

T.C.
SELÇUK ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
HALKLA İLİŞKİLER VE TANITIM ANABİLİM DALI
HALKLA İLİŞKİLER BİLİM DALI

TÜRK KAMU YÖNETİMİNİN HALKLA İLİŞKİLERİNE OMBUDSMAN DESTEĞİ İÇİN BİR MODEL ÖNERİSİ

123247

DOKTORA TEZİ

123247

DANIŞMAN

Prof. Dr. Mehmet KÜÇÜKKURT

HAZIRLAYAN

Mustafa DEMİREL

T.C. YÜKSEKÖĞRETİM KURULU
DOKÜMANTASYON MERKEZİ
T.C. YÜKSEKÖĞRETİM KURULU
DOKÜMANTASYON MERKEZİ

KONYA 2003

ÖZET

Bu çalışma, ülkemizde oluşturulacak bir ombudsman kurumunun kamu yönetiminin halkla ilişkilerinin geliştirilmesinde , sorunların çözümünde, stratejik bir çare olabileceğinin ortaya konulmasına yöneliktir.

Devletin kamusal yaşamın duyarlı alanlarına daha çok müdahale eder hale gelmesi, yönetimle yurttaşlar arasındaki sorunların artmasına neden olmuştur. Demokratikleşme isteklerinin artması , devletleri yönetim- yurttaş ilişkilerinde yurttaşların haklarını geleneksel kurumlar dışında koruyacak yeni arayışlara itmiştir.

Bu arayışlar sonunda bir çok ülke 1809 yılından beri İsveç' te işbaşında olan ombudsman kurumunun , yönetimin denetlenmesi ve halkla ilişkilerinin geliştirilmesinde önemli bir yeri olduğunu görmüştür. Böylece ombudsman kurumu tüm dünyada hızla yayılmıştır.

Kamu otoriteleri ile yurttaşlar arasındaki ilişkiler nedeniyle ortaya çıkan sorunlarla ilgilenen ombudsman kurumu, ülkemizde halen tartışılan bir kurumdur. Çalışmada ülkemizdeki ombudsman arayışlarına yer verilmiş ve İsveç, Fransa, Danimarka ve İngiltere ombudsman modelleri incelenerek, ombudsmanın yönetim- yurttaş ilişkilerinin geliştirilmesinde nasıl bir fonksiyon icra ettiği ortaya konulmuştur.

Yine incelenen ombudsman modellerinden hareketle, Türkiye için bir ombudsman modeli önerisi geliştirilmiş ve bu önerilen ombudsman modelinin uygulanmasının , Türk kamu yönetiminin halkla ilişkilerinin geliştirilmesinde , önemli katkılarının olabileceği tespit edilmiştir.

ABSTRACT

This study tends to put forward that an Ombudsman Institution that may be formed in our country can be a strategic way out in the development of public relations of public administration and the solution of problems.

That the state has come to a position in which it seems to interfere in the sensitive fields of public life has caused the problems between the administration and citizens to increase. Demands for democratization have increased and this has forced states into new searches for the protection of the rights of citizens out of the traditional institutions in the administration-citizen relations.

At the end of these searches, many countries have noticed that the Ombudsman institution , which has been in force in Sweden since 1809, has an important place in the inspection of administration and in the development of public relations, so the Ombudsman institution has been widespread throughout the world.

The Ombudsman institution, which is occupied with the problems arising from the relations between state authorities and citizens, is still an institution under discussion in our country. In the present study, Ombudsman searches in our country have been taken place, and Ombudsman models of Sweden, French, Denmark and England have been studied and the function of Ombudsman in the development of administration- citizen relations has been put forward.

Basing on the Ombudsman models studied, a suggestion of Ombudsman model for Turkey has been developed and it has been proved that the practice of the Ombudsman model suggested may make significant contributions to the development of public relations of Turkish public administration .

İÇİNDEKİLER

KISALTMALAR CETVELİ.....	viii
ŞEKİLLER CETVELİ	x
ÖNSÖZ	xi
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU YÖNETİMİ VE HALKLA İLİŞKİLER (KAVRAMSAL ÇERÇEVE)

I- KAMU, YÖNETİM , KAMU YÖNETİMİ VE HALKLA İLİŞKİLER KAVRAMI	5
A- KAMU KAVRAMI	5
1- KAMUNUN TANIMLANMASI	6
2- KAMUNUN ÖZELLİKLERİ	9
3- KAMUOYU	10
a- Kamuoyunun Tanımı	11
b- Kamuoyunun Oluşumu / Oluşturulması	12
B- YÖNETİM KAVRAMI	14
1- YÖNETİMİN TANIMLANMASI / ANLAMI VE TANIMI	15
2- YÖNETİMİN KAVRAMSAL GELİŞİMİ	16
3- YÖNETİMİN FONKSİYONLARI	24
a- Planlama	24
b- Örgütlenme	26
c- Yürütme	27
d- Koordinasyon	28
e- Kontrol	30
C- KAMU YÖNETİMİ KAVRAMI	31
1- KAMU YÖNETİMİNİN TANIMI	33
2- KAMU YÖNETİMİNİN KAVRAMSAL GELİŞİMİ	34
3- KAMU YÖNETİMİ VE ÖZEL YÖNETİM – BENZERLİKLER VE FARKLILIKLAR	39
D- HALKLA İLİŞKİLER KAVRAMI	42

1- HALKLA İLİŞKİLERİN TANIMLANMASI	43
2- HALKLA İLİŞKİLERİN AMAÇLARI	46
II- TÜRKİYE'DE KAMU YÖNETİMİ VE YÖNETİM HALK İLİŞKİSİ	47
A- TÜRKİYE'DE KAMU YÖNETİMİNİN GELİŞİMİ	47
B- TÜRK KAMU YÖNETİMİNİN ÖZELLİKLERİ	51
C-TÜRK KAMU YÖNETİMİNİN TEŞKİLAT YAPISI	54
1-GENEL YÖNETİM	56
a- Genel Yönetimin Merkez Teşkilatı	56
b- Genel Yönetimin Taşra Teşkilatı	60
2- YEREL YÖNETİMLER	63
a- İl Özel İdaresi	64
b- Belediye Yönetimi	65
c- Köy Yönetimi	66
d- Mahalle Yönetimi	67
3- HİZMET YERİNDEN YÖNETİM KURULUŞLARI	68
4- BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELER	69
D- TÜRK KAMU YÖNETİMİNİN SORUNLARI	70
1- MERKEZİYETÇİLİK VE STATÜKOCULUK	72
2- KIRTASIYECİLİK VE FORMALİTELERE BAĞLILIK	75
3- ÖRGÜTSEL BÜYÜME VE HANTALLAŞMA	77
4- GİZLİLİK VE DIŞA KAPALILIK	78
5- KURALCILIK VE SORUMLULUKTAN KAÇMA	81
6- SİYASAL YOZLAŞMA VE ÇÜRÜME	82
E- TÜRK KAMU YÖNETİMİNİN DENETLENMESİ	85
1- İDARİ DENETİM	87
a- Hiyerarşik Denetim	87
b- Vesayet Denetimi	90
c- Özel Denetim	91
2- SİYASAL DENETİM	91
3- YARGI DENETİMİ	93
4- KAMUOYU DENETİMİ	95
5- OMBUDSMAN DENETİMİ	97
F- TÜRKİYE'DE YÖNETİM – HALK İLİŞKİSİ	98

İKİNCİ BÖLÜM

OMBUDSMAN

I- OMBUSMANIN TANIMI VE TARİHÇESİ	108
A- TANIM	108
B- TARİHÇE	111
II- OMBUDSMANIN TEMEL İŞLEVLERİ	123
A- KORUMA İŞLEVİ	123
B- ARAŞTIRMA, İNCELEME VE DENETLEME İŞLEVİ	125
1- ŞİKAYET ÜZERİNE ARAŞTIRMA VE İNCELEME	125
2- KENDİLİĞİNDEN ARAŞTIRMA VE İNCELEME	127
C- YÖNETİMİN GELİŞMESİNE KATKI SAĞLAMA İŞLEVİ	127
III- OMBUDSMAN KURUMUNUN ÖZELLİKLERİ	131
A- OMBUDSMANIN GÖREVLERİ	132
1- OMBUDSMANIN GÖREV ALANINA GİREN KONULAR	132
2- OMBUDSMANIN GÖREV ALANINA GİREN KURULUŞLAR	135
B- OMBUDSMANIN YETKİLERİ VE KARARLARININ ETKİLİLİĞİ	136
C- OMBUDSMANIN STATÜSÜ, SEÇİLME YÖNTEMİ VE GÖREV SÜRESİ..	139
D- OMBUDSMANIN YURTTAŞ, PARLAMENTO, YÖNETİM , YARGI VE MEDYA İLE İLİŞKİLERİ	142
1- OMBUDSMAN YURTTAŞ İLİŞKİLERİ	142
2- OMBUDSMAN PARLAMENTO İLİŞKİLERİ	143
3- OMBUDSMAN YÖNETİM İLİŞKİLERİ	144
4- OMBUDSMAN YARGI İLİŞKİLERİ	146
5- OMBUDSMAN MEDYA İLİŞKİLERİ	148
IV- OMBUDSMANIN İŞLEYİŞİNE İLİŞKİN BAZI ÜLKELERDEN ÖRNEKLER ..	149
A- İSVEÇ'TE OMBUDSMAN	150
1- PARLAMENTO OMBUDSMANI(JUSTITIEENOMBUSMANEN-JO) ...	151
2- DİĞER İSVEÇ OMBUDSMANLARI	157
a- Tüketici Ombudsmanı (Konsumentombudsmanen- KO)	157
b- Kadın – Erkek Eşitliği Ombudsmanı (Jamstalldhets Ombudsmanen –JamO)	159

c- Etnik Ayrımcılık Ombudsmanı (Ombudsmannen mot etnisk diskriminering- DO)	161
d- Cinsel Eğilim Nedeniyle Ayrımcılık Ombudsmanı(Ombudsmannen mot etnisk diskriminering pa grund av sexuell lagging- HomO)	163
e- Çocuk Ombudsmanı (Barnombudsmanen- BO)	164
f- Özürlüler Ombudsmanı (Handikapombudsmannen)	166
g- Basın Ombudsmanı (Pressombudsmannen- PO)	167
B- FRANSA'DA OMBUDSMAN (MEDIATEUR- CUMHURİYET ARABULUCUSU)	169
C- DANİMARKA PARLAMENTO KOMİSERİ	176
D- İNGİLTERE'DE OMBUDSMAN	183
1- PARLAMENTO OMBUDSMANI(PARLİMENTARY COMMISSIONER FOR ADMINİTRATION)	184
2- SAĞLIK HİZMETLERİ OMBUDSMANI (HEALTH SERVICE OMBUDSMAN)	194
3- YEREL YÖNETİM OMBUDSMANI (THE LOCAL GOVERNMENT OMBUDSMAN)	197
4- ADLİ HİZMETLER OMBUDSMANI(LEGAL SERVICE OMBUDSMAN).200	
V- OMBUDSMAN'A İLİŞKİN BULGULAR	201
A- DEĞİŞİK ÜLKELERDEKİ OMBUDSMAN KURUMLARININ GENEL ORTAK ÖZELLİKLERİNE İLİŞKİN BULGULAR	201
B- DİĞER BULGULAR	202
1- OMBUDSMAN KURUMUNA YÜKLENEN GÖREVLER	202
2- OMBUDSMAN TÜRLERİ	202
3- OMBUDSMANLARA VERİLEN ROLLER (İŞLEVLER)	203
4- OMBUDSMANLARIN HAREKETE GEÇME ŞEKİLLERİ	203
5- OMBUDSMANLARIN YAPTIRIM ARAÇLARI	203
6- OMBUDSMANLARA ŞİKAYETLERİN ULAŞMA BİÇİMİ	203
7- OMBUDSMANLARIN GÖREVE GELİŞ ŞEKİLLERİ	204
8- OMBUDSMANLARA ŞİKAYET İÇİN ARANAN ŞARTLAR	204
9- OMBUDSMANLARIN GÖREV SÜRELERİ VE YENİDEN ATANMA DURUMLARI	204

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE OMBUDSMAN ARAYIŞLARI VE TÜRK KAMU YÖNETİMİNİN HALKLA İLİŞKİLERİNE OMBUDSMAN DESTEĞİ İÇİN BİR MODEL ÖNERİSİ

I- TÜRKİYE'DE OMBUDSMAN ARAYIŞLARI	205
A- OMBUDSMAN KURUMUNUN KURULMASINA YÖNELİK ÇALIŞMALAR.	205
B- OMBUDSMAN KURUMUNUN KURULUŞUNA YÖNELEK ELEŞTİRİLER.	210
II- TÜRKİYE İÇİN BİR OMBUDSMAN MODELİ ÖNERİSİ	214
A- TÜRK OMBUDSMANININ STATÜSÜ	215
1- SEÇİMİ	215
2- GÖREV SÜRESİ VE GÖREVDEN ALINMASI	216
3- BÜTÇESİ	218
4- DOKUNULMAZLIĞI	218
5- TEŞKİLAT VE PERSONELİ	218
B- TÜRK OMBUDSMANININ GÖREV VE YETKİLERİ	222
1- GÖREVLERİ	222
2- YETKİLERİ	222
a- Yetki Alanı	222
b- Araştırma Yetkisi	223
3- TÜRK OMBUDSMANINA BAŞVURU KOŞULLARI	224
4- TÜRK OMBUDSMANININ YAPTIRIMLARI	225
III- TÜRK KAMU YÖNETİMİNİN HALKLA İLİŞKİLERİNE OMBUDSMAN DESTEĞİ	227
SONUÇ	234
KAYNAKÇA	237

KISALTMALAR CETVELİ

a.g.b.	: Adı geçen bildiri
a.g.e.	: Adı geçen eser
a.g.m.	: Adı geçen makale
a.g.t.	: Adı geçen tebliğ
APK	: Araştırma Planlama Koordinasyon
A.Ü.	: Ankara Üniversitesi
Bşk.	: Başkan, Başkanlık
BO	: Barnonbudsmannen (Çocuk Ombudsmanı)
C.	: Cilt
CHP	: Cumhuriyet Halk Partisi
Çev.	: Çeviren
Der.	: Derleyen
DO	: Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (Etnik Ayrımcılık Ombudsmanı)
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
Ed.	: Editör
H.z.	: Hazret
HomO	: Ombudsmannen mot etnisk diskriminering pa grund au sexuell laggnig (Cinsel Eğilim Nedeniyle Ayrımcılık Ombudsmanı)
İ.Ü.	: İstanbul Üniversitesi
JamO	: Jamstalldhetsombudsmannen (Kadın Erkek Eşitliği Ombudsmanı)
JO	: Justitieombudsman (Parlamento Ombudsmanı)
KİT	: Kamu İktisadi Teşekkülü
KO	: Konsumentombudsmannen (Tüketici Ombudsmanı)
Md.	: Müdür, Müdürlüğü
NHS	: National Healty Service (Ulusal Sağlık Servisi)
ODTÜ	: Orta Doğu Teknik Üniversitesi
PCA	: Parliamentary Commissioner For Administration (Parlamento Komiseri)
PO	: Pressombudsman (Basın Ombudsmanı)
S.	: Sayı

s.	: Sayfa
SHO	: Sağlık Hizmetleri Ombudsmanı
SSK	: Sosyal Sigortalar Kurumu
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
T.C.	: Türkiye Cumhuriyeti
TODAİE	: Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
TRT	: Türkiye Radyo Televizyon Kurumu
TÜSİAD	: Türk Sanayici ve İşadamları Derneği
vb.	: Ve bunun gibi
Y	: Yıl
YYO	: Yerel Yönetim Ombudsmanı



ŞEKİLLER CETVELİ

Şekil 1 : Türkiye Cumhuriyeti Devlet Örgütü.....	55
Şekil 2 : Türk Ombudsmanlık Teşkilatı Organizasyon Şeması.....	219



ÖNSÖZ

Kamu yönetimimizin halkla iletişim kurma yöntemleri günden güne yetersiz kalmış ve halkın yönetime katılımını sağlayacak ve halk ile idare arasındaki ilişkileri iyileştirecek kurum ve yöntemlere gereksinim duyulmuştur.

Ülkemizde son yıllarda tartışılmakta olan ombudsman kurumu, yapısı ve işleyişiyle, kamu yönetiminin vatandaşlarla olan sorunlarının en azından bir kısmına çözümler üreterek , yönetimin halkla ilişkilerinin geliştirilmesine katkı sağlayabilme potansiyeli taşımaktadır.

Bu potansiyelin ortaya çıkarılmaya çalışıldığı “ Türk Kamu Yönetiminin Halkla İlişkilerine Ombudsman Desteği İçin Bir Model Önerisi” adlı bu çalışmada oluşturulacak bir ombudsman kurumunun Türk kamu yönetiminin halkla ilişkilerinin geliştirilmesine sağlayabileceği katkıların açığa çıkarılmasına çalışılmıştır.

Çalışmanın gerçekleştirilmesi sürecinde her zaman büyük bir anlayış ve hoşgörü ile bana destek olan danışmanım Prof. Dr. Mehmet KÜÇÜKKURT ile hocalarım Prof. Dr. Naci BOSTANCI, Prof. Dr. Nurettin GÜZ ve Yard. Doç. Dr. Ahmet KALENDER’ e saygı ve içtenlikle teşekkür ediyorum.

Bana İngilizce metinlerin çevirisinde yardımcı olarak tezimin oluşmasına katkı sağlamış olan sevgili dostum Okutman Haldun NALBANT ‘ a yürekten teşekkür ediyorum.

Son olarak bu uzun soluklu çalışma esnasında beni yalnız bırakmayıp her zaman ve her koşulda beni destekleyen ve anlayış gösteren eşim Seval ‘ e ve biricik kızım Beyzanur ‘a teşekkür ediyorum.

Konya, Mayıs 2003

Mustafa DEMİREL

GİRİŞ

Tarih boyunca, devlet yönetimine hakim olanlar, yönetilenler üzerine tek taraflı olarak birtakım ödevler yüklemişlerdir. Yönetenlerin davranışları "haklar" kavramıyla ; yönetilenlerin rolleri ise "ödev" ve "yükümlülükler" le tanımlanmıştır. Hükümet mekanizması, bütünüyle yönetenlerin , yönetilenler karşısındaki haklarını korumak üzere düzenlenmiştir.¹ Her ne kadar yönetilenlerin yönetenler karşısındaki haklarını korumak ve güçlendirmek amacıyla anayasa, hukukun üstünlüğü, yargı denetimi, katılmalı yönetim ve yürütmenin kendisini kurallara bağlaması gibi girişimler yapılmışsa da , bunlar yeterli olmamıştır.²

Modern devletin gelişmesiyle beraber, devletin ekonomik ve sosyal hayata müdahalesi iyice artmıştır. Kamu yönetimleri ekonomik ve sosyal hayatın bütün sektörlerine müdahale etmektedirler. Günlük yaşantımızı şekillendiren bu müdahaleler sırasında zaman zaman adaletsizlik duygusu uyandıran , makul olmayan kararlar alınmakta, yönetimle yurttaşlar karşı karşıya gelmektedir.

Özellikle 2. Dünya Savaşından sonra yönetim karşısında halkın korunmasının klasik araçlarının yetersizliği görülmüş ve yönetimin denetlenmesi ve vatandaşların korunmasında yeni arayışlara gidilmiştir. Bu arayışlar sonucunda 1809 yılından beri İsveç' te iş başından olan ombudsman kurumu dikkatleri üzerine çekmeye başlamıştır.

Ombudsman kurumu, yönetimin halkla ilişkilerinin geliştirilmesinde, yönetimle ilgili olarak halka güven verilmesinde ve halkın desteğinin sağlanmasında büyük önem taşımaktadır.³

Kamu yönetiminin yanlış bürokratik uygulamalarına karşı vatandaşın haklarını koruyan , inceleme ve araştırmaları sonucunda hazırladığı raporlarla kamu yönetiminin yanlış uygulamalarını ortaya çıkaran ve düzeltilmesini

¹ ERYILMAZ, Bilal : *Bürokrasi ve Siyaset*, Alfa Yayınları, İstanbul, 2002, s. 198

² PICKL, Viktor J. : " Ombudsman ve Yönetimde Reform", (Çev. Turgay Ergun), A.İ.D., C.19, S.4, Aralık 1986, s.37-38

³ GÖLÖNÜ, Sirel : " Ombudsman ve Yönetimde Halkla İlişkilerin Gelişmesine Etkisi" , *Sayıştay Dergisi*, S. 27, Ekim-Aralık 1997, s.11

sağlayarak kamu yönetiminin geliştirilmesine katkıda bulunan, bu şekilde de yönetimin halkla ilişkilerinin sağlıklı temellere oturmasını sağlayan ombudsman kurumu , 1950 yılına kadar yalnızca iki ülkede (İsveç ve Finlandiya) mevcutken 1950 yılından sonra hızla diğer ülkeler tarafından da oluşturulmaya başlamıştır.

İdare- halk ilişkisinde önemli bir işlev üstlenen ombudsmanın 1950 li yıllardan sonra çok sayıda ülkece kabul edilmesinin halkla ilişkiler yönteminin gelişmesiyle aynı zamana denk gelmesi, bir rastlantı olarak görülmemektedir. Her ikisi de kamu yönetiminin yapı ve kurallarının çok karmaşılaştığı, bir başka deyişle bürokrasinin çok yoğunlaştığı bir zamanda gelişmiştir. Bürokrasinin yoğunlaşması , yönetim yönetilen ilişkisini kişiselikten arındırmış ve soyut niteliğini daha da arttırmıştır. Gerek ombudsman gerekse halkla ilişkiler yöntemi bu duruma çare bulmayı veya onu hafifletmeyi amaçlarlar. Bu nitelikte bir kurumun varolması yurttaşları idare karşısında yalnız bırakmayarak onlar için bir güvence kaynağı olmakta ; idare ile birey arasındaki gerilimi azaltmaktadır.⁴

Hizmetlerin ihtiyaca uygunluğu, zamanında görülmesi, herkese eşit olarak ve şeffaf bir şekilde sunulması, teknolojik yeniliklerden yararlanarak değişen isteklere cevap verilmesi ve halkın desteğinin sağlanması gibi kavramlarla ifade edilen , hizmetlerde etkinlik ve verimlilik açısından değerlendirildiğinde Türk Kamu yönetim sisteminin etkin ve verimli olduğunu söylemek pek mümkün gözükmemektedir.⁵

Türk kamu yönetiminin merkeziyetçi, statükocu, aşırı kuralcı ve dışa kapalı yapısı nedeniyle , partizanlaşmaya varan siyasallaşma, aracıya başvurma, adam kayırmacılık ve rüşvet uygulamalarının bir türlü ortadan kaldırılamaması kamu yönetiminin halkla ilişkilerini olumsuz yönde etkilemektedir. Halkın kamu yönetimine olan güveni her geçen gün azalmaktadır. Bu nedenle ülkemizde , siyasal ve yönetsel sistemin her alanında bir yeniden yapılanma ihtiyacının olduğu gerçeği iyice kendini hissettirmektedir.

⁴ ÖRNEK, ACAR: *Kamu Yönetimi*, Meram Yayın Dağıtım, İstanbul, 1991, s. 47

⁵ ÇINAR, Kerim : *2000'li Yıllara Doğru Türkiye'nin Önde Gelen Sorunlarına Yaklaşımlar: Kamu Yönetiminde Yozlaşma ve Rüşvet*, TÜGİAD Yayını, İstanbul, 1997, s.76

İşte bu çalışma bu arayışlar çerçevesinde , ülkemizde oluşturulacak bir ombudsman kurumunun yönetimin denetlenmesinin yanında , kamu yönetiminin halkla ilişkilerinin geliştirilmesinde , sorunların çözümünde stratejik bir çare olabileceğini ortaya koymak amacıyla hazırlanan öncü çalışmalardan bir tanesi olmaktadır. Çalışmada Kamu yönetimi ve halkla ilişkiler konuları ağırlıklı olmak üzere siyaset bilimi ve sosyoloji sahalarının bulgularından da ağırlıklı olarak yararlanılmaya gayret edilmiştir.

“Türk Kamu Yönetiminin Halkla İlişkilerine Ombudsman Desteği İçin Bir Model Önerisi” isimli bu çalışmanın temel amacı; Ombudsmanın bugüne kadar en çok üzerinde durulan denetim işlevi dışında, kamusal halkla ilişkiler açısından etkisinin yönünü ve gücünü ortaya koyarak , Türk kamu yönetiminin halkla ilişkilerinin geliştirilmesine sağlayabileceği katkıları açığa çıkarmaya yöneliktir.

Bu doğrultuda çalışmanın amaçları kısaca şu şekilde sıralanabilir:

- Türk kamu yönetiminin sorunlarının tespiti.
- Türkiye’de yönetim- halk ilişkisinin incelenmesi.
- Ombudsmanın kamu yönetimiyle yurttaşlar arasındaki sorunların çözümünde sağlayabileceği katkıların belirlenmesi.
- Ombudsmanın kamu yönetiminin geliştirilmesine sağlayabileceği katkıların belirlenmesi.
- Son ve genel bir amaç ise , Türk kamu yönetiminin halkla ilişkilerinin geliştirilmesi için bir ombudsman modeli geliştirmektir.

Çalışmanın temel varsayımı ; Türkiye’de ülke şartları dikkate alınarak , yasama, yürütme ve yargı erkleri tarafından desteklenen Anayasal güvence altına alınmış bir ombudsman kurumunun oluşturulmasının, Türk kamu yönetiminin halkla ilişkilerinin geliştirilmesine önemli katkılar sağlayabileceğidir.

Diğer varsayımlar şu şekilde belirtilebilir :

- Ombudsman, Türk kamu yönetiminin geliştirilmesine iyileştirilmesine, katkıda bulunur.
- Ombudsman, idari yargının yükünün hafifletilmesini sağlar.

- Ombudsman, yönetimle yurttaşlar arasındaki şürtlüşmeleri engelleyerek, yurttaşların sistemle kaynaşmasını sağlar.
- Ombudsmanın varlığı kamu bürokrasisinin bürokratların ve kamu görevlilerinin yurttaşlara karşı daha dikkatli davranmalarını sağlar.

Çalışma üç ana bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde; Kamu, yönetim, kamu yönetimi ve halkla ilişkiler kavramları ile Türkiye'de kamu yönetiminin gelişimi, özellikleri, teşkilat yapısı, sorunları, denetlenmesi ve halkla ilişkisi incelenmektedir.

İkinci bölümde ; ombudsman konusuna değinilmekte; ombudsmanın tanımıve tarihçesi, temel işlevleri, özellikleri ve işleyişine ilişkin bazı ülkelerden örneklere yer verilmektedir. Ayrıca ombudsmana ilişkin elde edilen bulgulara da değinilmektedir.

Üçüncü ve son bölümde; Türkiye'de ombudsman arayışları incelenerek, Türkiye için bir ombudsman modeli önerisi yapılmaktadır. Bu bölümde ayrıca Türk kamu yönetiminin halkla ilişkilerine ombudsmanın sağlayabileceği destekler belirlenmeye çalışılmıştır. Çalışma, bulguların genel olarak yorumlandığı bir sonuç bölümüyle bitmektedir.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU YÖNETİMİ VE HALKLA İLİŞKİLER (KAVRAMSAL ÇERÇEVE)

I. KAMU,YÖNETİM, KAMU YÖNETİMİ VE HALKLA İLİŞKİLER KAVRAMI

A.KAMU KAVRAMI

Kamu kavramı, değişik anlamlarda kullanılan bir kavramdır. Birçok bilim adamı "kamu" kavramını araştırmıştır. Habernas," 'kamu' ve 'kamusal' sözcüklerinin dilde kullanımı, birbiriyle rekabet halinde olan bir anlamlar çeşitliliğini dışa vurur "diye bir tespitte bulunmaktadır. Bir kere, "kamu"nun hukuki bir anlamı vardır: Habernas, kamu sözcüğünün kökeninde yatan "herkese açık" anlamını vurgular(kamu yolları, kamu davası gibi). Bu anlam özel alandan, latince privare sözcüğünden (bir şeyi tecrit etmek, kendine mal etmek) ayrılmaktadır. Kamu hukuku, kamu yetkisi gibi hukuksal kavramlarda ise devlet vurgulanmaktadır. Burada kamuya hukuksal, siyasal anlamda bir statü yüklenmiştir.¹

Kamunun hukuksal ve siyasal anlamının dışında bir de sosyopsikolojik anlamı vardır. Normal bir insan toplum içinde mi yoksa kimsenin kendisini görmediği bir yerde mi olduğunu bilir ve ona göre davranır. Yargı mercii olması nedeniyle, bireylerin gergin dikkati "kamu"ya yönelmiştir; dikkate alınıp alınmama, onaylanma ya da dışlanma bu anonim mercii tarafından karara bağlanacaktır. Bu nedenle insan sürekli çevresini dikkatle gözlemlemeye zorlanmaktadır.²

Kamu kavramının tanımlanması, çalışmamızın ana çizgilerini oluşturan kamu yönetimi ve halkla ilişkiler kavramlarının da daha iyi anlaşılmasını sağlayacaktır.

¹ NOELLE-NEUMAN, Elisabeth : (Çev. Murat ÖZKÖK) **Kamuoyu- Suskunluk Sarmalının Keşfi**, Dost Kitabevi Yayını, Ankara, 1998, s. 85

² NOELLE-NEUMAN, Elisabeth : a.g.e., s. 86

1. KAMUNUN TANIMLANMASI

Sözlüklerde kamunun değişik şekillerde tanımlandığı görülmektedir. Kamunun İngilizce karşılığı olan “public” sözcüğü Mac Millan sözlüğünde “bir bütün olarak insanlarla ilgili ya da insanları etkileyen ; tüm insanların kullanımına açık ; olan, açıkta yapılan ya da yürütülen ; yaygın olarak bilinen ; insanların bütünü ; bir toplumun ya da bir ülkenin tüm üyelerini ; benzer ilgileri ya da çıkarları olan insan grubu”³ olarak kapsamlı bir biçimde tanımlanmıştır. Webster sözlüğü kamuyu “ortak özellikleri ya da ortak çıkarları olan insanların oluşturduğu grup”⁴ olarak tanımlamıştır. Türk Dil Kurumunun Türkçe Sözlüğünde ise, kamu “hep, bütün ; ve bir ülkedeki halkın bütünü”⁵olarak tanımlanmıştır.

“Kamu düzeni” , toplumun bütününe ilgilendiren düzeni ; “kamu sektörü” , devlet eliyle yürütülen ekonomik faaliyetlerin bütününe ; “kamu personeli” , devlet hizmetinde çalışan görevlileri, “kamuoyu” , belli bir konuda toplumun büyük bir kesimince benimsenen görüş, tavır ve inançların toplamını ; “kamu tüzel kişileri” , kamu yararı amacına dönük insan ve mal topluluklarını ; “kamu hukuku” , devletin kuruluş ve işleyişini, öteki devletlerle, kamu tüzel kişileri ve özel kişilerle olan ilişkilerini düzenleyen kuralların bütününe anlatmaktadır.⁶

Kamu kavramı aynı zamanda devlet erkini yani egemenliğini,⁷ resmîyeti ve genelliği anlattığı kadar, “özel”in, “gizli”nin ve “kapalı”nın zıddı olarak “açık”lığı, “halka ait oluş” u ve “görülebilir” liği de ifade etmektedir.Kamu malları, kamu hayatı ve halk (amme) kütüphanesi gibi.⁸

Tanımlar incelendiğinde, kamunun grup kavramı temelinde tanımlandığı görülmektedir.

³ Mac Millan Contemporary Dictionary, Macmillan Publishing co inc,1979

⁴ Webster's Ninth New Collegiate Dictionary, Merriam-Webster Inc., Massachusetts,1998, s. 952

⁵ Türkçe Sözlük , Türk Dil Kurumu Yayını, Ankara, 1978

⁶ ERYILMAZ, Bilal : *Kamu Yönetimi*, Akademi Kitabevi, İzmir, 1995. s. 6

⁷ ŞAYLAN, Gencay: “Poulantzas’ın Devlet Kuramına Katkıları Üzerine Bazı Düşünceler” , *Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri I. Cilt*, TODAİE Yayını, Ankara,1995, s.112

⁸ ERYILMAZ, Bilal : a.g.e., s.6-7

Grup kavramı birden çok kişi arasında sürdürülen, belirli bir ölçüsü, düzeni ve anlamı olan toplumsal ilişkiler içindeki insan topluluğunu anlatır. Ancak her toplumsal ilişki grup kavramı içinde değerlendirilemez. Dolayısıyla, bir toplumsal ilişkinin grup kavramı içinde değerlendirilebilmesi için, şu özelliklerin bulunması öngörülür :⁹

- Ortak bir amaç
- Üyelik ve davranış kalıpları
- Üyeler arası işbirliği ve dayanışma

Bu özellikler insanların kamu niteliğini taşıyan bir grubu oluşturma nedenlerini olduğu kadar, onları bir arada tutan etkenleri de açıklamaya yardım eder. Gerçekte bir kamunun varlığından söz edebilmek için iki ya da daha çok insanın, belirli bir konuda aynı görüşü paylaşması ve bu konuda karşılaştıkları sorunlarla ilgili olarak, ortak bir davranışı gerçekleştirmeyi kararlaştırması gereklidir.

O halde kamu ; bir grup insan benzer bir durumla karşılaştığı, bu durumla ilgili belirsizlikler ve sorunlar olduğunun ayırımına vardığı ve bu sorunlarla ilgili olarak bir davranış gerçekleştirmek amacıyla örgütlendiği zaman ortaya çıkmaktadır.¹⁰ Bu tanımdan, ortak bilgileri ve amaçları olan her insan grubunun kamu niteliği taşımayacağı sonucu çıkarılabilir.

Halkla ilişkilerde kuruluş bazında, çalışanlar, müşteriler, tüketiciler, hisse sahipleri vb. olarak çeşitlenebilen kamulardan söz edilir. Bir bakıma, kuruluşun kamusal yada özel olmasına bakılmaksızın, kuruluş-kamu(lar) ilişkisi, etkileşimi şematik olarak birbirine benzer. Bu nedenle halkla ilişkiler bir süreç olarak iki alanda da ilkece aynı biçimde işler.

Ancak, kamu yönetimi söz konusu olduğunda kamuları oluşturan bireyler, aynı zamanda vatandaş ya da yönetilen olarak da kavramlaştırılır. Böylece müşteri

⁹ KÜÇÜKKURT, Mehmet : " Halkla İlişkiler Açısından Halk Kavramı" , *Kurgu*, S. 5, Ocak, 1989, s.260

¹⁰ ÖZKARA, Belkıs : *Bir Kamu Yönetimi Örgütü Olarak Türkiye'de Yerel Yönetim Örgütlerinde Halkla İlişkilerin İşlevsel Yapısı ve Bir Model Önerisi*, Naklen, FRASER, P. Seitel, *The Practice of Public Relations*, 2. Ed., Bell and Howell Co., Ohio, 1984, s.14

ya da tüketici uzun dönemde siyasal bir bağlamla bütünleştirilir. Başka deyişle kamu kuruluşlarının “kamu”ları ister iş sahibi, ister yönetilen , ister müşteri olarak alınsın kamu kuruluşu ile arasındaki ilişki, herhangi bir özel sektör kuruluşu ile olandan çok daha farklı temellere dayanır ve farklı sonuçlar doğurur.

Bu nedenle, herhangi bir kamu kuruluşunda uygulama kamu politikalarının uygulanmasına, sıradan bir bilgilendirme etkinliği de kamu politikalarının ve uygulamalarının iletişimine dönüşür. Dahası işlemlerin basitleştirilmesi ya da kırtasiyeciliğin azaltılması gibi daha dar, daha teknik olarak nitelenen bir etkinlik bile, kuruluş ile çeşitli kamuları arasında günlük ilişkilerde rahatlama yaratarak önce kuruluşu, daha sonra ise birikimli olarak kamu yönetimine güvenmeye ulaşır.¹¹

Kamu kavramı geleneksel anlamda belli grupları sınıfları veya otoriteye sahip olanları ; çağdaş anlamda da milli sınırlar içinde yaşayan tüm insanları kapsar. Çünkü, insan olma niteliği açısından “az insan” , “çok insan” yoktur. Herkes insandır ve toplumun eşit haklara sahip bir parçasıdır. Kamu kavramının, bu anlamda milli sınırlar içindeki tüm insanları kapsaması çağdaş demokrasi kuramının temelini oluşturur.¹²

Cutlip ve Center, halkla ilişkilerdeki “kamular”ı “bir kurumun politika ve eylemlerinden etkilenen veya kanaatleri ile o kurumu etkileyen ortak çıkarlara sahip gruplar” olarak tanımlamaktadırlar.¹³

Kamuyu genel kamu ve özel kamu olarak ikiye ayırmak mümkündür. Genel kamu, toplumun genelini ilgilendiren konular etrafındaki insanları ve grupları ifade eder. Ancak toplum gündeminde tartışılan her konu genel kamuyu ilgilendirmez. Fakat hemen hemen tüm sorunlar için özel kamular vardır. Özel kamuların kendileri de daha alt katmanlara bölünebilir. Örneğin, bir kentteki hava kirliliği sorununu ele alalım. Sadece hava kirliliği ile mücadele için kaloriferli binaların

¹¹ UYSAL, Birkan : *Siyaset Yönetim Halkla İlişkiler*, TODAİE Yayını, Ankara, 1998, s. 213-214

¹² BILGEN, H. Nihat : *Kamu Yönetimi ve Demokrasi Eğitimi*, **Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri I. Cilt**, TODAİE Yayını, Ankara, 1995, s.159

¹³ UYSAL, Birkan : *Siyaset Yönetim Halkla İlişkiler*, Naklen CUTLIP, Scott M. ve CENTER, Allen H. : *Effective Public Relations*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, New Jersey, 1971. s.128

denetlenmesi ile ilgili bir konuda bile farklı görüşlere sahip pek çok kamudan sözedilebilir. Bunlar arasında kömür ocağı sahipleri, apartman yöneticileri ve kalorifercilerle ilgili dernekler, çevreci kuruluşlar, kamunun çevre koruma ile ilgili kuruluşları, vb. sayılabilir.¹⁴

2. KAMUNUN ÖZELLİKLERİ

Kamu benzer ilgiler ya da çıkarları olan insan grubu olarak nitelendirilmekle birlikte, bazı özellikleriyle sürekli yapılaşmış gruplardan ayrılmaktadır.

Kamunun bu önemli özellikleri şöyle sıralanabilir :¹⁵

1-Kamu kararsız ve geçicidir. Belirli ve uzun vadeli amaçları olan grup ya da örgütlerden ayrı olarak, kamu ortak ilgiye dayanmaktadır. Bu ortak ilgide, belirli koşul ve biçimde yeniden belirlenebilmektedir.

2-Kamuda kişisel özellikler güçlüdür. Gruptan ayrı olarak, kamuda kişisel bilinç, çıkar güdüsü ve ilgili konuyu soğukkanlılıkla değerlendirme yetenekleri oldukça yüksek düzeyde bulunmaktadır.

3-Kamuda yapılaşma yoktur ve fiziksel yakınlığın olması da gerekmez.

4-Kamuya katılım gönüllüdür, katılanların sayısı ve kendilerini anlatma (ifade etme) derecesi kararsızdır.

5-Kamu sınırsız ve çoğuldur.

6-Kamunun varlığı belirli ön koşullara bağlıdır.

7-Kamu, belirli bir durumda ve o durumla ilgili bir sorun olduğu algılandığında ; sorunu algılayan ve o durumla ilgili ortak ilgi ve çıkarları olan kişilerin gönüllü katılımıyla oluşur ; ortak görüş, tutum ve davranışlarla kendini anlatır ve sorun yaratan durum ortadan kalktığında da kamu niteliğini yitirir.

¹⁴ ATABEK, Necdet, DAĞTAŞ, Erdal : *Kamuoyu ve İletişim*, Naklen WELCH, Susan ve COMER, John, *Public Opinion, its Formation, Measurement and Impact*, Myfield Publishing Company, California, s.5

¹⁵ KÜÇÜKKURT, Mehmet : "Halkla İlişkiler Açısından Halk Kavramı", Naklen BROOM, Leonard ve SLZNICK, Philip : *Sociology*, 5. Ed., Harper and Row, New York, 1973, s.243-245

3. KAMUOYU

Kamuoyu olgusu tüm demokratik toplumlarda merkezi bir konumdadır ve bireyler toplumu ilgilendiren tüm sorunlarda kendi düşüncelerini ifade etme meşru hakkına sahiptirler.¹⁶

Halkla ilişkiler ve kamuoyu birbirinden farklı olguları ifade etmekle birlikte aralarında yakın ve sürekli bir ilişki bulunmaktadır. Çünkü halkla ilişkiler çalışmalarının temelini kamuoyu olgusu oluşturmaktadır. Bu nedenle halkla ilişkiler çalışması yapılırken, kamuoyu kavramına doğru anlamlar verilmesi önem taşır.¹⁷

Günümüzde kamuoyu, toplumun bağımsız bir ögesi haline gelmiştir. Çok iyi biçimde düzenlendiği için değil, belki kurumlar ve örgütlerle ilişki içinde olduğu, toplumsal örgütlenmede yerini aldığı, toplumsal varoluşun her katılımcısının onu hesaba katmak, ona dikkat etmek ve bir taraf tutmak zorunda olduğu için bağımsız bir öge haline gelmiştir. Kamuoyu hem denge sağlayıcı ve hem de meşrulaştırıcı öğeleri içerir. Denge sağlayıcı görünür çünkü, başka türlü toplumsal tartışmanın bağımsız ve dışlanmış kalacak boyutlarını sistemli hale getirir, düzenler ve tartışmanın içine taşır. Meşrulaştırıcı görünür çünkü diğer katılımcılar kamuoyuna atıfta bulunur, güven duyar ve kendi tutumlarını ve eylemlerini haklı çıkarmak için kullanırlar.¹⁸

Gerek siyasi ve gerekse ekonomik alanda rekabetçi yapıyı benimsemiş olan toplumlarda kamuoyu , yönetenler açısından son derece önemlidir. Günümüzde kendi fikir yapısı etrafında bir kamuoyu oluşturmamayan herhangi bir partinin, ürettiği ve satışa sunduğu mal veya hizmet lehine kamuoyu yaratamayan bir ticari işletmenin yaşamını sürdürmesi mümkün değildir.¹⁹

¹⁶ WALDAHL, Ragnar : (Çev. Süleyman İRVAN), "Siyasal Tutumlar ve Kamuoyu", *İletişim*, S.1-2, 1994, s. 57

¹⁷ YALÇINDAĞ, Selçuk : *Belediyelerimiz ve Halkla İlişkileri*, TODAİE Yayını, Ankara, 1996, s.21

¹⁸ WALDAHL, Ragnar : a.g.m., s. 77-78

¹⁹ GÖKSEL, Ahmet Bülent : *Halkla İlişkiler*, Bilgehan Basımevi, İzmir, 1988, s. 46-47

a-Kamuoyunun Tanımı

Kamuoyu kavramının literatürde değişik tanımları yer almaktadır. 1965 yılında Amerikalı bilim adamı Harwood Childs, tüm yazılı kaynakları tarayarak elli civarında kamuoyu tanımını bir kitapta toplamıştır. Biz de burada kamuoyunun literatürde yer alan bazı tanımlarına yer vereceğiz.

Kamuoyu bireylerin, grupların ya da kuruluşların belli konulara ilişkin olarak oluşturdukları inanç, kanaat ve görüş birliktelikleridir.²⁰

Kamuoyu, ortak amaçlar, ülküler, özlemler ve gereksinmelerle sınırı çizilmiş olan bir gruptaki görüşlerin toplu anlatımıdır.²¹

Kamuoyu, akılcı (metafizik olmayan) kamu tartışmasına sunulmuş genel çıkar sorunları üzerinde bilinçli bir toplumun sosyal yargısıdır.²²

Kamuoyu, toplumlarda yaygın olan düşünce biçimi, toplumun çoğunun benimsediği düşüncedir.²³

Kamuoyunun irdelenmesi ile ilgili birçok yaklaşım biçimi vardır ve kavramla ilgili yukarıda belirttiğimiz tanımlar gibi birçok tanım yapılmaktadır. Bu tanımları irdelediğimiz zaman tanımlarda üç temel özelliğe yer verildiğini ve bu özelliklerin bize kamuoyunun niteliği hakkında iyi bir kavrayış olanağı sağladığını belirtebiliriz. Birincisi, kamuoyu için açıklık (openness) bir önkoşuldur. Bireysel tutumlar eğer özel alanın karşıtı olan kamusal alanda yerlerini alacaklarsa, ifade edilebilmeli ve ulaşılabilir olmalıdır. İkinci olarak kamuoyu dayanışmayı (solidarity) gerektirir. Kamuoyu, fikirleri bireyden kollektif bir düzleme taşımaya yardımcı olan insanlar

²⁰ YALÇINDAĞ, Selçuk : *Belediyelerimiz ve Halkla İlişkileri*, Naklen GILBERT, Williams H. : *Public Relations in Local Government*, International City Management Association, Washington D.c., 1975, S.55

²¹ STEINBERG, Charles : *The Mass Communicators- Public Relations, Public Opinion and Mass Media*, Greenwood Press Publishers, Wessport, Conneticut, 1973, s.74

²² KOLOĞLU, Orhan : "Kamuoyu, Tanzimat, 21. Yüzyıl", İ.Ü. İletişim Fakültesi Dergisi, İstanbul, 1992-1993, s.36

²³ BUDAK, Gönül ve BUDAK Gülay : *Halkla İlişkiler Davranışsal Bir Yaklaşım*, İzmir, 1998, s.25

arasındaki ilişki ve etkileşimleri içerir. Üçüncü olarak, kamuoyu kararları (decisions) içerir. Kamuoyu, güncel toplumsal sorunlarla ilgili bireylerin tutumları ile aynı sorunlarda kamu yetkililerinin kararları arasında önemli bir bağ oluşturur. Kamuoyunun oluşumu, siyasal karar alma süreçleri dışlanarak değerlendirilemez. Bu üç özellik kamuoyunun dinamik bir süreç olduğunu göstermektedir. Bu süreçte güncel olaylara yurttaşların yanıtlarının harekete geçirilmesi söz konusudur. Fikirler sorunların önemine ve tutumların belirginliğine göre sürekli olarak değişir.²⁴

b-Kamuoyunun Oluşumu / Oluşturulması

Kamuoyu çeşitli aşamalardan geçerek biçimlenen sosyal bir olgudur. Kamuoyunun biçimlenme sürecini beş aşamada incelemek mümkündür:²⁵

Bunlardan ilki problem aşamasıdır. Bu aşamada, problemi ve onun yol açacağı sorunları anlamada bir eksiklik söz konusudur. Bu nedenden dolayı da problemle ilgili kamu ne yapacağı konusunda kararsızdır. Kamunun ve problemin karşılıklı etkileşim sırasında birlikte ortaya çıktıkları ileri sürülmektedir. Etkileşim bu aşamada henüz tamamlanmamış durumdadır. Çünkü insanların çoğu daha söz konusu durumdan ne istediklerini tam olarak bilmemektedirler. Bu başlangıç aşamasının sonuna doğru problem, tanınan bir sorun haline gelir ve bu sorunla ilgili kamu ne istediğini belirler. Ancak hala istediği sonuçlara ulaşmak için en iyi çözüm yolunun ne olduğunu bilemeyebilir.

İkincisi öneri aşamasıdır. Problemi çözmek için bir veya birkaç hareket tarzı belirlenir. Pek çok fikir ileri sürülüp vazgeçildiğinden hala önemli ölçüde belirsizlik vardır. Bu aşamada kamuoyu oluşturulan bireyler problemin boyutlarını birlikte kavrarlar ve çözüm için bir veya birkaç yol belirlerler.

Üçüncüsü politika aşamasıdır. Bu aşamada önerilen çözüm yolları tartışılır ve bu önerilerin zayıf yönleri belirlenir. Belirli görüşleri hararetle savunan aktif bireyler, sorunla daha az ilgili olan bireyleri yanlarına çekerler ve kendi önerileri

²⁴ WALDAHL, Ragnar : a.g.m., s. 58

²⁵ ATABEK Necdet, DAĞTAŞ ,Erdal : *Kamuoyu ve İletişim* , A.Ü. Eğt.Sağ.ve Bil. Arş.Çalış.Vakfı Yayını, Eskişehir, 1998, s.216-217

için fikir birliği oluşturmaya çalışırlar. Kamuoyu araştırmacıları bu aşamada ortaya çıkan görüşleri izlerler. Medyada bu görüşlerden birini destekler veya karşı çıkar yönde yayınlar yer alır. Politika aşaması sonunda belirli bir hareket planı oluşturulur.

Dördüncü ve beşinci aşamaları da program ve değerlendirme aşamaları oluşturur. Program aşamasında kabul gören eylem biçimi gerçekleştirilir. Değerlendirme aşamasında ise özellikle daha önceki tartışmalar sırasında yeterince ikna edilemeyen küçük gruplar, çözüm için uygulamaya konan politikaların etkinliğini çeşitli aralıklarla değerlendirirler.

Bir kanaatin kamuoyu görüşü olarak ifade edilebilmesi için şu koşulların bulunması gerekir: İlk koşul, bir topluluğu yada grubu ilgilendiren bir sorunun varolmasıdır. İkincisi, bu topluluktaki ya da gruptaki kişilerin iletişim içinde olması gerekir (konu hakkında düşünüp taşınmaları, tartışmaları vb.) . Üçüncü olarak, tek tek kişilerin değil, grubun ortaklaşa sahip olduğu düşüncenin ifade edilmesi gereklidir. Sonuncusu ise dile getirilen düşüncenin bir karar mekanizmasını, bir kuruluşu veya değişik toplumsal kesimleri bir amaç doğrultusunda harekete geçirme arzusu olmalıdır.²⁶

Kamuoyu, kısaca, bir grubu etkileyebilecek ve sorun olarak algılanabilecek bir olay ya da durum ortaya çıktığında; grup, bu olay ya da durumun etkilerini değerlendirerek ortak bir görüş oluşturduğunda ve bu görüşlerini belirli tutum ve buna bağlı davranışlar biçiminde gösterdiğinde oluşmaktadır.

Günümüzde kamuoyunun önemli bir gücü vardır. Bu güç kamuoyunun değişik konularda karar mekanizmalarını etkilemesinden veya karar mekanizmalarınca dikkate alınmasından kaynaklanmaktadır.

²⁶ ATABEK Necdet, DAĞTAŞ ,Erdal :a.g.e., s. 217

B.YÖNETİM KAVRAMI

Yönetim, uygarlık tarihi boyunca örgütlenmiş toplumların ilgi duydukları bir kavram olmuştur. Yönetim, günümüzde de önemini koruyan bir kavram olarak değerlendirilmektedir

Bugün dünyanın her yerinde milyonlarca insan, mal ve hizmet üretmek maksadıyla, günün her saatinde durmadan çalışmakta ve didinmekte, yüz binlerce kişi de bu çalışmaları yönetmektedir. Bütün bu faaliyetler dünyanın her yerinde “örgüt” adı verilen, iktisadi, sosyal, kültürel, askeri, dini ve siyasi amaçlı, “işbirliği sistemleri” içinde yerine getirilmektedir.²⁷

Örgütsel bir dünyada yaşamaktayız ve örgütler modern toplumun en önemli kurumlarıdır. Temel olarak, önemli insan eylemlerinin tümü örgütlerde görev yapan kişiler yoluyla yürütülür. Toplumun başardığı ana işlerin tümü örgütlenmiş çabalar yoluyla gerçekleşmektedir. Bilimdeki ilerlemeler, ulaşım sistemleri, bölgesel kalkınma ve kültürel faaliyetlerin tümü birlikte insan çabalarıyla daha düzenli olarak yapılır.²⁸ İşte yaşamın farklı alanlarında sürdürülen bu çalışmaların, faaliyetlerin , istenen amaçlara en iyi bir biçimde yönlendirilmesi için karşımıza “yönetim” kavramı çıkmaktadır.

Günümüzde yönetim kavramı birçok anlamda kullanılmaktadır. Yönetim kavramı ile, bazen bir süreç ifade edilmekte, bazen de sürecin unsurları olan organlar –kişi veya grup- anlaşılmakta, bazen de yönetim belirli bir bilgi topluluğu olarak ele alınarak bunun yöneticilerin karar verme ve önderlik gibi faaliyetlerinde nasıl kullanılabileceği üzerinde durulmaktadır.²⁹

²⁷ BARANSEL Atilla : *Çağdaş Yönetim Düşüncesinin Evrimi*, İ.Ü. Yayını, İstanbul, 1979, s. 23

²⁸ CAN, Halil ve TECER, Meral : *İşletme Yönetimi*, TODAİE Yayını, Ankara, 1978, s. 3

²⁹ ŞİMŞEK M. Şerif : *Yönetim ve Organizasyon*, Damla Ofset Matbaacılık ve Tic. A.Ş., Konya, 1998, s.7

1-YÖNETİMİN TANIMLANMASI / ANLAMI VE TANIMI

Yönetim, değişik bilim adamlarınca koşullara bağlı olarak ele alınıp incelenmekte ve farklı biçimlerde tanımlanmaktadır. Aşağıda bu tanımlardan bazılarına yer verilmektedir.

Yönetim, ortak amaçları gerçekleştirmek için işbirliği eden kişi kümelerinin eylemleridir.³⁰

Yönetim, belirli bir işbirliği ve ilişki sistemi içinde bir araya gelen insanların, ortak amaçlarını gerçekleştirmek üzere yapacağı faaliyetlerin düzenlenmesi sürecidir.³¹

Yönetim, belli bir amacın gerçekleştirilmesi için, örgüt faaliyetlerinin /çalışmalarının planlanması, örgütlenmesi, yönlendirilmesi ve denetlenmesi yani kontrol edilmesidir.³²

Yönetim, başkaları vasıtasıyla iş gördürmektir.³³

Yönetim, belirli bir takım amaçlara ulaşmak için başta insanlar olmak üzere parasal kaynakları, donanımı, demirbaşları, hammaddeleri ve zamanı birbiriyle uyumlu verimli ve etkin kullanabilecek kararlar alma ve uygulama süreçlerinin toplamıdır.³⁴

Yönetim, örgütün amaçlarını gerçekleştirmek için, başlıca, planlama, örgütlenme, yöneltme ve denetim süreçleri yoluyla tüm kaynakların eşgüdümlemesidir.³⁵

³⁰ SIMON, Herbert A., SMITHBURG, Donald W. ve THOMSON, Wictor A. : (Çev. Cemal MIHÇIOĞLU), *Kamu Yönetimi*, A.Ü.Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, Ankara, 1985, s. 1

³¹ DİNÇER, Ömer ve FIDAN Yahya : *İşletme Yönetimi*, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., İstanbul, 1996, s. 4

³² ALPUGAN Oktay ve Digerleri : *İşletme Ekonomisi ve Yönetimi*, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., İstanbul, 1990, s. 129

³³ KOÇEL, Tamer : *İşletme Yöneticiliği*, İşletme Fakültesi Yayını, İstanbul, 1989, s. 4

³⁴ EREN, Erol: *Yönetim ve Organizasyon*, , İşletme Fakültesi Yayını, İstanbul, 1991, s. 3

³⁵ ERGUN, Turgay ve POLATOĞLU, Aykut : *Kamu Yönetimine Giriş*, TODAİE Yayını, Ankara, 1984, s. 4

Bu tanımlar çözümlendiğinde, yönetimin aşağıdaki öğelerden oluştuğu söylenebilir :³⁶

- 1-Yönetim, belirli bir amaca yönelik bir eylemdir.
- 2-Yönetim, bir işbirliği, dayanışma ve eşgüdüm sürecidir.
- 3-Yönetim, bir toplumsal farklılaşmadır.
- 4-Yönetim, hiyerarşik bir süreçtir.
- 5-Yönetim, toplumsaldır.
- 6-Yönetim, aynı zamanda bir mücadele ilişkisidir.
- 7-Yönetim, örgütsel bir süreçtir.

2- YÖNETİMİN KAVRAMSAL GELİŞİMİ

Yönetim faaliyeti insanın varolması ile birlikte ortaya çıkan bir olgudur. İki insanın ortak bir amaç etrafında, çalışmalarını organize etmesiyle yönetim söz konusu olmaya başlamıştır. İnsanların çoğalması, ihtiyaçlarının çeşitlenmesi ve buna benzer gelişmeler çok sayıda insanı ve bu insanların ilişkilerini düzenleyecek yönetim birimleri ve örgütlerin kurulmasını zorunlu kılmıştır. Tarih boyunca insanların organize bir şekilde davrandıklarında daha olumlu ve tatmin edici sonuçlar elde ettikleri görülmüştür. Dolayısıyla, yönetim, hem kavram ve düşünce olarak, hem de uygulama olarak, tarih boyunca insanların dikkatini çekmiş ve bir tartışma konusu olagelmıştır. Tarihi süreç içinde farklı anlamlar yüklenen ve farklı uygulamalara sahne olan yönetim, günümüzde de önemini korumakta ve farklı disiplinler içinde tartışılmaktadır.³⁷

Tarihsel açıdan bakıldığında yönetim, insan işbirliğinin tarihi kadar gerilere uzanmaktadır. Bu durumda yönetimle ilgili kaynakların insan tarihinin ilk çağlarına kadar eskilere gideceği düşünülebilir. Fakat gelişimin böyle olmadığı ifade edilmekte, yönetimin ayrı bir bilim dalı olarak incelenmesi ve bu alandaki sistemli gelişme, 19.yüzyılın sonlarındaki ve 20. yüzyılın başlarındaki çalışmalara, özellikle Frederick Winslow'un çalışmalarına dayandırılmaktadır.³⁸

³⁶ BOZKURT, Ömer: *Yönetim Sosyolojisi*, TODAİE Yayını, Ankara, 1977, s.86-89

³⁷ DİNÇER, Ömer ve FIDAN Yahya : a.g.e., s. 4-5

³⁸ AKAT, İlter, BUDAK, Gönül ve BUDAK, Gülay : *İşletme Yönetimi*, Barış Yayınları, İzmir, 1999, s. 27-28

Yönetim düşüncesiyle ilgili çalışmalarda tarihsel gelişim incelenirken günümüz yazarlarınca yönetim düşüncesi, klasik (geleneksel), Neoklasik/davranışsal ve Modern (çağdaş) yönetim düşüncesi, biçiminde incelendiği görülmektedir.

Yönetim düşüncesinin gelişimini bu bağlamda ele alınmıştır.

Klasik (geleneksel)Yönetim Düşüncesi

Klasik veya geleneksel yönetim düşüncesi adı altında esasında üç ayrı yaklaşım bulunmaktadır. Bu üç yaklaşım, "Bilimsel Yönetim Yaklaşımı" , "Yönetim Süreci Yaklaşımı" ve "Bürokrasi Yaklaşımı" 'dır.

Klasik teori iki ana fikir etrafında toplanmıştır. Birincisi rutin işlerin görülmesinde insan unsurunun makinelere ek olarak nasıl etkin bir şekilde kullanılabileceği, ikincisi de formal organizasyon yapısının oluşturulmasıdır. Taylor'un Bilimsel Yönetim Yaklaşımı birinci fikri, Yönetim Süreci Yaklaşımı ile Bürokrasi Yaklaşımı da ikinci fikri ayrıntılı olarak ele almışlardır. Her üç yaklaşım da, etkinlik ve verimliliğin artırılması için hangi ilkelere (prensiplere) uyulması gerektiğini araştırmıştır.³⁹

Öncülüğünü Frederick Winslow Taylor'un yaptığı Bilimsel örgüt yaklaşımı, daha çok organizasyonun alt kademelerinde fabrika düzeyinde işlerin incelenmesi, standartların geliştirilmesi, ücret sistemlerinin oluşturulması gibi konularla ilgili ilkeler geliştirmiştir.⁴⁰

Bilimsel Yönetim Yaklaşımının bu ana ilkeleri şunlardır :

- Gelişigüzel çalışma değil, bilim,
- Başı bozukluk değil, ahenk ve koordinasyon ,
- Kişisellik değil, yardımlaşma ,
- Düşük verim değil, maksimum output ve ,

³⁹ KOÇEL ,Tamer : a.g.e., s.49

⁴⁰ AK, Bilal : *Hastane Yöneticiliği*, Ankara, 1990

-Herkesin mümkün olan en yüksek verimlilik düzeyine çıkarılması için eğitim. Bu ilkeler genel olarak yönetime olduğu kadar günlük faaliyetlerin yürütülmesine de ışık tutmuştur.⁴¹

Bu yaklaşımın insan unsuruna gösterdiği ilgi, diğer üretim faktörlerinden farklılığı ve üstünlüğü açısından değil fakat daha çok bir insanın çalışma gücünü (üretim faktörü olarak) etkileyen değişkenler açısından olmuştur. Bu değişkenler ; kişinin verimli çalışma potansiyelini ifade eden kapasitesi, bir görevi başarmak için gerekli zaman ve kas gücünün dayanıklılığı anlamında dayanıklılık olmuştur.⁴²

Bilimsel yaklaşımı; Henri Fayol'un öncülüğünü yaptığı Yönetim Süreci Yaklaşımı takip etmiştir. Bu yaklaşımda; örgütün tamamı ele alınarak iyi bir örgüt dizaynı ve yönetiminin ilkeleri araştırılmış, ekonomiklik ve rasyonellik fikri esas alınmıştır. Bu nedenle bilimsel yaklaşımın devamı ve tamamlayıcı olarak görülmektedir. Sadece örgüt konuları ile değil, yönetimin bütün alanları ile ilgili ilkeler geliştirilmeye çalışılmıştır.

H. Fayol organizasyonlardaki faaliyetleri başlıca altı grupta toplamaktadır. Bunlar ; teknik, ticari, finansal, emniyet, muhasebe ve yönetim faaliyetleridir. Fayol'un incelemelerinde asıl ağırlık noktasını yönetim faaliyetleri oluşturmuştur.⁴³ Fayol yönetim faaliyetlerini bir süreç şeklinde ele almıştır. Bu sürecin başlıca safhaları planlama, örgütlenme, yürütme, koordinasyon ve kontrol'dür. Örgütlenmenin ilkeleri ise ; işbölümü, departmanlara ayırma, emir-komuta birliği, hiyerarşik yapı , kontrol alanı, yetki ve sorumluluk denkliği, amaç birliği ve yetki devri şeklinde sıralanmaktadır.⁴⁴

Klasik Yönetim düşüncesinin son yaklaşımı M. Weber tarafından geliştirilen Bürokrasi Yaklaşımıdır.

⁴¹ KOÇEL ,Tamer : a.g.e., s. 52

⁴² ŞİMŞEK M. Şerif : a.g.e., s. 44

⁴³ DİNÇER, Ömer ve FİDAN Yahya : a.g.e., s. 120

⁴⁴ KOÇEL ,Tamer : a.g.e., s. 55-70

M. Weber tarafından geliştirilen Bürokrasi Modeli, geleneksel örgüt kuramının esasını oluşturmaktadır. Weber 'in geliştirdiği bürokrasi modeli, işlevsel uzlaşmaya dayanan işbölümü , yetki hiyerarşisi, mevki yada pozisyonların hak ve görevlerini saptayan kurallar sistemi, bireyler arası ilişkilerde kişisellikten uzaklaşma, mevkilere uzman kişilerin atanması, gibi özellikler taşımaktadır. Weber'e göre geniş gruplar biçiminde bir arada yaşayan insanlar, belli bir büyüklüğü aştıktan sonra ussal (rasyonel) ilkelere uygun olarak örgütlenip yönetilmektedirler. Bu ilkeler ortak bir otoriteye tabi tüm büyük ve geniş gruplar için aynı olmaktadır.⁴⁵

Bürokrasi, günlük dilde kullandığımız işlerin geciktirilmesi, yokuşa sürülmesi, bugün git yarın gel anlamının aksine, bir organizasyon yapısını ifade etmektedir. Max Weber'e göre bürokratik yapı etkinlik açısından ideal bir organizasyon yapısıdır.⁴⁶

Weber'in bürokrasi anlayışı, olanı değil olması gerekeni yansıtan bir yapı görünümündedir ve bu ideal yapının başlıca özellikleri şöyle özetlenebilir:⁴⁷

1-Bürokrasi, yetki ve sorumluluk alanları düzenleyici kurallara göre sınırlanmış bir hiyerarşik otorite yapısı oluşturur.

2-Bürokraside örgüt üyeleri arasındaki ilişkiler kişilerüstü niteliktedir.

3-Bürokrasi yönetsel hiyerarşideki tüm kademe ve görevlerin uzmanlaşmasını zorunlu kılmakta, denetimin bilimsel biçimde düzenlenmesini gerektirmektedir.

4-Bürokratik örgütlerde önce görevlerin nesnel gerekleri saptanmakta, sonra bu görevler, görevin gerektirdiği yetenek ve bilgilere sahip kişilerce doldurulmaktadır.

5-Kişilerüstü kurallara göre işlediği için bürokrasinin bireysel etken ve davranışları en azda tutması, örgütsel davranışta keyfiliği yok etmesi ve böylece örgütsel verimliliği en yüksek düzeye çıkarması umulmaktadır.

⁴⁵ ALPUGAN Oktay ve Diğerleri : a.g.e., s. 148

⁴⁶ KOÇEL ,Tamer : a.g.e., s. 72

⁴⁷ SÜRGİT Kenan : "Çağdaş Yönetim Anlayışı ve Yöneticilerin Amaç ve Politika Belirleme İşlevleri", A.İ.D., C. 14, S. 1, Mart, 1981, s.5

Klasik yönetim düşüncesinin bu bahsettiğimiz üç temel yaklaşımında ortak olan fikir ve amaçları da şöyle özetlenebilir:⁴⁸

1-Klasik teori organizasyonlarda insan unsuru dışındaki faktörler üzerinde durmuştur. İnsan unsuru daima ikinci planda ele alınmıştır.

2-Rasyonellik ve mekanik süreçler klasik teorinin hareket noktaları olmuştur.

3- Klasik teori, esas itibarıyla kapalı- sistem anlayışı ile organizasyonları ele almıştır.

Neoklasik /Davranışsal Yönetim Düşüncesi

Klasik Yönetim düşüncesinin gelişmesinin en yüksek düzeye ulaştığı 1930'lu yıllara gelindiğinde, yönetim düşüncesinde "insan ilişkileri yaklaşımı " adı altında yeni bir bakış açısı geliştirilmeye başlanmıştır.

Yeni bir yönetim felsefesini temsil eden, yönetim ve örgüt olgusuna farklı açıdan bakan "insan ilişkileri" yaklaşımı hızla gelişerek, Hawthorne araştırmalarının sonuçlarının açıklanmasıyla birlikte, örgütleri incelemede yepyeni bir akımın başlamasına neden olmuştur. Gelişmelerini hızla sürdüren yaklaşım II.Dünya Savaşından sonra, yönetim düşünce sisteminde bir "okul", yönetim uygulamalarında da bir "akım" durumuna gelmiştir.⁴⁹

Neoklasik teorinin en önemli özelliği, klasik teorinin eksik bıraktığı yönü, yani insan unsurunu ele almasıdır. Dolayısıyla bu teorinin ana fikri, onun kabiliyetlerinden azami ölçüde faydalanmak, yapı ile insan davranışları arasındaki ilişkileri incelemek, organizasyon içinde ortaya çıkan sosyal grupları ve özelliklerini tanımadır.⁵⁰

Davranışsal yaklaşımın ele aldığı başlıca konularda şunlar olmuştur: İnsan davranışı, kişilerarası (beşeri) ilişkiler, grupların oluşması, grup davranışları, informal organizasyon, algı ve tutumlar, motivasyon, önderlik, organizasyonlarda değişim ve gelişme.⁵¹

⁴⁸ KOÇEL ,Tamer : a.g.e., s. 50

⁴⁹ AKAT, İlter, BUDAK, Gönül ve BUDAK, Gülay : a.g.e., s. 59

⁵⁰ DİNÇER, Ömer ve FIDAN Yahya : a.g.e., s. 137

⁵¹ KOÇEL ,Tamer : a.g.e., s. 82

1929 ekonomik bunalımının ortaya çıkardığı sorunlara çözüm arayan ve dikkatlerini örgütsel yapının doğal yönlerine ve toplumsal etkileşme süreci içinde beliren norm ve davranış kalıplarına çeviren bu yaklaşım yönetsel düşünceyi, eğitimi ve yöneticileri çeyrek yüzyıl etkilemiş; ideal yöneticiyi "toplumsal ve psikolojik etkenleri örgütsel amaçlara en uygun biçimde kullanan kişi" olarak tanımlayarak yöneticilik anlayışını tamamen değiştirmiştir.⁵² Ancak, bazen davranışsal teori taraftarları da klasikler gibi dogmatik bir tutum almışlar ve insan unsurunu esas almakla bütün sorunların çözüleceği gibi uç bir görünüşe bürünmüşlerdir. Özellikle davranışsal yaklaşımın doğuş ve ilk gelişme yıllarında görülen bu tür tutumlar, bu yaklaşımın da dikkatli bir şekilde incelenmesi ve önerilerinin araştırılması ile sonuçlanmıştır. Bu gelişme, üçüncü ve değişik bir yönetim düşüncesi olan "Modern (Çağdaş) Yönetim Düşüncesinin" ortaya çıkmasına yol açmıştır.

Modern (Çağdaş)Yönetim Düşüncesi

Modern Yönetim Düşüncesi fonksiyonları, çeşitli yönleriyle birlikte tüm örgütü dikkate alır.Modern teorisyenler, örgütü uyum gösterebilen yani yaşamını sürdürebilmek için çevresindeki değişmelere uymak zorunda bulunan bir sistem olarak görürler. Bu sistemde örgüt ve çevresinin birbirine bağlı olduğu kabul edilir; kaynaklar yönünden her ikisi de birbirine bağlıdır. Örgütlerin bölümlerinin birbirleriyle, diğer örgütlerle ve çevre ile etkileşimleri vardır.⁵³

Modern Yönetim Düşüncesi iki ayrı yaklaşımdan oluşmaktadır. Sistem Yaklaşımı ve Durumsallık Yaklaşımı olarak adlandırılan bu yaklaşımlar, hem klasik hem davranışsal teorisinin öne sürdüklerini yeni ve değişik bir çerçeve içinde incelemiştir.

Sistem Yaklaşımı Ludwig Von Bertalanffy'nin kurduğu genel sistem teorisine dayanmaktadır.⁵⁴ Bir sistem, belirli parçalardan (alt birimlerden, alt

⁵² SÜRGİT Kenan :a.g.m., s. 6

⁵³ DİNÇER, Ömer ve FİDAN Yahya : a.g.e., s. 163

⁵⁴ AŞKUN İnal Cem : " Yönetimde Sistem Yaklaşımı", *Akademi*, C.XI, S.3, Kasım,1973, s. 1113

sistemlerden) oluşan, bu parçalar arasında belirli ilişkiler olan, bu parçaların aynı zamanda dış çevre ile ilişkisi olan, bir bütün olarak tanımlanabilir.⁵⁵

Sistem denildiği zaman belirli parçalardan (bölümlerden, alt-sistemlerden) oluşan, bir bütünü oluşturan bu parçaların her birinin kendine has işleyiş özelliği olması, fakat her birinin etkinliğinin de birbirine bağlı olmasıdır. İşte sistem yaklaşımı bütünü oluşturan bu parçaları, bunların birbirleri ile olan ilişkilerini bir arada incelemektedir. Sistem yaklaşımını diğer yaklaşımlardan ayıran özellik budur. Sistem yaklaşımının temelinde "sistem" olarak ele alınan bütünün amacını gerçekleştirmesi vardır. Yönetimde sistem yaklaşımı denildiği zaman, birbirleri ile ilişkili bir şekilde ele alınan yaklaşım anlaşılmaktadır.⁵⁶

Sistem yaklaşımı; örgütün yaşaması, gelişmesi ve dinamik dengenin sağlanması için yöneticiye örgüt ile ilgili bütün faktörleri bilme, anlama ve değerlendirme imkanı sağlar. Böylece sistem içi ve dışı çevreye ilişkin faktörler değerlendirilerek örgütle uyumları sağlanır.⁵⁷

Örgütler, alt sistemlerden oluşan birer açık sistemdirler. Açık sistemler sürekli olarak çevrelerinden girdi alırlar ve dinamik bir denge içinde faaliyetlerini sürdürürler. Kapalı sistemlerde ise, girdiler bir kez ve tam olarak belirlenir ve bu tür sistemlerin çevreyle ilişkileri yani alışverişleri olmadığı için, sistem duruncaya kadar faaliyetini sürdürür.⁵⁸

Yönetimde sistem yaklaşımı yöneticilere şu yararları sağlar : Yönetici görevini dar bir şekilde, sadece kendi fonksiyonu açısından yorumlamaktan kurtulup, kendi sisteminin bağlı olduğu diğer alt sistemleri ve çevre şartlarını dikkate alır. Kendi sisteminin amaçlarını daha geniş bir sistemin amaçları ile ilişkilendirir. Örgüt yapısını, alt sistemlerin amaçları ile uyumlu bir şekilde kurar. Alt sistemleri değerlendirirken bu sistemlerin esas sisteme yaptıkları katkıyı belirler.⁵⁹

⁵⁵ KOÇEL, Tamer : a.g.e., s. 98

⁵⁶ KOÇEL, Tamer : a.g.e., s. 99-100

⁵⁷ LUNGREN, Earl F.: *Organization Management Systems and Process*, Confield Press, San Francisco, 1974, s. 14

⁵⁸ AKAT, İlter, BUDAK, Gönül ve BUDAK, Gülay : a.g.e., s.88

⁵⁹ SHOLDERBERK, Peter, KEFALAS, Asterios ve SCHOLDERBERK, Charles : *Management Systems: Conceptual Considerations*, Business Publications Inc., Dallas TEXAS, 1975, S. 26

Sistem kuramı, başlangıçta yönetim kuramlarını birleştirmek amacıyla yola çıkmasına karşın, bunu sağlayamaması; örgütleri incelemede makro düzeyde modeller getirip çok soyut kavramlar kullanılması ve genel olması nedeniyle önemli olguları açıklamakta yetersiz ve eksik kalmıştır. Sistem yaklaşımının esas amacı, kantitatif yaklaşımlarla sonuç alınamayan konulara tüm bilim dallarının etkilerini kapsayan genel formüller geliştirme ve kolay anlaşılabilir, ortak noktalar bulma amacını taşıyorsa da buna muvaffak olamamıştır.⁶⁰

1970'lerden sonra uygulamada karşılaşılan güçlükler ve somut olarak varolan güç ve baskılardan hareket eden durumsallık yaklaşımı gelişmeye başlamıştır. Adından da anlaşılacağı gibi bu yaklaşım, örgüt yönetiminde içinde bulunulan "durum"lara veya "koşul"a ağırlık veren bir yaklaşımdır. Bu model, her yerde ve her işletmenin içinde bulunduğu duruma göre, o durumda en uygun sayılacak bir yönetim uygulaması bulmayı amaçlamaktadır. Durumlar değişince, yönetim uygulaması da değişecektir.⁶¹

Durumsallık yaklaşımına göre değişik durumlar ve koşullar yönetimde başarılı olmak için değişik kavram, teknik ve davranışları gerektirir. Bu nedenle her yer ve koşullarda geçerli tek bir en iyi örgüt yapısı yoktur. "En iyi", durumdan duruma değişecektir. Durumsallık yaklaşımının bu fikri, klasik ve neo-klasik yaklaşımların değerini ve yararını ortadan kaldırmaz. Aksine durumsallık yaklaşımı, daha önceki yaklaşımları uygun bir çerçeve ve (perspektif)içine koyarak onları daha yararlı bir duruma getirmektedir.⁶²

Durumsallık Yaklaşımı örgütleri birer sistem olarak ele almaktadır. Sistem yaklaşımı, örgütü çeşitli alt sistemlerden oluşan bir bütün olarak ele almaktadır. İşte durumsallık yaklaşımı, bir yandan bu alt-sistemler arasındaki ilişkilerin, bir yandan da işletmenin dış çevresinin özelliklerine göre, o işletme için en uygun yönetim ve örgüt tekniklerinin hangileri olduğu üzerinde durmaktadır.

⁶⁰ EREN, Erol: a.g.e., s. 65

⁶¹ ŞİMŞEK M. Şerif : a.g.e., s. 97

⁶² KOÇEL ,Tamer : a.g.e., s. 99-100

Durumsallık yaklaşımının bugünkü şeklinde "durum", esas itibariyle iki faktöre göre değerlemeye tabi tutulmaktadır. Bu iki faktör, işletmenin kullandığı teknoloji ile içinde bulunduğu çevre koşullarıdır.⁶³

3- YÖNETİMİN FONKSİYONLARI (İŞLEVLERİ)

Yönetim fonksiyonları ve işlevleri, yönetimin uygulama alanı ne olursa olsun geçerli ve aynı zamanda tüm yönetsel eylemler için temel oluşturmaktadır. Çağdaş Yönetim kuramcıları, yönetim faaliyetlerini genellikle planlama, örgütleme, yönlendirme, eşgüdümleme ve kontrol biçiminde ele almaktadırlar.

a- Planlama

Planlama, amaçlara ulaşmayı sağlayan yolları belirten, ne yapılacağını önceden kararlaştıran, yani, tasarlanan bir eylem biçimi ve yönetimin temel anahtarı⁶⁴ şeklinde tanımlanabilir.

Planlama, yönetimin en genel fonksiyonudur. Diğer yönetim fonksiyonları planlama fonksiyonunun bir devamı niteliğindedir. Örgütlerin gereği gibi yönetilmesi planlama çalışmalarının başarısına bağlı olmaktadır.

Planlamanın bir takım özellikleri bulunmaktadır. Bu özellikler şu şekilde sıralanabilir.⁶⁵

- 1-Planlama, bilinçli bir seçim ve tercih etme sürecidir.
- 2-Planlama, kapsamlı bir faaliyet ve bir karar sürecidir.
- 3-Planlama, geleceğe dönük bir faaliyettir.
- 4-Planlama, ileriye tahmin etme faaliyetidir.
- 5-Planlama, bir kararlar toplamıdır.
- 6-Planlama, belli bir zaman süresini kapsar.

⁶³ ŞİMŞEK M. Şerif : a.g.e., s. 97

⁶⁴ EREN , Erol : *İşletmelerde Stratejik Planlama* , Fatih Yayınevi Matbaası, İstanbul, 1979, s. 33

⁶⁵ DİNÇER, Ömer ve FİDAN Yahya : a.g.e., s. 231-233

Planlama, örgütlerde basit bir teknik veya faaliyet değil, örgütün başarısında temel bir faktördür. Diğer yönetim fonksiyonlarında başarılı olabilmek ancak ilk ve temel işlev olan planlama faaliyetinin başarılı olmasına bağlıdır. Üst yönetim örgütün geleceğini elinde bulunduran organ olarak planlamaya gerekli önemi vermek zorundadır. Planlama çalışmaları belirli bir sistemi takip etmektedir. Planlamanın safhaları şunlardır.⁶⁶

- 1-Amaçların ve başarı standartlarının belirlenmesi.
- 2-Amaçlara ulaştıracak varsayımların belirlenmesi.
- 3-Alternatiflerin karşılaştırılması.
- 4-Alternatifler arasından en uygun görülenin seçilmesi.

Başarı için şart olan planlamanın örgüt için sağlayabileceği başlıca yararları da şöyle sıralanabilir :⁶⁷

- 1-Zaman ve emek savurganlığını azaltır.
- 2-Örgüt yöneticilerinin dikkatlerini amaçlara yöneltir.
- 3-Örgüt faaliyetlerinin uyumlaştırılmasını mümkün kılar.
- 4-Tüm örgüt kaynaklarının amaca yöneltilip yöneltilmediğini izleme ve denetleme olanağı sağlar.
- 5-Planlama, örgütte yetki devrini sağlamak suretiyle daha esnek yapıların oluşmasına zaman hazırlar.
- 6-Daha akılcı ilke, yöntem ve kuralların geliştirilmesine olanak sağlar.
- 7-Denetim amacıyla kullanılacak standartların belirlenmesi ve temel alınmasını sağlar.
- 8-Yapılan her plan, yönetici veya amirlerin sinir sisteminin daha az yıpranmasını sağlar.

Planlama sürecinin başarısı, örgütün yapısına ve kaynaklarına uygun; çevredeki olumlu veya olumsuz koşulları ve bunların örgüt üzerindeki etkilerini göz önünde bulunduran; ulaşılabilir nitelikteki amaçlara olduğu kadar; amaçlara ulaştıracak en etkili ve verimli yolun seçilmesine de bağlıdır. Bu bağlamda; planlama sürecine her düzeydeki yöneticilerin katılımını sağlamalı; yöneticiler yönetim biçimleri, anlayışları ve sorumluluklarının kazandırdığı deneyimlerden

⁶⁶ DİNÇER, Ömer ve FIDAN Yahya : a.g.e., s. 233-235

⁶⁷ ŞİMŞEK M. Şerif : a.g.e., s. 123

yararlanmalı; astlar da başarılı olmaya yardım edecek tutumları benimsemeli ve sürdürmelidirler.

b- Örgütlenme

Örgütlenme, maddesel ve beşeri unsurların örgütte ayrılması ve yerleştirilmesi eylemi olarak tanımlanabilir.⁶⁸ Bir süreç olarak örgütlenme, şu eylemlerden oluşmaktadır :⁶⁹

- 1-Yapılacak işleri belirleme, gruplandırma ve bir bütün olarak yapılandırma.
- 2- Bu işlerden doğan rolleri belirleme.
- 3-Kişiler ve grupların amaçlara uygunluğunu sağlama.
- 4-Karar verme, iletişim, güdüleme gibi süreçler için ayrıntılı kuralları ve çalışma sistemlerini belirleme.

Bu eylemler, biçimsel bir örgüt yapısının oluşturulabilmesi için gerekli olan aşamalardır. Örgüt yapılarının oluşturulmasında yararlanılan bazı ilkeler söz konusudur. Söz konusu bu ilkeler şöyle sıralanabilir.⁷⁰

- 1-Örgütteki işler işbölümü ve uzmanlaşmaya olanak verecek şekilde düzenlenmelidir.
- 2-Örgütte yetki ve sorumluluklar açık ve kesintisiz bir şekilde üst yönetim kademesinden en alt kademeye kadar belirlenmelidir.
- 3-Bir bütün olarak örgütün ve onu oluşturan her kademenin belirlenmiş bir amacı olmalıdır.
- 4-Emir-komuta birliği sağlanmalıdır.
- 5-Bir üst'ün etkili bir şekilde kontrol edebileceği (yönetebileceği) sayıda astı olmalıdır.
- 6-Örgütün her kademesinde, kişilere verilen sorumluluğa denk olarak yetki de verilmelidir. Yetki ve sorumluluk denk olmalıdır.
- 7-Örgütlerde, gerektiğinde karar verme yetkisi alt kademelere devredilmelidir.

⁶⁸ EFİL, İsmail : *İşletmelerde Yönetim ve Organizasyon*, Alfa Yayınları, İstanbul, 1999, s.110

⁶⁹ COLE, G.A. : *Management- Theory and Practice*, D.P. Publication Ltd., Eastleigh, Hants, 1988, s. 149

⁷⁰ ŞİMŞEK M. Şerif : a.g.e., s. 136

8-Örgütlerde rutin (sık sık tekrarlanan) nitelikteki kararlar, alt kademe yöneticilerine bırakılmalı, ancak stratejik ve önemli nitelik taşıyan kararlar üst kademelerce alınmalıdır.

