

**T.C.
YALOVA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**1982 ANAYASASI'NA GÖRE
KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Niyazi ÖNCÜ

**Enstitü Anabilim Dalı: Kamu Hukuku
Enstitü Bilim Dalı: Kamu Hukuku**

Tez Danışmanı: Yrd. Doç. Dr. Tunca ÖZGİŞİ

MAYIS-2015

T.C.
YALOVA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

1982 ANAYASASI'NA GÖRE
KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Niyazi ÖNCÜ

Enstitü Anabilim Dalı: Kamu Hukuku
Enstitü Bilim Dalı: Kamu Hukuku

Bu tez/..../20... tarihinde aşağıdaki jüri tarafından oybirliği/oyçokluğu ile kabul edilmiştir.

Jüri Başkanı

- Kabul
 Red
 Düzeltme

Jüri Üyesi

- Kabul
 Red
 Düzeltme

Jüri Üyesi

- Kabul
 Red
 Düzeltme

BEYAN

Bu tezin yazılmasında bilimsel ahlak kurallarına uyulduğunu, başkalarının eserlerinden yararlanılması durumunda bilimsel normlara uygun olarak atıfta bulunulduğunu, kullanılan verilerde herhangi bir tahrifat yapılmadığını, tezin herhangi bir kısmının bu üniversite veya başka bir üniversitedeki başka bir tez çalışması olarak sunulmadığını beyan ederim.

Niyazi ÖNCÜ
26.05.2015

ÖNSÖZ

Günümüze kadar; Türkiye’de çeşitli hukuki ıslahatlar, reformlar, kanun iktibasları ve resepsiyonları ile ülkede yaşayan insanların din, kültür, teamül, gelenek, örf ve adetlerine uygun olmayan kurum ve kuruluşlar teşkil edilmiştir. Tüm bu çalışmalar neticesinde ülkede yaşayan insanlar, kendi vatan topraklarında bir gecede nikahsız veya bir günde okuyamaz ve yazamaz hale gelmişlerdir. Ülkede yaşayan insanların, diğer ülkelerden ithal edilen, kendileri ile bağdaşmayan kanun ve kurumlar ile öngörülen şekil ve kalıplara sokulması adil bir yönetim anlayışıyla uyuşmamaktadır. Bu sebeple, ithal ıslahatlardan kaçınıp ülkede yaşayan insanların teamül ve görüşlerine uygun kanunlaşma hareketlerinde bulunulmalı ve bunlara uygun kurumlar teşkil edilmelidir.

Ombudsmanlık uygulamaları, Türkiye’deki kamu yönetimi ve denetimi alanında esasında yabancı bir kurum değildir. Nitekim İslam tarihinde ve Osmanlı Devleti’nde de ombudsmanlık sistemine ilişkin uygulamalar mevcuttur. Dolayısıyla yukarıdaki eleştirilerimizin hiçbirini ombudsmanlık kurumu olan Kamu Denetçiliği Kurumu’na yönlendirmek; diğer bir deyişle Kamu Denetçiliği Kurumu’nun ithal bir ıslahat olduğu yönünde bir eleştiride bulunmak mümkün değildir. Ombudsman ruhuna kısmen de olsa sahip kurum ve kuruluşlar geçmişte ve bugünün Türkiye’sinde mevcutsa da ombudsmanlık sistemine; özellikle de Kamu Denetçiliği Kurumu’na ilişkin henüz çok sayıda eser üretilmiş değildir. Böylesine köklü bir kuruluşun şimdiye kadar çok az sayıda yazar tarafından muhatap alınıp incelenmiş olması bu çalışmanın itici güçlerinden biridir.

Söz konusu tezin hazırlanmasında değerli danışman hocam *Yrd. Doç. Dr. Tunca ÖZGİŞİ*’nin bana gösterdiği yakın ilgi ve büyük katkılarından dolayı kendilerine teşekkürü bir borç bilirim. Hukuk lisans eğitimim ve sonrasında üzerimde sonsuz emekleri bulunan *İstanbul Ticaret Üniversitesi Hukuk Fakültesi*’nden ve *Yalova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı*’ndan çok değerli hocalarıma ve diğer çalışanlarına teşekkürlerimi sunarım.

Çalışmalarım sırasında sonsuz sabır ve anlayış içerisinde bana destek olan değerli annem *Fatma ÖNCÜ*, değerli babam *Şemsettin ÖNCÜ*, değerli kardeşim *Neziha ÖNCÜ* ve pek kıymetli *Av. Serap İBİL*’e teşekkürlerimi sunarım. Ayrıca; işbu tezin savunulması sırasında önerileriyle beni yönlendirecek tüm *jüri üyesi hocalarıma* da sonsuz minnet ve teşekkürlerimi sunuyorum.

Niyazi ÖNCÜ
26 Mayıs 2015

İÇİNDEKİLER

KISALTMALAR.....	vi
ÖZET	vii
SUMMARY	viii
GİRİŞ	1
BÖLÜM 1: TÜRKİYE’DE KAMU YÖNETİMİ VE DENETİMİ.....	7
1.1. Denetimin Kavramı	7
1.2. Denetimin Gelişimi.....	8
1.3. Denetimin Amaçları.....	9
1.4. Denetimin İlkeleri	10
1.4.1. Bağımsızlık İlkesi	10
1.4.2. Yasallık İlkesi	11
1.4.3. Nesnellik İlkesi	11
1.4.4. Dürüstlük İlkesi.....	11
1.5. Denetim Yolları	12
1.5.1. Siyasal Denetim.....	12
1.5.1.1. Soru.....	14
1.5.1.2. Genel Görüşme	15
1.5.1.3. Meclis Araştırması.....	16
1.5.1.4. Gensoru.....	17
1.5.1.5. Meclis İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu	18
1.5.2. Yargısal Denetim.....	211
1.5.2.1. İdari Yargının Özellikleri	22
1.5.2.2. İdari Yargı Denetiminin Sınırları	24
1.5.2.3. İdari Yargı Kuruluşları	25
1.5.3. Yönetimsel Denetim	26
1.5.3.1. İç Denetim	27
1.5.3.1.1. İsti’af Yoluyla Denetim	27
1.5.3.1.2. Hiyerarşik Denetim	27
1.5.3.1.3. İdari Teftiş	30

1.5.3.2. Dış Denetim.....	31
1.5.3.2.1. İdari Vesayet Denetimi.....	31
1.5.3.2.2. Özel Denetim Yolları	33
1.5.3.2.2.1. Sayıştay	34
1.5.3.2.2.2. Anayasa Mahkemesi'nin Siyasi Partileri Mali Açıdan Denetlemesi	37
1.5.3.2.2.3. Devlet Denetleme Kurulu.....	41
1.5.3.2.2.4. Başbakanlık Teftiş Kurulu	44
1.5.3.2.2.5. Kamuoyu Denetimi	47
1.5.3.2.2.6. Uluslararası Denetim	53
1.5.3.2.2.8. Ombudsmanlık Denetimi	55
BÖLÜM 2: OMBUDSMANLIK SİSTEMİ VE UYGULAMALARI	57
2.1. Ombudsmanlık Kavramı.....	57
2.2. Ombudsmanlık Tarihi Gelişimi	58
2.3. Ombudsmanlık Sistemini Zorunlu Kılan Nedenler	62
2.4. Ombudsman Türleri.....	64
2.4.1. Sağlık Ombudsmanı	65
2.4.2. Basın Ombudsmanı	66
2.4.3. Yerel Yönetim Ombudsmanı.....	67
2.4.4. Polis Şikâyet Ombudsmanı.....	68
2.4.5. Çocuk Ombudsmanı	68
2.4.6. Tüketici Ombudsmanı	70
2.5. Ombudsmanlık Sisteminin Özellikleri	71
2.6. Ombudsmanlık Kurumunun Görevleri	76
2.6.1. Bireyin Hak ve Özgürlüklerini Koruması	76
2.6.2. Kötü Yönetimin Önlenmesi.....	76
2.6.3. Yönetici İle Yönetilen İlişkilerinde Hakkaniyetin Sağlanması ve İyi İlişkilerin Kurulması	78
2.6.4. İdari Yargının Yükünü Azaltma.....	79
2.7. Yetki ve Statüleri	81

BÖLÜM 3: TÜRKİYE'DE OMBUDSMANLIK SİSTEMİNİN HAYATA GEÇİRİLMESİ ÇALIŞMALARI VE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU HAYALİ..... 84

3.1. Gerekçeli Anayasa Önerisinde Ombudsmanlık Kurumu	85
3.2. Türkiye İşadamları ve Sanayiciler Derneği (TÜSİAD) Ombudsmanlık Raporu	87
3.3. KAYA Raporunda Ombudsmanlık (Kamu Yönetimi Araştırması Genel Raporu - 1991)	88
3.4. Kalkınma Planlarında Kamu Denetçiliği Kurumu	89
3.5. Avrupa Birliği ve Kamu Denetçiliği Kurumu	91
3.6. Kamu Denetçiliği Kurumu İçin Yasama Faaliyetleri (Hukuki Çalışmalar	93
3.6.1. 5548 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ve Anayasa Mahkemesi Tarafından İptali	93
3.6.2. 5982 sayılı Kanun ve 2010 Halkoylaması.....	96
3.6.3. 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu	96

BÖLÜM 4: KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU 98

4.1. 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kanunu'nun Amacı.....	99
4.2. Başdenetçi ve Denetçiler	100
4.2.1. Başdenetçi Ve Denetçilerin Seçim Usulleri	100
4.2.2. Başdenetçi ve Denetçileri Nitelikleri.....	103
4.2.3. Başdenetçi ve Denetçilerin Yargılanma Usulleri	104
4.2.4. Başdenetçi ve Denetçilerin Görevlerinin Sona Ermesi	105
4.2.5. Denetçiler Arasında İş Bölümü	107
4.3. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Görevleri.....	108
4.3.1. Kurumun Kısıtlı Olduğu Alanlar	109
4.4. Bağımsızlık ve Tarafsızlık.....	112
4.5. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Yetkileri.....	113
4.5.1. Bilgi ve Belge İstenmesi.....	113
4.5.2. Bilirkişi Görevlendirmesi ve Tanık Dinlenmesi.....	115
4.5.3. Açıklama Yapma Yetkisi.....	118
4.6. Kamu Denetçiliği Kurumu'na Başvuru Usulü	119
4.6.1. Şikâyet Başvuru Süresi.....	121

4.6.2. Kamu Denetçiliği Kurumu'na Başvurmadan Önce İdari Başvuruların Tüketilmesi Kaydı	122
4.6.3. Kamu Denetçiliği Kurumu'na Gizli Başvuru.....	128
4.7. Şikâyetlerin İncelenmesi.....	129
4.7.1. Ön İnceleme.....	131
4.7.2. Esas Hakkında İnceleme ve Araştırma.....	134
4.8. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Kararları.....	134
4.8.1. Tavsiye Kararı	136
4.8.2. Ret Kararı	137
4.8.3. Karar Verilmesine Yer Olmadığına Dair Karar	138
4.9. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Kararlarının Etkisi ve Sonuçları	138
4.10. Rapor Tanzimi ve Sunumu	139
4.11. Kamu Denetçiliği Kurumu İle İdari Yargı İlişkisi.....	142
4.11.1. Ülkemizde İdari Yargının Durumu.....	142
4.11.2. Kamu Denetçiliği Kurumunun İdari Yargıdaki İş Yükünü Hafifletmesi Yönündeki Etkisi	144
4.11.3. Kamu Denetçiliği Kurumunun İş Yükü.....	146
BÖLÜM 5: KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU'NUN BENZER KURULUŞ VE KOMİSYONLAR İLE KARŞILAŞTIRILMASI	149
5.1. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu İle Karşılaştırılması.....	149
5.2. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun TBMM Dilekçe Komisyonu İle Karşılaştırılması	151
5.3. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Devlet Denetleme Kurulu (DDK) İle Karşılaştırılması.....	154
5.4. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun "Cumhurbaşkanı'na Yazın" Uygulama Modeli ve Bilgi Edinme Hakkı İle Karşılaştırılması	156
5.5. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Başbakanlık İletişim Merkezi (BİMER) İle Karşılaştırılması.....	159
5.6. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Başbakanlık Teftiş Kurulu İle Karşılaştırılması	163

5.7. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Türkiye İnsan Hakları Kurumu İle Karşılaştırılması.....	165
5.8. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Bağımsız İdari Otoriteler (BİO) İle Karşılaştırılması.....	169
5.9. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun İçişleri Bakanlığı İnsan Hakları İhlallerini İnceleme Bürosu İle Karşılaştırılması	171
5.10. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Sağlık Bakanlığı Hasta Hakları Başvurusu İle Karşılaştırılması.....	172
5.11. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Halk Ve Belediyeler Arasındaki İletişim: Beyaz Masa Uygulama Modeli İle Karşılaştırılması.....	174
SONUÇ VE ÖNERİLER	178
KAYNAKLAR	186
ÖZGEÇMİŞ	196

KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AKPM	: Avrupa Konseyi Parlamenter Meclisi
AÜSBF	: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi
AYİM	: Askeri Yüksek İdare Mahkemesi
BİMER	: Başbakanlık İletişim Merkezi
BİO	: Bağımsız İdari Otoriter
BM	: Birleşmiş Milletler
CMK	: Ceza Muhakemesi Kanunu
DDK	: Devlet Denetleme Kurulu
GRECO	: Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu
HMK	: Hukuk Muhakemeleri Kanun
İYUK	: İdari Yargılama Usulü Kanunu
KDK	: Kamu Denetçiliği Kurumu
KAYA	: Kaya Kamu Yönetimi Araştırması Raporu
OECD	: Organisation for Economic Cooperation and Development (Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü)
RG	: Resmi Gazete
SİGMA	: Support for Improvement in Governance and Management (Yönetişim ve Yönetimi Geliştirmek için Destek)
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TCK	: Türk Ceza Kanunu
TDK	: Türk Dil Kurumu
TESEV	: Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı
TÜSİAD	: Türkiye İşadamları Ve Sanayiciler Derneği
UYAP	: Ulusal Yargı Ağı Bilişim Sistemi
YD	: Yürütmeyi Durdurma

YAÜ, Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans/Doktora Tez Özeti

Tezin Başlığı: 1982 Anayasası'na Göre Kamu Denetçiliği Kurumu	
Tezin Yazarı: Niyazi Öncü	Danışman: Yrd. Doç Dr. Tunca Özgişi
Kabul Tarihi:	Sayfa Sayısı: VIII (ön kısım) + 196 (tez)
Anabilimdalı: Kamu Hukuku	Bilimdalı: Kamu Hukuku
<p>Günümüzde, idarenin denetimi, idarenin genişlemesiyle eş boyutta zorlaşmaktadır. Geçmişten bugüne Türkiye'de denetim adına birçok yeniliğe imza atılmıştır. Daha şeffaf bir yönetim ile yönetenlerin menfaatlerinden ziyade artık yönetilenler için yönetim ilkesi benimsenmiştir. Türkiye'de mevcut denetim türlerinin etkisizliği ve yetersizliği aşikârdır. Denetim türlerinden olan hiyerarşik denetim veya vesayet denetiminin zaafı ve eksikliklerini izah etmeye gayret edeceğiz. Hiyerarşik denetimin çok geniş kapsamlı yetkiler içermesi nedeniyle istismar edilmesi ve kötü amaçlar için kullanılması olağandır. Yine vesayet denetimi ise hiyerarşik denetim kadar büyük sorunlara yol açacak potansiyele sahip olmasa da merkezi idarenin doğurduğu sıkıntıların gerçekleşmesine yol açabilecektir.</p> <p>Aynı zamanda kesin ve güvenilir bir çözüm yolu olan idari yargının iş yükü de olması gereken düzeyi çoktan aşmıştır. İdari yargı yolu ile idarenin yapması gereken işlem ve işlemlerin gerçekleştirilmesinin, idarenin itibarsızlaşmasına da yol açacağı tartışılmazdır. Bunlardan başka denetim yolları elbet mevcuttur ki bunlardan göze çarpanları inceleyeceğiz. Ancak tüm bunlardan öte; teşkilatlanması, faaliyetleri ve yaptırımları ile bambaşka bir kurum olarak ombudsmanlık sistemi mevcuttur. İşte tezimizde, yukarıda izah edilen denetim yollarının yetersiz ve etkisizliğine çare olarak ombudsman sisteminin Türkiye'deki yansıması, Kamu Denetçiliği Kurumu'dur.</p> <p>2010 yılında 1982 model Anayasa üzerinde bazı değişiklikler yapılmıştır. Bu değişikliklerden biri de 74'üncü maddede öngörülen Kamu Denetçiliği Kurumu'dur. Söz konusu maddeye dayanılarak yürürlüğe konulan 6328 sayılı Kanun ile Kamu Denetçiliği Kurumu tam anlamıyla teşkil edilmiştir.</p> <p>Kamu Denetçiliği Kurumu, teşkil edilene kadar tam anlamıyla ombudsmanlık sistematiğine sahip olmayıp, kısmen bu özelliklerden bazılarını sahip kurum ve kuruluşlar mevcuttur. Söz konusu kurum ve kuruluşlar hala faaliyetlerine devam etmekte olup; Kamu Denetçiliği Kurumu ile yetki ve görev anlamında da henüz herhangi bir yetki veya görev uyumsuzluğu da yaşanmış değildir.</p>	
Anahtar kelimeler: Ombudsman, Kamu Denetçiliği Kurumu.	

Yalova University Institute of Social Sciences Master/PhD Thesis Summary

Thesis Title: Ombudsman Institution According to The Constitution dated 1982	
Thesis Author: Niyazi Öncü	Advisor: Assistant Professor Tunca Özgişi
Date of Acceptance:	Total Number of Pages: VIII (pre text) + 196 (main body)
Department: Public Law	Field of Study: Public Law
<p>Nowadays, the administrative audit becomes difficult in parallel with the extension of administration. From past to present, lots of innovations were made in Turkey for the sake of making audit. The principle of management for managed people in accordance with the rule of transparency is adopted rather than the principle of management for managing people. It is obvious that existing types of audit is ineffective and insufficient. In this study, we will try to explain the weaknesses and deficiencies of two types of audit, namely hierarchical audit and tutelage audit. It is ordinary that hierarchical audit is exploited and used for wicked purposes because it includes wide-ranging authorities. Besides that, although tutelage audit has not got a potential for causing a tremendous trouble than hierarchical audit, it causes actualization of bothers arising from central administration body.</p> <p>At the same time, workload of administrative justice, certain and safe way of resolution, is exceeded the ordinary level. It is undisputed that establishing a administration action and/or administration action by the way of administrative jurisdiction causes administration to lose its reputation. For certain there are different audit ways rather than these methods and we will analyze outstanding ones. However, the system of ombudsman with its organization, activities and enforcements is also present as an institution. In this thesis, we will focus on the system of ombudsman, known as Government Inspection Institution in our country, as a solution for the ineffectiveness and inadequacy of these two audit ways mentioned above.</p> <p>In 2010, some constitutional changes were made on the Turkish Constitution dated 1982. One of these changes is Government Inspection Institution predicted by the Article 74. Based on this article the new law numbered 6328 for Government Inspection Institution came into force and Government Inspection Institution is created. Until today, although Turkey has some similar agencies and institutions like Government Inspection Institution, there wasn't exactly a ombudsman institution in Turkey. Despite of the fact that these agencies and institutions still continue their activities, there isn't any conflict of authorization or jurisdiction between Government Inspection Institution and these institutions and agencies.</p>	
Keywords: Ombudsman, The Ombudsman Institution.	

GİRİŞ

Her geçen gün idarenin yetki ve görev alanının genişlemesi ile birlikte denetim kavramı da bir o kadar önem kazanmaktadır. Eskiden insanlar diğer insanlardan korunmak amacıyla “devlet” kavramına başvururken şimdi insanlar “devlet”ten korunmak için “devlet”e başvurur hale gelmiştir. Artık gündemin değişmesi ve devlet yapılanmasındaki değişimler ile insan ihtiyaçları da değişmiş ve buna bağlı olarak devlet teşkilatı da kendi bünyesinde yenilenme yoluna gitmiştir. Devlet teşkilatındaki bu yenilenme hiç durmamış hep devam etmiştir. Bu değişim beraberinde devletin çalışma alanı da genişlemiştir. Söz konusu çalışma alanının artması ile birlikte devletin insan haklarını ihlal etme potansiyeli de artmıştır. Bu itibarla artık insanlar hak ve hukuklarının devletten korunmasını ihtiyaç olarak hisseder olmuşlardır.

İşte bu noktada denetim kavramına ihtiyaç duyulacaktır. Geçmişten bugüne “denetim” kavramında pek çok değişiklik yaşanmıştır. Bu değişikliklerin, zaman ilerledikçe daha şeffaf ve daha adil bir düzene doğru ilerlemekte olduğu şüphesizdir. Devlet yönetiminde gittikçe karmaşıklaşan sistem, beraberinde denetime de ihtiyaç duymaktadır. Zira devlet, denetim olmaksızın kontrolsüz güç haline gelebilecek, devletin hak ve hukuk alanındaki zaaflarından daha kolay yararlanılabilecektir.

Ancak denetiminin söz konusu olabilmesi için herhangi bir platform üzerine teşkilatlanma olmalıdır. Bu teşkilatlanma, kendi bünyesinde hak ve yetkilere sahip olduğu gibi bunlara eş değerde sınırlamalara da sahip olmalıdır.

Söz konusu sınırlamalara uyulup uyulmadığını denetimi sürecinde denetim organları geliştirmiştir. Bu denetim organları, siyasal alanda olabileceği gibi yargı alanında da görünmektedir. Bazen de denetim organı, idarenin kendi içerisinde bir birim olarak görünmektedir. Siyasal anlamda denetim denilince, akla ilk olarak yasama organı olan Türkiye Büyük Millet Meclisi gelecektir. Yasama organı TBMM’nin, yasama denetimi başlığı altında, soru, genel görüşme, meclis araştırması, gensoru ve meclis insan hakları komisyonu denetim faaliyetleri ve kurumları incelenecektir.

1982 Anayasası’nın 125’inci maddesinde, "idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır" ifadesi yer almaktadır. Bu itibarla yargı denetimi, diğer denetim yollarına göre daha kesin ve güvenilir bir denetim organıdır. İdari yargının istihsal etmiş

olduğu hükümlerin kesin hüküm niteliğini haiz olmasa bile idare hükme uymakla zorunludur. İdarenin aksi davranışta ısrar göstermesi ve direnmesi haline cezai yaptırımlar söz konusu olabileceği gibi ilgili kimse icra yoluna da başvurabilecektir. İdarenin işlem ve eylemlerini, idari yargı merci tarafından sadece hukukilik denetiminden geçirilecek olup; yerindelik denetimi yapılmayacaktır. Bu itibarla Kamu Denetçiliği Kurumu'nun sadece hukukilik denetimi ile kalmayıp; yerindelik denetimi de yapacağını önemle belirtmek isteriz.

Her ne kadar yargı yolu, böylesine emin ve kesin çözüm yolu olsa da her zaman adaleti tesis edemeyeceğini söylemek zorundayız. Zira idari yargının iş yükü her geçen gün artmakta ve buna henüz çözüm bulunabilmiş değildir. İş yükü artan ve yetersiz personel ile dava ve taleplerle ilgilenilmesi neticesinde arz ve ikame edilen iddia ve davalar, uzun süren yargılamalar sonucunda kararların istihsal olunması da yargı yoluna başvuranları mağdur etmektedir. Ayrıca toplumumuzca benimsenen deyme göre, geç kalan adalet, adaletsizliğin kendisidir. Dolayısıyla daha seri yargılama usulü için gerekli kanun çalışmalarının yapılması ile gerekli personelin temin edilmesi gerekse de; tüm bu ifadelerimiz bastırıcı bir tedbir niteliğindedir. Oysaki bizim kanaatimiz, bu tür bastırıcı tedbirlerdense; daha çok önleyici nitelikte tedbirlere başvurulmalı ve bu yönde kanunlaştırma çalışmaları yapılmalıdır.

1982 Anayasası'nın 125'inci maddesinde; "idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır" ifadesi yer alsa da Anayasa'dan ve kanundan kaynaklanan sınırlamalar da elbet mevcuttur. Bu sınırlamalar, hukuk devleti ilkesi ile kesinlikle bağdaşmamaktadır.

Yargı denetiminden başka ayrıca, idarenin kendisini denetlemesi için yine idare içerisinde oluşturulan birimler aracılığıyla yine kendisini denetleyebilmektedir. İçeriden veya dışarıda denetim olması herhangi bir farklılık arz etmez. Diğer bir deyişle, bir idare, kendi birimlerini ve kendisinin altında teşkil edilmiş birimleri denetleyebilir ve bunun dışında bir idare yine kendisi dışında başka bir idareyi de denetleyebilir.

İdarenin, dışarıdan başka bir idareyi denetlemesinin özel türleri olarak, Devlet Denetleme Kurulu, Yargıtay'ın siyasi partileri mali açıdan denetlemesi, Başbakanlık Teftiş Kurulu, kamuoyu denetimi, uluslararası denetim ve ombudsmanlık sistemi açıklanacaktır. Bunlar arasında bizim ilgi alanımızı oluşturan konu ise ombudsmanlık

sistemidir. Bu itibarla ikinci bölümde ombudsmanlık sistemi ve uygulamalarına dair açıklamalarda bulunacağız.

Ombudsmanlık sistemine genel geçer bir tanımlama getirmek oldukça zordur. Zira her ülke kendisince bir ombudsmanlık uygulaması tasarlayıp uygulamaktadır. Ancak her ne kadar ortak bir tanımlama yapmada zorlansak da genel özellikleri üzerine tespitler yapabiliriz. Şöyle ki; bağımsızlık ve tarafsızlık, şikayet edenlerin yönetilenler olması ile şikayet konusu işlem ve eylemin idarenin tasarrufu olması özellikleri, ombudsman sistemi için uygun gördüğümüz ortak özelliklerdir.

Ombudsmanlık kurumunun görevleri olarak ise, hakların korunması, kötü ve hukuksuz yönetimin önüne geçilmesi, yönetici ve yönetilenler arasında ilişkileri sağlama ve idari yargının yükünü azaltma olarak sıralamada bulunabiliriz.

Devletin ve yönetimin denetlenmesi sürecinde denetim çok farklı aşamalar kaydetmiş, etkili ve verimli bir şekilde denetimin sağlanabilmesi için her geçen gün yeni fikirler ve uygulamalar ortaya atılmıştır. Bu uygulamalar doğrultusunda denetim türleri gelişmiş, siyasal, yargısal ve yönetsel gibi farklı yollarla yönetimin denetlenmesi sağlanmıştır. Bu denetim yollarına zamanla kamuoyu denetimi, uluslararası denetim, ombudsman denetimi gibi farklı yöntemler ve denetleme biçimleri de eklenmiş, yönetenle yönetilen arasındaki memnuniyetin artırılması ve haksız uygulamaların önüne geçilmesi amaçlanmıştır.

Türkiye’de ombudsmanlık kurumunun tam anlamıyla uygulamaya geçirilebilmesi için yapılan çalışmalar ve bu çalışmaların karşısına çıkarılan engellere değineceğiz. Özellikle de Anayasa Mahkemesi’nin, kendisine Anayasa ve kanunlar ile yönetmelikler tarafından verilen yetki ve görevden bir adım daha ileri giderek, halkın iradesini yansıtan TBMM’nin usule ve yasaya uygun bir şekilde çıkardığı 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nu iptal etmesi ve iptal kararındaki gerekçe üzerinde duracağız. Ancak şimdiden şu soruları sormak gerek: Anayasa Mahkemesi, kanunların Anayasa aykırılığını mı denetler? Yoksa Anayasa Mahkemesi, sadece kanunların Anayasa’ya aykırılığını denetlemekle de kalmayıp; çıkarılan kanunların Anayasal dayanağı olup olmadığını da denetleyebilir mi? Bu soruların cevaplarını ilgili konu başlığı altında sunacağız.

Bir başka bölümde ise Kamu Denetçiliği Kurumu'nu 6328 sayılı Yasa ve yönetmelikler ile uygulama örnekleri çerçevesinde inceleyeceğiz. Bugün her ne kadar yeni ve sivil bir Anayasa çağrısı yapılıyorsa da bu ihtiyacın mevcut olduğu izlenimine sahip olduğumuzu bildirmekle birlikte; Kamu Denetçiliği Kurumu'nun işlevi, yapısı ve devlet teşkilatındaki konumunun yapılacak yeni Anayasa çalışmalarında da bugünkü haliyle Anayasa'nın 74'üncü maddesi ve 6328 sayılı Kanun'da öngörülen Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'na sadık kalınması gerektiği kanaatindeyiz.

Son olarak, bu çalışmamızda, Kamu Denetçiliği Kurumu'na ilişkin tespit ve açıklamalarımızdan arından Kamu Denetçiliği Kurumu'na benzeyen kurum ve kuruluşlardan da söz edeceğiz. Bu kurum ve kuruluşların Kamu Denetçiliği Kurumu ile olan benzerlik ve farklılıklarını ortaya koymaya gayret edeceğiz. Her ne kadar Kamu Denetçiliği Kurumu'nun teşkili öncesinde başka bir ombudsmanlık kurumu bulunmasa da kısmen de olsa ombudsmanlık ruhuna sahip kurumları sunacağız.

Çalışmanın Amacı:

İdarenin zamanla genişlemesi ve bu genişleme sonucu bürokrasinin artması ile yönetilenlerin hak ve özgürlüklerine ulaşmakta ve bu hak ve özgürlüklerini korumakta sıkıntılar yaşamaları söz konusu olmaktadır. İdare, işlem ve eylemleri ile yönetilenlere hizmet sunarken, yönetilenlerin hak ve hukuklarına zarar gelmesinin önüne geçebilmek için etkili ve bağımsız bir denetim öngörülmelidir. Her ne kadar yargı organı etkili ve bağımsız bir denetim aracı gibi görünse de yargı kolundaki ağır iş yükü ve bu ağır iş yüküne bağlı olarak adaletin geç sağlanması ve bu yola başvurmak da pahalı olduğu için tüm bu eksikliklerin mevcut olmadığı bir sistem olarak ombudsmanlık kurumu öngörülebilir. Bu amaçla Anayasa'nın 74'üncü maddesinde 2010 yılı değişikliği yapılmış ve 6328 sayılı Kanun ile Kamu Denetçiliği Kurumu teşkil edilmiştir.

Bu çalışmamızda asıl amacımız, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Devlet teşkilatındaki yeri ile faaliyetleri ve işlemleri hakkında irdelemelerde bulunarak klasik denetim türlerinden bambaşka bir denetim türü olarak tanıtmaktır. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun, bilinen diğer klasik denetim kurumlarından en büyük farkı ise kararlarının etkililiğidir. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kararları tavsiye niteliğinde olup; herhangi bir maddi yaptırım da içermektedir. Kurum'un kararlarındaki yaptırım daha çok manevi niteliktedir. Kamu Denetçiliği Kurumu'na ilişkin açıklamalarımıza girişmeden önce

denetim kavramı üzerinde duracağız ve denetim kavramının türevleri üzerinden ombudsmanlık sistemine, Türkiye’de ombudsmanlık sistemine yönelik çalışmalar ve nihayetinde Kamu Denetçiliği Kurumu’na ilişkin irdelemelerde ve tespitlerde bulunacağız.

Çalışmanın Önemi:

29/06/2012 tarihli ve 28338 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmak üzere TBMM’ye bağlı kamu tüzel kişiliğini haiz özel bütçeli Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmuş olup 29/03/2013 tarihi itibarıyla şikayet başvuruları alınmaya başlanmıştır. Görüldüğü üzere, Kamu Denetçiliği Kurumu, henüz çok yeni bir kurum sayılmaktadır. Bu itibarla, Anayasal ve yasal çalışmalar yapılmış olsa da henüz çok yeni bir kurum olan Kamu Denetçiliği Kurumu için her durumun kanun ve yönetmelikler ile öngörüldüğünü söylemek güçtür. Dolayısıyla uygulamada yaşanan aksaklıklara göre yasal ve yönetmelik anlamında yeni usul ve prosedürler öngörülebilir. İşte Kamu Denetçiliği Kurumu’nun temelinde yer alan ombudsmanlık sistemine ve denetim olgusuna vurgu yaptıktan sonra tam anlamıyla Kurum’u teorik ve pratik çerçevelerden incelemek elzemdir.

Çalışma Yöntemi:

Türkiye’de her ne kadar yakın tarihte ombudsmanlık sistemine ilişkin 1982 Gerekçeli Anayasa Önerisi, 5548 sayılı Kanun ve Anayasa Mahkemesi tarafından bu Kanun’un iptali, 5982 sayılı Kanun ve 2010 Halkoylaması yapılması ile Anayasa’nın 74’üncü maddesi ve bu madde ile 6328 sayılı Kanun ile Kamu Denetçiliği Kurumu teşkil edilmiştir. Kamu Denetçiliği Kurumu, henüz çok yeni bir kurumdur. Dolayısıyla bu kurumun, işlevi, yapısı ve devlet teşkilatındaki yerini irdeleyen çok sayıda eser yazılmamıştır.

Çalışmamızda yer alan kurum ve kuruluşların her birinin kendine ait web sitesi olduğundan, bu sitelerin tamamından yararlanılmıştır.

Yine Kamu Denetçiliği Kurumu ile çalışmamız içeriğinde adı geçen diğer kurum ve kuruluşların web sayfalarında şeffaflık ilkesine uygun bir şekilde, kurumların faaliyetleri, tarihçeleri, mevzuat anlamında dayanakları ve raporlarını kamuoyu ile paylaşmaları neticesinde bunlardan da oldukça yararlanılmıştır.

Ombudsmanlık kurumuna çalışmalarında yer vermiş, Prof. Dr. Zakir Avşar, Doç. Dr. Kemal zden, Anayasa Mahkemesi Raportörü Erhan Tural'a ait eserlerden ve işbu eserlerin kaynakalarında gösterilen diğer monografi ve makalelerden yararlanarak güncel kaynakları da etraflıca inceleme fırsatı elde etmiş oldum.

BÖLÜM 1: TÜRKİYE'DE KAMU YÖNETİMİ VE DENETİMİ

1.1. Denetim Kavramı

Denetim sözcüğünün dilimizde eski kullanım şekli ve karşılığı "rabk" ve "rükub" kökünden gelen "murakabe"dir. Bu kelime; bakma, gözetim altında bulundurma, gözetleme; iç dünyasına dalma ve sansür anlamlarına gelmektedir (Atay, 1999: 18). Türk Dil Kurumu tarafından "bir işin doğru ve yönetime uygun yapılıp yapılmadığını incelemek, murakabe etmek, kontrol ve teftiş etmek" olarak tanımlanmıştır.

Denetim; gerçekleşen sonuçları önceden belirlenmiş amaçlar ve standartlara göre, tarafsız bir şekilde analiz etmek ve ölçmek suretiyle kanıtlara dayanarak değerlendirmek, gelecekteki hataların önlenmesine yardımcı olmaktır. Ayrıca denetim kişi ve kuruluşların gelişmesine, mali yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı hale gelmesine rehberlik etmek ve elde edilen sonuç ve bulguları ilgililere duyurmak için uygulanan sistemli bir süreçtir. Denetim örgütün önceden saptanan standartları ne oranda gerçekleştirdiğini ölçmeye, gerekli düzeltmeleri yapmaya yönelik bir işlev olduğu için de bu anlamıyla bir performans ölçümüdür (Günel, 1995: 18). Denetimi en somut şekli itibarıyla tanımlayan başka bir yazara göre ise; "yönetim yapımızda soruşturma açarak faaliyetlerin mevzuata uygunluğunun denetimine teftiş denilirken, devamlılık içeren ve halen yapılmakta olan faaliyetler ve örgüt çalışmaları üzerinde yapılan, yönetim ve önderlik etme ve onun gelişmesine yardımcı olma fonksiyonları taşıyan mekanizmaya denetim denilmektedir (Tortop, İşbir, Aykaç, 1993: 159).

Başka bir deyişle de; bir kurum, kuruluş, plan, program veya projenin mümkün olduğu kadar planlara uygun olmasını sağlamak amacıyla yapısı, işleyişi ve çıktılarının önceden belirlenmiş standartlarla uygunluk derecesinin araştırma, gözlemleme, sorgulama gibi yöntemlerle test edilerek karşılaştırılması, uygulamaların plandan ayrıldığı noktalarda düzeltici önlemlerinin belirlenmesi ve elde edilen bulguların objektif ve sistematik bir biçimde değerlendirilerek ilgili taraflara iletilmesi sürecidir (Sanal, 2002: 4; Köse, 2000: 5).

Yukarıdaki izah edilen tanımlamalar irdelendiğinde ise, yazarların bir kısmı denetimi soyut ve geniş bir tanımlama ile karşılarken; diğer bir takım yazarlar ise denetimi somut

ve mevzuata dayalı bir şekilde tanımlama yöntemini seçmişlerdir. En basit çerçevede, devletimizin yasama organı TBMM, yasama faaliyetleri neticesinde çıkarılan yasalar bile Anayasa Mahkemesi denetiminden geçmektedir.

Hukuk devletinde, hukukun en büyük güvencesi yargısal denetim yoluyla yasama, yürütme etkinlikleri ile düzen içindeki tüm ilişkilerin hukuka uygunluğunu gerçekleştiren yargı denetimidir. Çoğulcu demokratik toplum düzeninde hukukun üstünlüğünü sağlamanın temel koşulu, kamu gücünün her günkü görüşü olarak ifade edilen idarenin hukuka uygun kurulması ve faaliyette bulunmasıdır. Dolayısıyla idare işlevinin tabi olduğu ilke ve kuralları düzenleyen idare hukuku, hukukun üstünlüğünü sağlamada yaşamsal öneme sahiptir. İdare hukukunun, hukuka bağlı idarenin kurulması için bulduğu en etkili yol ise idarenin yargısal denetimidir (Ünlüçay, 2004: 7).

Denetim hukuk devleti ilkesinin vazgeçilmez ögesidir. Bir örgütte, denetim ortadan kaldırıldığı zaman keyfilik hüküm sürecektir. Dolayısıyla da örgüt üyeleri artık kümülatif adalet ve huzur için değil; güçlünün talep ve dilekleri için yaşamaya mahkum olacaklardır.

1.2. Denetimin Gelişimi

Bugünkü anlamda kamusal denetimin kökenlerinin ise demokrasinin doğuşu ile eşzamanlı olduğu söylenebilir. Demokratik gelişmenin kökeni ise mutlak iktidarların sınırlandırılması ve kamusal eylem ve işlemler üzerinde halk adına denetim ve gözetim olanağı sağlanması için girişilen mücadelelere dayanmaktadır. Bu mücadeleler, İngiliz monarklar ile baronları arasında geçen, bugün parlamenter hükümet olarak bildiğimiz sonuca doğru gelişen kral ile tebaası arasında asırlarca süren iktidar mücadelesine dayanmaktadır (Kubalı, 1999: 1).

Başlangıçta günlük hesapların kontrolünü yapmakla görevlendirilen ve gün boyunca harcamada bulunan kişiye her bir işlemin miktarı ve mahiyeti itibarıyla okunan hesapları dinleyerek görüş bildiren ve düzeltilmesi gereken hususları söyleyen bu kişiye "dinleme" kavramından hareketle denetçi (auditor) denmiştir. Zaman içinde denetçi, her bir hesabı kelimesi kelimesine dinleme yerine bütün işlemleri fiziki olarak doğrulama usulüne geçmiştir (Özer, 1992: 30).

Abbasiler döneminde denetim mekanizmaları hakkında Ortaylı (1979: 38) şunlardan bahsetmektedir: “Abbasiler döneminde kurulmuş olan bakanlık büroları arasında yer alan, posta, istihbarat, ulaştırma ve gizli teftiş işleriyle uğraşan "Divan-ı Berid" ve devlet işlerinde oluşan haksızlıkların giderilmesi için çalışan "Divan-ı Mezalim" kurumları oluşturulmuş ve bu yapılanmanın başına da "Kadı'ul-Kudat" getirilmiştir. Anadolu Selçuklularında da eyalet kadılarının tayin ve terfisi ile görevli olan "Kadı'ul-Kudat" ayrıca mali ve idari işleri denetleyen "Divan-ı İşraf adı verilen benzer bir ofis de oluşturulmuştur.” (Ortaylı, 1979: 38).

Osmanlı Merkezi Hükümet Teşkilatında Avrupa örneğine uygun olarak II. Mahmut döneminden sonra bakanlıklar kurulmaya başlamıştır. Bu kuruluşların arasında yazışma ve özlük şubeleri arasında teftiş birimleri de bulunmaktadır. Bu birimlerdeki iş ve işlemlerin yürütülmesi ile görevlendirilen personele müfettiş denmiştir. Türk Kamu Yönetiminde denetleme hizmetlerinin bağımsız bir birim tarafından yürütülmesine de bu dönemde başlanmıştır (Saran, 1997: 964).

Denetim, insanlık tarihi kadar eskiye dayanmaktadır. İslam medeniyet ve tarihi açısından bakıldığında ise denetimin en adil ve hakiki suretleri ile karşı karşıya kalmaktayız. Zira İslam dini, hakka ve adalete verdiği önem ve dört halife dönemi içerisinde Hz. Ömer dönemindeki adalet vurgusu bunun en bariz göstergesidir.

1.3. Denetimin Amaçları

Denetimin temel amacı, var olanı ortaya koyup olması gerekenle karşılaştırmaktır. Bu niteliğiyle denetim, standartlara uygunluk arayışı olarak tanımlanabilir. Klasik yaklaşımlarda denetimin birincil işlevi, hata ve yolsuzlukların önlenmesi olarak değerlendirilir. Farklı bir yaklaşıma göre ise denetim bir meslek olmaktan çok, kalkınmanın, çağdaşlaşmanın, toplumsal refaha ulaşmanın vazgeçilmez bir halkası, ülkeyi geliştiren girişimlerin itici gücü, bir yerde kalkındıran unsurların birbiriyle pekişmesi ve kaynaşması için gerekli harçtır (Aytuna, 1986: 9). Denetimin gerçekleşebilmesi için olması gereken üç unsur bulunmaktadır. Bu üç unsurdan ilki belirli ilkeler doğrultusunda hazırlanmış bir planın olmasıdır. Kabul edilen planın, verilen direktiflerin veya belirli şekilde konulan ilkelerin mevcut olmasıdır. İkinci unsur ise hazırlanan bu plan ve direktiflere göre konulan ilkeler doğrultusunda faaliyet gösteren bir yönetim olmalıdır. Üçüncü ve son olarak da tüm bunların yanı sıra,

denetimi gerçekleştirecek bir organ veya kişinin bulunmasıdır. Ayrıca denetim belirli bir planın yapılması; çalışmaların gözetimi ve rapor edilmesi; elde edilen sonuçlarla arzulan sonuçların karşılaştırılması ve gerekli düzeltici faaliyetlerde bulunulması aşamalarının varlığı halinde söz konusu olmaktadır (Tortop, İşbir, Aykaç, 1993: 159).

Denetimin amacını ortaya koyabilmek adına tanımından yola çıkarsak; tanımda, bir işin doğru ve yönetime uygun yapıp yapılmadığını incelemek, murakabe etmek, kontrol ve teftiş etmek kavramları yer almaktadır. Bir işin doğru ve usulüne uygun yapılması; yani o işin asıl amacına uygun olarak yapılabilmesi için denetim şarttır. Aksi takdirde, o işin yapılması tevafuklara teslim edilmiş olacaktır. Dolayısıyla yönetimde etkin bir adalet sağlanması isteniyorsa; bu adalet, ancak, yöneten ve yönetilenlerin iradesine bırakılmamalı; önceden belirlenmiş bir nizam ve kural çerçevesinde sağlanmalıdır.

1.4. Denetimin İlkeleri

Denetimin ilkeleri başlığı altında, idarenin denetim aşamasında bağımsızlığı, yasallığı, nesnelliği, dürüstlüğü ilkelerini izah edilecektir. Denetimin, özel hallerine bakıldığında başkaca ilkeler de eklenebilirse de, burada en genel mahiyette denetimin ilkeleri yer alacaktır.

1.4.1. Bağımsızlık İlkesi

Denetim sırasında denetçinin bağımsız olarak hareket edebilmesi denetim ilkeleri içinde en önemli olanıdır. Denetçinin, denetlenene bağımlı veya borçlu olmaması, denetlenene ait varlıklarla mali ilişkide bulunmaması, işinde veya kanaate ulaşmasında bağımsızlığını bozacak veya azaltacak herhangi bir etki altında olmaması yani bağımsız olması gerekir (Khan, 1995: 15).

"Devlet denetiminin bağımsızlığı ise; statüde, yetkide, fonlarda, personelin alınmasında, amaçlara ulaşmada varlık ve başarı nedenidir." Bu onun tüm iç denetim türlerinden farklılığını ortaya koymaktadır. Devlet denetiminin bağımsızlığı aynı zamanda politik sistemlerde; yürütmenin, politik partilerin, baskı gruplarının ya da diğer güçlerin baskılarından bağımsız olarak, kamu faaliyetlerinin tarafsız ve objektif olarak incelenmesine yardımcı olmaktadır (Özdemir, 2001: 19).

Bağımsızlık ilkesi, denetimin amacına ulaşmasında, dışarıdan etkilere karşı korumakla da kalmayıp, denetim sonucu varılan kanaatin de kesinliğinden şüphe duyulmasının önüne geçmektedir. Dolayısıyla denetim, neticesinde varılan kanaat, bireyler için geçerliliğini korumaktadır.

1.4.2. Yasallık İlkesi

Hukuka uygunluk denetimi denetim ve denetleyen açısından özellikle kamu denetimleri için önemli bir ilkedir. Denetimde yasallık ya da hukukilik ilkesi iki şekilde ele alınabilir. Bunlar; yasallığın denetlenmesi ve denetimin hukuka uygun yürütülmesidir (Atay, 1999: 46).

Denetim faaliyeti neticesinde varılan sonuç ve tespit in yürürlükte etkililiği için, o denetim faaliyetlerinin yasa ve usule uygun olması gerekmektedir. Yargısal denetimden en çarpıcı örnek ise ceza muhakemesi hukukunda yer alan “zehirli ağacın meyvesi de zehirlidir” ilkesi ile de vurgulanan hukuka aykırı delilin, delil mahiyetine itibar edilmemesi gerektiğini izah eden yasa hükümleridir.

1.4.3. Nesnellik İlkesi

Nesnellik ilkesi kısaca olanla olması gereken arasında karşılaştırma yapılarak sonuca varılmasıdır. Denetçinin değerlendirmede sahip olduğu takdir yetkisinin dışına çıkması, görevini yerine getirirken taraf tutmaması, etki altında kalmaması, duygularına kapılmadan karar vermesi gerekir. Denetimde bir takım ölçütlerin bulunması da nesnellik açısından denetimin ön koşulunu oluşturur. Denetimin ölçütünün önceden belirlenmesi denetlenenin faaliyetlerini nasıl yapması gerektiği noktasında denetçiye yardımcı olmakta ve denetimin nesnellliğini sağlamaktadır (Atay, 1999: 47,48).

Yapılan işin öznesinden bağımsız olması; diğer bir deyişle o işi yapanın, kendisinden olan hiçbir faktörü işe katmaması durumudur. Esasında nesnellik ilkesi, dürüstlük ilkesi, bağımsızlık ilkesi birbirine çok benzemektedirler.

1.4.4. Dürüstlük İlkesi

Denetimde en önemli ilkelerden biri de dürüstlük ilkesidir. Bağımsızlık ilkesiyle de ilişkilendirilen dürüstlük ilkesi, denetlenen kişilerin görevlerini gereğine uygun olarak

yapıp yapmadığını tespit etmeye yönelik olduğu için bir bakıma mesleki dürüstlüğü de ölçmektedir (Atay, 1999: 48).

Denetim, faaliyetini yerine getiren organların şekli gerçek değil maddi gerçek ile balı kalması ve bu yönde “gerçek” için çalışmaları, bu ilke kapsamında öngörülebilir. Bu nedenle denetim faaliyetini yerine getirecek gerçek şahısların, denetim kurumları içerisine seçimi, ataması, yetki ve statüleri bu ilke çerçevesinde yürürlüğe konulmalıdır.

1.5. Denetim Yolları

Denetim yolları başlığı altında, siyasal denetim, yargısal denetim, yönetsel denetim olmak üzere üç başlık altında kamu yönetiminin denetimini izah edebiliriz. Kamu yönetiminin hukuka, , kamu yararı ve hizmet gereklerine uygun işleyip işlemediğinin tespiti amacıyla yapılan denetim, çeşitli ölçütler esas alınarak sınıflandırılmaktadır.

1.5.1. Siyasal Denetim

Demokratik sistemlerde halkın iradesini temsile yarayan Parlamento, yürütmenin üst kuruluşu olan hükümeti denetlerken dolaylı olarak onun astı durumundaki idareyi de denetler (Avşar, 2007: 7).

Esas hukuk kurallarını koyan bir organın, bu kurallara uyulup uyulmadığını denetlemesi doğal bir sonuçtur. Ancak, parlamento, idarenin faaliyetleriyle ilgili her alanda düzenleme yapamayacağından, idarenin denetlenememe durumuyla karşı karşıya kalınabilir (Tortop, 1974: 30).

Demokratik temsile dayanan siyasal rejimlerde yasama organı halkı temsil eder. Yasama organı, yürütme organı olan hükümetin ve dolayısıyla idarenin her türlü eylem ve işlemlerinin, egemenliğin kaynağı olan halkın iradesine uygunluğunun sağlanması için denetim yetkisini kullanır (Yüce, Beyce, 2013: 6).

Denetim yetkisinin TBMM tarafından doğrudan kullanılabilmesi gibi dolaylı yollardan kullanılması da mümkündür. Denetim yetkisinin Türkiye Millet Meclisi tarafından doğrudan kullanılmasına “doğrudan denetim”, dolaylı olarak kullanılmasına “dolaylı denetim” denir. Doğrudan denetim, Dilekçe Komisyonu ve İnsan Hakları İnceleme Komisyonu gibi TBMM komisyonları tarafından yapılan denetimleri kapsadığı gibi Meclis araştırması, genel görüşme, gensoru ve Meclis soruşturması yoluyla TBMM

tarafından yapılan denetimi de kapsar. Dolaylı denetim ise Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne bağılı olarak alışan Kamu Denetçiliği Kurumu ile Türkiye Büyük Millet Meclisi adına göre yapan Sayıştay tarafından gerçekleştirilen denetimi kapsar (Yüce, Beyce, 2013: 6). Grlğ üzere yazar, konumuz Kamu denetçiliği Kurumu'nu TBMM'nin dolaylı denetim aracı olarak nitelemiştir.

En genel mahiyeti ile düşünüldüğünde; akla gelen en basit tanımlama ile siyasi denetimi, yasama organı ile idare üzerindeki denetleme faaliyeti akıllara gelecektir. Bununla da birlikte siyasi denetimi sadece yasama organlarınca yapılan denetim olarak algılamak da yanlış olacaktır. Belediyelerin, kendi meclislerince yapılan denetimleri, Bakanlarca kendi teşkilatlarında yapılan denetimler de yine siyasal denetimin birer parçasını oluşturmaktadır.

Kaldı ki siyaset ile denetim sözcüklerinin bir arada bulunması da tartışmasız bir arpıklık teşkil etmektedir. Zira siyaset, ilgisinin kendi görüşlerini içeren bir faaliyet iken; denetim ise nesnel bir faaliyettir.

Yasama organının önemli fonksiyonlarından birisi meclis denetimidir. Siyasal iktidarın kararlarının uygulama aracı olan idareyi denetleme görevi halk temsilcilerinden oluşan meclise verilmiştir. Yasama organı yani meclis, sahip olduğu bu yetkisini, hükümet ve bakanlıklar aracılığıyla da yerine getirmektedir (Akın, 2000, 92).

Yargı denetimi, yönetimin hukuka uygunluğunu sağlamada en etkin ve nesnel denetim türü olsa da; yasama organının yaptığı denetim, özellikle devletin st kademesinde oluşabilecek hukuk dışı eylemlerin engellenmesi açısından son derece önemlidir. Meclis denetim türlerinin çoğunda son kararı yine yargı organları vermektedir. Buna rağmen yargı organlarının adil karar vermesine olanak sağlayacak ortamın hazırlanması açısından, meclis denetiminin etkisi oldukça güçlüdür (zer, 1998: 26).

Yürütme organı ve ona bağlı idarenin yasama organınca denetimi lkemizde, 1982 Anayasası'nın 98'inci maddesinde TBMM'nin "Bilgi Edinme ve Denetim Yolları" başlığı altında düzenlemiştir. Buna göre TBMM soru, meclis araştırması, gensoru, genel görüşme ve meclis soruşturması yöntemleriyle denetleme yetkisini kullanmaktadır (Avşar, 2007: 9).

Yasama organı TBMM'nin, yasama denetimi başlığı altında, soru, genel görüşme, meclis araştırması, gensoru ve Meclis İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu denetim faaliyet ve kurumlarını inceleyeceğiz. Yukarıda da değindiğimiz üzere, siyaset ve denetim sözcüklerinin bir arada bulunmasının hem anlam bütünlüğü açısından hem de uygulama açısından bir bütünlük arz etmemektedir.

1.5 1.1. Soru

Soru, siyasal denetimde ilk sırayı almaktadır. Yasama organı soru yöntemi ile yürütme organını siyasi yönden denetleyebilmektedir. Meclis üyelerinin, belli konularda bilgi edinmek için bir bakanlık örgütünün tümünün veya bir biriminin uygulamaları konusunda Başbakan ya da bakanlara sözlü veya yazılı soru sormalarıdır.

Anayasa'nın 98'inci maddesinin 2'inci fıkrasına göre soru; Bakanlar Kurulu adına, sözlü veya yazılı olarak cevaplandırılmak üzere Başbakan ve Bakanlardan bilgi istemek olarak tanımlanmıştır. Yine TBMM İçtüzüğü'nde soru; kısa, gerekçesiz ve kişisel görüş ileri sürülmeksizin; kişilik ve özel yaşama ilişkin konuları içermeyen bir önerge ile hükümet adına sözlü veya yazılı olarak cevaplandırılmak üzere, Başbakan veya bir Bakandan açık ve belli konular hakkında bilgi istemek şeklinde belirtilmiştir.

Sözlü soru; bir milletvekilinin, hükümet etkinlikleriyle ilgili belli bir konuda başbakan ya da ilgili bakan tarafından hükümet adına TBMM Genel Kurulunda cevap niteliğinde resmi bir açıklama yapılması üzerine önerge sahibi ile soruyu cevaplayan bakan arasında ikili bir görüşme ortamı sağlayan denetim yoludur (İba, 2010: 186).

Yazılı soru ise; hükümet adına başbakan ya da ilgili bakanın imzasını taşıyan resmi bir açıklama niteliğinde yazılı bilgi alınmasını sağlayan bir denetim yolu olarak tanımlanmaktadır (İba, 2010: 186).

TBMM İçtüzüğü'nün 99'uncu maddesine göre yazılı sorunun Başbakanlığa ve ilgili bakanlığa gönderilmesinden itibaren en geç 15 gün içerisinde cevaplandırılması gerekmektedir. Bu süre içerisinde cevaplandırılmayan sorular için TBMM Başkanı, Başbakanın veya ilgili bakanın dikkatini çekmek sureti ile hatırlatmada bulunur. Yapılan uyarıdan sonra on gün içerisinde hâlâ cevap verilmeyen soru önergeleri için süresi içerisinde cevaplandırılmadığı gerekçesi ile gelen kağıtlar listesinden ilan edilir. Hükümet cevap vereceği soru hakkında gerekli belgeleri toparlamak için TBMM

Başkanlığına bilgi vermek şartı ile bir ayı geçmemek üzere cevaplandırmasını geciktirebilir (Avşar, 2007: 10).

Genel olarak muhalefet milletvekilleri tarafından başvurulmuş örgütlü, bilinçli ve sistematik bir denetim aracı olarak kullanılmaktadır. Soru yöntemi, ilişkin olduğu konuda ön araştırmalara, bilgi ve belgelere dayandırıldığı zaman yürütme ve yönetim üzerinde daha etkili olmaktadır (Atay, 1999: 73).

Bu başlık altında ortaya atmak istediğimiz soru: Kamu Denetçiliği Kurumu'nun inceleme konusu yaptığı mesele hakkında Meclis'te soru sorulabilir mi? Anayasa'ya göre görülmekte olan bir dava hakkında TBMM'de yargı yetkisinin kullanılması ile ilgili soru sorulamaz. 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'na bakıldığında da 47'inci maddesinde "Bağımsızlık ve Tarafsızlık" başlıklı hükümde buna ilişkin herhangi bir somut durumunun öngörülmediğini söyleyebiliriz. Ancak mezkûr maddedeki, "Hiçbir organ, makam, merci veya kişi, Başdenetçiye ve denetçilere görevleriyle ilgili olarak emir ve talimat veremez, genelge gönderemez, tavsiye ve telkinde bulunamaz" hükmün özünü dikkate alırsak, Anayasa'nın mahkemelerin bağımsızlığına ilişkin hükmünde de olduğu gibi somut olarak Kamu Denetçiliği Kurumu'nda incelenmekte olan bir mesele hakkında TBMM'de soru sorulamaması gerektiği kanaatindeyiz. Ancak bu suretle Kamu Denetçiliği Kurumu'nun bağımsızlık ve tarafsızlığı teşkil edilebilir.

1.5 1.2. Genel Görüşme

Genel görüşme Anayasa'da ve TBMM İçtüzüğünde; toplumu ve devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konunun, TBMM Genel Kurulunda görüşülmesi olarak tanımlanmaktadır.

Genel görüşme açılması, Hükümet, siyasi parti grupları veya en az 20 milletvekili tarafından bir önerge ile istenebilir. Genel görüşme açılıp açılmamasına Meclis Genel Kurulu'nca karar verilir (İçtüzük, 102'inci madde). Genel görüşme açılmasına karar verilirse, genel görüşme günü Danışma Kurulu'nca tespit edilir. Genel görüşmenin başlayacağı gün, görüşme açılmasına karar verilmesinden itibaren 48 saatten önce ve 7 tam günden sonra olamaz (İçtüzük, 103'üncü madde).

Gündeme alınması kabul edilen genel görüşme önerisi sonrasında yapılan görüşmelere sadece önerge sahibi milletvekilleri değil, önergede imzası olmayan diğer milletvekilleri de katılabilmektedir. Bu açıdan genel görüşme, soru sahibi milletvekili ile ilgili bakan arasında geçen ve diyalog niteliği taşıyan sözlü sorudan çok daha etkin bir denetim aracıdır. Genel görüşmede yalnız tartışma ile yetinilir, herhangi bir karar alınmaz. Bu nokta genel görüşmenin sözlü soruya benzeyen ancak gensorudan ayrılan yanıdır. Bu yönüyle genel görüşme etkinlik derecesi açısından soru ile gensoru arasında yer alan bir denetim türüdür (Özbudun, 2004: 299).

Genel görüşme aşamasında birden fazla milletvekili rol oynadığından, sözlü sorudan farklı olarak daha etkin bir denetim aracıdır. Ancak soruda olduğu gibi, görüşme sonrasında herhangi bir oylama yapılamaz veya karar alınamaz. Etkinlik yönünden soru ile gensoru arasında olduğu söylenebilir (Özbudun, 2004: 299).

1.5 1.3. Meclis Araştırması

Meclis araştırması TBMM İçtüzüğü'nün 104'üncü ve 105'inci maddeleri ile düzenlemiştir. Buna maddelere göre: "Meclis araştırması Anayasanın 98'nci maddesinin 3'üncü fıkrası gereğince, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin yapacağı incelemedir. Araştırma istemi önergesi beş yüz kelimedenden fazla ise önerge sahipleri beş yüz kelimeyi geçmemek üzere özetini eklemek zorundadır. Meclis araştırmasının açılmasında da genel görüşme açılmasındaki hükümler uygulanır. Meclis araştırma komisyonunun raporu hakkında Genel Kurulda, genel görüşme açılır". Anayasa'nın 98'inci maddesinin 3'üncü fıkrasında, meclis araştırması, belli bir konuda bilgi edinilmek için yapılan incelemeden ibaret olarak tanımlanmıştır.

Anayasa çerçevesinde, her konuda karar almaya yetkili olan TBMM, herhangi bir konuda, hükümet ya da başka kaynaklardan bilgi edinmek yerine bu bilgileri bizzat ve yerinde edinme yoluna da gidebilir. Bunu, parlamentoların işlevleri gereği doğal hakkı olarak kabul etmek gerekir (Tanör, Yüzbaşıoğlu, 2005: 287).

Meclis araştırmasının açılmasında genel görüşme açılmasındaki hükümler uygulanır. Genel Kurulda, Meclis araştırma komisyonunun raporu hakkında görüşme açılır (İçtüzük, 104'üncü madde).

Meclis araştırmasının yürütülmesi görevi, genel hükümlere göre seçilecek bir özel komisyona verilir. Bu komisyonunun üye adedi, çalışma süresi ve gerektiğinde Ankara dışında da çalışabileceği hususu Genel Kurulca tespit edilir. Araştırmasını 3 ay içinde bitiremeyen komisyona bir aylık kesin süre verilir (İçtüzük, 104'üncü madde).

Araştırma sonucu hazırlanan rapor uyarınca yapılan görüşme neticesinde herhangi bir karar alınması veya hükümetin sorumluluğu söz konusu değildir. Ancak, görüşme neticesinde hükümet siyasetinin kusurlu yanları ortaya konulmuşsa, buna dayanılarak bir gensoru önergesi verilmek suretiyle, hükümetin siyasal sorumluluğu gerçekleştirilebilir (Özbudun, 2004: 300).

Yasama organı denetim faaliyetini gerçekleştirirken, kendi içinde oluşturduğu ihtisas ve araştırma komisyonlarından yararlanmaktadır. Devlet faaliyetlerinin çoğalması ve yaygınlaşması sonrasında, parlamentoların iş hacmi genişlemiş, karar verilmesi gereken konulara ayrılacak süre de daralmıştır (Eryılmaz, 1993: 84).

Meclis üye tam sayısının 550 gibi bir rakam olması nedeniyle konuların derinlemesine incelenememesi, zamanın kısıtlılığı ve uzmanlık ihtiyacı da bu tür komisyonların oluşumunu gerekli kılmıştır. Ön denetim niteliği taşıyan komisyon denetimleri, hazırlanan raporların meclis genel kurulunda görüşülmesinin ardından karara bağlanmaktadır (Köse, 1999: 68).

Meclis soruşturması kurumunun en önemli detayı, başbakan veya bakanların görevleriyle ilgili "cezaî" sorumluluklarının araştırılmasını, soruşturulmasını sağlayan bir denetim kurumudur.

1.5 1.4. Gensoru

TBMM İçtüzüğü'nün 106'ncı maddesinde düzenlenen gensoru, yürütme organının yasama tarafından siyasal olarak denetlenmesinde etkili yöntemlerden bir tanesidir. İçtüzüğün bu maddesine göre; "Gensoru önergesi, bir siyasî parti grubu adına veya en az yirmi milletvekilinin imzasıyla verilir." (Avşar, 2007: 10).

Gensoru, parlamenter rejimlerde, bakanlar kurulu veya bir bakanın, Meclise karşı siyasal sorumluluğunu sağlama aracıdır (Tanör, Yüzbaşıoğlu, 2005: 291). Bütün parlamenter denetim araçları arasında sadece gensoru, hükümetin veya bir bakanın

siyasal sorumluluğuna yol açabilir, yani onun Meclis tarafından görevinden uzaklaştırılabılmesine imkân verir (Özbudun, 2004: 301).

Anayasa'nın 99'uncu maddesinde düzenlenen gensoru, bir siyasi parti grubu adına veya en az 20 milletvekilinin imzasıyla verilir. Maddenin devamında, gensorunun görüşülmesi ile ilgili usullere yer verilmiş olup, bakanlar kurulunun veya bir bakanın düşürülebilmesi için ise, en az üye tamsayısının salt çoğunluğunun oyu gerektiği kurala bağlanmıştır. Oylamada sadece güvensizlik oyları sayılır (Özbudun, 2004: 303).

Gensorunun birincil amacı; hükümetten açıklama istemek, nihai amacı ise; hükümetin ya da bir bakanın siyasal sorumluluğu nedeniyle düşürülmesidir (Aydın, 2010: 13).

Özellikle muhalefet partileri tarafından sıkça kullanılan bir denetim aracı olan gensorunun amacı, ilgili bakanın veya Bakanlar Kurulu'nun siyasal sorumluluğunu yerine getirmediğini gerekçe göstererek görevden düşürülmesi isteğidir (Atay, 1999: 72).

Anayasanın 99'uncu maddesine göre gensoru verilebilmesi için bir siyasi parti adına verilmeli ya da en az yirmi milletvekilinin imzası gerekmektedir. Siyasal sorumluluğa yol açan gensorunun gündeme gelmesi sonrasında TBMM'de yapılan görüşmelerin ardından güven oylamasına gidilir. Gensoru son derece etkili bir denetim aracıdır. Bunun en büyük sebebi, görüşmeler sonucunda muhalefet partilerinin güvensizlik önermeleri veya Bakanlar Kurulunun güvenoyu istemi oylamaya açılır. Oylama sonucuna göre hükümetin düşürülmesi olasılığı vardır (Polatoğlu, 2003: 47).

Meclis üyelerinin nitelikleri de meclis denetimi açısından son derece önemlidir. Zira meclis üyelerinin diğer devlet kurumlarını denetleme açısından gerekli beceri ve yeteneklerden yoksun olması, denetlenmesi amaçlanan kurumların meclis üyelerine önem vermesi bakımından eksiklik oluşturur. Bu durumda da meclis etkin bir denetim kurumu olmaktan uzaklaşır (Turan, 1978: 13).

1.5 1.5. Meclis İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu

3686 sayılı İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Kanunu ile ülkemizde insan haklarının ulusal düzeyde korunması amacıyla, ilk ulusal insan haklarını koruma mekanizması oluşturulmuştur.

Temel hak ve özgürlüklerinden birisinin ihlal edildiğine inanan her birey komisyona başvuru yapabilir. Başvurularda dikkat edilmesi gereken husus anayasa ve uluslararası insan hakları belgelerinde yer alan temel hak ve özgürlüklerden birisine yönelik bir ihlalin var olması iddiasıdır.

Bunun dışında emeklilik sorunu, kamulaştırma, iskân ve imar sorunu, maddi yardım talebi, hastane kurul raporlarından şikâyet, iş talebi, banka kredisi veya kredi kartı ödemelerinden şikâyet ve benzeri sorunlarla ilgili olarak TBMM Dilekçe Komisyonuna başvurulması gerekmektedir.

Bilgi edinme hakkı çerçevesinde bilgi talebi içeren başvuruların ilgili kurumlar nezdinde yapılması gerekir.

Temel hak ve özgürlüklerinden herhangi birinin ihlal edildiğine inanan her birey mektup ve faksla Komisyona başvurabilir. 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun hükümleri uyarınca, Türkiye Büyük Millet Meclisine gönderilen dilekçelerde dilekçe sahibinin adı-soyadı ve imzası ile iş veya ikametgâh adresinin bulunması gerekir.

Aynı Kanun hükümlerine göre, yukarıdaki şekil şartlarını taşımayan dilekçelerle, belli bir konuyu ihtiva etmeyenler ve yargı mercilerinin görevine giren konularla ilgili olanlar incelenemezler (TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, <https://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhaklari/>, 04.03.2015.).

