İngiltere’de Ombudsmanın Etkinliği: Nitel Bir Çalışma* 1

Doç. Dr. Kadir Caner Doğan

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-3476-8865>Gümüşhane Üniversitesi, Gümüşhane İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi
Bölümü, Gümüşhane – TÜRKİYE

Kübra Kaya

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-7695-6242>Gümüşhane Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Gümüşhane –
TÜRKİYE**Makale Geçmişi**

Geliş: 12.10.2021

Kabul: 19.12.2021

On-line Yayın: 31.12.2021

Anahtar Kelimelerİngiltere
Ombudsman
Denetim
Etkinlik
Nitel Analiz**Araştırma Makalesi**

* “COPE-Dergi Editörleri İçin Davranış Kuralları ve En İyi Uygulama İlkeleri” beyanları: Bu çalışma için herhangi bir çıkar çatışması bildirilmemiştir. Bu çalışma için etik kurul onayı gerekmemektedir.

DOI:

<http://dx.doi.org/10.29228/JASSS.54177>**Öz**

Ombudsman, dünyada ilk olarak 18. Yüzyılda İsveç’te ortaya çıkmış bir olgu ya da kavramdır. II. Dünya Savaşı’ndan sonra hızla dünya üzerinde yayılım göstermiştir. Bu kavram, bir devlette vatandaşlardan almış olduğu kötü yönetim ve insan hakları ihlallerine karşı mağduriyet yaşayan vatandaşlardan şikayet alan ve bunları belirli bir yöntem çerçevesinde çözen kurum olarak tanımlanabilir. Temel özellikleri arasında; demokrasiyi güçlendirmesi ve hukuk devletini kurumsallaştırması bulunmaktadır. 20. Yüzyılın ikinci yarısından sonra sosyal devlet ve kamu politikalarındaki artış sonrasında önem ve konumu artmıştır. Öncelikle Anglo-Sakson dünyada etkili olduktan sonra dünyanın tüm kıtalarına ve siyasal sistemlerine genişlemiştir. İngiltere’de bu kurum, 1967 tarihli bir yasa ile kurulmuştur. Burada ombudsmanın kurulması parlamenter demokrasi rejimi ile yönetilen ülkelerde kurumun etkinliği ve uygulanabilirliği açısından bir model sunmuştur. Bu çalışmada, İngiltere’de ombudsmanın etkinliğini analiz etmek amacıyla ombudsmanın 2009-2019 yılları arasındaki 10 faaliyet raporu içerisinde yer alan bazı kelimelerin sıklık analizine dayalı bir nitel araştırma yapılmıştır. Kelimelerin seçilmesinde ilgili literatür çerçevesinde bir ombudsmanı ombudsman yapan kavram ve olguların toplu olarak yer almasına özen gösterilmiştir. Yapılan nitel analiz sonrasında, ombudsmanın İngiltere’de etkin bir biçimde faaliyetlerini yürüttüğü sonucuna varılmıştır. Parlamenter demokrasinin beşiği olan İngiltere’de ve ombudsman arasında parlamento, halk, milletvekili, kurallar ve medya gibi kelimeler arasında sıkı bir ilişki vardır.

Atıf Bilgisi / Reference Information

Doğan, K. C. ve Kaya, K. (2021). İngiltere’de Ombudsmanın Etkinliği: Nitel Bir Çalışma. *Jass Studies-The Journal of Academic Social Science Studies*, 14(87): 279-300.

¹ Bu çalışma, 2. yazar Kübra KAYA tarafından hazırlanan ve 1. yazar Doç. Dr. Kadir Caner DOĞAN danışmanlığında 2020 yılında Gümüşhane Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı’nda kabul edilen “İngiltere’de Ombudsmanın Yapısı, Faaliyetleri ve Etkinliği: Nitel Bir Çalışma” adlı yüksek lisans tezinden üretilmiştir.

*The Effectiveness of Ombudsman in United Kingdom: A Qualitative Study**

Assoc. Prof. Dr. Kadir Caner Doğan

Gumushane University, Faculty of Economics and Administrative Sciences, Department of Political Science and Public Administration, Gumushane – TURKEY

Kübra Kaya

Gumushane University, Institute of Social Sciences, Department of Political Science and Public Administration, Gumushane – TURKEY

Article History

Submitted: 12.10.2021

Accepted: 19.12.2021

Published Online: 31.12.2021

Keywords

United Kingdom

Ombudsman

Auditing

Effectiveness

Qualitative Analysis

Research Article

* Statements of "COPE-Code of Conduct and Best Practices Guidelines for Journal Editors": No conflicts of interest were reported for this article. Ethics committee approval is not required for this article.

DOI:

<http://dx.doi.org/10.29228/JASSS.54177>

Abstract

Ombudsman is a phenomenon or concept that first emerged in Sweden in the 18th century. It spread rapidly around the world after World War II. This concept can be defined as an institution that receives complaints from citizens who suffer from mismanagement and human rights violations in a state and resolves them within the framework of a certain method. Among its basic features; It strengthens democracy and institutionalizes the rule of law. After the second half of the 20th century, its importance and position increased after the increase in the social state and public policies. After being influential in the Anglo-Saxon world, it expanded to all continents and political systems of the world. In UK, this institution was established by a law dated 1967. The establishment of the ombudsman here provided a model for the effectiveness and applicability of the institution in countries governed by a parliamentary democracy regime. It has presented a model in terms of the effectiveness and applicability of the institution in countries governed by a parliamentary democracy regime. In this study, a qualitative research based on the frequency analysis of some words in the 10 annual reports of the ombudsman between 2009-2019 was conducted in order to analyze the effectiveness of the ombudsman in UK. In the selection of the words, care was taken to include the concepts and facts that make an ombudsman an ombudsman within the framework of the relevant literature. After the qualitative analysis, it was concluded that the ombudsman carries out its activities effectively in UK. In UK, the cradle of parliamentary democracy, and the ombudsman, there is a close relationship between words such as parliament, public, deputies, rules and media. Achieved until this period made it easier for them to overcome the crisis, and the country's development continued at full speed with the reforms carried out.

GİRİŞ

Ombudsman, 1809 yılında İsveç Anayasası ile anayasal bir kuruluş haline gelmiştir. Modern Ombudsman olarak kabul edilen 1809'da anayasal bir kurum olan İsveç Ombudsmanı, kurulduğu andan itibaren yalnızca 110 yıl sonra İsveç sınırlarından dışarı çıkmıştır. İsveç'ten Finlandiya'ya aktarılan ombudsman, 1919 yılında Finlandiya'da kurulmuştur.

Ombudsman, II. Dünya Savaş'ından sonra popüler olmuş ve tüm dünya ülkelerine yayılmıştır. II. Dünya Savaşından sonra İngiltere'de bürokrasinin büyümesinden kaynaklanan bazı sorunlar sonucu 1967'de ombudsmanlık kurumu "Parlamento Komiseri" ismi ile kurulmuştur. İngiltere, ombudsmanlık kurumunu uzman ve kendi siyasal kültürüne uygun ve başarılı bir şekilde kullanmayı başarmış bir devlettir. Ayrıca İngiltere'de ombudsmanlık kurumunun kurulması dünyada ombudsmanlığın yayılmasında büyük öneme sahiptir. Bunun sebebi de yüzölçümü büyük, parlamentarizmin beşiği ve nüfusu kalabalık bir devlette ombudsmanlığın kurulmasının önem arz etmesidir.

Bu çalışmanın temel hipotezi, "İngiltere'de ombudsmanlık kurumunun başarılı ve etkin bir kurum olduğudur" şeklindedir. Bu hipotezin test edilmesi çerçevesinde İngiltere Ombudsmanı'nın yıllık raporlarında kullanılan kelimeler üzerinde bir analiz (kelime sıklık analizi) yapılmıştır. Çünkü kelimeler metnin tamamını oluşturan parçaları ve yapı taşıdır. Metin içerisindeki kelimelerin analizi bize metin ile ilgili ipuçları verir ve metni anlamamıza yardımcı olur. Kelimelerin incelenmesi, analiz edilmesi, kelimelerin kullanım biçimi ve sıklığı bize konuyu anlamamızda yardımcı olmaktadır. Bunun yanında metin içerisindeki harf, hece, ek, kelime gibi birimlerin sıklık analizleri; metin, yazar, içerik ve konu hakkında daha detaylı yorumların yapılabilmesine imkan sağlar. Yani metin analizi daha sağlıklı yorum yapılmasına yardımcı olur. Analiz; bir metin içerisindeki belirli bir alana (edebiyat, siyaset, tarih, kültür, etkinlik, gelişmişlik vb.), belirli bir kısma (ülke, coğrafya, yaş grubunu, dönem vb.) veya belirli bir konuya (amaç, etkinlik, gelişmişlik vb.) ait özelliklerin incelenmesinde de yararlı ve belirleyici bir ölçek/model olmaktadır (Oktay vd., 2020: 1229). Kelime analizinin bir diğer önemli özelliği de güvenilirliği arttırmak amacı ile kelimelerin sayısal bir analizi yapılarak sıklık hesabı yöntemine göre düzenlenmesidir (Akıllı vd., 2007: 154). Bu çalışmada da kelime sıklık analizine bağlı genel olarak dünyadaki ombudsmanların etkinlik düzeylerinin belirlenmesinde kullanılabilecek bir model oluşturulması amaçlanmıştır.

Bu bağlamda nitel çalışma bölümünde yapılan kelime sıklık analizi, İngiltere ve ombudsmanlık kurumunu tanımlarken kullanılan kelimelerin neler anlatmak istediğini, hangi kelimeler üzerine inşa edildiğini ve raporlarda adı geçen kelimelerin ruhunu ortaya koymak amaçlanmıştır. Raporlar içerisinde yapılan bu kelime analizi İngiltere Ombudsmanı hakkında ipuçları vererek konunun daha kolay anlaşılmasına olanak sağlamıştır. Bu sebeple, daha açık olarak İngiltere Ombudsmanı'nın 10 yıllık raporu üzerinde "kelime sıklık hesabı" yöntemi esas alınarak bir analiz yapılmıştır. Bu kelime analizinin güvenilirliğini arttırabilmek için de sayısal veriler doğrultusunda tablolar oluşturulmuştur. Bu tablolar, yıllara ve kelime yapılarına bölünerek sistematik bir şekilde çalışmada sunulmuştur.

Bu çalışmanın üç ana bölümünden ilk iki bölümünde literatür taraması yöntemi kullanılarak kavramsal düzeyde ve ombudsmanın uygulama düzeyine yönelik bilgiler verilmiştir, son bölümde ise nitel bir çalışma ile ombudsman raporları analiz edilmiştir.

1. OMBUDSMAN KAVRAMI

Ombudsman, ilk olarak İsveç'te 18. Yüzyılda İsveç Kralı XII. Charles (Demirbaş Şarl)'ın emri ile ortaya çıkmıştır. Bunun sebebi ise; 18. Yüzyılda İsveç ve Rus İmparatorluğu arasında gerçekleştirilen bir savaşta İsveç Kralı XII. Charles, Rus ordusuna yenilmiştir ve bu savaştan sonra Kral Charles savaştan kaçarak Osmanlı Devleti'ne sığınmıştır. Kral Charles, beş yıl boyunca Osmanlı topraklarında yaşamış ve Osmanlı Devleti'nin toplumsal yapısını, düzenini, yaşayışını incelemiş, Osmanlı'nın idari kurumları

(Kâdilkudât, Hisbe, Divan-ı Hümayun, Şeyhülislamlık, Ahi teşkilatı, Kazaskerlik vb.) hakkında bilgi sahibi olmuştur. Devletin halk ile olan ilişkilerinden çok de etkilenmiştir (Parlak & Doğan, 2016: 21-22).

