

**TURGUT ÖZAL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE ULUSLARARASI İLİŞKİLER
ANABİLİM DALI**

**ALTERNATİF UYUŞMAZLIK ÇÖZÜM YOLLARINDAN BİRİ
OLARAK KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

**Hazırlayan
Kürşat DEMİRCİ**

**Tez Danışmanı
Prof. Dr. Sacit ADALI**

Ankara-2015

**TURGUT ÖZAL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE ULUSLARARASI İLİŞKİLER
ANABİLİM DALI**

**ALTERNATİF UYUŞMAZLIK ÇÖZÜM YOLLARINDAN BİRİ
OLARAK KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

**Hazırlayan
Kürşat DEMİRCİ**

**Tez Danışmanı
Prof. Dr. Sacit ADALI**

Ankara-2015

BİLİMSEL ETİK BİLDİRİM SAYFASI

Turgut Özal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, tez yazım kurallarına uygun olarak hazırladığım bu tez çalışmasında; tez içindeki bütün bilgi ve belgeleri akademik kurallar çerçevesinde elde ettiğimi, görsel, işitsel ve yazılı tüm bilgi ve sonuçları bilimsel ahlak kurallarına uygun olarak sunduğumu, başkalarının eserlerinden yararlanılması durumunda ilgili eserlere bilimsel normlara uygun olarak atıfta bulunduğumu, atıfta bulunduğum eserlerin tümünü kaynak olarak gösterdiğimi, kullanılan verilerde herhangi bir tahrifat yapmadığımı ve bu tezin herhangi bir bölümünü bu üniversite veya başka bir üniversitede başka bir tez çalışması olarak sunmadığımı beyan ederim.

Kürşat DEMİRCİ

ONAY

Kürşat DEMİRCİ tarafından hazırlanan “Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Yollarından Biri Olarak Kamu Denetçiliği Kurumu” başlıklı bu çalışma, 9 Haziran 2015 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda oybirliği ile başarılı bulunarak jürimiz tarafından Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Anabilim dalında Yüksek Lisans tezi olarak kabul edilmiştir.

Prof. Dr. Sacit ADALI

Prof. Dr. Muhammet KÖSECİK

Prof. Dr. Nail ÖZTAŞ

ÖNSÖZ

Tez hazırlama aşamasında, gerek konunun tespiti ve gerekse çalışmam boyunca bana rehberlik eden değerli tez danışmanım sayın Prof. Dr. Sacit Adalı'ya, konunun araştırılmasında desteklerini esirgemeyen Kamu Denetçisi sayın Mehmet Elkatmış'a ayrıca hiçbir zaman desteklerini esirgemeyen arkadaşlarıma ve aileme teşekkürlerimi sunarım.

ÖZET

Demirci, Kürşat. Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Yollarından Biri Olarak Kamu Denetçiliği Kurumu, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2015.

İdari uyuşmazlıklarda alternatif çözüm yolu olarak değerlendirilebilecek başvuru yolları, yargı yerine başvurulmaksızın ve onun dışında uyuşmazlıklara çözüm üretilmesi olarak ifade edilebilir. İşte bunlardan biri de Kamu Denetçiliği Kurumudur.

İdari rejimin geçerli olduğu ülkelerde Kamu Denetçiliği sisteminin etkisi, daha çok tamamlayıcı niteliktedir. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun istek, dilek, temenni ve şikayetler için başvuru yeri olarak algılandığı, bu yöndeki başvuruların sayısının giderek arttığı, ihtilafların devam etmesi halinde ise Kurum tarafından verilen kararların yerine getirilmemesi halinde idari yargıya başvuru yolunun açık olduğu görülmektedir.

Kamu Denetçiliği Kurumu'nu saygınlığının temeli aslında tarafsız ve bağımsız olmasıdır. Bu özelliği ile kamu görevlileri üzerinde olumlu psikolojik etkiler yaptığı için tercih sebebidir. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun diğer denetim mekanizmaları yanında tercih edilmesinin gerekçesi ise, hem kısa zamanda harekete geçebilecek bir denetim mekanizmasına sahip olması hem de yerindelik denetimini yapabilmesidir.

Bu çalışmanın amacı Kamu Denetçiliği Kurumu'na ülkemizde ihtiyaç olup olmadığının ortaya konulmasıdır.

Anahtar Kelimeler: Kamu Denetçiliği Kurumu, İdari Yargı, Yerindelik Denetimi, Tavsiye Kararı, Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Yolu.

ABSTRACT

Demirci, Kürşat. Public Inspection Institution as one of the Alternative Resolutions of Disputes, Postgraduate Thesis, Ankara, 2015.

It is possible to remark that the remedies that may be assessed as alternative resolution in administrative disputes are the generation of a resolution outside of place of jurisdiction without applying to judicial authority or without judging from judicial activities. For this reason, the Public Inspection Institution appears before us.

Although the perfection has never been approached in the inspection of the Administration within the countries with Administrative Regime, the impact of Public Inspection System in these countries has a supplementary character.

The basis of the reputation of an the Public Inspection Institution, in fact, that is impartial and independent. With this feature, a positive psychological effect for public officials are preferred. The rationale for preferring an the Public Inspection Institution in addition to other control mechanisms, control mechanism that can move both in terms of appropriateness in a short time have control.

The aim of this study is to demonstrate whether our country needs the Public Inspection Institution.

Key Words: The Public Inspection Institution, Administrative Justice, Appropriateness Inspection, Advisory Jurisdiction, Alternative Resolution of Disputes.

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ.....	i
ÖZET.....	ii
ABSTRACT.....	iii
İÇİNDEKİLER	iv
KISALTMALAR	ix
TABLolar	xi
GİRİŞ	1

1. BÖLÜM

GENEL HATLARIYLA OMBUDSMANLIK KURUMU

1.1.DÜNYADA OMBUDSMANLIK KURUMU	1
1.1.1.Tarihi Gelişimi	1
1.1.2.Ombudsmanlık Kurumunun Özellikleri.....	5
1.1.2.1.Bireyle Devlet Arasında Bir Kurum Olarak Ombudsman'ın Özellikleri.....	5
1.1.2.2.Ombudsman'ın Görev ve Yetkileri.....	8
1.1.2.2.1.Görevleri	8
1.1.2.2.2.Yetkileri.....	10
1.2.ETKİLİ OLDUĞU ÜLKELER VE YARGI FAALİYETİNE KATKISI	12
1.2.1.İsveç: Ombudsman.....	13
1.2.2.İngiltere: Parlamento Komiseri.....	15
1.2.3.Fransa: Médiateur.....	17
1.2.4.Avrupa Birliği'nde Ombudsmanlık Kurumu	18

2. BÖLÜM

TÜRKİYE’DE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU

2.1.KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNA DUYULAN GEREKLİLİK.	21
.....	
2.1.1.Tarihi Gelişimi	21
2.1.2.Ülkemizde Kamu Yönetiminde Denetim.....	32
2.1.2.1.Siyasi Denetim	32
2.1.2.2.İdari Denetim	34
2.1.2.3.Yargı Denetimi.....	36
2.1.2.4.Kamuoyu Denetimi ve Baskı Grupları.....	37
2.1.3.Mevcut Denetim Mekanizmalarının Eksiklikleri.....	38
2.1.3.1.Denetimin Bağımsızlığı ve Tarafsızlığı Meselesi.....	39
2.1.3.1.1.Denetimin Bağımsızlığı ve Tarafsızlığı Meselesi.....	39
2.1.3.1.2.Denetim Raporunun Gerekliliğinin Yerine Getirilmemesi41	
2.1.3.1.3.İdari Yargı Denetiminin Yetersizlikleri	41
2.1.3.1.4.Kamuoyu Denetiminin Güçlükleri.....	42
2.1.3.1.5.Parlamento Denetiminin Aksaklıkları.....	43
2.2.KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNUN YASAL DAYANAKLARI VE ÇALIŞMA SİSTEMİ	45
2.2.1.Yasal Dayanakları	45
2.2.1.1.Anayasa’daki Düzenleme.....	45
2.2.1.1.2.Yasalar ve İkincil Düzenlemeler.....	46
2.2.1.1.2.1.5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı.....	46
2.2.1.1.2.2.6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ve Amacı.....	47
2.2.1.1.2.3.Yönetmelikler.....	48
2.2.2.Kurumun Yapısı ve Çalışma Sistemi	48
2.2.2.1.Görev ve Yetkileri.....	49
2.2.2.2.Kamu Denetçiliğinin Çalışma Şekli.....	52

2.2.2.3.Başdenetçi ve Denetçilerin Nitelikleri, Seçimi, Görev Süresi ve Bağımsızlığı.....	53
2.2.2.3.1.Nitelikleri	53
2.2.2.3.2.Seçimi.....	54
2.2.2.3.3.Görev Süresi.....	55
2.2.2.3.4.Bağımsızlığı	57
2.2.2.3.5.Kuruma Başvuru Şekli ve Süresi	57
2.2.2.3.6.6328 sayılı Kanun'un Değerlendirilmesi	60

3. BÖLÜM

ALTERNATİF UYUŞMAZLIK ÇÖZÜM YOLLARINDAN BİRİ OLARAK KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNUN YARGI İLE İLİŞKİSİ

3.1.İDARİ UYUŞMAZLIKLARDA YARGI DIŞI ÇÖZÜME İLİŞKİN MEVCUT DURUM..... 62

3.1.1.Alternatif Uyuşmazlığın Tanımı, Amacı, Gelişimi ve Yöntemleri	62
3.1.1.1.Tanımı	62
3.1.1.2.Amacı	63
3.1.1.3.Doğuşu ve Gelişimi.....	64
3.1.1.4.Çözüm Yöntemleri.....	65
3.1.1.4.1.Müzakere.....	66
3.1.1.4.2.Tarafsız Ön Değerlendirme.....	66
3.1.1.4.3.Vakıaların Saptanması	66
3.1.1.4.4.Kısa Duruşma.....	67
3.1.1.4.5.Dostane Çözüm Toplantısı.....	67
3.1.1.4.6.Tarafsız Uyuşmazlık Değerlendirmesi.....	67
3.1.1.4.7.Arabuluculuk.....	68
3.1.1.4.8.Tahkim	69
3.1.1.4.9.Uzlaşma.....	69
3.1.2.Diğer Uyuşmazlık Çözüm Yöntemleri.....	71
3.1.2.1.İdari Merciler Tarafından Uyuşmazlığın Çözümlemesi ...	71

3.1.2.2.2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 11. maddesi Kapsamında Yapılan Başvurunun Karara Bağlanması	71
3.1.2.3.Bilgi Edinme Hakkı Kanunu Kapsamında Yapılan Başvurular	72
3.1.2.4.659 sayılı Kanun Hükmünde Kararname Hükümlerinde İdari Uyuşmazlıkların Çözümlemesi	73
3.1.3.Konuya Özel Olarak Getirilmiş İdari Uyuşmazlık Çözümleri.....	74
3.1.3.1.Vergi Uyuşmazlıklarında İdari Başvurular	74
3.1.3.2.Kamulaştırma Kanunu Kapsamında Uzlaşma	76
3.1.3.3.Kamu İhalelerinde İdari İtiraz.....	76
3.2.KAMU DENETÇİLİĞİNİN YARGI YERLERİ ÜZERİNDEKİ ETKİSİ	77
3.2.1.Taraflar Açısından Sağladığı Yararlar	77
3.2.1.1.Yargı Yerleri Bakımından.....	77
3.2.1.2.Kamu Kurumları Yönünden.....	80
3.2.1.3.Vatandaş Açısından.....	81
3.2.2.Kararlarının İdari Yargıya Etkisi	82
3.2.2.1.İdari Yargı Teşkilatı ve İş Yükü	82
3.2.2.2.Üretilen Çözümlerin Etkinliği ve Tatmin Ediciliği.....	90
3.3.KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNUN İDAREDE VE İDARİ UYUŞMAZLIKLARDA MEYDANA GETİRDİĞİ YENİLİKLER... 95	
3.3.1.İş Yükünün Azaltılması	96
3.3.2.Diğer Denetim Türleri Açısından Katkıları	101
3.3.3.Hak Arama Hürriyeti Açısından Katkısı.....	102
3.3.4.Yerindelik Denetimi Yoluyla Katkısı	104
3.3.5.Yönetilenler İçin Ek Bir Güvence Oluşturma Fonksiyonu	104
3.3.6.Demokrasiye Katkısı.....	105
3.3.7.Bürokrasiyi ve Kırtasiyeciliği Azaltması	105
3.3.8.Kötü Yönetime Karşı Etkili Bir Denetim Sağlama İşlevi.....	106
3.3.9.Kamu Denetçiliği Kurumu Kararlarının Etkinliğinin Örnek Olaylar Üzerinden Değerlendirilmesi	107
3.3.9.1.ÖSYM'ye Yapılan Başvuru	108

3.3.9.1.1.Başvurunun Konusu ve Süreci	108
3.3.9.1.2.Başvurunun İncelenmesi ve Konunun Araştırılması	109
3.3.9.1.3.Konunun Hukuki Boyutunun Değerlendirilmesi	109
3.3.9.1.4.Verilen Karar ve Niteliği.....	109
3.3.9.1.5.Kararın Değerlendirmesi.....	111
3.3.9.2.Gezi Olayları Nedeniyle Yapılan Başvuru.....	111
3.3.9.2.1.Başvurunun Konusu ve Süreci	112
3.3.9.2.2.Başvurunun İncelenmesi ve Konunun Araştırılması	112
3.3.9.2.3.Konunun Hukuki Boyutunun Değerlendirilmesi	114
3.3.9.2.4.Verilen Karar ve Niteliği.....	115
3.3.9.2.5.Kararın Değerlendirmesi.....	123
3.3.9.3.Üniversite İşlemleri ile İlgili Yapılan Başvuru	124
3.3.9.3.1.Başvurunun Konusu ve Süreci	124
3.3.9.3.2.Başvurunun İncelenmesi ve Konunun Araştırılması	125
3.3.9.3.3.Konunun Hukuki Boyutunun Değerlendirilmesi	125
3.3.9.3.4.Verilen Karar ve Niteliği.....	125
3.3.9.3.5.Kararın Değerlendirmesi.....	126
3.3.9.4.Kamu Görevlisine Uygulanan Mobbing Nedeniyle Soruşturma Açılması İstemiyle İlgili Yapılan Başvuru	127
3.3.9.4.1.Başvurunun Konusu ve Süreci	127
3.3.9.4.2.Başvurunun İncelenmesi ve Konunun Araştırılması	127
3.3.9.4.3.Konunun Hukuki Boyutunun Değerlendirilmesi	128
3.3.9.4.4.Verilen Karar ve Niteliği.....	128
3.3.9.4.5.Kararın Değerlendirmesi.....	129
3.3.10.Almış Olduğu Kararların Emsal Nitelikteki Uyuşmazlıklara Uygulanabilmesi	129
SONUÇ.....	130
KAYNAKÇA	133

KISALTMALAR

a.g.e.,	: adı geçen eser
a.g.m.,	: adı geçen makale
a.g.t.,	: adı geçen tez
AB	: Avrupa Birliği
AİHM	: Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi
ATAD	: Avrupa Toplulukları Adalet Divanı
AUÇ	: Alternatif Uyuşmazlık Çözümü
AÜSBE	: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
AYİM	: Askeri Yüksek İdare Mahkemesi
AYM	: Anayasa Mahkemesi
C.	: Cilt
Çev.	: Çeviren
DDK	: Devlet Denetleme Kurulu
D.E.Ü	: Dokuz Eylül Üniversitesi
Dan. D.	: Danıştay Dergisi
Der.	: Derleyen
Dnt.	: Danıştay
HMK	: Hukuk Muhakemeleri Kanunu
HUMK	: Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu
INTOSAI	: Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Örgütü
İÜHF	: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi
K	: Karar
KKTC	: Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti
KT	: Karar Tarihi
ÖSYM	: Ölçme Seçme ve Yerleştirme Merkezi Başkanlığı
RG.	: Resmi Gazete
RTÜK	: Radyo ve Televizyon Üst Kurumu
s.	: sayfa
S.	: Sayı

T.T.	: Tebliğ Tarihi
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TESEV	: Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı
TODAİE	: Türk ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
TÜSİAD	: Türk Sanayici ve İş adamları Derneği
UYAP	: Ulusal Yargı Ağı Projesi
Y.	: Yıl

TABLÖLAR

Tablo 1: Dilekçe Komisyonu'na Gelen ve Karara Bağlanan Dilekçe Sayısı	43
Tablo 2: Yargılama Yöntemleri ve Temel Farklar	70
Tablo 3: 2002 - 2012 Yılları Arasında Danıştayda İşyükü.....	85
Tablo 4: 2002 – 2012 Yılları Arasında İdare Mahkemelerinde İşyükü.....	89
Tablo 5: 2002 – 2012 Yılları Arasında Vergi Mahkemelerinde İşyükü.....	90

GİRİŞ

“Değişen ve gelişen toplumsal şartlara ve ihtiyaçlara paralel olarak kanunlar da yenilenir. İnsan hak ve özgürlüklerinin tanınması, korunması ve gelişmesi hukuk devletinin temel prensibidir.”¹ Olgun bir hukuk devletinde bu hak ve hürriyetlerle insan şeref ve haysiyeti devlet karşısında garanti edilmiş, ayrıca devlet gücü sınırlanmış, denetim altına alınmıştır.

Devlet mekanizmasının bazen geç işlemesi, idari denetimin ise çoğu zaman tek taraflı olması, idarenin denetlenmesi için bir takım yeni başvuru yollarının doğmasına yol açmıştır. “İdari uyuşmazlıkları çözmek için önerilen başvuru yolları, yargı yerine başvurmadan ve yargı yerlerinin dışında veya yargılama faaliyeti yapılmaksızın uyuşmazlığa çözüm üretilmesi olarak ifade edilebilir.”²

İşte bunlardan birisi “İsveç’te doğan ve gelişen, vatandaşın idarenin yetkisini kötüye kullanması karşısında korunabilmesi için çağdaş bir denetim sistemi olan Ombudsman”³, Türkiye’deki adıyla Kamu Denetçiliği olup esas itibariyle “diğer denetim usullerinin eksikliklerini tamamlayıcı ve denetimin etkinliğini artırıcı”⁴ bir mekanizma olması gayesiyle kurulmuştur.

Toplum hayatı ve devlet teşkilatı zamanla teknolojik gelişmeler sebebiyle “karmaşıklaşmakta, geleneksel hak arama yolları yeni oluşumlar karşısında yetersiz kalmaktadır. İdarenin her alana el atması, mevzuatın son derece girift hâl alması, yargısal denetim sistemlerinin kendilerini yenileyemeyip artan iş hacmi karşısında

¹ Mecit A. Özgül, “Demokratik Hukuk Devletine Bir Katkı: Ombudsman”, *Adalet Dergisi*, S. 24, Ocak 2006, s. 179.

² <http://www.ilkercolak.com.tr/idari-uyusmazliklarda-alternatif-cozum-yollari/>, (Erişim Tarihi: 25.05.2015).

³ https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/genel_kurul.cl_getir?pEid=3654, (Erişim Tarihi: 25.05.2015).

⁴ Bülent Keneş, (1997). “Bir Denetim Mekanizması Olarak Ombudsman, Türkiye’deki İhtiyaçlara Ne Kadar Cevap Verebilir?”, *Yeni Türkiye Dergisi*, C. 2, S. 14, Mart-Nisan 1997, s. 790-793.

işlemez duruma gelmeleri sonucunda, değişen şart⁵ ile ihtiyaçlar göz önüne alınarak “Kamu Denetçiliği Kurumu modern toplum hayatına katılmıştır.”⁶

Kamu denetçiliği, “diğer denetim usullerine ilave olarak, bireylerin haklarının korunması ve iyi işleyen idarenin gerçekleştirilmesi açısından ikincil bir garanti mekanizmasıdır. Gerek başvuru prosodürünün basit, hızlı ve masrafsız olması, gerekse bürokrasinin dışında, her türlü etkiden uzak ve olaylara salt insan hakları yönünden yaklaşılması sebebiyle pek çok ülkede tercih edilen bir denetim mekanizması”⁷ haline gelmiştir.

Günümüz modern devletlerinde idarenin eylem ve işlemleri farklı boyutlar kazanırken nicelik olarak da artış göstermektedir. Sosyal devlet ilkesinin bir gereği olarak devlet, ekonomik ve toplumsal hayata ilişkin, sürekli ve artan oranda düzenlemeler ve faaliyetler yapmakta, idarenin eylem ve işlemleri her geçen gün daha da artış göstermektedir. Bunların gün geçtikçe yapısal ve fonksiyonel olarak büyümesi ve çeşitlenmesi, yönetilenlerle yönetenleri de birbirine yabancılaştırmaktadır. İdarenin yetkilerinin artması hak ve özgürlükler açısından ciddi sakıncalar doğurmakta, birey–devlet dengesi birincisi aleyhine bozulmaktadır.⁸

İşte bu noktada, “aldığı şikayetler üzerine”⁹ kamu denetçisi, esas itibariyle “bireyin haklarını idareye karşı koruma gibi oldukça önemli bir işlev görmektedir.”¹⁰ Kamu denetçiliği “tipi bir kurum, insan hak ve özgürlükleri bağlamında eğitici, düzeltici ve idareyi iyileştirici etkileri yanında vatandaş ve bürokrasi arasında arabuluculuk fonksiyonunu da yerine getirmektedir.”¹¹

Eldeki çalışmada, ülkemizde uygulanan idarenin klasik denetim usullerinin eksikliklerine temas edilerek, alternatif uyumsuzluk çözüm yollarından biri olarak görülen Kamu Denetçiliği Kurumu’nun özellikle idari yargıya katkılarının neler

⁵ Haydar EFE, Murat DEMİRCİ (2013). “Ombudsmanlık Kavramı Ve Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumundan Beklentiler” *Sayıştay Dergisi*, S. 90, Temmuz-Eylül 2013, s. 49.

⁶ Muammer Oytan, (1975). “Ombudman Eli İle İdarenin Denetimi”, *Danıştay Dergisi*, S. 18-19, s. 194.

⁷ Doğan Kestane, (2006). “Çağdaş Bir Denetim Organizasyonu Olarak Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği)”, *Maliye Dergisi*, S. 151, Temmuz-Aralık 2006, s. 128-142.

⁸ Özgül, *a.g.m.*, s. 179.

⁹ Mehmet Zahid Sobacı, (2009). *İdari Reform ve Politika Transferi Yeni Kamu İşletmeciliğinin Yayılışı*, Turhan Kitabevi, Ankara, s. 197.

¹⁰ <https://www2.tbmm.gov.tr/d24/2/2-2677.pdf>, (Erişim Tarihi: 25.05.2015).

¹¹ https://www.tbmm.gov.tr/komisyon/dilekce/docs/faaliyet_raporlari/kdk2014rapor.pdf, (Erişim Tarihi: 25.05.2015).

olabileceği üzerinde durulacaktır. Çalışma üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde, genel hatlarıyla Ombudsmanlık Kurumuna değinildikten sonra, kurumun etkili olduğu ülkeler incelenmektedir. İkinci bölümde Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu ele alınıp, devamında ona duyulan gereklilik, yasal dayanakları ve çalışma şekli, diğer denetim türlerinden farklılıkları irdelenmektedir. Üçüncü bölümde ise alternatif uyuşmazlık çözüm yollarından biri olarak Kamu Denetçiliği Kurumu’nun yargı ile ilişkisi ve yargının iş yüküne etkisi, devamında, idari uyuşmazlıklarda yargı dışı çözüme ilişkin mevcut durum ve Kamu Denetçiliği Kurumu’nun idari uyuşmazlıklarda alternatif bir çözüm yolu olup olmadığı tartışılmaktadır. Bu arada hemen belirtmek gerekir ki, çalışmada zaman zaman hem Ombudsman hem de Kamu Denetçisi ifadesine yer verilmekte, bu kurumun ülkemizde daha yeni olması nedeniyle uygulamaya dönük somut veriler fazla miktarda bulunmamaktadır.

1. BÖLÜM

GENEL HATLARIYLA OMBUDSMANLIK KURUMU

1.1. DÜNYADA OMBUDSMANLIK KURUMU

1.1.1. Tarihi Gelişimi

Bir hukuki ilişkinin tarafları arasında ihtilaf çıktığı zaman bunun çözümünde başvurulacak ilk ve asıl yol mahkemelerdir. Ancak “günümüzde genel yargı yolu yanında, geliştirilen yöntemlerle uyuşmazlıklar çözülmeye çalışılmaktadır.”¹²

Ombudsmanlık kurumu, bireylerin temel hak ve özgürlüklerinin korunması, yönetimin işlem ve eylemlerinde hukuka ve hakkaniyete uygunluğun temin edilmesi, idare edilenler ile idare edenler arasındaki ilişkilerde önemli bir köprü görevi görür. Kurum, çağdaş kamu yönetimi yapılanmasında bürokrasinin klasik yapısı yerine birey odaklı, bireyi temsilen her türlü idari işlem ve eylemi tesis eden idareyi sorgulayabilen, ulaştığı bilgi ve belgelere dayanarak elindeki bazı araçlarla yönetimin çağdaş yönetim sistemine göre hareket etmesini sağlamaya yardımcı olan, bir kamu kurumudur.

İnsanlık, tarih süresince temel hak ve hürriyetlerin geliştirilmesi için yeni yol ve yöntem arayışına girmiştir. Bu arayışların temelinde de yine insan denen varlığın bireysel haklarının korunması ve geliştirilmesi yatmaktadır. Bu arayışlar sonucunda toplumlar sorunlara kısa zamanda müdahale ederek, herhangi bir aracı olmaksızın müdahalede bulunabilecek etkin müesseseler oluşturmuşlardır. Öte yandan, toplum olarak Batı Avrupa'nın ön plana çıktığı söylenebilir. Bu açıdan, “19. yy. başında İsveç'te ortaya çıkan ve hukuksal gelenekleri ile kültürleri benzer olan ülkelerde benzer şekillerde (Danimarka, Norveç, Finlandiya), buna karşılık gelenekleri farklı

¹²

Muharrem Balcı, (1999). *İhtilafların Çözüm Yolları ve Tahkim*, Danışman Yayınları: 3, İstanbul, s. 23.

olan birçok demokratik ülkede ise, kendi hukuk sistemleri ve özel gereksinimlerine göre değiştirilerek uygulanan Ombudsmanlık kurumunun büyük ilgi topladığına ve başarı sağladığı'na¹³ tanık olunmuştur.

Devlet yapılanması yeryüzünde görülen en büyük örgütsel oluşumdur. Bu oluşumda üç temel erk vardır. Bu erkler, yasama, yürütme ve yargı erkidir. Bu erkler arasındaki dengenin sağlanması idarenin devamlılığı açısından büyük öneme sahiptir. Dengenin şaşması ve idarenin işlem ve eylemlerinden dolayı hesap vermemesi, diğer bir ifadeyle, idarenin işlem ve eylemlerinin denetimden geçmemesi hukuk devleti ilkesine uygun işlem ve eylemlerin sona ermesi demektir. Denge için gerekli mekanizma olan "İdarenin yargısal denetimi hukuk devletinin en büyük güvencesi olmasına rağmen, her zaman, vatandaşları tatmin edici sonuçlar doğurmamaktadır."¹⁴

Bu durum karşısında, idarenin eylem ve işlemlerinin hukuka ve hakkaniyete uygun olması, bunlar tesis edilirken insan hak ve hürriyetlerine saygı gösterilmesinin sağlanması için yeni sistemler üretilmeye çalışılmış, bu meyanda dikkatler tarihi Ombudsmanlık müessesesine çevrilmiştir.

XVIII. yüzyıl başlarında Rusya ile yapılan savaş sonrası yenilen İsveç Kralı XII. Şarl "8 Temmuz 1709 günü Osmanlı İmparatorluğu'na iltica etti, tüm ısrarlara rağmen Rusya'ya teslim edilmedi."¹⁵ Osmanlıda kalan Kralın "Rusya ile 1711 yılında yapılan Prut Antlaşması üzerine ülkesine dönmesi sağlandı."¹⁶

İyi bir gözlemci olduğu anlaşılan XII. Şarl, Osmanlı Devleti'nde ikameti sırasında "Divân-ı Mezâlim ile Divân-ı Hümâyün müesseselerinin varlığını görmüştür. Bu müesseselere karşı ilgi duyan Kral, vatandaşların haklarını koruyan bu kurumlara benzer şekilde İsveç'e döndüğünde "vekil adam" anlamına gelen"¹⁷ "Ombudsman" tayin ederek müessesenin temelini atmıştır. Ombudsmanlık terimi, İsveç dilinde "temsilci, görevli, koruyucu" anlamına gelir. Kurum olarak karşılığı

¹³ H. Galip Küçüközyiğit, (2006). "Ombudsmanlık Kurumu – Hukuksal ve Siyasal Bir İnceleme", *Uluslararası Hukuk ve Politika*, C. 2, S. 5, s. 90-111.

¹⁴ a.g.m., s. 91.

¹⁵ <http://www.academical.org/index.php/tr/osmanli-ozel-sayisi>, (Erişim Tarihi: 25.05.2015).

¹⁶ Akdes Nimet Kurat, (1943). *İsveç Kralı Şarl XII'nin Türkiye'de Kalışı ve Bu Sırada Osmanlı İmparatorluğu*, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara, s. 268, Ahmet Refik, (1916). *Memalik-i Osmaniye'de Demirbaş Şarl, Reşit Tarihi*, III, Hilal Matbaası, İstanbul, s. 26.

¹⁷ <http://www.academical.org/index.php/tr/osmanli-ozel-sayisi>, (Erişim Tarihi: 25.05.2015).

ise, “parlamento tarafından parlamentoyu temsil etmek üzere seçilmiş kimse veya kimseleri”¹⁸ simgelemektedir.

Pickl, Ombudsmanlığın 18.yüzyıl başında İsveç’te sistemli bir halde hayata geçirilmesinin sebebinin aslında Osmanlı Devletinde var olan “Başkadılık” müessesesi olduğunu, İsveç kralının “Kadi-l Kuzat” olarak ifade edilen “Osmanlı başkadısının çalışmasından esinlenerek kendi adına yargıçların ve kral memurlarının kanunlara uygun çalışmasını denetlemek için Justitiekansler’i atamasıyla”¹⁹ “başladığını”²⁰ söylemektedir.

Ombudsmanlık, 19.yüzyıl başında İsveç Anayasasına girerek anayasal bir kurum olmuştur. Günümüzde idari yargının en gelişmiş olduğu ülke olan Fransa’nın yanında dünyada yüze yakın devlette bu kurum faaliyet göstermektedir. Öte yandan, Ayrıca AB’de 1993 yılında imzalanan Maastricht Antlaşması ile Avrupa Ombudsmanı Kurumu oluşturulmuştur. Öte yandan, “Avrupa Konseyi İstişari Asamblesi 1975 tarihli ve 457 sayılı Tavsiye Kararı ile Ombudsmanlığı üye devletlere tavsiye etmektedir.”²¹

Ombudsmanların günümüzdeki işlevine bakıldığında, özellikle modern devletlerin sistemindeki genişleme ile karmaşıklaşan bürokrasisi arasında sorunlara çözüm üretmeye çalıştığı görülmektedir.

“20. yüzyılda ve özellikle II. Dünya Savaşı’ndan sonraki dönemde meydana gelen global gelişmeler, devlet hizmetleri, kamu hizmeti anlayışındaki değişiklikler sebebiyle birey-devlet ilişkilerinde meydana gelen artış, bürokrasinin ve idari eylem ve işlemlerin karmaşıklaşması neticesinde yargısal teminat, idari denetim gibi mekanizmaların yetersiz kaldığı anlaşılmıştır.”²²

¹⁸ Kestane, *a.g.m.*, s. 131.

¹⁹ <http://www.academical.org/index.php/tr/arsiv>, (Erişim Tarihi: 25.05.2015).

²⁰ Victor J. Pickl, (1986). “Ombudsman ve Yönetimde Reform”, çev: Turgay Ergun, *Amme İdare Dergisi*, C. 19, S. 4, Aralık 1986, s. 40 - 41.

²¹ Hamza Eroğlu, (1984). *İdare Hukuku*, Işın Yayınları, Ankara, s. 334.

²² Yurdanur Ural, (2009). “Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumunun Oluşturulması Serüveni ve Anayasa Mahkemesinin Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununa İlişkin Kararının Değerlendirilmesi” Süleyman Demirel Üniversitesi 1. Uluslararası Davraz Kongresi, Isparta, , 24-27.09 2009, s. 5, www.idc.sdu.edu.tr, (Erişim Tarihi: 29.03.2013).

“Özellikle üst düzey yöneticilere tanınan takdir yetkisinin sebep olduğu yönetsel kararlarda meydana gelen haksızlıkların düzeltilmesi ve yönetim bozukluklarına karşı yurttaşın korunması ihtiyacı, kurumun önemini daha da arttırmıştır.”²³

Ombudsman, “ortaya çıktığı andan itibaren uygulandığı ülkelerde hukuk devletinin güçlenmesi ve demokrasinin yerleşmesinde önemli katkısı olan, devlet-yönetim-birey arasında iyi bir diyalog kanalı kuran önemli bir müessese,”²⁴ “idarenin eylem ve işlemleri ve davranışları üzerinde hukuka aykırılık ve yerindelik denetimi yapmaya ve hukuka aykırı bulduğu veya yerinde bulmadığı işlemlerin geri alınması/kaldırılması veya bu işlem veya eylemlerden doğan zararların giderilmesi ve yurttaşlara yönelik uygunsuz davranışların düzeltilmesi için idare nezdinde girişimlerde bulunmaya ve bağlayıcı olmayan kararlar almaya yetkili olan, bağımsız bir devlet organıdır.”²⁵ Bu itibarla, “Ombudsmanın önemi ve gereği, diğer denetim sistemlerine göre daha hızlı işletilebilecek bir mekanizma olmasından ve yargının yapamadığı yerindelik denetimini yapabilmesinden kaynaklanmaktadır.”²⁶ Vatandaşlar için fonksiyonel bir kurum olan Ombudsmana kolayca ulaşılabilir. “Hızlı işleyen, biçimsel olmayan, ama pahalı da olmayan yöntemler kullanır. Bir birey olarak dürüstlüğü ve saygınlığı temsil eder, yansızlık ve yüksek düzeyde profesyonel yetkinlik içinde görev yapar.”²⁷

Ancak ne var ki, kurumu uygulayan her ülke kendi gereksinimlerine göre, başka ülkelerde bulunmayan özgün yapılar oluşturduklarından farklı ülkelerde farklı içerikteki anayasal ve yasal düzenlemelerle gündeme gelmekte, bu nedenle herkes tarafından kabul gören ortak bir tanımının yapılması mümkün değildir.

Yukarıda yer verilen tanımlardan hareketle, kurum, “öncelikle vatandaşların temel hak ve özgürlüklerinin korunması, idarenin eylem ve işlemlerinde hakkaniyetin sağlanması açısından, yönetilenlerle yönetenler, devletle yurttaş,

²³ Küçüközyiğit, *a.g.m.*, s. 93.

²⁴ Ural, *a.g.m.*, s. 6.

²⁵ Küçüközyiğit, *a.g.m.*, s. 94

²⁶ Esgün, *a.g.m.*, s. 269.

²⁷ Kestane, *a.g.m.*, s. 131.

kamu görevlileri ile halk arasındaki ilişkilerde önemli bir gelişme evresini simgeler. Bu kurum, modern kamu yönetimi yapılanmasında kapalı, hikmet-i hükümete sığınan klasik bürokrasinin aksine, vatandaş tarafını tutan, onun adına her türlü idari organı sorgulayabilen, her türlü bilgi ve belgeye ulaşarak elindeki bazı araçlarla idarenin modern yönetim anlayışına uygun işlemlerini sağlamaya yardımcı, bir kamusal kurum²⁸ niteliğindedir.

1.1.2. Ombudsmanlık Kurumunun Özellikleri

1.1.2.1. Bireyle Devlet Arasında Bir Kurum Olarak Ombudsman'ın Özellikleri

“*Hukukla sınırlanmış devlet*” argümanının bir sonucunda ortaya çıkan Kamu denetçiliği, “bir yerde diğer denetim organlarının yetersiz kaldığı, tıkanıdığı noktalarda, bireyle devlet arasında, her iki taraf içinde hoşnutlukla kabullenir çözümler arama²⁹ noktasındadır.

“Bürokrasinin bürokratizme dönüştüğü, yargı yoluyla hak aramanın yıllar aldığı, idari yollardan hak aranmak istendiğinde idarenin tarafsız davranmadığı, kendisini haklı çıkarmaya çalıştığı, siyasal denetimin yeterli olmadığı zamanlarda bir çıkış yolu olarak algılanmıştır.”³⁰ Ombudsmanlık kurumu, “bazı ülkelerde vatandaşın hak ve özgürlüklerinin korunması, bazı ülkelerde vatandaş ile yönetim arasındaki ilişkilerin iyileştirilmesi, bazı ülkelerde idarenin denetlenmesi, bazı ülkelerde yönetimin iyileştirilmesi ile vatandaşın kötü yönetime karşı korunması amacına uygun olarak³¹ işlev görmüştür.

²⁸ Küçüközyiğit, *a.g.m.*, s. 92.

²⁹ Ömer Baylan, (1978). *Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkındaki Şikayetleri ve Türkiye İçin İsveç Ombudsman Formülü*, İçişleri Bakanlığı Yayınları, Ankara, s. 9.

³⁰ Pickl, *a.g.e.*, s. 41.

³¹ B. Zakir Avşar, (1999). “*Ombudsman (Kamu Hakemi)*”, HAK-İŞ Konf.Yayınları, Ankara, s. 50-53.

Ombudsman kamu otoriteleri ile bireyler arasındaki ilişkiler nedeniyle ortaya çıkan sorunlarla ilgilenir. Böylece kamu yönetimine karşı bireylerin şikayetlerini kabul ederek sorunları çözmeye çalışır.