3686 sayılı İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Kanunu'nun 'Amaç' başlıklı 1'inci maddesinde; Kanunun amacı; Dünyada ve ülkemizde insan haklarına saygı ve bu konudaki gelişmeleri izlemek suretiyle uygulamaların bu gelişmelere uyumunu sağlamak ve başvuruları incelemek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisinde bir İnsan Haklarını İnceleme Komisyonunun kuruluş, görev, yetki, çalışma usul ve esaslarını düzenlemek olarak belirlenmiştir.

Komisyona üye seçimi ile ilgili hususlar Kanun'un 3'üncü maddesinde yer almış olup buna göre; Komisyon'un üye sayısının, Danışma Kurulu'nun teklifi üzerine Genel Kurul tarafından belirleneceği, siyasi parti grupları ile bağımsızların Meclis'teki sayılarının boş üyelikler hariç üye tamsayısına nispet edilmesi ile bulunacak yüzde oranına uygun olarak Komisyon'da temsil edileceği hükme bağlanmıştır. TBMM'de

bulunan diğerkomisyonlarda, İçtüzük uyarınca, siyasi parti gruplarının parti grupları toplam sayısı içerisindeki oranı dikkate alınırken İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu'nda siyasi parti gurubu oluşturamayan parti ya da bağımsızların da temsil imkânı ortaya çıkmıştır.

Bu Komisyon üyelikleri için, bir yasama döneminde iki seçim yapılır. İlk seçilenlerin görev süresi iki yıldır, ikinci devre için seçilenlerin görev süresi ise o yasama döneminin sonuna kadar devam eder.

Kanun'un 4'üncü maddesinde; Komisyonun görevleri sayma suretiyle belirtilmiştir. Bu görevler arasında en sık kullanılan ve kamuoyu nezdinde bilinen ise maddenin (e) bendinde yer alan; insan haklarının ihlale uğradığına dair iddialar ile ilgili başvuruları incelemek veya gerekli gördüğü hallerde ilgili mercilere iletmek, görevi olduğu kuşkusuzdur. Tabi ki bu maddenin uygulanmasında önemli olan husus ise başvuruların ulusal ve uluslararası insan hakları belgelerinde yer alan temel hak ve özgürlüklerden birisine yönelik bir ihlal söz konusu olduğunda incelenebileceğidir.

Komisyonun yetkileri ise oldukça geniştir. Kanun'un 5'inci maddesinde Komisyonun yetkileri belirtilmiştir. İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, görevleri ile ilgili olarak, Bakanlıklarla Genel ve Katma Bütçeli Dairelerden, mahalli idarelerden, muhtarlıklardan, üniversitelerden ve diğerkamu kurum ve kuruluşları ile özel kuruluşlardan bilgi istemek ve buralarda inceleme yapmak, ilgililerini çağırıp bilgi almak yetkisine sahiptir. Yine; Komisyon, gerekli gördüğünde uygun bulacağı uzmanların bilgilerine başvurabilir ve Ankara dışında da çalışabilir.

Komisyon, başvuruların sonucu veya yapılmakta olan işlem hakkında başvuru sahibine en geç altmış gün içinde bilgi verir. Komisyon, görevleri ile ilgili olarak hazırladığı raporları Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına sunar. Bu raporlar Danışma Kurulunun görüş ve önerisi ile Genel Kurul gündemine alınabilir ve okunmak suretiyle veya üzerinde görüşme açılarak bilgi edinilir. Komisyonun gerekli görmesi halinde; inceleme konusunun sorumluları hakkında genel hükümlere göre kovuşturma veya işlem yapılabilmesi için, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığınca Komisyon raporu ilgili mercie bildirilir (Sağlam, 2012: 15).

İnsan Hakları İnceleme Komisyonu, Kanun kapsamında incelendiğinde, komisyona müthiş yetkiler verildiği ve başvuruda da vatandaşı zorlamayacak başvuru usulleri öngörölmüş olmakla; kurumun görev ve yetki alanının insan hakları alanı dışına çıkamaması nedeniyle kamu denetçiliği kurumundan ayrılmaktadır. Dolayısıyla Kamu Denetçiliği Kurumu'ndan beklenecek etki ve faydanın bu komisyondan beklenememesi doğaldır.

1.5.2. Yargısal Denetim

Yargısal denetim, denetim türleri arasında ayrı bir önem taşır. Yargı denetiminin kimi yanları yalnızca kendisine özgüdür. Bunların, başka denetim türlerinde kullanılması söz konusu değildir. Bu özellikler denetimi yapanlar, uygulanan yöntem ve sonuçları bakımından ayrı özellikleri haizdir (Akıllıoğlu, 1990: 4).

Ülkemizde yargı denetimi adli ve idari yargı olarak sınıflandırılmıştır. Adli yargıdan ayrı olarak idari yargı sisteminin oluşturulma nedenlerinden biri adli yargıçların idare hukuku ve aktif idari hayat hakkında gerekli bilgi ve tecrübeye sahip olamamalarıdır. Adli yargıçların, idarenin kuruluş ve işleyişine yabancı olmaları nedeniyle idare karşısında çekimser ve pasif davranmalarına yani "keyfi idareye" meydan vermemelerine ya da aşırı derecede müdahale ederek idare alanına tecavüz etmelerine engel olmak amacıyla idari yargı sistemi oluşturulmuştur (Oytan, 1985: 32).

Yönetim üzerinde uygulanan ve yönetimin dışında yer alan en etkili denetim yolu, bu denetim türüdür. Bu, hukuk devletinin bir sonucu olup, yönetimi hukuk sınırları içerisinde tutmaya yarar (Gözübüyük, 2000: 377).

1982 Anayasası'nın 125'inci maddesinde; "idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır" ifadesi yer almaktadır. Yürütme işlemlerinin yargısal denetimi, tek başına hukukun üstünlüğünü ve vatandaşların hukuki güvenliğini sağlamakta yeterli değildir. Hukuk devletinin tam anlamıyla işliyor olması için yürütmenin yanı sıra yasama işlemlerinin de Anayasaya uygunluğunun denetlenmesi gereklidir (Özbudun, 2004: 117).

Yargısal denetim, idare karşısında idare edilenlere diğer denetim yollarından daha büyük teminat sağlar. Yargı yerleri diğer denetim yollarının aksine, hukuki anlaşmazlık konularını bağımsız ve tarafsız olarak kesin hükme bağlarlar (Mutta, 2005: 40).

İdarenin işlem ve eylemlerinin hukuka uygunluğunu denetlemenin en iyi yolu yargı denetimidir. Yargı denetimi, idare ile vatandaş arasında bağımsız olarak denetimini gerçekleştirmektedir. Yargı denetiminin temel amacı idarenin faaliyetlerini gerçekleştirirken hukuk ilkelerinden ayrılmamasını ve vatandaş adına karar alırken vatandaşın çıkarlarını da göz önünde bulundurmasını sağlamaktır. Yargı denetiminin kararları kesin hüküm niteliğindedir ve bu özelliğinden dolayı da diğer denetim yollarından farklı olarak vatandaşa güven sağlamaktadır (Mutta, 2005: 39).

Yargısal denetim, gücü elinde bulunduran yönetimin kullandığı araçları, yönetilenlerin aleyhine kullanmaması, halka karşı sorumsuz hareket etmemesi gibi demokrasiyle doğrudan ilişkili olan amaçlara ulaşılmasında önemli bir işleve sahiptir (Köse, 1999: 69).

Yargısal denetim, re'sen harekete geçemediği için başvuru olmadığı takdirde etkililiğini gösteremeyecek olan bir sistemdir. Oysaki idari denetim kendiliğinden var olan ve her durumda işleyebilecek bir sistemdir. Bu durum politika üreticileri tarafından her zaman göz önünde bulundurulmalı, yargısal denetim yolunun tercih edilmeyeceği dikkate alınarak, idari denetime daha çok özen gösterilmelidir (Akpınar, 2006: 66).

Yargı denetimi sadece "hukukilik denetimi" kapsamında ele alınmaktadır. İdari denetim ise, hukukilik denetiminin yanı sıra idari kararın alınışı ve uygulanmasında izlenen yönetsel politikalar, ekonomik ve toplumsal amaçlar gibi ölçütler dikkate alınarak yapılmaktadır (Akıllıoğlu, 1990: 1).

Yargı yolu, başlı başına bir kuvvet oluşturmaktadır. Yargı yolu, diğer denetim yollarından farklıdır. Denetim sonucunda, istihsal olunan kararlar, herkesin uymakla yükümlü olduğu, kesin kararlardır. Yargı yolunda, istihsal olunan kararlar, kesinlikle şarta bağlı olamaz. Aksi takdirde söz konusu kararlar, kesin ve emredici olmaktan çıkar.

1.5.2.1. İdari Yargının Özellikleri

İdarenin yargısal denetiminde başlıca iki sistem vardır. Bunlardan birincisi, Anglo-Sakson ülkelerinde uygulanan "yargı birliği" sistemidir. Diğeri ise, Fransa, İtalya, İspanya, Yunanistan, Türkiye gibi kara Avrupası ülkelerinde uygulanan "yargı ayrılığı" sistemidir.

Yargı birliği sisteminde (Anglo-Sakson sistemi), “Ortak Hukuk (Common Law” sistemi veya “adli idare sistemi” de denen sisteme sahip İngiltere ve ABD gibi Anglo-Sakson ülkelerinde, genel mahkemeler (adli yargı) düzeninden ayrı bir “idari yargı” düzeni bulunmamaktadır. Özel kişilerin aleyhine de, idare aleyhine de davalar aynı yargı düzeninde açılır.

Başta Fransa olmak üzere kara Avrupası ülkelerinde idari uyuşmazlıklar ülkenin genel mahkemelerinde (adliye mahkemelerinde) değil, sırf bu amaçla kurulmuş özel mahkemeler tarafından çözümlenir. Bu tür mahkemelere “idare mahkemesi”, bu tür mahkemelerin oluşturduğu bütüne ise, “idari yargı” denir. Bu sistem ilk önce Fransa’da geliştiği için bu sisteme “Fransız sistemi” de denmektedir (Gözler, 2009: 813).

İdari yapının hukuka bağlı olarak kurulması ve işleyebilmesi için en etkili yollardan bir tanesi yargısal denetimdir. Kara Avrupası ülkelerinde uygulanan idari yargı sistemi, adli yargı sisteminden farklı bir şekilde idarenin eylem ve işlemlerini kendine özgü bir rejime göre denetlemektedir. Ülkemizde idari yargı sisteminin özelliklerini şu şekilde sıralayabiliriz;

- a. Kaynağını Anayasadan alan idari yargı sisteminde "genel görev" ilkesi uygulanmaktadır ve bu sistem, Danıştay biçiminde örgütlenmiştir.
- b. Yönetmel yargı alanında Danıştay ve AYİM özel görevli yüksek mahkemedir.
- c. İdare Mahkemeleri de genel görevli ilk derece mahkemeleridir (Gözübüyük, 2000: 17,18).

Mevzuatta hüküm bulunmayan işlem ve eylemin yapılmasını idarenin serbest seçimine bıraktığı "takdir yetkisi” alanlarının denetiminde ise; asgari, normal ve azami denetim olmak üzere üç yöntem uygulanmaktadır. Asgari denetimde; idarenin sahip olduğu takdir yetkisi asgari ölçüde denetlenmekte ve hukuki bir hatanın işlenmiş olup olmadığının, yetki saptırmasının bulunup bulunmadığının denetimi yapılmaktadır. Normal denetimde; asgari denetim unsurlarının yanında idarenin belirttiği sebeplerin, idari işlemin yapılması ve kararın alınması için gerekli olup olmadığı araştırılmaktadır. Azami denetimde de; idarenin ileri sürdüğu nedenlerin ve delillerin sübjektif olarak takdir edilmesi söz konusudur. Üç denetim şekline göre, takdir yetkisinin tanımı, kapsamı ve alanı değişmektedir. Asgari denetimde takdir yetkisi oldukça geniş iken,

normal denetimde, daralmakta, azami denetim de ise ortadan kalkmaktadır (Özer, 1992: 11, 12).

İdari yargının, dayanağı Anayasa'dır. Esasında idari yargının özelliklerini izah edebilmek için öncelikle hukukumuz açısından idare hukuku alanının özelliklerini gözden geçirmelidir. İdare hukuku yeni bir hukuk alanıdır. İdare hukukunun yeni bir hukuk alanı olmasının doğal sonucu ise içtihatların söz konusu olmasıdır. İdare hukukundan bahsedebilmek için, idarenin üstün yanını ortaya koyarak bir işlem veya eylemde yahut herhangi bir tutumda bulunması gerekmektedir. Ayrıca idare hukuku, ancak adli yargı ve idari yargının birbirinden ayrıldığı zeminlerde doğabilmiştir. Dolayısıyla idare hukuku özellikleri ile idari yargı arasında sıkı bir bağ vardır. İdare hukukunun yeni hukuk dalı olması; idari yargı alanında da istikrarlı içtihatların oluşmasına engel olmaktadır. Yine idarenin herhangi bir işlem, eylem yahut tutumunun söz konusu olmadığı zeminlerde idari yargıdan da bahsedebilmek imkânsızdır. Sonuç olarak, özel hukuk uyuşmazlıkları adli yargı mercilerine görülmekte iken; idare hukuku alanındaki uyuşmazlıklara ise idari yargı mercilerinde bakılmaktadır.

1.5.2.2. İdari Yargı Denetiminin Sınırları

Yönetimin yargısal denetiminin amacı, yönetim mekanizmasının işleyişinden doğan uyuşmazlıkları kesin çözüme bağlama yetkisinin, yönetimden ayrı ve bağımsız bir organa verilmesidir. Asıl amacı da yönetim karşısında yönetilenlerin ve kamu görevlilerinin korunmasını sağlamaktır (Tortop, İsbir ve Aykaç, 1993: 178).

Anayasanın 125'inci maddesinde belirtildiği üzere yönetimin yargı yolu ile denetimi hukuka uygunluk denetimi ile sınırlıdır. Yani hâkimin idarenin işlem ve eylemleri üzerindeki denetimi, yönetim içindeki amirin idari işlemler üzerinde yaptığı denetimden farklıdır. Hâkim; sadece hukuka uygunluğu denetler ve gerekli görürse iptal kararı verir. Bu yol hâkimin bir idari üst, hiyerarşik amir durumuna gelmesini ve idarenin takdir yetkisini ortadan kaldırmasını önlenmek için seçilmiştir. Amir ise; işlemin mevzuata uygunluğunun yanı sıra yerindeliğini denetleyerek, işlemi değiştirme, düzeltme, geri alma ya da tamamen kaldırma yoluna gidebilir (Oytan, 1985: 45; Özer, 1992: 15).

1982 Anayasa'mızda 2010 yılında yapılan değişiklik neticesinde yargı bağımsızlığına sahip konular aşağıda sıralanmıştır:

- a. Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler,
- b. Yüksek Askeri Şura'nın terfi işlemleri ile kadrosuzluk nedeniyle emekliye ayırma işlemleri,
- c. Hâkimler Savcılar Yüksek Kurulu'nun meslekten çıkarma dışındaki kararları,
- d. Silahlı Kuvvetler mensuplarına verilen disiplin cezaları,
- e. Yüksek Seçim Kurulu kararları,
- f. Sayıştay kararları,
- g. Milletlerarası antlaşmalar,
- h. Olağanüstü hal ve sıkıyönetim kanun hükmünde kararnameleri,
- i. Kamu görevlileri hakem kurulu kararları.

Burada dikkat edilmesi gerekli husus, kamu görevlilerine verilen uyarma, kınama cezaları ve vatandaşlıktan çıkarma ile ilgili işlemlere karşı yargı yolunun kapatılmayacağı isim belirtmek suretiyle açıkça Anayasamızda yer almaktadır.

Kanunlar ile yargısal denetim dışında bırakılan işler ise; sıkıyönetim komutanları işlemleri ile Yargıtay Başkanlar Kurulu kararlarıdır.

Ayrıca, normalde idari yargının görev alanına girebilecek idari uyuşmazlıklar, kanunla adli yargının görev alanına sokulabilmektedir.

Yukarıda sıralanan idari işlem, eylem ve tutumlar ile idari yargı denetimi arasında duvar örülmesi, hukuk devleti olduğunu iddia eden bir devletin söylediği ile yaptığıın çelişmesinden ibarettir. Mademki Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin Anayasası Devlet'in hukuk devleti olduğu hükmü içeriyor; o zaman yargı organının denetiminden kaçırılan yukarıdaki idari işlem, eylem ve tutumların da yargı organının denetimine bırakılmalıdır.

1.5.2.3. İdari Yargı Kuruluşları

Türkiye'de yargı örgütü kollara ayrılmıştır. Yargı kolu, kararları aynı yüksek mahkemede temyiz edilen mahkemelerin oluşturduğu düzen olarak tanımlanmaktadır. Türkiye'de anayasa yargısı, adli yargı, idari yargı, askeri ceza yargısı, askeri idari yargı,

uyuşmazlık yargısı gibi yargı kolları vardır. İdari yargı, idari makamların idare hukuku alanındaki faaliyetlerinden kaynaklanan uyuşmazlıkların çözümlendiği yargı koludur. Diğer bir ifadeyle, idari yargı, devletin merkez ve taşra teşkilatında mensup organlar ile mahalli idareler ve kamu kurumlarının idari eylem ve işlemlerinden doğan hukuki uyuşmazlıkların karara bağlandığı yargı koludur (Gözler, 2009: 815).

İdari yargı kuruluşu anlamında, idari yargı sistemi için hizmet veren, idarenin eylem ve işlemlerine karşı iptal davası ve tam yargı davalarının görüldüğü veya temyiz ve itiraz edildiği yargı kuruluşlarını, İdare mahkemeleri, vergi mahkemeleri, bölge idare mahkemeleri ve Danıştay olarak sıralayabiliriz.

1.5.3. Yönetmel Denetim

Yönetmel denetim, idarenin idare tarafından denetimidir. Diğer bir deyişle, yasama veya yargı tarafından değil, yine idare tarafından içeriden veya dışarıdan denetimdir.

Yönetmel denetim, yönetimle ilgili eylem ve işlemlerin ya da hukuksal nitelikli kararların yönetmel birimler tarafından, yönetmel araç ve yöntemlerle yapılan denetimdir (SanaI, 2008: 109).

İdarenin eylem ve işlemlerin ya da hukuksal nitelikli kararların yönetmel birimler tarafından, yönetmel araç ve yöntemlerle yapılan denetimine yönetmel denetim denilmektedir. Bu denetim sürecinin bir bölümü faal yönetim yapısı içindeki denetime yetkili birimlerce yerine getirilirken, bir bölümü de faal yönetim yapısı dışındaki özel denetim birimlerince sağlanmaktadır. Yönetmel denetim örgüt üyelerinin zamanında doğru yerlerde, gerekli kaynaklarla, gerekli ve doğru işleri yapmaları amacını güder (Ergun, Polatoğlu, 1992: 333).

Yönetmel denetim çeşitli biçimlerde yürütülür. Bir kamu kuruluşu kendi içerisinde var olan başka bir kamu kuruluşunu denetleyerek kendi kendisini denetlemiş olmaktadır. Bunun yanında, aynı kamu kuruluşu dışarıdan farklı bir kamu kuruluşu tarafından da denetlenebilmektedir. Kamu kuruluşunun kendi kendisini denetlemesine "iç denetim", başka bir kamu kuruluşu tarafından denetlenmesine ise "dış denetim" denilmektedir. Kamu kurumlarının yine kendi içerisinde yer alan kurumlar tarafından yapılan denetime "hiyerarşik denetim", dışarıdan başka bir kamu kurumu tarafından yapılan denetime ise "vesayet denetimi" denilmektedir (Gözübüyük, 2000: 321).

İdarenin, yine aynı idare veya dışarıdan başka bir idare tarafından denetlenmesi, denetimin nesneliliği açısından pek makul görünmemektedir. Denetimi yapan birim, denetim sırasında kendisinden bir faktörü değerlendirmeye katmaması gerekmektedir.

1.5.3.1. İç Denetim

İç denetimden kastedilen, kamu yönetimi sistemi içinde yer alan herhangi bir kurum veya kuruluşun hiyerarşik olarak veya oluşturduğu denetim organları aracılığıyla kendi birimleri üzerinde denetimde bulunmasıdır (Gözübüyük, Akıllıoğlu, 1993: 288).

Bu denetim biçimi; bir kuruluşta iç kontrolün etkin ve doğru biçimde sürdürülüp sürdürülmediği, kayıtların gerçek işlemleri yansıtıp yansıtmadığı, her hiyerarşik kademenin sorumlu oldukları politika ve planları gereken biçimde uygulayıp uygulamadığı gibi konularda, denetim tekniğini bilen elemanların, iş başındaki gözlemlere dayanılarak yönetim adına yaptığı çalışmalardır (Sanal, 2003: 41).

İç denetim yoluyla, idarenin kendi içinde yine kendisi tarafından teşkil edilmiş bir birim tarafından denetleme usulü olduğu şüphesizdir.

İç denetim kapsamında, isti'af yoluyla denetim, hiyerarşik denetim ve idari teftiş kurumlarını inceleyeceğiz.

1.5.3.1.1. İsti'af Yoluyla Denetim

İsti'af (recours gracieux) idarenin bir eylem ve bir işlemiyle menfaat veya hakları ihlal edilen kişinin, bizzat bu eylemi yapan veya bu işlemi tesis eden idari makama başvurarak söz konusu idari işlemin geri alınmasını, ilga edilmesini veya değiştirilmesini, söz konusu eyleme son verilmesini ve varsa bu eylem ve işlemden dolayı uğradığı zararın tazmin edilmesini istemesidir (Gözler, 2009: 806).

İdari Yargılama Usulü Kanunu 10'uncu madde anlamında idareye başvuru tam da yukarıda izah edilen isti'af yoluyla denetimi içermektedir.

1.5.3.1.2. Hiyerarşik Denetim

Bir kamu kuruluşu içerisinde yer alan kamu görevlileri arasında bir kademeleşme, başka bir deyişle ast-üst ilişkisi vardır. Bir kuruluşta, kamu görevlilerinin ast ve üst biçiminde

örgütlenmesine “hiyerarşi” denir. Her kamu tüzelkişisi hiyerarşi yönünden bir bütündür (Gözübüyük, Tan, 1998: 732).

Bir başka yazara göre ise, hiyerarşik denetim, aynı kamu tüzel kişiliği içinde yer alan üst makamların alt makamların eylem ve işlemlerini hem yerindelik, hem de hukukilik bakımından denetlemeleridir. Yine aynı yazara göre hiyerarşik denetimin kapsamı kişiler ve işlemler üzerinde olmak üzere ikiye ayrılarak incelenmiştir.

Kişiler üzerinde hiyerarşik denetim, üst denetim sonucunda astı üzerinde şu yetkileri kullanabilir:

- a. Üst, astın memuriyet durumuna ilişkin işlemler(atama, sicil verme, terfi, vs.) yapabilir,
- b. Üst, astını disiplin bakımından denetleyebilir; gerekli görüyorsa ona disiplin cezası verebilir,
- c. Üst, astları arasında görev bölüşümü yapabilir,
- d. Üst, astına emir ve talimat verebilir.
- e. İşlemler üzerindeki hiyerarşik denetim sonucunda şu yetkiler kullanılabilir:
- f. Üst astın işlemlerini denetleyebilir. Bu hem yerindelik, hem de hukukilik bakımından olabilir,
- g. Üst bu denetim yetkisini ilgililerin başvurusu üzerine kullanabileceği gibi re’sen de kullanabilir,
- h. Denetim sonucunda üst astın işlemlerini ilga edebilir ve geri alabilir, onları düzeltebilir.

Hiyerarşik denetimin özellikleri:

- a. Hiyerarşik denetim aynı kamu tüzel kişisi içinde yapılabilen bir denetim şeklidir,
- b. Hiyerarşik denetim, bir “genel yetki”dir. Her hiyerarşik üst, bu denetim yetkisine kendiliğinden sahiptir. Bu yetkinin hiyerarşik üste kanunla verilmesine gerek yoktur,
- c. Hiyerarşik denetim yetkisi, kendiliğinden veya ilgilinin başvurusu üzerine kullanılabilir,
- d. Hiyerarşik denetim yetkisinin kullanılması belli bir sebebe bağlı değildir. Hiyerarşik denetim, “hukukilik” sebepleriyle yapılabileceği gibi “yerindelik” sebepleriyle de yapılabilir,

- e. Hiyerarşik denetimde, denetlenen astın idari veya yargısal bir başvuru hakkı yoktur. Ast, üstün işlemlerine karşı örneğin onun verdiği emir ve talimata karşı, dava açamaz ve ya üst bir makama şikâyette bulunamaz,
- f. Hiyerarşi denetim yetkisi vazgeçilmeyen bir yetkidir. Hiyerarşik amir, bu yetkisinden vazgeçemez; gerektiği durumlarda da kullanmak zorundadır (Gözler, 2009: 807).

Genel yönetimde en üst durumda bulunan yönetici bakandır. Bakanla başlayan hiyerarşi, bakanın müsteşarı, müsteşarın ve yardımcılarının genel müdürü, genel müdürün ve yardımcılarının daire başkanlarını, daire başkanları ve yardımcılarının şube müdürlerini, şube müdürlerinin şefleri, şef ve yardımcılarının da memurları denetlemesiyle devam etmektedir (Akıncı, 1999: 78).

Bir kamu kuruluşu içinde yer alan kamu görevlileri arasında bir kademeleşme, başka bir deyişle alt-üst ilişkisi, bir sıradüzen vardır. Bir kuruluşta, kamu görevlilerinin ast ve üst biçiminde örgütlenmesine hiyerarşi denir. Her kamu tüzel kişisi hiyerarşi yönünden bir bütündür. Hiyerarşik denetim ise, aynı kamu tüzel kişiliği içinde yer alan üst makamların, alt makamların eylem ve işlemlerini hem yerindelik, hem de hukukilik bakımından denetlemeleridir (Gözler, 2009: 291).

Hiyerarşi yoluyla denetim, olum tarafı olduğu kadar olumsuz tarafları da mevcuttur. Denetimi, sübjektif bir hale getirerek, denetimin anlamı dışında araç kılınmasına yol açabilmektedir. Denetimin kontrolü kişilerden ziyade, kurumlara bırakılmalıdır. Denetim kontrol ve ehliyeti kişilere bırakıldığında, kişilerin zaafı dolayısıyla gerçekleştirdikleri denetim faaliyetlerine yansımaktadır.

Hiyerarşik denetim, sınırsız yakın yetkileri mevcuttur. Bunlardan bazıları, atama, görevden alma, onama, reddetme, değiştirme, düzeltme, iptal etme, kaldırma, emir ve talimat vermedir. Kaldı ki hiyerarşik denetimde sadece hukuka uygunluk denetimi değil; bunun yanında yerindelik denetimi de yapılmaktadır. Görüldüğü üzere, tüm bu yetkiler kötü amaçlar için kullanılmaya oldukça müsaittir. Dolayısıyla hiyerarşik denetimi, tam anlamıyla bir denetim olarak kabul etmek imkânsız. Şeklen bakıldığında, denetim yolu gibi görünse de aslen “kuzuyu kurda emanet etme” deyiimiyle özdeştir.

Üstün emir ve talimatlarının ast tarafından yerine getirilmesi zorunluluğunun istisnası kanunsuz emridir. Ast üstün emrini hukuka aykırı bulursa yerine getirmemelidir. Ancak

işbu emir yerine getirilmediği gibi yazılı olarak emrin tekrarı istenir. Emir, yazılı olarak alınırsa yerine getirildiğinde, emri yerine getiren görevli sorumlu olmaz. Üstün verdiği emir suç konusu teşkil ediyorsa; diğer bir deyişle emir yerine getirildiğinde herhangi bir suç sübut bulacaksa ast bu emri kesinlikle hiçbir zaman yerine getirmemelidir. Ancak kolluk işleri, olağanüstü hal ve sıkıyönetim durumunda istisna getirilebilir.

Yukarıda izah ettiğimiz üzere, hiyerarşik denetimde, denetim makamı olan üst sınırsıza yakın yetkiye sahiptir. Bu sınırlardan biri de ikame yasağıdır. Diğer bir deyişle, hiyerarşik makam asta yönelik her türlü işlemi yapabilir; ancak astın yerine geçip işlem yapamaz.

1.5.3.1.3. İdari Teftiş

Her kademedeki memurların, daha üst kademedeki yürütmeye yetkili otorite adına denetlenmesine “idari teftiş” denir. Burada denetlemeyi yapan Hiyerarşik denetim ile idari teftiş arasında ilk bakışta benzerlik olduğu düşünülebilir. Ancak aralarında önemli farklılıklar bulunmaktadır. En başta idari teftiş, yürütme yetkileri olmayan müfettişler tarafından yapılır. Bundan dolayı, hiyerarşik denetime göre idari teftiş, yürütmeye yetkili otorite adına yapıldığı için kurmay hizmet niteliğindedir (Özer, 1998: 102).

- a. Yönetim içerisinde yerine getirilen teftiş hizmetinin başlıca amaçları;
- b. Yapılan çalışmaları denetlemek ve değerlendirmek,
- c. Çalışmaları daha verimli hale getirilmelerini sağlamak için ilgililere önerilerde bulunmak,
- d. Kurumlardaki personele, çalışmalarında ve yetiştirilmelerinde rehberlik yolu ile yardımda bulunmaktır.

Teftiş yoluyla, meydana gelen disipline aykırı ve yasa dışı olayların soruşturma ve incelemeleri de yapılır. Yapılan incelemelerin sonuçları ilgili ve üst kademelere iletilir (Coşkun, 2002: 102).

Türkiye'nin merkezi idare yapılanmasında, teftiş ve denetim hizmetlerinin; başbakanlık, bakanlıklar ve diğer merkezi ve yerel yönetimler bünyesinde yer aldığı görülmektedir. Türkiye'de idarenin denetlenmesinde ve idari soruşturmaların yürütülmesinde müfettişlik kurumu kullanılmaktadır (Mutta, 2005: 26).

İdari teftiş de aslında, hiyerarşik denetimin bir türevidir. Her ne kadar farklı başlıklar altında inceliyor olsak da, idari teftişte amir ve memur ilişkiden daha çok personel ve müfettiş ikilemi yer almaktadır.

1.5.3.2. Dış denetim

Dış denetim, denetlenenden bağımsız ve onun dışındaki başka bir birim tarafından hesaplar, mali tablolar ve işlemler açısından mali yönetimin düzenliliği ve mevzuata uygunluğu hakkında görüş bildirmek amacıyla yürütülen faaliyetlerdir (Sanal, 2008: 111).

Dış denetim; kurumun örgütsel hiyerarşisi ile ilgisi olmayan, kendi örgüt yapısının dışında yer alan, örgütle doğrudan ilgili ya da bağlı olmayan bağımsız denetim elemanlarınca yapılan bir denetimdir. Genellikle özel sektörde söz konusu olan bu denetim türünde, örgütün iç kontrol ve iç denetim sistemleri, mali yapıları ve buna ilişkin dönem sonu tabloları, yönetimin verimliliği, etkinliği değerlendirilir ve sonuçlar raporlanarak tüm ilgili taraflara sunulur (Köse, 2000: 17).

Dış denetim denilince, artık hiyerarşik denetimden bahsedilemeyeceğini ifade etmek gerekir. Bir idarenin, kendisi ile herhangi bir bağı olmayan başka bir idareyi denetlemesi, ancak vesayet denetimi ile açıklanabilir. Dış denetim başlığı altında idari vesayet denetimi hakkında izahlarda bulunulacaktır.

1.5.3.2.1. İdari Vesayet Denetimi

Merkezî idare makamlarının yerinden yönetim kuruluşlarının işlemleri ü- zerinde kanunla öngörülmesi durumunda sahip olduğu istisnai ve sınırlı bir idarî denetim türüdür. Genellikle bu denetim, denetime tâbi olan işlemi, onama, onamama, değiştirerek onama veya erteleme gibi şekillerde ortaya çıkar (Gözler, 2009: 807)

Türkiye’de yönetim "merkezi yönetim" ve "yerinden yönetim" olarak düzenlenmiştir. Yerinden yönetim organlarının devletin bütünlüğünü bozmaması, kamu hizmetlerinin yurt düzeyine yayılması ve bu hizmetlerin yürütülmesinde devletin genel yönetim politikasının dışına çıkılmaması için merkezi idarenin yerinden yönetim kuruluşları üzerinde bir denetim yetkisi vardır (Avşar, 2007: 20).

Anayasa'nın 127'inci maddesinin 5'inci fıkrasında idari vesayetın amacı ve kanuni niteliği düzenlenmiştir. Bu maddeye göre; “merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir.”

İdari vesayet kanuna dayanır ve kanunla sınırlıdır. Yani merkez bu yetkisini kanunda açıklıkla belirtilen yerlerde ve kanunun tayin ettiği derece ve genişlikte kullanır (Yücel, 2012).

Vesayet denetiminin özellikleri:

- a. Vesayet denetimi istisnaî nitelikte bir denetim türüdür. Bu denetim, ancak kanunla bu denetime tâbi olduğu belirtilen işlemler hakkında yapılabilir. Dolayısıyla hangi işlemlerin vesayet denetimine tâbi olduğunun kanunda açıkça belirtilmesi gerekir,
- b. Vesayet denetimi yetkisi kanunla verilir. Merkezî idarenin (devletin) bir yerinden yönetim kuruluşu üzerinde vesayet denetimi yetkisine sahip olabilmesi için, bu yetkinin kendisine kanunla açıkça verilmiş olması gerekir. İdarî vesayetın bu özelliği, “kanunsuz vesayet olmaz” özdeyişiyile dile getirilir,
- c. Vesayet denetimi dar yoruma tâbi tutulur. Zira istisnaî yetkilerin dar yoruma tâbi tutulması hukukun bir genel ilkesidir,
- d. Vesayet denetiminde, emir ve talimat verme yetkisi ile düzeltme yetkisi kural olarak yoktur (Gözler, 2009: 807).

Vesayet makamının yerinden yönetim kuruluşu üzerinde sahip olduğu başlıca vesayet denetimi yetkilerini kişiler üzerinde ve işlemler üzerinde olmak üzere iki çerçevede inceleyebiliriz.

Kişiler üzerinde vesayet denetimi sadece geçici olarak görevden uzaklaştırmadır. Zira hukukumuzda kişiler üzerinde vesayet denetimi olarak “geçici olarak görevden uzaklaştırma” kurumunu gösterebiliriz. Anayasa, yerel idarelerin organlarının merkezi idare tarafından seçilmesine ve merkezi idare tarafından görevden alınmasına izin vermemektedir.

Anayasanın 127'inci maddesinin dördüncü fıkrasına göre “Mahallî idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri, konusundaki denetim yargı yolu ile olur. Ancak, görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahallî idare organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir”.

Görüldüğü üzere, merkezi idarenin, yerel yönetimlerde kişiler üzerindeki denetim yetkisi Anayasamızın 127'nci maddesinin dördüncü fıkrasındaki istisna dışında nerdeyse yok gibidir.

İşlemler üzerinde vesayet denetimi ise iptal, onama, değiştirerek onama ve erteleme yetkileridir. Yerinden yönetim kuruluşlarının işlemleri üzerinde vesayet makamlarına “iptal”, “onama”, “erteleme” ve “düzeltme” gibi vesayet yetkilerinin tanındığı görülmektedir.

Vesayet denetimi kapsamında vesayet makamı, denetlediği işlemi kural olarak düzeltemez. Yani, vesayet makamının yerinden yönetim kuruluşunun yerine geçerek onun adına işlem yapma yetkisi (İkame yetkisi) kural olarak yoktur. Diğer yandan, vesayet denetimi kapsamında vesayet makamı, denetlediği makama emir ve talimat veremez (Gözler, 2009: 808). Yani, vesayet makamı yerinden yönetim kuruluşunun yerine geçerek onun adına işlem yapamaz.

İdari yapı içerisinde gerçekleştirilen hiyerarşik denetim ile idari yapı dışında gerçekleştirilen idari vesayet denetimi arasında bazı farklılıklar bulunmaktadır. Öncelikle vesayet denetimi yasaya dayanan ve yasa ile belirlenen bir yetkidir. Oysa hiyerarşik denetim yetkisinin kullanılması idarenin doğasından kaynaklanmaktadır ve kullanılması için yasal bir dayanağa gerek olmayan bir yetkidir (Mutta, 2005: 29).

Ayrıca hiyerarşi aynı kamu tüzelkişiliği içindeki farklı makamlar arasındaki ilişkiyi ifade ederken idari vesayet farklı kamu tüzelkişilikleri arasındaki ilişkileri ifade etmektedir. Yönetim yapısını oluşturan hiyerarşide ast-üst ilişkileri vardır ve emir suç niteliğinde olmadığı sürece astlar tarafından yerine getirilmelidir. Ancak idari vesayette denetlenen kamu tüzel kişiliği kapsamı değişmekle beraber özerkliğe sahiptir. Yerinden yönetim kuruluşları için özerklik kural, denetim istisnadır (Yücel, 2012).

1.5.3.2.2. Özel Denetim Yolları

Dış denetimin bir başka biçimi de Sayıştay ve Devlet Denetleme Kurulu gibi, denetleme göreviyle kurulmuş özel denetim kurumlarınca yapılan denetimdir. Bu denetim yönteminde amaç yönetsel işleyişin hukuksallığını denetlemektir. Mevzuatın öngördüğü özel kurumsal ve yönetsel yolla denetim söz konusu olduğundan buna "özel denetim" adı verilmektedir (Akıncı, 1999: 87).

Vesayet denetimi ile hiyerarşik denetim kurumlarını karşılaştırdığımızda ise hiyerarşik denetimin daha geniş bir yetki alanına sahip olduğu görülecektir. Aynı zamanda hiyerarşik denetim, aynı idare organı içerisinde yapılan bir denetim türü iken; vesayet denetimi ise birbirinden farklı idarelerin birbirlerini denetlediği türdür.

Özel denetim kapsamında, Sayıştay denetimi, Yargıtay'ın siyasi partileri mali açıdan denetlemesi, Devlet Denetleme Kurulu, Başbakanlık Teftiş Kurulu, kamuoyu denetimi, uluslararası denetim ve nihayetinde ombudsmanlık denetimini kısaca irdeleyip; izah edeceğiz.

1.5.3.2.2.1. Sayıştay

Tarihsel gelişim süreci içinde Sayıştaylar, Parlamentoların denetim işlevlerini gereği gibi yerine getirememeleri ve bu alanda uzman bir kuruluşa ihtiyaç duyulması üzerine, yasama denetimi alanında Parlamento'ya yardımcı bir organ olarak oluşturulmuşlardır. Günümüzde hemen her ülkede yasama adına denetim yapan ve parlamentoların en güvenilir bilgi kaynağı olan Sayıştaylar, ülkelerin Anayasal sistemleri içerisinde önemli bir yer tutarlar. Yasamanın yanı sıra yürütme organları için de vazgeçilmez işlevler üstlenen ve bazen yargısal görevleri de yerine getiren bu kuruluşlar, kamusal kaynakların hukuka, toplumsal çıkarlara ve performans ilkelerine uygun olarak kullanımını gözeterek, halk adına hazinenin bekçiliği görevini yürütürler (Köse, 2007).

Başlangıçta bütünüyle siyasal iktidarı denetlemek ve sınırlandırmak amacıyla oluşan parlamentonun daha sonraki gelişim sürecinde siyasal iktidarı oluşturması, denetim fonksiyonunun azalması sonucuna yol açmıştır. Diğer yandan kamu gelirleri ve giderleri alanındaki çoğalma ve çeşitlenmeler, bütçe yapma ve onu denetleme işini bir uzmanlık haline getirmiştir. Böyle bir ortamda Sayıştay, Parlamento'nun doğrudan yapması gereken bir işi üstlenip demokrasinin vazgeçilmez bir unsuru olmuştur (Akbulut, 2003: 4).

Anayasal bir kuruluş olan Sayıştay'ın görev çerçevesi Anayasanın 160. maddesinde "Sayıştay, merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlidir." şeklinde düzenlenmiştir. 2005 yılında yapılan bir ek düzenlemeyle mahalli idarelerin hesap ve işlemlerinin denetimi ve kesin hükme bağlanması görevi de Sayıştay'a verilmiştir.

Sayıştay denetimi, kaynağını Anayasadan alan, meslek mensuplarının Anayasal ve yasal teminatlara sahip olduğu ve çoğu ülkede yargısal yetkilerle de teçhiz edilmiş bulunan bağımsız kuruluşlarca Parlamento adına yürütülen denetimi tanımlamaktadır (Akbulut, 2003: 4).

Anayasa'nın 160'ıncı maddesinin son fıkrasında "Sayıştay'ın kuruluşu, işleyişi, denetim usulleri, mensuplarının nitelikleri, atanmaları, ödev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri ve diğer özlük işleri, Başkan ve üyelerinin teminatı kanunla düzenlenir" hükmü yer almaktadır. Anayasamızın mezkûr hükmünde zikredilen kanun 03.12.2010 tarih ve 6085 sayılı "Sayıştay Kanunu"dur.

Sayıştay tarafından gerçekleştirilmekte olan kamu dış denetiminin amacı; parlamenter denetime yardım etmek yani kuvvetler ayrılığı ilkesinin işlemlerini kolaylaştırmak, iç denetimin yetkisiz ve etkisiz kaldığı alanlarda kamu denetiminin ağırlığını hissettirmek, siyasi partilere, milletvekillerine, kamuoyuna gerekli, sağlıklı ve doğru bilgileri sunmaktır. Ayrıca mali yükümlülük getiren yasaların ve işlemlerin bütçeye getireceği yük konusunda parlamentoya bilgi verip, kaynakların temini konusunda öneriler getirmek de Sayıştay'ın görevleri arasındadır. Kamu yönetiminin işleyişi, kamu maliyesinin durumu, devlet muhasebe düzeni ve işleyişi hakkında araştırma ve incelemeler yapmak, önemli bulduğu konularda halkı ve parlamentoyu aydınlatmak Sayıştay'ın üstlenmiş olduğu diğer görevlerdir. İdari reform gerektiren alanlarda öneriler getirip, hükümete yardımcı olmak, eğitim eksikliklerinde kadrolarını seferber ederek çalışmalara katılmak, bulduğu suç konularını yargı mercilerine iletmek, kamu maliyesini devletin bütünlüğü içinde konsolide etmek de Sayıştay denetiminin kapsamı içinde yer almaktadır (Akpınar, 2006: 79).

Sayıştay'ın iki temel fonksiyonu bulunmaktadır. Bunlardan birincisi dış denetim organı olarak genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin mali faaliyet, karar ve işlemlerinin kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının TBMM'ye raporlanmasıdır. İkincisi ise hesapların hükme bağlanması içeren, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin gelir, gider ve mal hesapları ile bu hesaplarla ilgili işlemlerinin yasal düzenlemelere uygun olup olmadığına karar verilmesidir (Kuluçlu, 2006: 12).

Sayıştay'ın görev ve yetkileri 6085 sayılı kanunun 5 ve 6'ncı maddelerinde düzenlenmiştir. Bu maddelere göre Sayıştay'ın görevleri;

“Kamu idarelerinin mali faaliyet, karar ve işlemlerini hesap verme sorumluluğu çerçevesinde denetler ve sonuçları hakkında Türkiye Büyük Millet Meclisine doğru, yeterli, zamanlı bilgi ve raporlar sunar. Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin; gelir, gider ve mallarına ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığını denetler, sorumluların hesap ve işlemlerinden kamu zararına yol açan hususları kesin hükme bağlar. Genel uygunluk bildirimini Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar. Kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapar.”

Yetkileri;

“Sayıştay, bu Kanunla veya diğer kanunlarla yüklendiği görevlerin yerine getirilmesi sırasında kamu idareleri ve görevlileriyle doğrudan yazışmaya, gerekli gördüğü belge, defter ve kayıtları göndereceği mensupları aracılığıyla görmeye, mallar hariç dilediği yere getirtmeye, sözlü bilgi almak üzere her derece ve sınıftan ilgili memurları çağırmaya, kamu idarelerinden temsilci istemeye yetkilidir. Sayıştay, denetimine giren işlemlerle ilgili her türlü bilgi ve belgeyi, kamu idareleri ile bankalar dâhil diğer gerçek ve tüzel kişilerden isteyebilir. Sayıştay, denetimine giren kamu idarelerinin işlemleriyle ilgili kayıtları, eşya ve malları, işleri, faaliyetleri ve hizmetleri görevlendireceği mensupları veya bilirkişiler tarafından yerinde ve işlem ve olayın her safhasında incelemeye yetkilidir. Bilirkişinin hukuki durumu, yetkisi ve sorumluluğu genel hükümlere tabidir. Sayıştay, kamu idarelerinin hesap, işlem ve faaliyetleri ile mallarını, hesap veya faaliyet dönemine bağlı olmaksızın yılı içinde veya yıllar itibariyle denetleyebileceği gibi sektör, program, proje ve konu bazında da denetleyebilir.

Denetimler sırasında gerekli görülmesi halinde, Sayıştay dışından uzman görevlendirilebilir. Bilirkişi ve uzman görevlendirilmesine ilişkin esas ve usuller yönetmelikle belirlenir.”

Yasama organı, yürütme üzerindeki denetimlerini büyük ölçüde Sayıştay denetimiyle yerine getirmektedir. Dolayısıyla yasama organlarının işlevlerini etkin ve sağlıklı şekilde yürütebilmelerinde Sayıştayların önemli bir rolü bulunmaktadır. Yürütmenin sınırlandırılmasında ve yasal çerçeve içinde kalmasındaki rolünün yanı sıra Sayıştay denetimi özellikle mali yargı alanında önemli katkılar sağlamaktadır (Köse, 1999: 76).

1.5.3.2.2.2. Anayasa Mahkemesi'nin Siyasi Partileri Mali Açıdan Denetlemesi

Siyasi partilerin mali denetimi, diğer kurallar bir yana bırakılırsa, Anayasa'nın 69'uncu maddesi hükmü, 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu, 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun ve Anayasa Mahkemesi İçtüzüğünde gösterilen usul ve esaslara göre yapılmaktadır.

Anayasa'nın 69'uncu maddesinin üçüncü fıkrası hükmüne göre; siyasî partilerin gelir ve giderlerinin amaçlarına uygun olması gereklidir. Bu kuralın uygulanması kanunla düzenlenir. Anayasa Mahkemesince siyasî partilerin mal edinimleri ile gelir ve giderlerinin kanuna uygunluğunun tespiti, bu hususun denetim yöntemleri ve aykırılık halinde uygulanacak yaptırımlar kanunda gösterilir. Anayasa Mahkemesi, bu denetim görevini yerine getirirken Sayıştay'dan yardım sağlar. Anayasa Mahkemesinin bu denetim sonunda vereceği kararlar kesindir.

2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu'nun 74'üncü maddesi hükmüne göre siyasi partilerin mali denetimi Anayasa Mahkemesince yapılır. Anayasa Mahkemesi, siyasi partilerin mal edinimleri ile gelir ve giderlerinin Kanuni uygunluğunu denetler. Aynı Kanun'un 75'inci madde hükmüne göre ise Anayasa Mahkemesi, kesin hesaplara ait bilgilerin belgelendirilmesini siyasi partilerden her zaman isteyebilir. Anayasa Mahkemesi denetimini evrak üzerinde yapar. Bu denetimi, Sayıştay'dan yardım sağlanarak hazırlatacağı raporlar üzerinden yapabileceği gibi, siyasi partilerin genel merkezlerinde ve mahalli teşkilatlarında doğrudan doğruya veya kendi üyeleri arasından görevlendireceği bir naip üye veya mahallin en kıdemli adli veya idari yargı hâkimi

niyabetinde yaptıracağı inceleme ve araştırmalar üzerinden de yapabilir. Bu maksatla, yeminli bilirkişi görevlendirebilir.

Anayasa Mahkemesi, ilgili siyasi partinin başkanından veya temsilcisinden yazılı mütalâa isteyebilir; gerekli görürse sorumlu uzman muhasipler de dâhil ilgililerin sözlü açıklamalarını dinleyebilir. Anayasa Mahkemesi denetimi sonunda, o siyasi partinin gelir ve giderlerinin doğruluğuna ve kanuna uygunluğuna veya kanuna uygun olmayan gelirler ile giderler dolayısıyla da bunların Hazineye gelir kaydedilmesine karar verir. Siyasi partilerin büyük kongrelerinin kesin hesaplar hakkındaki kararları, Anayasa Mahkemesinin denetimini etkilemez.

6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 55'inci maddesi hükmünde Mahkeme siyasi partilerin mal edinimleri ile gelir ve giderlerinin kanuna uygunluğunun denetimi için Sayıştay'dan yardım sağlar.

Siyasi partiler, karara bağlanarak birleştirilmiş bulunan kesin hesap ile parti merkez ve bağlı ilçeleri de kapsayan iller teşkilatının kesin hesaplarının onaylı birer örneğini haziran ayı sonuna kadar 2820 sayılı Kanuna uygun olarak, Anayasa Mahkemesi Başkanlığına gönderirler. Mahkeme kendisine gönderilmiş olan bu belgeleri incelenmek üzere Sayıştay Başkanlığına gönderir. Sayıştay'ca düzenlenen incelemeye ilişkin raporlar karara bağlanmak üzere Mahkemeye gönderilir.

Aynı Yasa'nın devamı maddesi hükmüne göre ise siyasi partilerin kesin hesapları üzerindeki inceleme 2820 sayılı Kanun hükümlerine göre yapılır. Yapılan incelemeye ilişkin raporlar ilgili siyasi partiye gönderilerek en geç iki ay içinde görüşünü bildirmesi istenir. Mahkeme mali denetim sırasında siyasi partilerin incelemeye ilişkin raporlar hakkındaki görüşlerini de değerlendirir. Mahkemenin mali denetime ilişkin kararlarının birer örneği ilgili siyasi partiye ve siyasi partinin sicil dosyasına konulmak üzere Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığına gönderilir. Mali denetim sonucunda verilen kararlar Resmî Gazetede yayımlanır.

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün 51'inci maddesi hükmünde Siyasi partiler, 22.4.1983 tarihli ve 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanununun 74 üncü maddesi uyarınca genel başkanları tarafından imzalanmış yazı ve ekinde,

- a. Merkez karar ve yönetim kurullarınca (parti tüzüğünde kesin hesapları onaylama görevi verilen yetkili organlarınca) alınmış parti genel merkezi ve iller örgütleri kesin hesaplarının incelenip kabul edildiğine ve birleştirildiğine ilişkin kararın onaylı örneğini,
- b. Karara bağlanmış ve birleştirilmiş bulunan bir yıllık kesin hesabın onaylı örneğini,
- c. Parti genel merkez kesin hesabının onaylı örneğini,
- d. Bağlı ilçeleri de kapsayan ve il sorumluları tarafından imzalanmış olan iller teşkilatı kesin hesaplarının onaylı örnekleri ile genel merkez tarafından düzenlenecek olan il teşkilatları kesin hesaplarının icmal listesini,
- e. Parti genel merkez ve il teşkilatlarının aynı hesap döneminde edindiği taşınmaz ve değeri yüz lirayı aşan taşınır malların, menkul kıymetlerin ve her türlü hakların değerleri ile edinim tarihlerini ve şekillerini belirten listeleri,
- f. Parti genel sekreteri ve genel saymanının imzasını taşıyan yılsonu kasa mevcudunu gösteren kasa sayım tutanağı ile banka hesaplarına ilişkin olarak banka yetkililerince onaylanmış mutabakat yazılarını, Haziran ayı sonuna kadar Mahkemeye sunarlar.

Mahkemece söz konusu belgeler incelenmek üzere Sayıştay Başkanlığına gönderilir. Sayıştay Başkanlığınca görevlendirilecek denetçiler kendilerine havale edilen kesin hesapları, 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanununun 73'üncü ve 74'üncü maddelerine uygun olarak düzenlenip düzenlenmediği, devir rakamlarının doğru olup olmadığı ve kesin hesap çizelgelerinde sonuca etkili maddi bir hata veya tutarsızlık bulunup bulunmadığı yönünden incelerler. Gerektiğinde, ilgili siyasi partilerin her kademedeki yetkililerinden, bu konular hakkında doğrudan bilgi isteyebilirler. İstenilen bilgilerle dayanağını oluşturan evrak ve belgelerin geciktirilmeksizin verilmesi zorunludur.

Görevli denetçiler, siyasi partilerin örgütlendiği bütün illerin kesin hesaplarını gönderip göndermediklerini saptayabilmek için Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığınca tutulan siyasi parti sicil dosyalarından yararlanırlar.

Denetçiler, kesin hesapların kendilerine havale edilmesi tarihinden itibaren en geç iki ay içinde düzenleyecekleri raporları Başkanlığa sunarlar; varsa eksiklik, hata veya tutarsızlıkları ortaya koyarak bunların nasıl giderileceğini belirtirler. Başkanlıkça görevlendirilecek raportörler raporlarla ilgili ilk inceleme toplantılarında hazır

bulunarak gerekli açıklamaları yaparlar. Eksikliklerin tamamlanması, hata ve tutarsızlıkların düzeltilmesi için ilgili siyasi partiye, Mahkemece, bir ayı geçmeyecek uygun bir süre verilir.

Kesin hesaplarda eksiklik, hata ve tutarsızlık bulunmadığının anlaşılması veya bunların usulünce giderilmesi hâlinde işin esasının incelenmesine karar verilir. Bu kararda parti genel merkezi ve il teşkilatlarının gelir gider belgeleri ile bunların kaydedildiği defter kayıtlarını göndermesi için ilgili partiye bir ayı geçmeyecek uygun bir süre verilir. Bu karar ilgili partiye bildirilir.

Mali denetim sonucu partinin gelir ve gider işlemlerinin doğruluğuna ve kanunlara uygun olduğuna karar verilmesi halinde, parti tüzel kişiliği mali denetim sorumluluğundan o yılın hesabı için arınmış olur. Buna karşın mali denetim sonucu bir takım aykırılıkların tespiti halinde parti tüzel kişiliğine ve sorumlulara yaptırımlar uygulanmaktadır. 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanununda öngörülen yaptırımlar şunlardır: hazinece el koyma ve hazineye irat kaydedilmesine karar verme, paraya çevirme ve kişilere ceza uygulamasıdır.

Siyasi partilerin denetiminin teknik bir konu olması nedeniyle, Anayasa Mahkemesince bu denetimin yapılmaması, bu görev ve yetkinin Sayıştay'a verilmesi, uygulamada da bu incelemenin Sayıştay denetçileri tarafından yapıldığı uygulayıcılar tarafından dile getirilmiştir (Demirel, 2011: 218).

Bu konuda, sivil toplum kuruluşları yanı sıra Anayasa hukuku alanında çalışan birçok akademisyen ve Mahkeme üyeliği yapmış kimselerin de görüşleri bulunmaktadır. Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı (TESEV)'nin siyasi partilerle ilgili reform önerisi çalışmasında, mali denetimin teknik olduğu ve Anayasa Mahkemesince yapılmasının gereksiz olduğu belirtilmiştir. Sayıştay'ın denetimi sonucunda yasalara aykırılık görülürse bunu Anayasa Mahkemesine bildirmesi, gereğinin Anayasa Mahkemesince yapılmasının daha uygun olduğu ifade edilmiştir (Demirel, 2011: 218).

Hikmet Sami Türk, Anayasa Mahkemesinin Sayıştay'ın desteği ile yaptığı bu görevinin doğrudan Sayıştay'a verilmesi gerektiğini belirtmiştir. Anayasa Mahkemesi böylece asli görevlerine yoğunlaşma olanağı bulacağını ifade etmiştir. Keza, Teziç, siyasi partilerin

daha etkin mali denetimin sağlanması için bu konuda uzman kurum olan Sayıştay'a verilmesini önermiştir (Demirel, 2011: 218; Gençkaya, 2000).

Son Anayasa değişikliği tartışmalarında da gündeme gelen yeni Anayasa taslağında bu görevin Anayasa Mahkemesinden alınarak Sayıştay'a verilmesi önerilmiştir. 6216 sayılı Anayasa Mahkemesi Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun ile mali denetimin Sayıştay tarafından yapılması öngörülmüş, buna karşın denetim sonucunda kararın Anayasa Mahkemesinde verileceği hüküm altına alınmıştır. Böylece, 1982 Anayasasının 69'uncu maddesine uygun olarak, siyasi partilerin mali denetiminde karar mercii Anayasa Mahkemesi olarak kalmıştır (Demirel, 2011: 219).

Kamu kurum ve kuruluşlarının denetiminde ihtisaslaşmış bir özel denetim organı olan Sayıştay'ın siyasi partilerin mali denetim ve kontrolünde, Anayasa Mahkemesi'nin yerini alması gerektiği kanaatindeyiz. Zira yukarıda zikredilen Kanunlar ve tüzükler kapsamında siyasi partilerin mali denetimi Anayasa Mahkemesi tarafından yapılmış gibi gözükse de söz konusu denetimin yapılması esnasında diğer kanunlar bir tarafa bırakılırsa Anayasa'nın 69'uncu maddesinin üçüncü fıkrası hükmüne göre Anayasa Mahkemesi, bu görevinin yerine getirirken Sayıştay'dan yardım sağlamaktadır. Kanaatimiz, denetimin Sayıştay tarafından yapılması yönünde Anayasamızda bir değişiklik öngörülmesi yerinde olacaktır.

1.5.3.2.2.3. Devlet Denetleme Kurulu

Anayasanın 108'inci maddesi hükmüne göre; idarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla, Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak kurulan Devlet Denetleme Kurulu, Cumhurbaşkanının isteği üzerine, tüm kamu kurum ve kuruluşlarında ve sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü kuruluşta, kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşlarında, kamuya yararlı derneklerle vakıflarda, her türlü inceleme, araştırma ve denetlemeleri yapar. Silahlı Kuvvetler ve yargı organları, Devlet Denetleme Kurulunun görev alanı dışındadır. Devlet Denetleme Kurulunun üyeleri ve üyeleri içinden Başkanı, kanunda belirlenen nitelikteki kişiler arasından, Cumhurbaşkanınca atanır. Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri, kanunla düzenlenir.

İlk kez 1982 Anayasası ile idarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli bir şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla Cumhurbaşkanlığı'na bağlı olarak oluşturulan, cumhurbaşkanı tarafından 6 yıl için seçilen ve 9 üyeden oluşa bu kurul, re'sen değil, cumhurbaşkanının isteği ile aşağıda sıralanan kurum ve kuruluşları hem hukuki, hem de yerindelik yönünden inceleme, araştırma ve denetleme yapma yetkisine sahiptir. Söz konusu kurum ve kuruluşlar şunlardır:

- a. Tüm kamu kurum ve kuruluşlarında,
- b. Sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü kuruluşta,
- c. Kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında,
- d. Her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşlarında,
- e. Kamuya yararlı dernek ve vakıflarda Devlet Denetleme Kurumu, inceleme yapmaya yetkilidir.

Devlet Denetleme Kurumu, yalnızca Silahlı Kuvvetler ve yargı organları hakkında yukarıda izah ettiğimiz inceleme ve irdeleme hak ve yetkisine sahip değildir. Yargı organları, 1982 Anayasası ile tam bağımsız kılınmıştır. Yargının üstlendiği fonksiyonlar açısından da bu biçimde koruma altına alınması doğaldır. Gereğinde ve koşulları var olduğunda, Cumhurbaşkanını da yargılama hakkına sahip bu organların Cumhurbaşkanı tarafından denetlenmesi zaten mantıksal açıdan da mümkün değildir. Durumun diğer bir boyutu da anayasal açıdan zaten yargı organlarının üzerinde herhangi bir otoritenin oluşturulamayacağıdır (Sanal, 2003: 79).

Devlet Denetleme Kurulu, 1 Nisan 1981 tarih ve 2443 sayılı Devlet Denetleme Kurulunun Kurulması Hakkında Kanun ve bu Kanunu değiştiren 16 Ocak 1990 tarih ve 406 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameyle düzenlenmiştir. Devlet Denetleme Kurulu aynı zamanda anayasal bir kuruldur.

Devlet Denetleme Kurulu'nun kurulması Hakkında Kanunun genel gerekçesinde, kamu yönetimi ile ilgili kurum ve kuruluşların çok çeşitli yollardan denetlenmesine rağmen, ülkemizde denetim konusunda aksaklıklar ve boşluklar olduğundan bahsedilmekte, özellikle artan siyasal istikrarsızlığın yanı sıra denetim organlarının birbirleri ile ilgili

kuruluşlarla olan bağlantılarının ve işbirliğinin zayıflığı, kamu kurum ve kuruluşlarının kendi bünyelerinde oluşturdukları birimlerle yapılan denetimin, iş hacmi, kaliteli eleman noksanlığı, siyasi ve hiyerarşik baskılar nedeniyle etkinlik gösterememesi Devlet Denetleme Kurulu'nun kurulmasına gerekçe olarak gösterilmektedir (Kuyaksil, 1994: 79).

Kurulun amacı Anayasanın 108'inci maddesinde "idarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması" olarak açıklanmıştır. Dolayısıyla Devlet Denetleme Kurulu, hem hukuka uygunluk, hem de yerindelik denetimi yapabilir. Kurulun yapısı açısından bakıldığında; Devlet Denetleme Kurulu Cumhurbaşkanlığına bağlıdır.

2443 sayılı Kanuna göre Kurul, dokuz üyeden oluşur. Üyeler, yükseköğrenim yapmış, devlet hizmetinde en az on iki yıl başarı ile çalışmış kimseler arasından doğrudan doğruya Cumhurbaşkanı tarafından atanır. İki yılda bir üyelerin üçte biri yenilenir. Kurul Başkanı da iki yıllık süre için Cumhurbaşkanınca seçilir. 406 sayılı Kararnameye göre, üyeler görev süreleri dolmadan Cumhurbaşkanı tarafından görevlerinden alınabilirler. Bu üyelerin güvencesiz bir statüde bulunduğu anlamına gelir. Devlet Denetleme Kurulunun bir de Sekreterliği vardır. Bu Kurulun idari hizmetlerinin yürütülmesini sağlar (Gözler, 2009: 136).

Cumhurbaşkanının denetim yetkileri, bireysel üst denetim kapsamı içinde yer almaktadır. Cumhurbaşkanı bu yetkilerini doğrudan doğruya kendisi kullanabileceği gibi Devlet Denetleme Kurulu aracılığıyla da kullanmaktadır. Cumhurbaşkanının doğrudan gerçekleştirdiği, bireysel nitelikli genel gözetim ve denetim faaliyeti Anayasanın 104'üncü maddesinde "...Anayasanın uygulanmasını, devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetir" ifadesiyle belirtilmiştir. Uygulamada Cumhurbaşkanı denetim faaliyetini büyük ölçüde Devlet Denetleme Kurulu'na inceleme, araştırma ve denetleme yaptırmakla yerine getirmektedir (Akpınar, 2006: 91).

Kurulun çalışma usulü incelemek gerekirse, Devlet Denetleme Kurulu, kendiliğinden harekete geçip inceleme ve araştırma yapması mümkün değildir. Devlet Denetleme Kurulu Cumhurbaşkanının istemi üzerine çalışabilir. Böyle bir durumda, incelemeyi görevlendireceği bir üye veya birçok üye eliyle yapar. Araştırma yapan üyeler, gerekli gördükleri belgeleri ilgili kişi ve kuruluşlardan isteyebilirler. İstedikleri bilgi ve

belgelerin verilmesi zorunludur. Çalışmaların sonunda görevlendirilen üye veya üyeler bir rapor hazırlar. Bu rapor Kurulda görüşülür; karara bağlanır ve Cumhurbaşkanına sunulur.

Kurul raporlarının hukukî niteliği irdelendiğinde ise, Devlet Denetleme Kurulu raporlarının bağlayıcı gücü yoktur. Kurulun hazırladığı raporların kamu kurum ve kuruluşlarını bağladığı iddia edilemez. Kamu kurum ve kuruluşu bakımından Devlet Denetleme Kurulunun raporu, bir “ihbar” niteliğindedir. Kamu kurum ve kuruluşu bu ihbarı öğrendikten sonra gerekli soruşturmayı yapar, soruşturması neticesinde gerekli kararları alabilir. Ancak, kamu kurum ve kuruluşunun Devlet Denetleme Kurulu raporu doğrultusunda işlem yapma mecburiyeti yoktur. Kamu kurumu bu işlemi yapmazsa onun üzerinde Cumhurbaşkanlığının kullanabileceği icraî bir yetki yoktur. Bu nedenle, 406 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin düzenlenmesi ne olursa olsun, yazarın kanaati, Türk idare hukuku sisteminde, Devlet Denetleme Kurulu raporlarına bağlayıcı güç tanınması mümkün değildir (Gözler, 2009: 137).

Türkiye'ye özgü bir denetim birimi olan ve diğer ülkelerde benzeri bulunmayan Devlet Denetleme Kurulu'nun gerekliliği, Türkiye'deki akademik çevrelerce tartışma konusu yapılmaktadır. Kimi akademisyenler, bu yüksek denetim birimini olağanüstü dönemlerin ürünü bir yapılanma olarak görmekte ve işlevini tamamladığı, hatta kamu yönetiminin sorunlarının çözümüne katkı anlamında hiçbir çalışma yapmadığı için kaldırılması gerektiğini ileri sürmektedir (Sanal, 2003: 65).

Esasında Kamu Denetçiliği Kurumu hakkında Türkiye'de yasal ve akademik anlamda yapılan çalışmalar irdelendiği zaman ombudsman kurumu olarak öngörülen Kamu Denetçiliği Kurumu yerine Devlet Denetleme Kurulu'nun kurulduğu tespit edilecektir. Şöyle ki; anayasa ve idare hukuku alanında radikal sayılabilecek bir değişim olarak Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi ve Siyasal Bilgiler Fakültesi öğretim üyeleri tarafından hazırlanan Gerekçeli Anayasa Önerisinin içeriğinde Kamu Denetçileri Kurumu öngörülmüşse de Anayasa yapıcılar öngörülen işbu kurumun yerine Devlet Denetleme Kurulu'nu tercih etmişlerdir.

1.5.3.2.2.4. Başbakanlık Teftiş Kurulu

Anayasa'nın 112. maddesinin Başbakana yüklediği diğer Bakanların iş ve işlemlerinin denetim ve gözetimi ile sorumlu olma fonksiyonunu fiilen yerine getiren birim olan Teftiş Kurulu, 1984 yılında kurulmuştur. Başbakanlık Müfettişleri görevlerini Başbakanın emri ve onayı üzerine Başbakan adına ifa etmektedirler. Başbakanlık Teftiş Kurulu kuruluşundan bu yana, Teftiş ve soruşturma konularında zaman kaybının önlenmesi, takibin çabuklaştırılması, kamu hizmetlerinin etkin bir şekilde yerine getirilmesi konularında önemli bir idari boşluğu doldurmaktadır (Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı, <http://www.teftis.gov.tr/AnaSayfa.aspx>, 15.03.2015).

Anayasamızın 112'inci maddesi birinci fıkraya hükmü şöyledir: "Başbakan, Bakanlar Kurulunun başkanı olarak, Bakanlıklar arasında işbirliğini sağlar ve hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini gözetir. Bakanlar Kurulu, bu siyasetin yürütülmesinden birlikte sorumludur."

Anayasamızın 112'inci maddesi hükmü ile Kurul'un görevleri karşılaştırıldığında, Kurul'un görevlerinin Anayasamızın 112'inci maddesinin öngördüğü durumu da aşar bir niteliği haiz olduğunu belirtmek isteriz. Zira Anayasamızın 112'inci maddesi hükmüne açık bir şekilde, Başbakanın, Bakanlar Kurulu, Bakanlıklar arasına ilişkiler üzerinde ve hükümet üzerindeki sorumluluklarından ve bahsetmekle yetinmişken bunun bir adım ötesine geçerek, Başbakanlık Teftiş Kurulu Yönetmeliği'nin 5'inci maddesine sayılan görevler arasında, "bütün kamu kurum ve kuruluşlarıyla, kamu iktisadi teşebbüslerinde teftişin etkin bir şekilde yürütülmesi hususunda genel prensipleri tespit etmek ve personelin verimli çalışmasını teşvik edici teftiş sistemini geliştirmek" görevinin de sayılması ile Anayasamızın 112'nci maddesi hükmünde öngörülen görevin aşıldığı kanaatindeyiz.