Bu süre zarfında İsveç Kralı XII. Charles, kendi ülkesinde meydana gelen düzensizlik, huzursuzluk, rüşvet, adam kayırma, vergi toplamada adaletsizlik ve yolsuzluk haberleri karşısında yöneticilerin haksız davranışlarına son vermek ve halkın sıkıntılarını gidermek amacıyla daha Osmanlı Devleti sınırları içindeyken, 1713 yılında Osmanlı’nın idari kurumlarından esinlenerek “ombudsman” adını verdiği bir kurumu kurmak için ferman göndermiştir (Kalkışım, 2016: 38).

Ombudsman kelimesi, İsveç kökenlidir. "Ombuds" temsilci, avukat, vekil, elçi, bir kişi yerine hareket eden yetkili kişi anlamında, "Man" adam, insan anlamlarına gelmektedir. Ombudsman da "temsilci kişi" manasındadır (Parlak & Doğan, 2016: 19). En genel anlamıyla İsveç dilindeki ombudsman; kamu denetçisi, halk koruyucusu, delege, avukat, arabulucu, temsilci, medyatör, parlamento komiseri (Abdioğlu, 2007: 81), parlamento savunma delegesi, vekil veya kişiler adına hareket etmeye ve onların haklarını savunmaya yetkili kılınmış kimseyi ifade etmektedir. Kurum olarak incelendiğinde parlamento tarafından parlamentoyu temsil etmek için seçilmiş veya atanmış kimseleri ifade etmek için kullanılmaktadır (Baylan, 1978: 1-2). Bu bakımdan, literatürde ombudsman, ombudsman kurumu ya da ombudsman teşkilatı gibi kavramlar birbirinin yerine kullanılmaktadır.

İngiliz ve İrlanda Ombudsman Birliği (British and Irish Ombudsman Association: BIOA) tanım bulma konusunda oldukça başarılıdır. BIOA birliğine göre, ombudsmanın 4 ana karakteri her tanım içerisinde bulundurulmalıdır. Bunlar; ombudsmanın inceleme yaptığı kişilerden bağımsız niteliğe sahip olması, işlerlik, hakkaniyet ve kamu muhakemesidir. Bunlara ek olarak ombudsmanın bağımsızlığı önemli bir olgudur. BIOA’ya göre bağımsızlığı tanımlamak için belirli kriterlerin yerine getirilmesi gerekir. Bu kriterlerden ise şu şeklide bahsedilebilir (Ribo, 2012: 102):

- Ombudsmanların atanma yetkileri, kapsamaları ve usulleri kamu tarafından bilinmelidir,
- Ombudsman kendisini seçen kişilerden bağımsız olmalıdır,
- Ombudsmanın atama ve çalışma süresi en az üç yıl olmalı veya belirli bir emeklilik yaşına kadar olmalıdır,
- Erken fesih sebebi olabilecek ancak yetersizlik, yetkilerin suiistimali gibi başka haklı sebeplerin bulunması gereken durumlarda bu sebepler açıkça belirtilmelidir,
- Ombudsmanın başvuruda alacağı ücretin belirlenmesi veya hesaplama, denetleme ve inceleme yetkisine tabi olan kişilere ait olmalıdır,
- Ombudsman, bir konu hakkında öncelikle kendi yetkisi dahilinde olup olmadığına karar verme yetkisine sahip olmalıdır,
- Ombudsman incelemeye tâbi olan kişilerden başka bir kişiye veya kuruma rapor vermelidir,
- Ombudsmanlık kurumunun ihtiyaçları karşılanıp, yeterli ödeme ve personel tahsis edilmelidir.

2. İNGİLTERE’DE OMBUDSMAN: YAPISAL VE İŞLEVSEL YÖNLERİ

İngiltere’de adliye mahkemelerinin bazı durumlarda yetkisiz kalması, bunun yanında bir de parlamento üyelerinin vatandaşlar tarafından gönderilen şikâyetlerin çözüme ulaştırılmasında yaşadığı çaresizlikler ve bunun neticesinde bazı alanlarda idarenin geleneksel usullerle denetlenememesi olgusu, zamanla yeni ve daha hızlı sonuç verecek bir şikâyet inceleme-soruşturma usulüne ihtiyaç duyulmasına yol açmıştır. Uluslararası Hukukçular Komisyonunun İngiliz Bölümü (The British Section of the International Commission of Jurists), bu sorunu çözmek amacıyla Sir John Whaytt başkanlığında bir

araştırma komisyonu oluşturdu ve bu komisyonun 1961 yılında hazırladığı rapora göre İngiltere parlamentosuna karşı sorumlu olacak bir Parlamento Ombudsmanlık Kurumu'nun kurulmasını tavsiye etti. Söz konusu komiteye, komite başkanının adına hitaben "Whyatt Komitesi" denilmiştir. Komitenin hazırlamış olduğu rapora da "The Justice Report" adı verilmiştir (Ataman, 1993: 220).

Justice Raporu'nun önerileri özellikle muhalefet kanadında büyük bir ilgi ile karşılandı. 1964'te İşçi Partisi eğer iktidara gelecek olurlarsa ombudsmanlık kurumunu kuracaklarını ve ombudsman atayacaklarını bildirdi (Yılmaz, 2001: 27). Daha sonra iktidara gelen ve uzun yıllar yönetimde kalan Harold Wilson'ın İşçi (Labour) Partisi hükümeti, 1950'lerde ve 1960'larda meydana gelen sorunlarla Parlamento Ombudsmanı'nın başa çıkabileceğini düşündükleri için bir değişim sürecine girdi (Abraham, 2011). Whyatt Komitesi Raporu'nu esas alarak Parlamento Ombudsmanı'nın yasal bir statüye sahip olabilmesi için 18 Ekim 1966 tarihinde Avam Kamarası'nda tartışma yapılmıştır. Bu tartışmaların sonucu olarak 24 Mart 1967 tarihinde Kraliçe tarafından onaylanan "Parlamento Komiserliği Yasası", 1 Nisan 1967 yılında yürürlüğe koyulmuştur (Demir, 2012: 111). 1967 yılında kurulan İngiltere'nin ilk Parlamento Komiserliği'nin başına da İngiliz Sayıştay Başkanı (Comptroller and Auditor General), Sir Edmund Campton atanmıştır (Yılmaz, 2001: 27; Kaya & Karabay, 2019: 227).

Kısaca İngiltere Parlamento Ombudsmanı, bazı kamu kurum veya kuruluşlarının, düzgün ve adil davranmadığı, kötü hizmet verdikleri ve işleri doğru yapmadıkları için haksızlığa uğradığına inanan vatandaşların şikayetlerini araştıran bir kuruluştur (Maer & Priddy, 2018).

İngiltere'de iki tür ombudsman çeşidi vardır. Bunlar Resmi (genel alanda yetkili) ve Özel (özel alanda yetkili) ombudsmanlardır. Resmi ve genel yetkili ombudsmana ilk örnek olarak İngiltere'de 1967 yılında kurulan ve İngiltere'nin ilk ombudsmanı olma özelliğini taşıyan Parlamento Komiseri (Parliamentary Commissioner (PCA) verilebilir. Bunun yanında İngiltere'de üç tane daha resmi ombudsman vardır. Bunlar; Sağlık Hizmetleri Ombudsmanı (Health Service Commissioner-HSC), Adli Hizmetler Ombudsmanı (The Legal Services Ombudsman) ve Mahalli İdareler Ombudsmanı (Commissioners for Local Administration)'dır (Fendoğlu, 2012: 75-76).

Parlamento Ombudsmanı (Parlamento Komiseri), İngiltere hükümet dairelerinde meydana gelen ve Ulusal Sağlık Sistemi (National Health Service (NHS) in England) tarafından çözülmeyen şikayetler için yürütülen bağımsız bir şikayet çözme ve sorunu giderme hizmeti sunmak üzere Parlamento tarafından kurulmuştur. Parlamentonun kamu hizmeti sağlayıcılarını ve denetleyicilerinin çalışmalarından haberdar olması, incelemelere yardımcı olmak için çalışmalardan elde edilen bilgileri halk ile paylaşmaktadır. Ayrıca kamu hizmetlerinin ve şikayetlerin ele alınmasında, iyileştirmelerin yapılmasına yardımcı olmak için bilgilerin daha geniş kitlelere yayılmasını sağlayacak şekilde paylaşmayı amaçlamaktadır (<https://www.ombudsman.org.uk/about-us/who-we-are>). İngiltere'de ombudsmanın sağlık hizmetleri alanındaki işlev ve faaliyetleri, Parlamento Komiseri ve Sağlık Hizmetleri Komiserinin "Parlamento ve Sağlık Hizmetleri Ombudsmanı-PHSO" olarak bilinen ikili bir statüye sahip olduğu ölçüde genişletilmiştir. İki yapı için ortak bir web sitesi oluşturulmuştur (Doğan, 2016: 10). Parlamento ve Sağlık Hizmetleri Ombudsmanı, Meclise karşı sorumludur. Bununla beraber yapılan çalışmalar Kamu İdaresi ve Anayasa Komitesi tarafından incelenmektedir (<https://www.ombudsman.org.uk/about-us/who-we-are>). Çalışmada, "Parlamento ve Sağlık Hizmetleri Ombudsmanı" ve "Parlamento Ombudsmanı" kelime çiftleri aynı anlamda kullanılmaktadır.

Parlamento Ombudsmanı'nın kararlarına karşı bir itiraz hakkı yoktur. Parlamento Ombudsmanı, hükümet ve parlamentodan bağımsızdır. Ombudsmanın almış olduğu kararlar bir hükümet departmanı ya da parlamento komitesi tarafından geçersiz sayılamaz. Fakat ombudsmanı vermiş olduğu kararlarından dolayı şikayet etmek mümkündür. Ombudsman'ın web sitesinde şikayet prosedürleri açıklanmaktadır (Maer & Priddy, 2018).

İngiltere'de parlamento ombudsmanı, hükümetin önerisi tarafından kraliçe tarafından parlamentoya yazılan bir mektup (Letters Patent) ile atanır (Arslan, 1986: 159). Parlamento Ombudsmanı'nın belirli bir çalışma süresi yoktur. Görevini iyi yaptığı sürece emeklilik yaşı olan 65 yaşına kadar görevinde kalabilir. Parlamento Ombudsmanı'nın görev yapma işlemleri ve statüsü bağlamında Yüksek Mahkeme Hakimleri (Judge of the Supreme Court) ile büyük benzerlik gösterdiği görülmektedir. Ayrıca Parlamento Ombudsmanı'nın görevlerini güvence altında sürdürmesini de hükümet sağlamaktadır. Dolayısıyla Ombudsmanın sorumluluğu da parlamentoya karşıdır (Wade'den akt. Erdoğan, 2006: 51-52).

Parlamento Ombudsmanı'nın göreve gelirken bir takım şartlara uyması gerekmektedir. Bu şartlardan bazıları kısaca şu şekilde aktarılabilir: Parlamento Ombudsmanı, Avam Kamarası, Lordlar Kamarası ve Kuzey İrlanda Avam kamarası üyesi olamaz. Ayrıca İngiltere'de parlamento ombudsmanı olarak atanacak olan kişinin daha önce hukuk eğitimi almış olması, yüksek yargı organlarında görev almış olması veya üst düzey bir kamu kurumunun yöneticiliğini yapmış olması gibi şartları bulunmaktadır (Arı, 2017: 139).

Londra ve Manchester'de 2 ofisi bulunan Parlamento ve Sağlık Hizmetleri Ombudsmanlığında toplamda yaklaşık olarak 420 kişi görev almaktadır. Halkla ilişkiler ayağında ise 33 personel mevcut olup, 16'sı Londra, 17'si ise Manchester'de bulunmaktadır. Yeniden İnceleme bölümünde ise 10 Yeniden İnceleme Uzmanı ve 4 idari personel çalışmaktadır (KDK, 2014: 172).

Parlamento Ombudsmanı'nın herhangi bir hiyerarşik üstü yoktur, ombudsman görev yaptığı süre boyunca çalışmalarını tamamen bağımsız olarak yürütmektedir. Hiyerarşik bir üstü olmayan ve bağımsız olarak çalışan ombudsman hiç kimseden emir veya talimat almaz. Parlamento Ombudsmanı, kendisine gönderilen şikâyetleri incelemek, soruşturmak ve bu şikâyetler ile ilgili parlamentoya her yıl rapor sunmakla görevlidir (Bahadır, 2010: 373-374).