9-Örgütler çeşitli bölümlerinin büyüklüğü arasında, standardizasyon ile esneklik arasında ve merkezcilik ile merkezkaçlık arasında belirli bir denge sağlanmalıdır.

10-Örgüt yapısı örgütü en düşük maliyetle amaca ulaştıracak şekilde planlanmalıdır.

11-Örgüt yapısı basit ve anlaşılır olmalıdır.

12-Örgüt değişen çevre koşullarına uyabilir bir özellik taşımalıdır.

13-Örgütte kişilerin görevleri, yetki ve sorumlulukları ile örgütsel ilişkileri açık bir şekilde ve yazılı olarak açıklanmalıdır.

Sıralanan bu ilkeler çerçevesinde bir örgütlenme etkili ve verimli çalışmanın ve amaçlara ulaşmanın anahtarları niteliğindedir.

c- Yürütme

Yürütme, planlanan ve yapılandırılan örgütsel etkinliklerin eyleme dönüştürülmesini, başka deyişle oluşturulan örgütsel düzeneğin belirlenen amaçlar ve eylem yollarına göre işlemlerini sağlar. Bu işleyiş sırasında iş görenlerin ruhsal toplumsal yönleri ortaya çıktığı için, yöneltme devingen bir yönetim işlevi olarak görülür. Bu devingenlik ast-üst ilişkilerinden olduğu kadar, kişi ya da grupların belirlenen işleri, belirlenen biçimde yapmak üzere eyleme geçirilmesinden de kaynaklanmaktadır.⁷¹

Yürütme ile ulaşılmak istenen amaç, planlanan konuların örgüte en iyi faydayı sağlayacak biçimde yapılmasıdır. Yürütme, yöneticinin astlarının faaliyetlerini etkilemesi ve onlara ne yapmaları gerektiğini bildirmesiyle ilgili bir yönetsel faaliyettir. Yöneticinin genel tutumuyla ilgilidir. Tüm hazırlıklar tamamlandıktan sonra, personeli çalışmaya yönlendirme süreci olarak kabul edilebilir.

⁷¹ TOSUN Kemal : *İşletme Yönetimi* , Savaş Matbaası, Ankara, 1982, s. 90

Bir örgütteki yürütme süreci; yöneticinin, açık seçik ve tam olarak astlarının yeteneklerine göre yapabilecekleri emirler vermeyi kapsar. İkincisi astların mevcut durumda belirli görevleri sürdürmelerinde yol gösteren devamlı eğitim faaliyetlerini ifade eder. Üçüncüsü, yöneticilerin beklentilerini karşılamada personelin motive edilmesi ile gerekli şekilde ilgilenir. Kısaca yürütme, tüm hazırlıklar tamamlandıktan sonra yöneticinin başkalarını çalışmaya sevk etme süreci olarak ifade edilebilir.⁷²

Özet olarak yürütme işlevi, örgütte yer alan kişilere, görevlerini en verimli ve etkin bir biçimde yaptırmayı amaç edinmiştir. Bu niteliği ile, emir komuta fonksiyonunun konusu insandır. Kuruluşun işleyişi süresince oluşan olayları, hemen dikkate alıp, ona göre emir ve yönerge dağıtmayı ve yol göstermeyi de kapsayan yürütme fonksiyonu dinamik olduğu kadar sürekli bir niteliğe de sahiptir. Etkin bir yürütmenin bazı şartları vardır. Bu şartlar şu şekilde sıralanabilir :⁷³

- 1.Takım ruhunun gerçekleştirilmesi gerekir.
- 2.Personelin iyi tanınması ve uygun işe yerleştirilmesi.
- 3.Kötü niyetli kişilerin örgütten uzaklaştırılması.
- 4.Personel ve işletme ilişkileri adaletli olmalıdır.
- 5.Yöneticiler çevrelerine iyi örnek olmalıdır.
- 6.Personele devamlı olarak kontrol edildikleri izlenimi verilmelidir.
- 7.Yönetim danışmalı (katılımlı) bir düzen kurmalıdır.
- 8.Yöneticiler ayrıntılarla boğulmamalıdır.
- 9.Uygun bir ödüllendirme-cezalandırma sistemi kurulmalıdır.

d- Koordinasyon

Koordinasyon, bir örgütün çalışmalarını kolaylaştırmak ve başarı şansını arttırmak için bütün eylemler ve bölümler arasında uyumun sağlanmasıdır. Örgütler büyüdükçe bölümlerin sayısı artacağından, gerek bu bölümler arası ve gerekse eylemler arası koordinasyonun sağlanması önem kazanır ve o derece de zorlaşır. Koordinasyon, insanların çabalarını birleştirmeyi, zaman bakımından ayarlamayı,

⁷² MASSIE, Joseph L. : (Çev. Şan ÖZALP VE Dig.), *İşletme Yönetimi*, Bayteş Yayıncılık, Eskişehir, 1983, s.97

⁷³ DİNÇER, Ömer ve FIDAN Yahya : a.g.e., s. 267-268

ortak amaca ulaşmak için faaliyetlerin birbirini izlemesi ve iç içe geçip kenetlenmek suretiyle birbirlerini tamamlamalarını hedef alır.⁷⁴

Örgütlerde bireylerin ortaya koydukları çabaları grup ya da örgüt başarısı için ahenkli bir biçimde kanallı etmek, yönetimin temel amacıdır. Buradaki ahenk ya da uyum sağlama işi ise, yönetim olayının özünü oluşturmaktadır. Aslında hemen bütün yönetim işlevleri temelde amaca ulaşmak için koordinasyon çalışmalarından başka bir şey değildir.⁷⁵ Yönetimde koordinasyon, insanların çalışmalarını birleştirmeyi ve zaman bakımından ayarlamayı, ortaklaşa amaca ulaşmak için eylemlerin birbiri ardı sıra gelmelerini ve iç içe geçip kenetlenerek birbirlerini bütünlemelerini sağlar.⁷⁶

Yönetim fonksiyonlarından olan koordinasyonun duyarlı ve düzgün bir biçimde yürüyebilmesi, aynı zamanda etkili olabilmesi için bazı temel ilkelere uyulması zorunluluğu bulunmaktadır. Bu ilkeler ana hatlarıyla şöyle özetlenebilir:⁷⁷

1-Örgüt faaliyetlerinden sorumlu olan kişiler arasında yüz yüze ilişkilerin sağlanması gerekir.

2-Herhangi bir sorun ile ilgili bütün konuların karşılıklı etkilerinin neler olacağı düşünülerek, koordinasyona gidilmelidir.

3-Koordinasyon bir kez değil, sürekli olarak yapılmalıdır.

4-Örgüt ve birimleriyle ilgili plan ve programlar oluşturulurken, daha başlangıçta koordinasyon sağlanmalıdır.

Belirtilen ilkeler çerçevesinde koordinasyonun başarılı bir şekilde yapıldığı örgütlerde;

1-Bölümler birbiri ile sıkı ilişkiler içine girer ve her bölüm diğeri ile uyum içinde çalışır.

⁷⁴ ŞİMŞEK M. Şerif : a.g.e., s. 210

⁷⁵ BUDAK, Gülay : "Küçük Sanayi İşletmelerinin Yapısal Özellikleri: İzmir Deri Konfeksiyon Sanayii İşletmelerinde Bir İnceleme", *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, S.25, Ocak, 1990, s.34

⁷⁶ ŞİMŞEK M. Şerif : a.g.e., s. 210

⁷⁷ AKAT, İter, BUDAK, Gönül ve BUDAK, Gülay : a.g.e., s. 245

2-Her bölüm diğer bölümlerin ne yaptığından haberdardır ve kendi fonksiyonu ile diğer bölümlerin fonksiyonları arasında ne gibi ilişkilerin var olduğunu bilir.

3-Bölüm, eylemlerini diğer bölümlerin eylemlerine ve duruma uydurmak için devamlı kontrol altında bulundurur.⁷⁸

Örgütlerin büyümesi ve yapılarının karmaşıklaşması ile giderek daha da güçleşen koordinasyon fonksiyonun, örgütsel amaçlar açısından etkili olarak yerine getirilebilmesi için ; işletmede iyi ve basit bir örgüt yapısının oluşturulması, işletme plan ve programlarının uyumlaştırılması, iyi bir iletişim sisteminin kurulması, örgüt içinde işbirliği anlayışının geliştirilmesi, hiyerarşik yapı içinde her kademede gönüllü olarak koordinasyonun özendirilmesi, konularına dikkat edilmesi gerekmektedir.⁷⁹

e- Kontrol

Yönetim sürecinin tamamlanması, kontrolün başarılmasıyla olur. Kontrol, olayların planlarla karşılaştırılması ve olaylar planlardan saptığı takdirde gerekli düzeltmelerin yapılması ile ilgilidir. Kontrol, yönetim organlarının meydana gelmesi beklenen olayların birbirleriyle bağdaşıp bağdaşmadığını araştırmakla ilgilenir. Eğer bu bağdaşma gerçekleşmemişse gerekli düzeltmeler yapılır.⁸⁰

Kontrol fonksiyonu dört aşamada gerçekleşir:⁸¹

- 1-Standartların oluşturulması.
- 2-Gerçekleşen durumun belirlenmesi(başarının ölçülmesi).
- 3-Standartlarla gerçekleşen durumun karşılaştırılması.
- 4-Gerekli düzeltmelerin yapılması.

⁷⁸ ŞİMŞEK M. Şerif : a.g.e., s. 211

⁷⁹ ONAL, Güngör : *İşletme Organizasyonu ve Yönetimi*, Akademi Kitabevi Yayını, Bursa, 1983, s. 108-110

⁸⁰ HICKS, Herbert G. : (Çev. Osman TEKOK ve Dig.), *Örgütlerin Yönetimi: Sistemler ve Beşeri Kaynaklar Açısından*, Turhan Kitabevi Yayını, Ankara, 1979, s.460

⁸¹ COLE, G.A. : a.g.e., s. 246

Teknolojik değişme ve gelişmeler işletmeleri büyüttmüş ve yönetimleri zorlaştırmıştır. Çağdaş toplumlarda nüfusun çoğalması, kaynakların azalması, ulusal savunma yüklerinin artması, rekabet şartlarının ağırlaşması gibi nedenler, örgütlerin en az maliyetle üretimde bulunma zorunluluğunu artırmıştır. Bunun sonucu olarak, etkili kontrol sistemlerinin oluşturulması çabaları artmıştır.

Bu çabaların sonucu olarak iyi bir kontrol sisteminin sahip olması gereken bazı özellikler belirlenmiştir. Bunlar aşağıdaki gibi sıralanabilir.⁸²

- 1- Kontrol amaçlara ve planlara dayanmalıdır.
- 2- Kontrol iyi bir faaliyetin gerek ve ihtiyaçlarını aksettirmelidir.
- 3- Kontrol esnek olmalıdır.
- 4- Kontrol örgüt yapısına uygun olmalıdır.
- 5- Kontrol geleceğe dönük olmalıdır.
- 6- Kontrol tarafsız olmalıdır.
- 7- Kontrol düzeltici tedbirlerin alınmasına imkan vermelidir.
- 8- Kontrol kapsayıcı olmalıdır. Kontrol faaliyeti tüm örgütü kapsamalıdır.
- 9- Kontrol sık sık gözden geçirilmelidir.
- 10- Kontrol anlaşılabilir olmalıdır.

Kontrol bu ilkeler çerçevesinde yapıldığı takdirde örgütlerin planlarında meydana gelen sapmaların düzeltilmesi ve amaçlarına ulaşmaları mümkün olacaktır.

C- KAMU YÖNETİMİ KAVRAMI

Tek başına ihtiyaçlarını giderme olanağı bulunmayan insanların bir araya gelip, aralarında işbirliği ve işbölümü yaparak ortak ihtiyaçlarını gidermek için örgütlendikleri ve devlet denilen karmaşık yapıyı oluşturdukları bilinmektedir. Devletin, tarihsel süreç içerisinde çeşitli biçimleri görülürse de günümüzde devlet, sınırları belirli bir toprak parçası (ülke) üzerinde yaşayan, ortak bir kültüre sahip, birlikte yaşama arzusu içerisinde bulunan ve kendini yöneten siyasi bir örgüt olarak tanımlanabilir.⁸³

⁸² DİNÇER, Ömer ve FIDAN Yahya : a.g.e., s. 281-283

⁸³ GENÇ, Turan : *Kamu Yönetimi*, Ankara, 1998, s. 16

İnsanların ihtiyaçlarının bir kısmı, gerçek kişiler tarafından karşılanabilmekte ise de, bazıları gerçek kişilerin bir araya gelerek düşünce ve güçlerini birleştirmek suretiyle oluşturdukları birlikler tarafından karşılanmaktadır. Ancak bazı ihtiyaçlar vardır ki onların giderilmesi, bu kişiler veya onların oluşturdukları birlikler tarafından mümkün olamamaktadır. Böyle durumlarda, kamunun yani toplumun oluşturduğu ve adına devlet denilen teşkilat yola koyulur ve bu tür ihtiyaçlarını karşılar. Genellikle toplumun, yani kamunun yararı olan konularda yapılması gereken ve süreklilik gösteren hizmetler kamu hizmetleri olarak tanımlanır. İşte “kamu yönetimi”, devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle yerine getiren yönetim dalı olmaktadır.⁸⁴

Kamu yönetiminin temelde iki yönü bulunmaktadır. Bunlardan birincisi “işlevsel”, diğeri ise “yapısal” yöndür. İşlevsel bir kavram olarak kamu yönetimi, genel kuralları (yasaları) ve kamu politikalarını uygulama sürecidir. Yapısal bir kavram olarak kamu yönetimi ise, devletin örgütsel görünümünü yansıtır. Her devlet, yasalarla belirlenen görevlerini yerine getirmek için ulusal yerel düzeyde çeşitli örgütlenmelere gider. Bu kamu örgütleri, devletin yapısal yönünü meydana getirir.⁸⁵

Ayrıca kamu yönetimi, akademik bir disiplin, bir faaliyet, bir meslektir. Kamu yönetimi, kamu bürokrasisini ve onun mal ve hizmet sunduğu halkla olan ilişkilerini anlamaya ve geliştirmeye yönelik pratik ve teoriden meydana gelen bir disiplindir. Bu disiplin, devletin yürütmeye ilişkin kolunun daha etkili ve verimli işlemlerini sağlayacak örgüt, personel, uygulamalar ve yöntemlerle ilgilenmekte olup, yasama ve yargı organları, kamu yönetiminin ilgi alanı dışında kalmaktadır.⁸⁶

⁸⁴ GENÇ, Turan : a.g.e., s. 17

⁸⁵ ERYILMAZ, Bilal : a.g.e., s. 7

⁸⁶ ERYILMAZ, Bilal : a.g.e., s. 8

1- KAMU YÖNETİMİNİN TANIMI

Kamu yönetimi, bütün bir toplumun iç içe girmiş ve çoğu kere de birbirleriyle çelişen sorunları arasında işleyen bir mekanizmadır. Toplumlar, hacim ve ilişkilerindeki yoğunluk bakımından geliştikçe devletler de yapı ve işleyişleri itibariyle büyümekte; kurumlar uzmanlaşmakta ve farklılaşmaktadır. Buna bağlı olarak, yönetim faaliyetlerini yöneten kamu kurumları da, yapısal görünüm ve işleyiş bakımından daha karmaşık ve teknik hale gelmektedir. Kamu yönetimi ile ilgili faaliyetlerin çoğalması, karmaşık ve teknik bir nitelik göstermesi, bu kavramın çeşitli tanımlarını ortaya çıkarmaktadır.⁸⁷

Geniş bir olgu olan kamu yönetiminin çeşitli görüntülerini yansıtan bu tanımlardan bazıları aşağıda belirtilmektedir.

Kamu yönetimi, devletin amaçlarını gerçekleştirecek biçimde insanların ve araç-gerecin örgütlenmesi ve yönetimidir. Burada örgüt anatomiyi, yönetim fizyolojiyi gösterir. Başka deyişle örgüt yapıyı, yönetim işlevselliği anlatmaktadır.⁸⁸

Kamu yönetimi, kamu düzeninin sürekliliğini sağlamaya ve kamunun ortak ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik mal ve hizmetlerin üretilip halka sunulmasına ilişkin bir sistemdir.⁸⁹

Kamu yönetimi, kanun yapıcılar, uygulayıcılar ve mahkemeler tarafından benimsenen ya da çıkarılan kanunların ve diğer kuralların yerine getirilmesi ile ilgili bütün süreçler, kuruluşlar ve bireylerdir.⁹⁰

Geniş anlamda kamu yönetimi, düzenli topluluklarda kamu gücünün örgütlenmesini ve bu örgütsel yapının işleyişini kapsar. Bu tanım tüm devlet görevlerini ve örgütlerini içine alır. Olağan anlamda ise, kamu yönetimi yasama, yargı ve bir ölçüde yürütme (hükümet etme) dışındaki kamusal işleri ve kuruluşları

⁸⁷ ERYILMAZ, Bilal : a.g.e., s. 6

⁸⁸ ERGUN, Turgay : "Postmodernizm ve Kamu Yönetimi", A.I.D., C.30, S.4, Aralık 1997, s.5

⁸⁹ GENÇ, Turan : a.g.e., s. 18-19

⁹⁰ GORDON, George J. : *Public Administration in America*, St Martin's Press, New York, 1986, s. 7

içerir. Bu anlamdaki kamu yönetimi incelemeleri devletin savunma görevini ve bu amaçla kurulan örgütleri de kapsamaz.⁹¹

Kamunun ortak ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik mal ve hizmetlerin üretilip halka sunulmasına ilişkin bir sistem olan kamu yönetimi sistemi çeşitli elemanlardan meydana gelmektedir. Bu elemanlar, halk, örgüt, kamu politikası, norm düzeni, mali kaynak ve kamu görevlileridir.⁹²

2- KAMU YÖNETİMİNİN KAVRAMSAL GELİŞİMİ

Kamu yönetimi ile ilgili anlayış ve uygulamalar, tarihsel, coğrafi, kültürel ve diğer etmenlere bağlı olarak ülkelere göre farklı yönelimler göstermiştir. Bu etmenler yönetim anlayışını ve uygulamalarını ; onlar da yönetime ilişkin incelemeleri etkilemiştir.⁹³

Tarihçesi gözden geçirildiğinde kamu yönetiminin çeşitli aşamalardan geçtiği görülmektedir. 1727 yılından başlayarak Avrupa'da, Almanya ve Avusturya'da bazı üniversite ve öğretim üyeleri "kameralizm" denen ve yönetim bilimi anlamına gelen bir akımı başlattılar.⁹⁴ Yönetimsel mekanizma aracılığıyla ekonomik gelişmeyi sağlamak amacını bilimsel yönden destekleyen toplumsal ve ekonomik bilimler toplamı olarak nitelendirilen kameralizm, bir yandan çeşitli ekonomi dalları arasındaki işlevsel bağları ortaya koymaya, öte yandan ekonomik güçlerin yönetiminde devlete düşen görevleri saptamaya çalışmıştır. Böylece kameralizm, devlet yönetimini sistemleştirip öğretim konusu yapmaya yönelmiş, bir kamu yönetimi disiplininin oluşmasına temel olabilecek katkıda bulunmuştur.⁹⁵

⁹¹ GÖZÜBÜYÜK, Şeref : *Yönetim Hukuku*, Seviç Matbaası, Ankara, 1987, s. 2

⁹² ERYILMAZ, Bilal : a.g.e., s. 9-10

⁹³ ÖRNEK, Acar : *Kamu Yönetimi*, Meram Yayın Dağıtım, İstanbul, 1991, s. 9

⁹⁴ GENÇ, Turan : a.g.e., s. 24

⁹⁵ ERGUN, Turgay: " Kamu Yönetimi Disiplininin Gelişmesine Kısa Bir Bakış : Yeni Arayışlar ve Gerçekler", *Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu I. Cilt*, TODAİE Yayını, Ankara, 1995,s. 8

Woodrow Wilson'ın 1887 yılında yayımlanan "Yönetimin İncelenmesi" başlıklı makalesi kamu yönetimi disiplininin gelişmesinde en önemli köşe taşlarından biri olarak kabul edilmektedir. Öyle ki bu disiplinin öğrencileri, 1887 tarihini bu disiplinin başlangıç yılı olarak saymaktadır. Wilson'a göre devlet yönetimi siyasetten ayrılarak ele alınmalıdır. Bunu yerleştirdiğimiz zaman yönetim, yeteneğini en iyi biçimde kullanarak yasaları yürütebilecek ve siyasal etkilenmenin dışında kalabilecektir. Wilson, "bir anayasayı uygulamak giderek onu yapmaktan daha güç olmaktadır" diyerek kamu yönetiminin önemi üzerinde durmuş ve yönetimin bu amaçla entelektüel kaynaklara daha çok başvurması gerektiğine dikkati çekmiştir.⁹⁶

Yirminci yüzyılın ilk çeyreğinde işte bu siyaset / yönetim ikilemi bir paradigma olarak kamu yönetimi disiplinine egemen olmuştur. Daha sonra yapılan çalışmalar, siyaset ile yönetimin birbirinden her zaman kolaylıkla ayıramayacağını ortaya koymuştur, öyle ki pek çok noktada bu ikisinin bir iç içeliği bile söz konusudur.

Siyaset / yönetim ikileminin etkileri silinmeden, kamu yönetiminin bir akademik çalışma olarak geçirdiği ikinci aşama, 1937 yılında kamu yönetiminin ilkelerinin ortaya konmasıdır. Başını Luther Gulick ve Lyndall Urwick'in çektiği yönetim bilimciler, POSDCORGB formülü içinde özetlenebilen, planlama, örgütlenme, personel yönetimi, yönlendirme, eşgüdüm, iletişim ve mali yönetim işlevlerini, yönetimin temel işlevleri olarak saymışlar ve bu işlevleri, komuta birliği, komuta zinciri (hiyerarşik otorite) , hat ve kurmay örgüt, denetim alanının sınırlılığı gibi kurallarla bir araya getirerek yönetimin ilkelerini belirlemişlerdir. Bu ilkeler günümüzdeki koşulların gerektirdiği gelişmeler karşısında yeni arayışları karşılamasa bile genel geçerliliğini korumayı sürdürmektedir.⁹⁷

Yönetimin örgütsel yönüne fazla önem verilerek çalışanların psikolojik ihtiyaç ve eğilimlerinin ihmal edilişi Amerika Birleşik Devletleri'nde Beşeri İlişkiler Hareketinin ortaya çıkmasını sağlamıştır. Beşeri İlişkiler Hareketi, Elton Mayo'nun

⁹⁶ ERGUN, Turgay : "Postmodernizm ve Kamu Yönetimi", a.g.m., s. 5

⁹⁷ ERGUN, Turgay: " Kamu Yönetimi Disiplininin Gelişmesine Kısa Bir Bakış : Yeni Arayışlar ve Gerçekler", a.g.b., s.9

önderliğinde Western Elektrik Şirketi'nin Hawthorne deneyleri, yönetimde beşeri ilişkilerin örgütlerin biçimsel yönü kadar önemli olduğunu ortaya koymuş ve böylece davranış bilimleri yönetim alanına girmiştir.⁹⁸ Chester Bernard ve Herbert Simon yönetimin temel ilkelerine karşı çıkarak yönetime davranışçı bir bakış açısı getirmişlerdir.⁹⁹

Simon "Administrative Behavior-İdari Davranış" isimli eserinde davranışçı bakış açısını iki noktada vurgulamaktadır. Bunlardan birincisi, siyasetle yönetimin kesin olarak birbirinden ayrılamayacağı; ikincisi de, önceki dönemde yönetim ilkeleri olarak belirlenen prensiplerin birbirleriyle çelişme halinde olduğu ve bunların yönetim faaliyetlerinde ciddi ilkeler niteliği taşımadıklarıdır. Simon, her bir yönetim ilkesinin karşı ilkesinin bulunduğunu; böylece her ilkenin tartışılabileceğini ve bundan dolayı da üniversal yönetim ilkelerinden söz etmenin mümkün olamayacağını savunmaktadır. Simon yönetim biliminin incelenmesinde, sosyal psikoloji ve çağdaş sosyolojinin verilerinden büyük ölçüde yararlanmışır. Simon'un belirtmek istediği ana fikir, bir yönetsel kuruluşun işleyişinin gerçek yönünün, o kuruluştaki çalışan kişi ve grupların davranışlarının incelenmesiyle ortaya konulabileceğidir. Kamu yönetimi konusundaki Simon ve arkadaşlarının düşünceleri, birçok siyaset bilimcisi ve kamu yöneticisi tarafından kabul edilmiştir. Kamu yöneticileri, yönetim ile siyaset arasında önemli bir ilişki olduğunu vurgulamaktadırlar. Kamu yönetimi ile siyaset bilimi arasındaki bu ilişki, kamu politikası sürecinde açık bir şekilde görülmektedir.¹⁰⁰

Kamu yönetiminin kavramsal gelişimi Kara Avrupası'nda kamu hukuku, Amerika Birleşik Devletleri'nde Kamu Yönetimi ve örgütü yaklaşımı olmak üzere, iki ayrı yönde olmuştur.

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra Avrupa'da hukuksal yaklaşımın yönetim sorunlarını tanımlamada ve çözmede yetersiz kalması nedeniyle, görgül araştırmalarla yönetimin işleyişi incelenmeye başlamıştır. Böylece 1960'lı yıllarda Kamu Yönetimine ilişkin uğraşlar hukukun tekelinde olmaktan çıkar, ona yeni

⁹⁸ ERYILMAZ, Bilal : a.g.e., s. 14

⁹⁹ ERGUN, Turgay : "Postmodernizm ve Kamu Yönetimi", a.g.m., s. 6

¹⁰⁰ ERYILMAZ, Bilal : a.g.e., s. 14-15

yaklaşımlar kazandırır ve onu zenginleştirir. Çeşitli bilimler kamu yönetimi bilimleri üzerine eğilir. Bu aşamada kamu yönetimi disiplini başka bilimlerin yaklaşım ve yöntemlerinden yararlanarak kamu yönetimine ilişkin bilgiyi zenginleştirir. Daha da ileri giderek bir sorunsal üzerinde yapılaşarak, özerk bir bilim olmak arayışına ve çoğul kamu yönetimi bilimlerinden tekil kamu yönetimi bilimlerine geçmek çabasına girer.¹⁰¹

Bugün kamu yönetimi, üniversitelerde, ya müstakil bir bölüm ya da önemli bir akademik çalışma alanı olarak incelenmekte, araştırılmakta, öğretilmekte ve bu konuda özel ve kamu kurumlarına eğitim programları hazırlanmaktadır. Artık kamu yönetimi, siyaset, hukuk ve felsefeden ayrılmış ve kamu yönetiminin ayrı bir disiplin olarak incelenmesi gereği, bütün ülkelerde genel bir kabul görmüştür. Böylece kamu yönetimi, kamu kurumlarının yapısı, işleyişi, mal ve hizmet sunduğu çevresiyle ilişkileri ve bu kurumlarda çalışanların davranışlarıyla pratik ve teorik yönden ilgilenen bir disiplin haline gelmiştir.¹⁰²

Ülkemizde ise gerek Avrupa'daki ve gerekse A.B.D.'deki gelişmeler etkili olmuş, ancak Avrupa'daki gelişmeler daha çok benimsenmiştir.

Osmanlı Devleti uzun bir yönetim deneyimine, kendine özgü bir yönetim yapısına ve geleneğine sahipti. Fakat yönetim yapısındaki bozulmaya karşılık batılılaşma ile Batının devlet yönetimi ile ilgili kurum, yapı, düzenleme ve kavramları, özellikle Tanzimat'tan sonra ülkeye girmiştir.¹⁰³ Modern Türkiye 1839 Tanzimat Fermanı'ndan sonra, yönetsel açıdan batı gelenekleri, özellikle Fransız sistemi üzerinde yapılanmıştır. Bu nedenle, laik cumhuriyet, Osmanlı döneminin yönetsel yapısı ve kurumları üzerine kurulmuş ve onları yeni toplumun gereksinmelerine uyarlamıştır. Doğal olarak, kıta Avrupa'sının bu etkileri, kamu yönetiminde yönetsel hukukun ağırlığı anlayışını da birlikte getirmiştir. Bu yüzden, uzun zaman, kamu yönetimi yönetsel hukukun bir alt alanı gibi okutulmuş ve hukuk profesörlerinin bir konusu olarak kalmıştır.¹⁰⁴

¹⁰¹ ÖRNEK, Acar : a.g.e., s. 11

¹⁰² ERYILMAZ, Bilal : a.g.e., s. 15-16

¹⁰³ ÖRNEK, Acar : a.g.e., s. 15

¹⁰⁴ KAYA, Yahya Kemal : "Türkiye'de Kamu Yönetimi Öğretimi", **Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri II. Cilt**, TODAİE Yayını, Ankara, 1995, s. 253

Bu yüzden ülkemizde kamu yönetimi, 1950'lere kadar İdare Hukuku içinde incelenmiştir. Kara Avrupa'sında gelişen İdare Hukuku, Türkiye'de uzun bir süre etkisini sürdürmüştür. Böylece, yönetimin hukuk yönüne ağırlık verilmiş, bürokrasi, yönetsel davranış, planlama, örgütlenme, etkinlik, verimlilik ve yönetimler arası hizmet bölüşümü gibi konular ihmal edilmiştir.¹⁰⁵

Bununla birlikte, Birleşmiş Milletler Örgütü'nün desteğiyle 1953 yılında Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü kurulmuş ve kamu yönetimi konusunda Amerikan anlayışı (Yönetimin hukuk dışı bir yaklaşımla öğretimi) Türkiye'ye girmeye başlamıştır.¹⁰⁶ Bu enstitü, hizmet-içi eğitim programlarıyla kamu görevlilerini eğitmeyi ve istekli kamu görevlilerine kamu yönetimi alanında uzmanlık derecesi kazandırmayı ve araştırma, derleme ve yayın çalışmalarında bulunarak Türk Kamu Yönetiminin gelişmesine hizmet etmeyi amaçlamıştır.¹⁰⁷

Bu enstitünün kurulmasından sonra, kamu yönetimine duyulan ilgi giderek artmıştır. Siyasal Bilgiler Fakültesi'nde 1957 yılında Kamu Yönetimi kürsüsü oluşturulmuştur.

Yönetimin temel işlevlerinden biri olan makro düzeyde planlama çabalarını yürütmek amacıyla 1960 tarihinde Devlet Planlama Teşkilatı kurulmuştur. Personel yönetimiyle ilgili politikaları belirlemek ve sorunların çözümüne yardımcı olmak üzere, aynı yılda Devlet Personel Dairesi de kurulmuştur. Gerek TODAİE, gerekse DPT, kamu yönetimi alanında yapılan ve yapılacak olan reformların planlandığı ve yürütüldüğü önemli birer merkez haline gelmiştir.¹⁰⁸

Daha sonra 1970'li yılların başından itibaren kamu yönetimi içteki ve dıştaki gelişmelerin etkisiyle üniversitelerde müstakil bir ders olarak okutulmaya ve üzerinde araştırma ve inceleme yapılmaya başlamıştır. Daha sonra Kamu Yönetimi, bütün İktisadi ve İdari Bilimler Fakülteleri'yle Siyasal Bilgiler Fakülteleri'nde müstakil birer bölüm olarak yaygınlaştırıldı.

¹⁰⁵ ERYILMAZ, Bilal : a.g.e., s. 22

¹⁰⁶ ÖRNEK, Acar : a.g.e., s. 15

¹⁰⁷ KAYA, Yahya Kemal : a.g.b., s. 254

¹⁰⁸ ERYILMAZ, Bilal : a.g.e., s. 22

3- KAMU YÖNETİMİ VE ÖZEL YÖNETİM- BENZERLİKLER VE FARKLILIKLARI

Yönetim, genel ve beşeri bir faaliyet olarak bütün sosyal durumlarda söz konusu olmaktadır. Kamu Yönetimi ve özel yönetim, genel bir kavram olan yönetimin alt dallarını oluşturmaktadır. Kamu Yönetimi kavramı, yönetimin kamu kurumlarıyla ilgili dalını; özel yönetim ise, kamu kurumları dışındaki özel işletmelerde uygulanan yönünü anlatmak için kullanılmaktadır. Kamu Yönetimi ile özel yönetim, yönetimin birer alt dalları olmaları sebebiyle, bazı ortak özellikleri bulunmakla birlikte, değişik amaçları, yöntemleri ve statüleri nedeniyle de bir takım farklılıklara sahiptirler.¹⁰⁹ Ancak bu farklılıkların giderek belirsizleştiği en azından eski katılığını büyük ölçüde yitirdiği görülmektedir.¹¹⁰

İş dünyası gittikçe kamu menfaati alanına doğru bütünleştiğinden ve hükümetlerin şu anda elinde tuttuğu şekilde denetlenebilir olduğundan, kamu ve özel kesim gelecekte daha da karışık bir şekilde birbirine geçecektir.¹¹¹

Kamu Yönetimi ile Özel Yönetim arasında bazı paralellikler varolmasına rağmen aynı zamanda hala bazı kritik farklılıklarda mevcuttur.

İlk olarak benzerlikleri ele alacak olursak her iki oluşumda da, yöneticilerin ve bu yöneticilere karşı sorumlu olanların düzgün bir şekilde düzenlenmiş, ve kendileri için ifade edilmiş olan amaçları karşılamaya yönelmiş bulunan, en azından organizasyon ile ilgili kaynakların harcanmasında nispeten etkili olan programların ve diğer aktivitelerin yürütülmesinde ortak ilgileri vardır. Kamu ve özel sektör yöneticilerinin her ikisi de, kadroların ihtiyaçlarını karşılama ve finanse etme, maksimum en üst düzeyde çalışanlarını motive etme ve örgüt amaçlarını gerçekleştirmek için operasyonlarını yönetme gibi konularla ilgilenmek

¹⁰⁹ ERYILMAZ, Bilal : a.g.e., s. 27

¹¹⁰ TUTUM, Cahit : "Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma", *Yeni Türkiye* Y. 1, S. 4 Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı, Mayıs- Haziran 1995, s. 137

¹¹¹ HILL, Larry B. ve HERBERT, F. Ted : *Essentials of Public Administration*, Duxbury Press, North Scituate, Massachusetts, 1979, s. 55

zorundadırlar. İster özel kesimde, isterse kamu kesiminde olsun yöneticiler aynı yönetsel ihtiyaçlarla ilgilenirler.¹¹²

Dikkatli incelendiği zaman kamusal ve özel yönetimlerin her ikisinde de benzer amaçların ve bu amaçların kullanılmasında da benzer amaçların bulunduğu görülecektir. Memurların eğitilmesi, araç ve gereç sağlamak, binalar yapmak gibi konularda kamusal ve özel yönetimler aynı yöntemleri kullanırlar.¹¹³ Ama her şeye karşın aralarında önemli ayrılıklar da vardır.

Bu ayrılıklar kısaca şöyle belirtilebilir:

1-Kamu Yönetimi, siyasal sistemin yürütmeye ilişkin kolunu oluşturmaktadır. Bu nedenle kamu yönetimi, siyasal sistem içinde alınan kamu politikası kararlarını uygulamakla ilgilenir. Kamu yöneticileri, yürüttükleri faaliyetler konusunda siyasal yönetici ve organlara karşı sorumludurlar ve yönetsel kararlar alırlarken bu sorumluluğu göstermek zorundadırlar. Özel yönetimin böyle bir sorumluluğu bulunmamaktadır.¹¹⁴

2-Kamu örgütleri ve yöneticileri, hedeflerini konular çerçevesinde oluşturup takip etmeye zorlanırken, özel organizasyonlar kendi amaçlarını geniş çapta kendileri oluşturmaktadır. Kamu yöneticileri böylece temel örgütsel hedefleri değiştirme konusunda nispeten çok az özgürlüğe sahiptirler. Aynı zamanda, özel yöneticiler örgütlerinin performansını değerlendirmek için kendilerinin oluşturduğu bir ölçü (bilanço) kullanabilirken, kamu yöneticileri, nihayetinde, dış kuvvetler tarafından değerlendirmeye maruz kalırlar.¹¹⁵

3-Kamu yönetimi eylemleri çok kez tekeldir, bu yüzden yarışma (rekabet) kuralları işlemez. Ancak yarışma olmaması demek bütün eylem ve işlemlerin kamu kuruluşlarınca yapılması anlamına gelmez. Bu tekellilik bir ayrıcalık sözleşmesiyle özel ya da yarı kamusal bir kuruluşa devredilebilir.

¹¹² GORDON, George J. : a.g.e., s. 20

¹¹³ ERGUN, Turgay ve POLATOĞLU, Aykut : a.g.e., s. 8

¹¹⁴ ERYILMAZ, Bilal : a.g.e., s. 28

¹¹⁵ GORDON, George J. : a.g.e., s. 21

4-Kamu örgütleri, özel örgütlerin kazanç amacına karşılık hizmet amacı taşırlar. Kamu girişimleri kazansalar bile buradaki kazanç (kar) anlayışı, özel yönetimdeki kazanç anlayışından daha az etkilidir. Bu yüzden denebilir ki kamu yönetiminde, özel yönetimindekinden değişik olarak nicelikle değil, nitelikle ilgili bir verimlilik anlayışı vardır.¹¹⁶

5-Kamu yönetiminde yöneticiler çok sıkı ve yoğun kuralları dikkate alarak çalışmak zorundadır. Özel yönetimde ise yöneticiler kamu yönetimine göre daha serbest ve esnek hareket edebilirler. Böylece işletmenin sorunlarına daha kolay çözüm yolları bulma imkânına sahiptirler.¹¹⁷

6-Kamu yöneticileri, siyasal bir çevrede faaliyet göstermelerinin sonucu olarak, siyasal liderliğin çok sık değişimiyle karşı karşıyadırlar. Siyasal liderliğin değişimiyle politikalar da değişmektedir. Kamu yöneticileri, yeni liderlere ve politikalara göre kendilerini ayarlamak zorundadırlar.

7-Kamu hizmetleri devamlıdır, herkese eşit olarak sunulur ve müşteriye göre farklılık göstermez; dolayısıyla hizmetlerin belirli standartlara ve usullere uygun olarak yürütülmesi gerekir. Bu nedenle kamu yöneticileri, önceden belirlenen kurallara uygun olarak hareket etmek zorundadırlar. Kamu yöneticileri kamu hizmetlerini genişletmek ya da daraltmak yetkisine sahip değildirler.

8-Özel kişi ve kuruluşlar arasındaki ilişkiler, tarafların eşitliği esasına dayanır. Karşı tarafın istemediği bir şeyi yaptıрма imkanı yoktur, dolayısıyla karşılıklı ilişkilerde anlaşma esastır. Buna karşılık kamu yönetimi, amacını gerçekleştirmek için kamu gücünden yararlanır ve gerektiğinde karşı tarafın rızası olmadan tek taraflı kararlar alarak uygulanabilir.

9-Kamu yönetiminde uygulanan usul ve kararlar yasalarla ayrıntılı olarak belirlenmiştir. Kamu yönetiminin örgütlenmesi, görev ve yetkileri, kamu personelinin hizmete alınması, hakları ve yükümlülükleri, kamu kurumlarının mal

¹¹⁶ ERGUN, Turgay ve POLATOĞLU, Aykut : a.g.e., s. 8 -9

¹¹⁷ GENÇ, Turan : a.g.e., s. 20

ve hizmet satın almaları çok sayıda yasal düzenlemenin konusunu oluşturmaktadır. Özel kesimde de yasal düzenlemeler vardır. Ancak özel kesimdeki yasal düzenlemeler genel niteliktedir ve fazla ayrıntılı değildir. Ayrıca sayı bakımından da azdır.¹¹⁸

D- HALKLA İLİŞKİLER KAVRAMI

Halkla ilişkiler kavramı dilimize ingilizce "public relations" deyiminin karşılığı olarak girmiştir.¹¹⁹ Kavram analiz edildiğinde; "halk" ve "ilişkiler" den oluşan bir yönetim fonksiyonunu temsil ettiği anlaşılabacaktır. Kavramlar teker teker açıklanacak olursa, halk kelimesi, Türk Dil Kurumu Türkçe Sözlüğünde , bir ulusu oluşturan insan topluluğu, aynı ülkede oturan ve ortak çıkarlarla birbirine bağlı olan kişilerin tümü olarak; ilişki ise iki olgu arasındaki bağlantı ve ilgi olarak tanımlanmaktadır.¹²⁰

Her toplum mevcut gereksinmelerini karşılamak ve geleceğe yönelik amaçlarını gerçekleştirmek üzere çeşitli örgütlenmelere gitmektedir. Bu bağlamda devletten aileye, hizmet üreten kuruluşlardan düşünce üreten ve ticari amaçlı olanlara kadar her örgütlenmenin toplumsal bir gereksinmeyi karşıladığı açıktır. Günümüz toplumu ise işbölümü ve uzmanlaşma nedeniyle hem söz konusu gereksinimlerin çeşitlendiği , hem de bunların karşılanış biçimlerinin çok teknik bir nitelik kazandığı bir görünüme sahip bulunmaktadır. İşbölümü ve uzmanlaşma bir yandan yönetim ile yönetilenler arasındaki ilişkilerin demokratikleşmesinde önemli bir rol oynarken, bir yandan da belli bir büyüklük, karmaşıklık ve karar tekelleşmesini birlikte getirmiştir. Bunun sonunda ise, giderek artan oranda topluma dayanmak zorunda olan çağdaş yönetimle yönetilenler arasındaki uzaklığa, bir de bilgi birikimi ve iletişim eksikliğinden doğan uzaklık eklenmiş bulunmaktadır. Halkla ilişkiler, yönetimle yönetilenler arasında oluşan bu uzaklığı giderecek bir köprü görevi üstlenen bir işlev olmaktadır. Bu nedenle, halkla ilişkiler genel bir çerçeve içinde, kamusal ya da özel bir kuruluşun işlevleri

¹¹⁸ ERYILMAZ, Bilal : a.g.e., s. 31-34

¹¹⁹ ÖZDÖNMEZ, Metin, AKSEN, Aytuğ ve EKİZOĞLU, Abdi : *Halkla İlişkiler*, AB Ofset Basın Yayın Matbaacılık ve Ambalaj Sanayii Yayını, İstanbul, 1999, s.3

¹²⁰ BUDAK , Gönül ve BUDAK, Gülay : *Halkla İlişkiler Davranışsal Bir Yaklaşım*, İzmir,1998, s.9

gereği dolaysız ya da dolaylı olarak ilişkide bulunduğu kitlelerin güven ve desteğini kazanmak üzere giriştiği iki yönlü iletişime dayalı ve sonuçta kitlede kuruluşun; kuruluştaki ise kitlenin taleplerine uygun değişimlerin gerçekleşmesine yönelik, sistemli ve sürekli çabaları içeren bir süreci ifade etmektedir.¹²¹

Yöneten- yönetilen, satan-satın alan ayırımının bulunduğu her ortamda halkla ilişkiler uygulamasından söz edilebilir. Çünkü halkla ilişkiler bir yandan örgütsel çıktıya bağlı, onun ayrılmaz parçası olan ilişki; öte yandan bu ilişkiye düzenlilik getirme ve çevre öğelerini denetlemek için örgüt tarafından geliştirilmiş bilinçli çaba olarak ortaya çıkar. Örgüt çevre etkileşimi kaçınılmaz olduğuna göre örgütün içinde bulunduğu her ortamda halkla ilişkiler ya kendiliğinden ya da planlı olarak ortaya çıkan bir faaliyet olacaktır.¹²²

Dilimizde halkla ilişkiler kavramı uygulamada birbirinden ayrı üç anlamda kullanılmaktadır. Bunlar:¹²³

1-Kamusal kuruluşlarla özel sanayi ve ticaret örgütlerinin halkla olan temasları bir başka deyişle, örgütle bireyler arasındaki yüz yüze ya da dolaylı (örneğin yazılı başvurular vesilesiyle)karşı karşıya gelmeler,

2-Bu temaslara hakim olan genel hava,

3-Söz konusu örgütlerin, bu konuda uzmanlaşmış kişilerin ya da birimlerin hizmetlerinden de yararlanarak halkla ahenkli ilişkiler kurmak amacıyla giriştikleri faaliyetlerin ve harcadıkları sistemli çabaların tümü.

1- HALKLA İLİŞKİLERİN TANIMLANMASI

Modern halkla ilişkilerin kısa tarihini gözden geçirdiğimizde alana yönelik yöntemler, benzetmeler(metaforlar) veya birçok tanımlamalar göze çarpar. Halkla ilişkilerin öncüsü olan Ivy Lee, kendisini nasıl tanımlayacağı konusunda asla emin

¹²¹ UYSAL, Birkan : "Halkla İlişkiler Bir Değerlendirme", MAVİŞ, Feri (Der.) , **Halkla İlişkiler Seçme Yazılar** içinde, Anadolu Üniversitesi Yayını, Eskişehir, 1986, s.332-334

¹²² KAZANCI, Metin: *Kamuda ve Özel Sektörde Halkla İlişkiler*, Turhan Kitabevi Yayını, Ankara, 1995, s.43

¹²³ MIHÇIOĞLU, Cemal: "Halkla İlişkiler Nedir", MAVİŞ, Feri (Der.) , **Halkla İlişkiler Seçme Yazılar** içinde, Anadolu Üniversitesi Yayını, Eskişehir, 1986, s.

olmadı, fakat halk ve konu açısından"içsel ilişkilerin gerektiği gibi ayarlanması"nı sağlamak için dürüstlüğe, anlayışa, uzlaşmaya odaklandı. Kendisini sık sık bilgi verici, aynı zamanda müşterilerini kamuoyu düşüncesine karşı temsil eden bir avukat olarak düşündü. Edward Bernays:"Halkla ilişkiler, bir eyleme, nedene harekete ya da kuruma kamu desteği sağlamak için bilgi yoluyla yapılan ikna ve girişimdir"şeklindeki değişme alanı içeren tanımı yaptı.1920-30'larda propaganda ve reklama olan ilgi azalmaya başladı ve 1940'larda tanımlar çoğaldı:"toplumsal yürütmeye bir rehber", "toplumsal ve siyasal oluşumlar", "iyi niyet geliştirici", "kamuoyu kurucusu", "motive edici", "ikna edici".1950 ve 60'larda listeye diğer benzetmeler eklendi:"yağcı", "pilot", "katalizör", "projektör", "yorumcu"ve "şeytanın avukatı".¹²⁴

1976 yılında Dr Rex F Harlow, yüzyılın başından beri yayınlanmış olan tanımları ana unsurlarına ayırarak bir araya getirme işini üzerine almıştır. Harlow 472 tanımın analizinden hem kavramsal hem de operasyonel olan bir tanım oluşturmuştur. Bu tanım şöyledir.

"Halkla ilişkiler, organizasyon ile ilgili çevreleri arasında karşılıklı iletişimi, anlayışı, kabulü ve işbirliğini sağlayıp sürdürmeye yardımcı bir yönetim fonksiyonudur. Bu fonksiyon, kamuoyu hakkında yönetimin bilgilendirilmesi, yönetimin kamuya karşı sorumluluklarının neler olduğunun saptanması ve çevrede meydana gelen değişmeler konusunda yönetimin uyarılması görevlerini kapsar. Ve bu görevler araştırma ve iletişim teknikleri kullanılarak yerine getirilir".¹²⁵

Halkla ilişkilerin her şeyden önce karşılıklı iletişime dayandığını; amacının da karşılıklı iletişimi, anlayışı, kabulü, işbirliğini sağlayıp sürdürme olduğunu vurgulayan bu kapsamlı tanım, günümüzde en çok kabul gören tanımlardan birisidir.

¹²⁴ HUTTON, James G. : (Çev. Başak SOLMAZ) "Halkla İlişkilerin Tanımı, Boyutları ve Etki Alanları" *Kurgu Dergisi*, S.18, Temmuz, 2001, s.386

¹²⁵ CUTLIP, Scott M., CENTER, Allen H. ve BROOM, Glen M.: *Effective Public Relations*, Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliff, New Jersey, 1985, s.3-4

Harlow'un geliştirdiği bu tanımdan sonrada, tanım geliştirme çabaları konuyla ilgili kişi ve kuruluşlar tarafından sürdürölmüştür.

Tanımlamaya yönelik bir teşebbüs de, 1982 yılının Kasım'ında Amerikan Halkla İlişkiler Birliği'nin 35. Ulusal Konferansı'nda yapılan tanımdır. Kompleks çoğulcu toplumumuzun işlev görmesine halkla ilişkilerin katkılarını vurgulayan kavramsal bir tanıma ilave olarak bahsedilen konferansta, aktiviteler, sonuçlar ve bilgi gereksinmelerinden oluşan bir tanım yapılmıştır.

Halkla ilişkiler tanımlarının birçoğunun içeriğini ve genel görüşleri kapsayan bu tanım şöyledir.¹²⁶ Özetle ideal halkla ilişkiler fonksiyonu:

- 1-Organizasyon yönetiminde yürütölen planlı ve sürekli bir programdır.
- 2-Organizasyon ile iç ve dış çevreleri arasındaki ilişkileri ele alır.
- 3-Organizasyonun iç ve dış çevrelerini oluşturan kişi ve kurumların tutum ve davranışlarını izler.
- 4-Organizasyonun politika faaliyetlerinin çeşitli çevreler üzerindeki etkilerini analiz eder.
- 5-Kamu yararı ile organizasyonun çıkarını dengelemek üzere bu örgütsel faaliyetleri ve politikaları gözden geçirir.
- 6-Organizasyon ile ilgili çevrelerine karşılıklı olarak yarar sağlayacak yeni politikaların oluşturulması konusunda yönetime danışmanlık yapar.
- 7-Organizasyon ile ilgili çevreleri arasında karşılıklı iletişimi sağlayıp sürdürür.
- 8-Organizasyonun iç ve dış çevrelerinde organizasyon lehine tutum ve davranış değişikliği yaratmaya çalışır.
- 9-Organizasyon ile ilgili çevreleri arasında yeni ve yada yapıcı ilişkiler geliştirir.

Halkla ilişkiler konusundaki tanımların sayısını daha da arttırmamız mümkündür.¹²⁷ Ancak çok tanım vermek yerine, neden çok tanım yapıldığını irdelemek gerekir .

¹²⁶ CUTLIP, Scott M., CENTER, Allen H. ve BROOM, Glen M.: a.g.e., s.4

¹²⁷ Halkla ilişkilerin değişik tanımları için bkz. BUDAK, Gönöl ve BUDAK, Gülay : *Halkla İlişkiler Davranışsal Bir Yaklaşım*, İzmir, 1998, s.6-9 ; YALÇINDAĞ, Selçuk : *Belediyelerimiz ve Halkla İlişkileri*, TODAİE Yayını , Ankara, 1996, s.3-6 ; TORTOP,Nuri : *Halkla İlişkiler*, Yargı Yayınları, Ankara, 1993, s.3-5 ; ERTEKİN, Yücel: *Halkla İlişkiler*. TODAİE Yayını, Ankara, 1995, s.8-10

Halkla ilişkiler konusunda neden çok tanım yapıldığını incelediğimiz zaman bunun üç temel nedeni olduğunu görmekteyiz. İlk olarak, konunun yeni oluşunun etkisi; ikinci olarak, halkla ilişkilerin, kamu yönetiminin hemen tüm çevresel öğeleriyle çok yakından ilgili bir disiplin oluşu. Son olarak da halkla ilişkilerin, öncelikle Amerika Birleşik Devletleri'nde gelişmiş bir disiplin olması ve yapısında özel kesim damgasını taşımasıdır.¹²⁸

Halkla ilişkilerin birçok konusunun hem özel kesimle hem de kamu yönetimiyle iç içe olması, kavram karışıklığına ve tanımlar açısından bakıldığında da yaklaşım farklılıklarına yol açmaktadır.

2- HALKLA İLİŞKİLERİN AMAÇLARI

Halkla ilişkilerin amacı genel anlamıyla, örgütün iç ve dış çevresi arasında olumlu ve sürekli iyi ilişkiler geliştirmektir.¹²⁹ Bununla birlikte, halkla ilişkiler alanında girilen çabaların bu genel amacın gerçekleştirilmesine hizmet eden daha belirgin amaçları vardır. Bu amaçlar esas itibarıyla kamu yönetimi örgütleri göz önünde bulundurularak aşağıda belirtilmiştir:

1-Örgütlerin, önemli kamu hissiyatı ve düşüncelerini ,yeni değer ve yaşam tarzlarını, seçmenler arasındaki ve yasama organlarındaki güç değişimlerini ve diğer toplumsal, ekonomik, teknolojik ve politik çevredeki değişiklikleri önceden tahmin edip reaksiyon göstermelerine yardımcı olmak.¹³⁰

2-Halkı aydınlatma, örgütü ve onun işlediği politikayı benimsetme.

3-Halkta yönetime karşı daha olumlu tavırlar yaratma.

4-Yönetimle olan temaslarında halkın işini kolaylaştırma.

5-Yasalar hakkında aydınlatıcı bilgiler vererek yurttaşların yasalara uymasını sağlamak.

6-Hizmetlerin görülmesinde halkın işbirliğini sağlama.

¹²⁸ YALÇINDAĞ, Selçuk : *Belediyelerimiz ve Halkla İlişkileri* , TODAİE Yayını , Ankara, 1996, s.3-6

¹²⁹ BUDAK, Gönül ve BUDAK, Gülay : a.g.e., s. 9

¹³⁰ CUTLIP, Scott M., CENTER, Allen H. ve BROOM, Glen M.: a.g.e., s. 19

7-Yasalarda ve yönetsel usullerdeki aksaklıkların saptanmasında ve giderilmesinde halkın, telkin, tavsiye ve şikayetlerinden yararlanma.¹³¹

8-İlgili kişi ve kurumlarla etkileşime girerek onların desteğini almak.

9-Örgütün genel çevresine karşı sosyal sorumluluk duygusunu arttırmak, toplumun ve yönetimin ahlaki değerlerini korumak.¹³²

10.Bilgiyi elde edilebilir hale getirerek demokratik süreci kolaylaştırmak.

11-Toplumsal düzenin dayandığı dinamik uzlaşmaya esas teşkil eden ilişkileri kurmak ve anlaşmazlıklarda arayı bulmak suretiyle topluma hizmet etmek.

12-Fiziksel ve sosyal ihtiyaçlarımızı bize sağlayan toplumsal sistemin düzeltilmesi ve korunmasını sağlamak.¹³³

13-Örgüte ilişkin olarak, kamuoyunda ortaya çıkmış olan yanlış anlamaları önlemek.

14-Özel çıkarlarla kamusal çıkarlar arasında uyum sağlamak.

15-Örgütün kurumsal kimliğinin oluşturulması ve benimsenmesine yardımcı olmak.¹³⁴

II- TÜRKİYE'DE KAMU YÖNETİMİ VE YÖNETİM HALK İLİŞKİSİ

A-TÜRKİYE'DE KAMU YÖNETİMİNİN GELİŞİMİ

Osmanlı Devleti uzun bir yönetim deneyimine, kendine özgü bir yönetim yapısındaki bozulmaya karşılık batılılaşma ile batının devlet yönetimiyle ilgili kurum, yapı düzenleme ve kavramları, özellikle Tanzimat'tan sonra, ülkeye girmiştir. Bu bakımdan gerek kamu yönetimi yapısı ve uygulaması gerekse anlayış olarak Osmanlı Devleti, Kara Avrupa'sı ülkelerinden etkilenmiştir.¹³⁵

Türk kamu yönetiminin temeli sayılan Osmanlı kamu bürokrasisi Tanzimat'la birlikte köklü değişikliklere uğramış ve yeniden düzenlenmiştir. Önceleri ademi merkeziyetçi bir nitelik taşıyan Osmanlı yönetim sistemi, bu dönemden itibaren merkeziyetçi ve bürokratik bir nitelik kazanmaya başlamıştır.

¹³¹ MIHÇIOĞLU, Cemal : a.g.m., S. 18

¹³² DİNÇER, Ömer ve FİDAN, Yahya : *İşletme Yönetimine Giriş*, İş Yayıncılık, İstanbul, 1995, s. 344

¹³³ CUTLIP, Scott M., CENTER, Allen H. ve BROOM, Glen M.: a.g.e., s. 19

¹³⁴ YALÇINDAĞ, Selçuk : a.g.e., s. 10

¹³⁵ ÖRNEK, Acar : a.g.e., s. 14-15

Bu nitelik, daha çok topluma hakim olmak ve onu bir merkezden yönetmek isteğinden kaynaklanmıştır. Tanzimat'la gelen değişiklikler, siyasi otorite ile bürokrasi arasındaki ilişkilerde yeni bir dönemi ortaya çıkarmıştır. Bu dönemde padişahın otoritesi ve karar alma yetkisi fiilen bürokrasiye geçerken, bürokratların ülke yönetimindeki güçleri de artmıştır. Öyle ki, zaman zaman bürokrasi ile padişah arasında otoritenin paylaşımı konusunda tartışmalar bile ortaya çıkmıştır. Merkeziyetçilikle birlikte bürokrasinin gücü halk üzerinde de artmıştır. Bürokrasi, her bakımdan güçlü ve etkili bir mekanizma olarak, siyasi ve idari değişikliklerde öncü kurum haline gelmiştir.¹³⁶

1923 senesinde kurulan yeni Türkiye Cumhuriyeti, Osmanlı İmparatorluğu'nun son dönemdeki bürokratik sistemi ve bu sistemin toplumda oluşturduğu olumlu ve olumsuz tutum, davranış ve değerleri miras olarak almıştır. Çünkü Osmanlı İmparatorluğu'nun yıkılması ile sonuçlanan devrimi başlatıp sürdürenler Osmanlı sivil-askeri bürokrasisinin ilerici kesimidir.¹³⁷

Atatürk ve yakın çevresindeki asker-sivil bürokratlar, kurtuluş savaşından sonra son derece radikal kararlar alarak, İslami gelenekleri siyasi karar verme kriteri olarak kullanmanın yerine, eğitim ve hukuk ilkelerini benimseyerek uygulama yolunu seçmişlerdir. Daha sonra İsmet İnönü'nün başında bulunduğu sivil bürokrasi ise, bu karar ve uygulamaları kurumlaştırma işlevini yüklenmiştir. Böylece bürokratik yönetim geleneği, siyasi-askeri elit tarafından canlandırılmaya çalışılmış ve önce askeri bürokrasi kullanılarak ön plana geçmiş, daha sonra Kurtuluş Savaşının bitiminden sonra askeri bürokrasi yerine sivil bürokrasiye önem vermeye başlanmış ve dini bürokrasi ise yeni kamu yönetimi anlayışı sonucu tamamen önemsiz bir kurum haline getirilmeye çalışılmıştır.¹³⁸

Tek parti iktidarı dönemi olarak adlandırılan, 1923'den 1950'ye kadar geçen sürede siyasi iktidar bürokrasi işbirliği söz konusu olmuştur. Bu dönemde bürokrasiye yüklenen ideolojik görevler onun güçlü tutulmasını gerektirmiş ve

¹³⁶ EKEN, Musa : Kamu Yönetiminde Açıklık ve Bilgi Edinme Hakkı, (Yayınlanmamış Doktora Tezi) İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi, 1993, s. 122

¹³⁷ ERGUN, Turgay ve POLATOĞLU, Aykut : a.g.e., s. 75

¹³⁸ HEPER, Metin : *Bürokratik Yönetim Geleneği*, O.D.T.Ü. İdari Bilimler Fakültesi Yayını, Ankara, 1974, s. 89-119

Türkiye'de siyaset ve yönetim aynı ellerde CHP'de toplanmıştır. CHP adeta bürokrasisinin partisi görünümünü almıştır.

Görüldüğü gibi, Türkiye'de 1950'ye kadar tek partili siyasal sistemin işlemesi sonucu, bürokrasi ile siyasal iktidar adeta bütünleşmiş ve hatta bürokrasi siyasal iktidarı denetler hale gelmiştir. Ancak 1950'de çok partili siyasal sisteme geçişle beraber bu durumun değiştiği görülmektedir.¹³⁹ Bu değişime rağmen çok partili dönemde bürokratik elit, kendi devlet felsefesini geliştirmek bakımından otonomiye sahip olmakta devam etmiştir. Girişimci ekonomik gruplar, bürokratik yaklaşıma karşıt, kapsamlı, tutarlı bir dünya görüşü geliştirememişlerdir.¹⁴⁰ Bu nedenle bürokrasi her ne kadar 1950'li yıllardaki Demokrat Parti iktidarıyla, ikinci plana itilmiş ve bir kamusal hizmet aracı olarak görülmeye başlanmışsa da, o yıllardaki bürokrat- politikacı çatışmasından yenik çıkan, yetkileri ve gücü azalan bürokratlar, sempatiyle baktıkları 1960 darbesinden sonra hazırlanan 1961 Anayasası ile belirli bir özerklik kazanmışlardır. Böylece bürokrasi, demokratik gelişme ile de olsa, otoritesini paylaşmayı ve buna sınırlama konmasını kabul etmemiştir.¹⁴¹

1965 yılında Adalet Partisinin (A.P.) tek başına iktidara gelmesi ile bürokrasi sorunu daha farklı bir biçimde ortaya çıkmaya başlamıştır. Bu defa kamu yönetiminde temel anlaşmazlık, kamu yöneticilerinin güvencesinin anlam ve kapsamının değişik şekilde yorumlanmasından ortaya çıkmıştır. Bu dönemde özellikle üst düzey kamu yönetimi ile ilgili yer değiştirme ve yükselme işlemlerinin idari yargı kurumlarınca bozulması ve bozulan bazı idari yargı kararlarının siyasal iktidarcı uygulanmaması sonucu ortaya çıkan kamu yönetimi-siyasal iktidar çatışması, temel çatışmanın devamlılık kazanmasına yol açmıştır. Nihayet kamu görevlilerine 1961 anayasası ile sağlanan güvencelerin, hizmet gerekleri ile bağdaşmadığı görüşü zamanla ileri sürülerek tepkiler doğmuş ve 12 Mart 1971 rejimi ile 1961 Anayasası'nda da korunarak aynı uygulama yani kamu görevlerinin bazı güvencelerinin sınırlandırıldığı bir sistemle daha çok keyfi yer değiştirme ve

¹³⁹ ÇEVİKBAŞ, Rafet : "Türk Toplumunda Kamu Yönetimi-Siyaset İlişkisi ve Değişim Süreci", *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, C. 20, S. 193, s. 11

¹⁴⁰ HEPER, Metin : *Türk Kamu Bürokrasisinde Gelenekçilik ve Modernleşme*, Boğaziçi Üniversitesi Yayını, İstanbul, 1977, s. 73

¹⁴¹ EKEN Musa : a.g.t., s. 123

yükseltme uygulamasının ağır bastığı bir düzen içerisinde, bürokrasinin gücünün ya da etkinliğinin kırılmaya çalışıldığı ve böylece bürokrasinin siyasal iktidarca denetlenmek istendiği bir siyaset anlayışı gelişerek günümüze kadar devam etmiştir.¹⁴² Günümüzde bürokrasiyi büyük ölçüde denetimi altında bulunduran siyasal iktidar, artık onu daha iyi çalıştırmanın yollarını aramaktadır.

İçinde bulunduğumuz yüzyılda Türk Kamu Yönetimi hala örgütleniş ve işleyiş ile kendisinden beklenen işlevleri hızlı ve etkin bir şekilde yerine getirmekten uzak, ekonomik ve sosyal gelişmelere göre kendini yenileme esnekliğinden yoksun bir yapı sergilemektedir. Yani bürokratik yapımız koşulların değişmesiyle ekonomik ve toplumsal gelişmelere ayak uyduramamış, onların gerisinde kalmıştır.¹⁴³ Kamu yönetimi hizmetleri, gerekli nitelik, hız ve verimlilikte gerçekleştirilemediğinden devamlı eleştiri konusu olmakta, halkın kamu yönetimine güveni sarsılmaktadır.

Kamu yönetiminin gelişmelere uydurulması ve daha iyi çalıştırılması amacıyla zaman zaman reform çalışmaları ve bu konuda bazı girişimler gündeme gelmiştir.

Cumhuriyetin kuruluşundan sonra, bazı bakanlıklar ve kuruluşlarda yapılan dağınık çalışmaların dışında, İkinci Dünya Savaşı sonuna kadar kamu yönetiminin geliştirilmesi konusuna ağırlık verilmemiştir. İkinci Dünya Savaşından sonra ilk olarak daha çok yabancı uzmanlar ve milletler arası kuruluşlara kamu yönetimi reformu konusunda çalışmalar yaptırılmıştır. Neumork Raporu, Thornburg Raporu, Barker Raporu, Fisher Raporları, Podul Raporu bunlardan bazılarıdır.

Daha sonra 1960 yılıyla başlayan planlı kalkınma dönemi, Türkiye'de bir çok açıdan olduğu gibi kamu yönetiminin iyileştirilmesi açısından da bir dönüm noktası olmuştur. Toplumsal gelişme ve ekonomik kalkınmanın itici gücü olarak kabul edilen kamu yönetimi mekanizması, bu yıllardan başlanılarak kendisine yüklenen işlevleri yerine getirecek bir yapı ve işleyişe kavuşturulmak amacıyla sık

¹⁴² ÇEVİKBAŞ, Rafet : a.g.m., s. 12

¹⁴³ KARAER, Tacettin : "Türkiye'de Merkezi Yönetimi Geliştirme Birimi Kurulmasına İlişkin Düşünce ve Girişimlerin Evrimi", A.İ.D., C.9, S.1, Mart 1987, s. 70

sık gözden geçirilmiştir. 1940 ve 50'li yıllardaki girişimlerin aksine, planlı dönemde yapılan yeniden düzenleme çalışmaları Türk uzmanlarca gerçekleştirilmiştir. İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Rapor, MEHTAP Raporu, İdari Reform Danışma Kurulu Raporu, KAYA Raporu bu çalışmalardan bazılarıdır.¹⁴⁴

Kamu Yönetiminde önemli yapısal reformlar gerçekleştirilmesine rağmen Türkiye'de Kamu Yönetiminden yakınma yaygın bir hal almıştır. Mevcut sistemin işleyişinden hem vatandaş yakınmakta, hem politikacı yakınmakta, hem de memur yakınmaktadır. Bu yakınmalar yıllardır sürüp gitmekte, toplumsal dokumuza sinmiş bulunmaktadır. Bu nedenle her dönemde siyasi parti ve hükümet programlarında, seçim bildirgeleri ve yetkili kişi veya organların açıklamalarında kamu yönetiminde reform çağrıları yapıla gelmiştir.¹⁴⁵ Günümüzde de bu çağrılar devamlı yapılmaktadır. Yapılması istenen reformlardan bir tanesi de Ombudsman kurumunun kurulmasıdır.

B-TÜRK KAMU YÖNETİMİNİN ÖZELLİKLERİ

Kamu yönetimi sistemimiz, anayasa, kanunlar ve uygulamadan kaynaklanan çeşitli özelliklere sahiptir. Bu özellikler aşağıda sıralanmıştır.

Türk kamu yönetiminin Tanzimat'tan bu yana en önemli özelliği yönetimde merkeziyetçiliktir. 1961 Anayasasında olduğu gibi halen yürürlükte olan 1982 Anayasasında da idari yapılanmada merkezden yönetim ilkesi benimsenmiş, bir kısım genel hizmetlerin merkezde toplanarak merkez ve hiyerarşisi içinde bulunan birimlerce yerine getirilmesi öngörülmüştür. 1982 Anayasası merkezden yönetime daha fazla ağırlık vermiş, mesela yerel yönetimler daha sıkı bir kontrole tabi tutulmuştur.¹⁴⁶ Merkeziyetçilik, kamusal yetkilerin ve kaynakların başkent örgütlerinin elinde toplanması ve onlar tarafından kullanılmasıdır. Merkeziyetçilik iki biçimde ortaya çıkmaktadır. Birincisi, "coğrafi merkeziyetçilik", diğeri ise "örgütsel merkeziyetçilik" tir. Coğrafi merkeziyetçilik, merkezi yönetimin taşra

¹⁴⁴ KARAER, Tacettin : "Kamu Yönetimini Yeniden Düzenleme Girişimleri ve Sonuçları Üzerine Bir Deneme", A.İ.D., C.20, S. 2, Haziran 1987, s. 29-45

¹⁴⁵ TUTUM, Cahit : *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma*, TESAV Yayını, Ankara, 1994, s. 57-68

¹⁴⁶ BOZLAĞAN, Recep: " Türk Anayasalarında İdareye İlişkin Düzenlemeler", DURSUN, Davut ve AL, Hamza (Der.), *Türkiye'de Yönetim Geleneği* içinde, İstanbul, 1998, s. 177

kuruluşlarına ve yerel yönetimlere karar alma ve bunları uygulama konularında çok az yetki verilmesidir. Örgütsel merkeziyetçilik ise, bir kurumda karar alma ve uygulama yetkisinin en üst otorite ve organlarda toplanmasıdır. Merkeziyetçilik, hem "idari" hem de "mali" alanda kendini göstermektedir.¹⁴⁷ Merkezi yönetim, işlevlerin çoğunu zamanla kendi bünyesinde toplamaktan ötürü genişlemiş ve etkinliği azalmıştır.¹⁴⁸

Türkiye'de yönetimin son derece merkezci ve katı kurallara bağlı bir tutum izlemesinin temel nedenlerinden birincisi, inkılapçı ve reformcu değişikliklerin ancak güçlü bir bürokrasi aracılığıyla olabileceği inancıdır.¹⁴⁹ Merkeziyetçiliğin ikinci nedeni, astlara yetki ve sorumluluk devrinin yapılmaması, üçüncüsü ise idari ve ekonomik gücü kendinde toplamak ve bürokrasiyi yakın takibe almak isteyen siyasi iktidardır.¹⁵⁰

Merkezden yönetimin bazı avantajları olmakla beraber çok sayıda sakıncalı yönleri de bulunmaktadır. Bunlardan en önemlileri: merkezden yönetimin demokrasi kavramına pek uygun olmaması ve memurların kendilerini daha çok merkeze bağlı görmesinden dolayı, hizmet verdiği halkla doğudan doğruya ilişkisinin olmaması ve halktan çok merkezi memnun etmeye ve merkeze kendini hoş göstermeye çalışmasıdır. Bu durum halkı idareye karşı soğutmaktadır.¹⁵¹

Türk kamu yönetiminin ikinci özelliği, yönetim sisteminin Fransız Yönetiminin etkisi ile "yönetimsel düzen" olarak nitelendirilmesidir. Bu sistemde, kamu yönetimine uygulanan, "kamu yönetimi hukuku" denen ayrı ve özgün bir hukuk dalı, "yönetimsel yargı" denen ayrı bir yargı düzeni vardır. Yine bu sistemde kamu yönetimi, tek yanlı bağlayıcı kararlar alabilir; aldığı kararları, belli koşullarda, kendisi uygulayabilir. Yönetimsel rejimin egemen olduğu ülkemizde adli yargı düzeninin yanında birde yönetimsel yargı düzeni bulunmaktadır. Ayrıca iki yargı

¹⁴⁷ ERYILMAZ, Bilal : a.g.e., s. 77-78

¹⁴⁸ IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı, s. 299

¹⁴⁹ CEM, Cemil: " Türk Kamu Yönetimine Toplu Bir Bakış", A.İ.D., C. 8, S. 4, Aralık, 1975, s. 5

¹⁵⁰ EKEN, Musa : a.g.t., s. 125-126

¹⁵¹ KABAALIOĞLU, Haluk A. ve YILDIRIM, Turan : *Türkiyenin İdari Teşkilatı*, Kazancı Kitap Tic. A.Ş., İstanbul, 1995, s. 19

düzeni arasında çıkacak görev uyuşmazlıklarını gidermek için uyuşmazlık mahkemesi bulunmaktadır.¹⁵²

Türk kamu yönetiminin üçüncü özelliği ülkemizin parlamenter demokrasi ile yönetilmesidir. Yürütme organı (hükümet) parlamentonun (TBMM) içinden çıkmakta ve ona karşı siyasi sorumluluk taşımaktadır. Kamu yönetiminin sorumluluğu ise, hükümete karşıdır.¹⁵³

Türk Kamu Yönetiminin dördüncü özelliği, modern uygulama ve davranışların yanında geleneksel olanların da yer almasıdır.¹⁵⁴

Türk kamu yönetiminin beşinci özelliği kamu personel rejiminin yasal olarak, kariyer, liyakat ve siyasal tarafsızlık ilkelerine dayanmasıdır. Kamu hizmetlerine giriş ve hizmet içinde görevlendirme ve yükselmeler "yeterlik" esasına dayanır. Yeterlik esası dışında bir ölçüt uygulanamaz. Örneğin, hangi düzeyde olursa olsun bir devlet memuriyetine siyasi eğilimlere bakılarak atama yapılamaz. Kariyer ise memuriyetin bir meslek oluşunu belirtir. Kişi, memur olmakla, kural olarak ömür boyu sürecek bir iş seçmiş demektir. Memuriyet herhangi bir iş değil kamuya hizmet işidir.¹⁵⁵

Ancak uygulamada liyakat sistemi görüntüsü altında kayırma sistemini andıran bir politika izlenmekte siyasi iktidarlar değiştiğinde bir çok kamu görevlisi (özellikle üst yöneticiler) değişmekte, atamalarda da siyasi tercihler ön planda tutulmaktadır.

Türk kamu yönetiminin altıncı özelliği, bugünkü kamu yönetimi örgütünün, genel çizgileri ile Osmanlı dönemindeki yapının bir devamı niteliğinde olmasıdır. Merkezi yönetimin temel kuruluşları (bakanlık gibi) ile yerel yönetimler Osmanlı'dan Cumhuriyet'e aynen miras olarak intikal eden kurumların başında gelmektedir. Aradaki en önemli fark söz konusu yönetim birimlerinin gelişmesi ve yayılması bakımındandır. Cumhuriyet döneminde söz konusu kuruluşlar hem yapı olarak büyümüşler, hem de hizmet alanlarını genişletmişlerdir. Osmanlı'dan

¹⁵² GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref : *Türkiyenin Yönetim Yapısı*, Turhan Kitabevi Yayını, Ankara, 2001, s. 7

¹⁵³ ERYILMAZ, Bilal : a.g.e., s. 78

¹⁵⁴ ERGUN, Turgay ve POLATOĞLU, Aykut : a.g.e., s. 75

¹⁵⁵ TUTUM, Cahit : "Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma", a.g.m., s. 141

Cumhuriyet' e yalnızca kurumları değil, aynı zamanda yönetim kültürü ve gelenekleri de intikal etmiştir.¹⁵⁶

Türk kamu yönetiminin yedinci özelliği, kamu yönetiminin yapı ve işleyiş bakımından "gizlilik" ve "resmi sır" esasına göre örgütlenmiş olmasıdır. Gizlilik ve resmi sır, genel kural, yönetimde açıklık ise istisnadır. Kamu yönetiminin halka bilgi vermesi bir ödev ya da yükümlülük olarak düzenlenmemiştir. Toplumun ve kamuoyunun, kamu hizmet ve görevleriyle ilgili bilgisi, ancak yöneticilerin kendi inisiyatiflerine bağlı olarak yaptıkları açıklamalarla sınırlıdır. Bu durum, kamu yönetiminin, içine girilemez, dışı kapalı ve halkın dışında bir güç olarak algılanması sonucunu doğurmuştur.¹⁵⁷

Türk kamu yönetiminin sekizinci özelliği, Silahlı Kuvvetlerin siyasal hayatta oynadıkları rolün giderek kurumsallaşması ve anayasal çerçevede sürdürülmesi sonucu kamu yönetiminde daha etkin hale gelmesidir. 1971 müdahalesinden sonra ordunun siyasal karar verme mekanizmasındaki rolü artmış ve günümüzde artık Milli Güvenlik Kurulu, Bakanlar Kurulu'na bilgi sunmak ile yetinmeyerek, Bakanlar Kurulu'na tavsiyelerde bulunan bir konuma gelmiştir.¹⁵⁸

Özellikle 28 Şubat sürecinden sonra yaşananlar ordunun kamu yönetimindeki etkinliğini göstermektedir.

C-TÜRK KAMU YÖNETİMİNİN TEŞKİLAT YAPISI

Çağdaş devletin başlıca amacı, kamu hizmetlerini etkin ve verimli bir şekilde yerine getirmektir. Ancak kamu hizmetlerinin görülmesi değişik biçimde olabilir. Devletin yapısına göre değişen idari politikaya bağlı olarak bu alanda başlıca iki sistem ortaya çıkmıştır. Bunlardan birisi, kamu hizmetlerinin merkezde toplanması ve bu hizmetlerin merkez ve merkez hiyerarşi içinde yer alan kuruluşlarca yürütülmesi anlamına gelen "merkezi yönetim", diğeri ise hizmetlerin çeşitli kamu kuruluşları tarafından yürütülmesi demek olan "yerinden yönetim"dır.

Tarihsel gelişme içerisinde ortaya çıkan bu ilkeler zaman içerisinde anayasalara da girmişlerdir. T.C. Anayasası'nın 123'ncü maddesinde de yönetimin

¹⁵⁶ ERYILMAZ, Bilal : a.g.e., s. 78

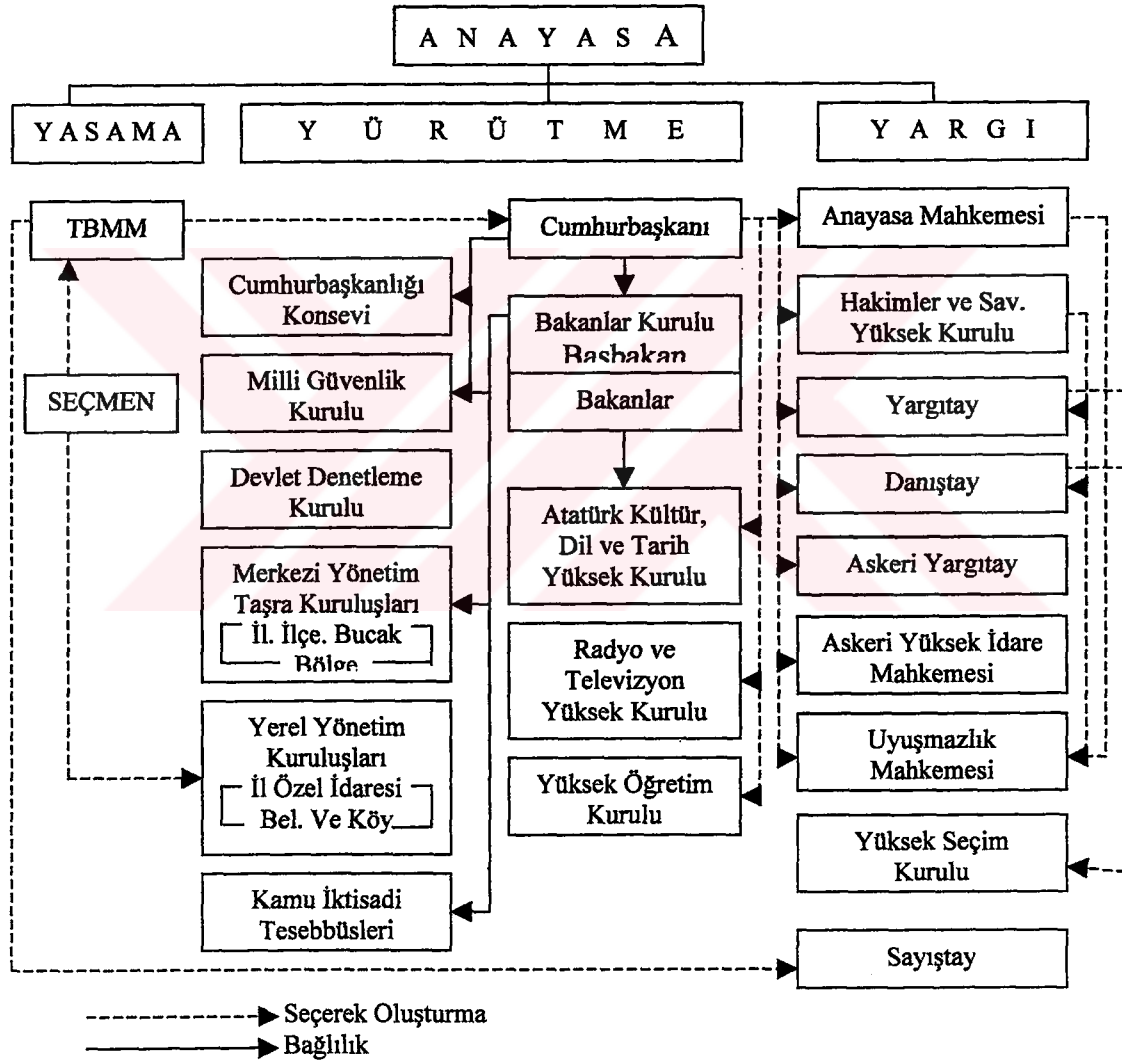
¹⁵⁷ ERYILMAZ, Bilal : a.g.e., s. 78

¹⁵⁸ HEPER, Metin : "Türkiye'de Devlet Demokrasi Geleneği ve Silahlı Kuvvetler", DURSUN, Davut ve AL , Hamza (Der.), **Türkiye'de Yönetim Geleneği** içinde, İstanbul, 1998, s. 226

kuruluş ve görevlerinde merkezden ve yerinden yönetim ilkelerinin uygulanacağı hükme bağlanmıştır.

Türk kamu yönetimine egemen olan bu ilkeler, pek çok ülkede olduğu gibi tek başlarına uygulanmamaktadır. Merkezden yönetim, yerinden yönetim ve merkezden yönetimin yumuşatılmış şekli olan "yetki genişliği" ilkeleri birlikte uygulanmakla beraber, Türk kamu yönetimi merkezden yönetime ağırlık verilerek teşkilatlandırılmıştır.¹⁵⁹

Şekil 1 : Türkiye Cumhuriyeti Devlet Örgütü



KAYNAK : SENCER, Muzaffer : Türkiye'nin Yönetim Yapısı s. 221

¹⁵⁹ AKTAN, Tahir. *Kamu İdaresi*, U.Ü. Güçlendirme Vakfı Yayını, Bursa, 1989, s. 75-76

Ülkemizde mevcut yönetsel teşkilatı aşağıdaki şekilde incelemek mümkündür.

