

# YENİ ÖRGÜTLERİN ORTAYA ÇIKIŞI: TÜRK KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU ÖRNEĞİ

Doç. Dr. Oktay Koç\*

## ÖZET:

Yeni örgütlerin neden ortaya çıktığı sorunu, halen daha dikkate değer bir araştırma çerçevesini ifade etmektedir. Mevcut çalışmada, Kamu Denetçiliği Kurumu/Ombudsman Türkiye deneyiminden hareketle bir kamu örgütünün neden kurulduğu sorusuna, özellikle arşivlerden elde edilen ikincil veri kaynakları incelenerek cevap verilmiştir. Buna göre örgütlerin (özelde kamu örgütlerinin); ulusüstü aktörlerin müdahaleleri, kamu yönetiminde değişen kurumsal mantıklar ile siyasi taahhüt ve vaatler gibi bir takım içsel ve/veya dışsal etkenler doğrultusunda kuruldukları belirlenmiştir.

**Anahtar Kelimeler:** Örgütsel Yaratım, Örgütsel Çevre, Örgüt-Çevre İlişkisi, Ombudsman

## THE EMERGENCE OF NEW ORGANIZATIONS: THE CASE OF TURKISH OMBUDSMAN

## ABSTRACT:

The issue of “why do organizations emerge?” depicts still a particular research frame. In current study, the question of “why was a public organization created?” is answered in the context of Turkish Ombudsman experience by using particularly secondary data gathered from archives. Thus, it is determined that organizations (and specially public organizations) have been constructed in the direction of the intervention of supranational actors, changing institutional logics in public sector, and political promises and liabilities.

**Keywords:** Organizational Creation, Organizational Environment, Organization-Environment Relationship, Ombudsman

---

\* Kocaeli Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, oktaykoc@yahoo.com

## GİRİŞ

Örgüt çalışmaları bakımından oldukça önemli olan örgütlerin yaratımı veya kurulması (Tucker vd., 1990); örgüt kuramları literatüründe -ve özellikle belirtmek gerekirse- örgüt-çevre ilişkileri bağlamında incelenmiş bir konudur. Yeni örgütlerin doğuşu, örgüt tiplerinin kökenleri ile örgütsel ölümler konusunda belki en dikkate değer önermeleri, Popülasyon Ekolojisi (Hannan ve Freeman, 1977; 1989) olarak bilinen örgüt kuramının ürettiği ifade edilebilir. Buna göre, örgüt yapılarındaki değişimlerin çoğu, yeni örgütler ile örgüt biçimlerinin yaratımı ve bunların eskileriyle yer değiştirmesi yoluyla meydana gelir (Hannan ve Freeman, 1977). Bir başka örgüt kuramı olarak Kaynak Bağımlılığı Kuramı, örgütlerin kaynak ve bağımlılık ilişkilerini yönetmek üzere yeni örgütlerin üretimine de girişebileceği yönünde deliller sunmaktadır (Örn: Pfeffer, 1972; Pfeffer ve Salancik, 2003). Çevre-örgüt ilişkileri bakımından daha genel olarak Aldrich (1979) ise aynı bağlamda, örgütlerin çevrelerini kontrol altına almak veya yönetmek veyahut da en azından çevreye olan bağımlılıklarını yönetmek açısından harekete geçebileceklerini ifade etmektedir. Son olarak Yeni Kurumsal Kuram araştırmacılarının da örgütlerin oluşturulması ve meşruiyetlerini yitirmeleri ile ilgili bir takım önermeler geliştirdikleri ifade edilebilir. Bu anlamda örneğin herhangi bir alanda bir aktör olarak yeni örgütlerin oluşturulmasını, kurumsal mantıkların gerektirdiğini, ancak yine de bu amaçla bir kurumsal girişimciye ihtiyaç duyulacağını ifade eden çalışmalardan söz etmek mümkündür (Friedland ve Alford, 1991; Thornton, 2004; Tracey vd., 2011).

Örgütlerin yaratımı konusundaki tartışmaları, örgüt kuramları dışında en isabetli şekilde örgüt yaratımını konu edinen girişimcilik (Wortman, 1987) temelli çalışmalarda bulmak herhalde mümkün ise de; Pennings (1982) bu alana ilişkin araştırmaların, örgüt yaratımının çevresel öncüllerini açıkça ele almada yetersiz kaldığını ileri sürmüştür. Yine de girişimcilik yazınına göre örgütlerin; para, teknoloji, çaba ve enformasyon gibi toparlanması için girişimcilerin oldukça zaman harcamasını gerektirecek kaynaklarla ancak kurulabildiklerini ifade etmek gereklidir (Örn: Audia vd. 2006). Bu araştırma alanına evrimci örgüt lensi ile bakan Aldrich ve Martinez (2001) ise, örgüt yaratımında bu kaynakların yanı sıra, biçimsel eğitim ve deneyimlerden elde edilecek belirli bir miktar bilgiye de ihtiyaç duyulacağını ileri sürmüşlerdir.

Mevcut çalışmada, bütün bu yaklaşımlar gözönünde bulundurularak ikincil kaynaklardan elde edilen verilere dayalı olarak örgüt-çevre ilişkisi ekseninde “bir örgütün neden kurulduğu” hakkında bir araştırma yapılmıştır. Zira Tucker vd. 'ne (1990) göre örgüt kuramcıları, örgütler üzerinde yaptıkları çalışmalarda, örgütlerin varlığını verili olarak kabul etmektedirler. Bu kapsamda Pennings de (1982) örgütsel araştırmalar açısından oldukça önemli bir konu olan örgütsel yaratıma, araştırmacıların görece daha az ilgi göstermekte olduklarını ileri sürmüştür. Bunlardan hareketle mevcut çalışmayı temellendiren araştırma sorusunun seçilmesinde, öncelikle örgütlerin kuruluş nedenlerinin (Örn: Brunsson ve Sahlin Andersson, 2000) ve daha özel olarak makro ve mikro temelde örgüt yaratımına ilişkin çevresel etmenlerin –özellikle siyasi ve kurumsal faktörlerin- araştırılmasına ihtiyaç olduğu (Örn: Rainey ve Milward, 1983; Scott, 2003; Wortman, 1987) yönündeki çağrılara, -işin doğrusu- literatürde çok da sık rastlanılmayan kamu sektöründen bir örgütsel aktörün kuruluşu incelenerek karşılık verilmiştir. Böyle bir örnek seçilmesini motive eden temel neden ise, örgüt kuramları kapsamında daha çoklukla özel sektör işletmelerinin incelenmesi karşısında (Christiensen vd., 2007), Ferlie vd. nin (2003) “kamu sektörü örgütleri niçin vardır?” sorusunun araştırmacılarca ele alınmasına gereksinim duyulduğu yönündeki

bildirimleridir. Nihayet, ikincil kaynaklardan (DPT raporları, kanun gerekçeleri, AYM iptal kararları, AB raporları gibi) veri toplanarak, örnek olarak seçilen “Türk Kamu Denetçiliği Kurumu’nun (Ombudsman)” yeni bir örgüt olarak kuruluş gerekçeleri, belli bir örgüt kuramı merkeze alınmaksızın ve belki biraz daha genel olacak şekilde örgüt-çevre ilişkileri kapsamında belirlenmiştir. Burada hemen vurgulamak gerekir ki; kamu örgütlerinin sık sık sektörlere dışsal yapılar olarak kabul edilmişlikleri (Van de Ven, 1993), diğer bir deyişle sektör bazlı analizlerde özel sektör kuruluşları benzeri bir yaklaşımla ele alınmayışları, analize elverişli olmadıkları anlamına gelmemektedir. Doğrusu, mevcut çalışma açısından da bu yaklaşım gözardı edilmiştir.

Çalışma bulguları örgütlerin (ve daha özel olarak bir kamu örgütünün); ulusüstü aktörlerin müdahaleleri, kamu yönetiminde değişen kurumsal mantıklar ile siyasi taahhüt ve vaatler gibi bir takım içsel ve/veya dışsal etkenler doğrultusunda kurulduğunu göstermektedir.

Son olarak mevcut çalışmanın dört bölümden oluştuğu ifade edilmelidir. Buna göre çalışmanın giriş bölümünün ardından, örgütlerin kuruluşlarına ilişkin genel bir literatür taraması yapılmıştır. Bunu izleyecek şekilde, yöntem ve analizlerin yapıldığı bölüme yer verilmiştir. Çalışmanın son kısmı ise, sonuç bölümüne ayrılmıştır.

## 1. Kuramsal Arka Plan

Türk kamu yönetimi, son 10 yılda oldukça ciddi ve bazı alanlarda geçmişle bağlarını kopartacak nitelikte değişimler geçirmiştir. Bu değişimleri motive eden çok çeşitli faktörler sayılabilecekse de iktidara mensup siyasi aktörlerin beyanatları dikkate alındığında, temel gerekçenin, kurumsal mantıklarda meydana gelen köklü farklılaşmalar olduğu ileri sürülebilir. Bu kapsamda belki de en dikkat çekici ifadelerden birisi 2014 yılında başbakan olan Ahmet Davutoğlu’na aittir. Partisi’nin 98. Genişletilmiş İl Başkanları toplantısında Davutoğlu; “Eski Türkiye buydu. Devlet mutlaka kendini gösterirdi, 'Ben buradayım' diye. 'Bir huzuruma gelsin şu vatandaş, bir hesap sorayım, bakayım gerçekten doğdu mu öldü mü, boşandı mı, ne yapıyor? Yeni devlet halkının hizmetinde ve emrindeki devlettir, vatandaşın devletidir. Yeni Türkiye bu. Artık devlet amir, vatandaş memur olmayacak; vatandaş amir, devlet ise o amire tabi memurdur.” (AK Parti, 2015) diyerek, kamu yönetimindeki anlayış değişimini açıkça ortaya koymuştur. Bu doğrultuda nihayet bir bütün olarak Türk kamu yönetiminde emredici (zorlayıcı/tahakkümcü) kurumsal mantıklardan, hizmetçi kurumsal mantıklara doğru şu veya bu düzeyde bir değişimin gerçekleştiği (veya gerçekleştirilmekte olduğu) ileri sürülebilir<sup>1</sup>.