Parlamento Ombudsmanı'na yapılan şikâyetler yazılı olarak ve seçilmiş parlamento (House of Commons) üyelerine yapılmalıdır. Başvuruların doğrudan ombudsmana yapılmaması usulüne "filtreleme" adı verilmektedir. Şikâyetin, şikâyetçi kişi tarafından şikâyete konu olan sorunu öğrendiği andan itibaren 12 ay içerisinde yapılması gerekir. Fakat ombudsman, gerekli gördüğü hallerde bu süreyi uzatma yetkisine sahiptir (Koçak, 2012: 136).

İngiltere'de vatandaşlar, şikâyet başvurularını yalnızca Avam Kamarası üyesi milletvekiline yapabilmektedir. Başvuruda bulunan milletvekili kendisine yapılan şikâyeti kısa bir değerlendirmeden (filtreden) geçirerek Parlamento Ombudsmanı'na iletir. Konu ile ilgili inceleme, araştırma, soruşturma yaparak şikâyetin sonuçlandırmasını hızlandıracak nihai raporun kendisine iletilmesini talep eder. Parlamento Ombudsmanı inceleme ve değerlendirmelerinden sonra hazırlamış olduğu raporun bir kopyasını şikâyetin incelenmesi için kendisine gönderen milletvekiline, diğer bir kopyasını da konu ile ilgili devlet idaresinin en yetkili memuruna ya da ilgili idareye kendi işlemleri ve eylemlerinden dolayı şikâyet edilen memura, ombudsmana ve şikâyetle bulunan kişiye gönderir (Tayşi, 1997: 111).

İngiltere Parlamento Ombudsmanı'nın karar ve önerileri tavsiye niteliğindedir ve dolayısıyla kamu yönetimini bağlamamaktadır. İngiltere'de ombudsmanlık kurumunun raporlarına basın veya medya tarafından da ilgili duyulmaktadır. İngiltere Parlamento Ombudsmanı'nın yıl içerisindeki faaliyetlerine ilişkin raporları Parlamento'nun kötü yönetim uygulamaları hakkında haberdar olmasını sağlamak ve bu uygulamaların çözümü konusunda bir rehber olmaktadır (Parlak & Doğan, 2015b: 133). Nitekim İngiltere Parlamento Ombudsmanı'nın yıllık raporları, toplumda ve kamu yönetiminde büyük saygı görmektedir (Stacey, 1971: 147).

İngiltere parlamentosu adına idarenin yanlış uygulamaları konusunda vatandaşların şikâyetlerini kabul etmek ve bu konularda araştırmalarda bulunarak konu hakkında parlamentoya

rapor sunmak ve bu yolla idarenin denetiminde alternatif bir yol geliştirmek amacı ile kurulan Parlamento Ombudsmanı, yıllar içerisinde kendisinden beklenen görevleri yerine getirmekte eksik kaldığı noktalar da olmuştur. Oysaki Parlamento Ombudsmanı'nın yapmış olduğu çalışmalarla idarenin denetimi konusunda İngiltere parlamentosunun karar verme yetkisini artırmak ve idarenin yönetim anlayışının iyi yönetim ilkesine uygun gerçekleşip gerçekleşmediği konusunda idareyi daha yakından takip etmektir. Parlamento Ombudsmanı'nın etkinlik açısından eksik kalmasının en önemli nedenleri arasında yapılan başvuruların ve araştırma alanının kısıtlandırılmasından kaynaklanmaktadır (Çolak, 2005: 326-327).

3. İNGİLTERE'DE OMBUDSMANIN ETKİNLİĞİ BAĞLAMINDA NİTEL BİR ANALİZ

3.1. Nitel Çalışmanın Yöntemi, Amacı ve Önemi

Çalışmanın bu bölümünde literatür çalışması esas alınarak yapılan ilk iki bölüm sonucunda ortaya çıkan değerler doğrultusunda nitel bir çalışma yapılmıştır. Bu çalışmada, İngiltere Ombudsmanı'nı tanımlayan ve belirleyiciliği bulunan kelimelerin İngiltere'nin resmi ombudsmanlık kurumlarından biri olan Parlamento Ombudsmanı'nın "2009-2019 yılları arasındaki yıllık raporları (2009-2019 Annual Report)" içerisinde taranarak ortaya koyulmuştur. Bu taramalar yapılırken herhangi bir program kullanılmamıştır. Taramalar ofis programı üzerinden manuel olarak gerçekleştirilmiştir.

Bu kapsamda çalışmada, Parlamento Ombudsmanı'nın 2009 yılından başlayarak 2019 yılına kadar olan yıllık raporlarda yapılan kelime sıklık analizlerinde ombudsmana ayna tutan kelimelerin bu 10 yıllık serüven içerisinde ne sıklık ile geçtiği ele alınmıştır.

Belirtilen yıllar arasındaki 10 Yıllık Rapor, ikiye ayrılarak incelenmiştir. Raporların çalışmada iki kısma ayrılmasının en temel nedeni ise, Parlamento Komiserliği'nde 1967 yılındaki yasada, 2008 (The Parliamentary Commissioner Order 2013) ve 2013 (The Parliamentary Commissioner Order 2013) yıllarında bir takım değişiklik ve düzenlemeler yapılmasıdır. Bu yasaya ek olarak araştırmaya ve soruşturmaya tabi olan kurum ve kuruluşların kuruluş yasalarında, Ulusal Sağlık Hizmetini Yeniden Düzenleme Yasası, 1983 tarihli Ruh Sağlığı Yasası'nda ve bir takım kurum ve kuruluşların değiştirilmesi vb. gibi birçok alanda düzeltme ve değişikliğe gidilmiştir. Nitekim bu kanunlar 18 Şubat 2009 ve 1 Nisan 2013 yılları arasında yürürlüğe konmuştur. Bu sebeple yapılan 2009-2019 yılları arasındaki kelime sıklık analizi yöntemi ile yapılan nitel çalışmada bu reformlar ve kanun değişikliklerini takip eden yıllara göre 2009-2014 ve 2014-2019 olmak üzere 2 farklı bölüme ayrılması uygun görülmüştür. Böylece de İngiltere'de ombudsmanın etkinlik düzeyi analiz edilmiştir.

Bu iki bölümün kelime sıklık analizini düzenli ve sistematik bir şekilde gösterebilmek amacı ile her beş yıl için genel kelimeler ve özel kelimeler belirlenmiştir. Genel kelimeler tablosunu oluşturan kelimeler siyasal, yönetsel ve kamusal içerikli olup; *"kraliçe, parlamento, meclis, milletvekili, devlet, anayasa, yasa, kurallar, demokrasi, kamu/halk insan hakları, hukuk devleti, politikacı, politik, diplomatik, siyasi, sivil toplum, sivil eylem, sivil hizmet, toplumlar, adalet/dürüstlük ve tarafsızlık"* kelimelerinden oluşmaktadır. Bunun yanında özel kelimeler tablosunu oluşturan kelimeler ise kurumun etkinliğini ölçen ve günlük hayata yönelik kelimelerden oluşmaktadır. Bu kelimeler ise *"açıklık, hesap verilebilirlik, arabuluculuk, çağdaşlık, etkinlik/etki, beyan/ ifade, belirtilen, çözüm, tavsiye, verimlilik, bilgilendirme, geçerlilik, aktivite/faaliyet, amaç ve medya"* kelimeleridir. Belirlenen bu genel ve özel kelimelerin sıklık analizi sonucunda İngiltere Parlamento Ombudsmanı'nın sahip olduğu özellik ve niteliklerin etkinliğini yansıttığı düşünülmektedir. Kelimelerin kullanım sıklığına göre kurumun kelimenin anlamı ile olan ilişkisi de ortaya koyulmaktadır.

Genel ve özel kelimelerin belirlenmesinde; literatür çerçevesinde *"bir ombudsmanı ombudsman yapan"* (Parlak & Doğan, 2015a) olgu ve kavramların ya da özelliklerin bir arada yer almasına büyük özen gösterilmiştir. Nitekim ombudsman, siyasi bir yapı olmasına ek olarak, toplumsal bir özne, kültürel bir taşıyıcı ve hukuki bir norm yelpazesidir. Dolayısıyla belirtilen ve ilerleyen kısımlarda ortaya konan kelimeler, ombudsmanın bu bütünselliğini de resmetmek amacıyla seçilmiştir. Bu bakımdan ombudsmanın etkinliği söz konusu olduğunda, bu yapıyı tüm yönleriyle (siyasi, felsefi, hukuki, ekonomik, kültürel ve toplumsal) analiz edecek kavram setlerinin ve ifadelerin kullanılması zorunludur.

3.2. İngiltere Parlamento Ombudsmannı'nın 2009-2014 Yıllarına Ait Yıllık Rapor Analizi

Bu aşamada, genel kelimeler (siyasal, yönetsel ve kamusal içerikli) ile İngiltere'nin siyasal yapısı, yönetim şekli, yasama ve yürütmeye benimsediği en temel nitelikler, İngiltere'de ombudsmanlık için en önemli faaliyetlerin belirlenmesine dönük olarak 2009-2014 yılları arasındaki yıllık raporları içerisinde tarama yapılarak kelime kullanım sıklıkları bulunmuştur. Bu sonuçlar, sayısal verileri ile birlikte Tablo 1'de gösterilmektedir.

Tablo 1. 2009-2014 Yıllarına Ait Yıllık Raporu Genel Kelime Analizi

NO	TÜRKÇE	İNGİLİZCE	2009 2010	2010 2011	2011 2012	2012 2013	2013 2014
1	Kraliçe	Queen	0	0	0	0	0
2	Parlamento	Parliament	60	57	84	24	19
3	Meclis	Parliamentary	148	87	126	69	81
4	Milletvekili	Member Of Parliament/ MP(s)	5	5	7	5	143
5	Devlet	State	4	0	2	0	0
6	Anayasa	Constitution(al)	2	2	2	0	2
7	Yasa	Law	1	1	2	1	1
8	Kurallar	Rule (-s)	133	84	100	77	59
9	Demokrasi	Democracy	1	0	4	2	1
10	Kamu, halk	Public	39	36	75	38	21
11	İnsan Hakları	Human Rights,	1	0	0	0	0
		Civil Liberties	0	0	0	0	0
12	Hukuk Devleti	Constitutional State	0	0	0	0	0
13	Politikacı	Politician (-s)	0	0	0	0	0
14	Politik	Politic (-s)	0	0	0	0	0
15	Diplomatik	Diplomatic	0	0	0	0	0
16	Siyasi	Political	14	15	13	7	7
17	Sivil Toplum	Civil Society	0	0	0	0	0
18	Sivil Eylem	Civil Action	0	0	0	0	0
19	Sivil Hizmet	Civil Service	0	0	0	0	0
20	Toplumlar	Society (-s)	0	0	2	1	0
21	Adalet	Justice	5	1	2	1	1
	Dürüstlük	Fairness	0	0	1	0	0
22	Tarafsızlık	İmpartiality,	0	0	0	0	0
	Tarafsız	İmpartial	0	0	0	0	0
		Neutrality,	0	0	0	0	0
		Objectivity	0	0	1	0	0

Kaynak: The Parliamentary Commissioner for Standards, Annual report, 2009-2014.

Anayasal monarşi ile yönetilen bir ülke olan İngiltere'nin ombudsmanlık kurumu olan Parlamento Ombudsmanı'nın yıllık faaliyet raporunda ülkenin en önemli temsilcisi olan Kraliçe'nin ismi hiç kullanılmamaktadır. Bu da demokrasinin İngiltere'de ne derece geliştiğinin bir göstergesi olarak gözükebilir. Kraliçe, parlamento üzerinde ve Parlamento Ombudsmanı'nın atanması ve görevden alınmasına kadar birçok yetkiye sahiptir. Fakat bu yetkiler tıpkı ülkenin siyasal yapısında olduğu gibi Parlamento Ombudsmanlık Kurumu'nda da geleneksel ve simgesel bir konumdadır. Bu sebeple simgesel görevlere sahip olan Kraliçe ve "Kraliçe (Queen)" kelimesinin, 2009-2014 yılları arasındaki 5 yıllık raporda neredeyse hiç bahsedilmemesinin nedeni olarak gösterilebilir.

