

T.C.
MUĞLA SITKI KOÇMAN ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

21. YÜZYILDA
TÜRKİYEDE KAMU YÖNETİMİNİN DENETİMİNDE REFORM
(KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU ÖRNEĞİ)

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Emrah CENGİZ

DANIŞMAN
Dr. Öğr. Üyesi Ayşe YILDIZ ÖZSALMANLI

OCAK, 2019
MUĞLA

T.C.
MUĞLA SITKI KOÇMAN ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

21. YÜZYILDA
TÜRKİYEDE KAMU YÖNETİMİNİN DENETİMİNDE REFORM
(KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU ÖRNEĞİ)

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Emrah CENGİZ

DANIŞMAN
Dr. Öğr. Üyesi Ayşe YILDIZ ÖZSALMANLI

OCAK, 2019
MUĞLA

T.C.
MUĞLA SITKI KOÇMAN ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANA BİLİM DALI

21. YÜZYILDA
TÜRKİYEDE KAMU YÖNETİMİNİN DENETİMİNDE REFORM
(KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU ÖRNEĞİ)

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Emrah CENGİZ

Sosyal Bilimler Enstitüsünde
“Yüksek Lisans”
Diploması Verilmesi İçin Kabul Edilen Tezdir.

Tezin Enstitüye Verildiği Tarih : 07.02.2019
Tezin Sözlü Savunma Tarihi : 01.02.2019

Tez Danışmanı : Dr.Öğr.Üyesi Ayşe YILDIZ ÖZSALMANLI,

Jüri Üyesi : Prof.Dr. Bayram COŞKUN,

Jüri Üyesi : Dr.Öğr. Üyesi Halim Emre ZEREN,

Enstitü Müdürü : Prof.Dr. Tuncay ÖĞÜN

Ocak, 2019
MUĞLA

YEMİN

Yüksek Lisans tezi olarak sunduğum “21. YÜZYILDA TÜRKİYE’DE KAMU YÖNETİMİNİN DENETİMİNDE REFORM (KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU ÖRNEĞİ)” adlı çalışmanın, tarafımdan bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurulmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin kaynakçada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanmış olduğumu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

Emrah CENGİZ

İmza



**YÜKSEKÖĞRETİM KURULU DOKÜMANTASYON MERKEZİ
TEZ VERİ GİRİŞ FORMU**

YAZARIN

MERKEZİMİZCE DOLDURULACAKTIR.

Soyadı : CENGİZ
Adı : EMRAH

Kayıt No:

TEZİN ADI

Türkçe : 21. YÜZYILDA TÜRKİYE'DE KAMU YÖNETİMİNİN DENETİMİNDE REFORM (KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU ÖRNEĞİ)

Y. Dil : REFORM IN 21st CENTURY TURKEY SUPERVISING PUBLIC ADMINISTRATION (THE INSTITUTION OF PUBLIC SUPERVISING EXAMPLE)

TEZİN TÜRÜ: Yüksek Lisans
XXX

Doktora
0

Sanatta Yeterlilik
0

TEZİN KABUL EDİLDİĞİ

Üniversite : MUĞLA SITKI KOÇMAN ÜNV.

Fakülte :

Enstitü : SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ KAMU YÖNETİMİ ABD.

Diğer Kuruluşlar :

Tarih :

TEZ YAYINLANMIŞSA

Yayınlayan :

Basım Yeri :

Basım Tarihi :

ISBN :

TEZ YÖNETİCİSİNİN

Soyadı, Adı : YILDIZ ÖZSALMANLI, AYŞE

Ünvanı : DR.ÖĞR.ÜYESİ

TEZİN YAZILDIĞI DİL : TÜRKÇE

TEZİN SAYFA SAYISI:141

TEZİN KONUSU (KONULARI) :

1. Türkiye’de 21. Yüzyılda Kamu Yönetiminin Denetiminde Reform
2. Kamu Denetçiliği Kurumu

TÜRKÇE ANAHTAR KELİMELER:

1. Kamu Denetçiliği Kurumu
2. Kamu Denetçiliği
- 3.Ombudsman
- 4.Denetim

Başka vereceğiniz anahtar kelimeler varsa lütfen yazınız.

İNGİLİZCE ANAHTAR KELİMELER: Konunuzla ilgili yabancı indeks, abstract ve thesaurus’u kullanınız.

1. The Institution of Public Supervising
2. Public Supervising
- 3.Ombudsman
4. Audit

Başka vereceğiniz anahtar kelimeler varsa lütfen yazınız.

- | | |
|---|----------------------------------|
| 1- Tezimden fotokopi yapılmasına izin vermiyorum | <input type="radio"/> |
| 2- Tezimden dipnot gösterilmek şartıyla bir bölümünün fotokopisi alınabilir | <input type="radio"/> |
| 3- Kaynak gösterilmek şartıyla tezimin tamamının fotokopisi alınabilir | <input checked="" type="radio"/> |

Yazarın İmzası :



Tarih : 18.01.2019

ÖZET

İdarenin keyfî uygulamalarda bulunmaması, hukuka uygun davranması, halkın istek ve şikayetlerini dikkate alması, yönetilenlerin haklarını çiğnememesi gibi amaçlarla, ilk devlet oluşumlarından itibaren çeşitli yollarla idarenin denetlenmesi önemli bir konu olarak görülmektedir. İdarî denetim, yargı denetimi, kamuoyu denetimi gibi denetim türleri, idarenin denetlenmesinde en yaygın kullanılan yollardandır. Ancak insan haklarına verilen önemin artması, bireylerin daha bilinçli hale gelerek hak arama kültürüne sahip olması gibi gelişmeler, geleneksel denetim yollarının yetersizliğini ortaya çıkarmış ve bu durum, çağdaş bir denetim mekanizmasına duyulan ihtiyacı daha belirgin bir hale getirmiştir. İsveç'in öncülük ettiği ombudsmanlık kurumu, bu ihtiyaç neticesinde oluşturulmuş ve kısa sürede diğer ülkelerde kurulmuş ve etkili olmaya başlamıştır. Türkiye'de kuruluşundan itibaren birçok alanda olduğu gibi, kamu yönetimi uygulamaları konusunda da daha iyi bir konuma gelmek için çalışmalar yapılmış, eksikliklerin giderilmesi için yapılması gerekenleri yerine getirmeye çalışmıştır. Bu bağlamda idarenin denetlenmesi konusunda da gelişmeler kaydedilmiştir. 2012 yılında kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu bu gelişmelerin en önemlilerinden biridir. Ombudsman ya da Türkiye uygulamasındaki adıyla Kamu Denetçiliği Kurumu'nun temel görevi, idarenin her türlü faaliyetini hukuka uygunluk ve yerindelik bakımından incelemek ve idareye tavsiyede bulunmaktır. Kurum, idare ile birey arasında arabulucu rolünde olması, olaylara çözüm odaklı yaklaşarak, problemlerin gerek idare gerekse vatandaş açısından zaman, enerji ve sermaye kaybına neden olmadan çözülmesini sağlaması gibi özelliklerle kendine has bir konuma sahiptir.

Anahtar Sözcükler: Kamu Denetçiliği, Ombudsman, Kamu Denetçiliği Kurumu, Denetim.

ABSTRACT

Emrah Cengiz

REFORM IN 21st CENTURY TURKEY SUPERVISING PUBLIC ADMINISTRATION (THE INSTITUTION OF PUBLIC SUPERVISING EXAMPLE)

For purposes such as not being in arbitrary practices, acting in accordance to law, taking into consideration the wishes and complaints of the people, Not violating the rights of the ruled people, it has seen as an important issue to be government's controlled by various means since the first state formations. Types of auditing like judicial review and public scrutiny the most commonly used means of controlling government. However, the development of human rights, increasing awareness of individual and the possession of rights-seeking culture have exposed the inadequacy of conventional means of control and this has made the need for a modern control mechanism more visible. Sweden's pioneering ombudsman institution has been created on the basis of this need and it was established in other countries and soon started to be effective. Since its establishment, in Turkey as well have done working in public administration practices field like it has done in the other areas to be in a better position. In this context, improvements were also made on the supervision of the administration. The Institution of Public Supervising (Ombudsman), established in 2012, is one of the most important of these developments. Ombudsman or with the name of the one in Turkey, The Institution of Public Supervising's main task is to handle all kinds of governmental activities in terms of lawfulness and propriety and advise administration. The institution has a unique position by its characteristics such as having a mediator role between government and individual, helping problems to be solved without causing loss in terms of time, energy and money for both government and individual sides.

Key Words: Public Supervising, Ombudsman, The Institution of Public Supervising, Audit

ÖNSÖZ

Bireyi idareye karşı koruma temel göreviyle ombudsman, günümüz dünyasında yönetim alanında önemli bir yere sahiptir. Osmanlı İmparatorluğundan esinlenerek İsveç'in öncülük ettiği kurum, hızlı bir şekilde diğer ülkeler tarafından da benimsenerek uygulanmaya başlamıştır. Ombudsman, bağımsız ve tarafsız bir denetim sistemi olması, pratik olması, bilgi ve belgelere ulaşma anlamında geniş yetkiye sahip olması, şeffaf bir kurum olması, çözüm odaklı bir arabulucu rolünde olması gibi özellikleriyle kendine has bir kurumdur. Ombudsman uygulamasının hızlı bir şekilde birçok ülke tarafından kullanılmaya başlaması, sayılan özellikleri nedeniyle çağdaş bir yönetim sisteminde bulunması gerekli nitelikleri taşımasındandır.

Gerek iç dinamiklerin etkisi, gerek diğer ülke uygulamalarının yaptığı etki, gerekse Avrupa Birliği Uyum Süreci'nin etkisiyle, ülkemiz de 2012 yılında Kamu Denetçiliği Kurumu adıyla ombudsmana kavuşmuştur. Kamu Denetçiliği Kurumu, alışlagelmiş denetim türlerinden birçok anlamda farklı, etkin ve gelecek için büyük umutlar vaadeden bir kurumdur. Kurumun yönetim sistemine entegre edilmesi ve hızlı biçimde eksikliklerinin giderilmesi, bu kurumun daha işlevsel hale gelmesi için gereklidir. Kamu yönetiminin denetiminde köklü değişim ve dönüşümler yaşamakta olan Türkiye için, bu kurum müstesna bir yere sahiptir. Şüphesiz kurumun kararlarının etkisini artırıcı yönde yapılacak düzenlemeler, kurumun denetim sisteminde oturması için yapılacak değişiklikler, halk nezdinde kurumun tanınırlığının artmasını sağlayacak faaliyetler, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun gelecek yıllarda daha etkili bir denetim kurumu olmasını sağlayacaktır.

Tezimin hazırlanması süreci boyunca desteğini hiç eksik etmeyen Danışman hocam Sayın Dr. Öğr. Üyesi Ayşe YILDIZ ÖZSALMANLI'ya ve Avrupa Ombudsmanı'nda görüşme imkanı veren ve kaynak sağlayan Avrupa Ombudsmanı İletişim Asistanı ve İçerik Yazarı sayın Jean LUSWETT'ye sonsuz teşekkürlerimi arz ederim.

Emrah CENGİZ
Düsseldorf, 2019

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ	I
İÇİNDEKİLER.....	II
KISALTMALAR.....	V
GİRİŞ.....	1
BİRİNCİ BÖLÜM	4
TÜRKİYE'DE KAMU YÖNETİMİNİN DENETİMİ TÜRLERİ VE KAMU YÖNETİMİNDE 2000 YILI ÖNCESİ REFORM ÇALIŞMALARI VE DENETİME ETKİLERİ.....	4
1. Kavramsal Bakış.....	4
1.1.Kamu Yönetimi, Yeni Kamu Yönetimi, Yönetişim	4
1.2.Teftiş, Kontrol ve Denetim.....	10
1.3.Reform.....	14
2.Kamu Yönetiminin Denetimi Türleri.....	15
2.1.TBMM'nin Bilgi Edinme ve Denetim Yolları (Siyasi Denetim).....	16
2.1.1.Meclis araştırması.....	16
2.1.2.Genel görüşme.....	17
2.1.3.Yazılı soru.....	17
2.1.4.Meclis soruşturması.....	17
2.2.İdari Denetim Yolları	18
2.2.1.Hiyerarşik denetim.....	18
2.2.2.İdari vesayet denetimi.....	18
2.3. Kamu Denetçiliği Kurumu Denetimi (Ombudsman).....	19
2.4. Yargı Denetimi.....	20
2.5.Baskı Grupları ve Kamuoyu Denetimi.....	21
2.6.Uluslararası Denetim: Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi	22
3. Kamu Yönetiminde 2000 Yılı Öncesi Reform Çalışmaları ve Denetime Etkileri	22
3.1.1923-1960 Dönemi Çalışmaları ve Denetime Etkileri	23
3.2.1960-2000 Dönemi Çalışmaları ve Denetime Etkileri	24

İKİNCİ BÖLÜM

21. YÜZYILDA TÜRKİYE'DE KAMU YÖNETİMİNİN DENETİMİ İLE İLGİLİ

REFORM ÇALIŞMALARI.....	28
1.Yargı Kurumları ile İlgili Önemli Reform Çalışmaları	30
1.1.Anayasa Mahkemesi Bireysel Başvuru Hakkı Verilmesi.....	30
1.1.1.Bireysel başvuru şartları.....	31
1.1.2. Bireysel başvuruların incelenmesi.....	33
1.1.3. Karar	36
1.2. Askerî Yargıtay ve Askerî Yüksek İdare Mahkemesi'nin Kaldırılması.....	36
1.3.Devlet Güvenlik Mahkemesinin Kaldırılması.....	37
1.4.UYAP I ve UYAP II Projelerine Geçiş ve Önemi.....	37
2.Yürütme Kurumları ile İlgili Önemli Reform Çalışmaları ve Denetime Etkileri	38
2.1.Genel Olarak.....	38
2.1.1.Kamu malî yönetimi ve kontrol kanunu	38
2.1.2.Bilgi edinme hakkı kanunu	41
2.1.3.DMK'nda yapılan değişiklikler ve kamu personeli performans değerlendirmesine geçiş.....	42
2.1.4.Kamu kurumlarında performans denetimine geçiş	45
2.1.5.Kamu yönetiminde etik uygulamaları ve kamu görevlileri etik kurulu.....	47
2.1.6. İç denetim koordinasyon kurulu ve iç denetim birimi başkanlıkları....	49
2.1.7.Yeni Sayıştay Kanunu ve Dış Denetim Açısından Sayıştayın Artan Önemi.....	50
2.2.(Yeni) Yerel Yönetim Kanunları.....	51
2.2.1.5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu	53
2.2.2.5393 sayılı Belediye Kanunu	55
2.2.3.Büyükşehir belediye kanunu ve 6360 sayılı 14 ilde büyükşehir belediyesi ve 27 ilçe kurulmasına ilişkin kanun.....	57
2.2.4.Mahallî idareler birliği kanunu	59

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU.....61

1.Kamu Denetçiliği Kavramı.....61

2.Kamu Denetçiliği Kurumunun Tarihsel Gelişimi.....	63
3.Çeşitli Ülkelerde Kamu Denetçiliği Kurumu Uygulamaları.....	66
3.1.İsveç Kamu Denetçiliği.....	67
3.2.Fransa Kamu Denetçiliği(Le Mediateur).....	68
3.3.Avrupa Ombudsmanı.....	70
3.4.Danimarka Ombudsmanı.....	76
3.5.Almanya Ombudsmanı.....	77
3.6.Yeni Zelanda Ombudsmanı.....	79
3.7.İngiltere Ombudsmanı.....	81
3.8.A.B.D Ombudsmanı.....	82
4.Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu(Ombudsmanlık).....	83
4.1.Önceki Süreç ile 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu.....	83
4.2.Kurumun Personel Yapısı.....	89
4.3.Kurumun Bütçesi.....	90
4.4.Kurumun Görevleri.....	91
4.5.Denetçilerin Nitelikleri ve Seçimi.....	92
4.6.Kurumun Bağımsızlığı.....	92
4.7.Kuruma Başvuru Yapılması ve Kurumun Denetim Usulü.....	93
4.8.Kurumun Verdiği Bazı Kararlar ve Etkinlik Yönüyle Bu Kararların Değerlendirilmesi.....	99
4.9.Kamu Denetçiliği Kurumunun Artan Önemi ve Etkinliği.....	104
SONUÇ ve DEĞERLENDİRMELER.....	111
KAYNAKLAR.....	116
EK I.....	126

KISALTMALAR

AB	:Avrupa Birliği
ABD	:Amerika Birleşik Devletleri
AY	:Anayasa
BK	:Bakanlar Kurulu
BKK	:Bakanlar Kurulu Kararı
BM	:Birleşmiş Milletler
BT	: Bilgi Teknolojileri
BYKP	:Beş Yıllık Kalkınma Planı
DDK	: Devlet Denetleme Kurulu
DGM	:Devlet Güvenlik Mahkemesi
DMK	:Devlet Memurları Kanunu
DPB	:Devlet Personel Başkanlığı
DPT	:Devlet Planlama Teşkilatı
e-Devlet	:Elektronik Devlet
HSK	:Hakimler ve Savcılar Kurulu
KAYA	:Kamu Yönetimi Araştırma Projesi
KGEK	:Kamu Görevlileri Etik Kurulu
KDK	:Kamu Denetçiliği Kurumu
KDKK	:Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu
KHK	:Kanun Hükmünde Kararname
KİT	:Kamu İktisadi Teşebbüsü
KMYKK	:Kamu Malı Yönetimi ve Kontrol Kanunu
KTK	:Karayolları Trafik Kanunu
md.	: madde
MEHTAP:	Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi
OA	: Ombudsman Association
OSYM	:Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi
RG	:Resmi Gazete
STK	:Sivil Toplum Kuruluşları
TBMM	:Türkiye Büyük Millet Meclisi
T.C.	:Türkiye Cumhuriyeti
TODAIE	: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
TSEK	:Türk Standartları Enstitüsü Kurumu
TÜSİAD	: Türk Sanayicileri ve İş İnsanları Derneği
USOA	: The United States Ombudsman Association
UYAP	: Ulusal Yargı Ağı Bilişim Sistemi
YÖK	:Yüksek Öğretim Kurumu

GİRİŞ

İlk devlet teşkilatlanmalarından itibaren yönetimin etkili, adaletli, katılımcı gibi ideal sıfatları haiz olması için fikirler üretilmiş, çalışmalar yapılmış, zaman zaman yönetim sisteminin önemli ölçülerde değiştirildiği dahi olmuştur. Zaman ilerledikçe, insanoglunun yönetim konusundaki tecrübesinin artması, teknolojinin gelişmesi, küreselleşme ile dünyanın belli bir coğrafyasında meydana gelen olguların, süratli bir şekilde tüm dünyayı etkilemesi, insanların bilgiye erişiminin hızlanması ile daha bilinçli ve hak arama kültürünün yerleştiği bir toplumun oluşması gibi nedenlerle, iyi yönetimin önemi gitgide artmıştır. Günümüzde bu konu sürekli olarak ülkelerin ve devlet-üstü oluşumların gündeminde tutulmaktadır. Küresel anlamda, ideal yönetimi sunmak için devletler arasında âdeta bir yarış bulunmaktadır. 21.yüzyılda yönetilen kesimin düşüncelerini ve eleştirilerini dikkate almayan, yenilik ve değişikliklere ayak uydurmada yetersiz kalan bir yönetim sisteminin uzun süre varlığını sürdürmesi olası değildir. Bu yüzden dünyada ülkeler modern toplumun sürekli artan ve değişen talep ve ihtiyaçlarına cevap verecek şekilde yenilikçi ve daha iyi bir yönetim sunmak için büyük çaba göstermektedir.

Türkiye’de kuruluşundan itibaren geçen bir asıra yakın zaman dilimi boyunca, sürekli, hukuk devleti, insan haklarına saygı duyan ve temel hak ve özgürlükleri koruyan çağdaş bir yönetim anlayışını hâkim kılmak için gayret göstermiş, geleneksel, gizliliği esas alan, hantal ve verimsiz idareden; esnek, modern, açık-şeffaf ve vatandaş odaklı idare(yönetim) biçimine geçmek için yapılması gerekenler hakkında araştırma ve çalışmalar yapılmıştır. İdari ve mali yapıda çağdaş dünyayla uyumlu kamusal yapıları oluşturmak için, örgütsel planlama aşamalarından itibaren, her bir yönetsel fonksiyon için bilgi ve önerilerinden yararlanmak amacıyla, yurtdışından yabancı uzmanlar getirilmiştir. Ayrıca daha sonraki yıllarda ülkemizdeki akademik yazın ve araştırmalar ve teknokratların bilgi ve tecrübelerinden yararlanılmaya çalışılmıştır. 20.yüzyıl boyunca bu alanda yapılan çalışmalardan istenen düzeyde sonuç alınamamış, bürokratik sorunlar gittikçe artmış ve 1990’lı yıllarda bürokratik yapı ve işleyişten kaynaklanan

sorunlar literatürde ve AB müktesebatı çalışmaları sırasında yoğun eleştirilere uğramıştır. 2000 sonrası ise hızlanan reform çalışmalarının etkisiyle ve bu husustaki çalışmaların devamlılığı ile kamu yönetiminde özellikle örgütlenme, yönetim ve denetim alanlarında büyük değişim ve gelişmeler görülmüştür ve bu gelişim halen devam ettirilmektedir. Bu bağlamda iyi yönetim ve yönetişime uygun bir idare sergilemenin temel yapıtaşlarından biri şüphesiz, idarenin etkili bir şekilde denetim altında tutulmasıdır.

Zaten uzun süredir varlığını koruyan siyasi denetim, yargı denetimi gibi denetim yolları yanında, tarafsız, bağımsız bir denetim yolu olan, birçok batılı ülkelerde uzun yıllardır ve başarılı bir şekilde uygulanan ombudsman denetiminin, Türkiye’de de oluşturulması için ülkemizde önemli girişimlerde bulunulmuştur. Nihayet 2012 yılında ilgili yasanın çıkarılması ile bu çalışmalar sonuç vermiş ve KDK adıyla ombudsmanlık denetimine geçilmiştir.

Bu çalışmanın amacı, Türkiye’de kamu yönetimi alanında 21.yüzyılda yapılan değişiklikler kapsamında, TBMM’ne bağlı olarak kurulan KDK’nu tanıtmak, bu kurumun yapısı ve kuruluş aşamasındaki çabaları anlatmak, günümüzde önemi, gelecekte etkinliği ve rolünü ortaya koyacak değerlendirmeler yapmaktır. Tezin hazırlanmasında genel olarak literatür taraması yöntemi kullanılmıştır. Ayrıca Avrupa Ombudsmanından bir yetkili ile görüşme gerçekleştirilmiştir.

Çalışmanın ilk bölümü, denetim ve kamu denetçiliği ile ilgili kavramsal inceleme ile başlamıştır. Daha sonra Türkiye’de uygulanmış/halen uygulanan çeşitli denetim yolları ele alınmıştır. Çalışmamızın ana konusunu oluşturan ombudsman denetimine burada kısaca değinilmiş ve Türkiye’de 20. yüzyılda siyasi, mali, adli ve idari alanlarda yapılan iyileştirme, yeniden yapılanma esaslı önemli reform çalışmaları ve bu hususta getirilen önemli yasal ve yönetsel-kurumsal değişiklikler üzerinde durulmuştur.

İkinci bölümde 21. yüzyılda Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kurulmasıyla aynı döneme denk gelen denetim yönlü diğer kurumsal değişiklikler, getirdiği yenilikler, kamu yönetiminde çağdaş yönetim yaklaşımlarının uygulanmaya başlanması ve bunlardan birisi olan kurumsal performans denetimine ve kamu personeli açısından personel performans değerlendirmesine geçilmesi gibi önemli gelişmeler ele alınmıştır. Üçüncü ve son bölümde ise ombudsmanlık kurumunun diğer ülke uygulamalarına yer verildikten sonra, tezin ana konusunu oluşturan TBMM Kamu Denetçiliği Kurumu, tüm yönleri ile incelenmiştir. Son olarak ombudsmanlık ve denetimi konusunda ulusal ve uluslararası reform çalışmaları yönü ile kurumun etkinliği ve artan önemi ile ilgili öneri ve değerlendirmeler yapılarak, sonuç ve değerlendirmeler hazırlanmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE KAMU YÖNETİMİNİN DENETİMİ TÜRLERİ VE KAMU YÖNETİMİNDE 2000 YILI ÖNCESİ REFORM ÇALIŞMALARI VE DENETİME ETKİLERİ

1.Kavramsal Bakış

Tez olarak hazırlanmış olan bu çalışmanın yazımında usul olarak kavramsal bir bakış ile başlanacağından, bu çalışmada tarafımızdan öncelikle, kamu yönetimi ve denetim ile fonksiyonu ile ilgili ve ilişkili olan bazı kavramların anlamları ve açıklamaları üzerinde durulmaktadır.

1.1 Kamu Yönetimi, Yeni Kamu Yönetimi, Yönetişim

Birden fazla insan bir araya gelip belli bir amaç edindiklerinde bu insan topluluğunun amaçlarına ulaşabilmesi için, grubun üyeleri arasında bir işbirliği yapma ihtiyacı hasıl olacaktır. Grubu meydana getiren üyeler, grupça belirledikleri hedeflere varmak için yeri geldiğinde, grubun amaçlarını, kendi bireysel amaçlarından daha öncelikli tutmak zorunda kalabilir. İşte bu safhada yönetim olgusuna ihtiyaç duyulmaktadır. Yönetim, grubun amaçları çerçevesinde, üyeleri yönlendirme ve ortak amaçlarına ulaşmak için geliştirdikleri düşünce ve planları eyleme dönüştürme sürecini kapsamaktadır. Yönetim, yalnızca iki insandan oluşan bir birliktelikte de görevbilir. Bu iki kişi belli bir ortak amaca ulaşmak için işbirliği yapmaya karar verdiğiğinde, biri diğerini yönlendirme görevini üstlenerek yönetim olgusunu başlatmış olacaktır (Eryılmaz, 2013, ss.3-4).

Bir örgüt veya grubun ortak amaçlarına ulaşma oranı, yönetimin başarısını gösterir. Yönetim disiplini olarak bakıldığında, yönetimin bir süreç olarak düşünülmesi gerekmektedir. Yönetim görevini üstlenen kişilerin yerine getirdikleri görevler örgütlerin büyüklüğüne, faaliyet alanına, yapısına ve başka birçok faktöre göre bazı değişiklikler gösterse de, temel olarak yönetim süreci içerisinde beş görev yerine getirilir. Bunlar planlama, örgütlenme, eşgüdümleme, yöneltme ve denetimdir. Bu

fonksiyonlar, Henri Fayol ve bir çok yönetim bilimci tarafından yönetimin beş temel fonksiyonu olarak kabul edilirken, F.Taylor ve bazı düşünürler koordinasyonu her fonksiyonun ihtiva ettiği bir kavram olarak kabul etmiş ve ayrı bir fonksiyon olarak değerlendirmemişlerdir (Paşaoğlu, 2013, s.24). Elbette ki yönetimin çok önemli başka yapı taşları da vardır ancak yukarıda sayılan görevler yönetimin olmazsa olmazları sayılmaktadır. Şimdi bu beş temel görevi kısaca tanımlayalım:

Planlama, örgütün hedeflediği amaçlara ulaşmak için gerek duyacağı araçların kısa, orta ve uzun vadeli olarak tespit edilmesi olarak tanımlanabilir. Uzun veya kısa vadeli olsun, bir örgütün her planı belirlenen amaçların fizibilitesini ortaya koymak için esas araçtır. Örgütlenme, oluşturulan planların pratiğe dökülmesi için yöneticiler, ihtiyaç duyulan yapılanma şeklini tespit etmek durumundadır. Örgütlenme biçimi, büyük oranda örgütün ulaşmak istediği amaçlara bağlıdır. Yapılan planların en iyi şekilde uygulamaya geçirilmesini sağlayan örgütlenme, iyi bir örgütlenmedir. Örgüt ve bu örgütün üyeleri, önceden belirlenen planlar çerçevesinde yöneltmelidir. Yöneltme, örgütün sahip olduğu insan kaynağıyla alakalıdır. Bu bağlamda örgüt üyelerinin ortak amaçları yönünde, iyi bir liderlik ve ilişki içerisinde güdülenmeleri ve teşvik edilmeleri lazımdır. Eşgüdümleme, bir örgütün düzen içerisinde ve devamlı olarak faaliyet gösterebilmesi için hedefler çalışmalar ve örgüt üyeleri arasında iş birliği ve ahenk sağlanmasıdır. Denetim, örgütün amaçlarına ulaşması için yönetim tarafından bazı başarı kriterleri belirlenir. Hedeflenen başarıya ne derecede ulaşıldığının tespiti için, gerçekleştirilen faaliyetlerin mukayese edilmesi gerekmektedir. Bu da denetimle mümkün olabilmektedir. Denetim, eksik ve yanlışların asgari seviyeye indirilmesini amaçlar ve bu çerçevede düzeltmeler yapar (Paşaoğlu, 2013, s.6).

Yönetimin bu temel işlevlerini kısaca inceledikten sonra yönetimi genel bir yaklaşımla şu şekilde tanımlamak mümkündür: Yönetim, belirli amaç veya amaçları gerçekleştirmek için, işbirliği içinde yürütülen bir grup faaliyetidir (Eryılmaz, 2013, s.3). Bu çerçevede değerlendirildiğinde yönetimin, yalnızca kamu örgütleri veya özel örgütler

için değil, belirli bir hedefe ulaşmak amacıyla grup çalışması yapılan her yerde mevcut olduğu ifade edilebilir. Başka bir ifadeyle, yönetim evrenseldir.

Yönetimi kısaca inceledikten sonra şimdi de kamu yönetimi'ni tanımlamaya çalışalım. Türkçe'de 'kamu' sözcüğü, "tüm, hep, belli bir ülkede yaşayan insanların tamamı, halk, amme" şeklinde anlama sahiptir (Eryılmaz, 2013, s.6). Bu çerçevede 'kamu düzeni' halkın tamamını ilgilendiren düzeni, 'kamu sektörü' devlet tarafından gerçekleştirilen iktisadi faaliyetleri, 'kamu personeli' devlet bünyesinde görev alan çalışanları, 'kamuoyu' herhangi bir konuda halkın önemli bir çoğunluğu tarafından benimsenen fikir, tavır ve davranışları, 'kamu tüzel kişileri' kamu yararına amacına yönelik faaliyet gösteren insan ve mal topluluklarını, 'kamu hukuku' devletlerin kuruluş aşamasını da içerecek şekilde faaliyetlerini, diğer devletler, bireyler, insan toplulukları ile olan ilişkilerini düzenleyen normları ifade etmektedir (Eryılmaz, 2012, s.17). Yukarıdaki örneklerde de görüldüğü gibi "kamu" kelimesi resmiliği ve umumiliği ifade ettiği kadar, genelliği, açıklığı, halka aidiyeti ve şeffaflığa da işaret etmektedir. Bu anlamda kamu, şahsılıktan uzak, genel, toplumsal gibi ifadeleri çağrıştırmalıdır.

Kamu yönetiminin temel olarak işlevsel ve yapısal olmak üzere iki yönü bulunmaktadır. İşlevsel olarak ele alındığında kamu yönetimi, genel hukuk normlarını ve kamu politikası kararlarını icra etme süreci anlamına gelmektedir. Genel kurallar, kamu yönetiminin işlevsel yönü aracılığıyla şahsi meselelerin çözüme kavuşmasına yönelik özel karar şeklini almaktadır. Bu açıdan kamu yönetimi, kamu politikalarını saptamasında kritik bir yere sahiptir ve bu yönüyle politik sürecin bir tamamlayıcısını meydana getirir. Başka bir deyişle işlevsel anlamda kamu yönetimi, kamu politikalarının saptanması ve uygulanması süreçlerinin tamamı olarak ifade edilebilir. Yapısal çerçeveden bakıldığında ise kamu yönetiminin, devletin örgüt şeklindeki tezahürü olduğu anlaşılır. Tüm devletlerin kanunlarla getirilen yükümlülükleri ifa etmek için milli ve mahalli ölçüde örgütlenmeye ihtiyaç duyduğu söylenebilir (Eryılmaz, 2013, s.7). İşte bu örgütlenmeler kamu yönetiminin yapısal yönünü oluşturmaktadır. Esas gayesi temel hukuk normlarınca yüklenen görevleri yerine getirmek olan bu örgütler, siyasi

İktidarların plan ve programlarını gerçekleştirmek için de bir araç olarak kullanılır. Bu bağlamda devlet ile sosyal düzenin ana istinat noktasını oluşturan kamu yönetimi, bir anlamda siyasi kademelerin, yürütmeye ilgili dalıdır. Kamu yönetiminin sahip olduğu istikrar, devletin ve halkın varlığı ve düzeninin temel teminatıdır.

Bilindiği üzere kamu yönetimi, sosyal ve beşeri bilimler kategorisinde yer alan akademik bir disiplin ve bir meslektir. Bu disiplin, birçok diğer disiplinle ilişki içerisinde bulunmakta ve bu disiplinlerden etkilenmektedir. Kamu yönetimi, kamusal sorunların çözümünde, ilişki içinde olduğu disiplinlerden yararlanmaktadır. Kamu yönetimi, hukuktan siyasete, coğrafyadan iktisada, sosyolojiden felsefeye kadar pek çok bilim dalının birleştiği noktada yer alır. Muhakkak ki kamu yönetimi disiplinin bu ayırt edici özellikleri, kamu yönetimine katkıda bulunan bilimler tarafından pek kolay bir şekilde kabul edilmemiştir. Yakın zamana kadar Fransa'da idare hukuku ile kamu yönetimi aynı kavramlar olarak anlaşılmıştır (Saklı, 2011, ss.99-110). Uluslararası ilişkiler, uluslararası hukuk, sosyal psikoloji, siyaset sosyolojisi gibi alanlardaki eserler de kamu yönetiminin gelişmesinde etkili olmuşlardır.

Kamu yönetimi akademik bir disiplin olmanın yanı sıra bir faaliyetler bütünüdür. Bu faaliyetler, kamu politika ve stratejileri meydana getirme ve icra etme, plan yapma, örgütleme, motivasyon, koordinasyon, denetim, sevk ve idare etme gibi eylem ve işlemlerdir. Kamu yönetiminin gerçekleştirdiği faaliyetler çeşitlidir ve eğitim sahaları da farklılık gösterir. Bu çerçevede örneğin kamu yönetiminin faaliyet alanında yönetici olarak görev alan bir kent planlamacısı, mühendis, denetçi de kamu yöneticisi sayılabilir. Akademik bir disiplin olan kamu yönetimini bu bilgiler çerçevesinde şu şekilde tanımlamamız mümkündür: Kamu yönetimi, kamu bürokrasisi ve bu bürokrasinin hizmet sunmakla yükümlü olduğu toplumla yürüttüğü ilişkilerini geliştirmeyi hedefleyen teori ve pratikten müteşekkil bir disiplindir (Saklı, 2011, ss.99-102).

Uzun bir süre etkinliğini koruyan geleneksel kamu yönetimi yaklaşımı 1980'li yıllardan itibaren yeniden değerlendirmeye tabi tutulmuş ve 'yeni kamu yönetimi' yaklaşımı öne çıkmıştır. Yeni kamu yönetimi yaklaşımı, 'işletmecilik', 'girişimci devlet', 'post-bürokratik paradigma', 'piyasa temelli kamu yönetimi' şeklinde de isimlendirilebilmektedir. Bütün bu ifadeler şu esas noktalarda birleşmektedir: Sinerji, çıktının girdiden önemli olması, müşteri odaklı anlayış, piyasa mekanizmalarının etkinleştirilmesi, yerelleşme ve yerellik, performans yönetimi, rekabet, sorumluluk alma ve hesap verme. C. Hood, yeni kamu yönetimi yaklaşımında denetimin de ön plana çıktığını savunmuş ve yeni kamu yönetimin unsurlarını saydığı yedi maddenin ikisini; performans denetimi yapılması, yöneticiye geniş yönetme ve denetleme yetkisinin verilmesi şeklinde ifade etmiştir (Hood, 1991, ss.4-5).

1980'li yıllarda ön plana çıkan 'işletmecilik' ve 'kamu tercihi teorisi' bu anlayışın teorik tabanını oluşturan temel fikirlere sahiptir. Yönetimin, özel sektör teknik ve pratikleri kullanılarak daha etkin olacağını savunan işletmecilik teorisi savunucuları, bu teknik ve pratikleri oldukça geniş bir şekilde kamu yönetimine uygulamaktadır. Öte yandan yönetimi piyasa ve müşteri odaklı bir perspektiften inceleyen kamu tercihi teorisi taraftarları insanların rasyonel davranan canlılar olduklarını ve fayda maksimizasyonu peşinde olduklarını savunur. Bu yüzden iktidarın halka müşteri gözüyle bakması gerektiğini düşünür. Bu dönemde 'kürek çeken değil, dümen tutan devlet' düşüncesiyle liberal adımların atılması, devletin görev alanı ile faaliyetlerinin minimize edilmesi ve özel sektörün önünün açılması yönünde gelişmeler yaşanmıştır. Böylece özellikle Amerika'da özel sektör teknik ve pratiklerinin kamu yönetimine uygulanması dönemi başlamıştır. 1990 yılı sonrasında Amerikan siyaseti 'Devletin Yeniden Keşfi' adıyla ortaya çıkan reform girişimlerinin hakimiyetine girmiş ve dönemin başkan yardımcısı Al Gore'nin adıyla da anılan 'Gore Raporu' adında kapsamlı bir rapor hazırlanmıştır. Bu rapora göre Amerika başarılı bir yönetim sergilemek istiyorsa, dönemin en hızlı gelişen şirketleri gibi davranmak zorundadır. Bu, raporun yeni kamu yönetimi anlayışını savunan ilk siyasi girişimlerden biri olarak kabul edilmesini sağlamaktadır (Yılmaz, 2001, ss.50-51).

Yeni kamu yönetimi, temel olarak şu esaslar üzerine kuruludur:

- Geleneksel yönetim anlayışının aksine, yöneticilerde kişisel sorumluluğa önem verme, sonuç odaklı yönetim anlayışını benimseme,
- Klasik bürokrasiden, çalışanları ile çalışma şart ve ortamını esneterek farklılaşma,
- Örgütsel ve bireysel hedefleri belirgin bir şekilde oluşturmak ve performans değerlendirmesi yoluyla bunlara ulaşabilme oranını gözlemleme,
- İdari işlemlerin piyasa normlarına göre testlere tabi tutulması ve kimi hizmetlerin özel sektör aktörlerince yerine getirilmesi,
- Kritik makamlardaki idarecilerin görev başındaki iktidarın programlarını desteklemeye yönlendirilmesi (Tekin, 2017, s.7).

Ülkeler arası sınırların önemini yitirdiği, dünyanın tek ülke ve tüm insanların bu ülkenin vatandaşı olduğu düşüncesinin giderek artan bir oranda destek bulduğu günümüz dünyasında, birçok yeni kavram da kullanıma girmektedir. Yeni kamu yönetimiyle birlikte ortaya çıkan önemli kavramlardan biri 'Yönetişim'dir.

İngilizce 'governance' kelimesinin Türkçe karşılığı olarak kullanılan yönetişim, yönetimden farklı olarak, bir tarafın yöneten, bir tarafın yönetilen sıfatıyla karşımıza çıktığı ayırmadan ziyade, karşılıklı dikey ve çapraz ilişkilerin hâkim olduğu bir katılımcı sistemi ifade eder. 'Birlikte yönetim', bu kavramın temelini oluşturur. Yönetilen tarafın da yönetime katıldığı, hesap verebilirliğin ön planda olduğu, açık ve adaletli yönetsel faaliyetler için sarf edilmektedir (Fidan, 2010, s.6).

Geleneksel yönetim yaklaşımında hiyerarşi büyük öneme sahiptir. Yönetici ile yönetilen arasında görülebilir olmasa da her zaman bir sınır vardır. Yöneticiler, yönetilen tarafın fikrinden bağımsız olarak ve şeffaflığa aykırı bir şekilde kararlar alıp icra eder ve yönetilenlerden itaat bekler. Bunlardan anlaşıldığı üzere, tüm yetkileri elinde bulunduran taraf, yönetenlerdir (Demir, 2012, ss.15-23).

Diğer yandan teknolojik gelişmeler ve iletişim ağlarındaki genişlemelerin artmasıyla, global ticari ilişkiler ve internasyonel bağlar hız kazanmıştır. Böylece, yönetilenler ülke

sınırlarının dışına uzanan ilişkiler kurmuş, bir çok alanda bilgi sahibi olmuş ve kendisiyle ilgili alanlarda düşünce ve isteklerini ifade etmeye başlamıştır. Bu durum, yönetim alanında değişiklikler yapmayı zorunlu hale getirmiştir.

Günümüzde her devlet, kendi halkı nezdinde ve uluslararası platformda etkin ve itibar sahibi olmak için çaba harcamaktadır. Bunun temel şartı olarak da özel kişi ve kurumlar ile sivil toplum kuruluşlarının(STK) istek ve şikayetlerini dikkate almaktadır. Bu aktörler birbiriyle sıkı ilişkiler içerisinde yer almaları ve aynı sistemin parçaları olması hasebiyle, birbirinin eksik ve yanlışlarını tespit etme ve düzeltilmesini sağlama konusunda kritik rol oynamaktadır. Bu sayede bütün bu kurumların organizasyon yapısı sağlamlaşır. Ülkenin refah seviyesi yükselir, güçlü bir politik ve iktisadi zemin ve istikrar oluşur (Özer, 2002, ss.61-70). İnsan kaynakları ve enformasyonun en önemli argümanlar olarak addedildiği günümüzde yönetim, bu eksende değişikliklere uğrayarak günümüz koşullarına uyum sağlamaktadır. 2000 sonrasında daha da artan bir hızla dünyayı etkisi altına alan teknolojik ilerlemeler(bilgi teknolojileri vd.) ve küreselleşme, dünya çapında kabul edilen yönetim modellerini de zorunlu hale getirmiştir. Bu durum da kurumsallaşmayı ve kurumsal yönetimin önemini ortaya çıkarmıştır.

1.2. Teftiş, Kontrol ve Denetim

Denetim ve kontrol kelimeleri aynı anlamda kullanılmaktadır. Bunların yanı sıra teftiş, soruşturma, inceleme sözcüklerinin de çoğunlukla aynı anlamı ifade etmek üzere kullanıldığına şahit olunmaktadır. Fakat bu ifadeler kullanılırken içerdikleri farklı anlamlar da bilinmelidir (Özer, 2002, ss. 61-70). İngilizce “control” kelimesinin Türkçe’de kontrolün yanısıra denetim kelimesiyle de ifade edilmesi zaman zaman anlam karmaşasına neden olabilmektedir. Denetim işlemi içindeki farklı kavramların da denetim şeklinde ifade edilmesi farklı sözcüklerin denetim ifadesi altında kullanılması durumunu ortaya çıkarmaktadır. Bu tarz küçük farklılıklar bilhassa kamu yönetimi reformuyla alakalı akademik eserlerde kimi ifadelerin hatalı kullanılmasıyla neticelenmektedir. Bilhassa yönetim, günümüzde popülerite kazanan yeni yönetim

anlayışları kapsamında, denetime dair tezahür eden yeni akım ve ön plana çıkan yaklaşımlar açısından bakıldığında, bu kelimeler arasındaki fark önem arz etmektedir.