Bu ve benzeri değişimleri reform başlığı altında ele alan Brunsson ve Sahlin-Andersson (2000), kamu kesimindeki birçok reformun, örgütler yaratmaya dönük girişimler olarak değerlendirilebileceğini ileri sürerlerken, Türk kamu sektöründe meydana gelen reformist hareketleri incelemede, araştırmacılar için –belki- farklı bir ölçüt de önermiş oluyorlardı. Örgütlerin yaratımını reformlarla ilişkilendirmek, çekici ve fakat oldukça genel bir tartışma alanı ortaya koyarken, örneğin Kimberley (1979) ve Aldrich (1990) gibi yazarlar, daha özel olarak kamu ve özel sektörlerde politik, ekonomik, sosyal ve psikolojik faktörlere (doğrusu bunlardaki değişimlere<sup>2</sup>) bağlı olarak sürekli yeni örgütlerin yaratıldığını ileri sürmektedirler. Scott (2003) ise bu kapsamda, örgütlerin hem bu değişimlerin meydana gelmesine yardımcı olduklarını, hem de bu değişimler sonucunda yaratıldıklarını ifade

<sup>1</sup> Kurumsal mantıklar konusunda temel bir okuma olarak Thornton (2004) yayınına bakılması önerilir.

<sup>2</sup> Yazar tarafından eklenmiştir.

etmektedir. Dolayısıyla örgütlerin yaratımında, bir bütün olarak çevrenin önemli bir faktör olarak kendini gösterdiği ileri sürülebilir. Çevrenin, kamu yönetiminin yanıt verebilirliği açısından bu düzeyde belirleyici olması; politikacı ve bürokratların, kamusal gereksinim ve taleplere karşı duyarlı, reaktif ve sempatik olma zorunluluklarına dayalıdır ve haliyle dinamik bir toplumda bunu başarabilmek, sistematik bir yaklaşım izlemeyi gerektirmektedir (Vigoda, 2002). Nihayet, kamu yönetiminde yeni örgütlerin ortaya çıkmasını sağlayan reformların da sistematik girişimler oldukları ileri sürülebilir.

Doğrusu Türk kamu kesiminde son 10 yılda gerçekleştirilen reformlar çerçevesinde örgüt oluşturmaya ilişkin oldukça güncel ve dikkate değer çeşitli örneklerin bulunabileceği ifade edilmelidir. İlgili reformların sonuçlarına veya yeni yaratılan örgütlere ilişkin birtakım örnekler sunmak mümkün ise de, burada işin özünden uzaklaşmadan, kamu kesimi için bir örgütsel doğum, yaratım veya üretiminin tam olarak ne anlama geldiğini ifade etmek yerinde olacaktır. Delacroix ve Carrol (1983) bu manada bir örgütün doğumunun; tedarikçilerden elde ettiği girdileri kullanarak belirli bir kitle için (müşteriler, talep edenler, hastalar gibi) çıktılar üretmek üzere işleyen bir varlık yaratma anlamına geldiğini ileri sürmektedirler. Bu tanıma bakıldığında, bir sistem dâhilinde çeşitli işlevler üstlenen belki karmaşık yapılar olarak, ancak mutlaka üstlendikleri araçsal rol(ler) üzerinden tanımlanarak örgütlerin yaratımından söz edilmekte olduğu ifade edilebilir. Aynı kapsamda ve belki daha özel olarak Hannan ve Freeman (1987) örgüt yaratmayı; özel amaçlar doğrultusunda insan ve kaynakları harekete geçirmek olarak kavramlaştırmaktadır. Marret (1980) ise benzeri bir tartışmada, yeni örgütlerin, bazı bakımlardan mevcut olandan farklılaşan veya diğerleriyle benzeşse de faaliyete yeni başlayan örgütler olduklarını ve bu anlamda her örgütün bir dönem yeni olduğunu ileri sürmektedir. Bu çalışmanın kapsamında yeni örgüt kavramı, Marret'in (1980) ifade ettiği ikinci anlamda, yani; diğer kamu örgütlerine benzese de faaliyete yeni başlayan bir kamu örgütünü ifade etmek üzere kullanılmıştır.

Yeni örgütlerin kökenlerinin ne olduğu veya kimin yeni bir örgüt kurmayı ilk defa neden önerdiği veyahut da örneğin bir ihtiyacı karşılamak üzere yeni örgüt kurma fikrinin ilk defa nasıl ortaya çıktığı gibi sorulara (Scott, 2003: 151 ) yanıt bulmak, örgütsel davranış ve faaliyetlerin incelenmesi kadar yaşamsal bir konu olarak kabul edilmelidir. Bu anlamda Stinchombe (1965), okur-yazarlığın yaygınlaşması, özelleşmiş ileri okullaşma, kentleşme, para ekonomisi ve siyasi devrimler (geleneksel seçkin sınıfı ortadan kaldırması bakımından) gibi etkenlerin, bir topluluğun özel amaçlı örgütler geliştirme ve destekleme kapasitesini belirlediğini ileri sürmektedir. Buradan hareketle, sosyal yapı ve işleyişteki farklılıklara, nihayet yeni örgütlerin kurulması yoluyla ancak yanıt verilebildiği sonucuna varılabilir. Bunu doğrulayacak şekilde Hannan ve Freeman (1989), çevredeki değişikliklerin, mevcut örgütlerin yeniden biçimlendirilmesi veya yeni örgütlerin yaratılmasına değin, toplumu ciddi sorunlarla karşı karşıya bırakabileceğini ileri sürmektedirler. Böylece, toplumun mevcut ve/veya gelecekteki belirsizlik veya sorunlarla başa çıkmasına katkı vermek üzere izlenecek yol ve yöntemlerden birinin de örgüt yaratımı olduğu ifade edilebilir. Örgütlerin ortaya çıkışlarını, toplumsal çevrenin onayıyla ilişkilendiren Parson (1960) ise, özellikle örgütlerin kendilerine özgü işlev ve bağımsız varlıklarının sosyal olarak meşrulaştırılmasının, *-en azından başka<sup>3</sup>-* örgütlerin yaratılmasını destekleyeceğini ileri sürmektedir. Aynı çerçevede Aldrich de (1979); çevrelerinde daha uygun koşullar oluşturmak için örgütlerin devlet gücünü kullanmaya kalkışabileceklerini ileri sürerek, aslında örgütleri kuranların devlet gücünden şu veya bu şekilde yararlanmak isteyenler olabileceğinin işaretlerini vermektedir. Bir başka açıdan Scott (2003), daha eski araştırmalara da dayanarak, tarihsel süreçte bireyselliğin ortaya çıkması ile

<sup>3</sup> Yazar tarafından eklenmiştir.

özel amaçlı örgütlerin gelişmesi arasında karşılıklı, destekleyici ve yakın ilişki bulunduğunu ifade etmektedir. Hannan ve Freeman (1987) ise, çok daha iddialı olarak, bir alanda atalet yaratan güçlerin etkinliklerinin artması durumunda, örgüt popülasyonlarının yeni ve ayrık örgütler oluşturarak değişime konu olabileceğini ileri sürmektedirler. Bu çerçevede sosyo-kültürel yapılara daha çok gönderme yapan Meyer ve Scott (1983), modern kurumsal yapıların rasyonel bir örgüt yaratmanın kaynağı olduğunu; Aldrich (1979) ise, daha açık olarak egemen ulus devletlerin siyasi istikrar, tutarlı yasalar ve kaynak tahsisatını esas alan kurumsal düzenlemeleri desteklemeyi içeren öncül koşulları oluşturarak, örgüt yaratımını etkilediklerini ileri sürmektedir.

Örgüt yaratımını kimin üstlendiği sorusuna, kamu ve özel sektörü birlikte ele alarak Van de Ven (1993), örgüt kurmayı, kilit rolleri gerektiren kolektif bir başarımlık olarak ele almakla yanıt vermektedir. Aynı kapsamda Marret (1980) biçimsel grupların; Brint ve Karabel ise (1991) ise örgütsel elitlerin hazırlıklı ve arzulu olmaları halinde örgütlerin ancak kurulabileceklerini ve bu örgütlerin de ilgililerin çıkarlarına hizmet edeceğini ileri sürmektedirler. Dolayısıyla örgütsel yaratımın, sıradan bir iş olmaktan daha çok, belki özel kaynak ve yetkileri elinde bulunduran kesimlerin üstlendikleri grupsal bir faaliyet olduğu ileri sürülebilir.

## 2. Araştırma Tasarımı, Yöntem, Veri Ve Analizler

Mevcut araştırma, bir kamu örgütünün neden yaratıldığı sorusuna yanıt vermek üzere tasarlanmıştır. Bu gibi soruların çözümünde mutlaka çok farklı nicel veya nitel yöntemler kullanılabilecekse de bu araştırmada bir örnek olarak Kamu Denetçiliği Kurumu/Türk Ombudsmanı incelenmiştir. Araştırma açısından mevcut çalışmanın örnek olay yöntemine dayandırılmasının temel nedeni; çok iyi anlaşılammış fenomenlerin örnek olay incelemesi yoluyla araştırılmasının uygun olabileceğine dair değerlendirmeler (Eisenhardt, 1989) ile “neden” ve “nasıl” sorularına yanıt aramada örnek olay incelemelerinin uygun olduğuna dair varsayımlardır (Yin, 2003).

Çalışma sonucunda elde edilen bulgulara nasıl ulaşıldığını okuyucuların anlaması bakımından örnek olay incelemesinde, Türk Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kurulmasını gerektiren olaylar zinciri aşama aşama ele alınmıştır (Yin, 2003). Bu amaçla kullanılan veri, ikinci kaynaklardan tedarik edilmiştir. Aşağıda yer alan Tablo 1.'de araştırma sorusunun çözümü bakımından gerekli verinin toplandığı ikincil veri kaynakları sunulmuştur. Bu kaynaklardan elde edilen veri, basitçe kodlanıp tasnif edilerek nihayet bir kamu örgütü olarak Kamu Denetçiliği Kurumu'nun yaratılma gerekçeleri belirlenmiştir. Ayrıca belge incelemesi (arşiv araştırması) sonucu oluşturulan kategorilerin açıklanmasında, ilgili belgelerden kısa pasajlar halinde alıntılar yapılarak, bulguların delillendirilmesi sağlanmıştır.