Modern bir toplumda herhangi bir talep, ihtiyaç veya bir sorun kendiliğinden gündeme gelebileceği gibi resmi kurumlar veya sivil kurumlar tarafından da devlete iletilir. Hükümet konuyu gündemine alır ve çözüme yönelik alternatiflerle birlikte çözüm yolları bulur. Bilindiği gibi parlamentolar, halkın temsil edildiği yerler olarak talep ve ihtiyaçların görüşüldüğü, tartışıldığı ve karara bağlandığı yerlerdir. Kararlar genel kurulda kabul ya da reddedilir. Bu sebeple modern devletlerde meclisler, kamu politikaları sürecinde resmi aktörler arasında en etkili kurumlardır (Çevik & Demirci, 2012: 35-36). Parlamenter demokrasinin beşiği olarak bilinen İngiltere'de bu rapor analizinden de anlaşılacağı üzere parlamento ve meclisin önemi 2009-2014 yılları arasında hazırlanan yıllık raporda etkisini göstermiştir. Raporlarda Parlamento ve Meclis kelimesinin bu derece sık bir şekilde kullanılması İngiltere'nin ombudsmanlık kurumu olan Parlamento Ombudsmanı üzerinde ne kadar etkili olduğunun da kanıtı olarak gösterilebilir. Parlamento Ombudsmanı, parlamentodan bağımsız olarak çalışıyorsa bile parlamentonun ombudsman üzerinde etkili olduğunu raporlar üzerinde yapılan analiz ile açıkça göstermek mümkündür. Bu durum, İngiltere'nin parlamenter sistem modeliyle uygundur.

İngiltere'de yönetimin en önemli yapı taşlarından olan aynı zamanda parlamenter sistemin de bir numaralı aktörleri olan milletvekilleri, Parlamento Ombudsmanı için de aynı derecede önemlidir. Bunun sebebi ise vatandaşların Parlamento Ombudsmanı'na herhangi bir şikayet veya başvuruda bulunabilmesi için önce Avam Kamarası üyesi olan milletvekilleriyle iletişime geçmesi gerekmektedir. Dolayısı ile Parlamento Ombudsmanı'nın yıllık raporlarında milletvekillerinin isminin bu denli çok geçmesi çok doğaldır. Milletvekilleri başvuruları ombudsmana iletmeyen önce yapmış olduğu "filtreleme" ve ombudsmandan gelen sonuçlarını başvuran kişiye iletmeyen önemli bir role sahiptir. Bu sebeple milletvekilleri, Parlamento Ombudsmanı için en önemli kişilerden biri konumundadır. Yapılan kelime sıklık analizi de milletvekillerinin önemini kanıtlamıştır.

Devlet (State) kelimesi, 2009-2010 yılında "The Secretary of State (bakan veya devlet dairesi başkanı)" olarak 3 kere ve bir kerede "state (devlet)" olarak kullanılmıştır. 2011-2012 yılları arasında ise de 2 kere olarak geçmektedir. Diğer 3 yıllık raporda ise hiç kullanılmamıştır. Devlet, siyasal toplumların örgütlenişlerinin bütünüdür. Bu bakımdan analizde bu kelimenin geçmesi oldukça normaldir.

İngiltere'nin herhangi bir yazılı anayasası bulunmamaktadır. Fakat ombudsmanlık kurumunu başarılı bir şekilde yürüten ve örnek olan bir ülkedir. Bu durumda "Anayasa (Constitution)" kelimesinin yıllık raporlarda çok sık çıkmamasının sebebi olarak gözükebilir. Fakat Anayasa kelimesi "Anayasal Reform ve Yönetişim (Constitutional Reform and Governance)" olarak 2009-2010 yılları arasındaki raporda 2 kere geçmektedir. Bunun yanında 2011-2012 yılları arasındaki yıllık raporda "Anayasa ve Siyasi Reform Komitesi (Constitutional and Political Reform Committee)" olarak 2 kere geçmektedir. Bu da anayasa kelimesinin tek başına değil de belirli kalıplarda kullanıldığının bir göstergesidir.

İngiltere'de diğer ülkelerde olduğu gibi yasalar ve kurallar bulunmaktadır. Ülkenin sistemini, düzenini sağlayan yasalar ile kurulmuş kamu kurum ve kuruluşlarıdır. Parlamento Ombudsmanı da bir yasa ile kurulmuştur. Her kurumun kendi kurallarını barındırdığı bir yasası vardır. Bu sebeple

Parlamento Ombudsmanı’nın yıllık raporları içerisinde yasa ve kuralların sık geçmesi gerekmektedir. Kendisini oluşturan “yasa (law)” kelimesi çok sık kullanılmasa da belirli ölçüde kendisini göstermektedir. Bunun yanında bütün düzeni ve işleyişi sistematik bir şekilde işleyebilmesi için yapılan “kurallar (rules)” 2004-2009 yıllarındaki yıllık raporlarda en az 23 en fazla 59 kere geçmektedir. Kuralların ombudsman üzerindeki etkisi de bu şekilde gözler önüne serilmektedir. Anayasası olmayan bir ülkenin bu denli başarılı bir kuruma sahip olmasının nedeni olarak bu kurallar gösterilebilir.

“Public (kamu, halk)” kelimesi yıllık raporlarda çok sık kullanılan bir kelimedir. Bununla beraber kelimenin tek kullanımının yanında kalıplaşmış bir bütünün parçası olarak da raporda kullanım şekli vardır. Public kelimesinin raporda kalıplaşmış ve belirgin kullanım şekilleri şu şekilde sıralanabilir. Kamu yönetimi (public administration), kamu görevleri (public duties), kamu güvenliği (public confidence), kamu görevi (public duty), kamu bilgilendirme politikası (public information policy), kamu yararı (public interest), halkın tutumları (public attitudes) vb. gibi public kelimesi birçok anlamda kullanılmaktadır. Bu kullanım biçimleri bize ombudsmanın konu alanı ve yapmış olduğu faaliyetlerin kamuyu ve kamuyu oluşturan halk ile ilgili olduğunu göstermektedir. Kamu ve halk anlamına gelen “public” kelimesinin sık kullanımı ombudsmanın varoluşunun temeli olduğundan dolayı etkinliğinin de o yönde olması ve raporlarda yoğunlukta olması, ombudsmanın doğru bir yöntem ve yol izlediğinin bir göstergesi olarak gösterilebilir.

19. Yüzyıl’da Aydınlanma hareketi ile birlikte kendisini geliştiren yeni düzene en uygun şekilde uyarlayan İngiltere, aynı zamanda demokratik bir ülke olarak kabul gören ülkelerin başında gelmektedir. Fakat İngiltere Ombudsmanlık raporlarında “diplomatik (diplomatic)” kelimesi hiç kullanılmamıştır. Bunun yanında insan haklarını esas alarak uygulamalarını da bu yönde gerçekleştiren ombudsman raporları içerisinde “İnsan Hakları (Human Rights / Civil Liberties)” kelimesi de hiç kullanılmamıştır. Bunlar yapılan analiz açısından eksik kabul edilebilir.

Hukuk devleti ilkesinin bir gereği olarak, yasama ve yürütme organları hukuk kurallarına bağlı olarak hareket etmek zorundadır. Yasama ve yürütmenin, hukuk kuralları doğrultusunda hareket edip etmediğine karar veren ve yargılama yetkisine sahip olan kurum ise bağımsız mahkemelerdir (Yıldız & Sobacı, 2015: 21). Genel olarak denetleme yetkisi bağımsız mahkemelerde olmasına rağmen Parlamento Ombudsmanı da bir denetim mekanizmasıdır. Hukuk devleti ilkesi gereği yönetimin hukuka uygun eylemlerde bulunup bulunmadığı konusunda denetim yetkisine sahiptir.

Siyasi (Political) kelimesi tek başına kullanıldığı gibi tıpkı “Public (kamu, halk)” kelimesi gibi belirli kalıplarda da kullanılmaktadır. Bunlara örnek olarak political system (siyasal sistem), siyasi parti (political party), siyasi politika (political policy), siyasi faaliyet (political activity), siyasi kariyer (political career) gibi bir takım kullanım şekilleri bulunmaktadır. Fakat siyasi kelimesinin en çok kullanıldığı biçim siyasi parti kelimesidir.

Vatandaşlar dolayısı ile sivil halk/toplum (civil society), demokratik siyasi rejimlerin, devletin ve kamu yönetiminin birer varlık sebebidir (Baştürk, 2011: 56). Bu bakımdan da hükümetler aldıkları kararları ve benimsedikleri politikaları halkın tercihleri doğrultusunda yapmak zorundadır. Siyasi partiler (political parties), çoğulcu demokrasilere sahip ülkelerde kamu politikasının belirlenmesinde başat aktörlerin başında gelmektedir. Siyasi partiler halkın desteğini alarak hükümeti ele geçirmeye çalışmaktadırlar. Bu doğrultuda da politika belirleme ve belirlenen politikaları uygulama, denetleme amacı güden bir siyasi kurumdur. Buradan da anlaşılabacağı gibi siyasi partilerin en önemli işlevleri politikayı belirlemek ve denetlemektir. Siyasi partiler toplumun değişik kesimlerine hitap ederler. Böylelikle halkın istediği en uç noktalardaki talep ve beklentilerini gündeme getirebilirler (Yıldız & Sobacı, 2015: 21). Bu sebeple kamu (public) ve sivil toplum (civil society) için siyasi partiler, siyasi eylemler, siyasi politikalar en önemli kelimeler arasındadır. Raporlarda bu kelimelerin sık kullanılması siyasi hayatın etkinliğinin bir göstergesi olarak kabul edilebilir. Bu çerçevede de toplumsal yaşamın

uyum içerisinde sürmesi ve var olan sorunların çözülmesinde ombudsman bu konuda etkin hareket ediyor denebilir.

Kamu idaresinin yapmış olduğu eylemlerle yönetimi ve politikaları önemli derecede etkileyen bir diğer grup ise baskı grupları (Dursun, 2012: 288), örgütlenmiş toplumsal kuruluşlar ve sivil toplumdur. Modern toplumdaki örgütlenme biçimlerine paralel olarak baskı grupları ve sivil toplum bireylerin talep ve ihtiyaçlarının devlete iletilmesine öncülük yaparlar. Bunlar kendi alanlarına göre kamu yönetimi ile temas halindedirler. Bu sebeple halkın taleplerini örgütlü bir biçimde devlete aktarmaları ve kamu politikasının her aşamasında oynadıkları rol ile önemli bir yere sahiptirler (Çevik & Demirci, 2012: 43). Sivil bireyler, kendilerini Parlamento Ombudsmanı'nın yıllık raporlarında az da olsa kendisinden bahsettirmiştir. Bu sayede sivil birey ve toplumlar, uygulamış oldukları bu eylem ve davranışlar ile idareyi harekete geçiren önemli aktörlerden birisidir. Sivil ismi Tablo 1'de gözüktüğü gibi sivil toplum, sivil eylemi ve sivil hizmet olarak 3 kelime altında geçmektedir. Sivil toplum kelimesi yalnızca 2005-2006 yılına ait olan raporda yalnızca 2 defa geçmiştir. Bu diğer yıllarda sivil toplumun diğer yıllar içinde herhangi bir örgütlenme veya etkinlik göstermediğinin de bir göstergesi olabilir.

