örgütsel sessizlik arasında pozitif yönlü ve güçlü bir ilişki olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Örgütsel bağlılık bağımsız değişkeninin örgütsel sessizlik bağımlı değişkenini etkileme gücü ve yönü ile varyansı açıklama oranını belirlemek için yapılan çoklu regresyon analizi sonuçlarına göre; duygusal bağlılığın örgütsel sessizliği negatif yönde 0.229 gücünde ve devam bağlılığının da örgütsel sessizliği pozitif yönde 0.232 düzeyinde etkilediği, örgütsel bağlılık alt boyutlarının örgütsel sessizlik değişkenini açıklama oranının %8,1 olduğu da belirlenmiştir.

Anahtar Kelimeler: örgütsel bağlılık, örgütsel sessizlik, kamu çalışanları, Karaman.

Abstract

In this study, the concepts of organizational commitment and organizational silence, which are among the most important issues of business life in the recent years, were investigated by a field study conducted on public employees in Karaman province. The data collected by using easy sampling method and survey technique were tested through SPSS package programs. According to this, it has been determined that the public employees are in a moderate level of organizational commitment and organizational silence. In addition, it was concluded that there is a positive and strong relationship between organizational commitment and organizational silence. According to the results of the multiple regression analysis, to determine the rate and variance of the variability of the organizational commitment independent variable with the organizational silence dependent variable, it was determined that the emotional commitment was 0.229 in the negative direction and the continuity of commitment was affected positively in the organizational silence by 0.232 level and the rate of explaining the organizational silence variable of the organizational commitment sub-dimensions was 8.1%.

Keywords: organizational commitment, organizational silence, public employees, Karaman

* Bu çalışma, 22-25 Kasım 2018 tarihlerinde Gaziantep'te düzenlenen İKSAD II. Sosyal Bilimler Kongresi'nde sunulan bildirinin geliştirilmiş halidir.

** Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi İİBF Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, hakancandan@kmu.edu.tr, ORCID ID: 0000-0001-9496-9784

GİRİŞ

Çalışanların örgütlerinde inisiyatif alan, sorumluluk üstlenen, karar ve politikalara görüş ve önerileri ile yön veren, yenilikçi bir anlayışta olmaları son dönemin yönetim yaklaşımlarının olumlu gördüğü ve hatta örgütsel başarı açısından gerekli olduğuna inandığı bir durumdur. Bu nedenle de söz konusu anlayışların iş yaşamında bütün örgütlerce benimsendiği, bir örgütsel kültür haline getirilmeye çalışıldığı görülmektedir. Araştırmacılar da bu anlayış ve yaklaşımların örgütsel başarının kilit unsurlarından birisi olduğunu ortaya koyan çalışmalar yapmaktadırlar.

Ancak kamu örgütleri, özellikle hiyerarşi ve güç mesafesi gibi özellikleri üzerinde barındırmaları nedeniyle, çalışanların örgütsel karar alma süreçlerine katılımı, ortak akıl oluşturulması, her düzeyde çalışanın görüş ve düşüncelerini yansıtabileceği, örgütsel faaliyetlerle ilgili fark edilen olumsuz durumları yetkililere iletebileceği bir ortam olmaktan uzak görünmektedirler. Kamu yöneticileri açısından da çok seslilik, yenilikçilik için bir uygun zemin olmaktan çok disiplin-sizlik olarak algılanmaktadır (Sarı Aytekin vd., 2017; Aytemiz Seymen ve Korkmaz, 2017; Arlı, 2013). Çalışanların ses çıkarmadan görevlerini yapıyor olmaları bağlılık ve aidiyet gibi olumlu bir davranış olarak anlaşılmaktadır. Dolayısıyla da karar alma süreçlerinde belirleyicilik ya tepe yöneticisinde toplanmakta ya da sınırlı sayıdaki dar bir kadro ile şekillendirilmektedir. Başka bir anlatımla oligarşik bir eğilimin egemenliği söz konusudur. Çalışanlar tarafından ise bu anlayış karşısında verilen tepki, olan bitenler hakkında görüş belirtmenin bir faydasının olmayacağı, itiraz ve şikayet eden görünümüne düşecekleri ya da sessiz kalmamaları halinde başlarının yönetimle derde gireceği kaygısıyla sessiz kalmak şeklinde olmaktadır.

Öte yandan örgütsel başarının bir başka kilit bileşeni de, çalışanların örgütsel amaç ve ilkeleri benimsemeleri, örgütsel başarıyı bireysel başarılarının önünde görmeleri, örgütleri için gerektiğinde ekstra çaba sarf etmeleri ve örgütleriyle kendilerini özdeşleştirmeleri şeklinde tanımlanabilen örgütsel bağlılıktır. Çalışanların performanslarıyla pozitif yönlü ilişkisinin olduğu yönünde çok sayıda araştır-

maya (Randall, 1987; Uygur, 2007; Zefeiti ve Mohamad, 2017; Uludağ, 2018) konu olan örgütsel bağlılık, bütün örgütlerde bulunması istenen bir davranış olarak kabul edilmektedir. Bu noktada hem kamu örgütlerinin yapısal özellikleri hem de “söz gümüşe sükut altındır!” deyişinin benimsendiği bir toplumsal kültürün çalışanların sessizliğini olumladığı bir ortamda, görüş ve düşüncelerini dile getiremeyen ya da bunu faydasız ve gereksiz gören ve hatta tehlikeli bir durum olarak algılayan çalışanların örgütsel bağlılıklarını sağlamanın zorluğu ve önemi ortaya çıkmaktadır. Bir anlamda birbirini ters yönde etkileyen iki davranış kalıbının varlığı istenirken örgütsel başarının yakalanması ne kadar mümkün olacaktır? Sadece zorunlu görev tanımlarının gereğini yapan, “etliye sütlüye dokunmadan” çalışan, olan biten olumsuzluklar karşısında “üç maymun”u oynayan, “sağır kulak sendromu” yaşayan, inisiyatif almayan, sorumluluk almaktan kaçınan, sessiz kalmaları öğütlenen veya sessizlik davranışına şartlanan kamu çalışanlarının, böyle bir ruh halinde örgütsel bağlılıkları nasıl sağlanabilecektir? Üstelik kamu hizmet kalite beklentisi giderek yükselmiş ve çeşitlenmiş vatandaşların memnun edilmesi, böyle bir ikilem içindeki kamu çalışanları ile nasıl karşılanacaktır? Son olarak toplumun demokratikleşme düzeyinin gelişimi ve yaygınlaşmasında bir okul etkisine sahip olabilecek örgütsel demokrasi için bir tehdit durumundaki örgütsel sessizlik ile en başta kamu yönetiminin mücadele etmesi gerekmeyecek midir? Dolayısıyla da Türk kamu yönetimi açısından önemli bir hedef olan iyi yönetim anlayışına nasıl ulaşılacaktır?

İşte bu soruların öne çıktığı ve önem kazandığı bir dönemde, örgütsel sessizlik ve örgütsel bağlılık değişkenlerinin Karaman ilinde görev yapan kamu çalışanları üzerinde araştırılmasının, hem literatür hem de uygulayıcılar için yararlı olacağı düşünülmektedir.

1. LİTERATÜR İNCELEMESİ

1.1. Örgütsel Bağlılık

İlk olarak Whyte (1956) tarafından yapılan çalışma ile literatürde yer alan örgütsel bağlılık kavramı, sonraki yıllarda giderek yoğunlaşan bir şekilde araştırmacıların ilgisini çekmiştir. Farklı disiplinlerde çalışan araştırmacıların da konuya ilgi göstermeleri nedeniyle olsa gerek, örgütsel bağlılık için yapılan tanımlar da farklılıklar taşımaktadır (Candan, 2014: 895). Örnek olarak Grus-

ky (1966)'ye göre örgütsel bağlılık, çalışanların örgütlerine olan bağlılıklarının gücü olarak ifade edilmektedir (Salha vd., 2016: 7). Hall vd. (1970), örgütün ve bireyin amaçlarının zaman içinde bütünleşme ve uyumlu olma süreçleri olarak; Mowday vd. (1979) ise, örgütsel amaç ve değerlerin kabul edilmesi, örgütsel değerler için çaba harcama istekliliği ve örgütte kalma arzusu şeklinde tanımlar yapmışlardır. Baykal ve Paksoy (1999)'a göre örgütsel bağlılık, çalışanın örgütün hedeflerini benimsemesi ve o örgütün içinde kalmayı istemesidir. Özsoy (2004), örgütsel bağlılığı çalışanın örgütün çıkarlarını kendi çıkarlarının üstünde görmesi; Bayram (2005), çalışanların örgütsel amaç ve hedefleri benimsemesi, özümsemesi ve bu amaç ve hedeflere kendisini adanması şeklinde tanımlamışlardır. Çöl (2004) ise, çalışanların çalıştıkları örgüt ile özdeşleşerek, örgütün ilke, amaç ve değerlerini benimsemesinin, örgütsel kazanımlar için çaba göstermesinin ve örgütte çalışmayı istemesinin ölçüsü olarak tanımlamaktadır. Bu tanımlardan hareketle örgütsel bağlılığın, çalışanların örgütlerine yönelik gösterdikleri pasif bir sadakatten çok, örgütün başarılı olması ve hedeflerine ulaşabilmesi için bir şeyler yapma isteğini ortaya koyan aktif bir ilişkiyi kapsamakta olduğu (İnce ve Gül, 2005: 1; Atilla Gök, 2016: 106) görülmektedir.

Örgütsel bağlılık konusunda yapılan çalışmalarda çoğunlukla Meyer ve Allen (1984)'in geliştirdikleri üç boyutlu model kullanılmaktadır. Bunlar; duygusal, devam ve normatif bağlılıktır (Gül, 2002: 45; Bayram, 2005: 133; Candan ve İnce, 2016: 234-235):

Duygusal bağlılık, çalışanların duygusal bağlılığı anlamına gelmektedir ve çalışanların örgütsel objelere sarılmasını ve özdeşleşmesini ifade etmektedir. Çalışanın örgütle bütünleşmesini yansıtmaktadır. Duygusal bağlılıkta çalışanlar, örgütsel amaç ve değerleri benimserler ve örgütlerine yararına olacak şekilde olağanüstü çaba harcama eğilimindedirler.

Devam bağlılığı ise, rasyonel bağlılık olarak da anılır. Örgütten ayrılmanın maliyetinin yüksek olacağından düşünülmesi yüzünden örgütte çalışmaya devam edilmesidir. Bu tür bağlılıkta çalışanlar, başka iş bulamadıkları için ya da aile ve sağlık nedenleri bir anlamda istemeseler bile örgütte kalmaya devam etmektedirler.

Normatif bağlılık, çalışanın örgütüne bağlılık göstermesini bir görev olarak algılaması ve örgüte bağlılığın doğru olduğunu düşünmesidir. Normatif bağlılıkta zorunluluk, devam bağlılığındaki gibi çıkar nedeniyle değil, erdemlilik ve ahlaki duygulardan kaynaklanmaktadır. Çalışanlar, bir minnettarlık duygusu gereğince örgütlerinde kalmaya devam ederler. Çalışanlar, kendilerinin çok ihtiyaçları olduğu bir sırada örgütün kendilerini işe almış olması nedeniyle örgütte kalmaya devam etmelerinin bir borç olduğunu düşünürler.

Sonuç olarak duygusal bağlılık çalışanlar kendileri istedikleri için, devam bağlılığı çıkarları bağlanmalarını gerektirdiği için, normatif bağlılık ise ahlaki gerekçelerle ortaya çıkar (Candan, 2014: 898).

1.2. Örgütsel Sessizlik

Örgütsel sessizlik yakın dönemin ilgi çeken konuları arasında yer almaktadır. Literatürde sessizlik kavramına ilişkin ilk çalışmanın Hirschman (1970) tarafından yapıldığı ve sessiz kalma halinin pasif bağlılık olarak ele alındığı (Farrell, 1983), sessizliğin bir eylemde bulunmamayı ifade ettiği (Rousseau, 1995) ve mevcut durumun onaylanması anlamına geldiği görülmektedir (Pinder ve Harlos, 2001: 336). Sessizlik; alçakgönüllülük, saygılı olmak ve nezaket gibi erdemli davranışlar ile ilişkilendirilmektedir (Alpaslan ve Kayalar, 2012: 137). Ancak ilerleyen süreçte sessizliğin örgütler ve bireyler için olumsuz yönlerinin olduğuna ilişkin görüşler öne çıkmaya başlamıştır. Örneğin Van Dyne ve Lepine (1998: 109), örgütlerde sürekli gelişim için yeni fikir ve görüşlerin ortaya çıkmasını kolaylaştıran bir örgütsel iletişim ortamının yerleştirilmesinin gerekli olduğunu ileri sürmüşlerdir. Oysa sessizlik, çalışanların örgütsel problemler ya da iyileştirmeler konusundaki görüş ve düşüncelerini kendilerinde tutmaları, kaygı ve önerilerini dile getirmemeleri olarak örgütsel değişim ve gelişimin önünde önemli bir engel oluşturabilmektedir (Morrison ve Milliken, 2000).

Literatürde örgütsel sessizlik konusunda yapılan farklı tanımlara rastlanmaktadır. Çalışanların örgütle ilgili gelişmeler hakkında fikirlerini bilinçli bir şekilde dile getirmeme durumu (Van Dyne vd., 2003: 1361), çalışanların örgütle ilgili konularda düşüncelerini bilerek kendilerine saklaması hali (Tangirala ve Ramamujam, 2008: 41), çalışanların örgütle ilgili konularda davranışsal, bilişsel ve duygusal değerlendirmelerini düzeltebilecek veya değiştirebilecek kişilere yazılı ya da

sözlü olarak açıklamaktan kaçınmaları (Pinder ve Harlos, 2001: 335), çalışanların işlerini ve kurumunu iyileştirmeye ilgili bilgi ve düşüncelerini kasıtlı olarak esirgemesi (Morrison ve Milliken, 2000: 711-712), çalışanların örgüt yararına olacağını düşündükleri bilgilerini gönüllü veya gönülsüz olarak sakladıkları bir durum (Bagheri vd., 2012: 50) şeklinde tanımlamalar yapılmaktadır.

Örgütsel sessizlik çok boyutlu bir yapı olarak kabul edilmekte ve genelde araştırmacılarca Van Dyne vd. (2003)'nin ortaya koyduğu üç boyutlu yapının tercih edildiği görülmektedir. Bunlar kabullenici (acquiescent), savunmacı (defensive) ve korumacı (prosocial) sessizlik olarak sıralanmaktadır (Aytemiz Seymen ve Korkmaz, 2017; Atilla Gök, 2016; Erok, 2018). Kabullenici sessizlik, çalışanların kasıtlı, edilgen ve katılımsız davranışlarını kapsar ve çalışanların işyerinde ilgisizlik veya boyun eğme durumu nedenleriyle görüş ve düşüncelerini bilerek dile getirmemeleri ve sessiz kalmayı tercih etmeleridir. Savunmacı sessizlik ise, çalışanın kendisini dış tehdit ve tehlikelerden korumak amacıyla kasıtlı olarak sessiz kalması halidir. Kendini korumaya ya da korkuya dayalı sessizlik davranışı olarak da ifade edilen (Alparslan ve Kayalar, 2012: 141) sessizliğin bu boyutunda korku etkilidir. Kişi, üstlerinin duymak istemediği ya da istemeyeceği bir durumu veya bilgiyi cezalandırılmaktan korktuğu için kendisine saklayabilir. Görmezden, duymazdan gelen bir tutum içinde olabilir (Milliken ve Morrison, 2003: 1565). Korumacı sessizlik ya da prososyal sessizlik ise örgüt yararına sessizlik olarak da ifade edilmektedir ve çalışanların işle ilgili görüş ve düşüncelerini hem örgütün, hem toplumun, hem de diğer çalışanların zarar görmemeleri adına kendisinde saklamasıdır.

Çalışanların sessizlik davranışında bulunmalarına yol açan etkenler bireysel, örgütsel ve yönetsel olmak üzere üç ana başlıkta toplanabilir (Bağ ve Ekinci, 2018: 569). Dışa dönüklük, açıklık, duygusallık, sorumluluk duygusu (Şimşek ve Aktaş, 2014), öz izleme yeteneği ve kontrol odaklı olmak (Premeaux ve Bedian, 2003), özsaygı (Pinder ve Harlos, 2001), korku kontrolü (Milliken vd., 2003), iletişime yatkınlık ve kendini uyarılma yeteneği (Çakıcı, 2010), çaresizlik, tükenmişlik ve yalnızlık (Tikici vd., 2011), çalışanların iş deneyimi, bilgi düzeyi ve cinsiyeti (Pinder ve Harlos, 2001; Tolunay Ateş ve Önder, 2018), medeni durum (Tolunay Ateş ve Önder, 2018) sessizliğe etki eden bireysel nedenler arasında yer almaktadır.

Çalışanları sessizlik davranışında bulunmaya yönelten örgütsel nedenler ise; örgüt politikaları, örgütün etik değerleri, örgütün kuralları ve kuralcı tutumu ve baskısı (Milliken vd. (2003); haksızlık kültürünün baskın olduğu örgüt iklimi, otoriter yönetim tarzları, yüksek merkezileşme, bürokratik işleyiş, zayıf iletişim, kötü performans değerlemeleri ve gelişigüzel karar verilmesi (Pinder ve Harlos, 2001); ülke kültürü (Çakıcı, 2010); güç mesafesi (Huang vd., 2005; Sarı Aytekin vd., 2017); nezaket anlayışları (Nakane, 2006) şeklinde sayılabilir.

Örgütsel sessizlik kimi zaman da yönetsel nedenlerle ortaya çıkabilir. Örneğin yöneticilerin bilgi birikimi, deneyimi ve kişisel özellikleri yanında çalışanlara yönelik olumsuz tutum ve inançları (Morrison ve Milliken, 2000) ve otoriter yöneticiler (Dilek ve Taşkıran, 2016) örgütsel sessizliğe yol açabilen yönetsel faktörler arasındadır.