- 1-Genel Yönetim
- 2-Yerel Yönetimler(Mahalli İdareler)
- 3-Hizmet Yerinden Yönetim Kuruluşları
- 4-Bağımsız Yönetsel Otoriteler

1-GENEL YÖNETİM

Merkezi yönetimde denilen genel yönetim, ülkedeki temel ve genel hizmetleri yürüten organlardan meydana gelir. Başbakanlık ve bakanlıklar ile bunlara bağlı kuruluşların merkez ve taşra teşkilatlarından oluşan yapıya merkezi yönetim denilmektedir. Cumhurbaşkanı, devletin başı olması ve yürütme organının içinde yer alması sebebiyle merkezi yönetim kapsamında değerlendirilmektedir.¹⁶⁰

a-Genel Yönetimin Merkez Teşkilatı

Genel yönetimin merkez teşkilatı, cumhurbaşkanı, başbakan ve bakanlar kurulu, bakanlıklar ve bakanlardan oluşur. Bu kuruluşlar bir yandan yürütmenin, bir yandan da yönetimin organlarıdır. Bunların siyasal görevlerinin yanında yönetsel görevleri de vardır.¹⁶¹

Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tam sayısının üçte iki çoğunluğu ile gizli oyla yedi yıllık bir süre için seçilen cumhurbaşkanı, devletin başıdır. Bu sıfatla Türkiye Cumhuriyetinin ve Türk milletinin birliğini temsil eder, anayasanın uygulanmasını, devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetir.¹⁶² Cumhurbaşkanı'nın yasama, yürütme ve yargı ile ilgili görev ve yetkileri bulunmaktadır. Cumhurbaşkanı, yürütmenin sorumsuz kanadını, hükümet ise sorumlu kanadını meydana getirmektedir. Bu sebeple Cumhurbaşkanı'nın Anayasa ve diğer kanunlarda Başbakan ve ilgili bakanın imzalarına gerek olmaksızın tek başına yapabileceği belirtilen işlemleri dışındaki bütün kararları,

¹⁶⁰ ERYILMAZ, Bilal : a.g.e., s. 81-82

¹⁶¹ GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref : a.g.e., s. 93

¹⁶² VERSAN, Vakur : Kamu Yönetimi, Der Yayınları, İstanbul, 1990, s. 178

Başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanır. Bu kararlardan başbakan ve ilgili bakan sorumludur.¹⁶³

Cumhurbaşkanlığı'nın Yönetmel teşkilatı, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği ile bir inceleme, araştırma ve denetleme kurulu olan, Devlet Denetleme Kurulundan oluşmaktadır.¹⁶⁴

Cumhurbaşkanı'nca Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından atanan Başbakan, Bakanlar Kurulunun başkanı olarak, bakanlıklar arasında işbirliğini sağlar ve hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini gözetir. Bakanlar kurulu bu siyasetin yürütülmesinden birlikte sorumludur. Her bakan, Başbakana karşı sorumlu olup ayrıca kendi yetkisi içindeki işlerden ve emri altındakilerin eylem ve işlemlerinden de sorumludur. Başbakan, bakanların görevlerinin Anayasa ve yasalara uygun olarak yerine getirilmesini gözetmek ve düzeltici önlemleri almakla yükümlüdür.¹⁶⁵

Anayasaya göre, hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini gözetmekle, bakanlıklar arası işbirliğini sağlamakla görevli olan Başbakan, aynı zamanda oldukça geniş bir örgütün başı durumundadır. Çeşitli nedenlerle bakanlıklar içinde örgütlenilemeyen bazı kuruluşlar, müsteşarlık ya da genel müdürlük ya da başkanlık olarak Başbakanlığa bağlanmıştır. Böylece Başbakanlık, bir hizmet bakanlığı durumuna gelmiştir. Başbakanlığın hizmet bakanlığına dönüşmesinin ise Başbakanın asli görevini yeterince yerine getirmesini engelleyeceği açıktır.¹⁶⁶

Başbakanlık teşkilatı, merkez teşkilatı, Başbakanlığa bağlı kuruluşlar, Başbakanlıkla ilgili kuruluşlar ve Fonlardan oluşmaktadır.

Başbakanlık merkez teşkilatı Bakanlıkların Kuruluş ve Görevlerine ilişkin 3046 Sayılı Kanunda öngörülen genel teşkilatlanma modeline uygun olarak, ana hizmet birimleri(Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü, Mevzuatı Geliştirme ve Yayın Genel Müdürlüğü, Dış İlişkiler Başkanlığı, İdareyi Geliştirme Başkanlığı vb.) ;danışma ve denetim birimleri (Teftiş Kurulu Başkanlığı, Hukuk Müşavirliği vb.) ve

¹⁶³ ERYILMAZ, Bilal : a.g.e., s. 83-85

¹⁶⁴ GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref : a.g.e., s. 105-106

¹⁶⁵ ERGUN, Turgay ve POLATOĞLU, Aykut : a.g.e., s. 103

¹⁶⁶ KABAALIOĞLU, Haluk A. ve YILDIRIM, Turan : a.g.e., s. 56

yardımcı birimlerden (Bakanlar Kurulu Sekreterliği, Halkla İlişkiler Daire Başkanlığı vb.) oluşmaktadır.

Başbakanlığa bağlı kuruluşlar, çeşitli nedenlerle bakanlıklar içinde teşkilatlandırılmayan bazı kuruluşlar, müsteşarlık ya da genel müdürlük, ya da başkanlık olarak başbakanlığa bağlanmıştır. Böylece başbakanlık bir hizmet bakanlığı durumuna getirilmiştir. Başbakan görevi gereği, bağlı kuruluşlarla yakından ilgilenememektedir. Bağlı kuruluşlarla devlet bakanları ilgilenmektedir. Böylece devlet bakanları da yönetsel işlerle uğraşan, bir ya da iki genel müdürlükten veya müsteşarlıktan oluşan hizmet bakanlığı durumuna getirilmektedir. Bu tür uygulamalar gittikçe yaygınlaşmaktadır. Böylece, merkezîyetçilik içinde Başbakanlık bünyesinde yeni bir merkezîyetçilik türü ortaya çıkmaktadır.¹⁶⁷

Başbakanlığa bağlı kurum ve kuruluşlardan bazıları şunlardır: Milli Güvenlik Kurulu Sekreterliği, Milli İstihbarat Teşkilatı Müsteşarlığı, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, Hazine Müsteşarlığı, Diyanet İşleri Başkanlığı, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü, Vakıflar Genel Müdürlüğü, Aile Araştırma Kurumu vb.

Başbakanlıkla ilgili kuruluşlar bir kısmı KİT durumunda, bir kısmı da kamu bankacılığı kesiminde yer alan kuruluşlardır. Bunlardan bazıları: TC.Ziraat Bankası, Türkiye Kalkınma Bankası, Türkiye Halk Bankası, TRT Genel Müdürlüğü, Danıştay Başkanlığı, Basın İlan Kurumu, Milli Prodüktivite Merkezi, Telekomünikasyon Kurumu vb. kurumlardır.

Fonlar, belli bir amacı gerçekleştirmek için tahsis edilmiş kaynaklardan elde edilen ve gerektiğinde harcanmak üzere özel bir hesapta hazır tutulan paralar olarak tanımlanmaktadır. Ülkemizde bir kısım kamu görevlerinin fonlarda toplanan paralarla yapılması uygulaması 1950'li yıllarda başlamış ve özellikle 1984 yılından sonra sayıları artmıştır. Fonlar, harcamalarını kendi ilkeleri ve yöntemlerine göre yaptıklarından ve gelirlerini kendi özel faaliyetlerinde kullandıklarından alınan

¹⁶⁷ GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref : a.g.e., s. 110-112

kararları derhal uygulayabilme avantajına sahip olmuşlar, üstlendikleri kamu görevlerinin yerine getirilmesinde sürat ve etki sağlamışlardır. Ancak fon uygulamalarında yaygınlaşma sonucu denetlenemez duruma gelmeleri nedeniyle bazı fonlar kaldırılmıştır. Halen devam eden fonlardan bazıları şunlardır: Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu, Savunma Sanayiini Destekleme Fonu, Deprem Fonu, Tanıtma Fonu vb.¹⁶⁸

Genel İdarenin üzerine aldığı kamu hizmetleri, esas itibariyle, bakanlıklar biçiminde teşkilatlandırılmıştır. Her bakanlığın başında bir bakan bulunmaktadır. Bakanlıkları olmayan bakanlar da vardır ki bunlara "devlet bakanı" adı verilmektedir. Daha önce de belirttiğimiz gibi devlet bakanlarının esas görevi, Başbakan'a yardımcı olmaktır. Ancak uygulamada devlet bakanları, Başbakanlığa bağlı kuruluşlar yoluyla, varlık amaçlarını aşan bir şekilde idari görev yapmaktadır.

27.9.1984 tarih ve 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanuna göre, Milli Savunma Bakanlığı dışında, Bakanlıklar, merkez teşkilatı ile ihtiyaca göre kurulan taşra ve yurt dışı teşkilatından ve bağlı ve ilgili kuruluşlardan oluşmaktadır.

Bakanlık merkez teşkilatı da, Bakanlıkların hizmet ve görev alanlarına giren faaliyetleri yürüten ve her bakanlığın özelliğine göre kendi kuruluş ve görev kanunlarıyla belirlenen "ana hizmet birimlerinden", "yardımcı hizmet birimlerinden" (Personel Gn. Md. ,veya Daire Bşk., Eğitim Dairesi Bşk., İdari ve Mali İşler Dairesi Bşk., Savunma Sekreterliği, Özel Kalem Müdürlüğü), "danışma ve denetim birimleri"nden (Teftiş Kurulu Bşk., APK Kurulu Bşk., Hukuk Müşavirliği, Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği) oluşmaktadır.

Bakanlık taşra teşkilatı da, valiye bağlı il kuruluşları, kaymakama bağlı ilçe kuruluşları, doğrudan merkeze bağlı taşra kuruluşlarının tümü veya bir kaçından oluşmaktadır.

¹⁶⁸ GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref : a.g.e., s. 115

Bakanlık yurt dışı teşkilatı ise, dış temsilcilik niteliğindeki diplomatik temsilcilikler ve konsolosluklar, dış temsilcilik içindeki uzmanlık birimleri, dış temsilcilik niteliğinde olmayan yurt dışı teşkilatından oluşmaktadır.

b-Genel Yönetimin Taşra Teşkilatı

Genel idare, üzerine aldığı hizmetleri, hizmetin gerekleri, ekonomik ve sosyal koşullara, ülkenin coğrafya durumuna göre yürütmek, hizmetleri halka götürmek için, taşrada teşkilatlanmıştır. Bu koşullar merkezdeki genel idarenin taşraya uzantısı olarak kabul edilir.

Türkiye’de merkezi(genel) yönetimin taşra bölümleri coğrafya durumu, ekonomik koşullar ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre belirlenmiştir. Buna göre, Türkiye merkezi yönetim kuruluşu bakımından, illere, iller ilçelere, ilçeler de bucaklara bölünmüştür.

Anayasa, illerin “yetki genişliği” ilkesine dayanacağını öngörmüştür. Yetki genişliği, genel idarenin taşra kuruluşlarında görevli yüksek kademe kamu görevlilerine, belli konularda kendiliğinden karar alma ve uygulama yetkisinin tanınmasını ifade eder.

Mülki idare bölümlerinin en büyüğü olan il, kanun ile kurulur ve kaldırılır. Illerin idaresi , Anayasa hükmü gereği yetki genişliği ilkesine göre yürütülür.

İl idaresi üç bölümden oluşmaktadır : Vali, İl Idare Şube Başkanları ve İl Idare Kurulu.

Vali, devletin ve hükümetin temsilcisidir. Devlet tüzelkişiliğini ilde temsil eder. Vali, il sınırları içinde kanunları ve hükümet emirlerini uygular ; emri altında kolluk güçleri ve olağanüstü hallerde askeri birliklerden yararlanarak ilde kamu düzenini ve güvenliğini sağlar ; genel emirler çıkarır. Yine devletin temsilcisi olarak, bazı memurları tayin eder, devlet mallarını idare eder, askeri ve adli kuruluşlar dışında, ildeki devlet daire ve kurumlarını ve mahalli idareleri denetler. Ancak bu denetim, hiyerarşik bir denetim olmaktan ziyade genel bir gözetimdir.

İl sınırları içindeki adli, askeri kuruluşlar ve mahalli idareler Valinin idaresi dışındadır. Valilerin bu kuruluşlarla olan ilişkileri kanunlarca ayrıca düzenlenmiştir. Valiler, adli kuruluşlarla sınırlı bir ilişki içinde olup, bu ilişkiler genellikle kamu düzeni ile ilgilidir. Olağanüstü durumlarda ise kamu güvenliğinin sağlanması amacı ile Vali askeri birliklerden yardım isteyebilir. Valinin mahalli idareler üzerindeki yetkisi ise kendini “vesayet denetimi” şeklinde gösterir.

İl Yönetim Şube Başkanları (il müdürleri), genel idarenin il düzeyindeki kuruluşlarının başında bulunan ve Valinin idaresi altında çalışan ve görevlerinden dolayı Valiye karşı sorumlu olan defterdar, nüfus, milli eğitim, bayındırlık, sağlık, tarım ve köy işleri, kültür, turizm müdürü gibi görevlilerdir. Bunların sayısı ve adı, bakanlıkların sayısı ve adı ile yakından ilgilidir. Genellikle il müdürleri, bakanlıkların ildeki en yüksek görevlileridir. İl müdürleri görevlerini yürütürken karşılaştıkları sorunlardan Valileri bilgilendirirler. Valinin altında sorunlara çözüm ararlar. İl müdürleri merkezle olan yazışmalarını, Vali eliyle yaparlar. Valiler, belli konularda, sınırlı bir biçimde il müdürlerine imza yetkisi de verebilirler.

İl idare kurulu(İl Yönetim Kurulu) İlde Valinin başkanlığında hukuk işleri müdürü, defterdar, milli eğitim müdürü, bayındırlık ve iskan müdürü, sağlık müdürü, tarım ve köy işleri müdüründen oluşur. Bu kurula Vali yardımcısı da başkanlık edebilir. İl İdare kurulu, hem idari hem de istişare görevleri olan bir organdır. İdari konularda Valiye yardımcı olur, il ve ilçe idaresi ile mahalli idarelere ilişkin konularda görüş ve kararına başvurulur.¹⁶⁹

Mülki idare bölümünden ikincisi ilçelerdir. İlçe idaresi, “Kaymakam, İlçe İdare Şube Başkanları ve İlçe İdare Kurulu” dan oluşur. İlçe yönetiminin başı kaymakamdır. Kaymakam ilçede hükümeti temsil eder. Bakanlıkların ilçede kuruluş kanunlarına göre lüzumu kadar teşkilatı bulunur ve bu teşkilat, adli ve askeri teşkilat hariç, kaymakamın emri altındadır.

İçişleri Bakanlığı müdürler encümeninin intihabı ve bakanın tasvibi üzerine müşterek karar ve Cumhurbaşkanının onayıyla tayin olunan kaymakam, bölgesi

¹⁶⁹ AKTAN, Tahir: a.g.e., s. 78-79

dahilinde, kanun, tüzük, yönetmelik ve hükümet kararlarının neşir ve ilanını sağlar, bunların tatbikini temin eder. Kaymakam valinin emirlerini yapmakla görevlidir. Kaymakamlar da valiler gibi adli ve askeri merciler hariç kalmak şartıyla bütün devlet daire, müessese ve işletmelerini, özel idare ve belediye ve köy idareleriyle bunlara bağlı tüm müesseseleri teftiş eder, denetler. Vali devletin temsilcisi olduğu halde kaymakamın böyle bir niteliği yoktur. Kaymakamın yetki genişliği prensibine dayanan yetkisi valininki kadar geniş değildir. Kaymakam Vali gibi siyasi bir memur olmayıp, Personel Kanunu hükümlerine tabi bir idare memurudur. Kaymakam valinin idari astıdır. Kaymakam normal olarak yazışmalarını vali ile yapar, ancak olağanüstü durumlarda bakanlıklarla doğrudan yazışabilir ve durumdan valiyi hemen haberdar eder. Kaymakamın bütün eylem ve işlemleri valinin hiyerarşik denetimi altındadır.¹⁷⁰

İlçe İdare Şube Başkanları ilçe yönetimi içinde yer alan kuruluşların başında bulunan memurlardır. Bunlar, yazı işleri müdürü, mal müdürü, milli eğitim müdürü, tarım ve köy işleri müdürü, emniyet amiri, jandarma komutanı gibi merkezin ilçede bulunan üst düzey yöneticilerdir. İlçe müdürleri, kendi alanlarındaki işlerin yürütülmesinden kaymakama karşı sorumludur.

İlçe İdare Kurulu, kaymakamın başkanlığı altında, ilçede bulunan yazı işleri müdürü, mal müdürü, sağlık grup başkanı, milli eğitim müdürü, tarım ve köy işleri müdüründen oluşur. İlçe idare kurulunun da il idare kurulu gibi yönetsel görevleri vardır. İlçe idare kurulunun yönetsel görevleri, il yönetim kurulunun yönetsel görevlerine benzemektedir.¹⁷¹

Mülki yönetim bölümlerinden üçüncüsü bucaklardır. Bucak idaresi "bucak müdürü, bucak meclisi ve bucak komisyonundan oluşur.

Bucak müdürü, bucakta bulunan en büyük hükümet memurudur. Bucaktaki işlerin yürütülmesinden sorumludur. Bucak yönetiminden sorumlu olan bucak müdürünün görev ve yetkileri sınırlıdır. Bucak müdürleri de kaymakamlar gibi, yasaları ve hükümet emirlerini duyurur ve bunları uygular. Bucak sınırları içinde

¹⁷⁰ VERSAN, Vakur : a.g.e., s. 198-199

¹⁷¹ GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref : a.g.e., s. 159

güvenliği sağlar. Bucak müdürü yazışmalarını, bağlı olduğu kaymakam, ya da vali ile yapar.¹⁷²

Bucak meclisi biri “seçimlik”, diğeri “doğal” olmak üzere iki tür üyeden oluşur. Bucak meclisinin seçimlik üyeleri, bucak sınırları içinde bulunan belediye meclisi ve köy ihtiyar kurulları tarafından kendi üyeleri arasından, ya da kendi köy ve kasabaları halkından olmak üzere dışardan seçilen birer üyeden oluşur. Seçimlik üyelerin sayısı 12 den az olamaz.

Bucak meclisine, bucakta bulunan doktor veya sağlık memuru, veteriner, tarım öğretmeni, başöğretmenler doğal üye olarak katılırlar. Bucak meclisine seçilen üyelerin görev süreleri dört yıldır. Bucak meclisi yılda bir kez ekim ayının başında toplanır. Bucak meclisinin ana görevi, bucak sınırları içinde bulunan köy ve belediyelerin yerel nitelikteki ortak gereksinmelerini düzenlemektir.

Bucak komisyonu, dört üyeden oluşur. Bu kurula bucak müdürü başkanlık eder. Bucak komisyonu bir yıl ara ile, bucak meclisi tarafından kendi üyeleri arasından seçilir. Uygulamada, doğal üyeler bu komisyona seçilmektedir. Bucak komisyonu, bucak meclisi toplantı halinde bulunmadığı zamanlarda bu meclisin görevlerini yapar. Bucak komisyonu en az ayda bir kez toplanır.¹⁷³

2-YEREL YÖNETİMLER

Yerel yönetimler, bütün ülkelerde kamu yönetiminin önemli ve vazgeçilmez unsurunu meydana getirmektedir. Bir ülkedeki yerel yönetimlerin gücü ve etkinliği, söz konusu ülkedeki demokrasinin düzeyi ile yakından ilişkilidir. Yerel yönetimler, demokrasi açısından önemli olduğu kadar, yerel hizmetlerde verimliliği ve etkinliği sağlamada da vazgeçilmez kurumlardır.¹⁷⁴

Ülkemizde, “il özel idaresi”, “belediye” ve “köy” olmak üzere üç türlü yerel yönetim birimi bulunmaktadır.

¹⁷² AKTAN, Tahir: a.g.e., s. 81

¹⁷³ GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref : a.g.e., s. 159-161

¹⁷⁴ ERYILMAZ, Bilal : a.g.e., s. 121

a-II Özel İdaresi

İl Özel İdaresi, “il” denilen idari coğrafyada faaliyet gösteren bir yerel yönetim birimidir. Belediye ve köylerin faaliyetleri, belirli bir yerleşim alanı ile sınırlı olduğu halde, il özel idaresinin hizmetleri il sınırları içindeki bütün bölgeyi kapsamaktadır.

İl özel idaresinin görevleri, belediye ve köy yönetimlerinin yetki alanı dışında kalan ortak nitelikteki yerel hizmetlerdir. İl özel idaresi bir bakıma belediyeler ve köyler arasındaki ortak hizmetleri yürütmekle yükümlü “ara düzey” bir yönetim birimidir.

İl özel idaresine verilen görevleri: bayındırlık, tarım ve hayvancılık, eğitim, sağlık ve sosyal yardım ve ekonomi ve ticaret olmak üzere beş grupta toplamak mümkündür.

İl özel idaresinin , “vali” , “il genel meclisi” , ve “il daimi encümeni” olmak üzere üç organı bulunmaktadır.

Vali, il özel idaresinin yürütme organıdır. Bu sıfatla il genel meclisi ve il daimi encümeninin aldığı kararları yürütür. İl genel meclisi, il özel idaresinin karar organı, il daimi encümeni ise karar, danışma ve yürütme organıdır.

İl özel idaresi, yetki ve görev erozyonuna uğraması sebebiyle, yeterli ölçüde araç, gereç ve personelden yoksundur. Bu sebeple il özel idaresinin işleri özel idare müdürlüğü ile merkezi yönetimin ildeki kuruluşları vasıtasıyla yürütülmeye çalışılmaktadır. Organların aldığı kararları, kendi örgüt ve personeli ile yürütme gücünden yoksun olan bir yönetimin, yerel yönetim olarak nitelendirilmesi gerçekçi olamaz.¹⁷⁵

¹⁷⁵ ERYILMAZ, Bilal : a.g.e., s. 121-131

b-Belediye Yönetimi

Belediye, kentin ve o kentte oturanların yerel nitelikteki ortak ve medeni gereksinmelerini yerine getirmek üzere örgütlenmiş bir yerel yönetim örgütüdür. Nüfusu iki bini aşan yerlerde, nüfusları ne olursa olsun il ve ilçe merkezlerinde kurulur.¹⁷⁶

Belediyelerin görevleri Belediye yasasında 76 madde halinde tek tek sayılmıştır. Bu görevler, genel başlıklar altında toplanacak olursa, alt yapı ve imar, ticari ilişkilerin düzenlenmesi ve denetlenmesi, özel bir zabıta örgütüyle hizmetlerin düzenli yürütülmesinin gözetilmesi, sağlık koruma ve denetleme, sosyal yardım ve sosyal güvenlik, kültür, eğitim ve eğlencedir. Ancak bu görevlerin bir bölümü tüm belediyeler, bir bölümü kimi belediyeler için zorunlu olduğu gibi bir bölümü de isteğe bağlıdır.¹⁷⁷

Tüzel kişiliği olan belediyenin organları belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanıdır.

Belediyenin genel karar organı olan belediye meclisi, belde halkı tarafından seçilen üyelerden oluşur. Belediye meclisinin üye sayısı, o beldenin nüfusuna göre değişir. Üye sayısı, dokuzdan az olamaz. Belediye meclisi üyeleri, beş yıl için seçilirler

Belediye meclisinin görevleri, bütçeyi; kat'i hesabını; çalışma programlarının hazırlanmasını; yönetmeliklerin yapılmasını; vergi ve resimler ile hizmet ücret tarifelerini; bağışların kabulünü; belediyece verilecek imtiyazlara ilişkin sözleşmeleri; belediyenin borçlanmalarını; müzakere etmek ve haklarında karar vermektir.¹⁷⁸

Belediye yönetiminin karar organlarından ikincisi, belediye encümenidir. Encümen belediye başkanının başkanlığında belediye hizmet birimlerinin baş

¹⁷⁶ ÖRNEK, Acar : a.g.e., s. 134

¹⁷⁷ SENCER, Muzaffer : a.g.e., s. 299

¹⁷⁸ GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref : a.g.e., s. 177

yöneticilerinden ve bunların yarısını geçmemek üzere belediye meclisince kendi içinden seçilecek üyelerden oluşur.

Belediye encümeninin görevleri arasında, aylık hesapların incelenmesi, bütçe içinde aktarma yapılması, toplumun gereksinme duyduğu maddelerin satış fiyatlarının saptanması, istimlak edilecek yerler hakkında özel kanuna dayanarak karar vermek, belediyenin taşınır mallardan gerekenlerin müzayede kurallarına göre satışa çıkarılması, belediye görevlerinin (memurlarının) atama, terfi(görevde yükselme), yönetsel cezalandırma, taltif, azil veya emekliye sevkleri hakkında belediye başkanlığından yapılan önerileri tetkik ve karara bağlamak, belediye cezalarının verilmesi gibi görevler yer alır.¹⁷⁹

Belediye tüzel kişiliğinin başkanı ve yürütme organı belediye başkanıdır. Başkan, belediye sınırları içinde yaşayan seçmenler tarafından tek dereceli ve çoğunluk sistemi ile beş yıllık bir süre için seçilmektedir. Kanun, belediye başkanının, bazı durumlarda seçim yerine atama yoluyla da iş başına getirilmesine olanak tanımıştır. Ancak uygulamada, atama yönetimine çok seyrek ve genellikle olağanüstü durumlarda başvurulmaktadır.¹⁸⁰

Belediye başkanının görevleri, belediye zabıtasının görevini sağlayacak talimat ve yasakların uygulanması, meclis ve encümen ve üst mercilerin kararlarının yerine getirilmesi, kendisine verilen belediye görevlerinin yapılması, belediyenin bölgesel kamu hizmetlerinin yapımı ve denetimi, belediye mallarının idaresi, gelirlerin ve alacakların toplanması, yetkili mercilerin tasdiki şartı ile mukaveleler akdetmek, daireler ve mahkemelerde belediyeyi temsil etmek ve belediye bütçesinin ita amiri olarak hareket etmektir.¹⁸¹

c-Köy Yönetimi

Köy, en küçük yerel yönetimdir.Köy yönetiminin organları: köy derneği, ihtiyar meclisi ve muhtardır.

¹⁷⁹ GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref : a.g.e., s. 180

¹⁸⁰ ERYILMAZ, Bilal : a.g.e., s. 143

¹⁸¹ VERSAN, Vakur : a.g.e., s.223

Köy derneği, köylünün bir bütün olarak idareye katılması amacı ile yaratılan ve seçmen niteliğindeki tüm köylülerin toplanmasından oluşan bir organdır. Başlıca görevleri, köy idaresinin diğer organlarını seçmek, isteğe bağlı işlerin zorunlu hale getirilmesine karar vermek ve bazı köy görevlilerini ve bunların ücretlerini tespit etmektir.

İhtiyar meclisi, muhtarın başkanlığında, yürütme kararları alan ve köyle ilgili işlerin yürütülmesini denetleyen ve seçimle iş başına gelen bir organdır. Köy imamı ve öğretmen, meclisin tabi üyeleridir. İhtiyar meclisinin idari görevleri, köy işlerinin öncelik sırasını tespit etmek, ortak işleri düzenlemek, köylüye düşen imece ve salma yükümlülüklerini belirtmek ve aylık köy harcamalarını incelemektir. Yargı görevi ise, köylüler arasındaki anlaşmazlıkları uzlaştırma yoluyla çözüme bağlamak, köy işlerindeki yükümlülüğünü yerine getirmeyen köylüye para cezası vermektir.

Muhtar, köy idaresinin başı, köy tüzel kişiliğinin yürütme organı, devletin köydeki temsilcisidir. Muhtar, ihtiyar meclisi ile birlikte, beş yılda bir yapılan ve siyasi partilerce aday gösterilmeyen bir seçimle ve çoğunluk sistemiyle köydeki seçmenler tarafından seçilir. Köy tüzel kişiliğinin temsilcisi olarak muhtar, köyle ilgili zorunlu işleri yapmak yada yaptırmakla yükümlü; bu amaçla ihtiyar meclisi ile birlikte köy bütçesini düzenlemeye, uygulamaya ve mahkemede köyü temsil etmeye yetkilidir. Muhtarın ayrıca, köyde devletin memuru olarak, kanun ve hükümet emirlerini halka ilan etmek, dirlik ve düzenliği sağlamak, nüfus işlerini düzenlemek, olağanüstü durum ve olayları gerekli mercilere bildirmek gibi görevleri vardır.¹⁸²

d-Mahalle Yönetimi

Her kent ve kasaba, çeşitli adlarla ifadelendirilen mahallelerden meydana gelir. Mahalle; il, belediye ve köy gibi yönetim birimi değildir. Mahallenin tüzel kişiliği yoktur. Mahalle yönetimi, hizmet ve sorumluluk bakımından, belediye ile değil, mülki makamlarla (vali ya da kaymakam) ilişkilendirilmiştir.

¹⁸² AKTAN, Tahir : a.g.e., s. 91-92

Mahalle yönetiminin organları, muhtar ve ihtiyar heyetidir. İhtiyar heyeti, dört üyeden oluşmaktadır. Mahalle muhtarı ve ihtiyar heyetinin seçimi, yerel yönetim organlarının seçimleriyle birlikte yapılır.

Mahalle yönetiminin görevleri, 1944 yılında kabul edilen "Şehir ve Kasabalarda Mahalle Muhtar ve İhtiyar Heyetleri Teşkiline Dair Kanun"da düzenlenmiştir. Başka kanunlarla da mahalle yönetimine çeşitli görevler verilmiştir. Kanunlarca mahalle yönetimine verilen görevler, çok sayıda olmasına rağmen, ancak bunların bir kısmı yerine getirilebilmektedir. Günümüzde mahalle yönetiminin görevi, resmi belge(ikametgah, nüfus cüzdan sureti gibi) düzenlemek, onaylamak, mahalle ile merkezi yönetim ve belediye arasındaki ilişkileri yürütmekten ibarettir.¹⁸³

3-HİZMET YERİNDEN YÖNETİM KURULUŞLARI

Demokrasi ile yönetilen bütün ülkelerde, merkezi yönetim ve yerel yönetimlerden başka, özerk nitelikte örgütlenmiş kamu kurumları da bulunmaktadır. Bu kurumlar, hizmet yönünden yerinden yönetim ilkesinin ya da fonksiyonel desantralizasyonun bir sonucu olarak ortaya çıkmışlardır. Hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının ortaya çıkmasında merkezi yönetimin hizmet yükünün artması, bazı kamu hizmetlerinin verimli, etkin ve tarafsız yürütülmesi ihtiyacı ile demokrasi düşüncesinin gelişmesi etkili olmuştur. Söz konusu kuruluşlar, Avrupa'da 19. yüzyıldan itibaren oluşturulmaya başlanmış ve özellikle Birinci Dünya Savaşı'ndan sonra yaygınlaşmıştır. Ülkemizde ise bu tür kamu kurumları, yönetim sisteminde 1950'den itibaren önemli bir gelişme göstermiştir.¹⁸⁴

Hizmet yerinden yönetim kuruluşları, çeşitli alanlara yayılmıştır. Ticari ve sınai alanda faaliyet gösteren hizmet yerinden yönetim kuruluşları olduğu gibi, eğitim, kültür, teknik, sosyal yardım ve yayın alanında hizmet yürüten kuruluşlar da bulunmaktadır. Bunlar, her biri ayrı bir kamu hizmetinde uzmanlaşmış kurumlardır. Söz konusu kurumlar genel müdürlük, kurum, kurul, oda, ofis ve başkanlık gibi çeşitli isimler altında örgütlenmiştir. Üniversiteler, TRT, SSK, Kamu

¹⁸³ AKTAN, Tahir : a.g.e., s. 91-92

¹⁸⁴ ERYILMAZ, Bilal : a.g.e., s. 189

İktisadi teşebbüsleri, ticaret ve sanayi odaları, mesleki kamu kurumları bunlardan bazılarıdır. Hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının başlıca özellikleri şunlardır:

1-Merkezi yönetimin hiyerarşik yapısı dışında örgütlenmişlerdir.

2-Tüzel kişilikleri, kendilerine ait mal varlıkları, gelir kaynakları ve bütçeleri vardır.

3-Belirli ölçüde özerkliğe sahiptirler. Kendi organlarınca yönetilirler.

4-Kanunla ya da kanunun verdiği yetkiye dayanarak kurulurlar.

5-Kamu yönetiminin bütünlüğü içinde faaliyet gösterirler. Bu bütünlüğü sağlamanın aracı olarak vesayet denetimine sahiptirler.

6-Hizmet konuları, belirli işlevlerle sınırlıdır; genellikle tek amaçlı örgütlerdir.

7-Kamu yararına yönelik olarak çalışırlar.¹⁸⁵

4-BAĞIMSIZ İDARİ(YÖNETSEL) OTORİTELER

Yakın zamanlarda klasik yönetsel teşkilatlanma modelinin dışına çıkan yeni yönetsel yapılanmalar gözlenmektedir. Özellikle kamusal yaşamın hassas sektörleri olarak da nitelenen sermaye piyasası, görsel işitsel iletişim gibi alanlarda hem düzenleyici hem de denetleyici işlevlere sahip yeni yönetsel kuruluşlar ortaya çıkmıştır. İşte bu tür yönetsel kuruluşların klasik yapılanmasından farklılığını da gösterecek şekilde Bağımsız İdari Otoriteler olarak isimlendirilmektedir.¹⁸⁶

Bu kuruluşların genel olarak işlevi, toplum yaşamının duyarlı alandaki kamusal ve özel etkinlikleri düzenlemek, izlemek denetlemek, aykırı davranış ve durumları önlemek ve yaptırıma çarptırmak suretiyle kimi temel hak ve özgürlükleri ve ekonomik düzeni koruma ve güvence altında bulundurmaktır. Türkiye’de uygulamada rastlanan en önemli örnekleri: Sermaye Piyasası Kurulu, Radyo Televizyon Üst Kurulu, Rekabetin Korunması ile Görevli Rekabet Kurulu, Tüketicinin Korunması İçin Reklam Kurulu ve Tüketici Konseyidir.¹⁸⁷

¹⁸⁵ ERYILMAZ, Bilal : a.g.e., s. 189-190

¹⁸⁶ GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref : a.g.e., s. 272

¹⁸⁷ DURAN, Lütfi : “Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler”, KABAOĞLU, İbrahim Ö. (Der.), **Bağımsız İdari Otoriteler** içinde, Alkım Yayınları, İstanbul, 1998, s. 25

Duran'a göre Türk devlet yapısı katı merkeziyetçi bir bütünlük oluşturmakta; yerel yönetim birimleri bile gerçek ve tam bir özerkliğe kavuşturulmamış ve özerk diye nitelenen üniversiteler ve benzeri kurumlar dahi merkezi idarenin otoritesi ve denetimi altına konulmuş bulunmaktadır. Bu nedenle Türkiye yönetiminde "bağımsız idari otoriteler" den söz etmek, idari sistemimizin belirgin verileri ve genel ilkeleri karşısında fantazist bir girişim olarak görülebilir.¹⁸⁸

Bağımsız idari otoriteler gerek yapıları, gerekse yetkileri açısından farklılıklar göstermekle beraber, bazı ortak yönleri de bulunmaktadır. Bu ortak yönleri şöyle özetlemek mümkündür:¹⁸⁹

-Kuruluş amaçları genelde kamunun bazı duyarlı alanlarını düzenlemek ve yönetilenleri korumaktır.

-Devletin sorumluluk ve yetki altına giren düzenleme ve denetim işlevine katılmaktadırlar.

-Devletinkinden ayrı bir tüzel kişiliğe sahip olmayan kamu kuruluşlarıdır. Ancak ülkemizdeki örnekleri tüzel kişilik sahibidir.

-Üyeleri bağımsız, yönetimleri ise özerktir.

-Faaliyetleri yalnız denetime tabi olup, hiyerarşi veya vesayet türü yönetsel denetime tabi değildir.

-Çeşitli idari yaptırım uygulama yetkileri vardır.

Ombudsman da hem geleneksel hem de çağdaş hukuk kategorisinde yer alan bağımsız bir idari otoritedir.¹⁹⁰

D-TÜRK KAMU YÖNETİMİNİN SORUNLARI

2000'li yıllara gelindiğinde Türk kamu yönetimi, örgütlenişi ile kendisinden beklenen işlevleri hızlı ve etkin bir şekilde yerine getirmekten uzak, ekonomik ve sosyal gelişmelere göre kendisini yenileme esnekliğinden yoksun bir yapı sergilemektedir. Yani bürokratik yapımız koşulların değişmesiyle ekonomik ve toplumsal gelişmelere ayak uyduramamış, onların gerisinde kalmıştır. Böylece

¹⁸⁸ DURAN, Lütfi : a.g.m., s. 24

¹⁸⁹ GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref : a.g.e., s. 273

¹⁹⁰ KABAOĞLU, İbrahim Ö : "Bağımsız İdari Otoriteler", KABAOĞLU, İbrahim Ö. : (Der.), **Bağımsız İdari Otoriteler** içinde, Alkım Yayınları, İstanbul, 1998, s. 25

kamu yönetimi, hizmetleri gerekli nitelik, hız ve verimlilikte gerçekleştiremediğinden kalkınmanın etkin bir aracı olamadığı gibi harcamaları verimliliğin ve hizmet genişlemesinin gerektirdiğinden daha hızlı bir biçimde artmış, sonuçta da kalkınmaya katkıda bulunabilecek insan gücü ve kaynakların israfına yol açmıştır.¹⁹¹

Kamu yönetimimizin bu durumdan dolayı hem vatandaşlar, hem politikacılar hem de memurlar yönetimden yakınmaktadır. Kamu Yönetimi, vatandaşın gözünde ihtiyaçtan çok memurun çalıştığı, formaliteye boğulmuş, yavaş işleyen, rüşvete ve avantaya yatkın, hatır ve torpille yürüyen bir sistem. Politikacının gözünde; buyurgan, vesayetçi, tembel, savurgan, eyyamcı, siyasi atılımları engelleyici, siyasal kurumlara karşı güvensiz ve politikacıya ters bakan bir sistem. Memurun gözünde, kendisini üvey evlat yerine koyan, emeğinin karşılığını vermeyen, liyakat yerine parti yandaşlığına zorlayan, hak yerine kısıtlamaları yeğleyen adaletsiz bir sistemdir.¹⁹²

Toplumun tüm kesimlerinin şikayetçi olduğu Türk kamu yönetiminin, bu şikayetlerin ortaya çıkmasına neden olan bir çok sorunu bulunmaktadır. Bu sorunlar şöyle sıralanabilir.¹⁹³

- 1-Merkeziyetçilik ve statükoculuk
- 2-Kırtasiyecilik ve formalitelere bağlılık
- 3-Örgütsel büyüme ve hantallaşma
- 4-Gizlilik ve dışa kapalılık
- 5-Kuralcılık ve sorumluluktan kaçma
- 6-Siyasal yozlaşma ve çürüme

¹⁹¹ KARAER, Tacettin : "Türkiye'de Merkezi Yönetimi Geliştirme Birimi Kurulmasına İlişkin Düşünce ve Girişimlerin Evrimi", a.g.m., s. 70

¹⁹² TUTUM, Cahit : a.g.e., s. 57

¹⁹³ KARATEPE, Şükrü : "Türkiye'nin Yönetim Sorunları", *Yeni Türkiye* , Y.1, S.4, Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı, Mayıs-Haziran 1995, s. 165

1 –MERKEZİYETÇİLİK VE STATÜKOCULUK

Merkeziyetçilik, kamu hizmetlerinin tek bir merkezden sevk ve idare edilerek yürütülmesidir. Kamu yönetiminde işlerin geç yürütülmesi ve zaman zaman da tıkanması, bu merkeziyetçi yapının bir sonucudur.¹⁹⁴

Tanzimat reformları ile başlayarak, Türk yönetim sisteminde kaynak ve yetkiler merkezi otoritenin elinde toplanmıştır. Merkeziyetçilik, birincisi, taşra kuruluşlarının ve yerel yönetimlerin kaynak ve karar alma yetkilerinin sınırlandırılması (coğrafi merkeziyetçilik), diğeri de kamu kurumlarında karar alma ve uygulama yetkisinin en üst organ ve makamda toplanması (örgütsel merkeziyetçilik) olmak üzere iki şekilde ortaya çıkmaktadır. Böylece bir yandan taşradaki ve mahalli idarelerdeki yetkiler başkentte toplanırken, öte yandan da her bir yönetim biriminde üst yönetici alt kademelerin sahip olması gereken yetkileri elinde tutmaktadır.¹⁹⁵

Türkiye’de yönetim Tanzimattan beri son derece merkezci katı kurallara bağlı bir tutum izlemektedir. Bunun temel nedeni, inkılapçı ve reformcu değişikliklerin ancak güçlü bir bürokrasi aracılığıyla olabileceği inancıdır.¹⁹⁶ Devletin bekası bürokrasinin gücü ile eşdeğer görülmüştür. Yönetimin, önceden belirlenmiş kurallara ve hedeflere aşırı bağlılığı, toplumdan gelen talep ve beklentilere cevap vermesini engellemiştir.¹⁹⁷

Yetkiler merkezde toplandığından herhangi bir idari işlem için, çoğu zaman ülkenin en ücra köşesinden başkente, hem de birkaç kez yazışma yapmak zorunda kalılabilmekte, bazı durumlarda da işlemin uzaması nedeniyle işlemde elde edilecek yarar ortadan kalkabilmektedir.¹⁹⁸ Yöneticilerin yasal dayanak bulunmasına karşın, bir çok konuda yetki devri yapmamaları sonucunda işlerin bir

¹⁹⁴ ŞEN, Mustafa Lütfi : “Yönetimde Yozlaşma”, DURSUN , Davut ve AL, Hamza(Der.), **Türkiye’de Yönetim Geleneği** içinde, İke Yayıncılık, İstanbul, 1998, s. 75

¹⁹⁵ KARATEPE, Şükrü : a.g.m., s. 165

¹⁹⁶ CEM, Cemil : a.g.m., s. 5

¹⁹⁷ EKEN, Musa : “21. Yüzyıla Girerken Türkiye’de Kamu Bürokrasisi”, *Yeni Türkiye*, Y.1, S. 4, Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı, 1995, s. 267

¹⁹⁸ ŞEN, Mustafa Lütfi : a.g.m., s. 75

merkezde toplanmasına neden olmaktadır.¹⁹⁹ Bu durumda da önemli önemsiz birçok belge, karar ve işlemde bakanın veya genel müdürün imzasını gerektirmektedir. Bu da, üst düzey yöneticilerin günlük işlerle uğraşması sonucunu doğurmaktadır.

Otoritenin hep üstlerde toplanması ve yetki devrinin azlığı, yönetim kapasitesinin gelişmesini de engellemektedir. Bunun bir yönetim kültürü haline dönüşmesi nedeniyle, astlar her türlü konuyu üstlerine aktarmakta ve onlardan gelecek cevaplara göre hareket etmek eğilimine girerek, sorumluluk yüklenmekten kaçınmaktadır. Otoritenin hep üst makamlarda toplanması ve yetki devrinin azlığı kırtasiyeciliği de arttırmaktadır.²⁰⁰

Ülkemizde merkeziyetçiliğin bir boyutu da,merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde uyguladığı vesayet denetimi ile ilgilidir. Bu denetim yalnızca hukuka uygunluk esasına göre yapılması gerekirken, hizmetlerin yerindeliğini ölçmeye ve değerlendirmeye kadar uzanan bir nitelik göstermektedir. Yerel yönetimler, statüleri bakımından özerk bir yapıya sahip olmalarına rağmen, vesayet denetiminin çok geniş kapsamda uygulanması sebebiyle merkezi yönetime bağımlı ve adeta onun taşradaki uzantısı ya da bir şubesi haline gelmiştir.²⁰¹ Özellikle son yıllarda siyasi nedenlerden dolayı merkezi yönetimin, belediyeler üzerindeki denetim baskısının iyice arttığı görülmektedir.

Bugünkü yapıda kamu hizmetleri için kullanılabilecek kaynaklar merkezi idarenin elinde toplandığından, mevcut belediyelerin büyük çoğunluğu merkezi hükümetten gelen yardımlarla ayakta durmaya çalışmaktadır. Belediyelerin kendilerine ait kaynakları ya hiç yoktur ya da yetersizdir. Bu konuda belediyelere pek bir inisiyatif de bırakılmamıştır.²⁰²

Türkiye’de merkeziyetçiliğin nedenlerinden birisi de siyasi iktidardır. Siyasi iktidar, idari ve ekonomik gücü kendinde toplamak ve bürokrasiyi yakın takibe

¹⁹⁹ ÖZŞEN, Tayfun : “Önce Toplam Yönetim Kalitesi”, DURSUN , Davut ve AL, Hamza (Der.), **Türkiye’de Yönetim Geleneği** içinde, Ilke Yayıncılık, İstanbul, 1998, s. 75

²⁰⁰ KARATEPE, Şükrü : a.g.m., s. 166

²⁰¹ ERYILMAZ, Bilal : a.g.e., s. 231

²⁰² BOZLAĞAN, Recep : a.g.m., s. 169

almak istemektedir. Bilindiği gibi kamu yönetimi, siyasi iktidarın bir yürütme aracıdır. Kamu politikası ile ilgili bilgi ve belgeleri hazırlama ve sunma ile görevlidir. Ancak siyasi iktidar, bürokrasiye tam egemen olamadığı için, onu politize ederek ve yetkileri kendinde toplayarak gücünü kırmaya çalışmaktadır. Türkiye’de de çok açık bir şekilde görülen bu durum “yönetimin siyasallaşması” olgusunu gündeme getirmektedir. Hatta hükümetin bu tür tasarrufları yürütmenin iki kanadı arasında yetki ve otorite tartışmasına sebebiyet vermektedir.²⁰³

Kamu yönetiminin en önemli özelliklerinden biri de, mevzuat ve alışkanlıklara aşırı bağlılıktır. Mevzuatın geleneklerin ve alışkanlıkların tayin ettiği kurallara uyma, iş görmeden daha önemlidir. Yerleşmiş usullere uyma çoğu zaman yeterli görülmektedir. Dolayısıyla, yöneticilerde teşebbüs yerine pasif kalma, yenilik yerine mevcut düzeni devam ettirme hakim fikir olarak yerleşmiştir.²⁰⁴

Bürokrasimizin lügatının bütün fiilleri menfidir. “olmaz, hayır, yok” en sık ve zevkle kullanılan sözlerdir. Bürokrasimiz, külfeti yüksek, verimliliği düşük, çalıştığı zaman da çalışmadığı zaman da sosyal ve ekonomik hayatı felç eden ağır bir çarktır.²⁰⁵ Bu çark daha çok kendisini korumaya ve geliştirmeye yönelik çalışmaktadır. Bu açıdan kendi dışlarında siyasilerin başlattıkları reformlara pek sıcak baktıkları söylenemez. Ülkemizde yapılması düşünülen pek çok reformun bürokrasinin statükocu niteliği nedeniyle engellendiği bilinen bir gerçektir.

Merkeziyetçilik ve statükoculuk arzusu, kamu yönetiminde açıklığın yerine kapalılığın, esnek bir yönetim anlayışı yerine otoriter ve katı bir anlayışı egemen kılmaya yardım etmektedir.

Merkeziyetçi ve statükocu bir kamu yönetimi anlayışı bireyler bakımından, hayat pahalılığının yükselmesi ve vatandaşın yönetime güveninin azalmasına; işletmeler yönünden, gelişme ve büyümenin yavaşlamasına; ulusal ekonomi

²⁰³ EKEN, Musa : “Kamu Yönetiminde Açıklık ve Bilgi Edinme Hakkı”, a.g.t., s. 126

²⁰⁴ SÜRGÜT, Kenan : “Kamu Hizmetlerinde Modernleşme”, A.I.D., C.3, S. 3, Eylül, 1970, s. 6

²⁰⁵ İNAN, Kamran : Devlet İdaresi, Timaş Yayınları, İstanbul, 1999, s.133

açısından kalkınmanın ve gelişmenin zorlaşmasına ve gecikmesine neden olmaktadır.²⁰⁶

Bu aşırı merkeziyetçilik, bir taraftan bürokrasinin artmasına ve devletin giderek hantallaşmasına neden olmakta; diğer taraftan halkın yerel mahiyetteki hizmetlere olan ilgisini azaltmakta ve demokrasinin gelişmesini önlemektedir.²⁰⁷

Sonuç olarak merkezi yönetim;planlama alışkanlığı bulunmayan, kısa ve uzun vadeli hizmetler arasında denge kuramayan, stratejik hedefleri belli olmadan yatırımlar yapmaya çalışan ve günlük sorunların dışına çıkamayan, kaynak israf eden, kaliteli personel bulamadığı için çağdaş hizmet üretemeyen, etkin katılımı sağlayamadığı için toplumda oluşmuş zihni enerji ve beşeri potansiyeli kullanamayan, dış dünyadaki değişme ve gelişmeleri takip edemeyen, içe dönük bir tikanıklık içindedir.²⁰⁸

2 –KIRTASIYECİLİK VE FORMALİTELERE BAĞLILIK

Kirtasiyecilik, yetki devretmeksizin ya da yetkiyi kendinde toplayarak hizmetleri yürütme anlayışının bir sonucudur.²⁰⁹

Formalitenin çokluğu, karmaşıklığı yönetim-yönetilen ilişkisinde önemli bir güçlük kümesidir. Bunun nedeni de örgütte çalışan kişilere güvenmeme, onların her eylem ve işlemlerini yazıya dayandırmaları zorunluluğunun bulunması gibi bir görüş yatmaktadır. Ama sonuçta formalitelerin anlaşılması ve uygulaması öyle bir duruma gelmiştir ki asıl amaç unutulmuş, yönetsel örgüt yalnızca formalitelere itibar eden bir evren durumuna gelmiştir.²¹⁰

²⁰⁶ YURTSEVEN, H. Rıdvan: "Kamu Yönetimi ve Etik", *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, C.19, S.178, s. 61

²⁰⁷ DİNÇER, Ömer : "Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması İhtiyacı ve İlkeleri Üzerine Bir Tartışma", DURSUN , Davut ve AL, Hamza (Der.), *Türkiye'de Yönetim Geleneği* içinde, İlke Yayıncılık, İstanbul, 1998, s. 294

²⁰⁸ DİNÇER, Ömer : a.g.e., s. 294

²⁰⁹ ERYILMAZ, Bilal : a.g.e., s. 231

²¹⁰ KAZANCI, Metin : "Yönetimde Büyüme Olayı ve Yönetilen" , BOZKURT , Ömer (Der.), *Yönetim Sosyolojisi* içinde, Doğan Matbaası, Ankara, 1977, s. 209

Kırtasiyecilik az gelişmiş ülke bürokrasilerinin bir özelliği olarak görülmektedir. Kırtasiyecilik olgusu, kamu yönetimi-halk ilişkilerinde bir güvensizliğin belirtisidir. Ülkemizde de kırtasiyecilik uygulamaları oldukça yaygındır. İnan ülkemizdeki kırtasiyeciliği ilginç bir benzetme ile ifade etmektedir. "Bizde vatandaş bürokrasinin döner kebab malzemesi olarak görülür. Sabah şişe geçirilir, akşama kadar döner. Bütün sistem buna göre kurulmuştur. İnsanlarımız devamlı devlet dairesine taşınır. Doğumundan ölümüne kadar bu böyledir. Hayatı belge tanzim, belge ibraz etmekle geçer. Kağıt denizi içinde yüzer. Bir saatlik iş günler alır. Memur bu sistemi kendi varlık sebebi olarak görür."²¹¹

1987 yılında TÜSİAD'ın yaptırdığı bir araştırmada, girişimcilerin, küçük ve orta büyüklükte bir işletme için, kurmak istedikleri işin niteliğine göre, 60 kamu kuruluşuna başvurmak ve buna bağlı olarak belge düzenlemek zorunda olduğu belirtilmektedir.²¹²

Halkın yoğun eleştiri ve tepkilerine yol açan kamu yönetiminin bu durumunun insanları bunalttığı ve sosyal refah azalmasına yol açtığı açıktır. Nedeni ne olursa olsun yönetsel formaliteler halkı bezginliğe itmekte, usandırmakta hatta korkutmaktadır. Zoraki oluşturulmuş bu cendereye girmemek için gerekirse para ödeyip kurtulmak sık sık yinelenen bir davranıştır.²¹³

Kamu yönetimi açısından formalitelere baktığımız zaman bürokrasinin çalışma sisteminde yazılı belgelerin bir kısmı belli bir ihtiyacı karşılarken, bir çoğu da ya üzerinde düşünülmeden konmuş ya da amaca hizmet etmeyen belgelerdir.

Sonuç olarak; kamu yönetimimizde işlerin geç yürümesi ve zaman zaman da tıkanması, söz konusu iş ile ilgili kuralların çokluğu ve karışıklığından kaynaklanmaktadır. Çoğu kez tek işlem için birden fazla kurumun uğraşması ve birçok belgenin düzenlenmesi gerekmekte ve bu da karışıklık ve gecikmelere yol açmaktadır. Aynı konuda birden çok kamu kurumunun yetkili kılınması, hem

²¹¹ İNAN, Kamran : a.g.e., s. 131-132

²¹² EMRE, Cahit : "Türkiye'de Bürokratik İşlemlerin Basitleştirilmesi ya da Yazçizciliğin Azaltılması: Genel Bir Değerlendirme", A.Ü. SBF. Dergisi, S. 3-4, Haziran- Aralık, 1991, s. 67

²¹³ KAZANCI, Metin : *Kamuda ve Özel Sektörde Halkla İlişkiler*, Turhan Kitabevi Yayını, Ankara 2002, s. 97

zaman kaybına hem de eşgüdümsüzlüğe neden olmaktadır. Kamu kuruluşlarına türlü işleri için başvuranlar; ön koşullar, izinler, onaylar ve daha birçok tekrarlanan gereksiz aşamalar ile usandırılmakta ve bezdirilmektedir.²¹⁴

Bu olumsuzluklar yıllardır sürüp gitmekte, toplumsal dokumuza sinmiş bulunmaktadır. Yıllardır, kalkınma planlarında, araştırma raporlarında, hükümet programlarında kırtasiyeciliğin azaltılması ve bürokratik işlemlerin basitleştirilmesine yönelik öneri ve vaatler yer almakta fakat bunlar uygulamaya geçirilememektedir. Bu durum halkın yönetime güveninin azalmasına ve yönetimden uzaklaşmasına neden olmaktadır.

3 -ÖRGÜTSEL BÜYÜME VE HANTALLAŞMA

Cumhuriyetin ilk yıllarında hem yapı ve hem de işlevce küçük ve cılız kamu yönetiminin yerini, giderek işlev ve yapıca büyük birimler almaya başlamış ve günümüzde Türk Kamu Yönetimi; ekonomik devlet girişimleri, özerk kuruluşlar ve bağlı kuruluşlarla birlikte yüzlerce birime sahip karmaşık bir yapı haline gelmiştir.²¹⁵

Örgütsel büyüme bir kamu kurumunun bütçe, personel sayısı, hizmette kullandığı bina, araç ve gereçler bakımından miktar olarak genişletilmesi demektir. Büyüme, kamu bürokrasisinin yapısından kaynaklanan genel bir olgudur. Dünyanın her sisteminde bürokrasi, bütçesini, binalarını, personelini, araç ve gereçlerini arttırarak kullanmakta olduğu rantı büyütmek ister. Büyüme isteğinin görünürdeki amacı hizmetin kalitesinin yükseltilmesi olsa bile, bilinç altında yapılmak istenen, karar mekanizmalarına hakim olan yöneticilerin kullandıkları rantı arttırma arzularıdır.²¹⁶

Ülkemizde 1930'lu yılların başında kabul edilen devletçilik politikası, birçok özel imtiyazlı şirketin devlet mülkiyetine geçmesine ve yeni iktisadi ve ticari kurumlar oluşturulmasına kaynaklık etmiştir. Çeşitli gerekçelerle ortaya çıkan

²¹⁴ ÇULPAN, Refik : a.g.m., s.35

²¹⁵ KAZANCI, Metin : "Yönetimde Büyüme Olayı ve Yönetilen", a.g.m., s. 206

²¹⁶ KARATEPE, Şükrü : a.g.m., s. 166

kamu iktisadi kuruluşları, siyasi iktidarların devletin büyütülmesi eğilimlerine en uygun bir araç olarak seçilmiştir.²¹⁷ Kamu iktisadi teşebbüslerinin sayısı devamlı artmış 1980 yılına kadar yeniden gözden geçirme ihtiyacı hissedilmemiştir.

Kamu iktisadi teşebbüsleri siyasetçilerin yandaşlarına iş sahası ve arpalık açma gayretleriyle büyümenin olumsuzluklarından en büyük zararı gören kamu kurumlarıdır. Piyasa şartlarına, karlılık ve verimlilik esaslarına göre yönetilmesi gereken kurumlarda, çalışanlardan çok çalışmadan para alan personel bulunmaktadır.²¹⁸

Merkezi devlet yapısı da, aşırı büyümesi nedeniyle önemli verimsizliğe ve maliyet artışına sebep olmaktadır. Mesela merkezi idarenin merkezdeki temel birimi olan başbakanlık 1930'larda küçük müdürlükler halinde 7 birimden oluşurken bugün 20 birimden oluşan dev bir hizmet bakanlığına dönüşmüştür. Bu 20 temel birimin dışında ayrıca 38 bağlı kuruluş, 27 ilgili kuruluş, 9 tane de fon bulunmaktadır. Kamu kurumlarının sayısının artması ve bu kurumların bina, araç gereç ve personel açısından büyümesine rağmen bugün eğitim, sağlık, bayındırlık, ulaşım ve enerji vb. hizmetlerin hiç biri yeterli seviyede sunulamamaktadır. Halbuki bu tür hizmetlerin büyük bir kısmı, yerel yönetimler, özel sektör veya vakıflar vasıtasıyla daha etkili ve verimli yapılacak duruma gelmiş bulunmaktadır. Devletin sadece koordine etmesi ve sonuçlarını denetlemesi yeterli olacaktır.²¹⁹

4 –GİZLİLİK VE DIŞA KAPALILIK

Dıştan bakıldığında, kamu yönetimi çoğu zaman gizemli bir dünya olarak düşünülür. Bu algıların, yönetimin içine girildiğinde tamamen yanlış olmadığı anlaşılır. Bunun temel sebebi, yönetimde gizlilik ve dışa kapalılıktır.

Gizlilik, yönetimdeki bilgi, belge ve diğer bilgilerin açıklanmaması anlamındadır. Kapalılık ise, kamu kurum ve kuruluşların dıştan gelen her türlü etkiye karşı duyarsız kalmasını, çoğu işlem ve eylemlerinin dıştan görülememesini

²¹⁷ ERYILMAZ, Bilal : a.g.e., s. 232

²¹⁸ KARATEPE, Şükrü : a.g.m., s. 166

²¹⁹ DİNÇER, Ömer : a.g.m., s. 294

ve alınan kararların gerekçelerinin açıklanmamasını ifade eder. Kapalılık, yönetimin hizmet yürüttüğü çevre ya da halka karşı duyarsızlığını ifade ettiği halde, gizlilik hem dış çevreye hem de yönetimin kendi içindeki kişi ve birimlere karşı izlediği bir politikadır.²²⁰

Türkiye'de kamu bürokrasisi, "gizlilik ve vatandaşa karşı "kapalılık" esasına göre örgütlenmiştir. Kendisini rejimin sahibi ve vatandaşın gelecek tehlikelere karşı devletin bekçisi olarak gören bürokrasi, "devletin sırrı" kavramının sınırlarını çok genişleterek kullanmaktadır. Devlet işleri ve kamu hizmetleri hakkında bilgi edinmek vatandaş için bir hak olarak düzenlenmediğinden, kamu yönetimi dışı kapalı ve halka karşı bir güç olarak algılanmaktadır.²²¹

Yasalarda gizliliğin sınırları ve kapsamı belli değildir. Neyin gizli neyin açık olması gerektiğine, söz konusu kurumun yöneticisi ya da personeli karar vermektedir. Bu durum, kurum içindeki yolsuzlukların saklanmasına ortam hazırlamakta ve vatandaş bürokrasi karşısında savunmasız ve güçsüz hale getirmektedir. Birçok evrak ya da dosya, gizlilik gerekçesiyle vatandaş verilmemekte ve gösterilmemektedir.²²²

Kamu yönetiminde gizliliğin çeşitli sebepleri bulunmaktadır. Bu sebepler: siyasi rejimin niteliği, devlet güvenliği ve diplomasi, özel hayatın korunması ihtiyacı, yönetimde etkinlik ve tarafsızlığı sağlama düşüncesi, otorite kazanma eğilimi, kötü yönetim uygulamalarının gizlenmesi, memurların kendilerini denetim riskinden koruma eğilimleridir.²²³

Gizliliğin ve dışı kapalılığın iki temel kaynağından söz edilmektedir. Bunlardan birincisi, "idari uygulamalardan kaynaklanan gizlilik", ikincisi ise "hukuki düzenlemelerden kaynaklanan gizlilik"tir. Bilgiye ulaşma hakkının engellenmesi esas itibarıyla idari uygulamalardan kaynaklanmaktadır. Bunu, daha çok kamu görevlilerinin arzusu, alışkanlıklar ve gelenekler belirlemektedir Mutlak

²²⁰ EKEN, Musa : "Kamu Yönetiminde Gizlilik Geleneği ve Açıklık İhtiyacı", A./D., C. 27, S. 2, Haziran 1994, s. 26

²²¹ KARATEPE, Şükrü : a.g.m., s. 167

²²² ERYILMAZ, Bilal : a.g.e., s. 233

²²³ EKEN, Musa : "Kamu Yönetiminde Gizlilik Geleneği ve Açıklık İhtiyacı", a.g.m., s. 27-32

monarşilerden kalan gizlilik geleneği yöneticiler ve memurlarca kendi çıkarları için özenle korunmaktadır. Bu durumda halk, dikkate alınmayan ve sadece sistemin işletilmesi için gerekli kaynakları sağlayan bir varlık olarak değerlendirilmektedir.²²⁴

Gizlilik, bürokrasinin doğasından kaynaklanan bir sorundur. Yöneticiler, kendilerini dış çevrenin eleştirilerinden korumak amacıyla eylem ve işlemlerini gizlilik esasına göre yürütmektedirler. Gizlilik, bir yandan yolsuzlukların ortaya çıkmasını engellemekte, diğer yandan artmasına zemin hazırlamaktadır. Vatandaşlar, idareden elde etmeleri gereken bir evrak ya da bilgiye kolaylıkla ulaşamadıkları zaman, onu elde etmek için rüşvet vermeye ya da aracı kullanmaya yönelebilmektedirler.²²⁵

Yönetimde gizlilik ve dışa kapalılığın ortaya çıkardığı olumsuz sonuçların önlenmesi için “yönetimde açıklık” ilkesinin benimsenmesi ve ulusal savunma, devlet güvenliği, dış politika, özel hayatın korunması, ticari ve sınai sırların saklanması gibi alanlar dışında, yönetimin eylem ve işlemlerinin halka açıklanması yönünde yasal düzenlemelerin yapılması gerekir.

Bilgi alma hakkının yasayla düzenlendiği İsveç sisteminin idarenin almış olduğu kararların, istenmesi halinde kişilere ve basına verilebilmesi, hatta bazı önemli belgelerin Stokolm’de bir büroda halkın incelemesine hazır tutulması, açıklığın en güzel örnekleridir. Açıklık memurların kendilerini savunamayacakları işlemleri yapmaması sonucunu doğurmaktadır.²²⁶

Açıklık düşüncesi ve uygulamalarının gerçek demokrasi ile sıkı bir ilişkisi vardır. Demokratik sistem için açıklık vazgeçilmez bir uygulama olarak kabul edilmektedir.

²²⁴ EKEN, Musa : “Kamu Yönetiminde Gizlilik Geleneği ve Açıklık İhtiyacı”, a.g.m., s. 33

²²⁵ ŞEN, Mustafa Lütfi : a.g.m., s. 64

²²⁶ ERYILMAZ, Bilal : *Bürokrasi*, Anadolu Matbaacılık, İzmir, 1993, s. 107

5 – KURALCILIK VE SORUMLULUKTAN KAÇMA

Kuralcılık, genellikle yasaların ayrıntılı olarak düzenlenmesi ve yöneticilerin, olaylar ve sorunlar karşısında inisiyatif kullanmamasının bir sonucudur ya da vatandaşa karşı duyulan bir kuşkunun ürünüdür. Kuralların ayrıntılı olması ve personele takdir hakkının verilmemesi, bir yönüyle yasama organının bürokrasiyi kendi iradesi paralelinde işletme arzusuna yöneliktir. Diğer yönüyle ise, üst düzey yöneticilerin, alt kademelerde çalışanları kendi iradelerine tabi kılma ve denetimleri altında tutma eğiliminin bir sonucudur. Bir başka yönüyle ise kuralcılık, bürokratların ya da memurların kendilerini denetim riskinden korumak için başvurdukları bir yöntemdir. Çünkü bürokraside, yöneticilerin sorumluluğu, hizmetlerin verimli olarak yürütülmesine göre değil, işlemlerin kurallara uygun olup olmadığına göre değerlendirilmektedir.²²⁷

Türkiye’de idarenin, kamu yönetiminin işleyişi, hizmetlerin yürütülmesini yavaşlatan ayrıntılı kurallara bağlanmıştır. Bürokratlar, doğabilecek muhtemel sorumluluktan kurtulmak için, hizmetlerin yürütülmesinden çok bu kuralların yerine getirilmesine dikkat etmektedir. Kurallar genellikle yasaların ayrıntılı düzenleme yapmasından doğmakta ve kamu görevlileri bir hizmeti yerine getirmek istemediklerinde “mevzuat böyle emrediyor” diyerek işleri engellemektedir.²²⁸

Bir bürokrasi hastalığı olan sorumluluktan kaçma, yozlaşmanın en temel belirtilerinden birisidir. Bürokrasinin doğasından kaynaklanan bu hastalık, bir süre sonra hizmetten yararlananları yolsuzluk ve rüşvete yöneltme aracı haline dönüşebilmektedir. İş geciktirme, yeni evrak ve prosedürler oluşturma vb. olumsuzlukların temelinde kuralcılık ve sorumluluktan kaçma vardır.²²⁹

Türk kamu yönetiminde kuralcılığın iki temel nedeni bulunmaktadır. Bunlardan birincisi, Türk kamu yönetiminde, vatandaşın kural olarak yanlış yapacağı, suç işleyeceği ve devlete itaat etmeyeceği anlayışının kabul görmesidir. Bu nedenle mümkün olduğunca fazla kural konularak vatandaş denetimden

²²⁷ ERYILMAZ, Bilal : *Kamu Yönetimi*, a.g.e., s. 235

²²⁸ KARATEPE, Şükrü : a.g.m., s. 168

²²⁹ ŞEN, Mustafa Lütfi : a.g.m., s. 64

geçirilmekte ve eğer vatandaşın devlete karşı yerine getirmek zorunda olduğu bir eksiklik varsa bu kademelerin birinde kendini ele vereceği düşünülmektedir. Kuralcılığın ikinci nedeni üst kademede çalışanların alt kademede çalışanları kendi iradelerine tabi kılmaları ve denetim altında tutmak istemeleridir.²³⁰

Kamu yönetiminin aşırı kuralcılığı sonucu bugün ülkemizde idari mekanizma tıkanmıştır. Vatandaş işini gördürebilmek için ya rüşvet vermek zorunda kalmakta ya da aracı bularak işini halletmektedir. Bu durum vatandaşın kamu yönetimine olan güvenini azaltmaktadır.

6 – SİYASAL YOZLAŞMA VE ÇÜRÜME

Kamu hizmeti gören kişi ya da grupların özel maddi çıkarlar ya da statü kazançları sağlamak için, normal görev davranışlarını bu özel amaçlar doğrultusunda saptırmaları "yönetimde yozlaşma" olgusunu ortaya çıkarmaktadır. Burada normal görev davranışı, yasalardan kaynaklanan davranış olarak görülmektedir.²³¹

Türk kamu yönetimindeki yozlaşma ve çürümenin göstergesi olarak; yönetimde siyasallaşma, rüşvet ve yolsuzluklar gösterilmektedir.

Yönetimde siyasallaşma, kamu görevlerine yapılan atamalarda siyasi faktörlerin birinci derecede rol oynamasıdır.²³²

Bürokrasinin siyasallaştırılması, iş başına gelen hükümetin izlediği kamu personel politikasında somutlaşmaktadır. Her yeni iktidar, kamu personeli atama ve değerlendirilmesinde yetenek ve becerileri temel alan "yeterlik (liyakat)sistemi"ni bir kenara itmekte ve siyasal kayırma ile siyasal kayırmacılığa dayanan "ganimet sistemi"ni uygulamaya koymaktadır. Böylece siyasal iktidar, personel atamalarında, yer değiştirmelerinde ve yükseltmelerinde kendi yandaşlarına olanaklar hazırlamaktadır. Bu tür uygulamalar, olağan partizan

²³⁰ KARATEPE, Şükrü : a.g.m., s. 168

²³¹ ERGUN, Turgay : "Yönetimde Yozlaşma Olgusu Üzerine" A.I.D., C. 11, S. 1, Mart 1978, s. 24

²³² ERYILMAZ, Bilal : *Kamu Yönetimi*, a.g.e., s. 236

tutumların ötesinde kimi kamu kadrolarının militan kişilerle doldurulmasına dek varabilmiştir.²³³

Siyasal iktidarların kendi politika ve programlarını uygulamak için kimi bürokratik yerlere (pozisyonlara) kendi elemanlarını getirmeleri doğal karşılanabilir. Hükümetin başarılı olabilmesi için ona böyle bir olanak verilmelidir. Ancak, bu yönde uygulamaların ölçüsü kaçırılmamalıdır.

Ülkemizdeki duruma baktığımız zaman bu ölçünün kaçmış olduğu görülmektedir. Her yeni iktidar, siyasal sayılamayacak pozisyonları da içeren büyük sayılara varan değişiklikler yapmaktadır. Değişiklikler en alt kademelere kadar uzanabilmektedir.

Ülkemizde personel rejimi, memur güvenliği üzerine kurulmuş olduğundan memurun görev yeri değiştirilebilmekte ancak özlük hakları korunmak zorundadır. Bu nedenle hükümetler görevlileri değiştirirken, onları, özlük haklarını koruyacak görevlere tayin etmek durumundadır.²³⁴ Uygulamada, merkez valiliği, müşavirlik, danışmanlık, APK uzmanlığı, gibi kadro ya da görevler kızak yerler olarak kullanılmaktadır. Bu kızak yerler olarak kullanılan kadroların sayısının artırılması, devletin merkez kuruluşlarındaki personel sayısının şişmesine neden olmaktadır. Ayrıca görevden alınan ve kızak bir kadroya atanan personel küskün, hiçbir iş yapmadan gününü geçirmektedir. Örneğin ülkemizde uzun süredir merkez valiliği uygulaması görülmektedir. İl valiliğinden alınan valiler, merkez valiliğine atanmakta, böylece merkez valiliği bir tür bekleme yeri olmaktadır. Merkez valilerinin sayısı iyice artmıştır. durumdadır. Bunlar içinde 29 yıldır aynı statüde bulunanlar vardır.²³⁵

Kamu yönetiminin yozlaşma ve çürümesini gösteren bir diğer gösterge yolsuzluktur.

²³³ ÇULPAN, Refik : a.g.m., s.32

²³⁴ ERYILMAZ, Bilal : "Kamu Bürokrasisinin Denetlenmesinde Yeni Gelişmeler", A./D., C. 26, S. 4, Aralık, 1993, s. 89

²³⁵ Kamu Yönetimi Araştırması : TODAİE Yayını, Ankara, 1991, s. 157

Yolsuzluk, "bir kamu otoritesinin kişisel çıkarlar sağlamak amacıyla kötüye kullanılması" ²³⁶ olarak tanımlanmaktadır. Yolsuzluk kavramı rüşvet, zimmete para geçirme, irtikap, memuriyet ve mevkiin nüfuzunu su istimal ve memuriyet vazifelerini yapmama gibi dürüstlük ve ahlak kurallarına aykırı davranışların tümü için kullanılmaktadır. ²³⁷

Hizmet arzının yetersiz olması, aşırı kuralcı ve merkeziyetçi bir yönetimin izlenmesi, yasakların fazlalığı, resmi ideolojiye dayalı yönlendirmeler sebebiyle kamu yönetimimizde rüşvet ve yolsuzluklar artmıştır. ²³⁸

Görmez'in Ankara'da yaptığı araştırmada, deneklere siyasetle uğraşanların gerçek amacı nedir? Sorusu yöneltilmiş ve siyasetle uğraşmanın sebebi genel olarak zengin olmak % 31.3 ve yandaşlarına çıkar sağlamak % 38.7 olarak tespit edilmiştir. ²³⁹ Bu sonuçlar genel olarak halkın siyasete olumsuz baktığını göstermektedir. Bunun nedeni de ülkemizde son yıllarda sıkça gündeme gelen, yolsuzluk, rüşvet ve kayırmalardır.

Korkmaz ve arkadaşlarının İstanbul Ticaret Odası adına İstanbul'da yaptıkları bir başka araştırmada deneklerin % 90 'ı yolsuzluk yapanların devlet içinde bağlantısı olduğunu belirtmiştir. Yolsuzluk yapanların devlet içinde bağlantısı var diyen %90 oranındaki deneğin % 91' i bunların gerekli cezaları alacaklarına inanmadıklarını söylemektedirler. ²⁴⁰ Bu araştırma sonuçları vatandaşların yönetime olan güvensizliklerini göstermektedir.

Yönetim mekanizmasında görülen yolsuzluklar, personel maaşlarının çok yetersiz kalması, iş ahlakındaki zayıflama, bürokrasinin siyasallaşması, yargının siyasallaşması ve geç işlemesi ile denetim mekanizmalarının yetersizliği gibi nedenlere bağlanabilir.

²³⁶ KORKMAZ, Esfender ve Dig. : *Türkiye'de Yolsuzluğun Sosyo Ekonomik Nedenleri ve Çözüm Önerileri*, Naklen *Corruption and Economic Development, Helping Countries Combat Corruption: The Role of World Bank*, 1998

²³⁷ ÇULPAN, Refik : a.g.m., s.34

²³⁸ DİNÇER, Ömer : a.g.m., s. 295

²³⁹ GÖRMEZ, Kemal : *Kent ve Siyaset*, Gazi Kitabevi Yayını, Ankara, 1997, s. 110

²⁴⁰ KORKMAZ, Esfender ve Dig. : *Türkiye'de Yolsuzluğun Sosyo Ekonomik Nedenleri ve Çözüm Önerileri*, İstanbul Ticaret Odası Yayını, İstanbul 2001, s. 96-101

Özellikle yolsuzluk yapanların gereken cezalara çarptırılmaması yapanların yanına kar kalması kötü niyetli kişilere cesaret vermektedir.

Türkiye'nin yönetim sistemi "halka güvenmeme, halktan gelecek tehlikelere karşı rejimi koruma" anlayışı üzerine kurulmuştur. Sistemin kurucusu olan bürokrat kadrolar, tasarladıkları siyasal ve sosyal modeli kısa dönemde hakim kılabilmek için, halkı yönetim mekanizmasının dışında tutmayı uygun görmüşlerdir. Türk halkı, devleti ve kamu kurumlarını, kendisine hizmet eden, işlerini kolaylaştıran, başı dara düştüğünde yardımına koşan dost bir mekanizma olarak görmemektedir. Israrla uygulanan yanlış yöntemler, halkın devletle arasını açmıştır. Yukarıda önemli bir kısmı sıralanan sorunların çözüme kavuşturulabilmesi için, öncelikle yönetenlerle yönetilenler arasındaki iletişimin karşılıklı diyaloga dönüştürülmesi ve devlet ile vatandaşın barıştırılması gerekmektedir. Bunu sağlayabilmek için pratikte yapılması gerekenler ise şunlardır:

- 1-Yerel yönetimler güçlendirilmeli,
- 2-Kamu yönetimi küçültülmeli,
- 3-Yönetimde açıklık benimsenmeli,
- 4-Personel sistemi iyileştirilmeli,

5.Kamu denetçisi (Ombudsmanlık) kurumu oluşturulmalıdır.²⁴¹ Bu kurumun oluşturulması ile yönetimin halkla ilişkilerini geliştirmek , halkın güven ve desteğini sağlamak , daha nitelikli ve halkın önceliklerini dikkate alan daha katılımcı hizmet sunmak mümkün olacaktır.²⁴²

E-TÜRK KAMU YÖNETİMİNİN DENETLENMESİ

Denetim ister kamusal, ister özel her üretim ve hizmet kuruluşu için bir ihtiyaçtır. Durumu değerlendirmeye, aksamaları ve düzeltme çarelerini kestirmeye yarar. Kamu yönetimi için denetim, onun niteliği ve toplumun günlük yaşantısı üzerindeki etkisi dolayısıyla bir zorunluluktur.²⁴³ Bir kuruluş ve örgütte yapılan

²⁴¹ KARATEPE, Şükrü : a.g.m., s. 169-170

²⁴² GÖLÖNÜ, Sirel : " Ombudsman ve Yönetimde Halkla İlişkilerin Gelişmesine Etkisi", Sayıştay Dergisi, S. 27, Ekim- Aralık 1997, s. 3

²⁴³ BALTA, Tahsin Bekir : *Idare Hukukuna Giriş*, TODAİE Yayını , Ankara, 1970, s. 207

işlerin amaçlara uygunluğu, yerindeliği ve etkinliği ancak denetim sayesinde öğrenilebilir ve saptanabilir. Başka bir deyişle denetim, her örgütün amacına varma derecesini, sağladığı hizmetlerin niteliğini ve niceliğini değerlendirmede, temel bir yönetim çabası ve ögesidir.²⁴⁴

Denetim, sonucu kamu yönetiminin kendisine verilen görevi nasıl ve hangi ölçüde yerine getirdiği araştırılır ve saptanır. Eksiklik ve hatalarla bunların nedenleri, denetim sonucunda anlaşılır ve ortaya çıkar. Bunları gidermek ve düzeltmek için önlem alma olanağı doğar. Eğer idari işlerin yerine getirilmesindeki eksiklik ve aksaklıkların, görevlilerin hatalarından ileri geldiği saptanır ise, hatalı görevliler, uygulanacak yaptırımlarla görevlerini daha iyi yapmaya zorlanır. Hataların tekrarına engel olunur. Yok eğer, hata görevlilerde değil de, örgütün yapısında mekanizmasında ise, bunların düzeltilmesi yoluna gidilir. Denetim, işleyişteki aksaklıkları saptayarak bunların düzeltilmesini, görevlilerin daha iyi çalışmasını sağlamaya yönelik bir eylemdir.²⁴⁵

Kamu yönetiminin denetlenmesinde çeşitli yöntemler kullanılmaktadır. Kamu yönetimi üzerindeki denetim yönetsel kuruluşlar tarafından yapıldığı gibi yönetimin dışında yer alan kuruluşlar tarafından da yapılabilir. Yönetsel kuruluşlar tarafından yapılan denetime “idari denetim”, yasama oranınca yapılana “siyasal denetim”, yargı yerlerince yapılana “yargı denetimi”, Kamu oyunu oluşturanlar tarafından yapılana da “Kamu oyu denetimi” denir.²⁴⁶ Bu denetim türlerine henüz ülkemizde olmayan ancak bir çok ülkede idareyi süratli ve etkin bir denetleme biçimi olan “Ombudsman denetimi” ni de eklemek gerekir.

Denetim Organları tarafından idare üzerinde iki tür denetim yapılır. Bunlardan biri “hukuka uygunluk” diğeri “yerindelik” denetimidir. Kural olarak, yargı yerleri hukuka uygunluk denetimi, diğerkleri hem hukuka uygunluk, hem de yerindelik denetimi yaparlar.²⁴⁷

²⁴⁴ ÖRNEK, Acar : *Kamu Yönetimi*, a.g.e., s.246

²⁴⁵ ÖRNEK, Acar : *Kamu Yönetimi*, a.g.e., s.247

²⁴⁶ GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref : *Kamu Yönetimi Hukuku*, Turhan Kitabevi Yayını, Ankara,1996, s. 315

²⁴⁷ GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref : *Kamu Yönetimi Hukuku*, a.g.e., s. 315

1-İDARİ DENETİM

İdari denetim çeşitli biçimlerde yürütülmektedir. Bir kamu kuruluşu, kendi kendini denetleyebileceği gibi başka bir kamu kuruluşu tarafından da denetlenebilir. Kamu kuruluşunun kendi kendisini denetlemesine "iç denetim", başka bir kamu kurumu tarafından denetlenmesine de "dış denetim" denir. İç denetimin en belirgin örneği "hiyerarşi denetimi", dış denetiminki ise "vesayet denetimi" dir. Dış denetimin bir başka türü de, devletin özel denetim kuruluşlarınca yürütülen denetimdir. Devletin özel denetim kuruluşları arasında, Sayıştay ve Yüksek Denetleme Kurulu yer alır.²⁴⁸ Bunlara Devlet Denetleme Kuruluda eklenebilir.²⁴⁹

a-Hiyerarşik Denetim

Her bir kamu kurumu, yetki ve görevler bakımından ast-üst biçiminde örgütlenmiştir. Ast-üst biçiminde örgütlenme hiyerarşik bir yapıyı ortaya çıkarır. Hiyerarşik yapı içerisinde yer alan üstlerin astlarını denetlemesine "hiyerarşik denetim" adı verilmektedir. Üstlerin, astları üzerinde, atama, sicil verme, yükseltme, disiplin cezası uygulama ve hizmet yerini değiştirme gibi hiyerarşik yetkileri bulunmaktadır.²⁵⁰

Üst astların eylem ve işlemlerini her zaman denetleyebilir. Üst asta yön verebilir, yapacağı işleri önceden belirtebilir, ya da işlem yapılmadan önce onayının alınmasını isteyebilir. Üst, astın yapmış olduğu, işlemleri sonradan kendiliğinden veya ilgililerin isteği üzerine de denetleyebilir. Üst, astın işlemlerini hem hukuka uygunluk, hem yerindelik açısından denetler. Gerektiğinde, astın yaptığı işlemlerin uygulanmasını durdurabilir, değiştirilmesini isteyebilir.²⁵¹

Bakanlık ve tüzel kişiliğe sahip genel müdürlüklerde, en üst yönetici olan bakan yada genel müdürün hiyerarşik denetim yetkisi tüm örgütü kapsar. Bu

²⁴⁸ GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref : *Kamu Yönetimi Hukuku*, TODAİE Yayını, Ankara, 1976, s. 157-158

²⁴⁹ GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref : *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*, a.g.e., s. 296

²⁵⁰ ERYILMAZ, Bilal : *Kamu Yönetimi*, a.g.e., s. 308

²⁵¹ GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref : *Kamu Yönetimi Hukuku*, a.g.e., s. 158

durumdaki üst yöneticilerin fiili olarak tüm örgütü denetleyemeyecekleri açıktır. Bu nedenle üst yöneticiye bağlı ve onun adına denetim yapacak denetim organları (teftiş kurulları) oluşturulmuştur. Bu teftiş kurulları kuruluşun en üst yöneticisi (bakan yada genel müdür) adına belirli durumların araştırılmasını yada genel nitelikli incelemeler yaparlar. Bazen de bir vatandaşın idareye yaptığı bir başvuru üzerine harekete geçerler. Müfettişler yerinde denetimde bulunurlar ve varılan sonuçları içeren denetim raporlarını adına harekete geçirilen otoriteye (kuruluşun üst yöneticisi) verirler. Bu raporlardan sonuç çıkarmak ve alınacak önlemleri kararlaştırmak üst yöneticiye aittir.²⁵² Ülkemizde denetim raporlarının yeterince değerlendirildiğini ve gereğinin yerine getirildiğini söylemek güçtür. Denetleme raporları, bakan veya genel müdür tarafından yeterince değerlendirilmediği gibi raporların hiç okunmadığı, dikkate alınmadığı durumlara da sık rastlanmaktadır.²⁵³

Ülkemizde Vatandaşlar, ister genel idarenin bir örgütü, isterse bir mahalli idare kuruluşu aleyhine, her türlü şikayetin kovuşturulmasını, hiyerarşik şikayet mekanizmasını kullanarak sağlayabilir. Hatta üst makamları inandırabildiği takdirde bu kamu kuruluşlarının eylem ve işlemlerinden doğan yada doğacak olan zararlarını da önleyebilir. Görünürde kağıt üzerinde durum böyle olmasına karşın bu hiyerarşik şikayet mekanizmasının güvenilirliği nedir? Astların her geçen gün üstüne daha bağımlı olduğu ve önemli kararların merkezi otorite tarafından alındığı bir sistemde şikayeti inceleyen üst düzeydeki yönetici ne ölçüde bağımsız olabilir?