Tarafsızlık kelimesi ile aynı anlama gelen "Impartiality, Neutrality, Objectivity" kelimeleri yıllık raporlar içerisinde taranmış ve neredeyse tarafsızlık kelimesi raporlar içerisinde hiç kullanılmamıştır. Fakat 2011-2012 yılları içerisinde "Objectivity" kelimesi yani tarafsızlık yalnızca 1 kere kullanılmıştır. Parlamento Ombudsmanı teknik olarak bağımsız ve tarafsız olmasına rağmen, raporlarda ombudsmanın bu yönüne çok yer verilmemiştir.

Parlamento Ombudsmanı'nın yıllık rapor analizinin ikinci tablolarını oluşturan özel kelimeler çoğunlukla ombudsmanlığın etkinliğini ve verimliliğini ortaya çıkarabilecek ve gündelik yaşama yönelik kelimelerden oluşmaktadır. 2009-2014 yılları arasındaki yıllık raporlardaki özel kelimeler ile ilgili kelime sıklık analizinin sonucunda ortaya çıkan veriler Tablo 2'de gösterilmiştir.

Tablo 2. 2009-2014 Yıllarına Ait Yıllık Raporu Özel Kelime Analizi

NO	TÜRKÇE	İNGİLİZCE	2009 2010	2010 2011	2011 2012	2012 2013	2013 2014
1	Açıklık	Openness	3	2	10	2	0
2	Hesap Verilebilirlik	Accountability	0	0	7	1	0
3	Arabuluculuk	Mediation	0	0	0	0	0
4	Çağdaşlık	Modernity, Contemporaneity	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0
5	Etkinlik	Effectiveness	3	0	2	0	1
	Etki	Effect	9	5	5	1	0
6	Beyan İfade	Statement (-s)	4	8	14	2	5
7	Belirtilen	Stated	1	1	1	0	0
8	Çözüm	Resolution(-s)	4	6	9	4	8
9	Tavsiye	Advice (-ed)	27	13	21	18	17
10	Verimlilik	Productivity	0	0	0	0	0
	Üretmek	Produce (-s, -ed)	2	4	4	4	0
11	Bilgilendirme	Information	43	39	26	26	31
12	Aktivite Faaliyet	Activity(-s)	3	3	9	2	1
13	Amaç	Objective (-s)	3	0	0	0	0
14	Medya	Media	13	3	5	3	9

Kaynak: The Parliamentary Commissioner for Standards, Annual report, 2009-2014.

Ortalama 40 ile 80 sayfadan oluşan Parlamento Ombudsmanı’nın yıllık raporlarında “açıklık (openness)” ve “hesap verilebilirlik (accountability)” kelimelerine az da olsa yer verilmiştir. Ombudsmanın niteliklerine ve sahip olması gereken bu niteliklerin Parlamento Ombudsmanı’nın yıllık raporlarında kendini göstermesi gerek teoride gerekse pratikte aktif olarak etkin olduğunun bir göstergesi olarak düşünülebilir. Bunun yanında ombudsmanın yıl boyunca yapmış olduğu faaliyetleri parlamento ve halk ile paylaşması ve sunması kurumun yapmış olduğu işlem ve eylemlerinde açıklık ve hesap verebilirlik ilkelerini esas aldığı bir kanıttır.

Ombudsmanın rollerinden biri olan arabuluculuk kelimesi 2009-2014 yılları arasındaki raporlarda hiç kullanılmamıştır. Bunun yanında “Çağdaşlık (Modernity/ Contemporaneity)” kelimesi de 2009-2014 yılları arasındaki raporlar içerisinde hiç kullanılmamıştır. Fakat bu kurumun bulunduğu dönemin gereksinimlerine aykırı olarak eylemlerde bulunduğu bir göstergesi değildir. Çağdaş ve döneme uygun çalışmalar yapabilmektedir. İngiltere’de ombudsmanın çalışmaları İngiliz halkı tarafından saygı duyulmaktadır. Bu da ombudsmanın çağdaş bir kurum olduğunu gösterir. Bunu literatürde yapılan okumalar göstermektedir.

Ombudsmanın başarısını gösteren ve bir değerlendirme biçimi olan “etkinlik (effectiveness)” 2009-2010 yıllarında 3 defa kullanılırken, 2011-2012 yılında 2 kere, 2013-2014 yılında 1 kere ve diğer 2 raporda ise kelime hiç kullanılmamıştır. Etkinlik kavramının kökeni olan “Etki (Effect)” kelimesi etkinlik kelimesine oranla daha fazla kullanılmıştır. Fakat 2009-2010 yılları arasında 9 kere kullanılan etki kelimesi, 2014 yılına kadar olan raporlarda giderek azalmaya başlamıştır. İdarenin yapmış olduğu faaliyetler üzerinde etki sağlayabilmesi ve sağladığını gösterebilmek için etki ve etkinlik kelimelerinin daha sık kullanılması gerekmektedir. Bunun yanında İngiltere’de ombudsmanlık kurumunun etkinliğinin yalnızca “etki/etkinlik” kelimeleri ölçmek yanlış olacaktır. Çünkü ombudsmanlık kurumun yıl boyunca yapmış olduğu araştırma, inceleme, denetim ve çalışmalarının sonucunda vatandaşların sorunlarına çözüm bulması, tavsiye vermesi ve bir takım faaliyetlerde bulunması da kurumun etkinliğini ve verimliliğini doğrulamaktadır. Bu veriye de ilgili yıllık raporlara bakıldığında kanaat getirilebilir.

Beyan, ifade olarak kullanılan “Statement (-s)” 2011-2012 yılları arasındaki raporda 14 kere geçerken, 2012-2013 yılları arasındaki raporda 2 kere kullanılmıştır. Ombudsman kendisini ifade etmek, yaptığı faaliyetleri belirtmek için kullanılan beyan kelimesinin raporlarda yoğun kullanılması gerekir ki, ombudsmanın kendisini ifade edebildiğinin göstergesi olarak kabul edilsin. Bunun yanında aynı kök kelimedenden oluşan “belirtilen (stated)” kelimesi ise 2009-2012 yılları arasında üç raporda da 1’er kere kullanılmış ve diğer iki raporda da çok az neredeyse hiç kullanılmamıştır.

Parlamento Ombudsmanı, kendisine gelen şikayet başvurularını çözüme ulaştırabilmek amacıyla konu ile ilgili her türlü bilgi, belge ve kişiye ulaşabilmektedir (Bahadır, 2010: 374). Ombudsmana yapılan başvurular mahkemelere oranla daha hızlı ve masrafsız bir çözüm yoludur. Bu çözüm yolu kesin bir sonuca ulaşan bir yol olmamasına rağmen Parlamento Ombudsmanı oldukça başarılı bir şekilde etkinliğini korumuştur. Bunun kanıtı olarak diğer ülkelere öncülük eden bir kurum olması ve halk tarafından kabul görmesi gösterilebilir. Ombudsmanın yıllık raporlarında kullanılan kelimeler arasında “Çözüm (Resolution)” 2009-2010 yılları arasındaki raporda 4 kere geçerken, 2011-2012 yılları arasındaki raporda ise 9 kere geçmektedir. Bu da kelimelerin raporlar içerisindeki hissedilir oranda sıklığının ve çeşitlilik gösterdiğinin de bir kanıtıdır.

Ombudsmanın yargılama yetkisi bulunmamakla beraber kendiliğinden de harekete geçemeyen bir kurum olarak ombudsman, yalnızca kendisine gelen şikayetleri inceler ve bu şikayetlere uygun bir “tavsiye (advice)” kararı verir. Fakat ombudsmanın şikayet sonucunda verdiği kararlara saygı duyulmasının yanında kararların herhangi bir bağlayıcılığı yoktur. 2009-2010 yılları arasındaki raporda tavsiye kelimesi 27 kere geçerken, bir yıl sonraki 2010-2011 yılındaki raporda 13 kere çıkmıştır ve

değişiklik göstermeye devam etmiştir.

Parlamento Ombudsmanı'nın 2009-2010 yılları arasındaki yıllık raporlarda yapılan kelime sıklık analizi sonucunda oluşturulan Tablo 2'de gözüktüğü üzere "Verimlilik (Productivity)" kelimesi 2009-2014 yılları arasındaki 5 yılın raporunda hiç kullanılmamıştır. Fakat kelimenin kökeni olan "Produce (üretmek, yapmak, ortaya koymak)" kelimesi ve çeşitli ekler (-s, -ed) ile oluşturulan diğer kelimeler ilk beş yıllık raporda, 2013-2014 yılları arasındaki rapor haricinde, 2 veya 4 kere kullanılmaktadır. Bu durumda ombudsmanın bir takım faaliyetlerde bulunduğunu veya yeni şeyler üretmeye çalıştığının bir göstergesi olarak gösterilebilir.

Parlamento Ombudsmanı kendi yapısını halka tanıtmak adına halk ile iletişim halinde olan bir kurumdur. Bunun yanında kendisine yönetim tarafından mağdur edilen kişilerin mağduriyetlerinin giderilmesi amacıyla bir takım bilgilendirme yoluna giden bir kurum olmuştur. Parlamento Ombudsmanı'nın her yılsonunda bir yıllık rapor hazırlayarak parlamento ve halk ile paylaşmasının asıl amacı, ombudsmanın yıl boyunca yaptığı "aktiviteler/faaliyetler (activity(-s))" hakkında parlamentoyu ve halkı bilgilendirmektir. Dolayısı ile "bilgilendirme (information)" kelimesinin yıllık raporlarda belirgin derecede çıkması çok normaldir. Bunun yanında aktivite/faaliyet kelimesi ise çok belirgin olmasa da kullanılmıştır.

Parlamento Ombudsmanı belirli amaçlar doğrultusunda hareket etmekte ve bu amaçları gerçekleştirmek amacı ile kurulmuştur. Fakat ilginçtir ki "Amaç (Objective)" kelimesi yıllık raporların yalnızca bir tanesinde kullanılmıştır. 2009-2010 yılları arasındaki raporda 3 defa kullanılmıştır. Diğer 4 rapor içerisinde amaç kelimesi hiç kullanılmamıştır.

"Media (medya)" yıllık raporlarda sıkça ismi gecen bir kelimedir. Medya, halkı hükümetin yaptığı politikalar ve programlar hakkında bilgilendirir ve halkın yapılan uygulamalardan haberdar olmasını sağlamaktadır. Bunun yanında bu politika, program ve uygulamaların vatandaş üzerindeki etkilerini hükümete yansıtarak geri besleme noktasında önemli bir görev üstlenmektedir. Gazete ve televizyon gibi klasik medya araçlarının yanında bilgi ve iletişim teknolojisinin gelişmesi ile ortaya çıkan sosyal medya ağlarının sunduğu olanaklar, politik ve yönetsel alandaki kullanımında artış olması hükümet ve vatandaşlar arasındaki iletişimi daha kolay, hızlı ve etkin hale getirmiştir. Medya, temel hak ve özgürlüklerin tanındığı demokratik ülkelerde bir konunun veya sorunun vatandaşlar tarafından nasıl algılanacağını belirlenmesin de önemli roller üstlenmektedir (Yıldız & Sobacı, 2015: 22). Diğer yandan medya halkın talep ve ihtiyaçlarını hükümete iletmesine yardımcı olur. Medya, yaşamsal iletişim rolü oynarken diğer yandan da hükümetin yapmış olduğu işlemleri topluma yayarken de siyasi bir rol oynar. Bu bakımdan gelişen teknoloji ile de etkinliğini iyice artıran medya göz ardı edilemez (Çevik & Demirci, 2012: 84-85).

3.3. İngiltere Parlamento Ombudsmanı'nın 2014-2019 Yıllarına Ait Yıllık Rapor Analizi

Bu aşamada, genel kelimeler (siyasal, yönetsel ve kamusal içerikli) ile İngiltere'nin siyasal yapısı, yönetim şekli, yasama ve yürütmeye benimsediği en temel nitelikler, İngiltere'de ombudsmanlık için en önemli faaliyetlerin belirlenmesine dönük olarak 2014-2019 yılları arasındaki yıllık raporları içerisinde tarama yapılarak kelime kullanım sıklıkları bulunmuştur. Bu sonuçlar, sayısal verileri ile birlikte Tablo 3'te gösterilmektedir.