Bu kapsamda, öncelikle Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumu'nun oluşturulması süreci, ana hatlarıyla bir bütün olarak ele alınmış, ardından araştırma sorusuna karşılık bulmak üzere analizler yapılmıştır.

Tablo 1. Araştırma Bağlamında İncelenen Metinler

Kaynak	Belge Adı	Tarihi
AB Parlamenterler Asamblesi	Conclusions of the meeting of the Assembly's Legal Affairs Committee with the Ombudsmen and Parliamentary Commissioners in Council of Europe member states	1975
AB Parlamenterler Asamblesi	Strengthening the institution of ombudsman in Europe	2013
AB Komisyonu	Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyon'un 1998 Düzenli Raporu	1998
AB Komisyonu	Türkiye 2005 İlerleme Raporu	2005
AB Komisyonu	Türkiye 2006 İlerleme Raporu	2006
AB Komisyonu	Katılım Ortaklığı Belgesinde Yer Alan İlkeler, Öncelikler ve Koşullara İlişkin 23 Ocak 2006 tarihli Konsey Kararı	2006
AB Komisyonu	Türkiye 2007 İlerleme Raporu	2007
AB Komisyonu	2006/35/EC Sayılı Kararın Feshine ve Türkiye ile Katılım Ortaklığının kapsadığı ilkeler, öncelikler ve koşullara dair bir Konsey Kararı	2008
AB Komisyonu	Türkiye 2008 İlerleme Raporu	2008
AB Komisyonu	Türkiye 2009 İlerleme Raporu	2009
AB Komisyonu	Türkiye 2010 İlerleme Raporu	2010
AK Parti	2002 Genel Seçimleri Seçim Beyannamesi	2002
AK Parti	2007 Genel Seçimleri Seçim Beyannamesi	2007
AK Parti	2011 Genel Seçimleri Seçim Beyannamesi	2011
AK Parti	Başbakan Konuşma Metni	2015
AB	Maastricht Antlaşması	1992
Resmi Gazete (RG)	Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programının Uygulanması, Koordinasyonu Ve İzlenmesine Dair Karar	2008
Resmi Gazete (RG)	28.9.2006 Günlü, 5548 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun Tümü'nün Anayasa'ya Aykırı Olduğuna ve İptaline Dair Karar	2009
Resmi Gazete (RG)	Saydamlığın Artırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi Stratejisi (2010-2014)	2010

Resmi Gazete (RG)	Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun	2010
Resmi Gazete (RG)	Yüksek Seçim Kurulu Kararı	2010
Resmi Gazete (RG)	Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu	2012
Resmi Gazete (RG)	Kamu Başdenetçiliği Seçimine İlişkin Karar	2012
Resmi Gazete (RG)	Anayasa Mahkemesi Kararı	2013
TBMM	Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı ve Gerekçesi	2000
SDE	Siyasi Partilerin Seçim Beyannameleri Üzerine Bir Karşılaştırma	2011
TBMM	Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ile İçişleri, Plan ve Bütçe ve Anayasa Komisyonları Raporları	2003
TBMM	Kamu Denetçiliği Kanunu Tasarısı	2005
TBMM	Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı ile Avrupa Birliği Uyum Komisyonu ve Anayasa Komisyonu Raporları	2012

## 2.1. Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu’nun Oluşturulması

Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu’nun yaratımı konusundaki temel çıkış noktası; Avrupa Konseyi Parlamenterler Asamblesi’nin 1975 yılında gerçekleştirdiği toplantıda aldığı 10 numaralı kararda Bakanlar Komitesi’nin; “henüz Ombudsman kurumuna sahip olmayan üye ülkelerin, ulusal, bölgesel ve/veya yerel düzeyde bu görevi yerine getirecek görevli(ler) atamayı gözönünde bulundurmaları” (AB Parlamenterler Asamblesi, 1975) yönündeki önerisi gibi görünmektedir. Asamble’nin, bu yönlü önerilerinin ana dayanağı, tam karşılığı ile “kötü yönetime (*maladministration*) karşı vatandaşları korumak” olarak özellikle vurgulanmakla birlikte; Ombudsman’ın, demokrasiyi, hukukun üstünlüğünü ve insan haklarını pekiştiren yaşamsal bir rol üstlenecek olması da mutlaka buna eklenmiş olmalıdır (AB Parlamenterler Asamblesi, 2013). Bu kapsamda Ombudsmana verdiği hassas rol ile Asamble’nin, idare karşısında, vatandaş bakımından bir denge unsuru olarak Ombudsman kurumunun geliştirilmesini önerdiği ileri sürülebilir.

Bunlara dayalı olarak, Konsey’in eski üyelerinden biri olan Türkiye’nin, Kamu Denetçiliği Kurumu’nu oluşturmaya dönük yoğun çabalarının, 7. Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda (1996-2000), “Kamu Hizmetlerinde Etkinliğin Artırılması Projesi” çerçevesinde, “Denetim ve Halkla İlişkilerin” geliştirilmesi amacıyla yapılacak bir düzenleme olarak “Kamu Denetçisi (Ombudsman) sisteminin kurulması” yönündeki teklif ile başladığı ileri sürülebilir (DPT, 1995). Bunun ardından hazırlanan 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda da (2001-2005) Kamu Denetçiliği Kurumu’nun oluşturulmasına dönük bir öneriye, “Kamu Hizmetlerinde Etkinliğin Artırılması” başlığı altında yer verilmiştir (DPT, 2000). Ancak hemen ifade etmek gerekir ki; Kamu Denetçiliği Kurumu gibi kritik roller üstlenmesi umulan ve tüzel kişiliğe sahip olacak bir örgütün yaratımı için, mutlaka çok iyi düzenlenmiş bir

kanuna ihtiyaç duyulacaktır. Zira Anayasa'nın 123. Maddesi, “kamu tüzelkişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur” (RG, 1982) hükmünü haizdir. Bu anlamda Kamu Denetçiliği Kurumu'nun yaratımı açısından ilk kodifikasyon girişimi, gerekçesinde, mezkur her iki Kalkınma Planına da atıf yapılarak Adalet Bakanlığı'nca hazırlanan ve 14/9/2000 tarihinde Bakanlar Kurulu'nca TBMM Başkanlığı'na arzı kararlaştırılan, 1/763 esas no.lu “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı'dır”. Ancak anılan kanun tasarısı Meclis Başkanlığı'na sunulmuş olmasına karşın, ilgili dönem içerisinde görüşülmesi mümkün olmamış ve mezkûr tasarı hükümsüz kalmıştır<sup>4</sup>.

Ombudsmanlık (Halk Denetçiliği) konusundaki ikinci girişim, Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ile gerçekleştirilmiştir. 20/10/2003 tarihinde TBMM Başkanlığı'na arzı kararlaştırılan, 1/731 esas no.lu tasarının 42. maddesinde yer alan düzenleme, “mahallî idareler bakımından, bir halk denetimi aracı olarak mahallî idareler halk denetçiliği sistemi” önermektedir (TBMM, 2003). Ancak anılan tasarı da 2004 yılında Cumhurbaşkanı'nca veto edilmiş ve TBMM'ye geri gönderilmiştir. Bundan sonra ise, anılan kanun ile ilgili herhangi bir çalışma yapılmamıştır.

Akim kalan bu girişimlerin ardından, Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumu'nun oluşturulması noktasında, her ne kadar AB İlerleme Raporlarında bir takım eleştiriler yapılmış olsa da (Örn: AB Komisyonu, 2005), kurumun yaratımına dönük kanun yapma girişimi bakımından 2006 yılına değin beklemek gerekmiştir. 2006 yılına gelindiğinde, 5521 sayılı “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu”, tasarı olarak hazırlanmış ve TBMM tarafından kabul edilerek onay amacıyla Cumhurbaşkanlığı'na sunulmuştur. Anılan kanun, Cumhurbaşkanı tarafından yayımlanması uygun bulunmayan 3., 4., 9., 11., 13., 15., 22., 26., 30., 33., geçici 1. ve 41. maddelerinin bir kez daha görüşülmesi için, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'na geri gönderilmiştir. Bunun ardından kanun, aynı yıl içerisinde Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu'nda yeniden görüşülerek, 5548 sayılı kanun olarak aynen kabul edilmiş ve 13/10/2006 tarihli ve 26318 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanmıştır. Ancak, yapılan başvuru üzerine Anayasa Mahkemesi, 27/10/2006 tarihli ve E. 2006/140, K. 2006/33 sayılı kararıyla; kanunun, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kurulmasını öngören geçici 1. maddesinin yürürlüğünü durdurmuş ve 25/12/2008 tarihli ve E. 2006/140, K. 2008/185 sayılı kararıyla da kanunun tümünü, Anayasa'nın 6., 87. ve 123. maddelerine aykırı görerek iptal etmiştir. Söz konusu iptal kararı, 4/4/2009 tarihli ve 27190 sayılı Resmî Gazete 'de yayımlanmış ve böylece Kamu Denetçiliği Kurumu'nun yaratımını sağlayacak yasal zemin oluşturulamamıştır. Bu karara göre; Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kurucu yasal dayanağı olarak ele alınan 5548 sayılı kanunun anayasal temelini olmaması, anılan kanunun iptal edilmesini gerektirmiştir (RG, 2009). Burada anılan kararın, AB İlerleme Raporlarında eleştirildiği hemen ifade edilmelidir (Örn: AB Komisyonu, 2009).