Denetim, İngilizce’de ‘audit’ olarak karşımıza çıkmaktadır. Kelimenin kökeni başlarda yapılacak işlerin az ve kolay olduğu zamanlarda hesap kontrolü yapmakla görevli memurlar, bu işi dinleme yoluyla yaptıkları için ‘dinleme’ manasına gelen İngilizce olan ülkelerde bağımsız hesap eksperlerinin yaptığı denetim işlemi, “audit” olarak isimlendirilmektedir. Ülkemizde ise bu hesap denetimini ifade etmek üzere “denetim” kelimesi kullanılmaktadır. Aslında bu tür denetimler için kullanılması gereken uygun ifadeler dış denetim veya bağımsız denetimdir. ‘Control’ kelimesinin bir anlamı da muhasebedir. Bu yüzden Türkçe’de kontrol ve denetim sözcükleri aynı anlamda kullanıldığı gibi, ikisi de aynı zamanda muhasebe denetimi anlamında da kullanılabilir. Bu duruma çeşitli kaynaklarda rastlanmaktadır. Kontrol ile denetim sözcüklerinin farklı anlamlarda kullanılması gerektiğini düşünenlerin ise, tam bir fikir birliğine ulaştığı söylenemez (Yılancı, 2016, s.3).

TDK Fransızca kökenli ‘kontrol’ kelimesini ‘bir işin doğru ve usulüne uygun olarak yapılıp yapılmadığını inceleme iken; denetim, denetleme ise, bir şeyin gerçeğe ve aslına uygunluğuna bakma; yoklama, arama’ şeklinde tanımlamaktadır. Denetimin pek çok tanımı bulunmaktadır. Genel olarak denetim, örgüt amaçları ile işleyişi arasında intibak devamlılığının temel yaptırımıdır. Şu şekilde bir tanım yapmak da mümkündür: "Örgütün beklenen başarı ölçütlerine ne ölçüde eriştiğini tespit etmek üzere, bu ölçütlerle yapılan faaliyetlerin mukayese edilmesi, gerçekleştirilen faaliyetlerin örgütsel amaçlara, yönetsel kurallara ve hukuka uygunluğunun araştırılmasıdır". Türk Dil Kurumuna göre denetim; “bir işin doğru ve yönetime uygun yapılıp yapılmadığını incelemek, teftiş etmek, kontrol etmek” olarak tanımlanmaktadır. Denetim, alınan kararların icraata dökülmesinin izlenmesi ve böylelikle örgütsel işleyişin temel yaptırım ve tminatı olmasının yanı sıra örgütün belli bir zamanda bulunduğu durumun başlıca göstergesidir. Bu bağlamda denetim, örgütlerin hedeflerine ulaşma oranını, sunduğu hizmetlerin kalitesini ve miktarını ölçmede temel bir yönetim çabası ve unsuru olarak

görülmektedir. Amaçların hedeflendiği gerçekleştirilmesini sağlamaktadır. Hataların engellenmesine yardımcı olmaktadır. Örgüt faaliyetleri denetim sayesinde usule uygun şekilde gerçekleştirilmektedir (Tortop vd. 1993, s.157).

İdari eylemin doğal bir sonucu olarak ortaya çıkan denetim, idareyle sıkı bir ilişki içerisindedir. Birinin olduğu bir yerde, diğeri de bulunmak zorundadır. Denetim, örgütlerde gerçekleştirilen faaliyetlerin amaca uygunluğunu, yerindeliğini ve verimliliğini ölçmenin tek yoludur. Yönetimin temel unsurlarından biri olan denetim performans ve planlar arasında uyumlaştırma görevini yerine getirir. Denetim ile idarenin diğer safhalarının birbirine bağlı ve birbiriyle ilişki içerisinde olması nedeniyle, aralarına kesin bir çizgi çizmek zordur. Denetim ile planlama arasında güçlü bir ilişki söz konusudur. Çünkü örgütün amaçları planlama aşamasında belirlenir. Örgüt faaliyetlerinden istenen neticenin bilinmesi denetim yapılabilmesi için temel şarttır. Bu çerçevede baktığımızda denetim gereğinin planlama aşamasında ortaya çıktığını görürüz (Saklı, 2011, ss.100-105).

Denetimi bir işlem olarak ele aldığımızda denetleyen ile denetlenen arasında bir ilişki olduğunu söyleyebiliriz. Bu iki taraf denetimin iki unsurunu, denetleme yetkisiyle donatılmış unsur ile denetimin konusunu teşkil etmektedir. Denetleme yetkisiyle donatılmış makama işaret ederken, denetim konusu, denetim yetkilisi tarafından denetlenen unsura atıf yapmaktadır. Bu açıdan denetim, kurum denetimi, personel denetimi, sistem denetimi, mali denetim şeklinde görülebilmektedir. Denetim yapılma nedenleri ise çeşitlilik arz etmektedir. Bunların başlıcaları; kurumun veya örgütün istikrarını temin etmek, kötü gidişatı engellemek, hataların tespit edilmesi, düzeltilmesi ve tekrarının önlenmesini sağlamak, yenilik fikirleri teklif etmek, kademeler arasında ilişki kopukluğu ve düzensizlik tespit edilmesi halinde bunlar arasında koordinasyon sağlamak, etkinlik ve efektifliği sağlamaktır.

Esas olarak denetim üç kademededen oluşmaktadır. Öncelikle mevcut durum ile olması gereken durum arasındaki fark tespit edilir. Daha sonra bu durumun nedenleri

araştırılır. Son aşamada ise bu durumun düzeltilmesi için çözümler geliştirilir. Bu açıdan denetim, hatalara yaptırım uygulayarak onları düzeltir, hataların engellenmesini teşvik eder, hataların sebeplerini saptayarak yok eder. Bu yüzden denetimin düzeltici, önleyici ve yapıcı olmak üzere üç boyutu olduğu söylenebilir. Denetimin yolu ve uygulaması çeşitlilik arz etmekle birlikte temelde her zaman aynı özellik bulunmaktadır: İstenen durum ile mevcut durumun karşılaştırılması. Bir başka deyimle olan ile olması gereken kıyaslanmakta, uyuma ve saptamalar ortaya çıkarılmaktadır.

Örgüt içerisindeki aksaklıkları tespit edip iyileştirecek etkin bir denetim için bazı koşullar gerekmektedir. İlk olarak denetimin gelişigüzel değil, bir plan dahilinde ve düzen içerisinde gerçekleştirilmelidir. Bunu sağlamak içinse örgütün belli bir biçimsel yapıya denetim kültürüne sahip olması, örgütün organları arasında iş, yetki ve sorumlulukların rasyonel bir şekilde paylaştırılmış olmasına ihtiyaç vardır. Ayrıca örgütün yapısı ve ulaşmak istediği amaçlara uymak denetimin taşınması gereken başka bir koşuldur. Son olarak, meşruiyete bağlı kalmak için denetim unsurlarının hiyerarşi zincirinde kademeli bir şekilde dağıtılmış olması gereklidir (Doğan, 2015, ss. 107-140).

Üretim denetimi, kalite denetimi, zaman denetimi, birimlerarası denetim, personel denetimi gibi çeşitli denetim türleri bulunmaktadır. Stratejiler, katlanılan giderler, tesisler, çalışanlar birbirinden değişik şekillerde denetime tabi tutulur. Denetimden istenen neticenin elde edilmesi için bu çeşitli denetim türlerinin bir arada içerisinde işlemesi lazımdır. Denetim örgüt anlamında doğal ve biçimsel denetim, denetim mercii açısından iç ve dış denetim, denetimin yapıldığı zaman açısından önleyici denetim ve denetim, devamlılık açısından sürekli denetim ve sürekli olmayan denetim, denetimin balancıcı açısından kendiliğinden denetim ve dış etki denetimi, denetim konusu bakımından ise işlemlerin denetimi ve eylemlerin denetimi biçiminde görülebilmektedir.

Denetim, içerik olarak düzenlilik denetimi ile performans denetimi olmak üzere ikiye ayrılır. Performans denetimi, idarenin tüm basamaklarındaki iş ve programların planlanması, pratiğe dökülmesi ve gözden geçirme aşamalarında iktisadilik, etkinlik ve

verimliliğin denetlenmesidir. Düzenlilik denetimi ise, hukuğa uygunluğun denetimi ve mali denetim şeklinde gerçekleştirilmektedir. Bunlardan hukuka uygunluk denetimi, eylem ve işlemlerin mevzuata uygunluğunun denetlenmesiyle mali denetim, kazanç, harcama ve varlıklara ilişkin faaliyetlerin ve muhasebe işlemlerinin denetlenmesidir.

Çoğu zaman kontrol ve denetim aynı anlamda kullanılsa da, zaman zaman bu ifadeler arasındaki fark göz önünde bulundurulmaktadır. Bu açıdan baktığımızda kökeni latince'ye dayanan kontrol kelimesi, denetim ifadesini de ihtiva eden çok daha geniş bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. “Teftiş”, “auditing” gibi kelimeleri de içeren kontrol kavramı genel olarak kişi, örgüt veya bir konunun üzerinde hakimiyet kurmayı ve istenen biçimde sevk ve idare etmeyi sağlayan metot ve davranışlardır. Belli bir sistemde bulunan istikrarlı işleyiş ve faaliyetleri işaret etmektedir. Örgüt açısından bakıldığında kontrol, önceden belirlenmiş strateji ve planlarla örgütü hedeflediği amaçlara ulaştırma kabiliyetinin varlığıdır. Denetim ise daha çok pratiğe yöneliktir, uygulamaların ne derece etkin ve verimli olduğunu ölçen ve bunları önceden belirlenmiş amaçlara kanalize eden işlerdir. Bu anlamda denetim örgütün kontrolünde büyük rol sahibidir. Kontrol ise, denetimi de ihtiva eden daha geniş bir ifadedir. Her ne kadar sözlüklerde teftiş ve denetim de aynı anlamda kullanılsa da yönetim bağlamında bakıldığında bu ikisi arasında fark söz konusudur. Teftiş, soruşturmalar vasıtasıyla işlemlerin mevzuata uygunluğunun denetlenmesiyle denetim, sevk ve idarenin geliştirilmesine katkıda bulunma ve etkinliği artırma yönündeki faaliyetleri içeren bir mana taşımaktadır. Denetim daha çok süreklilik arz eden işlem ve faaliyetleri ifade ederken, teftiş ise bitmiş işlemleri konu edinir. Bu da iki kavram arasındaki diğer bir nüanstır (İsbir, 1977, ss.5,6).

1.3.Reform

Kökeni Latince'ye dayanan reform, “re ile formera” kelimelerinin birleşmesiyle ortaya çıkmıştır. Yeniden şekillendirme, düzeltme gibi anlamlara gelmektedir. Esasında reform sözcüğü dinsel bir karaktere sahiptir. Karanlık çağda kilisenin etkisinin modernizm tarafından ortadan kalkmasının temellerinden biri şeklinde bilinmektedir. Reform

kelimesinin kavram ve anlam açışından belirsiz kalmasının bir nedeni de, bu ifadenin manasını bulmada yapılan metodolojik hatalardır. Reform, 1500’l yılların Avrupa’sında Hıristiyanlıkta ortaya çıkan yeni yorumlama ve ıslahlara verilen isimdir. Bireyin kendisini yeniden anlaması, kilisenin etkisinden kurtulmanın koşulu olarak görülmüştür. Bu bağlamda Rönesanstan ayrılır. İlk olarak Almanya’da ortaya çıkan reform hareketleri sonrasında, Avrupa’nın öteki önde gelen ülkelerinde de etkisini hissettirmeye başlamıştır. Bu genel bilgilerden sonra reform kavramını Şu şekilde tanımlamak mümkündür: Belli bir topluluğun sahip olduğu esaslara zeval vermeksizin toplumun sistemle ilgili yapısında yapılan değişim ve ıslah hareketleridir. Oldukça geniş kapsamlı olan reform kelimesini her nevi iyileőtirmeyi içeren değişiklik olarak da tanımlayabiliriz. Politik anlamda baktığımızda ise refom, ilerlemeye yönelik değişiklik hamlelerini ve gelişim taraftarı girişimleri ifade eder (akır, 2013, ss.1-3).

İdari reform ise yukarıda yaptığımız tanımlamanın idareye uyarlanmış halini ifade eder. İdari reform, idarenin belirlediği hedeflerine erişmesine destek olacak bir düzene sahip olması; hızlı, etkin ve efektif bir şekilde çalışmasını sağlayacak çaba ve girişimlerin bütünüdür. İdari Reform Danışma Kurulu, idari reformu “kamu kuruluşlarının amaçları, sistemi, kaynakları ve bunların kullanılıő biçimi, metotları, mevzuatı, haberleşme ve halkla ilişkiler sistemindeki mevcut aksaklıkları, bozuklukların ve eksiklikleri düzeltmek amacını güden kısa ve uzun vadeli, geçici ve sürekli nitelikteki düzenlemelerin tümü” olarak tanımlamaktadır (akır, 2013, ss.628-640).

2.Kamu Yönetiminin Denetimi Türleri

Bu başlıkta Türkiye kamu yönetimi sisteminde mevcut olan denetim türleri incelenmiştir. Tezin ana konusunu oluşturması hasebiyle Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsman) denetimine son bölümde geniş yer verileceği için ve gereği nedeniyle burada bu başlık altında, yalnızca yüzeysel olarak konuya değinilmiştir.

2.1. TBMM'nin Bilgi Edinme ve Denetim Yolları (Siyasi Denetim)

Siyasi denetim, genellikle ülkelerdeki yasama makamı tarafından ya da hükümetçe yapılan denetimdir. Bu denetim türü Anayasa'da açıkça belirtilmiş ve bakanlar ile hükümetin meclise karşı sorumluluk altında bulunduğu ifade edilmiştir. Yönetim, meclis tarafından çeşitli vasıtalarla denetlenir. Siyasi denetimin alanı, etkinliği, şekli ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir.

Türkiye'de TBMM, siyasi denetimin temel aktörüdür. Bu denetimi yapmak için TBMM çoğunlukla bakanları kullanmaktadır. Bir bakanlıktaki bütün çalışanların faaliyet ve eylemlerinden bakan sorumludur. Ayrıca meclisteki temsilcilerin yönetimle ilgili fikir, şikayet ve önerilerini dile getirmesi de siyasî denetimin önemli bir parçası olarak sayılabilir. Bu öneri ve şikayetler milletvekillerinin kendi fikirleri olmaktan ziyade, seçmenlerin kendilerine ilettikleri fikir ve şikayetlerdir (Akpınar, 2006, ss.56-57). Bu konuda Anayasamızda, "TBMM'nin Bilgi Edinme ve Denetim Yolları" ifadesi kullanılmaktadır. Anayasanın 98.maddesinde meclisin denetleme yollarıyla ilgili olarak TBMM'nin genel görüşme, yazılı soru, meclis araştırması ve meclis soruşturması aracılığıyla denetleme yetkisini kullanacağı ifade edilmiştir(T.C. 1982 Anayasası). Bu denetim yollarına kısaca değinmekte fayda görüyoruz.

2.1.1. Meclis araştırması

Temel görevi yasa çıkarma olan TBMM'nin, bunun yanında başka bazı görevleri de vardır. TBMM bu görevleri yerine getirebilmek için bazı ön çalışma ve ön bilgilere ihtiyaç duyabilir.

Meclis araştırması, meclisin görev alanındaki mevzularla ilgili bilgi sahibi olmak niyetiyle, milletvekillerinden müteşekkil bir komisyon aracılığıyla yaptığı denetime denir. 1982 Anayasasında, "Meclis araştırması, belli bir konuda bilgi edinilmek için yapılan incelemeden ibarettir." şeklinde ifade edilmiştir (T.C. 1982 Anayasası, md. 98/3). Meclis araştırması, hükümet, parti grupları ya da en az 20 milletvekilinin vereceği

önerge ile yapılabilir. Günümüzde TBMM'de 18 ihtisas komisyonunun yanı sıra, gereği üzerine kurulan araştırma komisyonları da faaliyetlerde bulunmaktadır.

2.1.2. Genel görüşme

Genel görüşme, 20 veya daha fazla milletvekili, parti grupları veya hükümetçe verilecek bir önerge ile meclis başkanlığından istenir. Genel kurul, genel görüşmenin yapılıp yapılmayacağına karar verecek mercidir. Genel görüşme yapılmasına karar verilmesi halinde danışma kurulu, görüşme için bir gün belirler. Görüşme günü için belli bir zaman sınırı konmuştur. Genel görüşmenin tamamlanmasının ardından herhangi bir oy kullanma işlemi yapılmaz ve siyasi sorumluluk doğuracak bir karar verilemez. (T.C. 1982 Anayasası).

2.1.3. Yazılı soru

Daha önceden yazılı ve sözlü olmak üzere iki yolla sorulabilen soru, Anayasa değişikliği için 17.04.2017 tarihinde yapılan referandum sonucunda yalnızca yazılı şekilde sorulabilmektedir. Anayasa'nın 98.maddesi, yazılı soruyu 'Yazılı soru, yazılı olarak en geç onbeş gün içinde cevaplanmak üzere milletvekillerinin, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlara yazılı olarak soru sormalarından ibarettir.' (T.C. 1982 Anayasası, md.98) şeklinde tanımlamaktadır. Bahsedilen referandum ile daha önce meclisin denetim yolları arasında bulunan gensoru ise, Anayasa'dan kaldırılmıştır.

2.1.4. Meclis soruşturması

Meclis soruşturması, görevine devam eden ya da halen görevde olmayan cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlara karşı, görevdeyken yasaları çiğnedikleri iddiasıyla, TBMM tarafından açılan soruşturmadır. Anayasa'nın 106.maddesinde, meclis soruşturması ile olarak şu ifadeler yer almaktadır:

“Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar hakkında görevleriyle ilgili suç işledikleri iddiasıyla, TBMM üye tamsayısının salt çoğunluğunun vereceği önergeyle soruşturma açılması istenebilir. Meclis, önergeyi en geç bir ay içinde görüşür ve üye tamsayısının beşte üçünün gizli oyuyla soruşturma açılmasına karar verebilir. Soruşturma açılmasına

karar verilmesi halinde, Meclisteki siyasi partilerin, güçleri oranında komisyona verebilecekleri üye sayısının üç katı olarak gösterecekleri adaylar arasından, her siyasi parti için ayrı ayrı ad çekme suretiyle kurulacak onbeş kişilik bir komisyon tarafından soruşturma yapılır. Komisyon, soruşturma sonucunu belirten raporunu iki ay içinde Meclis Başkanlığına sunar. Soruşturmanın bu sürede bitirilememesi halinde, komisyona bir aylık yeni ve kesin bir süre verilir. Rapor Başkanlığa verildiği tarihten itibaren on gün içinde dağıtılır ve dağıtımından itibaren on gün içinde Genel Kurulda görüşülür. TBMM, üye tamsayısının üçte ikisinin gizli oyuyla Yüce Divana sevk kararı alabilir (T.C. 1882 Anayasası, md.106)

2.2. İdari Denetim Yolları

İdarenin, idari yapımız içindeki kurum veya kişilerce denetlenmesine idari denetim denir. Resmi bir kurumun bizatihi kendini denetlemesine hiyerarşik denetim denir. Merkezî yönetimin mahallî idareler üzerinde sahip olduğu yetkiye ise vesayet denetimi denmektedir (Bozoğlu, 2008, s.20). Literatürde bu denetim yoluna son yıllarda “yönetim denetimi” ismi de verilmektedir. Aşağıda bu konularda daha ayrıntılı bazı bilgiler verilmektedir.

2.2.1. Hiyerarşik denetim

Sorumluluk ve yetki anlamında ast-üst biçiminde hiyerarşik bir yapıya sahip olan kamu kurum ve kuruluşlarında, astın üst tarafından denetlenmesine hiyerarşik denetim denir. Genel bir yetki olan hiyerarşik yetki, spesifik bir düzenlemeye gerek duymaksızın kurum ve kuruluşlar içinde ve arasında tabi yolla oluşan etkileşim ile ortaya çıkar. Üst, astların eylem ve işlemlerini her zaman denetleyebilir. Bunun için yasal bir düzenleme gerekmez. Hiyerarşik üst, hiyerarşik denetim yetkisini resen kullanabileceği gibi, ilgililerin müracaatı üzerine de kullanabilir (Mutta, 2005, s.30).

2.2.2. İdari vesayet denetimi

Üniter devleti korumak ve kamu hizmetlerinin ülke genelinde en iyi şekilde ve dengeli bir biçimde sunulması için merkezî idare organlarının yasalardan aldığı yetki

kapsamında, mahallî idareler ve hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının organları ve işlemleri üzerinde sahip olduğu denetim yetkisine vesayet denetimi denir. Vesayet denetimi devlet bütünlüğünü sağlamak amacıyla kabul edilmiştir. Vesayet denetiminin amacı, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesi içinde yürütülmesi, toplum yararının korunması, kamu görevlerinde birliğin sağlanması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanmasıdır(Mutta, 2005, s.36). Nitekim 1982 Anayasası'nın 127. maddesinde “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” şeklinde vesayet denetimi, açıkça hüküm altına alınmıştır (Özkan, 1994, s.26).

Ayrıca önemle belirtiriz ki, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü İç Denetim Koordinasyon Kurulu ve alt yapılarının, denetim ile ilgili görev ve yetkileri ile denetim açısından önemi, çalışmamızın 2.bölümünde ayrı bir başlık altında ve geniş biçimde ele alınacaktır. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrolü Kanunu ve iç denetim açısından bu kanunun önemi çalışmamızın ilerleyen bölümlerinde anlatılacaktır.

2.3. Kamu Denetçiliği Kurumu Denetimi (Ombudsman)

Ombudsman, yasama organınca, kamu idaresini denetlemekle görevli kılınan bağımsız denetleme kurumudur. Birkaç yerde yasama organına bağlı olarak faaliyet gösteren ombudsman, herhangi bir kişi veya kuruma bağlı olmaksızın ve objektif bir şekilde denetim yapar. İlk olarak İsveç'te oluşan bu kuruma Amerika, İngiltere gibi Anglo-Sakson toplumlarda sıklıkla rastlanmaktadır (Efe ve Demirci, 2005, s.5). Ombudsman, devletin hakimiyeti altındaki halkın idare ile ilgili şikayetleri değerlendirir ve idareyi uyarıcı niteliğe sahiptir. Bu uyarılar yönetimin eksiklerini, yanlışlarını ve bu yetersizlikler ile hataların çözümüyle ilgili görüşlerden oluşur. Hukuksal bir yaptırım bulunmayan bu kararlar tavsiye niteliğindedir. Her yıl KDK tarafından meclise sunulmak üzere bir faaliyet raporu hazırlanır. Bu raporda o yıl içinde gerçekleştirilen çalışmalar ile bu çalışmalarla varılan neticeler yer alır (Çalışkan, 2013, ss.83-88).

Türkiye'de ilk olarak 2006 yılında çıkarılan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun (KDKK), Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesinin ardından, çeşitli düzenlemeler yapılarak 2012 yılında 6328 sayılı KDKK kabul edilmiş ve RG'de yayınlanmıştır (www.kdk.gov.tr, Çalışkan, 2013, s.80). KDK, temel olarak basdenetçilik ve genel sekreterlikten müteşekkildir. Bu iki organın ana hedefi yönetsel çalışmaların kalitesini denetleyen bağımsız ve etkili bir birim olarak idarî her türlü iş ve işlemi insan hakları ve hukuka uygunluk çerçevesinde değerlendirmek ve önerilerde bulunmaktır. Kurum TBMM'ne bağlı olarak faaliyet göstermekte ve kurumun merkezi Ankara'da bulunmaktadır (Usta, 2014, s. 62-64).

Kuruma başvuru yapılmadan önce belirli kanunlarda belirtilen başvuru yollarının tüketilmiş olması gerekir. Telafisi zor veya imkânsız zararların meydana gelme ihtimali olan durumlar dışında, gerekli başvuru yolları tüketilmeden yapılan şikayetler kabul edilmez, ilgili mercie havale edilir. Şikayetler doğrudan kuruma yapılabileceği gibi Valilik ve Kaymakamlık vasıtasıyla da gerçekleştirilebilir. Yasama ve yargı yetkilerinin kullanılması kapsamındaki faaliyetler ile TSK'nin askeri nitelikte olan işlemleri kurumun denetim alanı dışında tutulmuştur(Sağlam, 2015, ss.62-71).

2.4.Yargı Denetimi

Türkiye'de idarenin faaliyetleri ve idareciler üzerinde yapılan en etkili denetim araçlarından biri de yargı denetimidir. Türkiye'de yargı yetkisi Anayasa'nın 9. maddesinde belirtildiği üzere tarafsız ve bağımsız mahkemeler tarafından kullanılmaktadır (T.C. 1982 Anayasası, md.9). Yine idarî bütün faaliyetlere karşı yargı yoluna başvurulabileceği ve yargı mercilerinin, idare tarafından yapılan işlem ve eylemleri hukuka uygunluk ve hukuksuzlukla denetleyebileceği Anayasa'da 125. maddede ifade edilmiştir (T.C. 1982 Anayasası, md.125). İdare ile bireyler arasında çıkan uyuşmazlıkların çözüme kavuşturulmasında hukuk devletinin gereklerinden biri olarak yargı denetimi, yönetim üzerinde en bağlayıcı kararlar verebilen denetim şeklidir. Hukuk devletinin esasını yargı denetimi teşkil etmektedir. İdarî eylem ve işlemlerin

yargısal denetime tabi tutulmadığı bir hukuk devletinden söz etmek mümkün değildir (Gazez, 2007, s.45).Bürokrasinin güçlenerek kamu yönetiminde önemli bir duruma gelmesi, bürokratların eylem ve işlemlerinin hukuka uygunluğunun denetlenmesini ön plana çıkararak, bu güçlü yapı karşısında yönetilen sınıfın hak kaybına uğramasını engellemek amacıyla yargı denetiminin rolünü daha kritik hâle getirmiştir. Türkiye'de idarenin faaliyetleri ile idarecileri denetleme yetkisi olan yargı denetimi adlî ve idarî yargı ile Anayasa Mahkemesi tarafından yerine getirilmektedir. Bu mahkemeler idareyi hukuka uygunluk yönünden denetler. Bunlardan en üstün yetkilerle donatılmış mahkeme olan Anayasa Mahkemesi'nin esas görevi Anayasa'nın 148.maddesinde belirtildiği üzere yasama organı olan TBMM'nin bazı işlemlerini Anayasa'ya uygunluk yönünden denetlemek olsa da, mahkeme, yüce divan adıyla cumhurbaşkanı, cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanlar gibi yürütme organı çatısı altında bulunan kişileri yargılama yetkisine de sahiptir (Başözen. 2012, s.58).

Teorik açıdan bakıldığında oldukça etkili bir yol olarak görülse de, Türkiye uygulamasında yargı denetimi çeşitli yönlerden bazı eleştirilere uğramaktadır. Bunlardan en önemlileri, bu sistemin çok ağır işlemesi ve bunun sonucu olarak adaletin yerini bulmasının gecikmesi, ikinci olarak da ekonomik anlamda belli bir gidere neden olması dolayısıyla insanların başvurudan caydırma etkisine sahip olmasıdır (Güner, 2014)

“Ombudsman, Yeni Yönetim Anlayışı için Bir Model” adlı çalışmada Özden, yargı denetiminin, diğer denetim yollarına nispeten efektif ve yaptırım gücü en yüksek olan denetim şekli olduğunu dile getirmiş, ancak bu denetim yolunun kifayetsiz kaldığı hususların mevcut olduğunu, uygulanmasında rastlanılan bazı güçlüklerin bulunduğunu belirtmiş ve bu güçlüklerin başında işlemlerin karışıklığını, ekonomik olmayışını ve ağır yürümesini saymıştır (Özden, 2005, s.87).

2.5.Baskı Grupları ve Kamuoyu Denetimi

Kamuoyu, “kamu yaşantısı ile ilgili olan tartışmalı bir sorun karşısında, bu sorunla ilgilenen kişiler grubunun veya grupların taşıdıkları kanaatlerin anlatımları”dır. Örgütlerle benzer biçimde, idare de açık bir sistem olması hasebiyle varlığını sürdürebilmesi için bireyler ile devamlı bir etkileşim ve iletişim içerisinde. Demokrasiler ve siyasî iktidarlar bir faaliyet gerçekleştirmeden önce, karar aşamasında, yönetilenler veya onların temsilcilerinin fikrini alma ve gerekirse karar alma sürecine dâhil etme çabasıdır. İdareye yaptırım niteliğinde bir baskısı olmayan kamuoyu denetimi günümüzde iletişim imkânlarının gelişmesiyle daha etkili hale gelmektedir(Mutta, 2005, s. 56). İdarenin denetlenmesinde, gelişmiş demokrasilerde çeşitli halk grupları ile meslek ve çıkar grupları da önemli etkiye sahiptir. Esnaf, tüccar, iş adamları gibi meslek grupları ile kurumların idare üzerindeki etkilerinden dolayı bunlara baskı grupları denmektedir. Türkiye’de diğer gelişmiş demokrasilere kıyasla, bu grupların daha etkisiz kalmasının temel nedenleri, ülkede kapalı bir idarenin hâkim olması ve atanmışların seçilmişlerden daha etkili olmasıdır (Demirel, 2003)

2.6.Uluslararası Denetim: Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi

Milyonlarca insanın ölümüyle sonuçlanan İkinci Dünya Savaşı sonrasında imzalanan Birleşmiş Milletler Ana Sözleşmesi’nde insan haklarına önemli bir yer verilmesine rağmen bu hakların çiğnenmesi durumunda ne tür bir yaptırım uygulanacağı ya da bir yaptırım uygulanıp uygulanmayacağı ile ilgili herhangi bir ifade bulunmadığı için, bu sözleşmenin insan hakları konusunda kurumsal bir güvenlik sağladığı söylenemez. Daha sonra 1950’de imzalanan AİHS, oldukça etkili bir koruma sistemi kurmayı başarmıştır. T.C. de 1954’te sözleşmeyi onaylamış, 1987’de de bireysel başvuru hakkını tanımıştır. AİHM, devletlerin, kurumların ve kişilerin insan hakları ihlalleri ile ilgili başvuruları incelemekle görevli olsa da, şikayetlerin büyük çoğunluğu devletlere karşı yapılmaktadır. İç hukuk yolları tüketilip istenen neticeyi alamayan kişi, 6 ay içinde davayı AİHM’ne taşıyabilir. Bu başvuru neticesinde Mahkeme, gerekli incelemeleri yaptıktan sonra idareyi haksız bulursa zararın tazminini isteyebilir. Bu nedenle AİHM, devletler üzerindeki dış denetime iyi ve önemli bir örnektir (Gökşen, 2010, s.14).

3. Kamu Yönetiminde 2000 Yılı Öncesi Reform Çalışmaları ve Denetime Etkileri

Türkiye kamu idaresi reformlarını özellikleri açısından temel anlamda üç döneme ayırmak mümkündür. Birinci dönem diğer ülkelerden davet edilen uzmanlar tarafından yazılan raporların esas alındığı 1923-1960 dönemidir. İkincisi, Türkiye'deki uzmanlarca hazırlanan raporların örnek alındığı 1960-2000 dönemidir. Son olarak da yeni kamu yönetimi yaklaşımı çerçevesinde gerçekleştirilen değişim ve reformları kapsayan 2000 sonrası dönemden söz edilebilir (Önen, 2017, s.60).

Çalışmamızda bu alt başlıklarda, yukarıda sözü edilen ve yabancı uzmanlar tarafından hazırlanan raporlar ile yerli uzmanlar ve akademisyenlerce hazırlanan raporlar dönemini kapsayacak şekilde, T.C.'nin kuruluşundan 20. yüzyılın sonuna kadar olan süreyi kapsayan 1923-2000 aralığındaki çalışmalar ele alınacaktır. Çalışmanın asıl konusunu teşkil eden 2000 sonrası dönem ise, sonraki bölümlerde ayrıntılı olarak inceleneceğinden, burada yer verilmemiştir. Hemen belirtmek gerekir ki aşağıda belirtilecek raporlar ve çalışmalar esas itibarıyla “kamu yönetiminin denetimi” ile doğrudan ilişkili değilse de, ülkemizin kamu yönetiminin ve denetiminin reforme edilmesinde ve kamu yönetiminin yeniden yapılanmasında ve geliştirilmesinde önemli adımlar olarak öne çıktığı yönünde literatürde yoğun bilgiler bulunmaktadır.

3.1. 1923-1960 Dönemi Çalışmaları (Yabancı Uzmanların Hazırladığı Raporlar) ve Denetime Etkileri

Daha çok 1930 yılı sonrasında uygulanması ve başka ülkelere davet edilen uzmanlar tarafından hazırlanmış olması, bu dönemde Türkiye'de kamu yönetimi alanında gerçekleştirilen reformların ayırt edici özellikleridir. Her rapor, kendisini hazırlayan uzmanın adıyla anılmaktadır. Dorr Raporu, Neumark Raporu, Barker Raporu ve Martin-Cush Raporu bu dönemde gerçekleştirilen raporlara misal olarak gösterilebilir. Bunlardan, denetim konusuna önemli bir yer vermesi, dönemin Türkiye kamu yönetimi sisteminin denetimi alanında düzenlemeler yapılması gerektiğini vurgulaması ve bununla ilgili öneriler sunması nedeniyle Neumark Raporu önem arz etmektedir.

Raporda, teftiş ve denetim sisteminden kaynaklanan sorunlar, örgütsel eksiklikler, kanunlarımızın elverişsiz olması, aşırı kırtasiyecilik zihniyetini doğurduğu formaliteler ve bundan kaynaklanan zorluklar, memurların sayısı ve nitelikleri ile ilgili sorunlar şeklinde ortak sorun alanları üzerinde durulmaktadır (Yayman, 2005,s.145).

İstanbul Üniversitesi'nde uzun yıllar profesörlük yapan Neumark, teftiş ve denetim ile ilgili sorunların nedenlerini şöyle sıralamaktadır (Karlı, 1963, ss.9-12):

1.Bütün denetim birimleri aynı etkinlik ve verimlilikte çalışmamaktadır. Bazı denetim birimlerinin faaliyetleri etkinlik ve verimlilikten uzaktır. Bunun nedeni ise;

- Yeterli sayıda denetim elemanının olmaması,
- Mevcut denetim elemanlarından gerektiği şekilde istifade edilememesi,
- Denetim faaliyetlerine ilişkin mevzuatın tek ve açık olmamasıdır.

2. Denetim elemanları tarafından verilen raporlara gerekli dikkat ve önem verilmemektedir; öyle ki rapor sonuçları dosyalarında kalmaktadır.

3. Denetim birimlerinin çalışmaları planlı ve koordineli olmadığından, denetimlerin bir taraftan iç içe girdiği ve tekrar ettiği, diğer taraftan denetimsiz kalan alanların bulunduğu görülmektedir.

Fritz Neumark, sıralanan bu eksikliklerin giderilmesi için şu önerileri sunmaktadır:

-Her yılın başında bütün teftiş birimlerinin yöneticileri toplanmalı, çalışma programları karşılaştırılmalı, görülen mükerrerlikler ve eksiklikler giderilmelidir.

-Özel olarak oluşturulacak bir komisyon tarafından tüm teftiş birimleri incelenip teftiş hizmetlerinde bir standart olması adına bir kanun projesini hazırlamalıdır.

-Ayrıca, merkez teşkilatlarının denetim dışında bırakılmaları büyük bir eksiklik (Güvercin ve Mil, 2015, ss.343-345). Bu çalışmasıyla Neumark, Türkiye kamu yönetimi denetimi ile ilgili çalışma yapıp çözüm önerileri sunan öncü akademisyenlerden biri olmuştur.

3.2. 1960-2000 Dönemi Çalışmaları ve Denetime Etkileri

1960-2000 dönemindeki planların nispeten başarılı bir şekilde hazırlanıp uygulanabilmesinde, bu dönemde kurulan Devlet Personel İdaresi ve Devlet Planlama Teşkilatı'nın önemli katkısı bulunmaktadır (Önen, 2017, s.61). Bu dönemde öncelikle Devlet Planlama Teşkilatı'nın önerisiyle Türkiye Orta Doğu Amme İdaresi tarafından

“İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor” hazırlanmıştır. Raporunda esas olarak, idari reform ve reorganizasyon hakkında gerçekçi bir görüşe sahip olunması ve reformun hangi alanları içereceği ve bunun nasıl olacağının saptanması gerektiği düşüncesi benimsenmiştir (TODAİE, 1965, ss.3-4). Kalkınma programları ile planlı kalkınmaya geçiş döneminin ilk geniş çaplı eseri olması nedeniyle bu rapor oldukça ehemmiyetli bir yere sahiptir (Işıkçı, 2017, s.173).

1962 yılında DPT ile TODAİE'nin müşterek çalışmasıyla “Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP)” adlı bir idari reform 1963 yılında yayınlanmıştır. Bu raporda merkez örgütü, taşra örgütü, yerel yönetimler ve KİT'ler olmak üzere dört alan araştırılmıştır (TODAİE, 1965: 20). Bu hususta yetkili kamu kurum ve kuruluşlarına kritik milyonlar verilmiştir. Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Raporu'nun “Teftiş ve Denetleme Hizmeti” başlıklı bölümde; 41.madde içerisinde teftiş ve denetleme hizmetlerinin problemlerine değinilirken, 42.maddede genel bir takım önerilerde bulunulmuş, 43.maddede ise amaçlara erişmek için sağlanması gereken koşullar sayılmıştır (Apan, 2012, s.17).

Denetimle ilgili olarak “Teftiş ve Denetleme” başlıklı bölümde aşağıdaki saptamalarda bulunulmuştur (Güvercin ve Mil, 2015, s.339):

- Merkezi hükümet kuruluşlarında teftiş ve denetleme hizmetleri, bakanlık ve daireler bünyesinde bir birim olarak yer aldığı, Başbakanlık ve ona bağlı bazı birimlerde teftiş birimi olmadığı,
- Teftiş hizmetinin örgütlendirilmesinde, tek ve ortak bir ölçü ve sistem bulunmamakta, yasa ile kurulan teftiş birimlerinden bazılarında tüzük ve yönetmeliklerin düzenlenmemiş olması bazı karışıklıklar doğurduğu,
- Kamuda görev yapan teftiş birimlerinin çoğunlukla hem iç hem de dış teftiş yapmaya yetkili olduğu.

Söz konusu raporda çağdaş bir denetim sisteminin kurulması için gerçekleştirilmesi gereken amaçlar adına bazı önerilerde bulunulmuştur (Sanal, 2002, s.236-237):

- Denetimler, politika belirlemede yönetimlere ışık tutması gerektiği, denetimin eğitim aracı olarak kullanılmalı, disiplin ve ceza soruşturmalara ikinci planda olmalı, denetim raporlarının sonuçlarına ve uygulanmalarına önem verilmelidir.
- Aynı birimler içerisinde denetime yetkili denetim elemanlarının çalışmaları düzenlenerek koordinasyon ve işbirliği sağlanmalı, tekerrür denetimler önlenmelidir.
- Müfettişlerin kalitesini yükseltmek adına seçimleri, eğitimleri ve özlük haklarında objektif standartlar konmalıdır.
- Denetim raporları standartları getirilmeli, raporlar merkezdeki yönetime ve personel eğitimine katkı yapmalıdır.
- Her kurum kendi denetim birimini kurmamalı, birimler bir sistem içerisinde kurulmalı, denetim hizmetlerini daha rasyonel manada yürütecek bir görev ve yetki paylaşımı yapılmalıdır.
- Ordu malları denetlenmeli, ordu mallarının kullanılmasında daha etkin bir denetim sağlanmalıdır.

1960-2000 döneminde yapılan en önemli çalışmalardan biri de 1988 yılında DPT'nın altıncı beş yıllık kalkınma planı çerçevesinde Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi'ne(TODAİE) hazırlattığı 'Kamu Yönetimi Araştırma Projesi' olarak da bilinen KAYA çalışmasıdır. Geniş çerçeveli olma bakımından KAYA projesi, MEHTAP çalışmasından sonra ikinci sırada yer almaktadır. TODAİE tarafından 1991'de yayımlanan projenin temel amaçları, merkezi idare ile mahalli idarenin daha etkin ve efektif bir yönetim seviyesine çıkarılması, idarenin modern çağa ayak uydurmasını sağlamak, kamu kurum ve kuruluşlarının yetersiz olan sistemlerini yeniden düzenlemek gibi gelişmelerdir (Sevinç, 2014, s.735). KAYA projesi çerçevesinde yapılan durum analizinde, kamu yönetimi alanında dış denetimin etkisiz olduğu, yerel yönetimlere dönük vesayet yetkisinin etkili bir biçimde işlemediği, kurumların denetim elemanları alımlarında ve özlük haklarında genel geçerliliğe sahip standartların bulunmadığı, kamudaki denetim sisteminin idareyi geliştirici ve kurum çalışanlarına rehberlik edici yönünün eksik olduğu gibi sonuçlara varılmış ve bunlara yönelik çözüm önerileri aşağıdaki şekilde sıralanmıştır:

- Denetim fonksiyonu birimlerin amaç, plan ve faaliyetleri doğrultusunda yapılmalıdır.

- Denetim elemanlarının denetledikleri kişilere rehberlikleri adına işgören yeterliliklerinin işbaşında geliştirilmesi için sistem oluşturulmalıdır.
- Denetim birimleri, elemanları ve işleyişleri güçlü bir yasal altyapı üzerine oturtulmalıdır. Denetim görevleri genel standartlar çerçevesinde yürütülmelidir. Denetim elemanları alanlarında uzmanlaşmalıdır.
- Denetimler teknik olarak geliştirilmelidir. İstatistiki metodlar kullanılarak denetimin verimliliği artırılmalıdır. Denetim sonuçları analiz edilerek yönetimi geliştirme adına kullanılmalıdır.
- Kurumlarda etkililik denetimlerine önem verilmeli ve kurumlardaki iç denetim birimleri etkililik denetimi yapabilmelidir.
- Mahallî idarelerde hesap denetimi için Sayıştay benzeri bir denetim organı oluşturulmalıdır.
- Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı'nın görev alanı Başbakanlık merkez teşkilatı ve bağlı kuruluşları ile sınırlandırılmalı ve DDK'nun bir kamu denetçisi olarak işlev yapması için düzenlemeler yapılmalıdır.
- Özel hukuk tüzel kişiliklerine yönelik dış denetimlerin yapı ve metodları geliştirilmelidir.
- Denetim rapor sistemleri amaca uygun hale getirilmelidir. Denetim raporları anlaşılabilir hale getirilmelidir. Denetim raporlarının sonuçlarının izlenmesini adına bir sistem oluşturulmalıdır (Güvercin ve Mîl, 2015, s.339).