Tablo 3. 2014-2019 Yıllarına Ait Yıllık Raporu Genel Kelime Analizi

NO	TÜRKÇE	İNGİLİZCE	2014 2015	2015 2016	2016 2017	2017 2018	2018 2019
1	Kraliçe	Queen	0	0	0	0	0
2	Parlamento	Parliament	38	31	27	23	18
3	Meclis	Parliamentary	86	102	46	26	38
4	Millet Vekili	Member Of Parliament/ MP(-s)	54	180	209	48	88
5	Devlet	State	3	0	0	0	0
6	Anayasa	Constitution	0	0	0	0	0
7	Yasa	Law (-s)	1	0	0	0	0
8	Kural	Rule (-s)	94	107	110	32	30
9	Demokrasi	Democracy	0	0	0	0	0
10	Kamu, halk	Public	20	24	26	8	17
11	İnsan Hakları	Human Rights,	0	0	0	0	0
		Civil Liberties	0	0	0	0	0
12	Hukuk Devleti	Constitutional State	0	0	0	0	0
13	Politikacı	Politician (-s)	0	1	0	0	0
14	Politik	Politic (-s)	0	0	0	0	0
15	Diplomatik	Diplomatic	0	0	0	0	0
16	Siyasi	Political	15	16	10	0	1
17	Sivil Toplum	Civil Society	0	0	0	0	0
18	Sivil Eylem	Civil Action	0	0	0	0	0
19	Sivil Hizmet	Civil Service	0	0	0	0	0
20	Toplumlar	Society (-s)	0	0	1	0	0
21	Adalet	Justice,	1	1	1	0	2
	Dürüstlük	Fairness	0	0	1	0	1
22	Tarafsızlık	Impartiality,	0	0	0	0	1
	Tarafsız	İmpartial	0	0	0	1	2
		Neutrality,	0	0	0	0	0
		Objectivity	0	0	0	0	0

Kaynak: The Parliamentary Commissioner for Standards, Annual report, 2014-2019.

2014-2019 yılları arasındaki yıllık raporlar (annual report), 2009-2014 yılları arasında Parlamento Ombudsmannı'nın her yıl halk ve parlamento ile paylaştığı yıllık raporları ile benzerlik göstermeye devam etmiştir. İngiltere'nin en önemli temsilcisi olan "Kraliçe (Queen)" 2014-2019 yılları arasındaki raporlarda da hiç kullanılmamıştır.

Parlamento (Parliament) kelimesinin sıklığı 2014 yılından 2019 yılına kadar kademe kademe

azalmaya başlamıştır. Bunun yanında ilk beş yıllık rapor içerisindeki 2011-2012 yılları arasındaki raporda 84 defa kullanılırken, son beş yıl içerisindeki en yüksek kelime sıklığı 38 defa ile 2014-2015 yılları arasındaki yıllık rapordur. Bununla beraber son yıllık rapor olan 2018-2019 arasındaki rapor, parlamento kelimesinin en az kullanıldığı rapordur. “Meclis (Parliamentary)” kelimesi de tıpkı parlamento kelimesi gibi raporlardaki sıklığı giderek azalmıştır. Bu durum parlamentonun ve meclisin ombudsman üzerindeki etkisinin giderek azaldığının bir göstergesi olarak kabul edilebilir.

Ombudsman üzerinde önemli derecede eskisi bulunan milletvekilleri, 2014-2019 yılları arasında 2009-2014 yılları arasındaki raporlara göre daha sık kullanılmaya başlamıştır. Bunun sebebi de gelişen bilgi ve iletişim araçlarıyla birlikte halkın Parlamento Ombudsmanı’nın yetkileri hakkında daha fazla bilgi sahibi olması ve ombudsmana şikayette bulunabilmek amacıyla milletvekilleriyle temasta bulunmalarıdır. Bunun da milletvekillerinin öneminin artmasına neden olduğu düşünülebilir.

“Devlet (State)” kelimesi yalnızca 2014-2015 yılları arasında 3 defa kullanılmış ve diğer yıllık raporlar içerisinde hiç kullanılmamıştır. Bunun yanında raporlar içerisindeki sıklığı önemli derecede azalan bir diğer özel kelime ise “açıklık (openness)” ve genel kelime olan “demokrasi (democracy)” kelimeleridir. Açıklık kelimesi son 5 yıllık rapor içerisinde yalnızca son yıllık rapor olan 2018-2019 yılları arasındaki yıllık raporda 2 defa kullanılmıştır. Demokrasi kelimesi ise 2009-2014 yılları arasında az da olsa kullanılırken, 2014-2019 yılları arasındaki raporlarda hiç kullanılmamıştır. Bu durum İngiltere devletinin açıklık ilkesine göre uygun hareket etmediğinin bir göstergesi değildir. Raporlar içerisinde yaptığı faaliyetleri açık anlaşılır bir şekilde anlatarak halkı ve parlamentoyu bilgilendirmesi bile İngiltere’de ombudsmanlık kurumunun açıklık ilkesine uygun hareket ettiğinin kanıtıdır. Bunun yanında demokrasi kelimesi raporlarda geçmemiş olabilir. Fakat bu durum yapılan faaliyetlerin demokrasiye aykırı olduğunu göstermez. İngiltere’de çok uzun bir demokrasi geleneği olduğu unutulmamalıdır. İngiliz siyasal sistemi, parlamentonun üstünlüğüne dayalıdır (Robson, 1960: 11).

İngiltere’nin siyasal hayatında, Parlamento Komiseri’nin kuruluşunda ve birçok çeşitli yerde sınırları ve yetkileri belirleyen en önemli aktörler içerisinde “Anayasa (Constitution(al))” ve “Yasalar (Law (-s))” bulunmaktadır. Fakat 2009-2014 yılları arasındaki yıllık raporlarda adı geçen anayasa kelimesi 2014-2019 yılları arasındaki beş raporda da kullanılmamıştır. Fakat yasa kelimesi, 2014-2015 yılındaki yıllık raporda 1 kere kullanılmıştır. Daha sonraki dört yıllık raporlarda yasa kelimesi kullanılmamıştır.

Kamu, halk (Public) kelimesi tıpkı 2009-2014 yılları arasında raporlarda olduğu gibi sık kullanılmaya devam eden kelimeler arasındadır. Devletlerin, kurum ve kuruluşların oluşum sebebi olan halkın raporlar içerisinde sık kullanılması gerekmektedir. Çünkü Parlamento Ombudsmanı’nın yapmış olduğu bütün faaliyet ve eylemleri kamuyu oluşturan halkın sorunlarına, ihtiyaçlarına yönelik olarak ve onların memnuniyetini sağlamak amacı ile yapılmaktadır.

Politikacılar, teknik ve siyasal özelliklere sahip kişilerden, politikaların yapım aşamasında önemli bir konuma sahiptir. Bu kişiler uluslararası örgütlerden, kamu yönetiminden, sivil toplumdan, diplomatik ilişkiler içerisinde yardım alabilir veya bu kişiler içerisinden seçilebilir. Bu sebeple politikacıların ve yapılan politikalar üzerinde gözle gözüktür derecede etkisi olmaktadır (Babaoğlu & Yıldız, 2015: 85-86). Politikacılar ve politikalarda etkisi bulunan kişiler; politika fikirlerini geliştiren, tanıtımını yapan ve destekleyen kamu politikası aktörleridir. Bu kişiler, politikalarda istedikleri yeniliklerini açık bir şekilde söyleyerek hükümetin gündemine yerleştirmeye çalışır ve belirli bir alanda yürütülen politikalarda değişiklik yapmaya çalışır (Yıldız & Sobacı, 2015: 21). Bahsi geçen bu politikacılar, İngiltere’de raporlarda 2009-2014 yılları arasındaki hiç kullanılmamakla beraber, 2014-2019 yılları arasındaki raporlarda ise yalnızca 2015-2016 yılları arasında sunulan raporda 1 kere kullanılmıştır.

“Siyasi (political)” kelimesi raporlar içerisinde tarandığında siyasal kelimesinin genellikle belirli

kalıplar içerisinde kullanıldığı görülmüştür. Bu kalıplar içerisinde yoğunlukla kullanılan “siyasi parti (political party)” ve “siyasi aktiviteler (political activities)” gerek kelime anlamı gerekse Parlamento Ombudsmanı bakımından etkili olan iki önemli kelime kalıbıdır. Siyasi partilerin yoğunlukta olmasının sebepleri arasında siyasi partilerin daha önce de belirtildiği gibi önemli bir aktör olarak siyasi hayatta rol oynamasıdır. Siyasi partiler, halkın desteğini sağlayarak devlet iktidarının kontrolünü ele geçirmeyi veya belirlediği veya yapmış olduğu faaliyetler doğrultusunda yönetimde kalmayı sürdürmeye çalışan bir aktördür (Yıldız & Sobacı, 2015: 21). İngiltere’de siyasi partiler, II. Dünya Savaşı sonrasında demokrasinin daha da güçlendirilmesi için çabalamışlardır (Dearlove & Saunders, 1991: 51). Dolayısı ile siyasi partiler, Parlamento Ombudsmanı içinde önemli bir konuma sahip bir kurum olmasından dolayı ombudsmanın yıllık raporları içerisinde sık kullanılması doğaldır. Bu da siyasi partilerin koruma gücü üzerinde etkin ve belirleyici bir aktör olduğunun göstergesi olarak görülebilir. Siyasi kelimesinin kalıp olarak yoğun bir şekilde kullandığı “siyasi aktiviteler (political activities)” kalıbı da hem siyasi bakımdan hem de ombudsmanın yapmış olduğu faaliyetler sonucunda ortaya koyduğu “aktiviteler (activities)” bakımından da sık kullandığı bir kelimedir. Bu kelimelerin sık kullanılması ombudsmanlık kurumunun etkinliğinin bir katını olarak sayılabilir.

Tarafsızlık kelimesi olan “objectivity” 2011-2012 yılları arasındaki yıllık raporda 1 kere kullanılırken, 2017-2018 yılları arasında tarafsızlık kelimesinin kökü olan “tarafsız (impartial)” kelimesi 1 kere kullanılmıştır. 2018-2019 yılları arasındaki yıllık raporda ise “tarafsız (impartial)” kelimesi 2 kere ve “tarafsızlık (impartiality)” kelimesi de 1 kere kullanılmıştır. Bu da tarafsızlık kelimesinde az da olmasa bir artış olduğunun göstergesi olarak gözükebilir. İngiltere Ombudsmanı, yapmış olduğu faaliyetleri eşitlik ve tarafsızlık ilkesi gereği yürütmektedir. İngiltere’de yaşam hakkına sahip olan herkes din, dil, ırk ayrımı gözetmeksizin eşittir. Bunun yanında idarenin yapması gereken görevlerinin bireylerin kişisel görüş ve tercihleri yüzünden yerine getirmemeleri veya belirli bir tarafa ayrıcalık tanımaları kötü yönetim ilkeleri içerisinde yer almaktadır. İngiltere Ombudsmanı ise idarenin yapmış olduğu kötü yönetim unsurlarını denetlemeyi ve gidermeyi amaçlamaktadır. Dolayısı ile İngiltere Ombudsmanı, kararlarında ve faaliyetlerinde tarafsız olarak hareket etmeyi ilke edinmiş bir kurumdur. Raporlarda tarafsızlık kelimesinin az görünmesi bir çelişki oluştursa da konuya bütüncül bakıldığında bir izah şansı ortaya çıkabilmektedir.

2014-2015 yılları arasındaki yıllık raporları üzerinde yapılan genel kelimelerin kelime sıklık analizinin ardından yapılan özel kelimeler (ombudsmanlığın etkinliğini görmek ve gündelik yaşama yönelik kelimeler) üzerinde manuel olarak yapılan kelime sıklık analizinin sonuçları Tablo 4’te gösterilmiştir.