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun yaratımı açısından her ne kadar 2006 yılındaki yasa yapma girişimleri AYM iptaliyle sonuçlanmışsa da, hükümet tarafından Avrupa Birliği'ne uyum kapsamında bir Kamu Denetçiliği Kurumu'nun oluşturulması yönünde, iç ve dışa dönük bir takım taahhütlerde bulunduğu ifade edilebilir. Bu çerçevede, örneğin, AK Parti tarafından 2002, 2007 ve 2011 genel seçimlerine dönük hazırlanan Seçim Beyannamesi'nde Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kurulacağı yönünde bir taahhüt mevcuttur (AK Parti, 2002; 2007; 2011). Benzer şekilde, 2008 yılında oluşturulan “Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı'nda” siyasi kriterlerin yerine getirilmesi

<sup>4</sup> Hükümsüzlük kararı için bakınız: [www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tasari\\_teklif\\_gd.onerge\\_bilgileri?kanunlar\\_sira\\_no=1124](http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tasari_teklif_gd.onerge_bilgileri?kanunlar_sira_no=1124)



kapsamında, “tam anlamıyla işlevsel bir kamu denetçiliği kurumu kurulacağı da” ifade edilmektedir. Yine Ulusal Program'ın 23'üncü fasıl "yargı ve temel haklar" bölümü altında 2009 yılı itibariyle bir Kamu Denetçiliği kurumu kurulmasının planlandığı, bu amaçla 5.000'i ulusal ve 1.170.000'i AB kaynaklarından olmak üzere toplamda 1.175.000 Euro bir eğitim ve yatırım bütçesi öngörüldüğü ifade edilmelidir (RG, 2008).

Bunlarla birlikte, 2009 yılında Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan ilerleme raporunda; AYM'nin, “Anayasanın bu tür bir kurumun TBMM ile ilişkilendirilmesine izin vermediği” gerekçesiyle 2006 tarihli Kamu Denetçiliği Kurumu yasasını iptal ettiği, Ombudsmanlık sisteminin oluşturulması için Anayasada değişiklik yapılması gerektiği, ancak bunun için de TBMM'de gerekli mutabakatın sağlanamadığı belirtilmektedir. Devamla, “özellikle bağımsız bir insan hakları kurumunun ve Ombudsmanlık kurumunun kurulması bağlamında, insan haklarına ilişkin kurumsal çerçevenin güçlendirilmesi için daha çok çaba gösterilmesine ihtiyaç bulunmaktadır” denilmiştir. (www.ab.gov.tr/files/AB\_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye\_ilerleme\_rap\_20\_09.pdf) .

Tam da bu dönemlerde Türkiye'nin de taraf olduğu ve 2010/56 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile onaylanıp 27501 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren, “Saydamlığın Artırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi Stratejisi (2010-2014)” isimli antlaşmanın, ‘Stratejinin Temel Bileşenleri’ ana başlığı ve ‘Önemliye Yönelik Tedbirler’ alt başlığı altında “Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsman) kurulmasına ilişkin çalışmaların tamamlanması” şeklinde bir hükmün bulunduğu ifade edilmelidir (RG, 2010a).

Bunun ardından, Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararında belirtilen hususlar gözönünde bulundurularak, 5982 sayılı “Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un” 8. maddesiyle, Anayasa'nın 74. maddesinde değişiklik yapılmış ve ‘Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'na bağlı olarak kurulacak Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kuruluşu, görevi, çalışması ve inceleme sonucunda yapacağı işlemler ile Kamu Başdenetçi'si ve Kamu Denetçilerinin nitelikleri, seçimi ve özlük haklarına ilişkin usul ve esasların kanunla düzenleneceği’ (RG, 2010b) hükmüne bağlanmıştır. Söz konusu Anayasa değişikliği, 2010 yılında yapılan halkoylamasında kabul edilmiş ve kesin sonuçların Resmî Gazetede yayımlanmasıyla yürürlüğe girmiştir (RG, 2010c). Böylece bir önceki kanunun (5548) Anayasal dayanaksızlık nedeniyle AYM tarafından iptal edilmesindeki ana gerekçe ortadan kaldırılmış ve Kamu Denetçiliği Kurumu'nun yaratımını sağlayacak yeni bir kanun yapmanın önündeki en önemli engel ortadan kaldırılmıştır.

Nihayet,14/06/2012 tarihinde TBMM'de kabul edilen ve 29/06/2012 tarih ile 28338 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 6328 sayılı kanun ile Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kurulması mümkün olmuştur. Kanunun geçici 1. maddesine göre; “Başdenetçi ve denetçilerin seçimi ile Kamu Denetçiliği Kurumu'nun” kurulması ancak mümkün olabilecektir. Kanunun, “Kuruluş, Görev ve Çalışma İlkeleri” başlıklı, “Kuruluş” alt başlıklı 4. maddesinde ise, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'na bağlı, kamu tüzel kişiliğini haiz, özel bütçeli ve merkezi Ankara'da bulunacak şekilde kurulduğu hükmüne bağlanmıştır. Devamla maddede, kurumun Başdenetçilik ve Genel Sekreterlik'ten oluştuğu da ifade edilmiştir. Kanunun 5. maddesi ise, “idarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmak” (RG, 2012a) yönüyle görevlendirilerek Kurumun tesis edildiğine dair

bir hüküm barındırmaktadır. Burada hemen belirtmek gerekir ki; mezkur kanunun bazı maddelerinin yürürlüklerinin durdurulması ve iptali istemiyle her ne kadar ana muhalefet partisi tarafından Anayasa Mahkemesi'ne başvurulmuş ise de; yüksek mahkeme vermiş olduğu 2012/206 sayılı kararı ile istemleri reddetmiştir (RG, 2013).

Bütün bunların ardından yasanın gösterdiği şekilde Kamu Başdenetçisi'nin, Resmi Gazete'de yayımlanan 1028 no.lu 27/12/2012 tarihli TBMM kararı ile seçildiğinin duyurulması ve buna ek olarak Kamu Denetçilerinin de seçilmesi neticesinde kurulmuştur (RG, 2012b). Bunun ardından kurum, 29/3/2013 tarihi itibariyle şikayet başvuruları almaya başlamıştır (www.ombudsman.gov.tr/custom\_page-346-hakkimizda.html).

### **2.1.1. Türk Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Kuruluş Gerekçeleri**

Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kurulmasına ilişkin 3 temel gerekçe üretilmesi, eldeki metinlerin incelenmesi neticesinde mümkün olmuştur. Buna göre, özellikle AB üyeliğine aday bir ülke ve AB Konseyi'nin 1950'den beri üyesi olan Türkiye'yi, bir Kamu Denetçiliği Kurumu oluşturmaya, AB öneri ve raporlarının motive ettiği ileri sürülebilir. Doğrusu bu gerekçe, doğrudan AB'nin müdahalesi değil, ama genelleştirilerek ulusüstü aktörlerin müdahaleleri olarak kavramsallaştırılmıştır. Bunun hemen ardından, farklı hükümetlerce, bir kamu tüzel kişiliği olarak kurulması planlanan Kamu Denetçiliği Kurumu'na meşrutiyet kazandırmak üzere hazırlanan bütün kanun tasarılarında açıkça ifade edildiği gibi, kamu sektöründeki değişen kurumsal mantıklar, bir başka gerekçe olarak sıralanabilir. Mevcut araştırma çerçevesinde yapılan arşiv incelemeleri, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun yaratımı noktasında üçüncü önemli gerekçenin, politik vaat ve taahhütler olduğunu ortaya koymuştur. Aşağıda, bu üç temel gerekçeye ilişkin hem genel bir tartışma ve hem de bu çerçevede arşivlerden elde edilen metinler delil olarak sunulmuştur.

#### **2.1.1.1. Ulusüstü Aktörlerin Müdahaleleri**

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun yaratımı noktasında herhalde en yoğun ve kesintisiz baskı, bu mekanizmayı etkin olarak kullanan ve kurulmasını öneren AB ve bağlı organlarından gelmiş olmalıdır. Zira 1975 yılındaki Parlamenterler Asamblesi'nin kararından İlerleme Raporlarına değin birçok metinde, üye ülkeler kapsamında Türkiye'de de bir Ombudsmanlık sistemi kurulması önerilmekte ve yer yer politik eleştiriler yapılmaktadır (Örn: AB Parlamenterler Asamblesi, 1975; AB Komisyonu, 1998; 2005; 2006a; 2009).

Doğrusu AB bağlamında Kamu Denetçiliği Kurumu'ndan bahsederken, Maastricht kriterlerinden evvelemez söz etmek elzemdir. Zira anılan kriterlerin 8d maddesi, "birlik üyesi her vatandaşın, 138. md. doğrultusunda kurulmuş Ombudsmana müracaat edebileceği" konusunda bir hüküm bulundurmaktadır. Bu maddeye dayanak teşkil eden 138. maddeye bakıldığında ise, "Birliğin kurum veya organlarının faaliyetlerinden kaynaklanan kötü yönetim bağlamında, vatandaş veya uygun şekilde yerleşik diğer kişilerin şikâyetlerini almak üzere, Avrupa Parlamentosu'nun bir Ombudsman tayin etmesi gerektiği" hüküm altına alınmıştır (Maastricht Treaty, 1992).

1950 yılında AB Komisyonu üyesi olan ve 2005 yılından itibaren de üyelik müzakereleri sürdüren bir ülke olarak Türkiye'nin, AB müktesebatı doğrultusunda gerekli düzenlemeleri yapmak ve gereken kurum/kuruluşları oluşturmak sorumluluğunun mevcut

olduğunu burada yeniden belirtmek yerinde olacaktır. Kaldı ki, 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu kanununun gerekçesinde yer alan Anayasa Komisyonu raporunda, “Avrupa Birliği müktesebatının Kamu Denetçiliği Kurumu’nu oluşturmayı zorunlu kıldığı” belirtilmektedir. Aynı metinde yer alan AB Komisyonu raporunda tasarıya atfen,

“Tasarının temel amacı; idareyi yargı dışında denetleyen ama idareye de bağlı olmayan bir denetim sistemine olan ihtiyacın, Avrupa Birliğinin kendi bünyesinde ve üye ülkelerin çoğunda bulunan ve halkın şikâyetleriyle ilgilenen bir Kamu Denetçisi (Ombudsman) sisteminin Türkiye’de de kurulması yoluyla karşılanması ve idare ile vatandaş ilişkilerinde karşılaşılan uyuşmazlıkların etkin ve hızlı bir şekilde çözümünün sağlanmasıdır”

denilmektedir (TBMM, 2012). Yine aynı metnin 40. sayfasında mevcut muhalefet şerhinde ise;

“Kamu Denetçiliği, Avrupa Birliği (AB) tarafından da özel önem atfedilen konuların başında gelmektedir”

ifadesine yer verilmektedir. Aynı sayfada daha ilginç olarak “hükümetin hazırlanan bu tasarı ile AB tavsiyelerini *yüzeysel*<sup>5</sup> olarak ele aldığı” yönünde bir eleştiri de kendisine yer bulmuştur. Aynı metnin 48. sayfasında yer alan muhalefet şerhinde de;

“AB’ye katılım sürecinde, Kamu Denetçiliği biriminin kurulmasına dönük çabaların yoğunluk kazandığı”

ileri sürülmüştür. Doğrusu bu ifadeyle de, Türk Kamu Denetçiliği Kurumu’nun yaratımında AB’nin baskın rolü (veya müdahalesi) açıkça ifade edilmiştir.