“Ombudsmanın kamu otoriteleri ile birey arasındaki ilişkilerde müdahale ettiği alan insan hak ve özgürlüklerinin korunması, vatandaşın kötü idareye karşı korunması veya vatandaş ile idare arasındaki ilişkilerin iyileştirilmesi şeklinde belirlenmektedir.”³² Bu bağlamda ombudsmanın temel işlevi, “idarenin bireylerle olan ilişkilerindeki eksik ve yanlışlıkları ortaya koymak, idarenin bireylere karşı olan kararlarını düzeltmemesi halinde bunu parlamentoya bildirmek ve kamuoyuna ilan etmektir.”³³

Bağımsızlık, güvenilirlik ve tarafsızlık Ombudsmanın en belirgin vasıfları arasındadır. “Bu unsurlar seçimi, faaliyet usulü ve statüsü gibi konuların düzenlenmesi sırasında göz önüne alınmalıdır.”³⁴ Ombudsman pek çok niteliği barındırması ile birlikte en önemli özelliği kamu kurum ve kuruluşları ve kamu görevlileri üzerinde etkili bir saygınlığının varoluşudur. Çünkü, “İdari sistem tarafından ciddiye alınacak bir ağırlığı bulunmayan, bunu sağlayacak yeterli araçlarla desteklenmemiş bir Ombudsmanın pek çok diğer özelliğe sahip olsa da beklenen faydayı sağlayacak nitelikten uzak olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.”³⁵

Bağımsız ve güvenilir bir makam olarak idarelerin denetiminde yer alabilen ve “idarenin içinde olmamakla beraber ona yakın olan ve onu etkileyebilen, halka açık ve gerektiğinde halkla birlikte harekete geçebilen bir kurum”³⁶ şeklinde ortaya çıkan Ombudsmanlık kurumu, “vatandaşların idarenin denetlenmesine katılımını”³⁷ sağlayabilecektir.

Bağımsızlık Ombudsman açısından tanımlayıcıdır. Ombudsmanlık kurumunun yürütme ve idareden bağımsızlığı tam olarak sağlanmalıdır. Bu bağımsızlığın tam

³² Ural, a.g.t., s. 5, www.idc.sdu.edu.tr, (Erişim Tarihi: 29.03.2013).

³³ Ural, *a.g.m.*, s. 5.

³⁴ <http://ombudsmanlik.blogcu.com/ombudsmanlik-kurumunun-dogusu/8990880>, (Erişim Tarihi: 25.05.2015).

³⁵ Küçüközyiğit, *a.g.m.*, s. 96.

³⁶ idc.sdu.edu.tr, (Erişim Tarihi: 06.06.2015).

³⁷ Ural, *a.g.m.*, s. 6.

olarak sağlanamaması durumunda bu kuruma Ombudsman adının verilmesi doğru değildir. Çünkü sadece, idarenin ve yürütme organının tüm etkilerinden arındırılmış bir kurum, idarenin üzerinde etkili bir denetim yapabilir. Aksi halde, “idare içinde varolan hiyerarşik denetimden veya vesayet denetiminden farkı olmaz.”³⁸

Bu nedenle de, bir kurumun bağımsız sayılabilmesi için, o kurumun oluşturulması ve yetkileriyle birlikte, kurumun başındaki kişilerin görev süreleri, görevden alınma, serbest hareket edebilme, yani “ön izinsiz, icazetsiz işlemler yapabilme şartlarının hukuksal ve geçimsel güvencelerle donatılması ile birlikte o kurumun görevleriyle bağdaşmayacak işlerin yasalarla belirlenmesi gerekmektedir.”³⁹

Çünkü, idare alanında yapılacak denetim, neticede hükümetin idare politikasıyla ilgili olduğu için, siyasal niteliği ağır basmaktadır. Bu bağlamda, eğer Ombudsmanı hükümet tayin ederse, kesinlikle kendi siyasal eğilimlerine yakın bir kişiyi Ombudsman olarak görevlendirecektir. Diğer taraftan yeniden seçilme olasılığı olan Ombudsmanın, kendini seçme erki elinde olan çevrelere bazı tavizler verme ihtimali değerlendirmeye değerdir.

Netice itibariyle eğer Ombudsmanlık kurumu için bağımsızlık önemliyse, İskandinav ülkelerinde olduğu gibi parlamentoda nitelikli çoğunlukla seçilmeleri sağlanmalı ve Ombudsman belirli bir süre için bir kez görev alabilmelidir. Ayrıca, Ombudsmanın gelecek ve kariyer kaygısı olmamalıdır. “Görev süresi dolduktan sonra ne yapacağını düşünen, bu sürenin sonunda parlamentoya vekil olarak girmeyi veya bürokrasinin üst katmanlarında güzel bir makam peşinde olan Ombudsmanın, bağımsız ve tarafsız kalması mümkün değildir.”⁴⁰ Bu nedenle, bu makama getirilecek kişinin gerek yaş itibariyle gerekse mesleki konumu itibariyle Ombudsmanlık makamını sıçrama tahtası olarak görmeyecek bir durumda olması gerekmektedir.

Öte yandan, Ombudsmanın yasama organı tarafından seçildiği durumlarda, “görev süresinin yasama organının görev süresinden daha uzun olması, yasamanın en

³⁸ Eren, *a.g.m.*, s. 83.

³⁹ Esgün, *a.g.m.*, s. 260.

⁴⁰ Eren, *a.g.m.*, s. 85.

azından belli bir süre kendi seçmediği Ombudsman ile çalışmak⁴¹ zorunda kalması bakımından önemlidir.

Diğer taraftan, Ombudsman için aranan özelliklerden bir diğeri “saygınlık”tır. Hem yönetim katmanlarında, hem yasama ve yargı kesimi üzerinde, en önemlisi de kamuoyu önünde çok saygın bir kişilik olmalıdır. Zira, doğrudan yaptırım araçlarına sahip olmayacağından, “sözleri, teklifleri, eleştirileri kamuoyunu harekete geçirebilmeli, yönetim organlarında etkili olmalıdır.”⁴²

Ombudsmanın görevi, sadece idarenin işlem ve eylemlerini denetlemek değildir. Ombudsmanlık, bireyin idare ile olan iş ve işlemlerinde idareye karşı bireyi savunan bir müessesedir. Bu anlamda, “vatandaşların haklarının korunmasının bir güvencesidir.”⁴³

Kararlarının etkinliği noktasında Ombudsmana ilişkin en ilginç benzetmelerden biri, Eva Letowska’nın “bekçi köpeği” benzetmesidir. Letowska’ya göre, “Ombudsman bir bekçi köpeği gibidir. Havlayabilir ancak ısırılmaz.”⁴⁴ Peter Drucker’e göre de Ombudsman, “kurumların hijyeni veya en azında onların dış fırçası”⁴⁵ dır.

1.1.2.2. Ombudsman’ın Görev ve Yetkileri

1.1.2.2.1. Görevleri

Ombudsman, “idarenin denetlenmesi amacıyla ortaya çıkmış bir kurumdur.”⁴⁶ Bu nedenle, birinci amacı idare ile vatandaş arasındaki sorunları çözmeye çalışmaktır. Temel hak ve özgürlükleri koruma amacıyla Ombudsmanlar, herhangi

⁴¹ *a.g.m.*, s. 85.

⁴² Kestane, *a.g.m.*, s. 133.

⁴³ Kestane, *a.g.m.*, s. 134.

⁴⁴ Eren, *a.g.m.*, s. 88.

⁴⁵ Serdar Kenan Gül, (2008). “Kamu Yönetiminde ve Güvenlik Hizmetlerinde Hesap Verilebilirlik”, *Polis Bilimleri Dergisi*, C. 10, S. 4, s. 83.

⁴⁶ Eren, *a.g.m.*, s. 86.

bir aracı kurum/birim olmaksızın iletilen şikayet veya re'sen hareket eder ve "idarenin şikayete konu tüm işlemlerinde ya da temel hakların korunması dahil, gerekli bütün hallerde soruşturma görevini yerine getirmektedirler."⁴⁷

Ombudsmanlık kurumu, "görevleri itibariyle hem kamuoyu denetimini mümkün kılmakta, hem de kamu yönetiminde iyi yönetimin gerçekleştirilmesinde bir baskı unsuru olarak işlev görmektedir."⁴⁸ Öte yandan, "halkın daha kaliteli bir kamu hizmeti almak hususunda göstereceği duyarlılık ile Kamu denetçiliği sisteminin işlerlik kazanması arasında sıkı bir ilişki olduğu unutulmaması gereken bir gerçektir."⁴⁹

Bu bağlamda Ombudsmanlık kurumunun görevlerini aşağıda belirtilen ana başlıklar halinde saymak mümkündür,

-Bireyin Temel Haklarını Koruma

Kurumun bu fonksiyonu İsveç'te uygulanmaya başlamıştır. Bireyin en temel haklarının ve özgürlüğünün korunması noktasında Kamu Denetçileri "kendilerine aracısız olarak ulaşan şikayetler üzerine ya da kendi inisiyatifleri ile harekete geçmekte ve yönetim tarafından uygulanan kanunların kötüye kullanılmasında ya da temel hakların korunması dâhil, gerekli bütün hallerde soruşturma görevini yerine getirmektedirler."⁵⁰

-İdarenin Kötü Uygulamalarının İyileştirilmesinin Yanında Bireyin de Kötü İdareye Karşı Korunmasının Sağlanması

Kurumun bu fonksiyonu idari yargı müessesesinin kurulmadığı ve meclis denetimi güçlü olan İngiltere'de uygulama imkanı bulmuştur. İngiliz Kamu denetçisi, sadece şikayetlerle ilgilenmez aynı zamanda idarenin sisteminin daha iyi olması için çaba gösterir.

Ombudsmanlık kurumu, yöneten-yönetilen ilişkilerini dönüştürebilme potansiyeline sahiptir. Nitekim Gammeltoft-Hansen, "bağımsız bir Kamu Denetçiliği Kurumu'nun varlığını, yönetenlerin yönetilenlere karşı birtakım yükümlülükleri ve

⁴⁷ Küçüközyiğit, *a.g.m.*, s. 96.

⁴⁸ www.polisakademisi.edu.tr, (Erişim Tarihi: 06.06.2015).

⁴⁹ Gül, *a.g.m.*, s. 84.

⁵⁰ Mehmet Kerem Bozkurt, "Ombudsmanlık Kurumu ve Türk Hukuk Sistemi", www.kolayidare.com, (Erişim Tarihi: 23.05.2013).

ödevleri olduğunu kendilerince de anlaşılacağına işaretini⁵¹ olarak yorumlamaktadır. Etkin çalışan bir Kamu Denetçiliği Kurumu, yönetilenlerin adil, tarafsız ve saygılı bir muamele ile karşılaşacağına garantisini ve uyumsuzluk durumunda yargıya gitmeksizin çözüme kavuşmanın aracı olabilir.

-Bireyle İdare Arasında İletişim Kurulması ve İdari İşlemlerde Adaletin Temini

Kurumun bu fonksiyonu, idare hukuku ve idari yargının en iyi işlediği kabul edilen Fransa'da uygulanmakta olup, hukukun temini idari yargı yerlerinde sağlanmaktadır. Ombudsman, hukuk yoluyla dışında çözülemeyen konularda bireyle idare arasında köprü vazifesi görerek, sorunlara adalete ve hakkaniyete uygun çözüm önerileri getirmektedir. Ayrıca idarenin hatalı uygulamalarını da tespit ederek bir anlamda tanık vazifesi görmektedir.

Fransa'daki uygulama daha çok idari yargı yerlerinde denetlenen ve hukuka uygun bulunan ancak vicdani kanaatlere uygun olmayan uygulamalara hakkaniyetli çözümler üretmeye yöneliktir.

1.1.2.2.2. Yetkileri

“İsveç'te Ombudsman, asker kişiler dahil, bütün kamu kurum ve kuruluşlarını denetleme yetkisine sahiptir. Yine İsveç ve Finlandiya'da Ombudsman yargı organlarını da denetleyebilmektedir. İngiltere'de ise kamu denetçisi, yalnız merkezi idareyi denetler, mahalli idareleri ise denetleyemez.”⁵²

Bu yetki alanlarında hareket edebilen Ombudsman, idareye ait birtakım evrakları doğrudan inceleme yetkisi nedeniyle denetimi etkin bir şekilde icra etmektedir. Denetimin ifası için kamu kurum ve kuruluşlarda bulunan evrakların içeriğinin açıklanması istenebileceği gibi, konuyu bilen kamu görevlilerinin sözlü açıklamalarına da başvurabilir. İdarenin ayrıntılı ve açıklamalı denetimi gündeme gelebilir. Ombudsman, “araştırmaları için İsveç'te olduğu gibi mahkemelerin

⁵¹ Sobacı, *a.g.e.*, s. 198.

⁵² Eren, *a.g.m.*, s. 88.

duruşmalarına katılabilir. İdari kuruluşların toplantı ve müzakerelerinde hazır bulunabilir, ilgili karar ve işlemleri halka duyurabilir.”⁵³

Ancak saydığımız bu yetkiler ve araçlar ülkeden ülkeye değişmekle birlikte, yönetim karşısındaki yetkileri esas itibariyle, “tavsiye, uzlaştırma ve buyruk çerçevesindedir.”⁵⁴

Finlandiya’daki Ombudsmanın yetki alanı, diğer ülkelere göre daha geniş olup neredeyse tüm ülke kurumları denetim alanı kapsamına girmektedir. “Yargıçları, seçimle oluşturulmuş tüm meclisleri, din görevlilerini, kamu görevlileri ve kamu hizmeti gören bütün özel şirketleri, başbakan ve hatta devlet başkanı”⁵⁵ bile bu denetim yetkisi alanı içerisindedir.

Ombudsmanın yetki alanını geniş tutulduğu bir diğer ülke İsveç’tir. Bu ülke’de bakanlar, hükümetin çalışma alanları ile mahalli idareler dışındaki tüm alanlarda Ombudsman yetkilidir.

Diğer taraftan, Danimarka ve Norveç’teki Ombudsmanların yetkileri yukarıda yer verdiğimiz iki ülkede olduğu kadar geniş değildir. Bu iki ülke Ombudsmanları, “yasama, yargı organları ve kabineyi denetleyememektedir.”⁵⁶

Ombudsman, genel olarak her şikayetle ilgili dosyaları incelerken adalet ve eşitlik ilkelerini dikkate alarak hareket eder. Ombudsman, öncelikle yönetimin davranışının doğru olup olmadığı hususunun üzerinde durur ve yönetimin işlevini tesis ederken veya eylemde bulunurken Anayasa, uluslararası anlaşmalar ve yasalara uyup uymadığına bakar. Bunun sonucunda ise, “emretmez, genel öğüt ve tavsiyelerde bulunur, raporlar hazırlar.”⁵⁷

Ombudsmanın kararları ne idari denetim sonucunda alınan kararlar gibi ”icrai” niteliktedir, ne de yargı kararları gibi “kesin hüküm” gücüne sahiptir. Bununla

⁵³ *a.g.m.*, s. 88.

⁵⁴ Küçüközyiğit, *a.g.m.*, s. 97.

⁵⁵ Esgün, *a.g.m.*, s. 257.

⁵⁶ *a.g.m.*, s. 258.

⁵⁷ Eren, *a.g.m.*, s. 88.

birlikte, bu kararlar da, “mevcut oldukları ülkelerde, idareyi denetlemekte, vatandaş ile idare arasında ortaya çıkan uyuşmazlıkları kolaylaştırdığı bilinen bir gerçektir.”⁵⁸

1.2. ETKİLİ OLDUĞU ÜLKELER VE YARGI FAALİYETİNE KATKISI

Ombudsmanlık, “hak ve adalet arayışlarının bir neticesi”⁵⁹ olarak, bireylerin idare edenlerin işlem ve eylemlerine onay vermemeleri, idarecilerden şikayet etmeleri ve şikayetlerini tarafsız ve objektif bir kurum tarafından denetim yapılarak bireylerin taleplerinin karşılanması amacıyla “hukuk devleti ülküsüne bağlı pek çok ülkede yaşama geçirilmiş bulunmaktadır.”⁶⁰

Günümüzde, “insan hakları alanında artan duyarlılık, yargı sisteminde yaşanan tikanıklık, demokrasinin kurumsallaştırılmak istenmesi gibi çeşitli unsurların etkisiyle bütün dünyada hızla yayılan”⁶¹ Ombudsmanlık kurumu bu nedenle hemen dünyanın her yerinde yaygın olarak kullanılmaktadır. Kurumun dünyadaki sayısının yüz yirmiden fazla olduğu tahmin edilmektedir. Hatta AB’de de bu kurumun kurulması Maastricht Anlaşması ile öngörülmüştür. Özellikle topluluk içerisinde AB organlarının kötü yönetilmesi ve bu yöndeki şikayetlerin artması üzerine AB Ombudsmanı kurulmuştur. Öte yandan, bütün bu gelişmelere rağmen Türkiye’nin konumu farklıdır. Uluslar arası kurum ve kuruluşlar Nitekim, uluslararası organizasyonlar (Birleşmiş Milletler ve Avrupa Konseyi gibi) Ombudsman kurumunun kurulması yönünde tavsiye ve destek verirken Türkiye 12 Eylül 2010 tarihinde kadar “Ombudsman kurumuna sahip ülkeler listesinde yer almamaktadır.”⁶²

Ombudsman sistemi, İskandinav ülkelerinde başarı ile uygulanmaktadır. Bunun nedenleri arasında “idari yargı sisteminin gelişmiş olmasını, halkın kültür

⁵⁸ *a.g.m.*, s. 88.

⁵⁹ Kemal Özden, Ertuğrul Gündoğan, (2000). “Ombudsmanlık Sistemi, Tarihi, Gelişimi, Dünyadaki Uygulamaları ve Türkiye’deki Uygulanabilirlik Tartışmaları”, *Türkiye Günlüğü*, S. 62, Ekim 2000, s. 48.

⁶⁰ Avşar, *a.g.e.*, s. 41.

⁶¹ Sobacı, *a.g.e.*, s. 198.

⁶² Engin Saygın, (2008). “Ombudsmanı Beklerken: Anayasa Mahkemesi’nin Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu İptaline Dair Gerekçeli Kararı Üzerine Bir İnceleme”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. XII, S. 1-2, Y. 2008, s. 1046.

düzeyinin yüksek bulunmasını, İskandinav ülkelerinin coğrafi alan yönünden küçük olmasını ve basının etkili olmasını saymak mümkündür.”⁶³ Ancak, “Ombudsmanlık kurumu uygulanan ülkelerin hepsinde değişik şekillerde anılmaktadır.”⁶⁴

- Yönetim İçin Parlamento Komiseri - İngiltere
- İsveç - Ombudsman
- Fransız Cumhuriyet Arabulucusu - Fransa
- Yurttaş Koruyucusu - Kanada
- Halk Avukatı - Avusturya
- Yurttaş Hakları Savunucusu - Polonya
- İspanyol Halk Savunucusu - İspanya
- Devlet Müfettişi - İsrail
- AB bünyesinde Avrupa Ombudsmanı ve Toplum Ombudsmanı

1.2.1. İsveç: Ombudsman

İsveç’te 1809 tarihli Anayasa ile Ombudsmanlık müessesesi faaliyete geçirilmiş olup yaklaşık iki yüz yıllık bir geçmişi bulunmaktadır. Vatandaşların bireysel haklarının idareye karşı korunmasından sorumludur. Ombudsman, İsveç parlamentosu tarafından ülkenin tanınmış hukukçuları arasından seçilir. Görev süresi dört yıl olup bu sürenin bitiminden sonra tekrar seçilebilir. “Sadece kendisini seçen

⁶³ Gözübüyük, *a.g.e.*, s. 330.

⁶⁴ Bozkurt, *a.g.m.*, s. 11.

parlamentoya karşı sorumlu olup hükümete karşı hiçbir şekilde sorumluluğu yoktur.”⁶⁵

Denetim alanına tüm merkezi ve mahalli birimler, merciler ve personel ile kamu otoritesine sahip kişiler, askeri kurumlar girmektedir. Ombudsman’ın denetim alanı “İsveç’teki bir kuruluşa verilen en geniş denetim alanıdır.”⁶⁶

Ombudsman, üstün yetkilere sahip bir idare organı değildir, parlamento tarafından seçilmiş olan ve idarenin işlem ve eylemlerinin hukuka uygunluğunu denetleyen bir görevlidir. İdareye emir ve direktif veremez, kendisini idarenin yerine koyarak karar alamaz. Buna karşılık gerekli görürse işlem veya eylemin hukuka aykırı olduğuna dair idareye ihtarında bulunabilir ve yapılması gerekli belirli hususları önerebilir. Parlamento dahil hiçbir otorite Ombudsman’ın kararlarını etkileyemez. “Eğer güvenini kaybederse yine parlamento tarafından görevden alınabilir.”⁶⁷

Ombudsman doğrudan doğruya veya şikayet üzerine harekete geçer. Ombudsman’a herkes şikayet amacı ile başvurabilir, bunun için bir sınır veya bir ehliyet şartı mevcut değildir. Ayrıca “şikayetin yapılması şekle bağlı değildir, yazılı ve sözlü olarak da yapılabilir.”⁶⁸

İnceleme sonucunda Ombudsman şikayetin haklı olduğuna kanaat getirirse, idare yetkilisine durumu ihtar eder ve nasıl davranması gerektiği hususunda tavsiyelerde bulunur. “İdare görevlisi Ombudsman’ın tavsiyelerine uyup uymamakta serbesttir, fakat uymadığı takdirde, Ombudsman’ın görevli hakkında davacı olup kanuni takibata girişmesi de daima mümkündür.”⁶⁹

⁶⁵ Kemal Özden, (2010). *Ombudsman(Kamu Denetçisi) ve Türkiye’deki Tartışmalar*, Seçkin Yayınevi, Ankara, s. 74.

⁶⁶ Kestane, *a.g.m.*, s. 135.

⁶⁷ *a.g.m.*, s. 136.

⁶⁸ Özden, *a.g.e.*, s. 74.

⁶⁹ *a.g.e.*, s. 74.

1.2.2. İngiltere: Parlamento Komiseri

İsveç'ten sonra Ombudsmanlığı ilk kabul eden ülkelerden birisi de İngiltere olmuştur. 1961 tarihli Whyatt Komitesi Raporu'na istinaden 22 Mart 1967 tarihli kanun ile hukukilik kazanarak "Parlamento Komiseri"⁷⁰ (Parliamentary Commissioner for Administration) adını almıştır. Daha sonra genel yetkili Ombudsmanların yanında Cezaevi Ombudsmanı, Medya Ombudsmanı gibi daha dar kapsamlı Ombudsmanlar da kurulmuştur.

İngiltere'de "tam anlamıyla bağımsız bir yönetim hukukunun bulunmayışı ve Kara Avrupası'nda mevcut olan idari yargı denetiminin yokluğu Ombudsmanın önemini artırmıştır."⁷¹

Parlamento Komiseri'nin yetkileri oldukça sınırlı tutulmuştur. Komiserin, inceleme yapmaktan başka bir kanuni yetkisi yoktur. Parlamento Komiseri, idari kararlar almaya, idari kararları değiştirmeye ve hatta takdir yetkisini kullanmaya etkili değildir. Onun asıl görevi, "idarenin kötü işleyişi ile ilgili şikayetleri incelemek ve bu konu hakkında bir rapor hazırlamaktır."⁷²

Ombudsmanı yargısal denetimden ayıran bir diğer önemli nokta, onun yerindelik denetimi yapabilmesidir. İngiltere'de Parlamento Komiseri yerindelik denetimi yapmaktan kaçınması üzere, onun faaliyetini denetlemekle görevli Select Comitee, Komiseri bunu yapmaya teşvik etmiştir. "İngiliz örneğinde Select Committee, Ombudsmanın yetkilerinin çoğalması yönünde tutumda bulunması ilginçtir."⁷³

Parlamento Komiserliğine şikayette bulunabilecekler fertler veya özel hukuk tüzel kişileridir. Parlamento Komiseri doğrudan doğruya vatandaşlardan şikayet kabul edemez veya re'sen soruşturma yapamaz, şikayet Avam Kamarası üyelerinden

⁷⁰ Kestane, *a.g.m.*, s. 136.

⁷¹ Özden, *a.g.e.*, s. 85.

⁷² *a.g.e.*, s. 86.

⁷³ Reha Yılmaz, (2002). "Mukayeseli Hukuk Açısından Ombudsmanlık Kurumunun Temelleri ve Azerbaycan Varyantı", *Journal of Qafqaz University* Spring, Number 9, s. 77., Parlamento Komiserinin, ilgili kanuna vatandaşın yargısal yolla yapabileceği şikayetlere bakma hakkı yoktur. Select Comitee'nin teşviki üzere, Komiser haksızlığa uğrayan şahsın bazı durumlarda yargı yoluna başvurmasını beklemenin makul olmadığı konusunda bir kanaat taşıyorsa, şikayeti inceleyebilmektedir.

birine yapılmalıdır. Parlamento üyeleri, kendilerine idare hakkında gelen şikayetler hakkında bir ön araştırmada bulduktan sonra eğer konunun Parlamento Komiseri tarafından araştırılması gerektiğine kanaat getirirlerse konuyu ona iletme gereği duymaktadırlar. Eğer, konunun ciddi olmadığına karar verirse, parlamento ve Ombudsman için inceleme yolu son bulmaktadır. Tüm bu nedenlerden dolayı “İngiltere’de Parlamento Komiseri, idare üzerinde gerçekleştirmekle görevli bulunduğu denetimlerde başarısız”⁷⁴ olduğu kabul edilmektedir.

Çünkü, parlamento üyeleri kendileri ile aynı partiden olan bakanların uygulamaları hakkında yapılacak olan bir araştırmanın kendi partilerinin çıkarına olmadığını düşünerek yapılacak araştırmayı kasıtlı olarak engelleme ihtimalleri her zaman vardır. Bunun tersi ihtimal ise “muhalefet milletvekillerine gelen her şikayetin araştırılması gereken bir konu olarak değerlendirilmesidir.”⁷⁵

İngiltere’de Parlamento Komiserinin, İskandinav ülkelerinde yer alan Ombudsman kadar başarılı olamamasının bir diğer nedeni ise, “Kıta Avrupası sisteminde yer alan ve idari yargı yerlerinin geliştirilmiş buldukları içtihatlarla terk edilmesini sağladıkları hikmet-i hükümet tasarrufu uygulamasının henüz İngiltere’de idari organların denetimi kapsamında varlığını sürdüren bir kavram olmasından”⁷⁶dır.

Parlamento Komiserine şikayet yazılı olmalıdır. Şikayetçi, “başvurusunda, idarenin kötü işleyişi sonucunda haksızlığa uğradığını ileri sürmelidir.”⁷⁷ Parlamento Komiseri, aldığı şikayet konusunda kendini yetkili görecekt olursa, şikayeti incelemeye başlar. Komiser, “incelemelerini tamamlamışsa veya inceleme yapamayacağına karar vermişse, durumu bir raporla şikayetin incelenmesini kendisine havale eden milletvekiline bildirir.”⁷⁸

⁷⁴ Özden, *a.g.e.*, s. 74.

⁷⁵ *a.g.e.*, s. 74.

⁷⁶ *a.g.e.*, s. 74.

⁷⁷ *a.g.e.*, s. 74.

⁷⁸ Özden, *a.g.e.*, s. 74.

Parlamento Komiseri “sadece hukuki çareyi tavsiye edebilir, fakat zorlama etkisi yoktur. Bununla beraber uygulamada devlet daireleri onun tavsiyelerini genellikle yerine getirmektedirler.”⁷⁹

1.2.3.Fransa: Mediateur

Mediateur kurumu kısmen yenidir. Bu kurum 3.1.1973 tarihli yasayla kurulmuş, 24.12.1976 tarihli yasayla tamamlanmıştır. “Mediateur müessesesinin görev, yetki ve statüsü bu kanun ile düzenlenmiştir.”⁸⁰

Ombudsmanlık kurumu için Fransa’nın önemi ise, İdari yargı sistemini ilk kez kurmuş olan bu ülkede böyle bir kurumun oluşturulmasından kaynaklanmaktadır. Fransa’dan sonra, “ister idari yargı sistemi olsun ister olmasın, bu tip denetim kurumlarının her ülkede uygulanabilirliği görüşü”⁸¹ ağırlık kazanmıştır.

Fransa’da Mediateur altı yıllık bir süre için Bakanlar Kurulu tarafından kararname ile tayin edilir. Bakanlar Kurulu tarafından kararname ile tayin edilmesi İskandinav modelinden farklılık arz eder. Süresinin sonunda yeniden tayin edilemez. Mediateur, görevinin ifası sırasında tam anlamıyla bağımsızdır. Görevleri çerçevesinde hiçbir makamdan hiçbir direktif veya emir almaz.

Fransa’da idarenin eylem veya işlemlerinden şikayeti olan bir kimse isterse Mediateur’e müracaat edebilir. Ancak bu müracaatı doğrudan doğruya ona yapamaz, bunu sadece bir milletvekiline veya senatöre yapmak ve onların aracılığı ile şikayetini Mediateur’e iletmek imkanına sahiptir. Kendisine iletilen şikayeti inceleyen ve tahkik eden Mediateur, şikayet konusuna ilişkin hususlarda ve lüzum gördüğü nispette ilgili daireye tavsiyelerde bulunur. Gerekirse, bu tavsiyelerinden kamuoyunu da haberdar edebilir. Mediateur, “tavsiyelerinin ilgili memur tarafından dikkate alınıp gereğinin yapılmaması halinde memurun hiyerarşik üstüne müracaat suretiyle onun hakkında disiplin cezası verdirebildiği gibi, dava da açtırabilir.”⁸²

⁷⁹ a.g.e., s. 74.

⁸⁰ a.g.e., s. 79.

⁸¹ a.g.e., s. 79.

⁸² Özden, a.g.e., s. 80.

Mediateur'ün yetkisi çok geniştir. Devlet yönetimlerinin, yerel yönetimlerin, kamu kurumlarının ve kamu hizmeti yapmakla görevlendirilmiş diğer her türlü özel veya kamu kuruluşlarının yönetilenlerle olan ilişkileri hakkında yapılan tüm başvurulara bakma yetkisi vardır.

Mediateur her sene meşgul olduğu konuları ve bunların neticelerini belirten bir raporu Cumhurbaşkanı'na ve Parlamento'ya sunar. Bu rapor daha sonra yayınlanır. Bu raporda faaliyetinin hesabını verir, kendisine yapılan başvuruları ve bunların nasıl sonuçlandırıldığını yasal ve yönetsel düzenleme konusu olan reform önerilerini belirtir. Kamu otoriteleri tarafından dikkatle okunur ve içerdiği reform önerileri hükümet veya yasama organı tarafından genellikle dikkate alınır.

Mediateur'ün varlık gayesi, bir hakim veya idarecinin fonksiyonundan ziyade uzlaşmacı bir tavırla daha çok arabuluculuktur. Mediateur'e başvuru kendine özgü olup, bu başvuru idari başvuru ya da idari yargıya başvuru olarak kabul edilemez. Nitekim, bu başvurulara nazaran Mediateur'ün olaylara çözüm üretmesi hem daha makul sürede gerçekleşmektedir ve sonuçları vicdani kanaatlere hitap ettiğinden daha memnuniyet vericidir.

1.2.4. Avrupa Birliği'nde Ombudsmanlık Kurumu

1993 yılında uygulamaya giren Maastricht Anlaşması, birlik üyesi ülkelere ekonomik bütünlüğün yanı sıra siyasi ve toplumsal entegrasyonun yolunu açmış ve böylece genel olarak üye ülke vatandaşlarında bir "Avrupa Vatandaşı" kimliği oluşturulması tasarlanmıştır. Bu doğrultuda, anlaşma ile siyasi ve toplumsal yapılanmasına önem veren AB'nin bazı işlevsel kurumlar tesis ettiği görülmektedir. Söz konusu bu kurumlardan birisi de Ombudsmanlıktır. Bu çerçevede ilk AB Ombudsmanı Temmuz 1995 de Avrupa Parlamentosu tarafından seçilmiştir.

AB Ombudsmanı, "üye devlet vatandaşlarından veya üye devletlerde ikamet eden tüm gerçek ve tüzel kişilerden gelen Avrupa Toplulukları Adalet Divanı (ATAD) ve İlk Derece Mahkemesi dışındaki AB kurumlarının faaliyetlerine ilişkin kötü idare

ve hukuka aykırılık iddialarını incelemekle görevlidir.”⁸³ En önemli rolü bireylerle idare arasında arabuluculuk yapmak olan AB Ombudsmanı’nın genellikle şikayet üzerine harekete geçtiği görülmektedir. Bunun yanı sıra kurum, bazı ülke Ombudsmanları örneğinde de gördüğümüz üzere şahit olunan idari aksaklıklar nedeniyle resen de soruşturma baslatabilmektedir. Bireylerden gelen şikayetler üzerine veya resen çalışmaya başlayan AB Ombudsmanı, yaptığı denetim ve soruşturma sonrasında bilgi istemekte, arabuluculuk yapmakta, tavsiyede bulunmakta ve “hatta yaptığı çalışma sonuçlarını içeren bir raporu her yıl Avrupa Parlamentosu’na sunmaktadır.”⁸⁴ Öte yandan, “ulusal, bölgesel yada yerel yönetimlerle ilgili şikayetler ile işyerleri veya özel kişilerle ilgili şikayetleri denetim yetkisi altında bulunmayan AB Ombudsmanı ayrıca, ulusal mahkemeler tarafından alınan kararların temyiz mercii de değildir.”⁸⁵ Bunun yanı sıra AB’nin ulus üstü statüsü AB Ombudsmanı’nın üye ülke vatandaşlarının kendi ülkelerinde görevli Ombudsmanların nihai kararlarını tartışılabildiği bir platform olduğunu düşündürtebilmekle beraber pratikte böyle bir görevlendirme veya uygulama söz konusu değildir.

AB Ombudsmanı’nın yetki kapsamının ise özellikle yargı alanında sınırlı tutulduğu görülmektedir. Zira, mahkemeler üzerindeki denetim yetkisi oldukça sınırlı tutulan ve bu kapsamda, sadece yargı prosedürlerinin etkinliğini ve idari uygunluğunun sağlanmasını denetleyebilen makamın, dava açma yetkisi olmadığı görülmektedir.

“Beş yıllığına Avrupa Parlamentosu tarafından göreve getirilen AB Ombudsmanı, gene Avrupa Parlamentosu’nun talebi üzerine, ATAD tarafından görevden alınabilir.”⁸⁶

⁸³ Baskın Oran, (2002). Türk Dış Politikası – Kurtuluş Savaşı’ndan Bugüne Olgular, Belgeler, Yorumlar, İletişim Yayınları, C. 2, İstanbul, s. 811.

⁸⁴ *a.g.e.*, s. 811.

⁸⁵ Ömer Bozkurt, (1993). “Maastricht Antlaşması ve Avrupa Bütünleşmesi”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 26, S. 1, Ankara, s. 26.

⁸⁶ <http://www.europeanconvention.eu.int/docs/Treaty/850TR.pdf>, (Erişim Tarihi: 21.04.2013).

Avrupa Birliği, uzun tartışmalar neticesinde ‘‘Ombudsmanlık kurumunun faydasına inanmış ve tüm Avrupa vatandaşlarının kapsayacak bir Avrupa Ombudsmanlığının kurulmasına karar vermiştir.’’⁸⁷ İlgili meclis kararında Ombudsmanın çeşitli yönlerine ilişkin hükümler açıkça ortaya konmuştur.

⁸⁷

Decision of the European Parliament on the regulations and general conditions governing the performance of the Ombudsman's duties Adopted by Parliament on 9 March 1994 (OJ L 113, 4.5.1994, p. 15) and amended by its decision of 14 March 2002 deleting Articles 12 and 16 (OJ L 92, 9.4.2002, p. 13).

2. BÖLÜM

TÜRKİYE'DE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU

2.1. KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNA DUYULAN GEREKLİLİK

2.1.1. Tarihi Gelişimi

Anayasanın 2. maddesinde “Cumhuriyetin nitelikleri” arasında sayılan hukuk devleti ilkesi, çağdaş demokratik rejimlerin temel özelliklerinden biridir. Anayasa Mahkemesinin 1962 tarihli bir kararında, Temsilciler Meclisi Anayasa Komisyonunun 09/03/1961 tarihli raporunun (Genel gerekçe) bölümünün (Yargı) kısmında belirtildiği gibi, "Hukuk Devletinin temel unsuru bütün devlet faaliyetlerinin hukuk kurallarına uygun olmasıdır. Bu uygunluğu sağlayacak makamlar yargı organlarıdır. “Anayasa bütün devlet faaliyetlerini kazaî murakabeye tabi tutmuş bulunmaktadır.”⁸⁸

Anayasa Mahkemesi, hukuk devleti, mefhumunun neyi anlatmakta olduğunu araştırırken hukuk devletini şöyle tarif ediyor : Hukuk devleti, "İnsan haklarına saygı gösteren ve bu hakları koruyucu, adil bir hukuk düzeni kuran ve bunu devam ettirmeğe kendini zorunlu sayan ve bütün faaliyetlerinde hukuka ve Anayasa'ya uyan bir devlet"⁸⁹ tir. Evvelâ prensibi tesbit etmektedir. Prensip, insan haklarına saygıdır. Sonra, müesseselere işaret etmektedir. Prensibi yaşatmak için gerekli müesseseler, insan haklarını korumaya matuf adil bir daimî hukuk düzeni içindeki müesseselerdir.

⁸⁸ AYM, E.1962/221, K.1962/86, KT: 14.11.1962 sayılı kararı, http://www.anayasa.gov.tr/index.php?l=manage_karar&ref=show&action=karar&id=14&content=hukuk%20devleti, (Erişim Tarihi: 14.05.2013).

⁸⁹ AYM. E.1963/124, K.1963/243 sayılı kararı, bkz, Bülent Nuri Esen, (1963). *Anayasa Hukuku, Genel Esaslar*, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara, s. 160.

Nihayet tutulacak yolu da göstermektedir. Bu yol “hukuka ve Anayasa'ya tabi olma yoludur.”⁹⁰

Anayasa Mahkemesi'ne göre “hukuk devleti bütün işlem, ve eylemleri yargı denetimine bağlı bulunan devlet demektir.”⁹¹ Hukuk devleti, bütün faaliyetlerinde hukukun egemen olduğu devlettir. Bu devlette hukuk güvenliğini sağlayan bir düzen kurulması asıldır.