Başbakanlık Teftiş Kurulu'nun resmi Internet sayfasında misyon ve vizyon ilkelerinin yer aldığı görülmektedir. Kurul'un misyonu olarak: "Devlet sisteminin etkin ve hukuka uygun bir şekilde yürütülmesini sağlamak ve kamuda şeffaflık ve hesap verilebilirliği artırmak amacıyla evrensel ilke ve uygulamalar ışığında denetim ve soruşturma yapmak, denetim sisteminin genel prensiplerini belirlemek ve ulusal ve uluslararası alanda çözüm önerileri getirmek",

Kurul'un vizyonu olarak: "Hukukun üstünlüğünü, tarafsız ve adil çalışma anlayışını kamuya yerleştiren, ulusal ve uluslararası alanda yolsuzluk ve usulsüzlüklerin ortadan

kaldırılması için çalışan, çözüm üreten ve denetim sistemine yön veren dinamik, öncü bir kurum olmak” şeklindedir.

Başbakanlık Teftiş Kurulunun teşkilat ve görevleri ile Teftiş Kurulu Başkanı, Müfettişler, Müfettiş Yardımcıları ve Teftiş Kurulu Şube Müdürlüğünün görev, yetki ve sorumluluklarını, teftiş edilenlerin sorumluluklarını, Teftiş Kurulu Başkanı ile Müfettiş ve Müfettiş Yardımcılarının atanmalarını, özlük haklarını ve Teftiş Kurulu ile Müfettiş ve Müfettiş Yardımcılarının çalışma esas ve usullerini kapsayan Başbakanlık Teftiş Kurulu Yönetmeliği de yürürlüktedir.

Kurul’un resmi Internet sayfasında ilkeler ve standartlar başlığı altında Başbakanlık müfettişlerinin uymakla yükümlü olduğu ilkeler ve standart esasları en özet hali ile sıralamıştır. Bu ilkeler ve standartlar şunlardır:

Başbakanlık Müfettişleri;

- a. Çalışmalarını doğruluk, dikkat ve sorumluluk duygusuyla yaparlar,
- b. Hukuku gözetir ve hukukun temel ilkelerine uygun hareket ederler,
- c. Değerlendirmelerinin tarafsızlığına zarar verebilecek veya zarar vereceği varsayılacak herhangi bir ilişki veya faaliyete katılmazlar,
- d. Mesleki muhakemelerini zayıflatabilecek veya zayıflatacağı varsayılacak herhangi bir şeyi kabul etmezler,
- e. Görevleri sırasında elde ettikleri bilgilerin korunması ve kullanılması konusunda ihtiyatlı olur gizlilik prensibine azami ölçüde uyarlar,
- f. Sahip oldukları bilgileri kişisel menfaatleri için veya hukuka aykırı olarak ya da zarar verebilecek tarzda kullanmazlar,
- g. Teftiş, denetim, araştırma, inceleme ya da soruşturmasında buldukları kişi ve kurumların meşru ve etik amaçlarına saygı duyarak bunların geliştirilmesi yönünde katkıda bulunurlar,
- h. Kendi yeterliliklerini ve hizmetlerinin etkinlik ve kalitesini devamlı geliştirirler.

Başbakanlık Teftiş Kurul’unun rolü ise yine Kurul’un web sayfasında aşağıdaki gibi tarif edilmiştir;

- a. 12.01.2002 tarih, 2002/3 sayılı Bakanlar Kurulu Prensip Kararı ile kabul edilen "Türkiye'de Saydamlığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Eylem Planı"nın gerek hazırlık gerekse uygulama aşamasında,
- b. TBMM Yolsuzlukların Sebeplerinin, Sosyal ve Ekonomik Boyutlarının Araştırılarak Alınması Gereken Önlemlerin Belirlenmesi Amacıyla Kurulan Meclis Araştırma Komisyonunun çalışmalarında,
- c. Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu (GRECO)'nun ülkemiz yolsuzlukla mücadele yapısına ilişkin değerlendirme ve raporlama süreçlerinde,
- d. Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesinin hazırlık ve uygulama sürecinde,
- e. OECD Yabancı Kamu Görevlilerine Verilen Rüşvetin Önlenmesi Sözleşmesinin ülkemizde uygulanma sürecinde,
- f. Avrupa Birliği, SİGMA ve diğer yabancı uzmanların ülkemiz yolsuzlukla mücadele yapısına ilişkin bilgilendirilmesinde,
- g. 2010/56 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Kabul edilmiş olan "Saydamlığın Artırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi Stratejisi(2010-2014)"nin hazırlık ve halen devam etmekte olan uygulama sürecinde, önemli ve öncü roller üstlenmiş olup, süreklilik ve dinamizm gerektiren yolsuzluk olgusu ile mücadeleye katkısı devam etmektedir (Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı, <http://www.teftis.gov.tr/AnaSayfa.aspx>, 15.03.2015).

Bugün, Türk Dil Kurumu'nun Türkçe Sözlüğü dâhil olmak üzere teftiş ve denetim kavramları eş anlamlı belirtilmektedir. Ancak bizim görüşümüz, her iki kavramın uygulamada farklı olduğudur. Denetim kavramının, teftiş kavramına göre daha geniş bir kavram olduğu kanaatindeyiz. Zira teftiş söz konusu olduğu zaman bir işlem, eylem veya tutumu hukuki cezai, idari, mali, icrai açılardan irdelenir ve tüm neticeleriyle değerlendirilir. Bu faaliyetlerin tamamına denetim de denilebilir; ancak bu unsurların yer almadığı bir teftiş kesinlikle söz konusu olamaz.

1.5.3.2.2.5. Kamuoyu Denetimi

Günümüzde siyasal sistemler ve siyasal iktidarlar, yönetim faaliyetlerinin ve işlemlerinin demokratik olması çabası içindedirler. Bu nedenle yönetenler, yapacağı

işlemler ve alacağı kararlardan önce, yönetilenlerin ya da onları temsil eden örgütlerin görüşünü almak ve gerekirse onları kararlara ortak etme eğilimindedir (Mutta, 2005: 54).

Denetimin en önemli demokratik işlevlerinden birisi kamuoyunu bilgilendirmektir. Bu durum yönetimin faaliyet ve raporlarının medya aracılığıyla baskı grupları, meslek kuruluşları ve genel kamuoyu nezdinde ilgi ve tartışma alanı bulması açısından oldukça önemlidir. Ayrıca kamu kaynaklarının kullanımı ve yönetimiyle ilgili konularda toplumun bilgilendirilmesinin bir sorumluluk olmasıyla yüksek denetim kurumları açısından da kamuoyu denetimi üzerinde durulması gereken önemli bir konu olmuştur. (Köse, 1999: 82).

Kamuoyu, kamu yaşantısı ile ilgili olan tartışmalı bir sorun karşısında, bu sorunla ilgilenen kişiler grubunun veya gruplarının taşıdıkları kanaatlerin anlatımlarıdır. Bu anlatımlar, hem çoğunluk hem de azınlık kanaatlerini içine alır. Sorunlar karşısında halkın düşüncüsü, halkın taşıdığı kanı olarak da tanımlayabileceğimiz kamuoyu kuşkusuz yönetim üzerinde etkili bir araçtır (Ergun, Polatoğlu, 1992: 329).

Basın bir yandan yönetilenlere idare hakkında bilgiler duyurma, diğer yandan yönetilenlerin isteklerini idareye ulaştırma gibi iki yönlü bir işlev yerine getirir. Yönetilenlerle idare arasındaki haberleşmede bir tür köprü kurar. Basın idare karşısında halkın hem gözcülüğünü, hem de sözcülüğünü yapar (Köse, 1999: 83).

Baskı grupları ortak çıkar etrafında birleşen, bu çıkarları gerçekleştirmek için siyasi ve idari otoriteler üzerinde etki yapmaya çalışan örgütlü ve bilinçli gruplardır. Bu amaçları doğrultusunda baskı grupları, kamu yönetimiyle ilgili sorunları önce bakanlara, milletvekillerine ve üst düzey kamu yöneticilerine iletterek çözümlenmeye çalışırlar. Yaptıkları görüşmelerle mevcut kararı etkilemeye ya da yönetimin hazırlamakta olduğu bir projeye ilgili ilk elden bilgi edinmeye çalışırlar. Bunun yanı sıra kendi taleplerinin haklılığına yönetimi inandırmak için bazen yetkili otoritelere raporlar hazırlatırlar, kitlelerin memnuniyetini ya da gösteri ihtimallerini ortaya atarak yöneticileri psikolojik ve politik olarak ikna etmeye çalışırlar (Akpınar, 2006).

Günümüzde gelişmiş demokratik siyasal sistemler ve siyasal iktidarlar, alacağı kararlardan ve yapacağı işlemlerden önce, idare edilenlerin veya daha çok idare

edilenleri temsil eden örgütlerin görüşünü alma ve gerekirse onları kararlara ortak etme eğilimindedirler (Buran, 1995: 212).

Kitle iletişim araçlarının yaygınlaşması kamuoyu denetimini daha etkin hale getirmiştir. Özellikle basının yönetilenlere idare hakkında bilgi ulaştırma, yönetilenlerin isteklerini idareye iletme şeklindeki iki yönlü işlevi bu denetimi daha da etkinleştirmektedir. Şüphesiz ki kamuoyu denetiminin etkili olmasında, halkın bilinç düzeyinin rolü büyüktür. Halkın, yönetiminin işleyişine karşı ilgili, kötü yönetime karşı da tepkili olması denetimin etkililiğini arttırmaktadır. Bu anlamda baskı grupları özellikle halkın bilinçlenmesi aşamasında büyük katkı sağlamaktadır (Akpınar, 2006).

Yönetimin kamuoyu tarafından denetlenmesi de, aslında diğer denetleme unsurları kadar etkili bir yoldur. Yalnız bu denetlemeden beklenen faydanın sağlanması için zorunlu olan demokratik ortamın yaratılması gerekir. Bu bağlamda, bu denetim türü hür ve demokratik bir ortam ve düzen içinde çok etkilidir (Tortop, 1974: 48).

Kamuoyunun oluşumu için bazı şartların tahakkuk etmesi gerekmektedir. Bu şartlardan ilki, fertlerin zihinsel yapılarının gelişmiş olmasıdır. Bununla, insanın şüpheli olması, kendisine dikte edilen fikirlerin alternatiflerinin olabileceğini idrak edebilmesi kast edilmektedir. İkinci şart, düşünen, fikir üreten ve sorgulayan bireylerin fikirlerini ifade edebilecekleri ve yayabilecekleri özgür bir ortamın varlığıdır. Bu ise demokratik bir ortamda mümkün olmaktadır. Üçüncü şart ise, fikirlerin yayılmasını kolaylaştıran iletişim araçlarının yaygın ve kullanımının sınırsız olmasıdır. Kamuoyunu etkili kılan en önemli etkenlerden biri medya ile olan bağıdır (Acar, 2009).

Kamu yönetimini denetleyen modern bir kurum olarak tanımlayabileceğimiz Kamu Denetçiliği Kurumu, vermiş olduğu kararlar ile doğrudan kamuoyunu etkilemekte olduğu inkâr edilemez. Buna örnek olarak aşağıdaki manşet başlıklarını inceleyebiliriz;

- a. Vatandaş Uyardı, Uygulama Durdu! Elektrik hırsızlığından beraat eden bir vatandaş, Ulusal Yargı Ağı Bilişim Sistemi'nde (UYAP) kişisel verilerinin görüldüğünü belirterek, engellenmesi talebiyle Kamu Denetçiliği Kurumu'na (KDK) başvurdu. KDK, vatandaşı haklı bularak mağduriyetin giderilmesi için Adalet Bakanlığı'na tavsiye kararı gönderdi. Bakanlık, KDK'ya gönderdiği yanıtta uygulamaya son verildiğini bildirdi (Habertürk Gazetecilik A.Ş. Vatandaş Uyardı, Uygulama Durdu,

UYAP'ta Kişisel Veriler Engellendi, 14.01.2015, [Http://www.Haberturk.Com/Gundem/Haber/1030214-Vatandas-Uyardi-Uygulama-Durdu](http://www.Haberturk.Com/Gundem/Haber/1030214-Vatandas-Uyardi-Uygulama-Durdu), 03.03.2015).

- b. Kamu Denetçisi Maden Raporunu Tamamladı: Kamu Denetçiliği Kurumunca, maden kazalarına ilişkin TBMM'ye sunulmak üzere hazırlanan raporda, arama ruhsatlarının verilmesinden, işletme ve üretim safhasına ve madenlerin kapatılmasına kadar tüm süreci iş sağlığı ve güvenliği perspektifiyle sıkı bir şekilde düzenleyecek ve denetleyecek yetkin, güçlü bir idari yapıya ihtiyaç olduğu vurgulandı (Habertürk Gazetecilik A.Ş. Kamu Denetçisi Maden Raporunu Tamamladı, Kamu Denetçiliği Kurumu, TBMM'ye Sunulmak Üzere, "Soma Maden Kazasından Hareketle Kömür Madenciliğinde İş Sağlığı Ve Güvenliği" Konulu Özel Rapor Hazırladı, 29.12.2015, [Http://Ekonomi.Haberturk.Com/Is-Yasam/Haber/1024818-Kamu-Denetçisi-Maden-Raporunu-Tamamladi](http://Ekonomi.Haberturk.Com/Is-Yasam/Haber/1024818-Kamu-Denetçisi-Maden-Raporunu-Tamamladi), 22.02.2015).
- c. Gezi Raporunda Önemli Tavsiyeler: Kamu Denetçiliği Kurumu "Gezi Parkı" raporunda, Kamu Başdenetçisi ve ilgili Kamu Denetçisi tarafından, 12-16 Haziran 2013 tarihleri arasında İstanbul'da gerçekleştirilen inceleme ve araştırma kapsamında bireysel başvuru sahipleri, ilgili birey ve birey grupları, olayların şahitleri, İstanbul Valisi, İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanı, sivil toplum kuruluşlarının ve meslek odalarının temsilcileri ile yapılan birebir görüşmelere ilişkin tutanaklara yer verildi. Bireysel başvuru sahiplerinin, temelde kolluk güçlerinin aşırı güç kullandığı yönündeki iddialarından oluşan şikâyetleri ile vatandaşların gündelik hayatlarını olumsuz etkileyen aksaklıklar, çevre esnafın karşılaştığı sıkıntılar, idarenin iddialar hakkında gösterdiği ilk değerlendirmeler ile sivil toplum kuruluşlarının çözüm noktasındaki önerilerini içeren tutanaklar da yer aldı. Kamu Başdenetçisi Nihat Ömeroğlu imzalı 176 sayfalık raporun sonuç bölümünde, İçişleri Bakanlığına, bağlantılı olarak İstanbul Valiliğine ve İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığına 8 maddelik tavsiyede bulunulmasına karar verdi (Habertürk Gazetecilik A.Ş. Gezi Raporunda Önemli Tavsiyeler, Kamu Denetçiliği Kurumu "Gezi Parkı" Raporunu Tamamladı, 31.12.2013, [Http://www.Haberturk.Com/Gundem/Haber/908559-Gezi-Raporunda-Onemli-Tavsiyeler](http://www.Haberturk.Com/Gundem/Haber/908559-Gezi-Raporunda-Onemli-Tavsiyeler), 22.02.2015).
- d. 1 Mayıs Önlemleri Sıkı Yönetim Gibi: Bir vatandaşın, 1 Mayıs Emek ve Dayanışma Günü'nde toplu taşıma seferlerini durdurmasını ve yolları kapatmasını şikâyet etmesi üzerine, Kamu Denetçiliği Kurumu, tavsiye kararında; 'Başvurucunun, 1 Mayıs 2013 Emek ve Dayanışma Günü kutlamaları münasebeti ile İstanbul Valiliğinin kararına istinaden uygulanan toplu taşıma araçlarının seferlerinin durdurulması nedeni ile

seyahat özgürlüğünün, İstanbul ilinin tamamını etkileyecek şekilde ve adeta sıkıyönetim ilan edilmiş gibi, kısıtlandığı ve engellendiği sonucuna varılmıştır' ifadelerini kullandı (Habertürk Gazetecilik A.Ş. 1 Mayıs Önlemleri Sıkıyönetim Gibi, Kamu Denetçiliği, Kurumu Bir Vatandaşın Şikayeti Üzerine Tavsiye Kararını Açıkladı!, 27.09.2013, [Http://www.Haberturk.Com/Polemik/Haber/881074-1-Mayis-Onlemleri-Siki-Yonetim-Gibi](http://www.Haberturk.Com/Polemik/Haber/881074-1-Mayis-Onlemleri-Siki-Yonetim-Gibi), 22.02.2015).

Yukarıda Kamu Denetçiliği Kurumu'nun vermiş olduğu kararların sadece ilgili idareyi değil; ilgili idare benzeri idareleri de etkileyecek bir şekilde kamuoyuna sirayet ettiği gözlenmektedir. Yine Kamu Denetçiliği Kurumu da vermiş olduğu önemli kararları kendi Internet sayfasında yayınlamaktadır. Söz konusu kararlar, yıllarına göre kategorileştirilmiş bir biçimde düzenlenmiştir.

Ancak kamuoyu denetimi her zaman gerçeğe uygun da işlemeyebilir. Diğer bir ifade ile gerçekte olmayan bir vakıa, gerçekmiş gibi de basında yer alabilir ve toplumda yanlışlamalara neden olabilmektedir. Bu duruma örnek olarak ise yine Kamu Denetçiliği Kurumu'nun vermemiş olduğu bir kararı vermiş gibi basında haberlerin yer alması olayı gösterilebilir.

Söz konusu haber şöyledir;

Kamu Denetçiliği Kurumu'ndan Başörtüsü Kararı: Kamu Denetçiliği Kurumu, başörtüsüyle görev yaptığı için ikaz alan devlet memurunun şikâyetini kabul ederek, memurun başörtüsüyle görev yapmasının sağlanması yönünde tavsiye kararı aldı.

Kurum, başörtüsü yasağının, insan haklarına, eşitlik ilkesine, din ve vicdan hürriyetine, çalışma ve sözleşme hürriyetine, adalet anlayışına, hukuka ve hakkaniyete, iyi yönetim ilkelerine ve aynı zamanda Anayasa'ya ve uluslararası sözleşmelere aykırılık teşkil ettiğini belirterek, başörtüsü yasağının kaldırılması ve insanların serbestçe kamu kurum ve kuruluşlarında çalışmalarının olanaklı kılınması için Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Çalışan Personelin Kılık ve Kıyafetlerine Dair Yönetmelik'teki "görev mahallinde baş daima açık" ibaresinin metinden çıkarılması konusunda Başbakanlığa tavsiyede bulunulmasına karar verdi (Habertürk Gazetecilik A.Ş. Kamu Denetçiliği Kurumu'ndan Başörtüsü Kararı, İsteyen Memur Başörtüsüyle Görev Yapsın, 20.08.2013, [Http://Www.Haberturk.Com/Gundem/Haber/870630-Kamu-Denetciligi-Kurumundan-Basortusu-Karari](http://Www.Haberturk.Com/Gundem/Haber/870630-Kamu-Denetciligi-Kurumundan-Basortusu-Karari), 22.02.2015).

Ancak Kamu Denetçiliği Kurumu'nun resmi Internet sayfasında “Basın Açıklaması” olarak şu açıklama yapılmıştır:

“Bazı basın organlarında Kamu Denetçiliği Kurumu'nun başörtüsü ile ilgili kararını verdiği şeklinde haberler yayımlanmıştır. Konu ile ilgili olarak yanlış anlamalara sebebiyet vermemek için açıklama yapma ihtiyacı doğmuştur.

Öncelikle şunu belirtmek gerekir ki Kamu Denetçilerinin veya Kurum uzmanlarının şikâyetlerle ilgili herhangi bir karar verme yetkisi bulunmamaktadır. Kurumumuza iletilen bütün şikâyetler uzmanlarımız ve ilgili Kamu Denetçisi tarafından araştırma ve incelemeleri yapıldıktan sonra öneri haline getirilmekte, 6328 sayılı yasa ve bu yasaya ait yönetmelikte yazılı olduğu üzere Kamu Başdenetçisi'ne sunulmaktadır. Habere konu şikâyet, ilgili Kamu Denetçisi tarafından tamamlanmış ve önerisi Kamu Başdenetçisi'ne sunulmuştur. Şikâyet Kamu Başdenetçisi tarafından incelenmekte ve karar aşamasında bulunmaktadır. Şu an itibariyle haberlere konu olan başörtüsüne ilişkin Kamu Başdenetçisi M. Nihat ÖMEROĞLU tarafından sonuçlandırılmış bir karar da bulunmamaktadır. Çalışma sonuçlandırıldığında Kurum web sitesi ve basın aracılığıyla kamuoyuna açıklanacaktır.

Kamuoyuna saygıyla duyurulur.” (Kamu Denetçiliği Kurumu. Basın Açıklaması, [Http://www.ombudsman.gov.tr/content_detail-339-702-basin-aciklamasi.html](http://www.ombudsman.gov.tr/content_detail-339-702-basin-aciklamasi.html), 22/02/2015).

Bu itibarla hiçbir yayın veya basın organı kuruluşunu hedef almaksızın, yukarıdaki somut olay izah edilmiş olup; buradaki vakıa kamuoyu denetiminin ne kadar müspet neticelere sebep olsa da menfi ve gerçekliği ispatlanmamış neticelerin de doğumuna kaynak olabilmektedir.

Şunu da önemle belirtmek isteriz ki; 22.04.2013 tarihli şikâyet hakkında, Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından 2013/2 Karar No ile 20.09.2013 tarihinde karar tanzim edilmiştir. Dolayısıyla tarihler ile ilgili detayları irdelediğimizde, basında çıkan “başörtüsü kararı” konulu haberin tarihi 20.08.2013 iken; söz konusu kararın tanzim tarihi ise 20.09.2013'tür. Hal böyle iken, “basın mekanizması, verilecek kararı şans eseri mi doğru bildi; yoksa kararın taslağı basın organlarının eline mi geçti” sorusu

akılları meşgul etmektedir. Somut olaydan da anlaşılacağı üzere kamuoyu denetimi her ne kadar etkili ve güçlü ise de bir o kadar da kontrolü zor ve itibarı zayıftır.

Teknolojinin bugünkü seviyeye gelmesi ile artık herkes basın görevlisi gibi sahip oldukları yüksek teknoloji cihazlarla resim, video, fikir, görüş paylaşımlarında bulunmaktadır. Bu paylaşımlardan kamuoyunun ilgisini çeken unsurlar çok az bir zaman içerisinde milyonlarca insan tarafından görüntülenmektedir. Bu hızın, sosyal paylaşım siteleri aracılığı ile daha da arttığından ya da insanlardaki duyarlılık seviyelerinin arttığından söz edilebilir. Ancak bu durumun iyi tarafları olduğu kadar kötü tarafları da elbet mevcuttur. Bugün terör eylemleri bile sosyal paylaşım sitelerinden paylaşılması neticesinde basına yansiyorsa ve toplum olarak bundan yararlanırsak kamuoyu araçlarının kötü amaçlara da kullanıldığı söylenmelidir.

Türkiye’de ombudsmanlık uygulaması faaliyetinde bulunan Kamu Denetçiliği Kurumu, aşağıda yeri geldikçe ayrıntıları ile izah edeceğimiz üzere, ilgili kişilerin şikâyet başvuruları üzerine harekete geçmekte olup; maalesef re’sen harekete geçmemektedir. Ancak görüşümüz, her meselede re’sen harekete geçmeyen, sadece çok önemli meselelerde harekete geçme özelliği öngörülmelidir. İşte, tam da bu noktadaki kaygımız, kamuoyunun Kurum’u yanlış yönlendirmesi ihtimalidir ki bu durumda da idareler ve Kamu Denetçiliği Kurumu yıpratılmış ve iş yüküne boğulmuş olacaktır. Bu nedenle, Kamu Denetçiliği Kurumu’nun sadece kamuoyu açısından önemli vakıalarda re’sen harekete geçmesini içeren bir düzenleme yapılmalı ve söz konusu vakıaların önemlilik kriteri de açık ve net bir şekilde belirlenmelidir.

1.5.3.2.2.6. Uluslararası Denetim

Küreselleşme ile birlikte ülkeler arası ilişkiler yoğunlaşmıştır. Ülkelerin karar almalarında ve bu kararları uygulamalarında iç dinamiklerle birlikte dış faktörler de önemli rol oynamaktadır. Dolayısıyla ülke içinde cereyan eden hadiselerle muhtelif saiklerle yabancı devletler veya uluslararası kuruluşlar müdahil olmaktadır (Kuluçlu, 2006: 8).

İnsan haklarına saygı, çevrenin korunması, demokrasi, terör gibi uluslararası nitelik kazanan ve ulus düzeyinde çözülemeyeceği düşünülen konular, uluslararası örgütlenmeler aracılığıyla çözümlenmeye çalışılmaktadır. Her geçen gün önemi artan bu

yöndeki örgütlenmeler, baskı aracı olarak, örgüt kapsamında yer alan ülkelerin ulusal politikalarına yön vermekte ve uluslararası denetimi de beraberinde getirmektedir. Uluslararası örgütlenmeye farklı bir boyut kazandırmış olan AB, uyum süreci çerçevesinde üye devletlerin hukuksal, ekonomik, sosyal, kültürel, siyasal yapılarını, bütünleşmeye uygun hale getirmelerini istemektedir. Bu maksatla da ülke politikalarının oluşumunu etkilemektedir (Akpınar, 2006: 40).

Küreselleşme sürecinde herhangi bir bölgede yaşanan gelişme, dünyanın diğer bölgelerini de etkilemektedir. Küresel sistemin herhangi bir alt sisteminde görülen aksama ya da kötü gidiş, küresel sistemim tümünü etkilemektedir. Bu karşılıklı etkileşim, denetimde ulusallığın yeterli olmadığını ve küresel yaklaşımların gerekli olduğunu göstermiştir (Köse, 2004: 55).

Anayasada uluslararası sözleşmelerin, iç hukuk statüsüne yönelik olarak getirilen hükümleri, bu denetim türünün yönetim üzerinde güçlenmesini sağlamıştır. İlgili hüküm ile uluslararası sözleşmelerin iç hukukun bir parçası olması, ayrı bir düzenleme yapılmasına gerek kalmadan kendiliğinden uygulanması ve Anayasaya aykırılıklarının ileri sürülememesi durumları uluslararası sözleşmeleri yasalardan daha ayrıcalıklı hale getirmiştir (Köse, 1999: 74).

Gelişen uluslararası sistem doğal olarak ulusal yönetimler için birtakım sınırlamalar getirmiştir. Ulusal egemenlik yetkilerinin giderek artan bir kısmının uluslararası örgütlere devredilmesi, son yüzyılın en belirgin özelliği olmuş, 20. yüzyılda da bu örgütlenmeler uluslararası politikanın etkili aktörleri haline gelmiştir. Günümüz uluslararası sisteminde de ülkelerin tamamıyla bağımsız bir karar sürecine ve sınırsız bir uygulama alanına sahip olması düşünülemez olmuştur. Örneğin ekonomik politikaları dikkate alacak olursak bir ülke diğer pek çok ülkenin ekonomik yapısını etkilediği için ülkelerin tek başına aldıkları karar süreçlerinin yerini kolektif karar mekanizmalarına bırakması kaçınılmaz olmuştur (Köse, 2007: 37).

Yukarıda yazarların uluslararası denetim açısından görüşlerine yer verilmişse, kanaatimizce uluslararası zeminde tam anlamıyla denetim yoktur. İç hukukta kurallar kanun koyucu tarafından konulurken; uluslararası hukukta kuralların konulma şekli daima tartışmalıdır. Uluslararası denetim makamı olan uluslararası mahkemeler, divanlar kendilerini kuruluşunda yer alan sözleşmelere taraf olan taraflar hakkında

hüküm tesis edebilmektedir. Hal böyle iken, söz konusu mahkemeler re'sen veya taraflardan birinin başvurusu ile harekete de geçememektedirler. Ancak, uyuşmazlık taraflarının tamamının başvurusu ile harekete geçecektir. Tüm bunlar, denetimin doğasına aykırıdır.

Bugün, işin teknik tarafını bir kenara bırakırsak; dünyanın birçok yerinde insanlar katlediliyor, insan hakları zalimce çiğneniyor, kendisini uluslararası denetim makamı olarak niteleyen onlarca organdan, birisi de hiçbir harekette bulunmuyorsa; uluslararası denetim yok demektir.

1.5.3.2.2.7. Ombudsmanlık Denetimi

Ombudsmanlık kavramı, tarihi gelişimi, sistemi zorunlu kılan nedenler, özellikleri, görevleri, yetkileri, statüsü ve ülke örnekleriyle ilgili geniş bir çerçevede izahat ve tespitlerimizi bu başlık altında yer almayacak olup; bu başlık altında ayrıntıya girmeksizin idarenin dışarıdan denetlenmesinin özel bir türü olan Ombudsmanlık sistemi hakkında genel ve özet bir bilgi verilecektir.

Bazı ülkelerde idare, “Ombudsman (kamu hakemi)”, “mediateur (arabulucu)” gibi bağımsız bir kamu denetçisi tarafından denetlenebilmektedir. Hemen belirtelim ki, kamu denetçisi, kamu hakemi veya arabulucu, bir kurul veya bir teşkilât değil; bir kişi veya birkaç kişidir. Örneğin Fransa’da “mediateur (arabulucu)” tek kişidir. İsveç’te ise üç tane ombudsman vardır. Diğer yandan şunu da özellikle belirtmek gerekir ki, bağımsız deneticisinin, kararları ne İdarî denetim sonucunda alınan kararlar gibi “icraî” niteliktedir; ne de yargı kararları gibi kesin hüküm gücüne sahiptir. Bununla birlikte bunlar da, mevcut oldukları ülkelerde, idareyi denetlemekte, vatandaş ile idare arasında ortaya çıkan uyuşmazlıkların çözümünü kolaylaştırmaktadırlar (Gözler, 2009: 811).

Kamu yönetimini denetleyen modern bir kurum olarak tanımlayabileceğimiz Ombudsmanlık Kurumu, yönetimin hukuk dışına taşan, hakkaniyete uymayan, yasaların yanlış yorumlanması sonucu amacından sapan uygulamalarını hukuk devleti adına filtre eden, ıslah eden, ayrıca hukuk devletine olan inancı ve saygıyı pekiştiren bağımsız bir kamu otoritesidir (Akıncı, 1999: 265).

İdarenin denetlenmesinde etkili olduğu kabul edilen ve ilk ortaya çıktığı ülke olan İsveç’te uzun yıllardır faaliyetlerini başarılı bir şekilde devam ettirmesine rağmen diğer

Ülkelerin pek dikkatini çekmeyen ombudsmanlık, 1950'li yıllara kadar İsveç'e özgü bir kurum olarak görülmekte, farklı ülkelerde uygulama alanı bulamamaktadır.

II. Dünya Savaşı sonrasında devletin üstlendiği işlevlerin çoğalması, halkın eğitilmesi, yönetime katılmanın artması ve insan haklarının korunması konusunda oluşan ilgi, ombudsmanlığın gelişmesine yardımcı olmuş, ve ilk ombudsman dalgası 1950-1960 arasında İskandinav lkelerinde yayılmıştır (Akin, 1998: 520).

Ombudsmanlık sistemi ve uygulamalarına ilişkin aşağıda yeri geldikçe ayrıntılı açıklamalara yer vereceğiz.

BÖLÜM 2: OMBUDSMANLIK SİSTEMİ VE UYGULAMALARI

2.1. Ombudsmanlık Kavramı

Ombudsman denetimi diğer denetim metotları arasında kendine özgü yapısı, uygulama teknikleri ve alınan sonuçlar açısından dikkate değer farklılıklar taşımaktadır (Özden, 2010: 23).

Yasama organı tarafından atanan kamu denetçilerinin idarenin faaliyetlerini denetlemeleri olarak tanımlayabileceğimiz ombudsman yönetiminde, kamu denetçileri yapmış oldukları incelemelerde hukuka aykırı buldukları eylem ve işlemleri bir raporlar Meclis'e bildirmekle ve Meclis bu rapor doğrultusunda gerekli önlemleri almak için harekete geçmektedir (Avşar, 2012: 55).

Ombudsman terimi, çeşitli bürokratik yapılar tarafından kendi işlerine ilişkin olarak yapılan işlemler hakkında halkın yakınmalarını götürdüğü özel bir büro veya özel bir memuru anlatmaktadır (Ünal, 2014: 73).

Yukarıda da görüldüğü üzere çeşitli yazarlar, ombudsman terimi üzerine birbirinden farklı tanımlamalar yoluna gitmiştir. Ombudsman terimini tanımlamak çok zordur. Zira bu kurumu uygulayan her ülke, kurumu kendi mevzuatına ve sistemine göre uyarlamış ve kurum ülkeden ülkeye farklılık göstermiştir. Dolayısıyla, ombudsman üzerinde fikir birliği yapılmış bir tanımlama yapılması imkansız bir hale gelmiştir.

Ombudsman kelimesi, İsveç dilinde temsilci, görevli, koruyucu anlamına gelmektedir. Kurum olarak ise ombudsman terimi parlamento tarafından parlamentoyu temsil etmek üzere seçilmiş kimse veya kimseleri simgelemektedir (Tutal, 2014: 87; Özden, Gündoğan, 2000: 48).

Ombudsmanın işlevsel tanımı ise “şikâyet üzerine veya re'sen harekete geçerek, idarenin eylemleri, işlemleri ve davranışları üzerinde hukuka aykırılık ve yerindelik denetimi yapmaya ve hukuka aykırı bulduğu veya yerinde bulmadığı işlemlerin geri alınması/kaldırılması veya bu işlem veya eylemlerden doğan zararların giderilmesi için idare nezdinde girişimlerde bulunmaya ve bağlayıcı olmayan kararlar almaya yetkili olan, özerk bir devlet oranı” olarak yapılabilir (Özdemir, 2015:6; Erhürman, 2000: 160).

Ombudsmana yönelik Türkiye’de yapılan isimlendirmelere bakıldığında; önce “Yurttaş sözcülüğü”, ardından “Halk Denetçisi” ve sonrasında “Kamu Denetçisi”ne geçilirken ombudsmanlığın içeriğine bakış açısında etimolojik olarak merkezi bir kayma görülmektedir. İlk ikisinde halka ait ve halk için devlet denetleme ve sessiz kalan halkın sözcülüğünü yapma görevini üstlenen bir denetçi algısı oluşurken, “Kamu Denetçisi” ismiyle kamuya ait ve kamu için (daha çok yönetimin iyileştirilmesi amacıyla) kamuyu denetleme görevini üstlenen bir denetçi algısı oluşmaktadır. Bu durumda ise ombudsmanın görevleri arasındaki öncelik kötü yönetimden doğan haksızlıkları önlemek amacıyla yönetimin iyileştirilmesine yönelik bir diğer görevi ile öncelik bazında yer değiştirmektedir (Özdemir, 2015: 8).

Ombudsman tanımlaması uygulamadan uygulamaya geçişle birlikte; tanımlamasında yer alan kelime grupları bile kurumun ne yönde görev yapacağı, bu görevini yaparken öncelikleri, ilkeleri hakkında bir algı uyandırmaktadır.

Ülkemiz uygulaması açısından düşünüldüğünde ise “Kamu Denetçiliği Kurumu” ismi ile kamu adına ve ilk önceliği kamu olan bir idari denetim mekanizması, henüz konunun içeriğine ve izahatına başlamadan akıllara gelmektedir.

2.2. Ombudsmanlık Tarihi Gelişimi

Tarihin hemen her döneminde karşılaşılan durumlardan bir tanesi; halkın, kendilerini yönetenlerin tasvip etmediği davranışlarına karşı tepki göstermeleri, haksız uygulamada bulunan yöneticilerden şikâyetçi olmaları ve bu şikâyetlerin bağımsız bir denetim organınca araştırılması ve halkın isteklerinin yerine getirilmesidir (Avşar, 2007: 35).

Tarihçiler, zaman zaman, ombudsman ile Roma’daki Halk Tribünleri arasında, 17. yüzyıl Amerikan kolonilerindeki “Censors” arasında ve hatta Çin’deki Han Hanedanlığı (İ.Ö. 206- İ.S. 220) sırasında var olan “Control Yunan” kurumu arasında benzerlik kurmuşlardır. Ancak, kurumu ilham alan ülkeler bunun örneğini İsveç’te bulmuşlar ve daha gerilere gitme gereği duymamışlardır. Bu yüzden ombudsmanlık tarihi genellikle 18. yüzyıldan başlatılmaktadır (Keneş, 1997: 794).

Bazı kaynaklarda da Hz. Muhammed’in vefatından sonra ikinci Halife Hz. Ömer’in (634-644) dönemindeki bütün vatandaşların başvurabileceği, şikâyetlerini

bildirebileceği idari denetim kurumu olarak kurduğu muhtesib kurumuna işaret edilmektedir (Avşar, 2012: 67; Pickl, 1987: 101).

Hz. Peygamber'in, vaaz ettiği iktisat hükümlerin uygulanışını yerinde görmek için bizzat çarşı-pazar teftişlerine çıktığı ve gayri meşru davranışlarda bulunanlara gerekli uyarılar yaptığı çeşitli rivayetlerden anlaşılmaktadır. Bazı kaynaklara göre, (Hisbetün Nebi-Kuveyt, 1993) Hz. Peygamber'in "emr-i bi'l maruf nehy-i ani'l münker" (iyilik yap kötülükten kaçın) faaliyetleri toplum hayatının bütün kesimlerini kapsamış; ancak daha sonra ferdi mesuliyetleri çoğalınca uygun vasıflı bazı kişileri esnaf ve sanatkârların işlerini denetlemek üzere resmen "sahibü's suk" (amilü's suk) olarak görevlendirmiştir. Bu memurlardan üçü erkek, ikisi kadın olmak üzere şu beş kişinin adına kayıtlarda rastlanmaktadır: Mekke'de Said b. As b. Said el Ümevi, Medine'de; Abdullah b. Said b. Üseyha, Ömer b. Hattab, Semra bint Nüheyk el Esediyeye, Şifa bint Abdullah. Bu sonuncusunun Hz. Ömer tarafından görevlendirildiği söylenmektedir (Avşar, 2012: 68; İslam Ansiklopedisi: 135).

Abbasi Hanedanı döneminde (750-847) Divan-ı Mezallim oluşturuldu. Divan-ı Mezallim'in görevi, halk tarafından hükümet memurları aleyhine getirilen şikâyet ve sızmaları incelemek, soruşturmaktır. Bu kurumun başında bu şikâyet ve yakınmaları incelemekle görevli yüksek dereceli bir memur olan kadı bulunurdu. Ortaylı, "Divan'ul Mezallim" olarak aktardığı kurumun görevlerine ilişkin değerlendirmesinde geleneksel devlet ve toplum sisteminde hükümdarın bütün haksızlıkların şikâyet edileceği son temyiz mevkii olduğuna dikkat çeker: "Eski İran'da Şehenşah'ın Nevruz törenlerinin son gününde sayeban altında her türlü şikâyeti dinlemesi ve sorunu hemen çözüp karar bağlaması hatırlanacaktı. Hükümdarın bütün adaletsizlikleri çözecek son ve en yüksek karar organı olarak benimsenmesi geleneği, Doğu devletleri kadar Ortaçağ Avrupası'nda da yaygındı. Gerek tarihi metinlerde gerekse edebiyat türlerinde bu geleneğe sık sık rastlanır (Avşar, 2012: 76; Ortaylı: 62).

Anadolu Selçukluları döneminde "Divan" en önemli ve yüksek yönetim birimidir. Divan üyelerinin her birinin ayrı ayrı görevleri bulunmasına karşın bir komite özelliği gösteren divanın yönetim ve denetim açısından dikkat çeken birçok görevi bulunmaktadır (Avşar, 2012: 76).

Selçuklu Devleti'nde de Kadı el Kudatlık makamı en yüksek ilmiye rütbesi olarak belirlenmiştir. Memlûklülerde ise, "Divan-ı Mezallim" ve "Dar-ül Adl" adıyla anılan ve hükümdarın haftada iki gün halkın davalarını ve devlet memurlarından şikâyetlerini dinlediği bir divan bulunmaktaydı (Avşar, 2012: 76).

Osmanlı döneminde, "Divan-ı Humayun başta olmak üzere çeşitli konularda değişik divanlar oluşturulmuştur. Kazaskerlik ve Kadı-al Kudatlık makamı kabul edilmiştir. Devlet yönetimine ilişkin dilek ve şikâyetleri incelemekle görevli olan Hâkimler Hâkimi Kadı el Kudat'dır (Avşar, 2012: 77).

Halkın yöneticiler hakkındaki memnuniyetsizliklerini ortadan kaldırmaya çalışan bu denetim organlarından biri olan ombudsmanlığın doğduğu ve geliştiği yer İskandinav toprakları olarak kabul edilmektedir. Anayasal temelleri 19. yüzyılın başında İsveç'te atılmış olan ombudsmanlığın düşünsel temelleri ise 18. Yüzyıla dayandırılmaktadır (Sezen, 2001: 73).

Ombudsmanlık ve kendi tarihimizi bir arada düşündüğümüzde, ombudsmanın kökenini Osmanlı Devleti'nde olduğunu savunan yazarlar mevcuttur. Demirbaş Şarl'ın ombudsman sistemini Osmanlılardan esinlendiğine dair bazı görüşler bulunmaktadır. Bu görüşlerden bir tanesine göre 1709-1714 yıllarından Osmanlı topraklarında bir çeşit sürgünde bulunmakta olan İsveç Kralı XII. Şarl (Demirbaş Şarl), bu sistemi Osmanlı devlet idaresindeki Kazasker kurumunda, görmüştür. Şarl, ülkesinden uzakken, ülke idaresini ve yargısını onun adına denetleyecek bir kişiyi kendi gözü kulağı (Hogst Ombudsman) olması için atamıştır (Özden, 2010: 28).

Bu konu ile ilgili olarak Zekeriya Temizel şöyle bir görüş bildirmektedir: "Demirbaş Şarl'ın ilk ombudsmanı sürgün/konuk olarak bulunduğu Edirne yakınlarındaki Demirtaş Paşa konağında ataması, kurumu Osmanlı İmparatorluğunda görüp de kendi ülkesine taşıdığı yolundaki görüşlerin oluşmasına neden olmuştur. Nitekim Paris Yerel Yönetim Ombudsmanı, yıllık raporunun ombudsmanın tanıtımına ayırdığı bölümün birinci paragrafında 'kurum her ne kadar 18. yy başında İsveç'te ortaya çıkmışsa da İsveç Kralı'nın Osmanlı İmparatorluğu'nda görüp kendi ülkesine uyarladığı bir kurumdur, demektedir (Özden, 2010: 28; Temizel, 1997: 35).

Kral Şarl Osmanlı topraklarında kaldığı süre boyunca devlet örgütünü, siyasal kurumları olaylar karşısında kişilerin ve kurumların tutumlarını, kararlarını incelemiş ve bu gözlemleri sonucunda Ahilik, Şeyhülislamlık, Kadılık gibi müesseselerden etkilenmiş ve bu sistemi kendi ülkesinde de uygulama kararıyla birlikte ombudsmanlık kurumu ortaya çıkmıştır (Yüce, Beyce, 2013: 22).

İsveç Ombudsman Kurumu kaynaklarına göre XII. Şarl'ın Osmanlı topraklarında yaşadığı dönemde Türk Baş Hâkimliği (Kadı-ul Kudat) müessesesini incelemiş, Osmanlı toplum ve devlet hayatını da ciddi şekilde yakından takip ederek Divan-ı Hümayun (halkın dava ve şikâyetlerinin, devlet idaresinin görüşüldüğü padişahın huzuru), Divan-ı Mezalim (haksızlığa, zulme uğrayanların başvurduğu merkez), Kazasker (Şeyhülislama bağlı yüksek derecede devlet görevlisi-Askeri Yargıtay), Kadı (mahkeme başkanı), Muhtesip (çarşı pazar esnafını denetleyen belediye memuru) gibi kurul ve görevlilerin, halkın şikâyetlerini padişah adına inceleyip karara bağladıklarını, resmi görevlilerin hatalı, kasıtlı uygulamalarına karşı vatandaşı koruduklarını, zararın telafisi için çalıştıklarını bizzat görmüş, beğenmiş ve bundan dolayı da ülkesine döndüğünde ombudsmanlık uygulamasını başlatmıştır (Beyce, Yüce, 2013: 22; Köksal, 2007: 35,36).

Yönetilenlerin günlük hayatta uğradıkları haksızlıklara veya kötü muamelelere karşı tepki göstermek amacıyla şikâyette bulunmaları, yönetenlerin ise bu şikâyetleri araştırarak haksızlıkların veya kötü muamelelerin önüne geçmeye çalışması tarihin her kesiminde karşılaşılan bir durum olmuştur. "Emr-i bi'l ma'rûf ve nehy-i anil münker" ifadesiyle Muhammed bin Abdullah'a kadar götürülen bu şikâyet mekanizması, Cumhuriyetin ilanına kadar farklı Türk-İslam devletlerinde kendini İhtisab (Hisbe-Muhtesip) Kurumu, Divan-ul Mezalim, Divan-ı Hümayun, Kazaskerlik, Kadılık ve Ahilik kurumları içerisinde göstermişlerdir (Özdemir, 2015: 13).

Tarih boyunca Müslümanlar tarafından kurulmuş olan devlet yapılarında İhtisab Kurumu'na yer verildiği ve Emeviler, Abbasiler, Fatimiler, Eyyubiler, Memlûklular, Endülüs ve Safevi devlet organizasyonlarında bu kurumun klasik bir örneğinin oluşturulduğu belirtilmektedir (Özdemir, 2015: 13; Okçabal, 1975: 3). Müslümanlıktan sonra kurulmuş olan belli başlı Türk devletlerinden Selçuklularda, Anadolu

Selçuklularında ve özellikle de Cumhuriyet dönemini önceleyen Osmanlılarda da İhtisap Kurumu yer almaya devam etmiştir (Özdemir, 2015: 14).

Yukarıda da izah edildiği üzere ombudsmanlık, resmi deyişle Kamu Denetçiliği Kurumu, aslında bize yabancı bir kurum olmaktan ziyade; bizim geçmişimizden ve devlet geleneğimizden gelen bir üründür. Osmanlı Devleti'nde ombudsmanlık kurumunun yerinin, Divan-ı Hümayun, Divan-ı Mezallim, Muhtesip gibi kurumların doldurduğu ve bu devletçilik geleneğinin bir imparator haline gelerek, üç kıtayı hoşgörü ve adalet anlayışı ile yönetmiş ve bu üç kıtadan başka kıta ve yönetimlerde de etkisini ve gücünü bariz bir şekilde hissettirmiştir. Dolayısıyla Kamu Denetçiliği Kurumu'na, bunca devlet geçmişi olan bir toplumun uyum sağlamasında herhangi bir sorun ve problem olmayacağı garanti edilebilir. Uygulamada da söz konusu kurum, yıllardır çalışmaktaymış gibi görevini yerine getirmektedir.

2.3. Ombudsmanlık Sistemini Zorunlu Kılan Nedenler

Siyasal denetim, yargısal denetim ve diğer yönetsel denetimlerin yetersizliği neticesinde ombudsmanlık sistemi zorunlu hale gelmiştir. Bir devletin varoluş sebebi ve amacı yurttaşların adil bir şekilde yaşaması olmalıdır. Devleti, devlet yapan da devletin ayakta kalmasını sağlayan da adalettir. Osmanlı Devleti'nin imparatorluk haline gelmesindeki temel neden de adalettir.

Dünya yüzyıllar boyunca Müslümanların adaletine hayrandı. Batıda ve doğuda birçok yazar Osmanlı'nın adaletine hayranlık beslerdi. Bu hayranlık, eserlerine de yansırı. Herkes adaletten bahseder ama marifet, adil olanı bulmaktır. Adalet, nefret ettiğine bile adil davranmayı gerektirir. Maalesef yakın tarihimize bakıldığında, nice vatandaşlar ve hatta devlet adamlarımız kin ve nefret nedeniyle adalet kurumlarında idam edildiler. Toplum, adalete eriştirmek üzere ombudsmanlık sistemi de elzemdir ve bunun ihtiyacı uzun zamandır hissedilmekteydi.

Yargı denetimi, denetim yöntemleri arasında en etkili ve bağlayıcı olan bir yol olmakla birlikte; bu yönetimin yetersiz kaldığı noktalar, uygulamasında karşılaşılan güçlükler bulunmaktadır. Bu güçlükler baktığımızda en başta işlemlerin karmaşıklığı, pahalılığı ve özellikle de ülkemizde yavaşlığı göze çarpmaktadır (Özden, 2010: 122).

Ombudsmanlık sistemini zorunlu kılan en önemli nedenin yargı denetimindeki aksaklıklar olduğu kanaatindeyiz. Zira yargı süreci, pahalı ve yavaş bir süreçtir. Yargı sürecinin yavaş işlemesi, yargısal denetiminin faydalarını azaltan bir etken olarak karşımıza çıkmaktadır. Geç gelen adaletin adalet vasfını yitirdiğini de düşününce, Kamu Denetçiliği Kurumu'na ne kadar ihtiyacımız olduğu hissedilecektir.

Yargısal denetim dışındaki idari denetimdeki aksaklıklara bakıldığında ise hiyerarşi ve vesayet yetkilerinin karmaşıklığı ve bu yetkilerin kötüye kullanılmaya müsait oluşları yine ombudsmanlık kurumuna ihtiyacı gözler önüne sermektedir. Özellikle de hiyerarşik denetimin yetkilerinin olabildiğince sınırsız yakın olması ve hukuki denetimden de uzak oluşu yine bu denetimin aksaklıklara gebe olduğunu göstermektedir.

Temizel de bazı aksaklıklardan dolayı hiyerarşik denetimi etkin bir denetim metodu olarak görmemektedir. Temizel'e göre bunun birinci sebebi meslek içi dayanışmadır. Amir, emrinde çalışan astını koruma eğiliminde olacaktır. Bundan başka, astını savunma üstün kamu çalışanlar arasında her zaman sevilen, babacan bir yönetici kabul edilmesi de bu eğilimin sebepleri arasındadır. Elbette ki çok açıkça suç kapsamına giren durumlar istisna teşkil eder. Konunun diğer bir boyutu da, hiyerarşik üst, daha çok, astlarının ne ölçüde yasalara, yönetimin yayınladığı genelgelere ve amirin emrine uyduğu konularla ilgilidir. Bu kurallara aynen uyulmuşsa ve buna karşın yurttaşın hak ve özgürlüğü ya da bir çıkarı zedelenmişse, bu durumda hiyerarşik üstün yapacağı pek bir şey yoktur. Hatta bu işlemi gizlemeye bile çalışabilecektir (Özden, 2010: 125; Temizel, 1997: 29).

İdari denetim açısından aksaklıklar sadece hiyerarşik denetimdeki aksaklıklardan ibaret de olmayıp bunun yanı sıra vesayet denetiminden doğan problemler de gündeme gelecektir. Vesayet denetiminde merkezi idarenin olumsuz yönleri yaşanabilir. Şöyle ki; merkezi yönetimde, hizmetler yavaş işler, bürokrasi ve kırtasiyecilik çok fazladır, yöresel ihtiyaçlar karşılanmaz. Ancak bu ifadeler ile merkezi yönetimi de tam anlamıyla kötülemek haksız ve yanlı bir görüş beyanı olacaktır. Bu itibarla merkezi yönetimin faydaları ise, hizmetler tek elden yürütülür, hizmetler için daha az harcama yapılır, partizanlık olmaz, güçlü bir devlet yönetimi öngörülür ve hizmetler rasyonel bir şekilde yürütülür. Vesayet denetiminde, kurumların sadece işlemleri üzerinde denetim ve işlem

yapıldığından ve bu işlemlere karşı yargı yolu da kural olarak açık olduğundan; vesayet denetimi istisnai bir yetki olmakla birlikte hiyerarşik denetimden daha yararlı ve kontrollü olduğu kanaatindeyiz. Vesayet denetiminde, kişiler üzerindeki tek denetim durumu ise; sadece hakkında soruşturma açılmış olan organ veya üyeyi geçici bir tedbir olarak görevden uzaklaştırmaktan ibarettir.

Siyasi denetim açısından aksaklıklar nedeniyle Kamu Denetçiliği Kurumu'na olan gereksinim de yine inkâr edilemez. Sırf siyasi nedenlerle yasamanın denetim araçlarından olan soru, genel görüşme, meclis soruşturması, meclis araştırması gibi denetim kurumlarına başvurulmaktadır. Yine dilekçe hakkını incelemek gerekirse; Dilekçe Komisyonuna gelen dilekçe sayısı ile üye sayısı oranlandığında, üye başına çok sayıda dilekçe düşmektedir. Dolayısıyla incelenen dilekçeler, ne kadar sağlıklı ve düzenli incelendiği şüpheli kalacaktır.

Medya, basın ve kamuoyu denetiminin de yetersizliği ve kötü amaçlar için araç edilmesi de yine Kamu Denetçiliği Kurumu'nu elzem kılmaktadır. Kamuoyu denetimi başlığı altında da incelediğimiz üzere, bugün Kamu Denetçiliği Kurumu yürürlükte olmasına rağmen, kamuoyu üzerinde, basın tarafından bilgi ve haber erozyonu ve kirliliği oluşturulmaktadır. Söz konusu başlık altında da somut örneğini verdiğimiz üzere, memurların başörtüsü kullanımı hakkında Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından henüz bir karar istihsal olunmamışken; basında "Başörtüsü Kararı" şeklinde haberler çıkması bu iddiamızın en açık ve bariz göstergesidir.

Medya ve basın grupları, idarenin insan haklarını ilga eder davranışlarını ifşa etmesi görevini tam olarak yerine getiremediği herkesçe kabul görmektedir. Bu itibarla Kamu Denetçiliği Kurumu'nca istihsal olunmuş kararlar, insan hakları ihlallerini gündeme taşıması ve bu ihlalleri unutturmayan karar, faaliyet ve raporları ile daima güncel ve haber değeri taşıyan konular olarak kalmalarını sağlamaktadır.

2.4. Ombudsman Türleri

Uluslararası düzeyde, devlet düzeyinde ve yerel yönetimlerde görev yapan ombudsmanların yanı sıra; Askeri Ombudsman, Tüketici Ombudsmanı, Çocuk Ombudsmanı, Sinema Ombudsmanı, Basın Ombudsmanı gibi ihtisas ombudsmanlarına; bankacılık, sigortacılık, taşımacılık gibi konularda ticari ombudsmanlar ve aile,

üniversite gibi buldukları yerlere göre adlandırılıp faaliyet gösteren ombudsmanlar vardır (Avşar, 2012: 150).

Özel sektörde faaliyet gösteren birçok şirketin de ombudsmanı (veya bir ombudsman bölümü) bulunmaktadır. Kamu görevlileri gibi onlar da şikayetleri dinler ve çözerler. Her ne kadar yasal olarak bağımsız olmasalar da şirket müşteri hizmetleri stratejisinin parçasıdır. Bazı şirketler ombudsmanlarına çok ciddi davranırlar ve ombudsmanı oldukça bağımsızdır (Avşar, 2012: 150).

Bazı ülkelerde tek ombudsman vardır ve genellikle yardımcısı bulunmaktadır. Bunlara örnek olarak; Finlandiya ve Danimarka zikredilebilir (Avşar, 2012: 151).

Dünyanın değişik bölgelerinde ve ülkelerinde birçok farklı ombudsman çeşitleri olduğu görülmektedir. Bu kadar çok ombudsman uygulamasının ortaya çıkması ve bu biçimlerin ülkeden ülkeye farklılık göstermesi elbette rastlantı değildir. Bir ülkede uygulanmakta olan ombudsman biçimleri iki sebepten kaynaklanır (Özden, 2010: 69).

Bunlardan birincisi o ülkede o tür bir ombudsmana ihtiyaç olduğu gösterir. Yani bir ülkede örneğin çocuk hakları ombudsmanı varsa, o ülkede çocuk haklarının çok ihmal edildiğini ve çocukların ağır şartlarda çalıştıklarını ya da tacize uğradıklarını gösterir. Eğer bir ülkede etnik ayrımcılığa karşı ombudsman kurulmuşsa o ülkede etnik ayrımcılığın olduğunu anlayabiliriz. Örneğin Güney Afrika'da bir Kadın Ombudsmanı olması, bu ülkede kadın haklarının ne kadar çok göz ardı edildiğini; kadınların toplumda ne kadar çok ezildiğini ve ikinci plana itildiğini gösterir (Özden, 2010: 69).

Diğer bir sebep de o ülkede bu konuların ne kadar önem kazandığını gösterir. Örneğin ABD ve Kanada'da Çevre Ombudsmanı olması, bu ülkelerde vatandaşların çevreye karşı ne kadar çok duyarlılık kazandığını anlayabiliriz. Aynı zamanda da modern teknolojinin çevreye verdiği zararın had safhaya geldiği de anlaşılmaktadır (Özden, 2010: 70).

2.4.1. Sağlık Ombudsmanı

Sağlık hizmetleri ombudsmanı ulusal sağlık hizmetlerine ilişkin yakınmaları incelemek üzere görevlendirilmiş olup, ilk uygulaması İngiltere, Galler ve İskoçya'da 1973'te başlatılmıştır. Hastanelerin ve toplumsal sağlık hizmeti veren kurumların hizmet

kalitesinin artırılmasında ombudsmanların etkileri önemli rol oynamıştır. Sağlık hizmetleri ile ilgili bilgilenme hakkının garantörüdür (Avşar, 2012: 152).

Diğer yandan sağlık hizmetleri ombudsmanının çok geniş yetki alanına mukabil yetkisizlik ve sınırlılıkları da bulunmaktadır. Yargıya konu olabilecek hususlar Sağlık Hizmetleri Ombudsmanına götürülemez. Özellikle tazminat talebini içeren davalar yargının görev alanına girdiğinden reddedilebilmektedir. Keza görülmekte olan bir dava konusu da ombudsmanın görev alanına girmemektedir. Ulusal sağlık hizmetlerinde çalışan personellerin atamaları, ücret, disiplin, özlük haklarıyla ilgili yakınmaları ombudsmanın görev alanına girmemektedir. Hastalara sağlanan hizmete ilişkin sözleşme dışı ticari konular da ombudsmanı ilgilendirmemektedir (Avşar, 2012: 152).

Vatandaşlar sağlıkla ilgili bilgi isteme haklarına sahiplerdir ve sağlık kurumları da bu bilgileri temin etmek durumundadır. Bu bilgilerin vatandaşa verilme süresi uzun sürmüş, bu bilgiler karşılığı ücret istenmiş veya hiç verilmemiş ise bu tür konular şikayet konusu olabilmektedir (Yüce, Beyce, 2013: 39).

2.4.2. Basın Ombudsmanı

Basın Ombudsmanı, basının özdenetim modellerindedir. Uygulamada iki tür ombudsman vardır. Birincisi kamu erkinden bağımsız olarak mesleki kodları uygulamak üzere meslek örgütlerinin belirlediği İsveç ombudsmanı modeli Basın Şikâyetleri Ombudsmanı, ikincisi ise bir medya organı bünyesinde, soruşturma yapmak, karar vermek, açıklamalarda bulunmak ve bazen de hataları düzeltmekle görevli kişi olan Okuyucu Temsilcisi'dir. Birçok ombudsmanın, gazetecilerin çalışması konusunda görüşlerini belirtmek ve eleştirel yaklaşımlarını yayınlamak için çalıştıkları gazetelerde köşeleri bulunmaktadır. Bazıları ise, gazetecilerin ve yönetimin dikkatine sunulmak üzere eleştiriler kaleme alırlar, ancak bunları okuyucu görmez(Avşar, 2012: 183).

Basın Ombudsmanı yerine göre “gazete ombudsmanı” ve “haber ombudsmanı” başlıkları altında faaliyet göstermektedir. Kendisini “okur temsilcisi”, “okur avukatı”, “okur editörü”, “kamu editörü” veya kısaca “ombudsman” olarak tanımlayanlar da var (Özden, 2010: 65; Baydar, 2001: 106).

Basın ombudsmanı, haklı şikâyetleri inceleyerek, basın hizmetlerinin en iyi olması için çalışır. Basının güvenilirliğini, yitirmesi, onu halktan uzaklaştırır (Özden, 2010: 65; Knepler, 1978: 54).

2.4.3. Yerel Yönetim Ombudsmanı

Ombudsmanlık kurumu, ilk ortaya çıkmasından günümüze kadar geçen süre içerisinde birçok ülkede farklı türlerde ve genellikle başarılı bir şekilde uygulanmaktadır. Ombudsmanlık kurumu, birçok ülkede öncelikle merkezi yönetimler için oluşturulmuş ve genellikle parlamento ombudsmanı şeklinde uygulanmıştır. Parlamento ombudsmanı zamanla iş yükünün artması ile birlikte, yerel yönetimlerin denetiminde ortaya çıkan yetersizlikler, yerel yönetimlerin üstlenmiş olduğu görevlerin gittikçe artması ve özellikler taşıması gibi nedenlerin, bazı ülkelerde yerel yönetimler için ayrı ayrı bir “yerel yönetim ombudsmanı” oluşturmayı bir ihtiyaç olarak ortaya çıkarmış olduğu söylenebilir (Ünal, 2014: 91).

Mahalli İdareler Ombudsmanı ilk kez İngiltere’de 1974’de kurulmuştur. Mahalli İdareler Yasası’nın 23’üncü maddesine göre bir komisyon ombudsmanı olarak atanmaktadır. Bu komisyon, halkın yerel yönetimlerden kaynaklanan sorunlarını incelemektedir. İngiltere’de üç, Galler’de bir, İskoçya’da bir yerel yönetim ombudsmanı kurulmuştur (Avşar, 2012: 154).

Yerel yönetim ombudsmanı, mahalli sorumluluğu olan bir ombudsman kurumudur. Halkın yerel yönetimlerle yaşadıkları sorunları inceler, yerel yönetimlerin temel prensipleri olan özgürlük, çoğulculuk, katılım ve verimlilik ilkelerinin sürekliliğini sağlar (Özden, 2010: 67).

Yerel yönetimlerin “kötü yönetim” ihtiva eden işlemleri bireylerin zararı ve mağduriyetine neden olması hallerinde ve ilgili idare nezdinde bütün diğer imkan dâhilindeki hak arama yollarının tüketilmesi durumunda ombudsmanın inceleme alanına girmektedir(Avşar, 2012: 152).

Yerel yönetim ombudsmanı yerel sorularla uğraşır ve kötü yerel yönetime karşı vatandaşları koruma görevi üstlenerek yerel yönetimlerde demokrasinin pekişmesine katkıda bulunur. Ombudsman, sadece yerel yönetimlerin gayri hukuki uygulamalarıyla ilgilenmekle de kalmaz, onların aynı zamanda “yönetimsel ahlak” (administrative

morality) kurallarına uyup uymadıkları da yerel ombudsmanın ilgi alanına girer (Özden, 2010: 67; Yıldırım, 1993: 18).

Türkiye’de yerel yönetimlerin denetim anlayışında ve denetlenme şekillerinde ortaya çıkan değişikliklere ve yapılan düzenlemelere rağmen, yerel yönetimlerin denetim sisteminde birçok sorunun halen mevcut olduğu görülmektedir. Yerel yönetimlerin siyasi denetimi, gerek yasama organınca gerekse de bu kuruluşların kendi organlarıncaya parti disiplini ve siyasi mülahazalar nedeniyle etkin şekilde gerçekleştirilememektedir. Kamuoyu denetimi, kamuoyunu oluşturmada etkili olan araçların yetersizliği ve halkı kendi menfaatleri doğrultusunda yanlış bilgilendirilmesi, halkın eğitim, kent kültürü ve bilinç düzeyinin düşüklüğü, yönetime katılma kanallarının yeterince bilinmemesi ve yeterli düzeyde kullanılmaması gibi nedenlerle etkin ve verimli olamamaktadır (Ünal, 2014: 190).

2.4.4. Polis Şikâyet Ombudsmanı

Polis ve savcı arasındaki organik ilişkiden dolayı polisin kötü yönetim içeren eylem ve işlemlerine ilişkin şikâyetlerin savcı tarafından tam bir tarafsızlık ve nesnellik içerisinde de alınmayacağı düşüncesi İngiltere’de savcılıktan bağımsız bir Polis Şikâyetleri Kurulu oluşturulması (1976) yolunu açtı. Meslekten üyelerin seçildiği bu kurulun karşısına gelen olaylarda yanlış davranışları neticesinde güvenilirliği yitirmesi sonucu 1981 yılında Polis Şikâyetleri Otoritesi kurulmuştur(Avşar, 2012: 164).

2.4.5. Çocuk Ombudsmanı

18 yaşın altındaki çocukların hak ve menfaatlerinin korunması için 1993 yılında İsveç Parlamentosu tarafından kurulmuştur. Çocuk ombudsmanı, çocuklarla ilgili meselelerde resmi kurumların hesap vermesini, çocuk istismarının önüne geçilmesini sağlamak ve çocuk haklarının gelişimi yönünde önerilerde bulunmakla yükümlüdür (Yüce, Beyce, 2013: 43).

En önemli ihtisas ombudsmanlarından birisi Çocuk Ombudsmanı’dır. Ruhsal ve bedensel açıdan sağlıklı nesiller yetiştirme arzusu ve kaygısı birçok toplumda çeşitli korumacı önlemlerin alınmasını da beraberinde getirmiştir. İsveç Parlamentosu, 1 Temmuz 1993 tarihinde 335 Sayılı Kanunla Çocuk Ombudsmanı’nı kurmuştur. 18 yaş altındaki çocukların hak ve menfaatlerinin güvence altında tutulması için oluşturulmuş

olan bu ombudsman kurumu, toplumun bütün kesimlerinin büyük desteğini almıştır. Kuruluş gerekçelerinden bir diğeri ise Birleşmiş Milletler (BM-UN) Çocuk Hakları Sözleşmesi uyarınca ortaya konan ilkelerin gerçekleştirilmesidir (Avşar, 2012: 166).

Ombudsmanlar kamuoyunda çocuk sorunlarının dikkate alınması için faaliyetlerde bulunur. Halkı, kamu otoritelerini, kurum ve kuruluşları çocuk hakları konusunda bilgilendirip, parlamentoyu da bu hakların işler kılınması için gerekli yasal düzenlemelere ikna görevi bulunan ombudsman, yıllık raporu içinde her yıl çocuk haklarına nasıl yaklaşıldığını, meydana gelen ihtilaf veya sorunların nasıl çözümlendiğini, hangi alanda ne kadar çocuklara yönelik saldırı olduğunu da tespit edip kamuoyu ile paylaşır. Bu raporda eleştirilerle birlikte çözüm önerilerinin getirilmesi de söz konusudur(Avşar, 2012: 166).

Bütün ülkelerde çocukları bekleyen birçok güçlük, haksız uygulamalar ve benzeri problemler bulunmaktadır. Çocuklar diğer yaş gruplarına göre daha savunmasız oldukları için karşılaştıkları kötü davranışlar, diğer insan gruplarına göre daha fazladır. Aile içi şiddet, ağır şartlar altında çalışma, dilencilik ve yankesicilik gibi yasal olmayan yollarda çalışmaya zorlanma, cinsel taciz, eşit eğitim imkânlarından yoksun bırakılma çocukların her zaman yüz yüze kaldıkları sorunlardan bazılarıdır (Özden, 2010: 56).