Bunun öncesinde çıkartılan 2006 tarihli 5521 sayılı kanunun genel gerekçesine bakıldığında ise, çok açık olmasa da çeşitli “Avrupa ülkelerinde Ombudsman kurumunun mevcut olması” ile “Avrupa Birliği’nin de, Avrupa Birliği bürokrasisi tarafından yapılacak yanlış uygulamalara karşı üye ülke vatandaşlarının haklarını korumak üzere “Ombudsman” kurumunu oluşturulduğuna” (TBMM, 2005) gönderme yapılarak, Türk Kamu Denetçiliği Kurumu’na, Avrupa Birliği yönelimli meşru bir zemin hazırlanmak istenmiş gibi görünmektedir. Bunlardan belki daha ilginç olan, 2000 yılında TBMM Başkanlığı’na sevk edilen fakat görüşülmediğinden bahisle hükümsüz kalan “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı’nın” gerekçesinde, Kamu Denetçiliği Kurumu’nun AB ile olan bağlantısı oldukça zayıf bir gönderme yapılarak “Avrupa Birliğinin kendi bünyesinde ve üye ülkelerin çoğunda bulunan” (TBMM, 2000) Kamu Denetçisinden (Ombudsman) bahsedilmiş olmasıdır. Bu hususu ilginç yapan, Türkiye hakkında AB Komisyonunca 1998 yılında hazırlanan İlerleme Raporu’nda

“Bağımsız bir ombudsman atanması, uzun zamandan beri TBMM tarafından tartışılmaktadır. Bu düzenlemenin benimsenmesi, Türkiye’de insan haklarının korunmasını çok büyük ölçüde iyileştirecektir” (AB Komisyonu, 1998)

denilmiş olmasıdır. Bu ifadenin yer aldığı raporun yayınlanmasından kısa bir süre sonra, koalisyon hükümeti (DSP-ANAP-MHP) tarafından bir kanun teklifi hazırlanarak

<sup>5</sup> Yatay yazım vurgu amacıyla yazar tarafından yapılmıştır.

TBMM Başkanlığı'na sunulmuş olması, Ombudsman Kurumu'nun yaratımında, ulusüstü bir aktör olarak Avrupa Birliği'nin etkisini göstermesi bakımından önemlidir.

Öte yandan, 5521 sayılı kanunun AYM tarafından iptalinden sonra, ihtiyaç duyulan Anayasa değişikliği için çıkartılan 2010 tarih ve 5928 sayılı kanunun, Kamu Denetçiliği Kurumu'na ilişkin 9. maddesinin gerekçesinde,

“Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kurulup faaliyete geçirilmesi, Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı'nın da bir gereğidir”

denilerek, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun oluşturulmasında Avrupa Birliği'nin ne denli etkili olduğu, bir kez daha açıkça ortaya konmuştur. Bununla birlikte, AB Komisyonu tarafından hazırlanan Katılım Ortaklığı belgelerinde yer alan “Tam anlamıyla işleyen bir Ombudsman sistemini kurmayı amaçlayan mevzuatın uygulanması” (AB Komisyonu, 2006b; 2008a) yönündeki ifade ile Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kurulmasına dönük önerilere de yer verilmiştir. Benzeri şekilde Türkiye İlerleme Raporlarında da Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kurulmasına ilişkin önerilere yer verilmiştir. Örneğin; 2010 Yılı İlerleme Raporu'nda, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kurulması konusunda daha fazla çaba gösterilmesi ve siyasi destek sağlanması önerilirken (AB Komisyonu, 2010), 2007 ve 2008 yılı raporlarında, AYM'nin iptal başvurusu üzerine karar noktasında ilerleme sağlanamaması, kanunun yürürlüğünü askıya alması gibi konular eleştirilmekte ve Ombudsman kurumunun oluşturulması halinde sağlanacak yararları bahsedilmektedir (AB Komisyonu, 2007; 2008b). Ancak buradaki örneklerdense, 2005 yılında Komisyon tarafından yayımlanmış olan İlerleme Raporunu hususen ayrı ele almak gereklidir. Zira bu raporun 13. sayfasında yer alan;

“Ombudsman' kurulması konusunda hiçbir gelişme olmamıştır. Bu makam, kamu idaresinin etkinliğinin artırılmasında ve suiistimalin ortaya çıkarılmasında kilit bir kurum olacaktır”

ifadesiyle AB'nin, aday ülke Türkiye üzerinde, en azından Kamu Denetçiliği Kurumu'nun oluşturulması yönüyle ciddi bir baskı uyguladığı ileri sürülebilir.

### 2.1.1.2. Kamu Sektöründeki Kurumsal Mantık Değişimleri

Kurumsal mantıkları, “farklı kurumsal ve sosyal sektörlerde mevcut maddi uygulamalar ile kültürel söylemlere dayalı olarak, örgütlenme ve eylemde bulunmayı sağlayan ana ilkeler” (Thornton, 2004:3) şeklinde tanımlamak mümkündür. Yeni Kurumsal Kuram olarak isimlendirilen örgüt kuramı bağlamında ele alınan önemli hususlardan birisi olarak kurumsal mantıkların, “dünyayı algılama ve yorumlama biçimlerini şekillendiren örgütlenme ilkeleri” (Suddaby ve Greenwood, 2005) olarak da kavramlaştırılması olanaklıdır. Buna göre kurumsal mantıklar, belirli bir alanda yer alan bireysel veya örgütsel aktörlerden, bunların eylem ve faaliyetlerine kadar her şeyi hem var, hem de kontrol ederek her seferinde kendine uygun normlar, değerler ve inanışlar çerçevesinde bunların yeniden üretimini sağlar. Kurumsal mantıklar, aktörler bakımından salt özel sektörü değil, kamu kesimini de biçimlendirir. Bu anlamda çoğu kez alanlarda (sektörlerde) meydana gelen değişimlerin, kurumsal mantıklardaki değişikliklerle ilişkili olduğu kabul edilir. Zira Scott vd. 'ne (2000: 349) göre, “ ilgililerin sadece şeyleri farklı yapmalarına değil, aynı zamanda farklı şeyleri yapmalarına da neden olabilecek kurumsal mantıklardaki değişimlerdir”. Bu anlamda, son 10 yılda Türk kamu kesiminde meydana gelen oldukça köklü değişimleri, daha önce de temas

edildiği üzere kurumsal mantıklarda meydana gelen değişimlerin yarattığı ifade edilebilir. Genel olarak kamu kesimi ele alındığında, kurumsal mantıklardaki bu değişimleri, özellikle kanun yapma çalışmalarında tespit etmek olanaklıdır. Bu anlamda bir tasarı olarak hazırlansa da yürürlüğe giremeyen Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı'nın gerekçesinde ve Anayasa Komisyonu raporunda geçen şu ifadeler oldukça dikkat çekicidir:

“Rekabete açık bir dünyada, *halkın rızasına dayalı olmayan bir yönetim*<sup>6</sup>; insanlarını mutsuz kılmakta(...)”. “Küreselleşme ve sanayi toplumundan, bilgi toplumuna geçiş ve bunun sonucu halkın artan ve çeşitlenen taleplerinin *kamuda yeni bir yapılanmayı zorunlu kıldığı*(...)“ (TBMM, 2003).

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun yaratılmasını sağlayan siyasi aktör olarak AK Parti tarafından hazırlanan 2011 Genel Seçimleri Seçim Beyannamesi'nde mevcut olan;

“AK Parti siyasetinde kendi insanından korkan, her farklılığı düşmanlık olarak gören, milletin sesine kulak vermeyen ceberrut siyaset anlayışına yer yoktur”. (AK Parti, 2011)

ifadesi de en azından kurumsal mantıklarda meydana gelen değişimi ifade eder nitelikte kabul edilebilir.

Bu ifadelere bakıldığında, özellikle geçmişten bugüne kamu kesiminde hüküm süren ceberrut/tahakkümcü olarak isimlendirilebilecek bir yönetsel anlayıştan, hizmetkâr/emir alan bir anlayışa geçiş olduğuna dair izler elde etmek mümkündür. Kaldı ki Buğra (1994: 264), katı ve tahakkümcü bir devlet anlayışının olası nedenini; “1980 sonrası Türkiye’de resmi ideolojinin gereği olarak, genelde yönetsel unsurların güçlerinin genişletilmesine ve böylece karar mekanizmalarının merkezileştirilmesini sağlayacak biçimde devlet aygıtının yeniden örgütlenmesine” bağlamaktadır. Bu katı ve emredici yapının, toplumda yaşanan hızlı değişime ayak uyduramadığı ve bunun sonucunda da kamu tarafından sunulan hizmetlerin kalitesinin toplumsal talepleri karşılayacak düzeyden uzak kaldığı ileri sürülebilir (Gül, 2002). Doğrusu, kurumsal mantıklarda bir değişimden söz edildiğinde, Başbakan Davutoğlu'nun; “Artık devlet amir, vatandaş memur olmayacak; vatandaş amir, devlet ise o amire tabi memurdur” (AK Parti, 2015) yönündeki beyanı, herhalde oldukça kuvvetli bir delil olarak kabul edilmelidir.