Bu soruların cevapları Türkiye’de hiyerarşik şikayet ve denetim mekanizmasının işleyişi ele alınarak bulunabilir. Ülkemizde bu mekanizmanın bir çok zayıf tarafı bulunmaktadır. Bunlar aşağıdaki gibi özetlenebilir:²⁵⁴

1-Alt düzeylerde alınan kararlar ya üst düzeydeki yöneticinin emrine uygun olarak ya da en azından bilgisi dahilinde alınmaktadır. Üst düzey yöneticiler astlarına idari eylem ve işlemlerinde özerklik tanımamakta ve bu çalışmaların

²⁵² ÖRNEK, Acar : *Kamu Yönetimi*, a.g.e., s. 254-255

²⁵³ TORTOP, Nuri : “Yönetimin Denetlenmesi ve Denetleme Biçimleri”, A.I.D., C. 7, S. 1, Mart 1974 s. 143

²⁵⁴ BAYLAN, Ömer : *Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkındaki Şikayetleri ve Türkiye İçin İsveç Ombudsman Formülü*, İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı Yayını, Ankara, 1978, s. 146-147

içinde bizzat yer almaktadırlar. Örneğin, herhangi bir daire müdürünün işlemi Valinin imzası ile tamamlanmaktadır. O halde bu işlem hakkında Valiye başvuran bir vatandaşın ne ölçüde tatmin edilebileceğini düşünmek gerekir.

2-Uygulamada hiyerarşik şikayet ve denetim mekanizmasının bir diğer zayıf tarafı da meslek içi dayanışmadır. Amir emrinde çalışanların eylem ve işlemlerinden doğacak sorumluluğun bir ölçüye kadar kendisinin denetim görevini aksatmış olduğu şeklinde yorumlanacağını bildiği için, astını koruma önyargısı ile hareket etme eğilimindedir. Ayrıca vatandaşa karşı astını savunan yöneticinin kamu görevlileri arasında sevilen bir kişi haline gelmesi de, pek çok yöneticiyi, çok açık bir görevi kötüye kullanma durumunun olmadığı olaylarda, emrinde çalışanları korumaya yöneltmektedir.

3-Hiyerarşik üst astlarının ne ölçüde yasalara, idarenin yayınlandığı genelgelere ve amirin emrine uyduğu konusu ile ilgilidir. Eğer ast kurallara aynen uymuş ve buna karşın vatandaşın bir hak ve özgürlüğü yada çıkarı zedelenmiş ise, bu takdirde hiyerarşik üstün yapacağı pek bir şey yoktur.

Bir de, vatandaşın şikayetine neden olan idari eylem veya işlem "amirin emri" olarak yerine getirilmiş olabilir. Yasalarımız astlara, üstlerin verdiği yasal olmayan emirleri uygulamamayı ve böyle bir emir verildiğinde bunun yazılı hale dönüştürülmesini isteme hakkını vermişse de, sıkı hiyerarşik bağlarla üstüne bağlı olan kamu görevlilerinin ülkemizde bu hakkını kolaylıkla kullanabileceğini düşünemeyiz. Öte yandan, konusu suç olan emir yazılı olarak verilse bile bunu uygulayanı sorumluluktan kurtaramaz. Buna karşın kamu görevlilerinin konusu suç olan emirleri uygulamakta olduğuna sık sık tanık olunmaktadır. Böyle bir durumda vatandaşın, hiyerarşik üstlere başvurmak suretiyle sorununa çözüm araması tamamen olanaksızdır.

Ülkemizde hiyerarşik şikayet mekanizması, merkezi otoritenin güçlülüğü nedeniyle, çok etkili ve süratli bir yoldur. Fakat denetimin idarenin kendi ajanlarınca (eleman) yürütülmesi, idarenin hem denetleyen hem de denetlenen durumun da olması ile yukarıda sayılan nedenlerden dolayı vatandaşın çıkarları değil idarenin çıkarları ön plandadır.

Böyle bir sistemde vatandaşın yönetim karşısında güçlü olması ve hakkını araması mümkün görünmemektedir. Bu nedenle vatandaşlar sonuç alamayacakları düşüncesi ile şikayet mekanizmalarına çok az başvurmakta başvurdıkları zaman da hayal kırıklığına uğrayarak kamu yönetimine güvenlerini yitirmektedir. Bu durum kamu yönetiminin halkla ilişkilerini olumsuz yönde etkilemektedir.

Kamu yönetiminin halkla ilişkilerini düzeltmek , vatandaşların haklarını aramalarını kolaylaştırmak ve devlete güvenlerini arttırmak için bugün, dünyanın bir çok ülkesinde uygulanan ombudsman sistemi bizim için de bir çıkış yolu olabilir. Ombudsman tarafsız bir kişi olarak şikayetleri inceler ve sonuç vatandaş için olumsuz da olsa, tarafsız bir kişi olması nedeniyle verilen karar vatandaş nezdinde daha olumlu karşılanabilir.

b-Vesayet Denetimi

Yerinden yönetim kuruluşlarının, kendilerinin dışındaki başka bir yönetsel kuruluş tarafından, yasaların öngördüğü sınırlar içinde denetlenmesine vesayet denetimi denir.²⁵⁵ Vesayet denetimi, merkezi idarenin yerinden yönetim kuruluşlarının icrai kararları ve idari eylemleri denetleme ve bu kararlarını bozma yetkisidir. Kanunla ön görülen sınırlar içinde bu yetki, doğrudan doğruya bu yetkiye sahip makam ve şahıslar tarafından kullanılır.²⁵⁶

Vesayet yetkisinin kullanılmasında yetki devri söz konusu olamaz.²⁵⁷ Vesayet makamları, hiyerarşik denetimdeki üstler gibi, yerel yönetimlerin organlarına ve yöneticilerine emir ve talimat verme yetkisine sahip değildir. Vesayet makamları, yerel yönetimlerin işlemlerini yasaların öngördüğü şekilde bazen yapılmadan önce, bazen yapıldıktan sonra denetler. İşlemler üzerinde denetim, onaylama, işlemleri bozma ve uygulanmasını geciktirme biçiminde

²⁵⁵ GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref : *Yönetim Hukuku*, a.g.e., s. 318

²⁵⁶ ONAR, Sıddık Sami : *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, Cilt I-II , İstanbul, 1966, s. 622-625

²⁵⁷ GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref : *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*, a.g.e., s. 298

gerçekleşir. Vesayet makamları, yerel yönetimlerin yerine geçerek onlar adına karar veremez.²⁵⁸

Vesayet makamları, yerel yönetimlerin organları ve görevlileri üzerinde de denetim yetkisine sahiptirler.²⁵⁹ Örneğin görevleri ile ilgili bir suç sebebiyle hakkında kovuşturma ve soruşturma açılan yerel yönetim organları veya bu organların üyelerini, içişleri bakanı, geçici bir önlem olarak kesin bir yargı hükmüne kadar görevden uzaklaştırabilmektedir. Ülkemizde vesayet denetiminin vesayet makamlarına verdiği bu yetkinin zaman zaman kullanılması, tartışmalara neden olmaktadır. Bu yetkinin siyasi amaçlarla kullanıldığı şüphesi bulunmaktadır.

c- Özel Denetim

Dış denetimin bir başka biçimi de Sayıştay ve Yüksek Denetleme Kurulu gibi, özel denetim kurumlarınca yapılan denetimdir. Özel denetim, hiyerarşik denetimden ve vesayet denetiminden ayrıdır. Özellikle kamu yönetiminin mali yönden denetimi Sayıştay, kamu iktisadi teşebbüslerinin denetimi de Yüksek Denetleme Kurulu tarafından yapılır. Her iki denetim kurumu da verimlilik denetimi eğilimi göstermektedir. Her iki denetim kurumunun, yönetim üzerindeki denetimi, özel kural ve yöntemlere bağlanmıştır.²⁶⁰

2-SİYASAL DENETİM

Siyasal denetim denildiği zaman daha çok parlamento tarafından yapılan denetim akla gelmektedir.²⁶¹ Siyasal iktidarın kararlarını uygulama aracı olan idareyi denetleme, halk temsilcilerinden oluşan, parlamentoya aittir. Siyasal iktidar bu denetim yoluyla, belirlediği temel amaç ve ilkelerle hukuk kurallarına idarenin uyup uymadığını izleme imkanı bulur.²⁶²

²⁵⁸ ERYILMAZ, Bilal : *Kamu Yönetimi*, a.g.e., s. 309

²⁵⁹ ERYILMAZ, Bilal : *Kamu Yönetimi*, a.g.e., s. 309

²⁶⁰ GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref : *Yönetim Hukuku*, a.g.e., s. 320

²⁶¹ TORTOP, Nuri , İSBİR, Eyüp ve AYKAÇ, Fethi : *Yönetim Bilimi*, Yargı Yayınları, Ankara, 1993, s. 175

²⁶² ÖRNEK, Acar : *Kamu Yönetimi*, a.g.e., s. 249

Yasama organı tarafından yapılan denetimin yolu ve yöntemi anayasa ile ayrıntılı bir biçimde düzenlenmiştir. Hükümet ve bakanlar, yasama organına karşı sorumludurlar. Yasama organı, yönetimi dolaylı olarak hükümet ve bakan aracılığıyla denetler.²⁶³

1982 Anayasası'nın 98. 99. ve 100. maddelerine göre Türkiye Büyük Millet Meclisinin denetim araçları; soru, genel görüşme, meclis araştırması, meclis soruşturması ve gensorudan ibarettir. Bunlardan ilk üç denetim aracı, bilgi edinme amacına yöneliktir. Duruma göre diğer denetim yollarının işletilmesi her zaman mümkündür. Meclis soruşturması cezai, gensoru siyasi sorumluluk doğmasını sağlamaya yöneliktir.²⁶⁴

Türkiye Büyük Millet Meclisinin denetimi, sadece millet vekillerinin isteği üzerine, soru, gensoru gibi yollarla olmamaktadır. Bunun yanında yönetilenlerin Türkiye Büyük Millet Meclisine dilekçe ile başvuruları durumunda yönetim denetlenmektedir.

Vatandaşların Büyük Millet Meclisi'ne başvurma hakkı, Anayasanın 74. maddesinde öngörülen dilekçe hakkının bir parçasıdır. Dilekçe hakkının kullanılması ile ilgili olarak TBMM'ne yapılan başvurular Meclis Dilekçe Komisyonu tarafından incelenir.²⁶⁵ Uygulamada Dilekçe Komisyonuna gönderilen dilekçeler, ilgili kurumlara havale edilmekle yetinilmekte ve Dilekçe Komisyonunun hazırlamış olduğu bir önerinin parlamentoda tartışılarak yürütmeye nasıl hareket etmesi gerektiği yolunda bir direktifin verilmesi yolu kullanılmamaktadır. Bunda, Dilekçe Komisyonunun olayları bizzat inceleme olanağından yoksun olması ve ilgili bakanlığın gönderdiği ve pekala yanıltıcı da olabileceğini düşünebileceğimiz bilgiler ile yetinmek zorunda oluşunun da etkisi vardır.²⁶⁶

Vatandaşın Dilekçe Komisyonuna vermiş olduğu dilekçelerin, ilgili birimlere havalesiyle, yine idare içinden birileri tarafından cevaplandırılması, ayrıntılı ve

²⁶³ GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref : *Yönetim Hukuku*, a.g.e., s. 320

²⁶⁴ ÖZBUDUN, Ergun : *Türk Anayasa Hukuku*, Yetkin Yayınları, Ankara, 1995, s. 266-270

²⁶⁵ GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref : *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*, a.g.e., s. 303

²⁶⁶ BAYLAN, Ömer : a.g.e., s. 157

yansız bir incelemenin yapılmaması, vatandaşın bu kanaldan da haklarını aramasını pek mümkün kılmamaktadır. Bu durum da Yönetim yurttaş ilişkilerinde yurttaşların demokrasiye ve yönetime güvenlerini olumsuz etkilemektedir. Yönetimin halkla ilişkilerinde en önemli unsur güven unsurudur. Bunu sağlamanın yolu da bazı ülkelerde olduğu gibi bir parlamento ombudsmanı kurmaktır. Böylece, Dilekçe Komisyonu da canlılık kazanacak ve Yönetimle yurttaş arasında tarafsız bir kişi olan ombudsman tarafından derlenen gerçek bilgiler ışığında, vatandaşların sorunlarına parlamento içinde çözüm bulmak mümkün olacaktır.

3-YARGI DENETİMİ

Yönetim üzerinde uygulanan ve yönetimin dışında yer alan en etkili denetim yolu, yargısal denetimdir. Yönetimin yargısal denetimi hukuk devleti anlayışının zorunlu bir sonucudur. Yargısal denetim, yönetimi hukuk sınırları içinde tutar.²⁶⁷

Yönetimin yargı organları tarafından denetlenmesinde dünyada belli başlı iki sistem uygulanmaktadır. Birincisi, yönetimin yönetsel yargı organları tarafından denetlenmesi, ikincisi de yönetimin sivil yargı organları tarafından denetlenmesi sistemidir. Birincisinde özel yönetsel mahkemeler vardır. Bu sistem, yönetim örgütünün birçok özellik ve incelikleri olduğu ve ancak bu incelik ve özelliklerin, bu alanda uzmanlaşmış yönetsel yargı organlarınca değerlendirilebileceği görüşüne dayanmaktadır. Yönetsel yargı sistemi Kıta Avrupa'sı ülkelerinde özellikle Fransa, Belçika, Almanya ve Türkiye'de uygulanmaktadır. Türkiye'de İl ve İlçe İdare Kurulları, Danıştay, Askeri İdare Mahkemesi (Askeri Danıştay), Sayıştay, Yüksek Denetleme Kurulu gibi organlar yönetsel yargı kapsamına giren görevler yapmaktadır. Sivil yargı sistemi denilen ve özellikle İngiltere ve Amerika'da uygulanan, bu nedenle Anglo-Amerikan sistemi de denilen ikinci sistemde, yönetimin vatandaşlar gibi normal hukuk kurallarına tabi olması ve uyuşmazlıklarının normal mahkemelerde çözülmesi öngörülmektedir.²⁶⁸

Yargı denetiminin amacı, idarenin faaliyetini yürütürken hukuk kurallarına uygun hareket etmesini sağlayarak, onun yurttaş haklarını zedelemesini

²⁶⁷ GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref : *Yönetim Hukuku*, a.g.e., s. 323

²⁶⁸ TORTOP, Nuri : "Yönetimin Denetlenmesi ve Denetleme Biçimleri", a.g.m., s. 38

engellemek, böylece yurttaş haklarını idareye karşı korumaktır. Idarenin faaliyetini yürütürken hukuka uymayarak haklarını ve durumunu olumsuz olarak etkilemesi halinde yurttaş, yargı yerine başvurarak, yargı denetiminin harekete geçmesini ister. Başka bir deyişle bu denetim türünde yurttaşlar, idareyi hukuka uymaya zorlamak için onun faaliyeti ile ilgili olarak yapmış olduğu işlem ve eylemleri yargıç önüne götürme (dava etme) hakkına sahiptirler.²⁶⁹

Birey haklarının korunması demokratik hukuk devletlerinin ve kamu yönetimlerinin en önemli görevlerinden birisidir. Bu nedenle Birey haklarının korunmasında yargısal denetimin, karşı konulamayacak, yadsınamayacak yararları ve değerleri mevcuttur. Ancak yargı denetimi, çağdaş yönetimin gelişmesine ve değişimine paralel bir gelişme ve değişme gösterememiş, birey haklarının korunması konusunda yoğun eleştiriler almaya başlamıştır. Bu eleştirileri şu şekilde sıralamak mümkündür.²⁷⁰

1-Yargı denetimine getirilen en önemli eleştiri, her yerde çok yavaş işlemesi ve yargı kararlarındaki gecikmelerin adaleti aşındıracak bir boyuta ulaşmasıdır.

2-Yargı denetimine getirilen ikinci önemli eleştiri yargı sürecinin çok biçimsel olması, biçimsel koşulları bilmeyen ya da yeterince yerine getiremeyenlerin haklarını kaybetmeleridir.

3-Yargı denetiminin eleştirilen bir diğer yönü de oldukça maliyetli olmasıdır. Başvurma harcı, karar harcı, nisbi harç, bilirkişi ücreti, avukatlık ücreti gibi giderlerle başvurulamaz olan yargı yolu, kaybedilmesi halinde yüklenilecek ilave giderler korkusuyla kullanılamaz bir yol haline gelmektedir.

4-Yargı denetimine getirilen bir diğer eleştiri de, bu konuda görevli organların çeşitliliğidir. Uzmanlaşma savıyla ortaya çıkan bu çeşitlilik o boyutlara ulaşmaktadır ki, hukukçular için bile görevli yargı yerini saptamak güç olmaktadır.

5-Yargı denetimine getirilen son eleştiri de yargının siyasallaşmasıdır. Bürokratik ve siyasi gerekçelerle ülkesel koşullar ve siyasi konjoktür, yargıçların hukuksal güvencesinin siyasi iktidara bağlı olması, ister istemez adalete siyaset gölgesinin düşmesine neden olmaktadır.

²⁶⁹ ÖRNEK, Acar : *Kamu Yönetimi*, a.g.e., s. 262

²⁷⁰ TEMİZEL, Zekeriya : *Yurttaşların Yönetime Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organı: Ombudsman*, IULA-EMME Yayını, İstanbul, 1997, s. 26-27

Tüm bu eleştirilerden de anlaşılacağı gibi yargısal denetim yönetim-yurttaş ilişkilerinde tam bir adalet güvencesini sağlamaya yeterli değildir. Devletin en güvenilir mekanizması olması gereken yargının bu durumu yurttaşların yönetime güvenini sarsmakta ve vatandaşlar yargı dışı kanunsuz yollarla haklarını aramaya yönelmekte veya yönetime küsmektedir.

Vatandaşın yönetime karşı hakları idari yargı yoluyla başarıyla korunamadığına göre, idarenin eylem ve işlemleri karşısında vatandaşın haklarının daha etkin bir şekilde korunabilmesi için, süratli, ucuz, şekilci olmayan, yerindelik denetimi de yapabilen bir organa ihtiyaç vardır.²⁷¹ Bu organ ombudsman kurumundan başkası değildir. Örneğin Fransa da aynı sorunlarla karşı karşıya kalmış uzun tartışmalardan sonra da olsa, idari yargının boşluğunu bir başka kurum olan Ombudsmanı (Mediateur) 1973 yılında kurarak doldurmuştur.²⁷²

4-KAMUOYU DENETİMİ

Kamu Yönetimi toplumsal amaçlara ulaşmak için insan gücü ve kaynakların yönlendirilmesi ile ilgilenir ve bunun için çeşitli eylemlerde bulunur. Bu eylemlerden kimisi halk tarafından olumlu karşılanırken, kimisine karşı olumsuz bir tutum takınılmaktadır. Toplumsal amaçlara ulaşmak için girişilen eylemlere halkın tepkisi olumlu olduğunda yönetim bundan güç alıp eylemini sürdürecektir, olumsuz olduğunda ise eylemlerinde bazı değişiklikler yapma gereğini duyacaktır. Bir açık sistem olan yönetimin yaşamını sürdürebilmesi için giriştiği eylemleri çevreye benimsetmesi zorunludur. İşte kamuoyu denetimi dendiğinde halkın yönetimin eylemlerine karşı takındığı tutumun, yönetimi etkilemesini ve bu anlamda ortaya çıkan bir denetim anlaşılmalıdır.²⁷³

Yönetimin kamuoyu tarafından denetlenmesi de, aslında diğer denetleme unsurları kadar etkili bir denetleme yolu olmakla beraber, bu denetlemeden beklenen yararların sağlanması için; hür ve demokratik bir düzenin bulunması,²⁷⁴

²⁷¹ WADE, H.W.R. : "The Ombudsman In Britain", Tahsin Bekir Balta'ya Armağan, A.Ü.S.B.F. ve TODAİE Yayını, Ankara, 1974, s. 593

²⁷² BAYLAN, Ömer : a.g.e., s. 153

²⁷³ ERGUN, Turgay ve POLATOĞLU, Aykut : a.g.e., s. 330

²⁷⁴ TORTOP, Nuri : "Yönetimin Denetlenmesi ve Denetleme Biçimleri", a.g.m., s. 48

halkın uyanık ve bilinçli olması, kamu işleri ile ilgilenmesi,²⁷⁵ bağımsız, etkili bir basın ve kitle iletişim araçlarının bulunması gerekir.²⁷⁶

Demokratik ülkelerde Devlet otoritesinin norm koyma işleviyle birinci derecede sorumlu olan yasama organı, kamuoyunun dilek ve yakınmalarına karşı duyarsız kalmaz. Yurttaşlardan çeşitli kanallarla gelen istekler “genel yarar” gözetimiyle dengelenerek normatif sürece katılmaktadır. Aynı şekilde yürütmeye ilişkin durumlarda da yönetim bir karar almadan önce, bu karardan etkilenebilecek kitleyi haberdar ederek hem sorumluluğu paylaşmakta, hem de yurttaşlarla kendi arasında doğabilecek çelişkileri kronik boyutlara varmadan uzlaşmaya dönüştürmektedir.²⁷⁷

Kamuoyu, kurumsallaşmış bir denetim mekanizması olmaktan çok, spontane biçimde oluşmuş bir duyarlılık cephesidir. Alınacak bir kararda, yapılan bir uygulamada halkın rızası hilafına hareket etmek pek kolay olmayacaktır. Bürokratik sistemin işleyişinde ortaya çıkan yolsuzluk, usulsüzlük, keyfilik, hukuk dışılıklar yönetime olan saygı ve güveni erozyona uğrattığı gibi, bundan büyük ölçüde “kamu” zarar görmektedir.²⁷⁸

Ülkemizde yönetimin merkeziyetçi ve kapalı bir yapıya sahip olması ile atanmışların seçilmişlerden daha etkili olduğu bir siyasi yapının bulunması, kamu yönetiminin kamuoyu tarafından denetlenebilmesini engellemektedir. Bu nedenle, yönetsel işlemlerle ilgili her türlü belge ve bilgiye ulaşabilen Ombudsman, ulaştığı bilgileri kamuoyu ile paylaşarak kamu yönetiminin kamuoyu tarafından denetlenmesine ve yönetimde açıklığın sağlanmasında önemli katkılar sağlayacaktır.

²⁷⁵ KAPANİ, Münci : “Kamu Hürriyetleri ”, **Atatürk’ün 100. Doğum Yılına Armağan**, A.Ü.H.F Yayını, Ankara, 1981, s. 267-268

²⁷⁶ ERGUN, Turgay ve POLATOĞLU, Aykut : a.g.e., s. 331

²⁷⁷ AKINCI, Müslüm : *Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman*, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş. Yayını, İstanbul, 1999, s.58

²⁷⁸ AKINCI, Müslüm : a.g.e., s. 58

5-OMBUDSMAN DENETİMİ

Kamu yönetiminin denetlenmesi ve kişilerin idare karşısında korunmasını amaçlayan metotlardan biri de, ülkemizde bulunmayan ancak dünyada doksandan fazla ülkede bulunan Ombudsman kurumudur.

Ombudsman kurumu ile ilgili bilgiler ikinci bölümde ayrıntılı olarak verilecek olup burada sadece Ombudsmanın denetimle ilgili işlevinden bahsedilecektir.

Denetleme ombudsmanın temel işlevlerinden birisi olarak kabul edilmektedir. Bireyler, bürokrasinin veya yetkinin kötüye kullanımının kurbanı olabilirler. İyi bir yönetimden beklenen kalite standartlarının tutturulamaması, Ombudsmanı harekete geçirir. İdari makamların yapmış olduğu işte taraf tutma, ihmal, bilgisizlik, kötü niyet, keyfilik, gecikme kokuları geliyorsa araştırma ve inceleme süreci işlemeye başlar. Bu kendiliğinden olabileceği gibi, bir yakınma üzerine de olabilir.²⁷⁹

Ombudsman kendiliğinden veya bir şikayet üzerine ele aldığı bir konuyu (yönetimsel işlemi), tüm boyutlarıyla ortaya koyan araştırması sonucu kamuoyuna açıklayarak halkın, yönetim üzerinde en yaygın ve etkili demokratik denetimini sağlamaktadır. Kararlarının sonuçları; eleştiri, yönetimi daha önceki kararlarını yeniden gözden geçirerek kaldırma yada değiştirmeye ikna, olayları kamuoyuna açıklayarak halkın demokratik denetimini sağlamaktan ibaret olan ombudsman, denetim görevini yerine getirirken çok geniş yetkiler kullanmaktadır. Ombudsmanların her türlü dosyaya ulaşabilme yetkileri bulunmaktadır. Bu geniş soruşturma yetkisi ombudsmanı yönetim mekanizmasının kalbine götürerek gerçeği olduğu gibi ortaya çıkarmasına ve sıradan bir yurttaşın, hatta parlamento üyesinin bile sahip olmadığı, yönetsel işlemlerin gerçek öğelerini öğrenmesine olanak vermektedir.²⁸⁰

²⁷⁹ AKINCI, Müslüm : a.g.e., s. 286-287

²⁸⁰ TEMİZEL, Zekeriya : "Yurttaşların Yönetime Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organı: Ombudsman", *Yeni Türkiye*, Y. 3, S. 14, Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı II, Mart- Nisan, 1997, s. 774

Ombudsman tipi bir denetim, eşit derecede olmasa da, uygulandığı ülkelerde başarılı bulunmaktadır. Bu ülkeler incelendiğinde, idareyi denetleme yollarının eksikliğinden ya da başarısızlığından kaynaklanarak Ombudsman oluşturulmadığı; tersine, söz konusu denetim mekanizmalarıyla birlikte ek bir denetim mekanizması olarak oluşturulduğu gözlemlenmektedir.²⁸¹ Ülkemizde de Ombudsman kurumunun oluşturulması, kamu yönetiminin denetiminin yanında, halkla ilişkilerinin iyileştirilmesine de büyük destek sağlayacaktır.

F-TÜRKİYE'DE YÖNETİM-HALK İLİŞKİSİ

Türkiye'de yönetim-halk ilişkilerinin görünümünü ve gerçek yapısını inceleyenler bu konuda hiç de olumlu sonuçlar elde edememişlerdir. İlişkilerin, eşitlik ve karşılıklı anlayış esasına değil, devletin egemenliği esasına dayandığı belirtilmektedir. İlişkilerin bozukluğu, son yıllarda ortaya çıkmış değildir. Osmanlı Devleti'nin bozulma dönemlerinden başlayan yönetim-halk zıtlığı günümüze kadar varlığını sürdürmüştür. 19.yüzyıldan itibaren netlikle görülen bu durum, kendi iradesi dışında gelişen değişime ve yenileşmeye karşı çıkan halk ile değişim yanlısı bürokratik kadronun zıtlığı şeklinde olmuştur. Yönetim-halk arasındaki bu soğukluğun temel kaynağı, bürokrasinin zorunlu kültür değişimlerinin temel aracı olarak kullanılmasıdır.²⁸² Bunun en göze çarpan örneği, tek parti yönetimi sırasında halktan kopuk iktidar kadrosunun kendi düşünceleri doğrultusunda gerçekleştirdikleri düzenlemelerin yukarıdan aşağıya zorla ve jakobenist yöntemlerle uygulanmasıdır.²⁸³

Bu tür uygulamalar, halka rağmen halk için politikaları halkla yöneticiler arasında kopukluğun genişlemesine hatta yabancılaşmaya yol açmıştır.²⁸⁴

Genç Cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren Batıya özenerek dillerden düşürülmeyen demokrasi, halka itimsizliğin halen devam eden tekerlemesi olan "şartların elvermediği" iddiası ile 1950'ye kadar bekletilmiştir.²⁸⁵

²⁸¹ TEMİZEL, Zekeriya : "Yurttaşların Yönetime Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organı: Ombudsman", a.g.m., s. 774

²⁸² EKEN, Musa : a.g.t., s. 128

²⁸³ DURSUN, Davut : *Devlet Siyaset ve Toplum*, Emre Yayınları, İstanbul, 1996, s. 84-85

²⁸⁴ YALÇINDAĞ, Selçuk : "Türk Kamu Yönetimi Sistemimizin Tarihsel Evrimi Üzerine Notlar", A.I.D., C. 3, S. 2, Haziran 1970, s. 52

²⁸⁵ GÜZEL, Hasan Celal : "Demokratikleşme, İnsan Hakları ve Yeni Anayasa", *Yeni Türkiye*, Y.5, S. 29, Eylül- Ekim 1999, s. 137

Çok partili siyasal hayata geçişle birlikte 1950 yılında Demokratik Parti iktidara gelmiş ve siyasal sistem iki partili yarışmacı bir nitelik kazanmıştır. Demokratik Partinin iktidara gelmesiyle siyasal etkinliğini kaybeden bürokrasi özellikle 1950-60 döneminde siyasal iktidarı elinde tutan siyasi grupların basit bir aracı durumuna düşmüş ve bürokratların halk üzerindeki geleneksel otoritesi de yıkılmaya başlamıştır.²⁸⁶ Bu yüzden Türkiye'de kamu yönetimi ve yöneticilerin çeşitli yönleriyle kamuoyu önünde tartışılması, 1950'lerde çok partili siyasal sistemle beraber başlamış ve yeni siyasal sisteme damgasını vuran siyasi ve ekonomik liberalleşme sonucu; bürokratik yönden bürokrasi veya memur sultasının artık sona ermesi, bürokrasiyi aşırı himaye eden hükümlerin kaldırılması, bürokrasinin partizan tutumuna son verilerek halka saygılı olmalarının sağlanması gibi ilkelerden hareket edilmeye başlanmıştır.²⁸⁷

Ancak bürokrasinin siyasal gücünü kırmaya yönelik çabalar, sınırlı ölçüde etkili olmuş, bürokratik yönetim çok partili hayata geçişle beraber önemli engellerle karşı karşıya gelmesine rağmen 1940'ların ortalarından 1960 ihtilaline kadar uzanan çalkantılı dönemi atlatmayı başarmıştır.²⁸⁸

Çok partili siyasal hayata geçişle birlikte, halkın siyasi iktidarlar aracılığıyla yönetim mekanizmasını etkileme fırsatı doğmuş fakat ne halk bu fırsatı kullanabilmiş, ne de iktidar seçim dönemlerindeki vaatlerini tutarak bu fırsatı kullanmışlardır. Çeşitli yollarla siyaset, halk iradesinden uzaklaşmış, parti iradesine hatta lider iradesine dönüşmüştür.²⁸⁹

Bugün ülkemizde yönetim-halk ilişkisini incelediğinde, ilişkiyi olumsuz olarak etkileyen ve halkın yönetime güvenini azaltan birçok sorun bulunmaktadır. Bu sorunları aşağıdaki gibi sıralayabiliriz:

1-Yönetimin uygulamalarında demokratik olmayıp şeklen demokratik olması. Yönetimin şeklen demokratik olması kafi değildir; uygulamalarıyla da

²⁸⁶ ÇEVİKBAŞ, Rafet : "Türk Toplumunda Kamu Yönetimi – Siyaset İlişkisi ve Değişim Süreci", *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, C. 20, S. 193, s. 11

²⁸⁷ EROĞLU, Cem : *Demokrat Parti*, Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, Ankara, 1970, s. 99

²⁸⁸ ÇEVİKBAŞ, Rafet : a.g.m., s. 11

²⁸⁹ EKEN, Musa : a.g.t., s. 128

demokratik olmalıdır.²⁹⁰ Türkiye’de insan hak ve özgürlüklerinin kullanılması ve işlemesi uluslararası standartlara yakın değildir. Ülkemizde Anayasada temel hak ve ödevlerin düzenlenmiş olması önemli olmakla beraber yeterli değildir; asıl önemli olan bu düzenlemelere işlerlik kazandıracak siyasal, kültürel ve sosyal altyapının olması, kamusal örgütlenmenin bu yönde gerçekleştirilmesi ve siyasal kültürün insan hak ve hürriyetlerini koruma konusunda titizlik gösterir özellikle bulunmasıdır. Bu açıdan Türkiye’deki uygulamaya baktığımızda genel durumun iç açıcı olmadığı belirtilmelidir.²⁹¹

2- Türkiye’de yönetim, teknolojik, ekonomik ve sosyal gelişmelere ayak uyduramamakta bu nedenle toplumun ihtiyaç ve beklentilerine cevap verememektedir.²⁹²

3-Türkiye’de yönetim mekanizması geç işlemektedir. Yönetimin geç işlemesinin yarattığı sonuç öylesine önemli ve bu sorun öylesine yaygındır ki, Meclis Dilekçe Komisyonuna bu konuda çok sayıda başvuru yapılmaktadır.²⁹³ Yönetimde zaman açısından keyfiliğin hüküm sürmesi işlerini zamanında yaptırılmayan vatandaş işini biran önce sonuçlandırmak için; iş takibi, aracı kullanma, rüşvet verme, tartışma gibi usullere yönelterek bürokrasi önünde hak aramaya itmektedir.²⁹⁴

4-Türkiye’de yönetenlerle yönetilenler arasında büyük bir iletişimsizlik yaşanmaktadır. Öyle ki; kamu hizmetlerinden yararlanmak bir “vatandaşlık hakkı”ndan çok, bir “lütuf” , olarak değerlendirilmektedir. Özellikle sosyo-ekonomik durumu görece olarak düşük olan yurttaşlar, yönetimi karmaşık ve güçlü bir nesne, kamu görevlilerini de “kamu hizmetlisi” nden çok, bir “efendi” gibi görmektedirler.²⁹⁵

²⁹⁰ İNAN, KAMRAN : a.g.e., s. 56

²⁹¹ DURSUN, Davut : *Devlet Siyaset ve Toplum*, a.g.e., s. 30-31

²⁹² İNAN, KAMRAN : a.g.e., s. 43

²⁹³ KAZANCI, Metin : “Dilekçe Hakkı, Halkın İstekleri ve Yönetim”, *A.Ü.S.B.F. Dergisi*, C.32, S. 1-4, 1997 , S. 131

²⁹⁴ KAZANCI, Metin : *Kamuda ve Özel Sektörde Halkla İlişkiler*, a.g.e., s.209

²⁹⁵ KARATEPE, Selma : “Türkiye’de Yönetim-Yurttaş İlişkisi ve Uygulamada Ortaya Çıkan Bazı Sorunlar”, *Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu I. Cilt*, TODAİE Yayını, Ankara, 1995, s. 191

Kamran İnan'a göre, yönetenler, hangi makamda olursa olsunlar, bir defa masanın arkasına oturduktan sonra, içinden çıktıkları toplumdan uzaklaşmaktadırlar. Yöneticiler kendilerini devlet menfaatinin koruyucusu, yüksek bir otoritenin temsilcisi olarak görmekte düne kadar içinde yaşadıkları topluma yukarıdan bakmaya başlamaktadır. Neticede bu durum idare edenlerin halktan uzaklaşmasına, arada bir uçurumun doğmasına neden olmaktadır.²⁹⁶ Bu nedenle vatandaş resmi daireye işinin düşmesinden ürkemektedir.²⁹⁷

5-Türkiye'de bireylerin hangi düzeyde ve aşamada olursa olsun, yönetimin karar alma sürecine demokratik yollardan katılabilme olanağı kesinlikle yoktur. Bu konuda Tanzimat ve o zamanların Fransa'sından esinlenen ilke, kural ve yöntemlere toz kondurulmamaktadır. Yargı yerlerini bile yanıltabilmek bakımından en etkili hukuksal konumda bulunan "idare" karşısında bireyler gerçekten "boynu kıldan ince" ve "mazlum" durlar.²⁹⁸

6-Türkiye'de yargı siyasallaşmıştır. Adalet alanında, tarihi ve köklü müesseselerin bulunmasına rağmen insanımız hak aramada rahat değildir. Adalet sistemi ihmallerle problemli ve ağır işler hale gelmiştir. Bu konudaki sıkıntılar aşılmadıkça sosyal huzuru tesis etmek mümkün değildir.²⁹⁹

7-Türkiye'de kamu yönetiminin toplumsal görüntüsünü bozan yönetsel ve örgütsel nitelikteki güncel sorunlar yıllardır çözülememiştir. Bu nedenle Türk kamuoyunun bireysel yada örgütlenmiş- örgütlenmemiş birey grupları olarak birçok nedenle, kamu yönetiminden yakınmakta olduğu, bilinen bir gerçektir. Çeşitli bilimsel çalışmalar ve kamuoyu yoklamaları yanında, her gün gazete sütunlarını boy boy dolduran haberler, röportajlar, okuyucu mektupları ve Türk insanının kişisel deneyimleri ve gözlemleri hep bu yargıyı doğrulamaktadır.³⁰⁰

²⁹⁶ İNAN, Kamran : a.g.e., s. 24

²⁹⁷ TUTUM, Cahit :a.g.m., s. 140

²⁹⁸ ÖZAY, İli Han : *Günışığında Yönetim*, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1993, s. 9

²⁹⁹ İNAN, Kamran : a.g.e., s. 52

³⁰⁰ YALÇINDAĞ, Selçuk : "Kamu Yönetiminde Halkla İlişkiler", Halkla İlişkiler Sempozyumu-87, TODAİE Yayını, Ankara, 1988, s. 61

8-Devlet, günlük hayatımızda kullandığımız mal ve hizmetlerin önemli bir bölümünü üretmekte ya da denetlemektedir. Devletin üstlendiği hizmetlerin sayısının artması, Devletin de büyümesi ve yükünün artmasına neden olmuş, bu da bürokratik mekanizmanın da büyümesine ve hantallaşmasına yol açmıştır.

Kamu bürokrasisinin büyümesi ve hantallaşması, verimlilik ve etkinlik gibi değerlerden uzak olarak işlemesi, birçok olumsuz sonuca yol açmaktadır. Bu olumsuzluklardan en önemlilerinden birisi de, yozlaşma olgusudur. Ülkemizde bürokratik yozlaşmanın önemli bir bölümü, kamu görevlilerine verilen takdir yetkisinin kullanımı sırasında ortaya çıkmaktadır. Takdir yetkisinin kullanımında, yöneticiler, elindeki mevcut seçeneklerden birini tercih ederken, zaman zaman belirlenmiş ilkelere uymamaktadır. Takdir yetkisinin kullanımında, diğer sebeplerin yanında kayırmacılık, rüşvet vb. sebepler de etkili olabilmektedir. Özellikle "eşitlik" ve "kamu yararı" ilkeleri yerini "özel çıkar"a bırakabilmektedir.³⁰¹

9-Ülkemizin siyasi idari yapısı, toplumu kontrol etmek ve toplum sorunlarını tepeden yasalarla çözmek amacına göre biçimlendirildiği için, yerinden yönetime, yetki devrine, açıklığa ve sivilleşmeye önem vermemektedir. Bu durum Bürokrasinin Tanzimat'la başlayan aşırı merkeziyetçi niteliğini sürdürmesine olanak sağlamaktadır. Bürokrasi bina, araç-gereç ve teknik donanım bakımından gelişmesine rağmen zihniyet olarak aynı kalmıştır. Kamu bürokrasimizde merkeziyetçiliğin yanında, hantallık, büyüme, gizlilik, tutuculuk, kuralcılık, siyasallaşma kayırma, rüşvet, yolsuzluk ve en önemlisi araçlar vasıtasıyla işlemlerin yürütülmesi gibi olumsuzluklar ciddiyetini korumaktadır.³⁰²

Ülkemizde bürokrasi, bürokrasiyle denetlenmeye çalışılmakta ve bir sonuca ulaşamamaktadır. Bürokrasiyi bürokrasiyle denetlemenin yanında, onun halk tarafından denetimini sağlayacak kurumsal mekanizmalar geliştirilmelidir. Bu konuda çeşitli ülkelerde uygulanan ve çeşitli adlarla ifade edilen, kamu

³⁰¹ ŞEN, Mustafa Lütfi : a.g.m., s. 63

³⁰² ERYILMAZ, Bilal : "Cumhuriyetin Kuruluşundan Günümüze Bürokrasi- İktidar İlişkileri", DURSUN, Davut ve Al, Hamza (Der.), **Türkiye'de Yönetim Geleneği: Kurumlar, Sorunlar ve Yeniden Yapılanma Arayışları** içinde, İlke Yayıncılık, İstanbul, 1998, s. 165-166

bürokrasisinin denetlenmesinde kullanılan “kamu denetçisi ombudsman” türü bir kurumun oluşturulması yararlı olabilir.³⁰³

10-Türkiye’de siyasal muhalefet bir protesto hareketi olarak ortaya çıkmış ve çok partili siyasal hayat, daha baştan itibaren bir kutuplaşma ile başlamıştır.³⁰⁴ Bu siyasal kutuplaşma halka da yansımıştır. Bu nedenle en küçük bir toplumsal sorun demokratik rejimin gereği olan uzlaşma ile çözülebilecekken rejim sorunu haline getirilerek kutuplaşmalara gidilerek sürüncemede bırakılmaktadır. Bu nedenle halk birçok konuda yönetimle karşı karşıya gelmektedir. Ahmet Altan’a göre Türkiye’de devlet teknik bir devlet anlayışıyla yapılanmamıştır. Devlet halkın bütün sosyal katmanlarının ve sınıflarının mutabakatıyla oluşmuş değildir. Halkı dışlayıcı bir ideolojisi vardır. Ekonomik yapısı bürokrasiyi besleyecek bir hedefe göre ayarlanmıştır. Toplumun refahını maksimize etmeye yönelik mantıktan yoksun ve dolayısıyla demokrasiyi de ideolojisi nedeniyle dışlayan bir rejimdir. Bugünkü siyasi yapı, Türk halkının oyunu alarak devleti yönlendirmiyor. Türk halkının oyunu alıyor ama devlete, devleti oluşturan mutabakata, asker-sivil bürokrasiye sığınıyor ve halktan kopuyor. Türk halkı seçtiği adamları denetleyemiyor.³⁰⁵

11-Devletin bugünkü aşırı merkeziyetçi, bürokratik ve vesayetçi yapısı, vatandaşların kamusal kararlara katılımını güçleştirmektedir. Bürokratik ve hiyerarşik devlet yapısının vatandaşların kamusal kararlara katılımını güçleştirmesi, vatandaşlar ile onların yerel yönetim temsilcilerinin bürokrasiye ulaşmasını ve onlara dertlerini anlatmasını güçleştirmektedir.³⁰⁶ Vatandaşları direk etkileyebilecek yerel nitelikteki bir çok karar merkezden alınarak halkın istekleri göz ardı edilebilmekte bu nedenle yönetimin halkla ilişkileri bozulmaktadır.

³⁰³ ERYILMAZ, Bilal : “Cumhuriyetin Kuruluşundan Günümüze Bürokrasi- İktidar İlişkileri”, a.g.m., s. 166

³⁰⁴ HEPER, Metin : “Türkiye’de Devlet, Demokrasi Geleneği ve Silahlı Kuvvetler”, DURSUN, Davut ve Al, Hamza (Der.), **Türkiye’de Yönetim Geleneği: Kurumlar, Sorunlar ve Yeniden Yapılanma Arayışları** içinde, İlke Yayıncılık, İstanbul, 1998, s. 223

³⁰⁵ ALTAN, Mehmet : “İkinci Cumhuriyet Tartışmaları”, DURSUN, Davut ve Al, Hamza (Der.), **Türkiye’de Yönetim Geleneği: Kurumlar, Sorunlar ve Yeniden Yapılanma Arayışları** içinde, İlke Yayıncılık, İstanbul, 1998, s. 330-331

³⁰⁶ AKTAN, Coşkun Can : “Devlet Niçin Yeniden Yapılanmalı ve Küçültülmeli”, DURSUN, Davut ve Al, Hamza (Der.), **Türkiye’de Yönetim Geleneği: Kurumlar, Sorunlar ve Yeniden Yapılanma Arayışları** içinde, İlke Yayıncılık, İstanbul, 1998, s. 223

Yukarıda sıralanan tüm bu sorunlar nedeniyle Türkiye’de yönetimin halkla ilişkilerinin iyi olmadığını söyleyebiliriz. Kamu yönetiminin halkla ilişkilerinin iyileştirilmesi ve kamu yönetiminin sorunlarının çözülmesi için yapılması gerekenler ise şunlardır:

1- Kamu yönetimimizde dikkati çeken hakim özelliklerin (merkeziyetçilik, katı hiyerarşik yapılanma, verimsizlik, kuralcılık ve ağır işleyen bürokrasi vb.) ortadan kaldırılması için geleneksel kamu yönetimi anlayışı terk edilerek yeni kamu yönetimi anlayışı benimsenmelidir.

Yeni yönetim anlayışı geleneksel yönetim anlayışından dört temel konuda farklı yaklaşım içindedir. Bu farklılıklar aşağıdaki gibi özetlenebilir :³⁰⁷

İlk olarak yeni yönetim anlayışı Max Weber’ in bürokrasi modeline dayalı örgütlenmeye karşı çıkmaktadır.

İkinci olarak , geleneksel kamu yönetimi , kamu mal ve hizmetlerinin üretilmesi ve halka sunulmasında doğrudan rol alma esasına dayanırken, yeni kamu yönetimi yaklaşımı , devletin faaliyet alanının küçültülmesini, kamu hizmetlerinin üretimi ve yönetimi sorumluluğunu birbirinden ayırarak piyasa mekanizmasından daha çok yararlanmayı ve devletin hakemlik rolünün geliştirilmesini savunmaktadır.

Üçüncü olarak, yeni kamu yönetimi anlayışı, kamu bürokrasisinin yalnızca bağlı olduğu siyasi liderliğe karşı değil, aynı zamanda hizmet sunduğu çevreye (vatandaş- müşteri) karşı da sorumlu olması gerektiğini vurgular. Bürokratlar, yalnızca kurallara ve prosedürlere uygun davranmakla sorumluluklarının gereğini yerine getirmiş sayılmamakta, aynı zamanda müşteri memnuniyetini, kurumun misyonunu ve verimliliğini, performans hedeflerini gerçekleştirmek gibi çok yönlü bir sorumluluk sistemi içinde çalışmak durumundadır.

³⁰⁷ ERYILMAZ, Bilal : *Bürokrasi ve Siyaset*, Alfa Yayınları, İstanbul, 2002 , s. 234-237

Son olarak yeni kamu yönetimi anlayışı, özel sektörle daha çok işbirliği yapılmasını, özel sektör kuruluşlarında uygulanan yönetim tekniklerinin belirli ölçüde kamu yönetiminde de uygulanabileceğini savunur.

2- Vatandaşların yönetime daha etkin bir şekilde katılması sağlanmalı, seçilmişlerin atanmışlardan daha etkili olduğu bir siyasi ve idari yapı oluşturulmalıdır.

3- Yönetimde merkeziyetçilik terk edilerek adem-i merkeziyetçi bir yapı oluşturulmalıdır.

Adem-i merkeziyetçilik modern anlamda merkezi idarenin elindeki planlama, karar verme ve kamu gelirlerini toplama gibi işlevlerin bir kısmını, taşra kuruluşlarına, yerel yönetimlere, yarı özerk kamu kurumlarına, meslek kuruluşlarına ve idarenin dışındaki gönüllü örgütlere (dernek ve vakıflar gibi) aktarılmasıdır.³⁰⁸

Yönetimde modern anlamda adem-i merkeziyetçi bir yapının oluşturulması, merkezi idarenin yükünü hafifletecek, aşırı bürokratikleşmeyi, kırtasiyeciliği azaltacak ve yerel yöneticilerin girişim gücünü artırarak yerel hizmetlerin daha hızlı verilmesini sağlayacaktır.

4- Devletin, asli ya da klasik işlevleri olan ve piyasa şartları içinde yürütülemeyecek olan, güvenlik, adalet ve yargı, savunma, diplomasi gibi hizmetler dışındaki iktisadi alanlardaki faaliyetleri terk etmesi sağlanmalı yani özelleştirilmelidir.

Böylece serbest piyasa şartlarında yürütülecek olan bu iktisadi faaliyetler, halkın beklentileri çerçevesinde daha kaliteli bir şekilde sunulabilecektir.

5- Merkezi yönetimin teşkilat yapısında reorganizasyon gerçekleştirilerek devlet teşkilatı küçültülmeli ve daha etkin bir şekilde çalışması sağlanmalıdır.

³⁰⁸ ERYILMAZ, Bilal : Bürokrasi ve Siyaset, a.g.e., s. 225

6- Merkezi yönetimin belediyeler üzerindeki vesayeti hafifletilmeli, yetki paylaşımı yeniden belirlenmelidir.

7- Yeni ve köklü bir düzenleme yapılarak hizmetler mutlak surette, günümüzdeki teknolojik gelişmeler ve toplum yaşantısı göz önünde tutularak önce merkezi idare ile mahalli idareler , sonra da çeşitli mahalli idare kuruluşları arasında yeniden ve rasyonel bir biçimde bölüştürülmelidir.

8- Devlet yönetiminde ve bürokraside gizlilik anlayışı terk edilerek açıklık (şeffaflık) sağlanmalı, açık/ şeffaf devlet anlayışı yasal düzenlemeler yapılarak kurumsallaştırılmalıdır.

En başta bilgi edinme hakkı Anayasal güvence altına alınmalı ve bireyler resmi belge ve bilgilere kolayca ulaşabilmelidir. Bilgi edinme vatandaşlar için bir hak, bilgi verme ise devlet için bir ödev haline getirilmelidir. İkinci olarak Türk kamu yöneticileri eğitimlerinden başlayarak , açıklığın ve şeffaflığın bedeline katlanabilecekleri şekilde yetiştirilmelidir.

9- Yönetimi vatandaşlarca anlaşılır kılmak için mevzuat gözden geçirilerek uygulanan usul ve kurallar basitleştirilip azaltılmalı, kullanılan dil sadeleştirilmelidir.

10- Personel sistemi geliştirilerek kamu görevlisi olarak atanmaya ilişkin usul ve esaslar açık ve net bir şekilde belirlenmeli, kaliteli ve nitelikli personel istihdamı sağlanmalıdır.

11- Tüm kamu kurumlarında toplam kalite yönetimi'nin uygulanması zorunlu hale getirilmelidir.

12- Halkın, kamu yönetimi ile ilgili yakınmalarını inceleyerek, yönetimin aksayan, işlemeyen, kusurlu yanlarını ortaya çıkaran; ulaştığı sonuçları yönetim, parlamento ve kamuoyunun bilgisine sunarak düzeltilmesini sağlayan ve böylece yönetim- yurttaş ilişkisindeki sürtünme noktalarını yağlayarak yönetimin halkla

ilişkilerinin gelişimine katkıda bulunan , ombudsman müessesesi, ülkemizde de kurulmalıdır.

Kamu yönetiminin halkla ilişkilerinin iyileştirilmesi için yukarıda sayılan öneriler içinde, ombudman kurumunun oluşturulması, konumuzu oluşturduğundan bundan sonraki bölümlerde bu konu üzerinde durulacaktır.



İKİNCİ BÖLÜM

OMBUDSMAN

I.OMBUDSMANIN TANIMI VE TARİHÇESİ

A.TANIM

Ombudsman, İsveççe eski bir sözcüktür.¹ Güvenilir kişi ya da temsilci anlamına ² gelen ombudsman terimi, çeşitli bürokratik yapılarca kendi işlerine ilişkin olarak yapılan işlemler hakkında halkın yakınmalarını götürdüğü özel bir büro ya da özel bir memuru anlatmaktadır.³

Ombudsman, farklı ülkelerde farklı içerikteki yasal ve anayasal düzenlemelerle oluşturulduğundan, evrensel olarak kabul edilmiş bir tanımı yoktur. Bununla birlikte birçok kurum ve yazar, ombudsman kavramını tanımlama çabasına girmiştir.

Uluslararası Barolar birliğinin Ombudsman Komitesinin önerdiği tanıma göre ombudsman, "Anayasa veya yasayla kurulan, hükümet kuruluşları, amirleri ve memurlarına karşı mağdur kişilerden aldığı şikayetlerle veya re'sen kendiliğinden harekete geçip araştırma yapma, hataların düzeltilmesine yönelik öneride bulunma ve rapor yayınlayabilme yetkisine sahip olan, parlamentoya karşı sorumlu, bağımsız, yüksek düzeyde bir kamu görevlisinin başkanlığını yaptığı bir bürodur".⁴

26-29 Ekim 1967'de New York, Harriman, ArdenHouse'da yapılan 32. Amerikan Asamblesi(toplantısında)nde , kanun yapıcılar bilim adamları, kamu

¹ PICKL, Viktor J. : (Çev.Turgay ERGUN), "Ombudsman ve Yönetimde Reform", A./D., C.19, S. 4, Aralık 1986, s. 37

² GAMMELTOF- Hansen Hans : (Çev.Turgay ERGUN), " Ombudsman Kavramı", A./D., C. 29, S. 3, Eylül 1996, s. 196

³ PICKL, Victor J. : a.g.m., s. 37

⁴ HOLM, Nielsen Eilshou: "The Ombudsman – A gift From Scandinavia to the World" GAMMELTOF- Hansen Hans ve AXMARK, Fleming (Ed.), **The Danish Ombudsman** içinde, DJOF Publishing, Copenhagen Denmark, 1995, s. 13

yetkilileri ve halkla ilişkiler uzmanlarından oluşan Assamble iştirakçileri derinlemesine tartıştıktan sonra, sadece vatandaşların şikayetlerini almaya, incelemeye ve kanalize etmeye, çabuk ve tarafsız düzeltmeleri güvence altına almaya tahsis edilmiş mekanizmalara günümüzün geniş ve kompleks yönetimlerinde şiddetle ihtiyaç olduğu görüşünde birleşmişler ve ombudsman konusunda bulgu ve politik tavsiyeleri içeren bir Final Raporu'nu onaylamışlardır. Raporda Ombudsman, "şikayetleri alan, kendi alanıyla ilgili konularda soruşturma yapan ve uygun durumlarda tavsiyelerde bulunan, bağımsız, yüksek seviyeli kamu görevlisidir şeklinde tanımlanmıştır. –Kendiliğinden soruşturmada yapabilir. Periyodik kamu raporları hazırlar. Problemin çözümüne yönelik silahları, ikna etme, eleştirme ve kamuoyuna teşhir etmedir. Kanunen bir idari kararı tersine çeviremez.-"⁵

İskandinav modeli ve dünyanın başka yerlerinde kurulmuş bulunan ombudsman kurumlarının ortak yönlerini ele alarak ombudsmanı tanımlayan Gammelfot-Hansen'e göre Ombudsman, "duyguları incinmiş olan kişilerin, adaletsizlik ve kötü yönetime ilişkin olarak yakınmalarını alan, bağımsız bir üst düzey kamu görevlisinin başında bulunduğu, anayasa ya da yasa ile kurulan bir bürodur. Ombudsman, araştırma, eleştirme ve düzeltici eylemler önerme ve bulgularını kamuoyuna duyurma yetkisine sahiptir. Ancak resmi bir yaptırım yetkisi yoktur".⁶

Mihçioğlu'na göre Ombudsman, "Yurttaşların yönetimle olan ilişkilerinde karşılaştıkları sorunlarda onlara yardımcı olan, yakınmalarını ilettikleri, soruşturma açabilen, ilgili kamu görevlilerine önerilerde bulunabilen, yasama organı tarafından seçilen, bağımsız ve yüksek düzeyde bir görevlidir."⁷

Demokrasi ve hukuk devleti ülküsüne bağlı pek çok ülkede yaşama geçirilmiş olan, Ombudsman kurumu, her ülkenin gereksinmelerine ve özelliklerine

⁵ NELSON, Clifford C. : "Praface", ANDERSON, Stanley V. (Ed.), **Ombudsmen For American Government** içinde, Prentice – Hall, Inc., Englewood Cliffs, N.J., 1968, s. iii

⁶ GAMMELTOF- Hansen, Hans : a.g.m., s 195

⁷ MIHÇIOĞLU, Cemal : " Kamu Yönetimi Alanında Türkçe Terim Denemeleri", **Ankara Üniversitesinin Kuruluşunun 40. Yılına Armağan**, A.Ü. Basın- Yayın Yüksekokulu Yayını, Ankara, 1987, s. 169

göre farklı biçimde yapılandırılmıştır. Ancak bir ombudsman kurumunun varlığından söz edebilmek için bulunması gereken asgari koşullar şunlardır:⁸

1-Herşeyden önce, Ombudsman kurumu, idarenin eylemleri işlemleri ve davranışları ile ilgili araştırmalarda ve incelemelerde bulunmaktadır. Bu incelemeler, idari eylemler, işlemler ve davranışlarla ilgilidir. Dolayısıyla Ombudsmanın çok sınırlı sayıdaki uygulamalar hariç özel kişiler arasındaki uyuşmazlıklarla, yasama işlemleriyle veya yargısal işlemlerle ilgili olarak incelemelerde bulunması söz konusu değildir.

2-Ombudsman kurumu yapısı gereği yürütmeden ve idareden bağımsız bir kurumdur. Yürütmeden ve idareden bağımsızlığı sağlanamamış bir kuruma ombudsman adının verilmesi doğru değildir. Ancak idarenin ve yürütmenin tüm etkilerinden arındırılmış bir kurum, idarenin üzerinde etkili bir denetim uygulayabilir.

3-Ombudsmanla ilgili son ayırt edici özellik, ombudsmanın mahkemeler gibi bağlayıcı kararlar alamamasıdır. Bu özellik de ombudsman açısından olmazsa olmaz bir özelliktir; çünkü, bağlayıcı kararlar alma yetkisinin bulunması kurumu yargısal veya yarı-yargısal bir niteliğe büründürecektir.

Başlangıçta sadece İskandinav ülkelerinde görülen bu kurum 20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren tüm dünyada hızlı bir yayılma sürecine girmiştir.

Ombudsman kurumunu adapte ederek bünyesine alan pek çok ülke kurumu değişik isimlerle adlandırmışlardır.

-İngiltere, Srilanka,'da (Parliamentary Commissioner For Administration)
Yönetim için Parlamento Komiseri

-İspanya, Arjantin, Peru ve Kolombiya'da (Defensor del Pueblo) halkın avukatı

-Fransa, Gabon, Mauritania, Senegal'de (Public Protector) Ara bulucu

-Polonya'da (The Civil Rights Protector of Poland) Vatandaş hakları savunucusu ifadeleri kullanılmaktadır.

⁸ ERHÜRMAN, Tufan : "Ombudsman", A.I.D., C. 31, S. 3, Eylül 1998, s. 88-89

Farklı ülkelerdeki söz konusu farklı isimler, daha çok kurumun faaliyetlerini yoğunlaştırdığı;

- Vatandaş hak ve özgürlüklerinin koruyuculuğu,
- Vatandaş ile yönetim arasındaki ilişkilerin iyileştirilmesi,
- Yönetimin denetlenmesi,

-Kötü yönetimin iyileştirilmesi ile vatandaşın kötü yönetime karşı korunması alanlarından hangisi temel fonksiyon olarak kabul ediliyor ise kuruma verilen isim de o alana göre belirginleşmektedir.⁹

Ülkemizde de ombudsmanın karşılığı olarak, kamu denetçisi, arabulucu, parlamento komiseri, kamu hakemi, medeni haklar savunucusu, yurttaş sözcüsü gibi kavramlar kullanılmaktadır.

Günümüzde Devlet seviyesinde, Yerel yönetimler seviyesinde görev yapan ombudsmanların yanında ihtisas ombudsmanları (askeri, tüketici, çocuk, sinema, basın ombudsmanları gibi) ticari ombudsmanlar (banka, sigorta, taşımacılık) ve bulundukları yerlere göre (aile, üniversite) ombudsmanları bulunmaktadır.

Dünyadaki uygulamaları içerisinde halen uygulanan en orijinal sistem İsveç ombudsman sistemidir. Ombudsman denildiğinde de genellikle akla ilk gelen, İsveç ombudsmanı olmaktadır.

B-TARİHÇE

Ombudsman kurumu modern refah devletinde gittikçe genişlemekte olan bürokrasi probleminin karşılanmasına yardımcı olması anlamında yeni olmasına rağmen, aslında İsveç'te eski bir kurumdur.¹⁰

⁹ AKGÜL, Aziz : "Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nda Yönetmelik Ombudsmanlık Uygulaması" **Kamu Yönetiminde Kalite I. Ulusal Kongresi**, TODAİE Yayını, Ankara, 1999, s. 203-204

¹⁰ ROWAT, Donald C. : "The Spread of the Ombudsman Idea", ANDERSON, Stanley V.(Ed.), **Ombudsmen For American Government** içinde, Prentice – Hall, Inc., Englewood Cliffs, N.J., 1968, s. 8

Ombudsman kurumunun temelleri ilk defa 1809'da İsveç'te atılmıştır.¹¹ Ombudsman kurumunun İslam sisteminden etkilendiği söylenebilir. İbrahim al-wahab "İsveç Ombudsman Kurumu" (The Swedish Institution of Ombudsman) adlı kitabında, tarihi kaynaklara göre İsveç kralı XII Karl'ın hükümlerlik döneminde, yabancı doktrinler veya modellerden etkilenecek bazı hükümet kuruluşlarında reformlar yaptığını belirtmektedir.¹²

Gerçekten de İslam sistemine baktığımız zaman "adalet" İslami Düşüncenin temel ilkelerinden bir tanesidir. Adaletten sadece yöneticiler sorumlu değildir. Adaleti sağlamak aynı zamanda bütün Müslüman Toplumu için bir görevdir ve sosyal statü, ırk veya dini inanışa bakılmadan uygulanmalıdır. Peygamber (Hz.) Muhammed zamanından önce, birçok bedevi kabilelerinde gerçek anlamda bir idare yoktu; kentlerde bile, yalnızca basit idare sistemleri mevcuttu; Acemler, Bizanslılar, ve Romalıların Örgütsel yapısına benzer hiçbir yapılanma yoktu. İdari Yetkilileri ilk defa başlatan Peygamber Hz. Muhammed di. O, vilayetlere valilerini, hakimlerini ve vergi toplayıcılarını atadı. Onların hepsi Peygambere (Hz. Muhammed) karşı sorumlu idiler. Bu kurumlar hakkında hiçbir şikayet belgesi yoktur.¹³

Peygamberin (Hz. Muhammed) vefatından sonra, ikinci halife, (Hz.) Ömer (634-644) büyük bir reformcu idi. İdari bir sistem kurdu ve idari denetimleri başlattı. Bütün vatandaşlar önce Hz. Ömer'e ve daha sonra özel olarak kurulmuş bir şikayet inceleme idaresine şikayette bulunabiliyordu. Dahası, Mekke'de yıllık hac sırasında bütün önde gelen yöneticilerin, halktan gelen şikayetler itibarıyla, kendilerini halka açık bir toplantıda savunmalarını emretmişti. Hz.Ömer, Muhtesib kurumunu da ihdas etmiştir. Muhtesibin görevi hayatın birçok alanında, özellikle şehirlerde ve buraların Pazar yerlerinde, genel ahlakın koruyucusu olmaktı. O, Pazar yerlerinin yöneticisi olduğu kadar, pazar gözeteni, anlaşmazlıkların çözücüsü idi. Tam tarafsızlıktan yararlanıyor ve "hisbah" denen bir kurum çerçevesinde görev yapıyordu. Onun işlevi, günlük hayatta dini vecibelerin

¹¹ PICKL, Viktor J. : a.g.m., s. 39

¹² PICKL, Viktor : (Çev. Taykan ATAMAN), "Ombudsman Sisteminin İslami Temelleri", *Yeni Türkiye*, Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı, Y. 3, S. 14, Mart-Nisan 1997, s. 800

¹³ PICKL, Viktor : (Çev. Taykan ATAMAN), "Ombudsman Sisteminin İslami Temelleri", a.g.m., s. 801

uygulanışına gözetmenlik etmekten ibaretti. Mısır'da bu kurum 19. yüzyıl ortalarına kadar devam etti. Osmanlı döneminde bu kurum yerini başka kurumlara bırakmıştır.¹⁴

Abbassiler devrinde (750-847) Divan-ı Mezalim adı verilen şikayet inceleme birimleri oluşturuldu. "Divan" daire, sekreteryaya ve resmi birim demektir. Divan-ı Mezalim'in görevi halk tarafından hükümet memurları aleyhine getirilen şikayet ve sızlanmaları incelemek / soruşturmaktır. Bu kurumun başında bu şikayetleri incelemekle görevli kıdemli (yüksek dereceli) bir kadı bulunurdu. Şikayetleri inceleme işlevi ile yüksek dereceli Hakimlerin (Kadıların) görevlendirilmesi uygulaması günümüze kadar devam etmiştir. Türk idaresinde (Osmanlı döneminde), şikayetleri inceleme görevini yürüten "Hakimler Hakimi-Kadı'yul Kudat" idi.¹⁵ Kadı'yul Kudat diye bilinen Türk başyargıcının görevi, İslam hukukunun, sultan dahil memurlarca, halkın birbirleriyle ve devlete olan ilişkilerini düzenlerken uygulanmasını güvenceye almaktır.¹⁶ Kadı'yul Kudat'ın başkanlık ettiği divana kadılar, müçtehitler, katipler, tanıklar ve vezirler üye olarak katılıyordu. Divanın baktığı işler; yerel yöneticilerin yaptıkları işleri araştırmak ve suçluları cezalandırmak, tahsildarın görevini kötüye kullanmasını önlemek, devlet memurlarının hukuk dışına taşan eylem ve işlemlerini saptayıp yargılamak, vakıfları denetlemek, Kadıların vermiş oldukları kararların uygulanmasını sağlamak, özel başvurular üzerine yargılamada bulunmaktır.¹⁷

Ombudsman kurumunun İsveç'te oluşum süreci dikkate alındığında, büyük bir olasılıkla Karl XII'nin Osmanlı devlet sistemi içindeki benzer kurumlardan etkilenmiş olabileceği anlaşılmaktadır. Gerçekten de Demirbaş Şarıl (Karl XII) 1709'da Rusya'ya Poltava'da yenilmiş olmasının ardından sığındığı Osmanlı devletinde (üç buçuk yıl Bender'de, iki yıl kadarda Dimetoka'da olmak üzere) beş

¹⁴ PICKL, Viktor : (Çev. Taykan ATAMAN), "Ombudsman Sisteminin İslami Temelleri", a.g.m., s. 801

¹⁵ PICKL, Viktor : (Çev. Taykan ATAMAN), "Ombudsman Sisteminin İslami Temelleri", a.g.m., s. 802

¹⁶ PICKL, Viktor J. : " Ombudsman ve Yönetimde Reform", a.g.m., s.39

¹⁷ AKGÜNDÜZ, Ahmet : *Eski Anayasa Hukukumuz ve İslam Anayasası*, Timaş Yayınları, İstanbul, 1989, s. 34

buçuk yıla yakın bir süreyle yarı esir durumda bulunmuş, bu süre içinde siyasal kurumları, devlet örgütünü yakından gözleme fırsatı elde edebilmiştir.¹⁸

XII.Charles (Demirbaş Şarl), Rus yenilgisinin ardından kaçıp Osmanlı devletine sığınmışken, kendi ülkesinde huzursuzluk ve düzensizlik baş gösterdi. Bu durum kralı daha Türkiye’de iken, bir buyruk çıkararak kendisinin en yüksek ombudsmanının başında bulunacağı bir büro oluşturmaya yöneltti. Bu büronun ana işlevi, yasalara uyulmasını ve kamu görevlilerinin yükümlülüklerini yerine getirmesini güvenceye almaktı. Başka deyişle Ombudsman, yargıçların ve öteki memurların toprak yasasının uygulanmasındaki etkinliklerini gözetmeyle yetkili kılındı.¹⁹ Bu Ombudsmanın herhangi bir otoritesi bulunmamakla birlikte salt Kralın temsilcisi sıfatıyla kamu düzenini sağlayan bir tür başsavcı idi. İhmal ve itaatsizlikleri araştırma yetkisine sahip bulunuyordu. Karl XII’nın ölümünden sonra Ombudsmanı Adalet Şansölyesi (Chancellor of Justice) atamakla görevlendirildi. Fakat 1772’de bu yetki Krala devredildi. Anayasa Komitesi daha sonraları Ombudsmanı yasama organının bir kuruluşu olarak (the Estate of Riksdag) görevlendirme önerisinde bulundu. Bu öneri ile yasama organının her bir kanadının, kendisi hakkında çıkarılmış olan normlara uygun, dürüstlüğü ve hukuk bilgisi ile tanınan bir kişiyi, kendi temsilcisi olarak yetki kullanmak üzere atamasını onaylandı. 1809’da İsveç Anayasasında Justitieombudsman (JO) kurumuna yer verilerek, bu kurum anayasallaşmış oldu. Bu kişi (Ombudsman), devletin kamu ajanları ve yargıçlarının yasaları uygulamasını gözetmek, uygun hukuk yöntemiyle bu kimseler hakkındaki görevi savsama veya yerine getirmeme, hukuku çiğneme, keyfi davranma, kurumun kendisine yüklediği görevleri yerine getirmeme, vb. yakınmaları araştırmak yetkisi ile donatılmıştır. Böylece hükümet organından bağımsız bir “gözetim organı”nın temelleri atılmış oldu.²⁰

19. yüzyılda Ombudsmanın faaliyetleri esas olarak mahkemeleri ve polisi denetlemekle ilgiliydi. 20. yüzyılda yönetimin gelişmesi ombudsmanın faaliyetlerini bürokrasiye kaydırıldı. 1915 yılında yükü o kadar ağırlaştı ki, askeri otoritelerin

¹⁸ AKINCI, Müslüm: *Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman*, Naklen MACHACEK, Rudolf, “Law and Justice: Two Sides of the Same Coin”, *Yönetimin Yargı Dışı Denetimi ve Ombudsman*, *Uluslar arası Sempozyum*, 23 Mart 1998, İzmit, s. 4

¹⁹ PICKL, Viktor J. : “ Ombudsman ve Yönetimde Reform”, a.g.m., s.39

²⁰ AKINCI, Müslüm: *Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman*, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., İstanbul, 1999, s. 266

işlemlerini denetlemekle görevli ayrı bir ombudsman olan Askeri Ombudsman ((MO) Militie Ombudsman) kuruldu.²¹ Bu ombudsman I. ve II. Dünya Savaşı yıllarında askeri yönetim alanında oldukça başarılı çalışmalar yapmasına karşın, savaş sonrasında iş yükü azalmıştır. Buna karşın Parlamento Ombudsmanının iş yükü önceki gibi artış göstermiş, buna bağlı olarak, daha fazla kaynağa gereksinim duyulmuştur. 1968'de her iki kurum birleştirilerek Kurum, farklı alanlarda çalışacak olan üç ombudsmanlı tek kuruluşa dönüştürülmüştür. 1976 Mayıs'ında yeni bir yapılanma ile sayı dörde çıkarılmıştır. Dört yıllık bir süre için parlamento tarafından atanan Ombudsman (JO, Justitieombudsman)'ın başında bir baş yönetici bulunmaktadır. JO'nun bir bölümü, bilgi edinme hakkının güvencesi olarak halkın resmi bilgilere ulaşımı ile ilgili sorunlara, bilişim sisteminden kaynaklanan sorunlara bakmakta; diğer birim (Deputy Ombudsman) adalet mahkemelerinin, savcılarının, yargıçların, polisin uygulamalarına ilişkin yakınmalara bakmakta; üçüncü birim, silahlı kuvvetlerin ve öteki ombudsmanların bakmadıkları sivil yönetimle ilgili işlere bakarken; dördüncü birim de vergi sorunları ve sosyal refah alanıyla ilgili sorunlara bakmaktadır. Bugün Parlamento Ombudsmanı (Justitieombudsmanen)'in yanısıra bir de hükümetin atadığı özel uzmanlığı gerektiren ombudsmanlar bulunmaktadır.²²

Ombudsman, 1809'dan başlayarak yüz yılı aşkın bir süre İsveç'e özgü bir kurum olarak kaldıktan sonra 1919'da Finlandiya'ca benimsenmiştir.²³

Finlandiya'da Ombudsmanın kaynağı İsveç'tekine benzerdir. Bu, Finlandiya yaklaşık 600 yıl kadar İsveç'in bir parçası olduğu için şaşırtıcı değildir. Finlandiya 1809 yılında Çarlık Rusya'sının yönetimine girdi ve yüzyılın sonunda Rusya'nın baskıcı girişimleriyle acı bir tecrübe yaşadı. Böylece Finlandiya'da bağımsız bir cumhuriyet olarak meydana getirilmiş olan 1919 Anayasası, vatandaşları yetkililerin keyfi yönetimlerine karşı korumaya yönelik kurumları kapsıyordu. 1919 Anayasasında İsveç karşılığı model örnek alınarak Ombudsman bürosu oluşturuldu.²⁴

²¹ ROWAT, Donald C. : "The Spread of the Ombudsman Idea", a.g.m., s.8

²² AKINCI, Müslüm: a.g.e., s. 268

²³ ULER, Yıldırım: "Ombudsman (Kamu Denetçisi)", I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, Üçüncü Kitap Çeşitli İdare Hukuku Konuları, Danıştay Yayını, Ankara 1990 , s. 1024

²⁴ ROWAT, Donald C. : "The Spread of the Ombudsman Idea", a.g.m., s.8

1919 yılında Finlandiya'nın Anayasası'na Parlamento Ombudsmanını koyarak ilk uyarlamayı gerçekleştirmesinin ardından çağdaş anlamda ombudsman kurumu üzerindeki dikkatler II. Dünya Savaşı'ndan sonraki yıllara rastlamaktadır. II.Dünya Savaşı'ndan sonra Bireyin idari yetkililerin fiillerine karşı korunmasına duyulan ihtiyaç üzerine Batı Avrupa'nın bütün demokratik ülkelerinde ombudsman fikri kabul görmeye başlamıştır.²⁵ 1954 yılında Danimarka'da, 1963 yılında da Norveç'te ombudsman oluşturuldu.²⁶

Danimarka'da 2.Dünya Savaşı'nın sona ermesini takip eden yıllarda,gittikçe artan sayıdaki alanda kamu hizmetlerinin kontrolü, düzenlenmesi, sübvansiyonu ve sağlanması için gerekli yasal düzenlemeler yapılarak hükümete yetki verilmesi sağlanmıştır. Böylece sadece kanun gücü olan kurallar ve düzenlemeleri yayınlama değil aynı zamanda bireysel durumlarla ilgili karar verme gücü, değerlendirme yetkisi de idari otoritelere verilmiş oldu. Ancak yasal prensipler bakımından bakıldığında, idari güçlerin işleyişinin yasal kontrolünün geleneksel yargı metotlarıyla karşılanmasının mümkün olmadığı görülerek gözlerin komşu ülkelerde uygulanan ombudsmana çevrilmesine neden olmuştur.²⁷ Özellikle yasama organının sınırlarını çizdiği bir yönetsel işlev uygulanırken, yönetimin sahip olduğu geniş takdir yetkisi yargı organlarınca tam olarak denetlenememektedir. Zira yasama organı "değerlendirmede bulunma" yetkisini özellikle yönetsel otoriteye vermiştir, yargıya değil. Bu da hukukun genel ilkelerini ve hukuk devletini zayıflatan bir olgu olarak yönetsel otoriteden yana, ama bireyin aleyhine bir durum olarak görülmektedir. Birey yönetimin adil, makul ve doğru olmayan kararlarıyla karşı karşıya kaldığında, onda hukuka ve adalete olan güven yitmektedir. Bu düşünceler doğrultusunda Danimarka Parlamentosu (The Folketing)1954'de Anayasanın 55.maddesine göre "Parlamento (Folketing) kendi üyesi olmayan bir veya iki kişiyi, devletin sivil ve askeri yönetimini denetlemek üzere seçer". 11 Haziran 1954'de Ombudsman Yasası çıkarıldı ve 22 Mart 1956'da bunu Ombudsman yönergesi izledi. Kurumun başına bir hukuk Profesörü olan Stephan Hurwitz getirildi. Yapı olarak zayıf bir konumda bulunmasına karşın,

²⁵ HOLM, Nielsen Eilshou: a.g.m., s. 14

²⁶ TEMİZEL, Zekeriya : *Yurttaşların Yönetime Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organı: Ombudsman*, IULA- EMME Yayını, İstanbul, 1997, s. 35

²⁷ HOLM, Nielsen Eilshou: a.g.m., s. 14

Prof. Hurwitz'in güçlü kişiliği sayesinde Ombudsman kurumu kısa zamanda güçlenmiş ve saygınlık kazanmıştır.²⁸

Her ne kadar İsveç ve Finlandiya'da Ombudsman kurumu daha önceden varsa da Danimarka Ombudsman Ofisi modern bir refah devletinde kurulan ilk ofistir. Bundan dolayı sonraki yıllarda dünyanın her yerinde kurulan bir çok ombudsman kurumu için önemli bir model olarak hizmet etmiştir.²⁹ Ombudsmanın dışarıda tanınmasına ve dikkatleri üzerinde toplamasına Danimarka Ombudsmanının neden olduğu da söylenmektedir.