- a. Çocuklar kendilerine özgü özel ihtiyaçları bulunan toplumun en zayıf kesimlerinden birisidir. Çocukların aşağıda belirtilen özelliklerinden dolayı çocuk ombudsmanının birçok faydası bulunmaktadır: (Özden, 2010: 57; Flekkoy: 407)
- b. Çocukların diğer insanları ya da karar mercilerini etkileme güçleri çok zayıftır. Çocuklar bir parti ya da milletvekili adayının seçilmesinden söz sahibi ve belirleyici güç olamazlar;
- c. Bunun aksine de yetişkinler seçimlerde belirleyici olmanın yanında kamuoyunun oluşumunda da söz sahibidirler. Kitle iletişim araçlarının hepsi yetişkinlerin fikirlerinin oluşumunda ve bir güç olarak yansıtılmasında yardımcı olurlar;
- d. Çocuk haklarına ilişkin kanunlar, yetişkin haklarına ilişkin kanunlardan hala zayıftır. Çocuk haklarının zayıflığının eksikliğinin temel sebepleri ise;
 - i Kanunların dolaylı bir yardım sağlamasından kaynaklanır. Yani çocuklar haklarını doğrudan kullanamazlar ancak yetişkin bir veli tarafından bu haklardan yararlanabilirler.

- ii Kanunların uygulanmasının bazı şartlara bağılı olmasından kaynaklanır. Örneğin, bazı fonların işlemleri, velilerin yardımcı olmak istemesi gibi şartların yerine gelmesi ile bazı çocuk hakları sağlanabilir.
- iii Bazen de kanun net bir şekilde yetişkinlere özgün haklardan bahsederken, net bir şekilde de çocuklara ilişkin haklardan bahsetmez (Özden, 2010: 58).

Ombudsmanlık kurumunun Türkiye'deki formatı olan Kamu Denetçiliği Kurumu'na ait web sitesinde ise, yine "KDK Çocuk" başlığı ile çocuklar için özel bir web sitesi olarak "http://www.kdkcocuk.gov.tr/" adresi tahsis edilmiştir. Mezkûr sitede çocukların yaş gruplarına göre seçenekler oluşturulmuştur. Şöyle ki; 12 yaş altı, 12 ve 15 yaş arası, 15 ve 18 yaş arası. Bu sitede "Bu internet sayfası ve logosu, çocukların ve gençlerin görüşleri doğrultusunda hazırlanmıştır." ifadesi de yer almaktadır.

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun çocuklara mahsus alanı ile çocuklara, idarenin her türlü haksız eylem ve işleri ile tutum ve davranışlarına karşı şikayet hakkı tanınmaktadır.

2.4.6. Tüketici Ombudsmanı

İsveç'te Tüketici Ombudsmanı (Konsumentombudsmannen/ Consumer Ombudsman-KO) hükümet tarafından atanmaktadır. İlk olarak 1971 yılında tüketicilerin, Pazarlama Yasası ve Adil Olmayan Sözleşmeler Yasası'ndaki haklarını korumak üzere kurulmuştur. Pazarlama Yasası, şirketlerin ürettikleri mal ve hizmetlerin müşteriye sunumu ile ilgili kuralları ve standartları içermektedir. Tüketiciyi aldatmaya, kandırmaya ve onun zaaflarını kullanmaya yönelik satışlar ile bozuk, hileli mal ve hizmet sunumları da Pazarlama Yasası kapsamında düzenlenmiştir (Avşar, 2012: 156).

Yeni pazarlama teknikleri ve reklam kampanyaları ile bir ürünün kötü yanları gizlenmekte faydalı özellikleri ise abartıldıkça abartılmaktadır. Çeşitli şaşırtmacalı yöntemlerle, promosyonlarla ürünlerin fiyatları da normalin altındaymış gibi gösterilip gerçekte normalden daha pahalıya satılmaktadır. Böyle durumlarda her zaman tüketici mağdur olmakta; ancak aldığı mal, imzaladığı senet elinde kalmakta, garanti belgesi de çok işe yaramamaktadır. Tüketici ombudsmanı tüketicilerin böyle durumlarda mağduriyetini gidermeyi amaçlamaktadır (Özden, 2010: 63).

Tüketici Ombudsmanı, tüketici haklarını korumak amacıyla bir ihtisas mahkemesi olarak görev yapan Ticaret Mahkemesi'nin de işlerini önemli ölçüde hafifletmektedir

(Avşar, 2012: 157). Ülkemiz açısından bakıldığında ise, tüketici hakem heyetleri yürürlükte olduğundan böyle bir durum söz konusu değildir. Ayrıca ombudsman kurumunu biz, idarenin işlem ve eylemlerinden (hatta eylemsizliğinden) doğan hak ihlallerini incelemekle yetkili ve görevli görmekteyiz. Ancak yazarın, söz konusu ettiği tüketici ombudsmanı ve tüketici mahkemelerinde, ombudsman kurumu için bir anlam kayması olduğu kanaatindeyiz. Öyle ki, aynı yazar, şirketlerin bile ombudsmanı olduğu görüşlerini sunmuştur.

2.5. Ombudsmanlık Sisteminin Özellikleri

Ombudsmanın özellikleri ve yetkileri, uygulanan ülkelere göre farklılıklar göstermektedir (Tutal, 2014: 97; Gökçe, 2012: 207). Ombudsmanın en belirgin vasıfları, bağımsızlık, güvenilirlik ve tarafsızlıktır. Bu unsurlar seçim, faaliyet usulü, statüsü gibi konuların düzenlenmesi sırasında göz önüne alınmalıdır. Ombudsman pek çok vasfa sahip olmasının yanında en önemli unsurlarından biri de idare ile arasında dengeli bir yardımlaşmanın yanında idare üzerinde etkin bir ağırlığının bulunmadır. İdari sistem tarafından ciddiye alınacak bir ağırlığı bulunmayan, bunu sağlayacak yeterli araçlarla desteklenmemiş bir ombudsman pek çok diğer özelliğe sahip olsa da beklenen faydayı sağlayacak nitelikten uzak olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır (Tutal, 2014: 98; Küçüközyiğit, 2006: 96).

Yapılan tanımlamalardan anlaşılacağı üzere ombudsman parlamento tarafından seçilmektedir. Gelecek korkusunun olmaması için yani tekrar atanabilme korkusu olmadan rahat ve doğru hareket edebilmesi için hükümete karşı bağımsız bir kurum olması oldukça önemlidir. Vatandaşlar tarafından hızlı, kolay ve herhangi bir ücret ödenmeden ulaşılabilen bir kurumdur (Yüce, Beyce, 2013: 25).

Ombudsman denetimi hukuki denetim yollarının haricinde bir denetim yoludur. İsveç'te ilk ombudsman, yürütme ve yargının denetiminden bağımsız çalışma, idare ve yürütmenin faaliyetlerini tam olarak teftiş edebilme haklarına sahipti. Aynı zamanda, şikâyet geldiğinde, kısmen de olsa yargıyı teftiş edebiliyordu. İnsan haklarının korunması, vatandaşın yönetim kurumlarınca haksız uygulamalara maruz kalmasının önlenmesi gibi konular, ombudsmanın temel varlık sebepleri arasındadır (Özden, 2010: 35).

Ombudsman kurumunun hem yasama, hem yürütmeden bağımsız olmasının yanı sıra Lary Hill, ombudsmanın taşınması gereken diğer özellikleri şöyle sıralamaktadır:

- a. Konusunda uzman ve bilirkişilerden seçilmelidir,
- b. Tarafsız olmalıdır,
- c. Müşteri (vatandaş) odaklı olmalı fakat devlet karşıtı olmamalı,
- d. Halkın beğenisini kazanmış, tarafsızlığına itimat edebilecek güvene sahip olmalıdır (Özden, 2010: 39; Hill, 2004).

Vatandaşların idari işlem ve eylemleri konusundaki şikâyetlerini inceleme konusunda her türlü yetki ile donatılmış olan ombudsmanın, bu soruşturmalar sonucu doğru bulunduğu biçimde idari eylem ve işlemleri düzeltmek ya da iptal etmek gibi bir yetkisinin bulunmaması bu kurumu diğer şikâyet mekanizmalarından ayıran temel özelliklerden biridir (Tutal, 2014: 99; Baylan, 1978: 9).

Buna göre ombudsmanın iyi bir hukuk eğitimi almış olması ya da hukuki konulara yabancı olmaması gerekmektedir. Eğer insan hakları ombudsmanı seçilecekse, bu kişinin insan hakları konusunda uzman olması; tüketici ombudsmanı seçilecekse tüketici hakları konusunda uzman olması, tüketici mevzuatını çok iyi bilmesi; çocuk hakları ombudsmanı seçilecekse çocuk hakları konusunda bilirkişi olması gerekmektedir. Bazen konusuyla ilgili olarak geçmiş yıllarda bu konuyla ilgili bir işte çalışmış olması, yani o konuda tecrübe sahibi olması gerekmektedir (Özden, 2010: 39). Bu aşamada, bazı hususlarda yazarla aynı kanaatlere sahip olmadığımızı beyan etmek isteriz. Şöyle ki; yazar, ombudsmanın bir hukukçu olması şartını yumuşatarak, hukuki konulara yabancı olmamasının da yeterli olacağı kanaatlerini sunmuşsa da; tam anlamıyla adaleti sağlayacak bir ombudsmanın hukukçu olması gerektiği kanaatinde olduğumuzu bildirmek isteriz. En azından hukukçu olunmasa bile hukuk terbiyesi ve muhakemesi yeteneği kazanmış biri olmalıdır. Zira idarenin, gerçekleştirmiş olduğu eylemlerin ve işlemlerin hukuka uygunluğunu ve yerindeliliğini; ancak hukuksal anlamda muhakeme yeteneğine sahip bir kişi denetleyebilecektir. Aksi durumda, idarenin eylemleri ve işlemleri ile yürürlükte bulunan mevzuat açısından bir karşılaştırma yapıldığında; eylem ve işlemin yasaya uygunluğu; hatta hukuk sadece yürürlükte olan yazılı mevzuattan ibaret de olmadığından hukukun genel ilkeleri açısından da bir

muhakeme yapılması gerektiğinde; hukukçu olmayan birinin istihsal etmiş bulunduğu kararın ne derece isabetli ve hukuka uygun olacağı tartışmalı olabilir.

Ombudsman bünyesinde uzmanlar ve hukukçuları barındıracağı için vatandaşa hak aramasında yardımcı olacak, hatta hakkı onun adına arayacaktır. Ombudsmanın pratik, çabuk sonuç alan esnek yapısı bireylerin daha kısa sürede tatmin olmasını ve sisteme karşı güven duymasını sağlayacaktır. Ombudsman, hakkını aramak için kuruma başvuruları bilgilendirmek, başvuru doğrultusunda re'sen harekete geçmek yoluyla halkın demokrasiye ve devlet kurumlarına yabancılaşmasını önleyecektir (Tutal, 2014: 99; Ural, 2009).

Ombudsmanı adeta bir melek ya da kurtarıcı gibi algılamak da çok büyük bir yanılgıdır. Ombudsmanlar her zaman başarılı olmayabilir. Bazen başarısızlık, yetersizlik ve görevini kötüye kullanma gibi olaylarla karşılaşılabilir. Böyle durumlarda da ombudsman, parlamento tarafından denetlenir ve gerektiğinde de görevden alınabilir (Özden,2010: 39).

Ombudsman sistemlerinin ortak özelliklerinden birincisi yürütme organı karşısında bağımsız bir statüye sahip olması, ikincisi şikâyetlerin kişiler tarafından yapılması, üçüncüsü de arabulucu tarafından idarenin kötü işleyişi ve haksızlık yönünden adil olarak değerlendirilmesi ve kötü yönetimin neden olduğu sonuçlara önlemler önerilmesidir (Tutal, 2014: 98; Yüksel, 2007:1232).

Yukarıda da görüldüğü üzere, ombudsman tanımlamasında çeşitli yazarlarca farklı tanımlar yapılmışsa da ombudsmanın özellikleri hakkında da çeşitli yazarlar yine çeşitli özellikler sıralamışlardır. Ancak, tüm ombudsman sistemleri için geçerli ve genel özellik sıralamasının Cüneyt Yüksel tarafından yapıldığını da kabul etmek gerekir.

Ombudsmanlık kurumunun en önemli ve en belirleyici özelliklerinin başında, bütün makam ve kişilere karşı bağımsız ve tarafsız bir konumda olması gelmektedir (Ünal, 2014: 81; Gotttehrer, 2000: 403). Ombudsman, kendisini atayan otoritenin ve yetki alanına giren kamu kurum ve kuruluşların doğrudan veya dolaylı etkisinde kalmadan, hiçbir makam ve kişiden emir almaksızın bağımsız bir şekilde eşitlik ve adalet ölçüler içinde tarafsızca görev yapan bir kurum veya görevliyi ifade etmektedir (Ünal, 2014: 81.)

Ombudsman bağımsızlığı ve tarafsızlığı, onu düzenleyen anayasal ve yasal metinlerden, seçilme biçimlerinden, atam şekli ile atmanın görev süresi sonunda yenilenebilmesi ya da yenilenememesinden, dokunulmazlığından, faaliyetleri üzerinde dış denetimin bulunmamasından ve sahip olduğu mali imkânlarından doğmaktadır (Ünal, 2014: 81; Oosting, 1998: 26). Ombudsmanın sahip olduğu bağımsızlık ve tarafsızlık özelliği, onu yönetsel ve politik baskılardan koruduğu gibi görevini serbestçe yerine getirmesine de imkân tanımaktadır (Ünal, 2014: 81).

Ombudsmanın bağımsızlığını ve tarafsızlığını belirlemede, onu göreve getiren otorite, göreve getirilme şekli, görev süresi ve görevden alınma biçimleri gibi unsurlarda etkili olmaktadır. Ombudsman, İsveç, Finlandiya, Danimarka Norveç gibi ülkelerde he anayasa hem de yasal düzenlemelerde yer almaktadır. Yazılı bir anayasaya sahip olmayan İngiltere’de ve Norveç, İrlanda, Hollanda, İtalya, Yeni Zelanda, Avustralya, İsrail gibi ülkelerde sadece yasal düzenlemelerde yer almaktadır (Ünal, 2014: 81; Grenfors, 1996: 4).

Ombudsmanlar he ne kadar parlamento tarafından seçilseler de kararları verirken parlamentodan ve kamu kurumlarından bağımsızlardır. Bu bağımsızlık kamuoyunun ombudsman üzerindeki güvenin de sarsılmaması açısından önemlidir. İdarenin ve yürütmenin tüm etkilerinden uzak olan bir kurum idarenin üzerinde etkili bir denetim uygulayabilir (Yüce, Beyce, 2013: 26; Süler, 2010: 157). Diğer yandan parlamento ombudsmanı seçebilmekte veya görevden alabilmektedir ancak ombudsmanın faaliyetlerini yürütürken parlamento, ombudsmana belirli şikâyeti nasıl ele alacağını hakkında talimat veremez veya ombudsmanın kararını etkileyemez, onları tekrar gözden geçirip düzeltmez (Yüce, Beyce, 2013: 26).

Ombudsmanların bağımsızlığının, tarafsızlığının ve işlevsel özerkliğinin güvencelerinden birisi de, sahip olduğu bütçe sınırları içerisinde hiçbir makam veya organdan talimat almadan serbestçe her türlü harcamayı yapabilmesidir. Ombudsmanlar, sahip oldukları mali özerklik ile her türlü inceleme, araştırma ve mali bağımsızlığın getirebileceği baskı ve etkilerden kurtulmaktadır. Örneğin, İngiltere’de Parlamento ombudsmanının aylıkları, emeklilik ve diğer yan ödemeleri, devlet gelirlerinden (Consolidated Fund) örtülü ödenekten karşılanmakta ve böylece mali baskı eğilimleri önlenmektedir (Ünal, 2014: 82; Oytan, 1975: 201).

Ombudsmanlık kurumunun tesis etmiş bulunduğu kararların, adalete ve hakkaniyete olan bağlılığından şüphe bile edilmemesinin tek çaresi olarak bağımsızlık ve tarafsızlık özelliğine işaret edebiliriz.

Ombudsmana, idarenin işleyişiyle ilgili olarak idarenin her türlü eylem, işlem, tutum ve davranışlarına yönelik olarak gerçek veya tüzel kişiler başvurabilirler. Bu kişiler şikâyet edilen idarenin dışındaki kişiler olabileceği gibi ilgili idarenin personeli de olabilirler.

Ombudsmana yapılan başvurular ücretsiz ve herhangi bir şart gereksizdir yapılmaktadır. Yani vatandaşların kolay bir şekilde bu ofislere ulaşması için herhangi bir şart koyulmamıştır. Sadece şikâyete konu olayı içeren bir dilekçe ve buna ilişkin dokümanları vermek yeterlidir (Yüce, Beyce, 2013: 26).

Ombudsman, vatandaşın idari eylem ve işlemler hakkındaki şikâyetlerini hiçbir formalite ya da şekil şartına bağlı olmadan almakta ve bunları yine hiçbir şekil şartına bağlı kalmadan kovuşturur. Çoğu ombudsmanın bir idari işlemin soruşturma konusu yapabilmesi için vatandaşın şikâyetçi olmasını beklemesine de gerek yoktur. Kamu kuruluşlarını denetleme yetkisine de sahiptir. Soruşturma sırasında gerekli gördüğü her türlü resmi belgeyi inceleyebilir (Yüce, Beyce, 2013: 26; Gölönü, 1997: 8).

Bir idarenin, diğer baka bir idareyi ombudsmanlık kurumuna şikâyet etmesi elbet düşünülemez. Kamu Denetçiliği Kurumu'na ancak özel hukuk gerçek kişileri ile yine özel hukuk tüzel kişileri şikâyet başvurusunda bulunabilirler.

İdarenin işleyişiyle ilgili olarak, idarenin her türlü eylem, işlem, tutum ve davranışlarına karşı ombudsman kurumuna başvurulabilir. Ombudsman kurumuna, başvuru yoluna gidebilmek için öncelikle, idarenin bir işlemi, eylemi veya tutumu söz konusu olmalıdır. Ancak idarenin, aktif bir davranışta bulunması gereken bir durumda da bu eylemsizliği yine şikâyet konusu edilebilir.

Aksi halde, şikâyet konusu işlem veya fiil, idareni tasarrufu altında olmayıp; bir gerçek kişi veya özel hukuk tüzel kişisi tarafından meydana getirilmiş ise artık, ombudsman kurumundan ziyade özel hukuk uyuşmazlık organları gündeme gelecektir. Bu özel hukuk uyuşmazlık organlarından ombudsmana denk gelebilecek bir kurum olarak arabuluculuk sistemi önerilebilir.

2.6. Ombudsmanlık Kurumunun Görevleri

Ombudsman kurumu, halkın yönetime karşı korunmasında önemli görevler üstlenmiştir. Ombudsman yetkisini parlamentodan alsa bile büyük bir otoriteye sahip bulunmaktadır. Doğrudan doğruya meclise başvurabilmekte, idarenin hukuka uygunluğunu sağlamak için kamuoyuna çağrıda bulunabilmektedir (Yüce, Beyce, 2013: 28; İnanç, Ünal, 2007).

Ombudsmanın temel görevi kamu otoriteleri ile bireyler arasındaki ilişkiler nedeniyle ortaya çıkan sorunlarla ilgilenmek ve hak ve özgürlüklerin koruyuculuğu görevini üstlenmektedir (Yüce, Beyce, 2013: 29).

Ombudsmanın temel görevlerini şu şekilde sıralayabilmek mümkündür:

- a. Hak ve Özgürlüklerin korunması,
- b. Kötü yönetimin önlenmesi,
- c. Yönetici vatandaş ilişkilerinde hakkaniyetin sağlanması ve iyi ilişkilerin kurulması (Yüce, Beyce, 2013: 29).

Yazar, her ne kadar yukarıdaki üç unsuru saymışsa da; bu üç unsura ek olarak ülkemizdeki yargının ağır iş yükünü de göz önüne alarak, “idari yargının yükünü azaltma” görevini de ek olarak saymak isteriz.

2.6.1. Bireyin Hak ve Özgürlüklerini Koruması

Ombudsmanın görevli olduğu konular çoğunlukla, bireylerin temel hakların korunması ya da yönetimin karşısında zor durumda kalan yurttaşlara yardım etme esasına dayanmaktadır (Küçüközyiğit, 2006: 96).

Hak ve özgürlüklerin koruyuculuğu görevini üstlenen ombudsmanlar kendilerine aracısız olarak ulaşan şikâyetler üzerine ya da kendi inisiyatifleri ile harekete geçmekte ve yönetim tarafından uygulanan kanunların kötüye kullanılmasında ya da temel hakların korunması dâhil, gerekli bütün hallerde soruşturma görevini yerine getirmemektedirler. Hak ve özgürlüklerin korunması amacıyla yapılan denetim, kötü yönetim gerekçesiyle şikâyette bulunan vatandaşların şikâyetlerinden daha geniş bir çerçevede ele alınmaktadır. Hak ve özgürlüklerin korunması için yapılan denetimde ombudsmanlar sadece haksızlığın ortadan kaldırılmasıyla ilgilenmezler aynı zamanda

yapılan haksızlığın nedenleri ve nasıl iyileştirileceğini bulmak için de çalışarak yönetime önerilerde bulunarak yönetimi iyileştirme fonksiyonu da gerçekleştirmiş olmaktadır (Yüce, Beyce, 2013: 30).

Ombudsman için klasik hukuksal koruma sisteminin çatlakları arasından sızıp gelebilecek olan insan hakları ihlallerini yakalamak için bir güvenlik ağı işlevi gördüğü söylenmektedir(Akıncı, 1999: 284).

Hollanda Ombudsmanı Ooesting, görev alanlarını şu cümlelerle ortaya koymaktadır: “Şikâyet kamu kurumlarıyla ilgili olduğu, ilgili kurumlarda konuyu sonuca ulaştırabilmek için uygun bir çaba gösterildiği ve dava bir yılı geçtiği sürece, azınlıklar dâhil herkes ombudsmandan yardım isteyebilir. Şikâyet konusu yanlış kişiyi tutulamaktan, çevre yasalarının geniş ihlaline kadar çeşitlilik gösterebilir.” (Avşar, 2012: 114).

Hak ve özgürlüklerin korunması amacıyla yönetsel işlemlerin ombudsmanlar tarafından denetimi, kötü yönetim nedeniyle haksızlığa uğrayan bireylerin şikâyeti üzerine yapılan denetimden çok daha kapsamlı bir denetim olmaktadır. Ombudsmanın hak ve özgürlüklerin savunucusu olarak görüldüğü ülkelerde, kötü yönetimden kaynaklanan sorunlarla kendilerini sınırlandırmayan ombudsmanlar, yapılan haksızlıkların nedenlerini sistematik bir araştırmaya girşerek, mevcut yönetimi iyileştirmek amacıyla önerilerde de bulunur (Temizel, 1997: 767).

Hollanda da ombudsmana en çok şikâyet edilen kurumun Göç ve Vatandaşlığa Kabul Kurumu olduğu, bu kurumun ombudsmanın tavsiyesi üzerine kendi şikayet hattını kurduğu görülmektedir. Bütün bunlara rağmen sorunların hala sürdüğüne dikkat çeken Hollanda Ombudsmanı, prosedürün çok uzun sürmesinde, servisi geliştirmek için Adalet Bakanlığı’na açıklanan tedbirlerin yetersizliğinden dolayı “devletin inanırlılığını tehlikede gördüğünü” de belirtmektedir (Avşar, 2012: 115; Fuller, 1997: 9).

6328 sayılı Yasa’nın 1’inci maddesi de yukarıda görüşlerini sunduğumuz yazarlara ait ifadeler ile paralel bir şekilde Kamu Denetçiliği Kurumu, insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk kapsamında faaliyet göstermektedir.

2.6.2. Kötü Yönetimin Önlenmesi

Önüne gelen bir sorunda hukuka aykırı bir şeyin olup olmadığını, uzun deneyim ve gözlemler sonucunda ortaya konmuş olan bu ölçütlere göre belirleyen ombudsman, şikâyete konu olan olayda bu olumsuzluklardan bir veya bir kaçına rastlarsa, bunun “kötü yönetim” olduğuna karar verir düzeltmek için öneri paketi hazırlar (Akıncı, 1999: 330). Bu sayede ombudsman kurumu, şikâyet konusu ihlallerin tekrarlanmaması için hazırlanan raporun neticesinde gerekli tedbirler meclisçe alınır ve bu sayede ihlal sayısı azalmaya yönelir.

Kötü yönetimin alınan bir kararın uygulanması esnasında ortaya çıkması dikkat çeken noktalardan biridir. Kararın uygulanması kötü yönetime neden oluyorsa, bu yönetimin düzeltilmesi yoluyla değil de, kötü yönetime neden olmayacak yeni kararların oluşturulması yoluyla giderilmektedir (Avşar, 2012: 117; Temizel 1997: 42).

Burada dikkat çeken bir önemli bir nokta da kötü yönetimin alınan bir kararın uygulanması esnasında ortaya çıktığıdır. Hizmet aksaklıkları ile birlikte kötü yönetim söz konusu olurken evvelce alınan kararın içeriği, biçimi, ussallığı kötü yönetim çerçevesi içerisinde irdelenmemektedir. Kararın uygulanması kötü yönetime neden oluyorsa, bu yönetimin yeniden gözden geçirilmesi şeklinde değil de kötü yönetime neden olmayacak yeni kararların oluşturulmasıyla giderilmektedir (Avşar, 2012: 117; Temizel 1997: 42).

Kötü yönetimin şikâyetlerini çözme konusunda klasik denetim yönetmelerinin yetersiz kalması, başka denetim mekanizmaları bulma ihtiyacını ortaya koymuştur. Bunun içinde yönetimi ve işleyişi tanıyan, daha somut araştırma ve inceleme yapabilen, biçim kurallarına daha az önem verip, şikâyeti özüne yönelik çözüm arayan ve ortaya çıkan ombudsman, kötü yönetim uygulamalarından zarar gören bireylerin şikâyetlerini çözmede ve yönetimin hatalı ve eksik uygulamalarından zarar gören bireylerin şikâyetlerini çözmede ve yönetimin yönetilenlerle olan ilişkilerinin iyileştirilmesine katkı sağlamak ve yolsuzluk gibi durumları engellemede olumlu sonuçlar verebilmektedir (Yüce, Beyce, 2013: 30; Şengül, 2011).

2.6.3. Yönetici İle Yönetilen İlişkilerinde Hakkaniyetin Sağlanması ve İyi İlişkilerin Kurulması

Ombudsman denetimi sadece kötü yönetim ve hak ve özgürlüklerin korunması için değil, aynı zamanda yönetim vatandaş ilişkileri açısından da çok önemli olan bir denetim mekanizmasıdır. “Denetçi”, “sözcü”, “delege”, “avukat”, “koruyucu”, “halkın şikâyetlerini götürdüğü özel bir büro gibi daha çok vatandaş arası diyalogu, ilişkiyi ve işbirliğini çağrıştıran anlamlarının olması, bu denetim yönteminin kamu yönetimi işleyişinde özellikle hukuk devleti ilkelerinin gelişmesinde ve vatandaş ilişkilerinde her iki tarafı da tatmin edecek şekilde çözüm arayan ombudsmana en iyi örnek ise Fransa Ombudsmanıdır (Avşar, 2012: 118; Temizel, 1997: 188).

Bazı durumlarda ombudsmanlar, çaba göstermelerine rağmen yönetsel işlemlerdeki kusuru kaldıramazlar hakkaniyeti temin edemezler. Bu durumda ombudsmanların parlamentoya yasa önerileri hazırladıklarını da görmekteyiz (Avşar, 2012: 120).

Bugün, özel hukuk tüzel kişiliğine sahip şirketlerde ve bu şirketlere ait tüzel kişiliklerde bile halkla ilişkiler ve benzeri isimlerle birimler kurulmaktadır. Söz konusu birimler, müşteri ve diğer ilgililer ile işletme sahipleri arasında bir iletişim aracı olarak görev ifa etmektedir. Söz konusu halkla ilişkiler biriminin herhangi bir yaptırım yetkisi bulunmamasına rağmen işletme yönetiminde oldukça etkin ve faydalıdır. Hem müşteri ve diğer ilgililerin memnuniyeti kayda alınmakta hem de gerekli tedbirleri alınması için programlar hazırlanırken bu birimlerin verileri dikkate alınmaktadır. Personelle ilgili yaptırım kararını ise insan kaynakları departmanları almaktadır.

Yukarıda özel hukuk tüzel kişisi şirketlerdeki prosedürü devlet yönetimine uyguladığımızda, halkla ilişkiler birimi olarak ombudsmanlık kurumunu gösterebiliriz. Sonuç olarak ombudsmanlık kurumunun, yaptırım kararı alma yetkisi olmasa da yönetimde oldukça etkin ve faydalıdır. Böylece yönetici ile yönetilen arasındaki iletişim, ombudsmanlık kurumu ile daha sağlıklı ve etkin bir şekilde sağlanmış olacaktır.

2.6.4. İdari Yargının Yükünü Azaltma

İş yükünün artmasında, en önemli faktörlerden biri de, kamu yönetiminin işleyişinden kaynaklanmaktadır. Çok kolay bir şekilde idare nezdinde çözümlenebilecek bir konu dahi, idare tarafından çözüme yönelik değil sorun yaratmaya yönelik olarak geliştirilmektedir. Haklı olup olmadığı irdelenmeksizin, mahkemeler ve temyiz

mercileri tarafından sadece şahısları farklılık arz eden aynı nitelik ve kapsamdaki uyuşmazlıklar hakkında verilen kararlar gözetilmeksizin, vatandaş lehine çözüme yönelik herhangi bir adım atılmamakta, idare aleyhine olan her karar istisnasız itiraz/temyize konu olmaktadır (Sağlam, 2012).

İdari yargının yoğun iş yükü, çift taraflı zararları mevcuttur. Uygulamada idari yargı mercilerindeki iş yoğunluğu, devletimiz açısından ağır bir bürokrasi ve kırtasiye masrafına yol açarken; aynı zamanda yurttaşların da mağduriyetlerine neden olmaktadır. Dolayısıyla geç sonuçlanan dava, temyiz ve itirazlar neticesinde, yurttaşlar, geç gelen adaletin, adalet olmadığını yaşayarak öğrenmek zorunda kalıyorlar.

Türk adaleti bakımından en çok yakınılan husus, davaların çok uzun sürmesidir. Ülkemizde bir kaç milyonluk alacak davalarının dahi bir yıldan önce neticelendirilememesi acil bir hukuk reformu yapılmasını gerektiriyor. Türkiye’de yargının tıkandığı, insanların ihtilâflarına çözüm olmadığı, mahkemelerde biriken dava dosyalarının içinden çıkılmaz bir hale geldiği herkes tarafından konuşuluyor. Adalet mekanizmasında yapılacak ilk reform, davaları hızlandırıcı düzenlemeler yapmaktır. Unutmamalıdır ki, “geç gerçekleşmiş adalet gerçekleşmemiş adalettir” (Kuzu, 2001-2002).

Ombudsmanlar idari yargının yükünü, ön denetim benzeri bir işleyle azaltmaktadır. Böylelikle, idareye yönelik olarak ortaya çıkacak uyuşmazlıkların sayısını azaltmış olmaktadır. Yani, idare ile vatandaş arasındaki uyuşmazlıklar yargı aşamasına gelmeden ombudsman tarafından halledilmesi, idari yargının yükünü önemli ölçüde azaltmış olacaktır (Yüce, Beyce, 2013: 37).

Ombudsman idari yargıya katkı sağlama işlevini hem vatandaş hem de idare aracılığıyla sağlamaktadır. İdare açısından olaya baktığımızda; ombudsman yaptığı idari eylem veya işlemle vatandaşın zarara uğratan idareyi işlemi geri almaya veya eylemden doğan zararı gidermeye ikna ederek uyuşmazlığın mahkeme aşamasına gelmeden çözümlenmesini sağlamaktadır. Vatandaş açısından olaya baktığımızda ise, vatandaşın esastan yoksun ve haksız yere başvuruda bulunması durumunda, vatandaşa neden asılsız yere başvuruda bulunduğu açıklanarak ve dava aşamasına gitmesinin zaman ve para kaybı olduğu konusunda ikna edilerek idari yargının yükü de hafifletilmiş olacaktır (Yüce, Beyce, 2013: 37; Süler, 2010: 163).

Aşağıda yeri geldiğinde, ombudsmanlık sisteminin Türkiye'deki yansıması olan Kamu Denetçiliği Kurumu'na şikâyet başvurusunda bulunmadan önce İYUK ve özel kanunlarda öngörülen idari başvuru yolların tüketilmesi kaydıyla yapılabilmektedir. Dolayısıyla idari başvuru yolu halinde söz konusu idari uyuşmazlığın çözümlenmesi; diğer bir deyişle idarenin, ilgilinin taleplerini yerine getirebilir. Dolayısıyla idari yargıya başvurmaksızın idari başvuru ile uyuşmazlıklar çözümlenebilir.

Ayrıca, idari yargıya başvurmadan ombudsman kurumuna başvurulması neticesinde, başvuru konusu idari uyuşmazlık hakkında verilen karar neticesinde idare geri adım atarak ilgilinin iddia ve talebini yerine getirebilir.

Kaldı ki idari yargı yoluna başvurmadan ombudsmanlık kurumuna başvurulması neticesinde ombudsmanlık kurumu tarafından istihsal olunan ret kararını tebliğ alan ilgili şikâyetçi, kendisinin haksız olduğu kanaatine vararak gereksiz yere idari yargıya da yine başvurmayabilir. Tüm bu alternatifler itibarıyla idari yargı yoluna başvurmadan ombudsmanlık kurumuna başvurusu veya ombudsmanlık kurumuna başvurabilmek için idari başvuru yoluna başvurulması sonucunda idari yargı mercilerinde muhtemel iş yükü hafifletilmiş olacaktır.

2.7. Yetki ve Statüleri

İsveç Ombudsmanı her genel seçimden sonra 15 gün içinde Parlamento (Riksdag)'nın her iki kanadından gelen 24'er kişiden oluşan toplam 48 kişilik bir kurul tarafından oybirliği ile Parlamento adına seçilmekte Parlamento tarafından atanmaktadır (Kılavuz, Yılmaz, İzci, 2003: 55).

Ombudsman, genellikle parlamento tarafından atanır, parlamentoyu temsil eder ve onun adına denetimde bulunur. Ombudsmanın parlamentoya bağlı olması meşruiyetini oluşturduğu gibi kendisine temsili bir nitelikte kazandırmaktadır.

Ombudsmanın yürütmeye bağlı olan idare üzerindeki denetimi ile parlamentonun yürütme üzerindeki denetiminin anayasal temelleri aynıdır (Acar, 1991: 258).

Görev süresi dört yıldır ve her zaman Parlamento tarafından görevine son verilebilir. Ancak uygulamada ombudsmanın görev süresi dolmadan alınması tercih edilmemektedir (Tutal, 2014: 107; Baylan, 1978: 42).

Ombudsman sisteminin tüm özelliklerinde olduğu gibi statüsünün ve yetkisinin belirlenmesi konusunda da ülkeden ülkeye farklılıklar görülmektedir. Anayasa veya kanunla kurulup hukuki statüsü bu yasal düzenlemelerle belirlenen ombudsman, görevini yerine getirirken diğer kurum ve kuruluşlarla olan ilişkisinde bu yasal düzenlemelerden kaynaklı büyük destek sağlamaktadır (Mutta, 2005: 56).

Ombudsman olabilmek için hukukçu olmak şart değildir. Her vatandaş ombudsman adayı olabilmektedir. Ancak 20. yüzyıl içindeki ombudsmanların hiçbiri politikacı değildir. Genelde kıdemli hâkimler ve yüksek mahkeme hâkimleri tarafından seçilmektedir. Ombudsmanın her koşul altında tarafsızlıklarını korumaları çok önemli olduğu için bu göreve seçilenlerin kariyer endişesi taşımayan, dürüst, olgun ve hukuka tam anlamıyla hâkim kişiler olması gerekmektedir. İtiraz, şikâyet, tahkikat ve delillerle meşgul olması dolayısıyla “hukukçuluk” bu mevkie atanmada daima gerekli bir nitelik sayılmışsa da pür hukuk eğitimi görmüş olmak her halde yeterli değildir. Bir ombudsmanın bu mevkie getirilmesinden önce idarede bir hayli tecrübe edinmiş bir kimse olması ekseriya görülen bir olaydır. Bu konuda iki unsurun yani hukuk ve idarenin mezcedilmiş olması önemlidir (Chapman, Tutum, 1970: 245).

Ombudsmanın görevden alınması da bağımsızlığını etkileyen en önemli unsurlardan biridir. Genel olarak göreve geliş şekliyle paralel olarak görevden alınma esası uygulanmaktadır. Fakat ülkenin yönetsel gelenekleri gereği parlamento dışında hükümet veya başka bir organ tarafından göreve getirildiyse, bu halde görevden alma işlemi parlamentoya bırakılmalı, bu sayede ombudsmanı yönetimin etkilerinden koruyarak bağımsızlığını güçlendirmektedir (Temizel, 1997: 57).

Devletin diğer organlarına karşı yasal veya anayasal bağımsızlığa sahip olan ombudsman, bir yandan politik sonuçlardan korkmaksızın doğruyu arama özgürlüğü sağlarken, diğer yandan da hiçbir baskıya maruz kalmadan serbestçe çalışabilmesi için de önemlidir. Ayrıca herhangi bir beklenti içine girmeyen ombudsman, bu bağımsızlığı sayesinde kendi kendini sınırlandırmamış olmaktadır (Temizel, 1997: 775).

Genel olarak bakıldığında “ombudsmanlar çok geniş araştırma ve denetleme yetkisine sahip olmakla birlikte yaptırım yetkisi çok sınırlıdır. Böyle olması da çağdaş kamu yönetimi anlayışının bir gereği olarak görülmektedir. Yaptırım gücünün diğer kamu

kuruluşlarında veya kamuoyunda olması bu kurumun işlevselliğini ve bağımsızlığını artırmaktadır” (Özden, 2010: 46).

Görev süresi bakımından ombudsmanın görev süresinin, yasama organının görev süresinden daha uzun olması, yasama organının hiç olmazsa belli bir dönem kendi seçmedikleri ombudsmanla çalışmak zorunda kalmalarını sağlamak açısından yerinde olacaktır. Yine görev süresiyle ilgili olarak, ombudsman sadece bir dönem için görev yapabilmeli, ikinci kez aday gösterilmesinin önüne geçilmelidir. Bu sayede ombudsmanın, bir daha seçilme ümidiyle birilerine hoş görünmeye çalışmaktan kaçınmasını sağlayacak, bu da bağımsızlığı ve tarafsızlığı açısından olumlu bir adım olacaktır (Erhürman, 1998: 92).

Devletin anayasal, yasal organlarına karşı bağımsız olabilmeleri ombudsmanlara politik ve idari sonuçlardan korkmadan gerçeği arama özgürlüğü sağlamaktadır. Ayrıca, bu şekilde ombudsmanlar hiçbir beklentiye girmemekte ve kendilerini sınırlandırmamaktadırlar (Avşar, 2012: 132).

Ombudsmanı atayan kurumun saygınlığı ombudsmana da yansımaktadır. Hollanda Ombudsmanı Ooesting, “Ombudsman parlamento tarafından hükümete kabul ettirilmiştir.” sözleriyle bu saygınlık ve otoritenin de kaynağına dikkat çekmektedir (Avşar, 2012: 133; Fuller).

BÖLÜM 3: TÜRKİYE'DE OMBUDSMANLIK SİSTEMİNİN HAYATA GEÇİRİLMESİ ÇALIŞMALARI VE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU HAYALI

Günümüzde kamu yönetimi alanında çok köklü ve kapsamlı bir değişim ve dönüşüm süreci yaşanmaktadır. Bu süreçte bir yandan, devlete olan bakış açısı değişmekte ve devlet kamu yönetimlerini buna uygun bir şekilde yapılandırmakta, diğer yandan kamu yönetimine hakim olan katı, bürokratik ve geleneksel anlayış hakim konumunu yitirmekte ve kamusal hizmetler ile bu hizmetlerin görülmesindeki yöntem, teknik ve süreçler değişime uğramaktadır (Tutal, 2014: 7).

Yazarın da belirttiği üzere, ülkemizde bürokratik anlamda devletin, yurttaşlara karşı muamelesinde hakka ve hakkaniyete yaklaşmak adına atılan adımlar çerçevesinde, yönetimde reform hareketleri ve iyileştirmeler görülmektedir. Bu itibarla, idarenin hukuksuz ve yerinde olmayan eylem ve işlemleri karşısında yurttaşların haklarını müdafaa etmesi için yapılan yasal düzenlemelerden en önemlilerinden biri de Kamu Denetçiliği Kurumu'dur. Bu bölümden önce denetim kavramı ve türevleri ile ombudsmanlık sistemi irdelenmiş ve incelenmiş olup; bu bölümde ise Türkiye'de ombudsmanlık sisteminin yürürlüğe girmesine yönelik çalışmalar ile şu anda yürürlükte olan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ve ilgili diğer kanunlar çerçevesinde Kamu Denetçiliği Kurumu ve uygulamalarına ilişkin açıklamalar ve tespitlerde bulunacağız.

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun dünya genelinde uygulamasına bakıldığında, ombudsmanlık kurumlarının genel olarak parlamentoya bağlı olarak oluşturulduğu görülmektedir. Ancak bu tür kurumların parlamentoya bağlı olarak oluşturulmasında, ülkelerin yasama ve yürütme ilişkileri ile hükümet ve idare ilişkilerinin uygun ortam yarattığı kabul edilebilir (Özdemir, 2015: 75).

Ülkemizde ise parlamentoya bağlı olarak oluşturulan Kurumun organik yapısı ile fonksiyonel işlevi arasındaki uyum, muğlak bir görünüme sahiptir. Bu anlamda, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun devlet organları içerisindeki ayrıma karşılık gelen yönü ile işlevsel açıdan olması gereken konumuna ilişkin bir tespitin yapılması gerekmektedir (Özdemir, 2015: 75).

Türkiye’de amaçları, işlevleri ya da yapısı itibariyle Ombudsman kurumuna bazı bakımlardan benzeyen, ancak farklılıklar da gösteren bir takım kurum ve kuruluşların mevcut olduğunu ve bu kurumlardan bazıları ile Kamu Denetçiliği Kurumu’nu benzerliklerinin yanında farklılıklarına da vurgu yaparak aşağıda ilgili başlık altında inceleme ve açıklamalarda bulunacağız.

Türkiye’de doğrudan Ombudsman kurumunun kurulmasına yönelik ilk girişimin Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında yer alan “uyuşmazlıkları yargı önüne gelmeden çözümlenecek yetkilerle donatılmış bir “Devlet Avukatlık Kurumu” kurulması şeklinde karşımıza çıktığı söylenebilir. Yine, 1982 Anayasasının hazırlık aşaması sırasında Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi ve Siyasal Bilgiler Fakültesi öğretim üyeleri tarafından hazırlanan “Gerekçeli Anayasa Önerisinde de bir “Kamu Denetçiliği Kurumu” oluşturulmasına yönelik öneriye yer verilmiştir. (Baykal, 2013: 114).

Yukarıda izah edilen gerekçeli anayasa önerisi ve devamında TÜSİAD Ombudsmanlık Raporu, Kamu Yönetimi Araştırması Genel Raporu ve en önemlisi de kalkınma planlarında ve Avrupa Birliği açısından ombudsmanlık kurumuna ilişkin ifadeler ve taslak metinler hakkında irdeleme ve açıklamalarda bulunacağız. Tüm bu çalışmaların somut hale bürünmesi tarafından da bakarak yasama faaliyetleri ve kanunlaştırma hareketlerini de inceleyeceğiz.

3.1. Gerekçeli Anayasa Önerisinde Ombudsmanlık Kurumu

Ombudsmanla ilgili çalışmaların dikkate değer ilk örneklerinden birisini “Gerekçeli Anayasa Önerisinde görmekteyiz. Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi ve Siyasal Bilgiler Fakültesi öğretim üyelerinin birlikte hazırladıkları bu eserde alternatif bir anayasa önerilmiş ve anayasa maddeleri gerekçeleriyle birlikte yazılmıştır. Bu Anayasa Önerisinin 114/a ve 114/b maddeleri kamu kurumlarının denetiminden ve bu iş için bir “Kamu Denetçileri Kurumu”nun teşkil edilmesinden bahsetmektedir (Özden, 2010: 144).

Gerekçeli Anayasa Önerisinin 114/a maddesi; “Bütün yönetsel işlemlerde gerekçe gösterilmesi ve bu işlemlere karşı başvuru yollarının belirtilmesi zorunluluğunu, yasa ile

aksi öngörülmemişse yönetimin elindeki bilgi ve belgelerin halka açık olduğunu, hak arama özgürlüğünü sınırlayacak nitelikte gizlilik konulamayacağını” ifade etmektedir.

Mezkûr eserde, 114/b maddesi ise; “Kamu Denetçileri Kurulu’ndan bahsedilmektedir. Kurul, 5 kişiden oluşacaktır. Cumhurbaşkanı, TBMM, Danıştay, Sayıştay, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu ile Türkiye Barolar Birliği’nin ayrı ayrı göstereceği ikişer adaydan birini 5 yıllık bir süre için atayacaktır. Kamu Denetçileri Kurulu, vatandaşların dilek ve şikâyetlerini inceleyerek temel hak ve özgürlüklerin gerçekleşmesi gözetecektir. Bu kurul her yıl ve gerek gördükçe çalışmaları ile ilgili olarak TBMM’ne ve Cumhurbaşkanına rapor verir. Bu raporlar resmi gazetede yayınlanır (Gerekçeli Anayasa Önerisi (1982), AÜSBF Yayınları, Ankara, s. 137-138).

Anayasal bir statüde düzenlenmek istenen Kamu Denetçileri Kurulu, Türkiye’de ombudsman oluşturma çabaları içinde en önemli somut önerilerden birisi olmasına rağmen, Anayasa yapıcılar tarafından o dönemin şartları içerisinde uygun görülmemiştir (Ünal, 2014: 154).

Bu öneri aslında devlet yapısında reform niteliğinde bir öneridir. Çünkü Kamu Denetçileri Kurulu teklifi ile yeni bir yönetim anlayışı önerilmektedir. Bu teklif, mutedir ve emreden devlet anlayışından müşteri odaklı devlet anlayışına, bir iyi yönetim (good governance) anlayışına geçiş için zamanın geldiğini belirten bir tekliftir. Ancak Anayasa yapıcılar tarafından bu teklif dikkate alınmamış, onun yerine genel kapsamlı bir denetim kurulu olarak Devlet Denetleme Kurulu anayasal bir kurul haline getirilmiştir (Özden, 2010: 145).

Dönemin şartları içerisinde, Kamu Denetçiliği Kurumu’nun kurulması, belki de kurumun tam anlamıyla bir ombudsmanlık görevini yürütebileceğinden emin olunmadığı için mezkûr Anayasa önerisi kabul edilmemiş olabilir. O dönemin koşullarında ombudsmanlık kurumunun işler bir vaziyette çalışması, hayal gibi görünebilir. Ancak günümüzde, Türkiye, insan hakları alanında büyük gayret sarf etmiş ve mevcut alt yapısı ile artık, devlet vatandaşına hesap verir hale geldiği kanaatlerimiz ile Kamu Denetçiliği Kurumu’nun hayalden bir adım ötede gerçekleştiğini söyleyebiliyoruz.

Prof. Dr. Zeki B. Avşar'a göre: Türkiye'de ombudsmanın olabirliği konusunda karşımıza iki konu çıkmaktadır: Hemen mi, yoksa altyapıyı oluşturduktan sonra mı?

"Hemen ombudsman kurulmalı." diyenlerin görüşleri gayet açıktır. Bir hazırlık aşamasına gerek yoktur. Olsa olsa, halkın bu kurumun önemini benimsemesi, kavraması açısından bilgilendirme çalışmalarına gidilmeli ve alt yapılanma lazımsa o da bu süre içerisinde ele alınmalıdır.

"Altyapı oluşturulsun" diyenler ise, idari yargı sistemi uygulanan ölkemizde öncelikle ombudsmanın anayasal bir kuruluş olarak ortaya çıkarılmasının önemine işaret etmektedirler (Avşar, 2012: 249).

İşte mezkûr Anayasa Önerisini kabul etmeyen zihniyetin en meşrulaştırılmış halini, Avşar'ın ikinci sorusuna ilişkin cevaba dayandırmak en iyiniyetli temennilerimizdir. Böylesine açık ve net bir şekilde taslak hale getirilmiş ombudsmanlık kurumun teşkilatlandırılmasının önüne çıkabilecek en iyiniyetli engel: altyapının oluşmasını beklemek fikri olduğu kanaatindeyiz.

3.2. Türkiye İşadamları ve Sanayiciler Derneği (TÜSİAD) Ombudsmanlık Raporu

Raporda, ombudsman kurumunun oluşması, devlette bir toplam kalite kurumu oluşması olarak nitelendirilmektedir (Tutal, 2014: 170).

Mukayeseli hukukta ombudsmanlık uygulamaları göz önüne alınarak dikkat edilmesi gerekli önemli hususlar belirlenmiştir. Bunlar, ombudsmanın pozisyonu ve fonksiyonlarının ayrı bir kanun ile belirtilmesi, arkasında parlamentonun desteğinin bulunması, politik olarak tarafsız olması, kararlarında bağımsız olması, kamu kurumlarının ombudsman ile işbirliği içine olmaları, her açıdan yüksek standartlara sahip olması, masrafsızca, kolayca ve doğrudan ulaşılabilmesi, ombudsmanın her başvuru ile tek tek ilgilenmesi ve medya ile aktif bir ilişkisi bulunmasıdır (Tutal, 2014: 170; TÜSİAD, 1997: 62).

Yukarıda görüldüğu üzere, TÜSİAD raporundaki ombudsmanlık kurumu açıklamaları ile bugün faal olan Kamu Denetçiliği Kurumu arasında pek bir fark yoktur. Mezkûr raporda da belirtildiği üzere, Kamu Denetçiliği Kurumu için 6328 sayılı Kanun

yürürlüğe girmiş, işbu kanun ile başdenetçi ve denetçilere ilişkin hükümler yer almakta, Kurum ve Kurum'daki başdenetçi ile denetçilerin politik anlamda bağımsızlığı da yine mezkûr kanun ile hüküm altına alınmış, masrafsız ve ulaşılabilir başvuru yönetimlerine sahip, her başvuru ile dikkat ve özenle ilgilenilmesi, kamuoyuna önemli kararların sunulması gibi fonksiyonlar ile TÛSİAD raporunda öngörülen ombudsmanlık kurumun da ötesinde bir Kamu Denetçiliği Kurumu, bugün hizmet vermektedir.

3.3. KAYA Raporunda Ombudsmanlık (Kamu Yönetimi Araştırması Genel Raporu – 1991)

Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü tarafından gerçekleştirilen Kamu Yönetimi Araştırması, yönetim sistemimizi geliştirmek üzere bugüne kadar yapılmış olan çalışmaları ve bunların uygulanma durumları ile var olan sorunlarının saptanmasını ve yönetimde yapılması gerekli yeni düzenlemeleri ortaya koymayı amaçlamaktadır (Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor).

Söz konusu raporda, “Kamu yönetim sisteminin toplumun gereksinimlerini karşılamada etkin bir araç durumuna dönüştürülebilmesinin başlıca koşullarından birisi, sistemin, gelişen ve değişen koşullara ayak uydurmasını sağlayıcı yönde sürekli yenilenmesidir” ifadeleri ile giriş yapılmıştır ki bu da raporun niyetinin değişen ve gelişen dünyada, ülkemizdeki kamu yönetimi sisteminin parçası olan kurum ve kuruluşların da bu gelişmenin dışında kalmaması için bir takım tasarı ve taslaklar sunulmaktadır. İşte kurulması tavsiye edilen bu kurum ve kuruluşlar arasında ombudsmanlık kurumuna da yer verilmiştir. Şöyle ki; “Öneriler” başlığı altında, 7’nci maddede, “Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığının görev alanı daraltılarak yeniden düzenlenmelidir. Bu çerçevede anılan kurul başkanlığının ilgi alanı, Başbakanlık merkez teşkilatı ve bağlı kuruluşları ile sınırlandırılmalıdır. Devlet Denetleme Kurulunun da bir kamu denetçisi (ombudsman) olarak işlev görmesini sağlayacak yasal düzenlemelere gidilmelidir.” ifadelerine yer almaktadır.

Bu raporda açıkça bir ombudsman talebi dile getirilmekte, ancak en baştan bir kurum oluşturmaktansa, mevcut bir denetleme kurulu olan Devlet Denetleme Kurulunun bazı yasal düzenlemeler yapılarak bir Kamu Denetçiliği Kurumuna dönüştürülmesi tavsiye edilmektedir (Özden, 2010: 148).

Başbakanlık Teftiş Kurulu'nun bugünkü durumuna bakıldığında, Başbakanın emri ve onayı üzerine, bütün kamu kurum ve kuruluşlarıyla, kamu iktisadi teşebbüslerinde teftişin etkin bir şekilde yürütülmesi hususunda genel prensipleri tespit etmek ve personelin verimli çalışmasını teşvik edici teftiş sistemini geliştirme ve bu görevin türevi niteliğine diğer görev ve yetkileri haiz bir teşkilatlanma yapısına sahiptir.

Anayasa'nın 112'nci maddesinin Başbakana yüklediği diğer Bakanların iş ve işlemlerinin denetim ve gözetimi ile sorumlu olma fonksiyonunu fiilen yerine getiren birim olan Teftiş Kurulu 1984 yılında kurulmuş olup; Başbakanlık Müfettişleri görevlerini Başbakanın emri ve onayı üzerine Başbakan adına ifa etmektedirler. Başbakanlık Teftiş Kurulu kuruluşundan bu yana, teftiş ve soruşturma konularında zaman kaybının önlenmesi, takibin çabuklaştırılması, kamu hizmetlerinin etkin bir şekilde yerine getirilmesi konularında önemli bir idari boşluğu doldurmaktadır (Başbakanlık Teftiş Kurulu web sayfası). Başbakanlık Teftiş Kurulu hakkına detaylı açıklamalarımızı, yönetsel denetim başlığı altına dış denetim kurumları olarak yapmış bulunmaktayız.

KAYA Raporu'nda Devlet Denetleme Kurulu'nun (Kurumu'nun) ombudsmanlık faaliyeti verebilecek bir teşkilatlanmaya büründürülmesi tavsiye ve tespitlerinin altında yatan sebep her ne kadar raporda ifade edilmemişse de, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi ve Siyasal Bilgiler Fakültesi öğretim üyelerinin birlikte hazırladıkları "Gerekçeli Anayasa Önerisi"nin 114/a ve 114/b maddelerinde yer alan "Kamu Denetçileri Kurumu"nun kabul görmeyerek yerine Devlet Denetleme Kurulu Kurumu'nun teşkil edilmesi olduğu kanaatindeyiz.

3.4. Kalkınma Planlarında Kamu Denetçiliği Kurumu

Ombudsmanlık kurumunun oluşturulmasına yönelik somut önerilerin Kalkınma Planlarında ve programlarda yer alması ile kurumun oluşturulması çabası devlet politikası haline getirilmiştir. Kalkınma planları içerisinde ombudsman oluşturulması ile ilgili hedefe ilk olarak yer veren, Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı olmuştur (Ünal, 2014: 154).

Tam anlamıyla ombudsmanlık kurumu çeşitli terminolojik kurum isimleriyle (ombudsmanlık kurumu veya kamu denetçi kurumu gibi) ilk önerilerden biri de

Kalkınma Planları içerisinde yer alan program ve planlardır. Bu itibarla Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı ile başlayan bu öneriler hakkında aşağıda kısaca tespitlerde bulunacağız.

Türkiye’de doğrudan Ombudsman kurumunun kurulmasına yönelik ilk girişimin Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında yer alan “uyuşmazlıkları yargı önüne gelmeden çözümleyecek yetkilerle donatılmış bir (Devlet Avukatlığı Kurumu) kurulması şeklinde karşımıza çıktığı söylenebilir (Baykal, 2013: 114; Yağmurlu, 2009: 484).

Nitekim Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında yer alan Devlet Avukatlığı Kurumu oluşturma plan ve programı, Plan süresince teşkilatlandırılmamış olup; Beşinci ve Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planlarında da bundan söz edilmemiştir.

Yine, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında Ombudsman Kurumu ile ilgili bir hedef belirlenmekte ve “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 ve Avrupa Birliğinin kendi bünyesinde ve üye ülkelerin çoğunda da bulunan, halkın şikâyetleriyle ilgilenen bir Kamu Denetçisi (Ombudsman) sisteminin Türkiye’de de kurulması sağlanacaktır” ifadesi yer almaktadır (Baykal, 2013: 115; Yağmurlu, 2009: 95).

Ombudsmanlık kurumunu oluşturma hedefi, 1995 yılında gerçekleşen Gümrük Birliğinin oluşturduğu heyecanla, Avrupa Birliği’ne üyelik umudunun tekrar canlandığı bir ortamda hazırlanan ve öngörülerini AB’ye uyumu diğer alanlarda olduğu gibi kurumsal anlama da hedefine kilitleyen Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında tekrar yer almıştır (Ünal, 2014: 155; Sezen, 2001: 84).

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planına uygun olarak, 1998 Yılı Programında da, Kamu Denetçisi (ombudsman) sisteminin yapısı, statüsü ve çalışma esaslarının belirlenmesine ilişkin çalışmalara başlanarak, mevzuatın oluşturulması hedefler arasında yer almıştır (Ünal, 2014: 155).

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planının hedefleri arasında da Ombudsman Kurumu yer almıştır. Kullanılan ifadeler bir önceki Kalkınma Planı ile benzerlik göstermektedir.

Buna göre, “Kamu yönetimi-vatandaş ilişkilerinde karşılaşılan uyuşmazlıkların etkin ve hızlı bir şekilde çözümü amacıyla, halkın şikâyetleriyle ilgili konulara, yönetimi denetleyen ama yönetime bağlı olmayan bir Kamu Denetçisi (Ombudsman) sistemi kurulacaktır. Bu çerçevede, gerekli altyapının oluşturulmasına ve sistemin istisnasız tüm idari işlem ve eylemleri kapsamına önem verilecektir.” (Baykal, 2013: 115; Yağmurlu, 2009: 95).

Ancak, yeni ama işlevsiz bir bürokratik kurumun daha oluşturulmaması için gerekli altyapının oluşturulması ve sistemin istisnasız tüm kurumları kapsamına alması gerektiği de raporda vurgulanmıştır (Ünal, 2014: 155).

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planında da “Kamu Denetçisi (ombudsman) sistemi” kurulması öngörülmüş, 55. ve 59. hükümetler döneminde kamu denetçiliği konusunda çalışmalar yapılmış ve 2006 yılında ilk kez bu konuda kanun çıkarılmıştır (Tutal, 2014: 167).

Dokuzuncu Kalkınma Planının Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Komisyonu Raporunda ise, Katılımcılığın Geliştirilmesine Yönelik Öncelikler ve Tedbirler başlığında kamu denetçiliği kurumunun bir an önce hayata geçirilmesi gereğine dikkat çekilmiştir (Baykal, 2013: 115; Yağmurlu, 2009: 95).

Onuncu Kalkınma Planında ise, “Adalet” başlığı altında durum analizi olarak Kamu Denetçiliği Kurumu ile ilgili olarak, “12 Eylül 2010 tarihinde yapılan halk oylamasıyla Anayasanın ilgili hükümlerinde değişikliğe gidilerek kamu hizmeti görevlileriyle ilgili tüm disiplin cezaları yargı denetimi kapsamına alınmış, idarenin iyi işleyişini sağlamak ve idari yargının iş yükünü azaltmak için Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmuştur. Adalet ve yargı hizmetlerini iyileştirmek, etkin ve etkili kılmak, temel hak ve özgürlükleri güçlendirmek üzere dört yargı paketi kanunlaşmıştır.” ifadeleri yer almaktadır.

3.5. Avrupa Birliği ve Kamu Denetçiliği Kurumu

Avrupa Birliği Bakanlığı temsilcileri tarafından 2008 yılı Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı’nda siyasi kriterlerin yerine getirilmesi kapsamında işlevsel bir kamu denetçiliği kurumu kurulacağı ifade edilmiş, yine Ulusal Programın 23’üncü fasıl “Yargı ve Temel Haklar” bölümü altında

kamu denetçiliği kurumu kurulması bir tedbir olarak “Yargının Verimliliği, Etkinliği ve İşlevselliğinin Arttırılması” başlığında yer almış ve bir öncelik olarak değerlendirilmiş olup, Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan ilerleme raporlarında da ombudsmanlık sisteminin bulunmayışının bir eksiklik olarak belirtildiği dile getirilmiştir. Ayrıca, 2008 yılında kabul edilen Katılım Ortaklığı Belgesi’nde kısa dönem öncelikler arasında, “tam işlevsel bir kamu denetçiliği sisteminin kurulmasına yönelik düzenlemelerin yapılması” hedefi yer almıştır (Tutal, 2014: 168).

Avrupa Birliği her ne kadar müzakere süreci kapsamına 23. Faslın açılış kriterlerini resmen kararlaştırarak Türkiye’ye iletmemiş olsa da, bu alanda tüm aday ülkelere yönelik beklentiler arasında insan hakları, demokrasi ve hukukun üstünlüğünü teminat altına almaya yardımcı bir Ombudsman sisteminin kurulmasının da yer aldığı göz önünde bulundurulduğunda Türkiye’den de benzer bir talebin varlığı sonucuna ulaşılması güç değildir. Nitekim resmi olarak ilgili Faslın açılış kriterleri arasında yer alıp almadığından bağımsız olarak bu alanda Güçlendirilmiş Katılım Öncesi Stratejinin temel unsurları olan Katılım Ortaklığı, Ulusal Program ve İlerleme Raporu gibi belgelerde de AB’nin Türkiye’den Ombudsman sisteminin hayata geçirilmesini talep ettiği, Türkiye’nin de bu talebe olumlu yaklaşarak bunu gerçekleştirme taahhüdünde bulunduğu görülmektedir (Baykal, 2013: 125).

AB üyeliğine aday olan ülkelerin, Kopenhag kriterlerine uyum düzeyi ve bu çerçevede benimsenmesi gereken düzenleme ve kurulması gereken yapılanmalarla ilgili uygulamadaki durumun değerlendirilmesi, üyelik gerçekleşene kadar her yıl Avrupa Komisyonu tarafından yayınlanan İlerleme Raporları ile takip edilmektedir. 1998 yılından bu yana Türkiye için İlerleme Raporları çıkmakta olup ilk raporla birlikte Türkiye’ye Ombudsman sisteminin kurulmasına yönelik talep ve beklentilerin ve durum tespitinin ortaya konduğu görülmektedir (Baykal, 2013: 126).

Avrupa Birliği İlerleme Raporları gözünden de Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu’nun kurulmasına ilişkin tespitlere de bakarak Kurumun kurulmasındaki itici güç olma (kurulmasını sağlama ve destekleme) faaliyetlerini görebiliriz. Bu açıdan bakıldığında son olarak tanzim edilmiş bulunan 2014 Yılı İlerleme Raporu’nda, “Sonuç olarak, Kamu Denetçiliği Kurumunun çalışmaları vatandaşların temel haklar konusunda farkındalığının artmasına katkı sağlamıştır. Kamu Denetçiliği Kurumu, toplanma

özgürlüğü ve kolluk görevlilerinin orantısız güç kullanımının engellenmesi gibi önemli konularda Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi kararları doğrultusunda tavsiye kararları almıştır. Kurumun, proaktif şekilde farkındalık artırma çalışmalarına katkıda bulunması ve sivil toplumun Kuruma duyduğu güveni pekiştirmeye devam etmesi gerekmektedir. Kurumun, re'sen girişimde bulunma ve yerinde inceleme yapma hakkının sağlanması için çalışmalar yapılması gerekmektedir. Tavsiye kararlarının, TBMM'de takibinin yanı sıra kamu idaresi tarafından da yeterli takibin yapılabilmesi amacıyla tedbirler alınmalıdır.” ifadeleri yer almaktadır (Türkiye 2014 Yılı İlerleme Raporu, Avrupa Komisyonu, 2014: 11).

Mezkûr raporda da görüldüğü üzere, Kamu Denetçiliği Kurumu için gayet müspet tespitler yer almaktadır. Kurum'a yüklenen yükümlülük ise, farkındalık faaliyetlerine devam etmesi, re'sen girişimlerde bulunma ve yerinde inceleme yapma fonksiyonlarının da ikmal edilmesidir. Aynı zamanda idare tarafından da tavsiye, kararlarının takibi amacıyla tedbirler alınması gerektiği ifade edilmiştir. Kanaatimizce, Kurum, gayet başarılı işlere imza atmakta ve bundan sonra yapılması gereken, Kurum'un bu yükselişini hiç kesmeden hizmet vermeye devam etmesi ve daha etkili çalışabilmesi için gerekli tedbirlerin alınmasıdır.

3.6. Kamu Denetçiliği Kurumu İçin Yasama Faaliyetleri (Hukuki Çalışmalar)

Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumu'nun teşkili adına kanun ile kurum teşkili sağlanmak üzere hareket edilmiştir; ancak Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilen bu kanun sonrasında Anayasa Mahkemesi'nin mezkûr iptal kararı da dikkate alınarak yeni bir kanunlaştırma çalışmasına başlanmış olup; bugün gelinen aşamada Anayasa'nın 74'üncü maddesine dayanılarak 6328 sayılı Yasa ile Kamu Denetçiliği Kurumu teşkilli sağlanmıştır. Söz konusu kanunlaştırma çalışmalarını aşağıda irdeleneceğiz.

3.6.1. 5548 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ve Anayasa Mahkemesi Tarafından İptali

Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kurulması amacıyla, 28/09/2006 Tarih ve 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu çıkarılmıştır. Anayasa Mahkemesi önce 27/10/2006 Tarih ve 2006/140 Esas, 2006/33 Karar (YD) sayılı kararıyla bu kanunun

yürürlüğünü durdurmuş, daha sonra da 25/12/2008 Tarih ve 2006/140 Esas, 2008/185 Karar sayılı kararıyla da söz konusu Kanunu tamamen iptal etmiştir.

Birçok ülke uygulamasına ombudsmanlık kurumları yürürlükte iken, böyle bir kurumun Türkiye’de teşkil edilmesinde kanaatimizce Anayasa’ya aykırı bir tarafı yokken iptal kararı verilmesi hukuka aykırılık teşkil etmektedir.

Ülkemizde Ombudsmanlık Kurumu, 59’uncu hükümet döneminde 5521 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun tasarısı ile ileri sürülmüş olup; 5521 sayılı yasa TBMM’de kabul edilerek Cumhurbaşkanına gönderilmiş, Cumhurbaşkanı da bazı maddeleri tekrar görüşülmek üzere kanunu meclise geri göndermiştir. Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu 5548 sayılı Kanun ile mecliste tekrar kabul edilerek Cumhurbaşkanlığına gönderilmiş olup; bu itibarla Cumhurbaşkanı ve Ana muhalefet Partisi tarafından, Kanun’un tümünün iptali istemiyle Anayasa Mahkemesi’nde iptal isteminde bulunulmuştur.

Anayasa Mahkemesi mezkûr kararında Anayasa’nın 123’üncü maddesine göre idari teşkilat içine merkezi idare veya yerinden yönetim kuruluşları arasında yer alması gereken bir kurumun, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına aykırı olarak “İdare” dışında kurulması ve “Yasama”ya bağlanmasının olanaklı olmadığı belirtilmiştir (Tutal, 2014: 178).