Bu çalışma özelinde, kamu kesimindeki kurumsal mantık değişimlerini teşhis etmek açısından, 2000 yılından beri yaratılmaya çalışılan Kamu Denetçiliği Kurumu kanun tasarılarına (bunların gerekçelerine) ve bunlara temel teşkil eden Beş Yıllık Kalkınma planlarına bakmak gereklidir. Buna göre, 7. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda Kamu Denetçiliği Kurumu'nun oluşturulmasına ilişkin gerekçeler izah edilirken;

“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 sonucunda ortaya çıkmış olan (...) halkın şikayetleriyle ilgilenen bir Kamu Denetçisi (ombudsman) sisteminin Türkiye’de de kurulması sağlanacaktır” (DPT, 1995).

denilerek, Ombudsman örneğinde kamu kesiminde hizmetçi bir yapısal dönüşümün

<sup>6</sup> Yatay yazım vurgu amacıyla yazar tarafından yapılmıştır.

işaretleri verilmiştir. Benzeri bir ifadenin 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda da mevcut olduğu ifade edilmelidir.

Bu planlara dayalı olarak hazırlanan kanun tasarılarının gerekçelerine bakıldığında; 2000 yılında TBMM Başkanlığı'na sunulan Kamu Denetçiliği Kanun Tasarısı'nın genel gerekçesinde yer alan;

“Kamu yönetiminin dünyada ve ülkemizdeki değişme ve gelişmelere paralel olarak yeniden yapılanması ihtiyacı, her geçen gün artarak devam etmektedir. O nedenle, kamu hizmetleri ile ilgili devlet görevlilerinin yeniden değerlendirilmesi ve halkın şikâyetlerini en aza indirecek bir yönetim anlayışının yerleştirilmesi zorunluluk arz etmektedir” (TBMM, 2000).

ifadesi, yine Türkiye’de kamu kesimindeki kurumsal mantık değişimlerinin sinyallerini barındırması bakımından önemli görülmelidir.

Kamu Denetçiliği Kurumu açısından bakıldığında, kamu kesiminde kurumsal mantıkların değiştiğini gösteren ve ilgili yasal düzenlemelerde yer alan bazı emarelerden söz etmek de mümkündür. Örneğin; 2012 yılında TBMM Başkanlığı'nca hazırlanan “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı ile Avrupa Birliği Uyum Komisyonu ve Anayasa Komisyonu Raporları” başlıklı dökümanda yer alan değerlendirmede mevcut;

“Kapsamı giderek genişleyen idare-birey (vatandaş) ilişkilerinden kaynaklanan şikâyetlere etkin ve hızlı çözümler getiren, idarenin işleyişi ile ilgili şikâyetleri inceleyen ve önerilerde bulunan bir kuruma ihtiyaç duyulması” (TBMM, 2012),

yönündeki ifade, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun yaratımı bakımından, kamu kesiminde meydana gelen kurumsal mantık değişimlerinin temel işaretlerinden birisi gibi görünmektedir. Bu kapsamda yapılan değerlendirmeler, kurumsal mantıklarda meydana gelen değişimler ekseninde ortaya çıkan reformist hareketlerin temel nedenlerini içermekte ve daha ötesinde –örtük de olsa- bu hareketlerin neticesinde karşılaşılan yeni örgüt yaratımlarının bir başka gerekçesi olarak tasnif edilebilmektedir.

### 2.1.1.3. Politik Vaat ve Taahhütler

Türk Kamu Denetçiliği Kurumu'nun yaratımı açısından dikkate değer bir başka gerekçe, politik aktörlerin vaat ve taahhütleri olarak tasnif edilebilir. Daha önce de değinildiği üzere, “elit aktörlerin” hazırlıklı ve arzulu olmaları durumunda ancak yeni örgütlerin kurulması mümkün olabilmektedir (Brint ve Karabel, 1991). Bu anlamda toplumsal talep ve beklentilere karşılık vermesi gereken politik aktörlerin, yeni örgütlerin yaratımını temel alan faaliyetlere girişmeleri olanaklı görünmektedir. Kamu Denetçiliği Kurumu açısından bakıldığında, özellikle beklentilere karşılık verebilmek adına politik aktörlerin çoklu denemeleri sonucunda ancak bu örgütsel aktörün yaratımı mümkün olabilmektedir.

Politik aktörlerin, özellikle yürütme gücünü elinde bulunduran politik aktörlerin (AY, md. 8), Kamu Denetçiliği Kurumu gibi özerk ve tüzel kişiliği haiz örgütsel aktörler eliyle kendi kendilerini denetlemeye yönelmelerini, işin doğrusu politik taahhüt ve vaatlerle açıklamak olası görünmektedir. Zira 2002 yılında yapılan genel seçimlere dönük olarak AK Parti tarafından çıkartılan Seçim Beyannamesi'ne bakıldığında, işin doğrusu böyle bir

taahhüdün ileri sürüldüğü anlaşılmaktadır. Aşağıda yer alan metin, bu seçim beyannamesi kapsamında, politik aktörlerce ileri sürülen bir proje gibi görünmektedir.

“Kamu yönetiminin denetlenmesinde ve insan haklarının korunmasında kamu denetçisi (Ombudsman) yöntemi, hukuki alt yapısı oluşturularak, etkili bir şekilde kullanılacak ve yerel düzeyde de Ombudsman uygulaması getirilecektir”. (AK Parti, 2002: 35)

Dikkat edilecek olursa, bu metinde hükümet kurmaya namzet bir aktör olarak AK Parti, sadece genel bir Ombudsman oluşturmaktan değil, bunun ötesine geçerek bir yerel Ombudsman da oluşturmak taahhüdünde bulunmaktadır. Bu veya benzeri bir kurumun oluşturulması için yapılan ilk girişimin 2003 yılında hazırlanan Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı’nda “mahallî idareler halk denetçiliği” adıyla yer aldığını ifade etmek gereklidir. İkinci girişim ise, Cumhurbaşkanı tarafından veto edilen 2006 tarihli 5521 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ve bunun aynıyla kabul edilip kanunlaştırılmış halini içeren, fakat AYM tarafından iptal edilen aynı tarihli 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kanunu’dur.

2007 genel seçimlerine gelindiğinde, bir dönem önce iktidar olmuş ve Kamu Denetçiliği Kurumu oluşturma girişimleri nakıs kalmış AK Parti tarafından hazırlanmış olan seçim beyannamesinde yine;

“Halk denetçisi (Ombudsman) düzenlemeleri sonuçlandırılacak, merkezi ve yerel düzeyde etkili bir şekilde kullanılacaktır”. (AK Parti, 2007: 155)

denilerek, yine Kamu Denetçiliği Kurumu’nun hem merkezde hem de yerel olarak oluşturulması noktasında, yeni bir taahhütte bulunulmuştur. Ancak bu taahhüdün de yerine getirilmesi, özellikle bir önceki kanunun iptal edilmesinde öne çıkan Anayasal dayanak sorunu nedeniyle bir miktar gecikmiştir. Nihayet 2010 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile bireylere Kamu Denetçisi’ne başvuru hakkı getirilmiş ve 2012 yılında çıkartılan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile ancak Kamu Denetçiliği sistemi ile ilgili iktidar partisi olan siyasi aktörce verilen taahhütler yerine getirilmiştir. Bu çerçevede AK Parti’nin 2011 Genel Seçimleri Seçim Beyannamesi’nde yer alan aşağıdaki ifade, Kamu Denetçiliği Kurumu’na ilişkin siyasi taahhütler açısından önemli görünmektedir:

“Bireylere kamu denetçisine başvuru hakkı getirilmiş ve bu yolla idarenin işleyişinin denetlenmesi sağlanmıştır”. (AK Parti, 2011: 10)

Aynı metinde yer alan, “AK Parti siyasetinde kendi insanından korkan, her farklılığı düşmanlık olarak gören, milletin sesine kulak vermeyen ceberrut siyaset anlayışına yer yoktur” (AK Parti, 2011: 8) ifadesi, burada yer verilen taahhütlere ilişkin temel gerekçe bir gerekçe olarak kabul edilebilir. Buna benzer olarak Stratejik Düşünce Enstitüsü tarafından hazırlanan “Siyasi Partilerin Seçim Beyannameleri Üzerine Bir Karşılaştırma” isimli yayında; “AK parti, yeni dönemde Ombudsmanlık kurumunun kurulacağını, istinaf mahkemelerinin oluşturulacağını ve yargılamayı hızlandıracak tedbirlerin alınmasına devam edileceğini de vaat etmektedir” (SDE, 2011: 7) denilerek, doğrusu, siyasi bir taahhüt olarak Kamu Denetçiliği Kurumu’nun yaratıldığına dair önemli bir delil sunulmaktadır.

## 2.2. Tartışma

Mevcut çalışma, Kamu Denetçiliği Kurumu örneğinde, bir örgütün ve özel olarak bir kamu örgütünün neden yaratıldığı sorusuna odaklı olarak tasarlanmıştır. Bu çerçevede özel bir kuram lensiyle araştırma sorusunun ele alınması yerine, daha genel olarak örgüt-çevre ilişkileri kapsamında inceleme yapılmıştır. Doğrusu literatürde, örgütsel yaratımın (özellikle de kamu örgütlerinin) gerekçeleri bakımından çok fazla kaynağa rastlamak olanaklı olmasa da, bu çalışmada ele alınan soru ve ilişkili örgüte dair, oldukça nitelikli yaratılma gerekçeleri elde edildiği ifade edilmelidir.

Buna göre özellikle ulusüstü aktör olarak isimlendirilebilecek AB veya bağlı örgütlerinin, Türkiye ve diğer AB üyesi veya namzedi ülkelerde Ombudsman Kurumu'nun oluşturulması noktasında önerilerde bulunduğu, baskı yaptığı ve yer yer eleştiriler geliştirdiği, yapılan arşiv araştırması ve buna dayalı belge incelemelerinden anlaşılmıştır. Doğrusu Pennings'in de (1982) örgütsel yaratımın, örgütün içinden çıkacağı sosyo-ekonomik niteliklere dayandığını ileri sürmesi, bir anlamda burada zikredilen ulusüstü aktör baskısını açıklayıcı olabilir. Yine Kimberley (1979) ve Aldrich (1990) gibi yazarların, kamu ve özel sektörlerde politik, ekonomik, sosyal ve psikolojik faktörlerin örgüt yaratımı bakımından etken olabileceğini ileri sürmeleri, AB gibi aktörlerin, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun yaratımı noktasında üstlendiği rolü anlamada yardımcı olabilecektir.