Hukuk devleti ilkesi, “genel anlamda anayasa ile kurulan düzene, hukukun temel kurallarına saygı, bağlılık ve uygunluğu anlatır.”⁹² Hukuk devleti, “insan haklarına saygılı, bu hakları koruyan, toplum yaşamında adalete ve eşitliğe uygun bir hukuk düzeni kurmak ve bunu sürdürmekle kendini yükümlü sayan, bütün davranışlarında Anayasaya ve hukuk kurallarına uyan, işlem ve eylemleri yargı denetimine bağlı olan devlettir.”⁹³ Hukuk devleti, “insan haklarına saygı gösteren, bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, her eylem ve işlemi hukuka uygun olan, her alanda adaletli bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdüren, Anayasaya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, hukuku tüm devlet organlarına egemen kılan, Anayasa ve hukukun üstün kurallarıyla kendini bağlı sayıp yargı denetimine açık olan, yasaların üstünde yasa koyucunun da bozamayacağı temel hukuk ilkeleri ve Anayasanın bulunduğu bilincinden uzaklaştığında niteliğinin geçersiz kalacağını bilen devlettir.”⁹⁴

“Hukuk devleti ilkesinin birinci temeli her şeyden önce yasama, yürütme, idare ve yargının görev alanlarının açıkça tanımlanmış olması ve bu sınırlara bilfiil

⁹⁰ Bülent Nuri Esen, (1966). *Anayasa Mahkemesine Göre Türk Anayasa Hukuku Anlayışı*, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara, s. 40.

⁹¹ AYM, E. 1990/25, K. 1991/11, KT: 10.01.1991, AYM, E. 2003/10, K. 2006/106, KT: 23.11.2006. Gürsel Özkan, (2010). “Anayasa Mahkemesine Göre Hukuk Devletin Anlamı ve Yargının Konumu”, *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, Nisan 2010, Ankara, S. 1, s. 81-134.

⁹² AYM, E. 1990/19, K. 1991/15, KT: 21.06.1991, *a.g.m.*, s. 81.

⁹³ AYM, E. 2003/48, K. 2003/76, KT: 23.07.2003, AYM, E. 1996/59, K. 1997/70, KT: 09.12.1997, AYM, E. 1998/48, K. 1998/85, KT: 22.12.1998, *a.g.m.*, s. 81

⁹⁴ AYM, E. 1992/8, K. 1992/39, KT: 16.06.1992, AYM, E. 2000/21, K. 2000/16, KT: 06.07.2000, AYM, E. 2001/3, K. 2005/4, KT: 06.01.2005, AYM, E. 2001/282, K. 2004/34, KT: 17.03.2004, AYM, E. 2001/323, K. 2015/31, KT: 01.06.2005, AYM, E. 2001/349, K. 2004/14, KT: 12.02.2004, *a.g.m.*, s. 82.

uyulmasıdır.”⁹⁵ İkinci temeli ise, “kişilerin temel hak ve hürriyetlerinin yine yasayla güvence altında olmasıdır. Bu bağlamda, hukuk önünde eşitlik, hak arama yollarının açıkça öngörülmesi, kazanılmış haklara saygı, evrensel ilkelerin dikkate alınmasını da belirtmek gerekmektedir.”⁹⁶ Hukuk devleti, temelinde idarenin gücünü sınırlayan, bu otorite karşısında bireyin temel hak ve özgürlüklerini koruyan, hukuk güvenliğine önem veren ve bireysel hakların rahat bir şekilde uygulanmasını sağlayacak bir yönetim sisteminin varlığını amaç edinir. Bu amaç nedeniyle aslında hukuk devletini isteyen bütün sistemlerin özünde de idarenin gücünün yine hukuk ile sınırlandırılması, bireyin temel haklarını kullanabileceği alanın genişletilmesine yönelik çabalar yatmaktadır. Bu nedenle, “yürütme organının işlemlerinin hukuka uygunluk denetimine tabi kılınması ile hukuk devletinin oluşturulması mümkün olabilecektir.”⁹⁷

Hukuk devletinin var olduğu bir yönetim sisteminde idari eylem ve işlemlerin hukuka uygun tesis edilmesi gerekir. Hukuk devletinde “hak ve özgürlük ihlallerine karşı birtakım denetim mekanizmalarının kurulması kaçınılmazdır.”⁹⁸ Kamu Denetçiliği Kurumu, bu denetim mekanizmalarından birisidir. Kurum, “idarenin hukuk dışına taşan, hakkaniyete uymayan, yasaların yanlış yorumlanması sonucu amacından sapan uygulamalarını hukuk devleti adına filtre eden, ıslah eden, ayrıca hukuk devletine olan inancı ve saygıyı pekiştiren bağımsız bir kamu otoritesinin ifadesidir.”⁹⁹ Hemen hemen her ülkede farklı isimle anılan Kurum, idari işlem ve eylemlerin yargı dışında denetimin yapıldığı mekanizmalardan birisidir. Hukuki denetim idari eylem ve işlemlerin salt yazılı hukuk kurallarına uygunluğu ile ortaya çıkar. Ancak idari işlemlerin ve eylemlerin sadece hukuka uygunluğu değil aynı zamanda yerindelik denetiminin de varlığını gerektirir. Çünkü, kamu kaynaklarının

⁹⁵ Mehmet Kahraman, (2011). “Hukuk Devletine Katkıları Bakımından Kamu Denetçiliği,” *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, C. 8, S. 16, s. 355-373.

⁹⁶ Yavuz Atar, (2000). *Türk Anayasa Hukuku*, Konya, Mimoza Yayınevi, s. 75.

⁹⁷ Mustafa Erdoğan, (1999). *Anayasal Demokrasi (Anayasa Hukukuna Giriş, Siyasal Kitabevi, Ankara, s. 75.*

⁹⁸ Kahraman, *a.g.m.*, s. 373.

⁹⁹ Erdal Kuluçlu, (2006). “Yönetimin Denetiminden Denetimin Yönetimine”, *Sayıştay Dergisi* S. 63, s. 7.

doğru ve verimli istihdamı idarenin kamu hizmetlerini yerine getirirken öncelikli amaçlarındandır.

Bu anlamda, idari yargıda idarenin takdir yetkisi sınırlı olarak incelense de aslında idarenin işlem ve eylemleri üzerinde yerindelik denetimi yapılmamaktadır. Bu bir anlamda idari yargının kuruluş gayesi ile uyumludur. Konu Kamu Denetçiliği Kurumu açısından ele alındığında, idari işlem veya eylem mevzuata uygun olmakla birlikte bazen vicdana uygun olmayabilir. Daha doğrusu her zaman adil olmayabilir. Bu noktada Kamu Denetçiliği Kurumu, “idari işlemin ilgili olduğu kişi için en uygun çözümün, en uygun işlemin yapılmasını önermekte, bir haksızlık ya da bir hata yapılmamasını sağlamaya çalışmaktadır.”¹⁰⁰

Bugün için yönetsel uyuşmazlıkların çözümü yetkisini elinde bulunduran bir yargı sisteminin varlığı Ombudsman kurumunu gereksiz olarak düşündürebilirmi? Çünkü “Danıştay idarenin keyfi değerlendirmelerinin denetimi noktasında da yasallık unsurunu büyük ölçüde sağlamakta ve Ombudsmana gerek bırakmamaktadır” denilebilir. Eğer Türkiye için bir Ombudsmanın varlığı gerekli görülürse bu yönetsel yargı sisteminin yerine ikame edilebilecek bir sistem olarak düşünölebileceğinden yönetimin denetiminde yönetsel yargının rolüne ilişkin bir boşluğun bulunduğu kanaati olabilir. Ancak, Ombudsmanlık, “uygulandığı ölkelerde mevcut yönetsel denetim sistemlerinin yerine ikame edilmek üzere getirilmemektedir. Bir başka ifadeyle Ombudsman diğer denetim yollarının eksikleri nedeniyle onların yanında kendisine yer bulmaktadır.”¹⁰¹ Yönetimin haksız uygulamalarına karşı çeşitli şikayet ve başvuru yolları olmasına karşın bu yollar uygulamada yalnızca yurttaşların en bilgili, en varlıklı kesimi tarafından kullanılmaktadır. Bunların dışında kalan geniş kitleler korku ya da bilgisizlik nedeniyle yönetime karşı hukuki süreci başlatma cesaretini gösterememektedirler.

Kurumun 1973 yılında yönetsel yargının beşiği sayılan Fransa’da kabulü ve bugüne kadar önemli işlevler görmesi, Ombudsmanlığın yönetsel yargının bulunduğu ölkelerde uygulanmayacağı endişelerini büyük ölçüde çürütecek niteliktedir.

¹⁰⁰ Tufan Erhürman, (1995). *Dünya’da ve KKTC’de Ombudsman*, Işık Kitabevi Yayınları, Lefkoşa, s. 97.

¹⁰¹ Temizel, *a.g.e.*, s. 45.

Bugün, Türkiye’de Ombudsman kurumuna olan gereksinim kabul edilmekte ve yönetsel yargının eksikleri alternatif organizasyonlarla giderilmeye çalışılmaktadır. Kanunların tam olarak uygulanmasından ya da insan haklarından sorumlu Devlet Bakanlıklarının kurulmasının bu yollardan sadece biri olduğu kabul edilebilir. Bu bağlamda hak ve özgürlüklerini savunma konusunda kendisini tıkanmış hisseden yurttaşlara her türlü sınırlandırılmadan arındırılmış yeni bir yol açılması gerekmektedir.

XVIII. yüzyılda İsveç gibi küçük bir ülkede, “kendisini temsil eden memurları denetlemek arzusuyla yola çıkan bir Kralın ve onun sadık, dürüst ve yetenekli yardımcısının geliştirdiği Ombudsmanlık kurumunun, bugün hemen hemen dünyaya yayılabildiğinin altında yatan sır, hukuksal ve teknolojik gelişmelere çok rahat ayak uydurabilmesinden kaynaklanmaktadır.”¹⁰² Bu nedendir ki, günümüzde Ombudsman tipi denetim kurumları, hangi tip ülkede olursa olsun, nüfusuna, yüzölçümüne, idari ve siyasi yapısına bakılmaksızın yaygınlaşmış durumdadır. Artık, Ombudsman sadece İskandinav ülkelerine özgü ya da idari yargı sistemini uygulayan ülkelere gerekli bir denetim kurumu olarak nitelendirilmemektedir. “XVIII. yüzyılda doğmuş olmasına rağmen, karmaşıklaşan idare biçimleri açısından XX. ve XXI. yüzyılın denetim mekanizmalarından biri olarak düşünülmektedir.”¹⁰³

Ombudsman denetimi, eşit derecede olmasa da uygulandığı ülkelerde başarılı bulunmaktadır. Bunlar incelediğinde, idareyi denetleme yollarının eksikliğinden ya da başarısızlığından kaynaklanarak Ombudsman oluşturulmadığı, tersine, “söz konusu denetim mekanizmalarıyla birlikte ek bir denetim mekanizması olarak oluşturulduğu”¹⁰⁴ görülmektedir. Ayrıca, bu ülkelerin çoğunda denetim mekanizması başarılı olmuştur.

Öte yandan, demokrasinin yen yeni gelişmekte olduğu (Macaristan, Polonya ve Slovenya) gibi ülkelerde Kamu Denetçiliği Kurumu’nun insan hakları ihlalleri üzerine yoğunlaştığı görülmektedir. Konu insan hakları açısından ele alındığında aslında Türkiye her ne kadar insan hakları sözleşmelerini imzalamış ise de,

¹⁰² Eren, *a.g.m.*, s. 91.

¹⁰³ Esgün, *a.g.m.*, s. 267.

¹⁰⁴ *a.g.m.*, s. 268.

uygulamada insan hakları ihallerine sıklıkla karşılaşılmaktadır. Bu sebeptendir ki pek çok akademik araştırma özellikle insan hakları ihallerinin önüne nasıl geçileceğini ortaya koymaya çalışmaktadır. Bu çalışmaların ortak sonuçlarından birisi de kuşkusuz “Türkiye’de ulusal insan hakları kurumlarından birisi olan Ombudsman kurumunun kurulması”¹⁰⁵dir.

Anayasanın 2. maddesinde Türkiye Cumhuriyetinin, insan haklarına saygılı, demokratik, lâik ve sosyal hukuk devleti olduğu vurgulanmıştır.

Anayasanın 125. maddesinde, “idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık olduğu ancak yargı yetkisinin idarî eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlı olduğu” hükme bağlanmıştır.

Anayasanın söz konusu hükmünde de ifade edildiği üzere yargı idarenin eylem ve işlemlerini sadece hukuka uygunluk bakımından denetlemektedir. Öte yandan, yargı yolu genelde uzun, zahmetli ve masraflı bir süreci gerektirmektedir.

Bu nedenle, “dünyanın birçok ülkesine hızla yayılan bu kurumun Türkiye’de de kurulması bir ihtiyaç haline gelmiştir.”¹⁰⁶ Ülkemizde, “idarenin eylem ve işlemlerine yönelik olarak idari davalarda görülen artış ve yargı organlarının geç karar vermesi, bireylerin haklarını koruma açısında mağdur duruma düşürdüğü gibi, hukuk devleti anlayışını da olumsuz etkilemektedir.”¹⁰⁷

Kamu kurum ve kuruluşları, “kamu hizmeti” olarak ifade edilen görevleri yerine getirilirken, her şeyden önce hukuk devletinin sınırları içerisinde kalması zorunludur. Bu kurumun varlığı ile idare ile birey arasındaki kopuk olan iletişim kurulabilir. Bu gelişmenin bir sonucu olarak “idarî yargının görevini daha verimli biçimde yürütmesi sağlanmış olacaktır.”¹⁰⁸

İdare ile vatandaş arasında ortaya çıkan sorunların idarenin yargısal denetimi yoluyla makul sürede sonuçlanmaması ve sıkı kurallara bağlı işleyen bir sistem nedeniyle etkin ve kısa sürede çözüme ulaştıracak aynı zamanda idareden bağımsız ayrı bir denetim sistemine ihtiyaç duyulduğu Kanun’un gerekçesinde belirtilmiştir.

¹⁰⁵ Saygın, *a.g.m.*, s. 1047.

¹⁰⁶ Ural, *a.g.m.*, s. 6.

¹⁰⁷ Kestane, *a.g.m.*, s. 137.

¹⁰⁸ Küçüközyiğit, *a.g.m.*, s. 107.

Buna göre, “lkemizde kamu denetçiliği, yönetim-birey ilişkilerinde yönetime karşı halkın Şikayetleri ile ilgilenen ve yargısal nitelikte olmayan bir denetim sistemi olarak tasarlanmıştır.”¹⁰⁹

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun sistem olarak kurulurken başdenetçi ve ona yardım edecek denetçi ve uzmanların varlığı özel bir öneme sahiptir. Böylece idarenin yargı dışı yolla denetlenmesi hedeflenmektedir. Nitekim Kamu Denetçiliği Kurumu'nca her yıl sonunda bir yıl boyunca yapılan faaliyetleri gösteren bir rapor hazırlanır ve bu rapor Meclis Başkanlığına sunulmaktadır. Kurumun idari sistem içerisinde var olması gerektiği daha önceki dönemlerde de tartışılmıştır. Nitekim “1982 Anayasası hazırlanırken, Kamu Denetçileri Kurulu adı ile bu tür bir kurum nerilmışti.”¹¹⁰ öte yandan, “bir siyasi parti tarafından benzer bir teklif nerilmıştir.”¹¹¹ Nitekim DDK'nın ya doğrudan “Kamu Denetçisi” olarak ya da TBMM'ne bağlı “Parlamento Ombudsmanı” olarak yeniden düzenlenmesi de önerilmektedir. “Başka neriler de mevcuttur.”¹¹²

Türkiye'de mevcut denetim sistemlerinin bile sağlıklı ve tarafsız uygulanmadığına ilişkin tartışmalar böyle yoğun iken, Ombudsmanın “bu tartışmaları artırmaktan başka işe yaramayacağı söylenmektedir.”¹¹³ Gerçekten, lkemizde sağlam temelleri olmadan kurulan bir çok kurum gibi edilgen, taraflılığı ve bağımsızlığı güvence altına alınmamış, inceleme ve araştırma yetkisi fazla sınırlı,

¹⁰⁹ *a.g.m.*, s. 109.

¹¹⁰ Erol, *a.g.m.*, s. 7, Yıllardır akademik düzeyde tartışılmakta olan kamu denetçisi sistemi bir mevzuat çalışması olarak ilk kez 1982 Anayasası'nın hazırlık aşamasında gündeme gelmiştir. Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi ve Siyasal Bilgiler Fakültesi'nin ğretim üyelerinin hazırlamış olduğu “Gerekçeli Anayasa nerisi”nin 114/a maddesi, bütün yönetsel işlemlerde gerekçe gösterilmesi ve bu işlemlere karşı başvuru yollarının belirtilmesi zorunluluğunu, yasa ile aksi görülmemişse yönetimin elindeki bilgi ve belgelerin halka açık olduğunu, hak arama özgürlüğünü sınırlayacak nitelikte gizlilik konulamayacağını belirttiikten sonra “Kamu Denetçiliği Kurulu” başlıklı 114/b maddesi, Cumhurbaşkanının, TBMM, Danıştay, Sayıştay, Hkimler Savcılar Yüksek Kurulu ile Türkiye Barolar Birliği'nin ayrı ayrı göstereceği ikişer adaydan birini 5 yıllık bir süre için atamak suretiyle oluşturacağı 5 kişilik Kamu Denetçileri Kurulu'nun vatandaşların dilek ve Őikyetlerini inceleyerek temel hak ve özgürlüklerin gerçekleşmesini gzeteceğini öngörmekteydi (Gerekçeli Anayasa nerisi, 1982: 136-139). 1982 Anayasası "Kamu Denetçileri Kurulu" yerine, 1 Nisan 1981 tarih ve 2443 sayılı Kanun'la kurulmuş bulunan "Devlet Denetleme Kurulu"nu anayasal bir kurul haline getirmiştir.

¹¹¹ Bkz. DYP'nin nerisi, (1990). “*İşleyen Rejim İşleyen Devlet*”, Ankara, s. 170.

¹¹² TÜSİAD, (1997). *Omdusman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi*, TÜSİAD Yayını, s. 29.

¹¹³ Esgün, *a.g.m.*, s. 270.

basın ve yayın kuruluşlarıyla ilişkilerinde etkisiz ve saygın olmayan Ombudsmannın bir işe yaramayacağı kesindir.

Ombudsman konusunda Türkiye’de ilk inceleme yapan yazar Prof. Dr. Yılmaz Altuğ olmuştur. 1968 yılında yayımlanan bir makalesinde yazar İsveç, Norveç, Yeni Zelanda ve İngiltere Ombudsman müessesesi hakkında çok genel bilgi vermekte, “müessesenin demokrasinin tamamıyla yerleşmiş olduğu, kültür seviyesi yüksek İskandinav ülkelerinde başarıyla işlediğini”¹¹⁴ vurgulamaktadır.

“Ombudsman kavramının Türk hukuk literatüründe tartışılmaya başlanması 1970’li yıllara rastlamaktadır.”¹¹⁵ Türkiye Cumhuriyeti’nde Ombudsman benzeri bir kurumun oluşturulması yolunda komisyon çalışmaları 1990’lı yıllarda başlamıştır. Bu yıllarda, özellikle insan hakları alanında yaşanan yoğun tartışmalar neticesinde, Ombudsmanın kuruluşu, önce Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planına alınmış, daha sonra, 55. Hükümet döneminde, Adalet Bakanlığı bünyesinde ilk kez bir "Ombudsman Yasa Tasarısı Taslağı Hazırlama Komisyonu" oluşturulmuştur. Komisyon, taslağın hazırlık çalışmalarını, "Kamu Sözcülüğü Kanun Tasarısı Taslağı" adı altında, 12 Ağustos 1998 tarihinde tamamlamış ancak yasalaşamamıştır.

7. Beş Yıllık Kalkınma Planında olduğu gibi 8. Beş Yıllık Kalkınma Planında da “Kamu Hizmetlerinde Etkinliğin Artırılması” çerçevesinde “Kamu yönetimi-vatandaş ilişkilerinde karşılaşılan uyuşmazlıkların etkin ve hızlı bir şekilde çözümü amacıyla, halkın şikayetleri ile ilgili konularda, yönetimi denetleyen ama yönetime bağlı olmayan bir Kamu Denetçisi (Ombudman) sistemi”¹¹⁶ kurulması öngörülmüş, “Bu çerçevede, gerekli alt yapının oluşturulmasına ve sistemin istisnasız tüm idarî işlem ve eylemleri kapsamına önem” verileceği belirtilmiştir.

Öte yandan, 90’lı yıllarda Ombudsmanlık kurumu ile ilgili teklifler yapılan öneriler, sadece kamu kuruluşlarının çalışmaları ve akademik çevrelerin görüşleri ile kalmamıştır. Ayrıca TÜSİAD gibi bir sivil toplum kuruluşu da 1983 yılında hazırladığı bir çalışmada, "devlet büyüdüğü ve her geçen gün yeni bir sahaya el

¹¹⁴ Işır, T. (2004), *Mukayeseli Hukukta Ombudsmanlık Kurumu ve Türkiye’de Uygulanabilirliği*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. s. 266.

¹¹⁵ Tufan Erhürman, (2000). “Türkiye İçin Nasıl Bir Ombudsman Formülü?”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 49, S. 1-4, s. 155-180., 1 nolu dipnottan.

¹¹⁶ Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, (1996–2000), bkz. Saygın, *a.g.m.*, s. 1051.

attığı" için, "büroların sert ve robotik davranışlarından bunalmış bireylerin kendilerini güler yüzle karşılayacak, dinleyecek ve yönetimin yanlış işlemlerini düzeltebilecek bir üniteye duydukları ihtiyaç"tan söz etmekte, ayrıca İsveç gibi ülkelerde başarıyla uygulanan sistemin Türkiye'de de faaliyete geçirilmesi gerektiği, böylece sistemin "bürokratları vatandaşlarla ilişkilerinde daha dikkatli ve anlayışlı olmaya yönelteceği belirtilmiştir."¹¹⁷ TÜSİAD tarafından hazırlanan bir diğer çalışmada ise, "işleyişi basit ve çabuk sonuç veren Ombudsman sisteminin Türkiye'de kurulması konusunda duyulan ihtiyaca dikkat çekilmekte ve bunun, sistemin demokratikleşmesi yolunda önemli bir adım olacağı belirtilmektedir."¹¹⁸

Diğer taraftan, o dönemde, başka öneriler de mevcuttur. Nitekim DYP tarafından hazırlanan bir çalışma ise Vatandaş Dilekçeleri Baştakipçiliği sisteminden söz edilmektedir. Bu sisteme göre, "Baştakipçi'nin Başbakan ve ana muhalefet partisinin ortak teklifi üzerine Cumhurbaşkanı'nca atanması, eğer bu sağlanamazsa Danıştay Genel Kurulu'nun kendi üyeleri arasından salt çoğunluk oyuyla seçeceği üç adaydan birinin yine Cumhurbaşkanı tarafından Baştakipçi olarak atanması önerisinde bulunmaktadır."¹¹⁹

O dönemde sıkça dile getirilen ve yukarıda kısaca yer verdiğimiz ihtiyacı karşılamak üzere 24/11/1997 tarihli Bakan Olur'u ile "Ombudsman (kamu denetçisi, arabulucu, kamu hakemi, medenî hakların savunucusu, parlamento komiseri) Sisteminin Kurulmasına İlişkin Kanun Tasarısı" hazırlamak üzere oluşturulan ilk Komisyon, çalışmalarını sırasında toplam onbeş adet toplantı yapmış ve hazırladığı Taslağı "Yurttaş Sözcülüğü Kanun Tasarısı Taslağı" adıyla 05/10/1998 tarihinde otuzbeş farklı kamu kurum ve kuruluşun görüşüne sunmuştur. Gelen görüşler değerlendirildikten sonra "Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı Taslağı" adıyla 12/03/1999 tarihinde Başbakanlığa sevk edilmiştir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi seçimleri yenilendikten sonra Bakanlıkta Tasarı üzerinde yeniden çalışmalara başlanmış ve hazırlanan Taslak "Kamu Denetçiliği

¹¹⁷ TÜSİAD Yayını, *a.g.e.*, s. 90.

¹¹⁸ Ural, *a.g.m.*, s. 8.

¹¹⁹ *a.g.m.*, s. 8.

Kurumu Kanun Tasarısı Taslağı” adıyla 10/03/2000 tarihinde elli farklı kamu kurum ve kuruluşun görüşüne sunulmuştur.

Tasarı, kamu kurum ve kuruluşlarından gelen görüşler değerlendirilerek üzerinde yapılan değişikliklerden sonra, 27/07/2000 tarihinde “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı” adıyla yeniden Başbakanlığa sevk edilmiş ve 14/09/2000 tarihinde de Türkiye Büyük Millet Meclisine sevk edilmiştir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi seçimlerinin yenilenmesi ile Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü’nün 77. maddesi uyarınca hükümsüz sayılan söz konusu Tasarı yeni yasama döneminde yenilenmemiştir.

Belirlenen ihtiyacın hâlen devam etmesi nedeniyle 22/07/2003 tarihli ve 25178 mükerrer sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan “Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı” ile “Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve izlenmesine Dair Kararda”, “Yargının işlevselliği ve kapasitesinin artırılması suretiyle etkin bir yargı sisteminin tesis edilmesi” başlığı altında “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı’na öncelikle yürürlüğe konulacak mevzuat arasında yer verilmiştir.

Bu nedenle, “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı”nı yeniden hazırlamak amacıyla 2992 sayılı Kanunun 34. maddesi hükmü uyarınca 22/03/2004 tarihli Bakan Olur’u ile bir Komisyon kurulmuştur.

Komisyon, çalışmaları sonucunda hazırladığı Taslağı “Türkiye Halk Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı” adıyla 20/07/2004 tarihinde yetmişüç farklı kamu kurum ve kuruluşun görüşüne sunmuştur.

Adalet Bakanlığınca hazırlanan ve kanunlaşması için 11/11/2004 tarihinde Başbakanlığa sunulan “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı”, uluslararası seminerlerde ileri sürülen görüş ve öneriler çerçevesinde yeniden gözden geçirilerek yapılan değişikliklerle birlikte 05/10/2005 tarihinde ikinci kez Başbakanlığa sevk edilmiş ve Başbakanlıkça da 14/12/2005 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına gönderilmiştir.

“Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı,” 15/6/2006 tarihli ve 5521 sayılı Kanunla Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunca kabul edilmiş ancak, Cumhurbaşkanı tarafından yayımlanması uygun bulunmayan 3., 4., 9., 11., 13., 15.,

22., 26., 30., 33., geçici 1. ve 41. maddelerinin bir kez daha görüşülmesi için, Anayasanın 89. ve 104. maddeleri uyarınca 1/7/2006 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına geri gönderilmiştir.

Tasarı, 28/09/2006 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda yeniden görüşülerek 5548 sayılı Kanunla aynen kabul edilmiş ve 13/10/2006 tarihli ve 26318 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.

Ancak, Cumhurbaşkanı ve ana muhalefet partisinin başvurusu üzerine Anayasa Mahkemesi, 27/10/2006 tarihli ve 2006/140 sayılı kararıyla Kanunun, Kamu Denetçiliği Kurumu’nun kurulmasını öngören Geçici 1. maddesinin, Anayasaya aykırılığı konusunda güçlü belirtiler bulunduğu ve uygulanması halinde sonradan giderilmesi güç veya olanaksız durum ve zararların doğabileceği gözetilerek esas hakkında karar verinceye kadar yürürlüğünün durdurulmasına karar vermiş ve 5548 sayılı Kanun Anayasa Mahkemesi’nin kararıyla¹²⁰ iptal edilmiş ve sözkonusu karar 04/04/2009 tarihli ve 27190 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanmış, daha sonra 5678 sayılı Kanunla yapılan Anayasa değişikliği çerçevesinde konu yeniden ele alınmış ve iptal gerekçeleri de göz önünde bulundurularak Anayasa’da yerini almıştır.

Mahkemenin iptal gerekçeleri şunlardır: 1- Kanunun kuvvetler ayrılığı ilkesine aykırı olduğu, 2- Başdenetçi ve denetçilerin atanma usulü, 3- Kuruma tanınan yetkilerin genişliği, 4- Kurum tarafından düzenlenecek olan yönetmeliklerin içeriğinde kanunla düzenlenmesi gereken hususların varlığı.

Daha sonra 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu hayata geçirilmiş ve bu kanunun amacının “kamu hizmetlerinin işleyişinde bağımsız ve etkin bir şikâyet mekanizması oluşturmak suretiyle, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını, insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmak üzere Kamu Denetçiliği Kurumu’nu oluşturmak”¹²¹ olduğu belirtilmiştir. 29/6/2012

¹²⁰ Anayasa Mahkemesinin 25.12.2008 tarih ve E.2006/140, K. 2008/185 sayılı kararı, <http://www.anayasa.gov.tr>, (Erişim Tarihi: 16.02.2013).

¹²¹ 6328 sayılı Kanunun 1. maddesi, [www.uyap.gov.tr.](http://www.uyap.gov.tr), http://www.kamudenetciligi.gov.tr/custom_page-325-kanun.html, (Erişim Tarihi: 16.02.2013).

tarifli ve 28338 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile TBMM’ye bağlı kamu tüzel kişiliğini haiz özel bütçeli Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmuş olup, 29/03/2013 tarihi itibariyle şikayet başvuruları alınmaya başlanmıştır.

2.1.2. Ülkemizde Kamu Yönetiminde Denetim

2.1.2.1. Siyasi Denetim

Yargı dışı denetim yolları ile idari bir işlem ve eylemin hem hukuka uygunluğu hem de yerindeliği denetlenir. İşte siyasi denetim, “idare üzerinde uygulanan en önemli denetim yollarından birisidir.”¹²²

Hükümet ve bakanlar, yasama organına karşı sorumludurlar. Yasama organı“yönetimi dolaylı olarak hükümet veya bakan aracılığı ile denetlemektedir.”¹²³ Ülkemizde, “parlamenter sistemi benimsemiş olan 1982 Anayasası 1961 Anayasasında olduğu gibi meclisin yürütme organını denetleyebilmesi için bazı araç ya da kurumlar öngörmüş olup”¹²⁴ bunlar, “soru, genel görüşme, meclis araştırması, meclis soruşturması ve gensorudur.”¹²⁵

Niteliklerine göre değerlendirme yapıldığında, soru, meclis araştırması ve genel görüşme bilgi edinme amacına matuftur. Oysa, meclis soruşturması bir anlamda “cezaî, gensoru olup siyasi bir sorumluluk doğurabileceği anlaşılmaktadır.”¹²⁶ Bu nedenle, “yasama organının yönetim üzerindeki en etkili denetim yolu gensoru olduğu açıktır.”¹²⁷

¹²² Kestane, *a.g.m.*, s. 130.

¹²³ A. Şeref Gözübüyük, (2012). *Yönetim Hukuku*, 12. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara s. 232.

¹²⁴ Bülent Tanör, Necmi Yüzbaşıoğlu, (2009). *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*, Beta Yayınları, 9. Baskı, Eylül 2012, İstanbul, s. 295.

¹²⁵ Esgün, *a.g.m.*, s. 253.

¹²⁶ Ergun Özbudun, (1995). *Türk Anayasa Hukuku*, Yetkin Yayınları, Ankara, s. 266-270.

¹²⁷ Eyüp G. İsbir, (1976). “*Türkiye’de Devlet Memurlarının Denetimi*”, A.İ.T.İ.A Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara, s. 135.

Öte yandan, vatandaşın doğrudan Meclise şikayet hakkı da vardır. Nitekim Başgil, "Büyük Millet Meclisi'ne müracaat hukuki bakımdan vatandaş için geniş ve kuvvetli bir teminat arz etmekle beraber, halk psikolojisi bakımından bir emniyet sübabı ve yüksek makamın içtimai politikası içerisinde bir ibre vazifesi görmektedir"¹²⁸ diyerek, "kamu yönetimi ile vatandaş arasındaki diyalogun iyileştirilmesinde ve devletin saygınlığının korunmasında bu kanalın önemine dikkat çeker."¹²⁹

Ancak, "TBMM Dilekçe Komisyonunca verilen kararların bağlayıcılığı tartışmalıdır."¹³⁰

Yine bir başka denetim de TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu tarafından gerçekleştirilmektedir. Bu kurum, "insan hakları ihlalleri ile ilgili başvurular incelenmekte veya ilgili mercilere iletilmekte ve bunlara ilişkin yıllık raporlar hazırlanmaktadır."¹³¹

Yasama denetimi ve TBMM tarafından yapılan denetimlerin yanında, TBMM adına yapılan denetimlerden de bahsetmek gerekmektedir. 1982 Anayasasında 160 maddesinde düzenlenen Sayıştay kurumu tarafından TBMM adına yerine getirilen denetimde söz edilebilir. Sayıştay'ın "mali denetim odaklı faaliyet gösterdiği ifade edilmektedir."¹³²

Sayıştay sayesinde yasama organı yürütme üzerinde dolaylı bir denetim icra etmektedir. Zira, "yasama organı siyasal bir niteliğe sahip iken genel ve özel çıkar arasında nesnel"¹³³ bir özellik gösterir.

Sonuç olarak, etkili olduğunu söylediğimiz iki denetim yolunun da mecliste farklı siyasi görüşlerin bir arada olduğu mozaik bir yapının bulunduğu bir dönemde anlam ifade ettiği, günümüzde olduğu gibi mecliste çoğunluğu elde etmiş güçlü bir

¹²⁸ Ali Fuat Başgil, (1944). *Vatandaşların Büyük Millet Meclisi'ne Müracaat Hakkı*, Türk Hukuk Kurumu Yayınları No: 82, s. 32.

¹²⁹ Avşar, *a.g.e.*, s. 38.

¹³⁰ Recep Sanal, (2002). *Türkiye'de Yönetim Denetimi ve Devlet Denetleme Kurulu*, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını, Ankara, s. 35.

¹³¹ *a.g.e.*, s. 36.

¹³² Ender Ethem Atay, (2012). *İdare Hukuku*, Turhan Yayınevi, Ankara, s. 190-191.

¹³³ Örsan Ö. Akbulut, (2003). "Siyasal İktidarı Kullanma Aracı Olarak Başbakan", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 36, S. 3, Mart 2003, s. 36.

partinin bulunduğu durumlarda hiçbir anlam ifade etmediği düşünüldüğünde, siyasi denetimin etkisizliği ortaya çıkmaktadır.

2.1.2.2. İdari Denetim

İdari denetim, idarenin eylem ve işlemleri üzerinde, idare içinde yer alan kurum ve kuruluşlarca yapılan denetim olarak tanımlanabilir. İdarenin kendi içinde denetlenmesi anlamına gelen idari denetimde, “idare, yasama veya yargı organı tarafından değil, yine idare tarafından denetlenmektedir.”¹³⁴ Diğer bir deyişle “idarî denetim, yönetsel karar, eylem ve işlemlerin yönetsel araç ve yöntemleri işe koşarak yönetsel kurumlarca yapılan denetimdir.”¹³⁵

İdari denetim farklı yol ve yöntemlerle icra edilmektedir. Bazen bir kamu kurumu kendi içinde denetim sistemi öngörebilirken(iç denetim) bazen de başka bir kamu kuruluşu tarafından denetlenebilir(dış denetim).

Daha önce de belirttiğimiz gibi idarenin işlevi, “siyasal iktidar tarafından belirlenen amaçları ve işleri yerine getirmek olduğuna göre her idari personelin, üstünün emirlerine uyması gerekir ki, böylece siyasal iktidarın en yüksek memura vermiş olduğu yönlendirici emirler, hiyerarşi çizgisini izleyerek yukarıdan aşağıya doğru gerçekleşebileceği seviyeye kadar insin.”¹³⁶ Hiyerarşi sistemi bu niteliğiyle, idari rejimin uygulandığı merkezden yönetim sisteminin de bir gerçekleştirme aracıdır. Bu sistemin gerektiği gibi işleyebilmesi için üst ve ast arasında askeri makamlardaki kadar olmasa bile ona yaklaşan miktarda sıkı bir hiyerarşik bağ kurulmalıdır. Merkezi yönetim sisteminde yetki ve sorumluluğun bütünlüğü ve birliği, böyle bir hiyerarşi gücü ve bağı ile sağlanabilir.

Hiyerarşik üstün kullandığı yetkiler olağan ve genel niteliktedir. Bu yetkilerin ayrıca “kanunlarla ve düzenleyici işlemlerle öngörülmesine ve bunlar tarafından bu

¹³⁴ Kemal Gözler, Gürsel Kaplan, (2013). *İdare Hukuku Dersleri*, Ekin Yayınevi, 14. Baskı, Bursa, s. 811.

¹³⁵ Feyzi Uluğ, (2004). Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Işığında Kamu Denetim Sisteminde Yeniden Yapılanma,“ *Amme İdaresi Dergisi*, C. 37, S. 2, Haziran 2004, s. 100.

¹³⁶ Sıddık Sami Onar, (1966). *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul, s. 69-71.

yetkilerin verilmesine ihtiyaç yoktur.”¹³⁷ Ayrıca 1982 Anayasası’nın “idarenin kuruluşu” başlığı altında merkezi idareyi ele aldığı 126. maddesinde, illerin idaresinin yetki genişliği esasına dayandığı belirtilmiştir. Anayasa, “bu maddede yetki genişliğinden söz ederek dolaylı olarak da olsa hiyerarşiyi öngörmüş bulunmaktadır.”¹³⁸

Hiyerarşik denetim, “hiyerarşik yapının doğasından kaynaklanan, astın üste tabi olmasının gereği olarak oluşan bir mekanizmadır.”¹³⁹ Üstler astları üzerinde sahip olduğu yetkilerini bu yolla icra ederler. İşlemlerin tesis edilmesinden önce denetim olabileceği gibi daha sonra da denetim olabilir.

Hiyerarşik denetimin uygulandığı alan açısından birtakım sınırlamalar söz konusu olmaktadır. Merkezi idarenin hiyerarşik denetimi, merkeze bağlı idare memurları üzerinde uygulanır. Merkez örgütü dışında kalan yerel yönetimler ile tüzel kişiliğe ve idari özerkliğe sahip olan kamu kurum ve kuruluşlarının kendi içyapılarında da hiyerarşi uygulanabilir.

Vesayet denetimi ise, “merkezi idare makamlarının yerinden yönetim kuruluşlarının işlemleri üzerinde kanunla öngörülmesi durumunda sahip olduğu istisnai ve sınırlı bir idari denetim türüdür.”¹⁴⁰ Öte yandan hiyerarşik denetimden farklı olarak, vesayet denetimi için temelinde açık ve net bir yasal düzenlemenin varlığı şarttır.

5018 sayılı Kanun’uda iç denetim (md. 63) ve iç denetimi izlemek için de Maliye Bakanlığı’nda ayrı bir birim kurulmuştur(md 66).“İç denetim, 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”(m.63) olarak tanımlanmıştır.

¹³⁷ Lütfi Duran, (1982). *İdare Hukuku Ders Notları*, Fakülteler Matbaası, İstanbul, s. 55-57.