Ombudsman kavramı 1962'de İskandinavya'dan ve öteki Avrupa ülkelerinden Pasifik'e taşınmıştır. Yeni Zelanda Ekim 1962'de Ombudsman tayin eden ilk İngilizce konuşan ülke oldu.³⁰ Yeni Zelanda, İsveç, Finlandiya ve Danimarka'dan sonra benzer Ombudsman kurumunu sistemine adapte eden dünyadaki dördüncü ülke olmuştur.³¹ Yeni Zelanda Ombudsman bürosu, daha çok Danimarka modeline yakın bir büro niteliği taşımaktadır. Başlangıçta görev alanı dar tutulmuş ve 1975 yılında yapılan değişiklikle özeysel ve yerel yönetim örgütünün büyük kısmı görev alanına eklenmiştir. Halen birisi baş ombudsman olan iki ombudsman görev yapmaktadır. Ombudsmanlar Parlamento görevlileri olup beş yıllık süre ile parlamentonun önerisi üzerine Genel Vali tarafından atanmaktadır.³²

1962 yılında Yeni Zelanda'nın benimsemesi ile kurum İngiliz Hukuk Grubuna (Common Law) sığramış ve 1967 yılında da, yönetsel işlemler için normal yargının bulunmadığı, buna karşılık parlamenter denetimin güçlü ve

²⁸ AKINCI, Müslüm: *Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman* Naklen GAMMELTOF, Hansen-Hans : *The Danish Ombudsman, An institution with far reaching consequences*, DJQF Publishing, Copenhagen 1994, s. 3

²⁹ GAMMELTOF, Hansen-Hans : "Introduction" GAMMELTOF, Hansen-Hans ve Flemming AXMARK(Ed.) *The Danish Ombudsman* içinde DJOF PUBLISHING, Copenhagen, Denmark, 1995, s. 9

³⁰ THYNNE, Ian : "New Zeland", ROWAT, Donald C. (Ed.) *Public Administration in Developed Democracies: A Comparative Study* içinde, MARCEL DEKKER , INC. New York and Basel 1988, s. 18

³¹ ROBERTSON, John: "The Danish Ombudsman: New Zeland's Precedent" , GAMMELTOF, Hansen-Hans ve Flemming AXMARK(Ed.), *The Danish Ombudsman* içinde DJOF PUBLISHING, Copenhagen, Denmark, 1995, s. 33

³² THYNNE, Ian : a.g.e., s. 18

parlamento üstünlüğünün çok belirgin olduğu İngiltere’de kabul edilmiştir.³³ 1967 Britanya “Ombudsman” yasası gereğince, Parlamento Yönetim Komiseri (PCA), kötü yönetime yönelik halktan gelen şikayetleri araştırmaktadır. Vatandaşlar şikayetlerini bir parlamento üyesi kanalıyla Parlamento Yönetim Komiserine iletebilmektedir.³⁴

1969’da Hawaii, Kuzey İrlanda ve Kanada’nın Quebec Eyaleti Ombudsman Kurumu ile tanıştı. Kanada devleti federal düzeyde bir ombudsman kurma çalışmalarına pek çok kez kalkıştıysa da bunda başarılı olamadı. Ancak Quebec eyaleti 1968 Mayıs’ında Kamu Savunmanı Yasası (Public Protector Act) ile bir ombudsman bürosu kurmayı başardı.³⁵

Kuzey İrlanda Parlamentosu 1969’da Parlamento Komiseri (The Parliamentary Commissioner) ve Yakınma Komiseri (The Commissioner for Complaints)’ni kurdu. İngiliz modeli esas alınarak oluşturulan Parlamento Komiserliği, halkın hükümet kuruluşlarının kötü yönetim tarzındaki yakınmalarını bir parlamenter aracılığıyla incelemekle görevlendirildi. 1974 Kuzey İrlanda Yasası değişikliği ile her iki Ombudsmanın da Westminster Parlamentosuna rapor vermesi istendi.³⁶

Amerika Birleşik Devletleri ulusal düzeyde bir Ombudsman kurumu ile tanışma fırsatı edinemedi, ancak İskandinav ülkelerinde Ombudsman kurumunun elde ettiği başarılar, sadece ulusal devlet kuruluşları nezdinde ve hatta alt düzeydeki mahalli kuruluşlarda bile beklenen ilgiyi uyandırdı. Bu deneyimlere ilk ilgiyi duyan ABD eyaleti Hawaii oldu. 28 Şubat 1967 tarihinde hazırlanan Ombudsman Yasa tasarısı çok kısa zamanda tartışılarak aynı yılın Nisan ayında hem Temsilciler Meclisi hem de Senato’da oybirliğine yakın bir çoğunlukla kabul edilerek yürürlüğe girdi. Ancak, yasanın çıkmasını takip eden iki yıl içinde kurumun nasıl örgütlenmesi gerektiği konusunda çalışmalar devam etti ve sonuçta, 103.000

³³ TEMİZEL, Zekeriya : a.g.e., s. 35

³⁴ SMITH, Brian : “The United Kingdom”, ROWAT, Donald C. (Ed.) **Public Administration in Developed Democracies: A Comparative Study** içinde, MARCEL DEKKER , INC. New York and Basel 1988, s. 82

³⁵ AKINCI, Müslüm: a.g.e., s. 272

³⁶ AKINCI, Müslüm: a.g.e., s. 273

dolarlık bir ödenek ayrılarak 17 Nisan 1969'da göreve başlayan ilk Hawaii Ombudsmanının emrine verildi.³⁷ Hawaii'yi Nebraska izledi ve 1971'de Nebraska'da Kamusal Dayanışma Yasası (Public Counsel Act) 'nda yapılan bir değişiklikle Ombudsman kuruldu.³⁸ Bunu Jawston, New York, Missoiri Ombudsmanları izledi.³⁹ Ombudsman kurumunun ABD ve Kanada da uygulanması daha alt düzeydeki birimlerin de konuya eğilmeleri ve halkla ilişkilerini daha gerçekçi temellere oturtabilmek için benzer kuruluşlar gerçekleştirme çabalarına girişmelerine neden olmuştur.⁴⁰

1973 yılında Ombudsmanlık, yönetim hukukunun ve yönetsel yargının yaratıcısı olarak kabul edilen Fransa'da, otoriter yönetsel yapıyı yumuşatmak ve yönetimle yurttaşlar arasındaki ilişkileri iyileştirmek gereğinin duyulması sonucu, kabul edilmiştir.⁴¹

Mediateur(Arabulucu) olarak ifade edilen ombudsmanın Fransa'ya gelişi biraz tartışmalı olmuştur. Çünkü Fransa'da geleneksel olarak yönetimle yönetilenler arasındaki uyuşmazlıklar yönetsel yargı tarafından çözümlenmektedir. Yaklaşık iki yüzyıldan beri Devlet Şurası İçtihadı yurttaş haklarını çok iyi koruyan bir yönetim hukuku anlayışı geliştirmiştir. Her yönetsel işleme karşı tüm ilgili yurttaşlara hukuka aykırı bir yönetsel işlemi iptal ettirme olanağı veren bir iptal davası hakkı her zaman vardır. En fazla takdir yetkisi taşıyan işlemler dahi hukukun genel prensipleri teorisine göre denetim görmek ve yönetimce yapılan değerlendirme açık yanılığı halinde yaptırıma bağlanmaktadır. Bununla beraber, 70'li yılların başlarında, 1968 Mayıs'ı karışıklıklarından sonra, devlete karşı güvensizlik giderek artmış ve yönetsel yargı eleştirilmeye başlanmıştır. Yönetsel yargı çok yavaş olmakla, fazlasıyla kamu çıkarı yanını tutmakla ve böylece yurttaş haklarının tam olarak tanınmasını engellemekle, zarara uğrayanların haklarını iyi tanzim etmemekle ve özellikle yasa ve düzenlemeleri aşırı titizlikle uygulamakla suçlanmıştır. Hukuka tümüyle uygun kararlar hakkaniyete uygun olmayabilir veya

³⁷ BAYLAN, Ömer : *Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkındaki Şikayetleri ve Türkiye İçin İsveç Ombudsman Formülü*, T.C. İçişleri Bakanlığı Tetkik Kurulu Başkanlığı Yayını, Ankara, 1978, s. 58

³⁸ CORCH, S. Robert : *State and Local Politics, The Great Entanglement*, Fourth Edition, Prentice Hall, New Jersey 1992, s. 220

³⁹ AKINCI, Müslüm: a.g.e., s. 273

⁴⁰ BAYLAN, Ömer : a.g.e., s. 49

⁴¹ TEMİZEL, Zekeriya : a.g.e., s. 35

öyle görünmeyebilir, ve kişi hakları saygısı, hakkaniyeti sağlama gereği hukuksallık kaygısını bir yana bıraktırabilir.⁴² Bu görüşler çerçevesinde bir ombudsmanın kurulup kurulmaması kamuoyunda, parlamentoda ve akademik ortamlarda tartışılmış ve en iyi ombudsman Danıştay'dır görüşünün güçlü bir şekilde savunulduğu Fransa'da 1973 yılında ombudsman kurulmuştur. Fransa'nın ombudsman kurumunu benimsemesi ile artık kurumun evrensel bir uygulanabilirlik niteliği olduğu ve bu salgının karşı konulmaz bir olgu olduğu kuşkusuz biçimde ortaya çıkmıştır.⁴³

1973'lü yıllarda Asya ve Afrika'daki bazı ülkeler ombudsman modelinden etkilenecek, yurttaşları yönetime karşı koruma düşüncesiyle hareket edecek kurumsal yapılanmalara giriştiler. 1973'de Hindistan'ın Bihar ve Rajasthan eyaletlerinde "Lokayukta" adı altında, Afrika kıtasında da Zambia'da Araştırma komisyonu adı altında bir ombudsman bürosu kuruldu.⁴⁴

1974'de Tuscany bölgesinde kurulan Yurttaş Savunmanı bürosu ile birlikte Ombudsman kurumu İtalya'ya girdi. Halen İtalya'da sadece sekiz bölgede (Tuscany, Liguria, Campania, Umbria, Lombardy, Latium, the Marches, Piedmont), ve Balzona Eyaletinde mevcuttur. Ombudsmanların faaliyeti alan bakımından dar ve bölgesel bürolarla sınırlıdır.⁴⁵

Avusturya, İskandinav modasından kendini alıkoyamadı ve uzun tartışmalardan sonra 1977'de Avusturya Cumhuriyet Ombudsmanı (Volksanwaltschaft) kuruldu.⁴⁶

1980'lere gelindiğinde tüm dünyada gittikçe yayılan Ombudsman dalgası hollanda ve İspanyayı da sardı. Hükümetin gittikçe artan faaliyetleri ve bireylerin haksız ve keyfi muamele görebileceğine yönelik olarak gittikçe artan korku

⁴² THERY, Jean Francois : "Mediateur", (Çev. Cevdet ATAY), KABAOĞLU, İbrahim (Der.) **Bağımsız İdari Otoriteler** içinde, Alkım Yayınları, İstanbul, 1998, s.40

⁴³ ULER, Yıldırım : a.g.m., s. 1025

⁴⁴ AKINCI, Müslüm: a.g.e., s. 276

⁴⁵ CAJSEJE, Sabino : "Italy", ROWAT, Donald C. (Ed.) **Public Administration in Developed Democracies: A Comparative Study** içinde, MARCEL DEKKER , INC. New York and Basel 1988, s. 310

⁴⁶ AKINCI, Müslüm: a.g.e., s. 277

sebebiyle 1981 yılında Ulusal Ombudsman yasası (Wet Natiole Ombudsman)yayınlanarak yürürlüğe girdi. 1 Ocak 1982'de de Hollanda Ulusal Ombudsmanı göreve başladı.⁴⁷ Yine 1981 yılında İspanya'da Halkın Avukatı Bürosu (Defender of the People(Defensor Del Pueblo)) Ombudsmanlığın uygulandığı diğer ülkelere uygun olarak İspanyol Anayasasıyla oluşturuldu.⁴⁸

Ombudsmanlık kurumu en önemli ilerlemesini 1988 yılında Polonya'da "Yurttaş hakları koruyucusu" adı altında kabulü ile sağlamıştır. Politik partilerden bağımsız, önemli denetim yetkilileri ile donatılmış, parlamentoya rapor vermekle yükümlü bir Ombudsmanın atanması Polonya'da batı tipi demokrasi modeline doğru gerçekleştirilmiş önemli bir adım olarak algılanmıştır.⁴⁹

Ombudsman kurumunun başarılı uygulamaları, Avrupa Konseyi'ni de harekete geçirmiştir. 23 Eylül 1985'de Bakanlar Komitesi, üye ülkelerde Ombudsman oluşturulmasına ilişkin bir tavsiye kararı almıştır. Söz konusu kararda, ulusal, bölgesel veya mahalli düzeyde ya da kamu yönetiminin özel alanlarda bir ombudsman atama imkanlarını araştırma veya atamasını gerçekleştirme; yönetimin işleyişinde insan haklarına ve temel özgürlüklere saygıyı teşvik edecek şekilde Ombudsmana soruşturma ve öneri getirme yetkisinin verilmesi veya mevcut yetkililerinin diğer araçlarla güçlendirilmesi tavsiye edilmektedir.⁵⁰

7 Şubat 1992'de, Maastricht'te imzalanan Avrupa Birliği Anlaşması'nda; Ortaklık yaşamının demokratikleştirilmesi süreci içerisinde ortaklık kurumlarının saydamlığını sağlayarak yurttaş ile bu kurumlar arasındaki güven ilişkisini güçlendirmeyi, ayrıca yurttaşın şikayetlerini kabul ederek ortaklık kurumlarının demokratik işleminde yurttaşla yardımcı olmayı amaçlayan "Avrupa

⁴⁷ KOOİMAN, Jan ve BREUNESE, Jaap : "The Netherlands", ROWAT, Donald C. (Ed.) **Public Administration in Developed Democracies: A Comparative Study** içinde, MARCEL DEKKER , INC. New York and Basel 1988, s. 250

⁴⁸ BELTRAN, Miguel: "Spain", ROWAT, Donald C. (Ed.) **Public Administration in Developed Democracies: A Comparative Study** içinde, MARCEL DEKKER , INC. New York and Basel 1988, s. 310

⁴⁹ TEMİZEL, Zekeriya : a.g.e., s. 36

⁵⁰ EKEN, Musa : "Yönetim Karşısında Vatandaşın Korunmasında Ombudsman Kurumunun Rolü", *Naklen Conseil de l'EUROPE, Droit de l'homme, Act de la Table Rond Avec Les Ombudsmens Europeens*(5-6 Juin 1985 Madrid), Strazbourg 1987, s. 142

Ombudsmanı" yaratılmıştır. Avrupa ombudsmanı, Avrupa Parlamentosu tarafından atanmakta ve Avrupa Adalet Mahkemesi ile aynı statüde bulunmaktadır. Herhangi bir birey, memur veya üye devletlerin herhangi bir birimi, doğrudan veya bir Avrupa Parlamentosu üyesi aracılığı ile şikayette bulunabilmektedir.⁵¹

Ombudsman kurumunun yaygınlaşması bununla bitmemiş dünyanın beş kıtasına birden yayılmıştır. 1995 yılı itibariyle Avrupa'da 27, Afrika'da 16, Latin Amerika ve Karaïplerde 14, Asya ile Avustralya ve Pasifik bölgesinde 8, Kanada'da 8, ABD'nin çeşitli eyaletlerinde 5 olmak üzere 75 ülkede faaliyette bulunan Ombudsman, şimdilerde 90'ı aşkın ülkede ciddi ve saygın bir kurum olarak yerini almış bulunmaktadır. Avrupa'da özellikle Sosyalist blokun çözülmesinin de etkisiyle ön plana alınan insan hakları sorunu Ombudsmana olan ilgiyi daha da arttırmış bulunmaktadır. Belçika, Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Macaristan, Litvanya, Makedonya, Romanya bu konuda hazırlıklarını tamamlamış ve kurumu oluşturmuşlardır. Avrupa kıtası bununla da yetinmeyip, bir adım ileri giderek Avrupa Birliği düzeyinde bir ombudsman kurulmasını sağlamıştır. Maastricht Anlaşmasının 138/E maddesiyle kurum 1 Eylül 1995'te faaliyetlerine başlamıştır. Bu, önemli bir ilerlemedir.⁵²

Türkiye'nin Avrupa Birliği "Yol haritası"nda göze çarpan konulardan birisi de, idari konulardaki ikilemleri ortadan kaldırmak için Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsman)'ın oluşturulmasıdır⁵³

Sonuç olarak günümüzün gittikçe genişleyen ve karmaşık bürokratik bir yapıya sahip olan, modern devletlerinde, özellikle 1980'lerden sonra insan hakları kavramının ön plana çıkmasıyla ombudsman hızla yayılmış ve yönetimle yurttaşlar arasındaki sorunların çözümünde önemli işlev gören bir kurum haline gelmiştir.

⁵¹ TEMİZEL, Zekeriya : a.g.e., s. 36

⁵² AKINCI, Müslüm: a.g.e., s. 278-279

⁵³ DAMLAPINAR, Zülfikar: "AB Sürecinde Türkiye'nin İletişim Politikası: AB'nin C'si", *Yeni Türkiye*, Avrupa Birliği Özel Sayısı, Y. 6, S. 36, Kasım- Aralık 2000, s. 885

II- OMBUDSMAN'IN TEMEL İŞLEVLERİ

Ombudsman kurumu, kamu yönetiminin ve idarenin eylem ve işlemlerinin, yasalara, mahkeme kararlarına ve hukuka uygunluğunu denetleyerek, insan hak ve özgürlüklerinin idare karşısında korunması konusunda önemli işlevler⁵⁴ gören demokratik bir araçtır.

Maddi bir yaptırım içermeyen yetkileriyle, demokrasi ve hukuk devleti savında bulunan bir toplumun, hukuka olan saygısının bir göstergesi olan ombudsman, içinde bulunduğu toplumda pek çok işlevleri yerine getirir. Yapısal özelliklerini göz önünde bulundurarak bu işlevleri;

- Koruma,
- Araştırma, İnceleme ve Denetleme,
- Yönetimin gelişmesine katkı sağlama⁵⁵, işlevleri olarak sıralayabiliriz.

A- KORUMA İŞLEVİ

Ombudsman kurumunu oluşturan ülkeler bu kurum vasıtasıyla yönetsel güçlerin istismarına ve diğer kötü yönetim şekillerine karşı bireyin korunmasını hedeflemektedir.⁵⁶

Koruma işlevi devletin yaptırım uygulama tekeline karşı bir önlem olarak, bireylerin temel hak ve özgürlüklerine ilişkin olası tehdit ve sınırlandırmalara karşı bir güvence oluşturmayı içerir.⁵⁷ Demokratik bir toplumda, bireye ve insan onuruna saygı ile temel insan haklarının korunması⁵⁸ en önemli amaçlardır.

Karar alma tekeli elinde bulunduran yönetim, hukuk düzeni içinde iş görürken pek çok yetki kullanır ve bu yetkilerin kullanılması sırasında çeşitli sınırlandırmalar, adaletsizlikler, keyfilikler ve yetkinin kötüye kullanılması olguları

⁵⁴ EREN, Hayrettin : "Ombudsman Kurumu", *Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi*, C.4, S. 1-2, Erzincan 2000, s. 94

⁵⁵ AKINCI, Müslüm: a.g.e., s. 284-292

⁵⁶ HOLM, Nielsen Eilshou: a.g.m., s. 13

⁵⁷ AKINCI, Müslüm: a.g.e., s. 284

⁵⁸ PICKL, Viktor J. : "Ombudsman ve Yönetimde Reform", a.g.m., s. 43

ortaya çıkar. Böylesi durumlarda vatandaşlar bu olgulara karşı koyacak güçlere ihtiyaç duyar. Böylesi bir ihtiyaç duydukları zamanlarda yargı yerlerinin yanısıra ombudsman da yönetimin karşısında yalnız olmadığını hissettirerek vatandaşlara önemli bir koruma sağlar.

Özellikle yeni demokrasilerde insan hak ve özgürlüklerini korumak amacıyla kurulmuş olan ombudsman, yargı organları ile birlikte pozitif hukuk düzeninin bireylere sağladığı hukuksal olanakları kullanmaya yardımcı olur. Hatta çoğu zaman yargının, idarenin "takdir yetkisi"ne bağlı işlemlerini denetlemekten kaçınması, Ombudsmanı harekete geçiren bir neden olabilir. Böylece yurttaş yönetim karşısında çifte siperli bir korumadan yararlanır.⁵⁹

Ombudsmanın çalışma şekline bakıldığı zaman bir çok koruma işlevini yerine getirdiği görülmektedir. Ombudsman bir şikayet üzerine veya re'sen incelediği bir konu hakkında ayrıntılı bir inceleme yapar. Yaptığı inceleme sonucunda idari eylemin uygun olup olmadığı, yasalara uygun olsa bile hakkaniyete uygunluğunu araştırır. İdari eylemin yasalara veya hakkaniyete uygun olmadığını tespit etmesi durumunda, öncelikle ilgili kurum nezdinde işlemin düzeltilmesini tavsiye eder. Ayrıca bu tür olayları rapor ederek kamuoyunu da bilgilendirir. Yasal değişiklikler gerekiyorsa parlamentoya sunduğu raporlarla bu değişikliklerin yapılmasını önerir. Böylece ombudsman, kişisel olaylar hakkındaki tavsiyelerle , yayınladığı raporlarla kurumları uyararak benzer olaylarda da aynı hataların yapılmasını önler. Yasalarda değişiklik yapılmasını önererek gerekli düzeltmelerin yapılmasını sağlar. Böylece vatandaşlar için çok geniş çaplı bir koruma işlevini yerine getirir.

Ayrıca ombudsman, bir şikayet kendi görev alanı dışında ise bireylere yargı yoluna başvurmalarında yardımcı olarak, yol göstererek bireylerin haklarının korunmasında etkin rol oynar. Eğer Ombudsman uygun biçimde ve akla yatkın hareket ederse, memurların yurttaşlarla ve onların işleriyle ilgilenirken kusurlarına karşı istenen bir önleyici etkiye sahip olabilir.⁶⁰

⁵⁹ AKINCI, Müslüm: a.g.e., s. 285

⁶⁰ PICKL, Viktor J. : "Ombudsman ve Yönetimde Reform", a.g.m., s. 46

B- ARAŞTIRMA, İNCELEME VE DENETLEME İŞLEVİ

Bürokratik hatalar, gücün (yetkinin) kötüye kullanılması ve kötü yönetim uygulamaları ombudsmanı harekete geçiren temel nedenlerdir. İdari makamların yapmış olduğu işlerde yasal olmayan davranış, ihmal, taraf tutma, bilgisizlik, yetersizlik, keyfilik, kötü niyet, gecikme vb. olumsuzluk emareleri varsa ombudsmanın araştırma süreci işlemeye başlar. Ombudsman bu süreci bir şikayet üzerine başlatabileceği gibi re'sen kendiliğinden de başlatabilir.

1- ŞİKAYET ÜZERİNE ARAŞTIRMA VE İNCELEME

Şikayet, ombudsmanı harekete geçiren genel nedendir. Ombudsman, şikayet üzerine araştırma ve inceleme yapabileceği gibi, kendi inisiyatifi ile araştırma yapma hakkına da sahiptir. İdari kuruluşları denetleyebilir ve basındaki haberlere bağlı olarak re'sen kendisi işlem başlatabilir. Ombudsmanın kendiliğinden incelemeye alacağı konuların kuşkusuz kamu yararını ilgilendiren bir yönü olmalıdır. Ombudsmanın kendiliğinden harekete geçme yeteneğini kullandığı durumlar, daha çok basında yer alan bir yakınmaya ilişkin olarak ortaya çıkan bireysel olaylar ya da sorunlarda yoğunlaşmaktadır.⁶¹ Şikayetler ya doğrudan doğruya vatandaş tarafından ya da bir parlamenter aracılığı ile Ombudsmana iletilmektedir. Örneğin İngiltere ve Fransa'da bireylerin başvuruları bir parlamenter aracılığı ile yapmaları gerekmektedir. Vatandaşlar isim, adres, şikayet konusu, kanıtlar ve belgeleri belirterek sözlü ve yazılı olarak ombudsmana başvurmaktadır.

Ombudsman, vatandaşlardan şikayet aldığı zaman, önce şikayet konusunda kendisinin yetkili olup olmadığına bakar. Kendini yetkili görmüyorsa veya yakınma konusu olay araştırılmaya değer bulunmuyorsa dilekçe reddedilir. Ombudsman kendini yetkili görüyorsa şikayeti incelemeye koyulur. Bu inceleme bazı esaslara göre cereyan eder. Ombudsman tarafından yapılan inceleme gizli olarak yürütülür. Ombudsman kendine uygun bulduğu kişilerden uygun bulduğu şekilde ve uygun bulduğu incelemeleri yaparak bilgi toplar. Ombudsman şikayete uygun olarak inceleme yapmaya karar verdiği zaman, bakanlığın en yetkili

⁶¹ GAMMELTOF- Hansen, Hans : "Ombudsman Kavramı" a.g.m., s 195

memuruna veya ilgili idareye ve alınan şikayet dilekçesinde aleyhinde iddia bulunan diğer bir kamu görevlisine veya şikayet edilen faaliyeti yapmak için yetkili kılınmış şahsa, şikayet dilekçesinde yer alan iddialara cevap verme fırsatını tanır. Ayrıca ombudsman yazılı veya sözlü delilleri ister, ilgili dairelerin dosyalarını inceleyebilir. Bu konuda tam yetkiye sahiptir. Bu kendisine verilmiş bir devlet imtiyazıdır⁶² Yakınmaya konu olmuş bir kamu kurumu elindeki bilgi ve belgeleri ombudsmana vermekten çekinemez.

Ombudsman incelemesini tamamlayıp sorunu aydınlığa çıkardığı zaman şikayet haksızsa, şikayetçiye kamu görevlisinin eyleminin doğru olduğunu açıklar. Vatandaşın şikayeti haklıysa ombudsman bir kusur veya yönetsel bir ihmâl saptarsa, suçlu olan memura kusurlarını bildiren ve tutacağı yolu gösteren bir yazı gönderir. Memurun yaptığı işlem veya yorum kusurlu, fakat kanunen cezayı gerektirmiyorsa, ombudsman ona doğru yolu gösterir ve buna göre işlem yapmasını ister. Gerektiğinde yapılan işlemin değiştirilmesini ve vatandaşın dilediği yolda işlem yapılmasını isteyebilir. Fakat ombudsman yönetimin yerine geçerek onun adına karar alamaz.⁶³ Ombudsman gerekli gördüğü durumlarda uygulamalardaki haksızlıkları ortadan kaldırmaya yönelik olarak kanun ve düzenlemelerde değişiklikleri de tavsiye eder.

Kural olarak ombudsman yönetsel işlemleri denetlemektedir. Bu işlemler, yönetim hukukunda "birel işlem" olarak adlandırılan işlem grubunda yer alırlar. Bu bağlamda denetimin konusu, bir kişi, nesne ya da olaya ilişkin olarak yapılan ve genel bir hukuksal durumdan bir diğerine girme, onun içinde bulunma veya ondan çıkma sonucunu doğuran koşul işlemlerle, sübjektif sonuç doğuran öznel işlemlerden kaynaklanan yakınmalar olmaktadır. Yönetimin kamu gücüne dayanarak ve kamu hizmetini yürütürken yapmış olduğu eylemler (yönetsel eylemler) de, doğurdukları sonuç itibarıyla ombudsman tarafından sorgulanabilmektedir. Bu tür eylemlerin hukuksallığı bir yana, doğurdukları sonuç

⁶² ARSLAN, Süleyman : "İngiltere'de Ombudsman Müessesesi", A./D., C. 19, S. 1, Mart 1986, s.

169

⁶³ TORTOP, Nuri : *Yönetim Biliminin Temel İlkeleri*, TODAİE Yayını, Ankara, 1990, s. 169

"hakkaniyet"e uygun bulunmuyorsa, gerekli düzeltmenin yapılması için girişimde bulunulmaktadır.⁶⁴

2- KENDİLİĞİNDEN ARAŞTIRMA VE İNCELEME

Ombudsman, yasal statünün elverdiği durumlarda kendi inisiyatifi ile kamu hizmetlerinin işleyişindeki düzensizlikleri gün ışığına çıkarmak için, inceleme ve soruşturma yapabilir. Ombudsmanın kendiliğinden harekete geçmesi için bir şikayetin olması gerekmemektedir. Basın yoluyla yada periyodik olarak kendisine sunulan soruşturma ve teftiş raporları aracılığıyla öğrendiği bir olayı incelemek suretiyle harekete geçebilir. Ayrıca ombudsman, zaman zaman çıktığı gezilerde istediği kamu yönetimini teftiş edebilir.⁶⁵ Örneğin Danimarka ombudsmanı yalnızca şikayetleri ele alan bir kurum değildir. Ombudsmana yasayla kendi inisiyatifi ile soruşturma başlatabilme gücü de verilmiştir. Ombudsman, hapishane, askeri kamplar vb. hükümet tarafından işletilen bütün kurumları denetleme gücüne sahiptir. Ombudsmanın kendi inisiyatifi ile incelemeye almış olduğu konular toplumda genel ilgi uyandıran konuları içermeye eğilimindedir.⁶⁶ Bununla ombudsman, Yurttaş ve yönetim arasındaki ilişkilerin genel gelişimine katkı sağlar. Aynı zamanda yönetimin belli bir konuda aynı yöntemi izlemesi (yöntemde süreklilik), aynı durumda olanlara farklı işlem yapmaması sağlanır. Kamu görevlilerine dağıtılan rehberlerde, bu araştırma bulguları belirtilerek davalar azaltılmış olur.⁶⁷

C- YÖNETİMİN GELİŞMESİNE KATKI SAĞLAMA İŞLEVİ

Kamu makamlarınca işlemlerin yapılması sırasında gözden kaçan veya memurların kötü niyeti yüzünden oluşan birçok olumsuzluklar meydana gelmektedir. Ombudsman gerek şikayet üzerine gerekse re'sen bu olumsuzlukların üzerine giderek idare üzerinde etkili olmaktadır.

⁶⁴ AKINCI, Müslüm: a.g.e., s. 289

⁶⁵ EKEN, Musa : *Kamu Yönetiminde Açıklık ve Bilgi Edinme Hakkı*, Naklen HADİ, Maher Abdel : "L'Extension de l'Ombudsman: Triomphe d'une Idee ou Deformation d une Institution?", *Revue International des Siences Administratives*, No:3, Bruxelles 1984, s. 340

⁶⁶ HOLM, Nielsen Eilshou: a.g.m., s. 19

⁶⁷ AKINCI, Müslüm: a.g.e., s. 287

Ombudsmanın idare üzerindeki etkilerini, önleyici etkiler ve caydırıcı etkiler olarak ikiye ayırmak mümkündür. Ombudsmanın önleyici etkisi, ombudsman tarafından sıkı bir denetime tabi tutulacağına bilincinde olan idarenin eylem ve işlemlerinde daha dikkatli davranması şeklinde ortaya çıkar. Ombudsmanın caydırıcı etkisi ise, hukuka aykırı eylem ve işlem yapmak niyetinde olan kamu görevlilerinin, yakalanmak endişesiyle bu niyetlerinden vazgeçmeleri şeklinde ortaya çıkmaktadır. Bu iki etkinin sonuç olarak kamu yönetiminin halkla ilişkilerinin iyileştirilmesi yolunda bir katkı sağlayacağı kuşkusuzdur.⁶⁸

Buna ek olarak ombudsman, zaman zaman, kendisinden yoğun şekilde şikayet edilen kamu kurumlarıyla ilgili olarak, söz konusu kamu kurumlarının gereksinim duydukları yapısal ve yöntemsel değişikliklere ilişkin önerilerini içeren raporlar hazırlayabilmektedir. Bunun yanında kamu yönetiminin genelini ilgilendiren aksaklıklarla ilgili öneriler de yapabilir. Ombudsmanın bu konularda yapacağı öneriler kamu yönetiminde reform yapmak isteyenler için çok büyük önem taşımakla kalmayıp, yurttaşlara dolaylı yollardan da olsa kamu yönetimindeki reform hareketlerine katılabilmelerinin yolu açılmaktadır.⁶⁹

Ombudsmanın önerileri, çoğunlukla yöneticilerin kendiliğinden yapabilecekleri, ancak sorumluluktan korktukları için girişimde bile bulunmadıkları işlemlerdir. Öneriler, tüm toplumun güvenini kazanmış ve yaptığı işten hiçbir çıkar sağlamayacağına inanılan Ombudsmandan geldiği için yöneticilerce gönül rahatlığı ile uygulanabilmektedir.

Bu etkilerinin yanında ombudsman karşılaştığı konularla ilgili olarak kamu hizmetlerinin gelişmesi için mevcut yasal düzenlemelerin eksiklikleri ile ihtiyaç duyulan düzenlemeleri ana hatlarıyla belirten yıllık bir raporu yasama meclisine sunar. Bu da yasama meclisinin gözetim fonksiyonunu yerine getirmesine yardımcı olur.⁷⁰ Aynı zamanda gerekli düzenlemeler yapılarak eksiklikler

⁶⁸ ERHÜRMAN, Tufan : a.g.m., s. 100

⁶⁹ AKINCI, Müslüm: a.g.m., s. 100

⁷⁰ MIEVALD, Robert D. : *Public Administration- A Critical Perspective*, Mc Graw –Hill Book Company, 1978, s.248

giderilebilir. Örneğin, Avusturya Ombudsman bürosunda (volksanwaltschaft) Ombudsman, 8 yılda yasaların ya da yönetsel sistemin değiştirilmesi için 150'den çok öneride bulunmuş ve bunların yarısından çoğu gerçekleştirilmiştir.⁷¹

Fransız Ombudsmanının (Mediateur), Bir olaydan hareketle önerdiği yasa değişikliğinin hikayesi aşağıda örnek olarak verilmiştir.

"Bir Paris mahkemesinin Marsilya'da oturan bir kişi hakkında gıyabi tutuklama kararı alması üzerine, Marsilya polisi ilgili şahsı büyük bir süratle tutuklayarak Paris'e getirir. Ancak bu arada mahkeme yanlış bir karar verdiğinin farkına varır; tutuklama kararını kaldırıp kararını da derhal Marsilya'ya bildirir. Durumun anlaşılmasından sonra ilgili şahıs polis tarafından serbest bırakılır. Ancak Ekim ayında Marsilya'da kısa kollu bir gömlekle dolaşan bu şahıs Paris'in soğuğuna, hem de cebinde dönüş parası bulunmadığı halde, bırakılmıştır. Marsilya'ya dönüşü çok zahmetli olur; günlerce sürer ve bu olay nedeni ile hastalanır. İyileştikten sonra da bir parlamenter aracılığı ile mediateur'e (ombudsman) başvurur".⁷²

Burada ombudsman açısından olayın çözümü bireyin uğradığı zararın çözümü olayı değildir. Kaldı ki, bu yargının yetkisine girmektedir. Bu olayda yönetimi suçlamayı gerektirecek somut bir davranışta bulunmamaktadır. Polisi, görevini hızlı olarak yerine getirdiği için suçlamak da olası değildir. Ayrıca Fransa'da bu şekilde haksız olarak tutuklanan bireylerin ikametgahlarına kadar götürülmesi gibi bir yasal düzenleme de bulunmamaktadır. Ombudsman için önemli olan bu tür olayların tekrarının önlenmesi ve bireylerin benzer durumda kalmamasıdır. Bu durumda Ombudsmanın, bu tür şikayetlerin doğmasını önlemek amacıyla, Parlamente'ye yasa tasarısı önerisi götürme zorunluluğu bulunmaktadır ki, bu yapılmış ve hazırlanan öneri üzerine haksız tutuklananların ikametgahlarına kadar masraflarının karşılanmasına ilişkin bir yasanın çıkmasına önayak olunmuştur.⁷³

⁷¹ PICKL, Viktor J. : "Ombudsman ve Yönetimde Reform", a.g.m., s. 46

⁷² TEMİZEL, Zekeriya : a.g.e., s. 50

⁷³ TEMİZEL, Zekeriya : a.g.e., s. 50

Ombudsman raporlarında kamu kurumları ve memurlar hakkında da eleştiriler, memurlar için hoş olmayan şeyler yazabilmektedir. Kamu kurumları ve memurlar hakkında hoş olmayan şeylerin yazılmış bulunması, yanlış yaptığının belirtilmesi, belki azarlanması korkusu, memurların işlerini yaparken halkı daha çok gözetmeleri ve kendi emrindekilere de bu yolda davranmaları gerektiğini öğretmeleri sonucunu doğuracaktır. Ombudsmanın bu dolaylı etkisini sayıya vurmak güç olmakla beraber görgül araştırmalarla birtakım kanıtlar bulunabilir. Ombudsman, kamu görevlilerinin hatalarını daha iyi yakaladıkça, bürokrasinin bunları yinelenmesi o ölçüde önlenmiş olacaktır.⁷⁴

Kamu bürokrasisindeki rüşvet, zimmete para geçirme, görevi kötüye kullanma gibi dürüstlük ve ahlak kurallarına aykırı eylemler halkın yönetime olan saygısını ciddi biçimde azaltmaktadır. "Bürokratik yozlaşma" sendromunun önüne geçilmesinde Ombudsman oldukça yararlı katkılar sağlamaktadır. Yargısal ve hiyerarşik denetimde küçük ölçüde işlerin yasa ve kurallara uygun olup olmadığı (biçim) üzerinde durulmakta, ama "verimlilik" ve "etkililik" yönünde bir değerlendirme yapılmamaktadır. Bunun sonucunda kamuya verilen büyük zararlardan çoğu kez bir sorumlu kişi bulunamamaktadır. İşte Ombudsman bu noktada, kamu bürokrasisinin geneli üzerindeki geniş denetim yetkisiyle bakanlıklar ve bağlı kuruluşlar ile yerel yönetimler hakkında hazırladığı raporları Parlamento'nun ve kamuoyunun dikkatine sunarak "temiz toplum" "temiz siyaset" yönündeki demokratik ülkeye katkı sağlamaktadır.⁷⁵

Ombudsman yönetimin geliştirilmesine olan katkılarının yanında doğru yapılmış yönetsel eylemlerin ve kararların savunulmasına da yardımcı olur. Böylece kamu görevlileri için tarafsız bir makam tarafından aklanma olanağı sağlanır bu da görevlilerin çalışma azimleri ve morallerinin yükseltilmesine yardımcı olur.

Sonuç olarak faaliyet alanı incelendiğinde ombudsmanlık kurumu devlette bir toplam kalite kurumu oluşması olarak nitelendirilebilir. Ombudsman, halkın

⁷⁴ PICKL, Viktor J. : "Ombudsman ve Yönetimde Reform", a.g.m., s. 45

⁷⁵ AKINCI, Müslüm: a.g.e., s. 293

avukatlığını yaparak devletteki yanlış bürokratik uygulamalara karşı halkın haklarını korumak ve gerekli iyileştirmelerin yapılmasını sağlamak, toplam kalite temel felsefesine uymaktadır.⁷⁶

Ortaya çıkışından beri gelişmiş ülkelerde olduğu gibi gelişmekte olan ülkelerde de hukuk devletinin güçlendirilmesi ve demokratikleşmenin bir elemanı olarak görülmeye başlanan ombudsmanın, tam olarak anlaşılabilmesi ve diğer benzer kurumlardan farklılıklarının görülebilmesi için bazı özellikleri üzerinde durulması gerekmektedir.

III.OMBUDSMAN KURUMUNUN ÖZELLİKLERİ

Ombudsman, ortaya çıkışından beri gelişmiş ülkelerde olduğu gibi gelişmekte olan ülkelerde de hukuk devletinin güçlendirilmesi ve demokratikleştirilmesinin bir elemanı olarak görülmeye başlamıştır. Kurumun popülaritesinin artması nedeniyle yargı dışında oluşturulan “her şikayet mercii” ombudsman olarak anılmaya başlamış, böylece de kurum konusunda bir kavram karışıklığı olduğu izlenimi belirmiştir. Bugün devlet düzeyinde ve yerel yönetimler düzeyinde görev yapan ombudsmanlar yanında ihtisas ombudsmanlarına(askeri, tüketici, çocuk, sinema, basın ombudsmanları gibi) ticari ombudsmanlara(banka, sigorta, taşımacılık ombudsmanlarıgibi) ve bulundukları yere göre (aile, üniversite) ombudsmanlarına rastlanmaktadır. Ancak bir kurumun “ombudsmanlık modeli” içerisinde sayılabilmesi için, görevinin tanımından, yetkilerinden, statüsünden, kaynaklanan üç temel özelliğe sahip olması gerekmektedir.⁷⁷ Birbirini tamamlayan bu üç özellik, birey hak ve özgürlüklerinin korunmasına yönelik şikayetlerin giderilmesinde diğer bütün sistemlerden onu farklı kılmakta ve ombudsmana bir üstünlük sağlamaktadır.

⁷⁶ AKGÜL, Aziz : a.g.t., s.207

⁷⁷ TEMİZEL, Zekeriya : a.g.e., s. 39

A-OMBUDSMANIN GÖREVLERİ

Ombudsmanın görevi; kamu otoriteleri ile bireyler arasındaki ilişkiler nedeniyle ortaya çıkan sorunlarla ilgilenmektir.⁷⁸

Ombudsman kamu yönetimine karşı bireylerin şikayetlerini ele almakta; soruşturma yaparak durumu saptamakta; idarenin olaydaki tutumunu ve uygulamasını değerlendirmekte; idarenin aksayan, işlemeyen ve eksik yanlarını, kusurlarını ortaya çıkarmakta ve eleştirmekte; bir çözüm getirme çabasına girişmektedir.⁷⁹

Ombudsman kamu yönetiminde bir emniyet sübabı gibi görev yapmakta, kamunun gerçekleştirdiği iş ve işlemleri birey açısından kontrol etmektedir.⁸⁰

Ombudsmanın görevlerini; görev alanına giren konular ve görev alanına giren kuruluşlar olarak ayırma tabi tutarak incelemek, konunun daha iyi açıklanması açısından yararlı olacaktır.

1-OMBUDSMANIN GÖREV ALANINA GİREN KONULAR

Ombudsmanın kamu otoriteleri ile birey arasındaki ilişkilerde müdahale ettiği alan, kurumun uygulandığı ülkelerde farklılıklar göstermektedir.

Ombudsmanın görevi İsveç'te insan hak ve özgürlüklerinin korunması olarak belirlenirken, İngiltere'de vatandaşın kötü yönetime karşı korunması, Fransa'da vatandaş ile yönetim arasındaki ilişkilerin iyileştirilmesi ve idarenin eylem ve işlemlerinde hakkaniyetin temini olarak açıklanmaktadır. Bugün bir çok ülkede ombudsmanlar bu görevleri birlikte ya da sadece bir ya da iki alanda sorumlu olarak yürütmektedirler.⁸¹ Örneğin Danimarka Ombudsmanı hem vatandaşın kötü yönetime karşı korunması, hem de yönetim ile vatandaş arasında

⁷⁸ TEMİZEL, Zekeriya : a.g.m., s. 766

⁷⁹ ÖRNEK, Acar : *Kamu Yönetimi* , Meram Yayın Dağıtım, İstanbul 1991, s. 257

⁸⁰ DEDE, Emre : "Denetim Sistemi ve Ombudsman ", *Yerel Yönetim ve Denetim*, C. 2, S. 8, Eylül 1997, s. 43

⁸¹ TEMİZEL, Zekeriya : a.g.e., s. 40

iyi ilişkilerin geliştirilmesi görevlerini üstlenirken⁸² İngiliz Parlamento Komiseri yurttaşların kötü yönetime karşı korunması görevini üstlenmektedir.

Ombudsmanlara yurttaşların hak ve özgürlüklerinin koruyuculuğu görevi verilen ülkelerde –İsveç, Norveç ve Danimarka’da olduğu gibi- hak ve özgürlükler Anayasa ve yasalarla güvence altına alınmıştır. Ombudsmanlar bu ülkelerde daha çok özgürlüklerin özü ya da kullanım biçimleriyle ilgilenirler. Yönetmelik işlemleri nitelik ve kalite bakımından olduğu kadar eşitlik ilkesi açısından da değerlendirirler. Yapılan haksızlıkların nedenlerini bulmak amacıyla sistematik araştırmalar yapar, sorunların çözümünü öneri olarak kamu yönetiminin istifadesine sunarlar.⁸³

Görevi yurttaşların kötü yönetime karşı korunması olan ombudsman uygulamasına en belirgin örneği İngiliz Ombudsmanı (İdare İçin Parlamento Komiseri) oluşturmaktadır.

İngiliz Ombudsmanının görevi, idari fonksiyonları kullanırken (veya kullanmaktan imtina ederek) merkezi idare organları, personeli veya onun adına hareket eden diğer makamların, kötü yönetimin bir sonucu olarak haksızlığa uğradığını iddia eden fertler veya özel hukuk tüzel kişilerinin şikayetlerini incelemektir.⁸⁴

Kötü yönetim kavramından anlaşılması gerekenler genel olarak önyargılı, taraflı davranmak, ihmal(görevi savsaklama), liyakatsizlik, ehliyetsizlik, gecikme, bilgisizlik, kötü muamele, kötü niyet, namussuzluk(rüşvet, zimmet, irtikap, ihtilas), keyfi yersiz tutum ve davranışlar olarak sıralanabilir. İngiliz ombudsmanı, bireysel şikayetlerin giderilmesinin yanısıra kötü yönetimi ve haksızlıkları önlemek amacıyla kamu yönetiminin iyileştirilmesi ile ilgilenmektedir. Bu şekilde idari kararların hukuksallığı veya “yanlışı” gibi mahkemelerin yetkisinde bulunan durumlar kapsam dışında tutulmuştur.⁸⁵ Böylece İngiltere Ombudsmanının görev

⁸² AVŞAR, B. Zakir : *Ombudsman (Kamu Hakemi) Türkiye İçin Bir Model Önerisi*, Hak İş Konfederasyonu Yayını, Ankara 1999, s. 54

⁸³ AKIN, Cengiz : “Cumhuriyetimizin 75. Kuruluş Yıldönümünde Yönetimin Denetlenmesinde Yeni Bir Denetim Yolu: Ombudsman(Yüksek Yönetim Denetçisi)”, *Türk İdare Dergisi*, Y.70 , S. 421, Aralık 1988, s. 527

⁸⁴ ARSLAN, Süleyman : a.g.m., s.159

alanı, kötü yönetim ve kötü yönetimden doğan şikayetlerin giderilmesi ile sınırlandırılmıştır. Dolayısıyla bu ülkede ombudsmanlar bireysel şikayetlerin giderilmesinin yanısıra, kötü yönetim ve genelde de haksızlıkları önlemek amacıyla, tüm kamu yönetiminin iyileştirilmesi ile ilgilenirler.⁸⁶

Yönetim-Yurttaş ilişkilerinde hakkaniyetin sağlanması görevini üstlenen – Fransa’da olduğu gibi- ülkelerde ombudsmanın görevi yasalara uygun ancak, hakkaniyetli olmayan bir işlemi hakkaniyetli bir hale getirmektir. Bu amaçla ombudsmanlar, şikayetçinin durumunu hakkaniyetle düzeltmeye imkan verecek bütün çözümleri salık vermek, yönetimi iyileştirecek yapıda olduğunu düşündüğü bütün önlemleri yetkili birimlere önermek, yasal düzenlemelerde yapılmasını gerekli gördüğü değişiklikleri telkin etmek görevlerini yerine getirmek durumundadır.⁸⁷

Yönetim-Yurttaş ilişkilerinde hakkaniyetin sağlanması görevini üstlenen Fransız ombudsmanının bu işlevini daha anlaşılır kılmak için “hakkaniyet” kavramına açıklık getirmek yararlı olacaktır.

Hakkaniyet, yasa ve uygulamaları yumuşatmakta kullanılan hukukun istisnai bir düzenleyicisidir. Bazı durumlarda yasa ya da kuralın eksiksiz olarak uygulanması bazı adaletsizliklere yol açabilir. Bu durum yasaların hazırlanması sırasında yasanın değineceği bütün seçeneklerin göz önüne alınmamasından kaynaklanabileceği gibi birey ya da kurumların özel durumlarından da kaynaklanabilir. Bu durumda “yasa ve kurallara uygun, ancak hakkaniyetli olmayan (doğruluğu kamu vicdanınca onaylanmayan) yönetsel işlem “ olgusuyla karşı karşıya kalınacaktır. Böyle bir durumda ombudsmanın görevi yasalara uygun ancak hakkaniyetli olmayan bir işlemi hakkaniyetli bir hale getirmektir. Bu daha çok kamu yönetimini çok iyi bilen ombudsmanların kamu kurumlarının olanaklarını kullanarak işlemi kabul edilebilir bir hale getirmesidir. Ombudsmanın önerileri çoğu kere yöneticilerin kendiliğinden yapabilecekleri, ancak sorumluluktan korktukları

⁸⁵ UYANIK, Sırrı :”İngiliz Yerel Yönetimlerinde Ombudsman Denetimi”, *Türk İdare Dergisi*, Y. 66, S. 403, Haziran 1994, s. 206

⁸⁶ TEMİZEL, Zekeriya : a.g.e., s. 43

⁸⁷ AKIN, Cengiz : a.g.m., s.527-528

için girişimde bile bulunmadıkları işlemlerdir. Öneriler, tüm toplumun güvenini kazanmış ve yaptığı işten hiçbir çıkar sağlamayacağına inanılan ombudsmandan geldiği için yöneticilerce gönül rahatlığı ile uygulanabilmektedir. Fransız ombudsmanının hakkaniyet sağlanmasına yönelik önerilerde bulunabilmesi üç koşulun varlığı halinde söz konusu olabilmektedir:

1-Her şeyden önce bireylerin, yasa koyucunun kesinlikle bilinçli olarak istediği bir durumda bulunmaması gerekmektedir.

2-İkinci olarak yasanın uygulanmasının ilgili birey için önemli ve özel bir zarara yol açması gerekmektedir.

3-Üçüncü olarak uğranılan zararın onarılabilir olması gerekmektedir.⁸⁸

Fransa'da yönetim, ombudsmanın hakkaniyet alanındaki önerilerine büyük bir istekle cevap vermektedir.

Ombudsmanların görev alanına giren konular, ayrı ekoller oluşturan üç ülkeden bahsedilerek belirtilmeye çalışılmıştır. Bu nedenle ön plana çıkmış bu üç ekol dışında bir başka uygulamanın olmadığı veya olamayacağı sonucu çıkarılmamalıdır. Kuşkusuz ülkeler, kendi tercihlerine göre ombudsmanların görev alanlarını, bu ekollerden bir veya bir kaç ile sınırlı tutabilecekleri gibi tüm konuları birlikte düşünebilir, hatta daha genişletebilirler.

2-OMBUDSMANIN GÖREV ALANINA GİREN KURULUŞLAR

Devlet, yerel yönetimler, kamu yönetim müesseseleri ve kamu görevi gören kuruluşlar ombudsmanın görev alanı içerisindedirler. Ombudsmanın uygulandığı ülkeye göre bu görevlerin tümü birden veya bir kısmı ombudsmanın görev alanında yer alır. Kimi ülkelerde yargı kuruluşları da ombudsmanın görev alanı içerisinde tutulurken, kimi ülkelerde ise yargı, ordu vb. kurumlar ombudsmanın görev alanı dışında tutulmuşlardır.⁸⁹

İsveç'te ombudsmanın görev alanı, başlangıçta yargı otoritelerini ve onlara bağlı yönetimleri kapsarken, 1950'li yıllardan itibaren genişleyerek diğer yönetsel

⁸⁸ TEMİZEL, Zekeriya : a.g.e., s. 45-47

⁸⁹ AVŞAR, B. Zakir : a.g.e., s. 61

otoriteler ve yerel yönetimlerde dahil edilmiştir. Finlandiya’da ombudsmanın görev alanı, merkezi ve yerel tüm yönetim birimlerini kapsamakta, bakanlar ile yerel yönetimlerin seçilmiş yöneticileri, askeri birimler ve yargı bu alan içerisinde bulunmaktadır. Danimarka’da ombudsmanın görev alanı –yargı organları dışında- kamu yönetimi içerisinde yer alan tüm bakanlıkları, kamu kuruluşlarını, kamu yetkisini kullanan herkesi kapsamaktadır. Norveç’te ombudsmanın görev alanı, Bakanlar Kurulu kararları, maliye müfettişlerinin çalışmaları, yerel yönetimler dışında “hükümete ait kamu yönetimi organları, kamu yönetimleri ve hükümetin hizmetinde bulunan diğerleri” şeklinde tanımlanmaktadır. Askeri yönetim ise sivil ombudsmandan önce kurulan askeri ombudsmanın görev alanı içerisindeydir.⁹⁰

İlke olarak ombudsmanlar özel kişiler arasındaki uyuşmazlıklar ile yaşamayla ilgili alanlarda inceleme yapmazlar. Ancak bazı Afrika ülkelerinde, çevreye ilişkin konularda özel kişilerin eylem ve işlemleri de kapsam alanına sokulmuştur.⁹¹

İngiliz ombudsman kurumu ise görev alanlarına göre organize edilmiştir. Parlamento Ombudsmanı, Sağlık Hizmetleri Ombudsmanı, Yerel Yönetim Ombudsmanı, , Adli Hizmetler Ombudsmanı, Özel Sektör Ombudsmanları şeklinde isimlerinde belirlenen görev alanlarına giren konularla uğraşmaktadırlar. Bu ombudsmanlardan en önemlisi olan Parlamento Ombudsmanının görev alanına girmeyen konular, Personel meseleleri, askeri konular, ticari işlemler vb. konulardır.⁹²

B- OMBUDSMANIN YETKİLERİ VE KARARLARININ ETKİLİLİĞİ

Ombudsman klasik anlamda ne bir yargıç veya savcı, ne de bir avukattır. Yasal konumu bağımsız olmasına karşın yargılamada bulunur fakat yargıç gibi kesin bir hüküm vermez. Ancak kendisi “doğal yargıç” ilkesine uygun ve adil davranmak durumundadır. Kraldan çok kralcı davranıp yönetim üzerinde gereksiz

⁹⁰ AKIN, Cengiz : a.g.m., s. 528

⁹¹ EREN, Hayrettin : "Ombudsman Kurumu", Naklen HATCHARD, John : " The Ombudsman in Africa Revisited", *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 40 Part. 4, October 1991, s. 939-943

⁹² ATAMAN, Taykan : " Ombudsman ve Temiz Toplum", *Yeni Türkiye*, Y.3, S. 14, Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı II, Mart- Nisan 1997, s. 782-783

sıkıntılara yol açmadan, olayları “hakkaniyet” terazisinde tartarak yönetimin kötü işleyip işlemediğini tartmaya çalışır. Savcı gibi sadece kamu hukukunun zorunlu kıldığı durumlara sınırlı olmak üzere dava açmakla ve yargılamada taraf olmakla kalmaz; çözüm üretmek üzere harekete geçer.⁹³

Ombudsmanların çok geniş sorgulama ve araştırma yetkileri bulunmakla birlikte, kamusal eleştiri ve ikna dışında, zorlama yetkileri bulunmamaktadır. Karar verme, yönetimce verilmiş bir kararı ortadan kaldırma ya da değiştirme yetkilerinin olmaması ombudsmanların genel niteliğidir.⁹⁴

Burada hemen şu soru akla gelebilir. Ombudsmanın karar verme, yönetimce verilmiş bir kararı ortadan kaldırma ya da değiştirme yetkisi yoksa, ombudsmanın reform önerilerine ve girişimlerine kamu yönetimi birimleri uymazsa, hatta kötü niyetle hareketsiz kalarak karşı koyarsa, gerçek bir zorlama gücüne sahip olmayan ombudsman çaresiz kalmaz mı?

Böyle bir durumda Ombudsman tavsiyelerini yayınlamak suretiyle kamu oyunu yönetime karşı tavır almaya çağırabilir. Örneğin Fransa’da bu yöntemden gittikçe daha sık yararlanılmakta(1992’de 26 kez) ve çoğu zaman nazik durumlardan çıkış sağlamaktadır. 1992 de haklılığı kanıtlanmış başvuruların sadece % 6’sı bir aracılık engeline takılmış ve 1993’te bu oran % 4’e gerilemiştir.⁹⁵

Böyle bir durumda ombudsman kamuoyuna açıklamanın yanında durumu parlamentoya da bildirmektedir. Ayrıca Ombudsman geçerli yasal sistemde bulunan bir denetim vakasının incelenmesi sırasında ortaya çıkan yetersizliklere, farklılıklara ve eksikliklere, yasama organının dikkatini çekme yetkisine sahiptir.⁹⁶

Yönetimin hatalarının kamuoyuna bildirilmesi , hak ve özgürlük ihlallerine, kötü yönetime karşı bir kamuoyu oluşturulması, ombudsmanlık kurumunu etkin kılan en önemli unsurdur. Ombudsman bir yönetsel işlemi tüm boyutlarıyla ortaya

⁹³ AKINCI, Müslüm: a.g.e., s. 303

⁹⁴ TEMİZEL, Zekeriya : a.g.e., s. 53

⁹⁵ THERY, Jean-Francois : (Çev. Cevdet ATAY) “Mediateur”, KABAOĞLU, İbrahim Ö., (Der.), **Bağımsız İdari Otoriteler** içinde, Alkım Yayınları, İstanbul 1998, s. 45

⁹⁶ <http://www.sise/des/infosweden/ovriga/ih71pdf> (10.10.2002)

koyan araştırması sonucunda vardığı sonucu kamuoyuna açıklayarak halkın, yönetim üzerinde en yaygın ve etkili demokratik denetimini sağlamaktadır. Kararlarının sonuçları; eleştiri, yönetimi daha önceki kararlarını yeniden gözden geçirerek kaldırma yada değiştirmeye ikna, olayları kamuoyuna açıklayarak halkın demokratik denetimini sağlamaktan ibaret olan ombudsman, denetim görevini yerine getirirken çok geniş yetkiler kullanmaktadır.⁹⁷

Yasa ile desteklenmiş bu yetkiler kapsamında ombudsman, hakkında şikayet bulunan kurumun her türlü bilgi ve belgelerine başvurma, onlardan konuyu aydınlatacak bulgular elde etme, gerekirse tanık dinleme, kurumun temsilcilerini sorgulama, bilirkişiye başvurma, olay yerinde keşifte bulunma gibi işlemleri yapabilmektedir.⁹⁸

Bu geniş soruşturma yetkisi ombudsmanı yönetim mekanizmasının kalbine götürerek gerçeği olduğu gibi ortaya çıkarmasına ve sıradan bir yurttaşın, hatta parlamento üyesinin bile sahip olamadığı, yönetsel işlemlerin gerçek ölçelerini öğrenmesine olanak vermektedir.⁹⁹

Ombudsman, yapmış olduğu denetim, inceleme-soruşturma sonucunda, vardığı sonuçları, görüşlerini ve eleştirilerini yönetime bildirir, yönetimden tutum ve davranışlarını değiştirmelerini isteyebilir, suç işlediği (disiplin-cezai) kanaatine vardığı görevliler hakkında soruşturma açar veya açılmasını isteyebilir. Denetim sonuçlarına göre, anayasaya aykırılık başvurusunda bulunma, yasal düzenleme ve reform önerilerinde bulunma yetkilerine sahiptir.¹⁰⁰

Ombudsman, kendisine gelen şikayetlerin araştırılmaya değer olup olmadığına karar verme yetkisine de sahiptir. Aynı biçimde bir şikayette sözü edilen her noktayı ele almak zorunda değildir. Ayrıca araştırmasını sorunun başka yönlerini kapsayacak biçimde genişletebilir, yada istediği zaman bir araştırmayı

⁹⁷ TEMİZEL, Zekeriya : a.g.e., s. 54

⁹⁸ AKINCI, Müslüm: a.g.e., s. 303

⁹⁹ TEMİZEL, Zekeriya : a.g.e., s. 54

¹⁰⁰ AKIN, Cengiz : a.g.m., s. 530

durdurabilir. Bunun yanında Ombudsmanın bir olayı araştırması, genel olarak o olayla ilgili yönetim üzerinde güçlü bir etki yaratmaktadır.¹⁰¹

Ombudsman, denetimlerini baskın şeklinde haber vermeden yapma yetkisine de sahiptir. Denetimden çok kısa bir süre önce denetimini haber verebileceği gibi, hiç de haber vermeyebilir.¹⁰²

Ombudsmanın kamuoyundan ve basından aldığı haberler neticesinde herhangi bir şikayet olmadan kendiliğinden de harekete geçerek araştırma başlatma yetkisi vardır.

Yukarıda sayılan geniş yetkilerin yanında ombudsmanlara yetkilerinin kullanılmasında bazı sınırlamalarda getirilmiş bulunmaktadır. Bazı ülkelerde ombudsmanlara, olaylara bireylerin şikayetleri olmadan da müdahale yetkisi tanınırken, bazı ülkeler bu yetkilerin sadece şikayet üzerine kullanılması olanağını tanımaktadırlar. Bazı ülkelerde ombudsmana başvurmadan önce şikayetçinin belli süreçten geçmesi(örneğin, ombudsmana başvurduğu aynı delil ve ifadelerle yönetime başvurmuş olması) koşul olarak getirilmektedir. Böylece kurumun gerçekten geliştiği ülkelerde ombudsman, diğer bütün başvuru yolları bittikten sonra başvurulacak son basamağını oluşturduğu piramit organizasyonun tepesinde yer almaktadır. Yine bazı ülkelerde başvuru için şikayet edilen olayın üzerinden çok uzun bir sürenin geçmemesi koşulu getirilirken, bazı ülkeler şikayet için bir süre koşulu aramamaktadırlar.¹⁰³

C-OMBUDSMANIN STATÜSÜ SEÇİLME YÖNTEMİ VE GÖREV SÜRESİ

Ombudsmanlar bağımsızdırlar. Bu bağımsızlık yürütme organına olduğu kadar kendilerini seçen parlamento veya diğer organlara karşı da geçerlidir. Devletin anayasal, yasal organlarına karşı bağımsız olabilmeleri ombudsmanlara politik ve idari sonuçlardan korkmadan gerçeği arama özgürlüğü sağlamaktadır. Ayrıca bu şekilde ombudsmanlar, hiçbir beklentiye girmemekte ve kendilerini

¹⁰¹ GAMMELTOF- Hansen, Hans : "Ombudsman Kavramı" a.g.m., s 198

¹⁰² VERSAN, Vakur : *Kamu Yönetimi* , Der Yayınları, İstanbul 1990, s. 178

¹⁰³ TEMİZEL, Zekeriya : a.g.e., s. 55

sınırlandırmamaktadırlar. Bu bağımsızlıklarını anayasal ve yasal metinlerin yanısıra, seçilme biçimlerinden, dokunul-mazlıklarından, bir başka görev ve işle uğraşmamalarından, atama şekliinden, atamanın süresi, süre sonunda yenilenebilmesi veya yenilememesinden, çalışmaları üzerinde dış bir denetimin bulunmamasından, mali imkanlarından, işbirliğine girdiği kurumlardan, kamuoyu desteğinden almaktadırlar.¹⁰⁴

Dünyanın pek çok ülkesinde Ombudsman parlamento tarafından atanmakta; parlamentonun bir temsilcisi olarak ve onun adına denetim yapmaktadır. Ancak Ombudsman atama makamından bağımsızdır. Parlamento ile ilişkisi hiçbir zaman bir hiyerarşik ilişki özelliğine girmez. Ondan bağımsız ve özerk bir statü ile faaliyette bulunur. Bununla birlikte ombudsman parlamentonun güvenini yitirdiğinde ve görevini sürdürme yeteneğini kaybettiğinde parlamento onu görevden alabilmektedir. Parlamento aynı zamanda onun faaliyet alanını belirleyen yasal düzenlemeyi yapmaktadır. Bunun dışında ombudsman faaliyette bulunduğu süre boyunca ondan bağımsız olarak çalışır.¹⁰⁵ Örneğin Danimarka Parlamentosu, Ombudsmanı belli konuları inceleme kapsamına alması yönünde yönlendiremez, belli bir araştırmanın sürdürülmesini yasaklayamaz ya da sonuçlarına karışamaz.¹⁰⁶

Bununla birlikte, tam bağımsızlık- yargıç bağımsızlığı benzeri-Ombudsmana hiçbir zaman sağlanamaz. Bu ombudsmanın, parlamentonun güvenini hiçbir zaman yitirmeme gerekliliğinin basit bir sonucudur. Bu temel ilke uygulandığı sürece, Parlamento güvenini yitirdiği Ombudsmanı görevden alma olasılığını korur. Ayrıca ombudsman bürosunun gerçek bağımsızlığı, ombudsmanın kendi kişisel yaklaşımına ve dürüstlüğüne de büyük ölçüde bağlıdır. Sürekli olarak ve gerçekte kararlılıkla; bürosunun bağımsızlığını ve kendisinin dürüstlüğünü korumaya ve bunu göstermeye- elbette uygun bir diplomatik tarz içinde- dikkat etmelidir.¹⁰⁷ Böylece parlamentonun büyük bir çoğunluğundan aldığı

¹⁰⁴ AVŞAR, B. Zakir : a.g.e., s. 66-67

¹⁰⁵ AKINCI, Müslüm: a.g.e., s. 295

¹⁰⁶ GAMMELTOF- Hansen, Hans : "Ombudsman Kavramı" a.g.m., s 201

¹⁰⁷ GAMMELTOF- Hansen, Hans : "Ombudsman Kavramı" a.g.m., s 201

destekle, çeşitli çevrelerin ve dönemsel siyasi oyunların bir aracı olmaktan kurtulabilir.

Ombudsmanın atanması bazı ülkelerin yönetsel gelenekleri gereği parlamento dışında hükümet ya da başka bir organ tarafından yapılıyorsa görevden alınmaları mutlaka parlamentoya bırakılmakta bu da onu yönetimin /iktidarın etkilerinden koruyarak bağımsızlık sağlamaktadır.¹⁰⁸

Ombudsmanların görev süreleri ve yeniden seçilme yada seçilmeme olanağı ülkeden ülkeye farklılıklar göstermektedir.

Örneğin İsveç ve Finlandiya'da ombudsman 4 yıllık bir dönem için yasama organı tarafından seçilir ve çoğunlukla ikinci ve üçüncü bir dönem için tekrar seçilebilir.¹⁰⁹ Fransız Ombudsmanı (Cumhuriyet Mediateur'ü) ise altı yıl için bakanlar kurulu kararnamesiyle atanmaktadır ve tekrar atanmamaktadır.¹¹⁰

Ombudsmanın faaliyetleri hiçbir şekilde denetime tabi tutulmamakta, görevini gereğince yapıp yapmaması denetim dışı bırakılmaktadır. Bununla birlikte ombudsmanlar, başarısızlık, yetersizlik, görev ihmalkarlığı veya iletişimsizlik söz konusu olduğunda parlamento tarafından görevden alınabilmektedir. Ombudsmanlara, genellikle söylediği ve yayınladığı görüşleri yada işlevlerini yerine getirmesi sırasında yaptığı işlemler nedeniyle, izlenemeyeceği, sorgulanamayacağı, tutuklanamayacağı ve yargılanamayacağı belirtilerek, Parlamento dokunulmazlığına benzer bir dokunulmazlık sağlanmaktadır. Parlamento tarafından uygun görülen bütçesinin sınırları içerisinde her türlü harcamayı hiçbir makamdan talimat almaksızın serbestçe yapabilmektedir.¹¹¹

¹⁰⁸ TEMİZEL, Zekeriya : a.g.e., s. 57

¹⁰⁹ ROWAT, Donald C. : "The Spread of the Ombudsman Idea", a.g.m., s. 9

¹¹⁰ THERY, Jean-Francois : a.g.m., s. 41

¹¹¹ TEMİZEL, Zekeriya : a.g.e., s. 57-58

D-OMBUDSMANIN YURTTAŞ, PARLAMENTO, YÖNETİM VE MEDYA İLE İLİŞKİLERİ

1- OMBUDSMAN – YURTTAŞ İLİŞKİLERİ

Ombudsmanın görevi, kamu otoriteleri ile yurttaşlar arasındaki ilişkiler nedeniyle ortaya çıkan sorunlarla ilgilenmek olduğundan, yurttaşlarla olan ilişkileri önem arz etmektedir. Ombudsman yurttaşların şikayetlerine-İngiltere ve Fransa gibi- bazı ülkeler dışında genellikle aracısız olarak kendiliğinden müdahale olanağını da elinde bulundurmaktadır.

Ombudsman varlıklı kişilerin aksine, bürokraside kendi yolunu bulamayan ve mahkeme giderlerini karşılamak için gerekli olan finansal imkanlardan yoksun aciz vatandaşların ihtiyaçlarına, hayranlık derecesinde hizmet etmektedir. Aciz vatandaşın bütün yapması gereken ombudsmana mektup yazmaktır. Çoğunlukla da böylesi mektuplar yönetim sürecinde ya da mahkemede nazarı itibara alacak kadar ciddi bulunmayan konulardır. Örneğin Danimarka'da bir kadın yolcu kamuya ait bir otobüste diğer yolcuların sigara içmesine karşı çıktığı için otobüs şoförünün kendisine hakaret ettiğinden bahisle ombudsmana şikayette bulunur. Ombudsmanın araştırmasının sonucu, yetkililerin otobüs şoförüne özür diletirmeleri ve sigara içmenin yasak olduğu kuralının uygulanacağına dair söz verdirmeleri olmuştur.¹¹²

Basit bir olayda bile vatandaşın şikayetiyle ilgilenen ombudsman anonim olmalı, herkes için elde hazır olmalıdır. Bu vatandaşın, genel hukuksal danışma hakkının olması, yakınmalarıyla ilgili olarak bir ombudsmanlık olaydan kişisel olarak bilgi edinmesi ve bir yakınmayı yazılı olduğu kadar sözlü olarak yapabilmesi demektir.¹¹³ Yurttaşların ombudsmana müracaat edebilmesi için öncelikle sağladığı hizmetlerden ve ne yaptığından haberdar olmaları gerekmektedir. Bu

¹¹² NIGRO, Felix A. ve NIGRO, Lloyd G. :*Modern Public Relation*, Harper Row Publishers, New York .19 s. 466-467

¹¹³ PICKL, Viktor J. : "Ombudsman ve Yönetimde Reform", a.g.m., s. 43

nedenle potansiyel yararlanıcılara ombudsmanın yeterince tanıtılması, ona nasıl ulaşabileceği konusunda aydınlatıcı bilgi verilmesi gerekir.¹¹⁴

Ombudsmanın yurttaşlarla ilişkisinde, kamuoyunu harekete geçiren raporları ile yönetim yurttaş ilişkilerinde sorun olan yönetsel ve yasal düzenlemelerle ilgili reform önerileri önemli bir işlev görmektedir.

2-OMBUDSMAN PARLAMENTO İLİŞKİLERİ

Ombudsmanın parlamento ile ilişkileri, bazı ülkelerde seçiminin ve görevden alınmasının parlamento tarafından yapılması, bazı ülkelerde de –İngiltere ve Fransa’da olduğu gibi- vatandaşların şikayet başvurularının bir parlamenter aracılığı ile gerçekleştirilmesinden ortaya çıkmaktadır.

Ombudsman Parlamentonun temsilcisidir ve hükümet hizmetlerinin kontrolü fonksiyonunu parlamento adına yerine getirmektedir. Ombudsmanın otoritesi Parlamentodan kaynaklanmaktadır. Parlamento ile ombudsman arasındaki iyi işleyen bir ilişkinin varlığı hiç şüphe yok ki ombudsman bürosunun düzgün işleyişi için gerekli olan bir şeydir. Böylesine iyi yürüyen ilişkilerin güvenliğinin sağlanması büyük oranda ombudsmanın sınırları dahilinde çalışmış olduğu anayasal çerçeveye bağlıdır.¹¹⁵

Ombudsmanın Parlamento ile olan ilişkisinin bir tür hiyerarşik (itaat) ast üst ilişkisi olmaması genellikle kabul edilen bir düşüncedir. Ombudsman parlamento tarafından seçilir ve şayet güvenini kaybederse, parlamento istediği zaman ombudsmanın görevine son verebilir. Parlamento aynı zaman da ombudsman bürosunun yönetimiyle ilgili genel direktifleri şart koşabilir. Fakat bu koşullar dahilinde ombudsman parlamentodan bağımsızdır ve de olmalıdır da. Bu bağımsızlık ombudsmanın düşüncelerinde tarafsız ve yansız olması ve kamuoyunun güvenini sürdürmesi için önemlidir. Bu bağımsız olma aynı zaman da ombudsmanın politik münakaşalarda oyuncağa dönüştürülmesinin önlenmesi açısından da gereklidir. Bununla birlikte Parlamentonun –bizzat kendisi veya ilgili

¹¹⁴ AKINCI, Müslüm: a.g.e., s. 299

¹¹⁵ HOLM, Nielsen Eilshou: a.g.m., s. 20

kurulu vasıtasıyla- uygun durumlarda ombudsman bürosu yetkilisinin gerekli gördüğü durumlarda, ombudsmanın bir düşüncesi ya da tavsiyesini desteklemesi ombudsman bürosunun bağımsızlığı açısından hiç de zararlı değildir. ¹¹⁶

Ombudsmanla parlamento ya da ilgili komisyon arasında güzel işleyen bir ilişki bulunmalıdır. Parlamento ombudsman tarafından yürütülen işin genel eğilimleri ile temas halinde olmalı ve ombudsman bürosu yetkilisinin talep etmesi halinde, ombudsmana uygun durumlarda gerekli desteği vermeye hazırlıklı olmalıdır. Bu, ombudsman bürosunu işgal eden kişinin düşüncesinin dışında değil fakat bu büro tarafından yürütülen fonksiyonlar, demokratik olarak seçilmiş herhangi bir parlamentonun asaletinin bulgusunun önemli bir parçasıdır: " bireyi, yürütme gücünün istismarına karşı savunma rolü" ¹¹⁷

Kamu hizmetlerinin gelişmesi için gerekli yasal düzenlemelerin ana hatlarını belirten yıllık bir raporun ombudsman tarafından parlamentoya sunulması, parlamentonun gözetim fonksiyonunu yerine getirmesine yardımcı olur. Ombudsmanın verdiği rapor sayesinde Parlamento bürokrasiyi kontrol etme konusunda daha iyi hazırlanır. Ombudsmanın raporu parlamentoya makul bir yönetim reformu için temel sağlar. ¹¹⁸

3-OMBUDSMAN YÖNETİM İLİŞKİLERİ

Ombudsman-Yönetim ilişkileri, temelde, ombudsmanın yetkilerini kullanması ile çözüm ve önerilerinin kabulünden ileri gelmektedir.

Ombudsmanın şikayet üzerine veya kendiliğinden yaptığı denetim, yargı denetiminden farklı olarak daha az biçimsel, daha hızlı çalışan, idare hakkında daha çok bilgi sahibi olan, onu kavrayabilen ve en az yargı kadar bağımsız bir niteliğe sahiptir. Ombudsman idarenin uygulamalarını sadece yasallık çerçevesinde değil, beşeri ilişkiler ve insan hakları bakımından da denetler ve

¹¹⁶ HOLM, Nielsen Eilshou: a.g.m., s. 20-21

¹¹⁷ HOLM, Nielsen Eilshou: a.g.m., s. 21

¹¹⁸ MIEWALD, Robert D. : a.g.e., s. 248

değerlendirir.¹¹⁹ Ombudsman idareyi denetlerken yasalarla dosyaların tamamına girme hakkı da veren, özel yetkilerle donatılmıştır. Bu yetki aleyhte verilen kararların öğeleri ile yönetsel gizlilik nedeniyle başkalarına verilmeyen bilgileride kapsamaktadır. Bu yetki sayesinde ombudsman sıradan bir yurttaşın, hatta parlamento üyesinin bile sahip olmadığı bir olanağa sahip olmakta, bu da ona yönetsel işlemlerin gerçek öğelerini belirleme olanağı vermektedir. Bu durum yürütme organına aleyhte verdikleri kararları da bütün öğeleri ile biçimlendirme zorunluluğu getirmekte ve gizlilik yerine bilgi serbestliğinin yerleşmesine neden olmaktadır.¹²⁰

Ombudsman soruşturmaları sonucunda çeşitli konularda yönetime tavsiyelerde bulunmaktadır. Yaptığı tavsiyeler yönetim tarafından benimsenmezse zorlama yetkisinin bulunmaması nedeniyle, olay ve öneriler kamuoyuna açıklanmakta ve aynı zamanda parlamentoya bildirilmektedir. Parlamentoya bilgi verme ve kamuoyuna açıklama yıllık raporlarla olduğu gibi önemli olaylarda raporlar düzenleyerek de yapılmaktadır.

Hata yapan kurum ve memurların hatalarının parlamentoya sunulan raporda yer alması ve kamuoyuna açıklanması korkusu onları daha dikkatli çalışmaya, hakkaniyet ve dürüstlüğe teşvik etmektedir.

Ombudsman, salt hata bulmak amacıyla yönetimin gizlisini saklısını araştırarak yönetimin işlerine karışan birisi değildir. Ombudsman sayesinde devlet memurlarının bizzat kendileri haksız şikayetlerden korunurlar. Ombudsman bürokrasinin düşmanı, rakibi, değildir ve bu yüzden de devlet görevlilerinin haklarına da ihtimam gösterir.¹²¹ O, kendisinden adalet esirgenmiş yakınan kişiye adaleti elde edebilmesinde yardımcı olduğu gibi doğru yapılmış yönetsel eylemlerin ve kararların savunmasında idareye yardımcı olmaktadır. Yakınmaların, büyük bir yüzdesi “haksız” yakınmalardır. Bu durumlarda ombudsman, kesinlikle bir şey yapmaz. Yakınan kişiye idarenin/memurun eyleminin, ilk bakışta anlaşılmasına ve bir adaletsizlik yapıldığı duygusunu uyandırmasına

¹¹⁹ ÖRNEK , Acar : a.g.e., s. 257

¹²⁰ TEMİZEL, Zekeriya : a.g.e., s. 61

¹²¹ MIEWALD, Robert D. : a.g.e., s. 248

karşın,eylemin doğru olduğunu açıklar. Böylece ombudsman, yönetim ile yurttaş arasındaki sürtünme noktalarını yağlamış olur. Idarede bir halkla ilişkiler görevlisi kazanmış olur.¹²²

Yurttaşlar tarafından yanlış olduğu iddia edilen bir işlemin ombudsmanın bağımsız ve tarafsız incelemesi sonucunda haklılığına karar verilir ya da şikayetin asılsız olduğu ortaya çıkartılırsa, hem işlem nedeniyle kamu görevlileri aklanarak yurttaşın gözünde tekrar güvenilir olur, hem de kendi öz güvenlerini sağlamaları sonucunda yönetim birimlerinde morallerin yükselmesi sağlanır.¹²³

Hepsinin ötesinde Ombudsman iç huzuru, sükunu artırır. İnsanlar sadece böylesi bir kurumun varlığı nedeniyle yönetimlerine, bürokrasilerine daha fazla güven duyarlar ve hükümetin görünürdeki sorumsuz aktiviteleri ile ilgili küskünlükleri azalır. Bürokratların karşısında tamamen yarımsız olmadıklarını bilirler. Araları daha az açıldığı için devlet işlerine karşı daha olumlu bir tutum içerisinde olurlar.¹²⁴

Ayrıca ombudsman araştırmaları sonucu sorunun kaynağının yürürlükteki yasalar olduğunu tespit ederse, yasalarda değişiklik yapılmasını önererek yönetimle yurttaş arasındaki sorun alanlarının azalmasını, ayıklanmasını sağlamaktadır. Böylece ombudsman bir noktada yönetimin geliştirilmesine hizmet etmektedir.

4-OMBUDSMAN YARGI İLİŞKİLERİ

Ombudsman işlevleri gereği Yargıç'a yakın bulunmaktadır. Fakat ondan yetkileri ve müdahalelerinin yapısı gereği radikal olarak ayrılmaktadır.¹²⁵ Ombudsman kendi sorumluluk alanında bulunan herhangi bir kimsenin "yasal olmayan amaçlar izleyip izlemediğini, keyfi ve haksız kararlar alıp almadığını, ya da diğer bir deyişle vazifesinin icrası esnasında ihmali olup olmadığı ya da suç

¹²² PICKL, Viktor J. : "Ombudsman ve Yönetimde Reform", a.g.m., s. 42-43

¹²³ TEMİZEL, Zekeriya : a.g.e., s. 62

¹²⁴ MIEWALD, Robert D. : a.g.e., s. 248

¹²⁵ TEMİZEL, Zekeriya : a.g.e., s. 62

işleyip işlemediğini” araştırmaktadır. Bu referans terimleri oldukça ana hatlarıyla ifade edilse bile, ombudsman ultra vires(yetki ötesi) doktrini ile mahkemeler gibi görevlerinin yerine getirilmesinde sınırlı değildir. Yargı denetimi ile ombudsmanın yapmış olduğu denetim arasındaki ayırım gerçekte, şikayet konusuna bağlı değil, fakat daha ziyade takip edilen prosedürle, özellikle bu her iki kontrol mekanizmalarının herhangi birisiyle mümkün olan yasal yollarla ilgili farklılıklara bağlıdır.¹²⁶

Yargı denetimiyle kıyaslandığında ombudsmana ulaşmak çok kolaydır. Çok az formalitesi olup hiçbir maliyet gerektirmemektedir. Diğer taraftan ombudsman, söz konusu idari kararı yürürlükten kaldıramaz ya da değişiklik yapamaz. Kendisine getirilen bir konuyla ilgili olarak sadece düşüncelerini ifade edebilir. Ombudsman aynı zamanda, bireysel bir şikayeti temel almak suretiyle, yasallıktan ziyade, bir idari takdirin işleyişi için rehber olarak hizmet veren politikalar yada iç standartların uygunluğu konusunda ilgili otorite ile diyaloga girebilir. Şayet vatandaşın şikayeti zarar, ziyanın giderilmesi, anlaşmalar hukuku ya da özel hukukun alanlarıyla ilgiliyse ombudsman müracaat eden kişiyi konuyu mahkemeye götürmesi konusunda yönlendirmekte¹²⁷, yargı kurumlarınca çözümlenmesi zorunlu olan ve hukuk bazına dayanan ihtilaflara karışmamaktadır. Fakat özgürlük, iyi yönetim ve hakkaniyet adına çözümler önermektedir. Ükelere göre yargı otoritelerine paralel olarak ya da onların dışındaki şikayetleri kabul etmekte, bazen de yargısal yönetimin işlemlerini denetleyebilme yetkileri gereği yargı yönetimine müdahale edebilmektedir.¹²⁸ Örneğin başta İsveç ve Finlandiya olmak üzere yargı kurumları ombudsmanın denetim alanına giren kurumlar arasındadır. Kuşkusuz burada söz konusu olan denetim, mahkemelerin vermiş olduğu kararlar üzerinde değil yargı görevlilerinin adalet hizmetini yerine getirirken görevi ihmal, görevi kötüye kullanma, davaları geciktirme, yasaları yanlış yorumlama, bireye Anayasa da güvence altına alınmış olan savunma hakkını tanımama, davada taraf tutma gibi eylem ve işlemlerdir.

¹²⁶ HOLM, Nielsen Eilshou: a.g.m., s. 17-18

¹²⁷ HOLM, Nielsen Eilshou: a.g.m., s. 18

¹²⁸ TEMİZEL, Zekeriya : a.g.e., s. 63

5- OMBUDSMAN MEDYA İLİŞKİLERİ

Ombudsmanlık kurumunun etkinliği büyük ölçüde halkın bu kurumun varlığından ve işleyişinden haberdar olmasına bağlıdır. Bunun sağlanması da ancak medyanın desteği ile mümkün olabilir. Medyanın desteği olmaksızın ombudsmanın yönetimin yanlışlıkları üzerine kamuoyunu harekete geçirmesi mümkün değildir. Kamuoyunun harekete geçmediği durumlarda yönetimlerde hareketsiz kalabilmektedir. Basın ombudsman tarafından ortaya konulan eleştirilere ve yıllık raporlara geniş şekilde yer verir. Bu ise ombudsmanın önerilerine güç katar; onun saygınlık ve etkinliğini artırır, ayrıca idareyi eleştirilerini dikkate almaya sevk etmek için ona sağlanan bir baskı aracı gibi görünür.¹²⁹ Örneğin Batı Almanya Askeri Ombudsmanı Parlamentoya sunduğu yıllık raporun da "Batı Almanya ordusunun Prusya ve Nazi ordularının otoriter ruhunu geri getirme (hatırlatma) tehlikesinde olduğunu" belirtir. Ancak parlamentoya sunduğu raporuna karşı çok az bir reaksiyon (tepki) oluşur. Bunun üzerine Askeri Ombudsman basında konuyla ilgili üç makeden oluşan bir seri yazı yayınlar. Bunun üzerine kamuoyundan gerekli tepki gelir ve Hükümet, yönetim orduyla ilgili politikalarını yeniden gözden geçirir.¹³⁰

Yanlışlıkları kamuoyunun bilgisine sunma ve kamuoyunu harekete geçirme ombudsmanın en önemli silahlarından birisidir. Ombudsman, yaptığı inceleme ve denetimlerin sonunda bir faaliyet raporu hazırlamaktadır. Faaliyet raporları genellikle, parlamentoya sunulmakta ve medya aracılığıyla yayınlanmaktadır. Yayınlanan yıllık raporun dışında, kamuoyunu bilgilendirmek amacıyla ombudsman, medya araçlarını kullanabilir, broşür ve benzeri yayımlar dağıtabilir. Örneğin Danimarka ombudsmanı basınla her hafta buluşmakta ve yaklaşık 200.000 broşür dağıtmaktadır. Avusturya ombudsmanı televizyonda düzenli olarak yayınlanan ve "Ombudsman için Özel Görev" adını taşıyan çok başarılı bir programın başında bulunmaktadır. Yapılan anketlere göre, başlangıçta, 1979 yılında 80.000 kişi tarafından izlenen bu yayın 5 yıl içerisinde 650.000 –800.000

¹²⁹ ÖRNEK , Acar : a.g.e., s. 261

¹³⁰ NİGRO, Felix A. Ve NİGRO, Lloyd G. : a.g.e.,s. 467

arasında değişen izleyici kitlesine ulaşmış ve ombudsmanı tanıyanların % 92'si onun varlığından televizyon sayesinde bilgi sahibi olduklarını belirtmişlerdir.¹³¹

Ombudsmanın eleştiri ve raporlarının, basında yer alması kamuoyunun ilgisini çekmektedir. Basın, ombudsman tarafından ortaya atılan eleştirilere ve yıllık raporlara geniş yer vermektedir. Bu ise kamu görevlilerinin eylem ve işlemleri üzerinde olumlu bir etki yapmaktadır. Çünkü hiç kimse, hata ve yanlış uygulama gibi olumsuz faaliyetlerin kamuoyunda duyulmasını istemez.

Ayrıca kitle iletişim araçlarında yer alan haber ya da programlar ombudsmanın harekete geçmesinde önemli yer tutmaktadır. Ombudsman "şikayet" ten sonra en çok bu yoldan kendisine intikal eden olaylarla ilgili olarak denetim, araştırma, inceleme ve soruşturma görevlerini yerine getirmektedir.¹³²

IV-OMBUDSMANIN İŞLEYİŞİNE İLİŞKİN BAZI ÜLKELERDEN ÖRNEKLER

Yönetim-yönetilen ilişkisinde önemli bir ihtiyaca cevap veren ombudsman kamu yönetiminin denetlenmesi ve açık yönetim sisteminin yerleşmesi bakımından çağın bir sembolü haline gelmiştir. İsveç'ten tüm dünyaya yayılan ombudsman kurumunu, her ülke kendi yönetim sisteminin yapısı, işleyişi ve özelliklerini dikkate alarak uyarlamıştır. Bizde burada İsveç, Danimarka, İngiltere ve Fransa'da ombudsmanın işleyişini incelemeye çalışacağız. Bu dört ülkenin seçilmesindeki amaç, İsveç'in kurumun doğduğu ve geliştiği ülke olması, Danimarka'nın dünyanın diğer ülkeleri tarafından en çok model alınan ülke olması, İngiltere'nin kurumu oluşturduktan sonra bir çok alana yaymış olması, Fransa'nın idari ve yargı sisteminin Türk idare ve yargı sistemine benzemesidir.