Örgütsel sessizliğin bireyler ve örgütler düzeyinde ortaya çıkan çok sayıda olumsuz sonucuna da vurgu yapılmaktadır. Bireyler üzerindeki olumsuz etkileri, çalışanların kendilerini değersiz hissetmeleri (Durak, 2014); kırılma (Çakıcı, 2007); çalışanların kendilerini güçsüz hissetmeleri ve buna bağlı olarak da aidiyet, örgütsel bağlılık, destek ve güven duygusunda eksilme, iş tatmini sağlayamama, işten ayrılma isteği (Çakıcı, 2008; Karaca, 2013; Morrison ve Milliken, 2000; Shojaie vd., 2011), tükenmişlik (Şimşek ve Aktaş, 2014), stres ve motivasyon kaybı (Yalçınsoy, 2017) gibi sıralanabilir. Örgütsel düzeydeki olumsuz sonuçları ise, kalitesiz bir örgütsel iletişim iklimi (Vakola ve Bouradas, 2005); performans düşüşü (Şimşek ve Aktaş, 2014; Tayfun ve Çatır, 2013); düşük motivasyon, düşük örgütsel öğrenme, yüksek işten ayrılma ve sabotaj davranışları (Morrison ve Milliken, 2000); yetersiz iş tatmini (Şimşek ve Aktaş, 2014); düşük örgüte ve yöneticiye güven (Dedehanov ve Rhee, 2015); düşük örgütsel bağlılık (Atilla Gök, 2016; Aytemiz Seymen ve Korkmaz, 2017; Güven vd., 2018; Önder, 2017; Salha vd., 2016) şeklindedir.

1.3. Örgütsel Bağlılık ve Örgütsel Sessizlik İlişkisi

Hirschman (1970)'in çalışmasından itibaren örgüt bilimciler genelde sessizliği bağlılık ile eşleştirmişlerdir. Sessizliğin eylemsiz kalmayı temsil ettiği ve mevcut durumun kabullenildiği varsayılmıştır (Pinder ve Harlos, 2001: 336). Zamanla sessizlik, örgütsel yaşamda birçok olumsuzluğun işareti olarak görülmeye baş-

lanmış ve araştırmalar da bu sonucu doğrular bulgular ortaya koymuştur. Dolayısıyla örgütsel sessizlik ile örgütsel bağlılık arasındaki ilişkilerde karmaşık sonuçlar söz konusudur.

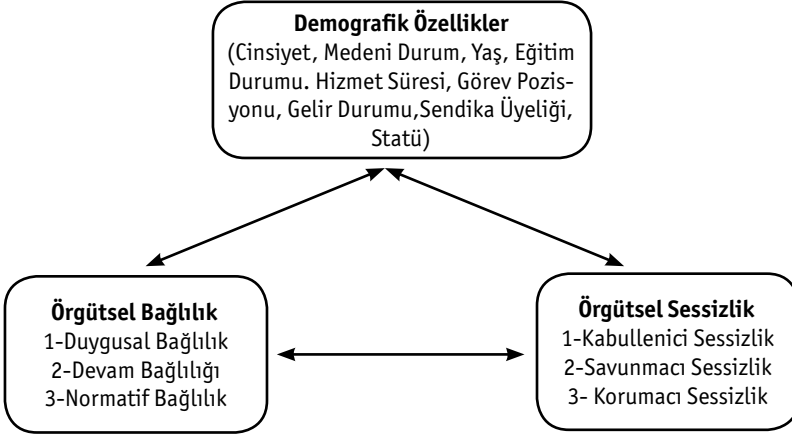
Örneğin Farrel (1983) sessizlik davranışlarının bağlılık anlamına geldiğini ifade ederken Nikmaram vd. (2012), Hussain vd. (2016), Korkmaz (2018) ve Can (2016) tarafından yapılan çalışmalarda örgütsel sessizlik ile örgütsel bağlılık arasında pozitif yönlü bir ilişki olduğu belirlenmiştir. Başka bir anlatımla örgütsel sessizlik arttıkça çalışanların örgütsel bağlılıkları da artmaktadır.

Soycan (2010), Batmunkh (2011), Norouzi ve Vazifeh (2016), Önder (2017), Saeed ve Karim (2016) ve Salha vd. (2016) örgütsel sessizlik ile örgütsel bağlılık arasında negatif yönlü anlamlı ilişkilerin bulunduğunu ortaya koyan çalışmalar yapmıştır. Akar (2018), yaptığı meta analiz çalışmasında örgütsel sessizlik ile örgütsel bağlılık arasında negatif yönlü bir ilişkinin olduğunu saptamıştır. Bu çalışmalara göre çalışanların örgütsel sessizlik düzeylerindeki artış karşısında örgütsel bağlılık düzeylerinde düşüş söz konusu olmaktadır.

Kolay (2012) duygusal bağlılık ile örgütsel sessizliğin üç boyutu (kabullenici, savunmacı, korumacı) arasında negatif yönlü, devam bağlılığı ile örgütsel sessizliğin üç boyutu arasında pozitif yönlü, normatif bağlılık ile kabullenici ve savunmacı sessizlik arasında pozitif yönlü, korumacı sessizlik ile negatif yönlü ilişki olduğu sonucunu elde etmiştir. Kahveci (2010), duygusal ve normatif bağlılık ile sessizlik arasında pozitif yönlü, devam bağlılığı ile örgütsel sessizlik arasında negatif yönlü bir ilişkiyi bulmuştur. Özdemir (2015) yaptığı çalışmasında, normatif bağlılık ile kabullenici ve savunmacı sessizlik arasında pozitif yönlü, duygusal bağlılık ile kabullenici ve savunmacı sessizlik arasında negatif yönlü bir ilişkinin varlığını ortaya koymuşlardır. Sevgin (2015) kabullenici sessizlik ile duygusal, devam ve normatif bağlılık arasında pozitif yönlü anlamlı bir ilişkiyi belirlemiştir. Vardarlier ve Akıner (2017) çalışmalarında, duygusal bağlılık ile kabullenici sessizlik arasında pozitif, savunmacı sessizlik arasında ise negatif yönlü bir ilişkiyi, normatif bağlılık ile savunmacı sessizlik arasında pozitif yönlü ve örgütsel sessizlik arasında yine pozitif yönlü bir ilişkinin varlığını saptamışlardır. Sayğan (2011), duygusal bağlılık ile örgütsel sessizlik arasında negatif yönlü bir ilişki olduğunu belirlemiştir. Bunların yanında Yüksel (2015) ve Konakçı Göven (2018)

çalışmalarında örgütsel sessizlik ile örgütsel bağlılık arasında anlamlı bir ilişkinin olmadığı sonucuna ulaşmışlardır.

Yerli ve yabancı literatürde yapılan taramalar sonucunda elde edilen veriler ve teorik değerlendirmeler ışığında aşağıdaki araştırma modeli ve araştırma hipotezleri geliştirilmiştir.



Şekil 1. Araştırma Modeli

Araştırmanın hipotezleri;

- H₁: Duygusal Bağlılık ile kabullenici sessizlik arasında negatif yönlü bir ilişki vardır.
 H₂: Devam Bağlılığı ile kabullenici sessizlik arasında pozitif yönlü bir ilişki vardır.
 H₃: Normatif bağlılık ile kabullenici sessizlik arasında negatif yönlü bir ilişki vardır.
 H₄: Duygusal bağlılık ile savunmacı sessizlik arasında negatif yönlü bir ilişki vardır.
 H₅: Devam bağlılığı ile savunmacı sessizlik arasında pozitif yönlü bir ilişki vardır.
 H₆: Normatif bağlılık ile savunmacı sessizlik arasında negatif yönlü bir ilişki vardır.
 H₇: Duygusal bağlılık ile korumacı sessizlik arasında pozitif yönlü bir ilişki vardır.
 H₈: Devam bağlılığı ile korumacı sessizlik arasında negatif yönlü bir ilişki vardır.
 H₉: Normatif bağlılık ile korumacı sessizlik arasında pozitif yönlü bir ilişki vardır.
 H₁₀: Örgütsel bağlılık ile örgütsel sessizlik arasında negatif yönlü bir ilişki vardır.
 H₁₁: Örgütsel bağlılık, örgütsel sessizliği negatif yönde etkilemektedir.

2. ÇALIŞMANIN YÖNTEMİ

2.1. Araştırmanın Evreni, Örneklemi, Kullanılan Ölçekler

Araştırmada veri toplamak amacıyla anket tekniği kullanılmıştır. Araştırmanın evrenini Karaman ilinde görev yapan (yerel yönetimler hariç) toplam 9638 kamu çalışanı oluşturmaktadır (Karaman SGK İl Müdürlüğü). Kolayda örnekleme yöntemi uyarınca araştırmanın örneklemini oluşturan toplam 500 kamu çalışanına anketler Nisan 2018 döneminde dağıtılmış ve bir hafta sonra geri toplanmıştır. Sağlıklı doldurulduğu belirlenen toplam 352 anket analize dahil edilmiştir. Bu doğrultuda örneklemin evreni temsil etme yeterliliğinin olduğu kabul edilmektedir (Erdoğan ve Yazıcıoğlu, 2004: 36; Gürbüz ve Şahin, 2016: 132)¹. Araştırma kapsamında kullanılan ölçekler üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölüm cinsiyet, medeni durum, eğitim durumu ve yaş gibi demografik özelliklere yer verilmiş sorulardan oluşmaktadır. İkinci bölüm ise Van Dyne vd. (2003) geliştirilen ve Taşkiran (2010) tarafından Türkçe'ye uyarlanarak test edilen örgütsel sessizlik ölçeğinden oluşmaktadır. Beşli Likert şeklinde (1=Kesinlikle Katılmıyorum.. 5=Kesinlikle Katılıyorum) yapılandırılan ölçekte toplam 15 madde yer almaktadır. Ölçeğin üçüncü bölümü ise Meyer ve Allen tarafından geliştirilen ve Türkçe'de çok sayıda araştırmada (Özsoy, 2004; Candan, 2014; Candan ve İnce, 2016; Önder, 2017; Yetim, 2018; Gül ve Beyşenova, 2018) test edilen toplam 18 maddelik beşli Likert şeklinde (1=Kesinlikle Katılmıyorum...5=Kesinlikle Katılıyorum) yapılandırılmış örgütsel bağlılık ölçeğinden oluşmaktadır.

2.2. Analiz ve Bulgular

Araştırmanın anketler aracılığıyla elde edilen verilerinin analizi için ilk olarak katılımcıların demografik özelliklerini ortaya koymak amacıyla tanımlayıcı istatistiklere yer verilmiştir. Frekans ve yüzde sonuçları Tablo 1 aracılığıyla sunulmuştur.

¹ Evren büyüklüğü 10.000, 0.05 örnekleme hatası (d) ve 0.08 anlamlılık düzeyinde (p) örnek büyüklüğünün 240 olması yeterli kabul edilmektedir (Erdoğan ve Yazıcıoğlu, 2004; Gürbüz ve Şahin, 2016: 132).

Tablo 1. Demografik Özellikler

Özellik	Kategori	Frekans (f)	Yüzde (%)
Cinsiyet	Erkek	265	75,3
	Kadın	87	24,7
Medeni Durum	Evli	276	78,4
	Bekar	76	21,6
Yaş	21-25	12	3,4
	26-30	55	15,6
	31-35	83	23,6
	36-40	77	21,9
	41-50	87	24,7
	51+	38	10,8
Eğitim Durumu	Lise	68	19,3
	Ön lisans	47	13,4
	Lisans	199	56,5
	Lisans üstü	38	10,8
Hizmet Süresi	1 yıldan az	9	2,6
	1-5 yıl	78	22,2
	6-10 yıl	106	30,1
	11-20 yıl	89	25,3
	21-30 yıl	56	15,9
	30+	14	4,0
Gelir Seviyesi	1000-2000TL	8	2,3
	2001-3000TL	149	42,3
	3001-4000TL	117	33,2
	4001-5000TL	53	15,1
	5000+	25	7,1

Görev Pozisyonu	Memur	139	39,5
	VHKİ	35	9,9
	Bilgisayar İşletmeni	41	11,6
	Tekniker/ Mühendis	51	14,5
	Uzman	14	4,0
	Şube Müdürü	3	0,9
	Müdür Yardımcısı	5	1,4
	Müdür	4	1,1
	Akademik personel	60	17,0
Sendika üyeliği	Evet	226	64,2
	Hayır	126	35,8
Statü	Kadrolu	297	84,4
	Sözleşmeli	55	15,6

Araştırmaya katılan kamu çalışanlarının %75,3'ünün erkek, %24,7'sinin kadınlardan oluştuğu, %78,4'ünün evli, %21,6'sının bekar oldukları, %3,4'ünün 21-25 yaş, 15,6'sının 26-30 yaş, %23,6'sının 31-35 yaş, %21,9'unun 36-40 yaş, %24,7'sinin 41-50 yaş, %10,8'inin 51 ve üstü yaş aralığında oldukları, %19,3'ünün lise, %13,4'ünün ön lisans, %56,5'inin lisans, %10,8'inin lisansüstü eğitim düzeyinde oldukları, %2,6'sının 1 yıldan az, %22,2'sinin 1-5 yıl, %30,1'inin 6-10 yıl, %25,3'ünün 11-20 yıl, %15,9'unun 21-30 yıl ve %4'ünün 31 yıl ve üstü hizmet süresine sahip oldukları, %2,3'ünün 1000-2000TL, %42,3'ünün 2001-3000TL, %33,2'sinin 3001-4000TL, %15,1'inin 4001-5000TL ve %7,1'inin 5000TL üzerinde gelir seviyesinde olduğu, %39,5'inin memur, %4'ünün uzman, %9,9'unun VHKİ, %11,6'sının bilgisayar işletmeni, %14,5'inin tekniker/mühendis, %0,9'unun şube müdürü, %1,4'ünün müdür yardımcısı, %1,1'inin müdür/il müdürü, %17'sinin akademik personel olduğu, %64,2'ünün bir sendikaya üye olduğu ancak %35,8'inin ise sendika üyeliğinin bulunmadı, %84,4'ünün kadrolu statüde ve %15,6'sının sözleşmeli statüde görev yaptıkları belirlenmiştir.

Araştırmanın ölçmeyi amaçladığı değişkenlerden birisi olan örgütsel bağlılık ölçeğinin faktör analizi, ortalama, standart sapma ve güvenilirlik analizleri Tablo 2 aracılığıyla özet olarak gösterilmiştir.

Tablo 2. Örgütsel Bağlılık Ölçeği Faktör Analizi, Ortalama, Standart Sapma ve Güvenilirlik Analizi

Faktör adı	Soru İfadesi	Ort.	Std. Sapma	Faktör Ağırlığı	Faktörün Açıklayıcılığı (%)	Güvenilirlik Cronbach's α
Duygusal Bağlılık	3.Bu kurumda çalışmanın benim için özel (kişisel) bir anlamı var.	3,15	1,179	0,839	37,44	0,913
	4.Bu kuruma karşı duygusal bir bağlılık hissediyorum.	3,22	1,179	0,833		
	5.Çalıştığım kurumda kendimi ailenin bir parçası gibi hissediyorum.	3,26	1,159	0,816		
	6.Çalıştığım kuruma karşı güçlü bir aidiyet hissediyorum.	3,26	1,141	0,794		
	1.Kariyer hayatımın geri kalan kısmını bu kurumda tamamlamaktan mutluluk duyarım.	3,26	1,260	0,753		
	2.Bu kurumun karşılaştığı her problemi kendi problemim gibi hissedirim.	3,28	1,123	0,723		
Normatif Bağlılık	18.Şimdiki yöneticilerimle birlikte çalışma zorunluluğu hissediyorum.	2,96	1,166	0,800	13,42	0,801
	16.Bu kurumdaki insanlara olan sorumlulukların nedeniyle şu an işten ayrılmazdım.	3,04	1,107	0,755		
	14.Kuruluşumdan şimdi ayrılırsam kendimi suçlu hissederim	2,82	1,178	0,731		
	17.Bu kuruma çok şey borçluyum.	3,28	1,117	0,613		
	13.Ayrılmak benim için avantajlı da olsa, şu an kurumumdan ayrılmamın doğru olduğunu düşünmüyorum.	3,29	1,155	0,606		
	15.Bu kurum benim sadakatimi hak ediyor.	3,25	1,102	0,558		

Faktör adı	Soru İfadesi	Ort.	Std. Sapma	Faktör Ağırlığı	Faktörün Açıklayıcılığı (%)	Güvenilirlik Cronbach's α
Devam bağlılığı	10.Bu kurumdan ayrılmayı göze alamayacak kadar az alternatifim olduğumu hissediyorum.	3,05	1,195	0,796	12,33	0,690
	9.Şu anda kuruluşumdan ayrılmak istediğime karar versem, hayatımın çoğu altüst olur.	3,02	1,210	0,723		
	12.Bu kuruluştan ayrılmamın az sayıdaki olumsuz sonuçlarından biri alternatif iş olanaklarının az olmasıdır.	3,12	1,196	0,657		
	7.Şu anda kurumumda çalışmaya devam etmemin nedeni istekten ziyade gereklilikten kaynaklanmaktadır.	3,36	1,178	0,575		
	8.İstesem de, şu anda kuruluşumdan ayrılmak benim için çok zor olurdu.	3,31	1,180	0,519		
	11.Eğer bu kuruma kendimden bu kadar çok şey katmamış olsaydım, başka bir yerde çalışmayı göz önünde bulundurabilirdim.	2,93	1,102	0,500		
Faktör Açıklayıcılığı Toplam					63,19	
Örgütsel Bağlılık Genel Ortalaması						3,1600
Örgütsel Bağlılık Ölçeği Güvenilirlik Testi (Genel)						0,873
KMO Ölçek Geçerliliği						0,892
Bartlett Küresellik Testi Ki Kare						3024,864
Standart Sapma						153
p değeri						0,000

Yapılan faktör analizi sonuçlarına göre ölçek yapısal geçerliliği oldukça yüksek bir değere sahiptir (KMU Bartlett Küresellik Testi=0,892). Örgütsel bağlılık

ölçeğinin literatüre ve özgün biçimine uyumlu şekilde üç boyuttan oluşan bir yapısının olduğu ve duygusal, devam ve normatif bağlılık alt boyutlarının toplam varyansı açıklama oranının %63,19 olduğu belirlenmiştir. Örgütsel bağlılık genel ortalamasının (3,16) olduğu ve bu değer de orta düzeyde bir dereceye karşılık geldiği anlaşılmıştır. Örgütsel bağlılık alt boyutlarının ortalamalarının ise; duygusal bağlılık (3,24), devam bağlılığı (3,13) ve normatif bağlılık (3,11) şeklinde orta düzeyde oldukları belirlenmiştir. Duygusal bağlılık düzeyinin ortalaması olan 3,24 düzeyi kamu çalışanlarının istenen bir türü açısından çok yüksek olmasa da olumlu bir düzeyi göstermektedir. Ancak olumsuz bir bağlılık biçimi olarak kabul edilen devam bağlılığının da 3,13 ortalamaya sahip olması ise kamu çalışanlarının alternatif iş olanaklarının yetersizliği ya da hiç olmaması nedeniyle örgütlerinde mecburen kalmakta olduklarını işaret etmektedir. Normatif bağlılık düzeyinin de 3,11 ortalamaya sahip olması, kamu çalışanlarının kendileri için kurumlarına bağlı kalmalarının bir vefa borcu olarak görülmesi adına önemli ve değerli kabul edilebilir. Örgütsel bağlılık ölçeğinin güvenilirlik analizleri için Cronbach α testinden yararlanılmış ve elde edilen 0,873 değeri ile de ölçeğin yüksek güvenilirlik düzeyinde olduğu görülmüştür. Örgütsel bağlılık ölçeğinin alt boyutları temelinde ayrı ayrı güvenilirlik testleri de yapılmıştır. Buna göre; duygusal bağlılık alt boyutunun Cronbach α değeri 0,913, devam bağlılığı Cronbach α değeri 0,801 ve normatif bağlılık alt boyutunun Cronbach α değeri 0,690 olarak bulunmuştur. Elde edilen güvenilirlik değerlerine göre örgütsel bağlılık alt boyutları açısından da ölçeğin güvenilirlik düzeyinin yüksek olduğu görülmektedir.