Tablo 4. 2014-2019 Yıllarına Ait Yıllık Raporu Özel Kelime Analizi

NO	TÜRKÇE	İNGİLİZCE	2014 2015	2015 2016	2016 2017	2017 2018	2018 2019
1	Açıklık	Openness	0	0	0	0	2
2	Hesap Verilebilirlik	Accountability	2	2	1	0	2
3	Arabuluculuk	Mediation	0	0	0	0	0
4	Çağdaşlık	Modernity Contemporaneusness	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0
5	Etkinlik Etki,	Effectiveness Effect	0 2	0 1	0 0	0 0	0 0
6	Beyan İfade	Statement (-s)	4	3	2	2	3
7	Belirtilen	Stated	0	0	0	0	0
8	Çözüm	Resolution(-s)	4	5	6	0	2
9	Tavsiye	Advice (-ed)	15	20	22	11	14
10	Verimlilik Üretmek	Productivity Produce (-s, -ed)	0 0	0 0	0 1	0 0	0 0
11	Bilgilendirme	Information	35	34	32	11	20
12	Aktivite Faaliyet	Activity(-s)	4	2	3	2	1
13	Amaç	Objective (-s)	0	1	0	1	0
14	Medya	Media	4	7	5	4	10

Kaynak: The Parliamentary Commissioner for Standards, Annual report, 2014-2019.

Ombudsmanın başlıca sahip olması geren özellikleri arasında açıklık (openness), hesap verilebilirlik (accountability), adalet ve dürüstlük anlamına gelen “justice ve fairness” kelimeleri Parlamento Ombudsmanı’nın yıllık raporları içerisinde sık olmasa da kullanılmaya devam eden kelimeler içerisinde yer almaktadır.

“Etkinlik (effectiveness)” 2009 yılından 2014 yılına kadar azalarak ilerlese de, 2014-2019 yılları arasındaki yıllık raporlarda hiç kullanılmamıştır. Bunun yanında kelimenin kökü olan “etki (effect)” kelimesi ise 2009-2014 yılına oranla hem daha az kullanılmış hem de son 3 yıl hiç kullanılmamıştır. Fakat bu durum kurumun etkin olmadığını göstermez. Bir kurumun etkinliği yerine getirdiği amaçlar, yapmış olduğu faaliyetler, vermiş olduğu tavsiye kararları ile sorunlara karşı ürettiği çözümler ile de ölçülür. Bu sebeple etkinlik kelimesi raporlar içerisinde az kullanılması onun etkin bir kurum olmadığını göstermez.

Parlamento Ombudsmanı’nın yıllık raporları içerisinde yapılan kelime sıklık analizi sonucunda Beyan, İfade anlamına gelen “Statement(-s)” kelimesi 2009-2014 yıllarına oranla daha az kullanılsa da kullanılmaya devam etmiştir, fakat belirtmek veya belirtilen anlamına gelen “stated” kelimesi 2014-2019 yılları arasındaki raporda hiç kullanılmamıştır.

Çözüm (resolution), tavsiye (advice), bilgilendirme (information) ve aktivite/faaliyet (activity) kelimeleri belirgin bir artış göstermemesine rağmen kullanılmaya devam eden kelimelerdendir. Bu kelimelerin yoğun bir şekilde kullanılması kurumun etkinliğinin ve verimliliğinin bir göstergesi olarak gösterilebilir. Halkın bilinçlenmesi adına bilgilendirme çalışmalarının yanında yargının iş yükünü

azaltabilmek amacıyla halkın ombudsmanlık kurumuna olan güvenini ve saygınlığının daha da artırılması için çeşitli çalışmaların yapılması gerekmektedir. Bu durumun gerçekleşmesi için de idareye karşı yapılan başvuruların çözüme ulaştırılması amacıyla ombudsmanın vermiş olduğu tavsiye kararlarının da idare üzerinde etkili olması gerekmektedir. Bu sayede hem halkın yaşadığı mağduriyet ortadan kalkacaktır hem de bu kelimelerin yoğun bir şekilde yıllık raporlar içerisindeki kullanımı artacaktır.

Verimlilik (productivity) kelimesi 2009-2014 yılları arasındaki raporlarda olduğu gibi hiç kullanılmamıştır. Fakat üretmek (produce) kelimesinin kullanımında gözle görülür derecede bir düşme söz konusudur. Bununla beraber üretmek kelimesi raporlar içerisinde yalnızca 2016-2017 yıllarındaki rapor içinde 1 kere kullanılmıştır. Bu durum ombudsmanlığın üretkenliğinin bir düşüş yaşadığını düşündürülebilir. Fakat bu kesin bir kanıt olarak düşünülemez.

Gelişen teknoloji ile birlikte insanların bir numaralı aracı olan “medya (media)” (McGivern, 2021) kelimesinin bir kullanım sıklığında herhangi bir artış olmamakla beraber bir düşme de yaşandığı söylenemez. Fakat gelişen teknoloji ile birlikte Parlamento Ombudsmanı’nın medyayı daha etkin bir şekilde kullanması beklenebilir. Bu sayede kurumun amacını, işleyişini ve faydalarını halk ile daha hızlı, kolay ve masrafsız bir şekilde paylaşması mümkün olur. Bunun yanında medyanın yardımı ile halkı ombudsmanlık kurumuna yönlendirme çalışmaları hız kazanabilir. Bu da ombudsmanın daha etkin, verimli, çağdaş ve saygın bir kurum olmasında önemli bir etken olabilir.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

İngiltere, ombudsmanlık kurumunun geliştirilmesinde önemli bir role sahip olması ile ombudsmanı en iyi ve kendine özgü şekilde kullanmayı başaran bir devlettir. Bunun en önemli örneği, ombudsmanlık kurumunun resmi ve özel sektör esaslı olarak birçok alana bölünmesidir. İngiltere’nin ombudsmanı bu denli benimsemesi ya da özümsemesi, ombudsmanlığın düzenli, titiz ve başarı gösterebilir bir grafik çizgisini yakalamasıdır. Parlamento Ombudsmanı, hükümetin yapmış olduğu “kötü yönetim (maladministration)” uygulamalarından dolayı mağduriyet yaşayan vatandaşların şikayet başvurusunda bulunabileceği bir kurumdur. Yavaş işleyen yargı organı olan mahkemelere oranla daha az şekilci ve hızlı işleyen bir denetim ve şikayet mercii olan ombudsmanlık kurumuna başvuruda bulunmak vatandaşlara daha cazip gelmektedir. İngiltere Parlamento Ombudsmanı, kendinse gelen başvuruları en geç 12 ay (gerek duyulursa bu süre uzatılabilir) içerisinde sonuçlandırmakla yükümlüdür. Bunun yanında İngiltere’de ombudsmanın yaptığı inceleme ve değerlendirmelerin herhangi bir bağlayıcılığı olmamasına rağmen etkin bir şekilde görev yapan bir kurum olduğu söylenebilir. Ombudsmanın İngiltere’de bu derece etkin olarak görev yapmasının en önemli nedenleri arasında; ombudsmanın her yıl sonunda parlamentoya “Yıllık Rapor (Annual Report)” sunarak yıl boyunca yapmış olduğu faaliyetlerden ve etkinliklerinden tüm toplumsal kesimleri haberdar etmesidir. Bu sayede de hem parlamentoyu hem de halkı faaliyetleri ve etkinliği hakkında bilgilendirmektedir.

Çalışmanın üçüncü bölümünde “kelime sıklık analizi” yöntemi ile yapılan nitel çalışmada ortaya çıkan sonuçlar ise ombudsmanın belli konularda biraz eksik kaldığını gösterse de genel manada ombudsmanlık kurumunun sahip olduğu nitelik ve özellikleri sayesinde, 2009-2019 yılları arasındaki on yıla ait yıllık raporlarda önemli bir değişim göstermemekle beraber etkisi olduğunu ortaya koymuştur. Bunun yanında Parlamento Ombudsmanı, İngiltere’nin sahip olduğu siyasal nitelikleri de raporlarında göstermiştir. Bunun en belirgin örneği; ülkenin en önemli temsilcisi olan kraliçenin yetkilerinin simgeselliği sonucunda Parlamento Komiseri’nin on adet yıllık raporunda bir kere bile kullanılmaması ve “parlamenter demokrasinin beşiği” olarak kabul edilen İngiltere’nin Parlamento Komiseri’nin yıllık raporunda “parlamento” kelimesinin çok sık kullanılması gösterilebilir. Bu durum

aynı zamanda parlamentonun ombudsman üzerindeki etkisinin ne yoğunlukta olduğunun da bir göstergesidir. Fakat bu durum yanlış anlaşılmamalıdır. Ombudsman, parlamento tarafından kurulan ve yapmış olduğu faaliyetleri her yıl sonunda bir yıllık rapor ile parlamentoya sunan bir kurumdur. Bunun yanında Parlamento Ombudsmanı, parlamentodan bağımsız olarak görev yapar ve herhangi bir hiyerarşik üstü yoktur. Diğer yandan her iki dönemde en çok sıklık gösteren diğer genel kelimeler; meclis, milletvekili, kurallar, kamu-halk ve siyasi olmuştur. En sık görülen özel kelimeler ise açıklık, etki, beyan/ifade, çözüm, tavsiye, bilgilendirme, aktivite/faaliyet ve medya'dır.

İngiltere'deki parlamento ombudsmanı, genel manada demokratik, bağımsız, tarafsız, etkin ve verimli olarak görev yapmaktadır. Her ne kadar bu durum yapılan analizde bazı noktalarda eleştirilebilirse de bu literatürde de kabul gören ve etkinliğini birçok kez kanıtlamış bir kurumdur. Parlamento Ombudsmanı'nın herhangi bir bağlayıcılığının olmaması kurumun etkinliğinin olmadığını düşündürse bile ombudsman yapmış olduğu araştırmalar sonucunda verdiği tavsiye kararlarından yıllık raporlar içerisinde sıkça söz etmektedir. Tavsiye kararlarının raporlar içerisinde bu kadar çok olması beraberinde çözümleri de getirmiştir. Bu sayede de raporlar içerisinde yoğun bir şekilde kullanılan bir diğer kelime de çözüm kelimesidir. Bu da kurumun etkin ve verimli bir şekilde çalıştığının bir diğer kanıtı olarak esas alınabilir. Bunun yanında ombudsmanın bu etkinliğinin yıl sonunda bir yıllık rapor ile parlamento ve halk ile paylaşılması hem halkın bilgilenebilmesine hem de halkın yargı kurumundan ombudsmanlık kurumuna doğru yönelmesine neden olmaktadır. Bu sayede ombudsmana olan güven ve talep artmakta aynı zamanda yargı organı olan mahkemelerin iş yükü de hafiflemektedir.

İngiltere'de kurumun etkinliğinin bir diğer kanıtı ise Parlamento Ombudsmanı'nın yapı taşı olan milletvekillerinin çalışma içerisinde yoğun bir şekilde kullanılması, ombudsman ve milletvekillerinin sürekli olarak temas halinde olduklarının bir kanıtı olarak gösterilebilir. Gelişen teknoloji ile birlikte ombudsman ve milletvekillerleriyle kurulmak istenen iletişimin kolaylaşması da kurumun hem etkinliğini hem de vatandaşlar tarafından daha çok tercih edilmesine sebep olmuştur. Vatandaşların Parlamento Ombudsmanı'na ve diğer ombudsmanlıklara ilgi göstermesi de, ombudsmanlığın etkinliğinin var olduğunun çok önemli bir kanıtıdır. Ombudsmanın etkinliğinin sürekli olarak arttırabilmesi için medya araçlarını da etkin ve sürekli bir şekilde kullanmak gerekmektedir. Ombudsmanın medyayı etkin bir şekilde kullanması ile halkı bilgilendirmek, kendisine duyulan ihtiyacı artırmak, güven ortamı oluşturmak ve verimliliğinin en üst düzeye ulaşmasını sağlamak için gerekli olan bütün özelliklere sahip bir aktör olduğunu kanıtlamaktadır. Bu durum, yapılan nitel çalışmada da açıkça görülmüştür. İngiltere Parlamento Ombudsmanı'nın yıllık raporları içerisinde medya ve bilgilendirme kelimesinin sık kullanılması da ombudsmanın bu konuda da etkinliğinin varlığını gözler önüne sermektedir.