¹³¹ TEMİZEL, Zekeriya : a.g.e., s. 63

¹³² AKIN, Cengiz : a.g.m., s. 533

A-İSVEÇ'TE OMBUDSMAN

İsveç'in yönetsel yapısı Kıt'a Avrupası'ndan bazı bakımlardan farklılıklar gösterdiğinden ombudsmanlık kurumunun hükümet sistemi içindeki yerini daha net olarak anlatabilmek için İsveç kamu yönetimi hakkında bazı bilgiler vermek uygun olacaktır. Başka bir çok ülkelerde olduğundan değişik olarak İsveç'te bir bakanlık sistemi yoktur. İsveçli bakanlar belli yönetim dallarının başı değillerdir ve görevleri daha çok politika üretimi ile sınırlıdır. Bunun anlamı ise bir İsveçli bakanın bilinen anlamda bir bakanlığın başında olmayışı ve emrinde yasa tasarılarını, tüzükleri ve hükümet kararlarını üreten sadece 100 ya da 200 kişilik bir görevliler grubu bulunusudur. Yargı organinkine benzer bir bağımsızlığa sahip özerk kamu birimleri, Riksdag'ın onayladığı yasanın uygulanması çerçevesinde yürütme görevini ve özel ve tüzel kişilerin hak ve sorumluluklarına ilişkin iş ve işlevlerini yerine getirirler. Kamu yönetiminde yer alan tüm birimler ve görevliler her türlü işlemin yasalara uygun ve doğru olmasını sağlama yükümlülüğü altındadırlar. Bu genel tablo içinde Riksdag tarafından Hükümet eylem ve işlemlerinin anayasal kontrolü, bakanları denetleyen Anayasa Komisyonu aracılığıyla ve kamu yöneticileri ile yargı organlarının kontrolü de Parlamento Ombudsmanları aracılığıyla yapılır.¹³³

İşte İsveç'te gerek kamu kurumları ve gerekse toplumsal yaşamdaki duyarlı alanları -tüketiciler, etnik ayrımcılığa uğrayanlar, özürllüler, çocuklar, fırsat eşitsizliği ile karşı kaşıya kalanlar- denetleme görevi özgün bir denetim kurumu olan ombudsman'a verilmiştir.

Parlamento tarafından seçilerek atanan Parlamento Ombudsmanı yasama organı adına kamu yönetimini denetlerken, "Tüketici Ombudsmanı", "Fırsat Eşitliği Ombudsmanı", "Etnik Ayrımcılık Ombudsmanı", "Cinsel Eğilim Nedeniyle Ayrımcılık Ombudsmanı" olarak isimlendirilen ve hükümet tarafından atanan özel sektör ombudsmanları da kamusal yaşamın duyarlı alanlarını, bireylerin hak ve özgürlüklerini korumak ve gözetmekle görevlendirilmiştir.

¹³³ EKLUND, Claes : " İsveç'te Parlamento Ombudsmanları", **Hukuk Kurultayı 2000**, Ankara Barosu Yayını, Ankara 2000, s. 478

1- PARLAMENTO OMBUDSMANI (JUSTITIE NOMBUDSMANEN-JO)

Geçmiş 1809 yılına dayanan bu kurum, Riksdag'a, tüm yargıç, devlet memuru ve subayların, yasa ve kararnamelere uyup uymadıklarını denetleme olanağı sağlamak amacıyla oluşturulmuştur. Anayasal bir yapıya sahiptir ve parlamentonun yürütme üzerindeki denetiminin bir parçasını oluşturur.¹³⁴ Kurum, yasama organı (Riksdag) tarafından 4 yıllık bir süre için seçilen dört kişiden oluşmaktadır. Bunlardan biri Baş Ombudsman olarak belirlenmekte; bu kişi Ombudsmanın faaliyet alanı ile ilgili genel yönergeleri hazırlamaktadır. Diğerleri üç değişik alanla ilgili olarak görevlendirilmektedir. Bunlardan biri sosyal yardım, imar ve iskan, resmi belgelerin açıklanması ve yayınlanması ile ilgili; diğeri (militaeombudsman) yargı kurumları ve askeriye ile ilgili; üçüncüsü de bu iki ombudsmanın görev alanına girmeyen konularla ilgili yakınmaları ele almak üzere görevlendirilmektedir.¹³⁵ Baş ombudsman öteki ombudsmanların inceleme ve değerlendirme işlerine karışamaz; her ombudsman çalışmalarında yalnız Riksdag'a karşı sorumludur. Kesinlikle politika dışı olan ombudsmanlar geleneksel olarak bütün partilerin üzerinde görüş birliğine vardıkları genellikle yargı kökenli olup Yargıtay ya da Danıştay üyeliğine seçilme niteliği taşıyan kişiler arasından seçilirler. Yeniden seçilme olanağı vardır ve sıkça görülür.¹³⁶ Ancak üç devre arka arkaya seçildikten sonra seçilmeme geleneği yerleşmiş bulunmaktadır.¹³⁷

Ombudsmanların ana görevleri hukukun üstünlüğü ilkesini korumak ve İsveç Anayasası ile yasalarının getirdiği kişisel hak ve özgürlükleri savunmaktır. Ombudsmanlar Yasası, ombudsmanları yargı ve yürütme erkinin yansızlık ve nesnellilik ilkelerine göre anayasa hükümlerine uymalarını ve kamu yönetimi süreci içinde vatandaşların temel kişisel hak ve özgürlüklerinin kısıtlanmamasını sağlamakla görevlendirmiş bulunmaktadır.¹³⁸

Parlamento Ombudsmanlarının denetim yetkisi tüm kamu yönetim birimleri ve yerel yönetimler yanında bunların personelini ve kamu görevi yapan başka

¹³⁴ <http://www.sise/des/infosweden/ovriga/ih71pdf> (10.10.2002)

¹³⁵ AKINCI, Müslüm : a.g.e., s.308

¹³⁶ EKLUND, Claes : a.g.t., s. 308

¹³⁷ VERSAN, Vakur : a.g.e., s. 108

¹³⁸ EKLUND, Claes : a.g.t., s. 479

bireyleri de kapsamaktadır. Ancak Parlamento Ombudsmanlarının Bakanlar kurulu üyeleri, milletvekilleri ve doğrudan seçimle iş başına gelen kamu görevlilerini denetleme yetkisi bulunmamaktadır.

İsveç'te Yargıçlar ve Silahlı Kuvvetler de ombudsman tarafından denetlenebilmektedir. Yargıçların adalet hizmetini yerine getirirken görevi ihmal, görevi kötüye kullanma, davaları geciktirme, bireye Anayasa da güvence altına alınmış olan savunma hakkını tanımama, davada taraf tutma gibi eylem işlemleri ombudsman tarafından sorgulanabilmektedir. Silahlı Kuvvetlerde iç işleyiş, askeri hizmetin amaç ve gereklerine uygun yürütülmediği takdirde, özellikle disiplin işlerine ilişkin olarak ombudsman devreye girebilmektedir. Terfi ve özlük haklarıyla ilgili uygulamalar, askeri kışlaların fizik koşulları, güvenlik ve sağlık koşulları Askeri Ombudsman tarafından sık sık denetime tabi tutulmaktadır.¹³⁹

Ombudsmana herkes şikayet amacıyla başvurabilir, bunun için bir sınır veya bir ehliyet şartı mevcut değildir. Ayrıca kimlerin şikayet konusu olabileceği hususu da sınırlandırılmış değildir. Tüzel kişiler de yetkili organları vasıtası ile şikayette bulunabilirler.¹⁴⁰ Şikayette bulunmak için özel bir menfaat ilişkisine sahip olmak koşulu da yoktur. Herkes, her şey hakkında şikayette bulunabilmektedir. Şikayette bulunmak için belirli bir süre de yoktur. Fakat Ombudsmanların aksini gerektirecek olağanüstü koşullar bulunmadığı takdirde, iki yıldan daha eski olaylara bakmamaları ilkesi genel bir kabul görmektedir.¹⁴¹ Ombudsmana başvurmadan önce idari kademelere gitmek zorunluluğu da konmamıştır.¹⁴² Ancak Ombudsmanlar yargı mercilerinde veya idari makamlarda görüşülmekte olan veya temyizi kabil bulunan hallerde genellikle olayı ele almamaktadırlar. Şikayetler bu gibi hallerde ancak usul sorunlarına ilişkin olduğu takdirde, örneğin davanın ilerlememesi veya yargılamadan sonra kararın makul bir süre içinde tebliğ edilmemesi gibi durumlarda ele alınabilmektedir.¹⁴³

¹³⁹ AKINCI, Müslüm : a.g.e., s.309

¹⁴⁰ VERSAN, Vakur : a.g.e., s. 109

¹⁴¹ EKLUND, Claes : a.g.t., s. 480

¹⁴² OYTAN, Muammer : " Ombudsman Eli İle İdarenin Denetimi Konusunda Kıyaslamalı Bir İnceleme", *Danıştay Dergisi*, Y. 5, S.18-19, 1975, s. 197

¹⁴³ EKLUND, Claes : a.g.t., s. 480

Ombudsman herhangi bir kimsenin şikayeti ile harekete geçebildiği gibi, bizatihi kendisi de soruşturma, araştırma başlatabilir. Basında şu veya bu idareye karşı yöneltilmiş bir tenkit gördüğü zaman derhal harekete geçip duruma el koyabilir. Bunun yanında senenin belirli bir bölümünü idareyi, askeri kışlaları ve mahkemeleri teftiş etmekle geçirir; idari komisyonlara katılır. Mahkeme duruşmalarında hazır bulunabilir.¹⁴⁴

Şikayetlerin yazılı bir şekilde yapılması gerekmele birlikte ombudsman ofisinin görevlileri, şikayet sahibine başvurusunu yazılı şekle dönüştürmesi konusunda yardımcı olurlar. Şikayet için ücret alınmaz. İmzasız şikayetler dikkate alınmaz; ancak bunlar zaman zaman ombudsmanların re'sen bir inceleme başlatmalarına neden olabilir.¹⁴⁵

Parlamento Ombudsmanlarının (JO) denetimde esas aldığı ölçüt hukuksallık, yerindelik ve daha çok da "hakkaniyete uygunluk" tur. Kamu kurumlarının eylem veya eylemsizlikleri, işlemleri hukuk düzeninin gereklerine uygun olarak yorumlanmakta, aykırılık görülmediğinde ise onlara meşruiyet kazandırılmaktadır.¹⁴⁶

Ombudsman tarafından reddedilmeyen veya bir başka makama gönderilmeyen şikayetler, şu veya bu şekilde mutlaka inceleme konusu yapılır. Bu gibi hallerde ilk adım genellikle şikayet konusu olan makama veya kişiye telefon edilerek konuya ilişkin belgelerin istenmesidir. Birçok hallerde bu şekilde elde edilen bilgilere dayanılarak ortada şikayeti gerektiren bir durum olmadığı görülebilmektedir. Bir sonraki adım bazen de ilk adım, hakkında şikayet bulunan makamdan veya şahıstan yazılı bir açıklama istenmesidir. Bu tür istekler ilgili makamın olay hakkında bilgi toplayıp bulgularını, şahsi görüşlerini de ekleyip ombudsmana iletmekle yükümlü olan yöneticisine yapılır. Bu metot ombudsmanın daha ufak bir personel kadrosu ile çok sayıda şikayeti incelemesine olanak verir. Ombudsman konu hakkında daha ayrıntılı bilgi ve delil sağlamak üzere sözlü soruşturma da yapabilir. Ombudsmanlar soruşturmaları sırasında gizlilik

¹⁴⁴ OYTAN, Muammer : a.g.m., s. 197

¹⁴⁵ EKLUND, Claes : a.g.t., s. 480

¹⁴⁶ AKINCI, Müslüm : a.g.e., s. 310

taşıyanları da içermek üzere tüm kamu belge ve dosyalarını inceleyebilirler. Kamu görevlileri de onlara gereksinim duydukları her türlü bilgiyi sağlamakla yükümlüdürler. Bunu yapmayanlara karşı disiplin kovuşturması açılır. Ombudsmanlar ayrıca savcılardan da yardım isteme yetkisini taşımaktadırlar.¹⁴⁷

Yaptığı incelemeler sonunda bir kamu görevlisinin suçlu olduğu(örneğin yetkilerini kötüye kullanmak ya da rüşvet almak gibi bir suç işlediği) kanısına ulaşan ombudsman bir savcı gibi ceza soruşturması başlatmaya yetkilidir. Böyle bir soruşturma usul hukukuna göre yapılır ve ombudsman anayasanın kendisine verdiği yetkiye dayanarak savcılardan görülmekte olan davada kendisine yardımcı olmasını isteyebilir. Sanık kamu görevlisi ifade vermekle yükümlü olmadığı gibi diğer sanıklar gibi kendini savunabilir veya susma hakkını kullanabilir. Yeterli neden görerek kovuşturmayı başlatan ombudsman tıpkı bir savcı gibi hareket eder ve bir savcı veya kendi bürosundan bir eleman tarafından temsil edilebilir. Kovuşturmalar tamamlandığında ombudsmanlar kamuya açık olarak kararlarını bildirirler. Bu kararlar genellikle çok ayrıntılı gerekçeler içerir ve bir yargı kararı gibi yazılır. Bu gibi kararlar zaman zaman basında da yer alır ve Riksdag üyeleri, yargıçlar, kamu görevlileri için önem taşır. Bunlar yıllık ombudsman raporunda yer alır ve ilgili üst makamlarca astlarına bildirilir.¹⁴⁸

Ombudsman araştırmaları neticesinde hatalı bir işlem olmakla birlikte, ciddi derecede bir hak ihlali doğmamışsa, eleştirel görüş bildirme yöntemine başvurmaktadır.

Geniş faaliyet alanı ve serbestisi bulunan ombudsmanın önemli bir özelliği karar alma yetkisinin bulunmayışıdır. Her türlü yöntemle “meseleyi” inceler, gerçek durumu saptar, vardığı sonuçları, görüşlerini tenkitlerini idareye bildirir; idareden tutumunu, davranışlarını değiştirmesini isteyebilir; yüksek prestij ve nüfuzunu kullanabilir. Ancak uygulanması zorunlu kararlar alamaz, idareyi mahkum edemez, bir idari işlemi iptal edemez, bir memur hakkında disiplin cezası uygulayamaz. Fakat bir memurun veya yargıcın hata yaptığı kanaatine varırsa, o memura veya yargıca karşı disiplin soruşturması açabilir. Idarenin ve görevlilerin

¹⁴⁷ EKLUND, Claes : a.g.t., s. 479-481

¹⁴⁸ EKLUND, Claes : a.g.t., s. 481

ombudsmandan son derece çekinmelerinin esas sebebi, hiç şüphesiz, o'nun denetlediği idare birimi hakkında rapor hazırlayıp parlamentoya sunmasıdır. Ombudsmanın girişimlerini, soruşturmalarını teftişlerini, açıkladığı, aksaklıklara işaret ettiği, tenkit ve ithamlarını sıraladığı ve son derece etkili olan bu raporlarda yer almak hiçbir idarenin hoşuna gitmemektedir. Zira raporda yer alan idareler parlamentonun bir komisyonunda, daha sonra da genel kurul da ağır eleştirilere tabi tutulmaktadırlar. Daha sonra da rapor kamuoyuna açıklanmakta; yapılan tenkitleri kendine mal eden basın da soruna el atıp bu idareleri eleştirmektedir.¹⁴⁹

1986 tarihli Ombudsmanlar Kanunu gereğince parlamento Ombudsmanları her yıl en geç 15 Kasım tarihine kadar geçmiş yılın 1 Temmuz ile 30 Haziran arasındaki dönemini kapsayan yıllık raporlar vermekle yükümlüdürler. Ombudsmanların yıllık raporları yaklaşık 500 sayfa dolayında olup yıl içinde ele alınan ve sonuçlandırılan genel ilgi konusu bütün olayların tam bir dökümünü içerir. Rapor Riksdag'ın Anayasa komisyonunda incelendikten sonra komisyon tarafından Riksdag'a sunulur ve gereğinde Riksdag genel kurulunda tartışılır. Yıllık rapor ayrıca yargıçlar, kamu görevlileri ve üniversite profesörleri tarafından da okunur.¹⁵⁰

Parlamento Ombudsmanları araştırma ve denetimleri esnasında geçerli yasal sistemde bulunan yetersizlikleri, eksiklikleri saptarsa bunları rapor ederek parlamento (Riksdag) ve hükümetin dikkatini çekme yetkisine de sahiptir. Normal olarak yılda birkaçı geçmeyen bu tür girişimler, genellikle, söz konusu yasa veya kararnamenin değiştirilmesi sonucunu doğurmaktadır.¹⁵¹

Parlamento Ombudsmanları yasal sistemde ve kamu kurumlarının işleyişindeki kusurları sadece şikayet üzerine yaptıkları araştırma ve soruşturmalarda tespit etmezler. Ombudsmanlık müessesesinin kuruluşundan beri ombudsmanlar zaman zaman çeşitli kamu birimlerinde denetlemeler yaparak merkezi yöntemi olduğu kadar bölgesel ve yerel makamları, kurulları ve daireleri de denetlerler. Denetlemeler sırasında ombudsmanlar dosyalar ve diğer belgeler

¹⁴⁹ OYTAN, Muammer : a.g.m., s. 198

¹⁵⁰ EKLUND, Claes : a.g.t., s. 484

¹⁵¹ [http://www.si.se/des/infosweden/ovriga/ih71pdf\(10.10.2002\)](http://www.si.se/des/infosweden/ovriga/ih71pdf(10.10.2002))

üzerinde uzun zaman harcarlar ve dairenin üst düzey yöneticisi ve birim başkanları ile görüşürler. Bir cezaevinin, akıl hastanesinin ya da benzer bir kurumun denetlenmesi sırasında bu kurumlarda bulunan bireylere de ombudsmanlarla görüşme olanakları tanınır. Bu tür denetlemeler ombudsmana re'sen incelemeye girişmesini gerektirecek yanlışları saptama olanağı verebilir. Ancak bazı hallerde ombudsman dairenin sorumlu yöneticilerine hataların düzeltilmesi için önerilerde bulunmakla da yetinebilir. Saptanan kusurlara dayanarak ombudsmanların yürürlükteki mevzuat üzerinde değişiklikler ve düzeltmeler yapılmasını önerdikleri durumlarda vardır. Denetlemeler, ombudsmanlara ve dairelerinin personeline bireylerle yüz yüze görüşme ve hizmet sorumluluğu taşıyan görevlilerin ortamı ve çalışma koşullarını tanıma olanağı vermeleri nedeniyle büyük değer taşırlar. Ayrıca bir kamu kuruluşunun kusurlarının denetleme sırasında saptanması şikayet incelemesinden daha kolaydır. Bundan başka bir kamu kuruluşunun herhangi bir anda bir ombudsman tarafından denetlenebileceğini bilmesi onu çalışmalarında daha titiz davranmaya yöneltmektedir.¹⁵²

İsveç'te farklı faaliyet alanlarında uzmanlaşmış dört parlamento ombudsmanı tarafından yıllık olarak yaklaşık 3.000 şikayet alınmaktadır. Alınan şikayetlerin yaklaşık %80'inin yerinde, haklı bulunmaması gerçeği, İsveç yönetiminin kalitesini göstermektedir. İsveç toplumunun düzenlenmesinin geniş çapta yayılım gösterdiği, ve çeşitli türlerdeki bu düzenlemelerden duyulan hoşnutsuzluğun mektuplar şeklinde ombudsmana açıklanabildiği son on yıllarda, ombudsmanlık kurumunun çok özel bir yerinin olduğu ortaya çıkmıştır. Ombudsmanlık kurumu, bu durumda farklı değişikliklerden duyulan hoşnutsuzluğa karşı bir tür emniyet sübabı olmuştur. Gerek ombudsmanın ve gerekse diğer denetim kuruluşlarının faaliyetleri çok az sayıdaki rüşvet vb. bozulma emaresi vakaları açığa çıkarmıştır.¹⁵³

Toplumsal ekonomik ve siyasal değişimlerde önerileri dikkate alınan Ombudsman, kamu hizmetinden yararlananlarla yönetim arasında denge ve ölçüyü sağlama mekanizması olarak da işe yaramaktadır. Yasama organı fildişi kulede toplumsal yaşamın nabzını ombudsman aracılığıyla yakalayabilmektedir.

¹⁵² EKLUND, Claes : a.g.t., s. 482

¹⁵³ HOLMGREN, Kurt : a.g.m., s. 155

Ombudsman, Parlamentonun kamusal yaşamdaki gözü ve kulağı olmaktadır. İyi bir kamu hizmetinin sunulması için gerekli olan hukuksal teknik ve ekonomik alt yapı; halkın yönetimin işleyişine ilişkin yakınmaları, giderek halkın yönetime katılımı sorunu ombudsmanın belirlemeleriyle dile getirilmektedir.¹⁵⁴

Bu şekilde ombudsman yönetimi halkın isteklerine daha duyarlı hale getirmekte ve yönetime karşı halkın güven ve desteğini sağlamaktadır.

2-DİĞER İSVEÇ OMBUDSMANLARI

İsveç'te Parlamento ombudsmanlarından başka ombudsmanlık olarak tanımlanabilecek başka kurumlarda vardır. Bunlardan biri olan Basın ombudsmanlığı İsveç basını tarafından finanse edilmekte olup basının bizzat koyduğu ahlak kurallarına uyulmasını denetlemektedir.

Diğer Ombudsmanlık birimleri hükümet kuruluşlarıdır. Bunlar arasında yer alan Tüketici, Fırsat Eşitliği, Etnik Ayrımcılık, Çocuk Hakları, Özürlüler, Cinsel Eğilim Nedeniyle Ayrımcılık Ombudsmanları, hükümet tarafından atanmakta ve adlarından da anlaşılacağı gibi parlamento ombudsmanlarından farklı görevler ifa etmektedir. Bu ombudsmanlar aynı zamanda parlamento ombudsmanının denetimi altındadırlar.

a-Tüketici Ombudsmanı(Konsumentombudsmannen-KO)

Hükümet tarafından atanan Tüketici Ombudsmanı (Konsumentombudsmannen), tüketicileri korumak amacıyla yürürlüğe konmuş olan Pazarlama Yasası ve Haksız Sözleşme Koşulları Yasası'na uyulmasını sağlamak amacıyla 1971 yılında kurulmuştur.

Pazarlama Yasası'nda 1976'da yapılan bir değişiklik, daha önce bağımsız bir idari otorite olan ve tüketicilerin haklarını korumakla görevlendirilmiş olan

¹⁵⁴ AKINCI, Müslüm : a.g.e., s. 312

[Handwritten signature and stamp]

Tüketici Siyasaları Ulusal Kurulu, Tüketici Ombudsmanı ile birleştirilerek tek bir kuruluş haline getirilmiştir.

1996 yılında yeni ve daha geniş kapsamlı bir pazarlama yasası (MarknadsFöringslagen) yürürlüğe girmiştir. Bu yasa mal, hizmet vb.ni pazarlayan şirket ve satıcıları kapsamaktadır; bir görüş içeren reklamlar ve siyasal propaganda Basın Özgürlüğü Yasası ile korunduğu için, bu yasanın dışında kalmaktadır. Pazarlamacılık ahlakına ters düşen veya başka bir şekilde haksız olduğu düşünülen her türlü ticari pazarlama yöntemi, bu yasaya dayanarak yasaklanabilmektedir. Yasanın amacı tüketicileri ve tüccarları, özellikle yanıltıcı reklam ve ilanlardan korumaktır. Örneğin reklam yapan, tüketicileri, daha sonra uygulamayı başaramadığı bir fiyatla kendisine çekmeye çalışıyorsa, bu yasa uygulanabilir.

Pazarlama Yasası “ters kanıtlama yükümü” anlamına gelen önemli bir ilke içermektedir. Buna göre herhangi bir pazarlama işinden sorumlu bir kişi, reklam, ilan, ambalaj vb.nin içerdığı bilgi, iddia ve vaatlerin doğru olduğunu kanıtlayabilmek zorundadır.

Şirketler, bu yasa yoluyla, yaptıkları reklamlarda veya uyguladıkları diğer pazarlama yöntemlerinde, piyasaya sundukları mal ve hizmetlerin fiyatları ve nitelikleriyle ilgili ayrıntılar gibi, tüketiciler için önem taşıyan bilgilere yer vermek zorunda bırakılabilmektedir. Ayrıca temel amacına uygun olmadığı açıkça belli olan mal ve hizmetler yasaklanabilmektedir.

1989 yılında Ürün Güvenlik Yasası yürürlüğe girmiştir. Bu yasaya göre kişiye veya mala zarar verme konusunda özel bir tehlike içeren mal veya hizmetlerin satışı ya da kiralanması yasaklanabilir. Yasa, satılan malın geri alınması ve uyarıcı bilgiler konusunda da kurallar içermektedir.

Haksız Sözleşme Koşulları Yasası tüketicileri, satıcıların uyguladığı haksız sözleşme koşullarına karşı korumaktadır. Bir sözleşmede tüketicinin zararına ve satıcının yararına olan haksız koşullar varsa, satıcının, bu tür koşullar koyması yasaklanabilmektedir. Yasanın 1995 yılında yürürlüğe giren yeni şekline göre (AB direktiflerinden birinin sonucu olarak), bu yasaklama, bundan böyle, sadece

bireysel olarak satıcılara değil, haksız sözleşme koşulları uygulayan veya öneren meslek örgütleri gibi kuruluşlara karşı da kullanılabilir. Daha önce denetim dışında bulunan, mali hizmetlerle ilgili sözleşme koşulları da, bu yasayla denetim altına alınmıştır.

1996 Pazarlama Yasası yeni bir yaptırım şekli getirmiştir. Buna göre bir satıcı Pazarlama Yasası'na aykırı hareket ettiği ilk olayda "piyasa düzenini bozma cezası" ödemek zorunda kalabilir. Bu ceza en az 5.000 ve en çok 5 milyon İsveç kronu olabilir. Bununla birlikte söz konusu ceza şirketin bir önceki toplam cirosunun %10'unu aşamaz. Bu yeni ceza şu anda geçerli olan yasaklamalar ve hatalı davranışla ilgili para cezaları gibi yaptırımların yerine geçen bir ceza değil, aksine, onlara ek olarak düşünülmüş bir uygulamadır.

İstenmeyen bir pazarlama yöntemi veya sözleşme koşulunun ortaya çıkması durumunda, tüketicilerin haklarını korumakla ilgili olarak yürütme erki içerisinde ve bir ön denetim mekanizması olarak, Tüketici Ombudsmanı(KO) ve Ticaret mahkemesi görev yapmaktadır. Ombudsman, pazarlama uygulamaları, bozuk üretim ve adil olmayan sözleşmeler konusunda bir yakınmayı aldığı anda, gerekli incelemeyi yapar ve yakınmayı haklı bulursa, düzeltilmesi için ilgili şirketlere öneriler götürür. Bu önerilere uyulmadığı ve uzlaşma sağlanamadığı takdirde, Ticaret Mahkemesine başvurarak, istenmeyen pazarlama yöntemi veya sözleşme koşullarının uygulamaya devam edilmesinin yasaklanmasını talep eder. Ticaret mahkemesi genel olarak ya yasaklama kararı alır ya da para cezası verir ve bu yaptırıma karşı temyiz olanağı yoktur. Tüketici Ombudsmanı bu türden yılda 4.000 dolayında olaya bakmaktadır. Bunların 2.000-2.500 kadarı Pazarlama Yasası ile ilgilidir. Yılda 15 dolayında dosya mahkemeye sevk edilmektedir.¹⁵⁵

b-Kadın Erkek Eşitliği Ombudsmanı (JamO)(Jamstalldhetsombudsmannen)

Kadın-Erkek Eşitliği Ombudsmanlığı Kurumu (Jamstalldhetsombudsmannen) 1980'de, Çalışma Hayatında Kadın-Erkek Eşitliği Yasası'nın yürürlüğe girdiği yıl kurulmuştur. Bu yasa iş piyasasını düzenleyen

¹⁵⁵ <http://www.sise/des/infosweden/ovriga/ih71pdf> (10.10.2002)

kuralları içermektedir. Yasa, biri iş yerlerinde, kadınlarla erkekler arasında eşitlik sağlamak için aktif önlemler alınması, diğeri de cinsel ayrımcılığın yasaklanmasıyla ilgili olmak üzere iki bölümden oluşmaktadır.

Yasanın amacı, işe alınma ve çalışma koşulları ile işyerlerinde kişisel gelişme olanakları gibi, çalışma hayatına giren konularda, kadınlarla erkekler arasında eşit hak ve olanaklar yaratılmasını teşvik etmektir. Birincil hedef ise çalışma hayatında kadınların koşullarını iyileştirmektir.

Yasa bu konudaki sorumluluğu işverene yüklemektedir. Cinsel taciz, ücretle ilgili olarak, cinsel nedenlere dayalı ayrımcılık veya işyerinde cinsel eşitliğe açıkça zarar veren diğer koşulları ortadan kaldırmak işverenin görevidir.

On ya da daha çok sayıda kişi çalıştıran işverenler, ayrıca, kadın-erkek eşitliğini artırma konusunda somut ve ölçülmesi olanaklı önlemler içeren, bir kadın-erkek eşitliği planı yapmakla yükümlüdürler. Bu planın her yıl gözden geçirilmesi zorunluluğu vardır. İşveren ayrıca işyerindeki ücret farklılıklarını saptamak amacıyla araştırma yapmak ve –cinsel nedenlere dayalı subjektif ücret farklılıkları varsa- bu tür farklılıkları gidermek zorundadır.

Yasanın önemli yönlerinden biri de, işverenin, gerek kadın gerekse erkek personelin, verimli bir çalışma hayatıyla, iyi bir anneliği veya babalığı birlikte yürütebilmesini kolaylaştırmakla yükümlü olmasıdır.

İşyerlerinde kadın-erkek eşitliğini teşvik edici aktif önlemler arasında, bilgilendirme malzemesi, eğitim, seminerler, bir dergi, basın ve yayın organlarına bilgi verme ve işverenlerin veya iş piyasasındaki değişik sektörlerin kadın-erkek eşitliği planlarını denetleme kampanyaları yer almaktadır.

JamO,(kadın-erkek eşitliği ombudsmanı) Eşitlik Yasası'nın düzenlediği hükümlere işyerlerinin uyup uymadıklarını denetlemekle görevlendirilmiştir. JamO denetimlerinde işyerlerinde cinsiyet eşitliğine ilişkin bilgilendirme, eğitim ve seminer çalışmalarının düzenli olarak yapılıp yapılmadığını ve girişimcilerin cinsiyet eşitliği planına uygun davranıp davranmadığını saptamaktadır. Bir vakanın

ele alınabilmesi için, ilgili kişinin şikayette bulunması gerekir. Grup olarak yapılan şikayetlerde Ombudsman başvuruda bulunanların arasından belli sayıda kişiyi örnek olarak seçip onların durumunu inceleyerek karar vermektedir. Ombudsman bulgularında ayrımcılık olduğuna karar verirse, ilk olarak işvereni yasaya uymaya ikna etmeye çalışır. Ombudsman işvereni yasaya uymaya ikna edemezse sorunu iş mahkemesine (Arbetsdomstolen) götürür. JamO, yasanın aktif önlemlerle ilgili bölümlerine uymamakta direnen –örneğin kadın-erkek eşitliği planı yapmayan veya bu planı yenilemeyen- işverenleri Kadın-Erkek Eşitliği Kurulu'na (Jamstalldhetsnamnden) şikayet ederek yasal yaptırım uygulanmasını ister. Bu kurul, belli bir tarihe kadar, kurallara uygun bir şekilde davranılmaya başlanmadığı takdirde, işverene para cezası verme yetkisine sahiptir.

Ayrımcılıkla ilgili şikayetlerin sayısı, hastabakıcı ve hemşirelerin gruplar halinde şikayette bulundukları 1995 yılı hariç, yılda 100 dolayında seyretmektedir. Örneğin 1998 yılında JamO'ya 91 başvuru gelmiştir.¹⁵⁶

c -Etnik Ayrımcılık Ombudsmanı(DO)

Etnik Ayrımcılık Ombudsmanlığı(Ombudsmannen Mot etniskdiskriminering) 1986 yılında kurulmuştur.

Etnik ayrımcılık, bu bağlamda, ırk, cilt rengi, ulusal veya etnik köken ya da dinsel inançlar nedeniyle maruz kalınan haksız veya onur kırıcı davranışları içermektedir.

Ombudsmanın çalışma hayatındaki etnik ayrımcılığa karşı mücadelede üstlendiği rol Çalışma Hayatında Etnik Ayrımcılıkla Mücadele Yasası'nda (1993:130)belirtilmektedir. Bu yasaya göre, DO, hem bireylerce bildirilen ayrımcılık olaylarını araştırmak ve sonuçta bunların mahkemede ele alınmaları için gerekeni yapmak hem de işverenlerin, işyerlerinde etnik çeşitlilik yaratmak için aktif olarak çaba harcamalarını sağlamakla yükümlüdür.

¹⁵⁶ <http://www.sise/des/infosweden/ovriga/ih71pdf> (10.10.2002)

DO'nun ele aldığı şikayetler, örneğin bir işe başvurduklarında dikkate alınmadıklarını düşünen veya etnik kökenleri nedeniyle işverenler ya da iş arkadaşları tarafından taciz edilen kişilerle ilgili olabilir. Başvuranların kimisi, işverenlerde DO veya sendikal örgüt arasında yapılan görüşmelerin ardından uzlaşma sağlanması yoluyla sonuca bağlanabilir. DO olayı mahkemeye götürme kararı aldığı anda, davanın sonucu ne olursa olsun şikayette bulunan bireyin, yargılanma nedeniyle, herhangi bir ödeme yapması söz konusu olmaz. Şikayet sayısında son yıllarda önemli bir artış görülmektedir.

Yasada işverenlerin iş hayatında etnik çeşitliliği arttırmak için ölçülebilir hedefler saptamak ve somut önlemler almak zorunda oldukları da belirtilmektedir. Bir işverenin, bu koşulları yerine getirmediği düşüncesinde olan herkes DO'ya başvurabilir. Bunun üzerine DO, müracaatçıların başvurabileceği önlemler konusunda öneriler getirir. DO kurumu, işverenlerle ilgili bu tür konuları kendiliğinden de inceleyebilir. Bir işveren DO tarafından önerilen önlemleri almayı reddederse, DO, Ayrımcılıkla Mücadele Kurulu'na başvurabilir. Bu kurul, işvereni, şartlı para cezası kararıyla, DO'nun önerilerine uymaya zorlama yetkisine sahiptir.

1999 yılında yürürlüğe giren bir yasa (1999:131) DO'nun, toplumun diğer alanlarındaki rolünü belirtmektedir. Çalışma hayatı dışındaki etnik ayrımcılığa karşı güvence Ceza Yasası'nda yer almaktadır. "Yasadışı ayrımcılık" suçu, DO'dan çok, polisin görev alanına girmektedir. DO bu tür ihbarların nasıl işleme konduğunu inceleyebilir ama bir eylemi yargı önüne çıkaramaz. Bununla birlikte şikayetçi ile karşı taraf (örneğin ev sahibi) arasında uzlaşma sağlanmasına ön ayak olabilir. Çalışma hayatı dışında kalan şikayetler, ilk elde, ev arayan insanların, restoran müşterilerinin veya kredi almak için başvuruda bulunan kişilerin maruz kaldıkları ayrımcılık olaylarıyla ilgili olmaktadır. Şikayetlerin önemli bir bölümü sosyal hizmetler ile hukuk ve eğitim sistemlerine yönelik şikayetlerdir.

DO'nun, telefonla danışma servisi de bulunmaktadır. DO bir şikayet olmasa bile, ayrımcılık kuşkusu bulunan durumlarda inceleme yapabilir. Birbirinden ayrı olarak yapılan bir dizi şikayet, etnik ayrımcılık konusunda belli önem taşıdığı kanısına varılırsa, DO, ayrımcılığı engellemek ve gerekli değişikliklerin yapılmasını sağlamak amacıyla, kamu kurumları, şirketler ve örgütlerle görüşmeler yapabilir.

Do ayrıca toplumun her alanında etnik ayrımcılıkla mücadele amacıyla, hükümete, yasalarda değişiklik yapılmasını veya bazı başka önlemlerin alınmasını öngören önerilerde bulunabilir.¹⁵⁷

d-Cinsel Eğilim Nedeniyle Ayrımcılık Ombudsmanı(HomO)

Cinsel Eğilim Nedeniyle Ayrımcılık Ombudsmanı(Ombudsmannen mot etnisk diskriminering på grund av sexuell läggning) İsveç'te en son atanan ombudsmandır. Bu kurum 1999 yılı Mayıs ayında yürürlüğe giren Çalışma Hayatında Cinsel Eğilim Nedeniyle Ayrımcılık Yasası(1999:133) uyarınca oluşturulmuştur.

Burada, Cinsel Eğilimle, bir kişinin eşcinsel, biseksüel veya heteroseksüel olup olmadığı kastedilmektedir. İnsanların eşcinsel, biseksüel veya heteroseksüel olup olmadıklarına bağlı olmaksızın gösterebilecekleri cinsel davranış, ayrımcılığa karşı güvence oluşturan bu yasanın kapsamına girmez. Bu yeni yasa, bir azınlığın korunmasını değil, tüm halkı, cinsel eğilimlerle ilgili yanlış yaklaşımlardan korumayı amaçlamaktadır.

HomO çalışma hayatında cinsel eğilime dayalı ayrımcılığı önleyici yasalara uyulmasını sağlamakla görevlidir. HomO ayrıca toplumun değişik alanlarında cinsel eğilime dayalı ayrımcılığın görülmemesi için çaba harcamakla yükümlüdür.

HomO karşılıklı görüşmeler sonunda, bilgilendirme etkinliklerine ve kamuoyunu etkileyici diğer faaliyetlere ön ayak olmak ve bunlara katılmakla görevlidir. HomO araştırmalara ve yasalarla ilgili çalışmalara uzman sıfatıyla katılmak ve aynı zamanda, özellikle Avrupa Birliği içerisinde olmak üzere, kurumun sorumluluğuna giren konularda, uluslararası alanda görülen gelişmeleri izlemekle yükümlüdür.

HomO çalışma hayatıyla ilgili konularda kullanılabilecek bazı zorlayıcı etkilerle de donatılmıştır. Örneğin HomO cinsel eğilimleri nedeniyle, iş başvuruları

¹⁵⁷ <http://www.sise/des/infosweden/ovriga/ih71pdf> (10.10.2002)

sırasında veya işyerlerinde ayrımcılığa uğramış kişileri İsveç İş Mahkemesi'nde de temsil edebilir.

Yapılan şikayetlerin çoğu konut piyasasında veya resmi kurumlarla ilişkilerde ayrımcılık gibi, çalışma hayatı dışında kalan konularla ilgilidir. Bu tür ayrımcı davranışlar Ceza Yasası uyarınca suç oluşturmaktadır. HomO şikayette bulunan kişilere, eyleme uyan yasalar konusunda bilgi verir ve haklarını korumak için nasıl davranmaları gerektiği konusunda onlara yardımcı olur.¹⁵⁸

e-Çocuk Ombudsmanı (BO)

İsveç'te yaşayan 18 yaşından küçük çocuk ve gençlerin, görevi BM Çocuk Hakları Sözleşmesi'yle düzenlenen hak ve çıkarlarını güvence altına almak olan, özel bir ombudsmanları vardır. Bu ombudsman Çocuk Ombudsmanı (Barnombudsmannen) adıyla anılır. BO 1993 yılında yürürlüğe giren bir yasa uyarınca kurulmuştur ve idari ve mali açıdan Sağlık Sosyal Yardım Bakanlığı'nın yelpazesi altındadır. BO'nun etkinlikleri beş ana alanda toplanmaktadır:

- 1-BO Çocuk Hakları Sözleşmesi-bilgilendirme, gerçekleştirme, uygulama.
- 2-Dayak ve cinsel taciz gibi durumlarla karşılaşan çocuklar.
- 3-Çocuk ve gençlerin, okulları ve toplumu etkileme olanakları.
- 4-Çocuk ve gençlerin yasal, siyasal ve sosyal koşulları.
- 5-Çocuk ve gençlerin güvenliğiyle ilgili kamusal etkinliklerin koordinasyonu ve geliştirilmesi.

BO'nun başta gelen görevlerinden biri kamuoyundaki tartışmalarda çocuk ve gençleri temsil etmektir. Amaç, gençlere, seslerini duyurma olanağı yaratmak ve onların, görüş ve düşünceleriyle diğer insanların saygısını kazanmalarını sağlamaktır. BO çocuk ve gençlerin güncel konularla ilgili görüşlerini, çeşitli anket ve araştırmalar, mektup, telefon görüşmeleri ve internetteki çocuk kanalından (<http://www.bo.se>) öğrenmektedir. Çocuk kanalının amacı doğrudan gençlere yönelik sorular yoluyla, onlarla iletişimi arttırmak ve onlara sahip oldukları haklar ve BM Sözleşmesi konusunda bilgi vermektir. Çocuk ve gençler "BO direkt" adlı

¹⁵⁸ <http://www.sise/des/infosweden/ovriga/ih71pdf> (10.10.2002)

özel bilgi hattını telefonla arayarak sahip oldukları haklar konusunda sorular sorabilmekte ve sorunlarla karşılaştıklarında nereden ve nasıl yardım isteyebilecekleri konusunda bilgi edinebilmektedir. BO belli bir kişinin durumuyla ilgili olarak kuruma ulaşan her türlü bilgiyi “gizli bilgi” olarak sınıflandırma yetkisine sahiptir.

Çocuk Ombudsmanı stratejik düzeyde çalışmaktadır. Yani BM Sözleşmesi'ne uyulup uyulmadığını tüm İsveçli çocuklar adına grup olarak denetler. BO örneğin BM Sözleşmesi'yle İsveç yasaları arasındaki uyumu arttırmak amacıyla yasalarda değişiklik yapılması gibi önerilerde bulunur. BO belediye ve il genel meclislerinin çocuk ve gençlerle ilgili tüm etkinliklerde BM sözleşmesini temel almalarını sağlamaya çalışmaktadır.

BO'nun bir diğer önemli görevi kamuoyundaki tartışmalara katılmak, kamuoyu yaratmak ve politikacıların, karar yetkisine sahip kişilerin ve halkın çocuk ve gençlerle ilgili konulardaki tavırlarını etkilemektir. BO, bu amaca, gazete ve dergilerde makale yayımlama, komisyonlardaki kulis faaliyetlerinde bulunma, konferans vb. düzenleme gibi çeşitli ve geniş çaplı etkinlikler yoluyla bu amaca ulaşmaya çalışmaktadır. BO toplumun değişik düzeylerinde çocuk ve gençleri etkileyen konularla ilgili faaliyetler yürüten diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla yakın işbirliği yapar.

BO çocuk ve gençlerle ilgili en son bilgi ve istatistikleri içeren raporları toplar ve bunları, hedef olarak seçilmiş gruplara dağıtır. BO kendi alanına giren konularda yapılan araştırmaları izler ve bu tür araştırmaları aktif olarak destekler.

BO hükümete sunmak üzere her yıl bir rapor hazırlar. Raporda çocuk ve gençlerin haklarına yeterince saygılı davranılmadığının ya da İsveç'in, BM Çocuk Hakları Sözleşmesi'ne tam olarak uymadığının düşünüldüğü alanlara ağırlık verilmektedir. BO yasal araçlarda değişiklik yapılmasını sağlamak ve önemli konulara hükümetin dikkatini çekmek amacıyla öneriler de hazırlar. Raporda

ayrıca, İsveç'te, çocuk ve gençlerin içinde bulunduğu koşullarla ilgili güncel bilgiler yer alır.¹⁵⁹

f-Özürölüler Ombudsmanı

Özürölüler Ombudsmanı(Handikappombudsmannen) özürölü kişilerin hak ve çıkarlarını ilgilendiren konuları incelemek amacıyla 1994 yılında kurulmuştur. Ombudsman özürölülerle ilgili politikada, özürölülerin toplum yaşamına tam olarak katılabilmeleri ve eşitlik gibi genel hedeflere ulaşma yolunda çaba göstermektedir.

Ombudsmanın çalışmaları özel bir yasayla düzenlenmiştir. Bunun faydalı yönlerinden biri, resmi kurumların, Özürölüler Ombudsmanlığı'na bilgi vermeyi veya ombudsmanlıkla görüşme masasına oturmayı reddetme yetkilerinin olmamasıdır.

Ombudsman yasal eksiklikleri gidermeye ve yasalarda değişiklik öngören konuları vb. öne çıkarmaya çalışır. Ombudsman, özürölü insanlarla ilgili yasal yetersizlikleri gidermek amacıyla girişimde bulunur.

Hukuki konularda bilgi edinme ve bir uzmana danışma gereksinmesi, sadece ilgili işlerde çalışan kişiler arasında da çok büyük bir gereksinmedir. Bu nedenle hukuki konularda danışmanlık, Özürölüler Ombudsmanı'nın çalışmalarının özünü oluşturmakta ve kurum içerisinde seçkin hukuk uzmanlarının bulunmasına özen gösterilmektedir.

Ombudsman telefonla ilgili hizmeti ve mektuplaşmanın yanı sıra internet sitesinde de hukuki danışma hizmeti sunmaktadır. Bu yoldan hak ve çıkarlarını araştırıp öğrenen özürölü sayısının artması beklenmektedir.

Ombudsmanın temel görevlerinden biri 1993 yılında Birleşmiş Milletler tarafından kabul edilen Özürölü Kişilere Fırsat Eşitliği Sağlamayı Amaçlayan Standart Kurallar hakkında aydınlatıcı bilgi hazırlamak ve bu bilgilerin yayılmasını sağlamaktır. Ombudsman ayrıca bu kurallara ne derece uyulduğunu ve bunların, örneğin devlet kurumları ve yerel yönetimler tarafından ne ölçüde uygulandığını

¹⁵⁹ <http://www.sise/des/infosweden/ovriga/ih71pdf> (10.10.2002)

araştırmakla da yükümlüdür. Örneğin halka açık yerlere ulaşma olanaklarının çok yetersiz olduğu görülmüştür.

Ticaret sektörünün, herkese uygun mal ve hizmetlerin oluşturulması konusunda önemli bir rolü vardır. Ombudsman Ombudsmanlık kurumuyla ilgili yasada, ticaret hayatıyla ilişki içinde olmak ve özel sektörü, özürllük konularına gerekli ilgiyi göstermeye teşvik etmekle yükümlendirilmiştir.

Özürlleri temsil eden ve özürlleri tarafından yönetilen örgütlerle işbirliği yapmak ombudsmanın en temel görevidir. Devletten mali yardım gören bu tür örgütlerin her birinin temsilcileri, yılda iki kez Ombudsmanla görüşme yapar.

1999 yılı Mayıs ayında, özürllere, çalışma hayatında ayrımcılık yapılmasını yasaklayan yeni bir yasa yürürlüğe girmiştir. Bu yasa çalışanları ve iş arayan kişileri, işverenlerin ayrımcı davranışlarına karşı korumaktadır. Ombudsman sendikal örgütleri tarafından temsil edilmeyen bireyleri mahkemede temsil etme yetkisine de sahiptir.¹⁶⁰

g-Basın Ombudsmanı (PO)

İsveç basınının kendi kendine benimsediği bir disiplin sistemi vardır. Yasal düzenlemelere bağlı olan bu sistem, tamamen, üç basın örgütü tarafından finanse edilmektedir. İsveç'in basın ve yayın organları için geçerli Basın Ahlak Kuralları'nı da bu örgütler belirlemiştir.

İsveç Basın Konseyi 1916 yılında kurulmuştur ve dünyanın en eski basın konseyidir. Basın Konseyi Ulusal Basın Birliği, Gazeteciler Sendikası ve Gazete Sahipleri Birliği tarafından oluşturulmuştur.

Basın Konseyi, başkan olarak görev yapan bir yargıç; yukarıda belirtilen örgütlerin her birinden birer temsilci; ve halkı temsilen, gazete sahipleri ya da basın örgütleriyle herhangi bir ilişkisi olmaması gereken iki kişiden oluşmaktadır.

¹⁶⁰ <http://www.sise/des/infosweden/ovriga/ih71pdf> (10.10.2002)

Basın Ombudsmanı(Allmanhetens Pressombudsman) buna ek olarak 1969 yılında kuruldu. Basın Ombudsmanı Bürosu'nun başkanı, Parlamento Ombudsmanı(JO), İsveç Barolar Birliği Başkanı ve Basın Birliği Başkanı'ndan oluşan özel bir komisyon tarafından atanmaktadır.

Gazetecilik ahlakına aykırı davranıldığı iddiasıyla yapılan şikayetler PO'ya gönderilir. PO olaya adı karışan kişi veya kişilerin sözleşmeye dahil olmaları koşuluyla, kendi inisiyatifiyle inceleme yetkisine de sahiptir.

Gazetelerde gördüğü bir yazının basın ahlakına aykırı olduğunu düşünen herkes PO'ya başvurup şikayetçi olabilir. Ancak şikayet, gazetenin kınanması sonucunu doğuracak nitelikteyse, makaleye / habere konu olan kişinin rızasının alınması gerekir.

PO'ya bir şikayet geldiği zaman, yapılacak iş, sorunun, bir düzeltmeyle veya ilgili gazetede yanıt hakkı tanınması yoluyla çözülüp çözilemeyeceğini araştırmaktır. Şikayet bu yoldan çözüme kavuşturulamıyorsa, PO, her şeyden önce gazetenin yazı işleri müdürünün görüşünü sorarak bir araştırma yapabilir. Böylece bir araştırmanın yapılabilmesi için, yazının ilk yayın tarihinden itibaren üç ay içinde yapılmış olması gerekir.

Araştırmasını tamamlayan PO'nun önünde iki seçenek vardır: Bunlardan birincisi olayın, gazetenin hatalı bulunduğu ilanını gerektirecek nitelikte olmadığına, diğeri de kanıtların Basın Konseyi tarafından incelenmesini gerektirecek kadar ağır olduğuna karar vermektir.

Birinci seçeneğe karşı Basın Konseyi'ne başvurularak itirazda bulunulabilir. Şikayette bulunan kişi, şikayetin PO ve Basın Konseyi tarafından ele alınmasından sonra, isterse olağan bir mahkemeye başvurabilir

PO'ya şikayette bulunanların, herhangi bir ücret ödemeleri söz konusu değildir. PO basın ahlakıyla ilgili konularda halktan gelen soruları da yanıtlar.

Son yıllarda kayıtlara geçirilen şikayet sayısı yılda 400-450 dolayındadır. Bu şikayetlerin çoğu ceza davaları hakkında yazılan yazılar ve bireylerin özel hayatlarının ihlaliyle ilgilidir. Tüm şikayetlerin ortalama %15'i söz konusu gazetenin Basın Konseyi tarafından kınanmasıyla sonuçlanmaktadır.¹⁶¹

B- FRANSA'DA OMBUDSMAN (MEDIATEUR - CUMHURİYET ARABULUCUSU)

Fransız Cumhuriyet Mediateur'ü kurumu diğer bazı ülkelere göre nispeten yenidir. Bu kurum 3 Ocak 1973 tarihli yasayla kurulmuş, 24 Aralık 1976 tarihli yasayla yetkileri güçlendirilmiştir.

Fransız Ombudsmanı, tamamen Fransa'ya özgü koşulların ortaya çıkardığı bir müessese olarak görülmektedir. Çünkü Fransa'da Ombudsman, gerçek bir ihtiyaçtan çok, ihtiyatın ortaya çıkardığı bir müessese kimliğindedir.¹⁶²

Fransa'da , geleneksel olarak yönetimle yönetilenler arasındaki uyuşmazlıklar yönetsel yargı tarafından çözümlenmektedir. Yaklaşık iki yüzyıldan beri Devlet Şurası içtihadı yurttaş haklarını çok iyi koruyan bir yönetim hukuku anlayışı geliştirmiştir. Her yönetsel işleme karşı tüm ilgili yurttaşlara hukuka aykırı bir yönetsel işlemi iptal ettirme olanağı veren bir iptal davası hakkı her zaman vardır. En fazla takdir yetkisi taşıyan işlemler dahi, hukukun genel prensipleri teorisine göre denetim görmekte ve yönetimce yapılan değerlendirme açık yanılğı (erreur manifest) halinde yaptırıma bağlanmaktadır.¹⁶³

Bununla beraber 70'li yılların başlarında, 1968 Mayıs'ı karışıklıklarından sonra, devlete karşı güvensizlik giderek artmış ve yönetsel yargı eleştirilmeye başlanmıştır. Yönetsel yargı, çok yavaş olmakla, fazlasıyla kamu çıkarı yanını tutmakla ve böylece yurttaş haklarının tam olarak tanınmasını engellemekle, zarara uğrayanların haklarını iyi tazmin etmemekle ve özellikle yasa ve düzenlemeleri aşırı titizlikle uygulamakla suçlanmıştır. Hukuka tümüyle uygun

¹⁶¹ <http://www.sise/des/infosweden/ovriga/ih71pdf> (10.10.2002)

¹⁶² VERSAN, Vakur : a.g.e., s. 121

¹⁶³ THERY, Jean-Francois : a.g.m., s. 40

kararlar hakkaniyete uygun olmayabilir veya öyle görünmeyebilir, ve kişi hakları saygısı, hakkaniyeti sağlama gereği hukuksallık kaygısını bir yana bıraktırabilir.¹⁶⁴

Ombudsman müessesesinin Fransa'da kurulması yolundaki fikir, Bağımsız Cumhuriyetçi Parti Genel Sekreteri Michael Panielowski tarafından 1970'de yapılan bir konuşmada ilk defa ortaya atılmış ve fikrin benimsendiği 2 Ekim 1972'de Parlatentonun açılışı münasebetiyle genel siyasi durum hakkında yapılan konuşma esnasında Başbakan, 2 Ekim'den birkaç gün sonra yaptığı açıklamalarda Fransız ombudsmanının "Mediateur" ismiyle anılacağını ve görevinin "idare ile vatandaşlar arasındaki ilişkileri geliştirmeye yardımcı olmak" olacağını açıklamıştır. Bu açıklamalardan sonra Mevcut İdari yargı sisteminin ihtiyaca cevap verdiği düşüncesinde olan bazı hukukçular, Fransa'da ombudsman müessesesinin ihdasının lüzumsuz ve hatta tehlikeli olacağını¹⁶⁵ en iyi ombudsmanın Danıştay olduğunu ileri sürmüşlerdir.¹⁶⁶ Ayrıca pek çok politikacı, kendi arabuluculuk olanağıyla rekabet edecek bir kurumun oluşturulması taraftarı değildi. Böylece arabulucu bürosu(Mediateur), idari mahkemelerin işine karışmaması yada kendisini onun yerine koymaya teşebbüs etmemesi şartıyla oluşturuldu.¹⁶⁷

Yasa koyucu Cumhuriyet Mediateur'üne yönetsel ve yargısal nitelikli bir karar yetkisi vermedi; yönetim karşısındaki yetkileri tavsiye, uzlaştırma ve buyruk çerçevesindedir. Herhangi bir uyuşmazlığı çözmekte, görüşme ve ikna yoluyla somut bir çare bulmaya çaba göstermektedir.¹⁶⁸

Cumhuriyet Mediateur'ü altı yıl için Bakanlar kurulu karnamesiyle atanmaktadır. Kendisinin atamasını yapan özellikle yürütme organı karşısında bağımsız bir statüye sahip bulunmaktadır. Yasa bu bağımsızlığı güvence altına almak için aşağıdaki hükümleri getirmiştir.¹⁶⁹

¹⁶⁴ THERY, Jean-Francois : a.g.m., s. 40

¹⁶⁵ VERSAN, Vakur : a.g.e., s. 121-122

¹⁶⁶ ULER, Yıldırım : a.g.m., s. 1025

¹⁶⁷ MENY, Yves : "France", ROWAT, Donald C. (Ed.) **Public Administration in Developed Democracies: A Comparative Study** içinde, MARCEL DEKKER , INC. New York and Basel 1988, s. 288

¹⁶⁸ THERY, Jean-Francois : a.g.m., s. 41

¹⁶⁹ THERY, Jean-Francois : a.g.m., s. 41-42

1-Mediateur'lük görevi tektir: cumhuriyet topraklarında sadece bir tane mediateur vardır.

2-Mediateur'lük görevi yenilenemez (süresinin sonunda yeniden tayin edilemez) ve kesintiye uğratılamaz; Mediateur azledilemez, görevinin doğal olarak sona ermesi yasanın öngördüğü altı yılın bitimiyle olur. Devlet Şurası İkinci Başkanı ile Sayıştay ve Yargıtay Birinci Başkanlarından oluşan bir kurul tarafından bir engelinin oybirliği ile saptanması durumu dışında, hukuken hiçbir nedenle görevi kesintiye uğratılamaz.

3-Cumhuriyet Mediateur'ü ulusal plandaki tüm seçim bölgelerinde seçilemezlik konumundadır. Mediateur atamadan önce yaptığı yerel görevlerine seçilmek için dolaylı yöntemler kullanamaz.

4-Cumhuriyet Mediateur'ü yasama dokunulmazlığına benzer bir dokunulmazlıktan yararlanır; görevinin yerine getirilmesiyle ilgili olarak yaptığı işlemlerden ve açıkladığı kanaatlerden dolayı soruşturulamaz, sorgulanamaz, kavuşturulamaz, tutuklanamaz ve yargılanamaz.

5-Görevleri çerçevesinde hiçbir makamdan hiçbir direktif veya emir almaz.

6-Cumhuriyet Mediateur'ü kişi olarak görevlendirilmektedir ve imecileri vardır. Başlangıçta sayıları 15 kadar olan imecilerin sayısı bugün yüz kadardır, çünkü kurum kesintisiz olarak gelişmektedir(her yıl incelenmesi gereken 40.000'den fazla talep gelmektedir). Bu imeciler, mediateur'ün görev süresince atanan ve bu görevlerinin sonunda daha önce çalıştıkları kuruma hemen dönebilen askeri ve sivil personel ile işlerinden geçici olarak ayrılan yargıçlardır.

Cumhuriyet Mediateur'ünün ayrıca kendisi tarafından her yıl yenilenebilir biçimde atanan il düzeyinde temsilcileri vardır(sayısı 101 kadar). Bunlar her ilde vatandaşlara bilgi verme ve tavsiyelerde bulunma görevi yerine getirmekte ve yerel veya taşra yönetimiyle işbirliği halinde kendilerine intikal eden uyuşmazlıkları araştırmakta ve uzlaştırmacı çözümlere bağlamaktadır. Eğer bu konuda bir sonuç elde edemezler ve bizzat mediateur'ün müdahalesi gereği doğarsa, temsilciler ilgilileri bir başvuruda bulunmaya çağırmakta ve başvuru prosedürüne uymak konusunda onlara yardımcı olmaktadır.¹⁷⁰

¹⁷⁰ THERY, Jean-Francois : a.g.m., s. 41-42

Mediateur'e başvuru sadece gerçek kişilerce yapılabilir. Oysa diğer benzeri ombudsmanların bir çoğunda tüzel kişilere de müracaat hakkı tanınmıştır. Mediateur'e müracaat bir milletvekili veya senatör aracılığı ile olmaktadır. Kendisine başvuru milletvekili veya senatör önlerine gelen şikayet için mediateur'ün müdahalesini gerekli görürlerse, şikayeti mediateur'e aktarmaktadırlar. Bu durum şikayetlerin süzgeçlenmesine ve azalmasına yol açmaktadır.¹⁷¹

Kamu hizmeti yapmakla görevlendirilmiş bir yönetim veya kuruluşun kendisiyle ilgili bir konuda görevine aykırı olarak faaliyet yaptığı inancında olan herkes, mediateur'e intikal ettirilmesi istemiyle, parlamenter nezdinde bir talepte bulunabilir ise de 3 Ocak 1973 tarihli yasanın 6. ve 7. maddeleri hükümlerine göre bazı sınırlamalar söz konusudur. Bu sınırlamalar şunlardır:¹⁷²

1-Cumhuriyet Mediateur'ünün yetkisi yönetimin kendi yetkisini aşamaz: ilgili, Mediateur'e başvurmadan önce, "gerekli girişimleri gerçekleştirmek" ödevindedir, yani öncelikle kendisine tanınan istitaf başvurusu veya hiyerarşik başvuru olanaklarından yararlanması gerekir. Bir yönetimin kötü işleyişi hakkında Mediateur'e yerindeliği belirlenmiş bir dilekçe sunmadan önce, bizzat yönetim tarafından düzenlenmiş başvuru yollarının tüketilmiş olması gerekir.

2-Cumhuriyet Mediateur'ünün yetkisi yargı yerlerinin yetkisini tecavüz edemez. Mediateur'e yapılan başvuru yargısal başvurudan tamamen bağımsızdır ve yargı başvurusu sürelerini kesici bir etki yapmaz. Ayrıca, Mediateur'e başvurmuş olan vatandaşın, dayanağı bulunduğu inanıyorsa haklarını korumak için, aynı zamanda adli ve idari yargıya başvurmasına da engel bulunmamaktadır. Doğallıkla yargısal bir karara karşı mediateur'e herhangi bir başvuruda bulunulamaz; Mediateur nezdinde yapılan başvuruda yargılamanın seyrini kesmez.

3-Sonuç olarak, Cumhuriyet Mediateur'ü yurttaş ile yönetim arasında bir "şefaatçi aracı" misyonu, bir yargıç veya yöneticinin misyonundan çok bir uzlaştıracının misyonuna benzeyen bir "barıştırmacı"dır. Mediateur'e başvuru ne

¹⁷¹ EKEN, Musa : *Kamu Yönetiminde Açıklık ve Bilgi Edinme Hakkı*, Naklen GARANT, Patrice : "Mediateur Ou Ombudsman?", *Aktualite Juridique Droit Administratif*, 20-Mai, Paris 1973, s. 242

¹⁷² THERY, Jean-Francois : a.g.m., s. 43-44

yargısal ne de yönetsel başvurunun yerine geçebilir; bu başvurularla karışmaz ve iç içe girmez.

Mediateur'ün yetki alanı devletin merkez örgütünü, mahalli idareleri ve bir kamu hizmeti yürüten diğer tüm organları kapsamaktadır. Yalnız idari ve adli mahkemeler üzerinde herhangi bir inceleme ve araştırma yetkisi yoktur. Bu özelliğiyle İskandinav ombudsmanından ayrılmaktadır. Mediateur, sadece bir kamu yönetimi organının kamu hizmeti görevine uygun davranmadığı olgusuna dayanan şikayetleri incelemektedir. Memur ile çalıştığı kurum arasındaki uyuşmazlıkların çözümü bu yetkinin dışındadır. Ama bir kamu kurumunun istihdam politikasına ve kamu görevliliğine giriş şartlarına ilişkin şikayetlere bakabilir.¹⁷³

Mediateur, kendisine gelen şikayetleri inceleyerek, adil çözümler önermekte veya muhtemel mevzuat değişiklikleri üzerinde durarak müdahale etmektedir. Uygulamada yargısal ve yönetsel başvurulara oranla Mediateur'ün müdahalesi daha çabuk ve daha etkili sonuçlar doğurmaktadır. Yönetim, ve evveliyetle, yargıç hukuka sıkı sıkıya bağlı kalmaktan kaçınamazlar. Yönetsel yargıda görülen iptal davası yalın bir hukuka uygunluk denetimiyle sonuçlanır. Oysa, yönetsel başvuru, yasalara ve yönetsel düzenlemelere uyulmuş olması koşuluyla, yerindelik nedenlerine dayanan bir değişiklikle de sonuçlanabilir. Cumhuriyet Mediateur'ünün müdahalesi ise bunun da ötesine geçmeye ve hukuka uygun, fakat hakkaniyete aykırı kararları değiştirmeye uğraşır. Gerçekten Cumhuriyet Mediateur'ü hakkaniyet ilkesini uygulama çabasındadır. Bununla birlikte, Mediateur bunun da ötesine geçerek bizatihi yasaların yetersizliğinden ileri gelen, sonuçları insan hakları ihlali olarak kendini gösteren uyuşmazlıklarda hakkaniyetli çözümler üretmeye çalışmaktadır.¹⁷⁴

Mediateur, inceleme yetkisi çerçevesinde, şikayete konu olan bir uyuşmazlık üzerine yönetim ile yönetilenler arasındaki dengesizliği (en azından kısmen) giderebilmektedir. Mediateur dosyaları inceleme yetkisiyle donatılmıştır, ama daha özel yetkileri de vardır; memurları görüşmeye çağırabilir, işlere ilişkin

¹⁷³ EKEN, Musa : Kamu Yönetiminde Açıklık ve Bilgi Edinme Hakkı , (Yayınlanmamış Doktora Tezi) Dokuz Eylül Üniversitesi , İzmir, 1993, s. 87

¹⁷⁴ THERY, Jean-Francois : a.g.m., s. 44

her türlü bilgi ve belgeyi isteyebilir ve gerekli görürse, Danıştay ve Sayıştay da dahil olmak üzere, yetkileri çerçevesinde kontrol organlarını soruşturma ve inceleme yapmaya davet edebilir. Ayrıca, uygulanan mevzuatta ve yönetimin işleyişinde bir boşluk görürse, bunun düzeltilmesi için öneriler getirebilir. İdarenin yerine bir memura karşı disiplin soruşturması başlatabilme ve yargı kararlarının uygulanması için idareye emretme yetkisi vardır.¹⁷⁵

Mediateur ele aldığı bir şikayeti yukarıda belirtilen yetkileri çerçevesinde araştırıp inceledikten sonra sorunu çözümleyici nitelikte her türlü tavsiyeleri yapar ve gereğinde ilgili kuruluşun işleyişini iyileştirmeye yönelik her türlü öneride bulunur. Böylece Mediateur bireysel durumlara veya belirli işlevsel bozukluklara ilişkin bir çözüm bulmakla yetinmemekte, hemen ardından saptadığı işlevsel bozukluğu üzerinde durarak, aynı konuların tekrar ortaya çıkmasını önleyecek fikirler üretmekte ve gerçekte bir reform dedektörü olmaktadır. Mediateurler tarafından bu şekilde yüzlerce reform önerisi geliştirilmiş ve idareye tavsiye edilmiştir. Mediateur'un konuya el atmasının haklılığına inanan yönetim genellikle aldığı tavsiyeleri uygulamaya koymaktadır. Fakat bazen yönetim, yapılan reform önerilerini incelemeye almamakta veya mediateur'un girişimlerine, hatta kötü niyetle hareketsiz kalarak karşı koyabilmektedir. Böyle durumlarda Mediateur'un gerçek bir zorlama gücünün bulunmaması nedeniyle çaresiz kalacağı düşünülebilir. Ancak durum pek de görüldüğü gibi değildir. Mediateur tavsiyeleri dikkate alınmadığı zaman, tavsiyelerini yayınlamak suretiyle kamu oyunu yönetime karşı tavır almaya çağırabilmektedir. Mediateur bu yöntemden gittikçe daha sık yararlanmakta ve çoğu zaman nazik durumlardan çıkışı sağlamaktadır. Örneğin 1992'de 26 kez dikkate alınmayan önerilerini kamu oyuna açıklayarak kamuoyunun yönetime karşı tavır almaya çağırmıştır. Yine 1992'de haklılığı kanıtlanmış başvuruların sadece %6'sı bir aracı engeline takılmış ve 1993'te bu oran %4'e gerilemiştir.¹⁷⁶

¹⁷⁵ EKEN, Musa : *Kamu Yönetiminde Açıklık ve Bilgi Edinme Hakkı*, Naklen LE CLAINCHE, Michel: "Le Mediateur et la Transparence Administrative", *Information et Transparence Administratives*, PUF, Paris, 1988, s. 74

¹⁷⁶ THERY, Jean-Francois : a.g.m., s. 45

Mediateur'ün tavsiyesi ilgili memur tarafından dikkate alınıp gereğinin yapılmaması halinde, mediateur memurun hiyerarşik üstüne müracaat suretiyle onun hakkında disiplin cezası verdirebildiği gibi dava da açtırabilir.¹⁷⁷

Cumhuriyet Mediateur'ü, her ne kadar yargılama süreci içinde bir müdahalede bulunamazsa da kendisine kesin hüküm halini almış bazı yargısal kararların uygulanmadığına ilişkin başvurular yapılabilmektedir. Böyle bir durumda, ilgili kuruluşun verilen karara belirlediği süre içinde uyması için emir verme yetkisine sahip bulunmaktadır.¹⁷⁸

Mediateur her yıl, meşgul olduğu konuları ve bunların neticelerini belirten bir raporu Cumhurbaşkanına ve parlamentoya sunar. Bu rapor daha sonra yayınlanarak kamuoyuna açıklanır.¹⁷⁹

Mediateur bu raporda faaliyetinin hesabını verir, kendisine yapılan başvuruları ve bunların nasıl sonuçlandırıldığını, yasal ve yönetsel düzenleme konusu olan reform önerilerini belirtir. Bu rapor, Sayıştay'ın raporu gibi, yönetimin işleyiş bozukluklarının tam ve anlamlı bir tablosudur; kamu otoriteleri tarafından dikkatle okunur ve içerdiği reform önerileri hükümet ve yasama organı tarafından genellikle dikkate alınır.¹⁸⁰

Mediateur'ün vazifesi gereği yapmış olduğu harcamalar Başbakanlık bütçesinden karşılanır. Bu harcamalar ve diğer hesaplar, Sayıştay'ın denetimine tabiidir.¹⁸¹

1973 yılında ilk kurulduğunda çok kişi bu kuruma kuşku ile bakmıştı. İskandinav ve İngiliz kurumu Ombudsman'dan büyük ölçüde esinlenen bakış açısının Fransız hukuk geleneğine yabancı olduğu tespiti yapılıyor ve bu kurumsal aşının tutma şansının az olduğu düşünülüyordu. Yasa egemenliğinin bulunduğu bir ülkede hissedilen ve sıkıntısı duyulan ikna, uzlaşma ve hakkaniyet kuramına

¹⁷⁷ VERSAN, Vakur : a.g.e., s. 125

¹⁷⁸ THERY, Jean-Francois : a.g.m., s. 46

¹⁷⁹ VERSAN, Vakur : a.g.e., s. 125

¹⁸⁰ THERY, Jean-Francois : a.g.m., s. 46

¹⁸¹ VERSAN, Vakur : a.g.e., s. 125

dayanan bu kurum, yargısal otoritelerle uyumsuzluğa düşebilecek, yönetimi tedirgin edebilecek, en azından kurumsal mekanizmaların çarkı içinde başarısızlığa uğrayabilecek ve dışlanabilecekti.

Sanıldığı gibi olmadı. Fransız hukuk geleneğinde bulunmayan ve bu nedenle başlangıçta kendisine kuşku ile bakılan Mediateur, çeyrek yüzyıllık pratiğinde sanıldığığının aksine başarısını kanıtladı ve Fransız toplumunun tarihinde yeni bir dönemi başlattı.¹⁸² Mediateur Fransızların devlette değişim beklentilerinden yararlandı ve bu değişim 1982 desantralizasyon yasasının göz kamaştırıcı başarısını getirdi.¹⁸³

C- DANİMARKA PARLAMENTO KOMİSERİ

Danimarka Parlamento Komiseri (ombudsman), 1953 yılındaki Anayasa değişikliği ile bağlantılı olarak oluşturulmuştur. 1953 Anayasasının 55. maddesi "Folketing'in sivil ve askeri merkezi hükümet yönetimini gözetmesi için Folketing üyesi olmaması zorunluluğu olan bir yada iki kişiyi seçmesi kanunla sağlanır" hükmünü içermektedir. Ombudsman yasasının 1954 yılında kabul edilmesinin ardından 1 Nisan 1955 tarihinde ombudsman fiilen göreve başlamıştır. 1961 yılında ombudsman yasasının değiştirilmesi ile –ki bu anayasa da bir şart olarak bahsedilmez- yerel yönetimler de ombudsmanın görev alanına dahil edilmiştir.¹⁸⁴ Ancak yargı erki ombudsmanın yetki alanı dışında kalmaya devam etmektedir. Aslında Parlamentodaki tartışmalarda yargıçların da ombudsmanın denetim yetkisine alınması yönünde düşünceler ileri sürülmüşse de, yasama organı mahkeme başkanlarının yargıçları yeterli biçimde denetledikleri için buna gerek görmemişlerdir.¹⁸⁵

¹⁸² KABAOĞLU, İbrahim : "Değerlendirme", KABAOĞLU, İbrahim (Der.) **Bağımsız İdari Otoriteler** içinde, İstanbul 1998, s. 195

¹⁸³ THERY, Jean-Francois : a.g.m., s. 46

¹⁸⁴ LARSEN, Kaj : "The Parliamentary Ombudsman", GAMMELTOF- Hansen Hans ve AXMARK, Fleming (Ed.), **The Danish Ombudsman** içinde, DJOF Publishing, Copenhagen Denmark, 1995, s. 40

¹⁸⁵ AKINCI, Müslüm : *Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman*, Naklen HURWITZ, Stephan: *The Ombudsman: Denmark's Parliamentary Commssioner For Civil and Military Affairs*, Copenhagen: Det Dankse Selskop, s.49

Danimarka Parlamento Komiseri (ombudsman) her genel seçimden sonra Folketing (Parlamento) tarafından seçilir. Ombudsman Folketing adına sivil ve askeri merkezi hükümet yönetimi ile bir dereceye kadar da yerel yönetimleri denetler. Ve organizasyon bakımından Folketing'e bağlıdır.¹⁸⁶ Ombudsman şayet Folketing'in güvenini kaybederse yine Folketing istediği zaman ombudsmanın görevine son verebilir.¹⁸⁷

Danimarka ombudsmanı klasik tür kurumlar grubundandır ve "Danimarka modeli" dünyanın her yanında en geniş ölçüde taklit edilen modeldir. Danimarka'da Ombudsman bürosu iki amacı gerçekleştirmek için düzenlenmiştir.

Öncelikle, ombudsman, Parlamento adına yönetsel kurumlara ilişkin olarak hareket edecek ve yüce kurumun, geleneksel olarak, bakanlıklar ve onların memurları üzerinde gerçekleştirdiği denetimi güçlendirecektir. Böyle bir güçlendirme, hükümet kurumlarına aktarılan geniş ve yasama benzeri yetkilerle yönetimin artan gücü ve yönetsel sürecin artan karmaşıklığı nedeniyle gerekli görülmüştür. İkinci olarak ombudsman, birey için yasa ve düzenin koruyucusu olacaktır. Yönetsel kurumlara uyumsuzluğa düşen yurttaşların başvurabilecekleri bir tür yargı yeri olarak, ellili yılların başında bir parlamento sözcüsünün dediği gibi "sokaktaki adamın, adaletsizliklere, keyfiliklere ve yürütmenin yetkilerini kötüye kullanmasına karşı koruyucusu" olacaktır.¹⁸⁸

1954 Danimarka Ombudsman Yasasının irdelenmesi büronun –model olarak hizmet vermiş olan İsveç karşılığı gibi- esas itibarıyla bir disiplin otoritesi olarak dizayn edildiği izlenimini bırakmaktadır. Ancak ombudsmanca ele alınan yakınmalar yıllar boyunca giderek genişleyen biçimde, tek tek kamu görevlilerinin kişisel davranışlarından ziyade, yönetime ilişkin olma eğilimi göstermektedir. Geçmiş yıllar boyunca ombudsmana ulaşan yakınmalar ve ombudsmanın bu yakınmalara ilişkin görüşleri öncelikle kurumsal kararlara, kurumsal yöntemlere ve kurumsal uygulamalara ilişkindir.¹⁸⁹

¹⁸⁶ HOLM, Nielsen Eilshou: a.g.m., s. 20

¹⁸⁷ LARSEN, Kaj : a.g.m., s.39

¹⁸⁸ GAMMELTOF- Hansen, Hans : "Ombudsman Kavramı" a.g.m., s 196

¹⁸⁹ HOLM, Nielsen Eilshou: a.g.m., s. 15-16

Daha önce de belirtildiği gibi Parlamento adına sivil ve askeri özeysel örgütlerle, yerel yönetimleri gözleyen ombudsman, bazı yönleriyle mahkemelere bir alternatif olarak görülmektedir.¹⁹⁰ Ombudsman mahkemelere giden türden sorunlara bakmakta özgürdür. Ombudsman, işlevini yerine getirirken söz konusu yönetsel eylem yada işlemin yalnız biçimsel olarak hukuka uygunluğunu denetleme öğretisinden hareket eden mahkemeler gibi sınırlanmamıştır. Yargısal denetimle karşılaştırıldığında, Ombudsmana başvuru çok daha kolaydır. Hiçbir biçimsellik yoktur, daha çabuk sonuç alınabilir, daha geniş kapsamlı denetim olanağı ve esnek yaklaşım söz konusu olup başvuru sahibine hiçbir maliyet yüklemeyiz. Öte yandan, ombudsman, ele aldığı bir yönetsel kararı, biçimsel olarak iptal edemez ve değiştiremez; önüne getirilen bir konuda yalnız görüşlerini belirtebilir.¹⁹¹

Ombudsman, örneğin bir kararı eleştirebilir yada yetkilinin bu kararı değiştirmesini ya da yeniden incelemesini isteyebilir. Böylesi tavsiyeler hemen hemen her zaman etkilidir ve her zaman dikkate alınır.¹⁹²

Ombudsmanın bir şikayeti incelemesi, bir hukuk mahkemesinin aksine şikayetçinin iddiaları ile sınırlı değildir. Ombudsman olayın tüm yönlerini araştırabilir.¹⁹³

Danimarka Ombudsmanı şikayet üzerine harekete geçebildiği gibi yalnızca şikayetleri ele alan bir kurum değildir. Ombudsmana, yasayla kendi inisiyatifi ile soruşturma başlatabilme gücü de verilmiştir. Bu bağlamda ombudsman hapisane, askeri kamplar gibi hükümet tarafından işletilen bütün kurumları, alanları denetleme yetkisine sahiptir. Ombudsmanın kendi inisiyatifi ile incelemeye almış olduğu konular genel ilgi uyandıran konuları içermeye eğilimindedir.¹⁹⁴

Ombudsman'a herhangi bir kişi başvurabilir. Burada yurttaş olma vb. koşullar aranmamaktadır. Ancak başvuranın yakınma konusu olayla maddi bir

¹⁹⁰ AKINCI, Müslüm : a.g.e., s.320

¹⁹¹ GAMMELTOF- Hansen, Hans : "Ombudsman Kavramı" a.g.m., s 199-200

¹⁹² LARSEN, Kaj : a.g.m., s.39

¹⁹³ LARSEN, Kaj : a.g.m., s. 40

¹⁹⁴ HOLM, Nielsen Eilshou: a.g.m., s. 19

ilişkisi ve yararının bulunması ayrıca olası bütün idari başvuru yollarının tüketilmiş olması gerekmektedir. Özgürlüğünden yoksun bırakılmış bir kişi de iadeli-taahhütlü bir mektupla başvurabilir. Başka yollarla ulaşabiliyorsa şikayet bu şekilde de iletilebilir.

Başvuruda biçim koşulu aranmamakla birlikte, yakınmacının isim ve adresinin mutlaka belirtilmesi, mümkünse yazılı olarak başvurulması ve yakınma konusuyla ilgili kanıtların ve maddi olaylarında dilekçeye eklenmesi istenmektedir. Başvuru süresi 12 ay ile sınırlıdır. Karara karşı hiyerarşik amire başvuru üzerine verilen karar, bu sürenin başlangıcı olarak kabul edilmektedir. Eğer şikayet ombudsmanın yetkisi dışındaki bir kişiyi veya konuyu ilgilendiriyorsa, yahut zaman aşımına uğramışsa, ombudsman başvuran kişiye bunu bildirir. Ancak sorunu yetkili yönetsel birime yollama veya bu konuda nasıl bir çözüm bulunabileceğine ilişkin olarak şikayetçiye bilgiler verir.

Ombudsmanın bir yakınmayı ele alabilmesi için yeterli kanıtları bulması gerekmektedir. Takdir yetkisi çerçevesinde harekete geçmek için yeterli zeminin var olduğuna kanaat getirmezse, önemsiz gördüğü başvuruyu reddedebilir. Bazı durumlarda oldukça ayrıntılı araştırmayı gerektiren yakınmaları da ombudsmanın reddettiği olmuştur. Zira kısıtlı olanaklar istenen çözümü bulmaya yetmemekte; ağır iş yükü işlevsel hantallığa neden olabilmektedir.

Sorunu ele alırken Ombudsman, bir takım ölçütlere göre hareket etmektedir. Bu ölçütler davanın çözümünde elverişli bir sonuca ulaşabilmek için yasa ve içtihatlarla geliştirilmiş şablonlar olup şunlardır: ¹⁹⁵

1-Birinci ölçüt “iyi yönetim” ilkesidir. “iyi yönetim” veya “doğru yönetim” ilkeleri Ombudsmanın gözlem ve deneyimleri sonucu elde ettiği ilkelerdir. Bu ilkeler daha çok hukukun genel ilkelerine uygun olarak belirlenmiştir. Birey yararına hukuksal koruma temelinde belirlenmiş olan, bilgi verme, yönetsel işleyişe kolayca ulaşma ve onu etkileyebilme, yetki kullanımında olanaklı oldukça duyarlı davranma gereği, açıklık ve dürüstlük, güvenilir ve etkili bir örgütlenme gibi ilkeler yönetimi hukuk sınırları içerisinde iş görmeye zorlamaktadır.

¹⁹⁵ AKINCI, Müslüm : a.g.e., s.322-326

2-İkinci ölçüt, yakınmaların ve davaların makul sürede karara bağlanması ilkesidir. Yönetmelik başvuru makamları, önüne gelen bir başvuruyu mümkün oldukça kısa bir sürede yanıtlamaları gerekmektedir. Sürenin gereksiz yere uzatılmasının bir kötü yönetim örneği olduğu kabul edilmektedir.

3-Üçüncü ölçüt ise, kurumun örgütsel işleyişiyle ilgili yapılanmadır. Ombudsmanın bizzat kendisi tarafından yaptığı denetimlerde, hapishane, psikiyatri, çocuk ve gençlerin bulunduğu kurumlar, zihinsel özürlülerin bulunduğu ıslahevleri, askeri kışlalar gibi yerlerin bireylerin anayasal haklarına, saygı ve nezaket kurallarına ne derece uyduklarını gözlemlemektedir.