Anayasa Mahkemesi’nin bu gerekçesini de kabule imkân yoktur. Yasama organına bir kamu kurumu veya kuruluşu kurma yetkisi veren hükmün, "idare"ye ilişkin 123’üncü maddede yer alması, TBMM’nin idare dışında bir kamu kurumu kuramayacağı anlamına gelmez. Anayasa’nın hiçbir yerinde bunu yasaklayıcı bir hüküm yoktur (Özbudun, 2009).

Yukarıda yazarın ifadelerine ek olarak, Anayasa Mahkemesi’nin varoluş amacı ve görevine değinmek isteriz. Zira Anayasa’nın 148’inci maddesi 1’inci fıkrası 1’inci cümlesi, “Anayasa Mahkemesi, kanunların, kanun hükmünde kararnamelerin ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İktüzüğünün Anayasaya şekil ve esas bakımlarından uygunluğunu denetler ve bireysel başvuruları karara bağlar.” hükmü yer almaktadır. 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun’un 3’üncü maddesinde, Mahkemenin görevleri sayılmış ve bu görevler arasında: “Kanunların, kanun hükmünde kararnamelerin, Türkiye Büyük Millet Meclisi

İçtüzüğünün veya bunların belirli madde veya hükümlerinin şekil ve esas bakımından, Anayasa değişikliklerinin ise sadece şekil açısından Anayasaya aykırılığı iddiasıyla açılan iptal davalarına bakmak” görevi yer almaktadır. Anayasanın ve 6216 sayılı Kanun’un mezkûr maddelerinde gayet açık bir şekilde, Mahkemenin, kanunların Anayasa’ya uygunluğunu; hatta 6216 sayılı Kanun’da doğrudan “...kanunların... Anayasaya aykırılığı iddiasıyla açılan iptal davalarına bakmak...” lafzı yer almaktadır. Somut olaya bakıldığında ise Özbudun’un da ifade ettiği üzere 123’üncü maddede, TBMM’nin idare dışında bir kamu kurumu kuramayacağı yasağı yer almamasına rağmen, Anayasa Mahkemesi, Anayasa’da olmayan yasağın, varmış gibi yorumlayarak maalesef yürürlükteki Anayasa’dan bir adım ötede karar istihlal etmiş bulunmaktadır.

Nihayetinde TBMM’nin herhangi bir Anayasa hükmüne aykırı olmadıkça dilediği şekilde kanun yapma yetkisi olduğu kanaatindeyiz. Zira yasama yetkisinin genelliği, Anayasaya aykırı olmamak koşulu ile her konunun kanunla düzenlenebileceğini ifade etmektedir.

Yasama yetkisinin genelliği, yürütme organı için saklı tutulmuş bir düzenleme yetkisinin bulunmadığını da gösterir. Yasama yetkisinin ilkelliği ise, yasama organının bir konuyu doğrudan ve araya başka bir işlem girmeksizin düzenleyebilmesidir. Yürütme işlemleri daima önceden konulmuş bir kanuna dayanmalı ve onun uygulamasını sağlamalıdır. Oysa kanun, sadece Anayasanın uygulamasına yönelik bir işlem olmadığı gibi Anayasaya dayanması da sorunlu değildir. Yalnız ona aykırı olmaması gerekir. Bir konuyu ilkel, yani özerk olarak düzenleme yetkisi sadece yasama organına verilmiştir (Gören, 2006: 162; Özbudun, 2000: 191).

Yukarıda yazarın gayet açık ve anlaşılır bir şekilde ifade ettiği üzere, yasama organı, bir konuyu kanunla düzenleyebilmesi için yönetmeliklerin kanuna dayanmasına benzer bir şekilde yürürlüğe girecek kanunun da anayasaya dayanması beklenemez. Sadece söz konusu kanunun, anayasaya aykırı olmaması referans alınmalıdır. Anayasa Mahkemesi’nin de görevi kanunların Anayasa’ya aykırılığı denetlemek iken; Mahkeme, yasama organının genelliği ve ilkelliği özelliklerini çiğneyerek mezkûr kararı istihlal etmiş bulunmaktadır.

Kaldı ki Anayasa Mahkemesi iptal kararı gerekçesinde yer alan 123’üncü maddeye göre idari teşkilat dışı bir Kamu Denetçiliği Kurumu’nun, idarenin bütünlüğünü bozacak

gerekçelerle iptali de yine son derece hatalı ve talihsizdir. Zira Kamu Denetçiliği Kurumu'nun asli görevi olan denetim görevini yerine getirebilmesi için elbet idarenin dışında olmalıdır.

3.6.2. 5982 sayılı Kanun ve 2010 Halkoylaması

Anayasa Mahkemesi'nin yukarıda izah edilen iptal kararında belirtilen hususlar nazara alınarak, 5982 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un çerçeve 8'inci maddesiyle, Anayasa'nın 74'üncü maddesinde değişiklik yapılmış ve değişiklikle, TBMM'ye bağlı olarak Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kuruluşu, görevi, çalışması ve incelemesi sonucunda yapacağı işlemler ile Kamu Başdenetçisi ve kamu denetçilerinin nitelikleri, seçimi ve özlük haklarına ilişkin usul ve esasları kanunla düzenleneceği öngörülmüştür. Mezkur Anayasa değişikliği, 12/09/2010 tarihinde yapılan halkoylaması ile kabul edilmiştir.

Kamu Denetçiliği Kurumu, kurulmasına Anayasal dayanak sağlayan 5982 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un ilgili maddesinin iptali istemiyle açılan davada Anayasa Mahkemesi Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmasında ve Kurum'un TBMM'ye bağlanmasında Anayasa'ya aykırılık görmemiştir.

Anayasa Mahkemesi, yukarıda detayları ile izah ettiğimiz ve eleştirdiğimiz 25/12/2008 Tarih ve 2006/140 Esas, 2008/185 Karar sayılı kararıyla Kamu Denetçiliği Kurumu'na ilişkin kanunu tamamen iptal etmişse de; Anayasa'da 2010 yılında yapılan değişiklik ile ilgili kararında Kurum'un TBMM'ye bağlı olması ve diğer statü ve özelliklerine ilişkin bir aykırılık olmadığı ifadelerine kararında yer vermiştir. Anayasa'nın 74'üncü maddesindeki değişiklik sonucunda bugün yürürlükte ve faal olan Kamu Denetçiliği Kurumu 6328 sayılı Kanun ile kurulmuştur.

3.6.3. 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu

Kamu Denetçiliği Kurumu, Türk kamu yönetimi sisteminde yeni bir kurum olarak 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile kurulmuştur. 6328 sayılı Kanun yürürlüğe girmeden önceki dönemde yaşanan hukuk çalışmaları yukarıda genel hatları ve tespitlerimiz ile izah edildi. 6328 sayılı Kanun'dan önceki en somut kanunlaştırma çalışması olan 5548 sayılı Kanun'un anayasam Mahkemesi tarafından iptal edilmiş ve

iptal kararı içeriğinde eleştiriye açık bir gerekçeye yer verilmiştir. Yine 5548 sayılı Kanun'dan başka yine en önemli somut adımlardan biri olan Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi ve Siyasal Bilgiler Fakültesi öğretim üyelerinin birlikte hazırladıkları "Gerekçeli Anayasa Önerisi"nin 114/a ve 114/b maddelerinde gördük. Bu maddelerde, kamu kurumlarının denetiminden ve bu iş için bir "Kamu Denetçileri Kurumu"nun teşkil edilmesinden bahsetmektedir. Tüm bu yaşanan kronoloji sonucunda Kamu Denetçiliği Kurumu teşkil edilmiştir.

BÖLÜM 4: KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU

Kamu yönetiminin Dünyada ve ülkemizdeki değişme ve gelişmelere paralel olarak yeniden yapılandırılması ihtiyacı, her geçen gün artarak devam etmektedir. Bu nedenle, kamu hizmetleriyle ilgili Devlet görevlerinin yeniden değerlendirilmesi ve halkın idareden kaynaklanan şikâyetlerini en aza indirecek bir yönetim anlayışının yerleştirilmesi zorunluluk arz etmektedir (TBMM Kamu Denetçiliği Kanunu Genel Gerekçesi).

6328 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesinde, "Bu Kanunda belirtilen görevleri yerine getirmek amacıyla, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı, kamu tüzel kişiliğini haiz, özel bütçeli ve merkezi Ankara'da bulunan Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmuştur. Kurum, Başdenetçilik ve Genel Sekreterlikten oluşur. Kurumda, bir Başdenetçi ve beş denetçi ile Genel Sekreter ve diğer personel görev yapar. Kurum, gerekli gördüğü yerlerde büro açabilir." hükmü öngörülmüştür.

İdareye sadece önerilerde bulunabilen ve elinde başkaca herhangi bir gücü bulunmayan böyle bir Kurum'un istenilen sonuçları doğurabilmesi bakımından arkasında halkın iradesinin tecelli ettiği TBMM'nin yer alması gerekir. Aksi halde Kurum işlevsiz kalacaktır. Kurum'un arkasında TBMM'nin gücünün olduğunu hisseden idare, Kurum'un önerilerini dikkate alacak ve yerine getirecektir. Başdenetçi ve denetçilerin TBMM Genel Kurul'unda yemin etmelerinin öngörülmesi de TBMM'nin desteğinin kamuoyuna ifadesinin bir aracı olarak kullanılmıştır. Kaldı ki, ombudsmanlık sisteminin dünyadaki uygulamalarına bakıldığında; ombudsmanların idareye sadece önerilerde bulunabildikleri, bunların seçiminin büyük bir çoğunlukla parlamentoda yapıldığı, bu sebeple parlamento ve halk desteğine sahip olduğu bilinen ombudsmanların önerilerinin tamamına yakınının idare tarafından yerine getirildiği görülmektedir (Tutal, 2014: 187).

Yukarıda yazarın görüşlerine katılmakla birlikte, Kamu Denetçiliği Kurumu Başdenetçisi, halkın iradesinin bir yansıması olarak TBMM içerisine yüksek bir çoğunluk ile seçilecektir.

İdarenin hesap verilebilirliğinin de artırılması amacı güden ve Anayasa 125'inci maddesi gereğince idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık olduğu ve yargı yetkisinin, idarî eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile

sınırlı olduğu hükmüne yer verilmiş olması nedeniyle, Kamu Denetçiliği Kurumu'nda hukuka uygunluk denetimi yanı sıra yerindelik denetimine de imkân verilmesi amacıyla teşkil edilen Kamu Denetçiliği Kurumu'na ilişkin önemli açıklama ve tespitlerimiz aşağıda yer almaktadır.

4.1. 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kanunu'nun Amacı

6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kanunu 1'inci maddesinde, “Bu Kanunun amacı; kamu hizmetlerinin işleyişinde bağımsız ve etkin bir şikâyet mekanizması oluşturmak suretiyle, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmak üzere Kamu Denetçiliği Kurumunu oluşturmaktır.” hükmü yer almaktadır.

Bugün için Türkiye'de kamu yönetiminin mevcut durumuna ilişkin olarak her ne kadar yapılan reform çalışmaları neticesinde oldukça ilerleme sağlanmış olsa da; kamu kurumlarının hantal yapıları, karar alma süreçlerindeki yavaşlık, yetki ve sorumluluk dengesinin iyi sağlanmamış olması, engelleyici bürokratik zihniyet, yönetim-siyaset dengesinin kurulmamış olması gibi nedenlerle idarenin öncü olmak yerine toplumsal gelişmelerin ve değişimin önünü tıkadığı şeklinde eleştiriler görülmektedir. Bu ve benzeri nedenlerin etkisiyle idarenin amaçlarında, görevlerinde, görevlerin bölüşümünde, örgüt yapısında, personel sisteminde, kaynaklarında ve bu kaynakların kullanılış biçiminde; mevzuatında ve halkla ilişkiler sisteminde mevcut aksaklıkları, bozuklukları ve eksiklikleri düzeltme amacı güden mekanizmalar geliştirilmektedir (Tutal, 2014: 187).

Yargı yolunun da artık fazla masraf ve vakit gerektirmesi nedeniyle, hak ve menfaatlerinin zarar gördüğü iddiasında bulunan herkes, masrafsız ve yargılamalar gibi de karar istihsal edilmesi uzun zaman almayan başvuru yolu olarak Kamu Denetçiliği Kurumu'na başvurabileceklerdir.

Kanun gerekçesinde ise, “Kamu hizmetlerinde kalitenin artırılmasına yönelik bağımsız ve etkin şikâyet mekanizması oluşturmak suretiyle, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde

bulunmak üzere Kamu Denetçiliği Kurumunun oluşturulması, Kanunun amacı olarak ifade edilmektedir.” ifadeleri yer almaktadır.

Gerekçe metnini de inceledikten sonra, Kamu Denetçiliği Kurumu için; özel hukuk tüzel kişisi ticari şirketlerde veya diğer kuruluşlarda müşteri hakları ve memnuniyetinin düşmemesi için halkla ilişkiler gibi teşkilatlanmalar görüldüğü gibi, idare için de yönetilenlerin hakları ve memnuniyetini uğruna yönetim kalitesinin yükseltilmesine yönelik hizmet veren bir kuruluş olduğu görüşlerimizi beyan edebiliriz.

Kurum’a yapılacak başvuruların usul ve esasları ile Kurum’un çalışma usul ve esasları için 6328 sayılı Kanun’a dayanarak Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik yürürlüğe konulmuştur. Söz konusu Yönetmeliği’n 1’inci maddesinde, “...kamu hizmetlerinin işleyişinde bağımsız ve etkin bir şikâyet mekanizması oluşturmak amacıyla idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden ve iyi yönetim ilkelerini gözeterek incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmak üzere kurulan Kamu Denetçiliği Kurumuna gerçek ve tüzel kişiler tarafından yapılacak şikâyet başvurularının usul ve esasları ile Kamu Denetçiliği Kurumunun çalışma usul ve esaslarını kapsar.” hükmü öngörülmüştür. 6328 sayılı Kanun’un nazara aldığımız gibi söz konusu Yönetmelik de nazara alıp, inceleme ve tespitlerimizi bu itibarla yapacağız.

4.2. Başdenetçi ve Denetçiler

4.2.1. Başdenetçi Ve Denetçilerin Seçim Usulleri

Anayasa’nın 74’üncü maddesinde, “Kamu Başdenetçisi Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından gizli oyla dört yıl için seçilir. İlk iki oylamada üye tamsayısının üçte iki ve üçüncü oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğu aranır. Üçüncü oylamada salt çoğunluk sağlanamazsa, bu oylamada en çok oy alan iki aday için dördüncü oylama yapılır; dördüncü oylamada en fazla oy alan aday seçilmiş olur. Bu maddede sayılan hakların kullanılma biçimi, Kamu Denetçiliği Kurumunun kuruluşu, görevi, çalışması, inceleme sonucunda yapacağı işlemler ile Kamu Başdenetçisi ve kamu denetçilerinin nitelikleri, seçimi ve özlük haklarına ilişkin usul ve esaslar kanunla düzenlenir.” hükmü öngörülmüştür.

Anayasa'nın söz konusu hükmünde öngörülen "Başdenetçi" seçim usulünde yer alan oy nisapları, TBMM Başkanı seçim nisaplarına benzemektedir. Görüldüğü üzere, "Başdenetçi" seçimi için öngörülen çoğunluk sayısı epeyce fazladır. Bunun altında yatan sebebin, halk iradesinin yansıması olan TBMM dolayısıyla yine halkın iradesinin ombudsmanlık kurumuna olabildiğince yansıtılması amacıdır. Zira Kamu Denetçiliği Kurumu, halkın hak ve menfaatlerinin idare tarafından zedelenmesi halinde halkın yakınmalarını dinleyecektir.

Bu hususta Özbudun'un görüşü: Başdenetçinin basit çoğunlukla seçilmesine imkân veren hükmün sakıncalı olduğu açıktır. Kamuoyu, muhtemelen, böyle bir seçimin gerekli tarafsızlığı sağlamayacağını düşünebilecek, bu da başdenetçinin halkın gözündeki saygınlığını ve prestijini olumsuz yönde etkileyecektir." (Özbudun, 2012: 38).

6328 sayılı Kanun'da 11'inci maddede Başdenetçi seçimine ilişkin hükme yer verilmiştir. Şöyle ki; Başdenetçi veya denetçilerden birinin görev süresinin bitmesinden doksan gün önce, bu görevlerin herhangi bir sebeple sona ermesi hâlinde ise sona erme tarihinden itibaren onbeş gün içinde durum, Kurum tarafından Başkanlığa bildirilir. Başkanlık tarafından ilân edilen başvuru süresi içinde, 10'uncu maddede yazılı nitelikleri taşıyanlardan, Başdenetçi veya denetçi aday adayları olmak isteyenler Başkanlığa başvuruda bulunurlar. Komisyon, Başdenetçi seçiminde başvuruda bulunan aday adayları arasından üç aday, başvuru süresinin bittiği tarihten itibaren on beş gün içinde belirleyerek Genel Kurula sunulmak üzere Başkanlığa bildirir. Genel Kurul, bildirim tarihinden itibaren on beş gün içinde, Başdenetçi seçimlerine başlar. Başdenetçi gizli oyla seçilir. Başdenetçi, üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile seçilir. Birinci oylamada bu çoğunluk sağlanamadığı takdirde ikinci oylamaya geçilir. İkinci oylamada da üye tamsayısının üçte iki çoğunluğunun oyu aranır. Bu oylamada üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu sağlanamadığı takdirde üçüncü oylamaya geçilir ve üye tamsayısının salt çoğunluğunun oyunu alan aday seçilmiş sayılır. Üçüncü oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğu sağlanamazsa, bu oylamada en çok oy alan iki aday için dördüncü oylama yapılır. Dördüncü oylamada karar yeter sayısı olmak şartıyla en fazla oy alan aday seçilmiş olur.

Mezkûr Kanun maddesinde denetçilerin seçimine ilişkin hükmü ise şöyledir: “Komisyon tarafından oluşturulacak alt komisyon, başvuruda bulunan aday adayları arasından, seçilecek denetçi sayısının üç katı kadar aday, başvuru süresinin bittiği tarihten itibaren on beş gün içinde belirler ve Komisyona sunar. Komisyon sonraki on beş gün içinde denetçi seçimlerini yapar. Denetçiler, üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile seçilir. Birinci oylamada bu çoğunluk sağlanamadığı takdirde ikinci oylamaya geçilir. İkinci oylamada da üye tamsayısının üçte iki çoğunluğunun oyu aranır. Bu oylamada üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu sağlanamadığı takdirde üçüncü oylamaya geçilir ve üye tamsayısının salt çoğunluğunun oyunu alan aday seçilmiş olur. Üçüncü oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğu sağlanamadığı takdirde en çok oy alan adaylardan, seçilecek aday sayısının iki katı kadar aday ile seçime gidilir. Dördüncü oylamada karar yeter sayısı olmak şartıyla en fazla oy alan aday seçilmiş olur. Birden fazla denetçi seçimi yapılacağı durumlarda adaylar için birleşik oy pusulası düzenlenir. Adayların adlarının karşısındaki özel yer işaretlenmek suretiyle oy kullanılır. Seçilecek denetçilerin sayısından fazla verilen oylar geçersiz sayılır. Seçimler, Kurumun Başkanlığa başvuruda bulunduğu tarihten itibaren en geç doksan gün içinde sonuçlandırılır. Bu maddede yer alan süreler, Türkiye Büyük Millet Meclisinin tatilde olması veya ara verme sırasında işlemez.”.

Söz konusu Kanun maddesine, Başdenetçi ve Denetçilerin yapacağı görevlerin önemi dikkate alınarak, seçimlerinin belirli sürede sonuçlandırılması amacıyla adaylık ve seçimde uygulanacak hükümler belirlenmektedir.

Başdenetçinin Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunca gizli oyla ve nitelikli çoğunlukla seçilmesi; Denetçilerin ise Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan Karma Komisyon tarafından nitelikli çoğunlukla seçilmesi öngörülmektedir.

Nihayetinde Başdenetçi, Genel Kurul; Denetçiler ise Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu’ndan oluşan Karma Komisyon tarafından seçilmektedir. Burada, TBMM ile Kamu Denetçiliği Kurumu arasında hiyerarşik astlık ve üstlük sınıflaması olmadığı gayet açıktır. Kamu Denetçiliği Kurumu, bağımsız ve özerk bir kurumdur.

Tüm bu seçimlerden sonra Kurum'da, bir Başkanetçi ve 5 denetçi görev yapar. Başkanetçi ve denetçilerin görev süreleri 4 yıldır. Bir dönem Başkanetçi veya denetçi olarak görev yapan bir kimse sadece bir dönem daha Başkanetçi veya denetçi seçilebilir.

4.2.2. Başkanetçi ve Denetçileri Nitelikleri

6328 sayılı Kanun'un 10'uncu maddesi hükmünde Başkanetçi ve Denetçilerin nitelikleri sayılmıştır. Şöyle ki;

Başanetçi veya denetçi seçilebilmek için aşağıdaki şartlar aranır:

- a. Türk vatandaşı olmak.
- b. Seçimin yapıldığı tarihte Başkanetçi için elli, denetçi için kırk yaşını doldurmuş olmak.
- c. Tercihen hukuk, siyasal bilgiler, iktisadi ve idarî bilimler, iktisat ve işletme fakültelerinden olmak üzere dört yıllık eğitim veren fakültelerden veya bunlara denkliği kabul edilmiş yurt içi veya yurt dışındaki yükseköğretim kurumlarından mezun olmak.
- d. Kamu kurum ve kuruluşlarında, uluslararası kuruluşlarda, sivil toplum kuruluşlarında veya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında ya da özel sektörde toplamda en az on yıl çalışmış olmak.
- e. Kamu haklarından yasaklı olmamak.
- f. Başvuru sırasında herhangi bir siyasi partiye üye olmamak.
- g. 26.09.2004 tarihli ve 5237 sayılı Türk Ceza Kanununun 53'üncü maddesinde belirtilen süreler geçmiş olsa bile kasten işlenen bir suçtan dolayı hapis cezasına ya da affa uğramış olsa veya hükmün açıklanmasının geri bırakılması kararı verilmiş olsa bile Türk Ceza Kanununun ikinci kitabının birinci kısmının bir ve ikinci bölümündeki suçlar, Devletin güvenliğine karşı suçlar, anayasal düzene ve bu düzenin işleyişine karşı suçlar, millî savunmaya karşı suçlar, Devlet sırlarına karşı suçlar ve casusluk suçları ile yabancı devletlerle olan ilişkilere karşı suçlardan veya zimmet, irtikap, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, güveni kötüye kullanma, hileli iflas, ihaleye fesat karıştırma, edimin ifasına fesat karıştırma, suçtan kaynaklanan malvarlığı değerlerini aklama veya kaçakçılık suçlarından mahkûm olmamak.

Yukarıdaki madde hükmü ile Başdenetçi veya Denetçi seçileceklerde aranacak nitelikler belirlenmektedir. Gerekçe 'ye göre yaş sınırının belirlenmesinde dünyadaki diğer emsal kanunlar göz önünde bulundurulmuştur.

Başvuru konularının çeşitliliği dikkate alınarak, Başdenetçi ve Denetçilerin dört yıllık eğitim veren fakültelerden veya bunlara denkliği kabul edilmiş yurtiçi veya yurtdışındaki yükseköğretim kurumlarından mezun olanlar arasından seçilmesi öngörülmektedir.

Meslekî bilgi ve tecrübe ihtiyacı göz önünde tutularak, kamu kurum veya kuruluşlarında veya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına kayıtlı olarak ya da özel sektörde en az on yıl çalışmış olma şartı getirilmektedir.

Maddenin (e) bendinde, siyasî parti ile ilişik kesme yönünden başvuru tarihi esas alınmak suretiyle, daha önce siyaset alanında hizmeti bulunan kişilerin adaylıklarının önlenmemesi amaçlanmakta ve aday olan kişilerin seçilme ihtimaline binaen, adaylığa başvuru tarihinden itibaren, tarafsızlığı gereği siyasî partilerle ilişkisinin kesilmesi öngörülmektedir (6328 sayılı Kanun Gerekçesi).

4.2.3. Başdenetçi ve Denetçilerin Yargılanma Usulleri

Başdenetçi ve Denetçiler hakkında ceza soruşturması ve kovuşturmasına ilişkin hüküm 6328 sayılı Kanun'un 31'inci maddesinde öngörülmüştür. Başdenetçi ve Denetçiler hakkında ceza soruşturması ve kovuşturması yapılabilmesi için TBMM Başkanı'nın izni gerekmektedir. TBMM Başkanı iznine karşı Danıştay'da itiraz edilebilir. İzin verilmesi halinde soruşturma Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı tarafından yapılır ve kamu davası, Yargıtay'da arz ve ikame edilebilir. İstihsal olunacak kararın temyiz mercii, Yargıtay Ceza Genel Kurulu'dur. Ağır ceza mahkemesinin görev alanına giren suçlara ilişkin suçüstü hali genel hükümlere tabidir.

Nitekim söz konusu yasa hükmünün, Başdenetçi ve Denetçilerin yaptıkları görevin niteliği ve önemi dikkate alınarak görevleri sebebiyle işledikleri öne sürülen suçlardan dolayı uygulanacak soruşturma ve kovuşturma usulüne ilişkin olduğunu da önemle belirtiriz.

Kanun'un 8'inci maddesine göre, Başdenetçi, denetçiler arasında iş birliğini sağlar ve bunların uyumlu çalışmasını gözetir. Denetçiler, Başdenetçi tarafından görevlendirildikleri konu veya alanlarda tek başlarına çalışır ve önerilerini Başdenetçiye sunarlar. Kurum, faaliyetlerinde elektronik ortam ve iletişim araçlarının kullanılmasını gözetir. Denetçilerin Başdenetçi tarafından görevlendirilecekleri konu veya alanlara ve aralarındaki iş bölümüne ilişkin ilkeler yönetmelikle belirlenir.

Maddeyle, Kurumun çalışma ilkeleri belirlenmektedir. Başdenetçinin Denetçiler arasında işbirliğini sağlamak ve Denetçilerin uyumlu çalışmasını gözetmekle görevli olduğu; Denetçilerin, Başdenetçi tarafından görevlendirildikleri konu veya alanlarda tek başlarına çalışmaya ve önerilerini Başdenetçiye sunmaya yetkili olduğu belirtilmektedir. Maddenin üçüncü fıkrasında, Kurumun, faaliyetlerini gerçekleştirirken elektronik ortam ve iletişim araçlarının kullanılmasını gözeteceği belirtilmekte, böylelikle, şikâyetlerin hızlı bir şekilde sonuçlandırılması öngörülmektedir. Diğer yandan, Denetçilerin Başdenetçi tarafından görevlendirilecekleri konu veya alanlara ve aralarındaki işbölümüne ilişkin ilkelerin yönetmelikle düzenleneceği belirtilmektedir (6328 sayılı Kanun Gerekçesi).

Kanun'un 13'üncü maddesinde Başdenetçinin TBMM Genel Kurul'unda denetçilerin ise Komisyon'da görevlerine başlarken "Görevimi tam bir tarafsızlık, dürüstlük, hakkaniyet ve adalet anlayışı içinde yerine getireceğime, namusum ve şerefim üzerine andiçerim." şeklinde ant içecekleri hüküm altına alınmıştır.

Maddeyle, Başdenetçi ve Denetçilerin, bağımsızlıklarını ve tarafsızlıklarını kendilerine hatırlatmak, vatandaşların da Kuruma olan güven ve saygılarını kuvvetlendirmek üzere, Başdenetçinin Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda, Denetçilerin ise Komisyonda andiçerek görevlerine başlamaları öngörülmektedir (6328 sayılı Kanun Gerekçesi).

4.2.4. Başdenetçi ve Denetçilerin Görevlerinin Sona Ermesi

6328 sayılı Kanun'un 15'inci maddesinde, Başdenetçi ile denetçilerin görevlerinin sona ermesi ve görevden alınmalarına ilişkin hükümler yer almaktadır. Söz konusu madde hükmüne göre, "Başdenetçinin veya denetçilerin 10'uncu maddede sayılan nitelikleri taşımadıklarının sonradan anlaşılması veya bu nitelikleri seçildikten sonra kaybetmeleri

hâlinde, durumun Komisyon tarafından tespit edilmesini takiben Başkanın görevinin sona ermesine Genel Kurul tarafından görüşmesiz olarak; denetçilerin görevinin sona ermesine ise Komisyon tarafından karar verilir. Seçilmeye engel bir suçtan dolayı kesin hüküm giyen veya kısıtlanan Başkan hakkındaki kesinleşmiş mahkeme kararının Genel Kurulun; denetçi hakkındaki kesinleşmiş mahkeme kararının Komisyonun bilgisine sunulmasıyla Başkan veya denetçi sıfatı sona erer.

Başkanın veya Denetçilerin 10'uncu maddede sayılan nitelikleri taşımadıklarının sonradan anlaşılması veya bu nitelikleri seçildikten sonra kaybetmeleri halinde, bu durumun Komisyon tarafından tespit edilmesini takiben Başkanın görevinin sona ermesine Genel Kurul tarafından görüşmesiz olarak; Denetçilerin görevinin sona ermesine ise Komisyon tarafından karar verileceği belirtilmektedir.

Seçilmeye engel bir suçtan dolayı kesin hüküm giyen veya kısıtlanan Başkan veya Denetçiler hakkındaki kesinleşmiş mahkeme kararının Genel Kurulun ve Komisyonun bilgisine sunulmasıyla Başkan veya Denetçi sıfatının sona ereceği hükme bağlanmaktadır (6328 sayılı Kanun Gerekçesi).

Anayasa Komisyonu Raporu'nda seçilmeye engel bir suçtan dolayı kesin hüküm giyme ve ya kısıtlanan Başkan veya Denetçiler için öngörülen hüküm ile ilgili olarak; "Görevden alınma ve görevin sona ermesini düzenleyen 15'inci maddenin görüşülmesinde, görevden alınmanın da atamaya paralel şekilde düzenlenmesi, niteliklerin kaybının tespitinde ihtilaf çıkabileceği göz önüne alınarak üye tamsayısının salt çoğunluğu ve gizli oyla görevden alınmanın mümkün olması gerektiği, bazı üyelerce ifade edilmiştir." (Anayasa Komisyonu Raporu).

Danıştay içtihatlarından olan yetki ve usulde paralellik ilkesi gereğince de yukarıya Anayasa Komisyonu Raporu'nda bazı üyelerce ifade edilen görüşe katılmaktayız. Zira yasada aksine bir düzenleme bulunmadıkça idare hukukunun önemli ilkelerinden birisi olan yetki ve usulde paralellik ilkesi uyarınca bir işlemin tesisinde uygulanan yetki ve usul koşullarının aynı işlemin geri alınması, kaldırılması işlemlerinde ve tersi işlemlerin yapılmasında da aynen uygulanması zorunludur (Danıştay 5. Dairesinin 13.10.1993 gün ve 1992/5775 Esas 1993/3756 Karar sayılı Karar).

Görevden almanın hangi şartlarda gerçekleşeceğini ve nedenlerinin de iyi ortaya konulması; ülkemizde genellikle koalisyonla bile olsa parlamento çoğunluğunu elinde bulunduran hükümetin etki alanına sokulmasının engellenmesi gerekmektedir (Avşar, 2012).

Başdenetçi ve denetçilerin görevden alınmalarında siyasi sebepler ile ilişki kurulmamalı, dolayısıyla Kurum'un tarafsızlığı ve bağımsızlığı temin edilmelidir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 98'inci maddesinde, Devlet memurlarının memurluğa alınma şartlarından herhangi birini taşımadığının sonradan anlaşılması halinde de memurluğun sona ereceği hükme bağlanmıştır. Kanun'un 15'inci maddesindeki düzenleme de bu hükme paralel olarak hazırlanmış olup, söz konusu ihtimalin gündeme gelmesi halinde yapılacak işlemi düzenlemektedir (Tutal, 2014: 232).

4.2.5. Denetçiler Arasında İş Bölümü

6328 sayılı Kanun'un 7'nci maddesinde Başdenetçinin görevleri arasında "birisi kadın ve çocuk hakları alanında görevlendirilmek üzere, denetçiler arasındaki iş bölümünü düzenlemek" görevi sayılmıştır. Buradan anlaşılan en az bir denetçi kadın ve çocuk hakları alanında görevlendirilmelidir.

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 44'üncü maddesinde iş bölümüne esas ve alanlar sayılmıştır. Denetçiler arasındaki iş bölümü; insan hakları, kadın ve çocuk hakları, engelli hakları, ailenin korunması, sosyal hizmetler, eğitim-öğretim, gençlik ve spor, bilim, sanat, kültür ve turizm, adalet, milli savunma ve güvenlik, sağlık, nüfus, vatandaşlık, mülteci ve sığınmacı hakları, kamu personel rejimi, mülkiyet hakkı, ekonomi, maliye ve vergi, enerji, sanayi, gümrük ve ticaret, çalışma ve sosyal güvenlik, orman, su, çevre ve şehircilik, ulaştırma, basın ve iletişim, gıda, tarım ve hayvancılık, mahallî idarelerce yürütülen hizmetler, diğer konu ve alanlar isimli konu veya alanlara göre belirlenir.

Denetçilerin sorumlu oldukları konu veya alanlar, Başdenetçi tarafından yönerge ile belirlenir, Başdenetçi, denetçiler arasında iş birliğini sağlar ve denetçilerin uyumlu çalışmasını gözetir.

Söz konusu Yönetmelik'in 45'inci maddesinde ise iş bölümüne ilişkin ilkeler sayılmıştır. Şöyle ki; denetçilerin tecrübe ve uzmanlık alanının gözetilmesi, şikâyet sayısının ve dönemsel olarak şikâyet yoğunluğunun dikkate alınması, benzer konuların aynı denetçinin sorumluluğunda bulundurulması, bu ilkelerdir.

4.3. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Görevleri

6328 sayılı Kanun'a göre Kamu Denetçiliği Kurumu'nun tek bir görevi vardır. Bu ilk bakışta bir slogan gibi görünse de Kanun lafzına bakıldığında gerçek de böyledir. Diğer tüm görevler Kanun'un bu maddesinden üretilmiş türevlerdir. Kanun'un 5'inci maddesinde Kurum'un görevi, 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 bulunmaktır.

Maddeyle, Kurumun görevi açıkça belirlenmektedir. Kurum, idarenin kötü, eksik veya yanlış işleyişiyle ilgili olarak yapılan şikâyetleri incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmakla görevlendirilmektedir. İdarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarının Kurumun görev alanına girmesi öngörülmektedir. Kurumun inceleme ve değerlendirmelerini, insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden yapması gerekmektedir.

Kaldı ki Anayasa'nın 74'üncü maddesi hükmü gereğince "Kamu Denetçiliği Kurumu idarenin işleyişiyle ilgili şikâyetleri inceler". Söz konusu hükümden anlaşılmaktadır ki; Kamu Denetçiliğinin görev alanına idarenin eylem ve işlemleri girmektedir.

İdari işlemi, hukuki sonuç doğurmaya yönelik bir irade açıklaması olarak tanımlayabiliriz. Bu tanımdan anlaşılacağı üzere, idari işlemin, biri "irade açıklaması", diğeri "hukuki sonuç" olmak üzere iki unsuru vardır. Ancak bu iki unsur bir araya geldiği takdirde hukuki işlem kurulur (Gözler, 2009: 263).

Öğretide idari eylem, idarenin asli görevlerinden olan kamu hizmetlerini yerine getirirken, idare ajanlarının yapmış olduğu bir hareket, bir tutum, bir olay ya da ortada herhangi bir idari işlem olmadan yapılan iş, ameliye, hareket ve çalışmalar, yani hukuk âleminde yenilik yaratan irade, tutum ve davranışlar olarak tanımlanmaktadır (Demirkol: 1).

Bilindiği üzere, idari işlemi idarenin hazırlayıcı nitelikte olmayan, bizzat bir işin, bir faaliyetin yapılmasını sağlayan, hukuki sonuç doğurmaya yönelik irade açıklamasıdır. Anayasa ve yasalardan yetki ve görevlerini alan idare söz konusu görev ve yetkilerini hukuki işlemlerle yerine getirir. Yasama organı kanunla, idari organlar idari işlemlerle, yargı organları ise yargısal işlemlerle yetkilerini kullanırlar. Ancak burada hemen belirtelim ki, idari işlemler, idari fonksiyonun yerine getirilmesi için yapılan kamu hukuku işlemleri olduğu için yasama ve yürütme organları da idari işlemler niteliğindeki bazı işlemleri tesis edebilmektedirler. Zira bu organların da bir takım idari işlevleri bulunmaktadır (Yüce, Beyce, 2013: 58).

Hak ve özgürlüklerin müdafaası, idarenin kötü yönetiminin önlenmesi, idare ve vatandaş ilişkilerin adalet ve hakkaniyetin sağlanması olmak üzere Kamu Denetçiliği Kurumu'nun görevlerini özetleyebiliriz. Esasında Kamu Denetçiliği Kurumu'nun görevleri iki kısımdır. Bunlardan ilki, yaşanmış somut olay üzerindeki haksızlık ve hukuksuzluğun ortadan kaldırılması yönünde karar kurmak iken; ikincisi ise yaşanan haksızlık ve hukuksuzlukların tekrar etmemesi için çeşitli raporlar tanzim etme ve alınan kararlar ile bu raporların kamuoyuna sunulması ile önleyici tedbirlerin alınmasını sağlamadır.

4.3.1. Kurumun Kısıtlı Olduğu Alanlar

6328 sayılı Kanun'un 5'inci maddesinde, "Kurum, idarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevlidir. Ancak; Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile resen imzaladığı kararlar ve emirler, yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler, yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar, Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askerî nitelikteki faaliyetleri, Kurumun görev alanı dışındadır." hükmü öngörülmüştür.

1982 Anayasa'mızda 2010 yılında yapılan değişiklik neticesinde yargı bağımsızlığına sahip konular aşağıda sıralanmıştır;

- a. Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler,

- b. Yüksek Askerî Şura'nın terfi işlemleri ile kadrosuzluk nedeniyle emekliye ayırma işlemleri,
- c. Hâkimler Savcılar Yüksek Kurulu'nun meslekten çıkarma dışındaki kararları,
- d. Silahlı Kuvvetler mensuplarına verilen disiplin cezaları,
- e. Yüksek Seçim Kurulu kararları,
- f. Sayıştay kararları,
- g. Milletlerarası antlaşmalar,
- h. Olağanüstü hal ve sıkıyönetim kanun hükmünde kararnameleri,
- i. Kamu görevlileri hakem kurulu kararları.

Burada dikkat edilmesi gerekli husus, kamu görevlilerine verilen uyarma, kınama cezaları ve vatandaşlıktan çıkarma ile ilgili işlemlere karşı yargı yolunun kapatılmayacağı isim belirtmek suretiyle açıkça Anayasamızda yer almaktadır.

Kanunlar ile yargısal denetim dışında bırakılan işler ise; sıkıyönetim komutanları işlemleri ile Yargıtay Başkanlar Kurulu kararlarıdır.

6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kanunu'nda ise kısıtlı olan alan Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile resen imzaladığı kararlar ve emirler, yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler, yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar, Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askerî nitelikteki faaliyetleridir. Kamu Denetçiliği Kurumu, herhangi bir yargı kuruluşu da olmadığına göre ve Anayasa'nın 74'üncü maddesinde de Kamu Denetçiliği Kurumu'nun idarenin işleyişi ile ilgili şikâyetleri incelemekle yetkili ve görevli kılması ile Kamu Denetçiliği Kurumu ile ilgili kanun düzenlenmesini öngördüğünden; aynı zamana 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kanunu'nun 5'inci maddesine göre, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarına ilişkin şikâyetleri incelemekle görevli olduğundan mezkûr madde hükmündeki kısıtlamalar dışındaki kısıtlamalar Kamu Denetçiliği Kurumu'nu bağlamamaktadır.

Nitekim Anayasa'da yapılan 2010 yılı değişikliklerinden sonraki halinde de öngörülen yargı bağımsızlığına sahip işlemler de yine Kamu Denetçiliği Kanunu 5'inci maddesi

hükmündeki kısıtlamalara dâhil olmadığı sürece Kurum'u bağlamayacaktır; zira Kamu Denetçiliği Kurumu bir yargı organı değildir.

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'e göz attığımızda ise söz konusu Yönetmelik'te 4'üncü maddede, Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının, mahallî idarelerin, mahallî idarelerin bağlı idarelerinin, mahallî idare birliklerinin, döner sermayeli kuruluşların, kanunlarla kurulan fonların, kamu tüzel kişiliğini haiz kuruluşların, kamu iktisadi teşebbüslerinin, sermayesinin yüzde ellisinden fazlası kamuya ait kuruluşlar ile bunlara bağlı ortaklıklar ve müesseselerin, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, kamunun ortak, sürekli ve kamusal bir ihtiyacı karşılayan ve idarî düzenleme, denetim ve gözetim altında kamu hizmeti yürüten özel hukuk tüzel kişilerinin, her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarına ilişkin şikâyetleri inceler, araştırır ve önerilerde bulunur." hükmü öngörülmüştür. Yine söz konusu madde hükmünde de yasada olduğu gibi Kurum'un kısıtlı olduğu alanlar sayılmıştır. Kanun'un 5'inci maddesi ve Yönetmelik'in 4'üncü maddesinde, Kurumun görevi açıkça belirlenmektedir.

Kurum, idarenin kötü, eksik veya yanlış işleyişiyle ilgili olarak yapılan şikâyetleri incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmakla görevlendirilmektedir. İdarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarının Kurumun görev alanına girmesi öngörülmektedir. Kurumun inceleme ve değerlendirmelerini, insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden yapması gerekmektedir. Ancak; Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile re'sen imzaladığı kararlar ve emirler, yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler, yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar ile Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askeri nitelikteki faaliyetlerinin Kurumun görev alanı dışında olduğu belirtilmektedir.

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 5'inci maddesinde, "Kurumca incelenmeyecek şikâyet başvuruları" başlığı altında sayılan işlemler için de Kurum'un kısıtlı olduğu söylenebilir. Söz konusu işlemler şunlardır:

- a. Yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarınca karara bağlanmış uyuşmazlıklar hakkında Kuruma yapılan şikâyetler incelenmez.

- b. Sebepleri, konusu ve tarafları aynı olup incelenmekte olan veya daha önce sonuçlandırılan şikâyetler hakkında Kuruma yeniden yapılan şikâyetler incelenmez.
- c. Belli bir konuyu içermeyen şikâyetler incelenmez.

4.4. Bağımsızlık ve Tarafsızlık

6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun "Bağımsızlık ve tarafsızlık" başlıklı 12'inci maddesinde, "Hiçbir organ, makam, merci veya kişi, Başdenetçiye ve denetçilere görevleriyle ilgili olarak emir ve talimat veremez, genelge gönderemez, tavsiye ve telkinde bulunamaz. Başdenetçi ve denetçiler, görevlerini yerine getirirken tarafsızlık ilkesine uygun davranmak zorundadır." hükmü öngörülmüştür.

Madde hükmünde, Kurumun bağımsızlığının, tarafsızlığının ve saygınlığının sağlanması amacıyla, Başdenetçi ve Denetçilerin görevlerini gerektiği gibi yerine getirmeleri için bağımsız hareket etmelerini sağlayacak düzenlemelere yer verilmiştir.

Bağımsızlık, ombudsman açısından tanımlayıcıdır. Ombudsman, idareden ve yürütmeden tam bağımsız olmalıdır. Ombudsmanın parlamento tarafından seçilmesi bağımsızlığına engel değildir. Ombudsman, yetkisini her zaman parlamentodan almakla birlikte incelemelerinde Meclis'e karşı da bağımsızdır. Meclis, ombudsmana herhangi bir emir ya da talimat veremez (Tutal, 2014: 204).

6328 sayılı Yasa'nın 30'uncu maddesinde, "Başdenetçi, denetçiler, Genel Sekreter, kamu denetçiliği uzman ve uzman yardımcıları ile diğer personel, siyasi partilere üye olamazlar; herhangi bir siyasî parti, kişi veya zümrenin yararını veya zararını hedef alan bir davranışta bulunamazlar; görevlerini yerine getirirken dil, ırk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din ve mezhep ayırımı yapamazlar; görevleri sebebiyle herhangi bir şekilde öğrendikleri mesleki veya ticari sırları görevlerinden ayrılmış olsalar bile açıklamazlar, kendilerinin veya başkalarının yararına kullanamazlar. Başdenetçi, denetçiler, Genel Sekreter, kamu denetçiliği uzman ve uzman yardımcıları; kendilerinin, eşlerinin ve üçüncü dereceye kadar (bu derece dâhil) kan ve kayın hısımlarının şikâyetlerini inceleyemezler. Başdenetçi, denetçiler, Genel Sekreter, kamu denetçiliği uzman ve uzman yardımcıları ile diğer personel, bu görevleri süresince resmî veya özel hiçbir görev alamazlar, ticaretle uğraşamazlar. Bilimsel yayınlarda bulunma, görevleri veya meslekleri ile ilgili olarak davet edildikleri ulusal veya uluslararası kongre,

konferans ve benzeri toplantılara katılma, derneklerde üyelik ve kâr amacı gütmeyen kooperatiflerde ortaklık hâlinde bu madde hükümleri uygulanmaz.” hükmü öngörülmüştür.

Yukarıdaki madde hükmünde, Kurum’da çalışanların görevlerini bağımsız olarak yerine getirmeleri için uyacakları yasaklar ile yapamayacakları işler düzenlenmektedir.

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik’in 47’inci maddesinde, “Hiçbir organ, makam, merci veya kişi, Başdenetçiye ve denetçilere görevleriyle ilgili olarak emir ve talimat veremez, genelge gönderemez, tavsiye ve telkinde bulunamaz. Başdenetçi ve denetçiler, görevlerini yerine getirirken tarafsızlık ilkesine uygun davranmak zorundadır. Başdenetçi, denetçiler ve Genel Sekreter; kendilerinin, eşlerinin ve üçüncü dereceye kadar (bu derece dâhil) kan ve kayın hısımlarının şikâyetlerini inceleyemez. Başdenetçi, denetçiler ve Genel Sekreter, siyasî partilere üye olamaz; herhangi bir siyasî parti, kişi veya zümrenin yararını veya zararını hedef alan bir davranışta bulunamaz.” hükmü öngörülmüştür.

Yönetmeliğin mezkûr maddesinde, Başdenetçi, denetçi ve Genel Sekter için yasaklılık halleri sayılmıştır. Bu görevliler, kendileri, eşleri ve üçüncü dereceye kadar kan ve kayın hısımlarının şikâyet başvurularını inceleyememektedir. Yine, bu kişiler, özellikle herhangi bir siyasi parti, kişi veya zümre için de menfi ya da müspet bir davranışta bulunması da yasaklılık hallerine sokulmuştur.

Buradaki yasaklılık halleri, hâkimin yasaklılığına da benzemekle birlikte, hakimlerin yasaklılık durumları dışında hakimin reddi kurumu da yürürlüktedir. Ancak, 6328 sayılı Yasa ve ilgili Yönetmelik irdelendiğinde Kamu Denetçiliği Kurumu görevlileri için “ret” kurumunun düzenlenmediğini görüyoruz.

4.5. Kamu Denetçiliği Kurumu’nun Yetkileri

Kurumun yetkileri için 6328 sayılı Kanun irdelendiğinde, 3 başlık tespit edilmiştir. Bunlar; “Bilgi ve belge istenmesi”, “bilirkişi görevlendirmesi ve tanık dinlenmesi”, “açıklama yapma yetkisi”dir.

4.5.1. Bilgi ve Belge İstenmesi

6328 sayılı Kanun'un 18'inci maddesinde; "Kurumun inceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak istediği bilgi ve belgelerin, bu isteğin tebliğ edildiği tarihten itibaren otuz gün içinde verilmesi zorunludur. Bu süre içinde istenen bilgi ve belgeleri haklı bir neden olmaksızın vermeyenler hakkında Başdenetçi veya denetçinin başvurusu üzerine ilgili merci soruşturma açar. Devlet sırrı veya ticari sır niteliğindeki bilgi ve belgeler, yetkili mercilerin en üst makam veya kurulunca gerekçesi belirtilmek suretiyle verilmeyebilir. Ancak, Devlet sırrı niteliğindeki bilgi ve belgeler Başdenetçi veya görevlendireceği denetçi tarafından yerinde incelenebilir." hükmü öngörülmüştür.

Söz konusu 18'inci madde hükmünün gerekçesinde de, Başdenetçinin ve denetçilerin görevlerini gerektiği gibi yapabilmeleri için ilgili merciden istedikleri bilgi veya belgelerin tam ve doğru olarak zamanında gönderilmesi zorunluluğu vurgulanmakta, aykırı davranışlar hakkında yapılacak işlem gösterilmektedir. İstenen bilgi ve belgelerin, Devlet sırrı veya ticarî sır niteliğindeki bilgi ve belgelerden olması halinde, yetkili mercilerin en üst makam veya kurulunca gerekçesi belirtilmek suretiyle verilmeyebileceği belirtilmektedir. Ancak, Devlet sırrı niteliğindeki bu bilgi ve belgelerin Başdenetçi veya görevlendireceği denetçi tarafından yerinde incelenebileceği hükme bağlanmaktadır.

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 23'üncü maddesinde, "Başdenetçi veya denetçi, inceleme ve araştırma konusu hakkında ilgili idareden bilgi ve belge isteyebilir. İdare, istenilen bilgi ve belgeleri derhal elektronik posta yoluyla Kurumun elektronik posta adresine gönderir ve bu isteğin tebliğ edildiği tarihten itibaren en geç otuz gün içinde de asıllarını gönderir. Bu süre içinde istenen bilgi ve belgeleri haklı bir neden olmaksızın vermeyenler veya eksik verenler hakkında Başdenetçi veya denetçinin başvurusu üzerine ilgili merci soruşturma açar. Soruşturma açılmasına ilişkin işlem ve soruşturma sonucu hakkında ilgili merci Kurumu bilgilendirir. Devlet sırrı veya ticarî sır niteliğindeki bilgi ve belgeler, yetkili mercilerin en üst makam veya kurulunca açıkça gerekçesi belirtilmek suretiyle verilmeyebilir. Ancak, Devlet sırrı niteliğindeki bilgi ve belgeler Başdenetçi veya görevlendireceği denetçi tarafından yerinde incelenebilir. İncelenen Devlet sırrı niteliğindeki bilgi ve belgeler açıklanamaz ve bu bilgi ve belgelere kararda yer verilemez." hükmü öngörülmüştür.

Şikâyet başvuruları hakkında kısa sürede karar istihsal edilebilmesi için usul ekonomisine yönelik tedbir olarak idareye ilgili evrakları tevdi etmesi için 30 günlük süre tanınmıştır. Böylece idarenin soruşturma hakkında keyfi davranışları ile soruşturmanın gecikmesine neden olmasına karşı bir önlem niteliği taşımaktadır.

4.5.2. Bilirkişi Görevlendirmesi ve Tanık Dinlenmesi

Kanun'un 19'uncu maddesinde; "İnceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak Başdenetçi veya denetçiler bilirkişi görevlendirebilir. 10.02.1954 tarihli ve 6245 sayılı Harcırah Kanunu hükümleri saklı kalmak üzere, bilirkişi olarak görevlendirilen kamu görevlilerine her inceleme ve araştırma konusu için (1.000), diğer kişilere her inceleme ve araştırma konusu için (2.000) gösterge rakamının memur aylık katsayısıyla çarpımı sonucu bulunacak miktarı geçmemek üzere görevlendirmeyi yapanın kararı ile bilirkişi ücreti ödenir. Bu ödemeler, damga vergisi hariç herhangi bir vergi ve kesintiye tabi tutulmaz. İnceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak Başdenetçi, denetçiler veya uzmanlar tanık ya da ilgili kişileri dinleyebilir." hükmü öngörülmüştür.

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 24'üncü maddesinde de bilirkişiye ilişkin düzenleme yapılmıştır.

Başdenetçi veya denetçiler, inceleme ve araştırma konusuyla ilgili olarak özel veya teknik bilgiyi gerektiren hâllerde alanında uzman kişilerden bilirkişi görevlendirebilir. Bilirkişiler, adlî yargı ilk derece mahkemesi adalet komisyonlarınca belirlenen listelerde yer alanlardan, üniversite öğretim elemanlarından veya meslek odası mensuplarından da seçilebilir. Bilirkişi olarak görevlendirilecek kişilerin;

- a. Mesleklerinde en az beş yıllık deneyim sahibi olması,
- b. Affa uğramış veya ertelenmiş olsa bile Devlete karşı işlenen suçlar ile zimmet, irtikâp, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, güveni kötüye kullanma, hileli iflâs gibi bir suçtan veya kaçakçılık, resmî ihale ve alım satımlara fesat karıştırma, gerçeğe aykırı bilirkişilik yapma, yalan tanıklık suçlarından biriyle hükümlü bulunmaması,
- c. Disiplin yönünden meslekten ya da memuriyetten çıkarılmamış veya sanat icrasından geçici olarak yasaklanmamış olması, gerekir.

Bilirkişiler, çalıştıkları veya iş ilişkisi içinde buldukları idareyle ilgili veya kendilerinin, eşlerinin ve üçüncü dereceye kadar (bu derece dâhil) kan ve kayın hısımlarının şikâyet başvurularında bilirkişilik yapamaz.

Bilirkişi daha önce bilirkişilik göreviyle ilgili olarak bir kurulda yemin etmemişse, “Görevimi adalete bağlı kalarak, bilim ve fenne uygun olarak, tarafsızlıkla yerine getireceğime namusum ve vicdanım üzerine yemin ederim.” şeklinde yemin eder.

Bilirkişi, Başdenetçi veya denetçi tarafından belirlenen süre içinde raporunu Kuruma sunmak zorundadır. Bu süre, görevin verildiği tarihten itibaren iki ayı geçemez. Konunun kapsamlı ve karışık olması hâlinde bu süre bir ay daha uzatılabilir.

Bilirkişi, görevi sebebiyle yahut görevini yerine getirirken öğrendiği sırları saklamak, kendisi ve başkaları yararına kullanmaktan kaçınmakla yükümlüdür (Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik’in 24’üncü madde).

Yönetmeliğin ilgili maddesinde görüldüğü üzere, Başdenetçi, denetçiler ve Genel Sekreter için öngörülen yasaklılık hallerinin benzeri bilirkişiler için de öngörülmüştür.

Hukuk Muhakemeleri Kanunu’nun 266’ncı maddesinde; “Mahkeme, çözümü hukuk dışında, özel veya teknik bilgiyi gerektiren hallerde, taraflardan birinin talebi üzerine yahut kendiliğinden, bilirkişinin oy ve görüşünün alınmasına karar verir. Hâkimlik mesleğinin gerektirdiği genel ve hukuki bilgiyle çözümlenmesi mümkün olan konularda bilirkişiye başvurulmaz.” hükmü öngörülmüştür.

HMK’nın ilgili maddesi ile Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nun 19’uncu maddesi yine benzer hükümler içermektedir. Ancak HMK’nın 266’ncı maddesinde hâkimlik mesleğinin gerektirdiği genel ve hukuki bilgiyle çözümlenmesi mümkün olan konulara bilirkişiye başvurulamayacağı hükmü Kamu Denetçiliği Kurumu’nca alınacak bilirkişi yardımı için geçerli olup olmadığına ilişkin mevzuatta her hangi bir hüküm bulunmamaktadır.

Yine Kamu Denetçiliği Kurumu’na ilişkin 6328 sayılı Yasa’da ve Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik’te “uzman görüşü” kurumuna ilişkin herhangi bir düzenleme olmadığı görülmektedir.

Oysaki HMK'nın 293'üncü maddesinde "Uzman Görüşü" kurumuna da yer verilmiştir. Şikâyetçi, şikâyet konusu ile ilgili olarak, uzmanından bilimsel mütalaa alıp; bu mütalaa'yı Kuruma yaptığı şikâyet başvurusuna ekleyebilir. Bu hususta Kamu Denetçiliği Kurumu ile ilgili mevzuatta herhangi bir düzenleme olmasa da şikâyetçinin yukarıda belirtildiği gibi şikâyet konusu ile ilgili uzmanından alacağı mütalaa'yı da şikâyet dilekçesine ekleyebileceği kanaatindeyiz. Kamu Denetçiliği Kurumu, şikâyet başvurusunu incelerken, söz konusu uzman mütalaa'sı ile bağlı olmasa da böylesine bir uzman görüşü varken, etkisi kuvvetli bu görüşe aykırı karar istihsal edilmesi için de gerekçelerde bulunulmalıdır. Dolayısıyla şikâyet eden için, uzman mütalaa'sı kurumuna başvurulabilmesi için mevzuat anlamında herhangi bir engel bulunmasa da, başvuran için masrafa neden olacaktır. Dolayısıyla teoride mümkün olan uzman görüşü, uygulamada bu nedenlerle görülmeme ihtimali de yüksektir. Burada uzman görüşü alınan kişi, Kurum tarafından tanık gibi dinlenebileceği kanaatindeyiz. Zira Kanun'da ve ilgili yönetmelikte daima "tanık ya da ilgili kişi" ifadesi yer almaktadır. Burada "ilgili kişi" olarak uzman kişinin de dinlenebileceği kanaatinde olduğumuzu bu açılan da belirtmek isteriz.

6328 sayılı Kanun Gerekçesinde 18'inci madde hükmü hakkında; "Başdenetçinin ve Denetçilerin görevlerini gerektiği gibi yapabilmeleri için bilirkişi görevlendirebilecekleri ve tanık ya da ilgili kişileri dinleyebilecekleri hükme bağlanmakta, ayrıca, görevlendirilen bilirkişilere ödenecek ücret gösterilmektedir. Bunların yanında, uzmanlara da tanık ya da ilgili kişileri dinleme imkânı tanınmaktadır." ifadeleri yer almaktadır.

Bu gerekçe ifadelerinden yola çıkarak, bilirkişilerin de tanık veya ilgili kişileri dinleyebileceği kanaatine ulaşabiliriz.

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'te 25'inci maddesine; "Başdenetçi veya denetçiler, inceleme ve araştırma konusuyla ilgili olarak tanık veya ilgili kişilerin dinlenmesine karar verebilir. Tanık veya ilgili kişiler, Başdenetçi, denetçi veya uzmanlar tarafından dinlenebilir. Görüntülü ve sesli iletişim tekniğinin kullanılması suretiyle tanık veya ilgili kişi dinlenebilir. Tanık veya ilgili kişilerin dinlenmesi, şikâyet başvurusunun mahiyetine göre Başdenetçi veya denetçi tarafından belirlenecek yer, zaman ve usulde yapılır.

Tanığa “Bildiğimi doğru söyleyeceğime namusum ve vicdanım üzerine yemin ederim” şeklinde yemin ettirilir. Tanık veya ilgili kişinin beyanı tutanağa geçirilir ve tutanak, beyan sahibi ile beyanı alan tarafından imzalanır. Tanık veya ilgili kişilere, 10.02.1954 tarihli ve 6245 sayılı Harcırah Kanunu hükümlerine göre ödeme yapılır.” hükmü öngörülmüştür.

Yine HMK’nın 240’ıncı maddesi hükmünde de “tanık” kurumuna yer verilmiştir. Ancak, Kamu Denetçiliği Kurumu’na yapılan şikâyet başvuruları ile ilgili dinlenecek tanıklar için; tanıklık yapma mecburiyeti, tanıklıktan çekinme hakkı ve tanık olarak dinlenemeyecek kişiler ile ilgili herhangi bir düzenleme bulunmadığı görülmektedir. Ancak her ne kadar böylesine bir düzenleme olmasa da tanık ifadelerine ne derece itibar edilip edilmeyeceği HMK’da tanıklık ile ilgili olarak yer alan hükümler de dikkat alınarak karar verilmesi gerektiği kanaatindeyiz. Özellikle HMK’nın 255’inci maddesine yer alan “Tanığın davada yararı bulunmak gibi tanıklığın doğruluğu konusunda kukuyu gerektiren sebepler varsa, bunu iki taraftan biri iddia ve ispat edebilir.” hükmünde öngörüldüğü üzere tanıkların şikâyet konusu üzerinde bir menfaati bulunması halinde ifadelerine itiraz gerek kalmaksızın ifadelerine itibar edilmemesi gerektiği kanaatindeyiz.

4.5.3. Açıklama Yapma Yetkisi

6328 sayılı Yasa’nın 23’üncü maddesinde, “Kurumun faaliyetleri hakkında açıklama yapmaya Başdenetçi veya görevlendireceği denetçi yetkilidir.” hükmü öngörülmüştür. Başdenetçi ve Denetçilerin çalışmalarında başarılı olmaları kamuoyunun desteğine bağlı olduğundan, Kurumun çalışmaları hakkında açıklama yapma yetkisi gereklidir.

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik’te 49’uncu maddede, “Kurumun faaliyetleri hakkında açıklama yapmaya Başdenetçi veya görevlendireceği denetçi yetkilidir.” hükmü öngörülmüştür.

Kamuoyunun bilgisi için sunulan bir bildirim günümüzde olağanüstü bir zamanlama ile sirayet etmektedir. Özellikle de sosyal paylaşım siteleri aracılığı ile ve herkesin her gün dilediği saatte ulaştığı haber web siteleri ve diğer forumlar aracılığı ile herkes her bilgiye dilediği anda ulaşabilir konuma varmış bulunmaktadır. Dolayısıyla böylesine bir

madde hükmü ilk bakışta gereksiz gibi görünse de günümüz için elzem olduğu kanaatindeyiz.

Öncelikle, Kamu Denetçiliği Kurum web sayfasında yapılan paylaşımlar, açıklamalar, basın duyuruları, istihsal edilmiş önemli kararlar ve bunlar gibi birçok açıklamalar, kamuoyuna doğrudan ulaşmaktadır. Kurum ile vatandaş arasında herhangi bir haber ajansı veya forum girmeksizin doğrudan ulaştırılan duyurular, kaynağından açıklandığı için güvenilirdir.

Aynı zamanda Kurum'a ilişkin birçok sosyal paylaşım sitesinde hesaplar görülmektedir. "Facebook", "Twitter", "Instagram" gibi sosyal paylaşım sitelerinden Kamu Denetçiliği Kurumu adında hesaplar bulunmaktadır. Bu hesaplar, kim veya kimlerin kontrolündedir, bu tarafımızca bilinmemektedir. Ancak yukarıda izah ettiğimiz 6328 sayılı Yasa'nın 23'üncü maddesi ve ilgili yönetmelik gereğince Kurumun faaliyetleri hakkında açıklama yapmaya Başdenetçi veya görevlendireceği denetçinin yetkili olduğu tartışmasız bir geçektir. Dolayısıyla bu sosyal paylaşım sitelerinde de Kurumun faaliyetleri hakkında açıklamalar yapıldığı üzere; söz konusu hesapların kontrolünün Başdenetçi veya Başdenetçi tarafından görevlendirilmiş bir denetçide olması gerekmektedir. Kurum'un web sayfasına girildiğinde ise yine bu sosyal paylaşım sitelerindeki hesaplara ilişkin herhangi bir açıklama da bulunmamaktadır. Dolayısıyla söz konusu sosyal paylaşım sitelerinde yer alan hesapların Başdenetçi veya Başdenetçi tarafından görevlendirilmiş denetçi kontrolünde olmaması halinde Yasa'nın ilgili maddesi gereğince söz konusu hesapların kapatılması gerekmektedir.

4.6. Kamu Denetçiliği Kurumu'na Başvuru Usulü

Kamu Denetçiliği Kurumu'na geçek ve tüzel kişiler başvurabilir. Başvuru sahibinin talebi üzerine başvuru gizli tutulabilir. Kuruma başvuruya ciddiyet kazandırmak ve gereksiz başvuruların önlenmesi amacıyla başvuran kişinin kimliğini ortaya koyan bilgilerin gösterilmesi zorunluluğu getirilmiştir. Dolayısıyla başvuru; başvuru sahibinin adı ve soyadı, imzası, yerleşim yeri veya iş adresini ve Türkiye Cumhuriyeti vatandaşları için vatandaşlık kimlik numarasını, yabancılar için pasaport numarasını, başvuru sahibi tüzel kişi ise tüzel kişinin unvanı ve yerleşim yeri ile yetkili kişinin imzasını, varsa, merkezi tüzel kişilik numarasını ve yetki belgesini içeren Türkçe dilekçe ile yapılır. Bu başvuru, yönetmelikte belirlenen şartlara uyulmak kaydıyla

elektronik ortamda veya diğer iletişim araçlarıyla da yapılabilir. Kamu Denetçiliği Kurumu web sayfasında tüm başvuru yolları ayrıntılarıyla izah edilmiştir. Bizim kanaatimiz; en basit başvuru yöntemi, Kamu Denetçiliği Kurumu web sayfasındaki ara yüz aracılığıyla şikâyet başvurusu yapma yöntemidir.

Kuruma, illerde valilikler, ilçelerde kaymakamlıklar aracılığıyla da başvurulabilir. Başvurulardan herhangi bir ücret alınmaz. Şikâyet başvurusu Türkçe dilekçe ile yapılır. Ancak, şikâyetçinin kendisini daha iyi ifade edebildiği başka bir dildeki başvurusu, Kurumca haklı ve makul olduğunun tespiti halinde kabul edilebilir.

Şikâyet dilekçeleri Kuruma veya Kurumun gerekli gördüğü yerlerde açtığı bürolara elden verilebileceği gibi posta, elektronik posta veya faks yoluyla da gönderilebilir. Kurum tarafından oluşturulan elektronik sistem aracılığıyla da şikâyet başvurusunda bulunulabilir. Ayrıca, illerde valilikler veya ilçelerde kaymakamlıklar aracılığıyla elden veya posta yoluyla şikâyet başvurusu yapılabilir. Valilik veya kaymakamlıklar, şikâyetleri tarih ve sayı vermek suretiyle kayıt altına aldıktan sonra şikâyet başvurusunu ve varsa eklerini en geç üç iş günü içinde doğrudan Kuruma gönderir.

Faks veya elektronik posta yoluyla yapılan şikâyet başvurularına ait dilekçe asılları, on beş gün içinde Kuruma gönderilmedikçe başvuru geçerli sayılmaz. Kayıtlı elektronik posta yoluyla yapılan başvurularda bu şart aranmaz (Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 8'inci madde).

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'te 7'nci maddede; "İdarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarına karşı, Kanun ve bu Yönetmelikte belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde menfaati ihlal edilen gerçek ve tüzel kişiler Kuruma şikâyet başvurusunda bulunabilir. Ancak, şikâyetin insan hakları, temel hak ve özgürlükler, kadın hakları, çocuk hakları ve kamuyu ilgilendiren genel konulara yönelik olması hâlinde menfaat ihlali aranmaz." hükmü öngörülmüştür.

Dikkat edilmesi gereken husus, insan hakları temel hak ve özgürlükler, kadın hakları, çocuk hakları ve kamuoyunun ilgilendiren genel konulara yönelik şikâyetlere şikâyetçinin kendi menfaatinin ihlal olup olmadığı şartı aranmamaktadır. Ancak bunlar

dışındaki hususlarda şikâyetçinin menfaat hakkının ihlal edilme şartı aranacaktır. Aksi halde, husumet yokluğundan başvurular reddedilecektir.

Anayasa ve Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'na göre Kuruma şikâyet başvurusunda bulunma şartı herkese tanınmıştır. Şikâyet başvuruları okunaklı ve anlaşılır bir şekilde yazılır veya doldurulur. Varsa şikâyet konusuna ilişkin bilgi ve belgeler de başvuruya eklenir.