¹³⁸ İl Han Özey, (2004). *Günüşiğinde Yönetim*, Oniki Levha Yayınları, İstanbul, s. 147.

¹³⁹ Esgün, *a.g.m.*, s. 252.

¹⁴⁰ Gözler, *a.g.e.*, s. 807.

2.1.2.3. Yargı Denetimi

İdare üzerinde uygulanan ve idare dışında yer alan bağımsız ve tarafsız bir organ aracılığıyla yapılan bir denetim olan yargı denetimi, “denetim yolları içerisinde en etkilisi ve en önemli olanıdır.”¹⁴¹ Çünkü, yargı denetimi, “yönetilenleri devlete karşı koruyan, yönetimi hukuk sınırları içinde faaliyet göstermeye zorlayan bir denetim türü”¹⁴²dür.

İdari yargının asıl görevi idare üzerinde hukuki denetim yapmaktır. Bu anlamda, idarenin yargısal denetimi sırasında, yargı mercilerince, sadece hukuki denetim yapılması gerekir. Ayrıca idari yargı merciileri tarafından, idarenin takdir yetkisini sonlandıracak nitelikte, idari işlem niteliğinde karar verilmemesi gerekir. Nitekim bu husus, gerek Anayasada gerekse yasada açıkça ifade edilmiştir.

Öte yandan, daha önce ifade edildiği gibi sonuçları bakımından yargı denetimi en etkili yoldur. Zira, uyuşmazlığı sona erdirir, düzenlediği toplumsal ilişkilere kesinlik ve istikrar getirir. Ancak, yargı denetimi, haksız idari işlem karşısında mağduriyetini gidermek isteyen ortalama bir vatandaş için bazı güçlükler de doğurmaktadır. İdari davalarda bazen ancak bir avukatın yürütebileceği teknik hukuk bilgisine ve tecrübesine ihtiyaç duyulabilir. Ayrıca, “yargılama işlemlerinin karmaşıklığı, teknik hukuk bilgisini gerektirmesi ve yargılamanın yavaş işlemesi gibi sebeplerle yargının idareyi denetlemesinde sınırlı bir etkiye sahip olduğu söylenebilir.”¹⁴³

Bu noktada bir anlamda “idari yargıya göre Kamu Denetçiliği Kurumu daha caziptir.”¹⁴⁴ Çünkü,

- Kamu denetçiliği, idari yargıya göre daha ucuzdur. Kamu denetçiliği, herhangi bir bedel ödenmeksizin harekete geçirilebilmektedir.

¹⁴¹ Eren, *a.g.m.*, s. 80.

¹⁴² İnaç, Ünal, *a.g.m.*, s. 3.

¹⁴³ Kestane, *a.g.m.*, s. 130.

¹⁴⁴ Eren, *a.g.m.*, s. 94.

- Kamu denetçiliğini harekete geçirme yöntemi idari yargıyı harekete geçirmekten daha basittir.
- İdari yargı Kamu denetçiliğine göre çok daha şekilcidir. (2577 sayılı Kanununun 3. maddesinde ve 5. maddesinde yer alan hükümler)
- Kamu denetçiliği, idari yargıya göre daha hızlı sonuç alınabilecek bir denetim yoludur.
- İdari yargıda açık kanun hükmü uyarınca yerindelik denetimi yapılamaz ancak Kamu denetçisi yerindelik denetimi yapabilmektedir.

2.1.2.4. Kamuoyu Denetimi ve Baskı Grupları

İdare üzerindeki denetim yollarından bir diğeri de Kamuoyu Denetimidir. Kamuoyu, en basit yaklaşımla” “halkın tercihlerini, kanaatlerini”¹⁴⁵ ifade etmektedir. Kamuoyunu “*belli bir zamanda, belli bir tartışmalı sorun karşısında, bu sorunla ilgilenen önemli sayıdaki insanın birleşmiş kanaatlerinin siyasi iktidarı belli oranda etkileyecek şekilde ifade edilmesidir*”¹⁴⁶ şeklinde tanımlanabilir. “*Kamuoyu, kendini etkin olarak duyuran kanaattir.*”¹⁴⁷

Kamuoyu denetiminin idare üzerinde etkili olabilmesi için örgütlü bir toplum ve işleyen demokrasiye sahip olmak gerekir. Çağımızda gelişen ve yaygınlaşan kitle iletişim araçları ile kamuoyu denetimi büyük önem kazanmıştır. İdareler, “*kamuoyunun eğilimlerini dikkate alarak, yaptıkları işleri kamuoyuna duyurmak ve açıklamak zorunluluğu duymaktadırlar.*”¹⁴⁸

İktidarlar üzerinde etkili olan, onları yönlendiren ve uygulamalarını denetleyen önemli yapılardan biri de sivil toplum kuruluşlarıdır. Sivil Toplum

¹⁴⁵ Murat Altun, Erdal Kuluçlu, (2005). “Doktrin ve Mevzuat Işığında Kamuoyu Denetimine Genel Bir Bakış”, *Sayıştay Dergisi*, S. 56, s. 23.

¹⁴⁶ Mümtaz’er Türköne, (2003). *Siyaset*, Lotus Yayınları, Ankara, s. 317.

¹⁴⁷ Altun, Kuluçlu, *a.g.m.*, s. 23.

¹⁴⁸ Eren, *a.g.m.*, s. 80.

Kuruluşları (STK) dünyada ve Türkiye’de çeşitli adlarla tanımlanmaktadır. Dernek, vakıf, platform, yurttaş girişimleri gibi bütünüyle gönüllülük esasına dayalı kuruluşlar meslek, ticaret ve sanayi odaları, kooperatif ve sendikalar, ülkemizde başlıca sivil toplum kuruluşları olarak görev yapmaktadır. Sivil toplum oluşumlarını, kamuoyunun örgütlenme biçimi olarak da ele alabiliriz. Fertler aynı amacı taşıyan insanlarla birlikte bu amacın gerçekleşmesi için bir araya gelmektedirler. Bu amaçlar iktisadi, sosyal, kültürel vb. olabileceği gibi yöresel, bölgesel ve ülkesel düzeyde de olabilmektedir. Sivil toplum, “devletin doğrudan denetimi altında tuttuğu alanların dışında kalan ve ekonomik ilişkilerin baskısından da görece bağımsız olarak, gönüllü ve rızaya dayalı ilişkilerle oluşturulan kurum ve etkinliklerdir.”¹⁴⁹

Baskı grupları ise, çıkarları ortak olan ve bu sebeple biraraya gelerek amaçlarını gerçekleştirmek için siyasiler ve idare üzerinde baskı oluşturmak için çalışan gruplardır. Bu gruplar doğrudan doğruya yönetimi etkilemeye çalıştıkları gibi, “dolaylı olarak da kamuoyunu etkilemeye çalışmaktadırlar.”¹⁵⁰

Öte yandan, basının kamuoyu denetimi açısından etkisi oldukça fazladır. “Hür ve tarafsız olan bir basın, halka hizmet etmeyi iyi bir görev kabul eden devlet örgütü için önemli bir yardımcı unsur olmaktadır.”¹⁵¹ Basın, halkın isteklerinin devlet yönetimine aktarılmasında önemli bir aracı kurum oluşturmaktadır.

Gücünün farkında olan, uyanık bir kamuoyu, yönetimi denetlemede etkili bir araç olmaktadır. Zira, “devleti idare edenler, her zaman kamuoyunun mutlak bir nüfuz ve tesiri altındadır.”¹⁵²

2.1.3. Mevcut Denetim Mekanizmalarının Eksiklikleri

Kamu yönetiminin denetiminde önemli sorunlar bulunmaktadır. “Bu sorunlar uzun yıllar çözümlenmeksizin birikerek bugüne gelmiş ve en son Kamu Yönetimi

¹⁴⁹ Türköne, *a.g.e.*, s. 357.

¹⁵⁰ Bilal Eryılmaz, (2000). *Kamu Yönetimi*, Erkam Matbaacılık, İstanbul, s. 318-319.

¹⁵¹ Hüsamettin İnanç, Feyzullah Ünal, (2007). “Türkiye’de Kamu Yönetiminin Denetlenmesinde Yönetimde Açıklığın Önemi ve Uygulama Düzeyi” *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, S. 18, s. 2.

¹⁵² Kestane, *a.g.m.*, s. 131.

Temel Kanunu Tasarısı Taslağı'nda müfettişler, yolsuzlukların sorumluları ilan edilmiştir.”¹⁵³ TBMM Yolsuzlukları Araştırma Komisyonu'nun 19.06.2003 tarihli raporunun 1. kısmında da yolsuzlukların nedenleri arasında “kamusal denetimin yetersizliği”¹⁵⁴ sayılmaktadır.

Devlet Denetim Elemanları Derneği tarafından 1987 yılında düzenlenen ‘Türk Teftiş Sisteminin Bugünü ve Geleceği’ konulu seminer, gerek sistemin sorunları ve gerekse çözüm önerileri konusunda önemli ipuçları vermektedir. Ancak “1987'den bu yana sorunların çözümüne dair herhangi bir düzenleme yapılmamıştır.”¹⁵⁵

Türkiye’de yönetsel denetimin sorunlarını birkaç başlık altında toplamak mümkündür:

2.1.3.1. Denetimin Bağımsızlığı ve Tarafsızlığı Meselesi

2.1.3.1.1. Denetimin Bağımsızlığı ve Tarafsızlığı Meselesi

Yukarıda yönetsel denetime ilişkin iç ve dış denetim birimleri açıklanırken anlatıldığı üzere Türkiye’de denetim elemanlarının bağımsız çalışabilmesinin önünde çeşitli engeller bulunmaktadır. Öncelikle, bakanlık müfettişleri için ortak kararname ile atanma güvencesi bulunmasına karşın genel müdürlüklerdeki müfettişler bu güvenceden yoksundur.

Teftişin bağımsızlığına ilişkin diğer nokta, teftiş programlarının birimin en üst amiri tarafından onaylanmasıdır ki bu uygulama en üst amirin (bakan, genel müdür) istemediği yer ve konuların teftiş dışında tutulması ya da istenilen doğrultuda rapor yazılabilmesi için istenilen müfettişin görevlendirilmesi anlamına gelmektedir.

¹⁵³ Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Taslağı'nın 39. madde gerekçesinde “şüphesiz bu yolsuzluk ve usulsüzlüklerin birçok sebebi olmakla beraber, bir önemli nedeni de bunu önlemekle görevli teftiş kurullarının da yeterince etkin ve tarafsız olamamasıdır.” denilmektedir.

¹⁵⁴ Yolsuzlukları Araştırma Komisyonu Raporu, s. 38-43, <http://tbmm.gov.tr>, (Erişim Tarihi: 03.03.2013).

¹⁵⁵ 1. Teftiş Semineri, (1988). *Türk Teftiş Sisteminin Bugünü ve Geleceği*, Denetde Yayınları, Ankara, s. 10.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda "denetim" sınıfı bulunmamaktadır. Denetçiler "genel idari hizmetler" sınıfında çalışan "memur"lardır. Oysa denetimin kariyer yapısı dikkate alınarak ayrı bir sınıf olarak düzenlenmesi ve denetçilerin bağımsız çalışabilmesi için gerekli koşulların bu düzenlemede yer alması gerekir.

Kamu yönetiminin denetimi iç denetim de olsa hiyerarşik denetimden ayrı bir özellik göstermektedir, çünkü kullanılan kaynak örgütün üst yönetimine değil, kamuya aittir. Bu nedenle özellikle kamu yönetiminin denetiminde "bağımsızlık" vazgeçilemez bir zorunluluktur. Nitekim denetime ilişkin uluslararası standartlar içerisinde en başta bağımsızlık sayılmaktadır. Sayıştay'ın üyesi bulunduğu Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Örgütü (INTOSAI) tarafından 1991 yılında onaylanan 191 maddelik önerenin "Devlet Denetiminde Genel Standartlar" kısmında, 53-81. maddeleri yani "29 madde denetçinin bağımsızlığına ilişkin kuralları içermektedir."¹⁵⁶ Belirtilen bağımsızlık koşullarını Türkiye'de yalnız Sayıştay taşımaktadır. Başbakanlık Teftiş Kurulu ve mülga Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Başbakana bağlı olarak görev yaptıkları için politik etkilere oldukça açıktır. Devlet Denetleme Kurulu'nun da görelili olarak yürütme organından bağımsız olduğu söylenilebilir. Ancak Kurul'un denetim alanı oldukça geniştir, periyodik denetim yapmamakta, Cumhurbaşkanınca gerekli görülen hallerde harekete geçmektedir.

Denetimin bağımsızlığı konusundaki diğer bir engel müfettişin soruşturma işlemlerini re'sen sonuçlandıramamasıdır. Herhangi bir kamu kurumunda denetçi, usulsüz, hukuka aykırı bir işlemin varlığını tespit etmesi halinde ne yapacaktır? Elbette soruşturma açması gerekir ki usulsüz işlem bir yaptırımla sonuçlanabilsin. Ancak bu noktada müfettişin kendi başına hareket edebilmesi çok kısıtlanmıştır. Yukarıda bahsettiğimiz üzere 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun'un soruşturma izin yetkisine dair 3. maddesine göre müfettişler, ortak kararname ile atanan memur ve kamu görevlileri hakkında ilgili bakan veya Başbakanın onayı ile soruşturma yapabilmektedir. 2451 sayılı Yasa'ya göre ortak kararname ile atanan personel listesine baktığımız zaman bakanlık ve bağlı kuruluşlarda görev yapan müsteşarlar ve yardımcıları, genel müdürler ve

¹⁵⁶ INTOSAI Denetim Standartları, <http://sayistay.gov.tr>, (Erişim Tarihi: 12.03.2013).

yardımcıları, başkanlık şeklinde örgütlenen kurumların başkanları ve yardımcıları, birinci hukuk müşavirleri, bakanlık daire başkanları ve il şube müdürlüklerine kadar geniş bir yelpazeyi içermektedir. Yani müfettişin soruşturma yapması, en üst makamın “olur” vermesiyle mümkündür.

2.1.3.1.2. Denetim Raporunun Gereklarının Yerine Getirilmemesi

Denetim raporları en üst amire sunulmak üzere düzenlenmektedir. Rapor gereğinin yerine getirilip getirilmemesi de üst yönetimin takdir yetkisine girmektedir. Ancak bu konuda herhangi bir denetim yapılamamaktadır. Denetim birimlerinin, rapor gereklerinin yerine getirilip getirilmediği konusunda söz sahibi olması gerekir. Ülkemizde müfettişler önceki denetim raporunun gereğinin yerine getirilip getirilmediğini kendi raporunda yine en üst amire bildirmektedir.

2.1.3.1.3. İdari Yargı Denetiminin Yetersizlikleri

İdari yargı denetiminin yeteri kadar etkin ve verimli olduğu söylenemez. Bunun temelinde ise daha çok idari yargının iş yükü olduğu ileri sürülebilir. İdari yargıda görev yapan hakimlerin sayısının az olması ve hakim başına düşen dosya sayısının fazla olması nedeniyle yoğun bir şekilde çalışmak durumunda kalan hakimlerin her bir dosyaya yeteri kadar zaman ayıramadığı görülür. Özellikle AB ülkelerindeki emsallerine göre daha fazla çalışmak zorunda kalan hakimlerin bir taraftan da teftiş ve terfii baskısı altında olmaları nedeniyle idari yargının etkinliği giderek azalmaktadır.

İdari yargıda uyuşmazlık sayısının giderek arttığı söylenebilir. Bunun temelinde ise bireylerin temel hak arama özgürlüklerini mahkeme kanalıyla kullanma istek ve arzusu olabileceği gibi belki de en önemli etken idare edenlerin sorunlara çözüm üretmekten yana tavır almamaları bulunmaktadır. Bir başka husus ise idari yargıda ilk derece mahkemeleri tarafından verilen kararlara karşı hem idarenin hem

de bireyin/şirketin temyiz/itiraz yolunu işletmesi nedeniyle oluşan bir iş yükünden söz edilebilir.

İdari yargıdaki davaların çözüme kavuşturulması sürecinin uzun olması bireylerin idari yargıdan olan beklentilerini de olumsuz yönde etkilemektedir.

Yine idari yargıda bazı özellikli davalarda hakimlerin bilirkişi raporlarının aksine karar, görüş belirtmeden kaçınmaları da idari yargıya olan güveni etkilemektedir.

2.1.3.1.4. Kamuoyu Denetiminin Güçlükleri

Medya ve baskı gruplarının, kamuoyunun oluşumunda çok ciddi bir etkisi vardır. Ancak, bu durum onların aynı oranda faydalı ve zararsız oldukları anlamına gelmez. Bilakis aynı oranda da tehlikeli olabilecekleri gözden kaçmamaktadır. Medyanın tarafsızlığının ve sağduyusunun çok tartışmalı olduğu göz önüne alınırsa, objektif olmayan ve taraf tutan medyanın ülkede yönetimin denetimi adına faydadan çok zarar getirebileceği de akılda tutulmalıdır.

Bir ülkede iktidar ve muhalefet sürekli medyayı kontrol etmeye çalışacaktır. İktidarın da muhalefetin de kontrolünde olan medya grupları olacaktır. İktidarın kontrolündeki medya grupları her zaman için iktidarın başarısını yansıtacak, ülkeyi mükemmel yönetiliyor gösterecektir. Bununla ilgili olarak bazı istatistik veriler yanlış yorumlanacak, örneğin, enflasyon ve işsizlik oranları lehte yorumlanacak şekilde hazırlanacaktır. Yönetimdeki aksaklıklar, yozlaşmalar, bakanların yanlış hareketleri, hastane ve fatura kuyrukları televizyon ekranlarında ve gazete sayfalarında gösterilmeyecektir. Bunun aksi bir durum da aynı oranda zararlı olacaktır. Yani muhalefetin kontrolünde olan medya grupları sürekli olarak ülkeyi bir kaos ve istikrarsızlık ortamındaymış gibi göstermeye çalışacaktır.

Medyanın o kadar büyük gücüne ve kitleleri istenen düzeyde etkileyebilme imkanlarına rağmen, yönetimin aksayan yönlerini göstermeleri ve bu açıdan da mükemmel bir denetim aracı olmaları bazen mümkün değildir. Bu durum, medya etkisinin sınırlı olduğunu ve bir çok etkene bağlı olarak ortaya çıktığını göstermektedir. Bu sınırlılıklar şunlardır:

“Bireylerin kitle iletişim araçlarına açıklık dereceleri ve kitle iletişim araçlarına ulaşma imkanları,

Medya vasıtasıyla bireylere ne tür mesajlar verildiği,

Kullanılan araçların türü,

Mesajların toplum yapısına uygunluğu,

Mesajların bireyin beklentileri, ihtiyaçları ve psikolojisine uygunluğu”¹⁵⁷

Medyanın aksak yönleri olduğu gibi kamuoyu denetiminin de aksayan yönleri bulunmaktadır. Kamuoyu toplumun bütününe kapsayan bir kanaat bloğu değildir. Kamuoyu, sosyolojik anlamda bir grup teşkil eden bazı insanların fikirlerini yansıtmaktadır. Yönetimle ilgili herhangi bir konuda kamuoyu bazen haklı olan yönetimin tarafını değil de, özel bir menfaati olan bir grup insanın düşüncelerini yayabilir.

2.1.3.1.5. Parlamento Denetiminin Aksaklıkları

Parlamento denetimi, yönetimin denetimi adına oldukça önemli ve faydalı bir denetim mekanizmasıdır. Ancak bu denetim şeklinin de kendi yapısıyla ilgili nedenlerden dolayı karşılaştığı bazı sorunlar ve sınırlamalar bulunmaktadır. Her parlamento dönemi örneği olarak "dilekçe hakkı"nı incelediğimizde ilginç bir durum ortaya çıkmaktadır.

Tablo 1: Dilekçe Komisyonu'na Gelen ve Karara Bağlanan Dilekçe Sayısı¹⁵⁸

18. DÖNEMDE GELEN DİLEKÇE SAYISI :	4300
19. DÖNEMDE GELEN DİLEKÇE SAYISI :	4147
20. DÖNEMDE GELEN DİLEKÇE SAYISI :	2313
21. DÖNEMDE GELEN DİLEKÇE SAYISI :	3187
22. DÖNEMDE GELEN DİLEKÇE SAYISI :	12447
23. DÖNEMDE GELEN DİLEKÇE SAYISI :	9123

¹⁵⁷ Türköne, *a.g.e.*, s. 326.

¹⁵⁸ Kaynak http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/dilekce_komisyonu_web.dilekce_istatistik2, (Erişim Tarihi: 25.07.2013).

24. DÖNEMDE GELEN DİLEKÇE SAYISI :	9909
18. DÖNEMDE KARAR OLAN DİLEKÇE SAYISI :	3823
19. DÖNEMDE KARAR OLAN DİLEKÇE SAYISI :	4140
20. DÖNEMDE KARAR OLAN DİLEKÇE SAYISI :	2142
21. DÖNEMDE KARAR OLAN DİLEKÇE SAYISI :	2958
22. DÖNEMDE KARAR OLAN DİLEKÇE SAYISI :	11579
23. DÖNEMDE GELEN VE KARAR OLAN DİLEKÇE SAYISI :	1686
23. DÖNEMDE KARAR OLAN TOPLAM DİLEKÇE SAYISI :	8846
24. DÖNEMDE KARAR OLAN TOPLAM DİLEKÇE SAYISI :	4403

Öncelikle Dilekçe Komisyonu'na gelen dilekçe sayısına bakıldığında komisyondaki üye sayısı ile baş edilemeyecek kadar çok dilekçe geldiği görülmektedir. Yukarıdaki tabloya göre bazı dönemlerde 4.000'in üzerinde dilekçe Meclise ulaşmıştır. 24. Dönemi göz önüne aldığımızda şöyle şaşırtıcı bir tablo ortaya çıkmaktadır. Bu dönemde karara bağlanan dilekçe sayısı 4.403'tür. Dilekçe Komisyonu Başkanlık Divanı önce dilekçelerin incelemeye değer olup olmadığına karar verecektir.

Bir insanın bu kadar çok dilekçeyi sağlıklı bir şekilde inceleyip doğru kararlar alabilmesi neredeyse imkansızdır. Ayrıca Dilekçe Komisyonu üyesi milletvekillerinin tek görevi bu değildir. Milletvekilleri aynı zamanda Mecliste yapmaları gereken diğer yasal zorunlulukları da vardır. Dolayısıyla “yurttaşların şikayetlerinin tam manasıyla incelendiği söylenemez.”¹⁵⁹

Diğer bir eleştiri noktası da parlamenterlerin bir partiye üye olmalarından dolayı siyasi olarak özgür kararlar verememeleri gerçeğidir. İktidar partisinin üyesi olan milletvekilleri hükümeti zora sokacak, icraatlarını yanlış gösterebilecek durumlara sebep olmak istemeyecekler, bazı olayları görmezden gelebileceklerdir. Bazen de vardıkları sonuçlar veya aldıkları kararlar siyasi kararlar olabilmektedir. Bu da “parlamento denetiminin etkinliğini azaltmaktadır.”¹⁶⁰

Parti içi demokrasinin zayıf olduğu lider otoritesinin güçlü olduğu Türkiye örneğinde parti içi herhangi bir muhalefet, çok küçük bir şey de olsa, çok büyük bir

¹⁵⁹ Özden, *a.g.e.*, s. 125.

¹⁶⁰ *a.g.e.*, s. 126.

şekilde cezalandırılmaktadır. Hatta il veya ilçe teşkilatlarının bile kapatılması durumunun az da olsa yaşandığı bir ortamda, iktidar ya da muhalefet partisi Komisyon üyelerinin kendi partilerinin çıkarlarını zedeleyebilecek kararlar almaları güçleşmektedir.

Yine bir başka husus ise, Meclis İç Tüzüğü'nün 105. maddesine göre, devlet sırları ile ticari sırlar, Meclis araştırması kapsamının dışında olan konulardır. Bu madde de parlamenter denetime bir sınır getirmektedir. Çünkü “devlet sırrı, ticari sır gibi terimler çok geniş anlamı olan kapalı terimlerdir.”¹⁶¹

Aynı maddeye göre Meclis Araştırma Komisyonu'nun gerekli gördüğünde uygun bulacağı uzmanların bilgisine başvurabileceği belirtilmiştir. Ancak “Meclis İçtüzükleri bir kanun olmadığından bu hükmün üçüncü kişiler için bağlayıcı yasal bir dayanağı yoktur. Bu da, parlamenter denetimden alınacak verimi azaltmaktadır.”¹⁶²

2.2. KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNUN YASAL DAYANAKLARI VE ÇALIŞMA SİSTEMİ

2.2.1. Yasal Dayanakları

2.2.1.1.1. Anayasa'daki Düzenleme

Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Anayasamızda yer alması 12 Eylül 2010 tarihinde referanduma sunulan anayasa değişikliği paketi ile olmuştur.

Anayasanın 74. maddesinde değişiklik yapılmış ve bu maddede Kamu Denetçiliğine de yer verilmiştir. Anayasa değişikliği ile 74. maddenin kenar başlığı “Dilekçe, Bilgi Edinme ve Kamu Denetçisine Başvurma Hakkı” olarak değiştirilmiş olup, madde metni şu şekildedir: “...Herkes, bilgi edinme ve kamu denetçisine

¹⁶¹ *a.g.e.*, s. 127.

¹⁶² Şeref İba, (2003). Parlamenter Denetim: Yolları, Etkinliği ve Susurluk Örneği, Bilgi Yayınevi, Ankara, s. 86.

başvurma hakkına sahiptir. Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı olarak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu idarenin işleyişiyle ilgili şikâyetleri inceler. Kamu Başdenetçisi Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından gizli oyla dört yıl için seçilir. İlk iki oylamada üye tamsayısının üçte iki ve üçüncü oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğu aranır. Üçüncü oylamada salt çoğunluk sağlanamazsa, bu oylamada en çok oy alan iki aday için dördüncü oylama yapılır, dördüncü oylamada en fazla oy alan aday seçilmiş olur. Bu maddede sayılan hakların kullanılma biçimi, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kuruluşu, görevi, çalışması, inceleme sonucunda yapacağı işlemler ile Kamu Başdenetçisi ve kamu denetçilerinin nitelikleri, seçimi ve özlük haklarına ilişkin usul ve esaslar kanunla düzenlenir.” hükmü getirilmiştir.

Anayasada yapılan bu değişiklikle, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun anayasal bir kurum haline getirildiği, anayasada öngörülen yasal düzenlemenin yapılmasıyla birlikte, kurumun çalışmaya başladığı görülmektedir.

2.2.1.1.2. Yasalar ve İkincil Düzenlemeler

2.2.1.1.2.1. 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı, 15/6/2006 tarihli ve 5521 sayılı Kanunla Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunca kabul edilmiş ancak, Cumhurbaşkanı tarafından yayımlanması uygun bulunmayan 3., 4., 9., 11., 13., 15., 22., 26., 30., 33., geçici 1. ve 41. maddelerinin bir kez daha görüşülmesi için, Anayasanın 89. ve 104. maddeleri uyarınca 1/7/2006 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına geri gönderilmiştir. Tasarı, 28/09/2006 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda yeniden görüşülerek 5548 sayılı Kanunla aynen kabul edilmiş ve 13/10/2006 tarihli ve 26318 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır. Ancak, Cumhurbaşkanı ve ana muhalefet partisinin başvurusu üzerine Anayasa Mahkemesinin, 27/10/2006 tarihli ve 2006/140 sayılı kararıyla Kanunun, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kurulmasını öngören Geçici 1. maddesinin,

Anayasaya aykırılığı konusunda güçlü belirtiler bulunduğu ve uygulanması halinde sonradan giderilmesi güç veya olanaksız durum ve zararların doğabileceği gözetilerek esas hakkında karar verilmeye kadar yürürlüğünün durdurulmasına karar verilmiş ve 5548 Sayılı Kanun Anayasa Mahkemesi'nin 25/12/2008 tarihli ve E: 2006/140, K: 2008/185 sayılı kararıyla iptal edilmiş ve sözkonusu karar 04/04/2009 tarihli ve 27190 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanmıştır.

2.2.1.1.2.2. 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ve Amacı

Yukarıda da izah edildiği üzere, daha önce hazırlanan ve Meclisten geçen ancak anamuhalefet partisinin başvurusu üzerine Anayasa Mahkemesince bazı maddeleri iptal edilen 5548 Sayılı Kanundan sonra Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararında yer alan gerekçeler dikkate alınarak yeniden düzenlemiş ve 6328 sayılı Kanun ile Kamu Denetçiliği Kurumu oluşturulmuştur.

Kanunun genel gerekeçesine bakıldığında, Mahkemenin iptal kararında belirtilen hususlar dikkate alınmıştır. Nitekim, 5982 sayılı Kanun'un 8. maddesiyle, Anayasanın 74. maddesinde değişiklik yapılmış ve Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı olarak kurulacak Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kanunla düzenleneceği ifade edilmiştir. Anayasa değişikliği, 12/9/2010 tarihinde yapılan halkoylamasında kabul edilmiş ve kesin sonuçların 23/9/2010 tarihli ve 27708 sayılı Resmî Gazetede yayımlanmasıyla yürürlüğe girmiştir.

Anayasanın 5982 sayılı Kanunla değişik 74. maddesinde hükme bağlanan Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kurularak çalışmalarına başlaması amacıyla hazırlanan bu Kanun ile, "Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmaktadır. Kurumda Başdenetçi, Denetçiler, Uzmanlar, Uzman Yardımcıları ve diğer personel görev yapacaktır. Bu çerçevede Başdenetçi ile Denetçilerin görevlerini gerektiği gibi yerine getirebilmeleri ve yetkilerini kullanabilmeleri için Anayasanın yargı bağımsızlığına ve idarî eylem ve işlemlerin yargısal denetimine ilişkin hükümlerine uygun düzenlemeler getirilmesine özen gösterilmiştir. Böylece, idarenin mümkün olduğu kadar Kurumun önerilerini değerlendirmeye alarak uyması ve idarî yargının yükünün azaltılması hedeflenmektedir. Kanun ile, ülkemizde Kamu Denetçiliği Kurumu'nun

oluşturulması ve ülke düzeyinde faaliyet göstermesi öngörülmekte, ayrıca, Başdenetçi, Denetçiler ve Genel Sekreterin görevleri, nitelikleri, seçimleri, atanmaları, çalışma ilkeleri, bağımsızlığı, Kuruma yapılacak başvurular ve Kurum personeli ile ilgili konular düzenlenmektedir.”¹⁶³

2.2.1.1.2.3. Yönetmelikler

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun anayasa ve yasal zeminde yer almasından sonra liyakat ve kariyer ilkeleri çerçevesinde, hizmet gerekleri ve personel planlaması esas alınarak Kamu Denetçiliği Kurumu'nda 14/7/1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabi olarak görev yapan personelin görevde yükselme ve unvan değişikliklerine ilişkin usul ve esasları belirlemek amacıyla Kamu Denetçiliği Kurumu Personeli Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Yönetmeliği, yine

kamu hizmetlerinin işleyişinde bağımsız ve etkin bir şikâyet mekanizması oluşturmak amacıyla idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını, insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden ve iyi yönetim ilkelerini gözeterek incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmak üzere kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu'na gerçek ve tüzel kişiler tarafından yapılacak şikâyet başvurularının usul ve esasları ile Kamu Denetçiliği Kurumu'nun çalışma usul ve esaslarını”¹⁶⁴

kapsayan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunun Uygulamasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik çıkarılmıştır.

2.2.2. Kurumun Yapısı ve Çalışma Sistemi

6328 sayılı Kanun'un 1. maddesi ile bu kanunun amacının,

“gerçek ve tüzel kişilerin idarenin işleyişi ile ilgili şikâyetlerini, Türkiye Cumhuriyetinin Anayasada belirtilen nitelikleri çerçevesinde, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum

¹⁶³ 6328 sayılı Kanun, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2012/06/20120629-2.htm>, <http://www.sayilikanun.com/6328-sayili-kamu-denetciligi-kurumu-kanununun-gerekcesi/>, (Erişim Tarihi: 14.07.2013).

¹⁶⁴ Yönetmelik mad. 1.

ve davranışlarını, adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygı, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmak üzere Kamu Denetçiliği Kurumu'nu oluşturmak”¹⁶⁵

olduğu belirtilmiştir. Kanun'un 2. maddesinde ise, Kanunun kapsamı açıklanmış ve “Kanunun Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kuruluş, görev ve çalışma usûllerine ilişkin ilkeler ile Kamu Başdenetçisi ve kamu denetçilerinin niteliklerine, seçimlerine, özlük haklarına ve Kurum personelinin atanmaları ile özlük haklarına ilişkin hükümlerini” kapsadığı ifade edilmiştir.¹⁶⁶

2.2.2.1. Görev ve Yetkileri

Kamu denetçisi, genel olarak her şikayetle ilgili dosyaları incelerken adalet ve eşitlik ilkelerini dikkate alarak hareket eder. Kamu Denetçisi, öncelikle yönetimin davranışının doğru olup olmadığı hususunun üzerinde durur ve yönetimin işlem tesis ederken veya eylemde bulunurken Anayasa, uluslararası anlaşmalar ve yasalara uyup uymadığına bakar. Bunun sonucunda ise, “emretmez, genel öğüt ve tavsiyelerde bulunur, raporlar hazırlar.”¹⁶⁷

Yönetmelikte Kurumun görevi daha ayrıntılı düzenlenmiştir. Yönetmeliğe göre,

merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının, mahallî idarelerin, mahallî idarelerin bağlı idarelerinin, mahallî idare birliklerinin, döner sermayeli kuruluşların, kanunlarla kurulan fonların, kamu tüzel kişiliğini haiz kuruluşların, kamu iktisadi teşebbüslerinin, sermayesinin yüzde ellisinden fazlası kamuya ait kuruluşlar ile bunlara bağlı ortaklıklar ve müesseselerin, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, Kamunun ortak, sürekli ve kamusal bir ihtiyacını karşılayan ve idarî düzenleme, denetim ve gözetim altında kamu hizmeti yürüten özel hukuk tüzel kişilerinin, her türlü eylem ve

¹⁶⁵ 6328 sayılı Kanun mad. 1.

¹⁶⁶ 6328 sayılı Kanun mad. 1 ve Uygulama Yönetmeliği mad. 1, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2012/06/20120629-2.htm>, <http://www.sayilikanun.com/6328-sayili-kamu-denetciligi-kurumu-kanununun-gerekcesi/>, (Erişim Tarihi: 14.05.2013).

¹⁶⁷ Eren, *a.g.m.*, s. 88.

işlemleri ile tutum ve davranışlarına ilişkin şikâyetleri inceleme, araştırma ve önerilerde bulunmak¹⁶⁸la,

görevli olduğu düzenlenmiştir.

Ancak, bu inceleme araştırma ve idarelere önerilerde bulunmanın da bazı istisnaları bulunmaktadır. Bu durumlar Kanun'un 5. maddesinde düzenlenmiştir.

Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile resen imzaladığı kararlar ve emirler, yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler, yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar ve Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askerî nitelikteki faaliyetler¹⁶⁹

Kurumun görev alanı dışında bırakılmıştır.

Burada iki hususu değerlendirmek faydalı olacaktır: Öncelikle, 5548 sayılı Kanunda “Yargı faaliyetlerine ilişkin işlemler ile yargı mensuplarının işlem ve eylemleri” kurumun görev alanı dışında bırakılmışken, 6328 sayılı Kanun ile “Yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar” kurumun görev alanı dışında tutulmuştur. Bu düzenlemeyle, önemli bir çelişkinin ortadan kaldırıldığı gözlemlenmektedir. Şöyle ki, “yargı mensuplarının işlem ve eylemleri” ifadesi muğlak ve farklı yorumlanabilecek bir mahiyette bulunmaktadır. 6328 sayılı Kanunda bu ifadenin kullanılması yerine yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar kurumun görev alanı dışına çıkarılmak suretiyle yargı açısından kurumun görev alanı hususundaki çelişkiler bir ölçüde giderilmiştir.

İkinci olarak, “Türk Silâhlı Kuvvetlerinin salt askerî hizmete ilişkin faaliyetleri” 5548 sayılı Kanunla açıkça kurumun görev alanı dışında sayılmışken, 6328 sayılı Kanun Tasarısı'nda bu ifadeye yer verilmediği görülmekteydi. Ancak, Tasarının Anayasa Komisyonunca görüşülmesi neticesi düzenlenen 02/02/2011 tarih ve 21 karar sayılı Anayasa Komisyonu Raporunda, Kurumun görevlerini düzenleyen 5. maddesi üzerinde verilen önerenin kabulü ile, “ç” bendi eklenerek “Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askeri nitelikteki faaliyetleri” Kurumun görev alanı dışına çıkarılmıştır.

Kurumun uygulandığı ülkelerde, silahlı kuvvetler için ayrı bir Ombudsman bulunmakla birlikte, böyle bir ayrıma gidilmeksizin tüm devlet organları üzerinde denetim yetkisine sahip Ombudsmanlar da görülmektedir. Ancak 6328 sayılı Kanun

¹⁶⁸ Yönetmelik mad. 4.

¹⁶⁹ 6328 sayılı Kanun, mad. 5, Yönetmelik mad. 4.

ile sırf askeri nitelikte faaliyetler kurumun görev alanı dışında tutulduğu gibi askeri faaliyetler hususunda ayrı bir Ombudsmana da yer verilmediği görülmektedir. Bu husus, 2011 yılı Avrupa Birliği İlerleme Raporunda eleştiri konusu yapılmıştır.¹⁷⁰

Başdenetçinin görevleri Kanunda tek tek sayılmıştır. Buna göre Başdenetçi, “Kuruma gelen şikâyetleri incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunma, bu Kanunun uygulanmasına ilişkin yönetmelikleri hazırlama, yıllık raporu hazırlama, yıllık raporu beklemeksizin gerek gördüğü konularda özel rapor hazırlama, raporları kamuoyuna duyurma, yokluğunda kendisine vekâlet edecek denetçiyi belirleme, birisi kadın ve çocuk hakları alanında görevlendirilmek üzere, denetçiler arasındaki iş bölümünü düzenleme, Genel Sekreteri ve diğer personeli atama ve son olarak Kanunlarla verilen diğer görevleri yapmak”la görevlidir.

Öte yandan Kanunda Başdenetçiden sonra denetçilerin görevleri de ayrıca düzenlenmiştir. Denetçilerin görevi, 6328 sayılı Kanunda verilen görevlerin yapılmasında Başdenetçiye yardımcı olma ve Başdenetçi tarafından verilen görevleri yapma olarak belirtilmiştir.

Yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarınca karara bağlanmış uyuşmazlıklar hakkında Kuruma yapılan şikâyetler incelenmez. Yine sebepleri, konusu ve tarafları aynı olup incelenmekte olan veya daha önce sonuçlandırılan şikâyetler hakkında Kuruma yeniden yapılan şikâyetler incelenmez. Son olarak belli bir konuyu içermeyen şikâyetler incelenmez.

Şunu özellikle belirtmek gerekirse, Kamu denetçilerinin, kararları ne idari denetim sonucunda alınan kararlar gibi ”icrai” niteliktedir, ne de yargı kararları gibi “kesin hüküm” gücüne sahiptir. Bununla birlikte, “bu kararlar da, ülkemizde, idareyi denetlemekte, vatandaş ile idare arasında ortaya çıkan uyuşmazlıkları kolaylaştırmaya çalıştığı da bilinen bir gerçektir.”¹⁷¹

¹⁷⁰ http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/2011_ilerleme_raporu_tr.pdf. (Erişim Tarihi: 22.06.2013).

¹⁷¹ Gözler, *a.g.e.*, s. 810-811.

2.2.2.2. Kamu Denetçiliğinin Çalışma Şekli

Kamu denetçiliği, bazı ülkelerde, İsveç'te olduğu gibi kendiliğinden veya şikâyet üzerine, bazılarında ise İngiltere örneğinde olduğu gibi yalnız parlamento üyelerinin isteği üzerine harekete geçer. İngiltere'deki Ombudsman “yapılan şikâyeti haklı bulursa yönetimi uyarır ve durumu ayrıca ilgili milletvekiline bildirir.”¹⁷²

Bizdeki Kamu Denetçiliği Kurumu'nda ise şikâyet başvurusu üzerine, “idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışları, insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk ve iyi yönetim ilkeleri yönlerinden incelenir ve araştırılır. Şikâyet başvurusu Başdenetçi, denetçi veya görevlendirilecek uzman ve uzman yardımcıları tarafından incelenir ve araştırılır. Aynı sebep ve konuya ilişkin benzer nitelikteki şikâyet başvuruları birleştirilerek incelenebilir. Şikâyet konusunun insan haklarına, temel hak ve özgürlüklere, kadın ve çocuk haklarına ilişkin olması halinde yerinde inceleme ve araştırma yapılabilir. Kamuyu ilgilendiren genel konulara yönelik şikâyetlerde ise, şikâyetçi veya şikâyet edilen idarenin talebi üzerine yerinde inceleme ve araştırma yapılabilir. İlgili idare ve yetkililer bunun için gerekli her türlü kolaylığı sağlamakla yükümlüdür.”¹⁷³

Bu konuda herhangi bir duraksamaya yer bulunmamaktadır.

Başdenetçi veya denetçinin inceleme sırasında her türlü bilgi ve belgeye erişim hakkı Yönetmelikte düzenlenmiştir.

“Başdenetçi veya denetçi, inceleme ve araştırma konusu hakkında ilgili idareden bilgi ve belge isteyebilir. İdare, istenilen bilgi ve belgeleri derhal elektronik posta yoluyla Kurumun elektronik posta adresine gönderir ve bu isteğin tebliğ edildiği tarihten itibaren en geç otuz gün içinde de asıllarını gönderir. Bu süre içinde istenen bilgi ve belgeleri haklı bir neden olmaksızın vermeyenler veya eksik verenler hakkında Başdenetçi veya denetçinin başvurusu üzerine ilgili merci soruşturma açar. Soruşturma açılmasına ilişkin işlem ve soruşturma sonucu hakkında ilgili merci Kurumu bilgilendirir. Devlet sırrı veya ticarî sır niteliğindeki bilgi ve belgeler, yetkili mercilerin en üst makam veya kurulunca açıkça gerekçesi belirtilmek suretiyle verilmeyebilir. Ancak, Devlet sırrı niteliğindeki bilgi ve belgeler Başdenetçi veya görevlendireceği denetçi tarafından yerinde incelenebilir. İncelenen “Devlet sırrı niteliğindeki bilgi ve belgeler açıklanamaz ve bu bilgi ve belgelere kararda yer verilemez.”¹⁷⁴

¹⁷² A. Şeref Gözübüyük, (2012). *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*, Güncelleştirilmiş 9. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara, s. 329.

¹⁷³ Yönetmelik mad. 22.

¹⁷⁴ Yönetmelik mad. 23.

Yine inceleme veya araştırma sırasında bilirkişi müessesesine müracaat edilebilir.

“Başdenetçi veya denetçiler, inceleme ve araştırma konusuyla ilgili olarak özel veya teknik bilgiyi gerektiren hâllerde alanında uzman kişilerden bilirkişi görevlendirebilir. Bilirkişiler, adli yargı ilk derece mahkemesi adalet komisyonlarınca belirlenen listelerde yer alanlardan, üniversite öğretim elemanlarından veya meslek odası mensuplarından da seçilebilir.”¹⁷⁵

Yine,

“Başdenetçi veya denetçiler, inceleme ve araştırma konusuyla ilgili olarak tanık veya ilgili kişilerin dinlenmesine karar verebilir. Tanık veya ilgili kişiler, Başdenetçi, denetçi veya uzmanlar tarafından dinlenebilir.”¹⁷⁶

Kurum,

“şikâyet başvurusuna ilişkin inceleme ve araştırma sonucunda tavsiye kararı, ret kararı veya karar verilmesine yer olmadığına dair karar verir.”¹⁷⁷

2.2.2.3. Başdenetçi ve Denetçilerin Nitelikleri, Seçimi, Görev Süresi ve Bağımsızlığı

2.2.2.3.1. Nitelikleri

Kanun'un 10. maddesine göre

“başdenetçi veya denetçi seçilebilmek için aşağıdaki şartlar aranır:

“a) Türk vatandaşı olmak.

b) Seçimin yapıldığı tarihte Başdenetçi için elli, denetçi için kırk yaşını doldurmuş olmak.

c) Tercihen hukuk, siyasal bilgiler, iktisadi ve idarî bilimler, iktisat ve işletme fakültelerinden olmak üzere dört yıllık eğitim veren fakültelerden veya bunlara denkliği kabul edilmiş yurt içi veya yurt dışındaki yükseköğretim kurumlarından mezun olmak.

¹⁷⁵ Yönetmelik mad. 24.

¹⁷⁶ Yönetmelik mad. 25.

¹⁷⁷ Yönetmelik mad. 31.

ç) Kamu kurum ve kuruluşlarında, uluslararası kuruluşlarda, sivil toplum kuruluşlarında veya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında ya da özel sektörde toplamda en az on yıl çalışmış olmak.

d) Kamu haklarından yasaklı olmamak.

e) Başvuru sırasında herhangi bir siyasi partiye üye olmamak.

f) 26/9/2004 tarihli ve 5237 sayılı Türk Ceza Kanununun 53. maddesinde belirtilen süreler geçmiş olsa bile kasten işlenen bir suçtan dolayı hapis cezasına ya da affa uğramış olsa veya hükmün açıklanmasının geri bırakılması kararı verilmiş olsa bile Türk Ceza Kanununun ikinci kitabının birinci kısmının bir ve ikinci bölümündeki suçlar, Devletin güvenliğine karşı suçlar, anayasal düzene ve bu düzenin işleyişine karşı suçlar, millî savunmaya karşı suçlar, Devlet sırlarına karşı suçlar ve casusluk suçları ile yabancı devletlerle olan ilişkilere karşı suçlardan veya zimmet, irtikap, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, güveni kötüye kullanma, hileli iflas, ihaleye fesat karıştırma, edimin ifasına fesat karıştırma, suçtan kaynaklanan malvarlığı değerlerini aklama veya kaçakçılık suçlarından mahkûm olmamak.¹⁷⁸

2.2.2.3.2. Seçimi

Başdenetçi ve denetçilerin adaylıkları ve seçimleri ile ilgili düzenlemeler ise Kanun'un 11. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre,

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

¹⁷⁸

6328 sayılı Kanun mad. 10.

seçilmiş olur. Komisyon tarafından oluşturulacak alt komisyon, başvuruda bulunan aday adayları arasından, seçilecek denetçi sayısının üç katı kadar adayı, başvuru süresinin bittiği tarihten itibaren onbeş gün içinde belirler ve Komisyona sunar. Komisyon sonraki onbeş gün içinde denetçi seçimlerini yapar. Denetçiler, üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile seçilir. Birinci oylamada bu çoğunluk sağlanamadığı takdirde ikinci oylamaya geçilir. İkinci oylamada da üye tamsayısının üçte iki çoğunluğunun oyu aranır. Bu oylamada üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu sağlanamadığı takdirde üçüncü oylamaya geçilir ve üye tamsayısının salt çoğunluğunun oyunu alan aday seçilmiş olur. Üçüncü oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğu sağlanamadığı takdirde en çok oy alan adaylardan, seçilecek aday sayısının iki katı kadar aday ile seçime gidilir. Dördüncü oylamada karar yeter sayısı olmak şartıyla en fazla oy alan aday seçilmiş olur. Birden fazla denetçi seçimi yapılacağı durumlarda adaylar için birleşik oy pusulası düzenlenir. Adayların adlarının karşısındaki özel yer işaretlenmek suretiyle oy kullanılır. Seçilecek denetçilerin sayısından fazla verilen oylar geçersiz sayılır. Seçimler, Kurumun Başkanlığa başvuruda bulunduğu tarihten itibaren en geç doksan gün içinde sonuçlandırılır. Bu maddede yer alan süreler, Türkiye Büyük Millet Meclisinin tatilde olması veya araverme sırasında işlemez.”¹⁷⁹

2.2.2.3.3. Görev Süresi

Seçilen Başdenetçi ve denetçilerin görev süresi ise 14. maddede düzenlenmiş olup, dört yıldır.

“İstifa, ölüm veya görevden alınma gibi herhangi bir nedenle süresi bitmeden görevinden ayrılan Başdenetçi veya denetçinin yerine yeni seçilen Başdenetçi veya denetçinin görev süresi de dört yıldır. Yine, bir dönem Başdenetçi veya denetçi olarak görev yapan bir kimse sadece bir dönem daha Başdenetçi veya denetçi seçilebilir. Başdenetçi veya denetçiliğe seçilenlerin görev yaptıkları sürede eski görevleriyle olan ilişkileri kesilir. Ancak kamu görevlisiyken Başdenetçiliğe veya denetçiliğe seçilenler, memuriyete giriş şartlarını kaybetme dışındaki herhangi bir nedenle görevlerinin sona ermesi, görevden ayrılma isteğinde bulunması veya görev sürelerinin dolması durumunda, otuz gün içinde eski kurumlarına başvurmaları hâlinde, atamaya yetkili makamlar tarafından otuz gün içinde mükteseplerine uygun bir kadroya atanırlar. Yüksek mahkeme üyeliğinden seçilenlerden görevi sona erenler, herhangi bir işleme gerek olmaksızın ve boş kadro şartı aranmaksızın, geldikleri yüksek mahkeme üyeliği görevine geri dönerler ve boşalan ilk üye kadrosu kendilerine tahsis olunur. Belirtilen atama yapılırken Başdenetçi veya denetçilerin Kurumda geçirdikleri süreler makam

¹⁷⁹

6328 sayılı Kanun mad. 11.

veya hâkim sınıfından olup da yüksek hâkimlik tazminatını almaya başladıktan sonra seçilenler için yüksek hâkimlik tazminatı ödenmesini gerektiren görevlerde geçmiş olarak değerlendirilir. Bu hükümler, akademik unvanların kazanılmasına ilişkin hükümler saklı kalmak kaydıyla üniversitelerden gelen personel hakkında da uygulanır. Mükteseplerine uygun bir kadroya atamaları gerçekleşinceye kadar süresi dolması sebebiyle görevi sona eren Başdenetçi ve denetçilere almakta oldukları aylık ücret ile sosyal hak ve yardımların Kurum tarafından ödenmesine devam olunur. Mükteseplerine uygun kadrolara atananlara, atama yapıldığı tarih itibarıyla Kurum tarafından ödemedede bulunulmasına son verilir.”

Başdenetçi ve denetçilerin hangi durumlarda görevden alınacağı ve görevinin sona ereceği ise 15. maddede düzenlenmiştir.

“Başdenetçinin veya denetçilerin 10. maddede sayılan nitelikleri taşımadıklarının sonradan anlaşılması veya bu nitelikleri seçildikten sonra kaybetmeleri hâlinde, durumun Komisyon tarafından tespit edilmesini takiben Başdenetçinin görevinin sona ermesine Genel Kurul tarafından görüşmesiz olarak, denetçilerin görevinin sona ermesine ise Komisyon tarafından karar verilir. Seçilmeye engel bir suçtan dolayı kesin hüküm giyen veya kısıtlanan Başdenetçi hakkındaki kesinleşmiş mahkeme kararının Genel Kurulun, denetçi hakkındaki kesinleşmiş mahkeme kararının Komisyonun bilgisine sunulmasıyla Başdenetçi veya denetçi sıfatı sona erer.”¹⁸⁰

Kanunun 16. maddesi de Başdenetçi ve denetçilerin mali ve sosyal haklarını düzenlemiştir.

“Başdenetçiye Başbakanlık Müsteşarı, denetçilere Başbakanlık müsteşar yardımcıları için belirlenen her türlü ödemeler dâhil mali haklar tutarında aylık ücret ödenir. Başbakanlık Müsteşarı ve müsteşar yardımcılara ödenenlerden, vergi ve diğer kesintilere tabi olmayanlar bu Kanuna göre de vergi ve diğer kesintilere tabi olmaz. 14/07/1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ve diğer mevzuat uyarınca Başbakanlık Müsteşarının yararlanmış olduğu sosyal hak ve yardımlardan Başdenetçi, Başbakanlık müsteşar yardımcılarının yararlanmış olduğu sosyal hak ve yardımlardan da denetçiler aynı esas ve usuller çerçevesinde yararlanır.”¹⁸¹

¹⁸⁰ 6328 sayılı Kanun mad. 15.

¹⁸¹ 6328 sayılı Kanun mad. 16.

2.2.2.3.4. Bağımsızlığı

Kurumun bağımsızlığına ayrı bir önem verilmiş ve bu husus bizzat Kanun'da yer almıştır. Buna göre;

“hiçbir organ, makam, merci veya kişinin, Başdenetçiye ve denetçilere görevleriyle ilgili olarak emir ve talimat veremeyeceği, genelge gönderemeyeceği, tavsiye ve telkinde bulunamaz.”¹⁸²

2.2.2.3.5. Kuruma Başvuru Şekli ve Süresi

Yönetmeliğin 7. maddesinde, kuruma kimlerin başvuru yapabileceği düzenlenmiştir. Buna göre;

“İdarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarına karşı, Kanun ve bu Yönetmelikte belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde menfaati ihlal edilen gerçek ve tüzel kişiler Kuruma şikâyet başvurusunda bulunabilir. Ancak, şikâyetin insan hakları, temel hak ve özgürlükler, kadın hakları, çocuk hakları ve kamuyu ilgilendiren genel konulara yönelik olması hâlinde menfaat ihlali aranmaz.”¹⁸³

Yönetmeliğin 8. maddesinde, şikâyet başvurusunu usulü ve şikâyetin yapılacağı yerler düzenlenmiştir. Maddeye göre;

“(1) Şikâyet başvurusu Türkçe dilekçe ile yapılır. Ancak, şikâyetçinin kendisini daha iyi ifade edebildiği başka bir dildeki başvurusu, Kurumca haklı ve makul olduğunun tespiti halinde kabul edilebilir.

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

(3) Faks veya elektronik posta yoluyla yapılan şikâyet başvurularına ait dilekçe asılları, onbeş gün içinde Kuruma gönderilmedikçe başvuru geçerli sayılmaz. Kayıtlı elektronik posta yoluyla yapılan başvurularda bu şart aranmaz.”¹⁸⁴

¹⁸² 6328 sayılı Kanun mad. 12.

¹⁸³ Yönetmelik mad. 7.

¹⁸⁴ Yönetmelik mad. 8.

Şikâyet başvurusunun şekil yönünden taşınması gereken şartlar ise Yönetmeliğin 9. maddesinde ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Buna göre;

“Yönetmeliğin ekinde yer alan ve Kurumun resmî internet sitesinde yayımlanan Gerçek Kişiler İçin Şikâyet Başvuru Formu (EK-1) veya Tüzel Kişiler İçin Şikâyet Başvuru Formu (EK-2) doldurulmak suretiyle yapılır. Bu Yönetmelikte belirlenen zorunlu bilgi ve belgelerin bulunması koşuluyla form kullanılmadan da şikâyet başvurusu yapılabilir. Haklı bir nedenin bulunması hâlinde başvuru yapılan yerde formun doldurulmasına yardımcı olunmak suretiyle sözlü yapılan şikâyet başvuruları da kabul edilir. Şikâyet başvuruları okunaklı ve anlaşılır bir şekilde yazılır veya doldurulur. Varsa şikâyet konusuna ilişkin bilgi ve belgeler de başvuruya eklenir. Şikâyet başvurusundan herhangi bir nedenle ücret alınmaz. Şikâyet başvurusunda şu hususlara yer verilir: a) Şikâyetçi gerçek kişi ise, 1) Adı, soyadı ve imzası, 2) Türkiye Cumhuriyeti vatandaşları için vatandaşlık kimlik numarası, yabancılar için pasaport numarası, uyuşu ve varsa kimlik numarası, 3) Tebligata esas yerleşim yeri veya iş adresi, 4) Şikâyet edilen idare, şikâyet konusu ve talep, 5) İdareye başvuru tarihi ve idarenin cevap tarihi, 6) Varsa bildirim esas elektronik posta adresi, telefon ve faks numarası. Öte yandan şikâyetçi tüzel kişi ise, bu kez tüzel kişinin unvanı, tebligata esas yerleşim yeri adresi, telefon numarası ve varsa elektronik tebligat adresi, tebligata yetkili kişinin adı, soyadı, unvanı, imzası ve varsa bildirim esas elektronik posta adresi, telefon ve faks numarası, şikâyet edilen idare, şikâyet konusu ve talep, idareye başvuru tarihi ve idarenin cevap tarihi, yetkili kişinin yetki belgesinin aslı veya onaylı örneği, varsa merkezi tüzel kişilik numarası”¹⁸⁵ nın bulunması gerekir.

Yönetmeliğin 10. maddesinde, elektronik ortamda şikâyet hususu düzenlenmiştir. Maddeye göre, “Kurumun resmî internet sitesi aracılığıyla elektronik ortamda şikâyet başvurusu yapılabilir. Elektronik ortamda yapılan şikâyet başvurusunda 9. maddede belirtilen koşulların bulunması gerekir. Bu başvurularda imza şartı aranmaz, ancak Kurum elektronik ortamda güvenli elektronik imza kullanılarak şikâyet başvurusu yapılmasına karar verebilir. Şikâyet başvurusuna ilişkin belgeler elektronik başvuruya ek yapılır.”¹⁸⁶

Yine 11. maddeye göre,

“şikâyet başvurusu, kanunî temsilci veya vekil tarafından da yapılabilir. Kanunî temsilci veya vekil aracılığıyla yapılan şikâyetlerde temsile veya vekâlete dair geçerli bir yetki belgesinin veya ispat belgesinin sunulması zorunludur.”¹⁸⁷

Başvuru ile ilgili önemli bir husus da başvurudan önce idari başvuru yollarının tüketilmesinin gerekli olmasıdır. Nitekim Yönetmeliğin 12. maddesine göre,

¹⁸⁵ Yönetmelik mad. 10.

¹⁸⁶ Yönetmelik mad. 10.

¹⁸⁷ Yönetmelik mad. 11.

“Kuruma şikâyet başvurusunda bulunulabilmesi için 6/1/1982 tarihli ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 10. maddesi uyarınca idarî davaya konu olabilecek bir işlem veya eylemin yapılması için idarî makamlara başvuru yapılması, 11. maddesi uyarınca idarî işlemin kaldırılması, geri alınması, değiştirilmesi veya yeni bir işlem yapılmasının üst makamdan, üst makam yoksa işlemi yapmış olan makamdan idarî dava açma süresi içinde istenmesi, 12. maddesi uyarınca idarî işlemden dolayı doğan zararın giderilmesinin üst makamdan, üst makam yoksa işlemi yapmış olan makamdan idarî dava açma süresi içinde istenmesi, 13. maddesi uyarınca idarî eylemin yazılı bildirim veya başka suretle öğrenildiği tarihten itibaren bir yıl ve her hâlde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak hakkın yerine getirilmesinin istenmesi, gerekir. Birinci fıkranın (a) bendinde öngörülen başvuru yolunun tüketilmesi hâlinde (b) ve (c) bendine göre ayrıca idarî başvuru yoluna gidilmesi gerekli değildir. Kuruma şikâyet başvurusunda bulunulabilmesi için özel kanunlarda yer alan zorunlu idarî başvuru yollarının tüketilmesi gerekir. Kurum, telafisi güç veya imkânsız zararların doğması ihtimali bulunan hâllerde idarî başvuru yolları tüketilmese dahi şikâyet başvurularını kabul edebilir. İdarenin tutum ve davranışına karşı idarî başvuru yollarının tüketilmesi şart değildir. İdarenin, kanunlarda açıkça kesin olduğu belirtilen işlemlerine karşı doğrudan Kuruma şikâyet başvurusu yapılabilir.”¹⁸⁸

Yönetmeliğin 13. maddesinde şikâyet başvuru süresi düzenlenmiştir.

Düzenlemeye göre,

“12. madde uyarınca idareye yapılacak başvuruya, idare tarafından verilecek cevabın tebliği tarihinden, idare tarafından altmış gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten, itibaren altı ay içinde Kuruma şikâyet başvurusunda bulunulabilir. İdarenin tutum ve davranışları ile kanunlarda kesin olduğu belirtilen işlemlere karşı, tutum ve davranışın gerçekleştiği veya öğrenildiği tarihten veya işlemin tebliği tarihinden itibaren altı ay içinde Kuruma şikâyet başvurusunda bulunulabilir.”¹⁸⁹

Şikâyet başvurusunun kaydı ve tarihi ise Yönetmeliğin 14. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre;

“Kuruma ulaşan şikâyet başvurusu, tarih ve sayı verilmek suretiyle kaydedilir ve elden teslim edilenler için alındı belgesi verilir. Şikâyet tarihi, Şikâyet başvurusunun Kuruma, bürolarına, valilik veya kaymakamlıklara verildiği, posta, elektronik posta veya faksın Kuruma ulaştığı, elektronik ortamda yapılan şikâyet başvurusunun Kurumun elektronik sistemine ulaştığı tarihtir.”¹⁹⁰

¹⁸⁸ Yönetmelik mad. 12.

¹⁸⁹ Yönetmelik mad. 13.

¹⁹⁰ Yönetmelik mad. 14.

Yönetmelikte ayrıca engellilerin şikâyet başvurusuna olanak sağlanmış ve Kurum, engellilerin şikâyet başvurusunu yapabilmesi için gerekli tedbirleri almakla sorumlu tutulmuştur.

Şikayet ile ilgili bir başka husus ise, şikâyet başvurusunun gizliliği ile ilgilidir. Kanunun 16. maddesine göre,

“şikâyetçinin talebi üzerine şikâyet başvurusu gizli tutulur. Şikâyet başvurusunun gizli kalmasına yönelik her türlü tedbir Kurum tarafından alınır.”¹⁹¹

Yine şikayetin önemli bir sonucu da dava açma süresinin durmasıdır. Ancak “dava açma süresi içinde yapılan şikâyet başvurusu, işlemeye başlamış olan dava açma süresini durdurur.”¹⁹²

2.2.2.3.6. 6328 sayılı Kanun’un Değerlendirilmesi

Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmasına ihtiyaç var mıdır? Zira idareyi içten ve dıştan denetleyen değişik kurumlar, örneğin idare mahkemeleri, Sayıştay, denetleme kurulları, dilekçe komisyonları gibi kurumlar bulunduğu halde böyle bir denetçiliğe ihtiyaç bulunmakta mıdır? gibi sorular akla gelebilir. İdari yargı tarafından verilen kararların uygulanmasında dahi sorun bulunduğu göre Kamu denetçiliğinin faydalı olabilmesi ancak idare tarafından benimsenmesi ve tavsiyelerine uyulması ile mümkündür. Bu düşünce benimsendiği takdirde denetçilik kurumunun faydalı olabileceği ve idari davaları azaltabileceği sonucuna ulaşılmaktadır.

Denetçiliğin görev alanı ile ilgili kanundaki düzenleme uygulanabilir nitelikte olup olmadığı zaman içerisinde daha ayrıntılı olarak ortaya çıkacaktır. Zira idarenin eylem ve işlemleri dışında tutum ve davranışlarda başvuru konusu olabileceği düşünüldüğünde bu kadar büyük iş yükünün denetçi tarafından karşılanmayacağı açıktır. Ayrıca görev alanının tüm coğrafi alan olduğu düşünülürse denetçilik kurumunun halk tarafından tanınması halinde başvuru sayısının artacağı beklenebilir. Bu durumda da denetçinin verimli çalışması mümkün değildir. Gerek konu itibarıyla

¹⁹¹ Yönetmelik mad. 16.

¹⁹² Yönetmelik mad. 17.

gerekse coğrafi alan itibariyle denetçinin görev alanının çok geniş olduğu görülmektedir.

Denetçiye başvuru için başvuranın menfaatinin ihlali gerekli mi değil mi konusu yine tartışmaları da beraberinde getirmektedir. Bu konuda aranması gereken ise denetçiye başvuru için başvuran kişinin asgari bir menfaat ihlalinin şart olduğu, bu sayede gelişi güzel ve gereksiz başvuruların önüne geçileceği ve işlerin artmasının önleneyeceği düşünülmektedir.

Kanunda öngörülen altı aylık süre idari işlemlerin uygulanmasını önleyici, çok uzun bir süredir. İdare hukukçuları tarafından idari dava açma sürelerinin bile kısaltılması düşünülürken, denetçiye başvuru ile ilgili sürelerin uzun tutulması yerinde değildir.

Başvuru üzerine denetçinin alıp da ilgiliye tebliğ ettiği kararların idari yargıda dava konusu olup olmayacağı kanunda açıklanmamıştır. Kurul kararlarının tavsiye niteliğinde bulunması nedeniyle bu kararlar idari dava konusu olmayabilir. Fakat bu hususun yasada açıkça hükme bağlanması tereddütleri giderecektir.

3. BÖLÜM

ALTERNATİF UYUŞMAZLIK ÇÖZÜM YOLLARINDAN BİRİ OLARAK KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNUN YARGI İLE İLİŞKİSİ

3.1. İDARİ UYUŞMAZLIKLARDA YARGI DIŞI ÇÖZÜME İLİŞKİN MEVCUT DURUM

3.1.1. Alternatif Uyuşmazlığın Tanımı, Amacı, Gelişimi ve Yöntemleri

3.1.1.1. Tanımı

Alternatif Uyuşmazlık Çözümü, “genel olarak yansız bir üçüncü kişinin, doğmuş uyuşmazlığın çözümü konusunda yardımcı olmak ve çözüme ulaşmada taraflara katkıda bulunmak amacıyla katıldığı (uyuşmazlıkların çözümü için görev yapan yargı gücünü temsil eden mahkemeler tarafından yürütülen) dava yolunun yanında, seçimlik bir takım “uyuşmazlık çözüm yöntemleri topluluğu”¹⁹³ olarak tanımlanabilir. Başka bir deyişle AUÇ, “tarafların resmi bir yargılama usulüne gereksinim duymaksızın, aralarındaki uyuşmazlığı çözmek için kullandıkları, kendilerine yardımcı olan bir dizi usuller topluluğunu”¹⁹⁴ ifade eder. AUÇ “Hâkim nezaretinde verilen bir kararın dışında ön tarafsız değerlendirme, arabuluculuk, kısa yargılama ve tahkim usulleri vasıtasıyla ihtilafı olan konuların çözümünde taraflara yardımcı olabilmek için tarafsız bir üçüncü kişinin katıldığı herhangi bir usul veya yöntem”¹⁹⁵ şeklinde tanımlanmıştır.

¹⁹³ Rifat Çulha, (2005). “Uzlaşma”, *Ceza Muhakemesi Hukukunda Uzlaşma*, der. Feridun Yenisey, Arıkan Basım Yayım, İstanbul, s. 42.

¹⁹⁴ Mustafa Özbek, (2004). *Alternatif Uyuşmazlık Çözümü*, Yaklaşım Yayınları, Ankara, s. 83.

¹⁹⁵ Tamer Soysal, (2005). “*Türk Ceza Hukukunda Uzlaşma*”, *Uzlaşma*, Bahçeşehir Üniversitesi İGUL Yayınları, No: 9, İstanbul, s. 6.

“Alternatif” yollarla ifade edilmek istenen aslında, bu yolların işleyişinde daha iyi bir anlayışı sağlamaktır. Öte yandan, AUÇ yolları “dava yoluna eklenen çözüm seçenekleri olarak nitelendirilmektedir.”¹⁹⁶

3.1.1.2. Amacı

AUÇ mekanizmalarının kullanılmasının temel nedeni, devlet yargısına nazaran zaman ve yargılama giderlerinden tasarruf sağlanmasıdır. Ayrıca AUÇ, mahkemelerdeki kazanan kaybeden esasından farklı olarak her iki tarafın da kazanan taraf olması için taraflara tercihler sunmaktadır. Söz konusu mekanizmalar, prensip itibarıyla devlet yargısına başvurma imkânını ortadan kaldırmadıkları için hak arama özgürlüğünü kısıtlayıcı bir nitelik de taşımazlar. AUÇ yollarının asıl hedefi, küçük çaplı ve kamu düzenini ilgilendirmeyen uyuşmazlıkların adli bir soruna dönüşmeden çözümünü gerçekleştirmektir.

AUÇ yollarının amaçlarını şu şekilde sıralayabiliriz:

1. Uyuşmazlık çözümünde, uyuşmazlığın taraflarını daha etkin hale getirmek. “Böylece uyuşmazlığın taraflarına kendi problemlerini çözmek konusunda sorumluluk yüklenmektedir.”¹⁹⁷

2. “Yargı yolunun yol açtığı aşırı gecikme ve masrafları azaltarak mahkemelerin tıkanıklığını gidermek.

3. Uyuşmazlık çözüm usullerine toplumun katılımını arttırmak.

4. Adalete ulaşmayı kolaylaştırmak.

5. Daha “etkin bir uyuşmazlık çözümü sağlamak.”¹⁹⁸

¹⁹⁶ Mustafa Özbek, (2004). “Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Yollarına Genel Bir Bakış”, Prof. Dr. Erden Kuntalp’e Armağan, *Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 1, Y. 2004, s. 265.

¹⁹⁷ Gülğün Ildır, (2003). *Alternatif Uyuşmazlık Çözümü*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, s. 25–26.

¹⁹⁸ Uyuşmazlık çözümünün “etkinliğini” belirleyen ölçütler hakkında yapılmış kesin bir çalışma olmamakla beraber, bu konuda masraflar, sürat, taraflar ve kamu açısından tatminkârlık ve sonuçta verilen karara uyma gibi etkenler göz önüne alınabilir.

“Bu amaçlara ulaşılması, sadece belirli bir uyuşmazlığa uygun olan bir AUÇ yoluna ulaşılabilmesiyle sağlanabileceğinden, üçüncü ve dördüncü amaçlar aslında birleşmiştir.”¹⁹⁹

3.1.1.3. Doğuşu ve Gelişimi

Önceleri ABD’de, sonraları İngiltere’de gelişen AUÇ, kavram olarak yeni değildir. “Ticari uyuşmazlıkların tahkim yoluyla çözülmesi geçmişi XVII. yüzyıla kadar gider. Küçük miktartlı taleplerin AUÇ yollarıyla çözülmesi fikri, 1846 yılında İngiltere’de geniş bir görev alanına sahip kılınmış ilçe mahkemelerinin kurulmasıyla gündeme gelmiştir. Bu mahkemeler, “ticari örf ve adetleri esas alması, hızlı ve sade bir yargılama usulü içermesi nedeniyle özellikle tacirler için çekici olmuştur.”²⁰⁰

ABD Kongresi tarafından 4 Şubat 1887’de kabul edilen, eyaletler arası demiryolu ve sair vasıtalarla yapılan nakliyatı tanzim eden “Eyaletler Arası Ticaret Kanunu”ndan itibaren ticari tahkim yolu Federal Hükümetçe teşvik edilmektedir. Bu kanun, “demiryolları ve işçileri tarafından, iş uyuşmazlıklarının tahkime götürülmesi için ihtiyari olarak anlaşılması hususunda bir mekanizma kurmuştur.”²⁰¹ AUÇ’nin tarihi gelişiminde “ABD’de 1964’de Sivil Haklar Yasası, 1976 yılında Amerikan Barolar Birliği öncülüğünde gerçekleştirilen Adalet Yönetiminde Karşılaşılan Ortak Sorunların Nedenleri Hakkında Ulusal Konferansı, 1982’den itibaren hukuk okullarında incelenen ve okutulan dersler ve son olarak 1990 yılında ABD’de İdari Uyuşmazlık Çözüm Kanunu’nun kabulü önemli yer tutar. AUÇ usulleri tüm ülkede uygulanabilecek hale gelmiştir. 1992 yılında Amerikan Barolar Birliği, AUÇ usullerini yaymak için özel bir bölüm kurmuştur.”²⁰²

1873–1875 yılları arasında İngiltere ve Galler’de Temyiz Mahkemesi’nin kaza yetkisini belirleyen reform kanunlarının çıkarılmasıyla medeni hukuk alanında yüksek mahkeme ile ilçe mahkemeleri arasında bir ayırım yapılmış ve her bir

¹⁹⁹ Özbek, *a.g.m.*, s. 5.

²⁰⁰ Özbek, *a.g.e.*, s. 123.

²⁰¹ *a.g.e.*, s. 124.

²⁰² Soysal, *a.g.m.*, s. 7.

mahkemenin kendi usul kuralları tayin edilmiştir. 20. yüzyıla gelindiğinde ise belli tür uyuşmazlıkların çözümüyle görevli olan özel mahkemeler kurulmuş ve bu mahkemeler kendi usul kurallarını düzenlemede serbest bırakılmışlardır. Bu mahkemelerle, AUÇ usullerinde olduğu gibi daha az şekli olan bir yargılama süreci oluşturulmaya çalışılmıştır. Bu gelişmeler olurken aynı zamanda belli tür ihtilaflarda (Örneğin polis şikâyetlerinde ve radyo yayınlarıyla ilgili şikâyetlerde) görevli olan yargı dışı çözüm yolları kurulmaya başlanmıştır. Bu amaçla “1967’de kurulan Ombudsmana, 1974’te yerel idari birimlerle ilgili iki yeni Ombudsman eklenmesiyle sistem geliştirilmiştir.”²⁰³

Uluslararası düzeyde ise 1958 tarihli “Yabancı Hakem Kararlarının Tanınması ve Tenfizi Hakkındaki Birleşmiş Milletler Sözleşmesi” ile tahkim yargılaması gelişmeye başlamış, 1980 yılında Birleşmiş Milletler Uluslararası Ticaret Hukuku Komisyonu’nun katkılarıyla AUÇ usulleri de uluslararası düzeyde alternatif çözüm şekli olarak benimsenmeye başlamıştır. Milletlerarası Ticaret Odası 1 Temmuz 2001 tarihinde “Uyuşmazlıkların Dostane Çözüm Kuralları”²⁰⁴’nı yürürlüğe koymuştur.

3.1.1.4. Çözüm Yöntemleri

AUÇ yollarının belli başlıları, müzakere, tarafsız ön değerlendirme, vakıaların tespiti, kısa duruşma, dostane çözüm toplantısı, arabuluculuk, tahkim ve uzlaşmadır. Sözü edilen çözüm yolları bunlarla sınırlı değildir. Her ülke kendi koşullarını ve sosyal gerçekliğini gözetmek suretiyle bunların bir ya da bir kaçını bir araya getirmek suretiyle karma yöntemler oluşturabileceği gibi bunların dışında başka AUÇ yolları da oluşturabilir. Şimdi bu yöntemleri inceleyelim:

²⁰³ Özbek, *a.g.e.*, s. 124.

²⁰⁴ Soysal, *a.g.m.*, s. 7.

3.1.1.4.1. Müzakere

Müzakere, tarafların, üçüncü bir kişinin herhangi bir yardım veya desteğini görmeden, zaman zaman avukatlarını da yanlarına alarak bir araya gelip, görüşüp, karşılıklı fikir alışverişinde bulunmak ve birbirlerini tartmak suretiyle bir anlaşmaya varmalarını hedefleyen klasik AUÇ yöntemidir. Bu yöntem, “özellikle devletler arasındaki uyuşmazlıkların diplomatik çerçevede çözüme kavuşturulmasında sıkça uygulanan bir yöntemdir.”²⁰⁵

3.1.1.4.2. Tarafsız Ön Değerlendirme

Bu yöntem ile taraflar uyuşmazlığın henüz başında nasıl hareket etmeleri gerektiğine ilişkin bilgiyi tarafsız üçüncü bir kişiden alır. Tarafsız üçüncü kişinin uyuşmazlığın özünü bilen birisi olması gerekir. Taraflar edindikleri bu bilgiler yardımıyla uyuşmazlık konusunda nasıl bir yol izleyeceklerine dair karar verme olanağı elde ederler.

3.1.1.4.3. Vakıaların Saptanması

Vakıaların saptanması, “uyuşmazlığın, AUÇ yöntemlerinin tümünde olduğu gibi, taraflar kabul etmedikçe bağlayıcı olmayan, uyuşmazlığı belirleyen, açıklığa kavuşturan bir tür araştırma yöntemini içeren, atanmış, tarafsız üçüncü bir kişinin veya kurulun yürüttüğü bir uyuşmazlık çözüm biçimidir.”²⁰⁶ Vakıaların saptanması uyuşmazlığın ilerleyen sürecinde ayrıntılı inceleme yoluyla yapılır.

²⁰⁵ Süha Tanrıver, (2006). “Hukuk Uyuşmazlıkları Bağlamında Alternatif Çözüm Yolları ve Özellikle Arbuluculuk”, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, Mayıs/Haziran 2006, S. 64, s. 160.

²⁰⁶ Ildır, *a.g.e.*, s. 78.