KAYA projesinde TODAİE, “Devlet Denetleme Kurumu'nun ombudsman gibi çalışması için yasal düzenlemeler yapılmalıdır” önerisi getirilmiştir (Usta, 2014, s.61). Fakat bu çalışmanın da sabık emsalleri gibi, tam anlamıyla başarıya ulaştığını söylemek güçtür.

İKİNCİ BÖLÜM

21. YÜZYILDA TÜRKİYE'DE

KAMU YÖNETİMİNİN DENETİMİ İLE İLGİLİ REFORM ÇALIŞMALARI

1900'lü yılların idari açıdan büyük öneme sahip olmasını sağlayan özelliklerinden biri, değişik idari yaklaşımların uygulanmasına tanık olması ve bunların idareye olan bakış açısını önemli ölçüde etkilemesidir. 20.yüzyıl boyunca özel teşebbüslerde görülen değişim ve gelişimler, kamu yönetimi alanını da değişime zorlayarak etkilemiştir. 21.yüzyıl yönetim anlayışı, bir önceki asırda gerçekleşen değişim, düzenleme ve reform çalışmalarının üzerine, çağın gereklilikleri çerçevesinde yenilerini ekleyerek ve daha köklü, daha yenilikçi reform çalışmaları yürüterek yönetimin diğer birçok alan gibi, hızlı değişime ayak uydurmasını sağlamaya yönelik çalışmalardan oluşmaktadır.

Çalışmamızın bu bölümünde, Türkiye'de denetim fonksiyonu ile ilişkisi göz önünde tutularak, 21.yüzyılda kamu yönetiminin denetiminde öne çıkan ve bu alanda gerçekleştirilen önemli reformlar üzerinde durulacaktır. Bu çerçevede, çıkarılan yeni kanunlar, yapılan anayasa değişiklikleri, insan hakları alanında kaydedilen gelişmeler, kamu personel rejimi ile ilgili reformlar gibi konular incelenecektir.

1980'li yılların sonlarına doğru, yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı, konvansiyonel kamu idaresinin yerini almaya başlamıştır(Kurt ve Uğurlu, 2007: 104). Bu devinim, idari algıyla ilgili sıradan yenilenme hareketi değil, halk-yönetim ilişkisinde ve sosyal alanda devletin konumunu belirleme özelliği olan bir değişim şeklinde kabul edilmiştir. Yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı ile kamu yönetimi alanında daha önce görülmeyen bir paradigma meydana gelmiştir. Bu yaklaşım, kamu hizmetlerinin sunumunda yerelleşme, verimlilik, etkinlik ve şeffaflık gibi bir dizi ilkeye vurgu yapmıştır. Bunun neticesinde, küresel çapta, mahallî idarelerde kamu hizmetlerinin bir kısmını özel sektör ve kâr amacı gütmeyen kuruluşlara devretme yönünde bir eğilim gözlemlenmiştir (Kurun, 2017, s.85).

Bu süreçte devlet yurttaşlara ait, rekabet taraftarı, hedeflere kilitlenmiş, sonuç odaklı, vatandaşlara önem veren, girişime açık, uzun vadeli planlar yapıp bunlar için stratejiler geliştiren, merkeziyetçilikten uzak ve piyasa bazlı bir yapıya kavuşturulmaya çalışılmıştır. Kamu idaresindeki bu değişikliklerin nedenleri olarak, refah devleti döneminde yetki alanı ve gücü artan devletin iktisadi ve politik problemlere sebep olması, etkisini bir süre oldukça şiddetli bir şekilde hissettiren stagflasyonun oluşturduğu kriz ortamı, bürokrasiye karşı eleştirel düşüncelerin artması, teknolojinin hızla gelişmesi ile globalleşme ve enternasyonel rekabete katılma uğraşları sayılabilir. Yeni kamu işletmeciliği anlayışını ortaya çıkaran faktörler, politik, iktisadi ve toplumsal faktörler olarak üç ayrı başlığa ayrılmaktadır. Politik faktörler, yeni sağ fikri çevresinde formüle olan, kamu alanında sunulan hizmetlerin metotlarından özelleştirme faaliyetlerine değin, oldukça fazla ve geniş kapsamlı alanlarda değişime gidilmesini öngören ve devlete biçilen rolün tartışılmasına yol açan gelişmelerdir. İktisadi faktörler, dış ticaret hacminin artması, iktisadi resesyonlar, refah devleti sürecinde içeriği ve mali yükü artan kamu hizmetleri, bütçede açıkların meydana gelmesi ve özel teşebbüslerde uygulanan teknik ve metotlardır. Toplumsal faktörlere bakıldığında ise nüfus artışı ve nüfusun niteliğinde değişiklik ortaya çıkması neticesinde karşılaşılan problemler, çağdaş uygarlık düzeninin altında da olsa insan hakları, eğitim, demokrasi alanlarında kaydedilen ilerlemeler ile halkın beklentilerinde artış oluşması ve hakk arama bilincinin oturması sonucunda idarenin bunlara cevap verememesi ve dolayısıyla kamu kurumlarına olan güvenin azalması vb. faktörler ile karşılaşılmaktadır (Kurt ve Uğurlu, 2007, ss.83-84).

Küresel çaptaki bu hareketliliğin etkileri, 1980'lerde Türkiye'de de görülmüş ve bu yeni anlayışa uygun olarak reformlar başlatılmıştır. Bu yeniliklerin, Özal hükümetleri döneminde belirli bir hız kazandığı da söylenebilir. Türkiye kamu idaresinde bu dönemde izlenen neoliberal politikalar neticesinde, iktisadi anlamda devlette küçülmeye gidilmesi gayesiyle çeşitli düzenlemeler yapılmıştır. İdari açıdan kaydedilen en geniş çerçeveli ve önemli reform ve değişiklikler ise, 2000 sonrası dönemde karşımıza çıkmaktadır (Tekin. 2017, s.199)

17.12.2004 tarihli Brüksel Zirvesi'nde Türkiye-AB ilişkilerinde dönüm noktası mahiyetinde yaşanan bir gelişme olarak, Türkiye'nin gerekli politik koşulları sağladığı ifade edilerek, müzakerelere 03.10.2005'te başlanması karara bağlanmıştır. Yıllardır süren siyasi çabaların bir neticesi olan bu gelişme, tabiatıyla Türkiye'de Avrupa Birliği'ne giriş yolunda uyum sürecinde hızlanmaya neden olmuştur (Sayın, 2016, ss.47-48). Diğer bir anlatım ile Türkiye'de kamu yönetiminin denetimi alanında da, Avrupa ve sonra küresel standartlara ulaşma bağlamında yapılan çalışmalara ivme kazandırmıştır. Aşağıda, 21. yüzyılda Türkiye'de kamu yönetiminin denetimi ile ilgili yapılan ve reform niteliği de olduğu ifade edilebilecek özelliklere sahip bazı önemli çalışmalara yer verilmiştir.

1.Yargı Kurumları İle İlgili Önemli Reform Çalışmaları

Türkiye'de yargının işleyişi ve örgütlenmesi konuları başta olmak üzere yargı reform denilebilecek önemli değişiklikler, tabi ki kamu yönetiminin denetiminde reform anlamında yargıda kurumsal uygulamalara önemli katkılar sunmuştur. Aşağıda bu değişiklik ve yeniliklerden önde gelen bazı gelişmeler incelenmiştir.

1.1.Anayasa Mahkemesi'ne Bireysel Başvuru Hakkı Verilmesi

Anayasa mahkemesine bireysel başvuru, gerek amaç, gerek usul bakımından çalışmamamızın temel konusunu oluşturan KDK ile aynı yıllarda kurulup, uygulanır olduğu ve başvuru usulü açısından daha kolaylaştırıcı prosedürü bulunduğu gibi benzerlikler gösterdiğinden dolayı, diğer reform çalışmalarından daha detaylı incelenecektir. Konu temel hak ve özgürlükleri korumak ve bu korumanın uygulamasını denetlemek olunca, değinilmesi gereken en önemli hususlardan birisi de, bu hak ve özgürlükleri korumak gayesi ile ortaya çıkarılmış bir iç hukuk yolu olan Anayasa Mahkemesine bireysel başvuru hakkı ya da diğer adıyla Anayasa şikayetidir. Çoğu batı ülkelerinde uzun zamandan beri etkin bir şekilde kullanılan bu yol, ülkemizde 12.09.2010'da gerçekleştirilen referandum sonucunda ülkemiz hukuk sistemine dahil edilmiştir. Anayasa Mahkemesi'nin revize edilmesiyle ilgili 2004'de hazırlanıp sunulan bir taslakta, bireysel başvuru hakkının tanınması önerisinin yer alması ile bu konu daha

çok ciddiye alınır olmuştur. Böylece bireylerin temel haklarını korumak amacıyla bireysel başvuru yoluyla ilgili hızlı adımlar atılmış ve bu hak da tanınmıştır (Aydın, 2011 ss. 122-160). Anayasa Mahkemesi'ne bireysel başvuru hakkının getirilmesinin bir amacı da ülkemizde özellikle 1990'lı yıllardan bu yana sürdürülmekte olan Avrupa Birliği'ne uyum sürecine katkı sağlamaktır. Bu çerçevede yapılan bazı anayasal değişiklikler yapılması, temel hak ve özgürlüklerin korunması anlamında, Türkiye'ye bu hususlarda önemli ilerlemeler getirmiştir. Böylece, diğer yüksek mahkemeler olan Danıştay ve Yargıtay'ın, bu gelişmeyle, kararlarının Anayasa Mahkemesi tarafından denetime tabi tutulacağı ve yeri geldiğinde bozulacağı, Anayasa Mahkemesi'nin kendileri üzerinde, daha yüksek bir temyiz merciine dönüşeceği endişeleriyle yoğun muhalefet olmuşsa da, Anayasa Mahkemesi'ne bireysel başvuru hakkı hukuk sistemimizde yerini almıştır (Uzun, 2012, ss.2-7).

1.1.1.Bireysel başvuru şartları

Genel anlamda hak sahibi olma ehliyetine sahip herkes, bütün gerçek ve tüzel kişiler Anayasa Mahkemesine bireysel başvuruda bulunabilir. Yalnızca vatandaşlar değil, yabancılar ve vatansızlar da bireysel başvuru hakkından yararlanabilir. Özel hukuk tüzel kişilikleri de faaliyet gösterdikleri alana göre sahip oldukları haklar çerçevesinde bireysel başvuruda bulunabilir. Kamu gücünü kullanan taraf olmaları hasebiyle, kamu kurum ve kuruluşları bireysel başvuru hakkından yararlanamaz. Ancak üniversiteler, enstitüler, sanat ve meslek yüksekokulları, radyo, televizyon gibi devletten kısmen bağımsız olan kuruluşların kamu gücünü kullanmadıkları sahalarda bu haktan yararlanabilmektedir (Aydın, 2011, ss.136-140).

6216 sayılı Kanun'un 46. maddesi başvuruyla ilgili olarak;

“(1) Bireysel başvuru ancak ihlale yol açtığı ileri sürülen işlem, eylem ya da ihmali nedeniyle güncel ve kişisel bir hakkı doğrudan etkilenenler tarafından yapılabilir.

(2) Kamu tüzel kişileri bireysel başvuru yapamaz. Özel hukuk tüzel kişileri sadece tüzel kişiliğe ait haklarının ihlal edildiği gerekçesiyle bireysel başvuruda bulunabilir.

(3) Yalnızca Türk vatandaşlarına tanınan haklarla ilgili olarak yabancılar bireysel başvuru yapamaz.” ifadelerini kullanmaktadır (Anayasa Mahkemesi'nin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun, 2011, md. 46).

Medeni hakları kullanma yeteneğini haiz tüm gerçek ve tüzel kişiler dava ehliyetine sahiptir. Kişinin bir hak bakımından dava açma ehliyetine sahip olması için koşul, o hakkı tek başına kullanabilmesidir (Aydın, 2011, s.122).

Yalnızca kamu gücüne dayanılarak yapılan işlemler ve yerine getirilen eylemlerden dolayı bireysel başvuru yapılabilir. Kamu gücü temel olarak yasama, yürütme ve yargı erklerinin yaptığı işlem ve eylemlerdir. 6216 sayılı Kanun'un 45. maddesinin (3) numaralı fıkrasında yasama işlemleri ile düzenleyici idari işlemler aleyhine doğrudan bireysel başvuru yapılamayacağı gibi Anayasa Mahkemesi kararları ile Anayasanın yargı denetimi dışında bıraktığı işlemlerin de bireysel başvurunun konusu olamayacağı ifade edilmiştir (Anayasa Mahkemesi'nin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun, 2011, md. 45).

Anayasa Mahkemesi'ne bireysel başvuru yapma hakkına sahip olmak için kişinin şahsi müracaata konu olacak, kamu gücüne dayanılarak yapılan işlem ya da eylem sebebiyle şahsen ve direkt olarak etkilenmesi ve etkilenen hakkın temel bir hak olması gerekir. Kişisellik koşulunun gereği olarak ihlal edilen hakkın gerçek ya da tüzel kişinin kendisine ait olması gerekmektedir. Bu yüzden başkasına ait bir hak ihlalinden dolayı Anayasa Mahkemesi'ne bireysel başvuru yapılamaz. Doğrudan alakalı olma koşulu, ihlal edilen hakkın, başvuruya konu edilen işlem veya eylemle bağlantılı olmasını ifade eder. Güncellik şartı ise hakkın ihlaline neden olan yasa, işlem ya da eylemin müracaatın gerçekleştirildiği anda var olmasını ifade etmektedir. Bu nedenle, hiçbir zaman uygulanmamış veya uygulanma olasılığı bulunmayan işlem ve eylemler başvurunun konusu olamaz (Atasoy, 2013, s.9).

Anayasa Mahkemesi'ne bireysel başvuru yapılmadan önce işlem ile ilgili yasal yollara müracaat edilmesi gerekir. Bu müracaatın, işlemin özelliğine göre idareye, ilgili kurum ya da kuruluşa veya mahkemeye yapılmış olması gerekmektedir. Kasti olarak veya kendisinin hatası sebebiyle kanun yollarını tüketmeden Anayasa Mahkemesi'ne bireysel başvuruda bulunan kişinin başvurusu reddedilir. Ancak şu haller, kanun yollarının tüketilmiş olması şartının istisnalarıdır;

-Yasal yollara başvurmadan bir netice alınması söz konusu değilse, kişinin kanun yollarını tüketmesi beklenmez. Başvuruya konu olacak somut olayda, yüksek yargı organları tarafından yerleşmiş bir içtihadı dayanarak verilen ve yakın zamanda tekrarlanan bir karardan farklı bir karar verilmesini gerektirecek bir neden bulunmuyorsa, hakkı ihlal edilen kişiden kanun yollarını tüketmesi beklenemez.

-Başvuru konusu normun anayasa ilgili esaslı uyuşmazlıklar çıkarması ve mahkeme kararının söz tüketmesi beklenmez.

-Başvuruya bahis olan işlemin hemen icraya başlanması sebebiyle ağır ve telafisi mümkün olmayacak bir zarara sebebiyet verecek olması ve Anayasa Mahkemesi tarafından bireysel başvuruya verilecek cevabın bu zararı engelleyecek olması hâlinde kanun yollarının tüketilmesi beklenmez (Uzun, 2012, s.15).

Usul hukukunun ilkelerinden biri olarak kabul edilen hukuki yarar şartı ilkesi çerçevesinde, Anayasa Mahkemesine bireysel başvuruda bulunabilmek için, başvuru sahibinin bu hakka sahip olmasının yanı sıra, dava açmakta hukuki bir yararının da bulunması gerekmektedir. Aksi takdirde başvuru şartları sağlanmamış olacaktır. Anayasa mahkemesine başvurmadan, hak ihlalini gidermenin hukuki bir yolu mevcutsa, hukuki yararın bulunmadığı kabul edilir.

Anayasa Mahkemesi'ne bireysel başvuru ikincil bir yargı yoludur. Bu ilkeye göre temel hakkı ihlal edilen kişi bu iddiasını mümkün olduğunca idari merciler ve yargı organlarında dile getirerek çözüme kavuşturmaya çalışmalıdır. Kanun yollarının tüketilmesi ilkesi ile çok benzerlik gösteren bireysel başvurunun ikincilliği ilkesi ince bir çizgiyle bu ilkedan ayrılmaktadır. İkincilik ilkesi, hak ihlaline idrak arasındaki görev ve yetki farkının belirginleşmesini sağlayacaktır. Kanun yollarının tüketilmesi ilkesine

gösterilen istisnalar bireysel başvurunun ikicilliği ilkesi için de geçerlidir (6216 sayılı Kanun, 2011, md.45).

Anayasa mahkemesine bireysel başvuru yazılı bir dilekçeyle yapılır ve ihlal ile ilgili gerekçeler ile ispat araçları yazılı olarak belirtilmelidir. İlgili kanunun 47.maddesinin üçüncü fıkrası, başvuru dilekçesinde bulunması gerekenleri, başvuru yapanın ve varsa temsilcisinin kimlik ve ikametgah bilgileri, ihlal edilen hak ve özgürlüğün ve ispat edilen anayasa hükümleri, hak ihlalinin gerekçeleri, kanun yollarının tüketildiğine dair bilgi ve belgeler olarak sıralamaktadır. Bireysel başvurunun yapılması belli bir zaman şartına bağlanmıştır. Herhangi bir idari eylem veya işlem ya da yargı kararıyla ilgili yapılacak şikayetlerde süre, kanun yollarının tüketildiği tarihten itibaren, kanuna karşı yapılacak müracaatlarda kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren işlemeye başlar. Anayasa mahkemesine bireysel başvurunun zaman sınırına tabi tutulması, bu yargı yolunun olağanüstü bir yol olduğunun bir göstergesi ve sonucudur. Böylece hukuk güvenliği ve yargısal kararların kesinliği prensipleri korunmuş olmaktadır. Başvuru süresi yukarıda belirtilen tarihlerden itibaren otuz gündür. Gecikme için haklı ve geçerli bir nedene sahip olanlar bu mazeretin ortadan kalkmasından itibaren on beş gün içerisinde mazeretlerine dair belgelerle birlikte müracaatta bulunabilir. Bu durumda, öncelikle mazeretle ilgili belgeler incelenerek gösterilen mazeretin kabul edilip edilmeyeğine karar verilir. Yapılacak gereksiz müracaatlarla bireysel başvurunun ciddiyetinin bozulması ve fonksiyonunu kaybetmesi endişesiyle, bu yargı yolunun objektif hukuk düzenini korumak amacıyla bir vasıta olduğu gerekçesiyle yapılan eleştirilere rağmen, anayasa mahkemesine yapılacak bireysel başvurular için harç alınabilmektedir(6216 sayılı Kanun, 2011, md.47). Anayasa mahkemesi tarafından bireysel başvurulara karşı verilen kararlar kesindir. Bu nedendir ki bir kişinin daha önce yaptığı başvurunun içeriğiyle yeni bir başvuru yapması halinde müracaatı reddedilecektir (Uzun, 2012, s.18).

1.1.2.Bireysel başvuruların incelenmesi

Gereken tüm şartları haiz müracaatlar, ön inceleme, kabul edilebilirlik ve esas incelemesinden geçerek karar safhasında neticelendirilir. İlgili kanuna göre başvuruların incelenme usulü ana hatlarıyla şu şekilde ilerler:

Başvuru, 6217 sayılı kanunun belirttiği şartlar çerçevesinde yazılan bir dilekçe ile gerçekleştirilir. Bu aşama müracaat evraklarının eksik ve hatalarının kontrol edilip tamamlanması ve kabul edilebilirlik şartlarının ön kontrolünün yapılması açısından önem arz etmektedir. İlgili kanunun 47.maddesinin 6. fıkrası başvuru evraklarında bir eksikliğin tespit edilmesi durumunda mahkemece başvuru sahibi ya da varsa vekiline eksiklerin tamamlanması için en fazla on beş gün olmak üzere ek bir süre verileceğini, geçerli bir mazeret sunmaksızın bu süre içerisinde eksikleri gidermeyen başvuru sahibinin müracaatının reddedileceğini ifade eder (6216 sayılı Kanun, md.47/6).

Müracaatların kabul edilebilirlik koşulları bakımından inceleme usulü ilgili kanunun 48. maddesinin 1.fıkrasında belirtilmiştir. Bu madde, müracaatın kabul edilebilirlik şartlarını taşıdığına karar verilebilmesi için md 45 ve 47'de belirtilen koşulları taşıması gerektiğini belirtir. Mahkeme, anayasal anlamda önem taşımayan ve başvuru sahibi bakımından mühim bir zarar teşkil etmeyen müracaatlar ile alenen bir dayanağı bulunmayan müracaatların kabul edilebilir olmadığına karar verme takdirine sahiptir. Kabul edilebilirlik incelemesini komisyonlar yapar. Oy birliğiyle kabul edilebilir olmadığına karar verilen müracaatlar hakkında kabul edilemezlik kararı verilir. Bu karar kesindir ve ilgili tarafa beyan edilir. Oy birliğinin sağlanamadığı dosyalar bölüme nakledilir (6216 sayılı Kanun, m. 48).

Bu aşamada kamu gücü kullanılarak başvuru konusu hakka bir müdahale olup olmadığı, müdahale varsa bunun anayasal sınırlar içerisinde olup olmadığı kontrol edilir. Esas hakkındaki incelemede bireyin ihlal edilen temel hakkının muhafaza edilmesi açısından denetim yapılırken (subjektif işlev), aynı zamanda iddianın bir önemi olup olmadığı (objektif işlev) da araştırılır. Bunun neticesinde, başvurunun içeriğine göre, kabulüne ya

da reddine karar verilir. İlgili kanunun 49. maddesine göre kabul edilebilirlik aşamasını geçen başvurular, bölümler tarafından esas incelemesine tabi tutulur. Kabul edilebilir görülen müracaatların bir nüshası, Adalet Bakanlığı'na iletilir. Bakanlık gerekli görürse başvuru ile ilgili görüşünü belirten bir yazıyı mahkemeye gönderir. Bölüm ve komisyonlar başvuruyu ilgili araştırma yaparken gerekli bilgi ve belgeleri ilgililerden talep eder. Her ne kadar mahkeme incelemeyi dosya üzerinde yapsa da gerekli gördüğü takdirde duruşma da yapabilir. Esas inceleme esnasında, müracaat sahibinin haklarının muhafaza edilmesi amacıyla bölümler tarafından zorunlu görülen tedbirlere re'sen ya da müracaat sahibinin başvurusuyla karar verebilir. Şayet tedbir kararı verilirse esas hakkındaki karar azami 6 ay içerisinde verilmelidir. Verilmediği takdirde, bölümler tarafından verilen tedbir kararı kendiliğinden kalkar (6216 sayılı Kanun, m. 49).

1.1.3.Karar

Tüm aşamaları geçip esas incelemeye de tabi tutulan müracaatlar bu inceleme neticesinde karara bağlanır. Mahkeme, müracaatın yerinde olup olmadığına, bir başka deyişle iddia edildiği gibi bir hak ihlalinin olup olmadığına karar verir ve bu kararı ilgili taraflara beyan eder. Anayasa Mahkemesi kararlarına karşı yargı yolu kapalıdır (Atasoy, 2012, s.9). Çünkü hem ombudsmana hem de Anayasa Mahkemesi'ne bireysel başvuru hakkı, vatandaşların sorunlarının çözülmesi için getirilen yeniliklerdir. Her ikisi de uluslararası platformda çok gelişmiş ve önemsenmiştir. Ülkemizde vatandaşlar her iki yola başvuru yapmakta da yeterince bilgi sahibi değildir. Farkındalığın artırılması için, bu yeni denetim yollarına başvurulara ilişkin bilgilendirme ve tanıtım faaliyetlerinin artırılması gereği vardır.

1.2.Askerî Yargıtay ve Askerî Yüksek İdare Mahkemesi'nin Kaldırılması

Yargıdaki çift başlılığı gidermek ve farklı içtihatların oluşmasını engellemek amacıyla askerî yargının kaldırılması konusu daha önce de gündeme gelen konulardan biriydi. 16.04.2017'de yapılan referandum sonucunda Askerî Yüksek İdare Mahkemesi ve Askerî Yargıtay kaldırılmıştır (Bengin, 2017, s.1). TBMM Genel Kurulu'nda kabul edilen Anayasa Değişiklik Kanunu uyarınca, Anayasada;

'Disiplin mahkemeleri dışında askerî mahkemeler kurulamaz. Ancak savaş halinde, asker kişilerin görevleriyle ilgili olarak işledikleri suçlara ait davalara bakmakla görevli askerî mahkemeler kurulabilir'(T.C.Anayasası, md.142). ifadesine yer verilmiştir. Böylece siviller için ayrı, askerler için ayrı mahkemeler ve yargılama usulleri öngören çift başlı yargı sistemi sonlandırılmıştır.

1.3.Devlet Güvenlik Mahkemelerinin Kaldırılması

Devlet Güvenlik Mahkemeleri, Türk hukuk sistemine ilk kez 1961 Anayasası'na, 1973 yılında eklenen bir maddeyle girmiş, 1982 Anayasası'nda yeniden getirilmiştir. Bir dönem "cumhuriyeti ve devletin iç ya da dış güvenliğini ilgilendiren" davalara bakmış ancak daha sonra kaldırılmış olan mahkemelerdir. Yapılan değişiklikle bu türden davalar, belirli ağır ceza mahkemelerinin görev alanına girmiştir. DGM'lerinin işleyişi, görev ve yetkileri ve yargılama usulleri ile ilgili diğer hükümler, kanunda gösterilir. 2004 yılında konuyla ilgili Anayasa değişikliği teklifinin TBMM tarafından kabul edilmesiyle, DGM kaldırılmıştır. Önceden bu mahkemelerin görev alanına giren davalar, belirli ağır ceza mahkemelerinin görev alanına alınmıştır. (<https://www.haberturk.com/haber/haber/950130-devlet-guvenlik-mahkemelerinin-kaldirilmesi>)

Lakin T.C. Anayasasınının 143.maddesine DGM'nin 07.05.2004 tarihinde 5170/9 md. ile mülga edildiği belirtilmiştir. (T.C.Anayasası, md. 143)

1.4.UYAP I ve UYAP II Projelerinin Uygulanması ve Önemi

Ulusal Yargı Ağı Bilişim Sistemi'nin baş harflerinden adını alan UYAP, Adalet Bakanlığı merkez birimleri ve yargı birimlerinin faaliyetlerini hızlandırmada yardımcı olan, ilgili bilgi ve belgelerin güvenli bir şekilde arşivlenmesini sağlayan ve kurumu fiziksel dünyadan sanal ortama geçiren bilgi sistemidir. 2001 yılından beri uygulamada olan sistem hem yargı çalışanlarına hem de yurttaşlara büyük kolaylıklar sağlamaktadır. Özellikle Türkiye gibi yargı erki yavaş işleyen bir ülke için bu sistem hızlandırma anlamında kritik öneme sahiptir. Sistemin sağladığı bazı katkılar aşağıda sıralanmıştır:

-UYAP'ı kullanan yargı ve bakanlık kurumları çalışmalarını online ortamda gerçekleştirebilmektedir.

-Bu sistemi kullanan kurumlar, dokümanlarını belli bir depolama alanında tutabilmekte, dolayısıyla bu dokümanların daha güvenilir ve tutarlı olması sağlanabilmektedir.

-Bu sisteme verilerin bir defa girilmesi yeterli olmakta, girilen verilerin tekrar girilmesine ihtiyaç kalmamakta ve belgeler tek bir yerde tutulduğundan dolayı bu belgelere ihtiyaç duyan yargı çalışanları kolayca erişim sağlayabilmektedir.

-Fiziksel ortamdan farklı olarak kurumlar ve kişiler arası yazışmalar bu sistem sayesinde online olarak hızlı bir şekilde yapılabilmektedir.

Bu tür katkılarla Ulusal Yargı Ağı Bilişim Sistemi, Türkiye yargı sistemine 21. yüzyıl gereklerine uygun, modern bir boyut getirmiştir (<http://www.uyap.gov.tr/Genel-Bilgi>).

2.Yürütme Kurumları İle İlgili Önemli Reform Çalışmaları ve Denetime Etkileri

21. yüzyılda Türkiye'de çağdaş standartlara ulaşmak ve tüm alanlarda olduğu gibi kamu yönetimi alanında da devam eden hızlı değişim trendine ayak uydurmak amacıyla, yürütme alanında gerek yasal, gerekse kurumsal anlamda yapılan değişiklik ve yeniliklerde de, kayda değer bir hızlanma gözlemlenmiştir. Aşağıda önemli bazı yasal ve kurumsal yeniliklere yer verilmiştir.

2.1.Genel Olarak

Bu başlık altında Türkiye'de 21. yüzyılda, kamu yönetiminin denetimi ile de ilgili bulunan bazı yasal yenilikler ele alınacaktır.

2.1.1. 5018 Sayılı kamu mali yönetimi ve kontrol kanunu

Türkiye'nin 1980 ve 1990 sonrası dönemindeki milli konjonktürün etkileri ile global ekonomilerdeki ilerleme ve değişimler, Türkiye'nin yeni ve çağdaş beklentilere cevap veren mali yapısal reforma olan ihtiyacını artırmıştır. Bu ihtiyacı gidermeye yönelik olarak yapılan çalışmalardan biri 5018 sayılı KMYKK ile mali denetim alanında yapılan düzenlemelerdir. KMYKK bütçe çeşitleri ile içeriğinde değişiklik yapmış, harcama yapma süreci ile bu süreçte yetki-sorumluluk balansını kurmuş, hesap verebilirlik açısından gelişmiş bir mali sistem kurulmasına ön ayak olmuştur.

Bu değişim ihtiyacına paralel olarak 1980'li yıllardan sonra devletin iktisadi teşebbüslerinin azaltılması, kamu harcamalarının ve hacim olarak devletin küçültülmesi eğilimi, özelleştirmeler, buhranlar, siyasi istikrarsızlık, gelişmiş ekonomilerdeki değişim yanlısı devinimler, devletin sahip olduğu mal ve hizmetleri verimli kullanması, hizmetlerin verimli ve efektif bir biçimde verilmesi gibi hususlar, kamu alanında değişim ve reform beklentilerini arttırmıştır. Türkiye'de kamu sektöründe kalite reformlarına ihtiyaç duyulmasına neden olan etkenler, 1980'li yıllardan sonra yapılan lüzumsuz ve verimsiz yatırımlar, iktidarın içerisinde olduğu ekonomik kaos ortamı, halkın memnuniyetsiz olması ve bu durumu yansıtmaması olarak sıralanabilir. Sayılan bu etkenler kamu alanının, özellikle yönetimin mali açıdan önemli değişikliklere uğramasını sağlamıştır. Bunlarla beraber, bütçe ve kalkınma planlarının örtüşmemesi, tüm mali kalemlerin bütçede görülememesi, ihtiyaçlara cevap verme hususunda yetersiz kalması, bütçe ile ilgili problemler, bütçelerin yıllık olarak hazırlanması sonucu bir uzun vadeli yatırımların zarar görmesi, sorumluluk ile yetki arasında paralellik olmaması temel aksaklıklar arasındadır (Leblebici vd. 2001, s.30).

Bu gelişim ve değişimlere paralel olarak, kamuda küresel standartlara ve AB kriterlerine intibak eden bir mali yönetim meydana getirmek gayesiyle ulusal program-politika belgesi kapsamında hazırlanan 5018 sayılı KMYKK, 10.12.2003'de TBMM tarafından kabul edilerek yürürlüğe konmuştur. Kanunun tamamının yürürlüğe sokulması 2006 yılını bulmuştur. KMYKK, halihazırda bulunan sistemi değiştirerek AB ve global standartları yakalamak üzere yapılacak faaliyetleri öngörmüştür. Bunun yanısıra bütçenin daha etkin bir şekilde hazırlanıp uygulanması, bütçenin kapsamında genişlemeye gidilmesi, maliyede şeffaflığın temin edilmesi, hesap verebilirlik anlamında gelişmiş bir yönetim oluşturulması, kullanışlı bir iç kontrol sistemi kurmak suretiyle modern ve güncel gelişmeleri yakalayabilen bir mali sistemin oluşturulması ile etkin bir iç denetimin gerçekleştirilmesini sağlamak KMYKK'nin hedefleri arasındadır (Akdeniz, 2010, s. 463-475).

İç denetim kavramı ve yapısı kamu kurum ve kuruluşlarının gündemine yasal olarak 10.12.2003 tarihli 5018 sayılı Kanun'un ilgili hükümleri ile getirilmiş olup, iç denetim faaliyeti, bu kanun ile ön görülen yeni mali yönetim ve kontrol sisteminin temel unsurunu oluşturmaktadır(Bircan, 2014, s.8). Kanununun 63. maddesi iç denetimi "Kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyeti" şeklinde tanımlayıp bu faaliyetlerin, idarelerin yönetim ve kontrol yapıları ile malî işlemlerinin risk yönetimi, yönetim ve kontrol süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek yönünde sistematik, sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla ve genel kabul görmüş standartlara uygun olarak gerçekleştirileceğini ifade etmektedir (KMYKK,md.63).

Kanun, iç denetimi gerçekleştirecek olan iç denetçilerin görevlerini;

-Nesnel risk analizlerine dayanarak kamu idarelerinin yönetim ve kontrol yapılarını değerlendirmek.

-Kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılması bakımından incelemeler yapmak ve önerilerde bulunmak.

-Harcama sonrasında yasal uygunluk denetimi yapmak.

-İdarenin harcamalarının, malî işlemlere ilişkin karar ve tasarruflarının, amaç ve politikalara, kalkınma planına, programlara, stratejik planlara ve performans programlarına uygunluğunu denetlemek ve değerlendirmek.

-Malî yönetim ve kontrol süreçlerinin sistem denetimini yapmak ve bu konularda önerilerde bulunmak.

-Denetim sonuçları çerçevesinde iyileştirmelere yönelik önerilerde bulunmak.

-Denetim sırasında veya denetim sonuçlarına göre soruşturma açılmasını gerektirecek bir duruma rastlandığında, ilgili idarenin en üst amirine bildirmek biçiminde sıralamaktadır (KMYKK, md.64).

KMYKK, Türkiye bütçeleme sisteminde önemli değişiklikler yaparak, çağdaş kamu yönetimi uygulamalarının başarısına da katkıda bulunmuştur. KMYKK, öncelikle bütçe çeşitleriyle ilgili tanımlarda köklü değişiklikler ve bütçeleme kapsamında genişleme

gerçekleştirmiştir. Bu kanun ile bütçenin kapsamının darlığından kaynaklanan problemleri gidermek amaçlanmıştır. 'Bütçe Türleri ve Kapsamı' başlıklı 12.madde bu hususu ifade etmektedir. Kanunun diğer bir hedefi bütçe ilkelerinin modern prensiplere uygunluğunu sağlamaktır. Bu bağlamda idarede daha hızlı bir harcama süreci oluşturmak, disiplin, hesap verebilirlik ve şeffaflık anlamında daha modern bir mekanizma oluşturulmak istenmiştir.

5018 sayılı Kanun ile kamu denetimi alanında gerçekleştirilen en önemli yeniliklerden birisi de, fonksiyonel bağımsızlığa sahip ve kendifaliyetlerinin de hesabını veren, danışmanlık ve rehberlik yönü de olan bir denetim sisteminin getirilmesidir. Bu sistemle birlikte uluslararası denetim standartları ve etik kuralları olan ve mevcut geleneksel denetim ve teftiş sistemini esaslı bir şekilde değiştiren yeni bir denetim anlayışı Türk kamu yönetimi sistemine girmiştir (Koçak, 2010, s.120). Hesap verebilirliği sağlayan araçlardan biri olan iç denetim, iç kontrol sistemini sürekli ve objektif olarak takip ederek yeterli ve etkin bir şekilde işleyip işlemediği, varlıkların korunması ve kaynakların gereği gibi kullanılıp kullanılmadığı hususlarında değerlendirmeler ve önerilerde bulunarak eksikliklerin zamanında ortaya çıkarılmasını sağlar. Bu bağlamda KMYKK, iç denetim sisteminin altyapısını oluşturarak kamu alanındaki denetim olgusuna önemli katkılar sağlamıştır (Bircan, 2014, s.36).

2.1.2. Bilgi edinme hakkı kanunu

2003 yılında çıkarılan 4982 Sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, Türkiye'de kamu yönetimi denetiminde gerçekleştirilen en önemli düzenlemelerden biridir. Kanun, önceden Türkiye kamu kurum ve kuruluşlarında bulunan gereksiz kapalılık ve gizliliği ortadan kaldırarak, şeffaf bir yönetime geçiş sürecine yaptığı katkı yönüyle önemlidir. Böylece bireylerin idare ve diğer kamu kurumlarındaki bilgi ve belgelere erişiminin önü açılmıştır. Kanunun amacı şeffaf ve demokratik idarenin gereklerinden eşitlik, açıklık ve tarafsızlık prensiplerine uygun olarak bireylerin bireylerin bilgi edinme hakkını kullanmalarına yönelik esas ve usulleri düzenlemektir(4982 sayılı Kanun).

Kanuna göre karşılıklılık ilkesi kapsamında olmak üzere Türkiye'de yaşayan yabancılar ile Türkiye'de faaliyet gösteren yabancı merkezli tüzel kişiler dahil herkes bilgi edinme hakkına sahiptir. Kamu kurum ve kuruluşları, başvuru sahiplerinin istedikleri bilgi ve belgeleri kendilerine iletmek ve başvuruların hızlı ve doğru bir şekilde neticelendirilmesi için gerekli tedbirleri almak zorundadır. Gizlilik özelliği olan veya açıklanması yasaklanmış bilgi ve belgeler bu kanun hükümlerine istisna oluşturmaktadır. Kamu kurum ve kuruluşları, bu nitelikteki belgelerin dışındaki her türlü bilgi ve belgeyi başvuru sahibinin erişimine 15 iş günü içinde, istenen belgenin başka bir yerden getirilmesi ya da birden fazla kurumu ilgilendirmesi gibi hallerde ise 30 iş günü içerisinde sağlamakla yükümlüdür. Bilgi ve belgeye erişim talebi reddedilen kişi, karar gününü takip eden 15 gün içerisinde Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu'na itiraz edebilir. Buna rağmen istediği sonuca varamayanlar yargı yoluna gitme hakkına sahiptir. Kamu kurum ve kuruluşları her yıl aldıkları bilgi ve belgelere erişim başvuruları ile bunlara verilen yanıtları kurula sunmakla mükelleftir. Kurul, bu raporlar ışığında hazırladığı genel raporu Mayıs ayından önce TBMM'ye sunar ve meclis bu raporu kamuoyunun bilgisine sunar. Bu bilgiler sonucunda Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun Türkiye kamu yönetimi denetimine ve kamu kurum ve kuruluşlarının daha şeffaf ve vatandaş memnuniyeti odaklı faaliyet göstermesine yaptığı katkı anlaşılmaktadır. Bu yönüyle kanun, 21. yüzyılda Türkiye'nin kamu yönetimi alanındaki dönüşüm sürecinde önemli bir yere sahiptir.

2.1.3.DMK'nda yapılan değişiklikler ve kamu personeli performans değerlendirmesine geçiş

Kamu personel sistemi, temel olarak kamu çalışanlarının çalıştırılma mekanizması olarak ifade edilir. Kamu yönetim sisteminin çekirdeğini oluşturan bu sistem, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde, kilit noktalardan biridir. Sosyal hayatta meydana gelen değişiklikler, genelde kamu yönetim sistemi ve özelde personel sistemini direkt olarak etkilemektedir. Bu bağlamda incelendiğinde kamu personel sistemi, Osmanlı Devletinin Tanzimat Döneminden itibaren sürekli bir değişim içerisindeydi. Kamu yönetim sistemi, personel rejimi üzerinde de bir etkiye sahip olduğu için, yönetim

sisteminde yapılan bir değişiklik, kamu personel yönetim sistemini de etkilemektedir. Türkiye’de bu değişiklikler 2004’den bu yana AB müzakere süreciyle uyum içerisinde ve birliğin beklentileri doğrultusunda seyretmektedir. 2004 ve takip eden yıllarda gerçekleştirilen değişiklikler, esas olarak, çalışma saatlerinin esnetilmesi, performans değerlendirme usulünün sicil sisteminin yerine kullanılması, böylece çalışanın başarı derecesinin, gösterdiği performansa bağlanması, görevde ilerleme vd. usullerinde değişiklik yapılması şeklinde olmuştur. 2005 yılı ise Kamu Personel Rejimi Taslağı’nın hazırlandığı yıl olması hasebiyle önem arz etmektedir. Taslak genel anlamda performans bazlı değerlendirmeye geçiş ile alakalı düzenlemelerden oluşmaktadır. Bu taslak 145 maddeden ve sözleşmeli çalışanlar ile memurların standart ünvanlarından müteşekkildir. Taslak kamuda istihdam biçimi olarak memurlar, sözleşmeli personel, işçiler, geçici personel ve diğer kamu görevlileri olmak üzere beş başlık sayılmaktadır. Ancak bu taslakta yalnızca memurlar ve sözleşmeli personel istihdam şeklinin düzenleneceği belirtilmiştir (Çamur vd., 2015, ss.60-77).

Memurların değerlendirilmesi anlamında 2011 yılında önemli değişiklikler yapılmıştır. 657 sayılı DMK’nun benimsediği sicil verme yöntemine dayalı değerlendirme sistemine, 13 Şubat 2011 tarih ve 6111 sayılı Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması İle Sosyal Sigortalar Ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu Ve Diğer Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile son verilmiştir. Adı geçen Kanun’la Devlet Memurları Kanunu’nun “Siciller” başlıklı altıncı bölümünün başlığı “Özlük Dosyası” olarak değiştirilmiş, 109. maddeye ilaveler yapılmış, ayrıca sicil dosyası, sicil amirleri, sicil raporlarında belirtilecek hususlar, sicil raporlarının doldurulması, değerlendirme kurulları, memurların uyarılmaları, itiraz hakkı, olumlu ve olumsuz sicil ve sicil yönetmeliği gibi hususları düzenleyen 110-121. maddeler yürürlükten kaldırılmıştır (6111 sayılı kanun, 2011).