Araştırmada ölçülen değişkenlerden birisi de örgütsel sessizlik ölçeğidir. Ölçeğin geçerlilik ve güvenilirlik testleri ile ortalama ve standart sapmalarını ortaya koyan analizler, Tablo 3 ile özet şeklinde sunulmuştur.

Tablo 3. Örgütsel Sessizlik Ölçeği Faktör Analizi, Ortalama, Standart Sapma, Güvenirlik Analizi

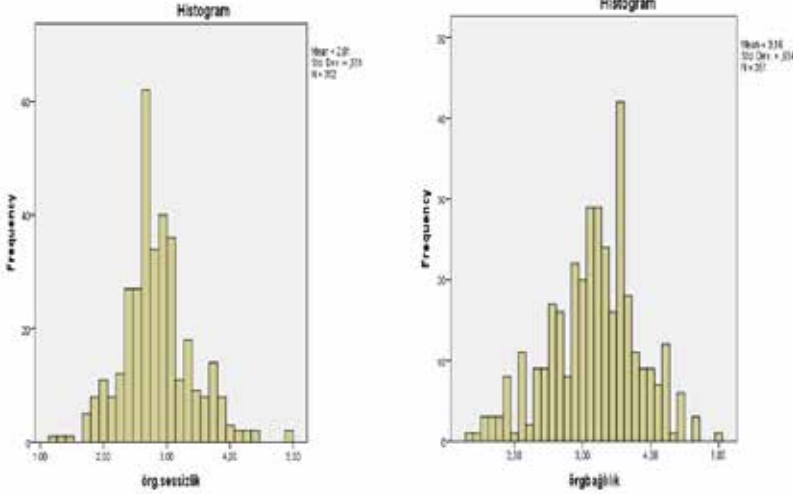
Faktör adı	Soru İfadesi	Ort.	Std. Sapma	Faktör Ağırlığı	Faktörün Açıklayıcılığı (%)	Güvenilirlik Cronbach's α
Savnamacı Sessizlik	7.Yöneticimin tepkisinden korktuğum veya çekindiğim için iş ile ilgili bilgilerimi kendime saklarım.	2,14	0,978	0,854	33,03	0,864
	10.Yöneticimin tepkisinden korktuğum veya çekindiğim için ortaya çıkan problemlere yönelik çözümlerimi geliştirmekten çekinirim.	2,17	1,027	0,840		
	6.Yöneticimin tepkisinden korktuğum veya çekindiğim için değişime ilişkin fikirlerimi ileri sürmem ve konuşmam.	2,18	1,042	0,808		
	9.Kurumdaki devamlılığımı korumak amacıyla eksik hususları düzeltmeye yönelik var olan görüşlerimi açıklamaktan sakınırım.	2,14	0,988	0,777		
	8.Bulduğum kurumda çalışmaya devam edebilmek için iş ile ilgili olumsuz durumları görmezden gelirim.	2,20	1,024	0,597		
Korumacı Sessizlik	14.Çalıştığım kuruma zarar verebilecek bilgileri açıklamayı reddederim.	4,12	1,037	0,842	20,09	0,822
	13. Kurum ile ilgili sırları açıklamam konusunda başkalarından gelen baskılara direnirim.	4,00	1,046	0,837		
	15.Çalıştığım kurum ile ilgili gizli kalması gereken bilgileri en uygun şekilde muhafaza ederim.	4,18	1,050	0,815		
	12.Kuruma yararlı olmak amacıyla özel bilgilerimi saklarım.	3,59	1,206	0,678		
	11.Kurum ile ilgili olan işbirliğime dayanarak, gizli kalması gereken bilgileri kendime saklarım.	3,66	1,214	0,667		

Faktör adı	Soru İfadesi	Ort.	Std. Sapma	Faktör Ağırlığı	Faktörün Açıklayıcılığı (%)	Güvenilirlik Cronbach's α
Kabullenici sessizlik	2. Alınacak kararlara nıza gösteren biri olduğumdan düşüncelerimi kendime saklarım.	2,47	1,021	0,765	8,81	0,798
	1. Benimle ilgili olmadığı için değişime yönelik yapılan öneriler hakkında konuşmakta isteksizimdir.	2,62	1,118	0,734		
	3. Problemlere çözüm üretme noktasında görüşlerimi kendime saklarım.	2,26	0,965	0,703		
	5. Beni alakadar etmediğini düşündüğüm için, buradaki işlerin nasıl daha iyi yapılabileceği konusundaki görüşlerimi ifade etmekten kaçınıyorum.	2,26	1,045	0,579		
	4. Lehime bir değişiklik yaratacağına inanmadığım için, kendimi geliştirmeye yönelik fikirlerimi ifade etmekten çekinirim.	2,17	0,955	0,528		
Faktör Açıklayıcılığı Toplam					61,93	
Örgütsel Sessizlik Genel Ortalaması						3,11
Örgütsel Sessizlik Ölçeği Güvenilirlik Testi (Genel)						0,812
KMO Ölçek Geçerliliği						0,841
Bartlett Küresellik Testi Ki Kare						2464,360
Standart Sapma						105
p değeri						0,000

Faktör analizi sonucunda, örgütsel sessizlik ölçeğinin literatür ile de uyumlu şekilde kabullenici, savunmacı ve korumacı sessizlik alt boyutlarından oluştuğu belirlenmiştir. Üç boyutlu yapının toplam faktörü açıklayıcılık oranının %61,93 olduğu ve kullanımının uygun olduğu bulgusu elde edilmiştir. Araştırmaya katılan kamu çalışanlarının örgütsel sessizlik düzeylerinin genel ortalamasının (3,11) olduğu ve bu değerlerin ortalamasının biraz üstünde bir dereceye karşılık geldiği görülmüştür. Örgütsel sessizlik alt boyutlarına yönelik ortalamalar incelendiğinde; kabullenici sessizliğin (2,36) ortalama ile düşük düzeyde, savunmacı

sessizliğin (2,17) ortalama ile düşük düzeyde ve korumacı sessizliğin ise (3,91) ile yüksek düzeyde bir değere sahip olduğu belirlenmiştir. Kamu çalışanlarının görüş ve düşüncelerinin dikkate alınmayacağı için sessiz kalmaları hali olan kabullenici sessizlik düzeyi 2,36 ortalama ile düşük düzeyde bulunmuştur. Bu sonuç, olumsuz bir sessizlik hali açısından kamu çalışanlarının iyi bir algılama içinde olmaları şeklinde değerlendirilebilir. Çalışanların korktukları için sessiz kalmaları hali olarak kabul edilen savunmacı sessizlik düzeyleri de 2,17 ortalama değeri düşük bir düzeyi ifade etmektedir. Dolayısıyla araştırmaya katılan kamu çalışanlarının savunmacı sessizlik düzeylerinin düşük olması olumlu bir sonucu işaret etmektedir. Aynı şekilde kurumlarını, iş arkadaşlarını ve yöneticilerini zor durumda bırakmamak için sessiz kalma hali olarak görülen korumacı sessizlik düzeyi ise 3,91 yüksek düzeyde bir değerde bulunmuştur. Bir anlamda olumlu bir sessizlik hali olan korumacı sessizlik düzeyinin yüksek olmasını, kamu çalışanlarının örgütleri lehine sessiz kalmaya istekli oldukları şeklinde yorumlamak doğru olacaktır. Ölçeğin yapısal geçerliliğinin test edildiği KMO Bartlett Kürsellik Testi sonuçlarına göre, 0,841 gibi oldukça yüksek bir değer elde edilmiş ve buna göre de örgütsel sessizlik ölçeğinin geçerli bir ölçek olduğu anlaşılmıştır. Ayrıca güvenilirlik testi de Cronbach α yöntemi ile test edilmiş, ulaşılan sonuçlara göre, örgütsel sessizlik ölçeğinin 0,812 güvenilirlik düzeyine sahip olduğu ve bu değer de oldukça yüksek bir güvenilirlik düzeyine işaret ettiği görülmüştür. Örgütsel sessizlik ölçeğinin alt boyutları üzerindeki ayrı ayrı yapılan güvenilirlik testlerine göre; kabullenici sessizliğin 0,798, savunmacı sessizliğin 0,864 ve korumacı sessizliğin de 0,822 güvenilirlik düzeyinde olduğu ve her üç alt boyutun da güvenilirlik düzeyinin yüksek değerlere sahip olduğu sonucu elde edilmiştir. Bu bağlamda araştırmada kullanılan örgütsel sessizlik ölçeğinin geçerlilik ve güvenilirlik yönüyle kabul edilebilir özellikte olduğu saptanmıştır.

Araştırma kapsamında elde edilen verilerin normal dağılıp dağılmadığına ilişkin histogram, varyans katsayısı, basıklık/çarpıklık, detrended plot dağılım grafiği ve Kolmogorov Smirnov Normallik Testi'nden oluşan beş aşamalı bir normallik testi uygulanmıştır. Bu bağlamda ilk olarak verilere yönelik histogram grafiklerine bakılmıştır.

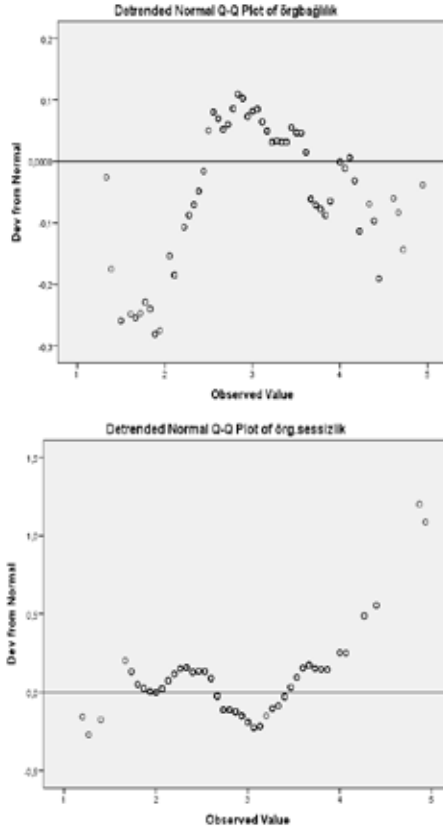
Grafik 1. Örgütsel Bağlılık ve Örgütsel Sessizlik Histogram Grafikleri

- ◇ Histogram grafiklerinin incelenmesi sonucunda örgütsel bağlılık ve örgütsel sessizlik değişkenlerine ilişkin elde edilen verilerin normal dağılıma uygun olduğu görülmektedir.
- ◇ İkinci aşamada değişkenlere ilişkin verilerin varyans katsayıları incelenmiştir. Buna göre; örgütsel bağlılık değişkeninin varyans katsayısı (standart sapma $(0,65432)/$ Ortalama $(3,16)=0,2070$) olarak bulunmuştur. Örgütsel sessizlik değişkenine ait varyans katsayısı ise, (standart sapma $(0,55090)/$ Ortalama $(2,81)=0,1960$) şeklinde belirlenmiştir. Her iki değişkenin varyans katsayılarının da %30'da daha düşük değerlerde olması nedeniyle örgütsel bağlılık ve örgütsel sessizlik değişkenlerinin elde edilen verilerinin normal dağılıma uygun olduğu sonucuna ulaşılmıştır.
- ◇ Normallik testi açısından üçüncü aşamada çarpıklık (skewness) ve basıklık (kurtosis) değerleri incelenmiştir. Buna göre örgütsel bağlılık değişkeninin çarpıklık değeri $-0,292$, basıklık değeri $0,058$ olarak bulunmuştur. Örgütsel sessizlik değişkeninin çarpıklık değerinin $0,478$, basıklık değerinin de $1,221$ olduğu sonucu elde edilmiştir. Her iki değer de $\pm 1,96$ aralığında olması nedeniyle bu değişkenlere yönelik elde edilen verilerin normal dağılıma uygun olduğu görülmüştür.

◇ Dördüncü aşamada Kolmogorov Smirnov normallik testi yapılmış ve bu analiz sonuçlarına göre örgütsel bağlılık değişkeninin normallik testi (p değeri; 0,060>0,05), örgütsel sessizlik değişkeninin de normallik testi (p değeri; 0,990>0,05) olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Bu test sonuçları açısından da değişkenler için elde edilen verilerin normal dağılıma uygun olduğu belirlenmiştir.

◇ Son olarak da detrended plot grafiği ile analiz yapılmıştır.

Grafik 2. Detrended Plot Grafiği



Bu grafik incelendiğinde değişkenlere ait veriler, rastgele bir dağılım göstermekte ve normal dağılıma yakın bir görüntüyü ortaya koymaktadır. Sonuç olarak beş aşamalı normallik testlerinin hepsinde örgütsel bağlılık ve örgütsel sessizlik

değişkenlerine ait verilerin normal dağılıma uygun olduğu ve parametrik testlerin yapılmasının mümkün olduğu belirlenmiştir (Sipahi vd., 2008: 65-68).

Araştırmaya katılan kamu çalışanlarının örgütsel sessizlik ve örgütsel bağlılık düzeylerinin çeşitli özellikleri açısından incelendiği fark testleri yapılmıştır. Yapılan bağımsız değişkenler t testi ve tek yönlü varyans analizi (ANOVA) sonuçlarına göre;

- ◇ Erkeklerin kadınlar göre kabullenici sessizlik ve savunmacı sessizlik düzeyi anlamlı şekilde daha yüksek olduğu,
- ◇ Sendika üyesi olan kamu çalışanlarının sendika üyesi olmayanlara göre kabullenici sessizlik düzeylerinin daha yüksek olduğu,
- ◇ Kadrolu statüde görev yapan çalışanların hem devam bağlılığı hem de genel olarak örgütsel bağlılık düzeyi açısından sözleşmeli olanlardan daha yüksek düzeyde oldukları,
- ◇ Kamu çalışanlarının yaş gruplarına göre kabullenici sessizlik, savunmacı sessizlik ve genel olarak örgütsel sessizlik düzeyleri arasında anlamlı fark olduğu, duygusal bağlılık ve örgütsel bağlılık düzeylerinin gruplar arasında farklılık gösterdiği, farklılıkların hangi gruplar arasında olduğunu belirlemek için yapılan Tukey Testi'ne göre de 21-25 arası yaş grubu ile 31-35- 36-40 ve 41-50 arası yaş grupları arasında kabullenici sessizlik yönüyle anlamlı farklılık olduğu, savunmacı sessizlik boyutu açısından 21-25 yaş grubu ile 36-40 yaş grubu arasında, genel olarak örgütsel sessizlik değişkeni açısından 21-25 yaş grubu ile 36-40, 41-50 ve 51 ve üzeri yaş grubu arasında anlamlı bir farklılık olduğu, duygusal bağlılık alt boyutu ile genel olarak örgütsel bağlılık değişkeni açısından 21-25 yaş grubu ile 36-40, 41-50 ve 51 ve üzeri yaş grubu arasında anlamlı bir farklılık olduğu,
- ◇ Eğitim düzeyleri açısından kamu çalışanlarının kabullenici sessizlik, savunmacı sessizlik, korumacı sessizlik, örgütsel sessizlik, duygusal bağlılık, devam bağlılığı ve normatif bağlılıklarının gruplar arasında anlamlı farklılık dolduğu belirlenmiş bu bağlamda hangi gruplar arasında farklılık olduğunu ortaya koymak amacıyla da Tukey Testi'nden yararlanılmıştır. Buna göre; kabullenici, savunmacı ve korumacı sessizlik alt boyutlarının

her birisi açısından lise mezunu kamu çalışanları ile lisans eğitim düzeyindekiler arasında, duygusal bağlılık alt boyutu açısından lise eğitim düzeyinde olanlar ile lisansüstü eğitim düzeyinde olanlar arasında, devam bağlılığı açısından önlisans eğitim düzeyindekiler ile lisansüstü eğitim düzeyindekiler arasında, genel olarak örgütsel bağlılık değişkeni açısından lisansüstü eğitim düzeyindekiler ile lise ve önlisans eğitim düzeyindekiler arasında istatistiksel olarak anlamlı farklılıklar olduğu,

- ◇ gelir durumu açısından kamu çalışanlarının korumacı sessizlik düzeylerinin gruplar arasında anlamlı farklılık taşıdığı sonucuna ulaşılmış ve bu bağlamda hangi gruplar arasında anlamlı farklılık olduğunu ortaya koymak amacıyla yine Tukey Testi kullanılmıştır. Tukey Testi sonuçlarına göre; en düşük gelir seviyesindeki 1000-2000TL arasındaki kamu çalışanları ile 2001-3000, 3001-4000 ve 4001-5000TL gelir seviyesine sahip kamu çalışanları arasında istatistiksel olarak anlamlı farklılık olduğu bulguları elde edilmiştir.

Araştırma kapsamında incelenen değişkenlerin ve alt boyutlarının aralarındaki ilişkilerin belirlenebilmesi amacıyla Pearson Korelasyon analizinden yararlanılmıştır. Tablo 4'de sonuçlar özet olarak sunulmuştur.