3.1.1.4.4. Kısa Duruşma

Kısa duruşma yöntemi, “tarafsız ve bağımsız bir üçüncü kişi ile taraf temsilcilerinden oluşan bir kurulun, bağlayıcılık arz etmeyecek bir biçimde çözüm bulmak veya çözüm önerisi geliştirmek üzere, uyuşmazlığı, adeta bir iş problemiymiş gibi içselleştirerek gizlilik içinde ele almasını, incelemesini ve değerlendirmesini öngören bir AUÇ yöntemidir.”²⁰⁷ Anılan kurulda yer alan taraf temsilcilerine, temsilci çözüm elemanı denir. Bu yöntem, “iş çevreleri tarafından geliştirilen ve özellikle ticari uyuşmazlıkların çözümünde olumlu sonuçlar alınmasına olanak veren bir AUÇ yoludur.”²⁰⁸

3.1.1.4.5. Dostane Çözüm Toplantısı

Tarafların, tarafsız kişilerden oluşan bir heyet önünde, iddia ve savunmalarını anlattıkları usuldür. Heyet, tarafların hukukî sorumlulukları veya uğradıkları zararın miktarı gibi konularda tavsiye edici bir karar verir.

3.1.1.4.6. Tarafsız Uyuşmazlık Değerlendirmesi

Genellikle “karmaşık ve teknik konuların bulunduğu uyuşmazlıklarda başvurulmuş bu usulde, tarafsız kişi, uyuşmazlık konusu olaylar hakkında araştırma ve inceleme yaparak, tavsiye niteliğindeki görüşlerini açıklar.”²⁰⁹

²⁰⁷ Pekcanitez, *a.g.m.*, s. 16.

²⁰⁸ Tanrıver, *a.g.m.*, s. 164.

²⁰⁹ Uyuşmazlık Çözülmesinde Yargı Dışı Yöntemler, *Ankara Barosu Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Merkezi (Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Yolları) Broşürü*, s. 5, <http://www.ankarabarusu.org.tr/download/adr/brosur.doc>, (Erişim Tarihi: 20.06.2013).

3.1.1.4.7. Arabuluculuk

Üçüncü kişinin katılımı ile yürütülen AUÇ usullerinden en çok kullanılanı ve AUÇ usullerinin temel çözüm türü arabuluculuktur. Arabuluculuk ile ilgili yasal düzenleme yapılmış ve “hukuk uyuşmazlıklarının arabuluculuk yoluyla çözümlenmesinde uygulanacak usul ve esasları düzenlemek”²¹⁰ amacıyla 6325 sayılı Hukuk Uyuşmazlıklarında Arabuluculuk Kanunu yasalaşarak yürürlüğe girmiştir. Arabuluculuk, uyuşmazlığa düşen tarafları karşılıklı müzakere için görüşmelerini sağlamak üzere bir araya getiren “yürütülen gönüllü bir”²¹¹ usuldür. Bağlayıcı bir karar verilmesini öngören usuller dışındaki, “üçüncü kişinin müdahale ettiği bütün usulleri kapsayan bir AUÇ usulü”²¹² olarak tanımlanabilir. 6325 sayılı Kanunun 2. maddesinde,

“arbuluculuk, sistematik teknikler uygulayarak, görüşmek ve müzakerelerde bulunmak amacıyla tarafları bir araya getiren, onların birbirlerini anlamalarını ve bu suretle çözümlerini kendilerinin üretmesini sağlamak için aralarında iletişim sürecinin kurulmasını gerçekleştiren, uzmanlık eğitimi almış olan tarafsız ve bağımsız bir üçüncü kişinin katılımıyla ve ihtiyarî olarak yürütülen uyuşmazlık çözüm yöntemi”²¹³

olarak tanımlanmıştır.

Arabulucu, yalnızca, “sistematik bir biçimde iletişim teknikleri uygulamak suretiyle, taraflar arasında iletişimin kurulmasını kolaylaştırır ve bir diyalog sürecinin işlerlik kazanmasına ve bunun canlı tutulmasına katkı sağlar, onlara rahat ve özgür bir müzakere ortamı yaratmak suretiyle, sorumlulukları tümüyle kendilerine ait olmak üzere, kendi çözümlerini kendilerinin bulmalarına yardımcı olur.”²¹⁴ Arabulucu, “haklıyı veya haksızı bulmaya yahut belirlemeye yönelik değil, tarafların her ikisinin de menfaatlerinin en uygun şekilde dengelenmesini öngören bir anlaşma

²¹⁰ 6325 sayılı Kanun mad. 1.

²¹¹ Özbek, *a.g.e.*, s. 201 -202.

²¹² Özbek, *a.g.e.*, s. 88.

²¹³ 6325 sayılı Kanun mad. 2.

²¹⁴ Pekcanitez, *a.g.m.*, s. 16.

zemininin bulunması için çaba sarf ederek uyuşmazlığın çözüme kavuşturulmasına katkı sağlar.”²¹⁵

3.1.1.4.8. Tahkim

Tahkim, uyuşmazlık çözümlerinde kullanılan ana yöntemlerden biridir. Tahkimin arabuluculuk ve uzlaştırmadan farkı, “tahkim hakeminin daha çok yargıç gibi hareket eden tarafsız bir kişi olmasıdır”²¹⁶. Uyuşmazlığın birden fazla hakemle çözüldüğü durumlarda, genellikle üç kişiden oluşan bir hakem heyetinin varlığı söz konusudur. Tahkim prosedüründe hakemler, çoğu uygulamada, hâkimlerle benzer yetkilere sahiptirler, gerektiğinde, duruşma yapabilir, taraflardan delilleri isteyebilir ve tanıkları dinleyebilirler. Hakemler, yargılamanın sonunda uyuşmazlığın nasıl çözüleceğine ilişkin kararlarını taraflara bildirir. Hakemlerin uyuşmazlığın çözümüne yönelik karar verme yetkisi, tahkimi diğer mahkeme dışı uyuşmazlık çözümü yöntemlerinden ayıran en önemli özelliğidir. Taraflar, aralarında bir anlaşmazlık ortaya çıkmadan önce ileride doğabilecek uyuşmazlıkların tahkim prosedürü ile çözülmesini tercih edebilecekleri gibi, “bir uyuşmazlık ortaya çıktıktan sonra bu mevcut uyuşmazlığı tahkimle çözmek hususunda da anlaşmaya varabilirler.”²¹⁷

3.1.1.4.9. Uzlaşma

Uzlaşma, taraflardan tümüyle bağımsız ve objektif bir konumda bulunan üçüncü kişinin, aralarında uyuşmazlık bulunan taraflara, somut olayın koşullarına ve özelliklerine göre şekillenebilecek çeşitli çözüm önerileri sunup onların bu çözüm önerilerini müzakere etmesini ve sunulan somut çözüm önerilerinden birisi üzerinde

²¹⁵ İbrahim Subaşı, (2003). *Toplu İş Hukukunda Arabuluculuk*, Prof. Dr. Ünal Tekinalp’e Armağan, C. II, Beta Yayınevi, İstanbul, s. 760–761.

²¹⁶ <http://www.e-akademi.org/makaleler/simpson-1.htm>, (Erişim Tarihi: 25.05.2015).

²¹⁷ www.tsrbs.org.tr/NR/rdonlyres/9EF0F9A6-72E6-4F2F-9AA2-366A5FB8975E/1663/SAIY43.pdf, (Erişim Tarihi: 23.06.2013).

mutabakata varmalarını hedefleyen bir AUÇ yöntemidir. Uzlaştırıcı, sürecin işleyişinde ve sonucun elde edilmesinde arabulucuyla karşılaştırıldığında daha etkin bir konumdadır. Onun “asli işlevi, tarafların karşılıklı olarak menfaatlerinin korunmasını ve gerçekleştirilmesini hedefleyen bir çözümler katalogu üretip sunmaktır.”²¹⁸ Uzlaştırıcılar, uyuşmazlık konularını tespit ederek, çözüm önerileri geliştirir ve bir anlaşma sağlanması için çaba harcarlar. Sorunun çözümü için, uzmanlıklarına dayanarak danışmanlık hizmeti verir ve tarafların anlaşması için onları teşvik ederler. Uyuşmazlıkların çözümünde, üçüncü kişi olarak aracılık yapan uzlaştırıcının, “belirleyici değil, tavsiye edici bir rolü”²¹⁹ bulunmaktadır.

Tablo 2: Yargılama Yöntemleri ve Temel Farklar²²⁰

<i>Dava Yolu</i>	<i>Tahkim</i>	<i>Arabuluculuk</i>	<i>Kamu Denetçiliği</i>
Hâkim karar verir.	Hakem karar verir.	Taraflar karar verir.	Kamu Denetçisi karar verir
Yasalarla belirlenmiş şekli süreç	Daha az şekli süreç	En az şekli süreç	Olabildiğince sade bir sürece sahiptir.
İspat kuralları	İspat kuralları yumuşatılır.	İspat kuralları uygulanmaz.	Her türlü ispat aracı kullanılır
Yasal keşif	Sınırlı hallerde keşif yapılır.	Ancak vakıalar saptanır. Keşif yapılmaz.	---
Daha pahalı ve zaman alıcı bir yoldur	Çoğunlukla dava yolundan daha ucuz ve hızlı bir yoldur.	Çoğunlukla dava yolundan daha ucuz ve hızlı bir yoldur.	Başvuru ücretsizdir
Kamuya açıktır.	Oturumlar kamuya açık değildir.	Müzakereler gizlidir kamuya açık değildir.	Kamuya açık değildir
Son karar için kanun yolları açıktır.	Sınırlandırılmış şekilde kanun yoluna başvuru hakkı vardır.	Taraflar karar verir.	Verilen kararlar tavsiye niteliğindedir.

²¹⁸ Tanrıver, a.g.m., s. 166.

²¹⁹ www.tsrbsb.org.tr/NR/rdonlyres/9EF0F9A6-72E6-4F2F-9AA2-366A5FB8975E/1663/SAIY43.pdf ., (Erişim Tarihi: 23.06.2013).

²²⁰ Soysal, a.g.m., s. 11.

	Her karar için kanun yoluna gidilmez.		
--	---------------------------------------	--	--

3.1.2. Diğer Uyuşmazlık Çözüm Yöntemleri

3.1.2.1. İdari Merciler Tarafından Uyuşmazlığın Çözümlemesi

İdari uyuşmazlıkların idare içerisinde çözüme kavuşturulması, mağdur olduğunu düşünen kişilerin yargı yoluna gitmeden önce idareye başvuruda bulunması suretiyle gerçekleştirilen çözümleri ifade etmektedir. Yargı yoluna gidilmeden önce idari nitelikli uyuşmazlıklara çözüm aranması gerekliliği çeşitli başlıklar altında ve farklı niteliklerde karşımıza çıkar. Zorunlu idari başvuru yolu olup olmamasına göre sınıflandırılması mümkün ise de, “idareye yapılan başvurular yoluyla idari uyuşmazlıkların çözüme kavuşturulması konusunda var olan uygulamaları içeriğine göre incelemek daha doğru bir yaklaşım olacaktır.”²²¹

3.1.2.2. 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 11. maddesi Kapsamında Yapılan Başvurunun Karara Bağlanması

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 11.maddesinde düzenlenmiş bulunan seçimlik idari başvuru yolu, idari uyuşmazlıkların azaltılmasında alternatif genel bir çözüm yoludur. İYUK’ta yer alan bu düzenleme, idari işlemlerle ilgili olarak idari makamların çözüm üretmelerine yönelik bir başvuru yolu tanımlamaktadır. İdari Yargılama Usul Kanunu’nda var olan bu düzenlemenin kendisinden beklenen yararı sağladığını söylemek mümkün değildir. Ortaya

²²¹

Çolak, *a.g.m.*, s. 90.

konulmuş bir iradeyi değiştirmesi talep edilen idari mercilerin(karar alan makam ya da üst makam) “bu yönde bir irade ortaya koyamadıkları bilinmektedir.”²²²

3.1.2.3. Bilgi Edinme Hakkı Kanunu Kapsamında Yapılan Başvurular

9 Ekim 2003 tarihli ve 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, kişilerin kamu elinde bulunan ve kendilerini ilgilendiren bilgilere demokratik şeffaf yönetimin gereği olarak ulaşmasına imkân sağlamıştır. Bilgi edinme taleplerinin idare tarafından kabul edilmemesi ya da gereğinin tam olarak yerine getirilmemesi durumunda, Bilgi Edinme ve Değerlendirme Kuruluna başvuru imkânı getirilmiştir. Getirilen başvuru yolu, kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarını kolaylaştırıcı bir işlev yerine getirmektedir. Bilgi Edinme Hakkı Kanunu’nun 5. maddesine göre, bütün idari makam ve kuruluşları, yasada öngörölmüş olan istisnalar dışında kalan tüm bilgi ve belgeleri, bilgi edinmek üzere başvuran kişilerin yararlanmasına sunmak yükümlölüğü altındadır. Bilgi edinme talebiyle idareye başvuran kişiler, taleplerinin zımnî ya da açık, kısmen veya tamamen reddedilmesi durumunda, bu karara karşı idari yargı yoluna başvurmadan önce, kararın tebliği tarihinden başlayarak 15 gün içinde *Bilgi Edinme ve Değerlendirme Kurulu*’na itiraz edebilir (m.13). Kurul bu konudaki kararını 30 iş günü içinde verir ve hem başvuruda bulunan kişiye, hem de kararına karşı itirazda bulunulmuş olan idare makamına bildirir. İdareler, Bilgi Edinme ve Değerlendirme Kurulunun bildirimini ulaştığı tarihten başlayarak 15 gün içinde istenen bilgi ve belgeyi kurula bildirmek zorundadır. Bilgi Edinme ve Değerlendirme Kuruluna iletilen bilgi ve belgeler, Kurul tarafından, talepte bulunana ulaştırılır.

²²²

Çolak, *a.g.m.*, s. 90.

3.1.2.4. 659 sayılı Kanun Hükmünde Kararname Hükümlerinde İdari Uyuşmazlıkların Çözümlemesi

659 sayılı KHK, İYUK m.13 kapsamında düzenlenmiş bulunan idari eylemlerden doğan tazminat taleplerini de içerecek şekilde düzenlenmiş bulunan bir başvuru yoludur. Bu başvuru yolunda, idari faaliyetler nedeniyle zarara uğradığını düşünen kişilerin idari yargı yoluna gitmeden önce sulh yoluna müracaat edebilmesi düzenlenmiştir. Sulh yoluna gidilmesinde uyuşmazlığın idari işlem ya da eylemden doğmuş olabilir. Her iki durumda da idareye müracaat edilerek zararın karşılanması istenebilir. Sulh yoluna başvuru ilgilinin tercihine bağlanmıştır. Zorunlu bir başvuru yolu değildir.

Sulh yoluyla çözümden idarenin eylem ya da işlemlerinden doğan tazminat taleplerinin yargı yoluna gidilmeden karşılanması imkânı getirilmiştir. Bu imkânın kullanılmasında ilgili idarelere başvuruda bulunulması ilgilinin tercihine bırakılmıştır. İlgili dava açma sürelerinde idareye müracaat ederek sulh talebinde bulunabilir. Kabul edilebilirlik koşulunu taşıyan başvurular, 1000.000 TL'na kadar olan(1.000.000TL dahil) veya tutara ilişkin olmayan taleplerde hukuk birimi tarafından, 1.000.000TL'nin üzerindeki taleplerde Hukuki Uyuşmazlık Değerlendirme Komisyonu tarafından incelenir. Komisyon, üst yönetici tarafından, biri hukuk birimi amiri, biri uyuşmazlığın ilgili olduğu birim amiri olmak üzere en az üç üyeden oluşacak şekilde kurulur. Komisyon başvuruyu gerektiğinde bilirkişi incelemesi de yaptırmak suretiyle inceler. Komisyon tarafından yapılan değerlendirme sonucunda düzenlenen rapor, belirlenen tazminat miktarına göre ödemeye karar verecek makama iletilir.

Sulh başvurularının kabul edilmesi üzerine başvuruda bulunana davet yazısı gönderilerek sulh tutanağını imzalaması istenir. Taraflarca imzalanan sulh tutanağı ilam hükmündedir. Sulh tutanağının ilam hükmünde olması, kamu görevlilerinin Sayıştay denetimi karşısında korunmalarını sağlayacaktır. Getirilen bu düzenlemede, sulh kararının verilmesinde sürece ilgili idari birimlerin katılımı sağlanarak, sağlıklı bir karar verilmesi amaçlanmıştır. Hukuki Uyuşmazlık Değerlendirme Komisyonunun çalışmalarında geniş kapsamlı inceleme ve değerlendirmeler yapma

imkânı verilmiş olması “başvuru yolunun beklentileri karşılmasına katkı sağlayacaktır.”²²³

3.1.3. Konuya Özel Olarak Getirilmiş İdari Uyuşmazlık Çözümleri

İdari uyuşmazlıkların idare içinde çözüme kavuşturulmasına yönelik olarak, özel kanunlarda getirilmiş bulunan kimi konulara özel başvuru yolları da bulunmaktadır. Kanun koyucu, özel düzenleme yoluna gidilmesini isteğe bağlı tutabileceği gibi, zorunlu olarak düzenleme yoluna da gidebilmektedir. Konuya özel olarak getirilmiş bulunan ve idari uyuşmazlıkları çözümlenmeyi amaçlayan başvurulardan örnek olarak bazılarını değinilmesi yararlı olacaktır.

3.1.3.1. Vergi Uyuşmazlıklarında İdari Başvurular

Vergi alanı, mülkiyet hakkına kamusal güç kullanılarak, hukuki sınırlar içerisinde yapılan müdahaleleri içermektedir. Bu alanda yapılan kamusal müdahaleler, tarih boyunca toplumda hızlı karşılıklar bulmuştur. “Kamu gücü karşısında mülkiyetin korunması, toplumun en hassas olduğu noktadır.”²²⁴ Bu hassasiyet tarihi mücadeleler sonucunda ortaya çıkan metinlerden günümüze uzanan hukuki düzenlemelerde vergileme konusunun belirgin olarak düzenlenmesi sonucunu doğurmuştur. Yaklaşık yarım asırdır kanunlaşması mümkün olmayan genel İdari Usul Düzenlemelerine karşılık, vergi alanında yapılacak uygulamaları düzenleyen mer’i Vergi Usul Kanunu 1961 tarihlidir.

Kanun koyucu vergileme sürecini açık yasal düzenlemelerle belirginleştirirken, vergi uyuşmazlıkları konusunda idari başvurular yoluyla çözümler üretilmesini de hükme bağlamıştır. Vergi Usul Kanunu’nda 3. Bölümde, Uzlaşma başlığı altında, mükelleflerle idare arasında, yargı yoluna gidilmeden önce vergi uyuşmazlığın çözüme kavuşturulması konusunda seçimlik bir başvuru imkânı

²²³ Çolak, *a.g.m.*, s. 91.

²²⁴ *a.g.m.*, s. 91.

getirilmiştir. Vergi uyuşmazlıklarında uzlaşmaya varılması, uyuşmazlığı yargı önüne götürmeden çözümlene anlamına gelmektedir. Uzlaşmaya varılan konularda yargı yolu kapalıdır.

Ülkemizde, “vergi mükellefinin idarenin işlemlerine karşı başvurabileceği mevcut idari yollardan biri düzeltmedir.”²²⁵ Fakat bu yol, vergi hatası kavramı ile sınırlı olduğundan, hukuki uyuşmazlıkların bütünü için uygulanabilen bir çözüm mekanizması mahiyetinde değildir. Vergi uyuşmazlıklarının çözümünde, düzeltme yolunun kapsamının genişletilmesine bağlı olarak, idari işlem aleyhine zorunlu düzeltme başvurusunun veya ihtiyari düzeltme başvurusunun sisteme ilave edilmesi önerilebilir mi? Bu sorunun yanıtı olumsuzdur, nedenleri şöyle sıralanabilir:

Birincisi, zorunlu idari başvurunun, hak arama yollarının tüketimi bakımından süreç uzatıcı etkisi vardır. İkincisi, vergi idaresi pratiği ve özellikle yakın tarihli denetim ve rapor değerlendirme mekanizmalarında öngörülen merkezileşme, böylesi bir başvurunun “etkin bir çözüm yoluna dönüşebileceği konusunda güven vermemektedir.”²²⁶ İdari başvuru yollarının etkinliği, vergi idaresinin demokratik kültürü ve özellikle de idarenin müzakereye açıklığı ile ilgilidir. Müzakereye açıklığın belirtilerinden biri de, kuşkusuz, vergi mükellefinin "dinlenmesi"dir. Vergi idaresinin “mükellef odaklılık kavramı temelinde yayınladığı, taahhütlerini sıraladığı ve vergi mükellefini dinleme taahhüdünü içermeyen”²²⁷ mükellef hakları bildirgesi üzerinden yapılan gözlemler kuşku yaratıcıdır. Buna karşılık, son rapor değerlendirme yönetmeliğinde, değerlendirme komisyonlarının, gerekli gördüğü durumlarda ya da talepleri üzerine mükellefi veya inceleme elemanını dinleyebileceği (m.14-1) belirtilmiştir. Bu nedenle, eğer bu yönetmelik düzenlemesi etkin bir biçimde çalıştırılırsa (bu konuda uygulama gözlemleri önemlidir, çünkü komisyonun, dinlenilme talebini kabul zorunluluğu yoktur), mükellefin tarhiyat

²²⁵ Vergi Usul Kanunu, madde 116-126 arası.

²²⁶ Rapor Değerlendirme Komisyonlarının Oluşturulması ile Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, RG.31.10.2011. Vergi İncelemelerinde Uyulacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, RG.31.10.2011.

²²⁷ Bkz., OECD, Vergi Mükellefinin Hakları ve Ödevleri Hakkında Genel İdari İlkeler Rehberi, s.8. Taxpayers' Rights and Obligations – Practice Note, Centre for Tax Policy and Administration, Tax Guidance Series, General Administrative Principles - GAP002 Taxpayers Rights and Obligations, <http://www.oecd.org/dataoecd/24/52/17851176.pdf>, (Erişim Tarihi: 28.07.2013).

işlemi öncesinde idareye iddialarını iletebileceği idari yol benzeri bir durum zaten kısmen de olsa çalışabilir, işlem öncesi-işlem sonrası başvuru yollarının arttırılması yoluyla mekanizmaların hantallaştırılması anlamlı görülmemektedir.

Bunlara ilave olarak, üçüncüsü, “etkin idari çözüm, ancak çözüm organı vergi idaresinden bağımsız ve özerk olduğu takdirde beklenebilir.”²²⁸ O halde, yargılama dışı çözüm yolları konusunda farklı seçeneklere yönelmek daha anlamlıdır.

3.1.3.2. Kamulaştırma Kanunu Kapsamında Uzlaşma

“İdareler, kanunlarla yapmak yükümlülüğünde buldukları kamu hizmetlerinin veya teşebbüslerinin yürütülmesi için gerekli olan taşınmaz malları, kaynakları ve irtifak haklarını; bedellerini nakden ve peşin olarak veya aşağıda belirtilen hallerde eşit taksitlerle ödemek suretiyle kamulaştırma yapabilirler.”²²⁹

Kamulaştırma sürecinde idare ile taşınmaz sahibi arasında taşınmazın bedelinin belirlenmesi konusunda özel düzenlemeler yapılmıştır. Öncelikle tarafların anlaşması esastır. Bu nedenle kamulaştırma yapacak olan idare tarafından taşınmaz sahibinin uzlaşma için davet edilmesi gerekir. Bu usul zorunlu bir yol olmakla birlikte, “maliklerin bu davete icabet etme ya da icabet ettiğinde önerilen bedeli kabul etme mecburiyeti bulunmamaktadır.”²³⁰

3.1.3.3. Kamu İhalelerinde İdari İtiraz

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nda da yukarıda yer verilen düzenlemelere benzer süreçler öngörülmüştür. 4734 sayılı Kanun kapsamında yapılan ihalelerle ilgili uyuşmazlıkların çözümü için anılan Kanun’un 54.maddesinde idareye başvuru ve Kamu İhale Kurumu’na itirazın şikayet başvurusu usulü getirilmiştir. İhalenin

²²⁸ Billur Yaltı, (2013). “Vergi Uyuşmazlıklarında Yeni Başvuru Yollarının Yargıya Etkisi: Ombudsman Başvurusu ve Bireysel Başvuru” Danıştay ve İdari Yargı Sempozyumu, Danıştay Yayınları, Ankara, s. 175.

²²⁹ 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu mad.3.

²³⁰ 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu, mad 8.

iptali dışındaki itirazlar için öncelikle şikayet başvurusu daha sonra itirazen şikayet başvurusu yerine getirilmelidir. Bu süreç tamamlandıktan sonra idari yargıda dava konusu edilebilir.

3.2. KAMU DENETÇİLİĞİNİN YARGI YERLERİ ÜZERİNDEKİ ETKİSİ

3.2.1. Taraflar Açısından Sağladığı Yararlar

3.2.1.1. Yargı Yerleri Bakımından

Ombudsmanlık kurumu, İskandinav ülkelerinde uzun yıllar boyunca sessiz sedasız uygulandıktan sonra, özellikle Danimarka'nın etkisiyle dünya geneline yayılmaya başladığında, her ülke kurumu incelemiş ve kendi yönetim sistemine adapte ederek kurumu uygulamaya koymuştur.

Kurumun yargı ile ilişkisi ve etkisi üzerinde, ayrı bir idari yargı düzeni olmayan ülkelerde, idari yargı sistemine sahip ülkelerdeki kadar durulmamıştır. Bu noktada karşımıza Fransız örneği çıkmaktadır ki, idari yargı denildiğinde ilk akla gelen ülkedir. Başarılı bir idari yargı sistemi geliştirerek uygulamaya koyan ve bu sisteminin kurucusu olarak görülen bu ülkede, “Ombudsman kurumu kurulmasına ilişkin öneriler getirilmeye başlandığı sıralarda büyük tartışmalar yaşanmıştır.”²³¹ Ancak uzun tartışmalar sonucu, kendine has bazı özelliklerde katılarak “Mediator(Arabulucu)” kurumu uygulamaya konulmuştur. Gün geçtikçe, bu yeni kurumdan olumlu neticeler alınmaya başlandığı görülmekle, Ombudsmanlık kurumunun Fransa uygulaması idari yargı sistemi olan diğer ülkelerin konuya olumlu yaklaşmasını sağlamıştır. Bu bağlamda, Fransa, idari yargı sistemi ile Ombudsmanlık kurumunun bir arada işlemesi ve birbirine rekabetten çok destek olması suretiyle vatandaş-devlet ilişkilerinin geliştirilmesini göstermesi bakımından, diğer ülkelere

²³¹

Murat Sezginer, (2009). *İdarenin İşleyişi, Yargıya Yansımaları ve Genel İdari Usul*, İdari Yargıda İstinaf Semineri, Adalet Bakanlığı Yayınları, s. 34-36.

bir örnek model teşkil etmiştir. Ülkemizde de ayrı bir idari yargı düzeni mevcuttur. Tanzimat döneminde Şuray-ı Devlet adı altında kurulan Danıştay 1982 yılına kadar idari uyuşmazlıkları çözmek üzere görevli yargılama mercii olarak faaliyet göstermekteydi. Özellikle 1982 Anayasasından sonra, bölge idare, idare ve vergi mahkemelerinin kurulmasıyla, Danıştay'ın bir temyiz ve içtihat mercii olarak görev yapması ve artık ilk derece olarak –istisnalar hariç– uyuşmazlıkların çözümünde faaliyet göstermemesi öngörülmekteydi. Ancak, dünyadaki gelişmelere paralel olarak ülkemizde de devlet teşkilatı ve yönetsel sistemlerde değişiklikler ve gelişmeler meydana gelmiş, halkın bilinçlenmesi ve kültür seviyesinin artması, demografik ve ekonomik sebepler gibi birçok faktör, idari yargı mercileri önüne getirilen uyuşmazlıkların sayısını arttırmıştır. Bir süre sonra ise Danıştay, bir içtihat mahkemesi olmaktan çok, dosyaları ilk derece inceleyen bir mahkeme gibi ağır işyükü altında ezilmeye başlamış, buna paralel yargılama sürecinin uzaması gibi sorunlar ortaya çıkmıştır.

“İdari yargı yerlerinin üstesinden gelebileceği sayının çok ötesinde ortaya çıkan idari uyuşmazlık yükü, hem karar sürecini uzatmakta hem de kararların alınması sürecinde gerekli zaman ayrılmadığından tatmin edici kararlar ortaya çıkamamakta ya da bu yönde bir algıya yol açmaktadır.”²³²

İşte bu noktada aslında Kamu Denetçiliği Kurumu'ndan beklenen asıl amaç da burada orataya çıkmaktadır. Kamu denetçiliği yoluyla idari yargı önüne gelen birtakım uyuşmazlıklar aslında idareye başvuru yollarının etkin kullanılması yoluyla rahatlıkla çözülebilir.

Öte yandan, Ülkemizdeki hukuk yapıcı ve uygulayıcıların, yargılama konusundaki bakış açısı, "yargının iş yükünün azaltılması" üzerine kuruludur. Nitekim yakın tarihli iki kanun tasarısı, yani "Yargı Hizmetlerinin Etkinleştirilmesi"²³³ tasarısı ile "İdarî Yargılama Usulünde İstinaf Kanun Yolu"²³⁴

²³² Nusret İlker Çolak, (2013). “*İdari Uyuşmazlıklarda Alternatif Çözüm Yolları*”, Danıştay ve İdari Yargı Sempozyumu, Danıştay Yayınları, Ankara, s. 86-87.

²³³ TBMM İhtisas Komisyonları gündemindedir. Kanun Tasarısı, Dönemi ve Yasama Yılı: 24/2, Esas Numarası: 1/565, <http://www2.tbmm.gov.tr/d24/1/1-0565.pdf>, (Erişim Tarihi: 22.05.2013).

²³⁴ Adalet Bakanlığı Anayasa ve İdare Hukuku Bürosu gündemindedir. Adalet Bakanlığı Kanunlar Genel Müdürlüğü, 24.Yasama Dönemi Faaliyet Raporu (12.6.2011 – 5.3.2012),

tasarısının sunumu, davaların hızlı ve etkin görümünün sağlanması cümlesine dayalıdır. İlk bakışta biçimsel ve dolayısıyla işleyişle ilgili gibi görünen bu talep, bunun çok ötesine geçen maddi bir anlam yüklenir, çünkü mesele, “her zaman adaletin tesisi ile ilgilidir.”²³⁵

Yargılama mekanizması açısından yapılması düşünülen yapı ve usul değişikliklerine ilave olarak, sistemin, iki farklı hak arama yolu ile tamamlanacağı da bilinmektedir. Bunlardan birincisi, Ombudsman (kamu denetçisi) başvurusudur, ki yasallaşmış ve uygulanmaktadır. İkincisi bireysel başvurudur ve bu da yasallaşmıştır. Elbette bu iki müessese arasında önemli niteliksel farklılıklar mevcuttur, fakat her ikisi de birer "hak arama yolu"dur. Her ikisinin de önlemek ve/veya ortadan kaldırmak istediği temel mesele hak ihlalleridir. Karar etki ve sonuç dereceleri arasında ne kadar farklılıklar bulunursa bulunsun, her iki mekanizmanın kapsamı insan hakları üzerine kuruludur.

“Yargı ne denli gelişse, biçimsellikten uzak kalmaya çalışsa ve ne denli vatandaşı koruyucu olsa da yine de belli biçimsel kurallara bağlıdır, zaman alır ve vatandaşa uzaktır.”²³⁶ Ülkemizde Ombudsman sayesinde “hukuk danışmanı, avukat tutmak, dava açmak için harç yatırmak ya da yargılama süreci sonunda dava masraflarını ödemek gibi birçok külfete girmeden, problemlerini Ombudsmana başvurarak aktarmaları olanaklı hale gelecektir.”²³⁷ Ombudsman aynı zamanda yargının yükünü de hafifletecektir. Yargıdan önce bir hakem olarak Ombudsmana başvurulması, yargıya intikal eden dosya sayısında ciddi bir azalmayı sağlayabilir. “Baktığı dava sayısı azaldığında ise davaların sonuçlandırma süreleri kısılacak, vatandaşların mahkemelere ve adalete güvenleri artacaktır.”²³⁸

9.3.2012,s.18,<http://www.kgm.adalet.gov.tr/genel/KGM%20FAAL%C4%B0YET%20RAPO%20RU-24.D%C3%96NEM.pdf>. (Erişim Tarihi: 22.5.2013).

²³⁵ Yaltı, *a.g.m.*, s. 182.

²³⁶ Yıldırım Uler, (1990). “*Ombudsman (Kamu Denetçisi)*”, I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi Üçüncü Kitap Çesitli İdare Hukuku Konuları, Ankara, s. 1027.

²³⁷ Kamu Denetim Sistemi Olarak Ombudsman ve Türkiye’de Uygulanabilirliği, <<http://www.nuveforum.net/1507-radyo-televizyon-sinema/51816-kamu-denetim-sistemi-olarakOmbudsman-turkiyede-uygulanabilirliği-page2/>>, (Erişim Tarihi: 22.07.2013).

²³⁸ Kemal Özden, (2004). “Yerel Yönetimler Ombudsmanı”, Yerel Yönetimler Kongresi (Biga Çanakale) *Bildiriler Kitabı*, Pozitif Matbaacılık, Ankara, s. 569.

3.2.1.2. Kamu Kurumları Yönünden

Devlet ile bireyler arasında çıkan uyuşmazlıkların başlıca sebeplerini açıklamak için öncelikle idari işleyişin ve idare ile vatandaş arasındaki ilişkilerin ele alınması gerekmektedir. Bu bağlamda, “idarenin otoriter davranışı ve her durumda kendi görüş ve iradesini dayatma eğilimi, yaptığı veya yapmayı planladığı muameleler hususunda gizliliği korumaya büyük bir önem vermesi, almış olduğu kararları gerekçelendirme gereği duymayışı, gereksiz bürokratik işlemlerin esasın önüne geçmesi”²³⁹ bu nedenle ortaya çıkan zaman kaybı gibi hususlar işleyiş noktasındaki temel aksaklıklardan bazılarıdır.

İş yükünün artmasında, en önemli faktörlerden biri de, kamu yönetiminin işleyişinden kaynaklanmaktadır. Bu hususu vurgulamak üzere uygulamadan bir örnek verelim: Vergi mevzuatı uyarınca bazı mükellefler tarafından belli bir dönemde alım ve satımı yapılan mal ve hizmetleri gösteren ve mükelleflerce doldurularak bağlı olunan vergi dairesine (internet üzerinden veya diğer yollarla) verilmesi gereken bir form olan Ba-Bs formlarının verilmemesi halinde ilgililere önceden herhangi bir yazılı bildirim yapılmaksızın 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre kesilen özel usulsüzlük cezaları, Kanunun Mükerrer 355. maddesinde yer alan, “...bu hükmün uygulanması için, bilgi ve ibraz ödevinin yerine getirilmesiyle ilgili olarak yapılacak tebliğlerde bilginin verilmesi için tayin olunan sürede cevap verilmemesi, eksik veya yanıltıcı bilgi verilmesi durumunda haklarında Kanunun ceza hükümlerinin uygulanması cihetine gidileceğinin ilgililere yazılı olarak bildirilmesinin şart olduğuna” ilişkin hüküm nedeniyle vergi mahkemeleri tarafından iptal edilmesine, bu kararlara yönelik olarak yapılan kanun yolu başvurularının idare aleyhine sonuçlanmasına ve bu konuda sayısız karar verilmesine rağmen, verilen bu kararlar ne Maliye Bakanlığı ne de uygulama yapan vergi daireleri tarafından dikkate alınmayarak, yazılı bildirim şartı yerine getirilmeksizin özel usulsüzlük cezalarının kesilmesi yönünde uygulamalar uzun bir süre devam etmiş, ceza kesilen kişiler tarafından dava açılması durumunda verilen kararlar istisnasız temyiz edilmiş, temyiz sonucu verilen kararlar da, 2577 sayılı İdari

²³⁹

Sezginer, a.g.m., s. 35.

Yargılama Usulü Kanunu'nda belirtilen ve ancak istisnai hallerde başvuru olan *“kararın düzeltilmesi”* kanun yoluna konu edilmiştir.

Genel olarak Ombudsman, kendiliğinden veya başvuru sonucu idarenin eylem ve işlemleri üzerinde araştırma ve soruşturma yaparak, olumsuz bir durum tespit etmesi halinde, kendi görüşünü bir rapor, bilgi yazısı, tavsiye kararı şeklinde ilgili kamu idaresine iletmek suretiyle, anlaşmazlıkları çözümlenmeye çalışmaktadır. Bu noktada, harekete geçmesi için sıkı şekil kuralları mevcut olmayıp kendiliğinden dahi araştırmayı başlatabilmesi, yapmış olduğu incelemenin hızlı, basit ve öze yönelik çözüm getiren uygulamalar içermesi ve vermiş olduğu kararların bağlayıcı olmayışı onun etkinliği hususunda önemli faktörlerdir. Uygulandığı ülkelerde Ombudsmanın kararları bağlayıcı olmamasına rağmen, ilgili kurum ve kuruluşlar tarafından büyük oranda bu kararlar doğrultusunda hareket edildiği görülmektedir. Ülkemizde de bu yönde bir gelişme olacağı düşünülmektedir. Şöyle ki, takdir yetkisini kullanmaktan çekinen veya çekinmek zorunda bırakılan ve uyuşmazlıkların çözümünde ancak bir üst mercii ya da yargı mercileri tarafından verilen karar doğrultusunda hareket eden idare, Ombudsman tarafından verilen kararlara da aynı kapsamda yaklaşacak olup, gerek kamuoyu gerekse parlamento nezdinde hukuka veya kanuna aykırı işlem ve eylemleri yönüyle ifşa olmaktan kaçınma yolunu tercih edecektir. Tabii, bunun aksi yönde bir uygulama da söz konusu olabilir. Bu nedenle, idarenin Ombudsmana yaklaşımı büyük önem arz etmektedir. “Bütün bunlar yapıldığı takdirde Ombudsmanın ülkemiz için yarar sağlar bir nitelikte faaliyet göstermemesi için önünde pek bir engel kalmayacaktır.”²⁴⁰

3.2.1.3. Vatandaş Açısından

İdari işleyişin yavaş oluşu, gereksiz ve zaman alıcı bürokratik işlemlere takılması, bilgi ve belge vermeme hususunda gayet kararlı olunması, idari karar alma sürecine vatandaşın katılamaması hususları dikkate alındığında, vatandaşın idare karşısında aciz bir konumda bulunduğu açıkça anlaşılacaktır. İdare

²⁴⁰

<http://www.nuveforum.net/1507-radyo-televizyon-sinema/51816-kamu-denetim-sistemi-olarakOmbudsman-turkiyede-uygulanabilirliigi-page2/>, (Erişim Tarihi: 22.7.2013).

tarafından, hakkında tesis edilen bir işlem veya eyleme karşı yargı yoluna müracaat etmeksizin tatminkar bir sonuç alamayan bireyler dava açma haklarını kullanmaya sıcak bakmamakta, yavaş işleyen, pahalı, kendine has usul kuralları bulunan yargılama faaliyetleri ile idarenin açıkça hatalı olmasına rağmen çözüme yönelik herhangi bir adım atmaması, vatandaşların devlete küsmesine neden olmakta, kamuoyu nezdinde devlet kurumlarına karşı güvensizlik oluşmaktadır. Farklı ülkelerde idarenin denetlenmesi amacıyla farklı örgütlenme biçimleri içerisinde karşımıza çıkan Ombudsman, Türkiye açısından da idarenin daha çok denetlenmesi gereksinimi giderecek araçlardan biri olarak görülmektedir. Buna göre, “kamu yönetiminin iyileştirilmesine, kamu yönetimi-birey ilişkilerinin güçlendirilmesine, insan haklarının korunmasına, hukuk devletine ve katılımcı demokrasiye katkıda bulunacağı düşünülmektedir.”²⁴¹

3.2.2. Kararlarının İdari Yargıya Etkisi

3.2.2.1. İdari Yargı Teşkilatı ve İş Yüğü

Bu bölümde idari yargı teşkilat yapısı, kadro durumu ışığında iş yükü ele alınacaktır. İdari yargı düzenindeki en yüksek mahkeme Danıştay'dır. (Askeri Yüksek İdare Mahkemesi konumuz dışındadır.)