Öte yandan, çalışma kapsamında incelenen metinlerden elde edilen veriye göre, kamu kesiminde son 10 yılda yaşanan kurumsal mantık değişimlerinin, Kamu Denetçiliği Kurumu özelinde yeni bir örgüt yaratımına olanak sağladığı ifade edilmelidir DiMaggio ve Powell (1991: 30) bu süreci, aktörler tarafından çoklu mantıkların kullanılması olarak değerlendirmişlerdir. Aynı kapsamda Scott (2003), örgütlerin hem sosyal, kültürel ve politik değişimlerin meydana gelmesine yardımcı olduklarını, hem de bu değişimler sonucunda yaratıldıklarını ifade etmekte, dolayısıyla bu çalışma ile elde edilen bulguyu destekler mahiyette bir önerme ileri sürmektedir. Ancak böyle bir durum kendiliğinden olmayacağından, AB Parlamenterler Asamblesinin de önerdiği üzere devletin; “Ombudsmanın görevini yerine getirebilmesi bakımından gerekli kaynakları sağlaması, onun kamusal bilinirliğinin artırılması ve Ombudsman dostu bir ortam yaratılması zorunluluğu olduğunu” ifade etmek gereklidir (AB Parlamenterler Asamblesi, 2013).

Çevrenin, kamu yönetiminin yanıt verebilirliği açısından bu düzeyde belirleyici olması; politikacı ve bürokratların, kamusal gereksinim ve taleplere karşı duyarlı, reaktif ve sempatik olma zorunluluklarına dayalıdır ve haliyle dinamik bir toplumda bunu başarabilmek, sistematik bir yaklaşım izlemeyi gerektirmektedir (Vigoda, 2002). Aynı şekilde Aldrich ve Pfeffer, örgütlerin çevrelerine verdikleri tepkilerin, çevresel koşullar doğrultusunda bilinçli ve planlı olduğunu ileri sürmektedirler (Aldrich ve Pfeffer, 1976). Dolayısıyla politik aktörlerin, vaat ve taahhütleri de yeni bir örgütün yaratılması anlamında önemli bir gerekçe olarak kabul edilebilir. Daha önce de değinildiği gibi, bu tip aktörlerin hazırlıklı, arzulu olmaları ve girişimde bulunmaları halinde ancak yeni örgütler yaratılabilir (Brint ve Karabel, 1991). Bu anlamda Rao vd. de (2000) “yeni örgüt biçimlerinin yapılandırılmasını, kolektif eyleme dayanan bir politik proje olarak” ele alarak, en azından yeni örgütlerin yaratımında, aktörlerin eylemlerini motive eden niyetlerine zımni de olsa bir gönderme yapmışlardır.



## SONUÇ

Mevcut çalışma, yeni bir örgütün neden yaratıldığı sorusuna, bir kamu örgütünün (Türk Kamu Denetçiliği Kurumu) kuruluşunu inceleyerek yanıt vermiştir. Buna göre örgütlerin kurulmasında, ulus/uluslararası veya ulusüstü politik aktörlerin baskı ve önerilerinin etkili olabileceği ileri sürülebilir. Örgüt yaratımı bakımından bu çalışma sonucunda ortaya çıkartılan bir başka neden ise, kurumsal mantıklarda meydana gelen değişimlerdir. Alanları ve bireysel ve/veya örgütsel aktörlerin eylem ve faaliyetlerini biçimlendiren kurumsal mantıkların değişimi halinde, değişimin gerçekleştiği alanda yeni kurumsal mantığın varlığını gösteren yeni tip aktörlerin ortaya çıkması da beklenecektir. Dolayısıyla kurumsal mantıkların değişimi ile birlikte yeni tip örgütlerin ortaya çıkması, bu yeni tip örgütsel aktörlerin, yeni kurumsal mantığın temsilcisi olarak görünecekleri anlamına da gelecektir. Son olarak çalışma bulguları, örgütsel yaratımın bir gerekçesinin de politik aktörlerin vaat ve taahhütleri olduğunu göstermektedir. Buna göre gerek örgütsel aktörler olarak siyasi partiler ve gerekse bireysel politik aktörlerin, vaat veya taahhüt ettikleri projelerin gerçekleşmesi bakımından yeni örgüt yaratımına yöneldikleri ifade edilebilir.

Çalışmanın kendi ölçeğinde bir takım kısıtları mevcuttur. Buna göre, ilgili literatürün zengin olmaması ve çalışmanın belirli bir kuram lensiyle çalışılmak yerine, genel olarak örgüt-çevre ilişkileri bağlamında ele alınması, onun zayıf yanlarını oluşturmaktadır. Bununla birlikte, çalışmada salt ikincil kaynaklardan elde edilen verilerin kullanılması da bir başka kısıt olarak görünmektedir.

**KAYNAKÇA**

- AB Parlamenterler Asamblesi (1975). “Conclusions of the meeting of the Assembly's Legal Affairs Committee with the Ombudsmen and Parliamentary Commissioners in Council of Europe member states”, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=14791&lang=en> (04.03.2015)
- AB Parlamenterler Asamblesi (2013). “Strengthening the institution of ombudsman in Europe”,  
[www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=19786&lang=en](http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=19786&lang=en)  
(05.03.2015)
- AB Komisyonu (1998). “Türkiye’nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyon’un 1998 Düzenli Raporu”,  
[www.ab.gov.tr/files/AB\\_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye\\_Ilerleme\\_Rap\\_1998.pdf](http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_1998.pdf) (14.03.2015)
- AB Komisyonu (2005). “Türkiye 2005 İlerleme Raporu”,  
[www.ab.gov.tr/files/AB\\_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye\\_ilerleme\\_rap\\_2005.pdf](http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2005.pdf) (12.03.2015)
- AB Komisyonu (2006a). “Türkiye 2006 İlerleme Raporu”,  
[www.ab.gov.tr/files/AB\\_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye\\_ilerleme\\_rap\\_2006.pdf](http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2006.pdf) (17.03.2015)
- AB Komisyonu (2006b). “Katılım Ortaklığı Belgesinde Yer Alan İlkeler, Öncelikler ve Koşullara İlişkin 23 Ocak 2006 tarihli Konsey Kararı”,  
[www.abgs.gov.tr/files/AB\\_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye\\_Kat\\_Ort\\_Belg\\_2006.pdf](http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye_Kat_Ort_Belg_2006.pdf) (23.03.2015)
- AB Komisyonu (2007). “Türkiye 2007 İlerleme Raporu”,  
[www.ab.gov.tr/index.php?p=46224&l=1](http://www.ab.gov.tr/index.php?p=46224&l=1) (29.03.2015)
- AB Komisyonu (2008a). “2006/35/EC Sayılı Kararın Feshine ve Türkiye ile Katılım Ortaklığının kapsadığı ilkeler, öncelikler ve koşullara dair bir Konsey Kararı”,  
[www.ab.gov.tr/files/AB\\_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye\\_Kat\\_Ort\\_Belg\\_2007.pdf](http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye_Kat_Ort_Belg_2007.pdf) (04.03.2015)
- AB Komisyonu (2008b). “Türkiye 2008 İlerleme Raporu”,  
[www.ab.gov.tr/index.php?p=46224&l=1](http://www.ab.gov.tr/index.php?p=46224&l=1) (12.03.2015)
- AB Komisyonu (2009). “Türkiye 2009 İlerleme Raporu”,  
[www.ab.gov.tr/index.php?p=46224&l=1](http://www.ab.gov.tr/index.php?p=46224&l=1) (04.04.2015)
- AB Komisyonu (2010). “Türkiye 2010 İlerleme Raporu”,  
[www.ab.gov.tr/index.php?p=46224&l=1](http://www.ab.gov.tr/index.php?p=46224&l=1) (16.03.2015)

- AK Parti (2002). “2002 Genel Seçimleri Seçim Beyannamesi”, [www.tbmm.gov.tr/eyayin/GAZETELER/WEB/KUTUPHANEDE%20BULUNAN%20ODIJITAL%20KAYNAKLAR/KITAPLAR/SIYASI%20PARTI%20YAYINLARI/200304063%20AK%20PARTI%20SECIM%20BEYANNAMESI%202002/200304063%20AK%20PARTI%20SECIM%20BEYANNAMESI%202002%200000\\_0000.pdf](http://www.tbmm.gov.tr/eyayin/GAZETELER/WEB/KUTUPHANEDE%20BULUNAN%20ODIJITAL%20KAYNAKLAR/KITAPLAR/SIYASI%20PARTI%20YAYINLARI/200304063%20AK%20PARTI%20SECIM%20BEYANNAMESI%202002/200304063%20AK%20PARTI%20SECIM%20BEYANNAMESI%202002%200000_0000.pdf) (04.04.2015)
- AK Parti (2007). “2007 Genel Seçimleri Seçim Beyannamesi”, [http://kurzman.unc.edu/files/2011/06/AKP\\_beyanname-2007.pdf](http://kurzman.unc.edu/files/2011/06/AKP_beyanname-2007.pdf) (13.04.2015)
- AK Parti (2011). “2011 Genel Seçimleri Seçim Beyannamesi”, [www.minelokbeyaz.com.tr/upload/Node/2367/files/beyanname2011.pdf](http://www.minelokbeyaz.com.tr/upload/Node/2367/files/beyanname2011.pdf) (04.04.2015)
- AK Parti (2015). [www.akparti.org.tr/site/haberler/yeni-devlet-halkinin-hizmetinde/67946#1](http://www.akparti.org.tr/site/haberler/yeni-devlet-halkinin-hizmetinde/67946#1) (10.04.2015)
- ALDRİCH E. Howard (1979). **Organizations and Environments**, New Jersey: Prentice-Hall
- ALDRİCH E. Howard (1990). “Using an ecological perspective to study organization founding rates”. **Entrepreneurship Theory and Practice**, Vol: 14(3), ss.7-24.
- ALDRİCH E. Howard ve Pfeffer Jeffrey (1976). “Environments and Organizations”, **Annual Review of Sociology**, Vol. 2, s. 79-105
- ALDRİCH E. Howard ve Martinez A. Martha (2001). “Many are Called, but Few are Chosen: An Evolutionary Perspective for the Study of Entrepreneurship”, **Entrepreneurship Theory and Practice**, Vol: 25(4), s. 41–56
- AUDIA G. Pino, Freeman H. John ve Reynolds D. Paul (2006). “Organizational Foundings in Community Context: Instruments Manufacturers and Their Interrelationship with Other Organization”, **Administrative Science Quarterly**, Vol: 51, s.381-419
- BRINT Steven ve Karabel Jerome (1991). Institutional Origins and Transformations: The Case of American Community Colleges, W.W. Powell ve P.J. DiMaggio (Ed), **The new institutionalism in organizational analysis** içinde s. 337-360, Chicago: The University of Chicago Press
- BUĞRA Ayşe (1994). **State and Business in Modern Turkey**, New York: State University of New York Press
- CHRISTIENSEN Tom, Laegreid Per, Roness G. Paul ve Rovik A. Kjell (2007). **Organization Theory and the Public Sector**, London: Routledge
- DELACROIX Jacques ve Carrol Glenn R. (1983). “Organizational Foundings: An Ecological Study of the Newspaper Industries of Argentina and Ireland”. **Administrative Science Quarterly**, Vol. 28, No. 2, s. 274-291