Tablo 4. Pearson Korelasyon Analizi

Değişkenler	1	2	3	4	5	6	7	8
1-Kabullenici	1							
2-Savunmacı	,592**	1						
3-Korumacı	,028	-,002	1					
4-Örgütsel sessizlik	-,044**	,024**	,005**	1				
5-Duygusal	-,179**	-,144**	,021	,657**	1			
6-Devam	,191**	,126*	,119*	,333**	,185**	1		
7-Normatif	-,044	,024	,005	-,006	,657**	,333**	1	
8-Örgütsel Bağlılık	-,033	-,014	-,006	,863**	,838**	,605**	,863**	1

*0.05 Anlamlılık düzeyi,

**0.01 Anlamlılık düzeyi

Korelasyon analizi sonuçlarına göre;

- ◇ duygusal bağlılık ile kabullenici sessizlik arasında anlamlı (** $p < 0.01$) ve negatif yönlü ($r = -0,179$),
- ◇ devam bağlılığı ile kabullenici sessizlik arasında anlamlı (** $p < 0.01$) ve pozitif yönlü ($r = 0,191$),
- ◇ duygusal bağlılık ile savunmacı sessizlik arasında anlamlı (** $p < 0.01$) ve negatif yönlü ($r = -0,144$),
- ◇ devam bağlılığı ile savunmacı sessizlik arasında anlamlı ($*p < 0.05$) ve pozitif yönlü ($r = 0,126$),
- ◇ devam bağlılığı korumacı sessizlik arasında anlamlı ($*p < 0.05$) ve pozitif yönlü ($r = 0,119$),
- ◇ örgütsel bağlılık ile örgütsel sessizlik arasında anlamlı (** $p < 0.01$) ve pozitif yönlü ($r = 0,863$) bir ilişkinin olduğu,
- ◇ Diğer değişkenler arasında ise istatistiksel olarak anlamlı bir ilişkinin olmadığı sonucuna ulaşılmıştır.

Değişkenler arasındaki ilişkiyi ortaya koyan korelasyon analizi dışında değişkenlerin birbirini etkileme düzeyleri ve açıklayıcılık oranını belirlemek amacıyla çoklu doğrusal regresyon analizi yapılmıştır. Analiz sonuçları Tablo 5'de raporlanmıştır.

Tablo 5. Çoklu Doğrusal Regresyon Analizi

Bağımlı Değişken: Örgütsel Sessizlik			
Bağımsız Değişkenler	Beta	t değeri	p değeri
Duygusal Bağlılık	-0,229	-3,347	0,000
Devam Bağlılığı	0,232	4,239	0,001
Normatif Bağlılık	0,066	0,928	0,354
R=0,285 R²=0,081 F değeri=10,212 p değeri=0,000			

Regresyon analizi sonuçlarına göre; duygusal bağlılık örgütsel sessizliği negatif yönde 0,229 düzeyinde, devam bağlılığı ise pozitif yönde 0,232 düzeyinde

etkilediği, normatif bağlılığın örgütsel sessizlik üzerinde anlamlı bir etkisinin olmadığı görülmektedir. Ayrıca örgütsel bağlılık alt boyutlarının örgütsel sessizliği %8,1 oranında açıkladığı bulgusu elde edilmiştir.

Yapılan analiz sonuçları doğrultusunda H_1 , H_2 , H_4 , H_5 hipotezleri **kabul**, H_3 , H_6 , H_7 , H_8 , H_9 , H_{10} hipotezleri ise **red** edilmiştir. H_{11} hipotezi ise **kısmen kabul kısmen red** edilmiştir.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Son yıllarda çok ilgi çeken yönetim psikolojisi konuları arasında yer alan örgütsel sessizlik ve örgütsel bağlılık değişkenleri, Karaman ilinde görev yapan kamu çalışanları üzerinde incelenmiştir. Elde edilen sonuçlara göre kamu çalışanlarının örgütsel bağlılık düzeyleri ortalaması (3,16) ve örgütsel sessizlik düzeyleri ortalaması ise (3,11) şeklinde olduğu tespit edilmiştir.

Değişkenlerin alt boyutları üzerinden daha ayrıntılı bir değerlendirme yapıldığında; kamu çalışanlarının duygusal bağlılık düzeyleri ortalamasının 3,24 olduğu ve orta düzeyde bir değere karşılık geldiği görülmektedir. İstenen bir bağlılık türü olan duygusal bağlılığın orta düzeyde olması nedeniyle kamu çalışanlarının kurumlarına gönülden bağlı olmaları ve gerektiğinde kurumlarının başarısını kendi başarılarının önünde görmeleri ve fedakârlık yapabilecekleri anlaşılmaktadır. Buna rağmen duygusal bağlılık düzeylerinin daha yüksek bir noktaya çıkarılmasının gerektiği de açıktır. Çalışanların alternatiflerinin yetersiz oluşu ya da hiç olmaması ve kurumlarından ayrılmaları halinde katlanacakları maliyetlerinin çok daha yüksek olacağı düşüncesiyle bağlı kalmaları hali olan devam bağlılığı ortalamasının 3,13 düzeyinde ve orta düzeyde olması ise kısmen olumsuz bir tabloya işaret etmektedir. Bu sonuç bağlamında kamu çalışanlarının daha uygun bir iş imkânı bulmaları halinde kurumlarında ayrılacakları ifade edilebilir. Kurumlarında kalmalarının ahlaki nedenlerle olması ve bir anlamda kurumlarına karşı bir vefa borcu olarak kurumlarında kalmaya devam etmeleri şeklinde kabul edebileceğimiz normatif bağlılık düzeyinin 3.11 ortalama ile orta düzeyde bir değerde olduğu bulunmuştur. Bu durum da aslında kamu çalışanlarının kurumlarına yönelik bağlılıklarının çok gönülden olmadığı sonucuna işaret etmektedir.

Araştırmaya katılan kamu çalışanlarının görüş ve düşüncelerinin dikkate alınmayacağına yönelik inançlarından kaynaklı sessiz kalmaları hali olan kabullenici sessizlik düzeyleri 2,36 ortalama değerinde bulunmuştur. Bu değer düşük düzeyde bir sonuçtur ve kamu çalışanlarının umutsuzlukları nedeniyle sessizlik düzeylerinin düşük çıkması olumlu bir durum olarak kabul edilebilir. Aynı şekilde görüş ve düşüncelerinin ortaya koymaları halinde kurum ve yöneticileri ile sorun yaşayabilecekleri endişesi nedeniyle sessiz kalmayı tercih etme hali olan savunmacı sessizlik düzeyi de 2.17 değerinde düşük düzeyde bulunmuştur. Bu sonuç da olumlu bir duruma işaret etmektedir. Son olarak kurumlarını, iş arkadaşlarını ve yöneticilerini zor durumda bırakabilecekleri düşüncesiyle sessiz kalmayı yeğlemeleri anlamına gelen korumacı sessizlik hali açısından çalışanların 3,91 gibi yüksek bir sessizlik ortalamasında oldukları sonucuna ulaşılmıştır. Her ne kadar iyi niyetle sessiz kalmaları şeklinde yorumlanabilse de asıl beklenen kurumların çalışanlarına görüş ve düşüncelerini rahatça yansıtabilecekleri bir ortamı sunabilmeleridir. Dolayısıyla örgütsel sessizlik ortalamasının orta düzeyde olması, çalışanların gönül rahatlığı ile kurumlardaki olan bitenlerle ilgili görüş ve düşüncelerini yansıtamadıklarını ortaya koymaktadır.

Araştırma sonuçlarından elde edilen bulgular arasındaki erkeklerin kabullenici ve savunmacı sessizlik düzeylerinin kadınlara göre daha yüksek olduğu sonucundan hareketle, erkeklerin örgütteki olup bitenler karşısında konuşmanın, görüş ve düşüncelerini ortaya koymanın çok anlamının olmayacağını düşündükleri çıkarılabilir. Mevcut durumun devamına erkeklerin kadınlardan daha çok razı bir tutum içinde oldukları ya da bir değişiklik olmayacağına inandıkları söylenebilir.

Sendika üyesi kamu çalışanlarının kabullenici sessizlik düzeylerinin sendika üyesi olmayanlara göre daha yüksek oluşu, araştırmanın şaşırtıcı sonuçlarından birisidir. Çünkü sendika üyesi olan kamu çalışanlarının örgütlü olmaktan kaynaklı daha cesaretle görüş ve düşüncelerinin yetkililere yansıtılmaları beklenir. Ancak bulgular bu ön kabulün tersine bir sonuç ortaya koymuştur. Bu sonuç, kamu görevlilerinin çoğunluğunun üye oldukları sendikaların siyasal iktidarla ideolojik ve pratik uyumu nedeniyle üyelerinin de statükonun devamından yana tavır göstermek zorunda kaldıkları şeklinde yorumlanabilir.

Kadrolu statüde görev yapan kamu çalışanlarının devam bağlılıklarının sözleşmeli çalışanlara kıyasla daha yüksek olması, çalıştıkları kurum ve işyerlerinde zorunluluk nedeniyle kalmaya devam ettikleri, alternatif iş olanaklarının yetersizliği ya da var olan alternatiflerin daha iyi çalışma koşulları sunmuyor olması ile açıklanabilir.

Kamu çalışanlarının örgütsel sessizlik alt boyutlarının üçü açısından da en yüksek düzeye sahip olan grup en genç grup yani 21-25 yaş grubudur. Bu durumu, genç çalışanların örgütlerinin koşullarını tam olarak öğrenmeye çalıştıkları ve göreve başlamak için zorlu süreçlerden geçip bu şansı elde ettikleri için mevcut duruma karşı henüz bir itiraz etmemeleri ya da farklı görüş veya düşünce geliştirmemiş olmaları ile gerekçelendirmek mümkündür. Ancak zamanla daha olgun çalışanlar oldukça sessizlik düzeylerinin de azaldığı görülmektedir. Sessizlik ile yaş arasındaki ters ilişkinin tek istisnası, en yaşlı grubu oluşturan 51 ve üstü yaştaki kamu çalışanlarının oluşturduğu grubun da 21-25 yaş grubundan sonraki en yüksek sessizlik ortalamasına sahip olmasıdır. Hem en genç hem de en yaşlı iki grup sessizlik düzeyleri diğerlerinden daha yüksek gruplardır.

Kamu çalışanlarının eğitim düzeylerine göre hem sessizlik hem de örgütsel bağlılık alt boyutlarında gruplar arasında farklar belirlenmiştir. Örgütsel sessizlik ve alt boyutlarında lise mezunu durumundaki kamu çalışanlarının diğerlerine göre daha yüksek bir sessizlik düzeyine sahip oldukları görülmektedir. Yani eğitim düzeyi olarak en alt gruptaki bu kişiler, görüş ve düşüncelerini yansıtan bir etkisinin olmayacağını, yetkililer tarafından dikkate alınmasına ihtimal vermediklerini ortaya koymaktadırlar.

Gelir düzeylerine göre gruplar arasında fark testi sonuçlarına göre, en düşük grup olan 1000-2000TL gelir düzeyine sahip olan grup ile diğerleri arasında korumacı sessizlik boyutuyla anlamlı bir fark olduğu belirlenmiştir. En düşük korumacı sessizlik düzeyine sahip grup olarak 1000-2000TL gelir seviyesi grubunun diğerlerine göre örgütün lehine sessiz kalma düzeyinin düşük olduğu görülmektedir. Bir başka anlatımla en düşük gelir grubunun görev yaptıkları kurumların yararına sessiz kalma istekliliği diğerlerine göre daha zayıftır.

Değişkenler arasındaki ilişkileri saptayabilmek için yapılan korelasyon analizi sonuçlarına göre, kamu çalışanlarının kabullenici sessizlikleri ile duygusal

bağlılıkları arasında negatif yönlü bir ilişki ($r=-0,179$) belirlenmiştir. Bu sonuç, Özdemir (2015) tarafından yapılan çalışma ile uyumludur. Bir bakıma zorunluktan ve umutsuzluktan kaynaklanan sessiz kalma hali olan kabullenici sessizlik ile duygusal bağlılık arasında ters yönlü bir ilişki olması olağan bir durumdur. Kabullenici sessizlik düzeyleri arttıkça duygusal bağlılıkları azalacaktır.

Buna karşın, kabullenici sessizlik ile devam bağlılığı arasındaki pozitif yönlü ilişki ($r=0,191$) de beklenen bir sonuç olmuştur. Bu çalışmanın bulgusu ile Kolay (2012) ve Sevgin (2015) tarafından yapılan çalışmalar ile benzerlik göstermektedir. Kerhen kurumunda kalmaya devam eden kamu çalışanının sessizliği de zorunluktan kaynaklanmaktadır. Dolayısıyla kabullenici sessizlik düzeyinin artması devam bağlılığı düzeyinin de artması şeklinde sonuçlanacaktır.

Aynı şekilde kamu çalışanlarının korkuya bağlı sessiz kalmaları hali olarak düşünebileceğimiz savunmacı sessizliklerinin duygusal bağlılıkla negatif yönlü ($r=-0,144$), devam bağlılığı ile pozitif yönlü bir ilişki ($r=0,126$) içinde olması beklenen bir sonuçtur. Bu sonuçlar, Kolay (2012), Özdemir (2015), Vardarlier ve Akıner (2017) tarafından yapılan çalışmaların bulguları örtüşmektedir. Korktukları için sessiz kalan kamu çalışanlarının duygusal bağlılık düzeylerinin azalması son derece doğal bir sonuçtur. Oysa korkuya bağlı sessiz kalan çalışanlar için doğal davranış şekli zorunluluk nedeniyle örgüt üyeliğini devam ettirmeleridir.

Bu araştırma sonuçlarından şaşırtıcı olanlardan birisi, korumacı sessizlik ile devam bağlılığı arasındaki negatif yönlü ilişkinin ($r=0,119$) bulunmasıdır. Literatüre göre (Kahveci, 2010; Konakçı Göven, 2018; Sevgin, 2015; Laeeque ve Bakhtawari, 2014) örgüt yararına sessiz kalma hali olan korumacı sessizlik ile zorunlu bağlı kalma olan hali devam bağlılığı arasında negatif bir ilişkinin olması beklenirdi.

Son olarak da örgütsel sessizlik ile örgütsel bağlılık arasındaki ilişki bu araştırmada pozitif yönlü ve güçlü bir ilişki şeklinde ortaya çıkmıştır. Şaşırtıcı sonuçlardan birisi de bu sonuçtur. Her ne kadar literatürdeki birçok araştırmada ve özellikle başlangıçtaki çalışmalarda sessizlik davranışının bağlılık ile ilişkilendirilmesi söz konusu olsa da ilişkinin çok güçlü çıkmış olması ($r=0,863$), beklenenden çok daha farklı bir sonucu ortaya koymuştur. Bu sonuç; Nikmaram vd.

(2012), Hussain vd. (2016), Can (2016) ve Korkmaz (2018) tarafından yapılan çalışmaların bulguları ile benzerlik göstermektedir.

Bağımsız değişken örgütsel bağlılığın alt boyutlarının bağımlı değişken örgütsel sessizlik üzerindeki etkisini belirlemek için yapılan çoklu regresyon analizine göre de duygusal bağlılığın örgütsel sessizliği negatif yönde 0,229 düzeyinde etkilediği, devam bağlılığının ise pozitif yönde ve 0,232 düzeyinde etkilediği ve normatif bağlılığın ise örgütsel sessizlik üzerinde anlamlı bir ilişkisinin olmadığı sonucu elde edilmiştir. Regresyon analizi ile örgütsel bağlılık alt boyutlarının örgütsel sessizliği %8,1 oranında açıkladığı bulgusuna ulaşılmıştır. Buradan da kamu çalışanlarının sessiz kalmalarının %8,1 gibi önemli bir oranda örgütsel bağlılık değişkenlerinden kaynaklandığı sonucu çıkarılabilir.

Bu çalışmanın temel kısıtı, araştırmanın örnekleminin Karaman ilinde görev yapan 352 kamu çalışanından oluşmasıdır. Dolayısıyla bu araştırma bulgularının genelleştirilmesi kolay değildir. Buna rağmen kamu çalışanlarının örgütsel bağlılık ve örgütsel sessizliklerine ilişkin bir fikir verebileceği, hem kurum hem de yöneticilerin bu sonuçlardan yararlanabilecekleri umulmaktadır.

Gelecekte yapılacak araştırmalarda daha farklı örneklem ve değişkenler ile çalışmaları önerilebilir.

KAYNAKÇA

AKAR, Hüseyin (2018). “Organizational Silence in Educational Organizations: A Meta-Analysis Study”, **International Journal of Eurasia Social Sciences**, Cilt: 9, sayı:32, ss.1077-1098.

ALPARSLAN, Ali Murat, Murat Kayalar (2012). “Örgütsel Sessizlik: Sessizlik Davranışları ve Örgütsel ve Bireysel Etkileri”, **Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt: 4, Sayı:6, ss.136-147.

ARLI, Didem (2013). “İlkokul Müdürlerinin Örgütsel Sessizlik ile İlgili Görüşleri”, **Trakya Üniversitesi Eğitim Fakültesi Dergisi**, cilt:3, sayı:2, ss.69-84

ATİLLA Gök, Gaye (2016). “Bir Bağlılık Pratiği Olarak Örgütsel Sessizlik”, **Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi**, Cilt:14, Sayı:1, ss.104-124.

AYTEMİZ Seymen, Oya, Erdoğan Korkmaz (2017). “Örgütsel Bağlılık ve Örgütsel Sessizlik İlişkisinde Güç Mesafesinin Düzenleyici Rolü”, **Social Sciences Studies Journal**, Cilt:3, Sayı:8, ss.509-529.

BAGHERİ, Godratollah, Reihaneh Zarei, Mojtaba Nik Aeen (2012). “Organizational Silence (Basic Concept and its Development Factors)”, **Ideal Type of Management**, Cilt:1, Sayı:1, ss.47-58.

BAĞ, Derya, C. Ergin Ekinci (2018). “Öğretim Elemanlarında Örgütsel Sessizlik Davranışı, Nedenleri ve Sonuçları”, **International Journal of Human Sciences**, Cilt:15, Sayı:1, ss.567-580.

BATMUNKH, Munkhgerel (2011). **Liderlik Tarzları ile Örgütsel Bağlılık ve Örgütsel Sessizlik Arasındaki İlişki ve Bir Araştırma**. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.

BAYRAM Levent (2005). “Yönetimde Yeni Bir Paradigma: Örgütsel Bağlılık”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı:59, ss.125-139.

BAYSAL, Ayşe Can, Mahmut Paksoy (1999). “Mesleğe ve Örgüte Bağlılığın Çok Yönlü İncelenmesinde Meyer-Allen Modeli”, **İ.Ü İşletme Fakültesi Dergisi**, Cilt:28, Sayı:1, ss.7-15.

CAN, Efser (2016). Örgütsel Sessizlik ve Örgütsel Bağlılık Arasındaki İlişki Üzerine Bir Araştırma. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Okan Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.

CANDAN, Hakan (2014). “Çalışanların Örgütsel Adalet ve Örgütsel Güven Algılamalarının Örgütsel Bağlılığa Etkisi: Bir Kamu Kurumu Üzerinde Araştırma”, **Gaziantep University Journal of Social Sciences**, Cilt:13, Sayı:4, ss.889-917.