Özlük dosyası tutmaya ilişkin esaslar 109. maddede belirtilmektedir. Bu maddeye göre memurlar, T.C. kimlik numarası esas alınarak kurumlarınca tutulacak personel bilgi sistemine kaydedilirler. Her memur için bir özlük dosyası tutulur. Özlük dosyasında

nelerin olacağı da bu maddede yer almaktadır. Buna göre memurun mesleki bilgileri, mal beyannameleri, inceleme, soruşturma, denetim raporları, disiplin cezaları ile ödül ve başarı belgesi verilmesine ilişkin bilgi ve belgeler özlük dosyasına konulacaktır. Maddenin üçüncü fıkrasında memurların değerlendirilmesinin özlük dosyasına göre yapılacağı ifade edilmektedir. Bu hükme göre memurların başarı, yeterlik ve ehliyetlerinin belirlenmesinde, kademe ilerlemesi, derece yükselmesi, emekliye ayrılma işlemleri veya hizmetle ilişkilerinin kesilmesi, hizmet gerekleri yanında özlük dosyaları dikkate alınarak yapılacaktır. Maddenin son fıkrasında özlük dosyalarının nasıl tutulacağı ile özlük dosyalarında yer alacak belgelere ilişkin usul ve esasları DPB'nca belirleneceği hüküm altına alınmıştır. DPB, yukarıda bahsedilen hüküm gereğince 15.04.2011 tarih ve 27906 sayılı RG'de yayınlanan Kamu Personeli Genel Tebliği ile özlük dosyası tutulmasına ilişkin usul ve esasları belirlemiştir. Anılan Tebliğ'e göre özlük dosyalarının tutulmasında aşağıdaki usul ve esaslara göre işlem yapılacaktır (Bucaktepe, 2014, ss.481-485):

- Devlet memurları, T.C. kimlik numarası esas alınarak kurumlarınca tutulacak personel bilgi sistemine kaydedilirler. Burada memur ile ilgili temel bilgiler yer almaktadır.
- Her memura, çalıştığı kurum tarafından bir kurum kimlik belgesi verilir. Bu kimlikte memurun çalıştığı kurumun adı ile memurun adı, soyadı, unvanı, Türkiye Cumhuriyeti kimlik numarası, fotoğrafı ve gerekli görülen diğer bilgilere yer verilir. 657 sayılı DMK'nun 4/B ve 4/C maddelerine göre çalıştırılanlar, personel bilgi sistemine kaydedilir ve bunlara kurum kimlik belgesi verilir. Anılan personeller için personel bilgi dosyası tutulur.
- Her memur için bir özlük dosyası tutulur. Bu dosyaların itina ile, doğru ve tarafsız bir şekilde tutulmasında mesuliyet personel birimleri aittir.
- Devlet memurlarının başarı, yeterlik ve ehliyetlerinin tespit edilmesinde, kademe ilerlemelerinde, derece yükselmelerinde, emekliye ayrılmalarında veya hizmetle ilişkilerinin kesilmesinde özlük dosyaları göz önünde bulundurulur.
- Özlük dosyaları sekiz bölümden oluşur. Memur hakkında yürütülen disiplin soruşturmalarına ilişkin evraklar ile verilen disiplin cezaları, yargı organlarınca memur

hakkında verilmiş karar örnekleri, görevden uzaklaştırmaya ilişkin belgeler ile inceleme, soruşturma ve denetim raporları dördüncü bölüme konulur.

-Belgeler özlük dosyasına kronolojik sıraya göre yerleştirilir.

-Bakanlıklar ve diğer kamu kurum ve kuruluşları, özlük dosyasında yer alan bilgilerden istihdam politikalarının tespit edilmesinde ve uygulanmasında gerekli gördüklerini merkezde elektronik ortamda tutarlar.

-Görevi hangi şekilde sona ererse ersin memurun özlük dosyası kurumu tarafından saklanır.

-Özlük dosyalarının tutulmasında ve muhafaza edilmesinde özel hayatın gizliliği ilkesine uygun davranılması zorunludur. Özlük dosyasının muhteviyatı ile ilgili ancak soruşturma ve kovuşturma yapmaya yetkili mercilere bilgi verilebilir. Bunların dışındakilere herhangi bir açıklama yapılamaz ve malumat verilemez. Özlük dosyasındaki bilgiler ve kayıtlar esas alınarak kişi hakkında ayında bulunulması memurun rızasına bağlıdır.

-657 sayılı DMK'nun 4/B ve 4/C maddeleri gereği çalıştırılan personelin, personel bilgi dosyasında; kronolojik sıraya göre sözleşmeler, öğrenim durumunu gösteren belgeler, kurum içi yer ve unvan değişikliklerine ilişkin belgeler, izinler, sendika üyeliğine ilişkin bilgiler, sözleşme feshi ile hizmete ilişkin diğer belgeler bulundurulur.

2.1.4.Kamu kurumlarında performans denetimi

Türkiye'de kamu mali yönetimi alanında yapılan devrim niteliğinde değişiklikler ve düzenlemeler devlet adına mal ve hizmet üreten kurumların yetkilerini ve sorumluluklarını artırırken hesap verebilirlik anlamında da etkin bir yapı oluşturulmasını gündeme getirmiştir (Yılmaz, 2014, s. 351). Kamu personelinin, sahip oldukları insan ve emtia kaynaklarını efektif, verimli ve rasyonel bir şekilde kullanmaları, yeni kamu yönetimi anlayışının amaç ve konularından olmuştur. Denetleme ölçüt ve standartları açısından yeni bir bakış açısı getiren kurumsal performans denetimini, kamu yönetimi alanında verimliliğin ve yerindeliğin denetimi şeklinde ifade etmek mümkündür. Bu denetim biçiminde temel olarak kurumların hedef ve amaçlara ulaşabilme oranı ile kurum çalışmalarının oluşturduğu etki ile beklenen etkinin mukayese edilmesi söz konusudur. Yeni olan bu denetim şekli tabiatıyla devamlı bir gelişim içerisindedir. Kamu kurumları performans denetimi, kamu alanında hesap

verebilirliğin verimli bir şekilde oturmasını sağlamanın yanı sıra program bütçe sistemi kapsamında kamu kurumlarının uygulamaya çalıştığı performans yönetimi sürecinde de iyileştirmeler yapmaktadır (Köseoğlu ve Şen, 2014, s.129).

Kamu kurumları performans denetimi hukuk ve yönetim sistemimizde, dış denetim denetimine yeni bir yaklaşım getiren 6085 sayılı Sayıştay Kanunu ile yerini almıştır.

Kamu kurumları performans denetimi yeniliğinin 5018 sayılı KMYKK'nu açıklamak ve yorumlamak üzere yapılan düzenlemeler bağlamında aşağıdaki üç sürecin kamu alanında oturtulmasını amaçladığı söylenebilir:

- Kurumsal amaç ve hedeflerin üst politika ve plan belgelerinin belirleyiciliğinde stratejik plan yoluyla değerlendirilmesi;
- Performans hedefleri, performans göstergeleri ve bütçe yoluyla kaynak tahsis edilen performans programının değerlendirilmesi;
- Faaliyet sonuçlarının performans hedef ve göstergeleri bazında denetlendiği uygulama sonuçlarının denetlenmesi süreci.

İlk safhada, stratejik plan içerisinde belirlenen kurum hedef ve amaçlarının üstteki strateji ve politikalar ile kurumun kuruluş gayesi ile intibakı hedeflenir. İkinci adımda, performans programında gösterilen hedef ve amaçlarla bütçeden kaynak ayrılan faaliyet çalışmalar ele alınmalı ve performans göstergesi hedefleri bu aşamada değerlendirilmelidir. Bundan sonraki aşamada ise uygulama sonuçları değerlendirilerek amaçlanan hedef ve çalışmalara ne ölçüde erişildiği değerlendirilir. Bu kapsamda kamu kurumları yıllık performans denetiminde uygulama sonuçları, kurumun önceden belirlediği hedef ve amaçlarıyla performans göstergelerinden yola çıkılarak, yapılan çalışmaların neticelerini ölçme amaçlı denetim ve kurumun bütçesi içinde olmasına rağmen başka bir kuruma aktarılan paranın aktarılma amacı ve performans göstergeleri bazında gerçekleştirilen denetim olmak üzere iki ana başlıkta değerlendirilir (Yılmaz, 2014, ss.353-362). Kamu kurumları performans denetimi, yıllardan beridir alışlagelen hantal, verimsiz, aşırı bürokratik klasik devlet ve idare anlayışından çıkıp modern, sonuç odaklı, rasyonel idare anlayışına geçiş anlamında önemli yere sahiptir. Aşağıda ayrıca, konu ile ilgili olan ama farklı farklı kurumlara ait bulunan ve genel anlamda kamu

yönetiminde reform kavramı içinde değerlendirilebilecek ve kamu yönetiminin denetimi ile ilişkisi olan bazı kurumsal ve yeni çaba ve çalışmalar konusunda bilgiler sunulmuştur.

2.1.5.Kamu Yönetiminde Etik Yönetim ve Kamu Görevlileri Etik Kurulu

Türkiye'nin 'Kamu Yönetimi Reformu' şeklinde isimlendirdiği reform ve regülasyonların önemli bir parçası olarak, 'Kamu Görevlileri Etik Kurulu' kurulmuştur. Kurul 5176 sayılı kanun ile 25.05.2004 tarihinde resmî zemine sahip olmuştur. Son dönemlerde kamu alanında oldukça sık kullanılan ve gündeme gelen etik kavramı, bu kurulla kamu idaresinin işleyişine sirayet etmektedir.

Başbakanlık bünyesinde kurulan KGEK, 11 üyeden oluşur. Kurul üyelerinin tümü yasada ifade edilen özellikleri haiz kişiler arasından Bakanlar Kurulu'nca seçilir. Görev süresi doluncaya kadar üyelerin görevine son verilemez, görev süresi dolan bir üye yeniden seçilebilir. Kurulun tüm ihtiyaçları her yıl Başbakanlık bütçesinin ilgili kısmından karşılanır. Kurulun sekretarya hizmetleri Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü tarafından yerine getirilir. Kurulun kesin kararları Başbakanlık'a sunulur ve Başbakan tarafından RG'de yayımlanır. Yönetmelik hükümlerinin yürütülmesi başbakanın yetkisindedir (Akdeniz, 2016, ss. 63-65).

5176 Sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ve bu çerçevede yapılan diğer regülasyonlar beraber incelendiğinde yeni kamu yönetimi ile ilgili birçok kavramın KGEK'nun görev alanına girdiği görülmektedir. Şeffaflık, yönetim, müşteri odaklı işleyiş, istikrarlı kalkınma, sonuç odaklılık, kalite, accountability(hesap verebilirlik) gibi kavramlar bu bağlamda sayılabilir. Bunların yanı sıra, kurulla ilgili olarak, Başbakanlık Genelgesi'nde kamu idaresinde yeni bir algının oluşmakta olduğu ve bu algıda etik kavramının ve bu kavramın içeriğinin önemli bir yeri olduğu ifade edilmektedir. Mevzuatta klasik idare anlayışına ait, kamu yararı gibi konseptlerin de mevcut olduğu ancak modern ve yeni kavramlara nispeten üzerinde fazla durulmadığı anlaşılmaktadır (5176 sayılı Kanun, 2004).

Klasik kamu yönetimine ait kavramların yeni yönetim ifadeleri kadar önemsenmemesinin nedeni sürekli değişen ve değişmeye zorlayan günümüz dünyasında klasik kamu yönetiminin ihtiyaçlara cevap vermekte yetersiz kalmasıdır. Bu yüzden, modern yönetim anlayışıyla ortak olan adil olma, dürüstlük, nepotizmin önlenmesi gibi bazı kavramların dışındaki konvansiyonel kavramlara yeni kamu yönetimi anlayışında fazla yer verilmemektedir.

Kanunda, KGEK'na başvuru hususuna bakıldığı zaman kurumun işlevini ve etkinliğini olumsuz etkileyebilecek bir kaç kısıtlama göze çarpmaktadır. Bunlardan biri başvuruyu yapanın yetersiz belgeyle başvurması durumunda başvurunun değerlendirmeye alınmamasıdır. Bilhassa konu etik olunca, başvuranın yeterli belgeye erişebilmesine pek imkân yoktur. Diğer bir husus ise KGEK'nun yargı mercileri ile aralarındaki ilişkidir. Buna göre halen bir yargı merciinde bakılmakta olan ya da daha önce yargı organları tarafından karara bağlanmış bir uyuşmazlık için kurula ya da ilgili disiplin kurullarına müracaat edilemez. Başvuru incelenirken böyle bir durumun(konunun halen bir yargı organınca bakılmakta olduğu veya daha önceden verilmiş bir karar olması) tespit edilmesi halinde başvuru ile ilgili işlemler durdurulur (KGEKK, md. 4; Yönetmelik, md. 31). Bir mahkemede halen incelenmekte olan bir hususa ilişkin müracaatların kabul edilmemesi ve konu ele alınırken yargı yoluna gidildiğinin tespit edilmesi halinde işlemlerin durdurulması anlaşılabilir bir şarttır. Fakat daha önce bir yargı mercii tarafından ele alınmış bazı hususlarda da KGEK'nun yapması gereken işlemler olabilir (Arap, 2006, ss. 51-66).

Yine KGEK'nun yargıyla olan ilişkisi konusunda ilgili olarak ilgili kanunun beşinci maddesinde, KGEK kararının yargı organları tarafından iptal edilmesi durumunda kurul yargı merciinin kararını yerine getirir ve sonuç RG'de yayımlanır (KGEKK, md. 5). Bu durumda, kurulun kararlarının yargı tarafından iptal edilmesi kurumun itibarını zedeleyeceği ve böyle bir durum kurul tarafından arzu edilmeyecek bir durum olduğu için kurulda başvuruları reddetmeye yönelik bir eğilim izlenebilir. Bir bütün olarak incelendiğinde kamu görevlileri etik kurulu kamuda etik kültürünün oluşturulması, daha

demokratik ve insan haklarına saygılı bir yönetim sergilenmesi ve modern yönetim ve denetim mekanizmaları anlamında Türkiye için önemli bir ilerleme olarak düşünülmektedir.

2.1.6.İç denetim koordinasyon kurulu ve iç denetim birimi başkanlıkları

Türkiye'de kamu mali yönetiminde iç kontrolün kurumsallaşması anlamında büyük rolü olan, önemli görevler yerine getiren İç Denetim Koordinasyon Kurulu 5018 sayılı KMYKK çerçevesinde kurulmuştur. Maliye Bakanlığı'na bağlı olarak çalışan kurul 7 üyeden oluşur. Üyeler, BK tarafından 5 yıllığına atanır. Görev süresi biten üye yeniden atanabilir. KMYKK'na göre kurul, yerine getirmekle yükümlü olduğu görevler, iç denetim ile ilgili standartları ve denetim rehberleri oluşturmak ve bu alanda düzenlemeler yapmak, uluslararası emsaller baz alınarak risk değerlendirme metodları oluşturmak, yönetimin denetim kademeleriyle birlikte çalışmasını ve bunlar arasında koordinasyonu sağlamak, yönetimdeki etik dışı davranışların engellenmesi için fikirler sunmak, yüksek risk oranına sahip alanlarda iç denetçilerce hususi denetim yapılması için yönetim birimlerine teklif sunmak, iç denetçilere eğitim vermek için programlar yapmak, üst mertebe idareciler ile iç denetçiler arasındaki uyumsuzluklarda anlaşmaya varılması için destek olmak. Yönetim birimlerinde iç denetçilerce yapılan denetimleri değerlendirerek onaylamak ve bu raporları yıllık olarak Maliye Bakanlığı'na iletmek ve halkın da bilgisine sunmak. Mahalli idare birimlerinden belde belediyeleri ile ilçe belediyelerine, faaliyet hacmi ve çalışan sayısı baz alınarak iç denetçi atanmasına gerek olup olmadığını karara bağlamak, iç denetçi görevlendirilmesi ile ilgili usul ve metotları tayin etmek, iç denetçiler için uyulması gereken etik normları oluşturmak iç denetim kademelerini denetlemede ölçüt oluşturması amacıyla kalite güvence ve gelişim programları yapmaktır (Tok, 2010, ss.100-101).

İç denetim başkanlıkları ise İç Denetim Koordinasyon Kurulu'nun kurum ölçeğinde yerele indirgenmiş şeklidir. Uluslararası İç Denetim Standartlarına göre, kurumların çalışmalarını geliştirmek ve kurumlara değer katmayı hedefleyen tarafsız danışma

çalışmalarına iç denetim denir. Dolayısıyla bu kurumların içinde bulunup iç denetim faaliyetleri yürüten birimlerin olması da şarttır. 5018 sayılı yasa iç denetimin en önemli görevi olarak kaynakların ekonomik, verimli ve etkili kullanılıp kullanılmadığını tespit etmeyi ifade etmektedir (5018 sayılı KMYKK, 2003, md.63). İç Denetim Başkanlığı'nın temel görevi ilgili kurumda bu prensipleri değerlendirmektir. İç Denetim Birim Başkanı'nın görevi temel anlamda iç denetim biriminin kanunlara uygun olarak yönetmek, iç denetim raporlarını hazırlayarak üst yönetime sunmak, iç denetçilerin hizmet içi eğitim düzenlemelerini yapmak, denetim esnasında tespit edilen uygunsuz durumları üst yönetime bildirmek, kanun ve kurul kararlarının uygulanması ile ilgili tereddütleri İDKK'na bildirmek, iç denetim raporlarının, kurulun belirlediği standartlara uygunluğunu değerlendirmektir (Şahin, 2008, ss.291-294). İç Denetim Koordinasyon Kurulu ve İç Denetim Birim Başkanlıkları Türkiye'de kamu hizmetlerinin etkililik, verimlilik ve ekonomiklik prensiplerilerine uygun olarak sunulması anlamında yapılan reform niteliğinde gelişmelerdendir. Böylece bu oluşumlar, kamuda alışlagelen hantallık, içine kapalı, ağır ve yoğun bürokratik işleyiş, kırtasiyecilik, yolsuzluk gibi bir çok sorunun giderilmesine yardımcı olmaktadır.

Bu kurul teşkilat şeması açısından ise Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü altında kurulan kuruldur (www.bumko.gov.tr)

2.1.7. Yeni Sayıştay kanunu ve dış denetim açısından Sayıştay'ın artan önemi

Sayıştay, merkezi idare bütçesinin içerisinde yer alan tüm kamu kurumları gelirleri, giderleri ve mal varlıklarını TBMM adına denetlemek etmek ve ilgili kişilerin hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen diğer inceleme ve hükme bağlama görevlerini yerine getirmekle görevli kurumdur. İlgililer, bir defaya mahsus olmak üzere, Sayıştay'ın kesin hükümleri ile ilgili karar düzeltilmesi isteminde bulunabilir. Bu istem kararın yazılı bildirim tarihinden itibaren 15 gün içerisinde yapılmalıdır. Sayıştay'ın kararlarına karşı yargı yolu kapalıdır. Yerel yönetimlerin gelir-gider denetimleri de Sayıştay'ca yapılır. 2010 yılında RG'de yayınlanarak yürürlüğe

giren 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'yla kurumun teftiş alanında genişleme yapılmıştır. Önceden 832 sayılı kanuna binaen genel ve katma bütçeli yönetimler ile yerel yönetim birimlerinin denetimini yapmakla görevli olan Sayıştay, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu ile mahalli idareler, genel ve özel bütçeli idareler, düzenleyici ve denetleyici kurumlar, SGK bağlı kurumlar ve sermayesinin yarısından fazlası devlete ait olan şirket, işletme, kuruluş, teşebbüs gibi her türlü oluşumun mali teftişinden sorumlu tutulmuştur (Demir, 2017, ss.228-229). Aynı kanunla, bir kamu denetim kurulu olarak görev yapan Yüksek Denetleme Kurulu, Sayıştay'a devredilmiş ve böylece yüksek denetim tek elde toplanmıştır. Kanunla, askeri harcamaların da sivil denetime tâbi tutulması sağlanmıştır (İnal, 2017, s.72).

KİT'lerin mali teftişinin Sayıştay'a devredilmesi ile kurumun yetki alanı daha da genişlemiştir. Böylece kamu kaynaklarını kullanan tüm kurumlar Sayıştay'ın denetimi altına girmiştir. 6085 sayılı Kanunla birlikte Sayıştay;

- Düzenlilik denetimi ve performans denetimi tekniklerini eşit ağırlıkta uygulayabilecektir.
- Tüm kamu fonlarını, kaynaklarını ve faaliyetlerini denetlemek için kanunî yetkiye sahip olacaktır.
- İşleyiş ve fonksiyonel bakımdan bağımsız olacaktır.
- Uluslararası genel kabul görmüş denetim standartlarına uygun denetim yapabilecektir.
- Hazırladığı raporları zamanında ve belli bir prosedür dahilinde meclise ve kamuoyuna sunabilecektir.
- Kamuda hesap verme sorumluluğu bilincinin ve saydamlığın yerleştirilmesine ve yaygınlaştırılmasına, böylece yolsuzlukların önlenmesine önemli katkılarda bulunabilecektir (Görgün, 2011, s.108)

2.2.(Yeni) Yerel Yönetim Kanunları

Devletin sunmakla yükümlü olduğu mal ve hizmetler ile bu mal ve hizmetlerin tedarik edilmesi için kullanılan mali kaynağın merkezî idare ile mahalli idareler arasında paylaştırılarak yetki ve görev ayrımı yapılması eğilimi neredeyse bütün gelişmiş demokrasilerde karşılaşılan bir uygulama olduğu görülmektedir. Fakat bu hizmet ve kaynakların ne kadarlık kısmının mahalli idarelere devredileceği konusu üzerinde bir

fikir birliği sağlanmış değildir. Gelişme anlamında daha önde olan ve daha demokratik ölkeler, halkın sürekli değişim ve gelişim içinde olan talep ve arzuları doğrultusunda hizmet ve kaynakların gittikçe daha fazla bölümünü mahalli idarelere aktarmaktadır. Globalleşmenin etkisiyle hemen her öлкеye sirayet eden bu eğilim neticesinde yerelleşme ve yerellik fikirleri daha da ön plana çıkmış ve dolayısıyla ölkelerin bu fikirler doğrultusunda yasal düzenlemelere gitmesi kaçınılmaz olmuştur (Dayar, 2015, s.2).

Ölkemizde de bu yerellik ve yerelleşme fikirlerinin etkisi zaman içinde hissedilmeye başlanmıştır. Bu bağlamda mahalli idarelerle ilgili reform çalışmaları yıllarca tartışılmıştır. 1980 sonrası devletin üstlendiği rol ve işlevlere yönelik fikirler ve ortaya çıkan yeni yönetim anlayışı ile devletin her kademesinde fonksiyonel ve yapısal değişiklikler yapılması gereğini gözler önüne sermiştir. Bu çerçevede 1984'te 3030 sayılı Kanun, 1987'de üzerinde çalışmalar yapılmaya uğraşılan İl Özel İdaresi Kanunu bu yenilik düşüncelerinin öncü girişimlerinden olmakla birlikte bu konuda asıl atılımı 2000 sonrası dönemde yapılmaya başlanan ve 2004-2005'ten itibaren yürürlüğe girmeye başlayan regölasyonlar yapmıştır. Ancak bu kaynak ve hizmetlerin yerelleştirmesi akımının hizmet devri kısmı Türkiye'de nispeten etkin bir şekilde uygulansa da kaynak aktarımı bölümü aynı ivmeyle ilerlememiştir. Bu sorun, mahalli idareleri 2004'ten itibaren yerel yönetimler, daha da artan ve farklılaşan hizmet yüklerini neredeyse yine eski personel sayısı ve bütçeleriyle yerine getirmeye çalışmaktadır (Demirel, 2014, s.174).

Mahalli idare alanında yapılan reformlar, merkezi idarenin yerel yönetimler üzerindeki sıkı vesayeti, idari ve parasal bağımlılığın aşırılığı, merkezi idare ile mahalli idareler arasında geçmişten beri süregelen problemler gibi kritik sorunları gidermeyi amaçlamıştır. Bunların yanı sıra yerelleşme, katılımcı demokrasi vs. çağdaş yönetimin önemli bileşenler ön plana çıkarılmaya çalışılmıştır. Böylelikle, kapsamı büyüyen ve özelliklerinde değişme meydana gelen mahalli kamu hizmetlerine olan taleplerin cevaplanmasında mahalli idarelere hareket alanı ve yenilik üretme imkanı verilmesinin

yanı sıra performans, kalite, hizmetlerin sunum hızı, kırtasiyecilik ve bürokrasi, idare-vatandaş arasındaki ilişkilerde güven gibi eksiklik ve sıkıntılar bulunan hususlara çare bulunmaya çalışılmıştır. Bunlara ek olarak organizasyon yapısı anlamında ve fonksiyonel bakımdan elastik bir oluşumun alt yapısı hazırlanmış, yönetim kavramının gündeme gelmesini müteakiben STK ve özel sektör kurum ve kuruluşlarının mahalli ölçekte alınan kararlarda etki sahibi olmasına olanak oluşturulmuştur. Bunlar ve bu paralelde gerçekleştirilen diğer ilerlemelerle bilgi toplumunun ihtiyaç ve istekleri en etkin şekilde karşılanmaya çalışılmıştır (Dayar, 2015, ss.3-4).

1980'li yılların sonrasında hemen hemen tüm demokrasilerde aşama aşama gelişen neoklasik karakterli değişiklik ve reformların Türkiye'deki yansımalarına, bilhassa 2000 sonrası dönemde yerel yönetimler konusunda yapılan köklü değişikliklere değinilmiştir.

1980 sonrasında idare alanında gittikçe daha çok belirginleşen reform ihtiyacını birçok ülke gibi Türkiye de ciddiye alarak yönetim tarzını bu yeni ihtiyaç ve küresel eğilimlere göre şekillendirmeye çalışmıştır. Bu bağlamda mahalli idarelere yönelik ilk büyük çaplı, temel ve kapsamlı regülasyon, 2004'te 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'dur. Bunu müteakiben İl Özel İdaresi Kanunu 2005 senesinde 5302 sayılı kanun olarak mevzuata girmiştir. Takip eden aylarda 5393 sayılı Belediye Yasası da çıkarılmıştır. Yine 2005 yılında çıkarılan 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu da mahalli idareler bakımından büyük bir regülasyondur. 2000'li yıllarda mahalli idare anlamında kaydedilen düzenlemelerin nedenlerini harici ve dahili nedenler olarak ayırıp globalleşme, iktisadi şartlar, neo-liberal yeni idare yaklaşımı, Avrupa Birliği, BM gibi faktörleri harici faktörler, mahalli idarelerin yüzleştiği fonksiyonel problemler, merkezi idare ile yerel yönetimler arasındaki yetki-kaynak dağılımı temalı sorunlar ve verimsiz yönetim şeklini de dahili nedenler olarak sayabiliriz (Çiçek, 2014, ss.58-60).

2.2.1.5302 Sayılı il özel idaresi kanunu

5302 Sayılı İl Özel İdaresi. Kanunu 22.02.2005'te TBMM Genel Kurulunda yasalaşarak, 04.03.2015 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Kanun il özel idarelerinin yetki ve

sorumlulukları anlamında önemli değişiklikleri getirmiştir. Yetki anlamında il özel idarelerine daha geniş bir alan sunan 5302 sayılı kanun, 3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun “Taşınır ve taşınmaz mallara sahip ve kanunla belirlenmiş sınırlı, özel görevleri yapmakla yükümlü bir tüzel kişidir”(3360 sayılı kanun) şeklinde basit ve dar bir yetki alanıyla tanımlanan il özel idarelerini, il sakinlerinin mahalli müşterek ihtiyaçları gidermek anlamında önemli bir kurum olarak yeniden tanımlamaktadır. 3360 sayılı kanunda sayılmak suretiyle belirtilen görevler, 5302 sayılı İl Özel İdare Kanunu hizmet alanları saymıştır. 5302 sayılı kanun, 3360 sayılı kanunda başkan hariç tamamı seçilmiş üyelerden oluşan il encümenini ağırlığı atanmışlar oluşturacak şekilde yeniden düzenlerken, Vali'nin il özel idaresi üzerindeki etkisini ise, il genel meclisi başkanı sıfatını ortadan kaldırarak azaltmıştır. İl özel idarelerinde iki kademeli bir görev yapısı oluşturan düzenleme ise 5302 sayılı kanunun il encümenini karar organı olarak değil, yürütme organı olarak tasvir etmesidir. 2012'de kabul edilen 6360 sayılı kanun il encümenini oluşumunda değişiklik yapmaktadır. 6360 sayılı kanunun il özel idarelerini etkileyen daha önemli bir düzenlemesi ise, büyükşehir belediyesinin bulunduğu illerdeki il özel idarelerinin kaldırılmasını öngörmesidir. Büyükşehir belediye bulunan yerlerde 'Yatırım İzleme ve Koordinasyon Merkezi' adıyla yeni bir kurum oluşturulmuştur. Yatırım İzleme ve Koordinasyon Merkezleri'nin yönetimini illerde vali, ilçelerde ise kaymakam üstlenecektir. İl özel idarelerinin denetimi 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 37-41.maddelerinde düzenlenmiştir. Kanunun 37.maddesinde denetimin amacı, “faaliyet ve işlemlerinde hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanların ve il özel idaresi teşkilatının gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı duruma gelmesine rehberlik etmek” olarak belirtilmiştir. Bu amaçlara yönelik olarak denetim “hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek; kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek, elde edilen sonuçları rapor haline getirerek ilgililere duyurmaktır” denilmektedir (5302 sayılı Kanun, 2005, md.1-37).

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun özel idareler için öngördüğü esas denetim biçimi 'iç ve dış denetim'dir. İç denetim bir anlamda kurumun kendi kendini denetlemesi anlamına gelirken, 'Sayıştay' tarafından yapılması öngörülen dış denetim, daha çok mali bir denetim türü olarak karşımıza çıkmaktadır (Koçak, 2012, s.77).Denetimin bu yeni sınıflandırması 5018 sayılı kanunun getirdiği bir yeniliktir (Çetin, 2015, ss.247-256).

2.1.2. 5393 sayılı belediye kanunu

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı dikkate alınarak hazırlanan ve 2005 yılında yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun denetim anlamında da yenilikler getirdiği söylenebilir. 5393 sayılı kanuna yakından bakıldığında genel olarak belediyelere verilen sorumluluk ve yetkinin kapsamının genişletilmesi, yerleşme ve yerellik gibi uluslararası prensipleri ülkemizde de hayata geçirmeyi amaçladığı görülmektedir(Çelik, 2013, s.21). 5393 sayılı kanunun TBMM'ne arz edilen gerekçeleri arasında, uygulamadaki yöntemin yetersiz olduğu, daha katılımcı, demokratik ve işlevsel bir yönetimin ortaya konması için hesap verebilme ve sorumluluk anlamında daha gelişmiş bir sistemin gerekli olduğu sayılmaktadır. Kamu idaresindeki yenilenme süreci tabiatıyla yerel yönetimlerde de değişiklik yapılmasını zorunlu hale getirmektedir. Yerel yönetimlerin teşkilatlanması, sahip olduğu yetkiler, yerine getirdiği görevler, faaliyet kapsamı ve süreci bu değişikliğin konusunu teşkil etmektedir. Yönetimdeki ağır bürokrasiden kurtulması, yönetim birimlerinin daha minimal ve efektif hale getirilmesi, klasik uygulamalardan arındırılmış modern uygulamaların etkinleştirilmesi, yapılması gereken bu değişikliklerin arasında sayılabilir. Merkeziyetçilikten uzak yönetimin de gereklerinden olan elastik ve yatay organizasyon yapısı, yakın ve uzak gelecekle ilgili gelişmeleri önceden sezen bunlara göre aksiyon olarak istikrarlı ve sürdürülebilir bir yönetim stratejisinin oluşturulması, kamu alanında rekabetin ve girişimciliğin ön plana çıkarılması da yine yeni kamu yönetimi anlayışının felsefesi içinde yer alan ideal yönetim yapısının parçalarıdır(Urhan, 2008, ss. 91-94). Devletin sunduğu mal ve hizmetlerin halka sunulmasında yerel yönetimlere verilen yetki, sorumluluk ve parasal kaynağın kapsamının genişletilmesi, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında yıllardan beri süregelen yetki-kaynak bölüşümünde de değişikliğe

gidilmesini gerektirmektedir. Bu durum aynı zamanda yerel yönetimlerin kendi yapısı içinde de değişiklik yapılması gerektiğini göstermektedir. Gittikçe daha bilinçli hale gelen toplumun artan, çeşitlenen ve değişen istek ve ihtiyaçlarına cevap verebilecek seviyede olmak, yönetim ve yönetimle ilişkili alanlardaki değişim ve gelişimin yakından takip edilerek bunlara göre uyarılama yapmaya bağlıdır. Halkın mahalli nitelikteki ihtiyaçlarını karşılarken tatmin edici olmak, insan hakları ve hukukun üstünlüğü gibi temel prensiplere bağlı kalmak, bunların yanında hizmetlerin sunumunda verimlilik ve etkinliği sağlamak için de yurttaşların sesine kulak veren ve isteklerini ciddiye alan bir anlayış gerektirmektedir. Bunların yanı sıra şeffaf, hesap verebilir, katılımcı gibi sıfatlar da çağdaş ve verimli bir yönetim sisteminin sahip olması gereken özelliklerdendir. Türkiye de bu niteliklere sahip bir yönetim sergilemek için gerekli değişiklikleri yapmaktan geri kalmamıştır (Çelik, 2013, ss. 21-25).

Bu çerçevede, 5393 sayılı kanunla yapılan değişikliklerden denetimle ilgili olan bazı maddeleri aşağıdaki özetlenmiştir (5393 sayılı Belediye Kanunu, 2005):

- Yasa, belediyeleri özerklik anlamında yeniden tanımlamıştır. Bu tanımlamaya göre belediye:
“Belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisidir” (m.3/a).
- Belediye meclislerine her ay toplanma şartı getirilmiş ve yetkilerinde genişlemeye gidilmiştir. Böylece daha verimli bir yönetim sunulması amaçlanmıştır(md.20).
- Belediye meclisinin feshine yalnızca Danıştay 'ın karar verebileceği ifade edilmiş ve fesih nedenleri azaltılarak meclise geniş bir hareket alanı temin edilmiş ve belediye meclisinin idaredeki etkisi arttırılmıştır(m. 30).
- Belediyelerin, il özel idaresine benzer şekilde teftiş edilmesi sağlanarak belediyelerin gelir-gider kalemlerinin 6018 sayılı KMYKK kapsamında Sayıştay tarafından denetlenmesi öngörülmüştür (m. 55/2).
- Kanunun 76. maddesinde, belediye faaliyetleri üzerinde halkın etkisini arttırmak ve sivil katılımı sağlamak amacıyla kent konseyi kurulması öngörülmüştür (md.76).

Ayrıca 5393 sayılı Belediye Kanunu, yönetsel denetim ile özerklik arasında bir denge oluşturmuş ve yerindelik denetiminden vazgeçerek hukuka uygunluk denetimi getirmiştir. 1580 sayılı Belediye Kanunu yönetsel denetim organlarına, belediyenin icrai kararlarını onaylama ya da onaylamama yetkisi vermiştir. Yeni Belediye Kanunu, yönetsel denetim organlarına, sadece hukuka uygun bulmadıkları kararlara karşı yargıya başvurabilir yetkisi vermiştir. Bu düzenleme Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na uyumlu olup, demokratik ve özerk belediyenin gelişimine katkı sağlayabilecektir (Çelik, 2013, s. 26).

Özetlemeye çalıştığımız bu yenilik ve değişiklikler, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na uyum çerçevesinde belediyelerin daha demokratik, çağdaş ve özerk hale getirilmesi için gerçekleştirdiği önemli önemli gelişmeler olarak sayılabilir.

2.2.3. 5216 sayılı büyükşehir belediye kanunu ve 6360 sayılı 14 ilde büyükşehir belediyesi ve 27 ilçe kurulmasına ilişkin kanun

Kanuni anlamda ilk kez 1984'te yasalaşan 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ile Büyükşehir Belediyesi kurulmasının önü açılmıştır. Yönetim alanında büyük değişim ve reformların yapıldığı bir dönemde hazırlanmasına karşın 2000'li yıllara gelindiğinde kanunun çağdaş yönetim ilkelerini yerine getirmekte yetersiz kaldığı ve bazı hususlarda eksik düzenlemeler yaptığı bariz bir şekilde görünmeye başlamış ve yeni bir kanun ile daha modern ve ihtiyaçlara cevap vermekte daha etkin bir kanun yapma gereği duyulmuştur.

3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'na yöneltilen temel eleştiriler şu yöndedir:

- Yetki ve sorumluluk bölüşümünde objektif kriterler bulunmamaktadır.
- İdari basamakların kendi aralarında iş birliği yapmasına yeterince imkân sunmamaktadır ve Büyükşehir Belediyesi'nin mutlak bir baskınlığı vardır.
- Büyükşehir Belediye çapında plan ve eşgüdümleme yapılmamaktadır ve belediyeler bütünlük anlamında çeşitlilik göstermektedir.

-İlçe belediyeleri, Büyükşehir Belediyeleri ile ilk kademe belediyeler imar yetkisi bölüşümünde belirsizlik içerisindedir.

-Büyükşehir Belediyesi'ne kaçak yapılaşma ile mücadele konusunda yeterli yetkilendirme yapılmamıştır (Urhan, 2008, ss. 90-101).

Bu sebeplerle 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun daha modern halini oluşturması amacıyla 2004 yılında 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu yürürlüğe girmiştir. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun getirdiği bazı yenilikler şu şekilde sıralanabilir (5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 2004):

-Nüfusu en az 750.000 olan yerleşim yerlerinde Büyükşehir Belediyesi oluşturulabilir denmiş, böylece Büyükşehir Belediyesi kurulabilmesi güçleştirilmiştir(m.4).

-Büyükşehir Belediyesi içerisindeki bütün toplu taşıma ve ulaşım konusunda Büyükşehir Belediyesi yetkili merci olarak kabul edilmiş ve Büyükşehir Belediyesi'nin il trafik komisyonlarının yetkilerini kullanabilmesine izin verilmiştir.

Bu bölgelerde KTK hükümleri uygulanmayacaktır(m. 9).

-Büyükşehir Belediye Meclisi'nin her ay toplanması öngörülmüştür. Böylece daha etkin hale gelmesi amaçlanmıştır (m. 13).

-Büyükşehir Belediye Meclisi'nin aldığı kararların valinin onayından geçmesi gerekliliği kaldırılmıştır. Büyükşehir Belediye Meclisi'nin kesinleşen kararlarının yedi gün içerisinde valiye gönderilmesi, bu kararların yürürlüğe girmesi için yeterli görülmüştür. Vali kanuna aykırı gördüğü kararlar hakkında yargı yoluna gidebilir (md. 14).

- Büyükşehir Belediye Meclisi'nden de Büyükşehir Belediye Encümeni'ne üye seçilmesi imkânı getirilerek encümenin seçilmiş üyelerinin de olması sağlanmıştır (m. 16).

-Büyükşehir Belediye Başkanı'na, başkanlık ettiği belediye sınırları içerisinde yaşayan insan sayısı ile doğru orantılı olarak 5'ten 10'a kadar danışman istihdam etme olanağı sunularak başkanın hem iş yükü hafifletilmiş hem de daha etkili ve profesyonel bir kadroya danışarak karar alma fırsatı verilmiştir (m.20).

-Büyükşehir Belediye Meclisi'ne, Büyükşehir Belediyesi sınırları içerisindeki belediyeler arasında çıkacak anlaşmazlıkları çözmek amacıyla karar alma yetkisi verilmiştir (m. 27).

Görüldüğü üzere gerek Türkiye'de uzun yıllardan beri yerel yönetimler ölçeğinde yapılmak istenip bir türlü gerçeğe dönüştürülemeyen reformlar ve değişiklikleri gerçekleştirmede öncü ve önemli bir role sahiptir.

Ayrıca 06.11.2017'de yasalaşan "6360 Sayılı 14 İlde Büyükşehir Belediyesi ve 27 İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve KHK'lerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" ile 29 ildeki özel idare yapılanması ve 1592 belediye kaldırılmış, 16082 köy, mahalleye çevrilmiş ve 27 yeni ilçe oluşturulmuştur (mevzuat.gov.tr). Bu değişikliklerin amacı mahalli idarelerin daha etkin ve verimli hizmet sunmasına imkan verecek bir idarî yapılanma oluşturmak ve böylece daha katılımcı bir demokrasiye sahip olmaktır. İmar alanında birliğin temin edilmesi, teknolojiden daha etkin bir şekilde yararlanılması, donanımlı iş gücüne sahip olunarak verimliliğin artırılması ve kaynakların etkin kullanımı bu yeni düzenlemeden beklenen avantajlardır (Zengin, 2014, s.103).

2.2.4.Mahalli idare birlikleri kanunu

2005 yılında çıkarılan 5355 sayılı Mahallî İdare Birlikleri Kanunu ile Mahalli İdare Birliği kurmanın yasal altyapısı oluşturulmuştur. Mahallî İdare Birlikleri iki ya da daha fazla yerel yönetim biriminin sunmakla yükümlü olduğu hizmetlerin bir kısmını beraber sunmak üzere kendi aralarında kurduğu birliklerdir. Birliğin kurulmasında Cumhurbaşkanı'nın izni aranır. Birliğe üyelik için üye olmak isteyen yerel yönetim kurumunun meclis kararı ve müracaatı ile birlik meclisinin onayı gereklidir. Ayrılmak için ise yerel yönetim birimi meclisinin kararı kafidir. Altyapı, ekolojik dengenin bozulması gibi konulara yönelik projelerin gerekli kıldığı durumlarda cumhurbaşkanı, gerek gördüğü yerel yönetim kurumlarının bu amaçla kurulan mahallî idare birliğine üyeliğine karar verebilir. Bu durumda ayrılma kararı da cumhurbaşkanının onayına tabidir. Mahallî İdare Birlikleri birlik başkanı, birlik encümeni ce birlik meclisi organlarından müteşekkildir. Bu organların görevleri yerel yönetim kurumlarındakilerle benzerdir. Bölgesel çapta ve belli bir alanla ilgili hizmet sunmak amacıyla mahallî idare birliği kurulabileceği gibi ülke çapında da birlik kurulabilir (5355 sayılı Kanun, 2005).

Mahallî idare birlikleri, statüleri, kurulma amaçları ve faaliyetleri itibariyle Türkiye için yeni ve önemli bir oluşumdur. Birlikler yerel yönetimler arasında, sundukları ortak hizmetleri daha etkin, verimli ve geniş çaplı bir şekilde sunmaları için rehberlik etmekte ve üye yerel yönetim kurumları arasında koordinasyon sağlamaktadır. Böylece mahallî idareler, tek başına olduğundan çok daha büyük bir etki alanı ve güce sahip olmaktadır. Öyleki, ülke çapında faaliyet gösteren bir birliğin, yerel yönetimlerle ilgili kanunların hazırlanmasında görüş bildirme yetkisine sahiptir. Böylece, mahallî idare birlikleri sayesinde hem halka hizmet sunma bakımından seviye atlanmış olmakta hem de demokrasinin önemli bir göstergesi olan yerel yönetim kurumlarının etkinliği artırılmış olmaktadır (Özdemir, 2008, ss. 125-126).