Sonuç olarak İngiltere'de ombudsmanın etkinliğini kelime sıklık analizi ile ölçmeye çalışan bu nitel çalışma sonrasında, ombudsmanın etkin olduğu ileri sürülebilmektedir. Çalışmada farklı tarihler arasında bazı kelimelerin oranlarındaki düşüş, konjonktürel gelişmeler, toplumsal gelişme, siyasi iklimdeki değişimler, teknolojik ilerlemeler ve mevzuat sistemindeki yeniden yapılanma görülebilir. Ancak analizi yapılan her iki dönemde de kelimelerin sıklık sonuçlarının benzer olduğu görülmektedir. Bu çalışmada, dünyadaki herhangi bir ombudsmanın çeşitli kriterlere dayalı olarak etkinlik düzeyinin ölçülmesine yönelik bir model geliştirilmiştir. Bu model de tablolardaki kelimeler ile açıklanan ve yıllık raporlarda sıklık oranlarına dayalı sayısal rakamlara dayanmaktadır. Buradaki kelimeler, ombudsmanın siyasi, hukuki, kültürel ve toplumsal amaçlarına dönük bir ombudsmanın içerisinde mutlaka bulunması gereken olgu ve kavramlardan oluşmaktadır. Dolayısıyla burada kullanılan kelimeler, ombudsmandan asla ayrı düşünülemeyecek birer parça gibi düşünülebilir. Tabi ki kelimelerin sayısı artırılabilir ve farklı yöntemlerle farklı etkinlik analizleri yapılabilir. Bu konu ayrıca,

sosyal bilimlerde bir araştırma alanı olarak ombudsmanın önemini ve taşıdığı interdisipliner karakteri de göstermektedir.

KAYNAKÇA

- Abdioğlu, H. (2007). Yönetişim İlkelerinin Uygulanmasında Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu ve Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye Açısından Önemi. *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 6(11), 79-102.
- Abraham, A (2011). The Parliamentary Ombudsman and Administrative Justice: Shaping The Next 50 Years. Thursday 13 October 2011, London: Freshfields Bruckhaus Deringer LLP.
- Akıllı, H., Kemahlı, F. D. & Okudan, K. (2007). Kamu Yönetimi Reform Dinamikleri Kavramsal Analiz. Aksoy, Ş. ve Üstüner, Y. (Der.), *Kamu Yönetimi Yöntem ve Sorunlar*, 1. Baskı, Ankara: Nobel Yayınları.
- Arı, S. (2017). İsveç, İngiltere, Fransa ve Türkiye Ombudsmanlık Kurumları: Karşılaştırmalı Bir Analiz. *International Journal of Disciplines Economics & Administrative Sciences Studies*, 3(3), 135-151.
- Arslan, S. (1986). İngiltere’de Ombudsman Müessesesi. *Amme İdaresi Dergisi*, 19(1), 157-172.
- Ataman, T. (1993). İngiltere’de Ombudsman Kurumu (İdarenin Parlamento Tarafından Denetimi). *Türk İdare Dergisi*, 400, 217-255.
- Babaoğlu, C. & Yıldız, M. (2015). Kamu Politikası Bakış Açısından Selçuklu ve Osmanlı Devletlerinde Hükümdar-Danışman İlişkisi Üzerine. *Yasama Dergisi*, 29, 84-108.
- Bahadır, O. (2010). Ombudsmanlık Kurumunun İsveç, İngiltere ve Fransa İle Karşılaştırmalı İncelenmesi. *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, 1, 363-984.
- Baştürk, E. (2011). Demokratik Devletin Gerekleri ve Türkiye. *Liberal Düşünce*, 61-62, Kış-Bahar, 49-60.
- Baylan, Ö. (1978). Yurttaşın Devlet Yönetimi Hakkındaki Şikâyetleri ve Türkiye İçin İsveç Ombudsman Formülü. Ankara: T.C. İçişleri Bakanlığı Tetkik Kurulu Başkanlığı Yayınları.
- Çevik, H. H. & Demirci, S. (2012). *Kamu Politikası; Kavramlar, Aktörler, Süreç, Modeller, Analiz, Karar Verme*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Çolak, N. İ. (2005). *Avrupa Birliği Uyum Sürecinde İdari Reformlar İngiltere ve Türkiye*, 1. Baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Dearlove, J. & Saunders, P. (1991). *Introduction to British Politics: Analysing a Capitalist Democracy*. UK: Polity Press.
- Demir, K. A. (2012). *Türk Kamu Yönetimi Denetim Sisteminde Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık)*. (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Çanakkale.
- Doğan, K. C. (2016). Health Ombudsman in The United Kingdom: Establishment, Functions, and Efficiency. *Journal of International Health Sciences and Management*, 2(2), 7-15.
- Dursun, D. (2012). *Siyaset Bilimi*. İstanbul: Beta.
- Erdoğan, O. (2006). *Kamu Yönetiminde İdari ve Denetsel Açidan Ombudsman Kurumu: Türkiye Örneği*. (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Fendoğlu, H. T. (2012). *Kamu Denetçiliği (Ombudsman) ve Türkiye*. Öktem, N., Katmer, N. (Der.), *Uluslararası Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Sempozyumu Bildiriler Kitabı*, 9 Mart 2011, İstanbul: Doğu Üniversitesi Yayınları.
- Kalkışım, H. M. (2016). *Ombudsmanlığın Beşiği İsveç*. Parlak, B., Doğan, K. C. (Der.), *Karşılaştırmalı Ombudsman İncelemeleri, Birinci Baskı*, Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Kaya, İ. S. & Karabay, H. (2019). Ombudsmanlığın Uluslararası Hukuk Sistemlerindeki Yeri. *Ombudsman Akademik*, 6(11), 213-232.

- KDK (2014). Yurtdışı Çalışma Ziyareti Raporları, Ankara: Afşar matbaacılık.
- Koçak, M. (2012). Kamu Denetçiliği Kurumu: İngiltere Örneği. Öktem, N. ve Katmer, N. (Der.), Uluslararası Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Sempozyumu Bildiriler Kitabı, 9 Mart 2011, İstanbul: Doğuş Üniversitesi Yayınları.
- Maer, L. & Priddy, S. (2018). The Parliamentary Ombudsman: Role and Proposals For Reform. House of Commons Library, Erişim Tarihi: 15 Şubat 2020, <https://researchbriefings.parliament.uk/researchbriefing/summary/cbp-7496>.
- McGivern, R. (2021). Media and technology. Erişim Tarihi: 12.06.2021 <https://opentextbc.ca/introductiontosociology2ndedition/chapter/chapter-8-media-and-technology/>.
- Oktay, M., Kurt A. & Kara M. (2020). Türkçe İçin Bir Sıklık Analizi Programı. Erişim Tarihi: 18 Ağustos 2020, <https://www.ayk.gov.tr/wp-content/uploads/2015/01/oktay-melek-kurt-atakan-kara-mehmet-t-c3%9crk-c3%87e-c4%b0-c3%87-c4%b0n-b-c4%b0r-sıklık-anal-c4%b0z-c4%b0-programı>.
- Parlak, B. & Doğan, K. C. (2015a). Ombudsman Kavramı ve Seçilmiş Ülkelerde Ombudsmanlık Uygulamaları: Temel Yön, Nitelik ve Özellikler Üzerine Bir Değerlendirme. Türk İdare Dergisi, 480, 121-148.
- Parlak, B. & Doğan, K. C. (2015b). Kamu Yönetiminde Denetim. Bursa: Ekin Kitabevi.
- Parlak, B. & Doğan, K. C. (2016). Ombudsman Kavram Ve Tarihsel Gelişim. Parlak, B., Doğan, K. C. (Ed.), Karşılaştırmalı Ombudsman İncelemeleri, Birinci Baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Ribo, R., (2012). Kamu Denetçisinin Bağımsızlığının Temin Edilmesi: IOI ve Avrupa Yaklaşımı Üzerine Düşünceler. Öktem, N., Katmer, N. (Der.), Uluslararası Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Sempozyumu Bildiriler Kitabı, 9 Mart 2011, İstanbul: Doğuş Üniversitesi Yayınları.
- Robson, W. A. (1960). İngiliz Hükümet Sistemi. (Çev. K. F. Arık), Ankara: Ajans Türk Matbaası.
- Stacey, F. (1971). The British Ombudsman. Great Britain: Oxford University Press.
- Tayşi, İ. (1997). Ombudsman Kurumu ve Ülkemizde Uygulanabilirliği. Sayıştay Dergisi, 25, 106-123.
- The Parliamentary Commissioner For Standards. Annual Report 2009-2010. Erişim Tarihi: 15 Kasım 2019, <https://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/standards-and-financial-interests/parliamentary-commissioner-for-standards/publications/annual-reports/>.
- The Parliamentary Commissioner For Standards. Annual Report 2010-2011. Erişim Tarihi: 15 Kasım 2019 <https://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/standards-and-financial-interests/parliamentary-commissioner-for-standards/publications/annual-reports/>.
- The Parliamentary Commissioner For Standards. Annual Report 2011-2012. Erişim Tarihi: 15 Kasım 2019 <https://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/standards-and-financial-interests/parliamentary-commissioner-for-standards/publications/annual-reports/>.
- The Parliamentary Commissioner For Standards. Annual Report 2012-2013. Erişim Tarihi: 15 Kasım 2019 <https://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/standards-and-financial-interests/parliamentary-commissioner-for-standards/publications/annual-reports/>.
- The Parliamentary Commissioner For Standards. Annual Report 2013-2014. Erişim Tarihi: 15 Kasım 2019 <https://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/standards-and-financial-interests/parliamentary-commissioner-for-standards/publications/annual-reports/>.
- The Parliamentary Commissioner For Standards. Annual Report 2014-2015. Erişim Tarihi: 15 Kasım 2019 <https://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/standards-and-financial-interests/parliamentary-commissioner-for-standards/publications/annual-reports/>.
- The Parliamentary Commissioner For Standards. Annual Report 2015-2016. Erişim Tarihi: 15 Kasım 2019 <https://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/standards-and-financial-interests/parliamentary-commissioner-for-standards/publications/annual-reports/>.

- interests/parliamentary-commissioner-for-standards/publications/ annual-reports/.
- The Parliamentary Commissioner For Standards. Annual Report 2016-2017. Erişim Tarihi: 15 Kasım 2019 <https://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/standards-and-financial-interests/parliamentary-commissioner-for-standards/publications/ annual-reports/>.
- The Parliamentary Commissioner For Standards. Annual Report 2017-2018. Erişim Tarihi: 15 Kasım 2019 <https://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/standards-and-financial-interests/parliamentary-commissioner-for-standards/publications/ annual-reports/>.
- The Parliamentary Commissioner For Standards. Annual Report 2018-2019. Erişim Tarihi: 15 Kasım 2019 <https://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/standards-and-financial-interests/parliamentary-commissioner-for-standards/publications/ annual-reports/>.
- The Parliamentary Commissioner Order 2008, (2008). Statutory Instruments, No. 3115. 17 Ağustos 2020 tarihinde <https://www.legislation.gov.uk/uksi/2008/3115/made> adresinden erişildi.
- The Parliamentary Commissioner Order 2013, (2013). Statutory Instruments, No. 238. Erişim Tarihi: 17 Ağustos 2020 <https://www.legislation.gov.uk/uksi/2013/238/introduction/made>.
- Yıldız, M. & Sobacı, M. Z. (2015). Kamu Politikası Ve Kamu Politikası Analizi Genel Bir Çerçeve. Yıldız, M., Sobacı, M. Z. (Der.) Kamu Politikası Kuram ve Uygulama, İkinci Baskı, Ankara: Adres Yayınları.
- Yılmaz, S. (2001). İngiliz Ombudsmanı. (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- <https://www.ombudsman.org.uk/about-us/who-we-are>, Erişim Tarihi: 12 Ekim 2020.