- DIMAGGIO J. Paul ve Powell W. Walter (1991). "Introduction", W.W. Powell ve P.J. DiMaggio (Ed), *The new institutionalism in organizational analysis* içinde s. 1-41, Chicago: The University of Chicago Press
- DPT/Devlet Planlama Teşkilatı (1995). 7. Beş Yıllık Kalkınma Planı, [www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/3/plan7.pdf](http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/3/plan7.pdf) (04.03.2015)
- DPT/Devlet Planlama Teşkilatı (2000). 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı, [www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/3/plan8.pdf](http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/3/plan8.pdf) (04.03.2015)
- EISENHARDT M.K. (1989). "Building Theories from Case Study Research". **Academy of Management Review**, Vol 14(4), s. 532-550
- FERLIE Ewan, Hartley Jean ve Martin Steve (2003). "Changing Public Service Organizations: Current Perspectives and Future Prospects", **British Journal of Management**, Vol: 14, s.1-14
- FRIEDLAND Roger Alford (1991). "Bringing Society Back in: Symbols, Practices, and Institutional Contradictions", Walter W. Powell ve Paul J. DiMaggio (Ed.), **The New Institutionalism in Organizational Analysis** içinde, s. 232-263, Chicago: The University of Chicago Press
- GÜL Hasan (2002). "Kamu Kuruluşlarında Elektronik Hizmetlerin Yaygınlaştırılması (E-Devlet)", **Maliye Dergisi**, Sayı:140, s.
- HANNAN Michael ve Freeman John (1977), "The population ecology of organizations." **American Journal of Sociology**, Vol: 82, s.929-964.
- HANNAN Michael ve Freeman John (1987), "The Ecology of Organizational Founding: American Labour Unions, 1836-1985", **American Journal of Sociology**, Vol: 92(4), s.910-943
- Hannan Michael ve Freeman John (1989). **Organizational Ecology**, Cambridge: Harvard University Press.
- KIMBERLEY R. John (1979), "Issues in the Creation of Organizations: Initiation, Innovation, and Institutionalization", **The Academy of Management Journal**, Vol: 22(3), s.437-457
- Maastricht Treaty (1992). [www.eurotreaties.com/maastrichtec.pdf](http://www.eurotreaties.com/maastrichtec.pdf) (12.04.2015)
- MARRET Cora B. (1980). "Influences on the Rise of New Organizations: The Formation of Women's Medical Societies", **Administrative Science Quarterly**, Vol. 25(2), s. 185-199

- MEYER, John W., and W. Richard Scott (1983). **Organizational Environments: Ritual and Rationality**, California: Sage.
- NILS Brunsson, Kerstin Sahlin-Andersson (2000). "Constructing Organizations: The Example of Public Sector Reform", **Organization Studies**, Vol: 21, s.721-746
- PARSON Talcott (1960). *Structure and Process in Modern Societies*, Illinois: Free Press.
- PENNINGS M. Johannes (1982). "Organizational Birth Frequencies: An Empirical Investigation", **Administrative Science Quarterly**, Vol: 27(1), s. 120-144.
- PFEFFER Jeffrey (1972). "Merger as a Response to Organizational Interdependence". **Administrative Science Quarterly**, Vol. 17(3), s. 382-39
- PFEFFER Jeffrey ve Salancik R. Gerald (2003), *The External Control of Organizations*, California:Stanford University Press
- RAINEY G. Hal ve Milward Brinton (1983). "Public Organizations: Policy Networks and Environments". Hall H. Richard ve Quinn E. Robert (Ed.), **Organizational Theory and Public Policy** içinde, s. 133-147, California: Sage
- RAO Hayagreeva, Morrill Calvin ve Zald N. Mayer (2000). "Power Plays: How Social Movements and Collective Action Create New Organizational Forms", **Research in Organizational Behaviour**, Vol: 22, s. 239–282.
- SCOTT W. Richard, Ruef Martin, Mendel J. Peter ve Caronna A. Carol (2000). *Institutional Change and Healthcare Organizations: From Professional Dominance to Managed Care*, Chicago: The University of Chicago Press.
- SCOTT W. Richard (2003). **Organizations; Rational, Natural, and Open Systems**, New Jersey: Pearson Education International (Prentice Hall)
- STRATEJİK DÜŞÜNCE ENSTİTÜSÜ (2011). "Siyasi Partilerin Seçim Beyannameleri Üzerine Bir Karşılaştırma", Ankara: SDE Yayınları
- STINCHCOMBE, Arthur L. (1965). "Social Structure and Organizations," James G. March (Ed.), **Handbook of Organizations** içinde, s. 1 42-193, Chicago: Rand McNally.
- SUDDABY Roy ve Greenwood Royston. (2005). "Rhetorical strategies of legitimacy", **Administrative Science Quarterly**, Vol: 50, s. 35-67.
- THORNTON H. Patricia (2004). **Markets from Culture: Institutional Logics and Organizational Decisions in Higher Education Publishing**, California: Stanford University Press.

TRACEY Paul, Phillips Nelson ve Jarvis Owen (2011). “Bridging Institutional Entrepreneurship and the Creation of New Organizational Forms: A Multilevel Model”, **Organization Science**, Vol. 22(1), s. 60-80

TUCKER David J., Singh Jitendra V. ve Meinhard Agnes G. (1990). “Organizational Form, Population Dynamics, and Institutional Change: The Founding Patterns of Voluntary Organizations”, **The Academy of Management Journal**, Vol. 33(1), s.151-178

Van De Ven H. Andrew (1993). “The Development of and Infrastructure for Entrepreneurship”, **Journal of Business Venturing**, Vol: 8, s.211-230

VIGODA Eran (2002). “From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens, and the Next Generation of Public Administration”, **Public Administration Review**, Vol: 62(5), s. 527-540

WORTMAN S. Max (1987). “Entrepreneurship: An Integrating Typology and Evaluation of the Empirical Research in the Field”, **Journal of Management**, Vol: 13(2), s.259-279

Yin K. Robert (2003). **Case study research: Design and methods**, Thousand Oaks: Sage

### **Yasal Metinler**

RG/Resmi Gazete (1982). “Türkiye Cumhuriyeti Anayasası”, RG Tarih: 20 Ekim 1982, RG Sayı: 17844

RG/Resmi Gazete (2008). “Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programının Uygulanması, Koordinasyonu Ve İzlenmesine Dair Karar”, RG Tarih: 31 Aralık 2008, RG Sayı: 27097 (5. Mükerrer)

RG/Resmi Gazete (2009). “28.9.2006 Günlü, 5548 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun Tümünün Anayasa'ya Aykırı Olduğuna ve İptaline Dair Karar (E.No:2006/140)”, RG Tarih: 04 Nisan 2009, RG Sayı: 27190

RG/Resmi Gazete (2010a). “Saydamlığın Artırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi Stratejisi (2010-2014)”, RG Tarih: 22 Şubat 2010, RG Sayı: 27501

RG/Resmi Gazete (2010b). “Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”. RG Tarih: 13 Mayıs 2010 RG Sayı: 27580

RG/Resmi Gazete (2010c). “Yüksek Seçim Kurulu Kararı”, RG Tarih: 23 Eylül 2010 RG Sayı: 27708

RG/Resmi Gazete (2012a). “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu”, RG Tarih: 29 Haziran 2012, RG Sayı: 28338

RG/Resmi Gazete (2012b). “Kamu Başdenetçiliği Seçimine İlişkin Karar”, RG Tarih: 4 Aralık 2012, RG Sayısı: 28487

RG/Resmi Gazete (2013). “Anayasa Mahkemesi Kararı”, RG Tarih: 25 Mayıs 2013, RG Sayı: 28657

TBMM (2000). “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı ve Gerekçesi”, [www2.tbmm.gov.tr/d21/1/1-0763.pdf](http://www2.tbmm.gov.tr/d21/1/1-0763.pdf) (04.04.2015)

TBMM (2003). “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ile İçişleri, Plan ve Bütçe ve Anayasa Komisyonları Raporları”, [www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss349m.htm](http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss349m.htm) (04.04.2015)

TBMM (2005). “Kamu Denetçiliği Kanunu Tasarısı (gerekçeli)”. [www2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-1158.pdf](http://www2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-1158.pdf) (04.04.2015)

TBMM (2012). “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı ile Avrupa Birliği Uyum Komisyonu ve Anayasa Komisyonu Raporları”, [www.kgm.adalet.gov.tr/Tasariasamalari/Kanunlasan/2012Yili/Kanmetni/6328ss.pdf](http://www.kgm.adalet.gov.tr/Tasariasamalari/Kanunlasan/2012Yili/Kanmetni/6328ss.pdf) (04.04.2015)