Şikâyet başvurusu, kanunî temsilci veya vekil tarafından da yapılabilir. Kanunî temsilci veya vekil aracılığıyla yapılan şikâyetlerde temsile veya vekâlete dair geçerli bir yetki belgesinin veya ispat belgesinin sunulması zorunludur.

Şikâyetçinin talebi üzerine şikâyet başvurusu gizli tutulur. Şikâyet başvurusunun gizli kalmasına yönelik her türlü tedbir Kurum tarafından alınır.

4.6.1. Şikâyet Başvuru Süresi

Kamu Denetçiliği Kurumu'na şikâyet başvurusunda bulunabilmek için öncelikle 6328 sayılı Kanun'un 17'nci maddesinin 4'üncü fıkrası gereğince İYUK'ta ve özel kanunlar ile öngörülen idari başvuru yollarının tüketilmesi gerekmektedir. Bu yolların tüketilmesine ilişkin ayrıntılı açıklamaları, aşağıda ayrı bir başlık altında inceleyeceğiz. İdareye, idari başvuru yollarının tüketilmesi için yapılan başvuru neticesinde idare tarafından, söz konusu başvuruya verilecek cevap, başvuranın taleplerini karşılar nitelikte değilse; idareye başvuran ilgili, bu cevabın kendisine tebliğinden itibaren 6 ay içerisinde Kamu Denetçiliği Kurumu'na şikâyet başvurusunda bulunulabilir.

Eğer, idare tarafından 60 gün içerisinde müspet veya menfî herhangi bir cevap verilmezse, bu 60 günlük cevap süresinin bittiği tarihten itibaren 6 aylık süre içerisinde Kamu Denetçiliği Kurumu'na şikâyet başvurusu yapılabilir.

İdarenin tutum ve davranışları ile kanunlarda kesin olduğu belirtilen işlemlere karşı, tutum ve davranışın gerçekleştiği veya öğrenildiği tarihten veya işlemin tebliği tarihinden itibaren altı ay içinde Kamu Denetçiliği Kurumu'na şikâyet başvurusunda bulunulabilir.

Kuruma yapılan veya ulaşan şikâyet başvurusu, tarih ve sayı verilmek suretiyle kaydedilir ve elden teslim edilenler için alındı belgesi verilir.

Şikâyet tarihi; şikâyet başvurusunun Kuruma, bürolarına, valilik veya kaymakamlıklara verildiği, posta, elektronik posta veya faksın Kuruma ulaştığı, elektronik ortamda yapılan şikâyet başvurusunun Kurumun elektronik sistemine ulaştığı, tarihtir. Dava açma süresi içinde yapılan başvuru, işlemeye başlamış olan dava açma süresini durdurur.

4.6.2. Kamu Denetçiliği Kurumu'na Başvurmadan Önce İdari Başvuruların Tüketilmesi Kaydı

6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun 17'nci maddesinin 4'üncü fıkrasında, "Kuruma başvuruda bulunulabilmesi için, 06.01.1982 tarihli ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununda öngörülen idari başvuru yolları ile özel kanunlarda yer alan zorunlu idari başvuru yollarının tüketilmesi gereklidir. İdari başvuru yolları tüketilmeden yapılan başvurular ilgili kuruma gönderilir. Ancak Kurum, telafisi güç veya imkânsız zararların doğması ihtimali bulunan hâllerde, idari başvuru yolları tüketilmese dahi başvuruları kabul edebilir" ve yine aynı maddenin 7'nci fıkrasında ise "Kuruma, dördüncü fıkra uyarınca yapılacak başvuruya idare tarafından verilecek cevabın tebliği tarihinden, idare başvuruya altmış gün içinde cevap vermediği takdirde bu sürenin bitmesinden itibaren altı ay içinde başvurulabilir. Başvuru tarihi, dilekçenin Kuruma, valilik veya kaymakamlıklara verildiği, diğer hâllerde başvurusunun Kuruma ulaştığı tarihtir" hükümleri öngörülmüştür.

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'te 12'nci maddesi hükmünde idari başvuru yollarının tüketilmesi şartı hakkında son derece açık ve detaylı bir hüküm yer almaktadır.

Kamu Denetçiliği Kurumu'na şikâyet başvurusuna bulunabilmek için İYUK'un 10'uncu maddesi uyarınca idarî davaya konu olabilecek bir işlem veya eylemin yapılması için idarî makamlara başvuru yapılması gerekir. İYUK'un 10'uncu maddesinde, "İlgililer, haklarında idari davaya konu olabilecek bir işlem veya eylemin yapılması için idari makamlara başvurabilirler. Altmış gün içinde bir cevap verilmezse istek reddedilmiş sayılır. İlgililer altmış günün bittiği tarihten itibaren dava açma süresi içinde, konusuna göre Danıştay'a, idare ve vergi mahkemelerine dava açabilirler. Altmış günlük süre içinde idarece verilen cevap kesin değilse ilgili bu cevabı, isteminin reddi sayarak dava açabileceği gibi, kesin cevabı da bekleyebilir. Bu takdirde dava açma süresi işlemez.

Ancak, bekleme süresi başvuru tarihinden itibaren altı ayı geçemez. Dava açılmaması veya davanın süreden reddi hallerinde, altmış günlük sürenin bitmesinden sonra yetkili idari makamlarca cevap verilirse, cevabın tebliğinden itibaren altmış gün içinde dava açabilirler.” hükmü öngörülmüştür.

İYUK’un 10’uncu maddesi kapsamında idarenin maddi veya hukuki bir işlem ya da eylemi ortada bulunmamakta, idarenin sessiz ya da hareketsiz kalmasından dolayı hak ya da menfaati ihlal edilen ilgili, idarenin ilk olarak bir işlem ya da eylemde bulunup harekete geçerek bu durumu gidermesi için başvuruda bulunmaktadır. İdare böyle bir başvuruya olumlu ya da olumsuz biçimde yanıt verme yükümlülüğüne rağmen suskun ya da hareketsiz kalarak (üstü kapalı biçimde reddederek) veya kesin olmayan bir yanıt vererek hak veya menfaat ihlalinin devamına yol açmakta, bu durumda ise ilgili idarenin zımni reddinin iptal edilerek başvuru amacının yerine getirilmesi için dava açmaktadır. Bu kapsamda açılan davalar iptal davası olabileceği gibi tam yargı davası da olabilir ve hem iare hem de vergi mahkemesine açılabilir. İşte İYUK 10’uncu maddesi, bu tür davalara sürelerle ilişkin düzenlemeler getirmektedir (Nohutçu, 2012: 325).

Kamu Denetçiliği Kurumu’na şikâyet başvurusuna bulunabilmek için, İYUK’un 11’inci maddesi uyarınca idarî işlemin kaldırılması, geri alınması, değiştirilmesi veya yeni bir işlem yapılmasının üst makamdan, üst makam yoksa işlemi yapmış olan makamdan idarî dava açma süresi içinde istenmesi gerekir. İYUK’un 11’inci maddesinde, “İlgililer tarafından idari dava açılmadan önce, idari işlemin kaldırılması, geri alınması değiştirilmesi veya yeni bir işlem yapılması üst makamdan, üst makam yoksa işlemi yapmış olan makamdan, idari dava açma süresi içinde istenebilir. Bu başvurma, işlemeye başlamış olan idari dava açma süresini durdurur. Altmış gün içinde bir cevap verilmezse istek reddedilmiş sayılır. İsteğin reddedilmesi veya reddedilmiş sayılması halinde dava açma süresi yeniden işlemeye başlar ve başvurma tarihine kadar geçmiş süre de hesaba katılır” hükmü öngörülmüştür.

Mezkûr yasa hükmüne göre, idari dava arz ve ikame edilmeden önce idareye başvurma zorunluluğu getirilmemiş, bu husus ilgililerin takdirine bırakılmıştır. Ancak 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nun 17’nci maddesi hükmünde “Kuruma başvuruda bulunulabilmesi için, 06.01.1982 tarihli ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü

Kanununda öngörülen idari başvuru yolları ile özel kanunlarda yer alan zorunlu idari başvuru yollarının tüketilmesi gereklidir” lafzı yer aldığından İYUK’un 11’nci madde hükmünde öngörülen “üst makamlara başvuru” yolunun da tüketilmesi gerekmektedir.

Diğer bir deyişle, İYUK’un 11’inci maddesi hükmü gereğince “üst makamlara başvuru” yolu zorunlu değilken; 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nun 17’nci maddesi hükmü gereğince Kamu Denetçiliği Kurumu’na başvurulabilmesi için zorunlu bir başvuru yolu haline gelmiştir.

Ancak İYUK 10’uncu madde gereğince ilgililer, haklarında idari davaya konu olabilecek bir işlem veya eylemin yapılması için idari makamlara başvurmuşlarsa; buna ilave olarak İYUK 11’inci madde gereğince üst makamlara başvuru şartı, Kamu Denetçiliği Kurumu’na şikâyet başvurusu için aranmamaktadır.

Kamu Denetçiliği Kurumu’na şikâyet başvurusuna bulunabilmek için İYUK 12’nci maddesi uyarınca idarî işlemde dolayı doğan zararın giderilmesinin üst makamdan, üst makam yoksa işlemi yapmış olan makamdan idarî dava açma süresi içinde istenmesi gerekmektedir. İYUK’un 12’nci maddesinde, “İlgililer haklarını ihlal eden bir idari işlem dolayısıyla Danıştay’a ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması halinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11’nci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.” hükmü öngörülmüştür.

Ancak İYUK 10’uncu madde gereğince ilgililer, haklarında idari davaya konu olabilecek bir işlem veya eylemin yapılması için idari makamlara başvurmuşlarsa; buna ilave olarak İYUK 12’inci madde gereğince üst makamdan, üst makam yoksa işlemi yapmış olan makama başvuru şartı, Kamu Denetçiliği Kurumu’na şikâyet başvurusu için aranmamaktadır.

Kamu Denetçiliği Kurumu’na şikâyet başvurusuna bulunabilmek için İYUK 13’üncü maddesi uyarınca idarî eylemin yazılı bildirim veya başka suretle öğrenildiği tarihten itibaren bir yıl ve her hâlde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye

başvurarak hakkın yerine getirilmesinin istenmesi gerekmektedir. Bir idari işleme dayanmayan, dayanağında idari bir işlem yer almayan salt idari eylemlerden doğan zararların tazmini için açılacak tam yargı davaları için İYUK'un 13'üncü maddesinin 1'inci fıkrasında, "İdari eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idari dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi halinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında altmış gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir" hükmü öngörülmüştür.

Yukarıdaki mezkûr yasa hükmü dikkatle incelendiğinde, salt idari eylemden doğan zararların tazmini için açılacak tam yargı davaları özel bir düzenlemeye tabi tutulmuştur. Buna itibarla, görülen zarar, arkasındaki idari bir işlem olmayan, yönetimin gündelik kamu hizmetlerini sunma sürecindeki eylem veya davranışlardan ortaya çıkmışsa, bu zararın giderilmesi için doğrudan tam yargı davası açılamaz. Böyle bir durumda sırayla şu aşamalar yaşanmalı ve bu aşamalardaki yollar tüketilmelidir:

Zararın ve zarar nedeninin yazılı tebliğ veya herhangi bir biçime öğrenildiği tarihten itibaren 1 yıl ve her halde (en geç) eylem tarihinden itibaren 5 yıl içinde idareye başvurulur (zorunlu idari başvuru).

İdareden sebebiyet verdiği zararı gidermesi, ihlal ettiği hakkı yerine getirmesi istenir.

İdare zararı gidermeyi kısmen veya tamamen reddederse ya da 60 gün sessiz kalmak suretiyle zımnen reddederse (zımni ret kararı) bu bir "ön karar" olarak kabul edilir.

İdarenin ön kararına karşı dava açma süresi olan 60 gün içinde görevli ve yetkili idari yargı merciine idarenin verdiği zararı tazmin ettirmek için tam yargı davası açılır.

Salt bir idari eyleme karşı idareden "ön karar" almadan doğrudan tam yargı davası açılması durumunda, idari yargı merci, davayı "idari merci tecavüzü", yani ön karar alınmak suretiyle zorunlu idari başvuru yolu tüketilmediği gerekçesiyle dava dilekçesini, zararı verdiği iddia edilen ilgili idari makama tevdi eder (Nohutçu, 2012: 211).

İYUK 13'üncü maddesinin 2'inci fıkrasında ise, "Görevli olmayan adli ve askeri yargı mercilerine açılan tam yargı davasının görev yönünden reddi halinde sonradan idari yargı mercilerine açılacak davalarda, birinci fıkrada öngörülen idareye başvurma şartı aranmaz." hükmü öngörülmüştür. Bu hüküm, yukarıda izah edilen ön karar meselesinin varlığının, tam yargı davalarının idari yargı mercilerinde arz ve ikamesi için aranmadığı özel bir durumu içermektedir. Diğer bir deyişle, salt idari eylemden kaynaklanan bir tam yargı davası, ön karar alınmadan yanlışlıkla adli veya askeri yargı yerine açılmış, bu mahkemeler de görevsizlik kararı verilmişse; bu görevsizlik kararının kesinleşmesinden sonra, artık idareden bir ön karar alma zorunluluğu olmaksızın doğrudan görevsizlik kararının kesinleşmesinden itibaren 30 günlük süre içerisinde idari yargıda tam yargı davası arz ve ikame edilebilir. Bu durumda doğrudan 30 günlük süre içerisinde idari yargı davası arz ve ikame edilebilir. Ancak esas konunun Kamu Denetçiliği Kurumu'na şikâyet başvurusu olması sebebiyle, şunu düşünmeli: görevli olmayan adli ve askeri yargı mercilerine açılan tam yargı davasının görev yönünden reddi durumunda, idari yargı yoluna gidilebilmesi için İYUK 13'üncü maddesinin 1'inci fıkrası gereğince ön karar alma zorunluluğu yokken; Kamu Denetçiliği Kurumu'na şikâyet başvurusu için ön karar alma zorunluluğu var mıdır?

Bu sorunun cevabı için 6328 sayılı Yasa'nın 17'inci maddesinin 4'üncü fıkrası lafzı dikkate alınmalıdır. Mezkûr fıkra hükmünde; "Kuruma başvuruda bulunulabilmesi için, 06.01.1982 tarihli ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununda öngörülen idari başvuru yolları ile özel kanunlarda yer alan zorunlu idari başvuru yollarının tüketilmesi gereklidir. İdari başvuru yolları tüketilmeden yapılan başvurular ilgili kuruma gönderilir." ifadeleri yer almaktadır. Yani İYUK'ta yer alan idari başvuru yolları, idari yargı yoluna başvurmak için zorunlu olmasa da Kamu Denetçiliği Kurumu'na başvurabilmek için zorunlu hale gelmiştir. Bunun en somut örneği ise İYUK 11'inci madde gereğince "üst makamlara başvurma" yoludur. Söz konusu "üst makamlara başvurma yolu" idari yargı yolunda tüketilmesi gereken bir yol değilken; 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun 17'nci maddesinin 4'üncü fıkrası gereğince Kamu Denetçiliği Kurumu'na şikâyet başvurusunda bulunabilmek için tüketilmesi gereken idari yollardandır. İşte İYUK 11'inci maddesi nasıl ki idari yargı yoluna başvurabilmek için tüketilmesi şart değilken Kamu Denetçiliği Kurumu'na şikâyet başvurusunda şart hale gelmişse; İYUK 13'üncü maddesinin 2'nci fıkrası gereğince

idari yargı alanına girmekte iken yanlışlıkla adli veya askeri yargı mercilerine ön karar almadan açılan davalar neticesinde görevsizlik kararı verilmesi durumunda idari yargı yoluna başvurabilmek için ön karar alma şartı olmasa da Kamu Denetçiliği Kurumu'na şikâyet başvurusunda bulunabilmek için biz yukarıdaki açıklamalarımıza ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun 17'nci maddesinin 4'üncü fıkrasına dayanarak İYUK 13'üncü maddesinin 1'nci maddesi gereğince ön karar alma zorunluluğunun mevcut olduğu kanaatindeyiz.

Buraya kadar idari işlem ve eylemlerle ilgili idareye başvuru usullerini izah etmiş olmakla birlikte bunların dışında ayrıca idarenin tutum ve davranışlarına ilişkin tespitlerimizi sunarız. Şöyle ki; 6328 sayılı Kanun'un 17'nci maddesine öngörülmemiş olsa da Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'te 12'nci maddenin 5'inci fıkrası hükmü gereğince; İdarenin tutum ve davranışına karşı idarî başvuru yollarının tüketilmesi şart değildir.

İdarenin, kanunlarda açıkça kesin olduğu belirtilen işlemlerine karşı doğrudan Kuruma şikâyet başvurusu yapılabilir.

Yukarıda zikredilen idari başvuru yolları tüketilmeden; diğer bir deyişle 6328 sayılı Kanun'un 17'nci maddesi hükmüne aykırı bir şekilde Kamu Denetçiliği Kurumu'na yapılan başvurular hakkında ilgili kuruma gönderme kararı verilmelidir.

Aynı zamanda, Kuruma şikâyet başvurusunda bulunulabilmesi için özel kanunlarda yer alan zorunlu idarî başvuru yollarının tüketilmesi gerekir. Buna örnek olarak 04.01.2002 Tarihli 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 54'üncü maddesini gösterebiliriz. Mezkûr madde hükmünde, "İhale sürecindeki hukuka aykırı işlem veya eylemler nedeniyle bir hak kaybına veya zarara uğradığını veya zarara uğramasının muhtemel olduğunu iddia eden aday veya istekli ile istekli olabilecekler, bu Kanunda belirtilen şekil ve usul kurallarına uygun olmak şartıyla şikâyet ve itirazın şikâyet başvurusunda bulunabilirler. Şikâyet ve itirazın şikâyet başvuruları, dava açılmadan önce tüketilmesi zorunlu idari başvuru yollarıdır. Şikâyet başvuruları idareye, itirazın şikâyet başvuruları Kuruma hitaben yazılmış imzalı dilekçelerle yapılır." ifadeleri yer almaktadır.

Görüldüğü üzere Kamu İhale Kanunu'nun ilgili hükmü gereğince şikâyet ve itirazın başvurular, idari yargı yoluna başvurmak için şart iken; Kamu Denetçiliği Kurumu'na

şikâyet başvurusu yoluna gidilmesi için de 6328 sayılı Kanun'un 17'inci maddesinin 4'üncü fıkrası gereğince şart hale getirilmiştir.

Telifisi güç ve imkânsız zararların doğması ihtimali bulunan hallerde, idari başvuru yolları tüketilmeden de başvurular kabul edilecektir. Burada Kamu Denetçiliği Kurumu'na çok geniş bir yetki dairesi çizildiği kanaatindeyiz. Telifisi güç ve imkânsız zararların doğma ihtimalini değerlendirme yetkisine ilişkin herhangi somut bir kriterden bahsedilmemiştir. Bu itibarla somut bir kriter belirleme yoluna gidilmeli ve bu ihtimaller soyutluktan kurtarılmalıdır. Kamu Denetçiliği Kurumu'na şikâyet başvurusu öncesi idareden ön karar almanın sistemin işleyişini ağırlaştırdığı yönünde eleştiriler mevcuttur.

Öncelikle bu düzenlemenin Kurumdan beklenen amaca uygun düştüğü söylenemez. Ombudsmanlık kurumuna duyulan ihtiyacın en önemli sebeplerinden biri de, hızlı ve etkin bir değerlendirmenin yapılması sağlanarak idare ile bireyler arasındaki uyuşmazlığın çözümü noktasındadır. Ancak, idari başvuru yolunun tüketilmesi zorunluluğu ile uyuşmazlığın çözüm süreci uzatılacaktır. Her şeyden önce, ülkemizdeki idari işleyiş sisteminin aksaklıkları ve idarelerin farklı nedenlerle inisiyatif almama yolunu tercih etmeleri nedeni ile 2577 sayılı Kanun'da öngörülen idari başvuru yolu uyuşmazlıkların çözümünde etkisiz bir araçtır. İdarenin bu gözden geçirme ve düzeltme işlevini yerine getirmediğinden dolayı ombudsmanlık kurumuna ihtiyaç duyulduğu dikkate alındığında, bu hükmün zaman kaybından başka bir şeye yol açmayacağı ortadadır (Sağlam, 2012: 121).

İlgili, idareye başvurduğunda, idarenin bu başvurunun yapılmasından itibaren 60 günlük süre içerisinde cevap vermesini zorlayıcı herhangi bir hüküm mevcut değildir. Diğer bir deyişle idarenin, cevap verip vermemesi tamamen kendi keyfilğine terk edilmiştir. Oysaki idareni cevap vermemesinin müeyyideye bağlanması durumunda, idare müspet veya menfî bir cevap vermek zorunda kalacaktır. Böylece, 60 günlük bir zaman kaybından da hiç bahsetmemiş olacağız.

4.6.3. Kamu Denetçiliği Kurumu'na Gizli Başvuru

Kamu Denetçiliği Kurumu'na, kişiler kimlik bilgilerini gizleyerek başvuru yapamazlar. Zira 6328 sayılı Yasa'nın 17'nci maddesi gereğince başvuru sahibinin adı ve soyadı,

imzası, yerleşim yeri veya iş adresini ve Türkiye Cumhuriyeti vatandaşları için vatandaşlık kimlik numarasını, yabancılar için pasaport numarasını, başvuru sahibi tüzel kişi ise tüzel kişinin unvanı ve yerleşim yeri ile yetkili kişinin imzasını, varsa, merkezi tüzel kişilik numarasını ve yetki belgesini içeren Türkçe dilekçe ile yapılır. Ancak açık kimlik bilgileriyle yapılan başvurular, başvuru sahibinin talebi üzerine gizli tutulabilir. Gizlilik talebi olması durumunda Kurum, her türlü tedbiri almakla yükümlüdür.

6328 sayılı Yasa'nın 17'nci maddesine göre "Başvuru sahibinin talebi üzerine başvuru gizli tutulur." hükmü öngörülmüştür. Yine, Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'te 16'ncı maddesinde, "Şikâyetçinin talebi üzerine şikâyet başvurusu gizli tutulur. Şikâyet başvurusunun gizli kalmasına yönelik her türlü tedbir Kurum tarafından alınır." hükmü öngörülmüştür.

Kanun hükmünde, başvuruların gizli tutulacağı belirtilirken; Yönetmelik hükmünde ise şikâyet başvurusunun gizli kalmasının yanında; Kurum, başvurunun gizli kalması için her türlü tedbiri almakla yükümlü kılınmıştır. Kişisel verileri korunması amacıyla, Kurum'un web sayfasında yer alan kararlarda şikâyetçinin kimlik bilgileri görünmemektedir.

4.7. Şikâyetlerin İncelenmesi

Kurum, idarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevlidir (6328 sayılı Kanun 5'inci madde).

Maddeyle, Kurumun görevi açıkça belirlenmektedir. Kurum, idarenin kötü, eksik veya yanlış işleyişiyle ilgili olarak yapılan şikâyetleri incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmakla görevlendirilmektedir. İdarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarının Kurumun görev alanına girmesi öngörülmektedir. Kurumun inceleme ve değerlendirmelerini, insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden yapması gerekmektedir (6328 sayılı Kanun Gereğesi 5'inci madde).

Kurum, inceleme ve araştırma yaparken idarenin, insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde; kanunlara uygunluk, ayrımcılığın önlenmesi, ölçülülük, yetkinin kötüye

kullanılmaması, eşitlik, tarafsızlık, dürüstlük, nezaket, şeffaflık, hesap verilebilirlik, haklı beklentiye uygunluk, kazanılmış hakların korunması, dinlenilme hakkı, savunma hakkı, bilgi edinme hakkı, makul sürede karar verme, kararların gerekçeli olması, karara karşı başvuru yollarının gösterilmesi, kararın geciktirilmeksizin bildirilmesi, kişisel verilerin korunması gibi iyi yönetim ilkelerine uygun işlem ve eylem ile tutum veya davranışta bulunup bulunmadığını gözetir ve iyi yönetim ilkelerine uyar (Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik 6'ncı madde).

Başdenetçi, denetçiler arasında iş birliğini sağlar ve bunların uyumlu çalışmasını gözetir. Denetçiler, Başdenetçi tarafından görevlendirildikleri konu veya alanlarda tek başlarına çalışır ve önerilerini Başdenetçiye sunarlar. Kurum, faaliyetlerinde elektronik ortam ve iletişim araçlarının kullanılmasını gözetir. Denetçilerin Başdenetçi tarafından görevlendirilecekleri konu veya alanlara ve aralarındaki iş bölümüne ilişkin ilkeler yönetmelikle belirlenir (6328 sayılı Kanun 8'inci madde).

Maddeyle, Kurumun çalışma ilkeleri belirlenmektedir. Başdenetçinin Denetçiler arasında işbirliğini sağlamak ve Denetçilerin uyumlu çalışmasını gözetmekle görevli olduğu; Denetçilerin, Başdenetçi tarafından görevlendirildikleri konu veya alanlarda tek başlarına çalışmaya ve önerilerini Başdenetçiye sunmaya yetkili olduğu belirtilmektedir. Maddenin üçüncü fıkrasında, Kurumun, faaliyetlerini gerçekleştirirken elektronik ortam ve iletişim araçlarının kullanılmasını gözeteceği belirtilmekte, böylelikle, şikâyetlerin hızlı bir şekilde sonuçlandırılması öngörülmektedir. Diğer yandan, Denetçilerin Başdenetçi tarafından görevlendirilecekleri konu veya alanlara ve aralarındaki işbölümüne ilişkin ilkelerin yönetmelikle düzenleneceği belirtilmektedir (6328 sayılı Kanun Gereğesi 8'inci madde).

Kurum, inceleme ve araştırmasını başvuru tarihinden itibaren en geç altı ay içinde sonuçlandırır. Kurum, inceleme ve araştırma sonucunu ve varsa önerilerini ilgili mercie ve başvurana bildirir. Kurum, başvurana, işleme karşı başvuru yollarını, başvuru süresini ve başvurulacak makamı da gösterir. İlgili merci, Kurumun önerileri doğrultusunda tesis ettiği işlemi veya Kurumun önerdiği çözümü uygulanabilir nitelikte görmediği takdirde bunun gerekçesini otuz gün içinde Kuruma bildirir (6328 sayılı Kanun 20'nci madde).

Maddeyle, kişilerin hak arama talebinin sağlıklı yürütülebilmesini ve kısa sürede sonuçlandırılmasını sağlamak amacıyla; Kurumun, kendisine yapılan başvuruları en geç altı ay içinde sonuçlandırması gerektiği; yapılan inceleme ve araştırma sonucunun ve varsa önerilerinin Kurum tarafından ilgili mercie ve başvurana bildirileceği, şayet ilgili merci bu öneriler doğrultusunda yeni bir işlem tesis etmiş ise bu işlemi; önerilen çözümü uygulanabilir nitelikte görmediği takdirde ise bunun gerekçesini en geç otuz gün içinde Kuruma bildirmesi gerektiği düzenlenmektedir. Diğer yandan, Kuruma, işleme karşı başvuru yollarını başvurana göstermesi zorunluluğu da getirilmektedir (6328 sayılı Kanun Gerekçesi 20'nci madde).

Şikâyetçi, karar verilinceye kadar şikâyetinden vazgeçebilir. Bu durumda Kurum inceleme ve araştırmasını sonlandırır.

4.7.1. Ön İnceleme

Şikâyet başvuru bürosu, Başdenetçinin görevlendireceği yeterli sayıda personelden oluşur. Şikâyet başvuru bürosunun görevleri şunlardır:

- a. Kuruma yapılan şikâyet başvurusunun kaydını yapmak, numara vermek ve dosyalamak.
- b. Şikâyet başvurusunu dağıtım bürosuna göndermek.
- c. Başdenetçi tarafından verilen diğer görevleri yapmak.

Dağıtım bürosu, Başdenetçinin görevlendireceği yeterli sayıda uzman veya uzman yardımcısı ile diğer personelden oluşur. Dağıtım bürosunun görevleri şunlardır:

- a. Şikâyet başvurusunu iş bölümü esaslarına göre ilgili denetçiye göndermek.
- b. Başdenetçi tarafından verilen diğer görevleri yapmak.

Şikâyet başvurusunun iş bölümü esaslarına göre ilgili denetçiye gönderilmesi dönüşümlü olarak dağıtım bürosunda görevlendirilecek uzman veya uzman yardımcısı tarafından yerine getirilir.

Şikâyet başvurusunun hangi denetçinin görev alanına girdiği hususunda oluşacak tereddüt, Başdenetçi veya görevlendireceği bir denetçi tarafından giderilir (Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında

Yönetmelik 18'inci madde). Yönetmelikte gayet net bir şekilde şikâyet başvuru bürosu ve dağıtım bürosu teşkilatlanması ve görevleriyle izah edilmiştir.

Şikâyet başvurusu, inceleme ve araştırmaya geçilmeden önce ön incelemeye tabi tutulur. Ön incelemede şikâyet başvurusu;

- a. Kurumun görev alanına girip girmediği,
- b. Süresi içinde yapılıp yapılmadığı,
- c. Kurumda incelenmekte ve araştırılmakta olan bir şikâyet başvurusuyla sebepleri, konusu ve taraflarının aynı olup olmadığı,
- d. Kurum tarafından daha önce sonuçlandırılan bir şikâyetle sebepleri, konusu ve taraflarının aynı olup olmadığı,
- e. Yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarınca karara bağlanmış uyuşmazlıklara ilişkin olup olmadığı,
- f. İdari başvuru yollarının tüketilip tüketilmediği,
- g. Yönetmelik'in 8'inci maddenin birinci fıkrası kapsamında yapılıp yapılmadığı,
- h. Belli bir konuyu içerip içermediği,
- i. Kanuna göre şikâyet başvurusunda bulunması gereken bilgilerin yer alıp almadığı,
- j. Menfaat ihlali içerip içermediği, yönlerinden incelenir (Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik 19'uncu madde).

Yönetmelik'in 8'inci maddesinde, "Şikâyet başvurusu Türkçe dilekçe ile yapılır. Ancak, şikâyetçinin kendisini daha iyi ifade edebildiği başka bir dildeki başvurusu, Kurumca haklı ve makul olduğunun tespiti halinde kabul edilebilir." hükmü öngörülmüştür. Yukarıda izah edildiği üzere bu nitelikler de ön inceleme aşamasında nazara alınacaktır.

Şikâyet başvurusunun, (e) bendi hariç olmak üzere 19'uncu maddede yer alan şartlardan herhangi birini taşıması hâlinde incelenemezlik kararı verilir. Bu karar, şikâyetçiye tebliğ edilir ve tebliğ ile birlikte durmuş olan dava açma süresi kaldığı yerden tekrar işlemeye başlar. Yönetmelik'in 19'uncu maddede, ön inceleme aşamasında yapılacak inceleme kriterleri sayılmıştır ve (e) bendinde ise "idari başvuru yollarının tüketilip

tüketilmediği” kriteri yer almaktadır. Söz konusu (e) bendine ilişkin bir aykırılık olduğu zaman, şikâyet başvurusu, Kurum, tarafından ilgili idareye gönderilir. Söz konusu 19’uncu maddesinin (e) bendi dışındaki diğer bentlere aykırılık söz konusu olması halinde ön inceleme aşamasında incelenemezlik kararı istihsal olunur ve aynı zamanda işbu kararın ilgisine tebliğinden itibaren Kurum’a başvuru tarihi itibarıyla duran dava açma süresi kaldığı yerden işlemeye devam eder.

İdari başvuru yolları tüketilmeden yapılan şikâyet başvurusu hakkında ilgili idareye gönderme kararı verilir. Gönderme kararı şikâyetçiye de tebliğ edilir. Kuruma şikâyet tarihi, ilgili idareye başvuru tarihi olarak kabul edilir. Şikâyet başvurusunun Kurum tarafından ilgili idareye gönderilmesi üzerine; idare tarafından şikâyetçiye verilecek cevabın tebliği tarihinden itibaren 6 ay içerisinde Kurum’a yeniden şikâyet başvurusu yapılabilir. Ancak idare tarafından 60 gün içerisinde cevap verilmediği takdirde; bu 60 günlük sürenin sona erme tarihinden itibaren 6 ay içerisinde Kurum’a yeniden şikâyet başvurusunda bulunulabilir.

Şikâyet edilen idarenin yanlış gösterilmesi durumunda Kurum, resen doğru idareyi belirler ve inceleme aşamasına geçer.

İncelenemezlik kararı doğrultusunda, eksikliklerin giderilmesi şartıyla süresi içinde yeniden Kuruma şikâyet başvurusu yapılabilir.

Şikâyet başvurusu, Yönetmelik’in 19’uncu maddesinde yer alan kriterleri haiz olması halinde ön inceleme aşaması neticelendirilir; inceleme ve araştırma aşamasına geçilir.

Ön inceleme şartlarının bulunmadığının sonradan anlaşılması hâlinde de incelenemezlik veya gönderme kararı verilir.

İncelenemezlik ve gönderme kararlarında aşağıdaki hususlara yer verilir:

- a. Şikâyet numarası ile karar numarası ve tarihi.
- b. Şikâyetçinin ve varsa temsilcisinin adı, soyadı ve adresi.
- c. Şikâyet edilen idare.
- d. Şikâyet konusu.
- e. Gerekçe.

- f. Karar.
- g. Şikâyet konusuna ilişkin başvuru yolları, süresi ve başvurulacak makam.
- h. İmza ve mühür (Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik 21'inci madde).

4.7.2. Esas Hakkında İnceleme ve Araştırma

İdarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışları, insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk ve iyi yönetim ilkeleri yönlerinden incelenir ve araştırılır. Şikâyet başvurusu Başdenetçi, denetçi veya görevlendirilecek uzman ve uzman yardımcıları tarafından incelenir ve araştırılır. Aynı sebep ve konuya ilişkin benzer nitelikteki şikâyet başvuruları birleştirilerek incelenebilir. Şikâyet konusunun insan haklarına, temel hak ve özgürlüklere, kadın ve çocuk haklarına ilişkin olması halinde yerinde inceleme ve araştırma yapılabilir. Kamuyu ilgilendiren genel konulara yönelik şikâyetlerde ise, şikâyetçi veya şikâyet edilen idarenin talebi üzerine yerinde inceleme ve araştırma yapılabilir. İlgili idare ve yetkililer bunun için gerekli her türlü kolaylığı sağlamakla yükümlüdür.

Ayrıca Kurum, inceleme ve araştırma yaparken ilgili idareden bilgi ve belgeleri isteyebilir; bilirkişi görevlendirebilir; tanık veya ilgili kişilerin dinlenmesini isteyebilir. Kamu Denetçiliği Kurumu, tüm bu yetkileri haiz olarak faaliyet göstermektedir. Yukarıda Kamu Denetçiliği Kurumu'nun yetkileri başlığı altında tüm bu yetkileri incelemiş bulunmaktayız.

4.8. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Kararları

Kurum, inceleme ve araştırmasını başvuru tarihinden itibaren en geç altı ay içinde sonuçlandırır. Kurum, inceleme ve araştırma sonucunu ve varsa önerilerini ilgili mercie ve başvurana bildirir. Kurum, başvurana, işleme karşı başvuru yollarını, başvuru süresini ve başvurulacak makamı da gösterir. İlgili merci, Kurumun önerileri doğrultusunda tesis ettiği işlemi veya Kurumun önerdiği çözümü uygulanabilir nitelikte görmediği takdirde bunun gerekçesini otuz gün içinde Kuruma bildirir (6328 sayılı Kanun 20'nci madde).

Maddeyle kişilerin hak arama talebinin sağlıklı yürütülebilmesini ve kısa sürede sonuçlandırılmasını sağlamak amacıyla; Kurumun, kendisine yapılan başvuruları en geç altı ay içinde sonuçlandırması gerektiği; yapılan inceleme ve araştırma sonucunun ve varsa önerilerinin Kurum tarafından ilgili mercie ve başvurana bildirileceği, şayet ilgili merci bu öneriler doğrultusunda yeni bir işlem tesis etmiş ise bu işlemi; önerilen çözümü uygulanabilir nitelikte görmediği takdirde ise bunun gerekçesini en geç otuz gün içinde Kuruma bildirmesi gerektiği düzenlenmektedir. Diğer yandan, Kuruma, işleme karşı başvuru yollarını başvurana göstermesi zorunluluğu da getirilmektedir (6328 sayılı Kanun Gerekçesi 20'nci madde).

6328 sayılı Yasa'nın 21'inci maddesine göre Kamu Denetçiliği Kurumu'nun, inceleme ve araştırmasını, başvuru tarihinden itibaren altı ay içinde sonuçlandıramaması hâlinde de durmuş olan dava açma süresi kaldığı yerden işlemeye başlar.

Kurumun, inceleme ve araştırmasını, şikâyet başvuru tarihinden itibaren altı ay içinde sonuçlandıramaması hâlinde bu durum gerekçesiyle birlikte şikâyetçiye tebliğ edilir. Durmuş olan dava açma süresi tebliğden itibaren kaldığı yerden işlemeye başlar (Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik 38'inci madde 4'üncü fıkra).

Kurum, şikâyet başvurusuna ilişkin inceleme ve araştırma sonucunda tavsiye kararı, ret kararı veya karar verilmesine yer olmadığına dair karar verir (Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik 31'inci madde).

Kurum, inceleme ve araştırmasını şikâyet tarihinden itibaren en geç altı ay içinde sonuçlandırır. Bu süre içinde inceleme ve araştırmanın sonuçlandırılmaması hâlinde şikâyetçiye sonuçlandırılmama gerekçesi ve dava açma süresinin işlemeye başladığı hususu bildirilerek inceleme ve araştırmaya devam edilir (Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik 36'nci madde).

Ancak mezkûr Yönetmelik'in 29'uncu maddesinde, "İnceleme ve araştırma devam ederken şikâyet konusuyla ilgili olarak dava açılması hâlinde Kurum inceleme ve araştırmasını dava sonuçlanıncaya kadar bekletebilir veya şikâyet başvurusunun

mahiyetine göre inceleme ve araştırmasını sonlandırabilir. Bekletilen şikâyet başvurusu hakkında kesinleşen dava sonucuna göre Kurum, inceleme ve araştırmayı karara bağlar.” hükmü öngörülmüştür ve yukarıda izah edilen 36’ncı madde hükmünde işbu 29’uncu madde hükmü saklıdır.

Başdenetçilik, kararın verilmesinden sonra sonucu etkileyebilecek bilgi ve belgelerin ortaya çıkması durumunda şikâyet hakkında yeniden inceleme ve araştırma yapabilir (Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik 39’uncu madde).

İnceleme ve araştırma sonucunda verilecek kararlarda aşağıdaki hususlar yer alır:

- a. Şikâyet numarası ile karar numarası ve tarihi.
- b. Şikâyetçinin ve varsa temsilcisinin adı, soyadı ve adresi.
- c. Şikâyet edilen idare ve adresi.
- d. Şikâyet konusu, hukuki sebepler ve istemin özeti.
- e. Dosyadaki bilgi ve belgelerin özeti.
- f. Gerekçe.
- g. Verilen karar ve sonuç.
- h. Şikâyet konusuna ilişkin başvuru yolları, süresi ve başvurulacak makam.
- i. İmza ve mühür (Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik 35’inci madde).

Kurum, kararlarını ilgili mercie ve şikâyetçiye tebliğ eder. Kamu hizmeti yürüten özel hukuk tüzel kişileri hakkında verilen tavsiye kararları denetim ve gözetimden sorumlu bakanlığa veya kamu kurum ve kuruluşuna da gönderilebilir (Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik 37’nci madde).

4.8.1. Tavsiye Kararı

İnceleme ve araştırma sonucunda şikâyetin yerinde olduğu kanaatine varılması hâlinde tavsiye kararı verilir. Kararda idare hakkında aşağıdaki tavsiyelerden bir veya birkaçına yer verilir:

- a. Hatalı davranıldığıının kabulü.
- b. Zararın tazmini.
- c. İşlem yapılması veya eylemde bulunulması.
- d. Mevzuat değişikliğinin yapılması.
- e. İşlemin geri alınması, kaldırılması, değiştirilmesi veya düzeltilmesi.
- f. Uygulamanın düzeltilmesi.
- g. Uzlaşmaya gidilmesi.
- h. Tedbir alınması.

Kurum, yukarıdaki tavsiyeler dışında başka bir tavsiye kararı da verebilir. İlgili merci, tavsiye doğrultusunda tesis ettiği işlemi, aldığı önlemi veya tavsiye edilen çözümü uygulanabilir nitelikte görmediği takdirde bunun gerekçesini otuz gün içinde Kuruma bildirir (Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik 32'nci madde).

6328 sayılı Yasa'nın 21'inci maddesine göre, başvurunun Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından yerinde görülerek kabul edilmesi hâlinde; ilgili merci Kurumun önerisi üzerine otuz gün içinde herhangi bir işlem tesis etmez veya eylemde bulunmaz ise durmuş olan dava açma süresi kaldığı yerden işlemeye başlar.

4.8.2. Ret Kararı

İnceleme ve araştırma sonucunda şikâyetin yerinde olmadığı kanaatine varılması hâlinde ret kararı verilir (Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik 33'üncü madde).

6328 sayılı Yasa'nın 21'inci maddesine göre, başvurunun Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından reddedilmesi hâlinde, durmuş olan dava açma süresi gerekçeli ret kararının ilgiliye tebliğinden itibaren kaldığı yerden işlemeye başlar.

4.8.3. Karar Verilmesine Yer Olmadığına Dair Karar

Kamu Denetçiliği Kurumu;

- a. Şikâyetçinin başvurusundan vazgeçmesi,
- b. Şikâyetçi gerçek kişi ise ölümü veya tüzel kişi ise tüzel kişiliğinin sona ermesi,
- c. Şikâyet konusu talebin ilgili idare tarafından yerine getirilmesi,
- d. İnceleme ve araştırma devam ederken şikâyet konusu hakkında dava açılması, üzerine inceleme ve araştırmasını sonlandırması hâlinde karar verilmesine yer olmadığına dair karar verir (Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik 34'üncü madde).

4.9. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Kararlarının Etkisi ve Sonuçları

Kamu Denetçiliği Kurumu, inceleme ve araştırmaları neticesinde istihsal etmiş bulunduğu kararlarını (tavsiye/ önerilerini) ilgili idareye ve başvurana tebliğe çıkarır. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kararlarının bağlayıcılığı yoktur. Kararlar tavsiye/ öneri niteliğinde olup idareler söz konusu kararları uygulamak zorunda değildir. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun yaptırım yetkisi bu açıdan tartışmalıdır. İlgili idare, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun tavsiye kararında yer alan çözümü uygulanamaz tespit ettiği zaman bunun gerekçesini Kamu Denetçiliği Kurumu'na tebliğ eder.

Ombudsmanlık kurumu, hazırladığı raporları yasama organına sunarak yönetimin kamuoyu denetimini harekete geçirmek suretiyle gücünü ve etkisini ortaya koymaktadır (Ünal, 2014: 186).

Bu açıdan bakıldığında Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kararlarının etkisi maddi olmaktan ziyade manevi tesirler içermektedir. Haklarına karar istihsal olunan idarelere kararlar tebliğ edilmek suretiyle idareye manevi anlamda yapması gereken aktarılmaktadır. Aynı zamanda milletin iradesini yansıtan yasama meclisine faaliyet ve kararlara ilişkin bir rapor sunak suretiyle de meclise idareler ve haklarında istihsal olunan kararlar hakkında bilgi verilmektedir.

Kamu Denetçiliği Kurumu, Türkiye'deki hukuki güvenliğin sağlanmasında önemli bir işlev görmektedir. Şöyle ki; Kamu Denetçiliği Kurumu, istihsal etmiş bulunduğu tavsiye kararları ile yönetilenlerin uğradıkları haksızlıkları ve hukuksuzlukları idareye

tebliğ etmekle; yönetilenlerde kamuya karşı haklarını müdafaa etme bilinci ve bunun devamında hukuki güvenliği temin edilmiş olacaktır.

Buna ilave olarak Kamu Denetçiliği Kurumu'nun istihsal etmiş bulunduğu tavsiye kararları ile veya Kurum, henüz şikâyeti incelerken ilgili idarenin şikâyet konusu işlemin haksız ve hukuksuz oluşu kanısına varması neticesine haksız ve hukuksuz işlemde hak ve hukukun emrettiği durumun temin edilmesi sağlanacaktır. Böylece Kamu Denetçiliği Kurumu, idareler üzerinde bir çeşit denetim organı olarak hak ve hukuk çerçevesinde baskı kuracaklardır. Bu baskı, idarenin haksız ve hukuksuz işlem kurmasına engel olmak amacıyla olacaktır. Bu baskı karşısında, idare işlemlerine daha disiplinli ve tertipli davranacaktır.

Kamu Denetçiliği Kurumu, tüm kararlarını gerekçeli olarak istihsal edecektir. Dolayısıyla istihsal olunacak tavsiye kararlarındaki gerekçelerde yer alan dayanak ifadeler ilgili idare için de yol gösterici olmakla kalmayıp; benzer işlemlerde bulunan diğer idarelere de emsal niteliğinde olacaktır. Nihayetinde Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından istihsal olunan kararlar ve faaliyetler hakkında tanzim edilen yıllık faaliyet raporları yasama organına sunulmakta ve yasama organını aksayan işlemler hakkında kanunlaştırma hareketlerine yönlendirmektedir.

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kararlarının maddi yaptırım içermemesi nedeniyle kararların dikkate alınmayacağı ve Kurum'un kararlarının uygulamada bir faydasının olmayacağı bir an için öngörülse bile; istihsal olunan kararlar, manevi anlamda etki göstermekte ve TBMM istihsal olunan kararlar ve raporlar doğrultusunda idare alanında gerekli yasalaştırma faaliyetlerinde bulunacak; söz konusu tavsiye kararları içeriğindeki yasal gerekçeler arz ve ikame edilen davalarda da emsal niteliğinde olarak dava dosyasına ibraz edilebilecektir. Diğer türlü, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kararlarında maddi yaptırım yer alıyorsa, bu durum ombudsmanlık sisteminin ruhuna aykırılık teşkil ederdi.

4.10. Rapor Tanzimi ve Sunumu

Kurum, her takvim yılı sonunda yürütülen faaliyetleri ve önerileri kapsayan bir rapor hazırlayarak Komisyona sunar. Komisyon, bu raporu ara verme ve tatil dönemleri hariç olmak üzere 2 ay içinde görüşüp kendi kanaat ve görüşlerini de içerecek şekilde

Özetleyerek Genel Kurula sunulmak üzere hazırladığı raporu Başkanlığa gönderir. Komisyonun raporu Genel Kurulda ivedilikle görüşülür. Kurumun yıllık raporu, ayrıca Resmî Gazetede yayımlanmak suretiyle kamuoyuna duyurulur. Kurum; açıklanmasında fayda gördüğü hususları yıllık raporu beklemeksizin her zaman kamuoyuna duyurabilir (6328 sayılı Kanun 22'nci madde).

Yukarıdaki hüküm ile Kurumun, her takvim yılı sonunda yürütülen faaliyetleri ve önerileri kapsayan bir rapor hazırlayarak Komisyona sunacağı, Komisyonun, bu raporu kendi kanaat ve görüşlerini de içerecek şekilde özetleyerek Genel Kurula sunulmak üzere hazırladığı raporu, Başkanlığa göndereceği belirtilmektedir. Kurumun yıllık raporlarının ayrıca, Resmî Gazetede yayımlanmak suretiyle kamuoyuna duyurulacağı, Kurumun açıklanmasında fayda gördüğü hususları yıllık raporu beklemeksizin her zaman kamuoyuna duyurabileceği düzenlenmektedir.

Yine Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 48'inci maddesinde de, "Kurum, her takvim yılına ilişkin olarak yürüttüğü faaliyetleri ve önerileri kapsayan yıllık rapor hazırlar. Bu rapor, takip eden yılın Ocak ayının son gününe kadar Komisyona sunulur. Komisyon, bu raporu ara verme ve tatil dönemleri hariç olmak üzere iki ay içinde görüşüp kendi kanaat ve görüşlerini de içerecek şekilde özetleyerek Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kuruluna sunulmak üzere hazırladığı raporu Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına gönderir. Komisyonun raporu Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda ivedilikle görüşülür. Kurumun yıllık raporu, ayrıca Resmî Gazete'de yayımlanmak suretiyle kamuoyuna duyurulur. Gerek görülen konularda yıllık rapor beklenmeksizin özel rapor hazırlanabilir. Kurum, açıklanmasında fayda gördüğü hususları yıllık raporu beklemeksizin her zaman kamuoyuna duyurabilir." ifadeleri yer almaktadır. Böylece Kamu Denetçiliği Kurumu faaliyetlerini kamuoyu ile de paylaşmış olmaktadır.

Kanunî engel bulunmamak kaydıyla Kurumun kararları ve raporları, kişisel veriler korunmak suretiyle resmî internet sitesinde veya başka surette yayımlanabilir (Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik 52'nci madde).

Mezkûr Yönetmelik'in 40'inci maddesinin 1'inci fıkrasının (ğ) bendi gereğince, Başdenetçinin görev ve yetkileri arasında “Yıllık raporu beklemeksizin gerek gördüğü konularda özel rapor hazırlamak” görev ve yetkisi de sayılmıştır. Aynı zamanda Başdenetçi yıllık raporu beklemeksizin gerek gördüğü konularda hazırladığı özel raporu kamuoyuna duyurmakla da yetkili ve görevlidir. Aynı şekilde denetçilerin de gerek gördükleri konularda özel rapor hazırlamak yetki ve görevi mevcuttur ve hazırlanan raporları Başdenetçiye sunmaları gerekmektedir.

Kamu Denetçiliği Kurumu web sayfasına bakıldığında, raporlar kısmında iki tür rapor seçeneği yer almaktadır. Birincisi idare raporlarıdır ki bunlar 2013 Yıllık Faaliyet Raporu ve 2014 Yıllık Faaliyet Raporu'dur. Bu raporlar yukarıda izah ettiğimiz her takvim yılı sonunda yürütülen faaliyetleri ve önerileri kapsayan bir rapor hazırlayarak Komisyona sunacağı, Komisyonun, bu raporu kendi kanaat ve görüşlerini de içerecek şekilde özetleyerek Genel Kurula sunulmak üzere hazırladığı raporlardır.

İkincisi ise, özel raporlardır ki şimdiye kadar Soma Özel Raporu tanzim edilmiştir. “Soma Maden Kazasından Hareketle Kömür Madenciliğinde İş Sağlığı ve Güvenliği Özel Raporu” 2014 yılının Aralık ayında Kamu Denetçiliği Kurumu web sayfasından kamuoyu ile paylaşılmıştır.

Söz konusu özel rapor, “Manisa İli Soma İlçesinde meydana gelen ve 300'ün üzerinde maden işçimizin hayatını kaybetmesiyle sonuçlanan maden kazası, idarenin iş güvenliği ve sağlığı alanındaki denetimlerinin etkinliğinin sorgulanmasına yol açmıştır. 6328 sayılı Kanun'un gereği, Kurumumuz da, eylem ve işlemleriyle tutum ve davranışları hakkında idareye öneriler sunma görevi ile Kamu Başdenetçisine gerekli gördüğü konularda Özel Rapor hazırlama yetkisi vermesinden hareketle, madencilik sektöründe iş güvenliği ve sağlığının korunmasında idarenin rolünü mercek altına almıştır.” ifadelerini içeren giriş bölümü ile başlamaktadır.

Ombudsmanlık kurumlarının yapmış oldukları incelemeler sonucu tespit ettikleri hukuka aykırı eylem veya işlemleri içeren raporları parlamentoya sunmaları, parlamentoların bu rapor doğrultusunda gerekli önlemleri almak için harekete geçmelerini ve “yürütme veya yasama organlarının baskısını idare üzerinde hissettirmeyi” sağlamada ve ombudsmanlık kurumlarının gözetimini gerçekleştirmede önemli bir role sahiptir (Özdemir, 2015: 160).

Kamu Denetçiliği Kurumu, idarenin işleyişi ile ilgili olarak gerçek veya tüzel kişilerin şikâyet başvurusu üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek ve araştırmakla görevlidir. Buna göre Kamu Denetçiliği Kurumu şikâyet üzerine harekete geçmekte olup re'sen harekete geçme durumu söz konusu değildir. Ancak bunun istisnası olarak, “özel rapor” hazırlama yetki ve görevini gösterebiliriz. Zira söz konusu “özel rapor” hazırlama ve kamuoyuna sunma için herhangi bir şikâyet veya başvuru aranmaksızın; gerekli duyulan durumlarda bu yola gidilmektedir. Yukarıda izah ettiğimiz “Soma Özel Raporu” da bunlardan biridir.

4.11. Kamu Denetçiliği Kurumu İle İdari Yargı İlişkisi

6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kanunu'nun Gerekçesinde yer alan TBMM Anayasa Komisyonu'nun 11.6.2012 Tarihli 1/626 Esas, 6 Karar No'lu Raporunda, “ülkemizde idari yargı hızlı işlememekte, vatandaşın ihtiyaçlarına zamanında cevap verememektedir. Bürokrasiden, ihmalden şikâyet söz konusudur. Kamu Denetçiliği Kurumu bu anlamda da önemli bir işlev görecektir” beyanları ile idari yargının mevcut durumunu özetlemektedir.

Gerekçe metninden anlaşıldığı üzere, idari yargıdaki ağır iş yükü ve dolayısıyla yaşanan tıkanıklık nedeniyle Kamu Denetçiliği Kurumu artık, elzem bir hale gelmiştir. Kamu Denetçiliği Kurumu'nu sadece bastırıcı tedbirlerden sorumlu tutmak; diğer bir deyişle Kamu Denetçiliği Kurumu sadece yaşanan hak ihlallerine karşı faaliyet göstermekte; aynı zamanda gelecekte yaşanılacak hak ihlallerinin de önüne geçilmesi için de faaliyet göstermektedir. Dolayısıyla, Kamu Denetçiliği Kurumu, hem idari yargıya başvurmaya hazır hale gelmiş olaylar için şikâyet mercii iken hem de gelecekte yaşanılacak hak ihlallerinin önüne geçerek idari yargının ve kendisinin iş yükünü azaltmaya yönelik çalışmalar yapılmaktadır.

Yukarıdaki anlatımlarımıza ilişkin idari yargının mevcut durumu ve Kamu Denetçiliği Kurumu'nun idari yargıdaki iş yükünü hafifletmesi yönündeki tesirini tespitlerimiz ile açıklayacağız.

4.11.1. Ülkemizde İdari Yargının Durumu

Ülkemizde yargı organının durumunu isabetli tespitler ile Prof. Dr. Burhan Kuzu, Hukuk Devleti Ve Hukuk Zihniyeti isimli eserinde yer vermiştir. Özellikle de “Adalette Tıkanıklık” başlığı altında, adalette gecikme, hâkim açığı, yargıya güvensizlik sorunları ele alınmıştır (Kuzu). Tüm bu sorunlar çözülmedikçe, ülkemizdeki dava sayısı giderek artmakta, adalettaki tıkanıklık giderek büyümekte ve nihayetinde bunların tamamından cesaret alan idareler ve sair tecavüzcüler, yurttaşların haklarına tecavüz etmekte, ihlal etmektedir. Dolayısıyla yargı organındaki önlemler ve gerekli donanımlar edinilmedikçe, bu problem kartopu gibi yuvarlandıkça büyümekte bir çığ halini almış bulunmaktadır.

Türk idare sisteminde yerini alan Kamu Denetçiliği Kurumu’nun tarafsızlığının ve bağımsızlığının güvence altına alınmasının ve sağlıklı bir işleyişe sahip olmasının, hem idarenin eylem ve işlemleri karşısında vatandaşları haklarını aramaya yönelteceği, hem de idari yargı başta olmak üzere diğer denetim mekanizmalarının yükünü azaltabileceği düşünülmektedir (Erhürman, 1995: 31).

Uygulamadaki sorunlara baktığımızda en önemli olanı, idare yargının yavaş işlemesi ve sonuca geç ulaşılmamasıdır. İdari yargıda iş yükünün ağır olması davaların sonuçlandırılmasını geciktiren en önemli etkidir. Hukuk sistemlerinin son derece karmaşık bir hal alması sonucunda yargı organlarının iş yükü çok artmıştır. Buna karşılık yargısal denetim organları kendilerini çağın gereklerine göre yenileyemeyerek bir davayı üç beş yıl, hatta daha çok uzun sürede sonuçlandırabilmektedirler (Mutta, 2005: 43).

İş yükünün artmasında, en önemli faktörlerden biri de, kamu yönetiminin işleyişinden kaynaklanmaktadır. Çok kolay bir şekilde idare nezdinde çözümlenebilecek bir konu dahi, idare tarafından çözüme yönelik değil sorun yaratmaya yönelik olarak geliştirilmektedir. Haklı olup olmadığı irdelenmeksizin, mahkemeler ve temyiz mercileri tarafından sadece şahısları farklılık arz eden aynı nitelik ve kapsamdaki uyuşmazlıklar hakkında verilen kararlar gözetilmeksizin, vatandaş lehine çözüme yönelik herhangi bir adım atılmamakta, idare aleyhine olan her karar istisnasız itiraz/temyize konu olmaktadır (Sağlam, 2012).

Ülkemizde, idari yargının iş yükünü hafifletmeye yönelik yasama faaliyetleri ile tedbirler alınmışsa da tüm bu tedbirler, uzun vadede fayda sağlamamış, idari yargının iş

yükünde herhangi bir hafifleme olamamıştır. Buna örnek olarak İYUK'un 13'üncü maddesinde salt idari eylemden doğan zararların tazmini için tam yargı davası arz ve ikame edilmeden "idareye başvurma şartı" (ön karar alma kaydı) öngörülmüşse de tüm bu şartlar yine de idari yargı mercilerinde iş yükünün azalmasına neden olamamıştır. Dolayısıyla uzun vadede, idari yargının iş yükünü hafifletmesi için, her idarenin kendi birimleri içerisinde halkla ilişkiler büroları kurması, belediyelerin "Beyaz Masa" uygulama modeline geçmesi, Başbakanlığa bağlı Türkiye İnsan Hakları Kurumu ve nihayetinde TBMM'ye bağlı Kamu Denetçiliği Kurumu kurulması önemli adımlardır.

4.11.2. Kamu Denetçiliği Kurumunun İdari Yargıdaki İş Yükünü Hafifletmesi Yönündeki Etkisi

Türkiye de vatandaşların idarenin karar ve tasarruflarına karşı idari yargıya yaptıkları başvurularda son on yılda belirgin bir artış gözlemlenmektedir. Bu konuda Avrupa Birliğinin sunduğu hukuk sistemi kolaylıklarını da kullanma yönünde bir eğilim gözlemlenmektedir. Buna karşılık hesap sorma süreci Türkiye de çok yavaş çalışmakta ve davaların sayısı zaman içerisinde artarak yargıda büyük bir yığılmaya neden olmaktadır. Bu aşamada kamu denetçiliği kurumu bir ön değerlendirme aşaması olarak olayların yargıya intikalinden önce müdahalede bulunmakta ve çoğu zamanda yapıcı çözümler getirebilmektedir. Bununla birlikte yargıya intikal aşamasından önce çözüme ulaşılamaması halinde dahi vatandaşın hesap sorabilmesi için öncelikle gerekli bilgilere erişebilmesi mümkün olmaktadır. Ayrıca bu nedenden ötürü vatandaşın hakkını savunabilmesi açısından bilgiye erişimini güvence altına alabilecek bağımsız ve tarafsız kamu denetçilerine (ombudsman) ihtiyacı vardır (Abdioğlu, 2007: 79).

Ombudsmanlar idari yargının yükünü, ön denetim benzeri bir işleyle azaltmaktadır. Böylelikle, idareye yönelik olarak ortaya çıkacak uyuşmazlıkların sayısını azaltmış olmaktadır. Yani, idare ile vatandaş arasındaki uyuşmazlıklar yargı aşamasına gelmeden ombudsman kurumu tarafından halledilmesi, idari yargının yükünü büyük ölçüde azaltacaktır (Beyce, 2009).

Ombudsman idari yargıya katkı sağlama işlevini hem vatandaş hem de idare kanalıyla sağlamaktadır. Eğer idare açısından olaya bakacak olursak; ombudsman yaptığı idari eylem veya işlemle vatandaşın zarara uğratan idareyi işlemi geri almaya veya eylemden doğan zararı gidermeye ikna ederek uyuşmazlığın mahkeme aşamasına gelmeden

çözümlemesini sağlamaktadır. Eğer vatandaş açısından olaya bakacak olursak; vatandaşın esastan yoksun ve haksız yere başvuruda bulunması durumunda, vatandaşa neden asılsız yere başvuruda bulunduğu açıklanarak ve dava aşamasına gitmesinin zaman ve para kaybı olduğu konusunda ikna edilerek idari yargının yükü de hafifletilmiş olacaktır (Beyce, 2009).

Uygulandığı ülkelerde ombudsmanın kararları bağlayıcı olmamasına rağmen, ilgili kurum ve kuruluşlar tarafından büyük oranda bu kararlar doğrultusunda hareket edildiği görülmektedir. Ülkemizde de bu yönde bir gelişme olacağı düşünülmektedir. Şöyle ki; takdir yetkisini kullanmaktan çekinen veya çekinmek zorunda bırakılan ve uyuşmazlıkların çözümünde ancak bir üst mercii ya da yargı mercileri tarafından verilen karar doğrultusunda hareket eden idare, ombudsman tarafından verilen kararlara da aynı kapsamda yaklaşacak olup, gerek kamuoyu gerekse parlamento nezdinde hukuka veya kanuna aykırı işlem ve eylemleri yönüyle ifşa olmaktan kaçınma yolunu tercih edecektir. Tabii, bunun aksi yönde bir uygulama da söz konusu olabilir. Bu nedenle, idarenin ombudsmana yaklaşımı büyük önem arz etmektedir (Sağlam, 2012).

Kanun'un genel gerekçesinde; "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 ve Avrupa Birliğinin kendi bünyesinde ve üye ülkelerin çoğunda da bulunan, halkın şikayetleriyle ilgilenen bir Kamu Denetçisi (ombudsman) sisteminin Türkiye'de de kurulması öngörülmüştür. Kamu Denetçiliği, kapsamı giderek genişleyen idare-birey ilişkilerinden kaynaklanan şikâyetlere etkin ve hızlı çözümler getiren, idarenin işleyişi ile ilgili şikâyetleri inceleyen ve önerilerde bulunan ve idari yargının yükünü hafifletecek bir kuruma duyulan ihtiyaçtan kaynaklanmıştır" beyanlarına yer verilmiştir.

6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun Genel Gerekçesi'nde de görüldüğü üzere, Kurum'un kurulmasındaki en önemli amaçlardan biri de idari yargının iş yükünü hafifletmektir. Aşağıda Kamu Denetçiliği Kurumu'nun iş yüküne ilişkin açıklamalarımızdan, Kurum'un mevcut iş yükü ile idari yargıdaki iş yükünü hafiflettiğini somut olarak daha iyi anlayabiliriz. Zira Kamu Denetçiliği Kurumu'nun

mevcut iş yükü, Kurum, kurulmamış olsaydı idari yargının iş yüküne eklenecekti veya daha da kötüsü mevcut başvurulardan bazıları hak ihlali olarak baki kalacaktı.

Ayrıca her ne kadar detaylarına aşağıda değinecek olsak da, bu başlık altına özellikle vurgulamanın yerinde olacağı düşüncesiyle şu açıklamayı yapmamız gerek: Kamu Denetçiliği Kurumu'na şikâyet başvurusunda bulunabilmek için İYUK'ta öngörülen idari başvuru yollarını (zorunlu ve zorunlu olmayan idari başvuru yollarını) ve özel kanunlarda öngörülen zorunlu idari başvuru yollarının tüketilmesi gerekmektedir. Dolayısıyla, bu idari başvuru yollarının tüketilmesi yolunda idari uyuşmazlıkların çözülmesi muhtemeldir ve bu sayede idari yargı mercilerinin sırtından bir iş daha kalkmış olabilir. Ancak Kamu Denetçiliği Kurumu için böyle bir hüküm olmasaydı hem Kamu Denetçiliği Kurumu iş yükü hem de idari yargı mercilerinin iş yüküne bir ilave daha olabilirdi. 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun idari yargı mercilerinin iş yükünün hafiflemesi yönünde pek çok fonksiyona sahip olduğu inkâr edilemez bir gerçektir.

4.11.3. Kamu Denetçiliği Kurumunun İş Yükü

Kurum tarafından 29.03.2013 tarihi itibariyle şikâyet başvuruları elden, posta, e-posta, faks ve e-başvuru sistemi aracılığı ile alınmaya başlanmıştır. 29.03.2014 tarihinden itibaren ise Kurumca mahalli idarelere ait başvurular da alınmaya başlanmıştır.

Kuruma, 2014 yılında toplam 5639 adet şikâyet başvurusu yapılmış, bu başvuruların büyük çoğunluğu (yüzde 53'ü) internet sayfasında yer alan "e-başvuru" sistemi aracılığı ile gerçekleştirilmiştir. 2014 yılı başvurularının 2013 yılıyla karşılaştırılmasında da en yaygın başvuru şeklinin yine "e-başvuru" ve "posta" olduğu anlaşılmaktadır.

2014 yılında Kuruma yapılan başvuruların yaklaşık %24'lük bir kısmı "kamu personel rejimine" yönelik olarak gerçekleşirken, bunu yaklaşık %17 ile "eğitim-öğretim, gençlik ve spor", %7,80 ile "ekonomi, maliye ve vergi", %7,50 ile "insan hakları" ve %7,43 ile "çalışma ve sosyal güvenlik" alanları takip etmektedir. 2014 yılında yapılan başvurular, idare bazında değerlendirildiğinde yaklaşık %9,1'lik kısmının "Mahalli İdarelere", %8,39'unun ise "Milli Eğitim Bakanlığına" %8,19'luk kısmının ise "özel şirket veya kişilere" yönelik gerçekleştirildiği görülmektedir (Kamu Denetçiliği Kurumu 2014 Yılı Faaliyet Raporu: 46).

2014 yılında gelen 5639 ve 2013 yılından devreden 1528 adet olmak üzere toplam 7167 adet şikâyet başvurusu değerlendirilmek üzere işleme alınmıştır (Kamu Denetçiliği Kurumu 2014 Yılı Faaliyet Raporu: 54).

İncelenmeye alınan toplam 7167 adet şikâyet başvurusunun 6348 tanesi (yaklaşık % 89'u) Kurum tarafından sonuçlandırılmıştır. 819 dosyanın ise 2015 yılında incelenmesine devam edilecektir. Yapılan ön değerlendirme sonucunda, 806 adet şikâyet başvurusundan kendi içerisinde konu ve sebep bakımından aynı olanlar hakkında Birleştirme Kararı verilerek tek dosya üzerinden incelemeye devam edilmiştir (Kamu Denetçiliği Kurumu 2014 Yılı Faaliyet Raporu: 55).