Ombudsman kendisine gelen şikayetlerin öncelikle kendi sorumluluk alanına girip girmediğini araştırır. Eğer şikayet kendi sorumluluk alanıyla ilgili değilse ve özellikle konu zarar, ziyan ya da anlaşmalar hukuku ya da özel hukukun diğer alanlarıyla ilgili ise, böylesi konularda fikir vermekten kaçınmakta ve müracaatçıyı konuyu mahkemeye götürmesi konusunda yönlendirmektedir.¹⁹⁶

Şikayet sorumluluk alanına giriyorsa ombudsman, şikayetle ilgili kimselerin yasal olmayan amaçlar izleyip izlemediklerini, keyfi ve haksız kararlar alıp almadıklarını ya da diğer bir deyişle vazifelerinin icrası esnasında ihmallerin olup olmadığı ya da suç işleyip işlemediklerini araştırır. Şayet araştırmasına bağlı olarak ombudsman, bir kabine bakanının davranışından (yönetiminden) dolayı resmi ya da kriminal hukuk açısından sorumlu tutulması gerektiğini saptarsa, ilgili bakana karşı işlemlerin başlatılmasına yönelik Parlamento Yasal İşler Komitesi'ne bir tavsiye mektubu sunmaktadır. Eğer ombudsman kendi sorumluluk alanına giren diğer kişilerin (devlet memurları ve hükümet hizmetlerinde görevli olan diğer bütün kişiler) resmi görevlerinin yerine getirilmesinde suç işlediklerini saptarsa, kamu savcısının kriminal inceleme yürütmesi ve bunları mahkemeye getirmesi konusunda yönlendirebilir; eğer ombudsmanın düşüncesinde bir kamu görevlisi disiplin cezası gerektiren bir kötü yönetim muamelesinden dolayı suçlu bulunursa, ilgili idari yetkilinin disiplin işlemlerini başlatması konusunda talepte bulunabilir. Ancak son yıllarda ombudsman ele almış olduğu şikayetlerde kamu görevlilerinin kişisel davranışlarından ziyade idari otoriteleri hedefleme eğilimindedir.¹⁹⁷

¹⁹⁶ HOLM, Nielsen Eilshou: a.g.m., s. 18

¹⁹⁷ HOLM, Nielsen Eilshou: a.g.m., s. 15-16

Şunu da ilave etmek gerekir ki, eğer ombudsman araştırma ve soruşturması sırasında yasalardaki, idari düzenlemelerdeki ya da idari prosedürler ve uygulamalardaki eksikliklerin farkına varırsa, bunları Folketing'e ve ilgili kabine bakanına bildirmektedir. Ombudsman aynı zamanda, bireysel bir şikayeti temel almak suretiyle, yasallıktan ziyade, bir idari takdirin işleyişi için rehber olarak hizmet veren politikalar ya da iç standartların uygunluğu konusunda ilgili otorite ile diyaloga girebilir.¹⁹⁸

Ombudsman araştırması sonucunda şikayetçiye haksız bulmuş ise idarenin yapmış olduğu işlemin doğru olduğunu gerekçeleri ile birlikte şikayetçiye bildirir. Eğer idare haksız ise hakkaniyete uygun bir çözüm bulmaya çalışır. İdari otoritenin idari kararı hukuka, kanuna aykırı ise ombudsman ilgili idari otoriteye kararın bozulması ya da değiştirilmesine yönelik bir tavsiyede bulunur. Tavsiyesine aldırmamak suretiyle, Ombudsmanın bir düşüncesine meydan okunması, kafa tutulması çok nadirdir. Böylesi durumlarda, genellikle ombudsman, sorunun yargısal olarak bağlayıcı karara bağlanmasını kolaylaştırmak amacıyla ilgili yurтташа ücretsiz yasal destek sağlanmasını adalet bakanlığına önermektedir.¹⁹⁹

Danimarka ombudsmanının uygulamasında bireysel bir şikayete bağlı olarak başlatılan olaylarda bile ombudsmanın işlevi sadece bireysel davaları karara bağlamak değildir. Ombudsmanın göreviyle ilgili yasa ve yönergeler, ombudsmana şayet mevcut yasa ve idari düzenlemelerin yetersizliğini saptarsa, hem parlamentoyu hem de ilgili bakanı bilgilendirmekle görevlendirmiştir. Ayrıca ombudsman, kanun ve kuralların düzeltilmesi ya da kamu hizmetinin iyileştirilmesi, daha düzgün hale getirilmesi için faydalı bulduğu tedbirleri önerebilir. Ombudsman her yıl parlamentoya sunulmak üzere bir rapor hazırlamaktadır. Ombudsman parlamentoya sunmak üzere hazırladığı yıllık raporlarında yer almak üzere seçtiği problemler toplumun büyük kesimini ilgilendiren problem örnekleridir. Ombudsmanın bahsedilen bu işlevleri küçümsenmemelidir. Devletin yürütme kanadındaki muhtelif birimlerce yılda ele alınan milyonlarca konuyla kıyaslandığında, ombudsman yılda ancak çok sınırlı sayıda vakayı ele alabilir. Bu yüzden ombudsmanın etkisini sadece ele aldığı konulara bakarak

¹⁹⁸ HOLM, Nielsen Eilshou: a.g.m., s. 15-18

¹⁹⁹ GAMMELTOF- Hansen, Hans : "Ombudsman Kavramı" a.g.m., s 200

değerlendirmenin açıkçası hiç de haklı olmadığını vurgulamak gerekir. Ombudsmanın etkisi konusu büyük oranda, ombudsmanın hiç bakmadığı milyonlarca vaka üzerine yapmış olduğu etki meselesidir.²⁰⁰

Bütün kuruluşların ombudsmana araştırmalarında yardımcı olma yükümlülükleri bulunmaktadır. Ellerindeki bilgi ve belgeleri ombudsmana vermekle yükümlüdürler. Eline ulaşan bilgi ve belgelerde gizlilik derecesi varsa, ombudsman da buna uymak mecburiyetindedir. Sır saklama yükümlülüğü istifa ve emeklilikten sonra da devam etmektedir. (Yönerge m.14/1,2) . Ayrıca Adliye Yönetimi Yasası'na göre Ombudsman mahkemelerin isteyebileceği ve inceleyebileceği belgelerden daha gizli olanları isteyemez.²⁰¹

Danimarkalıların Ombudsman kavramını anlayışlarındaki belirleyici öge, onun parlamentonun bir temsilcisi olduğu ve yönetim üzerinde parlamento adına bir denetim yaptığıdır. Danimarka parlamentosunca genel olarak kabul edildiği gibi, ombudsmanın parlamento ile bağı, bir ast üst ilişkisi değildir. Ombudsman parlamentoca seçilir ve güvenini yitirdiği her zaman görevden alınabilir. Parlamento ayrıca, ombudsmanın etkinliklerini düzenleyen genel kuralları koyar. Bu önemli rezervler dışında ombudsman parlamentodan bağımsızdır. Danimarka parlamentosu, ombudsmanı belli konuları inceleme kapsamına alması konusunda yönlendiremez, belli bir araştırmanın sürdürülmesini yasaklayamaz ya da sonuçlarına karışamaz. Danimarka ombudsmanı bağımsız olmasına rağmen yargıç bağımsızlığı benzeri bir bağımsızlığı bulunmamaktadır. Bu, ombudsmanın, parlamentonun güvenini hiçbir zaman yitirmeme gerekliliğinin basit bir sonucu olarak görülmekte ve bu temel ilke uygulandığı sürece, Parlamento güvenini yitirdiği ombudsmanı görevden alma olasılığını korumaktadır.²⁰²

Ombudsmanın almış olduğu kararlara karşı uygulamada bir başvuru olanağı bulunmamaktadır. Ombudsmanın mahkemelerle ilişkisinde de ombudsmanın karar verme özerkliğine pek dokunulmamaktadır. Ombudsmanın bir

²⁰⁰ HOLM, Nielsen Eilshou: a.g.m., s. 19-20

²⁰¹ AKINCI, Müslüm : a.g.e., s. 323

²⁰² GAMMELTOF- Hansen, Hans : "Ombudsman Kavramı" a.g.m., s 200-2001

dava ile ilgili olarak verdiği karar çoğu zaman yargı yerlerince de onanmaktadır. Bu onama, bir denetimi değil, doğal olarak bir düşünce paylaşımını içermektedir.²⁰³

D- İNGİLTERE'DE OMBUDSMAN

İngiliz kamu yönetiminden iki yolla şikayetçi olmak ve hak aramak mümkündür; adli mahkemeler ve parlamento üyeleri.

İngiltere'de idari sorunlarla uğraşan özel mahkemeler bulunmamaktadır. Herhangi bir yönetici hakkında eylem ve işlemleri sebebi ile bir anlaşmazlık veya şikayet durumunda bu kişinin, herhangi bir vatandaş gibi genel yetkili mahkeme önüne çıkarak kendisini ve yaptığı işlem ve eylemi savunması gerekir. Yönetici, yapmak zorunda olduğu bir görevi yerine getirmemiş veya uygun şekilde yerine getirmemişse, hakimin bu görevliye, anlaşmazlık-dava konusu görevi mahkemece doğru kabul edilen şekilde yerine getirmesini emretme yetkisi vardır. Baktıkları davalarda tam yetkili olmalarına karşılık, mahkemelerin çalışmalarında da bazı sorunlar ve fiili sınırlamalar ortaya çıkmaktadır: Öncelikle devlet dairelerine karşı açılan davaların sonuçlanması uzun zaman almakta, maliyet yüksek olmakta, resmi işlerin gizliliği geleneği sebebiyle bir şikayetçi için şikayetine konu olan işlemin neden hatalı olduğunu bilebilmesi ve ispatlayabilmesi zor olmaktadır. Ancak, kanunların açık ihlali hallerinde mahkemeler kişi haklarının savunmasında tam yetkili olmaktadır. Ayrıca, mahkemeler parlamento denetimi ile takip durumuna düşmekten çekindikleri alanlarda denetim icra etmeyi reddederek çekingen bir tutum içine girmişler; bu çekingenliğe bir de yasalarla yetkilerin kısmen de olsa sınırlandırılması eklenince, fertlerin hakkaniyete uygun olmayan durumlarda savunmasız kalmaları sonucu doğmuştur.²⁰⁴

İngiltere'de vatandaşlar için geleneksel diğer bir şikayet ve hak arama yolu da kendi bölgesi milletvekili ile irtibat kurmaktır. Aslında İngiliz siyasal geleneğinde

²⁰³ FLIFLET, Arne : "Requesting Administrative Review and Complaining to the Parliamentary Ombudsman A Comparison between a legal and a Non-Legal Remedy", GAMMELTOF- Hansen Hans ve AXMARK, Fleming (Ed.), **The Danish Ombudsman** içinde, DJOF Publishing, Copenhagen Denmark, 1995, s. 101

²⁰⁴ ATAMAN, Taykan : " İngiltere'de Ombudsman Kurumu(İdarenin Parlamento Tarafından Denetimi)", *Türk İdare Dergisi*, S. 400, Eylül 1993, s.219-220

her bir parlamenter kendini ombudsman olarak görmekte ve halkın yönetimden kaynaklanan yakınmalarıyla ilgilenmektedir. Zira dar bölge seçim sistemi ile seçilen milletvekilleri, yeniden seçilebilmesi için seçmenleriyle yakın diyaloga girmeyi yeğlemektedirler.²⁰⁵

İngiltere’de bir tarafta adliye mahkemelerinin yetkisiz kalması, diğer yandan parlamento üyelerinin seçmenlerinden gelen şikayetleri çözümlemede bazen çaresiz kalmaları ve neticede bazı alanlarda idarenin geleneksel usulle denetlenememesi olgusu, zamanla yeni bir şikayet inceleme-soruşturma usulüne ihtiyaç bulunduğu fikrinin yerleşmesine yol açmış ve vatandaşların devlete karşı şikayetlerinin düzeltilmesi ihtiyacını karşılama amacıyla, kamu yönetiminin değişik alanlarında araştırma, inceleme ve denetleme faaliyetlerini yürütmek ve yurttaşların kötü yönetime ilişkin yakınmalarıyla ilgilenmek üzere Parlamento Komiserliği (Parliamentary Commissioner For Administration) 1967 yılında kurulmuştur.²⁰⁶

Parlamento Ombudsmanı,” Ulaşılabilirlik” açısından zayıf bir konumda bulunmasına rağmen başarılı çalışmaları ile halktan büyük bir destek bulmuş ve değişik alanlarda doğru dal budak salmıştır. Halen Kamu sektöründe faaliyet gösteren dört çeşit resmi Ombudsman bulunmaktadır. Bunlar:

- 1-Parlamento Ombudsmanı(Parliamentary Commissioner for Administration)
- 2-Sağlık Hizmetleri Ombudsmanı(Health Service Ombudsman)
- 3-Yerel Yönetim Ombudsmanı(The Local Government Ombudsman)
- 4-Adli Hizmetler Ombudsmanı(legal Service Ombudsman) dır.

1-PARLAMENTO OMBUDSMANI (PARLIAMENTARY COMMISSIONER FOR ADMINISTRATION)

Bir hükümet dairesi veya diğer bir kamu kurumu adına veya onun tarafından yapılan bir işlemde, kötü yönetim (maladministration) sonucu bir haksızlık ile

²⁰⁵ AKINCI, Müslüm : a.g.e., s. 327

²⁰⁶ SMITH, Brian: a.g.m., s. 82

karşılaştığı iddiasında bulunan vatandaşların şikayetlerini incelemek üzere görevlendirilmiş olan Parlamento Ombudsmanı, 1967'den bu yana faaliyette bulunmaktadır.

a- Parlamento Ombudsmanı'nın Atanması, Görev süresi ve Teşkilatı

Parlamento Ombudsmanı kraliçe tarafından atanır ve belli bir görev süresi yoktur, emeklilik yaşına (65 yaş) kadar görevde kalabilir. Görev süresinin sonuna kadar bir hakimininkine benzer şekilde güvencesi sağlanmış olarak görevini sürdürmesi hükümetçe sağlanır ve esas itibariyle sorumluluğu parlamentoya karşıdır.²⁰⁷ Görevi esnasında, ancak parlamentonun her iki kanadının alacağı bir kararla kraliçe tarafından görevden alınır. Doğal olarak, komiserin kendi isteği üzerine doğrudan doğruya kraliçe tarafından görevden alınması her zaman için mümkündür.²⁰⁸

Parlamento Ombudsmanı, sayıları ve hizmet şartları Hazine bakanlığınca onaylanmak kaydıyla, kendisine yeteri kadar yardımcı görevli atayabilir. Ombudsman görevlerinden bir kısmını bu maksatla yetkilendirdiği herhangi bir görevlisine devredebilir. Parlamento Ombudsmanlığı Kurumu(The British Parliamentary Commissioner Scheme) merkezi idarenin karmaşık yapısı ve nüfus sayısı dikkate alınarak, diğer İngiliz devlet dairelerinin teşkilatlanmasına paralel şekilde örgütlenmiştir.

Ombudsmanlık teşkilatında halen, Sağlık Hizmetleri Komiserliği personeli dahil 90 kadar görevli bulunmaktadır. Parlamento Ombudsmanlığı dairesi sürekli meslek imkanı sağlamamakta, ilke olarak görevlilerin ve özellikle soruşturma görevlilerinin asli dairelerinden iki- üç yıllık dönemlerle ikinci görev olarak görevlendirilmeleri yoluna gidilmektedir. Hazine bakanlığınca Ombudsmanlıkla istişare ile yürütülen bu uygulama önceleri eleştiri ile karşılanmış ise de, zaman içinde ve uygulama ilerledikçe, ayrıca komiserlikte ikinci görev olarak görevlendirilmiş olmak memuriyette terfi ve başarı sebebi sayılmaya ana daireler

²⁰⁷ WADE, H.W.R. : " The Ombudsman In Britain", Prof. Dr. Tahsin Bekir Balta'ya Armağan, Sevinç Matbaası, Ankara, 1974, s.589

²⁰⁸ ARSLAN, Süleyman : a.g.m., s.159

için de hizmet kalitesini yükseltici bir unsur olmaya başlayınca bu uygulamanın haklılığı kanıtlanmıştır.²⁰⁹

Parlamento Ombudsmanının bir yardımcısı ve ayrıca üç adet bağlı müdürü vardır. 6 adet de soruşturma birimi görevlendirilmiştir. Ayrıca şikayet ve iddiaların ilk incelemesini yapan bir birim bulunmaktadır. Dairenin yönetim ve destek hizmetleri idari ve mali işler görevlisince yerine getirilmektedir. Bu birim, Parlamento Özel İhtisas Komisyonu ile ilişkilerin düzenlenmesinden de sorumludur.²¹⁰

b-Parlamento Ombudsmanının Görev ve Yetkileri

Parlamento Ombudsmanı'nın görevi, idari fonksiyonları kullanırken(veya kullanmaktan imtina ederek) merkezi idare organları, personeli veya onun adına hareket eden diğer makamların kötü yönetiminin bir sonucu olarak haksızlığa uğradığını iddia eden fertler veya özel hukuk tüzel kişilerinin (kamu kuruluşları değil) şikayetlerini incelemektir.²¹¹ Yasalara uygun, fakat hakkaniyete uymayan yönetsel işlemler de ombudsman tarafından ele alınmakta ve uygun çözümler önerilmektedir.²¹²

Yetki açısından İngiliz Parlamento Ombudsmanı belli kısıtlamalara bağlı tutulmuştur. Salt bir "inceleme" yetkisi söz konusudur. Kendisine başvuran kişinin şikayetini haklı bulması halinde, hükümetin ilgili birimlerinden veya diğer kuruluşlardan yanlış bulunduğu şeylerin düzeltilmesini ister; yapılan haksızlığın giderilmesine çalışılır. Gerekli ve yeterli koşullar varsa, tazminat ödemesi için yönetime öneride bulunur.²¹³ Bunun dışında idari kararlar alma, idari kararları değiştirme ve hatta takdir yetkisini kullanmaya yönelik yetkisi bulunmamaktadır.

²⁰⁹ ATAMAN, Taykan : " İngiltere'de Ombudsman Kurumu(İdarenin Parlamento Tarafından Denetimi)", a.g.m., s. 223

²¹⁰ ATAMAN, Taykan : " İngiltere'de Ombudsman Kurumu(İdarenin Parlamento Tarafından Denetimi)", a.g.m., s. 224

²¹¹ ARSLAN, Süleyman : "İngiltere'de Ombudsman Müessesesi ", Naklen S.A. de Smith, *Judical Review of Administrative Action*, London, 1968, s. 40

²¹² AKINCI, Müslüm : a.g.e., s. 328

²¹³ AKINCI, Müslüm : a.g.e., s. 328

Asıl görevi, idarenin kötü işleyişi ile ilgili şikayetleri incelemek ve bu konu hakkında bir rapor hazırlamaktır.²¹⁴

Ombudsman yaptığı araştırmalar sonucunda kötü yönetim bulgularına rastladığında ilgili idareyi uyararak gerekli düzeltmenin yapılmasına çalışır. En etkili silahı yanlış yapan ve sözünü tutmayan idareyi Parlamento ve kamuoyu önünde deşifre etmektir. Ombudsman yıllık faaliyet raporunda ve dönemsel raporlarında hangi yönetimin hangi tür haksızlıklara neden olduğunu belirtir. Uygun gördüğü öneriyi tutmayan yönetimi bu raporlarında kara listeye alır ve aynı zaman da bunu kamuoyuna da bildirir. Bu nedenle Parlamento'nun ve kamuoyunun şimşeklerini üzerine çekmek istemeyen yönetsel birimler genel olarak ombudsmanın önerilerine uygun davranırlar. Bunun dışında Ombudsmanın hükümete bağlı herhangi bir idarenin yapacağı işi durdurma yetkisi bulunmamaktadır; zira bu yetki sadece mahkemelere aittir.²¹⁵ Ancak Ombudsmanın uyanıklığı tüm idari teşkilatın dikkatli hareket etmesini sağlayarak teşkilat üzerinde olumlu bir etkiye neden olmaktadır.

Parlamento Ombudsmanı, Ombudsman Yasası'nda belirtilen sınırlar içerisinde yetkisini kullanmaktadır. Yasayla Parlamento Ombudsmanının şikayetleri inceleme yetkisi "konu" açısından bazı sınırlamalara tabi tutulduğu gibi, aynı zaman da bazı kuruluşlar da onun inceleme alanı dışında tutulmuştur.

Parlamento Ombudsmanının İnceleme Alanına Giren Kuruluşlar:

Parlamento Ombudsmanının haklarında inceleme yapabileceği kuruluşlar Ombudsman Yasası'nda belirtilmiştir. Yasanın sonuna eklenen 2 sayılı listede ombudsmanın inceleme alanına giren kuruluşlar tek tek sayılmıştır. Burada kanun ombudsmanın inceleme alanına giren kuruluşları belirlemede sayma usulünü belirlemiştir. Liste incelendiğinde listede, Tarım Bakanlığı, Eğitim Bakanlığı, Çevre Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Kütüphanecilik Kurulu, Memur Komisyonu, Turist Kurulu, Fırsat Eşitliği Komisyonu vb. esas itibarıyla merkezi idareye dahil kuruluşların bulunduğu görülmektedir. Bu listede yer alan kurum ve kuruluşların

²¹⁴ ARSLAN, Süleyman : a.g.m., s. 160

²¹⁵ AKINCI, Müslüm : a.g.e., s. 328-329

isim ve görevleri zaman zaman değişmekte, liste yenilenmektedir. Parlamento ombudsmanlığı kanununa göre, ombudsmanın bir işlem veya faaliyeti inceleyebilmesi için onun mutlaka 2 sayılı listede belirtilen makam veya kuruluşlar tarafından yapılması şart olmayıp, başka bir kuruluş veya makam tarafından onun namına yapılması da yeterlidir.

Parlamento Ombudsmanının İnceleme Yapamayacağı Konular:

Parlamento Ombudsmanının inceleyemeyeceği bazı konular bulunmaktadır. Bunlar kanunun sonuna eklenen 3 sayılı listede sayılmış olup şöyle sıralanmaktadır: Dış ilişkiler, elçilik ve konsolosluk işleri, Kraliyet dominyonları ile ilgili işlemler, suçluların iadesi ve kaçak suçlularla ilgili işlemler, suçun araştırılması ve devlet güvenliğinin korunması ile ilgili işlemler, yargısal işlemler, hastane hizmetleri, idarenin akitleri ve ticari muameleleri, sivil ve askeri personelle ilgili işlemler, şeref payesi, mükafat veya imtiyaz verilmesi, bir başka ombudsmanın yetki alanına giren konular. Yargı yoluna başvurulmuşsa veya yargısal işlemler yoluyla hak aranıyorsa ombudsmanın şikayeti incelemesi mümkün değildir. Ancak ombudsman yargıya başvurma hakkının kullanılmadığı bazı durumlarda şikayeti incelemeye karar verebilmektedir. Burada ombudsman esnek bir takdir yetkisi kullanmakta ve adaletin gerçekleştirilmesinde bireylere yardımcı olmaktadır. Konu kendi alanına girmiyorsa, şikayetçinin hakkını nerede araması gerektiği konusunda ona yol göstererek yardımcı olmaktadır.

c-Ombudsmanın Temel Ölçütü: "Kötü yönetim"

Parlamento ombudsmanı kendisine gelen şikayetlerle ilgili yönetsel işlevleri değerlendirirken bir takım ölçütlere göre hareket etmekte ve önüne gelen bir sorunda hukuka aykırı bir şeyin olup olmadığını bu ölçütlere göre belirlemektedir. Kanunda tarif edilmemiş ancak uzun deneyim ve gözlemler sonucunda ortaya konmuş olan bu ilkeler, belli bir takım olumsuzlukları içermektedir. Ombudsman şikayete konu olan olayda bu olumsuzluklardan biri yada bir kaçına rastlarsa, bunun bir "kötü yönetim" olduğuna karar vermekte ve düzeltmek için de öneriler yapmaktadır.

Kötü yönetimin unsurları olarak kabul edilen olumsuzluklardan bazıları aşağıda sıralanmıştır:

- Hatalı veya eksik bir prosedür izleme.
- Bir işi gereksiz yere geciktirme.
- Bireye sahip olduğu daha üst bir başvuru hakkını söylememe.
- Yetersiz veya aldatıcı bilgi verme.
- Bireyin haklı uygun sorularına cevap vermeyi reddetme²¹⁶
- Vatandaşın talebinin baştan savma ele alınması.
- Aşırı kuralcılık.
- Sorumluluktan kaçma amacıyla işi yavaştan alma veya başkasına havale etme.
- Karara varmadan önce bütün ilgili unsurların dikkate alınmaması veya bir konunun eksik veya büyük ölçüde ilgisiz bilgilerle karara bağlanması.
- Aynı şartlardaki iki vatandaş arasında farklı uygulama yapılması.
- Güven su istimali.
- Gerekli kanuni görüş almakta kusurlu davranılması.
- Yetkinin yerinde ve etkili kullanılmasında kusurlu davranılması.
- Dairenin açıkça kusurlu olduğu belli olan durumlarda tam özür dilemede kusur.²¹⁷
- Başvuru hakkını kaybetme riski olan birini zamanında uyarmama.
- Kabalık veya taciz edici şekilde davranma.
- Yerinde bir öneriyi göz ardı etme.
- Hiçbir çözüm önermeme yada etkili bir çözüm önermeme .
- İrk, dil, cinsiyet gibi nedenlerle eşitliğe aykırı davranma .
- Elverişli yolla denetleyerek idarenin yanlış bir işlem yapmasını önlememe.
- Başvuru hakkını kullanmaya dair bilgi vermeme.
- Hizmetten yararlananların menfaatini zedeleyici işlemlerden kaçınarak, onların haklarını gözetmeme.
- Taraf tutma.²¹⁸

²¹⁶ <http://www.ombudsman.org.uk/pca/about.html> (15.10.2002)

²¹⁷ ATAMAN, Taykan : " İngiltere'de Ombudsman Kurumu(İdarenin Parlamento Tarafından Denetimi)", a.g.m., s. 231

²¹⁸ AKINCI, Müslüm : a.g.e., s. 330

Bir yönetsel faaliyette yukarıda belirtilen durumlardan herhangi birisi söz konusu ise ombudsman, bunun bir kötü yönetim olduğuna karar vermekte ve soruna uygun çözüm önermektedir.

d-Şikayetin Yapılış Şekli

İngiltere’de yasa gereği Parlamento Ombudsmanı doğrudan doğruya vatandaşlardan şikayet kabul edememekte ve re’sen harekete geçme yetkisi bulunmamaktadır. Şikayetler bir parlamento üyesi kanalıyla yapılabilmektedir.²¹⁹ Şikayet Avam kamarası üyelerinden birine yapılmalıdır. Bu üyenin şikayetçinin bölgesinden seçilmiş bir parlamenter olması şart değildir. Lordlar Kamarası üyelerine şikayette bulunmak ise mümkün değildir.

Şikayetin doğrudan doğruya Parlamento Ombudsmanına değil de Avam Kamarası üyelerinden birine yapılmasından, üyenin bir süzgeç vazifesi görme ve ancak incelemeye değer gördüğü şikayetleri Ombudsmana gönderme amacı güdülmüştür. Diğer yandan İngiliz sisteminin kendine özgü orijinal durumu burada saklıdır. Tarihten beri, halkın parlamenterlere yaptığı şikayetleri, doğrudan doğruya Parlamento Ombudsmanının kabul etmesi parlamenterlerin haklarını gasbetmek sayılmıştır. Bu sebeple parlamenter kendisine yapılan bir şikayeti eski usul ile araştırabilir; ya da ombudsmana aksettirerek durumu inceleyip kendisine bildirmesini isteyebilir.²²⁰

Parlamento Ombudsmanına şikayet, süreye ve şekle tabi tutulmuştur. Bir eylem veya işlemde şikayeti olanlar bunu, eylem veya işlemi öğrendikleri tarihten itibaren on iki ay içerisinde bir Avam Kamarası üyesine bildirmek zorundadırlar. Bu bildiri yazılı şekilde yapılmalı ve şikayetçi başvurusunda idarenin kötü işleyişi(maladministration) sonucunda haksızlığa uğradığını ileri sürmelidir.²²¹ Parlamento Ombudsmanı, özel durumlar nedeniyle incelenmesini uygun bulduğu süresi geçmiş şikayetleri de kabul ederek inceleme konusu yapabilmektedir.²²²

²¹⁹ SMİTH, Brian: a.g.m., s. 82

²²⁰ OYTAN, Muammer : a.g.m., s. 606

²²¹ VERSAN, Vakur : a.g.e., s. 162

²²² ARSLAN, Süleyman : a.g.m., s. 162

e-Şikayetlerin incelenme Yöntemi

Bir Parlamenter aracılığı ile ombudsmana gelen kötü yönetime ilişkin şikayet dilekçeleri, önce ilgili inceleme birimince (Screening Unit), incelenebilir-soruşturulabilir(investigable) olup olmadığı konularında incelemeye tabi tutulur. İlgili kanuna göre; ombudsmanın yetki alanı dışında kalan veya diğer bir sebeple incelenemeyeceği anlaşılan şikayetler için, incelememe sebebini gerekçeli olarak hem şikayetçiye hem de parlamento üyesine bildirir.

İnceleme Birimince, soruşturulabilir nitelikte olduğu belirlenen şikayetler ilgili soruşturma birimine(Investigation Unit) gönderilmeden önce, Yasa uyarınca şikayet edilen birimin (Bakanlık, idare vb.) en üst yönetsel görevlisine (the Principal Officer-Parmament Secretary or Chief Executive), şikayetin dairece incelenmesi veya daha doğrusu şikayet hakkında dairesinin görüş ve yorumunun belirtilmesi için gönderilir. Bu işlem, soruşturmada Birinci Aşama olarak bilinmektedir. Bu aşamada, ilgili birimden hakkında şikayet bulunan veya işlemi şikayet konusu edilmiş olan kamu görevlisinin de haberdar edilmesi ve eğer isterse doğrudan ombudsmanla irtibat kurabileceği hususunun kendisine bildirilmesi de kanun gereğidir.

Bakanlıklardan şikayetle ilgili görüşlerini belirli bir sürede (genellikle 14 gün) bildirmeleri istenir ancak bazı hallerde, özellikle mahalli veya bölgesel görevliler hakkında veya bunlar tarafından ilk inceleme yapılması gereken hallere süre uzatımı gerekebilmektedir.

İlgili daire görevlileri şikayet konusunun kendisine iletilmesinden sonra tekrar yaptıkları incelemeler sonucunda, hatalarını fark ederek, uygun tazmin-telafi şeklini kabul ettiklerini, soruşturmaya devam edilmemesini isteyebilirler.

İlgili daireden gelen bütün bilgi ve belgelerin incelenmesinde, şikayet konusu işlem veya eylemde kötü yönetim olan veya kötü yönetim sayılabilecek durumların var olup olmadığı araştırılır. Kötü yönetim var olduğu sonucuna

varılırsa, bu halde kötü yönetimin şikayetçinin zararına veya bir haksızlığa yol açıp açmadığı incelenir.²²³

Soruşturmanın ikinci aşamasında, ombudsmanlık görevlileri şikayetle ilgili dosya, belge ve evrakı kendileri inceler. İnceleme sırasında yasanın elverdiği ölçüde resmi kayıt ve belgelere ulaşılır; gerekirse bilgilerine başvurulacak kişiler (buna hükümetteki bakanlarda dahildir) sorgulanır. Sorgulama konusunda ombudsman, Yüksek Mahkemenin (High Court) yargıçlarıyla aynı yetkiye sahiptir. Araştırmaları sırasında bilgilere erişim konusunda ombudsmana olanaklı oldukça yardımcı olunur. Kabine işlemleri (Cabinet proceeding) dışında her türlü bilgi ve belgeye erişmede ombudsmana kolaylık tanınmaktadır.²²⁴ Yasal bir gerekçesi bulunmadan, ombudsmanı veya ombudsmanlık görevlilerinden herhangi birinin kanundan kaynaklanan görevlerini yapmasını engelleyen veya bu kanunla ilgili soruşturma sebebiyle herhangi bir suç işleyen bir kişi ombudsmanın bu durumu mahkemeye bildirmesi halinde, mahkemeye itaatsizlik (contempt of court) suçunu işlemiş gibi yargılanır.²²⁵

Ombudsman genellikle üç ay süren bir inceleme faaliyeti sonucunda yakınma konusu olayda bir kötü yönetim olup olmadığı, varsa, bunun için nasıl bir çözüm bulunması gerektiği konusunda kendi takdir yetkisi sınırlarında bir sonuca ulaşır ve bir rapor hazırlar. Kötü yönetimin varlığına kanaat getirdiğinde raporunda çözüm önerileri de yer alır.²²⁶

Parlamento ombudsmanının, soruşturmaları sonucunda teklif ve tavsiye ettiği çözüm önerileri genellikle üç ana kategoride değerlendirilmektedir. Bunlar,²²⁷

a-Özür dilemeler (Apologies) veya ilgili birimlerin diğer eylemleri ile birlikte özür dilemeleri,

²²³ ATAMAN, Taykan : " İngiltere'de Ombudsman Kurumu(İdarenin Parlamento Tarafından Denetimi)", a.g.m., s. 232-233

²²⁴ AKINCI, Müslüm : a.g.e., s. 332

²²⁵ ATAMAN, Taykan : " İngiltere'de Ombudsman Kurumu(İdarenin Parlamento Tarafından Denetimi)", a.g.m., s. 235

²²⁶ AKINCI, Müslüm : a.g.e., s. 332

²²⁷ ATAMAN, Taykan : " İngiltere'de Ombudsman Kurumu(İdarenin Parlamento Tarafından Denetimi)", a.g.m., s. 236

b-Mali tazminler(financial remedies), ödemeler(payments) ve ex gratia ödemeler,

c-Takdire bağlı kararların tekrar gözden geçirilmesi (Review of discretionary decisions) dir.

Ombudsmanın çözüm önerisini içeren raporun bir nüshası milletvekiline bir nüshası da ilgili kuruluşa iletilir.Şayet bu öneri yerine getirilmezse, bundan sonra ombudsmanın manevi yaptırım gücü devreye girer. Hakkında yakınmada bulunulan kurum kamuoyuna duyurularak onun saygınlığı tehdit edilmeye çalışılırken; bir yandan da parlamento bir rapor aracılığıyla ihbar edilir. Böylece kamuoyu ve parlamento önünde prestij kaybına uğramak istemeyen bir kurum ombudsmanın önerisini kabul eder. Uygulamada ombudsmanın önerisi daima kabul görmektedir.²²⁸

Kötü yönetimin kamuoyuna duyurularak teşhir edilmesi yalnızca bireysel olarak tek tek kişilerin zarar-ziyanlarının karşılanmasına yol açmakla kalmamakta, aynı zaman da kamunun genel yararına yönelik olarak idari uygulamanın değiştirilmesine de sebep olmaktadır. Bir yakınmacıya tazmin-telafi sağlanması, aynı şartlarda bulunan pek çok insanla ilgili durumun gözden geçirilmesine yol açabilir. Herhangi bir kötü yönetim bulunmasa bile, soruşturma işlemi telafisi gereken bazı idari eksiklik ve kusurların gün ışığına çıkmasına yol açabilir. 1975 yılında, İç İşleri Bakanlığınca (The Home Office) televizyon ruhsatlarının iptali ile ilgili olarak açılan bir soruşturma sonucunda, yakınmacının haklı bulunması üzerine benzer durumda bulunan 36.000 civarında kişinin durumlarının gözden geçirilmesi ve bunlara, haksız ödedikleri ücretlerin bakanlıkça iadesi sağlanmıştır.²²⁹

Bu tür uygulamalar, şüphesiz yönetim-halk ilişkilerine olumlu katkılar sağlamaktadır.

Ayrıca ombudsman salt yakınmaları inceleme mercii olarak iş görmemekte aynı zaman da iyi yönetim ilkeleri konusunda öneri düzeyinde ilkeler geliştirerek

²²⁸ AKINCI, Müslüm : a.g.e., s. 333

²²⁹ WADE, Sir William : *Administrative Law*, Clarendon Press, Oxford 1988, s. 90

idareye yol göstermekte, kamu görevlilerine nasıl davranmaları gerektiğini öğretmektedir.

2- SAĞLIK HİZMETLERİ OMBUDSMANI (HEALT SERVICE OMBUDSMAN)

İngiltere ve Galler için Sağlık Hizmetleri Ombudsmanı(SHO) 1973 yılında kurulmuş, daha sonra Ulusal Sağlık Hizmetleri Yasası'nda değişiklik yapılarak kurumun statüsü belirlenmiştir.

Sağlık Hizmetleri Ombudsmanının kurulmasında Parlamento Ombudsmanının başarılı çalışmalarının önemli etkisi olmuş ve Parlamento Ombudsmanından esinlenilmiştir.

Sağlık Hizmetleri Ombudsmanı, Ulusal Sağlık Servisi (NHS) tarafından verilen ancak tatminkar olmayan tedavi veya bu şahıslar adına yapılan şikayetleri incelemekle görevlendirilmiştir. S.H.O., Parlamento Ombudsmanı'ndan daha geniş bir inceleme yetkisine sahip bulunmaktadır. Sağlık Hizmetleri Ombudsmanının inceleme yapabileceği konular;

- 1-Tatminkar olmayan bakım veya tedavi(verilen hizmetin kötü oluşu),
- 2-Bireyin hakkı olan ve verilmiş olması gereken bir hizmetin verilmemesi,
- 3-Kötü yönetim:Önlenebilir gecikmelerin önlenmemesi,doktor veya hastane randevusu ile ilgili olarak yapılmış önemli hatalar, şikayetleri değerlendirmede yetersiz kalınması, kabalık, yanlış yönlendirilen tavsiyeler, bireyin hakkı olan bilgilerin verilmemesidir.

Yasalar (Ulusal Sağlık Hizmeti Yasası ve Sağlık Hizmetleri Ombudsmanı Yasası) Ombudsman hakkında bir takım yetki kısıtlamaları da getirmiştir. Buna göre Sağlık Hizmetleri Ombudsmanı aşağıda belirtilen konulardaki şikayetleri inceleyemez.

- 1-Özel Sağlık Hizmetleri.
- 2-Ulusal Sağlık Hizmetlerinde çalışan personelin iş atamaları, maaş, disiplin gibi özlük işleriyle ilgili yakınmalar.

3-NHS kurumlarıyla bunların mütedarikleri arasındaki, sözleşmelerden kaynaklanan anlaşmazlıklar.

4-Mahkemeye intikal ettirilen veya ettirme niyetinde olunan davalar.

Ayrıca Sağlık Hizmetleri Ombudsmanı'nın bir şikayeti araştırıp araştırmama konusunda takdir yetkisi vardır. Ve kararını, her olayın kendine özgü koşullarına göre verir. Şikayet edilen kuruluş veya hekim sorunu çözmek için elinden gelen her şeyi yapmışsa, sorunun fark edildiği andan itibaren 12 aydan uzun bir süre geçmişse, NHS kuruluşu veya hekim tarafından alınmış bir kararın yanlış olduğu yönünde bir takım kanıtlar yoksa, şikayeti araştırma konusu yapmamaktadır.²³⁰

Yakınmaların İncelenme Yöntemi

Sağlık Hizmetleri Ombudsmana başvurmadan önce bütün idari başvuru yollarının tüketilmesi gerekmektedir.

Şikayette bulunmak isteyen bir şahıs, bu şikayetini öncelikle hastane yönetimi, Sağlık Organı gibi bir NHS kuruluşuna veya pratisyen hekim yada diş hekimi gibi ilgili hekime iletmelidir. Bu kurum ve kişiler NHS'nin şikayet prosedürüyle ilgili tüm ayrıntıları açıklamakta ve şikayeti sonuçlandırmaya çalışmaktadır. NHS şikayet prosedürü izlenmesine rağmen elde edilen sonuç şikayetçi için tatmin edici değilse şikayet ombudsmana iletilebilmektedir.

Sağlık Hizmetleri Ombudsmanına hastanın kendisi, hasta kendi adına hareket edemeyecek durumdaysa, aile fertlerinden biri, ortağı veya temsilcisi veya hastaya yardımcı olmak amacıyla Ulusal Sağlık Hizmetleri, Toplum Sağlık Konseyi (Community Health Council) ya da Yerel Sağlık Konseyi Bünyesinde çalışan bir görevli başvurabilir.

Başvuruda zamanaşımı 1 yıldır şikayet konusu olay fark edildiği andan itibaren bir yıl içinde sağlık hizmetleri ombudsmanına başvurulmalıdır. Bazı durumlarda bu süre esnek tutulmaktadır. Örneğin idari başvuru yollarının

²³⁰ <http://www.ombudsman.org.uk> (15.10.2002)

tüketilmesinde NHS'nin şikayet prosedürünün tamamlanması gereksiz uzamalara neden olduysa, bu prosedürün tamamlanmasından hemen sonra yapılan şikayetler de ombudsman tarafından kabul edilip incelenebilmektedir.

Sağlık hizmetleri ombudsmanına doğrudan başvurulabilmektedir. Parlamento ombudsmanında olduğu gibi başvuru için bir milletvekilinin aracılığı gerekmemektedir. Şikayet konusu olay bir dilekçe ile veya matbu form doldurularak olayla ilgili bilgi ve kanıtlarla birlikte ombudsmana bildirilir. Ombudsman ilk önce şikayetin geçerli olup olmadığını tespit etmek için bir inceleme yapar. Şikayetin geçerli olduğunu düşünüyorsa, bir takım ön araştırmalar yapar. Bu araştırmaların sonucuna bağlı olarak, resmi bir soruşturma başlatıp başlatmayacağına karar verir. Ombudsman resmi bir soruşturma başlatmaya gerek görmüyorsa her bir vakanın koşullarına bağlı olarak şikayetleri çözümleme konusunda iki ayrı yöntem izler. Bunlardan birincisi ayrıntılı mektup yazmaktır. Ombudsman kanıt ve klinik tavsiyelerin sonucunda, olayların tam olarak nasıl geliştiğini ve bunların nedenlerini ayrıntılı olarak anlatan bir mektubu şikayetçiye gönderir. İkinci olarak ilgili NHS kuruluşundan veya hekimden, bu konuyu çözümlmek için bazı eylemlerde bulunmasını isteyebilir. Bu istekler genellikle yerine getirilir. Resmi bir soruşturmaya karar veriyse ilgili kurumdan yakınma konusu ile ilgili bütün kayıt ve bilgileri yollamasını ister. Burada ombudsman yerinde inceleme yapabilir, bilirkişiye ve tanıklara başvurabilir. Görüşmeler gizlilik içinde yapılır. Görüşmeler gayri resmi düzeyde olmasına rağmen, ombudsman kanıt toplama konusunda hukuk mahkemesinin sahip olduğu yetkilerle aynı yetkiyi kullanır.

Yapılan geniş çaplı araştırma sonucunda ombudsman ayrıntılı bir rapor hazırlamaktadır. Bu raporun bir sureti yakınmacıya, bir sureti ilgili NHS kuruluşuna, bir sureti de Devlet Bakanına gönderilir.²³¹

Şikayet haklı bulunursa, ilgili kurumun özür dilemesi istenir ya da haksızlığın başka bir biçimde giderilmesi sağlanmaya çalışılır. Örneğin bu bir kararın değiştirilmesi, ya da hastaların ya da ailelerin gereksiz yere yaptıkları masrafların

²³¹ <http://www.ombudsman.org.uk> (15.10.2002)

geri ödenmesi biçiminde olabilir. Ancak ombudsman tazminat ödeme önerisinde bulunamaz. Tazminata ilişkin talepler için mahkemeye başvurmak gerekmektedir. Bunun dışında sağlık hizmetlerinde kalitenin arttırımına yönelik olarak da ombudsmanın önerileri olabilir. Örneğin, aynı yanlışın tekrarını önlemek için bazı değişiklikler önerebilir. Bu yöndeki istekleri olumlu karşılandığı takdirde ombudsman daha sonra bu önerisinin yerine getirilip getirilmediğini denetler.²³²

Sağlık Hizmetleri Ombudsmanı, haksızlığın devam ettiği ve telafi edilemeyeceği kanaatine varırsa Devlet Bakanına özel bir rapor gönderir; Devlet Bakanı bu raporu parlamentoya (Avam Kamarası ve Lordlar Kamarasına) sunmak durumundadır.

Sağlık Hizmetleri Ombudsmanı parlamentoya yıllık rapor sunar. Ayrıca bu rapordan başka yılda iki kere de yaptığı soruşturmalardan örnekler içeren raporlar yayınlar.

Sağlık Hizmetleri Ombudsmanının faaliyetleri ve raporlarının incelenmesi ve değerlendirilmesi, Avam Kamarasında Parlamento Ombudsmanı ile ilgili özel ihtisas komisyonunun yetki alanına dahildir.

3- YEREL YÖNETİM OMBUDSMANI (THE LOCAL GOVERNMENT OMBUDSMAN)

İngiltere’de Yerel Yönetim Ombudsmanı (YYO), Parlamento Ombudsmanı’ndan kısa bir süre sonra, 1974’de kurulmuştur. 1974 tarihli Yerel Yönetim Yasası (Local Government Act 1974), Yerel Yönetim Ombudsmanı atanmasına imkan vermiştir. Yasayla, biri İngiltere ve diğeri Galler için olmak üzere iki Yerel Yönetim Komisyonu (Commissions for Local Administration) kuruldu. Bu komisyonların her biri Yerel Yönetim Ombudsmanları ve Parlamento Komiserinden oluşmaktadır; Parlamento Ombudsmanı danışman üye niteliğindedir. Halen İngiltere için 3 ve Galler için görevli 1 Yerel Yönetim Ombudsmanı vardır. 1975 tarihli bir kanunla, İskoçya için bir yerel yönetim ombudsmanı ihdas edilmiştir.

²³² AKINCI, Müslüm : a.g.e., s. 342

Yerel Yönetim Komisyonları Parlamento veya herhangi bir bakana karşı sorumlu değildir, buna karşılık çalıştıkları bölgenin yerel yönetim “temsilci kurullarına” rapor vermektedirler. Komisyonların giderleri de, bütün yerel yönetimlere yüklenen paylardan karşılanmaktadır. Komisyonların temel görevi, çalışma yerlerinin temini, görevlilerin atanması gibi lüzumlu idari düzenlemeleri yapmaktır. Şikayetleri soruşturan komisyon değil, maiyetiyle birlikte Ombudsmandır. Parlamento ve Sağlık Hizmetleri Ombudsmanının aksine, Yerel Yönetim Ombudsmanının personeli sürekli olarak atanmaktadır.

Çevre Bakanı'nın önerisi üzerine Kraliyet tarafından atanan Yerel Yönetim Ombudsmanının yetki alanına büyük şehir belediyesi, kent ve il belediye meclisi (köy ve kasaba meclisi hariç), eğitim başvuruları temyiz yargurulları, Okul Yönetim Kurulları (yalnızca başvurular için), okul örgütlenme kurulları, konut edindirme vakıfları(konut birlikleri dahil değildir), Yerel yönetimlerin ortak kurulları, ulusal park kurumları, itfaiye kuruluşları, suç İstihbarat Ulusal Birimi ve suçla Savaşım Ulusal Birliği dahil olmak (ancak bireysel polis görevlilerinin eylemleri dahil olmamak) üzere polis örgütü, Büyük Londra Kent Yönetimi, Londra Ulaşım Yolcu Kurulu, Londra Geliştirme Kurumu, Salt imar planıyla ilgili konularda İngiliz İşbirliği Kuruluşu, Yalnız taşkınlarla savaşım ve ağaçlama konularında çevre kurumu girmektedir.

Yerel Yönetim Ombudsmanı, yerel yönetimlerin “kötü yönetim” içeren (bir işlemin çok geç sonuçlandırılması, Yasa veya kurallara aykırılık, yanlış bilgi verme, bir kararı usulüne uygun olarak almama vb.) ve bireylerin haksızlığa uğramalarına sebep olan yakınmalarını ele almaktadır.

Ombudsmanın şikayeti inceleyebilmesi için önce ilgili yönetsel birimin başkanlığına başvurularak, yakınmayı giderici çözüm bulması için bir şans tanınması gerekmektedir. İlgili yönetsel birimin yanıtı yeterli bulunmadığı veya makul bir sürede yanıt alınamadığı takdirde ombudsmana başvurma hakkı doğmaktadır.

Yerel Yönetim Ombudsmanına başvuru sorun saptandıktan sonraki 12 ay içerisinde yazılı olarak yapılabilir. Ancak ombudsman uygun görürse, öngörülen süreyi geçirmiş bir şikayeti de kabul ederek soruşturabilir.

Yerel Yönetim Ombudsmanı; işlemin öğrenildiği tarihle kendisine başvuru tarihi arasında 12 aydan fazla bir zaman geçmişse; sorun daha önce mahkemeye veya bir bakana götürülmüşse, şikayet o bölgede yaşayan halkın tamamını veya büyük bir çoğunluğunu etkileyen bir konu ise (yakınmanın sadece kişisel bir menfaati içermesi istenmektedir), şikayet edilen olay mahkeme işleri ile, kişisel sorunlarla, okulların ve yüksek okulların iç yönetim konuları ve belediyelerin mal ve hizmet teminine ilişkin sözleşmelerle ilgili ise müracaatı kabul etmemekte ve araştırmaya girişmemektedir.

Müracaatın kabul edilmesi açısından bir engel yoksa ombudsman, şikayet konusunu araştırmak üzere bir yetkiliyi görevlendirmektedir. Dilekçenin bir nüshası ilgili idareye gönderilerek ondan konu ile ilgili görüşü sorulmaktadır. Bazı durumlarda ilgili yerel idare bu aşamada düzeltici işlem yapmayı önerebilmektedir. Ombudsman önerinin hakça olduğu kanısındaysa bunu şikayetçiye bildirerek araştırmayı durdurmaktadır.

Ombudsman araştırmalarında mahkemelerle aynı yetkiyi kullanarak bilgi ve belgelere ulaşabilmektedir. Ombudsman hakça bir karara varmak için yeterli bilgileri toplayarak ilgili idarenin kusurlu olup olmadığını, şikayetçinin haksızlığa uğrayıp uğramadığını araştırır. Ombudsman ilgili idarenin kusurlu olduğunu ve bunun sonucunda şikayetçinin bir haksızlığa uğradığını saptarsa; resmi bir rapor yazarak ilgili idareye düzeltici işlem yapmasını önerir. Ombudsman ilgili idareyi önerilerine uymaya zorlayamaz ancak hemen her zaman ombudsman istekleri yerine getirilir. Ombudsmanın hazırlamış olduğu raporun bir nüshası da şikayetçiye gönderilir.

Yerel Yönetim Ombudsmanının düzenlediği rapora veya verdiği başka bir kesin karara Yüksek Mahkeme nezdinde itiraz edilebilir.²³³

²³³<http://www.lgo.org.uk/complain.htm> (15.10.2002)

4- ADLİ HİZMATLER OMBUDSMANI (LEGAL SERVICE OMBUDSMAN)

İngiltere’de avukatlık hizmetleri ile ilgili şikayetleri takip etmek üzere evvelden beri, özel şikayet kanalları geliştirilmiştir. Ancak, 1990 yılında şikayetlerin takibi ve sonuçlandırılması usulü, ataması hükümetçe yapılan bir ombudsman sistemi ile güçlendirilmiştir.

Avukatın sunduğu adli hizmetlerden dolayı çıkan ihtilafları ve yakınmaları incelemek üzere 1990 tarihli Mahkemeler ve Adli Hizmetler Yasası (Courts and legal Service Act) uyarınca Adli Hizmetler Ombudsmanı (Legal Service Ombudsman) kurulmuştur. Adli Hizmetler Ombudsmanı Adalet Bakanı(The lord Cancellor) tarafından atanmakta ve göreve gelmesiyle birlikte adli hizmetlerle organik ilişkisi kesilmektedir. Azami üç yıl olan görev süresinin bitiminde tekrar atanması mümkündür.

Adli Hizmetler Ombudsmanı’nın görevi, avukatlar , avukatlık mesleğinden sayılanlar , noterlik mesleğinden sayılanlar ile bunların çalıştırdıkları kişilerle ilgili veya bunların meslek kuruluşları ile ilgili şikayetleri incelemek ve soruşturmadır²³⁴

Avukatların ve dava vekillerinin yerine getirdikleri hizmetlerle ilgili bir yakınması olan kimseler doğrudan ombudsmana başvuramamakta; sorunu önce söz konusu avukatın bağlı bulunduğu meslek örgütüne iletmesi gerekmektedir. Yakınmacı ilgili meslek örgütüne başvurduğu halde istediği yanıtı alamazsa, şikayetini ombudsmana götürebilir. Başvurunun, meslek örgütüne iletilen şikayetle ilgili sonucun alınış tarihinden itibaren üç ay içerisinde yapılması gerekmektedir. Ombudsman, kendi yardımcılarından birini, konuyu araştırmak üzere görevlendirir. Soruşturmacı, her iki tarafı dinledikten sonra dosyadaki bilgi ve belgelere göre nihai raporu hazırlayarak ombudsmana sunar. Ombudsman yakınılan hukukçunun bağlı bulunduğu örgütün soruşturmalarında eksiklikler bulur ya da kanunun hakkıyla ele alınmadığına kanaat getirirse, kendisi yeniden bir araştırma başlatabilir.

²³⁴ ATAMAN, Taykan : “ İngiltere’de Ombudsman Kurumu(İdarenin Parlamento Tarafından Denetimi)”, a.g.m., s. 249

Adli Hizmetler ombudsmanı yaptığı araştırma üzerine hazırladığı raporu ilgili meslek kuruluşuna ve yakınmacının kendisine yollar. Eğer bir yanlış uygulama söz konusu ise “eleştiri” yaptırımına başvurur. Meslek örgütünün yakınma konusu olayı bir kez daha ele alması gerektiğini önerebileceği gibi, şikayet edilen avukat hakkında disiplin cezası uygulanmasını önerebilir. Ayrıca raporunda, söz konusu olayda bir maddi veya manevi zarar söz konusu ise yakınmacıya avukatın veya meslek örgütünün ya da her ikisinin birden “tazminat ödemesi” gerektiğini de öneri olarak belirtir.²³⁵

Adli Hizmetler Ombudsmanı'nın araştırmasına konu olan meslek örgütünün, raporu aldıktan sonra üç ay içerisinde raporda belirtilen görüş ve önerilerle ilgili olarak neler yapıldığını bildirmesi gerekir. Eğer ilgili meslek örgütü ve şikayet edilmiş olan avukat bu konuda hiçbir şey yapmamışlarsa veya yeterli düzeyde önerilere uymamışlarsa, bu kez rapor kamuoyunun dikkatine sunulmak üzere yayınlanır. Bu süreçten dolayı yapılan harcamalar da mahkeme aracılığıyla ilgili kurumdan yahut avukattan tahsil edilir.²³⁶

V. OMBUDSMAN'A İLİŞKİN BULGULAR

Önceki kısımlarda ombudsman, önce genel olarak daha sonra da dört ülkedeki değişik uygulamaları ele alınarak incelemeye çalışılmıştır. Bu incelemelerden hareketle bu kısımda da ombudsman kurumuyla ilgili olarak tespit ettiğimiz bazı özelliklere yer verilecektir.

A- DEĞİŞİK ÜLKELERDEKİ OMBUDSMAN KURUMLARININ GENEL ORTAK ÖZELLİKLERİNE İLİŞKİN BULGULAR

Değişik ülkelerdeki ombudsman kurumlarının dikkati çeken genel ortak özelliklerini şu şekilde sıralayabiliriz.

²³⁵ AKINCI, Müslüm : a.g.e., s. 347-348

²³⁶ AKINCI, Müslüm : *Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman*, Naklen *The Legal Service Ombudsman*, (...) Office of The Legal Service Ombudsman, Manchester. **Directory of Ombudsman**, *The Legal Service Ombudsman*, British and Irish Ombudsman Association, London 1995, s. 2

1- Ombudsman, ya anayasal bir kurumdur ya da daha sonra yasa ile oluşturulmuştur.

2- Ombudsman ya parlamento ya da hükümet tarafından atanmaktadır.

3- Ombudsmanın görevden alınması çok sıkı kurallara bağlanmıştır.

4- Ombudsman, parlamento ve hükümetten bağımsız olarak çalışmaktadır.

5- Ombudsman, idarenin aksayan yönlerini saptamaktadır.

6- Ombudsman, idarenin yerine geçerek karar alamaz, yönetimce alınmış bir kararı ortadan kaldıramaz veya değiştiremez. Ancak kararın ortadan kaldırılması veya değiştirilmesi konusunda ilgili idareye tavsiyede bulunabilir.

7- Ombudsman, mahkemeler gibi bağlayıcı kararlar alamamaktadır. Ombudsman, idarenin eylemleri, işlemleri ve davranışları ile ilgili araştırmalarda ve incelemelerde bulunmaktadır.

8- Ombudsman, yasama işlemleri ve özel kişiler arasındaki uyuşmazlıklarla ilgili olarak inceleme yapmamaktadır.

B- DİĞER BULGULAR

1- OMBUDSMANLARA YÜKLENEN GÖREVLER

- 1- Vatandaşların hak ve özgürlüklerinin korunması.
- 2- Vatandaşlar ile yönetim arasındaki ilişkilerin iyileştirilmesi.
- 3- Yönetimin denetlenmesi.
- 4- Yönetim yurttaş ilişkilerinde hakkaniyetin sağlanması.
- 5- Kötü yönetimin iyileştirilmesi ile vatandaşın kötü yönetime karşı korunması.
- 6- Yönetimin geliştirilmesi.

2- OMBUDSMAN TÜRLERİ

- 1- Devlet seviyesindeki ombudsmanlar.
- 2- Eyalet seviyesindeki ombudsmanlar.
- 3- Yerel yönetimler seviyesindeki ombudsmanlar (yerel yönetim ombudsmanları).

- 4- İhtisas ombudsmanları (askeri, tüketici, çocuk, sağlık, özürllüler ombudsmanı gibi)
- 5- Ticari ombudsmanlar(Banka, sigorta , taşımacılık ombudsmanları gibi)
- 6- Bulundukları yerlere göre ombudsmanlar(üniversite ombudsmanları gibi)

3- OMBUDSMANLARA VERİLEN ROLLER (İŞLEVLER)

- 1- Koruma.
- 2- Araştırma ve inceleme.
- 3- Denetleme.
- 4- Yönetimin gelişmesine katkı sağlama.

4- OMBUDSMANLARIN HAREKETE GEÇME ŞEKİLLERİ

- 1- Şikayet üzerine.
- 2- Re'sen kendiliğinden.

5- OMBUDSMANLARIN YAPTIRIM ARAÇLARI

- 1- Tavsiye.
- 2- İkna.
- 3- Kararlarını ve bulgularını kamuoyuna açıklamak , deşifre etmek.
- 4- Rapor etmek, hükümete ve parlamentoya bildirmek.
- 5- Eleştirmek.

6- OMBUDSMANLARA ŞİKAYETLERİN ULAŞMA BİÇİMİ

- 1- Direk vatandaş tarafından müracaat.
- 2- Parlamenter aracılığı ile.
- 3- Ombudsmanın kendi tespiti.

7- OMBUDSMANLARIN GÖREVE GELİŞ ŞEKİLLERİ

- 1- Seçimle.
- 2- Atamayla.

8- OMBUDSMANLARA ŞİKAYETTE BULUNABİLMEK İÇİN ARANAN ŞARTLAR

- 1- Hiçbir şart aranmaz.
- 2- Hiyerarşik şikayet prosedürünün tamamlanmış olması gerekir.
- 3- Şikayet için belirlenen zaman aşımı süresinin (6-12 ay vb.) geçirilmemiş olması gerekir.

Bu şartlar ülkelere göre değişiklik arz etmektedir.

9- OMBUDSMANLARIN GÖREV SÜRELERİ VE YENİDEN ATANMA DURUMLARI

Ombudsmanların görev süreleri, ülkeden ülkeye 3 ila 7 yıl arasında değişmekte olup, bazı ülkelerde tekrar atanması hatta emekli oluncaya kadar bu görevi sürdürmesi mümkünken, bazı ülkelerde görev süresi dolunca tekrar atanması mümkün değildir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE OMBUDSMAN ARAYIŞLARI VE TÜRK KAMU YÖNETİMİNİN HALKLA İLİŞKİLERİNE OMBUDSMAN DESTEĞİ İÇİN BİR MODEL ÖNERİSİ

I-TÜRKİYE'DE OMBUDSMAN ARAYIŞLARI

Uzun yıllar birkaç ülke ile sınırlı kalan ombudsman kurumu yöneten ile yönetilen arasındaki ilişkilerin yeniden ele alınması, belirlenmesi, düzenlenmesi ve tanımlanması gereksinmesinin gittikçe artması nedeniyle, özellikle ikinci dünya savaşından sonra dünyada yoğun bir şekilde tartışılmaya başlanmıştır. 1950'li yıllardan günümüze kadar da onlarca ülke kurumu kabul edip uygulamaya geçirmiştir. Ülkemizde ise kuruma gereken ilgi gösterilmemiş, yapılan çalışmalar, kimi üniversitelerde gerçekleştirilen bazı araştırmalar ile kurumu benimsemiş bazı yazarların inceleme ve araştırmalarını toplumun bilgisine sunmalarından ibaret kalmıştır. Ancak son yıllarda bu konudaki tartışmalar biraz daha ön plana çıkmaya başlamış ve yasal düzenlemelerin yapılarak ombudsman kurumunun oluşturulmasına yönelik bazı çalışmalar yapılmıştır. Ama ne yazık ki bu çalışmalardan da bir sonuç alınamamıştır. Ombudsman arayışları ile ilgili çalışmalar aşağıda belirtilmiştir.

A- OMBUDSMAN KURUMUNUN KURULMASINA YÖNELİK ÇALIŞMALAR

Türkiye'de 1970'li yıllardan itibaren birçok yazar, çalışmalarında dünyadaki uygulamalardan da çarpıcı örnekler vererek uygulanması halinde kurumun ülkemize yarar getireceğini savunmuştur.¹

¹ Bu konuda Bkz.BAYLAN, Ömer : *Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkındaki Şikayetleri ve Türkiye İçin İsveç Ombudsman Formülü*, İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı Yayını, Ankara 1978, s. 146-147 ;ARSLAN, Süleyman : "İngiltere'de Ombudsman Müessesesi", *A.İ.D.*, C. 19S. 1, Mart 1986, s.169 ;OYTAN, Muammer: "Ombudsman Eli ile İdarenin Denetimi Konusunda Kıyaslamalı Bir İnceleme", *Danıştay Dergisi*, Y. 5, S. 18-19 , Ankara 1975, s. 213-214 ;ULER, Yıldırım : "Ombudsman (Kamu Denetçisi)", *I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, Üçüncü Kitap Çeşitli İdare Hukuku Konuları*, Danıştay Yayını, Ankara 1990, s.1028

Ombudsman kurumunun Türkiye'de oluşturulmasına yönelik olarak bazı somut öneriler yapılmıştır. Yapılan önerilerden bazılarına aşağıda değinilmiştir.

1978 yılında Baylan tarafından Türk ombudsmanının nasıl olması gerektiğine dair öneriler "Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkındaki Şikayetleri ve Türkiye İçin İsveç Ombudsman Formülü" adıyla kitaplaştırılmıştır. Kitapta Türk ombudsmanının nasıl olması gerektiğine dair özetle şu öneriler yapılmaktadır:²

- Ombudsman kurumu anayasa güvencesi altına alınmalıdır.
- Ombudsman kurumunun yurt çapında örgütlenmesini kendi iş hacmini göz önünde tutarak bizzat kendisi kararlaştırmalıdır.
- Türk ombudsmanı için en uygun görev süresi 5 ila 7 yıl arasında olmalı , birden çok dönem için bu görevde bulunmamalıdır.
- Ombudsmanın seçiminde , Anayasa Mahkemesi, Yargıtay, Danıştay ve uygun bulunacak diğer kurumlar ikişer aday saptamalı ve Meclis bir toplantıda 2/3 çoğunlukla bu adaylar arasından ombudsman görevine getirilecek kişiyi seçmelidir.
- Bu kurumun yardımcı personelinin özlük hakları ve atanmaları ile ilgili tüm yetkiler ombudsmanda bulunmalıdır.
- Bakanlar Kurulu ve bakanlar, yargı organları, mahalli idareler dahil her türlü kamu yetkisi kullanan kişi ya da kurum ombudsmanın denetim alanına girmelidir.
- Ombudsmana her türlü belge ve bilgiye ulaşma imkanı verilmeli , gizlilik taşıdığı için incelemenin dışında tutulması gereken bilgi ve belgelerin nelerden ibaret olduğunu da Anayasa Mahkemesi belirlemelidir.
- Ombudsman görevi ile ilgili hiçbir eylem ya da işleminden dolayı adli ya da idari mahkemeler önünde sorumlu tutulamamalıdır.

ATAMAN, Taykan : "İngiltere'de Ombudsman Kurumu", *Türk İdare Dergisi*, S. 400, Eylül 1993, s.222 ; TEMİZEL, Zekeriya : *Yurttaşların Yönetime Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organı: Ombudsman*, İULA-EMME Yayını, İstanbul 1997, s. 70-72 ; ERHÜRMAN, Tufan : "Ombudsman", *A.İ.D.*, C. 31, S. 3, Eylül 1998, s. 102 ; AKIN, Cengiz: "Cumhuriyetimizin 75. Kuruluş Yıldönümünde Yönetimin Denetlenmesinde Yeni Bir Denetim Yolu : Ombudsman (Yüksek Yönetim Denetçisi)", *Türk İdare Dergisi*, Y. 70, S. 421, Aralık 1998, s. 527 ; AVŞAR, Zakir : *Ombudsman (Kamu Hakemi) Türkiye İçin Bir Model Önerisi*, HAK-İŞ Konfederasyonu Yayını, Ankara 1999, s. 124-127 ; GÖLÖNÜ, Sirel : " Ombudsman ve Yönetimde Halkla İlişkilerin Gelişmesine Etkisi", *Sayıştay Dergisi*, S. 27, Ekim- Aralık 1997, s. 3-14

² BAYLAN, Ömer : a.g.e., s. 163-180

Türkiye'de ombudsman kurumunun kurulmasına yönelik bir öneri de A.Ü.Siyasal Fakültesi ve Hukuk Fakültesi'nin Öğretim Üyelerince hazırlanmış olan Gerekçeli Anayasa Önerisi'nde yapılmıştır. Bu Anayasa Önerisi'nde ombudsman "Kamu Denetçileri Kurulu" olarak tasarlanmıştır: "Kamu Denetçileri Kurulu, vatandaşların dilek ve şikayetlerini inceler ve temel hak ve özgürlüklerinin gerçekleşmesini gözetir. Kurul beş kişiden oluşur. Cumhurbaşkanı; Türkiye Büyük Millet Meclisi, Danıştay, Sayıştay, Savcılar Yüksek Kurulu ve Türkiye Barolar Birliği'nin ayrı ayrı göstereceği ikişer aday arasından birini beş yıl için Kamu Denetçisi olarak atar. Kamu Denetçileri Kurulu her yıl ve gerekli gördükçe, çalışmaları ve temel özgürlüklerin gerçekleşme durumu hakkında Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne ve Cumhurbaşkanına rapor verir. Bu raporlar Resmi Gazetede yayınlanır. Kamu Denetçileri Kurulu'nun kuruluşu, işleyişi, görev ve yetkileri yasayla düzenlenir". Öneriyi hazırlayanlara göre," Demokratik bir devlet düzeni içinde herkesin , her konuda dilek ve şikayetlerini iletmesi ve bunların dikkate alındığını görmesi son derece önemlidir. Vatandaş böylece devlet yönetimine doğrudan katılacak , devlet yönetimiyle doğrudan iletişim kuracak , onu denetleyebilecektir. Yönetim ise vatandaş dilek ve eğilimlerini öğrenerek bilgi eksikliklerini giderebilecek yanlış yapmama ya da yanlışlarını düzeltme olanağı bulacaktır. Kamu Denetçileri Kurulu vatandaşların özgürlüklerinin gerçekleşmesini gözetmek yanında onların dilek ve şikayetlerinin izlenmesinde , toplanıp değerlendirilmesinde , edindiği deneyimler ışığında yönetime iyileştirici ve yenileştirici öneriler getiren bir kurum olacaktır".³

Anayasal statüde bir kurum olarak yaşama geçirilmek istenen bu ombudsman önerisi 1982 Anayasasının yapııcıları tarafından dikkate alınmamıştır.

Türkiye'de ombudsman kurumunun oluşturulmasına yönelik bir öneri de 1987 yılında, Avrupa Konseyi çerçevesinde ülkemizde yapılan çeşitli toplantılar sırasında Nordik ülkelerin parlamenterleri tarafından yapılmıştır. Söz konusu öneri

³ A.Ü. SBF ve Hukuk Fakültesi'nin İlgili Öğretim Üyelerince Hazırlanmış olan " Gerekçeli Anayasa Önerisi ", A.Ü. SBF Yayını, Ankara, 1982, s. 139

doğrultusunda yapılan bakanlıklar arası görüşmelerden olumlu bir sonuç alınamamıştır.⁴

Türkiye’de ombudsmanın kurulması ile ilgili bir diğer öneri de 1991 yılında yayınlanan Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) Genel Raporda yapılmıştır. Raporda yer alan öneride “Devlet Denetleme Kurulunun bir kamu denetçisi (ombudsman) olarak işlev görmesini sağlayacak yasal düzenlemelere gidilmelidir.”⁵ denilmektedir.

Bir diğer öneri Türk Sanayici ve İşadamları Derneği (TÜSİAD) tarafından, Ocak 1997’de yayımlanan “Ombudsman Kurumu İncelemesi” başlıklı raporla gündeme gelmiştir. Raporda ombudsman bir toplam kalite mekanizması örneği olarak ele alınmakta ve Türkiye’de birçok kontrol mekanizması olmasına rağmen bunların sağlıklı işlemediği ileri sürülerek Türkiye’de ombudsman kurumu için bir tasarım sürecinin başlatılması önerilmektedir.⁶

Yine 1997 yılında başka bir öneri de Temizel tarafından yapılmıştır. Temizel “ Yurttaşların Yönetime Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organı: Ombudsman ” adlı kitabında Türkiye’ de ombudsman kurumuna ihtiyaç olduğunu belirterek Türk Ombudsmanının nasıl olması gerektiğine dair bazı öneriler yapmaktadır. Bu öneriler özetle şunlardır :⁷

- Türk ombudsmanı bağımsız bir statüye sahip olmalıdır.
- Ombudsman Parlamento tarafından 6 yıl için seçilmeli ve yeniden seçilememelidir.
- Ombudsman yönetimde aktif olarak hiçbir görev üstlenmemelidir.
- Ombudsmana mali özerklik sağlanmalıdır.
- Ombudsmana Parlamenter dokunulmazlığına benzer bir dokunulmazlık sağlanmalıdır.

⁴ AKIN, Cengiz: “Cumhuriyetimizin 75. Kuruluş Yıldönümünde Yönetimin Denetlenmesinde Yeni Bir Denetim Yolu : Ombudsman(Yüksek Yönetim Denetçisi)”, *Türk İdare Dergisi*, Y. 70, S. 421, Aralık 1998, s. 535

⁵ Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA) Genel Rapor : TODAİE Yayını, Ankara, 1991, s. 43

⁶ BABÜROĞLU, Oğuz , HATİBOĞLU, Nevra ve ALPAY, Şafak : *Ombudsman Kurumu İncelemesi*, TÜSİAD Yayını, 1997, s. 1-14

⁷ TEMİZEL, Zekeriya : *Yurttaşların Yönetime Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organı: Ombudsman*, IULA-EMME Yayını, İstanbul 1997, s. 70-95

- Ombudsmanın yetki alanı, yerel yönetimler ve merkezi yönetim olmalı ve her iki alan için ayrı ombudsmanlar atanmalıdır.

- Yönetenlerin, kamu hizmeti tanımına uygun olmayan davranışlarından kaynaklanan, her türlü uyuşmazlık konusu ombudsmanın görev alanına girmelidir.

- Ombudsmana şikayet bir parlamenter aracılığı ile veya doğrudan yapılabilmelidir.

- Ombudsman, her türlü yönetsel belgeyi görüp inceleyebilmeli, yöneticileri ve memurları sorgulayabilmeli, gereksinim duyduğunda tüm yönetsel birimlerden ve denetim birimlerinden yardım alabilmelidir.

- Ombudsman faaliyetlerinin sonuçlarını parlamento önünde sunacağı yıllık raporlarla açıklamalıdır.

Ülkemizde ombudsman kurumu oluşturulmasına yönelik en önemli adım, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında ve 1998 programında ombudsman kurumunun kurulması isteğine yer verilmesi ile atılmıştır.

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın Amaçlar, İlkeler ve Politikalar başlığı altında; "Yönetim-birey ilişkilerinde karşılaşılan uyuşmazlıkların etkin ve hızlı bir şekilde çözümü amacıyla; yargının katı işleyiş kurallarına bağlı oluşu ve zaman alıcı işlemesi gerçeği karşısında, yönetimi yargı dışında denetleyen ama yönetime de bağlı olmayan bir denetim sistemi ihtiyacı sonucu ortaya çıkmış olan ve Avrupa Birliği'nin kendi bünyesinde ve üye ülkelerin çoğunda bulunan, halkın şikayetleriyle ilgilenen bir Kamu Denetçisi (ombudsman) sisteminin Türkiye'de kurulması" izlenecek politikalar arasında sayılmıştır.⁸

1998 Yılı Programında da "Kamu Denetçisi(ombudsman) sisteminin yapısı, statüsü ve çalışma esaslarının belirlenmesine ilişkin çalışmalara başlanarak mevzuatı oluşturulacaktır,"⁹ denilmiştir.

Bu gelişmeler sonucunda Adalet Bakanlığı ile İnsan Haklarından Sorumlu Devlet Bakanı'nın kurduğu bir komisyonda Türk Ombudsmanı için ön hazırlıklar yapılarak "Yurttaş Sözcülüğü Kanun Tasarısı Taslağı" hazırlanmıştır. Bu taslak

⁸ Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000), DPT Yayını, Ankara, 1995, s.119

⁹ Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1998 Yılı Programı, Resmi Gazete, 7 Kasım 1997, S. 23167

Türk ombudsmanının hukuksal statüsünü, örgütlenme ve çalışma yöntemini düzenlemekte olup 2003 yılı itibariyle yasalaşamamıştır.

Ombudsman arayışlarının aşama aşama bilimsel platformlarda tam olarak tartışılmadan, kalkınma planlarına oradan hükümet programlarına son olarak da kanun tasarısı taslağı hazırlanmasına kadar geldiği görülmektedir. Türkiye'nin Avrupa Birliği yol haritasında ombudsman kurumunun oluşturulmasının bulunduğunu da dikkate alacak olursak bu arayışların kısa bir süre sonra sonuçlanabileceğini ümit edebiliriz.

B-OMBUDSMAN KURUMUNUN KURULUŞUNA YÖNELİK ELEŞTİRİLER

Ülkemizde Ombudsman kurumunun kurulmasına yönelik eleştiriler şu noktalarda toplanmaktadır:

1-Yönetmelik Yargının olduğu bir ülkede ombudsmanlık müessesesine ihtiyaç yoktur.¹⁰ Ayrıca bu kurum idari yargıya ciddi sekte vurarak idarenin denetlenmesinde dublikasyon ve komplikasyon oluşturulabilir.¹¹

Bu görüşü kabul etmek mümkün değildir. Çünkü yönetmelik yargının bulunduğu bir çok ülkede ombudsman kurumu oluşturulmuş ve başarılı sonuçlar alınmıştır. Örneğin Kurumun 1973 yılında yönetmelik yargının beşiği sayılan Fransa'da kabulü ve geçen yıllar boyunca da oldukça önemli işlevler görmesi, ombudsmanlığın yönetmelik yargının bulunduğu ülkelerde uygulanamayacağı endişelerini büyük ölçüde çürütecek niteliktedir.¹²

Vatandaşın idare karşısında idari yargı yolu ile korunması pahalı, karmaşık, uzun zaman alan ve sonucu da her zaman yürürlük kazanmayan bir şikayet yöntemi görünümündedir. Bu nedenle dünyaya örneklik etmiş Fransız Danıştay'ının (Conseild'Etat) dahi vatandaşı devlete karşı tam bir başarıyla koruyabildiği ileri sürülememektedir.¹³

¹⁰ ÜNSAL, Necati : "Ombudsman", Hukuk Kurultayı 2000, Ankara Barosu Yayını, Ankara 2000, s. 478

¹¹ YILMAZ, Ali : "Ombudsman", Hukuk Kurultayı 2000, Ankara Barosu Yayını, Ankara 2000, s. 492

¹² TEMİZEL Zekeriya : "Yurttaşların Yönetime Karşı Korunmasında Bir Başka Denetim Organı: Ombudsman", Yeni Türkiye, Y.3, S.14, Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı II , Mart-Nisan 1997, s. 777

¹³ BAYLAN, Ömer : a.g.e., s. 153

Ayrıca ombudsman, hukuk devletinde idari yargının yerini alabilecek bir kurum olarak değil, ancak destek olacak onun dava yükünü azaltacak onun daha iyi çalışmasına yardımcı olabilecek bir kurum olarak düşünülmektedir. Bu nedenle idari yargıya sekte vurması mümkün değildir.

2-Ülkemizde yeteri kadar ombudsmanvari denetim kurumları vardır. Bu birimler ve kurumlar mükerrer denetimde bulunmaktadır. Yeni bir denetim kurumu oluşturmanın yerine bu kurumların iyileştirilmesi daha uygun olacaktır, dolayısıyla Türkiye’de ombudsman uygulamasına gerek yoktur.¹⁴

Bu görüşü de kabul etmek mümkün değildir. Çünkü her şeyden önce ombudsman kurumu, yönetimin denetlenmesinden yeni bir denetim organı olarak değil, diğer denetim yollarının yanında onların tamamlayıcısı mahiyetinde bir denetim mekanizması olarak kabul edilmektedir.

Ülkemizde denetim kurumlarının, çoğu zaman vatandaşları yönetim karşısında koruduklarını, yani vatandaşların şikayetlerini bağımsız bir şekilde inceleyip, hakkaniyetle sonuçlandırarak, şikayet konusu olan unsurların ortadan kaldırılmasını sağladıklarını söyleyemeyiz. Zaten ombudsmana da diğer denetim yollarının eksiklikleri nedeniyle ihtiyaç duyulmaktadır.

Yönetimin aşırılıklarına karşı çok çeşitli yollar ve denetim kurumları olmasına karşın bu şikayet yolları yalnızca yurttaşların en bilgili ve en varlıklı kesimi tarafından kullanılmaktadır. Bunların dışında kalan geniş kitleler korku ya da bilgisizlik nedeniyle yönetime karşı hukuki bir süreci başlatmayı göze alamamaktadır. Kaldı ki angarya, kötü niyet, unutma ya da ihmallerin yarattığı kötü yönetim, yargının ve denetim kurumlarının denetimlerine karşın, varlığını sürdürüp gitmektedir. Yurttaşlar, rahatsızlık veren bu tavırlardan kendilerini koruyacak araçlar aramaktadır.¹⁵ Durum böyle iken Türkiye’de ombudsman uygulamasının gereksiz olduğunu düşünmek, ombudsmanın uygulandığı ülkelerdeki gerçek etkilerini bilmemekten ileri gelmektedir.

¹⁴ AKIN, Cengiz: a.g.m., s. 537

¹⁵ TEMİZEL, Zekeriya :a.g.m., s. 777

3-Ombudsmanlık kaynağı İsveç olmak üzere Anglo Sakson Hukukuna özgü bir kurum olup yüzölçümü, coğrafyası küçük, nüfusu az, hukuk devletinin veya hukukun üstünlüğü ilkesinin geliştiği, idarenin, idari yargının gelişmediği, yurttaşın eğitim ve kültür düzeyinin yüksek olduğu ülkelerde başarı ile uygulanmaktadır. Ülkemizin mevcut coğrafi ve nüfus yapısı, vatandaşların eğitim ve kültür düzeyi dikkate alındığında kurumun ülkemizde başarılı olması kuşkuludur.¹⁶

Ülkemiz şartları dikkate alındığında bu kuşkunun tamamen yersiz olduğunu söyleyemeyiz. Ancak ombudsmanlık bugün dünyada 90'dan fazla ülkede ülke şartlarına uyarlanmış şekliyle faaliyet göstermektedir. Bu ülkelerin içerisinde nüfus ve coğrafi açıdan çok büyük olanlarda bulunmaktadır. Örneğin İngiltere'de 1967 yılında Parlamento Ombudsmanı kurulmuş ve başarısı nedeniyle değişik alanlara dal budak salmıştır.

Ayrıca Ombudsman birçok ülkede herhangi bir şikayet olmadan, medyadan aldığı bir haber, yaptığı denetim gezilerinde rastladığı bir olay veya durum karşısında, re'sen kendiliğinden araştırma, soruşturma başlatabilmektedir. Bu nedenle eğitim ve kültür seviyesinin düşüklüğünü, nüfus ve coğrafi durumu sebep göstererek ülkemizde ombudsman kurumunun başarısız olacağını ileri sürmek gerçekçi bir yaklaşım olmayacaktır.

4-Ombudsman, yönetime emir verememekte, yönetimin yerine geçerek işlem ve eylem yapamamakta, yönetsel işlemleri iptal edememekte, sadece yönetime tavsiyede bulunabilmektedir. Yönetim üzerinde etkili olacak yaptırımlara sahip olmayan böyle bir kurumun ülkemizde başarılı olması mümkün değildir.

Ombudsman Kurumunun bulunduğu ülkelerdeki uygulamalara baktığımız zaman, ombudsmanın yaptırımlarının daha çok kamuoyu önünde eleştirme ve uyarma biçimindeki manevi yanı ağır basan yaptırımlar olduğu görülmektedir. Doğrudan bir yaptırımdan yoksun oluşu ombudsmanın otorite ve saygınlığında bir eksiltme yaratmamakta; tam aksine esnek bir manevra yeteneği kazandırmaktadır. Resmi yaptırım yetkisi bulunmamasına karşın, ombudsmanın kararlarına uymak

¹⁶ YILMAZ, Ali : a.g.t., s. 492

kamu kurumları için neredeyse bir zorunluluk durumuna gelmektedir. Çünkü kamu görevlileri için ombudsmanın “uyarı” ve “eleştiri” si en büyük yaptırımdır.¹⁷

Tavsiyelerinin ilgili idare tarafından kabul edilmemesi durumunda ombudsmanın asıl silahı ilgili kurumu yasama organına rapor etme ve basın yoluyla kamuoyu oluşturmaktır.¹⁸ Uygulamada hiçbir kamu görevlisi veya kamu kurumu ombudsmanın raporlarında yer almak veya ombudsman tarafından eleştirilmek istemez. Bu nedenle kamu görevlileri ombudsmanın kararını vermeden önce kendilerini bir mektupla uyarmasını memnuniyetle karşılamakta ve şikayet konusu durumu düzeltme yolunu seçmektedir. Tüm kamu görevlileri ve kamu kurumları ombudsmanın tavsiyelerine genellikle uymaktadır. Ülkemizde de parlamento desteğini arkasına alan ve hükümetçe de benimsenen bir ombudsmanın başarısız olması için hiçbir neden yoktur.

5-Türkiye’de merkezi yönetim çok güçlüdür. Ombudsmana askeri denetlettirecek, yargıyı düzelttiren kadar güçlü bir siyasal yönetim ve anlayış yoktur. Ayrıca Türkiye’de yönetim adacıkları vardır ve bu adacıklar kendilerine göre belirli kolaylık ve ayrıcalıklar yakalamış durumdadır. Bu yönetsel adacıklara dokunulamaz. Bu koşullar altında ombudsman, Türkiye için bir lüks olmasa bile gereksiz masrafa yol açacağı ve kısa zamanda deforme olacağı ve işlevsizleşeceği şimdiden bellidir.¹⁹

Ombudsman kurumunu oluşturan ülkeler kurumu kendi şartlarını göz önünde bulundurarak kendilerine göre uyarlamışlardır. Bir çok ülkede ombudsman kurumu gücünü parlamentodan almakta ve çok etkili olmaktadır. Ülkemizin mevcut şartları dikkate alındığında Kazancının düşüncelerine katılmamak mümkün değildir. Ancak kurumu oluştururken ülkenin bu şartları dikkate alınarak kurumun Anayasal bir kurum haline getirilmesi ve güçlü bir parlamento desteği sağlanması mümkündür. Böylece ombudsman merkezi yönetime karşı daha güçlü hale getirilebilir. Yine de ombudsmanın başarılı olabilmesi için siyasi iradenin desteğinin olması kaçınılmazdır.