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU

1.Kamu Denetçiliği Kavramı

İdarenin denetlenmesi, hukuk devleti ilkesinin gereklerinden biridir. Yargı denetimi, idare tarafından yapılan denetim, siyasi denetim, ombudsman denetimi ülkemizde olan mevcut denetim türlerindedir. Aşağıdaki bölümde, çalışmanın örnek kurumu ve bu bölümün konusu olması nedeniyle kamu denetçiliği kavramı ve uygulamalarına yakından bakacağız.

Kamu denetçiliği ya da diğer adıyla ombudsmanlık, kavram olarak yönetim altında bulunan halkın şikayetçi olduğu konuların çözüme kavuşturulmasında rol alan, halk namına işleyen, yurttaşların hakkını muhafaza eden, yönetenler ile yönetilenler arasında bir tür hakemlik görevi üstlenen kişinin yaptığı işi ifade etmek için kullanılır (Efe ve Demirci, 2013). Orijinali İsveç diline ait olan ombudsman sözcüğündeki ombuds, sözcü ya da temsilci manasında kullanılırken, 'man' ise insan, kişi anlamına gelmektedir (Tayşi, 2013). Bununla birlikte kamu denetçiliğine verilen isim ülkeden ülkeye farklılık gösterebilmektedir. Halk avukatı ya da savunucusu, yurttaş koruyucusu, adalet temsilcisi, insan hakları savunucusu, cumhuriyet arabulucusu çeşitli ülkelerde kamu denetçiliği kurumu yerine kullanılan isimlerin Türkçe karşılığıdır. Ülkemizdeyse Kamu Denetçisi, ombudsman kelimesinin dilimizdeki karşılığı olarak kabul edilmekte ve kullanılmaktadır.

Karşılaştırmalı hukuk perspektifinden günümüzdeki işlevlerine bakıldığında ombudsman, parlamentoca seçilen veya atanan, yurttaşların idareler karşısında korunmasını ve savunulmasını gerçekleştiren bir devlet kurumudur (Parlak ve Doğan, 2016, s.123). Ombudsman ya da kamu denetçileri, genel olarak yasama organına(meclis-parlamento) karşı sorumlu olan idare ile ilgili konular ve mevzuat ile ilgili geniş bilgi sahibi, bağımsız, güvenilir hakemlerdir. Kamu denetçiliği kurumu, kamu çalışanlarının, idarenin yaptığı eylem ve işlemler dolayısıyla yapılan şikayetlerle ilgilenen, temel hak

ve özgürlükleri güvence altına almak amacıyla müracaat üzerine veya kendiliğinden harekete geçen, problemleri tespit eden ve bunların giderilmesi için yapılması gerekenlerle ilgili önerilerde bulunan ve bunu ilgili birimlere raporlayan kurumdur (Efe, Demirci, 2013, s.52).

'Etkin Bir Denetim Aracı Olarak Ombudsmanlık ve Türkiye'de Uygulanabilirliği' adlı çalışmada ombudsmanın tanımı, Türkiye'deki biçimini en iyi yansıtacak şekilde şöyle yapılmıştır: 'yetkisi meclis/parlamento tarafından verilen, bununla birlikte parlamentodan da hükümetten de bağımsız işleyen, idarenin gerçekleştirdiği eylem ve işlemler dolayısıyla hak kaybına uğrayan kişilerin yaptığı başvurular neticesinde ya da kendiliğinden müdahil olarak konuyu araştıran, idarecilerin keyfi uygulamalarda bulunmasını ve sahip olduğu yetkiyi suistimal etmesini önlemeye çalışan, kararlarının bağlayıcı değil tavsiye şeklinde olduğu, gerçekleştirdiği faaliyetleri yıllık olarak halka ve meclise/parlametoya arz eden kamu görevlisidir (Yılmaz vd, 2003, s. 54).

Yapısal açıdan bakıldığında kurumun tanımı için Uluslararası Barolar Birliği'nin ifade şekli oldukça kapsamlı ve yerindedir. Komitenin tanımına göre ombudsman/kamu denetçiliği kurumu, "Anayasa veya yasa ile kurulan; idare tarafından veya kamu görevlilerince haksızlığa uğratılan kişilerin şikayetleri üzerine veya re'sen araştırma yapma, düzeltici tavsiyelerde bulunma ve rapor yayınlama gibi yetkilere sahip olan; yasama organı veya parlamentoya karşı sorumlu, bağımsız yüksek düzeyde bir kamu görevlisinin yönettiği büro"dur (Linda C., 2004).

Ayrıca kamu denetçiliği kurumu her ne kadar parlamentoya(Fransa, Belçika, İsrail gibi yürütmenin ombudsman üzerinde etkili olduğu ülkeler dışında) bağlı bir kurum olarak görülebilse de, hükümetten ve parlamentodan bağımsız olarak çalışır(Gül, Kılıç, 2016).

Erhürman, ombudsmanın şu özelliklerinden dolayı gerekli bir kurum olduğunu savunmaktadır;

Ombudsmannın varlığı idareyi dikkatli davranmak zorunda bırakacağından idarenin daha titiz olmasını sağlayacaktır (koruyucu işlev).

Ombudsman incelemeye aldığı olaylarda şikayetleri giderici önerilerde bulunacağından düzeltici bir fonksiyon yerine getirecektir (düzeltici işlev).

Ombudsman çalışmaları ve raporlarında sunduğu saptama ve öneriler ile iyi idarenin gerçekleşmesini sağlayacaktır (yol gösterici işlev) (Erhürman, 1995, s.31).

2.Kamu Denetçiliği Kurumunun Tarihsel Gelişimi

Kamu denetçiliğinin ilk defa görülmeye başlandığı dönem ile ilgili fikir birliği bulunmamaktadır. Bazı tarihçiler kurumun ilk tohumlarını Roma ya da Çin'deki Han Hanedanlığı dönemine kadar geri götürmektedir. Bazı tarihçiler de Osmanlı Devleti'nde ombudsmanlığa benzer uygulamalar olduğunu savunmaktadır. Bu zümreye göre ombudsman, Osmanlı'daki yargı kurumundan(hisbe dâhil) esinlenerek, İsveçliler tarafından kurulmuş ve oradan da tüm dünyaya yayılmıştır. Büyük Selçuklu hükümdarları haftada iki gün halkın şikâyetlerini dinlerdi. Anadolu Selçuklularında ise Sultan, yılda bir defa mahkemeye gider, kadı karşısında ayakta durur ve davacı varsa yargılama yapılır, kadı tarafından hüküm verilir ve bu hüküm yerine getirilirdi. Osmanlı sultanlarından Orhan ve II. Murat, sabahları Saray kapısı önünde yüksek bir yere çıkarak doğrudan halkın yakınmalarını dinlerlerdi. Kadıların korkup da yargılamaktan çekindikleri kişilerin yargılanması, Osmanlı öncesinde mezalim mahkemesinde, Osmanlıda ise Divan-ı Hümayun'da yapılmıştır. Osmanlılarda Divan-ı Hümayun'un ilk ve asli görevinde yakınmaları dinleyip sorunları çözmektir. Divan-ı Hümayun'un adli, idari ve siyasi yetkileri vardı. Buraya sosyal mevki, yaş, din, dil, cinsiyet farkı gözetilmeksizin herkes yazı ile veya bizzat başvurabilirlerdi. Dava açmayı gerektirmeyen, ama toplumda "iyiliği emretmek, kötülükten yasaklamak görevi" bulunan teşkilata hisbe teşkilatı, bu işle ilgili memura muhtesip, yetkilisine İslam ülkelerinde "Hisbe Valisi", Osmanlı'da ise "İhtisap Ağası" denirdi. Muhtesip, yargıdaki gecikmeleri ve diğer adli yakınmaları dinleyerek, adaleti gerçekleştirmeye çalışırdı. Osmanlı'da hisbe kurumu oldukça fazla değişmiş önceden kadılık derecesinde olan hisbe görevi, artık Osmanlılarda şehir veya kasabanın ikincil derecede bir hizmeti halini

almıştır. Osmanlı'da hisbe, kadı'nın görevleri arasında bulunduğu, muhtesip de kadı tarafından atanırdı (Fendoğlu, 2010, ss. 5-6).

Ancak kurumun tam anlamıyla karşılığının ilk defa İsveç'te görüldüğü konusunda mutabakat vardır. Ombudsman'ın tarihi 1700'lere dayandırılmaktadır ve anayasal kimliğe kavuşması da 1809 yılında İsveç Anayasası'nda yer almasıyla olmuştur. Uygulamanın dünya geneline yayılması başlarda nispeten yavaş olsa da son dönemlerde ivme kazanmıştır. İsveç'ten sonra 1919 yılında Finlandiya, bunumüteakip 1954'te Danimarka kamu denetçiliğini uygulamaya koyan öncü devletler olmuştur. Bunlardan bilhassa Danimarka, bu kurumun diğer ülkeler tarafından benimsenip kendi hukuki ve idari yapılarına uyarlanmasında önemli rol almıştır. 1960'lardan itibaren yayılma süreci hızlanan kamu denetçiliği, 1962'de Norveç'te de uygulanmaya başlanmıştır. Aynı yılda Yeni Zelanda'da da kurulan ombudsmanlık kurumu, bu dönemden sonra daha çok Danimarka ve Norveç uygulamaları esas alınarak yayılmıştır. Anglo-Sakson hukuk sistemine mensup İngiltere, kuruma 1966'da sahip olurken ombudsmanlığın Kara Avrupası'yla tanışması 1973'te yılında Fransa ile olmuştur(Erhürman,1998, s.90.). İngiltere'nin kurumu kendi yapısına uyarlaması, ombudsmanın nüfusça büyük ülkeler için de uygun olduğu gerçeğinin anlaşılmasını sağlamıştır. Bu sırada Avrupa'da yayılmaya hızla devam eden kamu denetçiliği 1976'da Avusturya ve Portekiz'de, 1981 yılında Hollanda ve İspanya'da da kurulmuştur(Çakmak, 2008, ss.7-9).

1966'da Tanzanya ile Afrika kıtasına geçen kamu denetçiliği daha sonra 1973 yılında Zambiya'ya uyarlanmış, aynı yıl Hindistan tarafından da benimsenen kurum bundan 10 yıl sonra Pakistan 'da da kurularak Asya kıtasına geçmiştir(Özdemir, 2014). Kamu denetçiliğinin günümüzde önemli bir kurum olarak kabul edilmesinin bir nedeni de kurumun AB tarafından da benimsenmesi ve önerilmesidir. 1992 Maastricht şehrinde yapılan AB Antlaşması'yla Avrupa Ombudsmanı oluşturulmuştur(Özden, 2010).

Bu gelişmeler ve küresel anlamda gittikçe daha çok önem kazanan kamu denetçiliği kurumunun Türkiye 'de kurulma süreci ise şu şekilde seyretmiştir:

Adalet Bakanlığı tarafından 2004 yılında yapılan çalışmalar ve gerekli mercilerden alınan fikirler neticesinde, Türkiye'de bir Halk Denetçiliği Kurumu kurulmasıyla ilgili kanun taslağı oluşturulmuştur. 2005 programında da kendisine yer verilen taslağın en kısa sürede bitirileceği ifade edilmiştir(Erdengi, 2009, ss. 206-208).

Tasarı, 12. maddesinin Anayasaya aykırı olduğu ifade edilerek Cumhurbaşkanı tarafından, yeniden görüşülmek üzere TBMM'ne gönderilmiştir. Vetonun gerekçesi, olarak yürütmenin üzerinde yasama tarafından sadece siyasî denetim yapılabileceği, Anayasa'da Meclis Başkanlığı'na bağlı bir kurumun kurulması ile ilgili bir dayanağın olmadığı, KDKK Tasarısı'nda yer aldığı gibi TBMM'nin Kamu Başdenetçisi gibi bir kamu görevlisini atamaya yetkisi olmadığı, KDK'nda görev alacak uzmanların çalışma usul ve esaslarının yönetmelikle düzenlenmesinin Anayasaya aykırı olduğu gibi gerekçeler sayılmıştır(Aktel vd, 2013, s.27).

KDKK'nun, Cumhurbaşkanlığı tarafından veto edilmesinin ardından TBMM'nde aynı şekilde kabul edilerek 5548 sayılı kanun şeklinde 28 Eylül 2006'da yasalaşmıştır. Meclis tarafından herhangi bir değişiklik yapılmadan tekrar kabul edilen kanun, Cumhurbaşkanı tarafından tasdik edilerek 13.10.2006'da RG'de yayımlanmıştır. Ancak ana muhalefetten 125 milletvekili ve Cumhurbaşkanı kanunun iptali talebiyle Anayasa Mahkemesi'ne dava açmıştır. Anayasa Mahkemesi, KDKK'nun anayasaya aykırı olduğu hususunda belirgin emarelerin mevcut olduğu ve yürürlüğe girmesi durumunda telafisi zor ya da imkânsız neticelerin ve zararların hasıl olabileceği gerekçesiyle esas hakkındaki karara dek yürütmenin durdurulmasına kararı vermiştir (Anayasa Mahkemesi'nin 5548 sayılı KDKK'nu İptal Kararı, 04.04.2009). Daha sonra kanun, 25.12.2008 tarihinde verilen kararla Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. Karara gerekçe olarak; anayasal yapılanma dışında bir kurum oluşturulmaması iktiza ettiği, kanunda bahsedildiği şekilde bir kurumun kurulmasının idarenin bütünlüğü ilkesine zeval vereceği, kanunda ifade edilen şekilde bir kurumun merkezî ve yerel idare dışında TBMM'ne bağlı olmasının idarenin esaslarına ters düşeceği için bu şekilde bir yapılanmanın mümkün olmadığı ifade edilmiştir(5548 sayılı KDKK Hakkında Anayasa Mahkemesi Kararı, 2009).

Bu haliyle kanunun Anayasanın altıncı maddesindeki “hiç kimsenin veya organın kaynağını anayasadan almayan bir devlet yetkisi kullanamayacağı” yönündeki ifadeye aykırı olduğu dile getirmiştir. Yine kanuna göre kurumun başdenetçi ve diğer üyeleri ile ilgili TBMM'ne seçme ve görevden alma gibi yetkiler verdiği hatırlatılarak böylesi bir yetkinin, TBMM'nin yetkilerinin sayıldığı Anayasa madde 87'de yer almadığı, dolayısıyla kanunun, Anayasa'nın 87. maddesine aykırı olduğu belirtilmiştir. Sonuç olarak kanunun, Anayasanın 6, 87 ve 123. maddelerine aykırı olduğu gerekçesiyle iptaline karar verilmiştir(Bahadır, 2010, s. 365).

Bunun neticesinde Ak Parti hükümeti, iptal nedenleri ve muhalefet tarafından yapılan itirazları da göz önünde bulundurarak, Anayasa değişikliği için hazırlıklar yapmıştır. 2010'da hazır olan Anayasa değişiklik paketinde iptal edilen kanunun anayasal altyapısı da yer almaktadır. KDK ile ilgili anayasal temel teşkil edilecek eklemeler de yapıldıktan sonra değişiklik paketi meclise sunulmuştur. Anayasa değişikliğinin halk oylamasına sunulmadan yapılabilmesi için gerekli çoğunluk sağlanamadığından, Cumhurbaşkanı, Anayasa değişikliği için referandum yapmış, referandum sonucunda yüzde 58 çoğunlukla kabul edilen anayasa değişikliği onaylanmıştır (Usta, 2014, s.62).

Daha sonra KDKK Tasarısı, BK onayını müteakiben 05.05.2011'de TBMM başkanlığına yollanmış ve Anayasa Komisyonu'nca tasdik edilmiştir. Sonrasında Meclis genel kurulunun onayını alan tasarı Cumhurbaşkanı'na sunulmuştur. 29.06.2012'de Cumhurbaşkanı tarafından onaylanan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı RG'de yayımlanıp yürürlüğe girmiştir(6328 sayılı KDKK, 2012).

3.Çeşitli Ülkelerde Kamu Denetçiliği Kurumu Uygulamaları

Ombudsman, Türkiye'den önce, İskandinav ülkelerinden başlayarak, birçok farklı ülkede uygulanmıştır. Bu ülkelerdeki başarılı uygulamalar, ülkemizde de ombudsman kurulması için çalışmaların başlamasına önyak olmuştur. Aşağıda ombudsman kurumu

açısından önemli bazı ülkelerde ombudsmanın kuruluşu, işleyişi ve önemi hakkında bilgilere yer verilmiştir.

3.1.İsveç Kamu Denetçiliği

Ombudsmanın/kamu denetçiliğinin ilk kez uygulandığı ülke olması sebebiyle İsveç, bu alanın mihenk taşlarından biridir. İsveç'te ombudsman, 7. Charles'in görevlendirmesiyle 1713'te İsveç'te faaliyet göstermeye başlamıştır. Ayrıca kamu denetçiliğinin Anayasal statü kazanması, 1809 Anayasası'nda yer alarak ilk kez yine İsveç tarafından sağlanmıştır. Başlarda tek ombudsmana sahip olan İsveç, daha sonra ombudsman sayısını 1975 yılında 4 yapmıştır(Çalışkan, 2013, s.23). Daha sonra Başombudsman'ın yetkileri genişletilmiş ancak meydana gelen uzlaşmazlıklar neticesinde ombudsmanların çalışma sahalarının birbirinden ayrılmasına karar verilmiştir(Tortop, 1998, s.8). Ombudsman, İsveç'in uluslararası hukuksal ve yasal gelişmelere yaptığı en önemli katkıdır ve bu durum sıkça dile getirilmektedir. Örneğin Baş Ombudsman Eklundh da bu yönde bir açıklama yapmıştır(Eklundh, 2000, s.475.) İsveç Ombudsman'ı kanuni olmaktan çok, geleneksel bir öneme sahip olması ve idare ve yargısal makamlar dışında yer alması hasebiyle, fevkalade bir oluşum olarak görülmektedir. İsveç'te yalnızca Parlamento Ombudsmanı değil, korunması gereken grupları için ve basın ombudsmanı gibi farklı alanlarda faaliyet gösteren ombudsmanlar da bulunmaktadır(Çalışkan, 2013, ss.24-25).

İsveç Anayasası'na göre parlamento, biri baş ombudsman olmak üzere 4 ombudsman seçer. Bunların yanı sıra iki tane de yardımcı ombudsman seçilir. Ombudsmanların görev süreleri dört yıldır ve süresi dolan ombudsman yeniden seçilebilir. Ombudsmanlar genel seçimi takip eden 15 gün içerisinde açık oyla seçilir. Ombudsmanlar genel olarak yüksek yargı üyeleri ya da kamu idaresinde yüksek makamlarda çalışmış insanlardan seçilmektedir(Çakmak, 2008, s.144) Seçilmek için herhangi bir yaş sınırı yoktur. Parlamento ombudsmanı herhangi bir kişi veya kurumdan emir almaz, tamamen bağımsızdır. Parlamentonun görev süresinin dolması ya da dağılması kamu denetçiliği görev süresini etkilemez. Bununla birlikte parlamento isterse ombudsmanları görevden alabilir. Ombudsmanlar İsveç parlamentosunun yürütme

üzerindeki denetimini gerçekleştirmektedir. Temel hak ve özgürlükleri, hukukun üstünlüğünü korumak İsveç ombudsmanının temel görevleridir. Ombudsman yasal ve verimli bir yönetim sergilenmesini temin etmektir(Çalışkan, 2013, s.25).

Her ombudsmanın çalışma alanı farklıdır. Bir ombudsman, yasal meselelere bakmaktadır. Biri vergi ve sosyal konulara, biri ise silahlı kuvvetlerle ilgili şikayetleri incelemektedir. Başombudsman ise kurumun genel idaresi ve koordinasyonu, çalışanların atanması, yurttaşların gerekli evraklara ulaşması gibi faaliyetlerden sorumludur. Başombudsman'ın diğer ombudsmanları denetlemesi ya da onlara müdahale etmesi söz konusu değildir. Ombudsman, kanunlara uygun hareket etmeyen kamu çalışanları hakkında soruşturma açma yetkisine sahiptir. Bir suçun söz konusu olması hâlinde dava da açabilir(Tortop, 1996).

Bakanlar, yerel meclis azaları ve parlamento dışındaki tüm kamu çalışanları, ombudsmanın denetim yetkisi alanı içerisindedir. Ombudsmanlar oldukça kapsamlı yetkilere sahip olsalar da, kararlarının bağlayıcılığı yoktur. Ombudsman müracaat üzerine ya da kendiliğinden harekete geçebilir. Yapılan imzasız müracaatlar kabul edilmez. İnceleme neticesinde suç islediği düşünülen kamu görevlisi hakkında ombudsman, savcı gibi ceza soruşturması yapabilir. Bu durumda gerek görülmesi halinde bir savcıdan yardım talep edilebilir. Şikâyet konusu olaydan zarar görüp görmediğine bakılmaksızın tüm yurttaşlar ve yabancılar ombudsmana müracaat edebilir. Müracaatlar iki yıllık zaman aşımına tabidir. İsveç'te ombudsmana müracaat etmeden önce itiraz veya temyiz yoluna başvurulması gerektiği ile ilgili yasal bir şart olmasa da, ombudsman genellikle bir yargı merciinde görülmekte olan ya da temyiz edilen davaları kabul etmemektedir(Çalışkan, 2013, ss.23-26).

3.2.Fransa Kamu Denetçiliği (Le Médiateur)

Fransa'da, idare tarafından yapılan eylem ve işlemler dolayısıyla zarara uğrayan insanlar idari yargı yoluna gidebilme hakkına sahip olsalar da, ombudsmanlık müessesesi(orijinal adıyla 'Le Médiateur') de ülkede aktif faaliyet göstermektedir. Bu anlamda Fransa, idari

yargı sistemine sahip bir ülkede de ombudsman kurumunun bulunabileceğini göstermesi açısından önemli bir emsal teşkil etmektedir(Gişi, 2017, s.17).

Fransa'da ombudsman kurulması fikrinin ortaya atıldığı dönemde ve kurumun kuruluşunun ilk yıllarında bazı çevreler tarafından şiddetli bir şekilde;

-Danıştay'ın yönetimi hukukilik ve yerindelik yönünden zaten denetlemekte olduğu,

-Ombudsmanın, Fransa'nın kalabalık nüfusunun yapacağı başvuruları incelemeye yetersiz kalacağı,

-Ombudsman kurumunun yöneticiler üzerinde otorite kurmaya çalışacağı,

-Fransa'nın yönetim sisteminin diğer ülkelerden farklı olması nedeniyle böyle bir kurumun var olan sistemde problemlere neden olacağı gibi nedenlerle kamu denetçiliği kurumunun kurulmasının Fransa için lüzumsuz ve tehlike arz edebilecek bir gelişme olacağı iddia edilerek, muhalefet edilmiştir(Atay, 1999, s. 281). Sayılan bu endişelere cevap olarak kamu denetçiliğinin sorunsuz işlediği ülkeler örnek gösterilmiş, kurumun yargı mercilerine yardımcı nitelikte olacağı, temel hak ve özgürlükleri korumada idari yargının tek başına yetersiz kaldığı, yargı mercilerinin birey-devlet arasındaki uyumsuzlukların çözümünde bireyleri savunmada eksik olduğu sayılmıştır(Tortop, 1974, ss.39-46). Bu tartışmalar neticesinde 1973'de Fransa'da ombudsman kurulmuştur(Tortop, 1998). Bu ombudsman tek kişiden oluşmuştur. Ancak 2011 yılı reform faaliyetleri çerçevesinde bu kurum, yeniden yapılandırılarak adı 'hakların savunucusu' olmuştur.

1973'teki ilk düzenlemeye göre ombudsman, yüksek yargı mensupları ya da üst düzey devlet yöneticiliği yapmış kişiler arasından, Cumhurbaşkanı ve BK tarafından 6 yıllığına atanmakta ve görev süresi dolan Ombudsman'ın yeniden atanması söz konusu olmamaktaydı. 2011 yılı düzenlemesinden sonra da ombudsman Cumhurbaşkanı tarafından 6 yıllığına atanmakta ancak bu işlem meclis onayına tabi tutulmaktadır. Meclis ve senato bu işlemi 3/5 çoğunlukla reddedebilmektedir (<https://www.defenseurdesdroits.fr/en>, Er. T. 14.01.2019).

Fransa ombudsmanının temel görevi kişilerin temel hak ve özgürlüklerini korumak, bireyler arası eşitliği temin etmek ve bunların haklara en yüksek düzeyde ulaşmasını sağlamaktır. Gerek 1973'te oluşturulan ombudsman, gerekse 2011 düzenlemesi sonrasındaki ombudsman olsun, yapılan tüm araştırma, inceleme ve bunların sonucunda varılan netice her yıl Cumhurbaşkanı, meclis ve kamuoyunun bilgisine sunulmaktadır.

1973 yılında kurulan ombudsmana Fransa vatandaşları, özel hukuk ve kamu hukuku tüzel kişileri ile Fransa'da yaşayan yabancılar başvurabiliyorken, 2011 yılında yapılan düzenleme ile kurulan yeni ombudsmana, herhangi bir kamu kurumunun eylem veya işleminden dolayı zarara uğramış herkes başvurabilmektedir. Ombudsmanın üç yardımcısı bulunmaktadır. Bunlar çocuk hakları, eşitlik-ayrımcılık ve güvenlik alanları olmak üzere her biri kendi alanında uzmanlardan meydana gelmektedir (<http://www.defenseurdesdroits.fr/en/institution/colleges>). Ayrıca ombudsman, mezkûr alanlardaki üç kurula da başkanlık etmektedir.

3.3. Avrupa Ombudsmanı

Avrupa Ombudsmanı, Avrupa Birliği oluşumunda 1992 yılında Hollanda'da yapılan Maastricht Antlaşması'yla kurulmuştur (<http://www.defenseurdesdroits.fr/en/institution/delegates>). Böylece daha önce Danimarka ve İspanya tarafından yapılan öneri hayata geçirilmiştir. Avrupa ombudsmanı, birliğin denetleme ve şikayet araçlarından biridir. Ombudsman kurumuna AB'nin ihtiyaç duymasının nedenleri, ülkelerinkinden çok farklı değildir. Daha iyi bir idare sistemi için yeni mekanizmalara ihtiyaç duyulması, Avrupa Adalet Divanı'na müracaat etmenin pahalı ve uzun süren bir olgu olması, divanın yasal çerçeve içinde kısıtlı kalması gibi nedenler, AB tarafından ombudsmana duyulan ihtiyacı ortaya çıkarmıştır(Köseoğlu, 2010, s. 38.).

Avrupa ombudsmanı parlamento seçimlerini müteakiben, yasama dönemi boyunca görev yapmak üzere seçilir. Bir defa seçilen bir ombudsmanın tekrar seçilmesi olasıdır. İçinde bulunduğumuz dönem Avrupa Ombudsmanı İrlanda kökenli Emily O'Reilly'dir ve

ilk kadın Avrupa Ombudsmanı'dır(Network in Focus, 2018). Avrupa ombudsmanı görevini yerine getirirken herhangi bir kişi veya kuruma bağlı hareket etmez, herhangi bir kişi veya kurumdan emir ya da yönlendirme almaz. Ombudsman, ombudsmanlık görevini ifa ettiği süre boyunca ücret karşılığı veya gönüllü olarak başka bir işle iştigal edemez. Ombudsman, Adalet Divanı'nda çalışan hakimle aynı derecede kabul edilir. Ancak ombudsman olmak için gerekli şartları taşımadığı anlaşılan ya da görevini yerine getirmede eksik ve hatalı davranan ombudsmanı Adalet Divanı görevden alabilir(9/3/1994 tarihli Avrupa Parlamentosu Kararı, 1994, md.8). Ombudsman'ın görevi istifa, görev süresinin dolması ve görevden alınma gibi nedenlerle sona erer.

“Adalet Divanı ve İlk Derece Mahkemesi dışındaki Topluluk kurumlarının ya da organlarının faaliyetlerinde kötü idare durumlarına ilişkin şikayetleri incelemek ve soruşturmadır’(Gişi, 2017, ss.23-28). Avrupa Toplulukları Antlaşmasınının 195. maddesinde bu şekilde tarif edilen görev, Avrupa Ombudsmanı'nın konumu ve rolü ile ilgili fikir vermektedir. Görev alanı içerisinde verilen yanlış kararların neden olduğu şikayetlerin çözüme kavuşmasına yardımcı olmak Avrupa Ombudsmanı'nın temel görevidir. Birlik dahilindeki unsurların görevlerini olması gerektiği gibi yerine getirmesi, hukuka uygun ve iyi bir yönetimin ifa edilmesi, insan hakları ihlallerinin asgariye indirilmesi bu kapsamda amaçlanan sonuçlardır. Yönetimsel karmaşa, ayrımcılık yapılması, görevin suistimal edilmesi, adaletli davranılmaması, müracaatları yanıtlamama, müracaatlar ile ilgili bilgilendirme yapılması talebini geri çevirme(şeffaf olmama), geçerli bir neden gösterilmeksizin müracaatların tehir edilmesi, iyi yönetim prensiplerine uymayan durumlar olarak sayılmıştır. Avrupa Ombudsmanı çoğunlukla bu başlıklarda zikredilen hususlar ile ilgili şikayetleri çözüme kavuşturmaya çalışmaktadır(Yağmurlu, 2009, s.105).

Avrupa Ombudsmanı, bir mahkeme tarafından görülmekte olan bir dava ile ilgili müracaatı kabul edemez. AB kapsamı dışındaki hiçbir oluşum ombudsmanın faaliyet alanına dahil edilemez. Avrupa Ombudsmanı, incelediği husus ile ilgili mercileri bilgilendirir. AB kurumları, Avrupa Ombudsmanı tarafından talep edilmesi halinde, gizli

nitelikteki belgeler dışındaki tüm bilgi ve belgeleri vermekle yükümlüdür. Orijinal hali AB üyesi devletlerden birinde bulunan gizli belgeler, evvelden izin istenerek temin edilebilir. Bu belgeler hiçbir şekilde ombudsman tarafından ifşa edilemez. AB dahilinde çalışan herkes, Avrupa Ombudsmanı'nın istemesi halinde tanıklık yapmak zorundadır. Avrupa Ombudsmanı, yaptığı çalışmaları ve incelediği davaların neticelerini yıllık olarak Avrupa Parlamentosu'na sunmakla yükümlüdür. Avrupa Ombudsmanı, inceleme ve karar verme sürelerini mümkün olan en hızlı şekilde yerine getirir. Avrupa genelinde, kamu hizmetlerinin sunumunda oturmuş bir etik kültürü vardır. İyi yönetim ilkesi çerçevesinde, hukuk dışı olmasa bile etik dışı olan hususlar da Avrupa Ombudsmanı'na bildirilebilir(The European Code of Good Administrative Behavior, 2001).

AB yurttaşları, birlik üyesi devletlerden birinde oturanlar, merkezi Avrupa Birliği sınırları içerisinde olan tüm gerçek ve tüzel kişiler Avrupa Ombudsmanı'na müracaat edebilir. Görüldüğü gibi Avrupa Ombudsmanı'na başvuru hakkı yalnızca Avrupa Birliği yurttaşlarına değil, AB üyesi herhangi bir devlette ikamet etmekte olup yönetsel bir haksızlığa uğrayan yabancılara da verilmiştir. Müracaatın diğer AB kurumlarına nispeten düşük maliyetli ve sade olması Avrupa Ombudsmanı'nın daha çok tercih edilmesini sağlamaktadır(Pino, s. 450). Başvurular dijital ortamda veya klasik yollarla başvuru formu doldurularak gerçekleştirilebilmektedir. İlgili formda başvuru sahibinin ismi, soyismi, mensup olduğu devlet, ikamet yeri, iletişim bilgileri, şikayetçi olduğu AB kurumu, şikayet konusunun ne olduğu ve bu husustan ne zaman haberdar olunduğu, ne hususta yanlış yapıldığı, durumun telafisi için ilgili kurumdan ne yapılması beklendiği, mevzu bahis konu ile ilgili başka herhangi bir AB kurumuna müracaat edilip edilmediği, aynı konu ile ilgili yargı yoluna gidilip gidilmediği, müracaata esas olan konunun gizli kalmasının istenip istenmediği, başvuranın imzası ile tarih bulunmalıdır. Bunun yanı sıra Avrupa Ombudsmanı, herhangi bir müracaat olmadan, kendiliğinden de harekete geçebilir. Kurum, Adalet Divanı faaliyetleri, ulusal ve bölgesel yönetimler ile özel kişilere karşı yapılan şikayetleri incelememektedir(Problems With EU? Who Can Help You?, 2015).

Müracaatın, konunun öğrenilmesinden itibaren iki yıl içerisinde yapılması ve müracaat ile ilgili, kuruma önceden başvuru yapılmış olması gerekmektedir. Başvuru üzerine ombudsman, şikayet edilen kuruma bilgi verir. Kabul edilebilir bir çözüm sunamayan kuruma bazı çözüm yolları tavsiye edilir. Şikayet edilen kurumun ombudsman tarafından sunulan tavsiyelere uymaması halinde durum Avrupa Parlamentosu'na rapor edilir(What can the European Ombudsman do for you?, s.9.).

Avrupa Ombudsmanı'na yapılan müracaatlar öncelikle yetki sahası bir içerisinde olup olmadığı vechinden incelenerek kabul edilip edilemeyeceği anlaşılır. Müracaatın konusunun Avrupa Ombudsmanı'nın yetkisi dahilinde olmaması veya reddedilmesi halinde dosya kapatılır ve müracaat sahibine bilgi verilir. Bu durumda Avrupa Ombudsmanı, başvurucuya, nereye başvurması gerektiği ile ilgili öneride bulunabilir. Müracaat kabul edilebilir bulunulmakla birlikte araştırılacak bir husus olmadığı anlaşılırsa yine dosya kapatılır ve müracaat sahibi bilgilendirilir. Konunun esasına inilmesini gerektirecek bir husus olmasının anlaşılması halinde başvuru sahibi ve şikayet edilen kuruma bilgi verilir. Şikayet dilekçesi, şikayet edilen mercie gönderilir ve 3 ay içinde şikayete esas konu için fikrini beyan etmesi istenir. Ombudsman, kurumdan gelen görüşleri uygun bulduğu takdirde başvuru sahibine iletir ve kendisinin 1 ay içinde görüş bildirmesi beklenir. Avrupa Ombudsmanı, iki tarafın görüşünü ele aldıktan sonra incelemeye devam veya dosyanın kapatılması kararı alır. Vardığı neticeyi her iki durumda da ilgililere bildirir. 2017 yılı içerisinde 15.837 kişi Avrupa Ombudsmanı'nın sunduğu hizmetlerden yararlanmıştı (European Ombudsman Annual Report, 2017).

Avrupa Ombudsmanı, küresel anlamda ombudsmanlık kurumu ve Türkiye Ombudsmanı (KDK) ile ilgili bilgi almak için 25.07.2018 tarihinde, tarafımızca, Avrupa Ombudsmanı yetkilileri ile iletişime geçilerek görüşme talebinde bulunulmuş, talep kabul edilmiş, 02.08.2018 tarihi için randevu alınmıştır. Zikredilen tarihte Avrupa Ombudsmanı'nın merkezinin bulunduğu Belçika'nın Brüksel şehrine gidilmiş ve kurum yetkililerinden Avrupa Ombudsmanı İletişim Asistanı ve İçerik Yazarı sayın Jean LUSWETİ ile

görüülerek kendisine bir kaç soru sorulmuştur. Görüşmenin detayları aşğıda sunulmuştur.

Görüşme günü, belirtilen saatte tarafımdan kuruma gidilerek, Sayın LUSWETI tarafından karşılandım. Kısa bir tanışma faslı ve ombudsman ile ilgili genel bir sohbetten sonra tarafımdan kendisine şu sorular sorulmuş ve cevapları aşğıda sunulmuştur:

Emrah CENGİZ: Avrupa Ombudsmanı'nın, Avrupa Birliğı içerisindeki rolü nedir?

J.LUSWETI: Avrupa Ombudsmanı, AB kurumlarının hukuka uygun ve verimli çalışmasını, hizmet verdiği kitlenin istek ve şikâyetlerini dikkate almasını sağlamak anlamında önemli bir kurumdur. Tüm AB kurumları ombudsmanın denetim alanı içerisinde ve gizlilik niteliğı bulunan belgeler dışında her türlü bilgi ve belgeyi AB kurumlarından isteme yetkimiz var. Ayrıca sadece hukukî açıdan değil, AB birimlerinin gerçekleştirdiğı faaliyetleri yerindelik, etik kurallar ve Avrupa hizmet kültürüne uyma bakımından da denetleme yetkisi bulunduğu için Avrupa Ombudsmanı, Avrupa Birliğı'nde önemli bir yere sahiptir. Avrupa Parlamentosu ve diğer denetim mekanizmaları bireylerden gelen şikâyetlerin dolaylı yoldan ilgili yerlere ulaşmasını sağlarken biz(Avrupa Ombudsmanı) bireylerle doğrudan temas halindeyiz ve başvuruları herhangi bir aracıya ihtiyaç olmadan direkt bireylerden alıyoruz. Bu anlamda Avrupa Ombudsmanı kendine özgü bir çalışma şekline sahiptir. Kısacası Avrupa Ombudsmanı, AB'nde kötü yönetimle mücadelede etkili bir araçtır.

Emrah CENGİZ: Ombudsman kurumunu'nun gelecekteki yeri hakkında ne düşünüyorsunuz?

J.LUSWETI: Ombudsman, modern toplumun bir ihtiyacı olarak ortaya çıkmıştır. Genç bir sistem olmasına rağmen, hızlı bir gelişme göstererek günümüzde bir çok ülkede etkin bir şekilde faaliyet göstermektedir. Yakın zamanda diğer ülkelerde de kurulmasını bekliyoruz. İnsanlar bilinçlenip, hak arama kültürüne sahip oldukça, bu tarz kurumların oluşması ve önem kazanması kaçınılmazdır. Dolayısıyla gelecekte mevcut ombudsman kurumlarının daha da etkili olacağı, ombudsman olmayan ülkelerde de ombudsman kurularak system daha geniş bir faaliyet sahasına sahip olacaktır.

Emrah CENGİZ: Peki Avrupa Birliğı'nin geleceğı ile ilgili farklı söylentiler, farklı fikirler mevcut. Özellikle İngiltere'nin ayrılma kararı sonrasında Avrupa Birliğı'nin uzun bir

ömrünün olmadığı yönündeki söylentiler artmaya başladı. Siz bu konuda ne söyleyebilirsiniz?

J.LUSWETI: Günümüzde her alanda çok hızlı bir değişim söz konusu. Bu durum kurumların ve oluşumların da aynı hızla değişmesini zorunlu hale getiriyor. AB farklı statüdeki devletlerden müteşekkil bir yapılanma. Dolayısıyla bu devletlerin ortak bir hedefte buluşması zaman zaman zor olabiliyor. AB şartların gerektirdiği şekilde hareket ederek bazı hususlarda esnemeler yapabilir ve bahsettiğim değişime ayak uydurabilir.

Emrah CENGİZ:Avrupa Ombudsmanı faaliyet gösterirken ne tür zorluklarla karşılaşmaktadır?

J.LUSWETI: Aslında ülke ombudsmanlarından daha az problemimiz olduğu düşünülse de bizim de mustarip olduğumuz noktalar var. Öncelikle kurumlar bilgi ve belge paylaşımı konusunda çok istekli değiller. Dolayısıyla belge istediğimizde bahane bularak bunları bize iletmeyen kurumlarla sık sık karşılaşyoruz. Gizli belgelerin paylaşılma zorunluluğu olmaması, bazı kurumların gizlilik niteliği taşımayan bilgi ve belgelerin de gizli olduğunu iddia ederek erişimimize engel olmasına neden olmaktadır. Diğer bir problem olarak kurumların Avrupa Ombudsmanı'nı muhatap olunmaması gereken, sadece cezalandırıcı yönü olan bir yapı olarak görmesini sayabilirim. Oysa biz sadece kötü yönetim sergileyen kurumları uyarıcı bir yapı değiliz. Birileri iyi bir faaliyet gösterdiğinde takdir de ediyoruz. Yalnızca tavsiye niteliğinde karar verebilmemiz de başka bir problem. Bu, bazı kurumların bizi yeterince ciddiye almamasına neden oluyor. Daha sonra, özellikle kırsal alanlarda kurumun tanınırlığı istediğimiz düzeyde değil. Böyle bir kurumun varlığından dahi habersiz çok insan var. Kurumun öneminin bilincinde olmayan bazı insanlar ve hatta bazı parlamento üyeleri ise Avrupa Ombudsmanı'nın gereksiz bir kurum olduğunu iddia ediyor. Kurumsal yapılanma açısından da iş hacmi ve personel dağılımı anlamında bir orantısızlık söz konusu. Avrupa Parlamentosu ve diğer birçok AB kurumunun Brüksel'de olması, buranın iş yükünün oldukça ağır olmasına neden olurken, Strazburg'daki ombudsmanlık biriminde daha fazla personel bulunmakta.

Emrah CENGİZ: Bu sorunları gidermek için yaptığınız veya yapmayı planladığınız bir çalışma var mı?

J.LUSWETI: Öncelikle kurumun tanınırlığını arttırmak için şu an önemli tanıtım faaliyetleri yürütüyoruz. Başvuruların daha hızlı ve doğru sonuçlanması için gerekli tüm bilgi ve belgelere ihtiyacımız var. Bu yüzden gizli olmayan belgeleri de gizlilik özelliği olduğu iddiasıyla bizimle

paylaşmayan kurumların bunu yapmasını engellememiz gerekiyor. Kararlarımızın daha etkili bir düzeye ulaşması için tavsiyeden daha güçlü nitelikte kararlar verebilmemiz gerekiyor. Bunlarla ilgili gerekli çalışmaları yapmayı planlıyoruz. Yine personel dağılımındaki dengesizlik için şikayetimizi dile getiriyoruz. Bu sorunun da kısa sürede çözüleceğini umuyoruz.

Emrah CENGİZ - Türkiye Ombudsmanı'nı nasıl görüyorsunuz?

Emrah CENGİZ - Parlamenter sistemden başkanlık sistemine geçişin ombudsman denetimi anlamında Türkiye'de ne tür değişiklikler yapacağımızı düşünüyorsunuz?

Emrah CENGİZ- Türkiye'nin Avrupa standartlarında bir ombudsman kurumuna ulaşması için önerileriniz nelerdir?

Sorularına ise Bayan J.LUSWETI, konuyla ilgili yeterli bilgisi olmadığı gerekçesiyle cevap veremeyeceğini ifade etmiştir.