CANDAN, Hakan, Mehmet İnce (2016). “Siber Kaytarma ve Örgütsel Bağlılık Arasındaki İlişkinin İncelenmesine Yönelik Emniyet Çalışanları Üzerine Bir Araştırma”, **Niğde Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt:9, Sayı:1, ss.229-235.

ÇAKICI, Ayşehan (2007). “Örgütlerde Sessizlik: Sessizliğin Teorik Temelleri Ve Dinamikleri”, *Ç.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt:16, Sayı:1, ss.145-162.

ÇAKICI, Ayşehan (2008). “Örgütlerde Sessiz Kalınan Konular, Sessizliğin Nedenleri ve Algılanan Sonuçları Üzerine Bir Araştırma”. **C. U. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt:17, Sayı:1, ss.117-134.

ÇAKICI, Ayşehan (2010). **Örgütlerde İşgören Sessizliği: Neden Sessiz Kalmayı Tercih Ediyoruz?**, Ankara: Detay Yayıncılık.

ÇÖL, Güner (2004). “İnsan Kaynakları Örgütsel Bağlılık Kavramı ve Benzer Kavramlarla İlişkisi”, **ISGUC The Journal of Industrial Relations and Human Resources**, Cilt:6, Sayı:2, ss.4-11.

DEDAHANOV, Aliser Tohirovich, Jaehoon Rhee (2015). “Examining the Relationships Among Trust, Silence and Organizational Commitment”, **Management Decision**, Cilt:53, Sayı:8, ss.1843–1857.

DİLEK, Yaprak, Erkan Taşkıran (2016). “Kişilik Özelliklerinin Örgütsel Sessizlik Üzerine Etkilerini Belirlemeye Yönelik Bir Araştırma”, **Bartın Üniversitesi İİBF Dergisi**, Cilt:7, Sayı:13, ss.402-434.

DURAK, İbrahim (2014). “Örgütsel Sessizliğin Demografik ve Kurumsal Faktörlerle İlişkisi: Öğretim Elemanları Üzerine Bir Araştırma”, **Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, Cilt:28, Sayı:2, ss.89-108.

ERDOĞAN, Samiye, Yazıcıoğlu, Yahşi (2004). İstatistik Araştırma Dizini. Ankara: Detay Yayıncılık

EROK, Merve (2018). Örgütsel Vatandaşlık Davranışı ve Örgütsel Sessizlik Arasındaki İlişkinin İncelenmesi: Karaman İli Örneği. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Karaman.

FARRELL, Dan (1983). “Exit, Voice, Loyalty and Neglect as Reponses to Job Dissatisfaction: A Multidimensional Scaling Study”, **Academy of Management Journal**, Cilt:4, Sayı:26, ss.596-607.

GRUSKY, O. (1996). “Career Mobility and Organizational Commitment”, **Administrative Science Quarterly**, Sayı:10, ss.488-503.

GÜL, Hasan (2002). “Örgütsel Bağlılık Yaklaşımlarının Mukayesesi ve Değerlendirmesi”, **Ege Akademik Bakış Dergisi**, Cilt:2, Sayı:1, ss.37-55.

GÜL, Hasan, Beyşenova, Aysuluu (2018). “Kadınların Kariyer Engelleri ile Örgütsel Bağlılıkları Arasındaki İlişkiler: Kırgızistan’daki Hizmet Sektörü Üzerine Bir Araştırma”, **Manas Journal of Social Studies**, Cilt:7 Sayı:4, ss.139-166.

GÜRBÜZ, Sait, Şahin, Faruk (2016). **Sosyal Bilimlerde Araştırma Yöntemleri: Felsefe-Yöntem-Analiz**. 3. Baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık

GÜVEN, Sibel, Havva Kulbak, Ecem Nur Burunsuzoğlu (2018). “Okul Müdürlerinin Kullandıkları Güç Türlerine ve Örgütsel Sessizliğe İlişkin Branş Öğretmenlerinin Görüşleri”, **Journal of Social and Humanities Sciences**, Cilt:5, Sayı:17, ss.241-252.

HALL, Douglas. T., Benjamin Schneider, Harold T. Nygren (1970). “Personal factors in organizational identification”, **Administrative Science Quarterly**, Cilt:15, Sayı:2, ss.176-190.

HİRSCHMAN, Albert O. (1970). **Exit, Voice and Loyalty**, Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

HUANG, Xu, Evert Van de Vliert, Gerben Van der Vegt (2005). "Breaking the silence culture: Stimulation of participation and employee opinion withholding cross-nationally", **Management and Organization Review**, Cilt:1, Sayı:3, ss.459-482.

HUSSAİN Muhammad Wajahat., Ahsan Ali, Mehran Khalid, Muhammad Nouman Shafique, Hussain Ahmad (2016). "Organizational Silence a Predictor of Organizational Commitment in Higher Education Institution", **Developing Country Studies**, Cilt:6, Sayı:2, ss.123-128.

İNCE, Mehmet, Hasan Gül (2005). **Yönetimde Yeni Bir Paradigma: Örgütsel Bağlılık**, Çizgi Kitabevi, 1. Baskı, Konya

KAHVECİ, Gökhan (2010). İlköğretim Okullarında Örgütsel Sessizlik ile Örgütsel Bağlılık Arasındaki İlişkiler, Yüksek Lisans Tezi, Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Elazığ.

KARACA, Hasan (2013). "An Exploratory Study On The Impact Of Organizational Silence In Hierarchical Organizations: Turkish National Police Case", **European Scientific Journal**, Cilt:9, Sayı:23, ss.38-50.

KOLAY, Ahmet (2012). **Endüstri Meslek Liselerinde Görev Yapan Öğretmenlerin Örgütsel Sessizlik ve Örgütsel Bağlılıkları Arasındaki İlişki**. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Yeditepe Üniversitesi, İstanbul.

KONAKÇI Güven, Ebru (2018). İlkokullarda Örgütsel Sessizlik ile Örgütsel Bağlılık Arasındaki İlişki (Eskişehir İl Merkezindeki İlkokullarda Bir Çalışma), Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Eskişehir Osmangazi Üniversitesi, Eğitim Bilimleri Enstitüsü, Eskişehir.

KORKMAZ, Erdoğan (2018). "The Relationship Between Organizational Silence and Allen-Meyer Organizational Commitment Model: A Research in the Health Sector in Turkey", **Bilecik Şeyh Edebali Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt:3, Sayı:1, ss.200-213.

LAEEQUE, Syed Harris, Bakhtawari, Nadia Zafar (2014). "Employee Silence as a Determinant of Organizational Commitment: Evidence from a Higher Education Sector of Pakistan," **International Journal of Modern Management and Foresight**, Cilt:1, Sayı:7, ss. 196-203.

MEYER, John P., Natalie J. Allen (1984). "Testing the Side Bet Theory of Organizational Commitment: Some Methodological Considerations," **Journal of Applied Psychology**, Cilt:69, Sayı:3, ss.372-378.

MİLLİKEN, Frances J., Elizabeth Wolfe Morrison, Patricia F. Hewlin (2003). "An Exploratory Study of Employee Silence: Issues that Employees Don't Communicate Upward and Why," **Journal of Management Studies**, Cilt:40, Sayı:3, ss.1453-1476.

MİLLİKEN, Frances. J., Elizabeth Wolfe Morrison (2003). "Shades of Silence: Emerging Themes and Future Directions for Research on Silence in Organizations," **Journal of Management Studies**, Cilt:40, Sayı:6, ss.1563-1568.

MORRISON, Elizabeth Wolfe, Frances J. Milliken (2000). "Organisational silence: a barrier to change and development in pluralistic world," **Academy of Management Review**, Cilt:25, Sayı:4, ss.706-725.

MOWDAY, Richard T., Richard M. Steers, Lyman W. Porter (1979). The Measurement of Organizational Commitment, **Journal of Vocational Behavior**, Cilt:14, Sayı:2, ss.224-247.

NAKANE, Ikuko, (2006). Silence and politeness in intercultural communication in university seminars, **Journal of Pragmatics**, Cilt:38, Sayı:11, ss.1811-1835.

NİKMARAM, Sahar, Hamideh Gharibi Yamchi, Samereh Shojaii, Maryam Ahmadi Zahrani, Seyed Mehdi Alvani (2012). "Study on Relationship between Organizational Silence and Commitment in Iran," **Work Applied Sciences Journal**, Cilt:17, Sayı:10, ss.1271-1277.

NOROUZİ, Sara, Zahra Vazifeh (2016). "Study of the Relationship between Organizational Silence and Organizational Commitment (Case Study:

Mashhad Railway General Department Employees)”, **The International Input-Output Association**, Cilt:7, Sayı:2, ss.168-176.

ÖNDER, Emine (2017). “Ortaöğretim Okullarında Örgütsel Sessizliğin Yordayıcısı Olarak Örgütsel Adalet ve Örgütsel Bağlılık”, **Ahi Evran Üniversitesi Kırşehir Eğitim Fakültesi Dergisi**, Cilt:18, Sayı:2, ss.669-686.

ÖZDEMİR Şenay (2015). **Sınıf Öğretmenlerinin Örgütsel Sessizlik ve Örgütsel Bağlılık Düzeyleri Arasındaki İlişki (İstanbul-Ümraniye İlçesi Örneği)**. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Yeditepe Üniversitesi Eğitim Bilimleri Enstitüsü, İstanbul.

ÖZSOY, Süheyla A., Şafak Ergül, Ayla Bayık (2004). “Bir Yüksekokul Çalışanlarının Kuruma Bağlılık Durumlarının İncelenmesi”, **ISGUC The Journal of Industrial Relations and Human Resources**, Cilt:6, Sayı:2, ss.13-19.

PİNDER, Craig C., Karen P. Harlos (2001). “Employee Silence: Quiescence and Acquiescence as Responses to Perceived Injustice”, **Research in Personnel and Human Resources Management**, Sayı:20, ss.331-369.

PREMEAUX, Sonya Fontenot, Arthur G. Bedeian (2003). “Breaking the silence: The moderating effects of self-monitoring in predicting speaking up in the workplace”, **Journal of Management Studies**, Cilt:40, Sayı:6, ss.1537-1562.

RANDALL, Donna M. (1987). “Commitment and the Organization: The Organization Man Revisited”, **Academy of Management Review**, Cilt:12, Sayı:3, ss.460-471

ROUSSEAU, Denise M. (1995). “The meso paradigm: A Framework for the integration of micro and macro Organizational behavior”, In L. L. Cummings & B. M. Staw (Eds). **Research in Organizational Behavior**. ss.71-114, Greenwich CT: JAI Press

SAEED, Amani, Hamdi Karim (2016). “Mediating Role of Organizational Silence on the Effect of Trust on Organizational Commitment (Case Study of Tehran Municipality)”, **The Turkish Online Journal of Design, Art and Communication, August Special Edition**, ss.1749-1760.

SALHA, Hamide, Hasan Cinnioğlu, Hasibe Yazıt, Emirhan Yenişehirlioğlu (2016). “İşgörenlerin Örgütsel Sessizlik Düzeylerinin Örgütsel Bağlılıklarına Etkisi: Tekirdağ’daki Yiyecek İçecek İşletmeleri Üzerine Bir Araştırma”, **Balkan ve Yakın Doğu Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt:2, Sayı:3, ss.5-15.

SARI Aytekin, Selcen, Elif Sis Atabay, Tarhan Okan (2017). “Örgütsel Sessizlik Kültürel Bir Sonuç mudur?”, **International Journal of Academic Value Studies**, Cilt:3, Sayı:13, ss.316-327.

SAYĞAN, Fitnat Nazlı (2011). “Relationship between Affective Commitment and Organizational Silence: A Conceptual Discussion”, **International Journal of Social Sciences and Humanities Studies**, Cilt:3, Sayı:2, ss.219-227.

SEVGİN, Ahmet (2015). **Liselerde Çalışan Öğretmenlerde Örgütsel Bağlılık ile Örgütsel Sessizlik Arasındaki İlişkinin Saptanması (Eyüp İlçe Örneği)**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Aydın Üniversitesi ve Yıldız Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Eğitim Yönetimi ve Denetimi Anabilim Dalı, İstanbul.

SHOJAİE, Samereh, Hasan Zaree Matin, Ghasem Barani (2011). “Analyzing the Infrastructures of Organizational Silence and Ways to Get Rid of it”, **Procedia - Social and Behavioral Sciences**, Sayı:30, 1731–1735.

SOYCAN, Ş. Hande (2010). **Bankalarda Birleşme Sonrası Örgütsel Bağlılık ve Örgütsel Sessizlik İlişkisi**. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.

ŞİMŞEK, Eylem, Hakkı Aktaş (2014). “Örgütsel Sessizlik ile Kişilik ve Yaşam Doyumu Etkileşimi: Kamu Sektöründe Bir Araştırma”, **Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt:14, Sayı:2, ss.121-136.

TANGİRALA, Subrahmaniam, Rangaraj Ramanujam (2008). “Employee Silence On Critical Work Issues: The Cross Level Effects Of Procedural Justice Climate”, **Personnel Psychology**, Cilt:61, Sayı:1, ss.37–68.

TAŞKIRAN, Erkan (2010). **Liderlik tarzının örgütsel sessizlik üzerindeki etkisinde örgütsel adaletin rolü ve bir araştırma**. Yayınlanmamış Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.

TAYFUN, Ahmet, Ozan Çatır (2013). “Örgütsel Sessizlik ve Çalışanların Performansları Arasındaki İlişki Üzerine Bir Araştırma”, *İşletme Araştırmaları Dergisi*, Cilt:5, Sayı:3, ss.114–134.

TİKİCİ, Mehmet, Neslihan Derin, Gökdeniz Kalkın (2011). “Örgütsel sessizliğin duygusal tükenmişliğe etkisi”, **7. Kobiler ve Verimlilik Kongresi**, 25-26 Ekim 2011, İstanbul, İstanbul Kültür Üniversitesi Yayınları, Yayın No. 155, 253-261.

TOLUNAY Ateş, Öznur, Emine Önder (2018). “Eğitimcilerin Örgütsel Sessizliklerinde Cinsiyetin ve Medeni Durumun Etkisi: Bir Meta Analiz Çalışması”, **Hacettepe Üniversitesi Eğitim Fakültesi Dergisi**, Sayı:10, ss.1-18.

ULUDAĞ, Gökhan (2018). “Örgütsel Bağlılık İle İşgören Performansını İncelemeye Yönelik Bir Alan Araştırması”, **Bitlis Eren Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt:7, Sayı:1, ss.171-193.

UYGUR, Akyay (2007). “Örgütsel Bağlılık İle İşgören Performansını İncelemeye Yönelik Bir Alan Araştırması”, **Ticaret ve Turizm Eğitim Fakültesi Dergisi**, Sayı:1, ss.71-85.

VAKOLA, Maria, Dimitris Bouradas (2005). “Antecedents and consequences of organisational silence: an empirical investigation”, **Employee Relations**, Cilt:27, Sayı:5, ss.441-458.

VAN Dyne, Linn, Jeffrey LePine (1998). “Helping and Voice Extra-Role Behaviors: Evidence of Construct Predictive Validity”, **The Academy of Management Journal**, Cilt:41, Sayı:1, ss.108-119.

VAN Dyne, Linn, Soon Ang, C. Botero Isabel (2003). “Conceptualizing Employee Silence and Employee Voice as Multidimensional Constructs”, **Journal of Management Studies**, Cilt:40, Sayı:6, ss.1359-1392.

VARDARLIER, Pelin, Özge Akıner (2017). “Örgütsel Bağlılık ve Örgütsel Sessizlik İlişkisini Belirlemeye Yönelik Ampirik Bir Çalışma”, **Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi**, Cilt:5, Sayı:3, ss.79-94.

WHYTE, William (1956). **The Organization man**. Garden City, NY: Doubleday Anchor Books.

YALÇINSOY, Ayhan (2017). “Örgütsel Sessizlik ve Sonuçları”, **The Journal of Social Science**, Cilt:1, Sayı:1, ss.1-20.

YETİM, Şeyma (2018). **Kamu Çalışanlarının Örgütsel Sinizm Düzeylerinin Örgütsel Bağlılıkları Üzerindeki Etkisini İncelemeye Yönelik Bir Araştırma: Karaman Örneği**. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Karaman

YÜKSEL, Raziye Figen (2015). **Okul Çalışanlarının Örgütsel Sessizlik ve Örgütsel Bağlılık Düzeyleri Arasındaki İlişkilerin İncelenmesi**. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Okan Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.

ZEFEİTİ, Salim Musabah Bakhit, Mohamad, Noor Azmi (2017). “The Influence of Organizational Commitment on Oman Public Employees’ on Work Performance”, **International Review of Management and Marketing**, Cilt:7, Sayı:2, ss.151-160.

KARAR ÖRNEKLERİ

2018/9218 MAAŞ FARKI ÖDENMESİ TALEBİ İLE İLGİLİ BAŞVURU HAKKINDA VERİLEN 07.01.2019 TARİHLİ TAVSİYE KARARI

TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ
KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU (OMBUDSMANLIK)

SAYI : 95802452-101.07.04-E.236

BAŞVURU NO : 2018/9218

KARAR TARİHİ : 07/01/2019

TAVSİYE KARARI

BAŞVURAN :

BAŞVURAN VEKİLİ / :
TEMSİLCİSİ

BAŞVURUYA KONU İDARE : Ceza ve Tevkifevleri Genel Müdürlüğü

BAŞVURUNUN KONUSU : Maaş farkı ödenmesi taleplidir.

BAŞVURU TARİHİ : 17.7.2018

I. BAŞVURANIN İDDİA VE TALEPLERİ

1. Başvuran özetle; 27.03.2018 tarihinde gerekli bütün şartları yerine getirerek Adalet Uzman Yardımcılığından Adalet Uzmanlığı kadrosuna atandığını, fiili başlama tarihi olan 27.03.2018 tarihinden itibaren Adalet Uzmanlığı aylığını hak etmiş olmasına rağmen tarafına 27.03.2018-14.04.2018 tarihleri arasında tekabül eden maaş farkı ödemesinin yapılmadığını belirterek söz konusu maaş farkı ödemesinin yapılmasını talep etmektedir.