Yüzde 33,82 oranında "İncelenemezlik Kararı" verilmiştir. İncelenemezlik Kararı; Kurum'un görev alanına girmeyen, dilekçede kanunda zorunlu bulunması gereken hususlar bulunmayan, belli bir konuyu içermeyen, yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarınınca karara bağlanmış uyuşmazlıklara ilişkin olan, sebepleri, konusu ve tarafları aynı olanlar ile daha önce sonuçlandırılan başvurular için verilmektedir. Yine yaklaşık yüzde 37 oranında "Gönderme Kararı" verilmiştir. Kanun'da Kurum'a başvuruda bulunulabilmesi için, 06.01.1982 tarihli ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununda öngörülen idari başvuru yolları ile özel kanunlarda yer alan zorunlu idari başvuru yollarının tüketilmesi gerekliliği belirtilmiştir. İdari başvuru yolları tüketilmeden yapılan başvurular, ilgili kuruma gönderilmektedir. Yüzde 1,26 oranında başvurunun geçersiz sayılması kararı verilmiştir. Kurum, vatandaşların işlerini kolaylaştırmak için e-posta ve faks aracılığı ile de başvuru almaktadır. Ancak mevzuat gereği, kimliğin gerçekliği yönünden e-posta ve faks ile başvuranlardan on beş gün içinde dilekçe asıllarının gönderilmesi istenmektedir. Gönderilmediği takdirde başvurular geçersiz sayılmaktadır. Ayrıca, şikâyetçinin başvurusundan vazgeçmesi, şikâyetçi gerçek kişi ise ölümü veya tüzel kişi ise tüzel kişiliğinin sona ermesi, şikâyet konusu talebin ilgili idare tarafından yerine getirilmesi, inceleme ve araştırma devam ederken şikâyet konusu hakkında dava açılması durumlarında Kurum tarafından "Karar Verilmesine Yer Olmadığına İlişkin Karar" verilmektedir. Bu tür kararların oranı yüzde 10,13'dir (Kamu Denetçiliği Kurumu 2014 Yılı Faaliyet Raporu: 55). Tüm bu veriler gözden geçirildiğinde, Kurum'un karar istihsal etmediği dosyalar, her ne kadar iş yüküne eklenmemiş gibi görülse de gerçek, hiç de öyle değildir. Zira başvuruların her

biri ön incelemeden, geçirilmekte ve her bir dosya kendisince bir mesai ve emek istemektedir. Dolayısıyla yukarıdaki “İncelenemezlik Kararı”, “Gönderme Kararı” ve “Karar Verilmesine Yer Olmadığına İlişkin Karar” gibi kararlar istihsal olununca, iş yükünde hafifleme olduğu gibi bir yanılısamaya düşmek hatalı ve talihsiz birer tespitten ibarettir.

Kamu Denetçiliği Kurumu, ilk kurulduğu günden bugüne kadar, iş yükü giderek artmakta olduğu görünmektedir. Bu iş yükünün kontrol altına alınması, başvuru sayılarının artması durumunda, başvurularla bugün olduğu gibi ilgilenilmeli ve bunun için gerekli iş bölümü ve programlar yapılmalıdır.

BÖLÜM 5: KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU'NUN BENZER KURULUŞ VE KOMİSYONLAR İLE KARŞILAŞTIRILMASI

Ülkemizde, Kamu Denetçiliği Kurumu'na benzeyen denetim kurumları mevcuttur. Mezkûr denetim kurumları, tamamen olmasa da bazı özellikleri itibariyle Kamu Denetçiliği Kurumu'na benzer bir şekilde çalışmaktadırlar. Her ne kadar tamamen benzemese de biz, bu başlık altında, Kamu Denetçiliği Kurumu ile TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, TBMM Dilekçe Komisyonu, Devlet Denetleme Kurumu, “Cumhurbaşkanı'na Yazın” Uygulama Modeli ve Bilgi Edinme Hakkı, Başbakanlık İletişim Merkezi (BİMER), Başbakanlık Teftiş Kurulu, Türkiye İnsan Hakları Kurumu, Bağımsız İdari Otoriteler, İçişleri Bakanlığı İnsan Hakları İhlallerini İnceleme Bürosu, Sağlık Bakanlığı Hasta Hakları Başvurusu, halk ve belediyeler arasındaki iletişim ve denetim: Beyaz Masa Uygulama Modeli kurumları arasındaki benzerlikleri ve farklılıkları irdelemeye gayret edeceğiz.

5.1. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu İle Karşılaştırılması

1987 yılında ülkemizin AB'ye tam üyelik başvurusu yapması üzerine insan hakları konusu yoğun bir şekilde gündeme gelmiştir. Devletin devamlı olarak insan hakları ihlallerine karıştığı iddiaları insan hakları alanında yapılan çalışmaları da gölgelemiştir. 1990'lı yıllarda insan hakları ihlallerinin ve insan hakları konusunda yapılan çalışmaların parlamento aracılığı ile denetlenmesi amacıyla TBMM bünyesinde bir komisyonun kurulmasına karar verilmiş (Eroğlu, 2006: 35).

Komisyonun, insan hakları açısından ülkemizdeki ve dünyadaki uygulamaları incelediğini, insan hakları ihlalleri üzerine gittiğini ve görevleri arasında uygulama ile insan hakları standartları, uluslararası antlaşmalar, Anayasa ve yasalar arasında uyum sağlamak üzere yasal düzenlemeler önermenin de bulunduğu düşünülürse; ombudsmanın bazı fonksiyonlarının bu Komisyonunda toplanmış olduğu söylenebilir (Işıkay, 2012).

Kanun hükümleri incelendiğinde Komisyonun kamu yönetimi denetiminde sınırlılıkları olduğu görülmektedir. Öncelikle belirtilmesi gereken husus komisyonun harekete geçebilmesinin TBMM Başkanlığınca başvuruların kendisine iletilmesinden sonra

olanaklı olduğudur. Ayrıca Komisyona yapılan başvuruların işleme konulabilmesi için ulusal ve uluslararası insan hakları belgelerinde düzenlenen temel hak ve özgürlüklerden birisinin ihlal edilmesi gerekmektedir. Belirtilen kapsama girmeyen hak ihlallerinin incelenmesi komisyonun görev alanı dışında kalmaktadır. Sayma yoluyla belirlenen Komisyonun görev alanı ombudsmanın görev alanına nazaran daha dar olmaktadır. Ayrıca Komisyonun, vatandaşların yönetimle ilgili şikâyetlerinin çözümü için yönetimle diyaloga girmesi mümkün değildir. Komisyon sadece hak ihlallerini tespit etmekle yetinerek, gerekiyorsa ilgililer hakkında idari ve cezai yaptırım sürecinin başlatılmasını talep eder. Bütün bunlardan anlaşıldığı üzere yönetimin denetlenmesinde ombudsman ile karşılaştırıldığında Komisyonun işlevselliği sınırlı kalmaktadır (Acar, 2009; Şengül, 2007: 133).

İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu ile ombudsman arasında, bireysel başvuru ile harekete geçme, kararlarının icrai nitelikte olmaması, araştırma ve incelemelerinin sonuçlarını rapor halinde yayımlama, başvuruları inceleme, araştırma ve ilgili kurum ve kişilerden her türlü bilgi ve belgeyi isteyebilme yönlerinden benzerlikler bulunmaktadır. Ancak tıpkı Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe Komisyonu'nda olduğu gibi, Meclis bünyesinde kurulması ve Kurul üyelerinin milletvekillerinden oluşması nedeniyle, Meclis'teki siyasi yelpaze İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu'na da yansımaktadır (Ünal, 2014: 151; Kazancı, 1992: 61).

3686 sayılı İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Kanunu'nun 4'üncü maddesi gereğince İnsan Haklarını İnceleme Komisyonunun görevleri şunlardır:

- a. Uluslararası alanda genel kabul gören insan hakları konusundaki gelişmeleri izlemek.
- b. Türkiye'nin insan hakları alanında taraf olduğu uluslararası anlaşmalarla T.C. Anayasası ve diğer milli mevzuat ve uygulamalar arasında uyum sağlamak amacıyla yapılması gereken değişiklikleri tespit etmek ve bu amaçla yasal düzenlemeler önermek.
- c. Türkiye Büyük Millet Meclisi komisyonlarının gündemindeki konular hakkında, istem üzerine görüş ve öneri bildirmek.

- d. Türkiye'nin insan hakları uygulamalarının, taraf olduğu uluslararası andlaşmalara, Anayasa ve kanunlara uygunluğunu incelemek ve bu amaçla, araştırmalar yapmak, bu konularda iyileştirmeler, çözümler önermek.
- e. İnsan haklarının ihlale uğradığına dair iddialar ile ilgili başvuruları incelemek veya gerekli gördüğü hallerde ilgili mercilere iletmek.
- f. Gerektiğinde dış ülkelerdeki insan hakları ihlallerini incelemek ve bu ihlalleri o ülke parlamenterlerinin dikkatlerine doğrudan veya mevcut parlamenter forumlar aracılığıyla sunmak.
- g. Her yıl yapılan çalışmaları, elde edilen sonuçları, yurt içi ve dışında insan haklarına saygı ve uygulamaları kapsayan bir rapor hazırlamak.

İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu'nun görevleri bakıldığında Kamu Denetçiliği Kurumu'nun görevlerine benzer ifadeler yer almaktadır. Zira görölmektedir ki; Kamu Denetçiliği Kurumu yurttaşların idarenin keyfi, hukuksuz ve yerinde olmayan eylem ve işlemlerine karşı şikâyet merci iken İnsan Hakları İnceleme Komisyonu da yukarıdaki görevleri içerisinde özet olarak bu görev zaten mevcuttur.

Yine görölmektedir ki, Komisyon, insan hakları hakkında raporlar hazırlayıp sunmaktadır. Kamu Denetçiliği Kurumu da aynen tanzim etmiş olduğu raporları TBMM'ye sunmaktadır. Mezkûr raporlara ilişkin ayrıntılı açıklamaya, aşağıda ilgili konu başlığında ayrıntılı bir şekilde yer vereceğiz.

5.2. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun TBMM Dilekçe Komisyonu İle Karşılaştırılması

İlk kullanılışı hakkında kesin bir bilgi olmamakla birlikte, vatandaşın en eski kamusal ve siyasal haklarından birisi olan dilekçe hakkı, yönetilenlerle yönetenler arasındaki ilişkinin mazisi kadar eski olduğu tahmin edilmektedir (TBMM Dilekçe Komisyonu, Tarihçe). Dilekçe, yönetilen ile yöneten arasındaki en temel iletişim aracıdır. Dilekçe, yönetilen tarafından yönetene başvurudur. Her ne kadar şifahen de başvurular söz konusu olsa da başvuruların yazılı araçlar ile yapılması sırasında yazılı belgeler birer dilekçe teşkil etmektedir.

Dilekçe hakkının pozitif hukukta bir hak olarak yer alması ise asırlar sonra olmuştur. Önceleri sadece belirli gruplara tanınan bu hak temsili demokrasinin ortaya çıkışı ve

bireyin önem kazanması ile dalga dalga bütün bireylere doğru yayılmıştır. Dilekçe hakkının pozitif hukuktaki yeri 1215 tarihli Magna Carta'ya dayandırılrsa da; anayasal bir hak olarak ilk kez 1791 tarihli Fransız Anayasası'nda yazılı olarak yer almıştır. Diğer dünya devletlerine de yayılan bu usul, 19. ve 20. yüzyıl dünyasının hemen hemen her memleketinde yapılan anayasalarda, vatandaşlara parlamentoya müracaat ve şikâyet bir hak olarak tanınmıştır (TBMM Dilekçe Komisyonu, Tarihçe).

Avrupa dillerinde dilekçe "petition" çok farklı anlamlar ifade etmektedir. İngilizce'de "petition" dilek, rica, arzu, istek, talep, yalvarma, niyaz, hak, iddia etmek, sormak gibi yakın anlamdaki kelimeleri tek bir şemsiye altında toplayarak dominant hale gelirken Almanca da bu durum 14. yüzyılda gerçekleşmiştir. 19. yüzyıla gelindiğinde ise "petition" ibaresi ile meşrutiyet arasında çok güçlü bağlar oluşmuş ve bunun sonucunda siyasi içerikte şemsiyenin altına girmiştir. Dilekçe hakkı, tarihsel süreç içerisinde en geniş anlamda değerlendirildiğinde birçok özgürlüğe hayat kaynağı olan, "düşünce ve ifade özgürlüğü", "basın özgürlüğü", "toplanma ve gösteri özgürlüğü", "bilgi edinme hakkı" gibi hak ve özgürlükleri bünyesinde hep var eden, doğal ve vazgeçilemez bir haktır. Dilekçe hakkı, dar anlamda değerlendirildiğinde ise bireylerin, kişisel veya kamusal konularla ilgili dilek ve şikâyetlerini yalnız veya başkaları ile birlikte yargı organı dışındaki resmi kuruluşlara sunabilme hakkıdır (TBMM Dilekçe Komisyonu, Tarihçe).

Günümüzde, yurttaşların dilekçe hakkı, daha çok yasama organına yaptıkları bir başvuru olup, dilek ya da şikâyet biçiminde olmaktadır. Doğrudan demokrasinin temel bir aracı olarak da nitelendirilebilecek olan dilekçe hakkı, ayrıca parlamentonun çıkarmış olduğu yasaların toplum üzerindeki etkilerini ölçmede, devlet organlarının eylem ve işlemlerinin yerindeliğini saptamada besleyici yankı kaynağıdır (TBMM Dilekçe Komisyonu, Tarihçe).

1982 Anayasası'nın "Siyasi Haklar ve Ödevler" başlıklı ikinci kısmında yer alan 74. maddesinin başlığı "Dilekçe Hakkı" iken 07/05/2010 tarihinde 5982 sayılı Kanun 8'inci maddesi ile "Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı" şeklinde değiştirilmiştir. Maddenin ilk hali; "Vatandaşlar, kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikâyetleri hakkında, yetkili makamlara ve Türkiye Büyük Millet Meclisine yazı ile başvurma hakkına sahiptir. Kendileriyle ilgili başvurularının sonucu, dilekçe

sahiplerine yazılı olarak bildirilir. Bu hakkın kullanılma biçimi kanunla düzenlenir" hükmünü içermekteydi (TBMM Dilekçe Komisyonu, Tarihçe).

Anayasanın 74'üncü maddesinde 03.10.2001 tarihinde 4709 sayılı Kanun'la yapılan değişikliklerle birinci fıkraya "Vatandaşlar" ibaresinden sonra gelmek üzere "ve karşılıklılık esasını gözetilmek kaydıyla Türkiye'de ikamet eden yabancılar", ikinci fıkraya "sonucu" ibaresinden sonra gelmek üzere "gecikmeksizin" ibaresi eklenmiştir.

Anayasanın 74'üncü maddesinin sonuna 07.05.2010 tarihinde 5982 sayılı Kanun 8'inci maddesi ile bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı, Kamu Denetçiliği Kurumunun görevi ve Kamu Başdenetçisinin seçimine ilişkin hükümler eklenerek madde son halini almıştır (TBMM Dilekçe Komisyonu, <http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/dilekce/tarihce.htm>, 06.04.2015).

Dilekçe hakkının kullanılmasının yasal dayanağı olarak, Anayasa, Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun, TBMM İçtüzüğü gösterilebilir. Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun'un 8'inci maddesinde TBMM'ye yapılan başvuruların incelenmesine ilişkin hüküm gereğince Türkiye Büyük Millet Meclisine gönderilen dilekçelerin, Dilekçe Komisyonunda incelenmesi ve karara bağlanması altmış gün içinde sonuçlandırılır. İlgili kamu kurum veya kuruluşları Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe Komisyonunca gönderilen dilekçeleri otuz gün içinde cevaplandırır. İnceleme ve karara bağlamanın esas ve usulleri Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünde gösterilir.

Yine aynı maddenin ek fıkrasına göre dilekçe Komisyonu, görevleri ile ilgili olarak, kamu kurum ve kuruluşları, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile özel kuruluşlardan her türlü bilgi ve belgeyi almak, ilgilileri çağırıp bilgi almak, idari denetimin yapılmasını istemek, bilirkişi görevlendirmek ve yerinde inceleme yapmak yetkisine sahiptir. Bu yetkinin kullanılması durumunda kamu kurum ve kuruluşları ile kamu personeli, talep edilen bilgi ve belgeyi vermek, idari denetimi yapmak ve yerinde inceleme için gerekli tedbirleri almakla yükümlüdür.

Kamu Denetçiliği Kurumu da yukarıda izah edilen gerekli belge ve bilgileri ilgili idareden temin edebilme yetkisine sahiptir. Başka bir benzerlik ise, her iki kuruma da tek bir dilekçe ile başvurulmasının yeterli olacağıdır. TBMM Dilekçe Komisyonu'na da

fiziki dilekçe ile veya çevrimiçi elektronik dilekçe ile başvurular yapılabilecektir. Ancak son ve en önemli benzerlik ise her iki kuruma da Anayasa'da 74'üncü madde hükmünde yer verilmesidir.

TBMM Dilekçe Komisyonu, bazı yönlerden ombudsman ile benzerlikler göstermesine rağmen, bu iki kurum arasında önemli farklılıklar bulunmaktadır. Öncelikle, Dilekçe Komisyonu, TBMM bünyesinde oluşturulmakta ve üyeleri milletvekillerinden oluşmaktadır. Komisyon üyelerinin milletvekillerinden oluşması ve meclis sandalye oranıyla belirlenmesi nedeniyle, idari mekanizmayı elinde tutan ve meclis çoğunluğuna dayanan iktidar partisinin ya da koalisyonun, bu komisyonda ağırlıklı olacağı ve ombudsman kadar bağımsız ve tarafsız olmayacağı ortaya çıkmaktadır (Ünal, 2014: 149; Esgün, 1996: 266).

Yazarın yukarıda izah etmek istediği husus: Dilekçe Komisyonu ve Kamu Denetçiliği Kurumu her ne kadar TBMM'ye bağlı olsa da Dilekçe Komisyonu içerisindeki üyelerin milletvekillerinden oluşması; buna karşılık Kamu Denetçiliği Kurumu'nda ise Başdenetçinin TBMM dışından birinin TBMM tarafından atanması durumu Dilekçe Komisyonu'nu bir anlamda TBMM ile daha fazla sınırlamakta ve Kamu Denetçiliği Kurumu'nu ise daha geniş tutmaktadır.

5.3. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Devlet Denetleme Kurulu (DDK) İle Karşılaştırılması

Devlet Denetleme Kurulu hakkında, her ne kadar ayrıntılı açıklamalarımızı birinci bölümde idarenin dışarıdan denetlenmesi başlığı altında yapmış olsak da burada da kısaca bahsetmekle ve Kamu Denetçiliği Kurumu ile karşılaştırmalar yapmakla yetineceğiz.

1982 Anayasasının 108'inci maddesinde yerini almadan önce, 1 Nisan 1981 tarihinde 2443 sayılı kanunla "İdarenin hukuka uygunluğunu, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak ve Cumhurbaşkanının istemi üzerine tüm kamu kurum ve kuruluşları ile görev alanına giren kurum ve kuruluşlar üzerinde her türlü inceleme, araştırma ve denetim yapmak üzere" kurulmuş olan Devlet Denetleme Kurulu, hazırlanan 1982 Anayasasında yerini almış ve Anayasal bir kurum haline gelmiştir.

Devlet Denetleme Kurumu'nun Cumhurbaşkanlığına bağlı olması ve üyelerinin Cumhurbaşkanı tarafından atanması, kamu kurum ve kuruluşlarını denetlemesi gibi özelliklerinden dolayı ombudsmana benzetilen bir kurumdur. Üstelik tıpkı ombudsman denetiminde olduğu gibi Devlet Denetleme Kurumu, inceleme yaptığı kurumlarda bütün bilgi ve belgelere ulaşabilme gücüne sahiptir. Devlet Denetleme Kurumu'nun ombudsmana benzeyen diğer bir özelliği de inceleme sonucunda ulaştığı sonucun kesin bağlayıcı olmamasıdır. Fakat 1990 yılında kurumun işleyişinde değişiklik yapılarak kurumun ulaştığı neticeleri bağlayıcılığı arttırılmıştır. Bu değişikliğe göre Cumhurbaşkanlığı tarafından Başbakanlığa gönderilen Kurul raporlarında, incelenmesi, teftişi, tahkiki veya dava açılması istenilen konular en geç kırk beş gün içinde gereği yapılmak üzere Başbakanlık tarafından yetkili mercilere intikal ettirilir. Sonuç hakkında Başbakanlık aracılığı ile Cumhurbaşkanlığına bilgi verilir. Bundan başka “Cumhurbaşkanı gerek gördüğünde önemli konularla ilgili raporları doğrudan adli veya idari mercilere intikal ettirir” hükmü bulunmaktadır. Böylece Devlet Denetleme Kurumu'nun konumu güçlendirilmiş, hazırladığı raporların bağlayıcılığı artmış olmaktadır (Özden, 2010: 134).

Yukarıda yazar, Devlet Denetleme Kurumu ile Kamu Denetçiliği Kurumu arasındaki benzerlikleri tespit etmişse de Devlet Denetleme Kurumu, Cumhurbaşkanlığı'na; Kamu Denetçiliği Kurumu ise TBMM bağlı bulunmaktadır. Diğer bir deyişle, biri yürütme; diğeri ise yasamaya bağlıdır. Bağlı oldukları erklerin farklı oldukları görmezden gelinemez.

Devlet Denetleme Kurumu'nu tetikleyici güç (harekete geçiren organ) Cumhurbaşkanı iken; Kamu Denetçiliği Kurumu'nda ise şikâyetçinin şikâyetinin Kurum'a ulaşması itibariyle tahkikat başlamaktadır.

Her iki kurum arasındaki en önemli farklılık ise; 2443 sayılı Kanun'a göre Türk Silahlı Kuvvetler mercileri ve yargı organı içerisindeki merciler, Devlet Denetleme Kurumu'nun görev ve yetkisi dışında bulunmaktadır. 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun 5'inci maddesi hükmü gereğince Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askeri nitelikteki faaliyetleri, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun görev alanı dışındadır.

Yine diğer bir farklılık ise, Devlet Denetleme Kurumu, tanzim olunan raporu Cumhurbaşkanı'na sunuyorken; Kamu Denetçiliği Kurumu ise, şikâyet neticesinde

gerekli tahkikatı yaptıktan sonra bir karar tanzim eder. Yine Kamu Denetçiliği Kurumu da senelik raporunu tanzim ettikten sonra, bu raporu TBMM'ye sunar.

5.4. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun “Cumhurbaşkanı'na Yazın” Uygulama Modeli ve Bilgi Edinme Hakkı İle Karşılaştırılması

E-Devlet üzerinden, Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı İnternet sitesinden, “Cumhurbaşkanı'na Yazın” uygulaması ile vatandaşlar Cumhurbaşkanı'na iletmek istedikleri mesajlarını ulaştırabilmektedir. İletilen mesajlar, dikkatle okunmakta ve değerlendirilmektedir.

E-devlet sistemine T.C. kimlik numaranız ve şifreniz ile giriş yaptıktan sonra Sorgulamalar bölümünden Cumhurbaşkanlığı menüsü altında “Cumhurbaşkanına yazın” linkine tıklayarak cumhurbaşkanlığı iletişim formuna ulaşabilirsiniz.

“Halkla İlişkiler” isimli bir web sayfasında yer alan bir bilgiye göre: “Cumhurbaşkanlığı'nın 2009'da kurduğu Kurumsal İletişim Başkanlığı, Türkiye'nin dört bir yanından gelen mektuplarda anlatılan dertlere çare arıyor. Haftada 12 bin mektubun ulaştığı birimin 22 çalışanı, mektupları konularına göre tasnif ediyor, her birine cevap yazıyor, gerekirse sorunun çözümü için resmi makamların harekete geçmesini sağlıyor, aralarından Cumhurbaşkanı Gül'ün okuyacağı mektupları seçiyor.”.

Mezkûr web sitesindeki yazıda, Kurumsal İlişkiler Başkanlığı'ndan mektup trafiğinin nasıl yönetildiğine, her bir mektubun konu başlığına göre nasıl tasnif edilip kayda geçirildiğine, cevap yazımına, dile getirilen sorunun çözümü için nasıl uğraşıldığına dair bilgi alınmıştır. Birimdeki 22 personelin büyük bir titizlikle çalıştığından söz edilmektedir (Toksü Ve Chase Halkla İlişkiler Ltd. Şti. <http://www.halklailiskiler.com/cumhurbaskani-abdullah-gule-haftada-12-bin-dert-postasi.html>, 22.03.2015).

Yazının devamında: “...yazı Türkiye'nin herhangi bir köşesinden gelmiş mektup, önce Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği'ne bağlı Gelen Evrak 'ta güvenlik kontrolünden geçiyor. Elektronik taramanın ardından dijital arşive kaydediliyor. Mektup, konusuna göre tasnif ediliyor: Bilgi edinme, Davalar-Dernek, Dönemsel Talepler, Eğitim-Kredi Yurtlar Kurumu-Burs, Engelli İş Talebi, Çalışan Sorunları, Maddi Yardım, Mahalli

Sorunlar-Alt Yapı, Sağlık, Sosyal Güvenlik, Şehit-Gazi-Askerlik, Şikâyet-İhbar ve Diğer...”

Tasnif edilen mektuplar, Kurumsal İletişim Başkanlığı çalışanlarının uzmanlık alanına göre dağıtılıyor. Mektuptaki talebe cevap yazılıyor. Kararsız kalınan konularda Halkla İlişkiler Müdürü’ne başvuruluyor. Halkla ilişkiler Müdürü de karar veremediği zaman, mektup için Kurumsal İletişim Başkanı’na başvuruluyor. Cevaplar redaksiyon servisinden geçiyor. Kurumsal İletişim Başkanı ve Müdürü tarafından imzalanan cevap, mektup sahibine gönderiliyor. Verilen cevaplar da arşive kaydediliyor.

Kurumsal İletişim Başkanlığı bu binlerce mektuptan Cumhurbaşkanı Gül’ün mutlaka okuması gerektiğine inandıklarını kendisine sunuyor. Gül’ün okuduktan sonra verdiği talimatlar, mektubun geldiği ildeki resmi görevlilere iletiliyor (Toksü Ve Chase Halkla İlişkiler Ltd. Şti. <http://www.halklailiskiler.com/cumhurbaskani-abdullah-gule-haftada-12-bin-dert-postasi.html>, 22.03.2015).

Görüldüğü üzere, “Cumhurbaşkanı’na Yazın” uygulama modelinde, yazılan mektup neticesinde, herhangi bir karar istihsal olunmadığı gibi; Kamu Denetçiliği Kurumu gibi tavsiye niteliğinde bile kararlar verilmektedir. Bu uygulamaya başvuran vatandaşlara, cevap metinleri uzmanlar tarafından tanzim edilmektedir ve ilgili vatandaşa gönderilmektedir.

Kamu Denetçiliği Kurumu’nda ise işler hiç de bu şekilde yürümektedir. Kamu Denetçiliği Kurumu’na ulaşan şikâyetler, ön incelemeye alınmaktadır ve ön incelemedeki şartlar tekemmül ettikten sonra esasa geçilip gerekli karar istihsal olunmaktadır.

Söz konusu uygulama ile ulaşan mesajlar hakkında araştırma yapılması gerekirse, Valilik tarafından gerekli araştırma da yapılmaktadır. Zira Halkla İlişkiler isimli web sitesindeki yazıda: “... Okuduklarından çok duygulanan Gül, “Hayrünnisa Hanım’a da götürüyüm, o da okusun” diyor. Bir çocuğun mektubunu da eşine götürüyor. “Sekiz yaşındayım ama kendimi 80 yaşında gibi hissediyorum. Çünkü okuyamıyorum ve gözlük alacak paramız yok. Bundan haberin var mı?” Gül, Kurumsal İletişim Başkanı Kemal İter’den mektubun kopyasını çıkartıp ilgilenmesini istiyor. Antalyalı çocuğun durumunu valilik araştırıyor. Anlattıkları doğru çıkıyor. Hasta ve işsiz babasının

alamadığı gözlük temin edilerek okula gitmesi sağlanıyor.” (Toksü Ve Chase Halkla İlişkiler Ltd. Şti. <http://www.halklailiskiler.com/cumhurbaskani-abdullah-gule-haftada-12-bin-dert-postasi.html>, 22.03.2015).

Cumhurbaşkanlığına “Bilgi Edinme Yasası” kapsamında yapılacak başvurular, dilekçe ile elden verilebileceği, posta ve faks yoluyla gönderilebileceği gibi, bilgisayar ortamında da iletilebilir. “Bilgi Edinme Yasası” gereğince Cumhurbaşkanlığına yapılan başvurular, “Cumhurbaşkanı’na Yazın” uygulama modelinden tamamen farklıdır. Zira 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Yasası’nın amacı, demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarını sağlamaktır. Oysaki “Cumhurbaşkanı’na Yazın” uygulama modelinde ise bilgi edinme hakkından ziyade mesaj iletme amacı içermektedir ve bu uygulama aslına bir çeşit halkla ilişkiler modelidir. Belediyelerdeki “Beyaz Masa” uygulama modelinin, Cumhurbaşkanlığı teşkilatına yansımış biçimi de diyebiliriz.

Her yurttaş, yazılı kurallar ile belirlenen ilke ve yöntemler çerçevesinde bilgi edinme hakkına sahiptir. Türkiye’de yerleşik yabancılar ve Türkiye’de etkinlik gösteren yabancı tüzel kişiler ise, istedikleri bilginin kendileriyle ya da çalışma alanları ile ilgili olması koşuluyla ve karşılıklılık ilkesi çerçevesinde bilgi isteyebilirler.

Cumhurbaşkanlığı teşkilatından “Bilgi Edinme Yasası” gereğince yapılan başvurularda istenilen belge ve bilgiler yasaya ve usule uygun olması haline tedarik edilmekte olup; Kamu Denetçiliği Kurumu’nda ise vatandaş Kurum’dan değil; Kurum ilgili idareden inceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak bilgi ve belge istemektedir.

Nihayetinde, Kamu Denetçiliği Kurumu, “Cumhurbaşkanı’na Yazın” uygulama modeli ve Cumhurbaşkanlığı teşkilatına “Bilgi Edinme Yasası” kapsamında yapılan başvuruların ortak yönü her birinin birer halkla ilişkiler fonksiyonu görmesi ise de benzerliklerinden ziyade farklılıklara sahip oldukları sebebiyle bu farklılıkları da benzerlikleri yansın açıklamış bulunmaktayız.

Cumhurbaşkanlığı teşkilat yapısında, halka ilişkiler ve bilgi edinme hakkı için gerekli resmi yapılanmalar yukarıda izah edildiği gibi örgütlenmişse sosyal paylaşım siteleri aracılığı ile de halk ile iletişim sağlanmaktadır.

5.5. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Başbakanlık İletişim Merkezi (BİMER) İle Karşılaştırılması

“Başbakanlık İletişim Merkezi” (BİMER); bilişim ve iletişim teknolojileri kullanılarak hayata geçirilen bir halkla ilişkiler uygulamasıdır. BİMER, Başbakanlık Bilgi İşlem Başkanlığınca yazılımı gerçekleştirilen bir program ile web sayfası üzerinden kullanılan bir sistem olup, vatandaş ile devlet arasındaki iletişim kanallarını açık tutarak, müracaatların her zaman ve her yerden yapılabilmesini mümkün kılmaktadır (BİMER, <http://www.bimer.gov.tr/Forms/pgMain.aspx>, 07.04.2015).

Kamu Denetçiliği Kurumu ise kamu hizmetlerinin işleyişinde bağımsız ve etkin bir şikâyet mekanizması oluşturmak suretiyle, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmak üzere kurulmuştur.

BİMER, Başbakanlığa bağlı bir denetim organı iken; Kamu Denetçiliği Kurumu ise yasama organı TBMM'ye bağlıdır.

Sabit telefonlardan ve cep telefonlarından Alo150'ye ulaşmak için 150 çevrilir. “Alo 150” hangi ilden aranır, o ilin valiliğindeki görevli halkla ilişkiler personeli telefonu açmaktadır. Telefonla arayan vatandaşın kişisel bilgileri ve müracaatının konusu elektronik ortama kaydedilir. Daha sonra kayıt altına alınan bu müracaat Valilik'teki yetkili tarafından Kaymakamlık, İl Müdürlüğü veya Bölge Müdürlüğü'ne sistem üzerinden gönderilir. Gönderilen müracaat ilgili Kaymakamlık, İl Müdürlüğü veya Bölge Müdürlüğü tarafından sonuçlandırılır ve başvuru sahibine cevap verilir. “Alo 150” numarasına yapılan müracaat herhangi bir Bakanlık veya Başbakanlık ilgilendiriyor ise söz konusu başvuru ilgili valilikte görevli halkla ilişkiler personeli aracılığı ile sistem üzerinden Başbakanlığa ya da ilgili Bakanlığa gönderilir. Buradaki değerlendirme sonrasında müracaat Bakanlık yetkilisi tarafından ilgili birime sistem üzerinden gönderilerek sonuçlandırılır ve vatandaşa cevap verilir. Verilen cevaba ilişkin detaylar sisteme kaydedilir (BİMER, <http://www.bimer.gov.tr/Forms/pgMain.aspx>, 07.04.2015). Kamu Denetçiliği Kurumu için böylesine bir alo hat uygulaması söz konusu olmasa da bu kurumda da İnternet üzerinden ve fiziken elden dilekçe ile başvurular kabul edilmektedir.

BİMER uygulaması bir yazılım ile web üzerinden yürütüldüğü için yurdun en ücra köşesinden yapılan müracaat ve bu müracaata ilişkin yapılan işlemler Başbakanlık'tan koordine ve takip edilebilmektedir. BİMER sisteminde Valilik ve Valilik kapsamındaki Kaymakamlık, İl Müdürlüğü ve Bölge Müdürlükleri ile Bakanlıkların Merkez Teşkilatı, Genel Müdürlük, müstakil Başkanlık/ Daire Başkanlığı ve yine Bakanlıkların bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlarına kullanıcı adı ve sisteme giriş şifresi tahsis edilmiştir. Kamu kurum ve kuruluşlarında görevli tüm kullanıcılar, her gün kullanıcı adı ve şifresi ile BİMER programına girmekte ve o gün kendisine gelen müracaatların işlemini yapmaktadır (BİMER, <http://www.bimer.gov.tr/Forms/pgMain.aspx>, 07.04.2015). Kamu Denetçiliği Kurumu içinde yine web üzerinden başvurular kabul edilmektedir.

Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ve Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanunla ilgili müracaatlar BİMER'e yapılabilir. Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun kapsamındaki her türlü istek, şikâyet, ihbar, görüş ve öneri BİMER üzerinden tüm iletişim seçenekleri kullanılarak yapılabilir (BİMER, <http://www.bimer.gov.tr/Forms/pgMain.aspx>, 07.04.2015). Burada özellikle üzerine durmak istediğimiz husus; bilgi edinme hakkı ile dilekçe hakkı birbirlerinden farklı kurumlardır. 24.04.2004 tarihinde yürürlüğe giren Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nda, demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarına ilişkin esas ve usuller düzenlenmiştir. 4982 sayılı Kanunun "Tanımlar" başlıklı 3'üncü maddesinde "bilgi" ve "belge" kavramları açıklanmıştır. Söz konusu tanımlar kapsamında olan ve 4982 sayılı Kanunda belirtilen istisna hükümleri arasında yer almayan bilgi ve belgelere erişim talep edilebilmektedir. Dilekçe hakkı ise, şikâyette bulunmak suretiyle denetlemeyi, dilek ve öneride bulunmak suretiyle de demokratik katılımı sağlayan siyasal haklardandır. Türk vatandaşları Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun vasıtasıyla kendileri veya kamuyla ilgili dilek ve şikâyetlerini yetkili makamlara bildirebilmektedir. Dolayısıyla dilekçe hakkı, bilgi edinme hakkı için bir araçtır diyebiliriz. Dilekçe hakkının, Kamu Denetçiliği Kurumu için de fonksiyonel anlamda bir araç hak durumunda olduğunu belirtmek gerekir.

Kaymakamlıklar, Valilikler, Başbakanlık ile tüm Bakanlıklardaki Halkla İlişkiler Bürolarına mektupla müracaat edilebilir. Mektuplarda TC kimlik numarası, iletişim

bilgileri (açık adres, telefon numaraları) belirterek kısa ve öz bir şekilde talep/şikâyetin yazılması gerekmektedir. Şahsen, telefon, internet, faks ve mektup ile BİMER'e ulaşabilir. Başvuru yaparken ihbar butonunu seçtikten sonra "Kimlik bilgilerimin saklı tutulmasını talep ediyorum" kutucuğunu işaretlediğinizde kimlik bilgileriniz BİMER yetkilileri tarafından görülebilecek; ancak evrakınızın iletildiği kurum tarafından görülmeyecektir. Başvurunuzun cevabı, kimlik bilgileriniz gizli olmasına rağmen ilgili kurumlarca e-posta ile tarafınıza gönderilecektir. Müracaat sahibi sistem tarafından kendisine verilen başvuru numarasını bildirerek "Alo 150" hattından veya www.bimer.gov.tr adresinden müracaatının durumunu öğrenebilecektir. Kamu Denetçiliği Kurumu'na yapılan şikâyet başvurularında ise 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun 17'nci maddesine göre başvuru sahibinin talebi üzerine başvuru gizli tutulabilir. Ancak bu hükümden, başvurunun mu yoksa başvurana kimliğinin mi gizli tutulacağı sorusu akıllara gelecektir. Uygulamaya bakıldığında Kamu Denetçiliği Kurumu'nun web sitesinden yıllara göre kategorilerde sıralanmış karar suretlerinde şikâyetçinin adı, soyadı, adresi belirtilmemiştir. Mezkûr kararlardan birkaçı şeklen ve içerik olarak dikkatle incelenmesine rağmen, karar metinlerinde, şikâyetçinin kimlik bilgilerinin gizlenmesine ilişkin herhangi bir yasal dayanak da sunulmamıştır. Yine aynı yasa maddesi hükmünde Kamu Denetçiliği Kurumu'na yapılacak şikâyet başvurularının usulü olarak, başvuru sahibinin adı ve soyadı, imzası, yerleşim yeri veya iş adresini ve Türkiye Cumhuriyeti vatandaşları için vatandaşlık kimlik numarasını, yabancılar için pasaport numarasını, başvuru sahibi tüzel kişi ise tüzel kişinin unvanı ve yerleşim yeri ile yetkili kişinin imzasını, varsa, merkezi tüzel kişilik numarasını ve yetki belgesini içeren Türkçe dilekçe öngörülmüştür. Sonuç olarak, BİMER'e kimlik bilgileri gizli tutulmak kaydıyla başvurular kabul edilse de Kamu Denetçiliği Kurumu için böyle bir uygulama maalesef mümkün görünmemektedir.

Başbakanlığa (veya doğrudan Halkla İlişkiler Daire Başkanlığına) her yolla gönderdikleri istek, görüş, öneri, ihbar ve şikâyetler, BİMER'deki uzmanlar tarafından incelenerek değerlendirilmekte; gereği yapılmak üzere ilgili Bakanlık, Valilik, kamu kurum ve kuruluşlarına iletilmektedir.

Türk vatandaşlarının ve Türkiye'de ikamet eden yabancıların kendileri ve kamu ile ilgili dilek ve şikâyetleri konusunda yetkili makamlara yaptıkları başvuruların sonucu veya

yapılmakta olan işlemin durumu hakkında dilekçe sahiplerine en geç otuz gün içinde gerekçeli olarak cevap verilir. Bilgi Edinme Hakkı Kanununa göre yapılan başvurularda ise bu süre 15 iş günü olarak belirlenmiştir. Kamu Denetçiliği Kurumu, 6328 sayılı Kanun'un 20'nci maddesi hükmü gereğince, inceleme ve araştırmasını başvuru tarihinden itibaren en geç 6 ay içinde sonuçlandırır. Kamu Denetçiliği Kurumu'na yapılan başvurular hakkında, Kurum'un inceleme ve araştırmasını, şikâyet başvuru tarihinden itibaren 6 ay içinde sonuçlandırmaması halinde kararın ilgili tebliğinden itibaren durmuş olan dava açma süreleri kaldığı yerden işlemeye devam edecektir.

BİMER'e yapılan, belirli bir konu ihtiva etmeyen ya da içeriğinde kişilik haklarına saldırı, hakaret, asılsız ihbar bulunan başvurular ile yargı mercilerinin görevine giren konularla ilgili başvurular işleme alınmayacaktır. Kamu Denetçiliği Kurumu'na yapılan başvurulardan, belli bir konuyu içermeyen, yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarınca karara bağlanmış uyuşmazlıklara ilişkin olanlar ile çözümü salt yargı organının kararına bağlı olan veya konuya ilişkin yargı mercileri tarafından verilmiş bir karar bulunan veya bu mercilerce yürütülmekte olan soruşturma veya kovuşturma bulunan dilekçeler işleme alınmaz.

Kişinin izin verdiği haller saklı kalmak üzere, özel hayatın gizliliği kapsamında, açıklanması halinde kişinin sağlık bilgileri ile özel ve aile hayatına, şeref ve haysiyetine, mesleki ve ekonomik değerlerine haksız müdahale oluşturacak bilgi veya belgeler, bilgi edinme hakkı kapsamı dışındadır.

Kamu kurum ve kuruluşlarınca bilgi edinme başvurularına verilen cevabın yeterli olmaması ya da başvuruya hiç cevap verilmemesi durumunda; bilgi edinme istemi reddedilen başvuru sahibi, yargı yoluna başvurmadan önce ilgili kurumun cevabının tebliğinden itibaren 15 gün içinde Bilgi Edinme Değerlendirme Kuruluna itiraz edebilir. İtiraz yazılı olarak yapılır.

4982 sayılı Kanunda belirtilen süreler içinde kurum ve kuruluşlar tarafından başvuru sahibine olumlu veya olumsuz herhangi bir cevap verilmemesi ya da 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 10'uncu maddesi uyarınca altmış günün geçmesiyle başvuru reddedilmiş sayılır. Bu durumda başvurusu reddedilmiş sayılan başvuru sahibi, yargı yoluna başvurmadan önce dava açma süresinin başladığı tarihten itibaren 15 gün

içinde Kurula yazılı olarak itiraz edebilir. Kurul, bu konudaki kararını otuz iş günü içinde verir. Kurula itiraz, başvuru sahibinin idari yargıya başvurma süresini durdurur.

Başvuru sahiplerinin Kurula başvurularını yazılı olarak yapmaları ve itiraz dilekçelerine ilgili Kuruma yaptıkları bilgi edinme başvurusunun bir sureti ile var ise söz konusu Kurumdan gelmiş cevabi yazı suretini eklemeleri gerekmektedir. Elektronik posta ya da faks yoluyla yapılan başvurular ile gerekli evrak suretleri eklenmemiş başvurular işleme konulmamaktadır. Gerekli hallerde başvuru sahibine ulaşılabilmesi amacıyla itiraz dilekçelerinde telefon numaralarına yer verilmesinde fayda bulunmaktadır.

BİMER, tarafından alınacak kararlar arasında, Başbakanlığa bağlı kurum ve kuruluşlarda görevli Devlet memuru ve diğer kamu personelleri hakkında alınacak kararlar arasında yaptırımlar da yer alabilecektir. Kamu Denetçiliği Kurumu'nda ise böylesine bir karar istihsal olunamaz; kararlar tavsiye niteliği taşımaktadır. Bu noktadan hareketle BİMER, bu memur ve personeller ile kurum ve kuruluşlar üzerinde hiyerarşik denetime neden olacaktır. Kamu Denetçiliği Kurumu ise bir dış denetim türüdür.

Nihayetinde, her iki kurum da birbirinden farklı özelliklere sahip olsa da her iki kurum da yönetim ile yönetilenler arasında bir iletişim ve yakınma aracı fonksiyonu görmektedir.

5.6. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Başbakanlık Teftiş Kurulu İle Karşılaştırılması

Başbakanlık Teftiş Kurulu hakkında detaylı açıklama ve tespitlerimizi birinci bölümde yönetsel denetim içerisine dış denetim türlerinden özel denetim türüdür. Dolayısıyla burada kurum hakkında ayrıntılı açıklamalara girmeden Kamu Denetçiliği Kurumu ile benzer ve farklı oldukları hususları tespit edeceğiz.

Anayasa'nın 112'nci maddesi hükmünün Başbakana yüklediği diğer Bakanların iş ve işlemlerinin denetim ve gözetimi ile sorumlu olma fonksiyonunu fiilen yerine getiren birim olan Teftiş Kurulu 1984 yılında kurulmuştur. Başbakanlık Müfettişleri görevlerini Başbakanın emri ve onayı üzerine Başbakan adına ifa etmektedirler. Başbakanlık Teftiş Kurulu kuruluşundan bu yana, Teftiş ve soruşturma konularında zaman kaybının önlenmesi, takibin çabuklaştırılması, kamu hizmetlerinin etkin bir şekilde yerine getirilmesi konularında önemli bir idari boşluğu doldurmaktadır.

Kamu Denetçiliği Kurumu da aynı şekilde Anayasal dayanağa sahiptir. Anayasa'nın 74'ncü maddesi hükmüne göre, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı olarak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu idarenin işleyişiyle ilgili şikâyetleri inceler.

Başbakanlık Teftiş Kurulu, Başbakanlık teşkilatı içerisine yer alıp, Başbakanlık teşkilatı içerisinde hiyerarşik denetim gerçekleştirmekte iken; Kamu Denetçiliği Kurumu ise TBMM bağlı olarak kurulmuş, dış denetim türlerinden ombudsmanlık denetimi yapmaktadır. Dolayısıyla Başbakanlık Teftiş Kurulu'nun denetim sahası, Kamu Denetçiliği Kurumu'na nazaran daha dar görülebilmektedir.

Ancak şunu da belirtmek gerekir ki; Başbakanlık Teftiş Kurulu web sitesinde görev ve yetkileri açıklamasında: "Başbakanın onayı ve izni üzerine; bütün kamu kurum ve kuruluşlarıyla, kamu iktisadi teşebbüslerinde teftişin etkin bir şekilde yürütülmesi hususunda genel prensipleri tespit etmek ve personelin verimli çalışmasını teşvik edici teftiş sistemini geliştirmek," görev ve yetki beyanı yer almaktadır. Buradaki lafızdan, sadece Başbakanlık teşkilatındaki değil; diğer tüm devlet teşkilatı içerisindeki kurum ve kuruluşları, hatta kamu iktisadi teşebbüslerin denetimine görevli ve yetkili bulunduğu anlaşılmaktadır.

Başbakanlık Teftiş Kurulu'na, Müfettiş Yardımcısı olarak katılanlar, 3 yıllık yetişme dönemi sonrasında müşterek kararname ile Başbakanlık Müfettişliğine atanmaktadırlar. Kamu Denetçiliği Kurumu'nda da, kamu denetçiliği uzman yardımcılığına atananlar, en az üç yıl çalışmak kaydıyla açılacak yeterlik sınavına girmeye hak kazanırlar. Sınavda başarılı olanlar, Kamu Personeli Yabancı Dil Bilgisi Seviye Tespit Sınavında en az (C) düzeyinde puan veya uluslararası kabul görmüş yabancı dil seviye tespit sınavlarından bu puana denk puan almış olmak şartıyla kamu denetçiliği uzmanı unvanını alırlar. Sınavda başarılı olamayanlar, istekleri hâlinde Kurumunda veya Devlet Personel Başkanlığınca diğer kamu kurum ve kuruluşlarında uygun kadrolara atanırlar.

Başbakanlık Teftiş Kurulu, 1982 Anayasasının Başbakana yüklediği tüm kamu kurum ve kuruluşlarının görevlerini Anayasa ve kanunlara uygun yürütüp yürütmediklerini gözetmek ve düzeltici önlemleri almak görevini Başbakan adına ve doğrudan Sayın Başbakan'ın emir ve onaylarıyla yerine getirmektedir (Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanı Mesajı, <http://www.teftis.gov.tr/webform2.aspx?ShowPageId=1>, 08.05.2015). Başbakanlık Teftiş Kurulu'nda soruşturma için tetikleyici; diğer bir deyişle harekete

geçiren güç Başbakan'ın onay ve iznidir. Kamu Denetçiliği Kurumu'nda ise tetikleyici güç, Kurum'a gelen şikâyet dilekçesidir. Kamu Denetçiliği Kurumu, idarenin işleyişi ile ilgili olarak gerçek veya tüzel kişilerin şikâyet başvurusu üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek ve araştırmakla görevlidir. Buna göre Kamu Denetçiliği Kurumu şikâyet üzerine harekete geçmekte olup re'sen yani kendiliğinden harekete geçme urumu söz konusu değildir.

Başbakanlık Teftiş Kurulu web sitesinde misyon olarak, devlet sisteminin etkin ve hukuka uygun bir şekilde yürütülmesini sağlamak ve kamuda şeffaflık ve hesap verilebilirliği artırmak amacıyla evrensel ilke ve uygulamalar ışığında denetim ve soruşturma yapmak, denetim sisteminin genel prensiplerini belirlemek ve ulusal ve uluslararası alanda çözüm önerileri getirmek ilkeleri yer almaktadır. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun amacı ise 6328 sayılı Yasa'nın ilk maddesinde kamu hizmetlerinin işleyişinde bağımsız ve etkin bir şikâyet mekanizması oluşturmak suretiyle, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmak üzere Kamu Denetçiliği Kurumunu oluşturmaktır. Başbakanlık Teftiş Kurulu, denetim, soruşturma ve çözüm önerileri getirme amacı güderken, Kamu Denetçiliği Kurumu ise inceleme, araştırma ve önerilerde bulunma amacı gütmektedir. Görüldüğü üzere her iki kurum da benzer amaçlar için hizmet vermektedir.

5.7. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Türkiye İnsan Hakları Kurumu İle Karşılaştırılması

21.06.2012 tarihli, 6332 sayılı Kanun'la ve ilgili diğer mevzuatla verilen görevleri yerine getirmek ve yetkileri kullanmak üzere, kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip ve özel bütçeli, Türkiye İnsan Hakları Kurumu kurulmuştur. 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun'la belirtilen görevleri yerine getirmek amacıyla, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı, kamu tüzel kişiliğini haiz, özel bütçeli ve merkezi Ankara'da bulunan Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmuştur. İnsan Hakları Kurumu, Başbakanlık ile ilişkili bir kurumdur. Kamu Denetçiliği Kurumu ise, TBMM'ye bağlıdır.

İnsan Hakları Kurumu, insan haklarının korunmasına, geliştirilmesine ve ihlallerin önlenmesine yönelik çalışmalar yapmak; işkence ve kötü muamele ile mücadele etmek; şikâyet ve başvuruları incelemek ve bunların sonuçlarını takip etmek; sorunların çözüme kavuşturulması doğrultusunda girişimlerde bulunmak; bu amaçla eğitim faaliyetlerini yürütmek; insan hakları alanındaki gelişmeleri izlemek ve değerlendirmek amacıyla araştırma ve incelemeler yapmakla görevli ve yetkilidir. Kamu Denetçiliği Kurumu ise kamu hizmetlerinin işleyişinde bağımsız ve etkin bir şikâyet mekanizması oluşturmak suretiyle, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmak üzere çalışmaktadır. Kurumlardan biri, insan hakları üzerine ihtisaslaşmışken; diğer ise idarenin her türlü eylem ve işlemlerini, hatta tutumunun hukuka ve hakkaniyete uygunluğu için çalışmaktadır. Dolayısıyla Kamu Denetçiliği Kurumu'na idarenin insan hakları ihlali ve bu ihlal dışındaki diğer hakların ihlali konulu şikâyetler ile başvurulmakta iken; İnsan Hakları Kurumu'na ise insan hakları ihlallerine ilişkin şikâyetler ile başvurulabilecektir.

Her iki kurumun da merkezi Ankara'dadır. İnsan Hakları Kurumu, yurt içinde ve sayısı ikiyi geçmemek üzere yurt dışında büro açabilir. Kamu Denetçiliği Kurumu ise, gerekli gördüğü yerlerde büro açabilmektedir.

Her iki kurum da, 6328 sayılı ve 6332 sayılı Kanunlar ve diğer mevzuatlarla verilen görev ve yetkilerini kendi sorumlulukları altında, bağımsız olarak yerine getirirler ve kullanırlar. Her iki kurum için de görev alanlarına giren konularla ilgili olarak hiçbir organ, makam, merci veya kişi, Kurullara emir ve talimat veremez, tavsiye ve telkinde bulunamaz.

6332 sayılı Yasa ile İnsan Hakları Kurumu içerisine İnsan Hakları Kurulu kurulmasını ve bu Kurul'un karar organı olduğunu, biri Başkan, biri İkinci Başkan olmak üzere 11 üyeden oluşacağı öngörülmüştür. 6328 sayılı Yasada ise Kamu Denetçiliği Kurumu'nda karar organı olarak Başdenetçilik öngörülmüştür. Başdenetçilik; Başdenetçi ve denetçilerden oluşur. Kurum, Başdenetçi tarafından yönetilir ve temsil edilir.

Ulusal insan hakları kurumlarının kuruluşunda aranılan başlıca iki özellik, yasal temelde kurulma (statutory foundation) ve bağımsızlık (independence)'tır. Yasal kuruluşun Parlamento işlemi (anayasa ya da yasa) ya da bir idari düzenleme ile yapılıp

yapılmadığı, bağımsızlık açısından önem taşımaktadır. Paris Prensiplerinin “Yetki ve sorumluluklar” başlıklı birinci bölümünde, “Ulusal kuruma, oluşum ve yetkilerini ayrıntılı bir şekilde belirleyen anayasal veya yasal bir metinde açıkça ortaya konularak, mümkün olduğunca geniş bir yetki verilir” denilmektedir.

Türkiye İnsan Hakları Kurumu, 6332 sayılı Kanunla kurulmuştur. Böylece, bir kanunla kurulan Türkiye İnsan Hakları Kurumu, yasal dayanak açısından Paris Prensiplerinin gereklerini karşılamaktadır (İnsan Hakları Kurumu Genel Gerekçesi). Kamu Denetçiliği Kurumu da aynı şekilde, 6328 sayılı Kanun ile kurulmuş olup; bir kanunla kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu, yasal dayanak açısından 6328 sayılı Kanun’un Genel Gerekçesinde “Birleşmiş Milletler Genel Kurulu’nun 20 Aralık 1993 tarihli 48/134 sayılı İlke Kararı’yla kabul edilen “İnsan Haklarının Geliştirilmesine ve Korunmasına İlişkin Ulusal Kurumların Statüsü Hakkında İlkeler”in (Paris İlkeleri) “yetki ve görevler” başlıklı bölümünün 2’nci maddesinde, insan haklarını korumak ve geliştirmek hususunda faaliyet gösteren kurumların görev alanlarının, mümkün olduğunca geniş kapsamlı olarak, anayasa veya kanun ile açıkça düzenlenmesi gereği vurgulanmış, Avrupa Konseyi Parlamenter Meclisi (AKPM)’nin 1615 (2003) sayılı Tavsiye Kararı’nda ise Kurumun anayasal güvence altına alınması, Kuruma kanun ile bağımsız bütçe ve personel olanağının sağlanması, denetçilerin parlamento tarafından ve nitelikli çoğunlukla seçilmesi hususları, etkili işleyişi için gerekli olan temel özellikleri arasında sayılmış olup, görüşülmekte olan Tasarıda yer alan hükümlerin anılan ilkeler paralelinde olduğu değerlendirilmesinde bulunulmuştur” beyanları ile yine Paris Prensiplerine atıf da bulunulmuştur. Dolayısıyla her iki kurumun da yasal dayanağı arasında Paris İlkeleri yer almaktadır.

Her iki kurumun da inceleme, araştırma, bilgi ve belge isteme yetkileri mevcuttur. Şöyle ki; İnsan Hakları Kurumu Kanunu 13’üncü maddesinin birinci fıkrasında, “Bu Kanun ve diğer mevzuatla Kuruma verilen inceleme, araştırma, ziyaret ve rapor hazırlama görevleri ile diğer görevler, insan hakları uzman ve uzman yardımcıları ile diğer görevliler tarafından yapılır. Bunlar, Başkanın yetkilendirmesi hâlinde, tüm kamu kurum ve kuruluşları ile diğer gerçek ve tüzel kişilerden ilgili bilgi ve belgeleri istemeye, incelemeye ve bunların örneklerini almaya, ilgililerden yazılı ve sözlü bilgi almaya, özgürlüğünden mahrum bırakılan ya da koruma altına alınan kişilerin

buldukları yerleri ziyaret etmeye, buralarda inceleme yapmaya ve gerekli tutanakları düzenlemeye yetkilidir. Kamu kurum ve kuruluşları ile diğer gerçek ve tüzel kişiler, Kurumun taleplerini gecikmeksizin yerine getirmek zorundadırlar” hükmü öngörülmüştür. Kamu Denetçiliği Kanunu’nun 18’inci maddesinin birinci fıkrasında, “kurumun inceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak istediği bilgi ve belgelerin, bu isteğin tebliğ edildiği tarihten itibaren otuz gün içinde verilmesi zorunludur. Bu süre içinde istenen bilgi ve belgeleri haklı bir neden olmaksızın vermeyenler hakkında Başdenetçi veya denetçinin başvurusu üzerine ilgili merci soruşturma açar” hükmü öngörülmüştür. Görüldüğü üzere Kanun metinleri lafzındaki kelime farklılıklarından başka bir farklılık mevcut olmadığı gibi hükümlerle amaçlanan hedef de ortaktır.

Her iki kurumun da kurulmasına dayanak Kanunlar yorumlandığında; İnsan Hakları Kanunu’nun 4’üncü maddesine “Kurum, insan haklarının korunmasına, geliştirilmesine ve ihlallerin önlenmesine yönelik çalışmalar yapmak...” görevi öngörülmüştür. Mezkûr kanun lafzı yorumlandığında, İnsan Hakları Kurumu’nun insan haklarının ihlal edilmemesi için önleyici tedbirlerin alınması ile görevli olduğu tespit edilebilecektir. Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nda ise 5’inci maddesinde “Kurum, idarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevlidir...” hükmü öngörülmüştür. Mezkûr kanun hükmü lafzında ise şikâyet üzerine harekete geçme söz konusudur. Diğer bir deyişle İnsan Hakları Kurumu’nda önleyici ve bastırıcı tedbirler söz konusu iken; Kamu Denetçiliği Kurumu’nda ise insan hakkı ve diğer her türlü hak ihlallerine sadece bastırıcı bir tedbir olarak şikâyet üzerine harekete geçilmekte ve tavsiye niteliğinde kararlar verilmektedir. Burada şu düşünce de akıllara gelebilir: Kamu Denetçiliği Kurumu’nca verilen tavsiye niteliğindeki kararlar ile idarenin gelecek zamandaki davranışlarda benzer hak ihlallerine sebebiyet vermesinin önüne geçilecek tedbirlerin alınmasına neden olabilir. Söz konusu tedbirler de Kamu Denetçiliği Kurumu’nun TBMM’ye sunmuş olduğu raporlardaki verilere göre yasama faaliyeti yürüterek gerçekleştirilebilir.

Nihayetinde, çok yakın tarihlerde yürürlüğe giren Kanunlar ile kurulan her iki kurum da ufak farklılıklar dışında birbirine çok benzemektedir. Hatta Kamu Denetçiliği

Kurumu'na en çok benzeyen kurumun Türkiye İnsan Hakları Kurumu olduğunu da söyleyebiliriz. Her iki kurumun arasındaki en önemli ve diğer özelliklerini de dolayısıyla etkileyen fark, İnsan Hakları Kurumu, insan hakları ihlalleri ile ilgili iken; Kamu Denetçiliği Kurumu ise idarenin her türlü hak ihlali ile ilgilidir. Bu itibarla Kamu Denetçiliği Kurumu'nun görev ve yetki dairesi, Türkiye İnsan Hakları Kurumu'nun görev ve yetki dairesinden daha geniş olduğu düşünülebilir. Ancak bir de şu açıdan bakmak gerek; Türkiye İnsan Hakları Kurumu, idare veya özel hukuk kişisi ayırt etmeksizin insan hakları ihlalinin öznesi her kim olursa olsun faaliyet gösterirken, Kamu Denetçiliği Kurumu ise sadece idare tarafından işlenen hak ve hukuk ihlalleri açısından faaliyet göstermektedir. Dolayısıyla hangi kurumun yetki ve görev alanının daha geniş veya dar olduğu tartışması yersiz olacaktır. Her iki kurum da birbirini tamamlayan fonksiyonlara sahiptir.

5.8. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Bağımsız İdari Otoriteler (BİO) İle Karşılaştırılması

Gerek kamusal yaşamın hassas sektörleri denilen alanların düzenlenmesi ve denetlenmesi; gerekse rekabete açılan hizmet sektörlerinde, “işletme” (kamusal veya özel) ve “düzenleme” işlevlerinin ayrılması sonucu, düzenleme işlevini yerine getirecek bağımsız otoriteye duyulan gereksinim, klasik idari kuruluşlardan farklı yeni bir idari yapılanma modeli ortaya çıkmıştır (Özdemir, 2015: 102; Tan, 2002: 11).

Her ülkede değişik biçim ve içerikle tasarlanmış olan fakat temelde devlet yönetimini elinde bulunduran siyasi organlardan bağımsız, temel hak ve özgürlükler ve ekonomik etkinliklerle ilgili duyarlı konularda kendine ait etkili ve önemli yetkiler kullanarak düzenleme, denetim ve gözetim görevi gören bu yapılar öğretilerde Bağımsız İdari Otoriteler (BİO) olarak tanımlanmaktadır (Özdemir, 2015: 103).

Bağımsız İdari Otoriteleri, tek bir organmış gibi kabul edip bu şekilde Kamu Denetçiliği Kurumu ile karşılaştırılması verimli ve sağlıklı bir karşılaştırma olmasa da konumuzun 1982 Anayasa'sına göre Kamu Denetçiliği Kurumu olması sebebiyle Bağımsız İdari Otoritelerin ortak özellikleri ile Kamu Denetçiliği Kurumu'nun yapısının karşılaştırmasını yapacağız.

Bağımsız İdari Otoriteler ile Kamu Denetçiliği Kurumu karşılaştırması yapmadan Bağımsız İdari Otoritelere ilişkin ortak özellikleri saymak gerekir. Neden ortak özellikler? Zira Bağımsız İdari Otorite olarak yürürlükte olan ve faaliyet gösteren birçok kurum ve kuruluş vardır; hatta bu kurumların her birinin de kendine özgü özellikleri, yetkileri, görevleri gibi ayırt edici noktaları vardır. Tüm bu kurumlar için ortak özellikleri şöyle sıralayabiliriz:

- a. Özerktirler ve kendilerine özgü bütçe ve malvarlıkları mevcuttur.
- b. Kamu Tüzel Kişilikleri mevcuttur.
- c. Sayıştay denetimine tabidirler.
- d. Hem Devlet İhale Kanunu'na hem de Kamu İhale Kanunu'na tabidirler.
- e. Üyeleri Bakanlar Kurulu tarafından seçilir. Bu durumunun istisnası ise RTÜK üyelerinin TBMM tarafından seçilmesidir.
- f. İdari vesayet denetimine tabidirler.
- g. Yönetmelik çıkarma yetkileri vardır.
- h. Düzenleme, denetleme yapma veya idari yaptırım uygulama yetkileri mevcuttur.
- i. Alınan kararlar idari niteliktedir ve kesin olmadığı için de bu kararlar için yargı yolu açıktır.

Kamu Denetçiliği Kurumu Anayasa'nın 74'üncü maddesinde açık ve net bir şekilde öngörülmüşken; Bağımsız İdari Otoritelerin Anayasal dayanağı olarak ise 167'nci maddesindeki "Devlet; para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemelerini sağlayıcı ve geliştirici tedbirleri alır; piyasalarda fiili veya anlaşma sonucu doğacak tekelleşme ve kartelleşmeyi önler" hükmünü gösterebiliriz. Mezkûr hükümde açık ve net bir şekilde Bağımsız İdari Otoriteler öngörülmemişse de bu otoritelerin kuruluşuna yönelik gerekli tedbirlerin alınmasına yönelik bir ödev yer almıştır.

Yine Anayasa'nın 123'üncü maddesinde, "İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır. Kamu tüzelkişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça

verdiği yetkiye dayanılarak kurulur.” ve 127’nci maddesinde ise, “Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir. Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir” hükümleri ile Bağımsız İdari Otoritelerin Anayasal dayanakları ortaya konulmuştur.

Kamu Denetçiliği Kurumu, TBMM’ye bağlı bir şekilde örgütlenme yapısına sahipken, Bağımsız İdari Otoriteler ise ilgili kurum, kuruluş veya bir bakanlığa bağlı bir şekilde çalışmaktadır.

Kamu Denetçiliği Kurumu’nun vaki şikâyetlere yönelik ön inceleme yapma ve esasa geçme neticesinde idarenin aksayan yönlerini karar vererek kamuoyuna duyurma hak ve yetkisi varken; Bağımsız İdari Otoritelerinin ise düzenleyici ve denetleyici faaliyetleri vardır. Diğer bir deyişle bu otoriteler, düzenlenme, denetleme yapma veya idari yaptırım uygulama yetkileri mevcuttur. Vurguladığımız üzere, Kamu Denetçiliği Kurumu’nun ise idari yaptırım uygulama hak ve yetkisi kesinlikle bulunmamakta olup; kararları kesinlik arz etmeyip, tavsiye niteliğindedir.

5.9. Kamu Denetçiliği Kurumu’nun İçişleri Bakanlığı İnsan Hakları İhlallerini İnceleme Bürosu İle Karşılaştırılması

İnsan Hakları İhlal İddialarını İnceleme Bürosu, kolluk kuvvetlerince insan hakları ihlallerine maruz kalanların ihbar ve şikâyetleri değerlendirmekte, müfettiş bilgi ve tekniğini gerektirmeyen ihbar ve şikâyetler ise gereği yapılmak üzere ilgili birimlere yönlendirilmektedir.

Bu nedenle, kolluk kuvvetleri tarafından yapıldığı iddia edilen insan hakları ihlalleri ile ilgili herkes talep ve şikâyetlerini gönderebilir. Bunun dışında kalan insan hakları ihlali niteliğinde görülen başvurular ise, doğrudan Başbakanlık İnsan Hakları Başkanlığına yapılması gerekmektedir.

Söz konusu şikâyetler E-Devlet üzerinden çevrimiçi de yapılabilmektedir. İnsan Hakları İhlal İddialarını İnceleme Bürosu’nun dayanağı ise T.C. İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı’nın 05/04/2004 Tarihli 2004/70 No’lu Genelgesi’dir. Söz konusu Genelge

'ye göre Büro 'ya intikal eden şikâyetler hakkında araştırma, ön inceleme ve soruşturma onayının Bakanlık makamından alınması ve Mülkiye Müfettişi görevlendirileceği öngörülmüştür. Mülkiye Müfettişlerinin bu kapsamda yapacakları çalışmalarda Jandarma ve/veya Polis Müfettişine ihtiyaç duyulması halinde, Bakanlık Makamından alınan onayda bu husus da belirtilecektir.

Müfettiş bilgi ve tekniğini gerektirmediği sonucuna varılan ihbar ve şikâyetler ise gereği yapılmak üzere ilgili birime gönderilecektir. Bu birimler tarafından yapılan işlem sonucundan ilgisine ve Büroya bilgi verilecektir. İçişleri Bakanlığı ve ilgili kuruluşunun görev ve yetkisi dışındaki konulara vaki şikâyetler ise söz konusu Genelge gereğince herhangi bir işlem yapılmaksızın ilgili kurum ve kuruluşa intikal ettirilecektir.

Valilik ve Kaymakamlıklara intikal eden insan hakları ihlallerine ilişkin ihbar ve şikâyetlerle ilgili olarak, 23 Kasım 2003 tarih ve 25298 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan İl ve İlçe İnsan Hakları Kurullarının Kuruluş, Görev ve Çalışma Yönetmeliğine göre işlem yapılmasına devam edilecektir. Müfettiş bilgi ve tekniğini gerektirir nitelikte olduğu değerlendirilenler ise Valilikçe doğrudan bu büroya gönderilecektir.