¹⁷ AKINCI, Müslüm : *Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman*, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., İstanbul 1999, s. 302-311

¹⁸ ROWAT, Donald C. : “The Spread of the Ombudsman Idea ” ANDERSON, Stanley V. (Ed.) *Ombudsmen For American Government* içinde, Prentice- Hall, Inc., Englewood Cliffs, New Jersey, 1968, s. 8

¹⁹ KAZANCI, Metin : *Kamuda ve Özel Kesimde Halkla İlişkiler*, Turhan Kitabevi Yayını, Ankara, 2002, s. 308-310

II- TÜRKİYE İÇİN BİR OMBUDSMAN MODELİ ÖNERİSİ

Kamu Yönetiminde önemli yapısal reformlar gerçekleştirilmesine rağmen Türkiye’de kamu yönetiminden yakınma yaygın bir hal almıştır. Mevcut sistemin işleyişinden herkes şikayetçidir. Vatandaşlar yönetimle ilişkilerinden memnun görünmemektedir. İdari şikayet mekanizmaları ve idari yargının yönetim yurttaş ilişkilerindeki olumsuzlukları ortadan kaldırmada yetersiz kalması, hakkaniyetli çözümler üretememesi yönetimin halkla ilişkilerini olumsuz yönde etkilemektedir.

Bu durum, son yıllarda toplumun değişik kesimleri tarafından gündeme getirilmekte ve yönetimin halkla ilişkilerinin iyileştirilmesi için yönetim-birey ilişkilerinde karşılaşılan uyuşmazlıkların adil ve hızlı bir şekilde çözülmesinin önemli olduğu vurgulanmaktadır.

İdari şikayet mekanizmaları ve idari yargının adil ve hızlı işlememesi, yargıya başvurma da hukuk bilgisi ve maddi güç gerektirmesi, vatandaşları hak arama konusunda çaresiz bırakmaktadır. Kamu yönetiminin halkla ilişkilerini olumsuz yönde etkileyen bu durumun ortadan kaldırılmasında ombudsman kurumunun faydalı olacağını söyleyebiliriz.

Birinci bölümde ele almış olduğumuz halkla ilişkilerin amaçlarını göz önüne aldığımız zaman, ombudsman kurumunun tamamen bu amaçları gerçekleştirecek şekilde işlevler üstlendiğini, yani bir ombudsmanın adeta bir halkla ilişkiler görevlisi gibi çalıştığını görmekteyiz. Bu noktadan hareketle ülkemizde kurulacak bir ombudsman kurumunun kamu yönetiminin halkla ilişkilerinin istenen düzeye ulaşmasında önemli katkılarının olabileceğini ifade edebiliriz.

Çeşitli ülkelerdeki ombudsman kurumlarını inceledikten sonra bu kısımda ülkemizde de ihtiyaç duyulan böyle bir kurumun nasıl olması gerektiği, bir model önerisi olarak sunulmaya çalışılacaktır.

Model oluşturmada iki farklı yol izlenebilir. İlk olarak sadece bir ülkeyi baz alarak bir model oluşturulabileceği gibi , ikinci yol olarak değişik ülkelerdeki farklı

uygulamaları dikkate alarak, hepsinden yararlanıp ülkemizin siyasi ve idari yapısına uygun bir model de ortaya konulabilir.

Gerek incelemiş olduğumuz ülkeler; gerekse incelememiz dışında kalan ülkelere bakıldığında , her ülkenin kendi siyasi ve idari yapısına göre ombudsman kurumunu uyarlamış olduğu görülmektedir. Çalışmamızda ikinci yol tercih edilerek , ülkemizin siyasi ve idari yapısını dikkate alan ve temelde İsveç, Fransa, İngiltere ve Danimarka sistemlerinden esinlenen bir model oluşturmaya çalışılacaktır.

Türkiye’de ombudsman kurumunun başarılı olabilmesi için, öncelikle kurumun anayasal bir kurum olarak düşünülmesi ve yapılacak bir Anayasa değişikliği ile hukuki temellerinin oluşturulması gerekmektedir.

Daha sonra çıkarılacak bir ombudsman yasası ile ombudsmanın seçilmesi, atanması, görevi, yetkileri , çalışma şekli, görev süresi vb. hususlar belirlenmelidir.

Yasanın hazırlanması sadece hükümete bırakılmamalı, ilk önce herhangi bir yasa tasarısı hazırlanmadan kamuoyunda ombudsman fikri oluşturulmalı ve daha sonra tüm parlamentonun inisiyatifi ile hazırlanmış bir yasa önerisi oylanmalıdır. Aksi takdirde yürütme organı kendisine karşı zayıf bir ombudsman kurumu oluşmasını sağlayabilir. Örneğin Norveç hükümeti kendisine karşı zayıf bir ombudsman kurumu oluşturmuştur.

A-TÜRK OMBUDSMANININ STATÜSÜ

1-SEÇİMİ

Ombudsmanların olmazsa olmaz özelliği tarafsızlığı olup, tarafsızlığın sağlanmasında da seçim sistemi, görev süresi ve görevden alınma ile ilgili düzenlemeler önem arz etmektedir.

Ombudsmanın seçimi ve atanması konusunda değişik ülkelerde farklı yöntemler uygulanmaktadır. Örneğin İsveç’te 4 ayrı Parlamento Ombudsmanı

parlamentoda açık oyla seçilirken, İngiltere’de hükümetin önerisi üzerine kraliçe tarafından Fransa’da ise Bakanlar kurulu kararı ile atanır.

Parlamento tarafından seçilme, ombudsmanın bağımsızlığını sağlama yanında, gücünün ve otoritesinin de kaynağını oluşturduğundan Türk Ombudsmanı TBMM tarafından seçilmelidir.

İngiltere ve Danimarka gibi ülkelerde olduğu gibi, yasama organında (TBMM) Ombudsmanla ilgili özel bir komisyon(Ombudsmanla İlişkiler Komisyonu) oluşturulmalıdır. Ombudsmanın seçimi, etkinlikleri ve görevden alınması ile birinci derecede bu komisyon sorumlu olmalıdır.

Ombudsman seçilebilmek için : Türk vatandaşı olmak, Üniversite Mezunu Olmak, Kamu haklarından yasaklı olmamak, 40 yaşını bitirmiş 60 yaşını aşmamış olmak, herhangi bir suçtan dolayı hükümlü bulunmamak şartları aranmalıdır.

Bu şartları taşıyan Avukat, Yargıç, Üniversite Öğretim Üyesi, Üst düzey Kamu Yöneticisi vb. mesleklerden Kamu Yönetiminin işleyişini iyi bilen, siyasete bulaşmamış toplum tarafından güvenilen ve dürüstlüğüne inanılan 3 ombudsman adayı TBMM Ombudsmanla İlişkiler Komisyonu tarafından belirlenmeli ve TBMM Genel Kuruluna sunulmalıdır.

Türkiye Büyük Millet Meclisi’nde gizli oyla seçim yapılarak 1. Turda en fazla oyu alan 2 aday 2. tura kalmalı 2. turda en fazla oyu alan aday ombudsman olarak seçilmeli ve mecliste yemin ederek görevine başlamalıdır.

İlk ombudsmanlar kurumun yerleşmesinde, gelişmesinde ve toplum tarafından benimsenmesinde çok önemli rol oynadıklarından ilk ombudsmanın seçiminde çok iyi bir tercih yapılmalıdır.

2- GÖREV SÜRESİ VE GÖREVDEN ALINMASI

Ombudsmanın görev süresi, tarafsızlık üzerinde etkili ve önemli bir sorundur. Görev süresinin kısa olması, ombudsmanın gerçek gücünü ortaya

koymasını engelleyebileceği gibi, çok uzun süreli olması da “ siyasi yakınlaşma” riskini beraberinde getirmektedir. Bu nedenle görev süresi ne çok uzun ne de çok kısa olmalıdır.

Değişik ülkelerdeki ombudsmanların görev süreleri ile tekrar atanma durumları incelendiğinde çok farklı uygulamalar olduğu görülmektedir. Görev süresi 3-7 yıl arasında değiştiği gibi İngiltere’de olduğu gibi süresiz olarak emekli oluncaya kadar da görevde kalabilmektedir. Yine bazı ülkelerde tekrar atama veya seçilme söz konusu iken bazı ülkelerde bu mümkün değildir.

Ülkemizde ombudsman 5 yıllık süre için seçilmeli ve sadece ikinci bir dönem için seçilme şansı verilmelidir.

TBMM Ombudsmanla İlişkiler Komisyonu tarafından başarılı bulunan ombudsman, ikinci bir dönem için 3 kişilik adaylar arasında TBMM Genel Kuruluna sunulabilmelidir. Her ne kadar yeniden seçilme endişesinin ombudsmanın bağımsızlığını etkileyebileceği ileri sürülebilecekse de deneyim sahibi olmuş ve görevinde de başarılı olduğu kabul edilmiş bir kimseye yeniden seçilme olanağı verilmelidir.

Ombudsman, tarafsızlığını kaybettiği veya ombudsman olabilme koşullarını taşımadığının sonradan anlaşılması durumunda, görev süresi dolmadan görevinden alınabilmelidir. Ancak görevden alınabilme koşulları ombudsmanın bağımsız ve yansız iş görmesinde etkilidir. Bu nedenle ombudsmanın tarafsızlığının korunması için görevden alınması çok sıkı kurallara bağlanmalıdır.

Ombudsman, mutlaka TBMM tarafından görevden alınmalıdır. Ombudsmanla ilgili şikayetler Anayasa Mahkemesi, Danıştay ve Yargıtay başkanlarından oluşan üç kişilik bir komisyon tarafından incelenmelidir. Ombudsmanın tarafsızlığını kaybettiği veya görevini yaparken kendisine ya da üçüncü kişilere çıkar sağladığı durumlarda, hükümet Anayasa Mahkemesi, Danıştay ve Yargıtay başkanlarından oluşan üç kişilik komisyona başvurarak şikayetlerini incelemesini istemelidir.

Komisyon şikayet konularını inceleyerek bir rapor hazırlamalı ve rapor şikayetin haklı veya haksız olduğunu delilleriyle ortaya koymalıdır. Bu rapor daha sonra TBMM Ombudsmanla İlişkiler Komisyonuna gönderilerek orada görüşülmelidir. Eğer raporda ombudsman suçlu bulunmuşsa rapor oylanmak üzere TBMM Genel Kuruluna gönderilmeli ve genel kurulda okunmalıdır. Rapor okunduktan sonra gizli oylama yapılarak TBMM'nin üçte iki çoğunluğu ile ombudsman görevinden azledilebilmelidir.

3- BÜTÇESİ

Ombudsmanın seçiminden sonra bağımsızlığını sağlayacak bir diğer unsur da faaliyetleri üzerinde baskı oluşturmayacak bir mali özerkliğe sahip olmasıdır. Ombudsman mali özerkliği sayesinde bütçe olanakları ölçüsünde hiçbir makamın etkisinde kalmadan iş görebilir.

Türk ombudsmanının bütçesi, teşkilat ve faaliyet giderlerini karşılayacak düzeyde olmalı ve TBMM bütçesi içinde yer almalıdır. Böylece iktidar partisinin bütçeyi ombudsman üzerinde bir baskı aracı olarak kullanması önlenmiş olacaktır.

4- DOKUNULMAZLIĞI

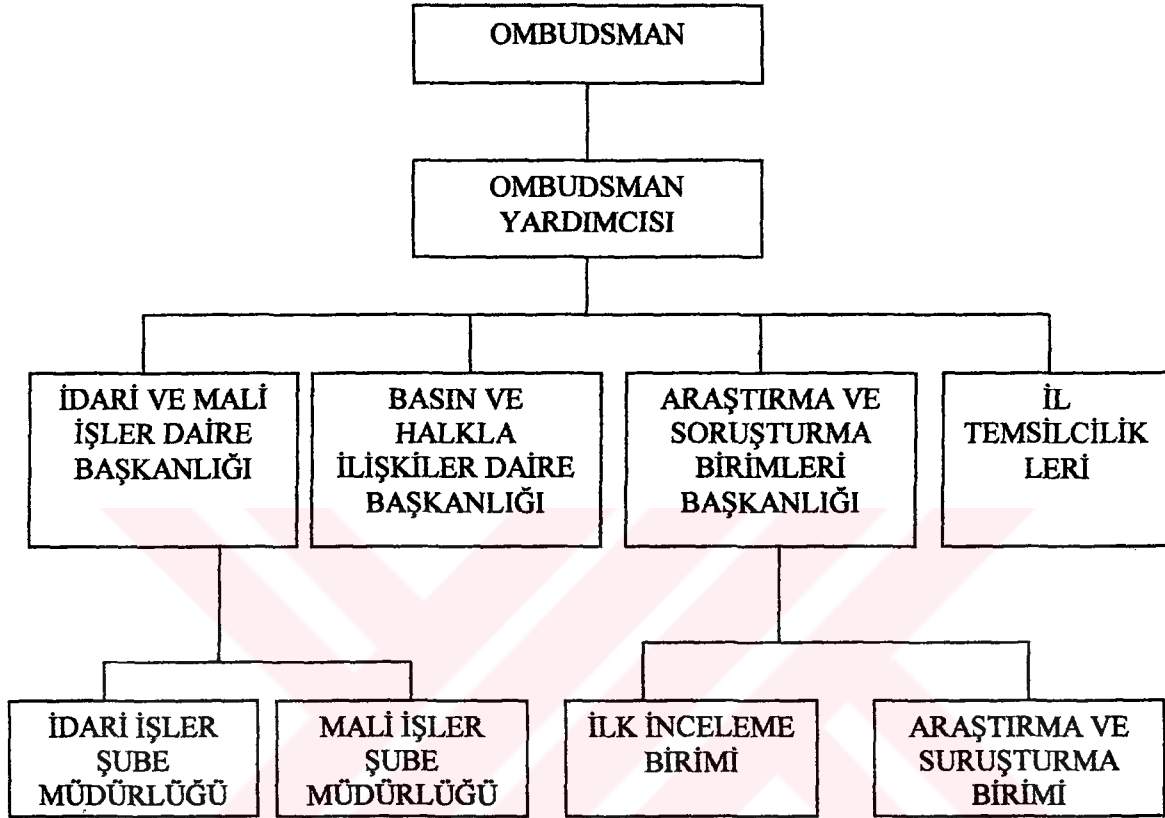
Ombudsmanların tarafsızlığını sağlayan bir unsurda dokunulmazlıklarının sağlanmasıdır. Türk Ombudsmanı görevini yerine getirirken hiçbir organ, makam, merci veya kişiden etkilenmemesi ve yine görevini yerine getirirken yapmış olduğu iş ve işlemler, söylediği sözler nedeniyle ceza kavuşturmasına uğramaması için parlamenter dokunulmazlığına benzeyen bir dokunulmazlık sağlanmalıdır. Bu ombudsmana bağımsızlığını sağlayacak en önemli unsurdur. Dokunulmazlık sayesinde ombudsman kimseden çekinmeden, etki altında kalmadan, bağımsız ve tarafsız olarak görevini yerine getirebilir.

5- TEŞKİLAT VE PERSONELİ

Türk ombudsmanlık teşkilatı : Ombudsman, ombudsman Yardımcısı, İdari ve Mali İşler Daire Başkanlığı, Basın ve Halkla İlişkiler Daire Başkanlığı, Araştırma

ve Soruşturma Birimleri ve İl Temsilciliklerinden oluşmalıdır. Bu oluşuma ait organizasyon şeması aşağıda gösterilmiştir.

Şekil 2 : Türk Ombudsmanlık Teşkilatı Organizasyon Şeması



Yukarıda şemada yer alan birimler ve buralarda görev yapacak personelle ilgili hususlar aşağıda belirtilmiştir.

Ombudsman : Ombudsman, Türk Ombudsmanlık Teşkilatının başıdır. Türk Ombudsmanlık Teşkilatı Ombudsman Tarafından Yönetilir ve temsil edilir.

Ombudsman Yardımcısı : Ombudsman seçilebilme şartlarını taşıyan kamu görevlileri arasından, ombudsman tarafından atanmalı ve ombudsmanın verdiği ve yetkilendirdiği görevleri ombudsman adına yürütmelidir. Ombudsman iş yoğunluğuna göre gerekli gördüğü sayıda yardımcı atayabilmelidir. Ayrıca ombudsman, yardımcıları arasında , yerel yönetimler, yargı, sağlık vb. alanlara göre görev dağılımı yapmalıdır.

İdari ve Mali İşler Daire Başkanlığı : Ombudsmanlık teşkilatının tüm idari ve mali işlerinin yürütüldüğü birimdir.

Basın ve Halkla İlişkiler Daire Başkanlığı : Ombudsmanlık kurumunun etkinliği büyük ölçüde halkın bu kurumun varlığından haberdar olması ve medyanın desteğini arkasına almasına bağlıdır. Bu nedenle Basın ve Halkla İlişkiler Daire Başkanlığı , ombudsmanın halka tanıtılması, çalışmaları konusunda kamuoyunun bilgilendirilmesi, tanıtım amacıyla broşür vb. araçların hazırlanması, ombudsmanın medya ile ilişkilerinin düzenlenmesi, medyada yer alan ve ombudsmanı ilgilendiren veya ombudsmanın harekete geçmesini gerektiren haberlerin toplanması ve ombudsmana iletilmesi görevlerini yerine getirmelidir.

Araştırma ve Soruşturma Birimleri Başkanlığı: Araştırma ve soruşturma birimleri ile diğer kamu kurumları arasındaki ilişkilerin koordinasyonunu sağlamak üzere uzman personelden birisi ombudsman tarafından daire başkanı olarak atanmalıdır.

Araştırma ve Soruşturma Birimleri , “İlk İnceleme “ ve “Araştırma ve Soruşturma Birimleri” nden oluşmalıdır.

İlk İnceleme Birimi, ombudsmana yapılan müracaatların yasa ve yönetmelikler çerçevesinde ombudsmanın yetki alanında olup olmadığına yani ombudsmanca incelenip incelenemeyeceğine karar veren birimdir. Araştırma ve Soruşturma Birimi ise , İlk İnceleme Birimince araştırılmasına karar verilen müracaatların, yasal çerçevede araştırma ve soruşturma işlemlerini yürüten birimdir. Yaptıkları araştırma ve soruşturmalar sonucunda hazırlamış oldukları kararlar ve raporlar sadece ombudsman tarafından imzalanabilir.

Ombudsman , iş yoğunluğuna göre her biri değişik alanlarda görev yapacak yeteri kadar araştırma ve soruşturma birimi oluşturabilmelidir.

İl Temsilciliği : Ombudsman tarafından her ile bir il temsilci atanmalıdır. İl temsilcileri vatandaşlara bilgi verme ve tavsiyelerde bulunma görevini yerine getirmeli ve yerel ve taşra yönetimiyle işbirliği halinde kendilerine intikal eden

uyuşmazlıkları araştırarak uzlaştırmacı çözümlere bağlamalıdır. Eğer bu konuda bir sonuç elde edemezlerse ve bizzat ombudsmanın müdahalesi gereği doğarsa, il temsilcileri şikayetçi vatandaşlara ombudsmana başvuru prosedürü konusunda yardımcı olmalıdır. Ayrıca il temsilcileri şikayet olmasa da ombudsmanın yetki alanına giren konularda, re'sen harekete geçebilmesi için ombudsmanı bilgilendirmelidir.

Ombudsman, iş yoğunluğunu dikkate alarak kendisine yeteri kadar yardımcı, uzman personel , il temsilcisi ve idari personel atayabilmelidir.

Ombudsmanın atayacağı personel Ombudsman yardımcıları, daire başkanları ve memurlar ile soruşturmalarda görev yapacak uzman personel ve il temsilcileridir. Uzmanlar, araştırma ve soruşturma birimlerinde görev yapacak , alanlarında uzman olan personeldir. İhtiyaç duyulan alanlarla ilgili olarak iş yüküne göre ombudsman tarafından görevlendirilmelidir.

Ombudsmanlık teşkilatına atanan personel içerisinde ombudsman yardımcıları, soruşturmalarda görev yapacak uzman personel ve il temsilcilerine sürekli meslek imkanı tanınmamalı görevlendirme süreleri ombudsmanın görev süresi ile sınırlı tutulmalıdır. Görevlendirmesi biten personel asli görevine geri dönmelidir. Ancak yeni seçilen ombudsman gerektiğinde uzman personeli tekrar görevlendirebilmelidir.

Tarafsız ve bağımsız bir biçimde çalışabilmek, ancak çıkar ilişkilerinden sıyrılmakla olanaklı olduğundan, Ombudsman ve diğer tüm personelinin ombudsmanlık teşkilatındaki görevleri süresince resmi ve özel diğer hiçbir görev almamaları, ticaretle uğraşmamaları, siyasi partilere üye olmamaları gerekmektedir.

İlk ombudsmanın çalışmaları sonucu, ombudsmanın benimsenmesinden sonra, iş yükü ve ihtiyaçlar dikkate alınarak , kamu yönetiminin hizmet alanlarına göre (sağlık, Yargı, yerel yönetimler, vb) ombudsman sayısı artırılmalı, Türk Ombudsmanlık Teşkilatı günün ihtiyaçlarına göre yeniden düzenlenmelidir.

B-TÜRK OMBUDSMANININ GÖREV VE YETKİLERİ

1- GÖREVLERİ

Türk Ombudsmanının görevleri;

1-Hukukun üstünlüğü ilkesini korumak ve Türkiye Cumhuriyeti Anayasası ile yasaların getirdiği kişisel hak ve özgürlükleri savunmak, kamu-yönetimi süreci içinde vatandaşların temel kişisel hak ve özgürlüklerinin kısıtlanmamasını sağlamak,

2-İdari fonksiyonları kullanırken (veya kullanmaktan imtina ederek) merkezi ve yerel idare organları, personeli veya onun adına hareket eden diğer makamların kötü yönetiminin bir sonucu olarak haksızlığa uğradığını iddia eden fertler veya özel hukuk tüzel kişilerinin şikayetlerini incelemek,

3-Kötü yönetimden doğan haksızlıkları önlemek amacıyla yönetimin iyileştirilmesine ve geliştirilmesine çalışmak,

4-Vatandaşlar ile yönetim arasındaki ilişkileri iyileştirmek,

5-Yönetim- yurttaş ilişkilerinde hakkaniyeti sağlamak, olmalıdır.

2- YETKİLERİ

a- Yetki Alanı

Ombudsmanın hangi alanlarda yetkili kılınıp hangi alanlarda yetkisiz bırakılacağı konusu, kurumu uygulayan farklı ülkelerde, farklı şekillerde düzenlenmiştir.

Türk ombudsmanının yetki alanına kamu yönetimi(devlet kurumları, yerel yönetimler, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu iktisadi teşebbüsleri ve kamu görevi gören diğer kuruluşlar), askeriye ve yargı kuruluşları girmelidir. Ancak Ombudsmanın silahlı kuvvetler ve yargı ile ilgili yetkileri, silahlı kuvvetler ile ilgili olarak asker alma gibi idari işlemlerle, yargı ile ilgili olarak da usul sorunları ile sınırlı olmalıdır. Ombudsman, yargıçları örneğin davanın aşırı derecede yavaş ilerlemesi, davada yanlı davranılması, kararın gerekçesinin yeterli

bir şekilde belirtilmemesi, sanığa savunma hakkının verilmemesi gibi durumlarda soruşturabilmelidir.

Her ne kadar mahkemeler bağımsızsa da kendilerini kanunun üzerine çıkaramayacakları bir gerçektir. Bu nedenle yargının da ombudsmanın yetki alanı içerisinde düşünülmesi gerekir.

Türk Ombudsmanının yetki alanı dışında kalacak konular şunlar olmalıdır; Yasama Organı(TBMM) Milletvekilleri, Yüksek Seçim Kurulu Üyeleri, hükümet yahut bakanlar, doğrudan seçimle iş başına gelen kamu görevlileri, yerel yönetimlerdeki karar organları ombudsmanın yetki alanı dışında kalmalıdır. Böylece ombudsman siyasi kararlarla ilgili araştırma yetkisine sahip olamayacaktır.

Ayrıca , ulusal siyasaı ilgilendiren politik konular, dış işlerini ilgilendiren sorunlar, hükümetin politikası veya yasaların içeriği, kamu sektöründe çalışan personelle ilgili konular da Türk Ombudsmanının yetki alanı dışında tutulmalıdır.

b- Araştırma Yetkisi

Türk Ombudsmanı aşağıda belirtilen araştırma yetkileri ile donatılmalıdır. Bunun için gerekli yasal düzenlemeler yapılmalıdır.

1-Türk ombudsmanına şikayet üzerine harekete geçebileceği gibi, re'sen kendi inisiyatifi ile de araştırma ve soruşturma başlatabilme yetkisi verilmelidir. Bu bağlamda ombudsman, hapishaneleri, hastaneleri, üniversiteleri, devlet dairelerini, hükümet tarafından işletilen bütün kurumları, alanları istediği zaman denetleme gezileri yaparak denetleyebilmeli, vatandaşlarla da görüşerek onların şikayetlerini alabilmelidir.

Bu yetki sayesinde ombudsman, denetleme gezileri sırasında veya medyadan elde ettiği haberler neticesinde, herhangi bir kötü yönetimle karşılaştığı zaman re'sen soruşturma başlatabilecektir.

2-Türk Ombudsmanı gizlilik taşıyanları da içermek üzere tüm kamu belge ve dosyalarını inceleyebilmelidir. Kamu görevlileri de ombudsmana gereksinimi olan her türlü bilgiyi sağlamakla yükümlü olmalıdır. Ancak güvenlik, dış işleri ve milli savunma ile ilgili konularda ilgili bakanın isteği ile dosya içinde yer alan bilgilerin ombudsman tarafından da gizli tutulması istenebilmelidir.

3-Türk Ombudsmanı kamu görevleri sırasında yasaları çiğneyen görevlilere karşı disiplin soruşturması açabilmeli, gerektiğinde savcılardan yardım isteyebilmelidir.

4- Türk Ombudsmanı, Hükümete, ilgili bakana ve Türkiye Büyük Millet Meclisine yasa ve yönetmeliklerde yapılmasını gerekli gördüğü değişiklik önerileri sunabilmelidir.

5-Türk Ombudsmanına bilgi ya da açıklama isteklerini yerine getirmeyen görevliler hakkında disiplin ve para cezası talep etme yetkisi verilmelidir.

3-TÜRK OMBUDSMANINA BAŞVURU KOŞULLARI

Yurttaşların yönetim ile uyuşmazlıklarında ombudsmana başvurmaları çoğu ülkede sınırlamaya tabi tutulmazken, bazı ülkelerin sınırlamalar getirdiği görülmektedir. Örneğin İngiltere ve Fransa'da Ombudsmana şikayet bir parlamenter aracılığı ile yapılabilmektedir. Yine bu ülkelerde Ombudsmana başvurabilmek için şikayetle ilgili yönetim nezdinde gerekli girişimlerin yapılmış olması gerekmektedir. Şikayetin daha önce ilgili yönetim nezdinde bir girişime konu olması zorunluluğu, basit bir başvuru ile yönetimin kendiliğinden çözebileceği sorunların ombudsmana taşınmasını önleme amacını gütmektedir.

Türk Ombudsmanına yapılacak başvurularda, başvurunun bir parlamenter aracılığı ile yapılması şartı aranmamalıdır. Vatandaşlar şikayetlerini bir parlamenter aracılığı olmadan yapabilmelidir. Ancak şikayetin Ombudsmana iletilmeden önce ilgili yönetim nezdinde bir girişime konu olması, yani ombudsmana başvurmadan önce ilgili idare nezdinde idari şikayet prosedürünün

tamamlanması, alınan sonuç tatmin edici olmaz ise, o zaman ombudsmana başvurulması sağlanmalıdır.

Türk Ombudsmanına Türk vatandaşı olma şartı aranmaksızın, yabancılar ile tüzel kişiler de başvurabilmelidir. Çünkü kamu hizmetlerinden sadece Türk vatandaşları değil yabancılar ve tüzel kişiler de yararlanmaktadır.

Ombudsmana başvurunun ilke olarak yazılı yapılması ve şikayetle ilgili delillerin de başvuru evrağına eklenmesi istenmelidir. Ayrıca yazılı başvuru yapamayan vatandaşlara ombudsman teşkilatının ve il temsilciliklerinin gerekli yardımı yapmaları sağlanmalıdır.

Ombudsmana başvuru için, ombudsman teşkilatına veya il temsilciliklerine bizzat gitmeye gerek olmamalıdır. Ombudsmanın web sitesine ve tüm kamu kurumlarına yerleştirilecek olan başvuru formlarının, doldurulup imzalanarak gönderilmesi, başvuru için yeterli olmalıdır.

Ombudsmana başvuru süresi, ilgili kamu kuruluşundan şikayetle ilgili cevabın alındığı tarihten itibaren 12 ay olarak belirlenmelidir. Aksi takdirde aradan uzun zaman geçen olayların araştırılması, delillere ulaşılması güçleşecektir. Ayrıca konu mahkemeye intikal ettirilmiş veya ettirilmesi düşünülmüyor ise ombudsmanın şikayeti kabul etmemesi sağlanmalıdır. Aksi takdirde mahkemeler ile ombudsmanın karşı karşıya gelmesi gibi sakıncalı bir durum ortaya çıkacaktır.

Vatandaşların, ombudsmana başvurmaları nedeniyle idari dava açma süresini geçirerek bu haklarını kaybetmemeleri için, ombudsmana başvuru, idari dava açma süresini durdurmalıdır.

4-TÜRK OMBUDSMANININ YAPTIRIMLARI

İlke olarak Ombudsman idarenin yerine geçerek, karar alamamakta, idare tarafından alınan bir kararı değiştirememektedir.

Ombudsmanın yaptırımı daha çok kamuoyu önünde eleştirme, uyarma biçimindeki manevi yanı ağır basan yaptırımlardır.

Ombudsman araştırma ve soruşturmalarının sonucunda ilgili yönetimlere öneri ve tavsiyelerde bulunmaktadır. Yönetimin önerilerine uymaması halinde ombudsmanın başvurduğu yaptırım aracı kamuoyu önünde eleştirme olmakta, böylece kamuoyunun kamu otoriteleri üzerinde baskı yapması sağlanmaktadır. Bu yöntem genellikle başarılı olmaktadır. Hiçbir kamu görevlisi ombudsman tarafından kamuoyu önünde eleştirilmek istememekte ve genellikle ombudsmanın öneri ve tavsiyeleri kabul edilmektedir.

Ombudsmanlar faaliyetlerini genellikle yıllık raporlarıyla açıklamakta, ancak gerek gördüklerinde ya da önemli buldukları olaylar için de özel raporlar düzenleyebilmektedirler

Yıllık raporlar Cumhurbaşkanı ve parlamentoya sunulmakta ve daha sonra da kamuoyuna açıklanmaktadır. Ombudsman bu raporda faaliyetlerinin hesabını vermektedir. Kendisine yapılan başvuruları ve bunların nasıl sonuçlandırıldığını, yasal ve yönetsel düzenleme konusu olan reform önerilerini belirtir. Bu rapor yönetimin işleyiş bozukluklarının tam ve anlamlı bir tablosu olup; kamu otoriteleri tarafından dikkatle okunmakta ve içerdiği reform önerileri hükümet veya yasama organı tarafından genellikle dikkate alınmaktadır.

Özel raporlar ise bazı koşulların oluşması halinde ombudsmana yıllık raporu beklemeden kamuoyuna bilgi verme, onun desteğini sağlama olanağı vermektedir. Bu sayede ombudsman hataları kamuoyuna açıklama silahını daha sık kullanma olanağı bulmaktadır.

Türk ombudsmanına da yıllık ve özel rapor hazırlama yetkisi verilmelidir. Bu yetki ombudsmanın en önemli yaptırımı olacaktır.

Türk ombudsmanı kamuoyu ve parlamentonun desteğine ihtiyaç duyduğu durumlarda, özel raporlar düzenleyip parlamentoya sunmalı aynı zamanda kamuoyuna da açıklayabilmelidir.

Türk ombudsmanının hazırladığı yıllık rapor TBMM Ombudsmanla İlişkiler Komisyonuna ve Cumhurbaşkanı'na sunulmalıdır. Yıllık rapor komisyonda görüşüldükten ve ombudsmanın çalışmaları değerlendirildikten sonra genel kurulda okunmalıdır. Yıllık rapor genel kurulda okunduktan sonra ombudsmanın yapmış olduğu reform önerileri tartışılmalı daha sonra da rapor resmi gazetede yayınlanmalıdır. Böylece tüm kamu kurumlarının ombudsmanın önerilerinden haberdar olması sağlanmış olacaktır.

Ombudsmanın raporlarının etkili olabilmesi için Meclisin her zaman ombudsmanın arkasında olması hükümetinde ombudsmanın yapmış olduğu, yasa ve yönetmelik değişikliklerini de içeren reform önerilerini uygulamaya koyması gerekir. Aksi takdirde yasama ve yürütme tarafından önemsenmeyen, önerileri dikkate alınmayan bir ombudsmanın ülkemizde başarılı olmasını ve işlevlerini tam olarak yerine getirmesini bekleyemeyiz.

III-TÜRK KAMU YÖNETİMİNİN HALKLA İLİŞKİLERİNE OMBUDSMAN DESTEĞİ

Halkla ilişkiler ile ombudsmanın amaçlarına baktığımız zaman bir çok amacın her ikisi için de ortak olduğunu ve gelişimlerinin de birbirine çok benzediğini görürüz.

1950'li yıllardan beri ombudsman kurumunun çok sayıda ülkece kabul edilmesinin halkla ilişkiler yönteminin gelişmesiyle aynı zamana denk gelmesi, bir rastlantı değildir. Her ikisi de kamu yönetiminin yapı ve kurallarının çok karmaşıklaştığı, bir başka deyişle bürokrasinin çok yoğunlaştığı bir zamanda ortaya çıkmıştır. Bürokrasinin yoğunlaşması, yönetim-yönetilen ilişkisini kişisellikten arındırmış ve soyut niteliğini daha da arttırmıştır. Gerek ombudsman gerekse halkla ilişkiler yöntemi, bu duruma çare bulmayı veya onu hafifletmeyi amaçlar. Bu nitelikte bir kurumun varolması, yurttaşları idare karşısında yalnız bırakmayarak onlar için bir güvence kaynağı olur; yönetimin halkla ilişkilerinin geliştirilmesine katkıda bulunur.²⁰

²⁰ ÖRNEK, Acar : *Kamu Yönetimi* , Meram Yayın Dağıtım, İstanbul 1991, s.47

Kamu yönetimimizin halkla iletişim kurma yöntemleri günden güne yetersiz kalmış ve halkın yönetime katılımını sağlayacak ve halk ile idare arasındaki ilişkileri iyileştirecek kurum ve yöntemlere gereksinim duyulmuştur. İşte ülkemizde son yıllarda tartışılan ombudsman kurumu, yapısı ve işleyişiyle, kamu yönetiminin vatandaşla olan sorunlarının en azından bir kısmına çözümler üretebilme potansiyeli taşımaktadır.

Önerilen Ombudsman modelinin uygulanması halinde, Türk kamu yönetiminin halkla ilişkilerinin geliştirilmesine sağlayabileceği katkılar şu şekilde sıralanabilir:

1-Bağımsız ve tarafsız bir ombudsman kurumunun varlığı, yönetenlerin, yönetilenlere karşı adaletli, çabuk ve saygılı davranması, yükümlülükleri hukuka uygun olarak yüklemesi ve kamu görevini dürüstlük ve etkililikle yürütmesi biçiminde bir takım yükümlülükleri ve ödevleri olduğunun yönetilenlerce de tanındığının açık bir göstergesidir.²¹

Ombudsman kurumunun varlığı iç huzuru ve sükunu artırır. İnsanlar sadece böylesi bir kurumun varlığı nedeniyle bürokrasilerine daha fazla güven duyarlar ve hükümetin görünürdeki sorumsuz aktiviteleri ile ilgili küskünlükleri azalır. Bürokratların huzurunda tamamen yardımsız olmadıklarını bilirler. Araları daha az açıldığı için devlet işlerine karşı daha olumlu bir tavır içerisinde olacaklarına inanılır.²²

Ülkemizde böyle bir kurumun oluşturulması ve bağımsız ve tarafsız olarak çalışmasına müsaade edilmesi, yönetilenlerde kamu yönetimine karşı olumlu bir bakışın oluşmasına yardımcı olacaktır. Halkla ilişkilerin amaçlarından bir tanesinin de halkta yönetime karşı daha olumlu tavırlar yaratmak olduğunu göz önüne

²¹ PICKL, Viktor J. : (Çev. Turgay ERGUN)"Ombudsman ve Yönetimde Reform", A./D., C.19, S. 4, Aralık 1986, s. 38

²² MIEVALD, Robert D. : *Public Administration- A critical Perspective*, Mc Graw –Hill Book Company, 1978, s.248

alacak olursak ombudsman kurumunun varolmasının bile bu amaca hizmet edebileceğini söyleyebiliriz.

2-Ombudsman sokaktaki adama kamu yönetimi ile ilişkilerinde güven vermek suretiyle toplumda bir denge unsuru olmaktadır.Vatandaşlar kamu yönetimindeki kusurların ombudsman sayesinde cezasız kalmayacağını görürler. Bu etkisiyle ombudsman halkın idari sisteme karşı mevcut güveninin devamına katkıda bulunur.²³

Yönetime karşı halkın güven ve desteğinin sağlanması ve sürdürülmesi, halkla ilişkilerin amaçlarından bir diğeri olduğuna göre, bir ombudsman kurumunun oluşturulmasının, halkın güven ve desteğini sağlamada kamu yönetimine önemli katkıları olacağını ifade edebiliriz.

3-Ombudsman, salt hata bulmak amacıyla yönetimin gizlisini saklısını araştırarak yönetimin işlerine karışan biri olarak düşünülmemelidir. O, kendisinden adalet esirgenmiş, yakınan kişiye adaleti elde edebilmesinde yardımcı olabileceği gibi doğru yapılmış yönetsel eylemlerin ve kararların savunmasında da yardım edecektir. Yakınmaların büyük bir yüzdesi haksız yakınmalardır. Bu durumda ombudsman, kesinlikle bir şey yapmaz. Yakınan kişiye memurun eyleminin, ilk bakışta anlaşılamamasına ve bir adaletsizlik yapıldığı duygusunu uyandırmasına karşın, eylemin doğru olduğunu açıklar. Bu faaliyetiyle ombudsman, yönetim ile yurttaşlar arasındaki sürtünme noktalarını yağlamış olur. Böylece yönetim ombudsman ile, zarar görmüş kişilere, yaptığı şeylerin haklılığını anlatan bir halkla ilişkiler görevlisi kazanmış olur.²⁴

Gerçekten de ombudsmanlar kamu görevlilerini kontrol etmek için varolmalarına rağmen, mesnetsiz şikayetleri değerlendirmek suretiyle onların iş yükünü hafifletmekte ve böylece bu görevlilere hizmet etmektedir. Onlar aynı zamanda yönetimin davranışlarını veya hareketsiz kalmasının nedenlerini

²³ EKLUND, Claes : " İsveç'te Parlamento Ombudsmanları", **Hukuk Kurultayı 2000**, Ankara Barosu Yayını, Ankara 2000, s. 478

²⁴ PICKL, Viktor J. : a.g.m., s. 42-43

açıklamak suretiyle halka da yardım etmektedir.²⁵ Ülkemizde yönetimin kapalı olması ve halka bilgi vermemesi nedeniyle böylesi bir bilgilendirmeye çok ihtiyaç vardır.

4-Ombudsmanın varlığı bürokratların, kamu görevlilerinin dikkatli olmalarını sağlar. Artık vatandaşların haklarını ihlal edemeyeceklerini bilirler ve vatandaşlara daha alçak gönüllü bir şekilde davranırlar.²⁶

Ayrıca ombudsman tarafından sıkı bir denetime tabi tutulacağı bilincinde olan kamu kurumları da eylem ve işlemlerinde daha dikkatli davranırlar.

Ülkemizde bürokratların ve memurların davranışlarını dikkate aldığımızda, Ombudsmanın bu caydırıcı etkisinin, kamu yönetiminin halkla ilişkilerinin iyileştirilmesi yolunda önemli bir katkı sağlayacağı kuşkusuzdur.

5-Ombudsmanlar kamu hizmetinin gelişmesi için gerekli yasal mevzuatın ana hatlarını belirten yıllık bir raporu yasama meclisine sunarlar. Bu da yasama meclisinin gözetim fonksiyonunu yerine getirmesine yardımcı olur. Yasa yapıcı, bürokrasiyi kontrol etme konusunda daha iyi hazırlanır. Ombudsmanın sunmuş olduğu raporlar kanun yapıcıya makul bir yönetim reformu için temel sağlar.²⁷

Ombudsman, bir reform dedektörü, bir organizasyon-metot uzmanı gibi çalışarak yönetimle yurttaşlar arasındaki ilişkilerdeki anlaşmazlık noktalarını ve anlaşmazlığın kaynağı olan düzenlemeleri ortaya çıkararak rapor etmektedir. Bu raporlar yukarıda da belirtildiği gibi kanun yapıcıya yardımcı olur. Meclis ve hükümet kamu yönetiminin sorunlarını bu raporlar sayesinde daha iyi öğrenebilir. Reform ihtiyaçlarını tespit edip gerçekleştirebilir. Böylece sorun alanları birer birer temizlenerek kamu yönetiminin halkla ilişkileri gelişir, halkın yönetime güveni artar.

²⁵ NIGRO, Felix A. Ve Nigro, Lloyd G. : *Modern Public Administration*, Harper Row Publishers, New York, s. 466-467

²⁶ MIEVALD, Robert D. : a.g.e., s. 248

²⁷ MIEVALD, Robert D. : a.g.e., s. 248

Mevcut durumda ÷lkemizde vatandaşların yönetimle olan sorunlarını tek tek çözmeleri söz konusudur. Aynı konuyla ilgili olarak her vatandaşın kendi başına mahkemeye başvurması gerekmektedir. Bir vatandaş mahkemeyi kazansa bile uygulama genelleştirilmemekte, her vatandaşın ayrı dava açması istenmektedir. Bu durum vatandaşın yönetime karşı güvenini sarsmakla birlikte, idari yargının iş yükünü de arttırmaktadır. Bu nedenle ombudsmanın reform önerilerinin gerçekleştirilmesi halinde toplumun çoğunluğunu ilgilendiren sorunların yasa ve yönetmelik gibi mevzuat değişiklikleri ile kökünden halledilmesi sağlanabilecektir. Bu tür uygulamalar halkın yönetime bakışını olumlu yönde etkileyecektir.

Buna ek olarak ombudsman, zaman zaman, kendisine gelen şikayetlerden, medyadan edindiği bilgilerden veya denetim gezilerinde tespit ettiği hususlardan hareketle, kamu kurumlarının gereksinim duydukları yapısal ve yöntemsel değişikliklere ilişkin önerilerini içeren raporlar hazırlayarak, ilgili kamu kurumlarına tavsiyelerde bulunmaktadır.

Ombudsmanın yapmış olduğu bu tavsiyeler büyük önem taşımakta, reform yapmak isteyen kamu yöneticilerine bir fırsat ve destek sağlamaktadır.

Kamu kurumlarımıza baktığımız zaman bu desteğe ne kadar ihtiyaçları olduğu görülecektir. Ombudsman sayesinde hatalarını fark eden idarenin bu hataları kendiliğinden düzeltmesi, idareyi otoriter bir yapı görüntüsünden çıkarıp, toplum isteklerini dikkate alan daha demokratik bir görünüm kazandıracaktır.

6-Kamu yönetimi genişlediği ve daha karmaşıklaştığı için vatandaşların problemlerinin çözümü için doğru yere yönlendirilmesi ve uygun prosedürler konusunda daha çok bilgilendirilmesi gerekmektedir. Ombudsmanlar bu fonksiyonları da icra ederek vatandaşların kamu yönetimi hakkında bilgilendirilmelerine ve aydınlatılmalarına katkıda bulunmaktadır.

7-Ombudsman, nerede yanlış yapılmışsa, orada düzeltilmesi gereken yönetim bozukluğu olduğunu gösterir; yanlış yapılmayan yerde ise geçerli uygulamaları güçlendirici bir etmendir. Bu nedenlerle ombudsman, hem halk hem

de bürokrasi için ikisi arasındaki ilişkiler arttıkça gerekli olan ek bir koruma sağlar.²⁸

Bu fonksiyonu ile ombudsman yönetim-yurttaş ilişkilerinde bir nevi hakemlik yaparak, yönetim haklıysa yönetimin haklılığını, vatandaş haklıysa vatandaşın haklılığını ortaya çıkarmakta ve ilişkilerde her iki tarafın da zarar görmesini engellemektedir.

8-Bir geri besleme(feed back) mekanizması olarak ombudsman, yönetimin halk ile ilişkisinde “kalite standartları”nı oluşturmada kilit bir görev görür. İyi bir yönetimden beklenen hizmet kalitesi, ombudsmanın yönetime yol gösterici ve yanlışları ayıklayıcı çabaları sayesinde artar.²⁹

Birçok kamu yöneticisi hizmet kalitesini artırıcı çoğu uygulamayı mevzuattan veya üstlerinden çekindiği için uygulamaya geçirememektedir. Ancak tarafsız ve güvenilen bir kişi olarak ombudsmanın önerileri bu gibi durumlarda hemen kabul görmekte kamu yöneticilerini de rahatlatmaktadır.

9-Yargıya başvurunun ekonomik güç gerektirmesi, yargı düzeninin ağır ve hantal işlemesi, vatandaşların kamu yönetiminden yakınmalarını yargıya götürmelerini engellemektedir. Bu nedenle bir çok olumsuzluk yıllarca düzeltilemeden sürüp gitmekte vatandaşlarda yönetime küsmektedir.

Bir tür “adalet hakemi” olan ombudsman yönetsel etkinliklere ilişkin yakınmaların, araştırılması, soruşturulması için ücretsiz bir kamu hizmeti sunar. Ulaşmak kolaydır. Her vatandaş bir avukatın yardımı olmadan bir dilekçe ile kolayca başvurabilir.

Ombudsman, bir katalizör görevi görerek adaletin erken tecelli etmesine yardımcı olur. Aylar yıllar süren davalarla işin sürüncemede kalması yerine onları

²⁸ PICKL, Viktor J. : a.g.m., s. 37

²⁹ AKINCI, Müslüm : *Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman*, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., İstanbul 1999, s. 371

küçük operasyonlarla çözümleyerek, hızlı ve etkili karar üretilmesini sağlar. Böylece bireylerin devlete olan saygı ve güvenleri de artar.

10-Ombudsmanlar, yetkileri gereği kamu yönetiminin elinde olan bilgilere kolayca ulaşabilmektedir. Vatandaşların ulaşamadıkları bu bilgileri zaman zaman kamuoyuna açıklamakta ve böylece bilgiyi elde edilebilir hale getirerek demokratik süreci kolaylaştırmaktadır.

11-Daha etkili ve daha iyi bir yönetim için araştırma, soruşturma ve denetleme faaliyetlerini yerine getirmek amacıyla kurulmuş olan ombudsman kurumu, geleneksel güvence mekanizmalarının eksikliklerini tamamlamaktadır. Her ülkenin siyasal dizgesine göre uyarlanmış olan kurum, bireylerin devletten beklediği adalet, eşitlik ve hakkaniyet değerlerini gerçekleştirmede³⁰ etkili olarak yönetime güveni arttırmaktadır.

Görüldüğü gibi ombudsmanın sistem içindeki rolü daha çok “koruyucu hekimliğe” benzemektedir. İdari faaliyetin kötü işlemesi sonucu olası bir yakınmanın büyümeden çözüme kavuşturulmasını sağlamaktadır. Yönetmel işleyişin kalitesini artırarak mahkemelere gidebilecek işleri de azaltmaktadır.

Ombudsmanın yukarıda bahsedilen etkilerini dikkate alarak, önerdiğimiz ombudsman modelinin uygulanması, yasama, yürütme ve yargı erklerince de desteklenmesi halinde , kamu yönetimimizin halkla ilişkilerinin geliştirilmesine önemli katkılar sağlayacağını ileri sürebiliriz.

³⁰ AKINCI, Müslüm : a.g.e., s. 369

SONUÇ

Devletin kamusal yaşamın duyarlı alanlarına daha çok müdahale eder hale gelmesi yönetimle yurttaşlar arasındaki sorunların artmasına neden olmuştur. Özellikle İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra demokratikleşme isteklerinin de artması, devletleri yönetim yurttaş ilişkilerinde yurttaşların haklarını geleneksel kurumlar dışında koruyacak yeni arayışlara itmiştir.

Bu arayışlar sonunda bir çok ülke, geleneksel güvence mekanizmalarının eksikliklerini tamamlayan ve yönetimin halkla ilişkilerinin geliştirilmesinde önemli katkılar sağlayan, ombudsman kurumunu kendi siyasal ve idari yapılarına uyarlayarak bünyelerine dahil etmişlerdir.

Ombudsman kurumu tüm dünyada hızla yayılmış ve bu yayılmada hükümetlerin toplumdaki gelişmelere paralel olarak insan haklarını geliştirmek, kamu bürokrasisini denetlemek, kötü kamu yönetimine karşı bireysel yakınmaları gidermek, kamuoyunun dikkatini kamu örgütlerindeki yönetsel hastalıklara çekmek konusundaki arayışları etkili olmuştur.

Son yıllarda Türkiye dünya toplumlarındaki gelişmelerin yarattığı yeni yapılanmaların etkisinden uzak değildir. Pek çok alanda devlet kendini sorgulamak zorunda kalmıştır. Özellikle Avrupa Birliği'ne üyelik sürecinin başlaması ile birlikte Avrupa Birliğine üye ülkelerin hemen hepsinde, mevcut hak arama yollarına ek olarak kurulmuş olan, ombudsman kurumunun , Türkiye'nin Avrupa Birliği yol haritasında da yer alması nedeniyle ülke gündemine girdiği görülmektedir.

Ülkemizdeki ombudsman tartışmalarına baktığımız zaman ombudsmanın genellikle denetim işlevi üzerinde durulduğu görülmektedir.

Bu çalışmada ombudsmanın denetim işlevinin yanında kamu yönetiminin halkla ilişkilerinin geliştirilmesinde , sorunların çözümünde stratejik bir çare olabileceği analiz edilmeye çalışılmış ve Türkiye için bir ombudsman modeli önerilmiştir.

Ombudsmanla ilgili literatüre ve uygulandığı ülkelere bakıldığında, kurumun devlet iktidarının halkıyla yaptığı bir centilmenlik sözleşmesinin ürünü olduğu görülmektedir. Ombudsmanın varlığı devletin, kamu yönetiminin hukuka ve hakkaniyete aykırı davranmayacağı, davranırsa, bunu tarafsız ve bağımsız saygın bir kişiliğin uyarısı doğrultusunda düzelteceğine dair taahhüdüdür. Bu taahhüt yönetim yurttaş ilişkisinde yurttaşlara verilen önemli bir güvence olarak görülmektedir.

İyi bir yönetimden beklenen hizmet kalitesi, ombudsmanın yönetime yol gösterici ve yanlışları ayıklayıcı çabaları sayesinde artmaktadır. Burada ombudsman, bir geri besleme mekanizması olarak görülmekte ve yönetimin halkla ilişkisinde kalite standartlarını oluşturmada kilit bir görev üstlenmektedir.

Ombudsmanın çalışmalarının büyük bir kısmının yönetim yurttaş ilişkilerindeki sorunların kaynağını oluşturan, sosyal devletin karmaşık yasa ve yönetmeliklerini uygulayan bürokratik yönetsel örgütlerin kusur ve ihmalleriyle ilgili olduğu görülmektedir.

İşte ombudsman yapmış olduğu araştırma, inceleme ve soruşturmalar neticesinde, yönetsel örgütlerin kusur ve ihmallerini tespit etmekte, bunların nasıl düzeltilmeyeceğine dair yönetime yol göstermekte, bir taraftan da yönetimin gelişmesine katkıda bulunarak kamu yönetiminin halkla ilişkilerinin gelişmesine katkı sağlamaktadır.

Çalışmamızda Türk kamu yönetiminin durumu ve halkla ilişkileri konusunda olumlu sonuçlara ulaşılamamıştır. Merkezîyetçilik ve statükoculuk, kırtasiyecilik ve formalitelere bağlılık, örgütsel büyüme ve hantallaşma, gizlilik ve dışa kapalılık, kuralcılık ve sorumluluktan kaçma, siyasal yozlaşma ve çürüme, Türk kamu yönetiminin temel sorunları olarak görülmektedir.

Kamu yönetiminin mevcut sorunları, bürokrasinin bürokrasiyle denetlenmeye çalışılmasından dolayı bir türlü çözülememiştir. Özellikle kamu yönetiminin toplumsal görüntüsünü bozan ve halkla ilişkilerini olumsuz etkileyen yönetsel ve örgütsel nitelikteki güncel sorunlar yıllardır çözülememiştir. Bu nedenle

yönetimden yakınma her geçen gün artmakta, yönetimin halkla ilişkilerinin geliştirilemediği görülmektedir.

Bu çalışmada, ombudsmanın dört ülkedeki uygulaması ayrıntılı olarak incelenmiş , ülkemizin siyasi ve idari yapısına uygun olabilecek bir ombudsman modeli geliştirilmiş ve bu model çerçevesinde oluşturulacak bir ombudsman kurumunun Türk kamu yönetiminin halkla ilişkilerinin geliştirilmesine önemli katkılarının olabileceği tespit edilmiştir.

Tespit edilen bu katkılar özet olarak şunlardır :

- Ombudsman yönetimle yurttaşlar arasındaki sürtüşmeleri engelleyerek yurttaşların sistemle kaynaşmasını sağlar.

- Ombudsmanın varlığı kamu bürokrasisinin, bürokratların ve kamu görevlilerinin yurttaşlara karşı daha dikkatli davranmalarını sağlar.

- Ombudsman kamu yönetiminin eksikliklerini tespit edip, düzeltilmesini sağlayarak sorun alanlarının birer birer ortadan kaldırılmasını sağlar.

Ombudsman idari yargının yükünün hafifletilmesini sağlar.

Sonuç olarak denilebilirki; Çalışmamızda önerilen ombudsman modelinin ülkemizde uygulanması ve yasama , yürütme ve yargı erklerince de gerekli desteğin verilmesi halinde Türk kamu yönetiminin halkla ilişkilerinin geliştirilmesine önemli katkıları olacaktır. Bu nedenle ülkemizde de en kısa sürede bir ombudsman kurumu oluşturulmalıdır.

KAYNAKÇA

AK, Bilal

1990 *Hastane Yöneticiliği*, Ankara

AKAT, İ. , G. BUDAK ve G. BUDAK

1999 *İşletme Yönetimi*, İzmir : Barış Yayınları

AKGÜL, Aziz

1999 "Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nda Yönetmelik Ombudsmanlık Uygulaması." **Kamu Yönetiminde Kalite I. Ulusal Kongresi**, Ankara : TODAİE Yayını.

AKGÜNDÜZ, Ahmet

1989 *Eski Anayasa Hukukumuz ve İslam Anayasası*, İstanbul : Timaş Yayınları

AKIN, Cengiz

1988 "Cumhuriyetimizin 75. Kuruluş Yıldönümünde Yönetimin Denetlenmesinde Yeni Bir Denetim Yolu : Ombudsman (Yüksek Yönetim Denetçisi)", *Türk İdare Dergisi*, Y.70, S. 421, Aralık

AKINCI, Müslüm

1999 *Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman*, İstanbul : Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş. Yayını

AKTAN, Coşkun Can

1998 "Devlet Niçin Yeniden Yapılanmalı ve Küçültülmeli", D. DURSUN ve H. AL (Ed.), **Türkiye'de Yönetim Geleneği : Kurumlar, Sorunlar ve Yeniden Yapılanma Arayışları**, İstanbul : İke Yayıncılık

AKTAN, Tahir

1989 *Kamu İdaresi*, Bursa : Uludağ Üniversitesi Güçlendirme Vakfı Yayını.

ALPUGAN, O., M.H. DEMİR , M. OKTAV ve N. ÜNER

1990 *İşletme Ekonomisi ve Yönetimi*, İstanbul : Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş. Yayını.

ALTAN, Mehmet

1998 “ İkinci Cumhuriyet Tartışmaları.”, D. DURSUN ve H. AL (Ed.), **Türkiye’de Yönetim Geleneği : Kurumlar, Sorunlar ve Yeniden Yapılanma Arayışları**, İstanbul : İlike Yayıncılık.

ARSLAN, Süleyman

1986 “ İngiltere’de Ombudsman Müessesesi. “, *Amme İdaresi Dergisi*, C.19, S.1, Mart.

AŞKUN, İnal Cem

1973 “ Yönetimde Sistem Yaklaşımı.”, *Akademi*, C.11, Kasım

ATABEK, N. Ve E. DAĞTAŞ

1998 *Kamuoyu ve İletişim*, Eskişehir : A.Ü. Eğt. Sağ. Ve Bil. Arş. Çalış. Vakfı Yayını.

ATAMAN, Taykan

1993 “ İngiltere’de Ombudsman Kurumu (İdarenin Parlamento Tarafından Denetlenmesi)”, *Türk İdare Dergisi*, s.400, Eylül

1997 “ Ombudsman ve Temiz Toplum.”, *Yeni Türkiye Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı II*, Y. 3, S. 14, Mart- Nisan.

AVŞAR, B. Zakir

1998 *Ombudsman (Kamu Hakemi) Türkiye İçin Bir Model Önerisi*, Ankara : Hak İş Konfederasyonu Yayını.

BABÜROĞLU, O., N. HATİBOĞLU ve Ş. ALPAY

1997 *Ombudsman Kurumu İncelemesi*, TÜSİAD Yayını

BALTA, Tahsin Bekir

1970 *İdare Hukukuna Giriş*, Ankara : TODAİE Yayını.

BARANSEL, Atilla

1979 *Çağdaş Yönetim Düşüncesinin Evrimi*, İstanbul : İ.Ü. Yayını.

BAYLAN, Ömer

1978 *Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkındaki Şikayetleri ve Türkiye İçin İsveç Ombudsman Formülü*, Ankara: İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı Yayını.

BELTRAN, Miguel

1988 "Spain." D.C. ROWAT (Ed.), **Public Administration in Developed Democrasies : A Comparative Study**, New York and Basel, MARCEL DEKKER, INC.

BİLGİN, H. Nihat

1995 "Kamu Yönetimi ve Demokrasi Eğitimi.", **Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri I. Cilt** , Ankara : TODAİE Yayını.

BOZKURT, Ömer

1977 *Yönetim Sosyolojisi*, Ankara : TODAİE Yayını.

BOZLAĞAN, Recep

1998 "Türk Anayasalarında İdareye İlişkin Düzenlemeler.", D. DURSUN ve H. AL (Ed.), **Türkiye’de Yönetim Geleneği : Kurumlar, Sorunlar ve Yeniden Yapılanma Arayışları**, İstanbul : İke Yayıncılık.

BUDAK, Gülay

1990 "Küçük Sanayi İşletmelerinin Yapısal Özellikleri : İzmir Deri Konfeksiyon Sanayii İşletmelerinde Bir İnceleme.", *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, S. 25, Ocak

BUDAK, G. ve G. BUDAK

1998 *Halkla İlişkiler Davranışsal Bir Yaklaşım*, İzmir

CAN, H. ve M. TECER

1978 *İşletme Yönetimi*, Ankara : TODAİE Yayını

CAJSEJE, Sabino

1988 " Italy." D.C. ROWAT (Ed.), **Public Administration in Developed Democrasies : A Comparative Study**, New York and Basel, MARCEL DEKKER, INC.

CEM, Cemil

1975 " Türk Kamu Yönetimine Toplu Bir Bakış." *Amme İdaresi Dergisi*, C.13, S. 4, Aralık,

COLE, G.A.

1988 *Management Theory and Practice*, Eastleigh, Hants: DP. Publicating Ltd.

CORCH, S. Robert

1992 *State and Local Politics, The Great Entanglement*, New Jersey: Prentice Hall

CUTLIP, S. M., A.H. CENTER ve G. M. BROOM

1985 *Effective Public Relations*, New Jersey : Prentice Hall, Inc., Englewood Cliff

ÇEVİKBAŞ, Rafet

—— " Türk Toplumunda Kamu Yönetimi- Siyaset İlişkisi ve Değişim Süreci." *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, C.20, S. 193

ÇINAR, Kerim

1997 *2000'li Yıllara Doğru Türkiye'nin Önde Gelen Sorunlarına Yaklaşımlar: Kamu Yönetiminde Yozlaşma ve Rüşvet*, İstanbul: TÜGLAD Yayını

DAMLAPINAR, Zülfikar

2000 " AB Sürecinde Türkiye'nin İletişim Politikası: AB'nin C'si." *Yeni Türkiye Avrupa Birliği Özel Sayısı*, Y. 6 S. 36, Kasım- Aralık

DEDE, Emre

1997 " Denetim Sistemi ve Ombudsman." *Yerel Yönetim ve Denetim*, C.2, S.8 , Eylül

DİNÇER, Öner

1998 " Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması İhtiyacı ve İlkeleri Üzerine Bir Tartışma.", D. DURSUN ve H. AL (Ed.), **Türkiye'de Yönetim Geleneği : Kurumlar, Sorunlar ve Yeniden Yapılanma Arayışları**, İstanbul : İlike Yayıncılık.

DİNÇER, Ö. Ve Y. FİDAN

1995 *İşletme Yönetimine Giriş*, İstanbul: İş Yayıncılık

1996 *İşletme Yönetimi* , İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş.

DURAN, Lütfi

1998 " Türkiye'de Bağımsız İdari Otoriteler." İ. Ö. KABAOĞLU (Ed.), **Bağımsız İdari Otoriteler**, İstanbul : Alkım Yayınları.

DURSUN, Davut

1996 *Devlet Siyaset ve Toplum*, İstanbul : Emre Yayınları.

EFİL, İsmail

1999 *İşletmelerde Yönetim ve Organizasyon*, İstanbul : Alfa Yayınları.

EKEN, Musa

- 1993 Kamu Yönetiminde Açıklık ve Bilgi Edinme Hakkı. (Yayınlanmamış Doktora Tezi) İzmir : Dokuz Eylül Üniversitesi
- 1994 " Kamu Yönetiminde Gizlilik Geleneği ve Açıklık İhtiyacı." , *Amme İdaresi Dergisi*, C. 27, S. 2 , Haziran,
- 1995 " 21. Yüzyıla Giderken Türkiye’de Kamu Bürokrasisi.", *Yeni Türkiye Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı*, Y. 1, S.4, Mayıs – Haziran
- 1998 " Yönetim Karşısında Vatandaşın Korunmasında Ombudsman Kurumunun Rolü.", D. DURSUN ve H. AL (Ed.), **Türkiye’de Yönetim Geleneği : Kurumlar, Sorunlar ve Yeniden Yapılanma Arayışları**, İstanbul : İlke Yayıncılık.

EMRE, Cahit

- 1991 " Türkiye’de Bürokratik İşlemlerin Basitleştirilmesi ya da Yazçizciliğin Azaltılması : Genel Bir Değerlendirme." *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, S. 3-4, Haziran- Aralık

EKLUND, Claes

- 2000 " İsveç’te Parlamento Ombudsmanları", **Hukuk Kurultayı 2000**, Ankara : Ankara Barosu Yayını.

EREN, Erol

- 1979 *İşletmelerde Stratejik Planlama*, İstanbul : Fatih Yayınevi.
- 1991 *Yönetim ve Organizasyon*, İstanbul : İşletme Fakültesi Yayını.

EREN, Hayrettin

- 2000 " Ombudsman Kurumu." , *Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 4, S. 1-2

ERGUN, Turgay

- 1978 “ Yönetimde Yozlaşma Olgusu Üzerine.”, *Amme İdaresi Dergisi*, C.11, S. 1 , Mart
- 1995 “ Kamu Yönetimi Disiplininin Gelişmesine Kısa Bir Bakış : Yeni Arayışlar ve Gerçekler.” , **Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri I. Cilt.** , Ankara : TODAİE Yayını.
- 1997 “ Postmodernizm ve Kamu Yönetimi.” , *Amme İdaresi Dergisi*,C.30, S. 4, Aralık

ERGUN, T. ve A. POLATOĞLU

- 1984 *Kamu Yönetimine Giriş*, Ankara : TODAİE Yayını.

ERHÜRMAN, Tufan

- 1998 “ Ombudsman “ , *Amme İdaresi Dergisi*, C. 31, S. 3, Eylül

EROĞLU, Cem

- 1970 *Demokrat Parti* , Ankara : Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını

ERTEKİN, Yücel

- 1995 *Halkla İlişkiler*, Ankara : TODAİE Yayını.

ERYILMAZ, Bilal

- 1993 a *Bürokrasi*, İzmir : Anadolu Matbaacılık.
- 1993 b “ Kamu Bürokrasisinin Denetlenmesinde Yeni Gelişmeler.” , *Amme İdaresi Dergisi*, C. 26, S. 4 , Aralık
- 1995 *Kamu Yönetimi*, İzmir : Akademi Kitabevi.
- 1998 “ Cumhuriyetin Kuruluşundan Günümüze Bürokrasi- İktidar İlişkileri”, D. DURSUN ve H. AL (Ed.), **Türkiye’de Yönetim Geleneği : Kurumlar, Sorunlar ve Yeniden Yapılanma Arayışları**, İstanbul : İlke Yayıncılık.
- 2002 *Bürokrasi ve Siyaset*, İstanbul : Alfa Yayınları.

FLİFLET, Arne

- 1995 “ Requesting Administrative Review and Complaining to the Parliamentary Ombudsman A Comparison between a Legal and a Non – Legal Remedy.” H.H. GAMMELTOF ve F. AXMARK (Ed.), **The Danish Ombudsman**, Copenhagen Denmark: DJQF PUBLISHING.

GAMMELTOF, Hansen Hans

- 1995 “ Introduction.” H.H. GAMMELTOF ve F. AXMARK (Ed.), **The Danish Ombudsman**, Copenhagen Denmark: DJQF PUBLISHING.
- 1996 “ Ombudsman Kavramı.” (Çev. Turgay Ergun), *Amme İdaresi Dergisi*, C. 29, S. 3 , Eylül.

GENÇ, Turan

- 1998 *Kamu Yönetimi*, Ankara .

GORDON, George J.

- 1986 *Public Administration in America*, New York : St Martin’s Press.

GÖKSEL, A. Bülent

- 1988 *Halkla İlişkiler*, İzmir : Bilgehan Basımevi.

GÖRMEZ, Kemal

- 1997 *Kent ve Siyaset* , Ankara : Gazi Kitabevi Yayını.

GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref

- 1976 *Kamu Yönetimi Hukuku*, Ankara : TODAİE Yayını.
- 1987 *Yönetim Hukuku*, Ankara : Sevinç Matbaası.
- 1996 *Kamu Yönetimi Hukuku*, Ankara : Turhan Kitabevi Yayını.
- 2001 *Türkiye’nin Yönetim Yapısı*, Ankara : Turhan Kitabevi Yayını.

GÜZEL, H.Celal

- 1999 “ Demokratikleşme, İnsan Hakları ve Yeni Anayasa.” , *Yeni Türkiye* , Y. 5, S.29, Eylül- Ekim.

HEPER, Metin

- 1974 *Bürokratik Yönetim Geleneği*, Ankara: ODTÜ , İdari Bilimler Fakültesi Yayını.
- 1977 *Türk Kamu Bürokrasisinde Gelenekçilik ve Modernleşme*, İstanbul : Bogaziçi Üniversitesi Yayını.
- 1998 “ Türkiye’de Devlet, Demokrasi Geleneği ve Silahlı Kuvvetler.” , D. DURSUN ve H. AL (Ed.), **Türkiye’de Yönetim Geleneği : Kurumlar, Sorunlar ve Yeniden Yapılanma Arayışları**, İstanbul : İlke Yayıncılık.

HICKS, Herbert G.

- 1979 *Örgütlerin Yönetimi : Sistemler ve Beşeri Kaynaklar Açısından* (Çev. Osman TEKOK ve Dig.), Ankara : Turhan Kitabevi Yayını.

HILL, Larry B. ve F.T. Herbert

- 1979 *Essentials of Public Administration*, North Sycituate Massacusetts : Duxbury Press.

HOLM, Nielsen Eilshou

- 1995 “ The Ombudsman- A gift From Scandinavia to the World.” H.H. GAMMELTOF ve F. AXMARK (Ed.), **The Danish Ombudsman**, Copenhagen Denmark: DJQF PUBLISHING.

<http://www.ombudsman.org.uk/pca/about.html> (15.10.2002)

<http://www.si.se/des/infosweden/ovriga/ih71pdf> (10.10.2002)

<http://www.ombudsman.org.uk/pca/complain.html>(15.10.2002)

<http://www.lgo.org.uk> (15.10.2002)

HUTTON, James G.

2001 “ Halkla İlişkilerin Tanımı, Boyutları ve Etki Alanları.” (Çev. Başak Solmaz), *Kurgu Dergisi*, S. 18, Temmuz.

İNAN, Kamran

1999 *Devlet İdarası*, İstanbul : Timaş Yayınları. .

KABAALIOĞLU, H. ve T. YILDIRIM

1995 *Türkiye'nin İdari Teşkilatı*, İstanbul : Kazancı Kitap Tic. A.Ş.

KABAOĞLU, İbrahim Ö.

1998 “ Bağımsız İdari Otoriteler.” İ.Ö. KABAOĞLU (Ed.) , **Bağımsız İdari Otoriteler** , İstanbul Alkım Yayınları.

Kamu Yönetimi Araştırması(KAYA)

1991 *Genel Rapor*, Ankara : TODAİE Yayını .

KAPANİ, Münci

1981 “ Kamu Hürriyetleri.” Atatürk'ün 100. Doğum Yılına Armağan, Ankara : A.Ü. Hukuk Fakültesi Yayını.

KARAER, Tacettin

1987 a “ Kamu Yönetimini Yeniden Düzenleme Girişimleri ve Sonuçları Üzerine Bir Deneme”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 20, S. 2 , Haziran.

1987 b “ Türkiye’de Merkezi Yönetimi Geliştirme Birimi Kurulmasına İlişkin Düşünce ve Girişimlerin Evrimi.” , *Amme İdaresi Dergisi*, C 9, S. 1 , Mart.

KARATEPE, Selma

1995 “ Türkiye’de Yönetim- Yurttaş İlişkisi ve Uygulamada Ortaya Çıkan Bazı Sorunlar.” , **Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri I. Cilt.** , Ankara : TODAİE Yayını.

KARATEPE, Şükrü

- 1995 "Türkiye'nin Yönetim Sorunları.", *Yeni Türkiye Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı*, Y. 1, S. 4, Mayıs- Haziran

KAYA, Yahya Kemal

- 1995 "Türkiye'de Kamu Yönetimi Öğretimi.", **Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri II. Cilt.**, Ankara : TODAİE Yayını.

KAZANCI, Metin

- 1977 "Yönetimde Büyüme Olayı ve Yönetilen .", Ö. BOZKURT (Ed.) , **Yönetim Sosyolojisi**, Ankara : Doğan Matbaası.
- 1995 *Kamuda ve Özel Sektörde Halkla İlişkiler*, Ankara: Turhan Kitabevi Yayını.
- 1997 "Dilekçe Hakkı , Halkın İstekleri ve Yönetim.", *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, C. 32, S. 1-4
- 2002 *Kamuda ve Özel Sektörde Halkla İlişkiler*, Ankara: Turhan Kitabevi Yayını.

KOÇEL, Tamer

- 1989 *İşletme Yöneticiliği*, İstanbul : İşletme Fakültesi Yayını.

KOLOĞLU, Orhan

- 1992-1993 "Kamuoyu Tanzimat, 21. Yüzyıl.", *İ.Ü. İletişim Fakültesi Dergisi*.

KOOLMAN, J. ve J. BREUNSE

- 1988 "The Netherlands." H.H. GAMMELTOF ve F. AXMARK (Ed.), **The Danish Ombudsman**, Copenhagen Denmark: DJQF PUBLISHING.

KORKMAZ, Esfender ve Dig.

- 2001 *Türkiye'de Yolsuzluğun Sosyo Ekonomik Nedenleri ve Çözüm Önerileri*, İstanbul : İstanbul Ticaret Odası Yayını.

KÜÇÜKKURT, Mehmet

1989 "Halkla İlişkiler Açısından Halk Kavramı." *Kurgu*, S.5, Ocak

LARSEN, Kaj

1995 "The Parliamentary Ombudsman", H.H. GAMMELTOF ve F. AXMARK (Ed.), **The Danish Ombudsman**, Copenhagen Denmark: DJQF PUBLISHING.

LUNGREN, Earl F.

1974 *Organization Management Systems and Process*, San Francisco : Confield Press.

Mac Millan Contemporary Dictionary

1979 Macmillan Publishing Co Inc.

MASSIE, Joseph L.

1983 *İşletme Yönetimi*, (Çev. Şan Özalp ve Dig.) , Eskişehir : Bayteş Yayıncılık.

MENY, Yves

1988 "France.", D.C. ROWAT (Ed.), **Public Administration in Developed Democracies : A Comparative Study**, New York and Basel, MARCEL DEKKER, INC.

MIEVALD, Robert D.

1978 *Public Administration- A Critical Perspective* , Mc Graw- HILL Book Company.

MIHÇIOĞLU, Cemal

1986 "Halkla İlişkiler Nedir.", F. MAVIŞ (Ed.), **Halkla İlişkiler Seçme Yazılar**, Eskişehir : Anadolu Üniversitesi Yayını.

1987 "Kamu Yönetimi Alanında Türkçe Terim Denemeleri.", **Ankara Üniversitesinin Kuruluşunun 40. Yılına Armağan**, Ankara : A.Ü. Basın Yayın Yüksekokulu Yayını.

NELSON, Clifford C.

1968 "Preface ", S.V. ANDERSON (Ed.), **Ombudsmen For American Government** , New Jersey : Prentice Hall, Inc.

NİGRO, F.A. ve L.G. NİGRO

1980 *Modern Public Relation*, New York : Harper Row Publishers.

NOELLE- NEUMANN, Elisabeth

1998 **Kamuoyu- Suskunluk Sarmalının Keşfi.** (Çev. Murat Özkök),
Ankara : Dost Kitabevi Yayını.

ONAL, Güngör

1983 *İşletme Organizasyonu ve Yönetimi*, Bursa : Akademi Kitabevi
Yayını.

ONAR, Sıddık Sami

1966 *İdare Hukukunun Umumi Esasları* , Cilt I-II, İstanbul

OYTAN, Muammer

1975 " Ombudsman Eli İle İdarenin Denetimi Konusunda Kıyaslamalı Bir
İnceleme." , *Danıştay Dergisi*, Y.5, S.18-19

ÖRNEK, Acar

1991 *Kamu Yönetimi*, İstanbul : Meram Yayın Dağıtım.

ÖZAY, İl Han

1993 *Günüşiğinde Yönetim*, İstanbul : Filiz Kitabevi.

ÖZBUDUN, Ergun

1995 *Türk Anayasa Hukuku*, Ankara : Yetkin Yayınları.

ÖZDÖNMEZ, M., A. AKSEN ve A. EKİZOĞLU

1999 *Halkla İlişkiler*, İstanbul : AB Ofset Basın Yayın Matbaacılık ve Ambalaj Sanayi Yayını.

ÖZKARA, Belkıs

1993 Bir Kamu Yönetimi Örgütü Olarak Türkiye’de Yerel Yönetim Örgütlerinde Halkla İlişkilerin İşlevsel Yapısı ve Bir Model Önerisi. (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Eskişehir : Anadolu Üniversitesi.

ÖZŞEN, Tayfun

1998 “ Önce Toplam Yönetim Kalitesi.”, D. DURSUN ve H. AL (Ed.), **Türkiye’de Yönetim Geleneği : Kurumlar, Sorunlar ve Yeniden Yapılanma Arayışları**, İstanbul : Ilke Yayıncılık.

PİCKL, Viktor

1986 “ Ombudsman ve Yönetimde Reform.”, (Çev. Turgay Ergun), *Amme İdaresi Dergisi*, C.19, S. 4, Aralık
1997 “ Ombudsman Sisteminin İslami Temelleri.” (Çev. Taykan Ataman), *Yeni Türkiye Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı II* , Y.3, S.14, Mart-Nisan.

ROBERTSON, John

1995 “ The Danish Ombudsman: New Zeland's Precedent.” H.H. GAMMELTOF ve F. AXMARK (Ed.), **The Danish Ombudsman**, Copenhagen Denmark: DJQF PUBLISHING.

ROWAT, Donald C.

1968 “ The Spread of the Ombudsman Idea.”, S.V. ANDERSON (Ed.), **Ombudsmen For American Government** , New Jersey : Prentice Hall, Inc.

SENCER, Muzaffer

1986 *Türkiye’nin Yönetim Yapısı*, İstanbul : Alan Yayıncılık

SEZER, Birkan Uysal

1986 a *Halkla İlişkiler Orta Kademe Yöneticileri Semineri, Halkla İlişkiler ve Uygulama Sorunları*, Ankara : TODAİE Yayını.

1986 b "Halkla İlişkiler Bir Değerlendirme" F. MAVIŞ (Ed.), **Halkla İlişkiler Seçme Yazılar**, Eskişehir : Anadolu Üniversitesi Yayını.

1998 *Siyaset Yönetim Halkla İlişkiler*, Ankara : TODAİE Yayını.

SHOLDERBERK, P., A. KEFALAS ve C. SHOLDERBERK

1975 *Management Systems : Conceptual Considerations*, Dallas TEXAS: Busines Publications Inc.

SIMON, Raymond

1986 *Public Relation: Concepts- Practices*, New York: Mc millan Publishing Company.

SIMON, Herbert A., D.W. SMITHBURG ve W. THOMSON

1985 **Kamu Yönetimi** (Çev. Cemal Mihçioğlu), Ankara : A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi

SMITH, Brian

1988 " The United Kingdom.", D.C. ROWAT (Ed.), **Public Administration in Developed Democrasies : A Comparative Study**, New York and Basel, MARCEL DEKKER, INC.

STEINBERG, Charles

1973 *The Mass Communicators-Public Relations, Public Opinion and Mass Media*, Westport, Conneticut : Greenwood Press Publishers.

SÜRGÜT, Kenan

1970 " Kamu Hizmetlerinde Modernleşme", *Amme İderesi Dergisi*, C. 3, S. 3, Eylül

1981 " Çağdaş Yönetim Anlayışı ve Yöneticilerin Amaç ve Politika Belirleme İşlevleri.", *Amme İderesi Dergisi*, C. 14, S. 1, Mart.

ŞAYLAN, Gencay

- 1995 “ Poulanzas’ın Devlet Kavramına Katkıları Üzerine Bazı Düşünceler.”,
Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri I. Cilt. , Ankara :
 TODAİE Yayını.

ŞEN, Mustafa Lütfi

- 1998 “ Yönetimde Yozlaşma .”, D. DURSUN ve H. AL (Ed.), **Türkiye’de
 Yönetim Geleneği : Kurumlar, Sorunlar ve Yeniden Yapılanma
 Arayışları**, İstanbul : İike Yayıncılık.

ŞİMŞEK, M. Şerif

- 1998 *Yönetim ve Organizasyon*, Konya : Damla Ofset Matbaacılık ve Tic.
 A.Ş. Yayını.

TEK, Ömer Baybars

- 1997 *Pazarlama İlkeleri Global Yönetimsel Yaklaşım Türkiye
 Uygulamaları*, İstanbul : Cem Ofset Matbaacılık Sanayii A.Ş. Yayını

TEMİZEL, Zekeriya

- 1997 a Yurttaşların Yönetime Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim
 Organı : Ombudsman, İstanbul : IULA – EMME Yayını.
 1997 b “Yurttaşların Yönetime Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim
 Organı : Ombudsman”, *Yeni Türkiye Siyasette Yozlaşma Özel
 Sayısı II* , Y. 3, S.14, Mart- Nisan.

THERY, JEAN Francois

- 1998 “ Médiateur.”, İ.Ö. KABAĞLU (Ed.) , (Çev. Cevdet Atay),
Bağımsız İdari Otoriteler, İstanbul Alkım Yayınları.

THYNE, Ian

- 1988 “ New Zeland.”, D.C. ROWAT (Ed.), **Public Administration in
 Developed Democracies : A Comparative Study**, New York and
 Basel, MARCEL DEKKER, INC.

TORTOP, Nuri

- 1974 "Yönetimin Denetlenmesi ve Denetleme Biçimleri", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 7, S. 1, Mart.
- 1990 *Yönetim Biliminin Temel İlkeleri*, Ankara : TODAİE Yayını
- 1993 *Halkla İlişkiler*, Ankara : Yargı Yayınları.

TORTOP, N., E. İSBİR ve F. AYKAÇ

- 1993 *Yönetim Bilimi*, Ankara : Yargı Yayını

TOSUN, Kemal

- 1982 *İşletme Yönetimi*, Ankara : Savaş Matbaası.

TUTUM, Cahit

- 1994 *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma*, Ankara : Tesav Yayını.
- 1995 "Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma", *Yeni Türkiye Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı*, Y. 1, S. 4, Mayıs - Haziran

Türkçe Sözlük

- 1978 Ankara: Türk Dil Kurumu Yayını

ULER, Yıldırım

- 1990 "Ombudsman (Kamu Denetçisi) " I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, **Üçüncü Kitap Çeşitli İdare Hukuku Konuları**, Ankara : Danıştay Yayını.

UYANIK, Sırrı

- 1994 " İngiliz Yerel Yönetimlerinde Ombudsman Denetimi", *Türk İdare Dergisi*, 403, Haziran.

ÜNSAL, Necati

- 2000 "Ombudsman ." **Hukuk Kurultayı 2000**, Ankara : Ankara Barosu Yayını.

VAROL, Muharrem

1988 " Siyasal Alanda Halkla İlişkiler ",**Halkla İlişkiler Sempozyumu-87**,
Ankara : TODAİE Yayını.

VERSAN, Vakur

1990 *Kamu Yönetimi*, İstanbul : Der Yayınları.

WADE, H.W.R.

1974 " The Ombudsman in Britain.", **Tahsin Bekir Balta'ya Armağan**,
Ankara : A.Ü. S.B.F. ve TODAİE Yayını.

WADE, Sir William

1988 *Administrative Law*, Oxford : Clarendon Press.

WALDAHL, Ragnar

1994 "Siyasal Tutumlar ve Kamuoyu." (Çev. Süleyman İrvan), *İletişim*,
S.1-2

Webster's Ninth New Collegiate Dictionary

1998 Massachusetts : Merriam – Webster Inc.

YALÇINDAĞ, Selçuk

1970 " Türk Kamu Yönetimi Sistemimizin Tarihsel Evrimi Üzerine Notlar",
Amme İdaresi Dergisi, C.3, S. 2, Haziran

1988 " Kamu Yönetiminde Halkla İlişkiler ",**Halkla İlişkiler Sempozyumu-87**, Ankara : TODAİE Yayını.

1996 *Belediyelerimiz ve Halkla İlişkileri*, Ankara : TODAİE Yayını.

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı

1995 Ankara : DPT Yayını

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1998 Yılı Programı, Resmi Gazete, 7 Kasım
1997, S. 23167

YILMAZ, Ali

2000 “ Ombudsman.” **Hukuk Kurultayı 2000**, Ankara : Ankara Barosu
Yayını.

YURTSEVEN, H. Rıdvan

----- “ Kamu Yönetimi ve Etik “ Mülkiyeliler Birliği Dergisi,C.30, S. 178



**T.C. YÜKÜKÖCRETİM KURULU
BÖLGE BAŞKANLIĞI**