II. İDARENİN BAŞVURUYA İLİŞKİN AÇIKLAMALARI

2. Başvuruya ilişkin bilgi ve belge talebimize istinaden Adalet Bakanlığı Ceza ve Tevkifevleri Genel Müdürlüğü tarafından gönderilen 12/09/2018 tarih ve ... sayılı cevabi yazıda özetle;

2.1. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 60 ıncı maddesi (k) bendi "Mali kanunlarla ilgili diğer mevzuatın uygulanması konusunda üst yöneticiye ve harcama yetkililerine gerekli bilgileri sağlamak ve danışmanlık yapmak" düzenlemesi gereği mali konularda görüş bildirmeye yetkili Adalet Bakanlığı Strateji Başkanlığının konu hakkındaki 05.06.2018 tarih ve 90951161/869-03/316/... sayılı yazısında da belirtildiği üzere 159 No.lu Devlet Memurları Kanunu Genel Tebliğinin "Uygulama İle İlgili Ortak Açıklamalar" başlıklı (D) bölümünün 14/c bendinde "Üst derece ile alt derecelere yapılan atamalarda ve görev değişikliğinde memur, atandığı göreve başladığı tarihi izleyen aybaşından itibaren atandığı derecenin aylığına hak kazandığından, yeni derece ve görevlerine ait zam ve tazminatlarının da buna göre ödenmesi, ancak 657 sayılı Kanunun 68 inci maddesinin (B) bendine göre atanmaların aylık ve diğer hakları atandıkları yeni kadro dereceleri üzerinden göreve başladıkları günden itibaren ödendiğinden, bu kadro dereceleri için öngörülen zam ve tazminatların da anılan Kanunun 165 inci maddesinde olduğu gibi göreve başladıkları günden itibaren ödenmesi gerekmektedir" şeklinde açıklama getirildiği,

2.2. Bu itibarla; anılan mevzuat hükümleri uyarınca, 657 sayılı Kanunun 68/B maddesine göre atamalar hariç, adı geçen personel atama tarihi olan 27.03.2018 tarihini takip eden aybaşından itibaren atandığı derecenin kademe aylığını almaya hak kazanacağından maaş farkının ödenmeyeceği belirtilmiştir.

3. Devlet Personel Başkanlığının konuya ilişkin 04/09/2018 tarih ve ... sayılı görüş yazısında özetle; 160 Seri No.lu Devlet Memurları Kanunu Genel Tebliğinin "E-Uygulamaya İlişkin Ortak Açıklamalar" Bölümünün 11 inci maddesi (c) bendi çerçevesinde; Adalet Uzman Yardımcısı olarak görev yapmaktayken Adalet Uzmanlığına atanan ilgilinin, Adalet Uzmanı kadrosuna ilişkin mali haklarının, bu göreve başladığı tarihi izleyen aybaşından itibaren ödenmesi gerektiği, ancak mevzuatımızda açıkça engelleyen bir düzenleme bulunmadığı hususu da göz önünde bulundurularak derecesi ve görevinin niteliği değişmek suretiyle Adalet Uzman Yardımcılığı görevinden Adalet Uzmanlığına atanan personelin, aylık ve özlük haklarının göreve başladığı tarihten itibaren yürüttüğü Adalet Uzmanı kadrosuna bağlı olarak ödenebilmesi yönünde söz konusu Tebliğde değişiklik yapılmasının hakkaniyet ilkesine uygun olacağı değerlendirilmekte olduğu belirtilmiştir.

4. Hazine ve Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü'nün konuya ilişkin 10/09/2018 tarih ve ... sayılı görüş yazısında özetle;

4.1. Anayasanın 128 inci maddesi düzenlemesiyle memurların ve diğer kamu görevlilerinin özlük haklarının ancak kanunla düzenlenebileceğinin hüküm altına alındığı, Anayasanın bu emredici hükmü ışığında memurların ve diğer kamu görevlilerinin özlük haklarının kanuni bir düzenleme olmaksızın kıyasen uygulanması veya idari işlemlerle genişletilmesine imkan bulunmadığı, dolayısıyla; bahse konu olayda engelleyici bir hükmün yokluğu değil, buna imkan veren bir düzenlemenin varlığının aranması gerektiği, bu bakımdan, memurların yeni görevlerine başladıkları tarihten itibaren yeni görevine ilişkin aylığını alabilmesi için açık bir kanuni düzenlemenin bulunmasının zorunlu olduğu,

4.2. Memurların görev değişikliğinde yeni görevine ilişkin aylığa hangi tarihten itibaren hak kazanacağına ilişkin 657 sayılı Kanunda gerekli düzenlemelerin yapılmış olduğu, anılan Kanununun 74 üncü maddesinde memurların bir kurumdan diğerine nakillerinin, 76 ncı maddesinde memurların kurumlarınca görevlerinin ve yerlerinin değiştirilmesinin düzenlendiği,

4.3. "Görev yeri değiştirilen memurların aylıkları" başlıklı 169 uncu maddesinde düzenlemesiyle, görev yeri değiştirilen memurların aylıklarının işe başladıkları tarihi takip eden aybaşından itibaren yeni görev yerinde ödeneceği ve

eski görev yerinde alınan aylıklar için kurumlar arasında herhangi bir hesaplama yapılmayacağını hükme bağlandığı,

4.4. Diğer taraftan, anılan Kanunun “Açıktan atamada aylığa hak kazanma” başlıklı 165 inci maddesi düzenlemesiyle, göreve başlanıldığı günden itibaren aylığa hak kazanma durumunun açıktan aday veya asıl memur olarak atanlarla sınırlı tutulduğu,

4.5. “Derece değişikliğinde aylığa hak kazanma” başlıklı 167 nci maddesinde de “Derece yükselmesinde veya daha aşağı derecelere atamada memur, yükseldiği veya atandığı derecenin görevine başladığı tarihi takip eden aybaşından itibaren bu derecenin 161 inci maddeye göre kazandığı kademe aylığını alır. Ancak, yürütülmekte olan görevin niteliğinde bir değişme olmaması halinde derece yükselmesine ilişkin onayın geçerlilik tarihini takip eden aybaşından itibaren bu derecenin 161 inci maddeye göre kazandığı kademe aylığını alır.” hükmüne yer verildiği,

4.6. Bahsi geçen 167 nci maddenin incelenmesinden görüleceği üzere; birinci fıkrada, memurların niteliği farklı bir göreve atanmaları durumunda atandıkları göreve fiilen başladıkları tarihi takip eden aybaşından itibaren yeni görevlerinin aylıklarını almaya hak kazanacaklarının, ikinci fıkrada ise, niteliği farklı olan bir göreve atanmaksızın yapılan derece yükselmelerinde, terfi onayını takip eden aybaşından itibaren yeni dereceleri üzerinden aylık almaya hak kazanacaklarının belirtildiği, anılan maddede ikinci fıkraya yer verilmesinin nedeninin, birinci fıkrada yer verilen “yükseldiği veya atandığı derece” ibaresinin, aynı zamanda görevin niteliğindeki değişmeyi de ifade etmesinin bir sonucu olduğu, aksi halde ikinci fıkrada; memurların niteliği farklı olan bir göreve atanmaksızın yapılan derece yükselmelerinde, terfi onayını takip eden aybaşından itibaren yeni dereceleri üzerinden aylık almaya hak kazanacaklarının ayrıca belirtilmeyeceği,

4.7. Bu bakımdan, 160 Seri No.lu Tebliğde yer alan açıklamaların da 657 sayılı Kanunda yer alan hükümlerin uygulama birliğini sağlamak adına daha açık şekilde ve örneklerle ifade edilmesinden ibaret olduğu, sonuç olarak görevleri değişen memurların yeni görevlerine ilişkin mali haklarının bu görevlere atandıkları tarihten itibaren ödenebilmesinin ancak buna ilişkin yeni bir kanuni düzenleme yapılması halinde mümkün olacağı,

4.8. Nitekim, konuya ilişkin diğer personel kanunlarında da benzer hükümlere yer verildiği, örnek olarak 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanununun “Aylık tablosu” başlıklı 103 üncü maddesi üçüncü fıkrasında “Sınıfları ve dereceleri yükselen hakim ve savcılar, yeni sınıf ve derecelerine ilişkin aylığa, söz konusu yükselmelerinin geçerlilik tarihlerini takip eden ayın on beşinden itibaren hak kazanırlar.” hükmünün yer aldığı, buna göre; hakim ve savcıların sınıf ve derece değişikliklerinde yeni sınıf ve derecelerine ilişkin aylığa söz konusu yükselmenin geçerlilik tarihini takip eden aybaşından itibaren hak kazandıkları,

4.9. 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanununun 146 ncı maddesi birinci fıkrasında da “İlk defa göreve atanan subay ve astsubaylar, onay metninde yazılı nasıp tarihini takip eden aybaşından itibaren aylığa hak kazanırlar.” şeklinde bir düzenle yer aldığı, 147 nci maddesinde “Subay ve astsubaylar kademe ilerlemesinde onay metninde yazılı tarihi takip eden aybaşından itibaren kademe maaşına müstahak olurlar.” denildiği, 148 inci maddesi birinci fıkrasında “Rütbe terfi veya rütbe kıdemliliği onanan subay ve astsubaylar onay metninde yazılı yükselme tarihini takibeden aybaşından itibaren yeni rütbe veya kıdemliliğin birinci kademe aylığına hak kazanırlar.” hükmüne yer verildiği,

4.10. 24.07.2008 tarihli ve 5793 sayılı Kanunun 2 nci maddesiyle 148 nci maddeye eklenen “Ancak, her yıl 30 Ağustos Zafer Bayramı günü rütbe terfi veya rütbe kıdemliliği onanan subay ve astsubaylara rütbe terfi veya rütbe kıdemliliğinin onaylandığı tarihten itibaren, takip eden aybaşına kadar olan döneme ait aylık farkları kist olarak ödenir.” hükmüyle diğer maddelerde yer alan genel kuralın dışına çıkılarak bir istisna getirildiği, rütbe terfi veya kıdemliliği 30 Ağustos Zafer Bayramı günü onanan subay ve astsubayların onaylama tarihinden takip eden aybaşına kadar olan dönem için kist ödeme almasına imkan sağlandığı, başka bir ifadeyle; rütbe terfi veya kıdemliliği 30 Ağustos Zafer Bayramı günü onanan subay ve astsubayların yeni görevine ilişkin mali haklardan bu göreve başladıkları tarihten itibaren yararlanabilmesi için yeni bir kanuni düzenleme yapıldığı,

4.11. 926 sayılı Kanunla yapılan düzenlemede olduğu gibi, memurlara ve diğer kamu görevlilerine kist ödeme yapılabilmesinin bu yönde açık bir düzenleme yapılması halinde mümkün olabileceği, diğer taraftan; farklı zamanlarda görülen

davalarda, görevleri değişen memurların yeni görevlerine ilişkin mali haklarının bu görevlere atandıkları tarihi takip eden aybaşından itibaren ödenmesi gerektiğine hükmolunan birçok Danıştay ve Sayıştay kararı bulunduğu,

4.12. Benzer bir konuda Sayıştay Genel Kurulunca verilen 25.02.1988 tarihli ve 4623/1 sayılı Kararda "Öte yandan dairelerce ve Temyiz Kurulunca verilen yargısal kararlar belli bir olay üzerine bina edilmektedir. Genel nitelik taşımayan bu kararların Sayıştay görüşü oluşturamayacağı açıktır. Buna karşılık Genel Kurulca alınan yorum kararları, mali konularda uygulamaya yön verecek genel nitelikli kararlardır." denilmek suretiyle Sayıştay Dairelerince verilen kararların Sayıştay görüşü oluşturamayacağı, ancak Genel Kurul tarafından alınan yorum kararlarının Sayıştay görüşü oluşturabileceğini ve uygulamaya yön vereceğinin ifade edildiği, anılan Kararın sonuç bölümünde de "657 sayılı Devlet Memurları Kanununun değişik 68' inci maddesinin (B) bendi uyarınca atama suretiyle yapılan bu işlem sonucu ödenecek ilk aylığın, ilgililerin, göreve başladıkları tarihten itibaren hesaplanarak ay sonunda ödenmesi gerektiğine çoğunlukla karar verildi." denilerek yalnızca 657 sayılı Kanunun 68 inci maddesi (B) bendi uyarınca atanana yeni görevlerine ilişkin aylığın göreve başladıkları tarihten itibaren verileceği karara bağlandığı ve bu Kararın Bakanlıklarınca da benimsenerek uygulamanın bu şekilde yönlendirildiği,

4.13. Kaldı ki, Sayıştay Genel Kurulunca konuda daha önce verilen 20.04.1972 tarihli ve 3579/1 sayılı Kararda da aynı sonuca varılarak görevleri değişen memurların yeni görevlerine ilişkin mali haklarının göreve başladıkları tarihten itibaren alabilmeleri durumunun 657 sayılı Kanunun 68 inci maddesi (B) bendi uyarınca atanana sınırlı olduğunun ifade edildiği,

4.14. Benzer bir konuya ilişkin Danıştay 2. Dairesinin vermiş olduğu 01.03.2013 tarihli ve E.2008/3224, K.2013/1130 sayılı Kararında "657 sayılı Devlet Memurları Kanununun yukarıda yer alan hükümlerinin irdelenmesinden, memurların aylıklarının her aybaşında peşin olarak ödendiği, açıktan aday veya asıl memur olarak atanana göreve başladıkları günden itibaren aylığa hak kazandıkları, görev yeri değiştirilen ve daha üst bir göreve atanana memurların hangi tarihten itibaren aylığa hak kazanacakları hususunda ise açık bir düzenlemenin yer almadığı, bununla birlikte, anılan Yasa'nın 167 nci maddesinde

yer verilen, "üst derece veya alt derecelere yapılan atamalarda memurun atandığı derecenin görevine başladığı tarihi takip eden aybaşından itibaren; yürütülmekte olan görevin niteliğinde bir değişme olmaması halinde ise derece yükselmesine ilişkin onayın geçerlilik tarihini takip eden aybaşından itibaren bu derecenin 161 inci maddede göre kazandığı kademe aylığını alacağı" yolundaki kural ile 169 uncu maddede yer alan, "görev yeri değiştirilen memurların aylıklarının işe başladıkları tarihi takip eden aybaşından itibaren yeni görev yerinde ödeneceğine" dair kural birlikte göz önünde bulundurulduğunda, görev yeri değiştirilen ve bir üst göreve atanan memurların da, atandığı göreve başladığı tarihi izleyen aybaşından itibaren yeni atandığı kadronun aylığına hak kazanacağı sonucuna ulaşılmıştır." denilerek görev değişikliklerinde memurun yeni görevine ilişkin mali haklarından bu göreve başladıkları tarihi takip eden aybaşından itibaren yararlanması gerektiğinin hükme bağlandığı belirtilmiştir.

III. İLGİLİ MEVZUAT

5. 2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının;

5.1. "Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı" başlıklı 74 üncü maddesinin üçüncü ve dördüncü fıkralarında "Herkes, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkına sahiptir. Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı olarak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu idarenin işleyişiyle ilgili şikâyetleri inceler.",

5.2. "Genel İlkeler" başlıklı 128 inci maddesi ikinci fıkrasında "Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir...",

6. 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun "Kurumun görevi" başlıklı 5 inci maddesinde "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.",

7. 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun;

7.1. “Temel ilkeler” başlıklı 3 üncü maddesinde “Bu kanunun temel ilkeleri şunlardır: Sınıflandırma: A) Devlet kamu hizmetleri görevlerini ve bu görevlerde çalışan Devlet memurlarını görevlerin gerektirdiği niteliklere ve mesleklere göre sınıflara ayırmaktır...”,

7.2. “Kadroların tespiti” başlıklı 33 üncü maddesinde “Kadrosuz memur çalıştırılmaz”,

7.3. “Tesis Edilen Sınıflar” başlıklı 36 ncı maddesi birinci fıkrasında “Bu Kanuna tabi kurumlarda çalıştırılan memurların sınıfları aşağıda gösterilmiştir. I - GENEL İDARE HİZMETLERİ SINIFI: Bu Kanunun kapsamına dahil kurumlarda yönetim, icra, büro ve benzeri hizmetleri gören ve bu Kanunla tespit edilen diğer sınıflara girmeyen memurlar Genel İdare Hizmetleri sınıfını teşkil eder..”; “Ortak Hükümler” Bölümü (A) Bendinde “11. Mesleğe özel yarışma sınavına tabi tutulmak suretiyle alınan ...Adalet Uzman Yardımcıları, ...özel yeterlik sınavı yönetmeliklerine göre yapılacak yeterlik sınavlarında başarı göstererek ...Adalet Uzmanlığına... atanmaları sırasında ve bir defaya mahsus olmak üzere haklarında ayrıca bir derece yükselmesi uygulanır.”,

7.4. “Memurların bir kurumdan diğerine nakilleri” başlıklı 74 üncü maddesinde “Memurların bu Kanuna tabi kurumlar arasında, kurumların muvafakatı ile kazanılmış hak dereceleri üzerinden veya 68 inci maddedeki esaslar çerçevesinde derece yükselmesi suretiyle, buldukları sınıftan veya öğrenim durumları itibariyle girebilecekleri sınıftan, bir kadroya nakilleri mümkündür. Kazanılmış hak derecelerinin altındaki derecelere atanabilmeleri için ise atanacakları kadro derecesi ile kazanılmış hak dereceleri arasındaki farkın 3 dereceden çok olmaması ve memurların isteği de şarttır. Aşağı dereceye atananların 68 inci maddede yazılı süre kaydı aranmaksızın eski derecelerine tekrar atanmaları caizdir. Kazanılmış hak derecelerinden aşağı derecelere atananların aylık derece ve kademeleri genel hükümlere göre tespit edilmekle beraber, atandıkları bu derecelerde geçirdikleri süreler (kesenek ve karşılık farklarının kendileri tarafından her ay T.C. Emekli Sandığına gönderilmesini kabul etmeleri şartıyla) emeklilik yönünden eski derecelerinde değerlendirilir...”,

7.5. “Memurların kurumlarınca görevlerinin ve yerlerinin değiştirilmesi” başlıklı 76 ncı maddesinde “Kurumlar, görev ve unvan eşitliği gözetmeden kazanıl-

miş hak aylık dereceleriyle memurları buldukları kadro derecelerine eşit veya 68 inci maddedeki esaslar çerçevesinde daha üst, kurum içinde aynı veya başka yerlerdeki diğer kadrolara naklen atayabilirler. Memurlar istekleri ile, kurumlarında kazanılmış hak derecelerinin en çok üç derece altında aynı veya başka yerlerdeki kadrolara atanabilirler. Aşağı dereceye atananların 68 inci maddede yazılı süre kaydı aranmaksızın eski derecelerine tekrar atanmaları mümkündür. Kazanılmış hak derecelerinden aşağı derecelere atananların aylık derece ve kademeleri genel hükümlere göre tespit edilmekle bereber, atandıkları bu derecelerde geçirdikleri süreler (kesenek ve karşılık farklarının kendileri tarafından her ay T.C. Emekli Sandığına gönderilmesini kabul etmeleri şartıyla) emeklilik yönünden eski derecelerinde değerlendirilir.”

7.6. “Deyimler” başlıklı 147 nci maddesinde “Bu Kanunda geçen; A) Aylık: Bu Kanuna tabi kurumlarda görevlendirilen memurlara hizmetlerinin karşılığında, kadroya dayanılarak ay itibariyle ödenen parayı, ... İfade der.”