3.4.Danimarka Ombudsmanı

1953'te Anayasaya ilave edilen bir ifadeyle hukuksal altyapıya kavuşup kurulan Danimarka Ombudsmanı, II. Dünya Savaşı sonrasında kurulan ilk kamu denetçiliği kurumu olması bakımından önemlidir. Ombudsman Kanunu'nun çıkarılması ise bundan bir yıl sonra gerçekleşmiştir. Kanunun çıkarılmasından iki yıl sonra Yönetmeliği de çıkarılan kurum, 1996'da Ombudsman Kanunu'nu baştan aşağı değiştirmiştir. İsveç gibi diğer bazı İskandinav ülkeleri, ombudsmanın ilk kurulduğu ülkeler olarak kabul edilmesine rağmen, Danimarka bu kurumun küresel anlamda önem kazanması anlamında çok büyük öneme sahiptir. Birçok ülke kamu denetçiliği kurumunu, Danimarka uygulamasını esas alarak oluşturmuştur. Makul bir yetki-görev balansına sahip olması, Danimarka Ombudsmanı'nın diğer ülkeler tarafından örnek alınmasının temel nedenidir (Baylan, 1978).

Danimarka Ombudsman Kanunu'na göre genel seçimden hemen sonra parlamento tarafından ombudsman seçilir. Ombudsman parlamento ya da mahalli idare meclisi üyesi olamaz. Parlamento, ombudsmanı azletmeye yetkilidir. Ombudsman, en fazla yetmiş yaşına kadar görevine devam edebilir. Ombudsman, diğer personeli kendisi görevlendirip görevden almaya yetkilidir. Parlamento ombudsmanın uyması gereken

genel normları belirler ancak ombudsman görevini yerine getirirken parlamento veya başka herhangi bir kurum veya kuruluşa bağlı değildir.

Kamu hizmeti veren tüm resmi kurumlar ve bunların çalışanları ombudsmanın denetimine tabidir. Buna bürokrat ve bakanlar da dahilken, hakimler, Anayasa Mahkemesi katipleri, mahalli idare meclis üyeleri gibi bazı istisnalar ombudsman denetiminin dışında tutulmuştur. Ombudsman, çalışma sahası içerisinde bulunan kişi ve kurumların, görevlerini ifa ederken kanunlara aykırı davranması ya da eksik veya hatalı olmaları durumlarını araştırır(<http://www.ombudsmanden.dk>).

Danimarka'da ombudsman, diğer İskandinav ülkelerinde olduğu gibi başvuru üzerine ya da res'en inceleme başlatır. Müracaat bazlı durumlarda incelemeyi gerektirecek bir yanlış tespit edilmez ise şikâyet reddedilir. Ombudsmana müracaat, diğer başvuru yollarına gidildikten sonra yapılır. Başvurular bir yıllık zaman aşımına tabidir. Başvurunun yerinde olduğu kabul edildiğinde gerekli dokümanlar şikâyet edilen merciden talep edilir. Soruşturma sonucunda alınan kararın yaptırım niteliği yoktur, tavsiye hükmündedir. Ombudsman her yıl incelediği hususlar ve verdiği kararları içeren bir rapor hazırlayıp parlamentoya sunar (Bozoğlu, 2008, ss.61-62).

3.5.Almanya Ombudsmanı

Almanya diğer ülkelerde olduğu şekilde bir kamu denetçiliği kurumuna sahip değildir ancak silahlı kuvvetlere ilişkin meselelere bakan, ombudsmana eşdeğer bir oluşum mevcuttur. Bunun yanında, her eyalette, bölgedeki meselelerle ilgilenen bir ombudsman bulunmaktadır. Silahlı kuvvetler ile ilgili konulara bakan 'Silahlı kuvvetler için parlamento komiseri', 1956'da Anayasa'da gerçekleştirilen değişiklik ile hukuksal zemine kavuşmuştur. Değişiklik 1956'da yapılırsa da, ilk komiserin seçilmesi 1959'da olmuştur (Bozoğlu, 2008, s.72).

'The Parliamentary Commissioner for the Armed Forces' olarak İngilizce'ye çevrilen bu temsilci ombudsman ile aynı kabul edilmekte ise de, esasında bunu tam anlamıyla

ombudsman olarak nitelendirmek olası değildir. Zira bu parlamento komiseri meclis başkanına bağlıdır ve bu durum ombudsmanlık kurumunun temel niteliklerinden olan bağımsızlık özelliğine aykırıdır.

Askeri konulara bakan parlamento komiseri her beş yılda bir, meclis üye tam sayısının salt çoğunluğuyla, gizli oyla seçilmektedir. Kamu görevlileri ve parlamento üyeleri bu görev için aday olamazlar. Bunların dışında bu görev için otuz beş yaşını tamamlamış ve milletvekili seçilme yeterliliğine sahip tüm Alman vatandaşları aday olabilir. Bir defa seçilen parlamento komiseri beş yılını tamamladıktan sonra yine seçilebilir (Law on the Parliamentary Commissioner for the Armed Forces, m.14).

Parlamento komiseri, ne federal meclis üyesi, ne de devlet memuru konumundadır; özel bir statüye sahiptir. Parlamento komiserinin yetki ve sorumlulukları ombudsmanın diğer devletlerdeki yetki ve sorumluluklarından bazı yönlerden farklıdır. Silahlı kuvvetler için parlamento komiseri, askeriye içerisinde kanunlara aykırı ya da hatalı durumları incelemektir. Askerî alanda çalışan birinin temel hak ve özgürlüklerinin yasalara aykırı bir şekilde kısıtlanması, bu duruma bir emsal teşkil etmektedir. Komiser bu tarz durumlardan kişisel ziyaretleri sırasında, medya yoluyla, parlamento üyelerinin bilgilendirmesi veya askerî personelin şikâyeti üzerine haberdar olabilir. Parlamento komiseri, Savunma Bakanlığı'na bağlı bütün kademe ve çalışanlarından bilgi ve belge talep edebilir. Bu istek ancak istenen bilgi veya belge sır niteliği taşıyorsa geri çevrilebilir. Parlamento komiseri gerek görmesi halinde ceza ve disiplin soruşturması yapılmasını talep edebilir. Silahlı kuvvetlere ait bütün kademe ve birimleri, üsleri, kurum ve kuruluşları önceden haber vermeksizin ziyaret edebilir (Çalışkan, 2013, ss. 61-63).

Komisere yapılacak müracaat ancak askeriye mensup kişiler tarafından yapılabilir. Anonim başvurular kayda alınmaz. Ancak mağdur olduğu iddia edilen kişinin arkadaşları, aile fertleri gibi kişiler kendisini temsilen parlamento komiserine

başvurabilir. Başvuru sahibi, delege bir işlem veya eylem gerçekleştirmeden şikayetini geri alabilir (http://www.bundestag.de/htdocs_e/bundestag/commissioner/petitions/index.html)

Gerek şikayet gerek diğer yollarla başlayan incelemelerde olsun komiser, şikayet edilen kurumdan ilgili belgeleri ister. Bu talep ancak sır olması gerekçe gösterilecek reddedilebilir. Düzeltmesi gereken bir durum tespit edildiğinde parlamento komiseri, kuruma önerilerde bulunarak problemi çözmek için çabalar. Bu öneriler bağlayıcı nitelikte olmamakla birlikte görmezden gelinemez. Bunun dışında Almanya'da Sigorta Ombudsmanı, Bankalar Ombudsmanı gibi özel uzmanlık alanlarına münhasır ombudsmanlar da mevcuttur (Tul, 2014).

3.6.Yeni Zelanda Ombudsmanı

Yeni Zelanda'da, 1962 tarihli Parlamento Komiseri(Ombudsman)Kanunu'yla ombudsman kurumu ihdas edilmiştir. İsveç, Finlandiya ve Danimarka'dan sonra bu kurumu uygulayan 4. ülke Yeni Zelanda'dır. 1968'de yetki sahası içerisine sağlık ve eğitim başlıkları eklenene kadar Yeni Zelanda Ombudsmanı'nın merkezî idare ile ilgili yapılan şikayetlerde kısıtlı bir araştırma yetkisi vardı. Bu tarihten sonra iş yüküyle birlikte yetkisinde de genişleme yapılmıştır (Parlak ve Doğan, 2016, ss.309-320). Yeni Zelanda'da ombudsman, parlamentonun önerisiyle genel vali tarafından beş yıllığına görevlendirilir. Baş Ombudsman'ın herhangi bir sebeple vazifesini ifa etmekte yetersiz kaldığı kanaatine varması halinde vali, diğer ombudsmanlardan birini yeni baş ombudsman olarak seçebilir (<http://www.ombudsmen.parliament.nz/index.php?CID=100014>, Er.T.02.09.2011).

Diğer ombudsmanlardan da görevini yerine layıkıyla getiremediği tespit edilenler parlamentonun önerisiyle genel vali tarafından azledilebilir(Ombudsman Kanunu, md.6). Bu bilgilerden, ombudsmanların, genel valinin hakimiyeti altında buldukları ve parlamentonun da ombudsmanlar üzerinde genel bir etkisi olduğu görülmektedir. Dolayısıyla Yeni Zelanda uygulamasında ombudsmanın bağımsızlığından söz etmek mümkün değildir.

Yeni Zelanda'da ombudsman temel olarak merkezî idare ve mahalli idare ile ilgili yapılan şikayetleri ele alarak bunların çözüme kavuşturulmasına yardımcı olmakla görevlidir. Ombudsman'ın denetim yetkisi içerisinde bulunan kurumlar kanunda sayılmıştır. Ombudsmanın denetim alanına giren kurum ve kuruluşların yasada sayılarak, kanuna eklenmesi İngiltere ve Yeni Zelanda dışındaki ülkelerde görülmemektedir. Ombudsmanın bir müracaatı kabul etmesi için şikâyetin konusunun 1 yıldan daha önce gerçekleşmemiş olması, ombudsmanın şikayeti hukuksal ve yerinde görmesi, başvurunun lüzumsuz ve önemsiz görülmemesi, müracaat konusu ile ilgili başvuru sahibinin bir menfaati olması genel olarak aranan şartlardır. Bu şartlardan herhangi birini taşımayan müracaatların araştırılması, ombudsman tarafından reddedilebilir. Bu durumda başvurunun reddedilmesinin sebebi başvuru sahibine beyan edilir (Bozoğlu, 2008, s.64).

Yeni Zelanda'da ombudsman kendiliğinden ya da başvuru ile inceleme başlatır. Müracaatlar yazı ile ya da sözlü yapılabilir. Ancak sözlü yapılan müracaatın da ilk fırsatta yazıya dökülmesi gereklidir. Elektronik ortamda da başvuruda bulunmak mümkündür. Şikâyetin kabul edilebilirlik durumuyla ilgili verilen karar başvuru sahibine iletilir. İncelemeye karar verilen dosyalarda gerekli bilgiler şikâyet edilen kuruma gönderilerek açıklama istenir. Gelen cevaba göre konunun derinlemesine incelenip incelenmeyeceğine karar verilir. Konu incelendikten sonra ilgili kuruma öneriler sunulur. Bu önerilerin bir yaptırım olmasa da kurumlar tarafından ciddiye alınır (Çakmak, 2008, ss.72-74).

3.7.İngiltere Ombudsmanı

İngiltere, kamu denetçiliği kurumuna sahip olmakta en çok muhalefete maruz kalan ülkelerden biridir. Yazılı bir anayasasının olmaması, geleneklere dayalı bir hukuk sistemine sahip olması, İsveç'in öncülük ettiği bir yapıyı içselleştirip uygulamasının ne derece mümkün olduğu sorusunu İngiltere'nin önüne koymuştur. Bu çerçevede başlarda İngiltere'nin ombudsman kurmaya çok istekli olmadığı aşikardır (Erdengi, 2009, s.85).

1961'de ÷lkede yurttaşların Őikayetlerine cevap vermek ve denetime destek olması için ombudsman oluşturulması ile ilgili bir raporu Sir John Whyatt hazırlayarak yönetime sunmuştur. Whyatt, raporunda ÷lkede hali hazırda bulunan denetim araçlarının kifayetsiz olduğunu ve yeni ve ağdaş bir denetim sistemi olarak ombudsmanlık kurumunu göstermiştir. 1967 senesinde kabul edilen 'Parlamento Komiserliği Kanunu' ile İngiltere'de hukuksal olarak ombudsmanlık kurumu kurulmuştur (Arslan, 1986, s.158). Kanun 22.03.1967'de kraliçe tarafından onaylanmış ve aynı yıl ilk ombudsman atanmıştır.

Kamu denetçisi, kraliçe'nin parlamentoya yolladığı bir mektup aracılığıyla belirlenmektedir. Görevini beş yıldıan uzun süre yerine getiren ombudsman, görevini yerine getirmeye engel olacak şekilde rahatsız olmadığı sürece, 65 yaşına kadar görevine devam eder(Parliamentary Commissioner Act, 1967). Ombudsman kurumuna sahip diğer devletlerin ombudsmanı belli aralıklarla ve genel olarak parlamento seçimleriyle uyum içerisinde olacak şekilde yeniden seçme yoluna gitmelerine ragmen, İngiltere ombudsmanın tarafsızlık ve bağımsızlığını tek kişinin uzun süre görevde kalmasında aramaktadır. Ombudsmanın görevine, istifa isteği, parlamentonun iki kamarası tarafından görevini yerine getirmekte eksik kaldığına kanaat getirilmesi, sıhhatiyle ilgili sebeplerle kraliçe tarafından son verilebilir. Ombudsmanın zlk hakları Avam Kamarası tarafından belirlenir. Maaşı ve diğer tüm giderler devlet bütçesinden temin edilir. Ombudsman, parlamentoca kendisine aktarılan, idarenin gerçekleştirdiği işlem ve eylemler nedeniyle hak kaybına uğramış yurttaşların kötü ve adaletsiz yönetim ile ilgili Şikayetlerini incelemekle görevlidir. Ombudsman bu çerçevede gerçekleştiği bütün çalışmaları, incelediği bütün dosyaları ve neticelerini yıllık olarak parlamentoya sunar. Başlarda mahalli idare ve sağlık alanı ombudsman denetimi dışında tutulmuşken, 1973-1974'te ombudsmanın görev alanı ve yetkisi oldukça genişleyerek bu iki alanı da kapsamıştır. Tıpkı Yeni Zelanda uygulamasında olduğu gibi İngiltere Ombudsman'ının da denetim alanı içinde bulunan kurumlar kanunda sayılmıştır (Bahadır, 2010, s.374).

Diğer devletlerin uygulamalarından oldukça farklı bir kamu denetçiliği sistemine sahip olan İngiltere'de kuruma direkt olarak müracaat yapılması söz konusu değildir. Bunun yerine bir parlamento üyesi aracılığıyla başvuru yapılabilir. Bununla birlikte parlamento üyesi de kendisine herhangi şikâyet yapılmadan ombudsmana başvuramaz. Parlamento üyesi tarafından gerçekleştirilen müracaat konusunun ombudsmanın görev alanına girip girmediği inceledikten sonra başvuruyu reddedebilir veya soruşturma başlatabilir. Şikâyetçi olan kişi neticeden haberdar edilir. Ayrıca başvuruda bulunmanın bazı özel koşulları bulunmaktadır. Buna göre başvuru, tüzel bir kişilik tarafından yapılamaz. Özel kişiler ve topluluklar başvuru yapma hakkına sahiptir. Bunun yanında, başvuru yapan kişi İngiltere sınırları içerisinde ikamet ediyor olmalı ve şikâyetten bir menfaati bulunmalı. Şikâyetler, konunun üzerinden bir yıl geçmeden yapılmalıdır (Çakmak, 2008, ss.66-72). Şikâyet neticesinde yapılan incelemede ilgili kurum hatalı bulunduğu durumda kendisine durumu düzeltmesi için öneride bulunulur. Bu önerileri dikkate almayan kurum parlamentoya bildirilir.

3.8.ABD Ombudsmanı

ABD'nde Kamu Denetçiliği Kurumu, mahalli idare ve federe devletlerde 1975'ten beri faaliyet göstermektedir. Bununla birlikte, ulusal düzeyde bir ombudsman kurumundan bahsetmek mümkün değildir. Çocuk, çevre, üniversite, cezaevi, azınlık, sağlık, aile, işveren ombudsmanları, ABD'nde ombudsmanlık kurumunun bulunduğu bazı alanlardır. Bunların yanı sıra her eyalet farklı bir ombudsmanlık sistemine sahiptir. ABD Ombudsmanı, diğer ülkelerdeki uygulamaların aksine, Anayasa ile değil kanun ile kurulmaktadır (Çakmak, 2008, ss. 63-65).

Kamu denetçileri parlamento ve yürütme organı tarafından seçilir. Çok geniş soruşturma yetkisine sahip olan ombudsman inceleme yaptığı konuyla ilgili her türlü bilgi ve belgeyi kamu kurum ve kuruluşlarından isteyebilir. ABD'nin hem merkezî idare kapsamında hem de yerel ölçekte görev yapan ombudsmanlar bulunmakta olup, bunların sayısı sürekli olarak arttırılmaktadır. Bu mahalli, bölgesel ve federal ölçekte görev yapan kamu denetçilerinin bir çatı altında toplanması, aralarında koordinasyon sağlanması ve

uygulamalardaki farklılıkları ortadan kaldırmak amacıyla yılında 1977'de The United States Ombudsman Association(USOA) adıyla ABD Ombudsman Birliği oluşturulmuştur. Ayrıca ABD bünyesinde bulunan altı ombudsman ile Kanada ombudsmanları arasında da The Ombudsman Association(OA) adıyla bir ombudsman birliği kurultur (Fendoğlu, 2010: 9).

4.Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık)

Türkiye'de kamu denetçiliği kurumunun oluşturulması için yapılan çalışmalar uzun zaman önce başlamış ve konu akademisyenler tarafından ele alınıp DPT, TODAİE, TÜSİAD gibi kurumlardan ilgili, bilgili ve uzman kişiler tarafından da birçok defa değişik toplantılarda ve basında gündeme getirilmiştir.

Bu kurumlardan birisi olarak, beş yıllık kalkınma planlarını yayınlayan DPT'nin yaptığı çalışmalar büyük öneme sahiptir. Sekizinci BYKP'nda da ombudsman kurumunun kurulması önerilmiştir (Saygın, 2008, s. 1051). Kanun tasarısı TBMM'nde uzun süre bekletildikten sonra, 28.09.2006 yılında KDKK ismiyle yasalaşmıştır. Ancak Anayasa Mahkemesi kanunun yürürlüğünü durdurmuş ve daha sonra kanunun tamamının iptaline karar vermiştir (Çakmak, 2008). Hukuki düzenleme ve yasalaşması ve sonrasında geçirilen uzun kurumsal yapılanma ve gelişimi aşağıda daha detaylı ele alınacaktır.

4.1. Önceki Süreç ile 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu

Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumu, 59.Hükümet zamanında, 5521 sayılı KDKK Tasarısı aracılığıyla gündeme alınmıştır. KDKK Tasarısı, TBMM tarafından kabul edilerek, Cumhurbaşkanına yollanmıştır. Cumhurbaşkanı, yasanın birkaç maddesinin tekrar görüşülmesi istemiyle TBMM'ye geri yollamıştır. Kanun, TBMM tarafından herhangi bir değişikliğe uğramadan tekrar kabul edilip, 5548 sayılı kanun olarak Cumhurbaşkanına gönderilmiştir. Cumhurbaşkanı, herhangi bir değişiklik yapılmayan kanunu, ikinci defa veto edemeyeceği için kabul etmiştir. Ancak cumhurbaşkanı ve muhalefet partisi daha sonra kanunun iptali için Anayasa Mahkemesi'ne başvuruda bulunmuştur (Usta, 2014, s.62).

Cumhurbaşkanı ve ana muhalefet partisi dava dilekçelerinde kanunun iptali için özet olarak şu nedenleri öne sürmüştür:

-Türkiye Anayasa sisteminde, TBMM'ye bağlı bulunup idari eylem ve işlemleri inceleyip soruşturan ombudsmanlık kurumuna yer yoktur.

-Böyle bir kurumun kurulabilmesi için Anayasa değişikliği gerekmektedir.

-Meclis idareyi ancak siyasi yolla denetleyebilir. Bu denetimin şekli Anayasa 'da madde 98 ve 100'de açıkça ifade edilmiştir.

-TBMM'nin yetki ve sorumluluklarının yer aldığı Anayasa'nın 87.maddesinde idari eylem ve işlemlerin denetlenmesi gibi bir görev bulunmamaktadır.

-Anayasa'nın 125.maddesinde yer aldığı üzere, tüm idari işlem ve eylemler için yargı yolu açıktır. Bunun dışında idari işlem ve eylemler ancak yürütmenin kendi içerisinde oluşturacağı denetim sistemiyle denetlenebilir.

-Kanun'da bahsedildiği biçimde bir kurumun kurulması ve bunun TBMM'ye bağlı olması kuvvetler ayrılığı ilkesine aykırılık oluşturmaktadır.

İptal davaları kanunun tümüne yönelik yapıldığı için esas incelemesini buna göre yapan Anayasa Mahkemesi, kanunun, Anayasa'nın 6, 87 ve 123. maddesine aykırı olduğu gerekçesiyle iptal etmiştir. İptal gerekçeleri özetle şu şekilde ifade edilmiştir:

-Anayasa'nın 123.maddesinde ifade edildiği gibi, yasayla ya da yasanın açıkça verdiği yetkiye istinaden kamu tüzel kişiliği kurmak olasıdır. Ancak idarenin bütünlüğü ilkesi gereği, kurulacak tüzel kişilik idare kapsamında yer almalıdır. Bu hususta TBMM'ne takdir yetkisi verilmesi, meclisin bu konuda hudutsuz bir yetkisi olduğu anlamına gelmemektedir. TBMM tarafından bir kamu tüzel kişiliği kurulurken, Anayasal normlara uygun hareket edilmelidir. İdari teşkilat dışına çıkılarak, yeni bir kamu tüzel kişiliği kurmak mümkün değildir.

-5548 sayılı kanunda yeni bir kamu tüzel kişiliği kurulması ve bunun TBMM'ne bağlı olması söz konusudur. Kanunun bir çok yerinde bu bağdan söz edilmektedir. Anayasa'nın 123.maddesi uyarınca idari yapılanma içerisinde merkezi veya mahalli idare bünyesinde yer alması gereken bir kurumun, mahalli idare ve merkezî idare esaslarına aykırı olarak idarenin dışında Meclise bağlı olması mümkün değildir.

-TBMM'nin yetki ve görevleri Anayasa'nın 87.maddesinde anlaşılır bir şekilde sıralanmıştır. TBMM'nin üstleneceği tüm görevler ve kullanacağı bütün yetkiler, bu madde esas alınarak belirlenmelidir. Meclisin, Anayasa'da yer alan görev ve yetkileri arasında kamu denetçiliği kurumuna başdenetçi ve denetçi seçmek gibi bir ibare bulunmamaktadır. Bunun yanı sıra kamu denetçiliği kurumu ile TBMM arasında kaynağını Anayasa'dan alıp, böylesi bir seçime imkân verecek, doğal sayılabilecek bir münasebet de yoktur. Dolayısıyla kanun, Anayasa'nın 87. maddesine aykırılık teşkil etmektedir.

Anayasa Mahkemesi konuyla ilgili olarak, anayasal yapılanma dışında bir kurum oluşturulamayacağı, bu şekilde bir kurumun kurulmasının idarenin bütünlüğü ilkesine uymayacağı, kurumun idare dışında, TBMM'ne bağlı olmasının idarenin esaslarıyla uyumlayacağı ifade edilmiş; kurumun başdenetçi ve diğer üyeleri ile ilgili TBMM'ne seçme ve görevden alma gibi yetkiler verdiği, bu bilgiler çerçevesinde kanunun Anayasanın 6, 87 ve 123. maddelerine aykırı olduğu gerekçesiyle iptaline karar verilmiştir (Bahadır, 2010, s. 365).

KDKK'nun iptal nedenlerini ve ana muhalefet partisinin görüşlerini de dikkate alan hükümet, kurumun anayasal zeminini de oluşturacak şekilde bir Anayasa değişikliği hazırlamaya başlamıştır. 15.05.2010 tarihinde RG'de yayımlanarak yürürlük kazanan 5982 sayılı T.C. Anayasası'nın Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile Anayasa'nın çeşitli maddelerinde değişikliğe gidilmiştir. Kamu Denetçiliği Kurumu ile ilgili olarak yapılan değişikliklerden birisi, Anayasa'nın 74.maddesinde yapılan değişikliktir (Aktel vd., 2013, ss.25-28).

Söz konusu maddenin üçüncü fıkrası ise kaldırılmıştır. Böylece maddenin son hali şu şekilde olmuştur:

“VII. Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı

Madde 74- (Değişik: 3/10/2001 -4709/26 md.) Vatandaşlar ve karşılıklılık esası gözetilmek kaydıyla Türkiye'de ikamet eden yabancılar kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikayetleri hakkında, yetkili makamlara ve TBMM'ne yazı ile başvurma hakkına sahiptir.

(Değişik: 3/10/2001-4709/26 md.) Kendileriyle ilgili başvuruların sonucu, gecikmeksizin dilekçe sahiplerine yazılı olarak bildirilir.

(Ek fıkra: 12/9/2010-5982/8 md.) Herkes, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkına sahiptir.

(Ek fıkra: 12/9/2010-5982/8 md.) TBMM'ne bağlı olarak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu idarenin işleyişiyle ilgili şikayetleri inceler.

(Ek fıkra: 12/9/2010-5982/8 md.) Kamu Başdenetçisi, TBMM tarafından gizli oyla dört yıl için seçilir. İlk iki oylamada salt oylama yapılır; dördüncü oylamada en fazla oy alan aday seçilmiş olur.

(Ek fıkra: 12/9/2010-5982/8 md.) Bu maddede sayılan hakların kullanılma biçimi, Kamu Denetçiliği Kurumunun kuruluşu, görevi, çalışması, inceleme sonucunda yapacağı işlemler ile Kamu Denetçisi ve kamu denetçilerinin nitelikleri, seçimi ve özlük haklarına ilişkin usul ve esaslar kanunla düzenlenir." (T.C. 1982 Anayasası md. 74).

Bu değişikliklerle Türkiye'de ombudsman kurumunun kurulması ile ilgili Anayasal engeller ortadan kaldırılmış ve kurumun Anayasal altyapısı hazırlanmış, diğer detaylar ile kurumla ilgili usul ve esasların kanunla belirleneceği hükme bağlanmıştır. Tüm bu gelişmelerden sonra 05.01.2011'de TBMM'ye gönderilen yasa tasarısı 6328 sayılı KDKK olarak kabul edilmiş ve yürürlük kazanmıştır (Demirkol, 2012, ss. 76-90).

5548 sayılı kanunun 1.maddesinde kanunun amacı şu şekilde ifade edilmiştir: 'Bu Kanunun amacı; gerçek ve tüzel kişilerin idarenin işleyişi ile ilgili şikâyetlerini, T.C.'nin Anayasada belirtilen nitelikleri çerçevesinde, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygı, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmak üzere KDK'nu oluşturmaktır.'(md.1). Maddede açıkça ifade edildiği gibi kanunun amacı, Türkiye'de idarenin denetlenmesi ve faaliyetlerinin yasallığının araştırılması konusundaki eksikliği gidermektir. Bu nedenle, diğer denetim türlerine alternatif oluşturacak, şeffaf, kolay ve hızlı bir çözüm sunan ve bir çok ülkede etkili bir şekilde faaliyet gösteren kamu denetçiliği kurumunun kurulması uygun görülmüştür (Bozoğlu, 2008, s.87). Kurumun, idarî her türlü kademe ve birim tarafından yapılan eylem ve işlemleri, yönetimin sergilediği genel hal ve tutumu, hukukun üstünlüğü ve insan haklarına saygı çerçevesinde adil bir anlayışla araştırıp inceleyeceği ifade

edilmiştir. Kanunun gerekçesini ise şu şekilde özetlemek mümkündür: Global ve ülkesel ölçekte hızla devam eden değişim ve gelişmeler, idare alanında da değişim ve gelişimi kaçınılmaz hale getirmektedir. Bu kapsamda, idarenin sunmakla yükümlü olduğu hizmetleri yeniden tanımlamak ve yönetilenlerin yöneticiler ve yönetimle ilgili faaliyetlerden kaynaklı memnuniyetsizliklerini asgari düzeyde tutacak bir idare zihniyeti günümüz idare sistemlerinin hemen hepsinin edinmek için çaba gösterdiği bir anlayıştır. Ülkemizde de bu paralelde adımlar atmak ve değişiklikler yapmak zorunlu hale gelmiştir. Bu bilgiler doğrultusunda kalkınma planlarında da bu yönde ifadelere yer vermeye başlanmıştır. Yedinci BYKP, idare ile vatandaş arasındaki ilişkide sürekli yüz yüze gelinen sorunların yapıcı ve kalıcı bir şekilde çözülmesi için yargının karmaşık ve ağır işleyen sistemi de göz önünde bulundurularak, yargı haricinde idareyi denetlemede görev alacak, ancak idareden bağımsız işleyen bir mekanizmaya ihtiyaç olduğu, AB ve bir çok ülkede mevcut olan bu mekanizmanın (Ombudsman) ülkemizde de uygulanmaya başlanması gerektiği ifade edilmiştir (Çakmak, 2008, s.114).

Aynı şekilde Sekizinci BYKP'nda aynı sistem zikredilmiş, bu sistemin Türkiye'de de uygulanması öngörülmüş ve bunun için gereken temel atılması bu mekanizmanın bütün yönetsel faaliyetleri denetleyecek şekilde oluşturulmasına özen gösterileceği ifade edilmiştir. Ayrıca AB süreci ve özellikle 1995'de imzalanan Gümrük Birliği Anlaşması, bu tarz bir kurumun oluşturulması sürecini hızlandırmıştır. Bu anlamda Türkiye'nin yargı sisteminin ağır işlediği ifade edilmiş ve idare dışında bağımsız bir denetim mercii oluşturulması öngörülmüştür (Sezen, 2001, ss. 71-97).

Buradan anlaşıldığı üzere, ülkemizde ağır işleyen bir yargı mekanizması mevcuttur ve bu durum, idare-vatandaş ilişkilerinde oluşan problemlerin hızlı ve etkili bir şekilde çözülmesine engel olmaktadır. Bu bağlamda, gerek söz konusu aksaklığın giderilmesi ve gerekse AB uyum süreci kapsamında ivme kazanılmasına katkı sağlayacak bir kurum olarak ombudsmanlık kurumunun kurulmasının elzem olduğu vurgulanmıştır.

Osmanlı İmparatorluğunda, yönetilenlerin idarî faaliyetlere yönelik memnuniyetsizliklerini içeren müracaatlarına, "Kadı-ul Kudat" adı verilen hususî

görevli yargıç bakmıştır. Bu hakimler bütün idarî faaliyetlere karşı yapılan şikayetleri inceleyerek etkin bir denetim sergilemişlerdir. Bazı uzmanlar İsveç'in Osmanlı Devleti'ndeki bu uygulamadan etkilenerek, bunu kendi ülkelerinde ombudsman olarak uyguladığı, diğer ülkelerinde bu sistemi İsveç'ten kopyaladığını savunmaktadır. Çağımızda ombudsman denetimi birçok Avrupa ülkesinin yanı sıra, birçok farklı coğrafyada şehir, bölge, devlet ölçeğinde uygulanmaktadır. Bunların yanında AB kurum ve kuruluşları ile uygulamaları sebebiyle hak kaybına uğrayan AB üyesi ülke vatandaşları ile bu ülkelerde ikamet eden yabancıları korumak amacıyla Avrupa Ombudsmanı da kurulmuştur (Aktel vd. 2013, s.24).

Orijinal anlamı temsilci, savunucu, vekil olan ombudsman kelimesi, başkalarının haklarını savunmak amacıyla onlar adına hareket etmek için yetkilendirilmiş kişi demektir. Bir kurum olarak baktığımızda, günümüzde ombudsman, meclis-parlamentoca seçilmiş kişilerden oluşan, meclis-parlamento adına yönetimi denetleme faaliyeti yürüten kurumdur. Kelimenin Türkçe karşılığı, 'kamu denetçisi', 'kamu hakemi', 'arabulucu'dur.

İdarî bütün faaliyetlere karşı yargı yoluna başvurulabileceği ve yargı mercilerinin, idare tarafından yapılan işlem ve eylemleri yerindelik yönünden değil, yalnızca hukuka uygunluk vechiyle denetleyebileceği Anayasa'da 125. maddede ifade edilmiştir (T.C. Anayasası md.125). 9.maddede ise 'yargı yetkisi, Türk milleti adına bağımsız mahkemeler tarafından kullanılır' denmektedir (T.C. 1982 Anayasası md. 9). Yönetimin iç denetimini teftiş kurulları gibi denetim mercileri yerine getirmektedir. Fakat kalkınma planlarında da ifade edildiği üzere, gittikçe gelişip genişleyen yurttaş-idare ilişkilerinin neden olduğu memnuniyetsizliklere kalıcı ve etkili çözüm sunan, idarî faaliyetlerle ilgili şikayetleri araştıran ve tavsiyede bulunan bir mekanizmaya Türkiye'nin de sahip olması gerekli olmuştur.

Anayasa'nın 5982 sayılı kanunla değişik 74. maddesinde karara bağlanan KDK'nun oluşturularak faaliyete girmesi için hazırlanan bu kanun tasarısıyla KDK

oluşturulmuştur. Kurumda görev alacak başdenetçi ve denetçilerin işlerini gereğince yapabilmeleri ve sahip oldukları yetkiyi, herhangi bir tesir altında kalmadan kullanmaları amacıyla Anayasa'nın yargı bağımsızlığına ve idarî faaliyetlerin yargı denetimine yönelik regülasyonlar yapılmasına önem verilmiştir. Bu nedenle yönetim kademelerinin, kamu denetçiliği kurumunun tavsiyelerini azamî derecede dikkate alarak, idarî yargının iş yükünü hafifletmesi amaçlanmıştır. Kanun tasarısıyla Türkiye'de KDKK'nun kurulması ve ülke çapında görev yapması planlanmakta, bunun yanı sıra kurum personelinin işleri, göreve gelmeleri, taşınması gereken özellikler, kuruma gelecek müracaatlar ile diğer konular açıklanmıştır.

4.2.Kurumun Personel Yapısı

KDKK madde 4'te kurumda görev yapacak personel ile ilgili bilgiler yer almakta ve kurumun personel yapısı ifade edilmektedir. Bu maddeye göre, "kurumda bir başdenetçi ve en fazla on denetçi ile genel sekreter, uzman, uzman yardımcıları ve diğer personel görev yapacaktır" Bunlardan başdenetçi kurumun genel yönetimin yanı sıra denetçiler arasında koordinasyon sağlamakla görevlidir. Gerek görülmesi halinde kamu denetçiliği kurumu başka yerlerde de ofis açıp personel görevlendirebilir. Kamu Denetçiliği Kurumu başdenetçilik ve kuruldan oluşmaktadır (KDKK, md.4-5). Başdenetçi ve başdenetçi vekili başdenetçiliği teşkil ederken kurul denetçiler, başdenetçi ve başdenetçi vekilinden ibarettir (KDKK md. 5,7). Avrupa ülkelerine nispeten büyük bir alandan oluşan ve aynı zamanda kalabalık bir nüfusa sahip olan Türkiye'de, kamu denetçiliği faaliyetlerinin yalnızca bir kişi tarafından yerine getirilmesi olanaksızdır. Buna çözüm olarak kamu denetçiliği kurumunun bir başdenetçi, on denetçi ile gerektiği kadar uzman ve uzman yardımcısından oluşması hükme bağlanmıştır (Özdemir, 2014, ss.20-21).

4.3.Kurumun Bütçesi

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu madde 30 ile 36, kurumun mali konularla ilgili boyutunu ele almıştır. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun bütçesi, gider ve gelirleri bu maddelerde açıklanmıştır. Buna göre ombudsmanlık kurumunun geliri, bu kuruma aktarılacak üzere TBMM bütçesine ilave edilen paydan ve diğer gelirlere

ibarettir(KDKK, md.30). Kamu Denetçiliği Kurumu'nün bütçe ile giderlerine ilişkin esas ve usuller 5018 sayılı yasa hükümlerine dahil edilmiş, 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na eklenen (II) numaralı cetvelde, 'Özel Bütçeli Diğer İdareler' kısmına '29) KDK ifadesi ilave edilmiştir (KDKK, 2012, md.36).

KDK tarafından son yayımlanan 2017 yılı faaliyet raporuna göre kuruma, 2017 yılı harcamaları için 6767 sayılı 2017 Yılı Merkezî Yönetim Bütçe Kanunu kapsamında 20.322.000,00 Türk Lirası ödenek ayrılmış, aynı yıl içinde 2.496.420,00 TL ilave yapılmış, bunun 126.430,00 TL'si çıkartılmıştır. Nihayet, kuruma 2017 yılı için Merkezî Yönetim Bütçe'sinden 22.692.000,00 TL aktarılmıştır. Bu meblağın %83,4'ünü oluşturan 18.928.696,00 TL'lik kısmı harcanmıştır. Bu harcamaların önemli bir bölümünü çalışanlara yapılan ödemeler ve genel yönetim giderleri oluşturmaktadır. Kuruma 2018 yılında yapacağı harcamalar için ise Merkezî Yönetim Bütçe'sinden 22.903.000,00 TL ayrılmıştır.

4.4.Kurumun Görevleri

KDK'nun görevleri, kurumun kuruluş kanununda şu şekilde ifade edilmiştir: "Kurum, idarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, T.C'nin Anayasa'da belirtilen nitelikleri çerçevesinde, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygı, hukuka vehakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevlidir."(KDDK md.9-1). Bununla birlikte, TSK'nin sırf askerî nitelikteki eylem ve işlemleri, Cumhurbaşkanı'nın tek başına yaptığı işlemler, yargısal eylem ve işlemler kurumun yetki alanına istisna oluşturmaktadır(KDKK md.9-2).BKK'nın da bu istisnalardan olduğu tasarıda yer almış olsa da, kanunda böyle bir madde sayılmamıştır. Dolayısıyla BKK da kamu denetçiliği kurumunun denetim alanı içerisinde kabul edilmektedir. Kurumun web sitesinde KDK'nun şu amaçlar ışığında faaliyet gösterdiği ifade edilmiştir:

- Yönetimin daha iyi ve yüksek kalitede hizmet vermesine,
- Türkiye'de idarenin 'iyi yönetim' ilkelerini benimsemesine,
- İnsan haklarının savunulması ve bunlara saygı duyulmasına,

- Hukukun üstünlüğü ilkesine sadık kalınmasına,
- İnsanların haklarını arama konusunda gelişmesine,
- Çağdaş idare prensiplerine uyan bir yönetim sergilenmesine yardımcı olmak için faaliyet göstermek (<https://www.ombudsman.gov.tr/hakkimizda/index.html>).

TBMM'ye bağlı, özel bütçeli ve kamu tüzel kişiliğini haiz kamu denetçiliği kurumunun misyonu ve vizyonu 2017-2021 aralığını baz alarak hazırlanan stratejik plan çerçevesinde şu şekilde ifade edilmiştir:

Misyon: Etkif ve hızlı bir denetim sistemiyle yönetim tarafından gerçekleştirilen hukuk dışı ve hakkaniyete ters düşen işlem ve eylemlerinden kişileri muhafaza etmek ve devletin sunduğu hizmetlerin insan haklarına saygılı ve iyi yönetim ilkesine uygun şekilde yerine getirilmesine destek olmaktır.

Vizyon: Bireylerin haklarını nerede ve nasıl arayacağını bildiği toplum yapısına ve kamunun sunduğu hizmet kalitesinin en üst seviyede olduğu bir yönetim anlayışına varmak için yapılan çalışmalara katkıda bulunmaktır (KDK, 2017 Faaliyet Raporu).

4.5.Denetçilerin Nitelikleri ve Seçimi

KDKK, md.10-11, başdenetçi ve denetçilerin seçimi ile bunlarda bulunması gereken özellikleri açıklamaktadır. Madde 19'a göre denetçi veya başdenetçi olabilmek için DMK'nda sıralanan şartları sağlamanın yanı sıra T.C. vatandaşı olmak, seçilirken başdenetçinin 40 yaşını bitirmiş olması, dört yıllık eğitim veren hukuk, siyasal bilgiler, iktisadi ve idari bilimler, iktisat ve işletme fakültelerinden veya bunlara denkliği kabul edilmiş yabancı öğretim kurumlarından mezun olması, görevi ile ilgili bir alanda asgari 10 yıllık iş deneyimine sahip olması, görevini sürekli olarak yapmasına engel olacak herhangi bir mental ya da başka türlü bir rahatsızlığının olmaması ve müracaat zamanında bir partiyle ilişkisinin bulunmaması iktiza etmektedir (KDKK, md.10).

Zikredilen koşulları taşıyıp başdenetçi veya denetçi olmak isteyen adayların, TBMM Başkanlığı'na duyurulan müracaat süresi içinde başvuru yapabilirler. TBMM Dilekçe Komisyonu ve İnsan Hakları İnceleme Komisyonu azalarından oluşan bir komisyon başdenetçi ve denetçi seçimi için ayrılan kadronun üç katı kadar başvuruyu, müracaat

zamanının dolmasından sonraki on gün içerisinde seçerek, TBMM Genel Kurulu'na sunar. Bu tarihten itibaren 30 gün içinde Genel Kurul başdenetçi ve denetçilerin seçilmesi işlerine başlar (KDKK, md.11). Bir defa seçilen başdenetçi ve denetçilerin yalnızca bir dönem daha seçilebilmesi mümkündür. Tasarıda asgari mesleki tecrübe süresi denetçiler için 15 yıl olarak öngörülmesine rağmen, bu süre kanunda 10 yıla indirilmiştir.

4.6.Kurumun Bağımsızlığı

Ombudsmanlık kurumunun en önemli özelliklerinden biri olan bağımsızlık, KDKK'nun 12.maddesinde düzenlenmiştir. Maddede, kamu denetçiliği kurumunda görev yapan başdenetçi ve denetçilere herhangi bir kişi ya da mercinin emir ve talimat veremeyeceği, genelge gönderemeyeceği, öneri ve telkinde bulunamayacağı ifade edilmiştir (KDKK, md.12). Böylece, kamu denetçiliği kurumunun görevini tarafsız ve bağımsız bir şekilde icra edebilmesi için gerekli Anayasal zemin hazırlanmış olmaktadır.

4.7.Kuruma Başvuru Yapılması ve Kurumun Denetim Usulü

T.C.Ombudsmanlık Kurumu'na kimlerin ne şekilde müracaatta bulunacağı 17.maddede ifade edilmiştir. Kanunun ilgili bölümünde, Kamu Denetçiliği Kurumu'na gerçek ve tüzel kişilerin müracaatta bulunabileceği belirtilmiştir. Karşılıklılık esasına bağlı kalmak şartıyla yabancılar da kuruma müracaat edebilir (KDKK madde 17). Başvuruların sözlü, yazılı ve yönetmelik direktiflerine uygun olması koşuluyla elektronik ortamda da yapılabilmesi mümkündür. Türkiye KDK'nun, diğer ülke uygulamalarından farklı olarak kendiliğinden harekete geçmesi gibi bir durum söz konusu değildir. Kurum ancak hak kaybına uğramış birinin şikayeti üzerine inceleme başlatabilmektedir. Herhangi bir yargı yerinde görülmekte olan ya da daha önce bir yargı mercii tarafından karara bağlanmış bir konuyla ilgili şikayette bulunmak olası değildir. Bu koşul yargının bağımsızlığı ilkesi gereği konmuştur. Ombudsmanlık kurumunu sahip diğer ülkelerde de bu tarz kısıtlamalar ile yargının bağımsızlığı muhafaza edilmiştir(Özden, 2000, s.62). Bunun yanı sıra herhangi bir konuyu ihtiva etmeyen müracaatlar da işleme alınmamaktadır.