Danıştay, bir yandan genel görevli "temyiz yeri" diğer yandan da özel görevli "ilk derece" mahkemesi olarak görev yapmaktadır. Danıştay temyiz yeri olarak, Danıştay Dava Dairelerince ilk derece mahkemesi olarak verilen kararlar ile idare ve vergi mahkemelerinin kararlarına karşı yapılan temyiz istemlerini inceler. İlk derece mahkemesi olarak da, 2575 sayılı Danıştay Kanunu'nun 24. maddesinde sayılan konularda açılan iptal ve tam yargı davalarına bakar.

Ayrıca Danıştay, Başbakan ve Bakanlar Kurulunca gönderilen kanun tasarıları, kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmeleri hakkında

²⁴¹ Erhürman, *a.g.m.*, s. 179.

düşünce bildirmek, tüzük tasarılarını incelemek ve kanunla gösterilen diğer işleri yapmakla görevlidir.

Dava Daireleri: Danıştay'da davalara bakmak üzere kurulmuş olan 11'i idari, 4'ü vergi dava dairesi olmak üzere toplam 15 dava dairesi bulunmaktadır.

İdari işlere ilişkin idari uyuşmazlıklar ve görevler ise 1. ve 17. idari dairece görülmektedir.

Ayrıca Danıştay İdari Dava Daireleri ile Vergi Dava Dairelerince, ilk derece mahkemesi olarak verilen kararları temyizen incelemek, idare mahkemeleri ile vergi mahkemelerinden verilen ısrar kararlarını incelemek ve Danıştay Dava Dairelerinin ilk derece mahkemesi olarak verdiği yürütmeyi durdurma kararlarına karşı yapılan itirazları incelemek üzere İdari Dava Daireleri ve Vergi Dava Daireleri Genel Kurulu olmak üzere 2 genel kurul vardır.(Danıştay İdari Daireleri konumuz dışında bırakılmıştır)

Bu açıklamalardan da anlaşılacağı üzere bir yandan genel görevli temyiz yeri olarak, diğer yandan da özel görevli ilk derece mahkemesi olarak görev yapan Danıştay'ın hem örgütlenmesi hem de görevleri çok çeşitlilik arz etmektedir.

İdari yargı alanında 1982 yılında yürürlüğe giren 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun ile ilk derece mahkemesi olarak idare ve vergi mahkemelerinin kurulması ile esas itibariyle Danıştay genel görevli temyiz yerine dönüştürülmek istenmiştir.

Türk İdari yargısının mevcut durumuna bakıldığında, 2011 yılının başlarına gelindiğinde ülkemizde yargı alanında büyük bir adım atılmış, gerek adli yargı gerekse idari yargının ağır iş yükünü hafifletmek üzere yüksek mahkemeler açısından bir takım değişikliklere gidilmiştir. Bu bağlamda, 09.02.2011 tarihinde yasalaşarak Cumhurbaşkanı tarafından onaylanan 6110 sayılı Kanun ile yargı alanında reform olarak nitelendirilebilecek düzenlemeler yapılmıştır.

Bu değişikliğin idari yargıya bakan yönü ise, Danıştayın yapısıyla ilgilidir. Buna göre, Danıştay'da bulunan 12 olan dava dairesi sayısına 2 daire daha eklenerek Danıştay'ın toplam 14 dava dairesinden oluşması öngörülmüştür. Öte yandan buna paralel olarak, Danıştayın üye sayısında da artış yapılmış ve 95 olan üye sayısına 61

üye daha eklenerek toplam üye sayısı 156'ya çıkarılmıştır.²⁴² Söz konusu değişikliklerle birlikte, Danıştay'da birikmiş olan²⁴³ dosya sayısının, personel sayısının artırılması suretiyle giderilmesi amaçlanmaktadır.

Aralık 2015 itibariyle Danıştay'da **1 Başkan, 2 Başkan Vekili, 1 Başsavcı, 17 Daire Başkanı** olmak üzere toplam 242 üye bulunmaktadır. Ayrıca Başsavcılık bünyesinde **32 Savcı** görev yapmaktadır. Danıştay Başkanlığında ayrıca **343** tetkik hâkimi görev yapmaktadır. Danıştay'da görev yapan idari personel sayısı toplamı ise **650**'dir. Dairelerin görüşme yeter sayısı beştir ve kararlarını çoğunlukla verirler. Her dairede bir başkan ile en az dört üye bulunur.

Kısa vadede, bu amaca ulaşılabileceği ve dosya sayısının eskisine nazaran düşebileceği öngörülmekle birlikte, uzun vadede bu adımın etkili bir çözüm olmayacağı açıktır. Nitekim, Yargıtay eski başkanı tarafından yapılan bir açıklamada bu hususa vurgu yapılmış olup, daire ve üye sayılarını arttırmanın kalıcı bir önlem olarak yeterli olmayacağı, Yargıtay'a incelenmek üzere gelen dosya sayısı sınırlandırılmadıkça yeni kurulan dairelerin de kısa bir süre sonra artan dosya sayısı karşısında çaresiz kalacağı, uyuşmazlıkları önleyici nitelikteki tedbirlerin etkin hale getirilmesi ve alternatif çözüm yollarının bir an önce gerçekleşmesi gerektiği belirtilmiştir.²⁴⁴

Bu bağlamda, yargı organlarına gelen uyuşmazlık sayısı azalmadıkça, personelin artırılması geçici bir çözümden öte gidemeyecektir. Bu nedenle, Ombudsmanlık kurumunun faaliyete geçirilmesi, yargı organlarının iş yükünü hafifletme noktasında beklenen en önemli gelişmelerden biridir. Ombudsman ile birlikte, çoğu uyuşmazlık kaynağında çözüme kavuşacak, emek, zaman, masraf ve diğer birçok kayıpların önüne geçilecektir. Öte yandan, yalnızca yargı alanında gerçekleştirilen reformlar eksik kalacak, bu reformlar idari yapıda ve teftiş sistemlerinde yapılacak reformlarla desteklenmediği sürece, devam edegelen

²⁴² <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k6110.html>, (Erişim Tarihi:30.07.2013)., <http://www.radikal.com.tr/Radikal.aspx?ArticleID=1037730&CategoryID=77&Date=24.01.2011&aType=RadikalDetayV3>, (Erişim Tarihi: 30.07.2013).

²⁴³ <http://www.cnnturk.com/2011/turkiye/07/06/danistay.baskani.artik.hicbir.sey.eskisi.gibi.olmayacak/622228.0/index.html>, (Erişim Tarihi: 30.07.2013).

²⁴⁴ <http://www.haberyolcusu.com/gundem/nazim-kaynak-insan-haklari-lutuf-degil-dir-h26096.html>, (Erişim Tarihi: 30.07.2013).

problemlerin köklü bir şekilde çözümü hususunda atılan bu adımlar yeterli olmayacaktır.

İdari yargıda iş yükünün fazla olduğu konusunda duraksama yoktur. “Görece olarak hak arama yoluna başvurunun kolay ulaşılabilir olması ve idareye olan güven katsayısının düşük olması dolayısıyla idari uyuşmazlık sayısı sürekli artış eğilimindedir.”²⁴⁵ Bu sorunun çözümü için öncelikle, “idari usul kurallarının belirlenmesi, idareye olan güvenin tesis edilmesi suretiyle idari yargıda iş yükü, yerindelik denetimi yapıldığı iddiası gibi birçok sorunun çözümüne katkı sağlayacak bir yöntem olarak tercih edilmelidir.”²⁴⁶

Tablo 3: 2002 - 2012 Yılları Arasında Danıştayda İşyükü²⁴⁷

Yıllar	Gelen			Çıkan	Bir Sonraki Yıla Devreden	Çıkanın Gelene Oranı %	Ortalama Görülme Süresi (Gün)
	Geçen Yıldan Devreden Gelen	Yıl İçinde Açılan	Toplam				
2002	71 281	59 952	131 233	57 785	73 448	44,0	443
2003	73 448	52 512	125 960	58 118	67 842	46,1	460
2004*	67 842	72 031	139 873	58 512	81 361	41,8	411
2005*	75 231	80 194	155 425	67 940	87 485	43,7	395
2006*	81 534	86 878	168 412	71 786	96 626	42,6	404
2007	94 454	110 535	204 989	86 703	118 286	42,3	388
2008	118 286	128 676	246 962	97 818	149 144	39,6	425
2009	149 144	124 464	273 608	105 146	168 462	38,4	498

²⁴⁵ Çolak, *a.g.m.*, s. 89.

²⁴⁶ Çolak, *a.g.m.*, s. 89.

²⁴⁷ Adalet Bakanlığı Adli Sicil ve İstatistik Genel Müdürlüğü, http://www.adlisicil.adalet.gov.tr/istatistik_2012/ist_tab.htm, (Erişim Tarihi: 14.07. 2013).

2010	168 462	127 040	295 502	101 753	193 749	34,4	570
2011	193 749	148 997	342 746	135 751	206 995	39,6	507
2012*	206 758	141 132	347 890	138 627	209 263	39,8	535

Yukarıda görüldüğü gibi Danıştay'ın yükünü azaltmak ve bunun yanında en önemlisi Danıştay'ı asıl işlevi olan temyiz ve içtihat yeri haline getirmek için 1982 yılında kurulan alt derece mahkemeleri, Danıştay'ın yükünü azaltma işlevini görmede bu haliyle yetersiz kalmıştır. 1986 yılından 2001 yılına kadar Danıştay'ın iş yükü %310 düzeyinde artarken gelen dosyaların ancak %44.4'ü (2001) karara bağlanmış, iş birikimi sonucunda 2001 yılından 2002 yılına 71.281 adet dosya devredilmiştir²⁴⁸. Bu iş yükü artışı dosyaların karara bağlanma sürelerini de arttırmış, 1986 yılında bir dosya ortalama 331 gün gibi bir sürede görülüp karara bağlanabiliyor iken 2001 yılı itibariyle bu süre 447 güne çıkmıştır.²⁴⁹

2002 yılından 2012 tarihine gelindiğinde ise bu süre 535 gün olarak tespit edilmiştir. Böyle devam ederse bu sürenin daha çok artacağı söylenebilir.

Ayrıca Danıştay'da 2001 yılından 2002 yılına devreden 71.281 adet dosya sayısı, tüm idare ve vergi mahkemelerinden 2002'ye devredilen 73.680 adet dosyaya neredeyse eşit bir durumdadır. 2012 yılına gelindiğinde ise, 209.263 dosyanın devrettiği ve geçen on yıl içinde sürekli bir artışın olduğu gözlemlenmektedir.

Bu da şunu göstermektedir ki, uyuşmazlıkların görülme süreleri gittikçe uzamakta, bu ise ilerisi için "Büker"²⁵⁰ davasında da görüldüğü üzere "makul sürede yargılanma" yönünden ciddi sıkıntılar oluşturabilir.

Bölge idare mahkemeleri, yargı çevrelerinde bulunan idare ve vergi mahkemelerinin tek hakimle verdikleri karara karşı yapılan itirazları yargı çevresindeki idare ve vergi mahkemeleri arasında çıkan görev ve yetki uyuşmazlıklarını inceleyip kesin karara bağlar.

²⁴⁸ Diğer istatistikler için bkz., http://www.adliscil.adalet.gov.tr/istatistik_2012/ist_tab.htm, (Erişim Tarihi: 14.07.2013).

²⁴⁹ http://www.adliscil.adalet.gov.tr/istatistik_2012/ist_tab.htm, (Erişim Tarihi:14.07. 2013).

²⁵⁰ Büker / Türkiye davası, 24.10.2000, No. 29921/96, parag. 36., www.inhak.adalet.gov.tr, (Erişim Tarihi: 23.07. 2013).

Bölge idare mahkemelerinin görevleri 02/07/2012 günlü, 6352 Sayılı Kanunun 61. maddesi ile 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun itiraz yolunu düzenleyen 45. maddesinin 1 numaralı fıkrasında yapılan değişiklikle genişletilmiştir. Buna göre,

“a) İlk ve orta öğretim öğrencilerinin sınıf geçme, not tespiti, kayıt, nakil, ilişik kesme ve disiplin cezalarına ilişkin işlemler ile yükseköğretim öğrencilerinin sınıf geçme ve notlarının tespitine ilişkin işlemlerden,

b) Valilik, kaymakamlık ve yerel yönetimler ile bakanlıkların ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarının taşra teşkilâtındaki yetkili organları tarafından kamu görevlileri hakkında tesis edilen geçici görevlendirme, ikinci görev, vekaleten atama, görev ve unvan değişikliği içermeyen il içi naklen atama, görevden uzaklaştırma, yolluk, lojman ve izinlerine ilişkin idari işlemlerden,

c) Kamu görevlilerine uyarma ve kınama cezası verilmesine ilişkin işlemlerden,

d) Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının üyeleri hakkında verdiği mesleki faaliyeti sona erdirmeyen her türlü disiplin ve sınav işlemlerinden,

e) Asker ailelerine yardım ile ilgili işlemlerden,

f) 2/7/1941 tarihli ve 4081 sayılı Çiftçi Mallarının Korunması Hakkında Kanunun uygulanmasından,

g) 1/7/1976 tarihli ve 2022 sayılı 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun ile 29/5/1986 tarihli ve 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu gereğince kamu kurum ve kuruluşları tarafından sosyal yardım amacıyla bağlanan aylık ve yapılan sosyal yardımlarla ilgili uygulamalardan,

h) 4/12/1984 tarihli ve 3091 sayılı Taşınmaz Mal Zilyedliğine Yapılan Tecavüzlerin Önlenmesi Hakkında Kanunun uygulanmasından,

ı) 9/10/2003 tarihli ve 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanununun uygulanmasından, kaynaklanan uyuşmazlıklarla ilgili olarak verdikleri nihaî kararlar ile tek hâkimle verilen nihaî kararlara, başka kanunlarda aksine hüküm bulunsa dahi mahkemelerin bulunduğu yargı çevresindeki bölge idare mahkemesine itiraz edilebilir.”

Görevleri genişleyen bölge idare mahkemeleri biri başkan olmak üzere 3 hakimden oluşur, kararlarını oyçokluğu ile alır.

Bölge idare mahkemeleri birden çok kurul halinde de çalışabilmektedir. Örneğin idari davalarda yapılan itirazlara bakan kurul ile vergi davalarında yapılan itirazlara bakan kurul ayrı ayrı toplanabilmektedir.

İdari yargı düzeninde genel görevli temyiz yeri Danıştay'dır. Danıştay, idare ve vergi mahkemelerinin kurulca verilen kararlarına karşı yapılan temyiz istemlerini inceleyerek bu istemleri nihai olarak karara bağlar. İdare ve vergi mahkemelerinin yürütmeyi durdurma istemlerine karşı yapılan itirazlar ile bu mahkemelerce tek hakimle verilen kararlara karşı yapılan itirazlar da bölge idare mahkemelerince karara bağlanır. Bunun yanı sıra 2577 sayılı Yasanın 45. maddesinde 6352 sayılı sayılı yasayla yapılan değişiklikle yukarıda açıklandığı idare ve vergi mahkemelerinin kurul tarafından verilen bazı kararlarına karşı da bölge idare mahkemesine itiraz yolu getirilmiş olup bu kararlara karşı Danıştay'da temyiz olanağı ortadan kaldırılmıştır.

Bölge idare Mahkemelerinin yargı çevresi içinde yeterince idare mahkemeleri ile vergi mahkemeleri bulunur.

İdare ve vergi mahkemeleri, idari yargı alanının ilk derece mahkemeleridir. Yasalarla başka yargı yerlerinin görev alanına girmeyen idari uyuşmazlıklara karşı açılacak iptal ve tam yargı davaları, idare mahkemelerince karara bağlanır, idare mahkemeleri genel görevli mahkemelerdir.

İdare mahkemelerinin görev alanını belirlemede genel kural, ilk derece mahkemesi olan Danıştay'ın ve Askeri Yüksek İdare Mahkemesi'nin, vergi mahkemelerinin görev alanına girmeyen tüm yönetsel uyuşmazlıklarda (tahkim yolu öngörülme-yen imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinden doğan uyuşmazlıklar hariç) görevli mahkemeler idare mahkemeleridir.

Buna karşılık, ilk derece mahkemesi olan vergi mahkemeleri, özel görevli mahkemelerdir. Bunlar, genel bütçeye, il özel idareleri, belediye ve köylere ait vergi resim ve harçlar ile benzeri mali yükümler ve bunların zam ve cezaları ile tarifelere ilişkin davaları, 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanunu'nun uygulanmasına ilişkin davaları ve diğer kanunlarla verilen işleri çözmekle görevli mahkemelerdir. İdare ve vergi mahkemelerinde birer başkan ile yeteri kadar üye

bulunur. Mahkeme kurulu bir başkan ve iki üyeden oluşur. Kararlar çoğunlukla alınır. Temmuz 2013 tarihi itibariyle 25 Bölge İdare Mahkemesinin yargı çevresinde 44 idare mahkemesi bulunmaktadır. Yine 25 Bölge İdare Mahkemesinin yargı çevresinde 31 vergi mahkemesi bulunmaktadır.

Tablo 4: 2002 – 2012 Yılları Arasında İdare Mahkemelerinde İşyükü²⁵¹

Yıllar	Gelen			Toplam	Yıl Yıl İçinde Çıkan	D	Bir Sonraki Yıla Devreden	Çıkanın Gelene Oranı (%)	Ortalama Görülme Süresi (Gün)
	Geçen Yılandan Devreden	Yıl İçinde Açılan	Yıl İçinde Bozularak Gelen						
2002	32 206	69 127	3591	104 924	66 416	100	38 508	63,3	183
2003	38 508	56 171	2889	97 568	71041	107	26 527	72,8	180
2004	26 527	58 225	2962	87 714	60 749	91	26 965	69,3	158
2005	26 965	62 941	2583	92 489	58 511	88	33 978	63,3	177
2006	33 978	74 327	3803	112 108	71 674	108	40 434	63,9	179
2007	40 434	82 623	5477	128 534	79 174	119	49 360	61,6	193
2008	49 360	97802	5500	152662	98292	148	54370	64,4	185
2009	72 770	110 733	5528	188 438	111904	168	76 534	59,4	235
2010	76 533	130134	5795	212 462	123 791	186	88 671	58,3	229
2011	88 673	83 375	3701	175 749	124 303	187	51446	70,7	239
2012	33 661	97 180	5542	136 383	100 919	152	35 464	74,0	122

Yukarıda görüldüğü gibi idare mahkemelerinin 2012 yılı itibariyle, ciddi bir iş yüküyle karşı karşıya kaldıklarını söyleyebiliriz. Öte yandan Mahkeme başkanlarının Kurula dosya getirmediğini de göz önüne alırsak geriye mahkeme üyesine ciddi anlamda dosya düşmektedir. Buna rağmen idare mahkemelerinin iş çıkarma yüzdesi %69,4 gibi oldukça iyi bir orandır.

Yine Çizelgeden çıkan başka bir sonuç idare mahkemesinde 193.354 dosyanın %69,4 'ü karara bağlanırken %30,6 si 2013 yılına devretmiştir. Bakılan dosyaların ortalama yargılama süresi Danıştay'a oranla oldukça iyi olup ortalama 196 gündür. (Danıştay'da bu süre 535'tir.)

²⁵¹

http://www.adliscil.adalet.gov.tr/istatistik_2012/ist_tab.htm, (Erişim Tarihi: 14.07. 2013).

Çizelgeye baktığımızda, vergi mahkemelerinde 2012 yılı sonu itibariyle %74,0 ile 100.919 dosyaya bakıldığı, 35.464 dosyanın 2013 yılına devrettiğini görmekteyiz. Vergi mahkemelerindeki dava türlerinin çoğunun miktar itibariyle tek hakim sınırının²⁵² altında kaldığı dikkate alındığında her bir hakimin ciddi anlamda işyükü altında çalıştığı sonucu çıkmaktadır. Vergi mahkemelerinde görülen davaların

ortalama yargılama süresi ise 122 gün olarak tespit edilmiştir. Genel olarak bakıldığında ise son 10 yıl içerisinde yargılama süresi hızla azalmaktadır.

Tablo 5: 2002 – 2012 Yılları Arasında Vergi Mahkemelerinde İşyükü²⁵³

Gelen									
Yıllar	Geçen Yılandan Devren Gelen	Yıl İçinde Açılan	Yıl İçinde Bozularak Gelen	Toplam	Yıl İçinde Çıkan	D	Bir Sonraki Yıla Devreden	Çıkan Gelen Oranı (%)	Ortalama Görülme Süresi (Gün)
2002	41474	79 669	4 621	125 764	79 860	100	45 904	63,5	192
2003	45 904	91 180	5 445	142 529	87 338	109	55 191	61,3	198
2004	55 191	125 854	6040	187 085	105 446	132	81 639	56,4	208
2005	81 639	132 512	7 559	221 710	124 602	156	97 108	56,2	243
2006	97 108	169 591	7 743	274 442	174 506	219	99 936	63,6	202
2007	99 936	144 784	10 661	1255 381	167 351	210	88 030	65,5	210
2008	88 030	126 307	15 384	1229 721	153 880	193	75 841	67	200
2009	75 854	127 944	13 743	1217 541	145 336	182	72 205	66,8	186
2010	72 205	164 806	15 388	252 399	154 634	194	97 765	61,3	183
2011	97 768	186 033	12 895	296 696	185 617	232	111 079	62,6	196
2012	111082	151960	15 419	278 461	193 354	242	85 107	69,4	196

3.2.2.2. Üretilen Çözümlerin Etkinliği ve Tatmin Ediciliği

İdare mahkemeleri tarafından verilen kararlarda yer alan değerlendirme ve nitelikler toplum üzerinde etkisini gösterebilir. “Etkinlik ve tatmin edicilik olarak

²⁵² 6352 sayılı Kanun ile tek hakim sınırı 25.000,00 TL olarak belirlenmiş ve 2015 yılı itibariyle tek hakim sınırı 30.000,00 TL dir.

²⁵³ http://www.adlisicil.adalet.gov.tr/istatistik_2012/186.pdf, (Erişim Tarihi: 14.07.2013).

ifade edilen nitelikler, idari yargı yerleri tarafından alınan kararların davalı idare üzerinde bir sınırlama etkisi oluşturması ve kararların davacı ve toplum vicdanında kabul görmesi olarak ifade edilebilir.”²⁵⁴

Yargılama sürecinin yavaşlığı, tüm hukuk sistemlerinde ve yargı düzenlerinde gözlemlenen genel bir sorundur. Ancak, söz konusu yavaşlığın sonuçları, idari yargı düzeni söz konusu olduğunda, daha ciddi bir nitelik arz etmektedir. Bunun en önemli sebebi ise, idari yargıda, idari işlemlerin hukuka uygunluk karinesinden yararlanması nedeniyle idari işlemlere karşı dava açılması, kendiliğinden bu işlemlerin yürütülmesine engel olmamakta, idare bu işlemlerini kendiliğinden ve hatta zor kullanarak yerine getirebilmektedir. Başka bir deyişle, “hukuka aykırılığı çok belirgin bir işlem dava konusu edilmiş dahi olsa, mahkemece yürütmenin durdurulmasına karar verilmediği sürece, idare tarafından bu işlem yürütülebilmektedir.”²⁵⁵ Dolayısıyla makul süre kavramı, idari yargı yönünden daha hayati bir öneme sahiptir.

İdari yargıda, en basit iptal davaları için bile, yargılama süreci bir yılı çoğu kez aşmakta, hatta temyiz süreci ile birlikte kesin karara ulaşılması iki üç yılı bulmaktadır. İdari davalarda uyuşmazlıkların makul sürede sonuçlandırılması konusunda en büyük olumsuz etken, “idari yargıya intikal eden uyuşmazlıkların sayısının artan bir seyir izlemesidir.”²⁵⁶ “Gelen iş sayısının mevcut iş kapasitesinin üstüne çıktığı oranda, davaların sonuçlandırılması gecikmekte ve birikim

²⁵⁴ Çolak, *a.g.m.*, s. 87.

²⁵⁵ Erdoğan Bülbül, (2002). “Fransız İdari Yargılama Hukukunda İvedi Yargılama Usulleri Reformu”, Danıştay ve İdari Yargı Günü Sempozyumu, 134. Yıl, Ankara: 10-11 Mayıs 2002, Danıştay Yayınları, s. 68.

²⁵⁶ Nitekim üzerinde çalışılmak üzere geri çekilen “*İdari Yargılama Usul Kanunu Tasarısı*”nın genel gerekçesinde de, 2577 sayılı İdari Yargılama Usul Kanununda yargılamanın mümkün olan süratle sonuçlandırılması amacıyla değişiklikler yapılmış olmasına rağmen, geçen zaman içinde dava sayısında ortaya çıkan artış karşısında amacın gerçekleşmemiş olduğu ve uygulamada görülen aksaklıkların, yeni bir yasal düzenlemeyi zorunlu kıldığı, eylem ve işlemlerinde hukuka bağlı olması gereken idarenin, yargısal denetiminin makul süre içinde sonuçlandırılmasının Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nın 141. ve AİHS’nin 6. maddelerinin bir gereği olduğu belirtilmiştir. <http://www.kgm.adalet.gov.tr/uck/uck.html>, (Erişim Tarihi: 23.07.2013).

oluşmaktadır.”²⁵⁷ Bükler / Türkiye davasına yönelik AİHM kararı, idari yargıda makul süre değerlendirmesi açısından yol gösterici niteliktedir.

Başvurucu tarafından makul süreye aykırılık nedeniyle AİHM önüne götürülen davada, Mahkeme, yargılama süresinin çok fazla uzun olduğunu belirtilerek, basit bir işçi işveren ilişkisi gibi değerlendirilebilecek uyuşmazlığın bu kadar uzun sürmesine izin verilmesinin, bu tür uyuşmazlıkların ele alınması açısından, iç hukuk sisteminin etkililiğinin sorgulanmasını gerektirdiği, Hükümetin savunmasında belirttiği gibi, taraflara sunulan hukuk yollarının çeşitliliğinin ilke olarak kişi haklarının korunması ile uyumlu görüldüğü, ancak, bu durumun, yetkili makamların, 6. maddenin 1. fıkrası çerçevesinde yer alan makul sürede yargılama yükümlülüğüne uygun olarak yargı sistemini düzenleme görevinden muaf tutulmasını sağlamayacağını belirtilmiştir.²⁵⁸ Bu karar, “idari yargının etkinliği ve usulün karmaşıklığı sorununu gündeme getirmesi bakımından da önemli bir karardır.”²⁵⁹

Söz konusu kararda, hak arama yollarının çeşitliliği ile kişinin haklarına güvence getirilmesi sağlanırken yargılama süreçlerini çok uzatacak bir duruma düşülmemesi gerektiğinin özellikle altı çizilmektedir. Kişinin haklarını korumak için öngörülmüş olan çeşitli ve çok sayıdaki hukuk yolu ve mahkeme, yargılama sürecinin uzamasına neden olduğu için, bazen başka bir hakkın, makul sürede yargılanma hakkının önünde engel oluşturabilmektedir. Bu nedenle “kişiler için son derece önemli olan hak arama imkanları ile makul sürede yargılanma hakkının bir denge içinde tutulması ve hukuk sisteminin buna göre düzenlenmesi gerekmektedir.”²⁶⁰

AİHM, *e Cubber davasında* (26.10.1984 tarih ve 9186/80 sayılı karar) olduğu gibi, personel yetersizliği veya ulusal mevzuatın neden olduğu gecikmeleri haklı bir

²⁵⁷ Orhun Yet, (2001). “*İdari Yargıda Yapısal Değişim*”, İdari Yargının Yeniden Yapılandırılması ve Karşılaştırmalı İdari Yargılama Usulü Sempozyumu, Ankara 11-12 Mayıs (Yapısal Değişim), s. 41.

²⁵⁸ Bükler / Türkiye davası, 24.10.2000, No. 29921/96, parag. 36.

²⁵⁹ Yasemin Özdek, (2004). *Avrupa İnsan Hakları Hukuku ve Türkiye*, TODAİ Enstitüsü Yayınları, Ankara s. 210.

²⁶⁰ Sibel İnceoğlu, (2008). *İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi Kararlarında Adil Yargılanma Hakkı*, Beta Yayınevi, İstanbul, s. 222.

mazeret olarak görmemektedir. *Hentrich davasında* (22.9.1994 tarih ve 13616/88 sayılı karar) ise, “aşırı iş yükü, yargılama sürecinin uzamasının haklı bir gerekçesi olarak görülmemiştir.”²⁶¹

Hemen belirtelim ki, en hızlı yargılama bile belli bir süreyi gerektirir. Zira yargılama faaliyeti özünde belli bir araştırmayı ve incelemeyi zorunlu kılar. Yeterli araştırma ve inceleme yapılmadan verilen karar ya da hüküm gerçeği yansıtmaz. Bazı durumlarda bu karar verme süreci nihaî kararı anlamsız hale getirebilir. Bu nedenle yargı organlarına nihaî kararı vermeden önce bir takım koruma önlemlerini alma yetkisi tanınmıştır. Örneğin, ceza yargılamasındaki sanığın kaçmasını önlemek için tutuklama, hukuk yargılamasında ihtiyatî tedbir ve ihtiyatî haciz, idari yargıdaki yürütmenin durdurulması kurumları bu amaca hizmet eden koruma önlemleridir. Anılan yargısal önlemlerin ortak amacı, davanın sonuçlanmasına kadar mevcut durumun korunması ve sonuçta verilen hükmün etkin bir hukuki himayeyi sağlayabilmesidir. “Gerekli yargısal önlemlerin alınamaması nedeniyle yargılama sürecinde telafisi güç ya da imkânsız zarar ve durumlar ortaya çıkacak ise, mahkemece verilecek nihai kararın manevi yönü dışında bir anlamı kalmayacaktır.”²⁶²

Bilindiği gibi, “bir davada korunması istenilen herhangi bir hakkın zamanında gerekli müdahale yapılmaması nedeniyle yok olması, yargılamanın sonucunu anlamsız kılabilir.”²⁶³ Bundan dolayı “yürütmeyi durdurma önlemi, idare edilenleri koruma adına en süratli ve tesirli araç olarak ortaya çıkmakta, hukukun üstünlüğünün sağlanmasında önemli bir yere sahiptir.”²⁶⁴

Daha önce de belirtildiği üzere, “bir idari işlemin hukuka aykırı olması iptal edilmesi için yeterli bir sebep iken, yürütmenin durdurulması gibi iptal kararından daha az etkili, geçici bir tedbir niteliğinde olan yargısal bir kararda, dava konusu

²⁶¹ www.echr.coe.int., (Erişim Tarihi: 05.07.2013).

²⁶² Mehmet Akif Tutumlu, (1989). “Anayasa Yargısında Yürütmenin Durdurulması Üzerine”, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, S. 5, s. 745.

²⁶³ Hasan Tunç, (1990). “Türk Anayasa Yargısında Yürütmenin Durdurulması”, *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 3, S. 1, s. 52.

²⁶⁴ Sami Akural, (1976). “İdari Yargıda Yürütmenin Durdurulması ve Yürütmenin Durdurulması Kararlarının Etki ve Sonuçları”, *İdare Hukuku ve İdari Yargı ile İlgili İncelemeler I*, Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu Yayınları No:21, Güneş Matbaası, Ankara, s. 121.

işlemin açıkça hukuka aykırı olma şartının aranması, hukuk mantığı açısından eleştirilebilecek bir konudur.”²⁶⁵ Zira açıkça hukuka aykırılığın idari yargı yerlerince tespiti için çoğu defa davalı idare ya da idarelerin savunmasının alınması ve bazen de ara kararlarının verilmesi söz konusu olmakta ve bu yüzden yürütmenin durdurulması ile ilgili kararların verilmesi uzun zaman almaktadır. Elbette bu durum, yürütmenin durdurulması müessesesinden beklenen amacın tam anlamıyla gerçekleştirilmesine engel teşkil etmektedir.

Yürütmenin durdurulmasının asıl işlevi, iptal kararının uygulanmasını temin etmek olduğuna göre, hukuka aykırılığı yüzeysel olarak inceleyip, asıl telafisi güç ya da imkânsız bir durumun gerçekleşip gerçekleşmediğine bakmak, işlemin uygulanması ile ortaya çıkacak sorunları değerlendirmek suretiyle yürütmenin durdurulması istemi hakkında karar vermek müessesenin amacına daha uygun olacaktır.

Bir başka husus ise, kural olarak idari yargıda açılan davalar geliş tarihlerine göre incelenir ve tekemmül ettikleri sıraya göre karara bağlanır. Bu kuralın bir istisnası İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 27. maddesinin 7. fıkrasında düzenlenen “Yürütmenin durdurulması kararı verilen dava dosyaları öncelikle incelenir ve karara bağlanır” hükmüdür. Burada söz konusu olan öncelik, davanın karara bağlanmasından önceki aşamaya ilişkin yargısal işlemlere yöneliktir. Dosya, esas hakkında karar verilecek hale öncelikle getirilir ve öncelikle karara bağlanır.

Yürütmenin durdurulması istemli davalarda İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 16. maddesinde öngörülen tebligat süreleri kısaltılabileceği gibi, tebliğin memur eliyle yapılmasına da karar verilebilir. Eğer yargı yeri, yürütmenin durdurulması istemi hakkında karar vermeden önce, karşı tarafın savunmasını alma ya da bazı konularda bilgi edinme gereksiniminde ise, özel tebligat yoluna gidebilmektedir. Bu yolla, dava dosyasının daha kısa süre içinde tekemmül etmesi sağlanır.

Yürütmenin durdurulabilmesi için idari işlemin uygulanması halinde telafisi güç veya imkânsız zararların doğması ve idari işlemin açıkça hukuka aykırı olması

²⁶⁵

a.g.e., s. 16.

şartlarının birlikte aranması, “yürütmenin durdurulması müessesesini tamamen etkisiz hale getirmek ve idari yargı yerlerinin yürütmenin durdurulması kararı vermelerini engelleme çabalarının bir tezahürü olarak nitelendirilebilir.”²⁶⁶

Kısa süreli idari işlemler ile bir defada icra edilip sona eren işlemler yönünden yürütmenin durdurulması kararının verilebilmesi konusunda sorunlar bulunmaktadır. Örneğin, memurun geçici olarak görevlendirilmesine ilişkin işleme karşı açılan iptal davasında yürütmenin durdurulması talebinin incelenebilmesi için genellikle davalı idarenin savunmasının alınması gerekli görülmekte, bu süreçte geçici görevlendirmenin süresi dolabilmektedir. Bu gibi durumlarda idari yargı yerlerince, yürütmenin durdurulması hakkında karar verilmesine yer olmadığına hükmedilmektedir. Hal böyle olunca, yürütmenin durdurulması kurumu işlemez duruma gelmektedir. Ancak idari yargı yerlerinin, savunma süresini kısa tutup, memur eliyle ya da APS ile tebligat yaptırmak suretiyle yürütmenin durdurulması talepleri ile ilgili olarak karar sürecini kısaltma imkânları vardır. Zira idari yargı yerlerine, “yürütmenin durdurulması istemli davalarda, savunma sürelerinin kısaltılması ve tebligatın memur eliyle yapılması imkânı tanınmıştır.”²⁶⁷

3.3. KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNUN İDAREDE VE İDARİ UYUŞMAZLIKLARDA MEYDANA GETİRDİĞİ YENİLİKLER

Daha önce aktarılan örnek olaylarda da görüldüğü üzere, idari yargının iş yükünün nasıl gereksiz yere ağırlaştığını göstermesi bakımından, uygulamadaki birçok örnekten sadece bir tanesidir. Salt bu ve bu gibi nedenlerle, mahkemelerde görülmekte olan dosya sayısı kabarmakta, zaten yetersiz olan hakim-savcı ve personelin bakmakta olduğu iş sayısının artmasına paralel olarak mahkemelerce verilen kararların niteliği ve yazımı hususunda problemler yaşanmakta, öte yandan, verilen kararların basıldığı kağıt harcanan mürekkepten, tebligata yönelik posta masraflarına, idare aleyhine hükmolunan vekalet ücretlerinden, mahkeme harçlarına

²⁶⁶ Zehreddin Aslan, (2001). *İdari Yargıda Yürütmenin Durdurulması*, 2.bs., Alfa Yayınları, İstanbul, s. 46.

²⁶⁷ 2577 sayılı Kanun 27/4.madde.

kadar farklı açılardan ülke ekonomisine zarar verilmektedir. İşyükünü gereksiz yere arttıracak uygulamaların, idarenin işleyiş yapısı, vatandaşa yaklaşımı, uyuşmazlıkları çözümlemede alacağı sorumlulukla giderilmesi yolunda adımlar atılması gerekmektedir. İşte burada karşımıza Kamu Denetçiliği Kurumu çıkmaktadır.