7.7. “Derece değişikliğinde verilecek aylık” başlıklı 161 nci maddesinde “Derece yükselmesi veya daha aşağı bir dereceye atama halinde, A) Bulunduğu dereceden yukarı derecelere atanan memur; a) 68 nci maddenin (B) bendi hükümleri saklı kalmak kaydıyla, yeni girdiği derecenin ilk kademe göstergesine,(...) Tekabül eden aylığı alır...”

7.8. “Açıktan atanmada aylığa hak kazanma” başlıklı 165 inci maddesinde “Bir göreve açıktan aday veya asıl memur olarak atananlar, göreve başladıkları günden itibaren aylığa hak kazanırlar. Bu suretle göreve başlamada ilk aylık, gün hesabıyla ay sonunda ödenir.”

7.9. “Kademe ilerlemesinde aylığa hak kazanma” başlıklı 166 ncı maddesinde “Kademe ilerlemesinde Devlet Memuru, bu ilerlemeye müstehak olduğu tarihi takip eden ay başından itibaren aynı derecenin bir ileri kademesine ait aylığa hak kazanır.”

7.10. “Derece değişikliğinde aylığa hak kazanma” başlıklı 167 nci maddesinde “Derece yükselmesinde veya daha aşağı derecelere atamada memur, yükseldiği veya atandığı derecenin görevine başladığı tarihi takip eden aybaşından itibaren bu derecenin 161 inci maddeye göre kazandığı kademe aylığını alır. Ancak, yü-

rütülmekte olan görevin niteliğinde bir değişme olmaması halinde derece yükselmesine ilişkin onayın geçerlilik tarihini takip eden ay başından itibaren bu derecenin 161 inci maddeye göre kazandığı kademe aylığını alır.”

7.11. “Görev yeri değiştirilen memurların aylıkları” başlıklı 169 uncu maddesinde “Buldukları yerden başka yerlerdeki görevlere nakledilen ve 62 nci maddede belirtilen süre içinde yeni görevlerinde işe başlayan memurlarla, yer değiştirme suretiyle başka kurumlara atanan memurların aylıkları, işe başladıkları tarihi takip eden aybaşından itibaren yeni görev yerinde ödenir. Eski görev yerinde alınan aylıklar için kurumlar arasında herhangi bir hesaplaşma yapılmaz.”

8. 160 Seri No.lu Devlet Memurları Kanunu Genel Tebliğinin "E-Uygulamaya İlişkin Ortak Açıklamalar" Bölümünün 11 inci maddesi (c) bendinde “Üst derece ile alt derecelere yapılan atamalarda ve görev değişikliğinde memur, atandığı göreve başladığı tarihi izleyen aybaşından itibaren atandığı derecenin aylığına hak kazandığından, yeni derece ve görevlerine ait zam ve tazminatlarının da buna göre ödenmesi, ancak 657 sayılı Kanununun 68 inci maddesinin (B) bendine göre atanmaların aylık ve diğer hakları atandıkları yeni kadro dereceleri üzerinden göreve başladıkları günden itibaren ödendiğinden, bu kadro dereceleri için öngörülen zam ve tazminatların da anılan Kanununun 165 inci maddesinde olduğu gibi göreve başladıkları günden itibaren ödenmesi,...gerekmektedir.” düzenlemelerine yer verilmiştir.

IV. KAMU DENETÇİSİ SADETTİN KALKAN'IN KAMU BAŞ-DENETÇİSİNE ÖNERİSİ

9. Kamu Denetçisi tarafından yapılan inceleme ve araştırma neticesinde; başvuranın, Adalet Uzmanlığı kadrosuna atanma tarihi itibarıyla tarafına maaş farkı ödenmesi talebinin reddi işleminde hukuka aykırı bir yön görülemediği kanaatiyle başvuranın talebinin reddedilmesi yönündeki öneri Kamu Başdenetçisine sunulmuştur.

V. DEĞERLENDİRME VE GEREKÇE

A. Hukuka, Hakkaniyete ve İnsan Haklarına Uygunluk Yönünden Değerlendirme

10. Başvuran; 27.03.2018 tarihinde Adalet Uzman Yardımcılığından Adalet Uzmanlığı kadrosuna atandığını, fiili başlama tarihi olan 27.03.2018 tarihinden itibaren Adalet Uzmanlığı aylığını hak etmiş olmasına rağmen tarafına 27.03.2018-14.04.2018 tarihleri arasına tekabül eden maaş farkının ödenmediğini belirterek Kurumumuza başvuruda bulunmuştur (§1).

11. Kadro kavramı, kamu hizmeti ifa eden kurumların içerisinde; işgal ettiği yer bakımından sınıfı, unvanı, görev yetki ve sorumlulukları, özlük haklarını gösteren, düzenleyen hukuki bir kavram olup 657 sayılı Kanunun 33 üncü maddesindeki kadrosuz memur çalıştırılmayacağı kuralıyla birlikte düşünüldüğünde, kamu personel sistemimizin temelini kadro rejimine dayandığı anlaşılmaktadır.

12. 657 sayılı Kanunun Ek 41 inci maddesinde; Bakanlıklar ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilatlanmalarına ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde öngörülmesi kaydıyla kurumun görev alanına giren konularda çalıştırılmak üzere merkez teşkilatlarında, uzman ve uzman yardımcısı istihdam edilebileceği belirtilerek devamında uzman yardımcısı olarak atanabilmenin şartları sayılmış, 190 sayılı Genel Kadro Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 6 ncı maddesinde ise söz konusu kadroların nasıl ihdas edileceği açıklanarak aynı Kanun Hükmünde Kararname eki cetvellerde “Adalet Uzmanlığı” ve “Adalet Uzman Yardımcılığı” kadroları ayrı ayrı düzenlenmiştir.

13. Aylık kavramı ise 657 sayılı Kanunun 147 nci maddesinde; bu Kanuna tabi kurumlarda görevlendirilen memurlara hizmetlerinin karşılığında, kadroya dayanılarak ay itibariyle ödenen parayı ifade eder şeklinde tanımlanmış ve aynı Kanunun 165 inci maddesinde; bir göreve açıktan aday veya asıl memur olarak atanmaların, göreve başladıkları günden itibaren aylığa hak kazanacakları kurala bağlanmıştır.

14. 657 sayılı Kanunun 71 inci maddesinde; kurumların, memurlarını meslekleri ile ilgili sınıftan genel idare hizmetleri sınıfına veya genel idare hizmetleri sınıfından meslekleri ile ilgili sınıfa, görev ve unvan eşitliği gözetmeden kazanılmış hak aylık dereceleriyle atayabilecekleri kuralı ile memurların sınıf değişikliği düzenlenmiş, aynı Kanunun 74 üncü maddesinde; memurların bu Kanuna tabi kurumlar arasında, kurumların muvafakati ile kazanılmış hak dereceleri üzerinden veya 68 inci maddedeki esaslar çerçevesinde derece yükselmesi suretiyle

buldukları sınıftan veya öğrenim durumları itibariyle girebilecekleri sınıftan, bir kadroya nakillerinin mümkün olduğu kuralıyla kurumlar arası nakil müessesesi düzenlenmiş, 76 ncı maddesinde ise; kurumların, görev ve unvan eşitliği gözetmeden kazanılmış hak aylık dereceleriyle memurları, buldukları kadro derecelerine eşit veya 68 inci maddedeki esaslar çerçevesinde daha üst, kurum içinde aynı veya başka yerlerdeki diğer kadrolara naklen atayabilecekleri kuralına yer verilmiştir.

15. Adalet Uzmanlığı kadrosu, 190 sayılı Kanun Hükmünde Kararname eki cetvellerde Genel İdare Hizmetleri Sınıfı içerisinde "Adalet Uzman Yardımcılığı" kadrosundan ayrı olarak düzenlenmiştir. Bu bağlamda; Devlet Memurları Kanununun Ek 41 inci maddesine dayanılarak "Adalet Uzman Yardımcılığı" kadrosundan "Adalet Uzmanlığı" kadrosuna yapılan atama işleminin, Kanununun 71 inci maddesinde düzenlenen sınıf değişikliği kavramıyla veya 74 üncü maddesinde düzenlenen kurumlar arası nakil kavramıyla açıklanamayacağı açık olup söz konusu atama işleminin 657 sayılı Kanununun 76 ncı maddesinde düzenlenen atama işlemi çerçevesinde değerlendirilmesi gerektiği açıktır. Nitekim dosya kapsamında yer alan başvurana ait atama onayında da söz konusu atama işleminin Devlet Memurları Kanununun 76 ncı maddesine dayanılarak yapıldığı belirtilmiştir.

16. Adalet Bakanlığı tarafından; 159 Seri No.lu Devlet Memurları Kanunu Genel Tebliğinin "Uygulama İle İlgili Ortak Açıklamalar" başlıklı (D) bölümünün 14/c bendi düzenlemesi uyarınca, 657 sayılı Kanununun 68/B maddesine göre atamalar hariç, adı geçen personel; atama tarihi olan 27.03.2018 tarihini takip eden aybaşından itibaren atandığı derecenin kademe aylığını almaya hak kazanacağından maaş farkının ödenemeyeceği belirtilmişse de (§2) 159 Seri No.lu Devlet Memurları Kanunu Genel Tebliği, 11/05/2006 tarihli 160 Seri No.lu Devlet Memurları Kanunu Genel Tebliği ile yürürlükten kaldırılmış olup benzer düzenlemeye, 160 Seri No.lu Devlet Memurları Kanunu Genel Tebliğinin "E-Uygulamaya İlişkin Ortak Açıklamalar" Bölümünün 11 inci maddesi (c) bendinde yer verildiği görülmüştür.

17. Bahse konu Tebliğ düzenlemesinde (§8), 657 sayılı Kanununun 68 inci maddesinin (B) bendine göre atanmaların Kanununun hangi maddesine dayanılarak istisna tutulduğuna ilişkin herhangi bir açıklama getirilmemiş, konuya ilişkin

Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü'nün (§4) yazısında ise Sayıştay Genel Kurulunca verilen 25.02.1988 tarihli ve 4623/1 sayılı Kararda; "657 sayılı Devlet Memurları Kanununun değişik 68' inci maddesinin (B) bendi uyarınca atama suretiyle yapılan bu işlem sonucu ödenecek ilk aylığın, ilgililerin, göreve başladıkları tarihten itibaren hesaplanarak ay sonunda ödenmesi gerektiğine" karar verildiğine değinilerek söz konusu Kararda, yalnızca 657 sayılı Kanunun 68 inci maddesinin (B) bendi uyarınca atanarlara yeni görevlerine ilişkin aylığın göreve başladıkları tarihten itibaren verileceğinin karara bağlandığı ve bu kararın Bakanlıklarınca da benimsenerek uygulamanın bu şekilde yönlendirildiği belirtilmiştir.

18. Başvuruya konu olayda; "Adalet Uzman Yardımcılığı" kadrosundan "Adalet Uzmanlığı" kadrosuna ataması yapılan başvuran, atamasının yapıldığı 27.03.2018 tarihinden itibaren uzman kadrosunda çalışmaya başlamış olup uzmanlığa bağlı aylık ve özlük hakları ilk defa 15.04.2018 tarihinde ödenmiş, ancak 27.03.2018-14.04.2018 tarihleri arasında tekabül eden uzmanlığa bağlı aylık ve özlük haklarına ilişkin ödeme yapılmamıştır. Ayrıca, söz konusu atama işlemiyle başvuranın derecesi ve görevinin niteliği de değişmiş olup aynı husus Devlet Personel Başkanlığı tarafından da belirtilmiştir. (§3).

19. Belirtilen açıklamalar çerçevesinde; başvuranın uzmanlığa atamasının yapıldığı 27/03/2018 tarihinden itibaren Adalet Uzmanı olarak çalıştırıldığı, Adalet Uzmanı kadrosuna ilişkin aylık ve özlük haklarının -göreve başlanan tarihten itibaren yürütülen Adalet Uzmanı kadrosuna bağlı olarak atanma tarihinden itibaren ödenmesini engelleyici bir mevzuat hükmü bulunmadığı ve dolayısıyla başvurana atanma tarihinden takip eden aybaşına kadar olan dönem için kıst ödeme yapılabileceği değerlendirilmektedir.

20. Nitekim Sayıştay 4. Dairesinin 18.11.1997 tarihli ve 28494 sayılı Kararında; Maliye Bakanlığının değişik birimlerinde memur olarak çalışmaktayken açılan sınavı kazanarak müfettiş yardımcılığı kadrosuna atanan kişilerin görev değişikliklerinin 657 sayılı Kanunun 169 uncu maddesi kapsamında değerlendirilmesinin mümkün olmadığına ve ilgililere yeni görevlerinin gerektirdiği zam ve tazminat farklarının kıst olarak ödenmesinde mevzuata aykırılık bulunmadığına karar verilmiştir.

21. Diğer taraftan; uzman yardımcılığından uzmanlığa atanma tarihinden takip eden aybaşına kadar olan dönem için kıst ödeme yapılmasına dair ilgili mevzuatta açık hüküm bulunmadığından kurumlar arası farklı uygulamaların olduğu ve somut olaydaki gibi hakkaniyete aykırı durumların ortaya çıktığı görüldüğünden, 657 sayılı Kanunda konuya ilişkin açık düzenleme yapılarak oluşan mağduriyetlerin giderilmesi gerektiği düşünülmektedir.

22. Kurumumuzca yapılan değerlendirme neticesinde; “Adalet Uzman Yardımcılığı” kadrosundan “Adalet Uzmanlığı” kadrosuna ataması yapılan başvurana, uzmanlığa atanma tarihinden takip eden aybaşına kadar olan dönem için kıst ödeme yapılması, ayrıca; kurumlar arası farklı uygulamaların önlenmesi için 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda açık düzenleme yapılması gerektiği sonuç ve kanaatine varılmıştır.

B. İyi Yönetim İlkeleri Yönünden Değerlendirme

23. İyi yönetim ilkelerine, 28/03/2013 tarihli ve 28601 mükerrer sayılı Resmî Gazetede yayımlanan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin “İyi yönetim ilkeleri” başlıklı 6 ncı maddesinde yer verilmiş olup İdarenin başvurana verdiği cevapta idari işleme karşı hangi sürede hangi mercie başvurabileceğini göstermediği ve bu nedenle de “karara karşı başvuru yollarının gösterilmesi” ilkesine uymadığı tespit edildiğinden İdarenin bahse konu ilkeye uygun davranması önerilmektedir.

VI. HAK ARAMA ÖZGÜRLÜĞÜNE İLİŞKİN AÇIKLAMA

24. 6328 sayılı Kanunun 21 inci maddesinin ikinci fıkrası uyarınca, bu Tavsiye Kararının İdareye tebliğ tarihinden itibaren 30 gün içinde İdare tarafından herhangi bir eylem ya da işlem tesis edilmezse (varsa) dava açma süresinden kalan süre işlemeye devam edecek olup Ankara İdare Mahkemesine yargı yolu açıktır.

VII. KARAR

Açıklanan gerekçe ve dosya kapsamına göre; **BAŞVURUNUN KABULÜNE,**

Başvurana, Adalet Uzman Yardımcılığı kadrosundan Adalet Uzmanı kadrosuna atanma tarihini takip eden aybaşına kadar olan kıst dönem için Adalet Uzmanı kadrosuna ilişkin aylık ve özlük haklarının ödenmesi yönünde **ADALET BAKANLIĞINA TAVSİYEDE BULUNULMASINA,**

Kurumlar arası farklı uygulamaların önlenebilmesi için 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa açık düzenleme getirilmesi hususunda çalışma yapılması yönünde **AİLE, ÇALIŞMA VE SOSYAL HİZMETLER BAKANLIĞINA TAVSİYEDE BULUNULMASINA,**

6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun 20 nci maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca; İdareler tarafından bu karar üzerine tesis edilecek işlemin otuz gün içinde Kurumumuza bildirilmesinin zorunlu olduğuna,

Kararın **BAŞVURANA, ADALET BAKANLIĞI ile AİLE, ÇALIŞMA VE SOSYAL HİZMETLER BAKANLIĞINA ve bilgileri için CUMHURBAŞKANLIĞI HUKUK POLİTİKALARI KURULU ile HUKUK VE MEVZUAT GENEL MÜDÜRLÜĞÜNE** tebliğine

Türkiye Cumhuriyeti Kamu Başdenetçisince karar verildi.

Şeref MALKOÇ
Kamu Başdenetçisi

2019/6683 ŐIKAYET NUMARALI, İÇTİMA UYGULAMASI HAKKINDA VERİLEN 13.06.2019 TARİHLİ DOSTANE ÇÖZÜM KARARI

TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ
KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU (OMBUDSMANLIK)

SAYI :
BAŞVURU NO : 2019/6683
KARAR TARİHİ : 13/06/2019

DOSTANE ÇÖZÜM KARARI

BAŞVURAN :
BAŞVURAN VEKİLİ/ :
TEMSİLCİSİ
BAŞVURUYA KONU İDARE : MİLLİ SAVUNMA BAKANLIĞI
BAŞVURUNUN KONUSU : İçtima uygulaması
BAŞVURU TARİHİ : 23/03/2019

I. BAŞVURUNUN KONUSU

1. Başvuran 23/03/2019 tarihli başvurusunda özetle; Kara Kuvvetleri Komutanlığı General Deniz Galip Kışlası Lojistik Destek Komutanlığında devlet memuru olarak teknisyen kadrosunda çalıştığını, Karargah Destek Grup Lojistik Destek Komutanlığı'nın ... sayılı "Sabah İçtimaları Hk." konulu yazısı gerekçe gösterilerek tarafına Lojistik Destek K.lığı garaj bölgesinde her gün saat 08.00'da toplanması (içtima) gerektiği bildirildiğini, söz konusu içtimalara katılmakla birlikte mesleği ile alakalı en ufak bir husus bulunmadığını gördüğünü, bu içtimalara katılmaması gerektiği düşüncesinin bulunduğunu, mesaiye giriş çıkışların zaten kartlı sistem sayesinde sorunsuz olarak tespit edilebildiğini, bu sebeple yoklama amacıyla yapıldığı iddia edilen içtima uygulamasının devlet memurları için amacına hizmet etmediğini, konuyla alakalı Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından daha önce yapılan şikâyet başvurusuna verilen 26.10.2015 tarih ve 2015/3984 sayılı kararının görmezden gelindiğini belirterek; 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabi personelin içtima uygulamasına son verilmesini talep etmektedir.