Genelge dikkatli bir şekilde incelendiğinde İçişleri Bakanlığı İnsan Hakları İhlal İddiaları İnceleme Bürosu, sadece İçişleri Bakanlığı ve bu Bakanlık ile ilgili kuruluşlar hakkında ileri sürülen şikâyetleri incelemekle görevlidir. Oysaki Kamu Denetçiliği Kurumu ise kamu hizmetlerinin işleyişinde bağımsız ve etkin bir şikâyet mekanizması oluşturmak suretiyle, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmakla görevlidir. Dolayısıyla Kamu Denetçiliği Kurumu, İçişleri Bakanlığı İnsan Hakları İhlal İddiaları İnceleme Bürosu'na göre daha geniş yetki alanına sahiptir.

Yine İçişleri Bakanlığı İnsan Hakları İhlal İddiaları İnceleme Bürosu, bir çeşit iç denetim türü olan hiyerarşik denetime somut bir örnektir. Oysaki Kamu Denetçiliği Kurumu dış denetim içerisinde özel bir denetim türü olan ombudsmanlık denetimidir.

5.10. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Sağlık Bakanlığı Hasta Hakları Başvurusu İle Karşılaştırılması

Anayasa'nın 56'ncı maddesinde, "Herkes, sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahiptir. Çevreyi geliştirmek, çevre sağlığını korumak ve çevre kirlenmesini önlemek Devletin ve vatandaşların ödevidir. Devlet, herkesin hayatını, beden ve ruh sağlığı içinde sürdürmesini sağlamak; insan ve madde gücünde tasarruf ve verimi artırarak, işbirliğini gerçekleştirmek amacıyla sağlık kuruluşlarını tek elden planlayıp hizmet vermesini düzenler. Devlet, bu görevini kamu ve özel kesimlerdeki sağlık ve sosyal kurumlarından yararlanarak, onları denetleyerek yerine getirir." hükmü öngörülmüştür. Söz konusu hüküm gereğince devlete ödev olarak yüklenen sağlık hakkı gereğince devletin faaliyetlerinden biri de hasta haklarını müdafaa etmesidir.

Sağlık Bakanlığı'na temel insan haklarının sağlık hizmetleri sahasındaki yansımaları olan ve başta Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nda, diğer mevzuatta ve milletlerarası hukuki metinlerde kabul edilen "hasta hakları"ni somut olarak göstermek ve sağlık hizmeti verilen bütün kurum ve kuruluşlarda ve sağlık kurum ve kuruluşları dışında sağlık hizmeti verilen hallerde, insan haysiyetine yakışır şekilde herkesin "hasta hakları"ndan faydalanabilmesine, hak ihlallerinden korunabilmesine ve gerektiğinde hukuki korunma yollarını fiilen kullanabilmesi için başvuru yolu ikame edilmiştir.

Sağlık Bakanlığı Hasta Hakları Başvurusunun dayanağı olarak ise Hasta Hakları Yönetmeliği'ni gösterebiliriz. 01/08/1998 Tarihli 23420 Sayılı Yönetmelik üzerinde değişiklik yapılması için 08/05/2014 Tarihli 28994 Sayılı Hasta Hakları Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik yayınlanması ile çeşitli maddelerinde değişiklikler yapılmıştır. 26/04/2005 Tarihli Hasta Hakları Uygulama Yönergesi, 23/03/2009 Tarihli 2009/21 Sayılı Hasta Hakları Uygulaması Konulu Genelge de Sağlık Bakanlığı Hasta Hakları Başvurusu'na dayanak teşkil etmektedir.

Söz konusu yönetmeliğin 42'nci maddesinde "hastanın ve hasta ile ilgili bulunanların, hasta haklarının ihlali halinde, mevzuat çerçevesinde her türlü müracaat, şikâyet ve dava hakları vardır" hükmü öngörülmüştür. Dolayısıyla hak ihlaline uğrayan hasta ve hasta yakınları böylece Sağlık Bakanlığı'na karşı adli ve idari iddia, dava ve talep hakkı mevcut olmakla birlikte bu yollardan hariç bakanlığın kendisine de başvuru yapabilir. Söz konusu başvuru da yine E-Devlet üzerinden, Sağlık Bakanlığı İnternet sitesi üzerinden veya fiziken tanzim olunmuş dilekçe ile yapılabilecektir.

Kamu Denetçiliği Kurumu ile Hasta Hakları Başvurusu karşılaştırıldığında ise İçişleri Bakanlığı İnsan Hakları İhlal Bildirimi başlığı altında yapılan tespitlerden hariç bir farklılık mevcut olmadığını itiraf etmek gerekir. Zira İçişleri Bakanlığı İnsan Hakları İhlal Bildirimi'nde de olduğu gibi yine Hasta Hakları Başvurusu da Sağlık Bakanlığı içerisinde iç denetim türlerinden hiyerarşik denetime basit bir örnek teşkil etmektedir. Ayrıca vaki şikâyetler arasında Türk Ceza Kanunu anlamında bir suçun sübut bulunduğu yönünde bir beyan, delil ve tespitlerin mevcudiyeti halinde de yine ilgili Cumhuriyet Başsavcılığına da suçun bildirilmesi gibi bir yükümlülük her zaman mevcuttur. Kamu Denetçiliği Kurumu ise, dış denetim kurumları arasında özel bir tür olan ombudsmanlık denetimidir.

Bakanlık içerisindeki Hasta Hakları Başvurusu'nun inceleme yetki alanı, Kamu Denetçiliği Kurumu'na göre daha dar olduğunu da belirtmek gerekir.

Yine mezkûr yönetmeliğin 46'ncı maddesinde Devlet memuru veya diğer kamu personelleri hakkında müeyyideler öngörülmüşken; Kamu Denetçiliği Kurumu'nda tavsiye niteliğinde kararlar istihsal olup; bu kararlar herhangi bir müeyyide içermektedir.

5.11. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Halk Ve Belediyeler Arasındaki İletişim: Beyaz Masa Uygulama Modeli İle Karşılaştırılması

Tarihî süreçte kentleşmenin hızlanmasından dolayı, belediyelerin üzerindeki görev ağırlığı ve baskısı sürekli artmakta ve bu durum çok ciddi sonuçlar doğurmaktadır. İlk olarak, halkın yönetime ulaşması, yönetimle doğrudan diyalog kurabilmesi, yönetime katılmasının sağlanması için belediyelerin halka daha yakın halde tutulması, diğer taraftan da belediyelerin karşılaşılan sorunların çözümü için kolaylık sağlayacak birimlerin kurulması, organizasyon yapılarında değişikliğe gitmeleri gerekmektedir. Çünkü kamu hizmeti yapılmadığı zaman, karşılığındaki ihtiyaç kendisini göstermeye başlar. Bu hizmetin görülmemesinden doğan bir takım sıkıntılar, boşluklar belirir (Aksoy; Egel, 1961;6).

Halkla ilişkiler çalışmalarının belediyelere girmesinin nedenlerinden biri de, idari yapının giderek büyümesi ve karmaşıklaşmasıdır. Kamu yönetimi dev örgütü içinde belediyeler de kuralları ve formaliteleri ile halk için karmaşık, kavranılmaz ve

anlaşılmaz bir varlıktır. Bu yüzden, idarenin halk tarafından anlaşılmağını azaltarak, kendini tanıtmaya çabasına girmesi zorunlu hâle gelmiştir. Bu zorunluluğun sonucunda, belediyelerce benimsenen, kendisi ile toplum arasında bir iletişim gerekliliği genel anlayışı çerçevesinde, belediyeler, halkla iletişimi sağlayacak, halkla ilişkilerini düzenleyici bir çabaya girer. Bu amaçla yapılacak her türlü faaliyet "Halkla ilişkiler" deyimini ile ifade edilebilir (Aksoy).

Yazarın, "karmaşıklaşan idari yapının yine karmaşık yapısı arasında halkın görmezden gelinmemesi için oluşturulan halkla ilişkiler araçları" görüşüne katılmakla birlikte eklemek istediğimiz husus; kasaba ve daha küçük yerel birimlerdeki yönetimlerde bu tür halkla ilişkiler araçlarına gerek duyulmadığını; yönetici ve yönetilenlerin birbirlerini çok iyi tanıdıkları ve iletişim içerisinde olduklarıdır.

Belediyecilikte, seçilenler, kendilerini seçenler veya seçmeyenler olmak üzere kümülatif bir şekilde tüm halkı kucaklayacak bir davranışla, halk ile belediye yönetimi arasında köprü görevi görecektir iletişim araçlarının mevcudiyetini sağlamakla yükümlü organ yine belediyedir. Bu itibarla burada "köprü" kelimesi aslında başlı başına bir problem teşkil etmektedir. Belediyeler ile halk arasında ne tür bir uçurum söz konusu ki belediyenin halka, halkın belediyeye ulaşmasında köprü kullanılsın. Dolayısıyla işte tam da bu nokta da "köprü" deyiminden kurtulmak adına belediye ve halk arasındaki iletişimi sağlayacak araçlardan biri de "beyaz masa"dır.

"Beyaz Masa" uygulamasında, İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin vermiş olduğu hizmetler görmezden gelinemeyecek boyutlara ulaşmıştır. Ayrıca, diğer belediyeler de halkla ilişkiler alanında vermiş oldukları hizmetleri, yine "Beyaz Masa" adı vermişlerdir.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi'ne Beyaz Masa uygulaması aracılığı ile İnternet ortamında veya "153" çağrı kodu ile telefon aracılığı ile başvurular alınmaktadır. Alınan başvurular, resmi çalışma gün ve saatlerinde işleme alınmaktadır. "153" çağrı kodu ile de günün her saati "Beyaz Masa" yetkililerine ulaşılmaktadır.

İstanbul gibi bir metropolde belediyecilik faaliyetleri içerisinde halkla ilişkiler uygulamalarından bir örnek olarak "Beyaz Masa" başvuru yolu dikkatle irdelendiğinde;

görülebilecektir ki, söz konusu başvuru yolu, belediyeceilikte kırtasiyeciliği azaltacak, yönetilenlerin sorunlarına kısa sürede ve etkili çözümler üretecektir.

“Beyaz Masa” uygulama modeli ile Kamu Denetçiliği Kurumu karşılaştırıldığında ise her iki sistemin benzerlikleri olduğu kadar farklılıklarının da mevcut olduğu rahatça tespit edilebilecektir.

Öncelikle her iki sistem de, yönetilenlerin, idareye karşı şikâyetlerini incelemektedir. Söz konusu şikâyetler de yine her iki sistem için de idarenin haksız ve hukuka aykırı eylem ve işlemleri hakkındadır.

Kamu Denetçiliği Kurumu, yasama organı olan TBMM’ye Anayasal bir bağılılığı mevcut iken, Beyaz Masa ise içerisinde bulunduğu belediyenin teşkilatına bağlıdır. Dolayısıyla Beyaz Masa’ya gelen şikâyetler sonucunda belediyenin kararların içeriğinde idari yaptırımlar yer alabilir. Oysaki Kamu Denetçiliği Kurumu’nun vaki şikâyetler hakkında istihsal edeceği kararlar içeriğinde herhangi bir yaptırım yer almaz.

Beyaz Masa uygulama modeli, aslında bir tür yerel yönetim ombudsmanı gibi çalışmaktadır. Yerel yönetim ombudsmanı/ombudsmanları, merkezi ombudsmanların bütün özelliklerini taşıyarak, belli bir bölge ya da kentte, yerel yönetimlerin kötü işleyişlerinden kaynaklanan sorunları çözümlmek, vatandaşların yerel yönetimlerdeki haklarını korumak ve yerel yönetimlerin daha iyi işlemesi amacıyla, yönetimin düzeltilmesi için önerilerde bulunmak üzere oluşturulan ve müdahale alanlarının ölçüsünde otorite ve etkileri sınırlandırılan ombudsmanlardır (Ünal, 2014: 91).

Ünal’a göre, Türkiye’de mevcut denetim mekanizmalarının ya da yerel yönetim ombudsmanının tek başına yerel yönetimlerin denetiminde etkinlik ve verimliliği sağlaması mümkün görünmektedir. Vatandaşların kötü yönetime karşı hak ve özgürlüklerinin korunması, yönetimin iyileştirilmesi ve gelişmesinin sağlanması, mevcut denetim mekanizmalarının yeniden yapılandırılması yanında yerel yönetim ombudsmanının da uygun koşullarda oluşturulması ile mümkün görünmektedir (Ünal, 2014: 193).

Yazara, ülkemizde “yerel yönetim ombudsmanı” ihtiyacının olduğu hususunda katıldığımızı bildirmekle; şu anki mevcut sistemde belediyelerin Beyaz Masa uygulama modeli ile bu ihtiyacı karşılayabileceği kanaatindeyiz. Ancak bu aşamada yapılması

tavsiye ettiğimiz mesele ise, “Beyaz Masa” uygulama modelinin diğer belediyelere de sirayetinin sağlanmalı ve herkesin kolayca ulaşabileceği bir iletişim aracına dönüştürülmesidir.

SONUÇ VE ÖNERİLER

İdarenin her geçen gün genişleyen ve karmaşıklaşan yapısı içerisinde artık klasik denetim yollarının yetersizliği, kısıtlılığı ve etkisizliği hususları tartışmasız bir hal almıştır. Ombudsmanlık sistemi ve uygulamaları ise klasik denetim yollarının olumsuz yönlerini ve eksikliklerini ikmal edebilecek özelliklere sahiptir.

Hukuk devleti ilkesi gereğince, temel hak ve özgürlükler güvence altında, devlet faaliyetleri belirli ve düzenli, idarenin işlem ve eylemlerinin yargı yoluna açık olması gerekmektedir. Bu itibarla idarenin denetimi, hukuk devleti ilkesinin temini için son derece önem arz etmektedir.

İlk olarak devlet, insanların hak ve hürriyetlerini müdafaa ile görevlendirilmiş ve yetkilendirilmişken; günümüzde devlet, karmaşıklaşan ve bürokratik seviyesi yükselen yapısı ile insanların hak ve hürriyetlerine tecavüz etme potansiyeli en yüksek bir birim olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu itibarla, idare üzerindeki denetim faaliyetleri daha da çok önem kazanmış bulunmaktadır.

Denetim türlerine ilişkin açıklamalarda bulunduk. Ancak en ilginç, “siyaset ve denetim sözcükleri nasıl bir arada olur” meselesini bir denetim türü olarak sizlere sunduk. Siyaset, kişiye özel; diğer bir deyişle subjektif bir kavramdır. Denetim ise tamamen objektif bir kavramdır. Dolayısıyla subjektif bir organın eline objektif bir aracın verilmesinden doğan ürünleri idarenin tam anlamıyla denetim altında olduğu kanaatine ulaştırmaz. Yasama organındaki vekiller, siyaset üretmekte ve yine kendi siyasi görüşleri uğruna siyasal denetim araçları olan soru, genel görüşme, meclis araştırması ve gensoru kurumlarını kullanmaktadırlar. Bu denetim araçlarından çıkan, netice ve kararların siyasi olduğu şüphesizdir.

Yine idarenin yönetsel anlamda denetiminde hiyerarşik ve vesayet denetimlerinin de eksik ve çarpık detayları mevcuttur. Bu eksikliklerden tespit ettiklerimizi yukarıda izah ettik. Hiyerarşik denetimin sınırsız yakın yetkiler içermesi ve vesayet denetimin ise kötü amaçlara araç olarak kullanılma potansiyeli olduğu hususları tespit edilmiştir.

Yargı denetimine bakıldığında ise, objektifliği, bağımsızlığı ve tarafsızlığı en yüksek derecede olan denetim yolu olduğu tespit edilmiştir. Yargı organı tarafından istihsal olunan kararlar, şüphesiz doğruluğu ve haklılığı en kesin neticelerdir. Anayasa'nın

125'inci maddesine göre de, idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır. Yargı yolunun kapalı olduğu işlemlerin meşruluğu tartışmalı bir hal alacaktır. İdarenin denetim yolları arasında hukuka uygunluğu sağlamada en etkin yol yargısal denetimdir. Dolayısıyla, idarenin eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık olduğu ilkesi getirilmek suretiyle hukuk devleti anlayışının zorunlu muhtevasına dikkat çekilmektedir. Ancak yargı yolunun da etki edemediği, denetleyemediği eylem ve işlemler elbet mevcuttur. Bunlar yine Anayasa'nın aynı maddesinde ve başka özel kanunlara belirtilmiştir.

İdari eylem ve işlemlere karşı yargı yolunu da mükemmel ve kusursuz görmek de yine yanlış olacaktır. Yargı yolu başvurular için oldukça pahalı ve masraflı bir yoldur. Yine yargı yolunda, mahkemeler olabildiğince usule ve şekle önem veren kurumlardır. Kanunlar ve yönetmeliklerle öngörülen usule ve prosedürün dışındaki başvurular, maddi anlamda haklılık payı içerseler de reddedebilmektedirler. Maalesef bazı yargı yolu uygulamalarında şekli gerçek, maddi gerçeğin önüne geçebilmektedir. Yine yargı yolundaki ağır iş yükü herkesçe bilinmektedir. Arz ve ikame edilen iddia ve davalar uzun süren yargılamalar sonrasında karar bağlanmaktadır. Dolayısıyla geç sağlanan adaletin, başvuruların adalet hissiyatını ne derece tatmin edeceği de yine tartışmalıdır.

Yargı yolundaki tespit ettiğimiz en önemli detay ise idarenin yargısal denetiminin idari işlem ve eylemlerin hukuka uygunluklarının denetlenmesi ile sınırlı olduğudur. Dolayısıyla yargı organının idarî işlemin yerindeliliğini denetleyemeyeceğini de önemle belirtmek isteriz. Bu itibarla yargı organının idare yerine geçerek karar alamaması, bir başka deyimle idarî işlem ve eylem niteliğinde yargı kararı veremeyecektir.

Görüldüğü üzere, yargı yolu en kesin ve etkili yol gibi görünse de her uygulama gibi yargı yolu uygulamalarının da aksayan noktaları mevcuttur. Tüm bu aksaklıkların ve eksiklikleri ikmal edecek bir sistem olarak ombudsmanlık sistemi ve uygulamalarını çare olarak gösterebiliriz.

Ombudsmanlık sisteminin, Türkiye'deki yansıması Kamu Denetçiliği Kurumu'dur. Kamu Denetçiliği Kurumu, idarenin denetiminde daha kesin olmasa da daha etkin ve yukarıdaki eksikliklerden uzak bir denetim yolu olarak görebiliriz.

Kamu Denetçiliği Kurumu, Türkiye’de daha önceki yıllara teşkil edilebilecekken birçok engelle karşılanmıştır. Kamu Denetçiliği Kurumu’nun kurulmasına yönelik en somut adımlar, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi ve Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları ile yayımlanan Gerekçeli Anayasa Önerisi ’ne “Kamu Denetçileri Kurulu” ve 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’dur. Ancak her iki girişim de engellenerek Kamu Denetçiliği Kurumu olarak adlandırdığımız ombudsmanlık sisteminin Türkiye’de yürürlüğe girmesi ve teşkilatlandırılması geciktirilmiştir. Gerekçeli Anayasa Önerisi’ne öngörülen “Kamu Denetçileri Kurulu” yerine Devlet Denetleme Kurulu teşkil edilmiştir. 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu ise Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. Anayasa Mahkemesi’nin mezkûr iptal kararındaki gerekçeler maddi ve hukuki olgu ve dayanaklardan yoksun olmakla birlikte Kamu Denetçiliği Kurumu’nun Türkiye’de kurulmasını geciktirmekten başka da bir etkisi olmamıştır.

Anayasa Mahkemesi’nin kendisine Anayasa, kanun ve yönetmelikler ile tanınan görev ve yetki çerçevesinin dışında bir inceleme ve tespit ile 5548 sayılı Kanun’u iptal ettiği kanaatindeyiz. Anayasa’nın 123’üncü maddesinde TBMM’nin idare dışında bir kamu kurumu kurmasına yasaklayıcı bir hüküm olmadığından hareketle Anayasa Mahkemesi’nin mezkûr kararını son derece hatalı ve talihsiz olduğunu söylemek zorundayız. Anayasa’da böylesine bir yasak yokken, Anayasa Mahkemesi’nin “Anayasa’ya aykırılık denetimi” görevini, “Anayasa’yı referans alma” veya “dayanağı Anayasa’da yer almayan kanunların iptali” gibi algılanması halkın iradesini sakatlamıştır. Giriş bölümünde sorduğumuz, “Anayasa Mahkemesi, kanunların Anayasa aykırılığını mı denetler? Yoksa Anayasa Mahkemesi, sadece kanunların Anayasaya aykırılığını denetlemekle de kalmayıp; çıkarılan kanunların Anayasal dayanağı olup olmadığını da denetleyebilir mi?” sorularının cevaplarını izah etmeye gayret ettik.

Ancak Anayasa Mahkemesi’nin mezkûr iptal kararı her ne kadar hatalı ve talihsiz olsa da 5982 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun’un çerçeve 8’inci maddesiyle, Anayasa’nın 74’üncü maddesinde değişiklik yapılmış ve değişiklikle, TBMM’ye bağlı olarak Kamu Denetçiliği Kurumu’nun kuruluşu, görevi, çalışması ve incelemesi sonucunda yapacağı işlemler ile Kamu Başdenetçisi ve kamu denetçilerinin nitelikleri, seçimi ve özlük haklarına ilişkin usul ve esasları kanunla düzenleneceği öngörülmüştür.

Yukarıda izah ettiğimiz üzere, ombudsmanlık sisteminin Türkiye’de teşkilatlanmasına önüne çeşitli engeller çıkarılmışsa da 29/06/2012 tarihli ve 28338 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmak üzere TBMM’ye bağlı kamu tüzel kişiliğini haiz özel bütçeli Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmuş olup, 29/03/2013 tarihi itibarıyla şikayet başvuruları alınmaya başlanmıştır. Bugün, Kurum gayet başarılı bir şekilde Anayasa, kanun ve yönetmeliklerle kendisine verilen görevleri başarılı bir şekilde ifa etmektedir.

Kamu Denetçiliği Kurumu her ne kadar TBMM’ye bağlı kamu tüzel kişiliğini haiz özel bütçeli bir teşkilata sahip olsa da siyasetten uzak olduğunu söyleyebiliriz. Öncelikle Kamu Denetçiliği Kanunu ve Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik’i ile Kurum’un bağımsızlığı ve tarafsızlığı teminat altına alınmıştır. Dolayısıyla Kurum’un harekete geçme biçimi ve istihsal olunan kararlardan siyasi görüşlerin kesinlikle bir katkısı payı olmadığını söyleyebiliriz.

Kamu Denetçiliği Kurumu, yine hiyerarşik denetimdeki gibi sınırsız yakın yetkilere sahip olmadığı gibi yargı yolu gibi sadece hukukilik denetimi ile de sınırlı kalmayıp hakkaniyet çerçevesinde yerindelik denetimi de yapabilmektedir. Kamu Denetçiliği Kurumu ile yargı yoluna başvuru hakları yarışır gibi görünse de Kamu Denetçiliği Kurumu’nun yargı yoluna başvurmadan çok daha avantajlı olduğu ortadadır. Kamu Denetçiliği Kurumu’na başvurmak ücretsizdir ve Kamu Denetçiliği Kurumu, öyle yargı yolunda olduğu gibi şekli biçimlerden dolayı da herhangi bir başvuruyu maddi anlamda haklı olmasına rağmen reddetmeyecektir. Esasında Kamu Denetçiliği Kurumu’na başvuruda herhangi bir usul şartı yoktur da denilemez. Zira 6328 sayılı Yasa’da ve Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik’e göre şikayet başvurusunda bulunabilmek için belli şartların tekâmül ettirilmesi ve prosedürlere uyulması gerekmektedir. Ancak bu usul şartları, hiçbir zaman yargı yoluna yapılacak başvurular için aranan şartlar kadar ağır değildir.

Yine Kamu Denetçiliği Kurumu yargı oluna göre daha seri bir şekilde çalışarak şikâyet başvuruları hakkında kararlarını istihsal edeceklerdir. Ayrıca, idarenin hukuka aykırı her işlem ve eylemi için yargı yoluna başvurulması da yargı yolunu iş yükünden ağırlaştırır hale gelmiştir. Oysaki yargı yoluna başvurmadan, Kamu Denetçiliği Kurumu'na şikâyet yoluna başvurulması yargı yolundaki iş yükünde de uzun vadeye yansıyan bir hafifleme oluşturacaktır.

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun re'sen harekete geçmez; başvuru konusu şikâyet gereğince harekete geçer. CMK'nın 160'ıncı maddesine göre; Cumhuriyet savcısı, ihbar veya başka bir suretle bir suçun işlendiği izlenimini veren bir hâli öğrenir öğrenmez kamu davasını açmaya yer olup olmadığına karar vermek üzere hemen işin gerçeğini araştırmaya başlar. Maddi gerçeği araştıran Cumhuriyet Savcısının bu ilkesinin Kamu Denetçiliği Kurumu için de elzem olduğu kanaatindeyiz.

İdarenin hukuka ve hakkaniyete aykırı işlem ve eylemlerinin hukuka ve hakkaniyete aykırı olduğunu kamuoyu, basın aracılığı ile ve şikâyet başvurusu dışında diğer yollardan öğrenen Kamu Denetçiliği Kurumu'ndan Başdenetçi veya denetçilerin re'sen harekete geçme usulü öngörülmeliydi. Herhangi biri tarafından şikâyet başvurusuna konu yapılmamış olan idarenin hukuksuz davranışları, basında yer almasını da şikâyet başvurusu çerçevesi içerisine alınması gerektiği kanaatindeyiz.

Ancak bu re'sen harekete geçme görüşümüze önemli bir detay daha eklemek isteriz. Şöyle ki; idarenin her işlem ve eylemine karşı basına asılsız haberler de çıkmaktadır ki bu asılsız haberler ile idarenin işlem ve eylemleri üzerine inceleme ve araştırma yapılması ilgili idareleri de Kamu Denetçiliği Kurumu'nu da yıpratır ve bunlara gereksiz iş yükü çıkarılabilir. Bu itibarla çok önemli vakıalarda Kamu Denetçiliği Kurumu'nun re'sen harekete geçmesinin öngörülmesinin daha uygun olacağı görüşündeyiz. Re'sen harekete geçilmemesi durumunda telafisi güç ve imkânsız zararların doğacağı görünümüne sahip işlem ve eylemlere karşı harekete geçilmesi ilkesi getirilebilir. Aksi takdirde, idareler yıpratılabileceği gibi çalışamaz ve iş göremez hale de getirilebilir. Kaldı ki Kamu Denetçiliği Kurumu'ndaki iş yükü de olağanüstü derecede artış gösterecektir.

Bilindiği üzere, Kamu Denetçiliği Kurumu, idarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı

adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevlidir. Ancak Kurum'un bu görevine bir takım sınırlamalar getirilmiştir. Bu sınırlamalara ilişkin detaylı açıklamalarda bulunduk. Anayasa'nın 125'inci maddesine göre, idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır. Ancak, Anayasa'nın aynı maddesinde ve diğer bazı özel kanunlarda da idarenin bazı işlemlerine karşı yargı yoluna gidilemeyeceği öngörülmüştür. Biz, ne Anayasa ve bazı özel kanunlara öngörülen idare işlemlerine karşı yargı yolunun kapalı olmasını ne de Kamu Denetçiliği Kurumu'nun yine idarenin bazı işlemlerinin görev alanı dışında tutulmasının "hukuk devleti" ilkesi ile bağdaştıramıyoruz.

Hukuk devleti olduğunu iddia eden ve söz konusu ilkeyi içeren bir Anayasa'ya sahip olan Türkiye'de, yukarıda izah edilen idari işlemlerin yargı denetimi ve Kamu Denetçiliği Kurumu'nun görev alanı dışında tutulması talihsiz bir çelişki arz etmektedir. Bu istisnaları yadırgadığımız gibi; yargı yoluna ve Kamu Denetçiliği Kurumu'na şikâyet başvuru yolu kapalı olan mezkûr işlemler için uluslararası sözleşmeler ve olgular nedeniyle uluslararası denetim yollarına başvurulması söz konusu olacaktır.

Bu çarpıklığın, gelecek dönemlerde daha sivil bir Anayasa ile giderileceği kanaatindeyiz. Aksi halde, TBMM bu çarpık hükümleri tek tek seçerek düzeltmek durumunda kalacak ki; 1982 Anayasa'sının katı ruhu ile bu çarpık hükümlerin kaldırılmasının bir arada makul olmayacağı kanaatindeyiz.

Ayrıca 1982 Anayasa'sı hakkında gelecek dönemlerde değişikliğe gidilmesi yönünde çeşitli programlar, konferans ve paneller tertip edilmekte ve yoğun bir şekilde gerek Anayasa alanında uzmanlar tarafından gerekse kamuoyunda tartışılmaktadır. Söz konusu yeni Anayasa tartışmaları içerisinde Kamu Denetçiliği Kurumu'nun da işlevi, yapısı ve devlet teşkilatındaki konumunun korunması gerekmektedir. Zira bugünkü haliyle kurumun işleyişinden memnuniyetimizi bildirmiş olsak da gelecek dönemlerde Anayasa hakkında yapılan değişiklikler tartışmaları arasında "başkanlık sistemi" görüşünün daha yoğun olması nedeniyle; diğer bir deyişle kuvvetlerin sert bir şekilde ayrılması muhtemeldir. Bu itibarla kuvvetlerin ayrılması neticesinde, TBMM'ye bağlı kamu tüzel kişiliğini haiz özel bütçeli Kamu Denetçiliği Kurumu'nun devlet teşkilatındaki konumunun, bugünkü düzeyde korunması gerekmektedir.

Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından istihsal olunan kararların etkisi, diğer denetim yolları neticesinde alınan karar ve tedbirlerden tamamen farklıdır. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun üçtür kararı vardır. Bunlar, “tavsiye kararı”, “ret kararı” ve “karar verilmesine yer olmadığına dair karar”dır.

Kurum'un tavsiye kararı, hiçbir maddi yaptırım içermemekte olup; tamamen manevi bir yönlendirme içermektedir. Söz konusu kararların bağlayıcılığı yoktur. Kurum tarafından, tavsiye kararı başvurana ve ilgili idareye tebliğe çıkarılır.

İlgili idare, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun tavsiye kararında yer alan çözümü uygulanamaz tespit ettiği zaman bunun gerekçesini Kamu Denetçiliği Kurumu'na tebliğ eder. Kamu Denetçiliği Kurumu, istihsal etmiş bulunduğu tavsiye kararları ile yönetilenlerin uğradıkları hukuksuzlukları ve zararları maddi ve hukuki olgu ve dayanakları ile tespit ederek, bu kararını idareye tebliğ etmekle; yönetilenlerde kamuya karşı haklarını koruma güdüsü ve hukuki güvenlik hissi tatmin edilecektir.

Kamu Denetçiliği Kurumu'na yapılan şikâyet başvurusu hakkında, ilgili idare tavsiye kararı istihsal olunması ihtimalini de düşünerek, tesis etmiş olduğu işlemi ve davranışını tekrar gözden geçirerek, hukuka aykırı işlem tesis ettiği ve davrandığı bilincine varması neticesinde Kurum'dan tavsiye kararı çıkmadan işlem ve eylemini hukuka uygun bir hale getirebilir.

Yine Kamu Denetçiliği Kurumu'na istihsal olunan tavsiye kararları ve diğer kararlar web sayfasında başvuranların kimlik bilgileri gizli bir şekilde yayımlanması neticesinde ilgili idarelerin isimlerinin duyulması ve haklarında kamuoyunda ve basında haberler yapılması neticesinden de çekinen idareler, işlem ve eylemlerine daha da dikkat edeceklerdir.

Ayrıca, Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından istihsal olunan kararlar ve faaliyetler hakkında tanzim edilen yıllık faaliyet raporları TBMM'ye sunulmakta ve yasama organını aksayan işlemler hakkında kanunlaştırma hareketlerine yönlendirmektedir. Bu açıdan da TBMM, haksız ve hukuksuz işlere kalkışan idareler hakkında gerekli tedbirleri alabilir ve bunun bilincinde olan idareler ve artık işlem ve eylemlerinde daha dikkatli ve düzenli bir şekilde insanların hak ve özgürlüklerini çiğnemekten imtina eder bir tutum içerisinde bulunacaktır.

Kurum'un söz konusu kararları, maddi ve hukuki olgu ve dayanaklara ilişkin gerekçeler içereceğinden; bu gerekçeler doktrin, yargı ve idareler tarafından emsal alınacaktır. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun sadece tavsiye kararlarında değil; ret kararları, karar verilmesine yer olmadığına dair kararları; hatta incelenemezlik ve gönderme kararlarında bile gerekçe tanzim edilecektir. Kısacası, Kurum'un tüm kararları gerekçeli olacaktır. Ancak söz konusu gerekçe, Yargıtay veya Danıştay'ın gerekçelerinin birçoğunda yer alan "davalı vekilinin yerinde bulunmayan bütün temyiz itirazlarının reddiyle usul ve kanuna uygun olan hükmün onanmasına oybirliği ile karar verilmiştir" ifadeleri gibi değil; tam anlamıyla yasal dayanak ve açıklamalarıyla hiçbir müphem husus bırakmayacakmışçasına tanzim edilmelidir. Kaldı ki Kamu Denetçiliği Kurumu kararları incelendiğinde; gerçekten de tatmin edici, açıklayıcı ve hatta eğitici gerekçelerin yer almakta olduğu hiç tartışmasız görülecektir. Böylesine bir emek ve gayret isteyen gerekçe metinlerinin tanzimi, Kurum'un mesaisini arttırmakta olup; Kurum'un iş yükünü ne derece etkilemekte olduğunun herkesçe tahmin edilebileceği kanaatindeyiz.

Neticede, Kamu Denetçiliği Kurumu, bugünkü başarısını giderek arttırarak, kişilerin idare karşısında kimsesiz bırakılmamasını ve idareye manevi bir baskı oluşturarak; idarenin hukuka ve hakkaniyete aykırı işlem tesis etmesini ve eylemde bulunması saikine, gerek doğrudan kararları ile gerekse de kararlarını kamuoyuna sunarak kamuoyu baskısı ile etkileyerek; idarenin işlemiş olduğu hukuksuzluktan geri adım atmasını ve doğan zararları tazmin etmesini, karar tarihinden sonraki işlem ve eylemlerinde ise daha düzenli ve dikkatli bir tutum göstermesini sağlamalıdır. Kamu Denetçiliği Kurumu, idare üzerinde eksik ve çarpık bir işlem ve eylem tespiti ile müeyyide uygulamaya yönelik bir tutum ve davranıştan ziyade; gerek olumlu, gerekse olumsuz kararları ve tüm bu kararları içerisindeki gerekçeleriyle ve TBMM' idarenin hukuka ve hakkaniyete uygun yönde tutumda bulunması sağlanmalıdır. Aynı zamanda Kamu Denetçiliği Kurumu, tarafından TBMM'ye sunulan raporlar ile de hem yasama organına bir program hem de kamuoyuna bir hesap verme yükümlülüğü mahiyetinde sunum yapılmaktadır.

KAYNAKLAR

- ABDİOĞLU, Hasan. (2007). *Yönetişim İlkelerinin Uygulanmasında Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu Ve Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye Açısından Önemi*, İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi Yıl:6 Sayı:11 Bahar 2007/2 s.79-102.
- ACAR, Tünay. (2009). *Kamu Yönetiminde Yeni Bir Denetim Yolu: Kamu Denetçiliği Kurumu*, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, Isparta.
- AKBULUT, Erol. (2003). *Sayıştay Denetimi Ve Yolsuzluklarla Mücadeledeki İşlevi*, Sayıştay Dergisi, Sayı:50-51, <http://dergi.sayistay.gov.tr/icerik/der50m1.pdf>, 08.05.2015.
- AKILLIOĞLU, Tekin. (1990). *Yönetimsel Yargı Ve Denetimin Etkinliği*, Amme İdaresi Dergisi, Cilt:23.
- AKIN, Cengiz. (1998). *Cumhuriyetimizin 75. Kuruluş Yıldönümünde Yönetimin Denetlenmesinde Yeni Bir Denetim Yolu; Ombudsman (Yüksek Yönetim Denetçisi)*, Türk İdare Dergisi, Yıl: 70, Sayı: 421.
- AKIN, Cengiz. (2000). *Kamu Yönetiminde Yeniden Düzenleme Çalışmaları Ve Denetim Sistemimiz*, Türk İdare Dergisi, Yıl: 72, Sayı: 427.
- AKINCI, Müslüm. (1999). *Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman*, Beta Yayınları, İstanbul.
- AKKOCA, Hasan Hüseyin. (2013). *2010 Anayasa Değişikliği Sonrasında Düzenlenen Kamu Denetçiliği Kurumu (Türkiye Ombudsmanı)*, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, Isparta;
- YÜCEL, Özge. *Yönetimsel Vesayet*, http://www.turkhukuk sitesi.com/makale_507.htm (Erişim Tarihi: 28.07.2012).
- AKPINAR, Elçin. (2006). *Kamu Yönetiminde Denetim Olgusu Ve Türkiye'de Kamu Yönetiminin Denetlenmesi*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta.
- AKSOY, Necdet. *Belediyelerde Bir Halkla İlişkiler Modeli: Beyaz Masa*, <http://www.sosyalpolitikalar.com.tr/derg-boeluemler/kapak-/kapak-dosyasi/34-belediyelerde-bir-halkla-likiler-modeli-beyaz-masa.html>, 24.03.2015.
- AKSOY, Necdet. *Belediyelerde Bir Halkla İlişkiler Modeli: Beyaz Masa*, <http://www.sosyalpolitikalar.com.tr/derg-boeluemler/kapak-/kapak-dosyasi/34-belediyelerde-bir-halkla-likiler-modeli-beyaz-masa.html>, 24.03.2015; EGEL, Dündar. (1961). *Belediyeçilik*, Milli Eğitim Basımevi, İstanbul.

AKTEL, Mehmet. Kerman, Uysal. Altan, Yakup. Lamba, Mustafa. Burhan, Orhan. (2013). *Türkiye İçin Yeni Bir Denetim Modeli: Kamu Denetçiliği (Ombudsman)*, Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt: 5, Sayı: 9, <https://edergi.mehmetakif.edu.tr/index.php/sobed/article/viewFile/939/598>, 08.05.2015.

ALTUN, Murat. Kuluçlu, Erdal. (2005). *Doktrin ve Mevzuat Işığında Kamuoyu Denetimine Genel Bir Bakış*, Sayıştay Dergisi, Sayı: 56, <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/icerik/der56m2.pdf>, 27.04.2015.

ATAY, Cevdet. (1999). *Devlet Yönetimi Ve Denetimi*, Alfa Yayınları, 2. Baskı, Ankara.

AVRUPA KOMİSYONU. (2014). *Komisyon Tarafından Avrupa Parlamentosuna, Konseye, Ekonomik Ve Sosyal Komiteye Ve Bölgeler Komitesine Sunulan Bildirim Genişleme Stratejisi Ve Başlıca Zorluklar 2014-2015 Ekindeki Komisyon Çalışma Dokümanı*, Türkiye 2014 Yılı İlerleme Raporu, Brüksel.

AVŞAR, B. Zakir. (1999). *Ombudsman (Kamu Hakemi) Türkiye İçin Bir Model Önerisi*, Hak-İş Eğitim Yayınları No:38).

AVŞAR, B. Zakir. (2007). *Ombudsman İyi Yönetilen Türkiye İçin Kamu Hakemi*, Asil Yayıncılık, Ankara.

AVŞAR, B. Zakir. (2012). *Ombudsman İyi Yönetilen Türkiye İçin Kamu Denetçisi*, Hayat Yayın Grubu, İstanbul.

AVŞAR, B. Zakir. (2012). *Ombudsman İyi Yönetilen Türkiye İçin Kamu Denetçisi*, Hayat Yayın Grubu, İstanbul; PİCKL, Victor. J. (1987). *Islamic Roots of Ombudsman Systems*, The Ombudsman Journal, No: 6.

AVŞAR, B. Zakir. (2012). *Ombudsman İyi Yönetilen Türkiye İçin Kamu Denetçisi*, Hayat Yayın Grubu, İstanbul; İslam Ansiklopedisi, C. 18.

AVŞAR, B. Zakir. (2012). *Ombudsman İyi Yönetilen Türkiye İçin Kamu Denetçisi*, Hayat Yayın Grubu, İstanbul; ORTAYLI, İlber. (1996). *Türk İdare Tarihine Giriş*, Turhan Kitapevi Yayını, Ankara.

AVŞAR, B. Zakir. (2012). *Ombudsman İyi Yönetilen Türkiye İçin Kamu Denetçisi*, Hayat Yayın Grubu, İstanbul; FULLER, Mark. (1997). *Halkın Şikâyetlerini Dinleyen Memur*, Radikal Gazetesi, 18 Mart 1997.

AVŞAR, B. Zakir. (2012). *Ombudsman İyi Yönetilen Türkiye İçin Kamu Denetçisi*, Hayat Yayın Grubu, İstanbul; TEMİZEL, Zekeriya. (1997). *Yurttaşın Yönetime Karşı Korumasında Bağımsız Bir Denetim Organı Ombudsman*, Yerel Dünya Yayını, İstanbul.

AYDIN, Mesut. (2010), *Gensoru*, Orient Yayınları, Ankara.

AYTUNA, Türkan. (1986). *Felsefeci Gözüyle Denetim*, Denetim, Ankara, Sayı: 10.

BAŞBAKANLIK TEFTİŞ KURULU BAŞKANLIĞI,
<http://www.teftis.gov.tr/anasayfa.aspx>, 15.03.2015.

BAYKAL, Sanem. (2013). *Avrupa Birliğinde Ombudsmanlık Kurumu: Siyasi Bütünleşme ve Genişleme Çerçevesinde Bir İnceleme*, Siyasal Kitabevi, Ankara

BAYKAL, Sanem. (2013). *Avrupa Birliğinde Ombudsmanlık Kurumu: Siyasi Bütünleşme ve Genişleme Çerçevesinde Bir İnceleme*, Siyasal Kitabevi, Ankara;
YAĞMURLU, Aslı. (2009). *Halkla İlişkiler Mekanizması Olarak Kamu Denetçiliği*, Amme İdaresi Dergisi, Cilt No: 42.

BEYCE, Atanur. (2009). *Vergi Sorunlarının Çözümünde Kamu Denetçiliği Kurumu'nun İşlevi*, Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı Maliye Bilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, Bursa.

BİMER, <http://www.bimer.gov.tr/Forms/pgMain.aspx>, 07.04.2015.

BURAN, Hasan. (1995), *Yönetim Yurttaş İlişkileri Ve Katımlı Yönetim*, Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri, Cilt: 1, Todaie Yayınları, Ankara.

CHAPMAN Brian. (1970). *İdare Mesleği Avrupa'da Devlet Memurluğu*, Çeviren: Cahit Tutum, Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, No: 114, Ankara.

DEMİREL, Savaş. (2011). *Sayıştay Başdenetçisi, Siyasi Partilerin Mali Denetimi, Dış Denetim*, Sayıştay Denetçileri Derneği, <http://www.sayder.org.tr/e-dergi-siyasi-partilerin-mali-denetimi-11-23.pdf>, 04.05.2015.

DEMİREL, Savaş. (2011). *Sayıştay Başdenetçisi, Siyasi Partilerin Mali Denetimi, Dış Denetim*, Sayıştay Denetçileri Derneği, <http://www.sayder.org.tr/e-dergi-siyasi-partilerin-mali-denetimi-11-23.pdf>, 04.05.2015; GENÇKAYA, Ömer Faruk. (2000). *Siyasi Partilere Ve Adaylara Devlet Desteği Bağışlar Ve Seçim Giderlerinin Sınıflandırılması, Siyasi Partilerde Reform*, Türkiye Ekonomik Ve Sosyal Etüdler Vakfı Yayınları, İstanbul, <http://www.sayder.org.tr/e-dergi-siyasi-partilerin-mali-denetimi-11-23.pdf>, 24.02.2015.

DEMİRKOL, Selami. *İdare Hukukunda İdari Eylemler Olgusu*, <http://www.sayistay.gov.tr/dergi/icerik/der40m5.pdf>, 10.04.2015.

ERHÜRMAN, Tufan. (1995). *Dünyada ve KKTC 'de Ombudsman*, Işık Kitabevi Yayınları, Lefkoşa.

ERHÜRMAN, Tufan. (1998), *Ombudsman*, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 31, Sayı: 3.

ERGUN, Turgay. Polatoğlu, Aykut. (1992). *Kamu Yönetimine Giriş*, Ankara.

ERYILMAZ, Bilal. (1993). *Kamu Bürokrasisinin Denetlenmesinde Yeni Gelişmeler*, Amme İdaresi Dergisi, Sayı: 4.

Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi ve Siyasal Bilgiler Fakültesi Öğretim Görevlileri. (1982). *Gerekçeli Anayasa Önerisi*, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi ve Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara.

GÖREN, Zafer. (2006). *Anayasa Hukuku*, Seçkin Yayınları, Ankara; ÖZBUDUN, Ergun. (2000). *Türk Anayasa Hukuku*, Ankara.

GÖZLER, Kemal. (2009). *İdare Hukuku Dersleri*, 8. Baskı, Bursa.

GÖZÜBÜYÜK, Şeref. Akıllıoğlu, Tekin. (1993). *Yönetim Hukuku*, Turhan Kitapevi, 6. Baskı, Ankara.

GÖZÜBÜYÜK, Şeref. Tan, Turgut. (1998). *İdare Hukuku*, Turhan Kitapevi, Ankara.

GÖZÜBÜYÜK Şeref. (2000). *Yönetmelik Yargısı*, Turhan Kitapevi, 13. Baskı, Ankara.

GÜNEL, Namık. (1995). *2000'li Yılların Eşiğinde Yönetmelik Denetim Sistemine Eleştirel Bir Bakış*, Türk İdare Dergisi, Sayı: 409.

HABERTÜRK GAZETECİLİK A.Ş. Vatandaş Uyardı, Uygulama Durdu, UYAP'ta Kişisel Veriler Engellendi, 14.01.2015, [Http://www.Haberturk.Com/Gundem/Haber/1030214-Vatandas-Uyardi-Uygulama-Durdu](http://www.Haberturk.Com/Gundem/Haber/1030214-Vatandas-Uyardi-Uygulama-Durdu), 03.03.2015.

HABERTÜRK GAZETECİLİK A.Ş. Kamu Denetçisi Maden Raporunu Tamamladı, Kamu Denetçiliği Kurumu, TBMM'ye Sunulmak Üzere, "Soma Maden Kazasından Hareketle Kömür Madenciliğinde İş Sağlığı Ve Güvenliği" Konulu Özel Rapor Hazırladı, 29.12.2015, [Http://Ekonomi.Haberturk.Com/Is-Yasam/Haber/1024818-Kamu-Denetçisi-Maden-Raporunu-Tamamladi](http://Ekonomi.Haberturk.Com/Is-Yasam/Haber/1024818-Kamu-Denetçisi-Maden-Raporunu-Tamamladi), 22.02.2015.

HABERTÜRK GAZETECİLİK A.Ş. Gezi Raporunda Önemli Tavsiyeler, Kamu Denetçiliği Kurumu "Gezi Parkı" Raporunu Tamamladı, 31.12.2013, [Http://www.Haberturk.Com/Gundem/Haber/908559-Gezi-Raporunda-Onemli-Tavsiyeler](http://www.Haberturk.Com/Gundem/Haber/908559-Gezi-Raporunda-Onemli-Tavsiyeler), 22.02.2015.

HABERTÜRK GAZETECİLİK A.Ş. 1 Mayıs Önlemleri Sıkıyönetim Gibi, Kamu Denetçiliği, Kurumu Bir Vatandaşın Şikayeti Üzerine Tavsiye Kararını Açıkladı!, 27.09.2013, [Http://www.Haberturk.Com/Polemik/Haber/881074-1-Mayis-Onlemleri-Siki-Yonetim-Gibi](http://www.Haberturk.Com/Polemik/Haber/881074-1-Mayis-Onlemleri-Siki-Yonetim-Gibi), 22.02.2015

HABERTÜRK GAZETECİLİK A.Ş. Kamu Denetçiliği Kurumu'ndan Başörtüsü Kararı, İsteyen Memur Başörtüsüyle Görev Yapsın, 20.08.2013, [Http://Www.Haberturk.Com/Gundem/Haber/870630-Kamu-Denetçiligi-Kurumundan-Basortusu-Karari](http://Www.Haberturk.Com/Gundem/Haber/870630-Kamu-Denetçiligi-Kurumundan-Basortusu-Karari), 22.02.2015.

İŞİKAY, Mahir. *Ombudsman Kurumunun Avrupa Birliği ve Türkiye'deki Konumu*, <http://archiv.jura.uni-saarland.de/turkish/MIsikay.html>, 04.03.2015.

İBA, Şeref. (2010). *Parlamento Hukuku*, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul.

KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU. [Http://www.ombudsman.gov.tr/content_detail-339-702-basin-cciklamasi.html](http://www.ombudsman.gov.tr/content_detail-339-702-basin-cciklamasi.html) Kamu Denetçiliği Kurumu Resmi İnternet Sayfası, Basın Açıklaması, 22/02/2015.

KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU. *2013 Yılı Faaliyet Raporu*, <http://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/2013%20y%C3%84%C2%B1%C3%84%C2%B1%20faaliyet-en%20son%20hali.pdf>, 04.05.2015.

KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU. *2014 Yılı Faaliyet Raporu*, [http://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/2014%20YILI%20FAAL%C3%84%C2%B0YET%20RAPOR-son\(1\).pdf](http://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/2014%20YILI%20FAAL%C3%84%C2%B0YET%20RAPOR-son(1).pdf), 04.05.2015.

KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU. (2014). *Soma Maden Kazasından Hareketle Kömür Madenciliğinde İş Sağlığı ve Güvenliği Özel Raporu*, <http://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/soma%20rapor%2030122014.pdf>, 04.05.2015.

KENEŞ, Bülent. (1997). *Bir Denetim Mekanizması Olarak Ombudsman, Türkiye'deki İhtiyaçlara Ne Kadar Cevap Verebilir?* Yeni Türkiye Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı, Yıl:3, Sayı:14.

KHAN, M. Akram. (1995). *Yeni Başlayanlar İçin Denetime Giriş*, Çeviren: Eroğlu, Faruk. Sayıştay Dergisi, Sayı: 19, Ekim-Aralık, <http://dergi.sayistay.gov.tr/icerik/der19m2.pdf>, 23.04.2015.

KILAVUZ R. Yılmaz, A. İzci F. (2003). *Etkin Bir Denetim Aracı Olarak Ombudsmanlık Ve Türkiye'de Uygulanabilirliği*, Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt: 4, Sayı: 1, <http://iibfdergi.cumhuriyet.edu.tr/archive/etkin%20bir%20denetim%20arac%C4%B1%20olarak%20ombudsmanl%C4%B1k%20ve%20t%C3%BCrkiye%27de%20uygulanabilirli%C4%9Fi.pdf>, 22.03.2015.

KÖSE, H. Ömer. (1999). *Denetim Ve Demokrasi*, Sayıştay Dergisi, Sayı: 33, <http://dergi.sayistay.gov.tr/icerik/der33m3.pdf>, 03.07.2015.

KÖSE, H. Ömer. (2002) *Parlamente Sistemde Sayıştay'ın Yeri ve İşlevleri*, Sayıştay Dergisi, Sayı: 38, <http://dergi.sayistay.gov.tr/icerik/der39m3.pdf>, 23.04.2015.

KÖSE, H. Ömer. (2004). *Küreselleşme Sürecinde Uluslararası Denetimin Artan Önemi ve Kamusal Denetimin Uluslar Araslaşması Sorunu*, Amme İdaresi Dergisi, Cilt No: 37, Sayı: 3, http://www.todaie.edu.tr/resimler/ekler/2713a82c9f6f680_ek.pdf?dergi=Amme%20Ddaresi%20Dergisi, 20.03.2015.

- KÖSE, H. Ömer. (2007). *Dünyada Ve Türkiye’de Yüksek Denetim*, Sayıştay Uzman Denetçisi, Sayıştay’ın 145. Kuruluş Yıldönümü Yayınları, <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/yayinicerik/145.k2yhokose.pdf>, 13.03.2015 .
- KUBALI, Derya. (1999). *Performans Denetimi*, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 32.
- KULUÇLU, Erdal. (2006). *Yönetimin Denetiminden Denetimin Yönetimine*, Sayıştay Dergisi, Sayı:63, <http://dergi.sayistay.gov.tr/icerik/der63m1.pdf>, 15.03.2015.
- KUYAKSİL, Ali. (1994). *Devlet Denetleme Kurulu*, Türk İdare Dergisi, Yıl: 66, Sayı: 405.
- KUZU, Burhan. (2002). *Hukuk Devleti Ve Hukuk Zihniyeti*, Akademik Araştırmalar Dergisi, Yıl:3, Sayı: 11.
- MUTTA, Serdar. (2005). *İdarenin Denetlenmesi ve Ombudsman Sistemi*, Kazancı Hukuk Yayınları:196, İstanbul.
- NOHUTÇU, Ahmet. (2012). *İdari Yargı*, 5. Baskı, Savaş Yayınevi, Ankara.
- ORTAYLI, İlber. (1979). *Türkiye İdare Tarihi*, Doğan Basımevi, Ankara.
- OYTAN, Muammer. (1985). *Türkiye’de İdari Yargı Denetiminin Sınırları*, Türk İdare Dergisi, Yıl: 57, Sayı: 366.
- ÖZBUDUN, Ergun. (2004). *Türk Anayasa Hukuku*, Yetkin Yayınları, 8. Baskı, Ankara.
- ÖZBUDUN, Ergun. (2009). *Kamu Denetçiliği ve Anayasa Mahkemesi*, Zaman Gazetesi, 28.04.2009, http://www.zaman.com.tr/yorum_yorum-prof-dr-ergun-ozbudun-kamu-denetçiliği-ve-anayasa-mahkemesi_842299.html, 26.03.2015.
- ÖZBUDUN, Ergun. (2012). *Kamu Denetçiliği Hakkında Bildiklerimiz Bilmediklerimiz, Uluslararası Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Sempozyumu Bildiriler Kitabı*, Doğuş Üniversitesi Yayınları.
- ÖZDEMİR, Mehmet. (2001). *Türk Kamu Yönetiminde Denetim Sistemi*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.
- ÖZDEMİR, Birol. (2015). *Kamu Denetçiliği Kurumunun İşlevi, Yapısı Ve Devlet Teşkilatındaki Konumu*, Adalet Yayınevi, Ankara.
- ÖZDEMİR, Birol. (2015). *Kamu Denetçiliği Kurumunun İşlevi, Yapısı Ve Devlet Teşkilatındaki Konumu*, Adalet Yayınevi, Ankara; ERHÜRMAN, Tufan. (1998). *Ombudsman*, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 31, Sayı: 3.
- ÖZDEMİR, Birol. (2015). *Kamu Denetçiliği Kurumunun İşlevi, Yapısı Ve Devlet Teşkilatındaki Konumu*, Adalet Yayınevi, Ankara; PICKL, Victor J. (1986).

Ombudsman Ve Yönetimde Reform, Çeviren: Turgay Ergun, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 19, Sayı: 4.

ÖZDEMİR, Birol. (2015). Kamu Denetçiliği Kurumunun İşlevi, Yapısı ve Devlet Teşkilatındaki Konumu, Adalet Yayınevi, Ankara; TAN, Turgut. (2002). *Bağımsız İdari Otoriteler Veya Düzenleyici Kurullar*, Amme İdaresi, Cilt: 35, Sayı:2.

ÖZDEN, Kemal. (2010). *Ombudsman (Kamu Denetçisi) ve Türkiye'deki Tartışmalar*, Seçkin Yayınları, Ankara.

ÖZDEN, Kemal. (2010). Ombudsman (Kamu Denetçisi) Ve Türkiye'deki Tartışmalar, Seçkin Yayınları, Ankara; HILL, Laryy B. (1974). *Institutionalization, the Ombudsman, and Bureaucracy*, The American Political Science Review, Vol: 23 No:5.

ÖZDEN, Kemal. (2010). Ombudsman (Kamu Denetçisi) Ve Türkiye'deki Tartışmalar, Seçkin Yayınları, Ankara; BAYDAR, Yavuz. (2001). *Bir İç Denetim Kurumu: Haber Ombudsmanlığı*, Karizma, Sayı: 5.

ÖZDEN, Kemal. (2010). Ombudsman (Kamu Denetçisi) Ve Türkiye'deki Tartışmalar, Seçkin Yayınları, Ankara; KNEPLER, Michael K. (1978). *The Ombudsman's Uneasy Chair*, Colombia Journalism Review.

ÖZDEN, Kemal. (2010). Ombudsman (Kamu Denetçisi) Ve Türkiye'deki Tartışmalar, Seçkin Yayınları, Ankara; YILDIRIM, Selahattin. (1993). *Local Government and Democracy*, İstanbul.

ÖZER, Hüseyin. (1992). *Performans Denetimi*, Sayıştay Dergisi, Ocak-Mart, Sayı: 7, <http://dergi.sayistay.gov.tr/icerik/der7m5.pdf>, 12.03.2015.

ÖZER, Mehmet Akif. (1998). *Yönetimin Denetlenmesinde Etkenlik Arayışları Ve Son Gelişmeler*, Sayıştay Dergisi, Sayı: 28, <http://dergi.sayistay.gov.tr/icerik/der28m8.pdf>, 10.02.2015.

POLATOĞLU, Aykut. (2003). *Kamu Yönetimi Genel İlkeler Ve Türkiye Uygulaması*, Genişletilmiş 2. Baskı, Odtü Yayıncılık, Ankara.

SAĞLAM, Abdi. (2012). *İdarenin Yargı Dışı Denetim Yollarından Biri Olan Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği) Kurumu Ve İdari Yargı İle İlişkisi*, Çankaya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, Ankara.

SANAL, Recep. (2002). *Türkiye'de Yönetim Denetim ve Devlet Denetleme Kurulu*, Todaie, Ankara, s. 4; KÖSE, H. Ömer. (2000). *Dünyada ve Türkiye'de Yüksek Denetim*, Sayıştay Yayını, s. 5; NEWMAN, H. W. (1979). *Yönetim İşletmelerde Ve Kamu Yönetiminde Sevk Ve İdare*, Çeviren: Sürgit, K. Todaie, Ankara.

SANAL, Recep. (2003). *Türkiye'ye Özgü Bir Yüksek Denetim Birimi Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu*, Türk İdare Dergisi, Sayı: 438.

SANAL, Recep. (2008). *Yeni Yasal Düzenlemeler Işığında Yerel Yönetimlerin Denetimi*, Türk İdare Dergisi, Yıl:80, Sayı:459.

SARAN, Ulvi. (1997). *Denetimin Yeri, Önemi Ve Türk Kamu Yönetiminde Denetim Hizmetlerinin Geliştirilmesi*, Yeni Türkiye, Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı, Yıl: 3, Sayı: 14, Mart-Nisan.

SEZEN, Seriyeye. (2001). *Ombudsman: Türkiye İçin Nasıl Bir Çözüm?* Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 34, Sayı: 4.

ŞENGÜL, Ramazan. (2007). *Türkiye'de Kamu Yönetiminin Etkin Denetlenmesinde Yeni Bir Kurum: Kamu Denetçiliği Kurumu*, Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi Kocaeli.

ŞİMŞEK, Ahmet Alkan. (2013). *Kamu Denetçiliği Kurumu Ombudsman Başvuru El Kitabı ve Mevzuat*, Savaş Yayınevi, Ankara.

TANÖR, Bülent. Yüzbaşıoğlu, Necmi. (2005). *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*, Beta, İstanbul.

TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu,
<http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhaklari/basvuru.htm>, 04.03.2015.

TBMM Dilekçe Komisyonu, <http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/dilekce/tarihce.htm>, 06.04.2015.

TBMM. *Kamu Denetçiliği Kanunu Gerekçesi*, <http://www.sayilikanun.com/6328-sayili-kamu-denetciligi-kurumu-kanununun-gerekcesi/>, 06.04.2015.

TEMİZEL, Zekeriya. (1997). *Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organı; Ombudsman*, İstanbul.

TOKSÜ VE CHASE HALKLA İLİŞKİLER LTD. ŞTİ. HALKLA İLİŞKİLER.
<http://www.halklailiskiler.com/cumhurbaskani-abdullah-gule-haftada-12-bin-dert-postasi.html>, 22.03.2015.

TORTOP, Nuri. (1974). *Yönetimin Denetlenmesi Ve Denetleme Biçimleri*, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 7.

TORTOP, Nuri. İsbir, Eyüp G. Aykaç, Burhan. (1993). *Yönetim Bilimi*, Yargı Yayınları, Ankara.

TURAN, İ. (1978). *Parlamenter Demokraside Denetim İşlevi Ve Türkiye*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt No: 33, Sayı: 1-2.

TUTAL, Erhan. (2013). *İdarenin Denetimi Ve Kamu Denetçiliği Kurumu*, Türkiye Adalet Akademisi Yayınları, Yıl: 4, Sayı: 13.

TUTAL, Erhan. (2014). *Dünyada ve Türkiye’de Ombudsmanlık*, Adalet Yayınevi, Ankara;

TUTAL, Erhan. (2014). *Dünyada ve Türkiye’de Ombudsmanlık*, Adalet Yayınevi, Ankara; KÜÇÜKÖZYİĞİT, H. Galip. (2006). *Ombudsmanlık Kurumu-Hukuksal ve Siyasal Bir İnceleme*, Uluslararası Hukuk ve Politika, Cilt: 2, No: 5.

TUTAL, Erhan. (2014). *Dünyada ve Türkiye’de Ombudsmanlık*, Adalet Yayınevi, Ankara; BAYLAN, Ömer. (1978). *Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkındaki Şikâyetleri Ve Türkiye İçin İsveç Ombudsmanı Formülü*, İçişleri Bakanlığı Tetkik Kurulu Başkanlığı Yayınları No:12, Ankara.

TUTAL, Erhan. (2014). *Dünyada ve Türkiye’de Ombudsmanlık*, Adalet Yayınevi, Ankara; ÖZDEN, Kemal. Gündoğan, Ertuğrul. (2000). *Ombudsmanlık Sistemi: Tanımı, Tarihi Gelişimi, Dünyadaki Uygulamalar Ve Türkiye’deki Uygulanabilirlik Tartışmaları*, Türkiye Günlüğü, Sayı: 62.

TUTAL, Erhan. (2014). *Dünyada ve Türkiye’de Ombudsmanlık*, Adalet Yayınevi, Ankara; TÜSİAD. (1997). *Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi: Devlette Bir Toplam Kalite Mekanizması Örneği*, Yayın No: T/97-206.

TUTAL, Erhan. (2014). *Dünyada ve Türkiye’de Ombudsmanlık*, Adalet Yayınevi, Ankara; URAL, Yurdanur. (2009). *Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu’nun Oluşturulması Serüveni Ve Anayasa Mahkemesinin Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununa İlişkin Kararının Değerlendirilmesi*, Süleyman Demirel Üniversitesi I. Uluslararası Davraz Kongresi, Isparta.

TUTAL, Erhan. (2014). *Dünyada ve Türkiye’de Ombudsmanlık*, Adalet Yayınevi, Ankara; YÜKSEL, Cüneyt. (2007). *Kamu Yönetiminde Etik, Ulusal Bütünlük Ve İyi Yönetişim*, Prof. Dr. Ergen A. Çetingil Prof. Dr. Rayegen Kender’e 50. Birlikte Çalışma Yılı Armağanı, İstanbul.

Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor. (1991). Devlet İstatistik Enstitüsü Matbaası, Ankara.

ÜNAL, Feyzullah. (2014). *Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Denetimi Ve Yerel Yönetim Ombudsmanı*, Savaş Yayınevi, Ankara.

ÜNAL, Feyzullah. (2014). *Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Denetimi Ve Yerel Yönetim Ombudsmanı*, Savaş Yayınevi, Ankara; GRENFORS, Gunnar. (1996). *The Parliamentary Ombudsman*, Constitutional and Parliamentary Information Review, No: 172, London.

ÜNAL, Feyzullah. (2014). Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Denetimi Ve Yerel Yönetim Ombudsmanı, Savaş Yayınevi, Ankara; OYTAN, Muammer. (1975). *Ombudsman Eli İle İdarenin Denetimi Konusunda Kıyaslamalı Bir İnceleme*, Danıştay Dergisi, Yıl: 5, Sayı: 18-19.

ÜNAL, Feyzullah. (2014). Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Denetimi Ve Yerel Yönetim Ombudsmanı, Savaş Yayınevi, Ankara; SEZEN, Seriyeye. (2001). *Ombudsman: Türkiye İçin Nasıl Bir Çözüm? Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme*, Amme İdaresi Dergisi, Cilt No: 34 Sayı: 4.

ÜNAL, Feyzullah. (2014). Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Denetimi Ve Yerel Yönetim Ombudsmanı, Savaş Yayınevi, Ankara; ESGÜN, İbrahim Uğur. (1996). *Ombudsman Kurumunun Türkiye İçin Gerekliliği Üzerine Bir Değerlendirme*, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 45, Sayı: 1-4.

ÜNAL, Feyzullah. (2014). Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Denetimi Ve Yerel Yönetim Ombudsmanı, Savaş Yayınevi, Ankara; KAZANCI, Metin. (1992). *TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Ve Ülkemizde İnsan Hakları*, İnsan Hakları Yıllığı, Cilt: 14.

ÜNLÜÇAY, Mehmet. (2004). *İdarenin Yargısal Denetimi Ve Hukukun Üstünlüğü*, Danıştay Dergisi, Sayı: 107.

YÜCE, Mehmet. Beyce, Atanur. (2013). *Kamu Denetçiliği Hukuku*, Savaş Yayınevi, Ankara.

YÜCE, Mehmet. Beyce, Atanur. (2013). *Kamu Denetçiliği Hukuku*, Savaş Yayınevi, Ankara; KÖKSAL, Mustafa. (2007). *Ombudsman,; Kamu Hakemi*, Işık Eğitim Kültür Hizmetleri, Ankara.

YÜCE, Mehmet. Beyce, Atanur. (2013). *Kamu Denetçiliği Hukuku*, Savaş Yayınevi, Ankara; SÜLER, Gamze Yudum. (2010). *Ombudsmanlık Kurumu Ve Türkiye’de Uygulanabilirliği*, Bütçe Dünyası Dergisi, Sayı: 34.

YÜCE, Mehmet. Beyce, Atanur. (2013). *Kamu Denetçiliği Hukuku*, Savaş Yayınevi, Ankara; GÖLÖNÜ, Sirel. (1997). *Ombudsman Ve Yönetimde Halkla İlişkilerin Gelişmesine Etkisi*, Sayıştay Dergisi, Sayı: 27.

YÜCE, Mehmet. Beyce, Atanur. (2013). *Kamu Denetçiliği Hukuku*, Savaş Yayınevi, Ankara; İNAÇ, Hüsamettin. Ünal, Feyzullah. (2007). *Türkiye’de Kamu Yönetiminin Denetlenmesinde Yönetimde Açıklığın Önemi ve Uygulanma Düzeyi*, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı: 18.

YÜCE, Mehmet. Beyce, Atanur. (2013). *Kamu Denetçiliği Hukuku*, Savaş Yayınevi, Ankara; ŞENGÜL, Ramazan. (2011). *Ombudsman Kurumu Kötü Yönetime Çare Olabilir mi*.

ÖZGEÇMİŞ

Niyazi Öncü, 01.01.1990 tarihinde İstanbul'da doğmuş; İstanbul Ticaret Üniversitesi Hukuk Fakültesi'ni %100 ÖSYM Bursu ile tamamlamış ve 2012 yılında mezun olmuştur. İstanbul Barosu'ndaki Avukatlık Stajını 2013 yılında tamamlamış olup; bu tarihten beri İstanbul'da Avukatlık yapmaktadır. 2013 yılında Yalova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı Kamu Hukuku Programında yüksek lisans eğitimine başlamıştır.