Müracaatlar, il ve ilçelerde mahallin en büyük mülkî idare amirine yapılır ve müracaat için herhangi bir ücret alınmaz (KDKK, md.17).

Başvurular belli bir zaman aşımına tabidir. Kanunda, şikâyet idarî işleme karşı yapılacaksa işlemin tebliğinden, şikâyet konusu idarî eylemse öğrenme zamanından başlayarak 90 gün içerisinde mahallin en büyük mülkî idare amirine ya da doğrudan kamu denetçiliği kurumuna başvuruda bulunulmalıdır. Müracaatlara zaman aşımının uygulanmasının nedeni, denetim faaliyetlerinin sekteye uğramadan gerçekleştirilmesi için elzemdir. Tasarı aşamasında altı ay olarak belirlenen bu süre kanunda doksan güne indirilmiştir. Ombudsmanlar inceleme ve denetleme esnasında şikâyet konusuna dair bütün bilgi ve belgeleri isteme yetkisine sahiptir. Devlet sırrı ve ticari sır niteliği taşıyan gizli belgeler dışında, kurum ve kişilerin istenen tüm belgeleri denetçilere vermesi gerekmektedir. Geçerli bir sebep olmaksızın bilgi ve belgeleri kuruma vermekten kaçınanlara disiplin soruşturması açılır (KDKK, md.18).

KDK'nda görevli denetçilere bilgi ve dokümanlara erişme hususunda böylesi geniş yetkiler verilmesi ombudsman kurumunun doğru ve hızlı işlemesi açısından ehemmiyetlidir. Denetçiler, inceleme neticelerini ve çözüm tavsiyelerini azamî altı ay içinde şikayetçi olunan kurum ve başvuru sahibine iletmelidir. Şikâyet edilen kurum, inceleme sonucunu ve çözüm önerisini yerine getirmemek için geçerli bir nedene sahipse bu nedeni 30 gün içerisinde ombudsmanlık kurumuna iletir. İdarî mercilerin KDK'nun kararlarına uyma zorunluluğu yoktur zira kamu denetçiliği kurumunun aldığı kararlar, bağlayıcılığı olmayan, tavsiye niteliğinde kararlardır. İdarenin, ombudsmanın sunduğu önerilere uymaması durumunda başvuru sahibine izlemesi gereken yol gösterilir (KDKK, md.20). Ombudsman, kararlarını ve önerilerini yerine getirmeyen idarî mercileri meclise rapor eder ancak meclisin bu hususta nasıl bir yol izleyeceği, ne gibi adımlar atacağı hususunda yasada herhangi bir ibare bulunmamaktadır (Şahin, 2004, s.444).

KDK'nun iki ayağından birini oluşturan, denetçiler, başdenetçi ve başdenetçi vekilinden oluşan kurul, her yılın bitiminde o yıl içerisinde yapılan çalışmaları, araştırmaları ve varılan sonuçlar ile çözüm önerilerini ihtiva eden bir rapor hazırlayarak TBMM'ne arz eder. Bu raporları İnsan Hakları İnceleme Komisyonu ve Dilekçe Komisyonu üyelerinin karışımından oluşan bir komisyon inceler. Komisyon raporu değerlendirdikten sonra kendi fikir ve yorumlarını da ekleyip derleyerek Meclis Genel Kuruluna gönderir. Hazırlanan rapor, genel kurulda görüşüldükten sonra RG'de yayımlanarak halka duyurulur. Bununla birlikte kurul, gerek gördüğü takdirde, yıllık rapordan ayrı olarak da, incelediği herhangi bir konuyla ilgili kamuoyunu her zaman bilgilendirebilir(KDKK, 2011, md.22). Çalışmalarını kamuoyuyla paylaşmak ve şeffaf bir kurum olmak, ombudsman kurumunun en önemli özelliklerinden biridir.

TBMM Kamu Denetçiliği Kurumu, 29.03.2013'ten itibaren müracaatları kabul etmektedir. Müracaatlar şahsen, e-mail, posta, e-başvuru veya faks vasıtasıyla yapılabilmektedir. KDK, başvuruları kabul etmeye başladığı tarihten bir yıl sonra yerel yönetimlere karşı yapılan şikayetleri de incelemeye başlamıştır. Bu bağlamda, Türkiye'de KDK'nun faaliyete başladığı 2013 yılında, 7638 başvuru almıştır. 2014 yılında 5639, 2015'te 6055, 2016'da 5519 gibi düşük sayılarda başvuru yapılmıştır. 2017 yılında hem kurumun tanıtımı anlamında gösterilen yoğun çaba, hem de kurumun insanlar tarafından tanınmaya başlaması ile o yıl yapılan başvuru sayısı 17.131'e ulaşmıştır. Böylece kurumun kurulduğu tarihten 2017'nin sonuna kadar toplamda 41.982 mürakat gerçekleştirilmiştir. Görüldüğü gibi 2017 yılında yapılan başvuru sayısı, bir önceki yıla oranla %210 artmıştır. (KDK, 2017 Faaliyet Raporu). Bu durum, vatandaşlar arasında her geçen gün bu kurumun farkındalığının arttığını ve kurumun etkin ve kapsamlı bir hizmet vermesi adına toplumda bir beklenti ve ihtiyaç oluşmaya devam ettiğini göstermekte ve bu sonuç ile durum, kurumun etkinliğinin geleceği açısından ümit verici olarak değerlendirilmektedir.

Kuruma yapılan başvuruların şekline bakıldığında başvuruların büyük oranda e-başvuru platformu üzerinden yapıldığı görülmektedir. 2016 yılında %65,79'a düşmüşse de

sitenin daha anlaşılır ve kullanışlı hale getirilmesi ve tanıtım çalışmaları sonucunda 2017 yılında %12'lik bir artışla %77,71'e yükselmiştir. Bilgi toplumunun egemen olduğu ve dijitalleş dönüşüm ve elektronik devlet yönetiminin öneminin çok hızlı arttığı çağımızda, kamu denetçiliği kurumuna yapılan başvuruların geleneksel yollardan çok daha fazla sanal ortamdan yapılması, bu çağda devlet-toplum ilişkilerinde hak arama, hesap verebilirlik ve yönetime katılım yönüyle önemli ve doğru gidiş olduğunu ortaya çıkarmaktadır.

Şikâyetlerin konusu bakımından inceleme yapıldığında yapılan müracaatların önemli bir kısmının kamu personel rejimi ile alakalı olduğu ortaya çıkmaktadır. Kamu personel rejiminden sonra eğitim-öğretim, gençlik ve spor ile çalışma ve sosyal güvenlik alanlarında yoğun şikâyet alınmaktadır. 2017 yılında 17.131 şikâyet başvurusunun %28,04'ü kamu personel rejimi ile ilgili konularda yapılmıştır. Eğitim-öğretim, gençlik ve spor alanında yapılan başvurular %26,15'lik payı oluşturken, çalışma ve sosyal güvenlik konularıyla ilgili yapılan müracaatlar 2017'de yapılan toplam müracaatların %11,40'nı teşkil etmektedir. 2016'ya bakıldığında ise sıralamanın pek fazla değişmediği görülmektedir. Kamu personel rejimi ile ilgili şikâyetler %26,4'lük oranla yine başı çekerken, çalışma ve sosyal güvenlik konularıyla ilgili yapılan müracaatlar takriben %12 gibi bir oranla ikinci sırada yer almakta, eğitim-öğretim, gençlik ve spor başlığında yapılan şikâyetler ise %10,66 ile üçüncü sırada gelmektedir. 2017'de eğitim-öğretim, gençlik ve spor alanında yapılan başvuruların %15 gibi ciddi bir artış göstermesi, üniversite giriş sınavları ile açık öğretim sınavlarının etkisi olduğu tahmin edilmektedir. Ayrıca insan hakları, kadın, engelli, çocuk hakları gibi konularda yapılan müracaatlarda da 2017'de önemli yükselme olduğu göze çarpmaktadır (KDK, 2017 Faaliyet Raporu).

Örnek teşkil etmesi amacıyla, 2017'de karara bağlanan başvurular arasından birkaç müracaat ve konusu aşağıda aktarılmıştır.

İlgili müracaatlarda başvuru sahibi;

- Belirli bir kişiyi tanımlar nitelikte olduğundan bahisle akademik ilanın iptal edilmesi talebiyle,
- Kendisine tahakkuk ettirilen asfalt katılım payının iptal edilmesi talebiyle,
- Kendisine yazılan ikaz yazısının iptali talebiyle,
- Mahkeme kararının gereğinin yerine getirilmesi talebiyle,
- Engellilik nedeniyle kurumlar arası geçiş talebiyle,
- Hakkında tutulan suç kaydının silinmesi talebiyle,
- Üniversitenin Sağlık Araştırma ve Uygulama Merkezinde görevlendirilme talebiyle,
- SGK tarafından yapılan kesintinin iadesi talebiyle,
- ÖSYM tarafından gerçekleştirilen sınavın yeniden değerlendirilmesi talebiyle,
- Geriyeye dönük aile yardımı ödeneğinin ödenmesi talebiyle,
- Polis akademisinde geçen sürelerin borçlandırılması talebiyle Kuruma başvuruda bulunmuştur (KDK, <https://www.ombudsman.gov.tr/2017-yili-kararlari/index.html>).

Kurum bazında araştırma yapıldığında, KDK'na, en çok Milli Eğitim Bakanlığı, Sosyal Güvenlik Kurumu, yerel yönetimler gibi idarelerden şikâyet geldiği tespit edilmektedir. Kuruma 2017'de yapılan müracaatların %15.56'sının Milli Eğitim Bakanlığı, %8,57'lik kesiminin Sosyal Güvenlik Kurumu, %8.31'inin yerel yönetimler, %6.53'ünün üniversiteler, %6.51'inin ÖSYM ve %4.64'ünün YÖK Başkanlığı şikâyet edilmiştir. Yine İçişleri Bakanlığı, Adalet Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı ile Emniyet Genel Müdürlüğü gibi idareler de en çok şikâyet edilen mercilerdendir (KDK, 2017 Faaliyet Raporu).

Coğrafi olarak bakıldığında başvuru sayısının bölgeden bölgeye önemli farklılık gösterdiği dikkat çekmektedir. 2017 ve önceki yıllarda, KDK'na en çok şikâyette bulunan bölge, Marmara Bölgesidir. Ki Marmara Bölgesi 2017'de yapılan tüm başvuruların %27,89'una kaynak oluşturarak, en çok başvuru yapan bölge olmuştur. Bunu müteakiben %23,27 ile İç Anadolu Bölgesi gelmiştir. Türkiye dışından yapılan müracaatlar ise, toplam müracaatların %0,43'ünü oluşturmuştur (KDK, 2017 Faaliyet Raporu).

2017 yılında başvurularda bölgesel olarak da büyük oranda oynamalar meydana gelmiştir. 2016'ya nispeten %590 civarında artış gösteren Doğu Anadolu Bölgesi bunun bir göstergesidir. Ege Bölgesi ise bir önceki yıla göre, yaklaşık iki buçuk kat artışmıştır. Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nen yapılan başvurular, bir önceki yılın iki katına çıkarken, Akdeniz Bölgesi de yine buna yakın bir artışla, Güneydoğu Anadolu Bölgesi'ni izlemektedir. Genel toplamda en az başvuru, %5,52 ile Güneydoğu Anadolu Bölgesi'ndendir.

Diğer yıllarda da ilk sırada bulunduğu gibi, 2017'de de en fazla müracatta bulunulan il İstanbul'dur. İstanbul, 2017'de yapılan başvuruların %17,68'ini almıştır. İstanbul'u %23,52 ile Ankara izlerken üçüncü sırayı ise %5,24 ile Şırnak almıştır. Şırnak'ın 2016 yılında yalnızca 6 başvuruya ev sahipliği yapmışken, 2017'de bu şekilde hızlı bir yükselme göstermesi şaşırtıcıdır. 2017 yılında tüm iller genelinde oransal bir artış söz konusudur ancak özellikle Şırnak örneğinde görüldüğü gibi Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerindeki bazı illerde büyük bir artış izlenmektedir. Bu durum üzerinde, yıl içerisinde yapılan şehir ziyaretleri ile Ombudsmanlık Halk Buluşması etkinliklerinin büyük etkisi olduğu kabul edilmektedir (KDK, 2017 Faaliyet Raporu).

2016 yılından devralınan 1.677 müracaat dosyası ile 2017 yılı içerisinde yapılan 17.131 müracaat dosyası değerlendirme yapılmak üzere kaydedilmiştir. Bu 18.808 müracaatın %78,40'nı oluşturan 14.766 adeti KDK tarafından neticelendirilmiştir. 4.062 dosyanın ise üzerinde çalışmaya devam edilmektedir. Neticelendirilen 14.766 adet dosya hakkında verilen kararlar ve oranları ise şöyledir: 2017 yılında sonuçlanan başvuruların %31,39'ünü oluşturan 4629 tanesi hakkında gönderme kararı verilmiştir. %29,71'lik bölümünü oluşturan 4381 dosya hakkında incelenemezlik kararı verilirken başvuruların %0,38'ini oluşturan 56 dosya geçersiz sayılmıştır. Konu ve sebep bakımından aynı olan ve başvuruların %19,40'luk kısmını oluşturan 2861 dosyanın birleştirilmesine karar verilmiştir. Şikâyet başvurularının %10,68'ini oluşturan 1575 tanesi için dostane çözüm yoluna gidilirken, %3,18'lik bölümünü oluşturan dosya hakkında karar verilmesine yer olmadığına ilişkin karar verilmiştir. 353 başvuru ise

reddedilmiştir. Bu sayı başvuruların %2.39'una tekabül etmektedir. Başvuruların %1.29'sini oluşturan 177 başvuru hakkında kısmen tavsiye, kısmen ret kararı verilirken %1.66'lık kısmını oluşturan 245 başvuru ise tavsiye kararı ile sonuçlanmıştır (KDK, 2017 Faaliyet Raporu)

KDK'na yapılan müracaatların daha süratli ve istenilen şekilde çözülmesini kolaylaştıran uzlaştırma yöntemi, kurumca sık sık başvurulan metodlardandır. Bu yolla, kamu denetçiliği kurumunun kurulmasından 2016 yılına kadar 548 dosya çözülmüştür. 2017'de, KDKK'nun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'e Mart ayında RG'de yayımlanan değişiklik ile KDK'nun amaç ve hedefleri göz önünde bulundurularak, 'Dostane Çözüm Kararı' ilave edilerek, başvuruların uzlaşma yoluyla çözülmesi bakımından önemli bir adım atılmıştır. Böylece, KDK'nun daha etkin, daha yapıcı ve daha hızlı kararlar vermesi sağlanmıştır. Bu çerçevede 2017 yılı içerisinde 1887 dosya çözüme kavuşturulmuştur. Bu dosyaların 312 tanesi gönderme yoluyla çözülmüş, 1575 tanesi Dostane Çözüm Kararı ile çözümlenmiştir.

İdarelerin kamu denetçiliği kurumunun tavsiye kararlarına ne derecede uyduyuyla ilgili şu sonuca varılmıştır. 2017 yılı baz alınacak olursa, bu yıl içerisinde verilen toplam 422 tavsiye kararına, 349 idare olumlu veya olumsuz yanıt vermiş, 53 kurumdan bir dönüt alınmamış, 18 kurumdan, KDK tarafından verilen tavsiye kararının kendilerine ulaştığını teğit eder nitelikte karşılık alınmıştır. Tavsiye kararlarına cevap veren 349 kurumdan, 226 kurumun tavsiye kararına uyacağı, 117 kurumun karara uymayacağı, 6 kurum ise kararı değerlendirme sürecine devam ettiğini belirtmiştir. 2017 yılında idarenin kamu denetçiliği kurumunun tavsiye kararlarına uyma oranı, geçmiş yıllara göre önemli bir yükseliş göstererek %65'e çıkmıştır (KDK, 2017 Faaliyet Raporu). Bu oran her ne kadar önceki yıllara göre oldukça iyi bir düzeyde görünse de, genel anlamda KDK'nun etkinliğinin artırılması için, daha üst seviyelere taşınabilir (KDK, 2017 Faaliyet Raporu).

Verilerden anlaşıldığı üzere, oldukça düşük etkinlik ve iş hacmiyle göreve başlayan KDK'nun tanıtım faaliyetlerine ağırlık verilmesi, insanlar tarafından zamanla

tanınmaya başlanması, kurumun şehir ziyaretleri ve ombudsman halk buluşması gibi etkinliklerin yoğunlaştırılması, kurumsal yapı içerisindeki iyileştirmeler, sanal ortamda başvuru yapmayı kolaylaştırmak için yapılan sadeleştirme çalışmaları gibi bir çok nedenle, yıldan yıla etkinliğinin arttığı ve bu artışın 2017 yılında önceki yıllara kıyasla çok daha yüksek bir ivme kazandığı gözlemlenmektedir. Bu durum, bu tarz bir denetim kurumuna duyulan ihtiyacı teyit etmiş ve kurumun etkinlik anlamında sahip olduğu potansiyele yönelik fikirler vererek, gelecekte ne tür bir rol üstleneceğini belli etmeye başlamıştır.

4.8.Kurumun Verdiği Bazı Kararlar ve Etkinlik Yönüyle Bu Kararların Değerlendirilmesi

1.16.11.2017 tarihinde Kamu Denetçiliği Kurumu'na yapılan bir başvuruda başvuru sahibi, kendisi Elazığ Denetimli Serbestlik Müdürlüğü'nde çalışırken Uzman Jandarma Çavuş eşinin Manisa İl Jandarma Komutanlığı'na tayininin çıkmasıyla Manisa Denetimli Serbestlik Müdürlüğü'ne tayininin çıktığını, fakat bir süre sonra re'sen Turgutlu Denetimli Serbestlik Müdürlüğü'ne ataması yapıldığını, eşinden dolayı sık sık yer değiştirmek zorunda olduğunu, Manisa'dan görev yaptığı ilçeye sürekli gidip gelmesinin, gerek ekonomik, gerek psikolojik açıdan kendisini olumsuz etkilediğini çocuğunun okulu ve rahatsızlığı nedeni ile de zorluklar yaşadığını ifade ederek Manisa Denetimli Serbestlik Müdürlüğü'ne tayininin yapılmasını istemektedir.

Yapılan incelemeler ve mevzuat araştırması neticesinde Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından hukuka, hakkaniyete ve insan haklarına uygunluk yönünden değerlendirme ve iyi yönetim prensipleri yönünden değerlendirme yapıldıktan sonra, başvuru sahibinin Manisa Denetimli Serbestlik Müdürlüğü'ne tayin edilmesi doğrultusunda, Ceza ve Tevkif Evleri Müdürlüğü'ne tavsiye kararında bulunulmuş, kararın başvuru sahibine izlemesi gereken ve Ceza ve Tevkif Evleri Müdürlüğü'ne beyan edilerek Ceza ve Tevkif Evleri Müdürlüğü'nün bu tavsiye üzerine yapacağı işlemi 30 gün içerisinde kuruma beyan etmesi istenmiştir(<https://www.ombudsman.gov.tr/2018-kararlari/index.html>).

Bu dosyada Ceza ve Tevkif Evleri Müdürlüğü'nün dikkatsizliği sonucu yapılan idarî bir işlem sonucu mağdur duruma düşen, ekonomik ve manevî sıkıntı yaşayan, aile bütünlüğü bozulan bir vatandaşın durumu söz konusudur. Konu olarak ise KDK'na gelen şikayetler arasında en büyük paya sahip olan kamu personel rejimi içerisinde değerlendirilmelidir. KDK tarafından ilgili mevzuat, iyi yönetim ilkesi, sosyal hukuk devletinin gerekleri ve hakkaniyet yönünden yapılan değerlendirme sunucunda, başvuru sahibinin bir önceki görev yerine geri gönderilerek, mağduriyetinin çözülmesi tavsiye kararı alınmıştır. Söz konusu idarî mercinin bu karar sonucunda, ne tür bir adım atacağına da KDK'na bir ay içerisinde haber verilmesi istenerek, idarenin keyfi olarak işlemleri geciktirmesi veya durumu telâfi etmek için herhangi bir faaliyette bulunmaması engellenmiş olmaktadır. Böylece KDK'na başvuru yapılmadan önce yeterli özen ve ilgi gösterilmeyen bir konunun ombudsman kararıyla idare tarafından ciddiye alınması sağlanmıştır. Bu da KDK'nun etkinliğini, hızlı ve yerinde karar verme yetisini ve bireyi idare karşısında koruduğunu gösteren bir örnektir (KDK, 04.05.2018 tarihli Kararı).

2.15 Şubat 2018 gününde yapılan bir müracaat özet olarak şöyledir: Marmara Üniversitesi'nden, İstanbul Ticaret Üniversitesi'ne Dikey Geçiş Sınavı ile geçen bir öğrenci, önceki üniversitede gördüğü derslerden muaf olmak için fakülteye dilekçe yazmış ancak isteği reddedilmiş, ilgili mevzuat gereği muaf tutulması gereken derslerden, okuduğu bölümün bölüm başkanının keyfi reddinden dolayı muaf tutulmadığını duymuştur. Bunun üzerine bölüm başkanı ile konuşan öğrenciye bölüm başkanı, öğrencinin söz konusu talebini yerine getirmek için, YÖK'ün herhangi bir kararı olmadığını söylemiştir. Bunun üzerine KDK'na durumu bildiren öğrenci, sorunun çözülüp mağduriyetinin giderilmesini talep etmiştir. İnceleme esnasında KDK yetkilileri, şikâyet sahibinin istediği gibi, ders muafiyetinden yararlanabilmesi ve mağduriyetten kurtarılması için, ilgili üniversite rektörü ve fakülte dekanı ile konuşmuştur. Bu görüşmeler ve KDK'nun arabuluculuğu ile öğrencinin daha önce gördüğü derslerden muaf tutulması için idare tarafından gereken işlemler yapılmış ve öğrenci mağduriyetten kurtarılmıştır. Başvuru tarihinden iki ay sonra başvuru

tarafından gönderilen dilekçede sorunun çözüldüğü ifade edilmiş, KDK'na teşekkür edilmiş ve inceleme ve araştırmanın bitirilmesi istenmiştir (KDK, 09.05.2018 tarihli Kararı).

Bu bilgiler doğrultusunda KDK, talebin söz konusu mercii tarafından yerine getirilmesinden dolayı, dosyayı dostane çözüm kararıyla kapatmıştır. Bu örnekte de konu olarak YÖK bünyesine giren ve dikey geçiş sınavı ile geçiş yapan öğrencilerin sık sık yaşadığı bir sorun olan ders muafiyeti mevzu bahistir. Yine KDK'na başvuru yapılmadan önce, idare tarafından keyfi olarak ihmal edilen bir konu, ombudsmanın devreye girmesiyle idare tarafından ciddiye alınmış ve konu çözüme kavuşturulmuştur. Görüldüğü üzere KDK, idarî birimler tarafından ciddiye alınmayan konular için bile büyük çaba göstermekte, vatandaş-devlet ilişkilerinde pürüzlerin minimuma indirilmesi için etkin bir şekilde çalışmaktadır. Ayrıca dosya daha inceleme aşamasındayken, ilgili yetkililerle sadece görüşülerek iş birliği ile çözüme kavuşturulan bu dosya, KDK ile idare arasında işbirliği yapılmasının, işleri ne kadar kolaylaştırdığı ve hızlandırdığını gözler önüne sermektedir. Böylece, diğer idarelerin de KDK kararlarını ve tavsiyelerini ciddiye alarak, ona göre işlem tesis etmesi teşvik edilmektedir. Başvuru sahibinin, konunun çözülmesini takiben, incelemeye devam edilmesine gerek kalmadığını bildirip, kuruma teşekkür etmesi de, bireylerin KDK'nun rolü, görevi ve etkinliği hususunda bilgi sahibi olduğunu ve bunu takdir ettiklerini ve başvuru sahibinin yakın çevresine de bu başvuruyu anlatacağı düşünülürse, kurumun tanıtım ve etkinliğinin artacağına bir örnektir.

3.Kamu Denetçiliği Kurumu'na 18.02.2018'de iletilen bir şikâyetle başvuru sahibi aldığı bir trafik cezası sebebiyle, 2016'da Osmaniye Sulh Ceza Hakimliği'ne itirazda bulunduğunu, yoğun iş yükü nedeniyle itiraz dilekçesine halen bir işlem gerçekleştirilmediğini dile getirerek 'yaptığı itirazın mümkün olan en kısa süre içerisinde neticelendirilmesi için hukukî bir girişim yapılması' talebinde bulunmuştur. Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun "Kurumun görevi" başlıklı 5. maddesinin 2. Fıkrasının(c) bendinde 'Yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar ombudsmanın

görev alanı dışında tutulmuşsa da, başvuru sahibinin başvuru dilekçesinde 'yaptığı itirazın mümkün olan en kısa süre içerisinde neticelendirilmesi için hukukî bir girişim yapılması' talebiyle kuruma başvurduğundan dolayı, konuyla ilgili bilgi ve belgeler ile Dostane Çözüm Davet yazısı ilgili kurumlara gönderilmiştir.

Ön inceleme sonrasında konu KDK tarafından Osmancık Sulh Ceza Hakimliği'ne bildirilmiş ve ilgili belgeler gönderilmiştir. Bunların sonucunda Osmancık Sulh Ceza Hakimliği, genel iş yüklerinin ağır olduğundan, yalnızca Osmancık çevre yolunda kurulu TEDES nedeniyle 31.241 itiraz aldıklarını, şimdiye kadar 3230 itiraza karar yazıldığını ve sırasıyla diğerlerine de yazılmaya devam edildiğini, kurumda kâtip yetersizliği nedeniyle işlemlerin olağan süreden uzun sürdüğünü, bu sorunun çözülmesi amacıyla kuruma yeni kâtip ataması yapılması için Çorum Adalet Komisyonu Başkanlığı'na talepte bulduklarını ancak henüz olumlu bir yanıt almadıklarını belirten bir yanıt göndermiştir. Bu bilgiler doğrultusunda ombudsman tarafından Adalet Bakanlığı Personel Genel Müdürlüğü'ne durum bildirilmiş ve Dostane Çözüm Davet Yazısı gönderilmiştir. Adalet Bakanlığı Personel Genel Müdürlüğü tarafından yazılan cevapta Osmancık Sulh Ceza Hakimliği'nin personel ihtiyacının farkında olduğu, gerekli kâtip ihtiyacının bir kısmının atama işlemleri devam eden kâtipler aracılığıyla karşılanması için çalıştıklarını ancak Çorum'daki diğer mahkemelerin ihtiyacı nedeniyle personellerin oraya kaldırıldığı, Osmancık Sulh Ceza Hakimliği'nin personel ihtiyacının giderilmesi için Maliye Bakanlığı'ndan izin istediklerini, 2018 yılı içerisinde kurumun kâtip ihtiyacının giderilmesi beklendiği ifade edilmiştir. Hâkimler ve Savcılar Kurulu tarafından cevaben gönderilen yazıda ise Osmancık Sulh Ceza Hakimliği'nin iş yükünün ağır olması nedeniyle kuruma bir hâkim daha atama kararı verildiği ifade edilmiştir. Böylece, ilgili idareler olan Adalet Bakanlığı Personel Genel Müdürlüğü ve HSK tarafından Osmancık Sulh Ceza Hakimliği'nin personel ihtiyacı giderilerek sorunun çözüleceğine dair beyanda bulunulması ile şikâyet konusu talebin yerine getirilmiş olması dolayısıyla, KDK tarafından incelemenin bu safhada bitirilmiş ve netice olarak Dostane Çözüm'e karar verilmiştir (KDK, 24.04.2018).

Bu örnekte yargısal işlem ve eylemler söz konusu olduğundan ve Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nda bu tür işlem ve eylemler KDK'nun yetkisi dışında tutulduğundan, kurum bununla ilgili denetim yapamamaktadır. Ancak yine de ilgili bilgi ve belgeler idarî birimlere gönderilip Dostane Çözüm daveti yapılarak konunun çözülmesi hızlandırılmıştır. Bu şikâyet hem Türkiye'de yargı alanındaki hantallığı ifade eden şikâyetlere emsal teşkil etmesi, hem de KDK'nun denetim yapamadığı alanlarda bile çözümü hızlandırmak bakımından mümkün olduğu mertebede rol aldığını göstermesi bakımından önemlidir. Ayrıca bu dosyada Adalet Bakanlığı Personel Genel Müdürlüğü, HSK gibi üst düzey kurumların KDK'nun tavsiyelerini dikkate aldığını da göstermektedir.

4. Kuruma 01.01.2018 günü e-başvuru aracılığıyla yapılan bir müracatta ise bir vatandaş, kızının lise öğrencisi olduğunu ve özel bir hastahannede stajını yaptığını ancak ödenmesi gereken staj ücretinin ödenmediğini, ilgili yerlere başvurulmasına rağmen herhangi bir sonuç alamadığını ifade etmiş, konunun bir an önce çözülüp staj ücretinin ödenmesi talebinde bulunmuştur. Evraklar üzerinde yapılan inceleme sonucunda başvuru haklı bulunmuş ve hastane ile iletişime geçilerek ilgili belgeler gönderilmiştir. Hastane yönetimi tarafından sorunun çözümü için harekete geçileceği ve öğrencinin ücretinin ödenerek mağduriyetinin giderileceği yönünde bir yanıt alınmıştır. Daha sonra yine hastane yönetimince, söz konusu ücretin ödendiğine dair bir yazı gönderilmiştir. Öte yandan başvuru sahibi de gönderdiği bir e-posta ile kızının staj ücreti olan 1432,16 TL'nin kendisine iletildiğini beyan etmiştir. Bu çerçevede, ilgili kurum tarafından başvuru sahibinin talebinin yerine getirildiği anlaşıldığından, KDK tarafından yapılan inceleme sonlandırılmış ve dosya Dostane Çözüm yoluyla kapatılmıştır (KDK 26.03.2018 tarihli Kararı). Söz konusu müracaat, KDK'na gelen başvuruların önemli bir kısmını oluşturan Sağlık Bakanlığı ile ilgilidir. KDK bu konuda da yine çözüm odaklı ve etkin çalışmasıyla meselenin en hızlı şekilde çözülmesi için görevini yerine getirmiştir.

4.9.Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumunun Artan Önemi ve Etkinliği

İdare, toplum üzerinde sahip olduğu önemli etki itibariyle hassas ve önemli bir yapılanmadır. Böylesi geniş ve derin bir etkiye sahip olan bir yapının güçlü bir denetim sistemiyle kontrol altında tutulması zorunludur. Bu nedenle idareler çeşitli biçimlerde denetlenme ve bu denetimin daha etkili ve istikrarlı hale getirilmesi amacıyla sürekli bir arayış mevcuttur. Bu bağlamda sahip olduğu geniş uygulama alanı, uzun tarihi hukuksal dayanağıyla yargısal denetim en çok kabul gören denetim yolu olmakla birlikte şekle gerektiğinden fazla önem vermesi, karmaşık bir yol olması, maddî açıdan belli bir fedakârlık gerektirmesi, yalnızca hukukîlik yönünden denetim yapması, genel anlamda oldukça ağır işleyen bir sistem olması gibi olumsuz yanlarından dolayı alternatif ya da en azından yardımcı kurum ve kurumlar gerektirmektedir. Bu nedenle insanların daha kolay anlayabileceği, masraf yapmadan haklarını arayabileceği, daha geniş çaplı denetim yapabilecek, bağımsız ve tarafsız bir denetim sistemine ihtiyaç duyulmaktadır. KDK/Ombudsman, bu anlamda umut vaat eden bir kurum olarak bir çok ülkede ve yönetim sisteminde yeni ve çağdaş bir denetim mekanizması olarak yer almaktadır. KDK/ombudsman, birey ile idare arasındaki ilişkiler dolayısıyla meydana gelen problemlere çözüm odaklı bir bakış açısı getirmekte, bireyi idareye karşı korumakta, idarenin kötü yönetim(maladministration) sergilemesini engellemek için faaliyet göstermektedir (Şafaklı, 2009:l, ss.162-163; Demir, 2011, ss. 41-151; Özden, 2010, ss. 121-123; Kestane, 2006, ss.129-135). İdarenin haksız ve yanlış uygulamalarına karşı bireyleri korumak ve kötü yönetime engel olmak kuruluş kanununda da belirtildiği gibi T.C. KDK'nun temel amacıdır (Şengül, 2005, ss.136-137).

6328 sayılı Kanun'un 1.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 KDK'nu oluşturmaktır." (KDKK, 2012, md. 1) biçiminde ifade edilmiştir. Bu yönüyle kurum yaptığı iş ve üstlendiği sorumluluk itibariyle, hukuk devleti ilkesinin oturmasına katkı sağlamaktadır. Kurulduğu tarihten itibaren gerçekleştirdiği faaliyetler ve üstlendiği rol göz önünde bulundurulduğunda KDK'nun, Türkiye hukuk ve yönetim sistemine

büyük katkı sağladığı/sağlayacağı söylenebilir. KDK'nun en öncelikli hedeflerinden biri, idarenin halka hizmet sunmaktaki performansını arttırmak ve yönetimin bütün kademelerini hesap verebilirlik anlamında geliştirmektir. Böylece daha şeffaf ve hesap verebilir bir yönetim sisteminin oluşmasına katkı sağlamaktadır.

KDK'nun bireyi, idareye karşı koruma rolü ise başlı başına büyük öneme sahiptir. Kurum, bireyin idare karşısında zayıf kalmasını engelleyerek, insan haklarının korunması, kötü yönetimin önlenmesi ve kişilere hak arama bilinci aşılanmasına yardımcı olmaktadır. Ombudsman, aldığı şikayeti inceledikten sonra, şikayeti haksız bulunduğu takdirde nedenini başvuru sahibine ileterek, şikayeti yerinde bulunduğu ise ilgili kurum ve kişilere nedenleriyle birlikte yanlış yaptıkları noktaları ifade ederek, hem vatandaşların, hem de kamu personelinin eğitilmesini sağlamaktadır.

Şüphesiz KDK'nun en ön plana çıkan niteliklerinden biri de, yargı organına yardımcı olması sonucu, zaten Türkiye'de iş yükü ağır olan ve oldukça yavaş işleyen yargı kurumlarının ilgilenmesi gereken dosyaları azaltarak, yargısal anlamda hem hız hem de verim sağlamasıdır. KDK, yargının iş yükünü iki şekilde azaltmaktadır. Birincisi, hukuksuz faaliyet gösteren idarî kurumları ikaz edip, hatasını düzeltmesini sağlayarak, yargıya taşınacak konu oluşmasını engelleme şeklinde, ikincisi ise yurttaşların, yargı yoluna gidilmesine gerek kalmadan çözülecek basit hususlar ile haksız müracaatlarını inceleyip, gereken işlemi yaparak, konunun yargıya gitmesini önleme şeklinde gerçekleşmektedir (Erhürman, 1998, s.101).

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun varlığı dahi kamu hizmetlerinin daha etkin ve verimli bir şekilde sunulmasını sağlamaktadır. Zira kamu çalışanları, görevlerini keyfi olarak gerektiği gibi yerine getirmediği takdirde, vatandaşın ombudsmana başvurabileceğini bildiği için işlerini daha özenli bir şekilde yapmaya gayret gösterecektir. Aynı şekilde idare de yaptığı haksız, hukuksuz ve etik olmayan uygulamalarının KDK'na şikâyet edileceğinin bilincinde olduğu için daha dikkatli ve memnuniyet odaklı çalışacaktır (Süler, 2010, ss. 162-163).

20. yüzyılda ön plana çıkıp günümüzde daha da önem kazanan kamu hizmetlerinde şeffaflık KDK ile daha anlamlı hale gelmektedir. Zira ombudsman, herhangi bir yurttaşın erişemeyeceği, kamu kurumlarının her türlü bilgi ve belgesine ulaşma yetkisiyle donatılmıştır. Dolayısıyla KDK, inceleme yaparken, gizlilik niteliği olan belgeler dışında konuyla ilgili her türlü bilgi ve belgeyi isteyebilmektedir. Ayrıca her yılın sonunda, o yıl içerisinde incelediği dosyaları, içerikleri ve sonuçlarını TBMM Başkanlığı'na ve kamuoyuna sunarak kamusal alanda şeffaflığa önemli katkılar sağlamaktadır (Şahin, 2010, s.150).

Yargı organları yalnızca hukukîlik yönünden denetim yapma yetkisine sahip olduğundan, bu kurumların varlığı tek başına tatminkâr olamamaktadır. Zira hukuka uygun olan her eylem ve işlemin yerinde ve doğru olduğu söylenemez. Bu açıdan, yerindelik yönünden de denetim yapabilen KDK, hem vatandaşlar ile idare arasında çıkacak aykırılıkları asgariye indirmekte, hem de kamu hizmetinin daha verimli, doğru ve yerinde olmasını sağlayarak, sunulan hizmetin kalitesini arttırmaktadır (Küçüközyiğit, 2006, ss.106-107).

KDK'nun sayılan tüm bu olumlu yanları, etkinliği ve gerek vatandaşlara gerekse yönetime sağladığı katkıların yanında eksik olan, geliştirilmesi ve değiştirilmesi gereken yönleri de bulunmaktadır.

Bunların en önemlilerinden birisi kurumun tanınırlığının istenen düzeye henüz erişmemiş olmasıdır. Diğer ülkelere nispeten yeni bir kurum olması anayasal altyapının oluşturulmasında yaşanan gecikmeler ve tanıtım faaliyetlerinin yeterli düzeyde olmaması bu durumun temel nedenidir. Bu kapsamda, Türkiye'de ombudsmanın kurumsal yapısının oturtulması, Ombudsman Halk Buluşması, şehir ziyaretleri gibi kurumun tanınırlığının artırılmasına yönelik çalışmaların sayısı artırılarak bu durumun üstesinden gelinmeye çalışılmaktadır (Çalışkan, 2013, ss. 95-96).

Diğer ülke uygulamalarının genelini aksine Türkiye'de ombudsmanın re'sen inceleme başlatma yetkisinin olmaması kurumun başka bir eksik yönü olarak değerlendirilebilir (Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, md.5). Fakat kamu başdenetçisinin, idarenin faaliyetleri ile ilgili gördüğü ve toplumun genelini ilgilendiren konularda başvuru olmasa da özel rapor“ hazırlatabileceği bilgisinin kurumun web sayfasında olması sevindiricidir (www.ombudsman.gov.tr) Çünkü mümkün olduğunca geniş yetkilere sahip olması gereken bu kurumun res'en inceleme başlatması yetkisi kısıtlanmış hem de kurumun daha aktif faaliyet göstermesi engellenmiş olacağı düşünülmektedir. Türkiye'de KDK'nun kurumsal yapısı ve muğlak olan bazı Anayasal hususları açıklığa kavuşturmak için çalışmalar devam etmektedir. Kurumun re'sen inceleme yetkisine sahip olması, gelecekte kurumun oldukça çağdaş, etkin ve gelişmiş ülke standartlarında bir kurum olması açısından çok gereklidir.

Yeni bir kurum olmanın verdiği bir dezavantaj da, KDK'nun iç yapılanma, görev dağılımı gibi temel hususlarda bile eksikliklerin olmasıdır. Bunların zamanla daha efektif ve sistematik bir hal alması beklenmektedir. Bu çerçevede yapılması planlanan çalışmalardan biri Şikâyet Başvuru ve Karar Yönetim Sisteminin kurulması ve bu sistemin diğer sistem yazılımlarıyla uyumlaştırılmasının yapılmasıdır.

Geliştirilmesi gereken diğer bir taraf, başvuru sahiplerinin müracaatlarını durumunu takip edebileceği bir mekanizmanın olmamasıdır. Bunun giderilmesi için başvuru sahiplerinin başvurularını takip etmelerini ve bilgilенmelerini sağlayacak bir sistemin kurulması üzerine çalışmalar yapılmaktadır (KDK, 2017 Faaliyet Raporu).

Ayrıca dünya genelindeki ombudsmanlık uygulamalarında sürekli dile getirildiği gibi, genel anlamda ombudsmanlık ve etkinliği anlamında iyileştirilmesi gereken hususlar mevcuttur. Örneğin ombubudsman kararlarının bağlayıcı olmaması, yalnızca tavsiye niteliği taşımasının, şikâyet edilen bazı kurumların ombudsman kararlarını ciddiye almamalarına neden olmaktadır. Bu yüzden ombudsman kararlarının daha etkili olması talep edilmektedir. Aynı sorun, Türkiye uygulamasında da mevcuttur. Ve bu durumun

bazı idarî kurumlar tarafından, KDK'nun kararlarının görmezden gelinmesine neden olduğu da malumdur. Ombudsman kararlarının etkisinin arttırılması için, günümüzde küresel çapta bir uğraşı söz konusudur.

Diğer ülke uygulamalarına nispeten Türkiye uygulamasında ombudsmanın yetkileri ve etkinliği genel anlamda daha sınırlıdır. Bunun da en önemli nedenleri olarak yine kurumun genç olması ve öneminin henüz idrak edilmemiş olması gösterilmektedir. Örneğin bazı batı devletlerinde ombudsmanlık kurumunun üst düzey mahkemelere başvurma hakkı bulunmaktadır. Buna Bulgaristan örneği verilebilir. Ancak T.C. KDK'nun böyle bir yetkisi bulunmamaktadır. Bu durum kurumun, diğer ülkelerdeki ombudsman kurumlarının etkinlik anlamında gerisinde kalmasına neden olmaktadır. Bu anlamda KDK'nun yetkilerinin yeniden düzenlenmesi için çalışmalar yürütülmektedir (<https://www.google.de/amp/s/www.memurlar.net/haber/464413/ombudsmankararlarinin-20-si-uygulaniyor.html%3Famp=1>).

KDKK madde 18'de ifade edildiği gibi, 'Devlet sırrı veya ticari sır niteliğindeki bilgi ve belgeler, yetkili mercilerin en üst makam veya kurulunca gerekçesi belirtilmek suretiyle verilmeyebilir.' (KDK, md.18). Belirtilen bu istisna bazı kurumların gizlilik niteliği taşımayan bilgi ve belgelerin de, KDK'na vermemelerine neden olmaktadır. Diğer ülke uygulamalarına bakıldığında hemen hepsinde böyle bir madde ile bu nitelikteki belgelerin verilmeyebileceği yer almaktadır. Bir çok ombudsmanlık kurumu bu istisnaların suiistimal edilmesinden şikâyetçidirler. Bu anlamda kurumların daha işbirlikçi ve daha çözüm odaklı bir tavır takınmaları beklenmektedir.