II. ÖN İNCELEME, GEREKÇE VE SONUÇ

2. 14/06/2012 tarihli ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun "Kurumun görevi" başlıklı 5 inci maddesinin birinci fıkrasında, Kamu Denetçiliği Kurumunun, 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 görevli olduğu düzenlenmiştir.

3. 28/03/2013 tarihli ve 28601 mükerrer sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına ilişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin "Şikâyete konu talebin idarece yerine getirilmesi" başlıklı 27 nci maddesinin birinci fıkrasında inceleme ve araştırma devam ederken Kamu Denetçiliği Kurumunun tarafları dostane çözüme davet edebileceği, ikinci fıkrasında şikâyete konu talebin ilgili idare tarafından yerine getirilmesi hâlinde dostane çözüm kararı vererek inceleme ve araştırmasını sonlandıracağı, "Dostane çözüm kararı" başlıklı 33/A maddesinde şikâyet konusu talebin ilgili idare tarafından yerine getirilmesi veya şikâyetin çözüme kavuşturulduğunun ta-

raflarca Kuruma bildirilmesi hâlinde dostane çözüm kararı verileceği hükmüne yer verilmiştir.

4. Başvuru kapsamında; Milli Savunma Bakanlığı ile 02/5/2019 tarihli ve ... sayılı yazımızla yazışma yapılarak sorunun çözümüne yönelik dostane çözüm girişiminde bulunulmuştur. Bu çerçevede, anılan İdarenin Kurumumuz ulaşan 29/05/2019 tarihli ve ...sayılı yazısı ve eklerinde; başvuranın mağduriyetinin giderildiğine yönelik dilekçesinin kendilerine ulaştığından bahisle Şikayetin çözüme kavuşturulduğu bildirilmiştir.

III. KARAR

5. Yukarıda belirtilen açıklamalar çerçevesinde başvuruya konu talebin ilgili idare tarafından yerine getirildiği anlaşıldığından, Yönetmeliğin 33/A maddesi gereğince **DOSTANE ÇÖZÜM KARARI** verildi.

Yahya AKMAN
Kamu Denetçisi

OMBUDSMAN AKADEMİK YAYIN İLKELERİ

1. Dil ve anlatım bilimsel ölçülere uygun, açık ve anlaşılır olmalıdır.
2. Dünyadaki örnekleri de dikkate alınarak, Kamu Denetçiliği Kurumunun faaliyet alanı ile ilgili bütün konularda makaleler kabul edilebilir.
3. Çalışma, iyi tanımlanmış bir problematiğe dayanmalı ve başlıklar bu problematikle uyumlu olmalıdır. Yararlanılan kaynaklar, çalışmanın kapsamını yansıtacak zenginlik ve yeterlikte olmalıdır.
4. Gönderilecek makaleler, daha önce başka bir yerde yayımlanma-mış veya yayımlanmak üzere gönderilmemiş olmalıdır. Bu konudaki sorumluluk yazara aittir.
5. Hakem değerlendirme süreci sonucunda dergide yayımlanması kabul edilen çalışmaların tüm yayın hakları Ombudsman Akademik Dergisi-ne aittir. Dergide yayımlanan makalelerin her hakkı saklıdır. Derginin ismi olmadan hiçbir şekilde çoğaltılamaz.
6. Dergide yayımlanan makalelerdeki görüşler derginin görüşleri de-ğil-dir. Tüm sorumluluk yazarına aittir.
7. Makalesi yayımlanan yazarlara, Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Öde-necek Telif ve İşlenme Ücretleri Hakkında Yönetmeliğe uygun olarak Yayın Kurulu tarafından onaylanan miktarda telif ücreti ödenir.
8. Derginin yayın dili Türkçedir. Yabancı dillerdeki çalışmaların yayım-lan-ması Editörler Kurulu'nun kararına bağlıdır.
9. Makalenin girişinde 100 -150 kelime Türkçe ve İngilizce özet bulun-malı, özetin alt kısmında çalışmanın alanını tanımlayabilecek nitelikte Türkçe ve İngilizce anahtar kelimelere (en az 3 en fazla 5 kelime) yer verilmelidir.
10. Yayın ilkelerine uygun olmayan makaleler hakem değerlendirme sü-re-cine alınmayacaktır.
11. Yayımlanmayan makaleler yazarına geri gönderilmeyecektir.
12. **Yazışma adresi:** Kavaklıdere Mah. Zeytinalı Caddesi No:4 Çankaya AN-KARA

OMBUDSMAN AKADEMİK YAZIM KURALLARI

1. Makaleler, "Microsoft Office Word" programında A4 boyutunda hazırlanmalıdır.
2. Dergimize yayımlanmak üzere gönderilen makalelerin, tablolar, şekiller ve kaynakça dâhil olmak üzere toplam 8.000 kelimeyi geçmemesi gerekmektedir. Geçmesi halinde ise Editörler Kurulu tarafından değerlendirilecektir.
3. Sayfa düzeni; Sol: 3,5 cm, Sağ: 2,5 cm, Üst: 3 cm ve Alt: 3 cm olmalıdır.
4. Makaleler, 12 punto ve "Times New Roman" yazı tipi ile 1 satır arası kullanılarak yazılmalıdır. Paragraflar aralık öncesi ve sonrası "6 nk" olmalıdır. Yazımda, virgöl ve noktalardan sonra bir karakter arttırılmalıdır.
5. Yazının ilk sayfasında yazar isimlerinden sonra özetler başlık dahil 10 punto ile "Times New Roman" yazı tipi ile yazılmalıdır. Başlıklar kalın punto ile yazılmalıdır.
6. Paragraflarda başlangıç girintisi "ilk satır" ve 1,25 cm; paragraf girintisi sağ ve sol "0"cm olmalıdır. Paragraflar arasında ilave boş satır bırakılmayacaktır. Diğer düzenlemeler dergi editörleri tarafından yapılacaktır.
7. Yazarın unvanı ile ad ve soyadı, makale başlığının sağ altında belirtilmelidir. Aynı sayfanın dipnotlar için ayrılan kesim çizgisinin altında ise yazarın görev yeri gösterilmelidir.
8. Şekil ve tablolara metin içinde yer verilmelidir. Şekil adı, şeklin altında; tablo başlığı, tablonun üzerinde yer almalıdır. Şekil ve tablo numaraları 1, 2, 3, ... şeklinde olmalıdır.
9. Makalede ana konu ve alt konular 1., 1.1., 1.1.1., 1.1.2., 1.1.2.1. gibi ondalıklı şekilde numaralandırılmalıdır. Ana konuların adlarının bütün harfleri büyük ve kalın yazılmalı, alt konuların ise, sadece baş harfleri büyük ve kalın yazılmalıdır.

ATIFLAR

10. **Atıflar, metin içerisinde bağlaç yöntemi veya dipnot yöntemi kullanılarak yapılabilir.** Açıklama notları ise, sayfa altında dipnot şeklinde (8 punto ile) ifade edilmelidir.

Metin içerisindeki atıflar; yazar(lar)ın soyadı, kaynağın yılı ve sayfa numarası şeklinde yapılmalıdır. Yazar adı yoksa kurum adı yazar yerine kullanılmalıdır. Örnek;

- Tek yazarlı yayınlarda atıf: (Öğüt, 2009: 68).
- İki yazarlı yayınlarda atıf: (Öğüt ve Zerenler, 2006: 28).
- Üç ve daha çok yazarlı yayınlarda atıf: (Şahin, vd., 2007:14).
- Birden fazla kaynağa atıf: (İsbir, 2008: 66; Eken, 2005: 36)
- Kaynağın tamamı için atıf: (Eryılmaz, 2005)
- Yazar adı olmayan kaynaklar için atıf: (TODAİE, 2003: 45).

Dipnot yöntemi kullanılarak yapılan atıflar; (10 punto ile) yazar(lar)ın adı-soyadı ve parantez içerisinde kaynağın yılı, kaynağın tam adı, yayınevi, baskı sayısı, basıldığı il, alıntı yapılan sayfa numara(lar)ı şeklinde olmalıdır.

Tek yazarlı yayınlarda atıf: Adem Öğüt (2009), **Bilgi Çağında Yönetim**, Nobel Yayın Dağıtım, 4. Baskı, Ankara, s.25.

İki yazarlı yayınlarda atıf: Durmuş Acar ve Nilüfer Tetik (2008), **Genel Muhasebe**, Detay Yayıncılık, Ankara, s.38-39.

Üç yazarlı yayınlarda atıf: Ali, Şahin, Erdal Bayrakçı ve Erhan Örselli (2011), **Dünyada ve Türkiye’de E-Devlet**, Çizgi Kitabevi, 1. Baskı, Konya, s.115-119.

Dört ve daha fazla yazarlı yayınlarda atıf: Ali, Şahin vd. (2011), **Dünyada ve Türkiye’de E-Devlet**, Çizgi Kitabevi, 1. Baskı, Konya, s.115-119.

Yazar adı olmayan kaynaklar için atıf: TODAİE (1965), **İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor**, TODAİE Yayınları, Ankara, s. 224.

Çeviri Kitaplar: Paul Imbert (1981), **Osmanlı İmparatorluğunda Yeni-leşme Hareketleri** (Türkiye'nin Meseleleri), Çev. Adnan Cemgil, Ergin Ya-yıncılık, İstanbul, s.84.

Dergiler: Ali Şahin (2005). "Kültürel Niteliklerimizin Türk Yönetmel De-ğerlerine Etkisi ve Japon Z Teorisiyle Karşılaştırılması", **Gazi Üniver-sitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Baran Ofset, Cilt: 7, Sayı:1, s.28.

Gazeteler: Türker Alkan (2002). "Seçilmişler ve Atanmışlar", Radikal Ga-zetesi, 30 Mart, par.5.

Tezler: Ali Şahin (2003). Türk Kamu ve Özel Kesim Yöneticilerinin Mo-tivasyon Durumu, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya, s.132.

11. Yapılacak atıf bir internet sitesinden alınmışsa ve atfın yazarı belirli ise süreli yayınlardakine benzer şekilde atıf yapılır. İnternette indirilen kaynak için tarih verilmemişse ilgili dosyaya erişim tarihi kaynağın yılı ola-rak kullanılır. Eğer atfın yazarı belli değilse parantez içerisinde internet si-tesinin kurumu ve erişim yılı yazılmalıdır.

Örnek;

İnternet sitesinde yer alan, yazar adı ve yayın yılı belli olan yazıdan atıf: (Ortaylı, 2002)

İnternet sitesinde yer alan, yazar adı ve yayın yılı belli olmayan yazıdan atıf: (Rekabet Kurumu, 2008).

Dipnot kullanımlarında ise;

İlber Ortaylı (2007), "İmparatorluğun En Uzun Yılı", <http://www.akintarih.com/turktarihi/osmanli/enuzunyuzuil.html> (Erişim Tarihi: 04.02.2007), par.11.

UYAP (2007), "UYAP Projesi", <http://www.uyap.gov.tr/genelbilgi/genel.html> (Erişim Tarihi: 04.04.2007), s.3.

KAYNAKÇA

12. Makalede kullanılan her türlü kaynak, (**KAYNAKÇA**) bölümünde yer almalıdır. Kullanılan kaynaklar nitelik (tez, kitap, makale, rapor vb.) ayrımı yapılmaksızın yazar soyadına göre alfabetik olarak sıraya konulmalıdır. Aynı yazarın eserleri “en yeni tarihli” olandan başlanarak kay-nakçada yer almalıdır. Bir yazarın aynı yıl içinde yayımlanmış birden fazla eseri kullanılmışsa eserler yılın yanına “a”, “b”, “c”, şeklinde harf verilerek gösterilecektir.

Örnek;

Öğüt (2008a), Öğüt (2008b).

13. Kaynakçada kullanılacak kitap veya dergi isimlerinin ilk harfleri büyük olarak yazılmalıdır. Ayrıca kitap, tez, rapor, dergi ve gazete isimleri kalın (bold) yazılmalıdır. Kaynakça yazımında girinti aslı olmalıdır. Kaynak-ça gösterme konusunda aşağıda belirtilmeyen durumlarda, bilimsel yazım-larda benimsenen hususlar dikkate alınmalıdır.

Kitaplar

ÖĞÜT, Adem (2009). **Bilgi Çağında Yönetim**, Nobel Yayın Dağıtım, 4. Baskı, Ankara.

ACAR, Durmuş ve Nilüfer Tetik (2008). **Genel Muhasebe**, Detay Yayıncılık, Ankara.

ŞAHİN, Ali, Erdal Bayrakçı ve Erhan Örselli (2011). **Dünyada ve Türkiye’de E-Devlet**, Çizgi Kitabevi, I. Baskı, Konya.

Çeviri Kitaplar

IMBERT, Paul (1981). **Osmanlı İmparatorluğunda Yenileşme Hareket-leri (Türkiye’nin Meseleleri)**, Çev. Adnan Cemgil, Ergin Yayıncılık, İstanbul.

Editörlü Kitaplar

GÜLEŞ, Hasan Kürşat ve Musa Özata (2005). **Sağlık Bilişim Sistemleri**, Editör: **Adem Öğüt**, Nobel Yayın-Dağıtım, Ankara.

Yazar Adı Olmayan Kitaplar

TODAİE (1965). **İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor**, TODAİE Yayınları, Ankara.

Dergiler

ŞAHİN, Ali (2005). "Kültürel Niteliklerimizin Türk Yönetmel Değerlerine Etkisi ve Japon Z Teorisiyle Karşılaştırılması", **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Baran Ofset, Cilt: 7, Sayı:1, ss. 177-198.

Gazeteler

ALKAN, Türker (2002). "Seçilmişler ve Atanmışlar", **Radikal Gazetesi**, 30 Mart.

Tezler

ŞAHİN, Ali (2003). **Türk Kamu ve Özel Kesim Yöneticilerinin Motivasyon Durumu**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.

İnternet Bazlı Kaynaklar

Eğer kaynağın yazar(lar)ı belirli ise, süreli yayınlardakine benzer şekilde kaynakçada verilir. Ancak, kaynağın yer aldığı internet adresi de tüm uzantılarıyla verilir. Eğer internetten indirilen kaynaklar için tarih verilmemişse ilgili dosyaya erişim tarihi hem kaynakçada hem de metin içinde kullanılır. Örnek;

ORTAYLI, İlber (2007). "İmparatorluğun En Uzun Yılı", <http://www.akin-tarih.com/turktarihi/osmanli/enuzunyuzyl.html> (Erişim Tarihi: 04.02.2007).

Eğer kaynak bir yazara ait değil de bir kurum veya kuruluşa ait web sayfasından alınmış ise, kaynakçada kurumun adı, yazının başlığı (varsa) ve tüm uzantılarıyla internet adresi verilir. Örnek;

UYAP (2007). "UYAP Projesi", <http://www.uyap.gov.tr/genelbilgi/genel.html> (Erişim Tarihi: 04.04.2007)

MAKALE GÖNDERME VE YAYIMLANMA SÜRECİ

1. Dergide yayımlanması istenen yazılar dergipark üzerinden gönderilir. **<http://dergipark.gov.tr/>** adresinden "**Ombudsman Akademik**" dergisi üzerinden makale gönderimi yapılır. Bundan sonraki süreçlerde dergipark üzerinden takip edilir.
2. Gönderilecek nüshaya, makalenin adı, yazarın adı ve varsa akademik unvanı, görevi ve bağlı olduğu kuruluşu, adresi, telefonu, e-postası, ve <https://orcid.org/> adresinden alınacak olan ORCID ID numarasını (eğer daha önce alınmış ise mevcut ID numarasını) içeren bir dış ka-pak sayfası eklenmelidir.
3. Editörler Kurulu tarafından ön değerlendirmesi yapılan makaleler uygun bulunması halinde dış kapak sayfası çıkarıldıktan sonra Hakem Kurulu'ndan konuyla ilgili iki hakeme gönderilecektir. Bu nedenle çalışmanın ilk sayfasında yazar adına yer verilmeden sadece makale adı yazılmalıdır. Ayrıca çalışma, ihtiyaç duyulması halinde üçüncü bir hakeme de gönderilebilir. Gönderilen yazıların kime ait olduğu konusunda hakemlere, hakemlerin kimlikleri konusunda da yazarlara bilgi verilmez.
4. Hakemlerden gelen değerlendirme raporları doğrultusunda makalenin yayımlanmasına, yazardan düzeltme istenmesine ya da makalenin geri çevrilmesine karar verilecektir. Yazardan düzeltme istenmesi durumunda, düzeltmenin en geç 1 ay içinde yapılarak dergimize ulaştırılması gerekmektedir.
5. Hakem süreçleri başarı ile sonuçlanan ve yayın portföyüne alınan yazılar Editörler Kurulu'nun belirlediği sıraya göre yayımlanır.

KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU ÖRNEK KARARLARININ YAYIMLANMA GEREKÇESİ VE USULÜ

Dergimizin her sayısında, bilimsel çalışmaların ardından Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından verilen örnek kararlar da eklenebilir. Örnek kararların dergiye eklenmesinin gerekçeleri şunlardır.

1. Kamu Denetçiliği Kurumu kararlarının özellikle akademik camiada tanıtımını yapmak, verilen kararlarımız hakkında bilgi sahibi olumasını sağlamak.
2. “Ombudsman Akademik” hakemli dergisinin hayata geçirilmesinde de önemli bir neden olan, Kamu Denetçiliği Kurumunun yasal görevi yanında verdiği kararlara ilişkin bilimsel çalışmalar üretilebilmesi konusunda akademisyenlere fikir vermek.
3. Dostane çözüm kararlarından örnekler konularak Kurumumuzun uzlaşma yolu ile karar çözüme yeteneği hakkında bilgilendirme yapmak.

Ayrıca örnek kararlar seçilirken dikkat edilen hususlar şunlardır

1. En az iki tane Kamu Başdenetçisinin imzası ile yayımlanan tavsiye veya ret kararı örneği ile kamu denetçilerinin imzası ile yayımlanan birer tane dostane çözüm kararı konulabilir.
2. Kararlar seçilirken toplumun genelini ilgilendiren veya basın yayın organları tarafından takip edilenler öncelikli olarak ele alınabilir.

Akademik Ombudsman

OMBUDSMAN ACADEMIC

YIL/YEAR: 5 • SAYI/ISSUE: 10 • OCAK-HAZİRAN/JANUARY-JUNE 2019

İDAREYLE SORUNLARINIZI
DOSTANE
ÇÖZÜYORUZ

T.C. KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU

Adres: Kavaklıdere Mah. Zeytin dalı Caddesi No:4 Çankaya/ANKARA

Telefon: (312) 465 22 00 | Faks: (312) 465 22 65

E-Posta: iletisim@ombudsman.gov.tr

f t i /TRombudsman

www.ombudsman.gov.tr