KDK'nun geliştirilmesi gereken bir yanı da, farklı dillerde başvuru alınması ve çeviri hizmeti sunulmasıdır. Hali hazırda başvurular yalnızca Türkçe dilinde kabul edilmekte, bu durum ülkede yaşayan farklı etnisitelere mensup bireyler ile mülteciler gibi Türkçe bilmeyen kesimin kuruma başvuruda bulunmakta zorluk çekmelerine neden olmaktadır. KDK, idarenin her türlü eylem ve işlemini denetlemekle görevlidir. Bununla birlikte aşağıdaki faaliyetler kurumun görev alanı dışında tutulmuştur:

- Yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler,
- Yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar,
- Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askerî nitelikteki faaliyetleri

Bu istisnalar kurumun görev alanıyla birlikte etkinliğini de azaltmaktadır. Kurum, esasında tüm idarî eylem ve işlemleri denetleyebilme yetkisiyle donatılmış olarak tasarlanmış ve bu durum Sekizinci BYKP'nda da ifade edilmiştir. Buna rağmen kurumun denetleme alanı dışında tutulan eylem ve işlemlerin olması, ombudsmanlık kurumunun doğasıyla bağdaşmamakta ve iyi yönetim ilkesinin etkinliğini azaltmaktadır.

KDK'nun etkinliğini azaltan diğer bir nokta ise kurumun tavsiye kararlarına uymayan idarî kurumlara, herhangi bir hukukî yaptırım yapılmamasıdır. Kurumun, kararlarına uymayan idareleri, Meclise rapor etme yetkisi olduğu bilinmektedir ancak Meclisin bununla ilgili ne yapacağı, nasıl adımlar atacağı ile ilgili bir bilgi yoktur. Bu nedenle Kamu Denetçiliği Kurumu, etkinliğini kendi çalışmaları ile arttırmaya çalışmaktadır. Bu kapsamda kurumun tavsiye kararlarına uymayan bazı kurumlar, Şubat 2018'de Meclise çağrılarak, burada denetçiler ve Alt Karma Komisyon tarafından, Kamu Denetçiliği Kurumu tavsiye kararlarına uymama ve kurumun istediği bilgi ve belgeleri göndermeme nedenleri sorulmuştur (<https://www.ombudsman.gov.tr/kdknin-verdigi-tavsiye-kararlarinauymayan-idareler-tbmmye-cagirildi/index.html>).

Ayrıca kurumun 2016 yıllık raporuna ilişkin yaptığı sunumda Kamu Başdenetçisi Şeref Malkoç, kurum kararlarına uymayan idarelerin ifşa edilerek halka duyurulacağını, bunun için kanunun müsait olduğunu, bunun yanı sıra kararlara uymayan idareleri bundan sonra komisyona çağırarak KDK'nun kararlarına uymama gerekçelerini soracaklarını dile getirmiştir (<https://www.ombudsman.gov.tr/basdenetci-malkoc-kararlarimiza-uymayanidareleri-ifsa-edecegiz/index.html>).

Ayrıca Türkiye'nin başkanlık sistemine geçmesiyle genel anlamda idarede ve karar alma sürecinde bir hızlanma söz konusu olacağı gibi, ülkemizde Anayasal ve yasal olarak

denetimin daha da etkin hale geleceği ve KDK(Ombudsman) ile ilgili gelişmelerin de hız kazanacağı yönünde bir beklenti söz konusudur. Bu beklentinin gerçekleşmesi halinde Türkiye'de ombudsmanlık kurumunun daha etkili olması ve kısa sürede batı ülkelerindeki ombudsmanlık kurumlarıyla aynı düzeye gelmesi mümkün olacaktır.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRMELER

İdare, sahip olduğu üstün güç ve yetki dolayısıyla sürekli olarak ve etkin bir şekilde kontrol edilmesi gereken bir yapılanmadır. Bunun farkında olduğu için diktatörlük gibi bazı istisnalar dışında tarih boyunca, yönetimi elinde bulunduran erkin kimseye hesap vermeden, keyfi bir idare sergilemesini engellemek, hakkaniyetli ve adaletli bir yönetim ifa etmesini sağlamak için çeşitli şekillerde denetime tabi tutulmuştur. Medeniyet anlamında insanoğlunun en yüksek seviyede bulunduğu çağımızda tabiatıyla yönetilenlerin yöneticilere ve yönetim sistemlerine karşı korunması, insan hakları, hukukun üstünlüğü gibi ideal bir yönetim için ihtiyaç duyulan normlar büyük önem arz etmektedir. Bunları temin etmek, idare ile birey arasında arabulucuk yaparak daha iyi ilişkilerin kurulmasını sağlamak, bireylerde hak arama kültürünün gelişmesine yardımcı olmak, aynı zamanda idareyi hasım göstererek açılan davaları azaltarak, hem idareye katkı sağlayan, hem de yargının iş gücünü önemli ölçüde azaltmak gibi kritik roller üstlenen bir kurum olarak ombudsmen, çağımız kamu yönetiminde önemli ve özel bir yere sahiptir.

Uygulanmakta olan diğer denetim şekilleri kendi başlarına yetersiz kalmakta ya da çeşitli nedenlerle bireyler tarafından yeterli görülmemektedir. Örneğin en yaygın ve etkili denetim yollarından biri olarak kabul edilen yargı denetiminin ülkemiz ölçeğinde kritiğini yapacak olursak, öncelikle bu denetim türünün ağır işlemesi ve hantal oluşu göze çarpmaktadır. Hukukî bir danışman gerektirmesi ve diğer çeşitli masraflara neden olması ise ekonomik bir fedakârlık gerektirdiğinden yargı denetimin başka bir eksik yönü olarak karşımıza çıkmaktadır. İdarenin denetlenmesinde önemli rolü olan başka bir denetim şekli, siyasi denetim ise siyasî partiler ve hükümet ile ilgili konulara odaklanması dolayısı ile kapsamlı bir denetim şekli olmaktan uzaktır. Bu durum yeni, diğer denetim yollarının eksikliklerini tamamlayan, kapsayıcı ve etkili bir denetim aracının zorunluluğunu bir kez daha göstermektedir. Bu araç Ombudsman kurumu olarak kabul edilmektedir. Burada dikkat edilmesi gereken nokta, bu kurumun diğer denetim yollarının yerine değil, onlara yardımcı olacak şekilde tasarlanmış olmasıdır.

Türkiye'ye ombudsman kurumunun büyük katkısı olacağı düşünülmektedir. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun idareden bağımsız olması, neredeyse tüm idarî eylem be işlemleri denetleyebilme yetkisiyle donatılmış olması, çözüm odaklı işleyen bir kurum olması ve birey ile idare arasında çıkacak sürtüşmeleri engelleme özelliğinin olması, ağır işleyen yargının iş yükünü hafifleterek yargıya hız kazandırması bu katkılardan bazılarıdır. Kurumun kurulduğu tarihten bugüne kadar gösterdiği faaliyetlere bakıldığında oldukça etkin ve gerek incelediği ve çözüme kavuşturduğu dosya sayısı gerekse tanıtım ve bilinçlendirme bağlamında sürekli yukarı yönlü bir grafik izlediği görülmektedir.

Kurumun her türlü bilgi ve belgeye erişim yetkisine sahip olması idarenin şeffaflığına katkı sağlarken her yıl kurum tarafından yapılan çalışmaların meclise ve kamuoyuna sunulması da KDK'nun şeffaf bir işleyiş tarzına sahip olmasını sağlamaktadır. Kurumun herhangi bir idarî mercie bağlı olmaması, onu daha objektif, hakkaniyetli ve diğer kurumlar tarafından karşı karşıya gelmekten çekinilen bir yapı hâline getirmekte, kaldığı KDK'nun yalnızca mevcudiyeti dahi, idarenin daha adaletli, vatandaş memnuniyeti odaklı ve verimli olmasına neden olmaktadır. Ayrıca KDK, diğer denetim yollarından farklı olarak, yalnızca hukuka uygunluk yönünden değil, aynı zamanda yerindelik yönünden de denetim yapabilen bir kurum olması hasebiyle de, nevi şahsına münhasır bir yapıdır. Bu sayede hukuka uygun olsa da, yerinde olmayan eylem ve işlemlerin de denetlenmesi mümkün hale gelmiştir.

KDK'nun, Türkiye'nin en genç kurumlarından biri olması, tabiatıyla henüz yerine oturmamış, eksik ve geliştirilmesi gereken yönlerinin bulunmasına neden olmaktadır. Bunların en önemlilerinden birisi, ombudsman kurumunun çoğu ülke uygulamalarındaki şekli gibi, KDK'nun re'sen inceleme başlatma yetkisinin olması gerektiği kânnatindeyiz. Kurumun başdenetçisinin gerekli gördüğü veya toplumun genelini ilgilendiren konularda “özel rapor hazırlatma” yönündeki yetkisinin olduğu

bilgisi burada çok önemlidir. Res' en inceleme başlatma yetkisinin olması tabi ki bu kurumu belli bir ölçüde aktifleştirerek, faaliyet alanını da genişletecektir.

Dünya genelindeki ombudsman kurumlarının tümünün muzdarip olduğu 'ombudsman kararlarının tavsiye niteliğinde olması' sorunu Türkiye uygulamasında da bulunmaktadır. Kararların yaptırım gücü taşımaması, ombudsman kararlarının bazı kurumlar tarafından dikkate alınmamasına neden olmaktadır. Kurumun diğer bir eksik yönü yalnızca Türkçe başvuruları kabul etmesidir. Bu kısıtlama, Türkiye'de yaşamakta olup Türkçe bilmeyen bireyler ile mültecilerin kuruma erişimini zorlaştırmaktadır. Bunların yanı sıra Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Türkiye'de henüz tam manasıyla tanınmaması, kurumsal yapılanmasının düzenlenmeye ihtiyacı olması gibi eksiklikleri de bulunmaktadır. İş hacminin artacağı beklentisi ile doğru yönlü olarak, bu mesleğin gereği tecrübe ve bilgi donanımına sahip personel istihdamına gitmesi ve mevcut personelin niteliğinin/yetkinliğinin geliştirilmesi konusuna da önem vermesi gereği bulunmaktadır.

KDK'nun daha etkin ve verimli bir şekilde faaliyet göstermesi temel anlamda, yukarıda sayılan eksikliklerin giderilmesiyle mümkündür. Bu çerçevede kurumun etkinliğinin artırılması amacıyla, kuruma, başvuru bazlı inceleme dışında res' en inceleme başlatma yetkisinin de verilmesi, bu noktada kanununda 5.maddesinde bu yönde bir değişikliğin yapılması, kararlarının etkisini artırma yönünde çalışmalar yapılması, başvuruların ülkede yaşayan farklı etnisiteler ve mülteciler göz önünde bulundurularak, farklı dillerde yapılabilmesi için değişiklik yapılması, kurumun halk nezdinde tanınmasına yardımcı olmak amacıyla tanıtım faaliyetlerine ağırlık verilmesi, kurumun iç yapılanmasının tekemmül etmesi için düzenlemeler yapılması da önerilerimiz arasında sayılabilir. Bu konularda paydaşların haberdar kılınması çok önemlidir ve bu konuda, tv kanalları yanında internet gazeteciliği ile sosyal medyanın ve geleneksel basının vasıta kılınması gereği vardır.

Okullarda çocuklara yönelik KDK çocuk ombudsmanlığını tanıtıcı eğitsel etkinliklerin daha da artırılması gereği de vardır. Hatta kuruma daha çok sayıda okul ziyaretleri ve gezileri de yapılabilir. Aynı tanıtım çalışmalarının yüksek öğretim gençliği için de yapılmasının önemli olduğu düşünülmektedir.

Ayrıca Almanya uygulamasında olduğu gibi, genel ombudsman kurumunun yanı sıra uzmanlık alanlarına göre özelleştirilmiş Bankalar Ombudsmanı, Sağlık Ombudsmanı, Aile Ombudsmanı, Çocuk Ombudsmanı, Yerel Ombudsman gibi kurumların oluşturulması ile bu ülkemizin yeni kurumu, gelişmiş ülkelerle aynı düzeyde bir konuma getirtilebilir ve ombudsmanlık çok kısa sürede ülkemizde daha etkin ve verimli faaliyet gösterebilir. Bu şekilde uzmanlık alanlarına münhasır ombudsmanların oluşturulması, başvuruların daha doğru ve daha hızlı bir şekilde sonuçlandırılmasını da sağlayabilir.

Yine KDK'nun daha etkin çalışmasını sağlamak amacıyla, başvuru üzerine inceleme yapma yetkisinin yanında, re'sen harekete geçme yetkisinin kullanıldığı ve bu şekilde inceleme başlatarak kararlar aldığı görüldüğü yani res'en inceleme başlatmanın uygulamada da görülmesi oldukça önemlidir. Böylece kuruma daha geniş bir hareket alanı oluşturulabilir. Bu anlamda İsveç uygulaması örnek olarak gösterilebilir.

Zorlu ve uzun bir kuruluş aşamasından geçip, faaliyet göstermeye başladığı zamandan bu yana yaptığı çalışmalar, üstlendiği rol göz önüne alındığında, KDK'nun, gelecekteki yeri ve önemi tahmin edilebilmektedir. Dünya genelinde gördüğü ilgi gittikçe artan ombudsman kurumuna ülkemizde de gereken önemin verilmesi ve bu anlamda Avrupa ve diğer batı ülkelerinin attığı öncü adımların yakından takip edilmesi önem arz etmektedir. İyi yönetim ve hukukun üstünlüğü ilkelerinin gereklerini yerine getirme gayesinde olan her ülke gibi, Türkiye'nin de, ombudsman kurumunu yönetim sistemine hızla entegre ederek, kurumun tüm idare üzerindeki etkisini artırması zorunludur.

Ayrıca ülkemizde yargı kurumlarında açılan davaların kesin kararının genelde ne kadar uzun bir sürede verilmekte olduğu yönüyle düşündüğümüzde, KDK'na yapılan

başvuruların ise ortalama 6 ayda sonuçlandırıldığı gerçeği ile karşılaştırdığımızda, hakkın mağdura teslimi ve adaletin gecikmemesi açısından, çok çok daha hızlı bir denetim türü olacağını belirtmeliyiz. Hatta KDK'nın tanıtım, personel eksikliği sorunları ve yeni kurulmuş bir kurum olduğu şu ilk yıllarında dahi, bu başarısını ve etkinliğini şimdiden görebiliyoruz.

Sonuç olarak 21. yüzyılda dünyada küresel bağlamda önemli rolü olan ve zaman geçtikçe ülkeler için daha da stratejik ve vazgeçilmez önemde bir yer almaya başlayan ombudsmanın, Türkiye'de verilmiş ve kurulmuş ismi ile Kamu Denetçiliği Kurumu çoktan çağdaş bir yönetim sisteminin sahip olması gereken temel kurumlarından biri haline gelmiştir. . 21.yüzyılın kamu yönetimi için, e-devlet uygulamaları, etik yönetim, e-demokrasi, e-seçim, yönetimin denetimi ve BT ile merkezileşmesi ve güvenlik yönetimi konularının maksimum önemde olacağı literatürde çoktan kabul görmüştür. Tüm bu alt kavramlarla ombudsmanlık kurumu arasında, tabi ki güçlü bir korelasyon vardır. Kurduğu devletler ve medeniyetler ile devlet yönetiminde başarılı bir geçmişi olan ülkemizin, 2023 ve 2051 yılı hedeflerini tutturmak ve gelişmiş ülkeler düzeyinde ilerlemek noktalarında başarısı için, kamu yönetiminin denetiminin daha da rasyonel ve kurumsallaştırılması açısından, KDK'nun önemli olduğunu ifade ediyoruz.

KAYNAKLAR

- Aktel. M. vd. (2013). Türkiye İçin Yeni Bir Denetim Modeli: Kamu Denetçiliği (Ombudsman), Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, S.9, ss. 21-30
- Akdeniz. İ. (2016). Kamu Görevlileri Etik Kurulunu Yeniden Düşünmek. Sayıştay Dergisi, S.103, ss. 59-83
- Akpınar, E. (2006). Kamu Yönetiminde Denetim Olgusu ve Türkiye'de Kamu Yönetiminin Denetlenmesi, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Isparta
- 2011 Tarih ve 6216 sayılı Anayasa Mahkemesi'nin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun, <http://www.anayasa.gov.tr/icsayfalar/duyurular/detay/4.html>
- Apan, Ahmet, (2012). "Türk Denetim Sistemine Yeni Bir Soluk: Denetim Koordinasyon Üst Kurulu". Türk İdare Dergisi, S.474,17
- Arap, İbrahim, (2006). Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının "Yeni" Kurumu: Kamu Görevlileri Etik Kurulu. Amme İdaresi Dergisi, S.2.51-69
- Arslan, S. (1986), İngiltere'de Ombudsman Müessesesi. Amme İdaresi Dergisi, C.19, S.1, 158
- Atasoy, Hakan (2012). Türk Hukukunda Bireysel Başvuru Yolu. TAAD, sayı. 9
- Aydın, Öykü Didem (2011); Anayasa Mahkemesine Bireysel Başvuru Yolu. Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.XV, Y.2011, S.4, 121-174
- Aydın, Ö. (2011). Türk Anayasa Yargısında Yeni Bir Mekanizma: Anayasa Mahkemesine Bireysel Başvuru. Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, S. 4, 121-160
- Ayhan, E. ve Önder, M. (2017). Yeni Kamu Hizmeti Yaklaşımı: Yönetişime Açılan Bir kapı, Gazi Üniversitesi İktisat ve İşletme Dergisi, S.3, ss. 19-48
- Bahadır, Oktay (2010, Nisan). Ombudsmanlık Kurumunun İsveç, İngiltere ve Fransa ile Karşılaştırmalı İncelenmesi. Türkiye Adalet Akademisi Dergisi (TAAD), S.1, 363-384.
- Başözen, Ahmet (2012). Kamu Bürokrasisi ve Denetim Yolları, 58. www.dicle.edu.tr/dictur/suryayin/khuka
- Baylan, Ö.(1978). Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkındaki Şikayetleri ve Türkiye İçin İsveç Ombudsman Formülü, No:12, Ankara: İçişleri Bakanlığı Tetkik Kurulu Başkanlığı Yayınları
- Bircan, N. (2014). 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Kapsamında Üniversitelerde İç Denetim, Yayınlanmamış Yüksek lisans Tezi, Aydın
- Bozoğlu, M. (2008). Kamu Yönetiminin İdarî Denetimi ve Ombudsmanlık Kurumu, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Konya
- Bucaktepe, A(2014). Devlet Memurluğu ve Memurluğun Değerlendirilmesi Üzerine Düşünceler. Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. XVIII, Y. 2014, 3-4

- Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müd. İç Denetim Koordinasyon Kurulu Başkanlığı,
www.bumko.gov.tr
- Çakır, M. (2013). Reform ve İdarî Reform Kavramları Üzerine Bir İnceleme. Tarih Okulu Dergisi, S.16, 627-640
- Çakmak, Caner (2008) Kamu Denetiminde Ombudsmanlığı (Ombudsman) Kurumunun Türkiye’de Yeri ve Önemi, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir
- Çalışkan. M. (2013). Kamu Denetçiliği Kurumu ve Türkiye Örneği, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Aydın
- Çamur, Ö. (2015), Kamu Yönetiminde Değişimin Yönü ve Etkileri. Kamu Yönetimi Forumu, (KAYFOR 13 Bildiri Kitabı), Konya, Türkiye, 15-17 Ekim, ss. 60-77
- Çiçek. Y. (2014). Geçmişten Günümüze Türkiye’de Yerel Yönetimler, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Kahramanmaraş
- Çelik. A. (2013). Yerel Özerklik Açısından 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun Genel Bir Değerlendirilmesi. Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, C.18, S.1, 17-28
- Çetin, Zuhâl (2015). Türkiye’de İl Özel İdare Sisteminin Dönüşümü ve 6360 sayılı Kanunun Dönüşüme Etkileri. Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, C.20, S.2, 247-266
- Dayar. H. (2015). Türkiye’de Yönetimlerarası Mali İlişkilerin Düzenlenmesi, Ortaya Çıkan Sorunlar. Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, S.7. ss..2-10
- Demir, Konur Alp (2012), Türk Kamu Yönetimi Denetim Sisteminde Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık). Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Çanakkale.
- Demir. K.(2017). Türk Kamu Yönetimi Denetim Sisteminde Danıştay ve Sayıştay Kurumlarının Analizi. Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi İktisadi ve İdarî Bilimler Fakültesi Dergisi, S.4, 228-229
- Demirel, M. (2003) Türk Kamu Yönetiminin Halkla İlişkilerine Ombudsman Desteği İçin Bir Model, Doktora Tezi, Konya
- Demirel. S. (2014). Yeni Yönetimin Ana Unsurları: Yerelleşme, Demokratikleşme ve İl Özel İdaresi. Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi. S.2,173-187
- Demirkol S. (2012). Kamu Denetçisi (Ombudsman) Kurumunun Etkinliğinin Sağlanması ve Yargıyla İlişkisi Hakkında Kıyaslamalı Bir Çalışma Taslağı, Dergipark, S.2, 73-99
- Doğan. C. (2015). Yönetimin Bir Fonksiyonu Olarak Denetim ve Kamu Yönetimindeki Yeri. Ombudsman Akademik Dergisi, S. 3, 107-141

- 1965 tarih ve 657 sayılı DMK,
https://www.memurlar.net/common/news/documents/13271/412017_657.htm
- DPT, (2000). Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı,
https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&url=http://www3.kalkinma.gov.tr/DocObjects/View/769/destek02.pdf&ved=2ahUKEwjm8JvX0vrfAhWCEVAKHUcLD2wQFjAAegQIAhAB&usg=AOvVaw3uTC3-jzvbHm74ZSkUTz_Q
- Efe H. Ve Demirci, M. (2013, Temmuz-Eylül). Ombudsmanlık Kavramı ve Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumundan Beklentiler. Sayıştay Dergisi, S.90, ss.49-70
- Eklundh, C. (2000). “Ombudsman”, Hukuk Kurultayı 2000, Ankara Barosu Yayını, Ankara, C:4, Bildiri:3.
- Erdengi, Tefik Bora (2009). Ombudsman: Dünya Uygulamaları ve Türkiye”, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara
- Erhürman, Tufan (1995). Dünyada ve KKTC’de Ombudsman. Lefkoşe: Işık Kitabevi Yayınları, s.31
- Erhürman, Tufan (1998). Ombudsman, Amme İdaresi Dergisi, C.31, S.3, 87-102
- Eryılmaz, B. (2011). Kamu Yönetimi. 4. Baskı. Ankara: Okutman Yayıncılık
- European Parliament, (2001). The European Code of Good Administrative Behaviour, Brussels European Ombudsman Annual Report 2017
http://www.ekodialog.com/kamu_yonetimi/kamu_yonetimi_nedir.html
- Fendoğlu, H.T. (2010). “Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık)”, SDE (Stratejik Düşünce Enstitüsü) Analiz
- Fidan. Y. (2011). Yönetimden Yönetişime: Kavramsal Bir Bakış, Yalova Sosyal Bilimler Dergisi, S.1, ss. 5-11
- Gazez, Seda (2007), Türkiye’de Yeniden Yapılanma Çalışmaları İçerisinde Denetim Fonksiyonunun Yeri ve Önemi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, Ankara, s. 45
- Gişi, S. (2017). Ombudsmanlık Kurumu, İsveç ve Fransa Ülke Uygulamaları ile Avrupa Ombudsmanı Üzerine Bir İnceleme. Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi. 2017/2,1-42
- Gökşen. M. (2010). AİHM Yargısında Adil Yargılanma Hakkı ve Makul Süre, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, s.14. Ankara
- Görgün, E. (2011). Türk Kamu Mali Yönetiminde Sayıştay Denetimi, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi Karaman
- Gözel, Kadir Akın(2003) Yeni Kamu Yönetimi Nedir. Türk İdare Dergisi, Sayı: 438, 195-208

- Gül, Hüseyin ve Kılıç, Ramazan (2016). Fransa Tecrübesi Perspektifinden Türkiye’de “Kamu Denetçiliği”. Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı: 49
- Güner, Hasan(2014). Türkiye’de Kamu Yönetimi ve Kamu Yönetiminin Denetimi, Kidder, S.4 ss.65-73
- Güvercin. A. ve Mil. H. (2015). Bir Yönetim Fonksiyonu Olarak Denetimin Türk Kamu Yönetiminde Resmi Belgeler Aracılığı İle İncelenmesi ve Reform Önerileri. İşletme Araştırmaları Dergisi, 339-345
- Hood, Christopher (1991). A Public Management for All Seasons? Public Administration. Vol. 69, No.1, 3-19
- <http://eurlex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31994D0262&format=EN>>s.e.t.
- <http://www.ombudsmanden.dk>
- <http://www.defenseurdesdroits.fr/en/institution/delegates>>s.e.t
- <http://www.ombudsmen.parliament.nz/index.php?CID=100020#process>
(Investigating complaints about government agencies.
- http://www.anticorruption.bg/ombudsman/eng/readnews.php?id=4293&lang=en&style=te&l_style=default
- http://www.ombudsman.org.uk/_data/assets/pdf_file/0008/1016/Bringing-a-complaint-to-the-Parliamentary-Ombudsman.pdf
- <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1967/13/data.pdf>
- Işıkçı, Y. M. (2017). “Türkiye’de İdari Reform Çalışmalarının Tarihsel Perspektif Açısından Değerlendirilmesi”, Anemon Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt:5, Sayı:1, s.173.
- Maliye Bakanlığı, İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik. <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2015/01/20150130-2.htm>
- TODAİE (1972), TODAİE İdarenin Yeniden Düzenlenmesi: Öneriler ve İlkeler, İdari Reform Danışma Kurulu Raporu, Ankara, Türkiye
- TODAİE(1965). İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor. Ankara, Türkiye
- Ombudsman Yasası, m.18-21, http://www.ombudsmanden.dk/ombudsmanden_en
- İnal. İ. (2017). Ak Parti Döneminde AB İlerleme Raporları Bağlamında Sivil-Asker İlişkilerinin Demokratik Dönüşümü. International Journal of Academic Value Studies, Vol: 3, Issue:8; 68-76

- İsbir, Eyüp Günay (1977). Türkiye’de Devlet Memurların Denetimi, Ankara İktisadi Ticari İlimler Akademisi Yayını, Yayın No: 105, Ankara.
- Kamu Denetçiliği Kurumu, www.ombudsman.gov.tr
- Kamu Denetçiliği Kurumu, 2017 Faaliyet Raporu, www.ombudsman.gov.tr
- 2003 tarih ve Sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu, www.mevzuat.gov.tr
- Kanca, Osman (2017). 5018 Sayılı Kanun Üzerine Bir Değerlendirme, Erzurum
- Küçüközyiğit, H.Galip (2006). Ombudsmanlık Kurumu: Hukuksal ve Siyasal Bir İnceleme, Uluslararası Hukuk ve Politika Dergisi, Cilt:2, No: 5, 90-111
- Karcı, Şükrü Mert(2016). Ombudsman-İskandinav Modelleri ve Türkiye Uygulaması, Seçkin Yayınları
- Karslı, R. (1963). Hükümete Sunulan Yabancı Uzman Raporları, 9-12, Ankara, Türkiye
- Kestane, Doğan (2006). Çağdaş Bir Denetim Organizasyonu Olarak Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği), Maliye Dergisi, S.151, 128-142
- Kurt, M. ve Uğurlu Yaşar, Ö. (2007). Yeni Kamu Yönetimi ve Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımının Gelişiminde Avrupa Birliği’nin Rolü: İlerleme Raporları İçerik Analizi. Afyon Kocatepe Üniversitesi İİBF Dergisi, 9(2), 81-109
- Koçak. S. (2012). 5302 sayılı Kanun Sonrasında İl Özel İdarelerinde Yaşanan Sorunlar ve Çözümleri. Yönetim Bilimleri Dergisi, C.10, S.20, 61-92
- Köseoğlu, Ö. ve Şen. M. (2014). Kamu Sektöründe Performans Yönetimi: Politikalar, Uygulamalar. Akademik İncelemeler Dergisi, C.9, S.2, 113-136
- Kurun, İ. (2017). Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımın Kamu Hizmetlerine Etkisi: Belediyeler Örneği. Bartın Üniversitesi, İİBF Dergisi, S.16, 85
- Kurt, M. ve Uğurlu, Ö. (2007). Yeni Kamu Yönetimi ve Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımının Gelişiminde Avrupa Birliği’nin Rolü: İlerleme Raporları İçerik Analizi. Afyon Kocatepe Üniversitesi İİBF Dergisi, 9(2), 81-109.
- Law on the Parliamentary Commissioner for the Armed Forces, m.14, <http://euromil.org/reception-of-the-parliamentary-commissioner-for-the-armed-forces-in-the-german-bundestag/>
- Leblebici, D.N. (2001, Mayıs), Disiplin ve Uygulama Açısından Kamu Yönetiminin “Kimlik Krizine” Yeni Bir Bakış, C.Ü. Sosyal Bilimler Dergisi, C. 25 No: 1, 15-24
- Linda, C. Reif (2004). The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System. Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 3

-Mevzuat.gov.tr

-Miş, Nebi ve Aslan, Ali (2018). Ak Parti'nin 15 Yılı, Siyaset, İstanbul

-Mutta, S. (2005). İdarenin Denetlenmesi ve Ombudsman Sistemi, İstanbul: Kazancı Hukuk Yayınları, 56

-International Ombudsman Institute (2013). European Network of Ombudsmen Ombudsmans, Network In Focus 2018, <https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&url=https://www.ombudsman.europa.eu/pdf/en/95031&ved=2ahUKEwiGiayJ3vrfAhVELFAKHacTDEgQFjABegQIAhAB&usg=AOvVaw1lgLo25qOzULrX88h4jvFP>

-Önder, Özgür ve Türkoğlu İrfan (2012),Denetim Anlayışının Değişimi: Yeni Sayıştay Kanunu Üzerine Değerlendirmeler. Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi, C.8, S.17

-Özdemir, B (2014). Kamu Denetçiliği Kurumunun İşlevi ve Yapısı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara

-Özdemir. D. (2008). Türkiye'de Mahallî İdare Birlikleri, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi Konya

-Özden, Kemal (2005). Ombudsman Yeni Yönetim Anlayışı İçin Bir Model, İstanbul: Tasam Yayınları

-Özden, Kemal (2010). Ombudsman (Kamu Denetçisi) ve Türkiye'deki Tartışmalar, Ankara: Seçkin Yayıncılık

-Özer. M. A. (2002). Yönetişim Üzerine Notlar. Sayıştay Dergisi, S.63. 61-70

-Özkan, Gürsel (1994), İdari Yargı Denetiminin Kapsamı ve Sınırlanması, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya

-Parlak, B.ve Doğan, K.C.(2016). Ombudsman Kavramı ve Seçilmiş Ülkelerde Ombudsmanlık Uygulamaları: Temel Yön, Nitelik ve Özellikler Üzerine Bir Değerlendirme, Türk İdare Dergisi, S. 480, 123.

-Parliamentary Commissioner Act 1967, https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&url=https://en.m.wikipedia.org/wiki/Parliamentary_Commissioner_Act_1967&ved=2ahUKEwjfsO783vrfAhWHblAKHS_HD6EQFjAAegQIAhAB&usg=AOvVaw3rN51LHHSptqOQGcfShaHO&cshid=1547931711743

-Paşaoğlu, D. (2013). Yönetim ve Organizasyon. Eskişehir. Açıköğretim Fakültesi Yayınları, ss. 2-22

-Problems with The EU? Who Can Help You?(2015), European Ombudsman: Brussels, [https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&url=http://www.eurojust.europa.eu/doclib/brary/EU-framework/EUframeworkgeneral/Who%2520can%2520help%2520you%2520\(European%2520](https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&url=http://www.eurojust.europa.eu/doclib/brary/EU-framework/EUframeworkgeneral/Who%2520can%2520help%2520you%2520(European%2520)

Ombudsman,%25202015)/2015-

EuropeanOmbudsman_Whocanhelptyou_EN.pdf&ved=2ahUKEwixvNXR4PrfAhVJK1AKHUwFACyQFjAAegQIBRAB&usg=AOvVaw0hVi48srlea9W3HW2ucDrD

-Tekin. Ö. (2017). 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun Yeni Kamu Yönetimi İlkeleri Bağlamında Değerlendirilmesi. Selçuk Üniversitesi Sosyal ve Teknik Araştırmalar Dergisi. Sayı: 14,199-218

-Saklı. İ. (2011). Disiplinlerarası Bir Disiplin Olarak Kamu Yönetimi. Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi 13/2, 97-120

-Sanal, Recep (2002). Türkiye’de Yönetim ve Devlet Denetleme Kurumu, Ankara: TODAİE Yayınları

-Sağlam, A. (2015). Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği) Kurumu, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara

-Saygın, E. (2008), “Ombudsmanı Beklerken: Anayasa Mahkemesinin Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu İptaline Dair Gerekçeli Kararı Üzerine Bir İnceleme”, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.XII, S.1-2

-Sevinç, H. (2014). Değişim ve Kurumsal Yapılandırma Süreci: Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi. Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi. S.35,735

-Sezen, S. (2001). Ombudsman: Türkiye İçin Nasıl Bir Çözüm? Amme İdaresi Dergisi, 71-97

-Eryılmaz, Bilal (2013). Kamu Yönetimi. Eskişehir, Açıköğretim Fakültesi Yayınları

-Süler, Gamze Yudum (2010), “Ombudsmanlık Kurumu ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, Bütçe Dünyası Dergisi, C.2, S.34, 157-167

-Şafaklı, Okan Veli (2009), “Kamu Denetiminde Etkinlik Aracı Olarak “Ombudsman” ve AB Sürecinde KKTC’deki Uygulamaya Karşılaştırmalı Bir Bakış”, Afyon Kocatepe Üniversitesi İİBF Dergisi, Cilt: 11, Sayı: 2, 161-197

-Şahin, R.(2010), “Ombudsman Kurumu ve Türkiye’de Kurulmasının Türkiye’nin Demokratikleşmesi ve Avrupa Birliği Üyeliği Üzerine Etkileri”, Türk İdare Dergisi, Sayı: 468, 131-158

-Şengül, R.(2013), Kamu Yönetimi İle Birey İlişkilerinin Dönüşümüne Ombudsman Kurumunun Etkisi. Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, C.18, S.3, 71-88

-Şahin. Ü. (2008). 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nda İç Denetim Sistemi, Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi İİBF Dergisi, S.15, 289-302

-Şahin, Ramazan (2004). Ombudsman ya da Kamu Denetçiliği ve Avrupa Birliği, Türk İdare Dergisi, S.444, s.81

- Tayşi, İsmet (1997). Ombudsman Kurumu ve Ülkemizde Uygulanabilirliği, Sayıştay Dergisi, S.23, s.110
- T.C. Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu (2005), Kanun ve İlgili Düzenlemeler, Ankara: Kamu Görevlileri Etik Kurulu Yayını, Yayın No:1
- TBMM, Kamu Denetçiliği Kurumu, 2015, 2014 ve 2013 Yıllık Raporları Hakkında Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Üyelerinden Kurulu Karma Komisyon Raporları(5/5, 5/4, 5/3), Ankara, Türkiye
- T.C. 1982 Anayasası, https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&url=https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa_2011.pdf&ved=2ahUKEwjHi7Xj4vrfAhXLJFAKHTqiAckQFjAAegQIAxA B&usg=AOvVaw3wfxMfi5g3QlMJWvOnpo5W
- Tekin. S. (2017). 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun Yeni Kamu Yönetimi Bağlamında İncelenmesi. Selçuk Üniversitesi Sosyal ve Teknik Araştırmalar Dergisi. S.14,199-218
- TODAİE (1972). "İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler, İdari Reform Danışma Kurulu Raporu", Sevinç Matbaası, Ankara, Türkiye
- Tok. P. (2010). Türkiye'de İç Denetim ve İç Denetçilik, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 100-101, Muğla
- Tortop, N. İsbir, E. G. (1986), Yönetim Bilimi, Ankara: Bilim Yayınları
- Tortop, N. İsbir, E.G. Aykaç, B. (1993). Yönetim Bilimi, Ankara: Yargı Yayınları
- Tortop, N. (1998). Ombudsman Sistemi ve Çeşitli Ülkelerde Uygulaması, Amme İdaresi Dergisi, C.31, S.1, s.107
- Tul, Uygur(2014), Avrupa ve Türkiye'de Ombudsmanlık, https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&url=http://www.siyasalhayvan.com/avrupa-ve-turkiyede-ombudsmanlik-2-parca-farkli-ulkelerde-ombudsmanlik/amp/&ved=2ahUKEwio1d7k4_rfAhUMaFAKHxUfB84QFjAAegQIBxAB&usg=AOvVaw1UJStCJMPv5Y_HOfhuYTxg&cf=1
- Tüğen, Kamil(2005). Devlet Bütçesi, İzmir, Başsaray Matbaası
- Urban, V. (2008). Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması, Sayıştay Dergisi, S.70, 85-102
- Usta.H.(2014). Türkiye'de Ombudsman (Kamu Denetçiliği Kurumu). Kidder, S.4, 61-63
- Uzun, Cem Duran (2012), Anayasa Mahkemesine Bireysel Başvuru Yolu (Anayasa Şikayeti), Beklentiler ve Riskler, Seta Analiz, S.50, ss.1-28
- Yağmurlu, Aslı (2009) 'Ombudsman as a Public Relations Mechanism', Review of

Public Administration, S: 3/1

-Yılmaz, Hakan Hakkı(2014), Kurumsal Performans Denetimi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği. Türkiye Maliye Sempozyumu-Sakarya Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü, Antalya, Türkiye, 351-368

-Yılancı, Münevver ve Kiracı M. Yıldız B.(2016). Muhasebe Denetimi, Ankara, Detay Yayıncılık

-Yılmaz, L. ve Arap, İ. (2006), Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının “Yeni” Kurumu: Kamu Görevlileri Etik Kurulu, Amme İdaresi Dergisi 39 (2), 51-69

-Yılmaz, O. (2001). Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler ve Ülke Deneyimleri, Ankara: İktisadi Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü Hukuki Tedbirler ve Kurumsal Düzenlemeler Dairesi Başkanlığı Yayını

-Yılmaz, Reha ve Akif Kılavuz ve Ferit İzci (2003). Etkin Bir Denetim Aracı Olarak Ombudsmanlık ve Türkiye’de Uygulanabilirliği. Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, C. 4, S.1, 29.

-Zengin, O.(2014) Büyükşehir Belediyesi Sisteminin Dönüşümü: Son 10 Yılın Değerlendirilmesi, Ankara Barosu Dergisi, S. 2. Ss. 93-110

-12 Eylül 2010 Anayasa Değişiklikleri,
https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&url=https://tr.m.wikipedia.org/wiki/2010_T%25C3%25BCrkiye_anayasa_de%25C4%259Fi%25C5%259Fikli%25C4%259Fi_referandumu&ved=2ahUKEwjrybPQ5_rfAhVRmbQKHV0PDR4QFjAQegQIARAB&usg=AOvVaw3BpVB4WtKiee_mVdMdh10c&cshid=1547934067684

-4982 Sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu,
https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&url=https://www.kiyiemniyeti.gov.tr/usefiles/file/%25C4%25B0leti%25C5%259Fim/Bilgi%2520Edinme/bilgi_edinme.pdf&ved=2ahUKEWjB8LH65_rfAhVBPVAKHXAFaeUQFjAAegQIAxAB&usg=AOvVaw22d83I6U8hDuVFIXVOvpBy

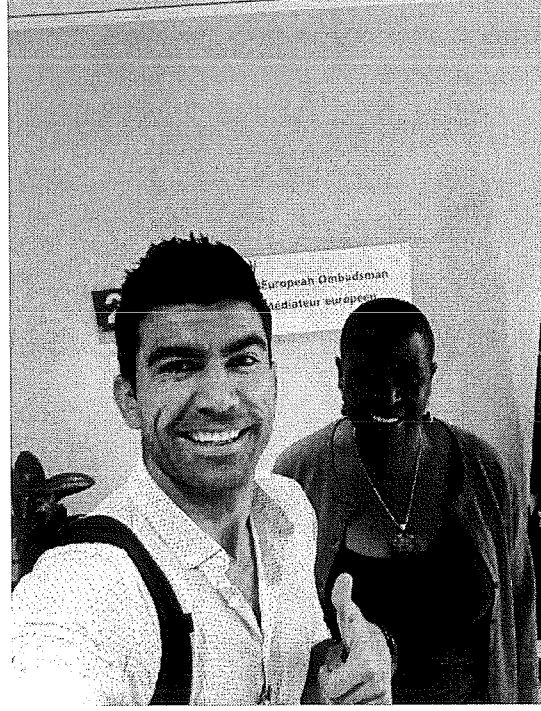
-5176 Sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun,
https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&url=http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx%3Fhome%3Dhttp://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2004/06/20040608.htm%26main%3Dhttp://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2004/06/20040608.htm&ved=2ahUKEwiJvbqz5_rfAhVHKFAKHS7mBVMQFjAAegQIBhAB&usg=AOvVaw1mUJg1pEXM5R848ElnXvyf&cshid=1547933976547

-5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu,
<https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&url=http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5216.pdf&ved=2ahUKEwiFoead6PrfAhXQKFAKHZPFAMiQFjAAegQIARAB&usg=AOvVaw0F537jjJfPpw2rCIr2VU>

-14.06.2012 tarih ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu,
<https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&url=http://www.kgm.adalet.gov.tr/DUYURULAR/6328%2520say%25C4%25B1%25C4%25B1%2520Kamu%2520Denet%25C3%25A7ili%25C4%259Fi%2520Kurumu%2520Kanunu.pdf&ved=2ahUKEwj1zOnE6PrfAhUDUIAKHeSEDaQQFjACegQIBBAB&usg=AOvVaw0cO1rl2JZlr11dwW5pcIy0>

-09.03.1994 tarihli Avrupa Parlamentosu Kararı (94/262/ECSC, EC, Euratom), (Madde 8),
https://www.ab.gov.tr/_47483.html

Ek 1



EK 1:
Avrupa Ombudsmanı İletişim Asistanı ve İçerik Yazarı Jean LUSWETI ile görüşme,
Brüksel

ÖZGEÇMİŞ

Kişisel Bilgiler

Adı Soyadı: Emrah Cengiz

Doğum yeri: Bingöl

Doğum Tarihi: 15.10.1993

Eğitim Bilgileri

Lise: 2007-2011 Erzurum Anadolu Lisesi

Lisans: 2011-2015 Dicle Üniversitesi İİBF. Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü

Deneyim

Erasmus Staj(Almanya) 2018

Bildiği Yabancı Diller

İngilizce (çok iyi)

Almanca (iyi)