Burada aslında basit uyuşmazlıkların çözümünde Kamu Denetçiliği Kurumu'nun pratik çözümler üretmek suretiyle idari yargıdaki iş yükünün azaltılmasına ciddi anlamda katkı sunabileceği açıktır.

Avrupa Konseyinin 05 Eylül 2001 tarihli 9 sayılı kararında uyuşmazlıkların yargı organı önüne götürülmeksizin çözümüne ilişkin mekanizmaların kurulmasını tavsiye etmiştir. İdari işlemlerin özellikleri dikkate alınmak suretiyle yargı organı önüne getirilmeksizin uzlaşma yolu ile çözümü sağlanmalıdır. Bu çerçevede zorunlu olarak yargılama sürecinde bilirkişiye başvuru teknik bilgi gerektiren imar, kültür ve tabiat varlıklarının korunması, not tespiti, yüksek lisans doktora tezlerine ilişkin işlemlerle ilgili uyuşmazlıklar, Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından uzlaştırıcı fonksiyon ifa edecek şekilde çözüme kavuşturulabilir.

Yine İdari yargının istikrar bulmuş karar gerekçelerinin Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından uygulanması suretiyle uyuşmazlıkların çözümüne katkı sağlanabilir. Bu noktada Kamu Denetçiliği Kurumu ile İdari yargı arasında iletişimin kurulması ve ortak sempozyum, seminer ve çalıştayların yapılmasında fayda vardır.

3.3.1. İş Yükünün Azaltılması

“İdari yargının iş yükünün azaltılması, bu yargı düzeninden beklenen fonksiyonu yerine getirebilmesi için bir zorunluluktur. İş yükünün azaltılmasına yönelik tedbirler arasında idari uyuşmazlıkların yargı yeri önüne gelmeden ya da geldikten sonra, alternatif yollarla çözümlenmesi öncelikle düşünülmesi gereken bir seçenektir. Her uyuşmazlığın yargı önüne getirilmesinin bir zorunluluk olmadığı kabul edilmesi sağlanarak, alternatif çözüm yollarının mağduriyet hissi içerisinde

olanlara sunulması gerekir.”²⁶⁸

Tarihsel süreç içerisinde, devlet erkinin sınırlanması ve denetlenmesi yönündeki gelişmeler hukuku yalnızca bireylere yönelik yasak ve yükümlülükler olmaktan çıkarıp, devlete karşı hakları ve denetim imkanlarını da içeren bir yapıya kavuşturmuştur. İşte bu noktada ortaya çıkan ve temel işlevi idarenin hukuka uygunluğunun denetlenmesi ve sağlanması olan idari yargının (ülkemiz yargı düzeni açısından), bu işlevini yerine getirebilmesi her şeyden önce etkin olarak işleyebilmesine bağlıdır. Bu etkinlik ise, bir yandan yargının süratli, yani uyuşmazlıkları çözüme kavuşturma hızına, öte yandan ise, hukuku belirlemedeki isabet oranına bağlıdır. Kuşkusuz idari yargının etkinliğini bu iki koşul dışında idari yargının görev alanının sınırlılığı ile yargı kararlarının uygulanmaması da belirlemektedir.

1982 Anayasası'nda 141. maddesindeki "Davaların en az giderle ve mümkün olan süratle sonuçlandırılması yargının görevidir." hükmü karşısında idari yargı bağlamında bu anayasal görevin tam olarak yerine getirildiği söylenemez.

Davaların makul bir sürede (normal şartlarda bile en az 1 yıl) sonuçlanmaması kişilerin karşılanamaz zararları yanında kamu hizmetlerinin durmasına, sağlıklı olarak yürütülmesinin gecikmesine ve zaman zaman idarenin mali yükünün artmasına neden olmakta, dolayısıyla yargılama işlevinden beklenen amaç gerçekleşmemektedir.

Uyuşmazlığın geç sonuçlandırılmış olması, kişilerin yargıya olan güvenlerinin sarsılmasına ve düşülen tereddüt sonucu kamu hizmetlerinin olumsuz etkilenmesinin yanı sıra, özellikle memur uyuşmazlıkları açısından AİHS'nin "adil yargılama" başlıklı G-maddesinin 1. bendinde yer alan "her şahıs gerek medeni hak ve yükümlülükleriyle ilgili uyuşmazlıklar gerek cezai alanda kendisine yöneltilen bir isnadın esası hakkında karar verecek olan yasal, bağımsız ve tarafsız bir mahkeme tarafından, davasının makul bir süre içinde hakkaniyete uygun ve aleni surette dinlenmesini istemek hakkına sahiptir." hükmü uyarınca ülkemizin Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi nezdinde maddi tazminat ödemeye mahkum edilmesine yol

²⁶⁸

Çolak, *a.g.m.*, s. 89.

açabilecek niteliktedir. Bu konuda en çarpıcı örnek Kayseri Erciyes Üniversitesi Tıp Fakültesine iki yıllık süreyle doçent olarak atanan Buker'in, bu sürenin uzatılmayarak görevine son verilme işlemine karşı açtığı davada, idari yargıda geçen 7 yıl, 9 aylık süreyi makul bulmayarak bunu AİHS'nın 6. maddesindeki "makul sürede adil yargılanma hakkına" aykırı bir davranış olarak kabul eden Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, davacının talebini kabul ederek Türkiye'yi tazminat ödemeye mahkum ettiği davadır.

İdari yargı alanında görülmekte olan uyuşmazlıkların sayısı, kamu hizmetlerinin niteliğine, çeşitlenmesi ve dağılımına, nüfus artışına, kentleşme oranlarına yurttaşların hak arama bilinçlerinin gelişmesine bağlı olarak gün geçtikçe artmasına karşın yargı yerlerinin sürati bu artışa ayak uyduramamakta, gelen iş sayısının mevcut iş görme kapasitesinin üstüne çıktığı oranda davaların sonuçlandırılması gecikmekte, birikim katlanarak artmaktadır.

Artan iş yükü, yalnızca davaların makul bir sürede sonuçlanmasını engelleyerek dava konusu idari işlemin devamlılığı üzerinde yarattığı belirsizlik nedeniyle hizmetin sağlıklı olarak yürütülmesini engellemek ve davacıların aktüel yararının ortadan kalkmasına bağlı olarak verilen kararların etkinliğini (kimi zaman uygulanabilirliğini) kaldırmak gibi bir etki yaratmakla kalmayıp, aynı zamanda özen eksiklikleri nedeniyle hukuksal isabetsizliklerin artması sonucunu doğurmakta böylelikle yargısal faaliyetten beklenen tatminkarlığı da azaltmaktadır.

Görüldüğü gibi iş yükünün artması idari yargının başta gelen sorun alanını oluşturmaktadır.

Bilindiği gibi yürütmenin durdurulması müessesesi idari yargının kendine özgü yapısından kaynaklanan ve idarenin hukuka aykırı işlemleri karşısında açılan iptal davalarında bireylerin, dava sonuçlanıncaya kadar geçici bir yargısal korumadan yararlanmasını sağlayan en önemli yargısal enstrümandır. Ülkemizdeki düzenlemenin katı ve yargıca fazla bir insiyatif tanımayan niteliği tartışmasız olup, özellikle yargıcın yürütmenin durdurulması kararına hükmedebilmesi için açıkça hukuka aykırılık halinin varlığının şart koşulduğu bir düzenlemede yargıcın yürütmenin durdurulması kararına hükmetmesi neredeyse hem imkansızdır hem de

zaten gereksizdir. Çünkü yargıcın bir idari işlemin açıkça hukuka aykırılığını tespit edebilmesi ancak dilekçe tespitleri neticesinde ortaya çıkabilmekte ve artık bu aşamada ise yargıcın zaten uyuşmazlığı esastan karara bağlama imkanı doğmaktadır. Nitekim, TESEV adına yürütülen araştırmada da bu konuda şu sonuçlara ulaşılmıştır:

Özellikle yürütmenin durdurulması talepleri hakkında mahkemelerce verilmiş bulunan kararlara karşı öngörülen itiraz mekanizmasında, mahkeme kararlarının % 85 oranında değişmediği ve değiştiğinde de mahkemelerin nihai kararına etkisinin son derece sınırlı biçimde gerçekleştiği gözlenmiştir. Danıştay Dava Dairelerinin yürütmenin durdurulması talepleri hakkında vermiş oldukları kararlara karşı öngörülen itiraz mekanizmasında da hemen hemen aynı oranların geçerli olduğu varsayımından hareketle bu açıdan itiraz mekanizmasının yargılamanın süratini ve dolayısıyla da iş yükünü arttırma dışında pek fazla işlevinin olmadığı düşüncesindeyiz.²⁶⁹

Öte yandan, memurlarla ilgili bazı davalarda (naklen atama, yer değiştirme, kadro ve ünvanla ilgili) verilen iptal kararlarının uygulanmasını ortadan kaldıracak şekilde her defasında yeni bir idari işlem tesis edilmesi aynı kişinin birden fazla davasının olmasına neden olmakta ve yargı kararları uygulanıyor gibi görülmekle birlikte uygulanmamaktadır. Bu hem kişiler açısından olumsuzluk yaratmakta hem de gereksiz yere iş yükünün artmasına yol açmaktadır. Bu nedenle bu tür yola başvurulmasını engelleyecek caydırıcı bir yaptırım bulunması önem kazanmaktadır.

Davaların uzamasında dosyanın tekemmülü için taraflara tanınan sürelerin fazla tutulmasının da etkisi vardır. Örneğin dava dilekçesine cevap, cevaba cevap ve son cevaba cevap her 30'ar günlük süre içinde verilecektir. Bu süreler 15 güne indirilebilir. Diğer yandan emekli işleriyle ilgili davaların hepsine Ankara İdare Mahkemeleri bakmaktadır. Halbuki emekli davacının ikametgahının olduğu yer mahkemesi yetkili kılınırsa hem Ankara İdare Mahkemelerinin iş yükünü azaltacak, hem de vatandaşın davasını daha rahat takip etmesini sağlayacaktır.

İdarenin yargısal denetiminin hukuk devleti niteliğini kazanmak ve korumak için gerekliliği ortadadır. İdari rejim sistemi içinde idari yargının etkinliğini arttırmaya yönelik arayışları ele almak gerekir. Etkinlik arayışı uyuşmazlığın

²⁶⁹

Celal Erkut, (2003). "İdari Yargının Yeniden Yapılandırılmasında Yargılama Hukuku Kurallarının Etkinleştirilmesi Sorunu", İdari Yargının Yeniden Yapılandırılması ve Karşılaştırmalı İdari Yargılama Usulü Sempozyumu, 11-12 Mayıs, Danıştay Başkanlığı, Ankara, s. 87.

özelliğinin gerektirdiği en kısa sürede gecikmeksizin isabetli karar verilmesine ve bu kararların gereklerinin de yerine getirilmesine ilişkin sorunlara çare bulmayı gerektirdiği açıktır. Asıl sorunun iş yükü, uzayan yargılama aşaması, yargı kararlarının yerine getirilmesi ve acil durumlarda tedbir niteliğindeki kararların alınabilmesi noktalarında düğümlendiğinde görülmektedir. Ancak artık, idari yargının nefes alabilmesine ve muhasebe yapabilmesine, hatta sonuç verecek reformlar üretmesine imkan tanımanın en etkili yolu olarak öncelikle uyuşmazlıkların bir kısmını idare içinde emerek kaynağında azaltan, idarenin karar sürecini belirleyen, bilgiye ulaşma hakkını düzenleyen, açıklığı ve katılımı sağlayan etkin bir "idari usul yasası" kaçınılmaz hale gelmiştir. Nitekim "Fransa'nın hukuk gündeminde idareye yönelik usuli düzenlemeler ve reform arayışları ön plana çıkmıştır."²⁷⁰

Bu çerçevede ülkemizde de "idari usul yasası" çalışmaları güncelliğini korumaktadır. Etkin bir katılımı ve açıklığı içeren bir İdari Usul Yasası'nın varlığı idari yargının iş yükünün azalmasında önemli katkı sağlayacaktır.

Tarafımızdan tespit edilen bir diğer husus ise, Danıştay'ın iş yükünün artmasında temyiz kararlarının çok uzun yazılmasının önemli bir yeri olduğudur. İçtihat yeri olarak kaynaklık etmesi açısından temyizde bozma kararlarının ayrıntılı olarak yazılması bir gereklilik olmakla birlikte, temyiz onama kararlarının detaylı bir biçimde yazılması gerek tetkik hakiminin gerekse kalemin iş yükünü aşırı derecede arttırmakta, çıkan kararların 1-2 ay hatta bazen 3-4 ay gibi uzun bir süre sonunda yazılması sonucunu doğurmaktadır. Bu konuda en azından Danıştay Dergisinde yayınlanacaklar dışındaki kararların kısa yazılması pratik bir kolaylık sağlayacak niteliktedir.

Yargı ne denli gelişse, "biçimsellikten uzak kalmaya çalışsa ve ne denli vatandaş koruyucu olsa da yine de belli biçimsel kurallara bağlıdır, zaman alır ve

²⁷⁰

Aydın Gülan, (2003). "Fransa'da İdari Yargının Etkinliğini Sağlama Arayışları", İdari Yargının Yeniden Yapılandırılması ve Karşılaştırmalı İdari Yargılama Usulü Sempozyumu, 11-12 Mayıs, Danıştay Başkanlığı, Ankara, s. 23.

vatandaşa uzaktır.”²⁷¹ Ülkemizde Ombudsman sayesinde “yeterli mevzuat bilgisine ve ekonomik güce sahip olmayan kişilerin haklı oldukları ancak haksızlığa uğrayarak mağdur edildiklerini düşündükleri idarenin eylem ve işlemlerine karşı mücadelede bulunmak için hukuk danışmanı, avukat tutmak, dava açmak için harç yatırmak ya da yargılama süreci sonunda dava masraflarını ödemek gibi birçok külfete girmeden, problemlerini Ombudsmana başvurarak aktarmaları olanaklı hale gelecektir.”²⁷² Ombudsman aynı zamanda yargının yükünü de hafifletecektir. Yargıdan önce bir hakem olarak Ombudsmana başvurulması, yargıya intikal eden dosya sayısında ciddi bir azalmayı sağlayabilir. Baktığı dava sayısı azaldığında ise “davaların sonuçlandırma süreleri kısılacak, vatandaşların mahkemelere ve adalete güvenleri artacaktır.”²⁷³

Sonuç olarak, yargının kendisinden de ileri gelen sorunlara, yüksek oranlı nüfus artışı ve buna bağlı olarak ekonomik yapıdaki bozukluk ile bir de hukuka bağlı yönetim anlayışından uzak bir idare eklendiğinde sorun daha da büyüyerek çözümsüzlüğe gitmektedir.

Bu nedenle hukuka bağlı yönetim, yargının iş yükünün azaltılmasında en önemli unsur olarak başta gelmektedir. Bu anlamda Kamu denetçilerinin vereceği kararlar alanında emsal teşkil edecek ve nihayetinde aynı konuda aynı yönde uygulamaların idarelerce yapılması sağlanmış olacaktır. Bunun nihai sonucu ise idari yargıya konu olan dava sayısının azalması şeklinde tezahür edecektir.

3.3.2. Diğer Denetim Türleri Açısından Katkıları

“Yönetimsel kararların hukuka ve hakkaniyete uygunluğunu denetlemek üzere

²⁷¹ Yıldırım Uler, (1990). “Ombudsman (Kamu Denetçisi)”, I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi Üçüncü Kitap Çeşitli İdare Hukuku Konuları, Ankara, s. 1027.

²⁷² Kamu Denetim Sistemi Olarak Ombudsman ve Türkiye’de Uygulanabilirliği, <<http://www.nuveforum.net/1507-radio-televizyon-sinema/51816-kamu-denetim-sistemi-olarakOmbudsman-turkiyede-uygulanabilirliigi-page2/>>, (Erişim Tarihi: 22.07.2013).

²⁷³ Özden, “Yerel Yönetimler Ombudsmanı”, s. 569.

geleneksel hale gelmiş çeşitli denetim türleri mevcuttur.”²⁷⁴ İdari işlem ve eylemlerin karmaşık olması nedeniyle klasik denetim sistemleri eleştirilmiştir. Öte yandan, “Yargı yolunun geç ve güç işlemesi en önemli eleştiri konularından birisidir.”²⁷⁵ Bu nedenle idarenin denetimi için yeni arayışlar başlamıştır. “Bu ihtiyacın gereği gibi karşılanabilmesi yönetimi ve işleyişini tanıyan, daha somut araştırma ve inceleme yapabilen, biçim kurallarına daha az önem verip, şikâyetin özüne yönelik çözüm arayan ve dolayısıyla daha hızlı işleyen bir kuruma ihtiyaç duyulmuştur.”²⁷⁶ Bu bağlamda Kamu Denetçiliği Kurumu, “alternatif bir denetim kurumu olarak kabul edilmektedir.”²⁷⁷ Ombudsman kurumunun varlığı, “yönetimin yönetilenlerle olan ilişkilerinin iyileştirilmesine katkıda bulunmakta ve yolsuzluk gibi yönetsel sapmaların oluşmasını engellemede olumlu sonuçlar verebilmektedir.”²⁷⁸ Ayrıca, Kamu denetçiliğinin etkinliği “yönetim üzerinde kamuoyunu harekete geçirerek uyguladığı baskı”²⁷⁹ ile ortaya çıkmaktadır.

Mevcut denetim türlerinin eksiklikleri ve aksaklıkları incelendiğinde, onlara yardımcı olacak, bütünü tamamlayacak Ombudsman denetimine niçin gereksinim olduğu daha açık bir şekilde anlaşılmaktadır.

3.3.3. Hak Arama Hürriyeti Açısından Katkısı

Kamu Denetçiliğine başvurunun ücretsiz olması, diğer çözüm yollarına oranla daha cazip hale getirmektedir.

Ombudsmanlar “sistemik araştırmalara girer ve böylece mevcut durumu

²⁷⁴ Okan Veli Şafaklı, (2009). “Kamu Denetiminde Etkinlik Aracı olarak “Ombudsman” ve AB Sürecinde KKTC’deki Uygulamaya Karşılaştırmalı Bir Bakış”, *Afyon Kocatepe Üniversitesi, İ.İ.B.F. Dergisi*, C. XI, S. II, s. 163.

²⁷⁵ Ramazan Şengül, (2005). “Ombudsman Kötü Yönetime Çare Olabilir mi?”, 2.Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu, Sakarya Üniversitesi, İİBF, 18-19 Kasım, Sakarya, s. 127.

²⁷⁶ Örnek, *a.g.m.*, s. 271.

²⁷⁷ Eryılmaz, *a.g.m.*, s. 314.

²⁷⁸ A. Hamdi Aydın, (2004). *Türk Kamu Yönetimi Sisteminde Temel Sorunlar ve Çağdaş Yaklaşımlar*, Gazi Kitabevi, Ankara, s. 68.

²⁷⁹ Şengül, *a.g.m.*, s. 6.

iyileştirmek amacıyla önerilerde bulunurlar.”²⁸⁰

Ombudsmanların eskiden beri inceledikleri husus ise, tabii ki “kötü yönetim” olgusudur. Yine bu alanda, “bireysel şikayetlerin giderilmesinin yanında kötü yönetimi ve haksızlığı önlemek amacıyla kamu yönetiminin iyileştirilmesi”²⁸¹ amacı güdülmektedir.

Türkiye'de kamu yönetimini denetleyen kurum ve kuruluşlara çalışmamızın başında değinmiştik. Bunlar, yargı denetimi, yönetsel denetim, kurumsal denetim, parlamento denetimi, medya ve kamuoyu denetimi gibi farklı denetim türleridir. Bu denetim türlerinin her biri bir bütünün parçasıdır ve birbirlerinin eksikliklerini tamamlamaktadır.

Bunca karmaşık bürokratik işlemlerin arasına yeni bir bürokratik kurumun getirilmesinin faydadan çok zarar vereceği düşünülebilir. Oysa daha önceden de belirtildiği gibi, Ombudsman denetimi, diğer denetim türlerine bir alternatif değildir. Onların yerini alacak ya da önemlerini azaltacak bir denetim türü değildir. Bu denetim yollarının hiç birisi mükemmel işleyen, hiç bir sorun ve aksaklık çıkarmayan, hiç bir eksikliği olmayan metotlar değildir. Bunların her birisinin işleyişi itibarıyla kapatamadıkları bazı ciddi aksaklıklar bulunmaktadır. Üstelik mevcut denetim sistemlerine yurttaşların en bilgili ve varlıklı kesimleri tarafından daha çok müracaat edilmekte, vatandaşların büyük bir kısmı bunlara nasıl başvuracaklarını ve ne şekilde bunlardan faydalanabileceklerini bilmemektedirler. Çünkü bürokrasinin karmaşık özelliği, vatandaşların bu kurumlardan yararlanmasını en aza indirmektedir. İşte Ombudsman denetimi, bu aksaklıkları gidermeye çalışacak, birey hak ve özgürlüklerini korumada ileri bir adım atacaktır. Diğer denetim türleriyle birlikte, kamu kurumlarının denetimine katkıda bulunacak ve onların dahil olduğu denetim sisteminin yeni bir halkası olacaktır.

Kamu denetiminin bu yeni halkası, Türkiye'de devlet-vatandaş ilişkilerini daha da yumuşatacak, hizmet verenle hizmet alan arasındaki karşılıklı güveni güçlendirecek, halkın nezdinde devletin saygınlığını arttıracaktır.

²⁸⁰ Temizel, *a.g.e.*, s. 41.

²⁸¹ Avşar, *a.g.e.*, s. 57.

3.3.4. Yerindelik Denetimi Yoluyla Katkısı

Ombudsmanın önemi ve gereği, yargının yapamadığı “yerindelik denetimi”ni de yapabilmesinde görülmektedir. “İdareyi bu açıdan da denetleyecek ve özellikle “kitabına uydurulmuş” hususu tespit ederek sonuçlarını vatandaşa duyuracak bir sistemin varlığına ihtiyaç duyulmaktadır.”²⁸² Ombudsman denetimini üstün kılan olgu iste bu noktada ortaya çıkmaktadır ki, bu da “idari hizmetleri hukuka uygunluğu yanında kalite yönünden, verimlilik yönünden ve yerindelik yönünden değerlendirebilmesidir.”²⁸³ Bütün bunların yanında, Ombudsmanın etkisini abartmamakta yarar vardır. İdari yargı dün olduğu gibi bugün de “hukuk devleti idealine ulaşmada en önemli araç olmaya devam etmektedir”²⁸⁴ ve devam edecektir.

3.3.5. Yönetilenler İçin Ek Bir Güvence Oluşturma Fonksiyonu

Ombudsman, makul süre içerisinde sorunları çözüme kavuşturarak idarî faaliyetlerin aksamasını önleyebileceği gibi idare edilenler açısından ek bir güvence oluşturabilir. Ombudsmanın anlaşmazlıkları çözümlene süresinin, makul seviyede olması hem idare açısından hem de birey açısından olası zararları azaltılabilir. Dolayısıyla, “yargı denetimine gidecek uyuşmazlıkların sayısı azaltılarak, yargı denetiminin etkinliğinin artırılması ve yargı denetimine olan güvenin tekrar kazanılması mümkün olabilir.”²⁸⁵

Bireyler çoğu zaman temel başvuru ve şikayet hakları konusunda bilgi sahibi olmadığı veya bildiği halde “bunları kullanma konusunda isteksiz ve inançsızdır.”²⁸⁶

²⁸² Esgün, *a.g.m.*, s. 269.

²⁸³ Galip Demir, “Ombudsmansız Reform”, Radikal Gazetesi İnternet Baskısı, 27 Şubat 2004, <http://www.radikal.com.tr/haber.php?haberno=107712>, (Erişim Tarihi: 22.07.2013).

²⁸⁴ Hayrettin Eren, (2000). “Ombudsman Kurumu”, *Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 4, S. 1-2, s. 35.

²⁸⁵ Özden, “Yerel Yönetimler Ombudsmanı” *a.g.e.*, s. 569.

²⁸⁶ Ümit Düğen, (2005). “Kamu Denetçisi(Ombudsman) ve Türkiye Uygulaması,” (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2005, s. 23.

Ombudsmanlık kurumu, “hazırladığı raporlarla ve bunların kamuoyuna açıklanmasıyla, düzenlediği tanıtım kampanyalarıyla ve denetim gezileriyle bireyi bilgilendirme görevini yerine getirecektir.”²⁸⁷

3.3.6. Demokrasiye Katkısı

Hukuk devleti olmanın temel şartı, insan hak ve özgürlüklerinin güvence altına alınmasıdır. Bu açıdan bakıldığında aslında hukuk bireyin temel hak ve özgürlüklerinin asıl koruyucusudur. “Temel hak ve hürriyetler ve bunların güvence altına alınması demokratik bir toplumun en temel dayanaklarından biridir.”²⁸⁸

Ombudsmanın idarenin karşısında yer alan bir kurum olarak sunulması son derece yanlıştır. Teme amacı idarenin hukuka ve hakkaniyete aykırı eylem ve işlemlerinden doğan zararları gidermektir. Demokrasinin geliştiği her ülkede Ombudsmanlar ayakta kalmış ve sorunları çözüme idareye yardımcı olmuştur. Nitekim, açık toplumlarda ve yerel yönetimlerde halkın yönetime katılımının yüksek olduğu bölgelerde kamu denetçileri, vatandaşlara eğitim vererek katılımı sağlayabilir. Böylece idare üzerinde etkili olabilir.

3.3.7. Bürokrasiyi ve Kırtasiyeciliği Azaltması

Kamu yönetiminin en önemli sorunlarından birisi bürokrasinin ve idari prosedürlerin fazla olmasıdır. Bunun doğal sonucu ise, yatırım yapmak isteyen girişimcilerin idare ile karşı karşıya gelmesine neden olmaktadır. Özellikle idareye başvuru ile beraber sürecin ağır işlemesi girişimcilerin ister istemez “gayri meşru

²⁸⁷ Abdi Sağlam, Ombudsman Kurumu ve Türkiye Macerası, <http://www.turkhukuksitesi.com/makale1197.htm>, (Erişim Tarihi: 17.01.2014).

²⁸⁸ Osman Erdoğan, (2006). “Kamu Yönetiminde İdari Ve Denetsel Açıdan Ombudsman Kurumu: Türkiye Örneği,” Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Ve Siyaset Bilimi Anabilim Dalı Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara 2006, s. 100-114.

yollara başvurmalarına, idarenin adam kayırmasına, rüşvet yolsuzluk gibi hukuk dışı yolların doğmasına yol açmaktadır.”²⁸⁹

İdari yargının harçlar ve vekalet ücreti gibi parasal konular ile 2577 sayılı Kanun’un 3.maddesinde yer alan şekil şartları nedeniyle vatandaş tarafından tercih edilmeyebilir. Oysa Kamu Denetçiliği Kurumu’na daha kolay ulaşılabilir ve masrafsızdır. Bu yönüyle hem bürokrasiyi azaltır hem de idari yargıya yardımcı olur.

“Ombudsmanı bir nebze olsun bu bürokratik hantal yapının daha çabuk işlemesine sebep olacak ve vatandaşların gayrı meşru, hukuk dışı yollara başvurmalarını önleyecektir. Vatandaşlar haklarını aradıkça ve bekledikleri sonuçları da aldıkça kendilerine daha güvenir hale gelecek ve daha girişken, katılımcı demokrasiye daha tutkun bir toplumun oluşması yolunda ilk adım atılmış olacaktır.”²⁹⁰

Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu’nun hayata geçirilmesi kamu görevlileri tarafından görev ya da yetki gasbı olarak algılanmamalıdır. Bu kurumun amacı bireylerin yönetime katılımını aktif bir şekilde sağlamanın tezahürüdür. Kurumun faaliyette olması idarenin işlem ve eylemlerinde hem hukuka uygun hem de vicdana uygun çözümler üretmesini sağlayacaktır.

3.3.8. Kötü Yönetime Karşı Etkili Bir Denetim Sağlama İşlevi

Ülkemizde idarede yönetim anlayışında gelişmiş ülkelere nazaran “kötü yönetim uygulamalarına rastlanmaktadır.”²⁹¹ Kötü yönetimin “işlemlerde aşırı biçimsellik, yönetimin bağlı olduğu hukuk sistemi, merkeziyetçilik anlayışı, gizlilik ve dışa kapalılık ile bozuk halkla ilişkiler gibi nedenlerle ortaya çıktığı ileri sürülmektedir.”²⁹²

²⁸⁹ Erdoğmuş, a.g.t., s. 114.

²⁹⁰ a.g.t., s. 114.

²⁹¹ Volkan Bengli, (2013). “Yerel Yönetim Ombudsmanı Ve Türkiye’de Uygulanabilirliği” Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul 2013, s. 85.

²⁹² Musa Eken,(1998). “Kamu Yönetiminde Kötü Yönetim Olgusu”, *Türk İdare Dergisi*, Y. 70, S. 419, Haziran 1998, s. 129-139.

Türkiye’de oluşturulan Kamu Denetçiliği Kurumu sayesinde kamu denetçilerinin geniş araştırma, inceleme ve denetim yetkisi sayesinde, kamu kurum ve kuruluşlarında görev yapan kamu görevlilerinin vatandaşların kamu hizmeti taleplerine uygun faaliyette bulunması teşvik edilebilir. Bu sayede “kötü yönetime karşı vatandaşları koruma görevi üstlenerek yönetimlerde demokrasinin pekişmesine katkı sağlayabilir.”²⁹³

Ayrıca hazırladığı raporlar ile kötü yönetimden kaynaklanan sorunları ve çözüm önerilerini tespit ederek TBMM’ne yardımcı olur. “Bu yolla kamu kurum ve kuruluşlarının uygulamalardan haberdar olan parlamentonun siyasî denetim yollarını daha işlevsel olarak kullanabilmesi sağlanabilir.”²⁹⁴

3.3.9.Kamu Denetçiliği Kurumu Kararlarının Etkinliğinin Örnek Olaylar Üzerinden Değerlendirilmesi

Örnek olaylar, teorik planda işlenmiş konuların anlaşılmasında ve zihinlerde canlandırılmasında en etkili ve başta gelen faktörlerdir. Alternatif uyuşmazlık çözüm yolları deyince işin içine birçok hukuki metin girmekte, uzun tahliller, yorumlar yapılmakta, kanaat farklılıklarının doğması normal karşılanmaktadır. Bunların daha iyi gözlemlenmesinde günlük hayatta olagelen hadiseler birer karine ve kanıt teşkil etmektedir. Böylece karşılaştırma yapmak, gerçek ve günlük ihtilaflarla tanışmak, hatta yüzleşmek mümkün hale gelecek, açık bir sistem bu suretle kendi kendini daha kolay ıslaha, yenilenmeye, reforma tabi tutabilecek ve canlı uzviyet oluşumunu devam ettirebilecektir.

Aşağıdaki örnek olaylar Kamu Denetçiliği Kurumu kararlarına dayanılarak seçilmişlerdir.

²⁹³ Bengli, *a.g.t.*, s. 86-87.

²⁹⁴ Ünal, *a.g.e.*, s. 248.

3.3.9.1. ÖSYM'ye Yapılan Başvuru

Kurumun verdiği kararlar açısından ilk inceleme ÖSYM tarafından yapılan sınavlarda uygulanan kimlik tespiti ve güvenlik boyutuna ilişkindir²⁹⁵.

3.3.9.1.1. Başvurunun Konusu ve Süreci

Şikayetçi, 18 Ekim 2014 tarihinde girdiği KPSS Din Hizmetleri Alan Bilgisi (DHBT) sınavında kimliğinin arka yüzünden soğuk damganın varlığı anlaşılmasına rağmen, kimliğinde soğuk damga bulunmadığı gerekçesiyle sınavının geçersiz sayılması sonucu oluşan mağduriyetinin giderilmesini talep etmiştir.

Şikayetçinin başvuru konusu olay aslında ÖSYM'nin yaptığı pek çok sınavda karşımıza çıkan olaylardandır. Bu yönüyle bu sınavlara giren hemen hemen her kişinin karşılaştacağı bir durumdur. ÖSYM'nin sınav hizmetlerinin yerine getirilmesinde sınav güvenliği amacını aşan bir tutumu izlemesi kamuoyu tarafından yakından izlenmektedir. Özellikle, ehliyet veya hakim-savcı kimliği ile sınava alınmama gibi durumların yaşandığı bilinmektedir.

Şikayetçinin 31/10/2014 tarihinde Kuruma başvurduğu ve başvurusunun, Kurum tarafından idari başvuru yolları tüketilmediği gerekçesiyle 20/11/2014 tarihli Gönderme Kararı ile ÖSYM Başkanlığına iletildiği, ancak ÖSYM Başkanlığı tarafından olumsuz cevap verilmesi üzerine bu kez 22/12/2014 tarihinde tekrar Kuruma başvuruda bulunduğu, Kurumun konuyu 17/04/2015 tarihinde karara bağladığı görülmektedir. Bu bilgilerden hareketle Kurumun konuyu yaklaşık dört ay içerisinde neticelendirdiği anlaşılmaktadır. Bu, idare ve konunun tarafları ile yapılan yazışmalar dikkate alındığında makul bir süredir.

²⁹⁵

KDK Kararı, Şikayet No: 2014/5630, KT: 17/04/2015, <http://www.ombudsman.gov.tr/>

3.3.9.1.2. Başvurunun İncelenmesi ve Konunun Araştırılması

Kurum, şikayeti öncelikle usul yönünden şikayetçinin idari başvuru yollarını tüketip tüketmediğini incelemiş, idari başvuru yapılmadığı gerekçesiyle başvuruyu ÖSYM'ye göndermiştir. Konu tekrar önüne geldiğinde ise bu sefer şikayetçinin iddiaları da dikkate alınarak önce ÖSYM Başkanlığı'ndan daha sonra Sincan İlçe Nüfus Müdürlüğü'nden konuya ilişkin bilgi ve belgeler talep edilmiştir.

3.3.9.1.3. Konunun Hukuki Boyutunun Değerlendirilmesi

Gönderilen bilgi ve belgeler dışında Kamu Denetçisi tarafından hukuki değerlendirmelere yer verilmiştir. Bu değerlendirme yapılırken bir taraftan konuya ilişkin uluslararası metinler dayanak alınırken diğer yanda iç hukukta anayasal ve yasal yönden yapılmış düzenlemelere yer verilmiş, aynı zamanda konunun yargı kararları ile de desteklendiği görülmüştür. Bu açıdan bakıldığında hukuki araştırmanın iyi yapıldığı ve kararın dayanağının yargı kararları ile ortaya konulmaya çalışıldığı söylenebilir.

3.3.9.1.4. Verilen Karar ve Niteliği

Kamu Denetçiliği Kurumu kararında şikayete konu ile ilgili şu tespitte bulunmuştur:

ÖSYM Başkanlığı, adayın sınavını, kimliğin ön yüzünde soğuk damganın bulunmadığı gerekçesiyle değil, kimlikte soğuk damga bulunmadığı gerekçesiyle geçersiz kılmıştır.

Şikayete konu olayda soğuk damganın bulunmaması değil, kimliğin ön yüzünden net anlaşılması söz konusu olduğundan, ÖSYM'nin sınav hizmetlerinin yerine getirilmesinde sınav güvenliği amacını aşan bir tutumu söz konusudur. Sınav görevlileri, aday ile kimlikte yer alan fotoğraftaki kişi arasında benzerlik konusunda kuşku duymadıkları halde yorum yoluyla iki yüzünde de soğuk damga bulunması gerektiği sonucuna ulaşmaları ve bu yoruma binaen sınavın geçersiz sayılması

hakkaniyetle bağdaşmamaktadır. Sınav salonu kamera görüntülerinin incelemesinden, yaşananların şikayetçide sınavının geçersiz olacağı izlenimi bırakmamış hatta verilen telkinlerle rahatlatılmıştır. Şikayetçinin sınavının geçerli sayılacağı beklentisi ile nüfus müdürlüğüne başvurduğu ve yeni kimliği ile ÖSYM'ye başvurduğu, kamera kayıtlarında görülen kişinin eski ve yeni kimlikte yer alan fotoğraftaki kişi olduğu da anlaşıldığından, söz konusu sınavın geçersiz sayılmasında isabet bulunmamaktadır.

ÖSYM tarafından aday hakkında işlem tesis edilirken hukuka ve hakkaniyete uygun davranılmadığı ve sınav başlamadan önce yaşadığı stres ve olumsuzluk nedeniyle adayın mağduriyetini oluşturacak ve kişiliğini zedeleyecek şekilde sınavının geçersiz sayıldığı, özellikle Ankara Valiliği Sincan İlçe Nüfus Müdürlüğü tarafından verilen cevap da dikkate alınarak, Kuruma ulaştırılan belgelerin ve konuyu düzenleyen mevzuat hükümlerinin ve kamera kayıtlarının incelenmesi ile adayların sınava girerken yanlarında bulunması gereken kimlik belgelerinde soğuk damga bulunması gerektiği, fakat kamera görüntülerinden de anlaşılacağı üzere, kimliğin sadece arka tarafında soğuk damga bulunduğu gerekçesiyle, üstelik nüfus cüzdanını yenilemesi halinde herhangi bir sorun olmayacağı güveni kendisine verilerek haklı beklenti içine girmesine yol açılmış olduğundan, şikayetçinin kimliğinin arka yüzünden soğuk damga anlaşılmasına rağmen kimlikte soğuk damganın bulunmadığı gerekçesiyle sınavın geçersiz sayılması işleminin hukuka ve hakkaniyete aykırı olduğu sonucuna varılmıştır.

Öte yandan Kurum, başvuruyu insan hakları yönünden de incelemiş, şikayetçi için insan haklarına uygunluk yönünden etkin başvuru yollarının açık olduğu, hakların kötüye kullanıldığının tespit edilemediği, vb. gibi insan hakları ihlaline rastlanmadığı görüşüne yer vermiştir.

Sonuç olarak şikayetin kabulüne; şikayetçinin 2014 KPSS Din Hizmetleri Alan Bilgisi (DHBT) Sınavının geçerli sayılarak yeni bir işlem tesisi ve mağduriyetinin makul sürede giderilmesi hususunda ÖSYM Başkanlığına tavsiyede bulunulmasına, ÖSYM Başkanlığınca bu karar üzerine tesis edilecek işlem ya da tavsiye edilen çözümün uygulanabilir nitelikte görülmediği takdirde gerekçesinin otuz gün içinde Kuruma bildirilmesinin zorunlu olduğuna karar verilmiştir.

Neticede bu karar, şikayete konu hususun hukuka aykırı olduğunu ortaya koymakla beraber tavsiye kararı niteliğindedir.

3.3.9.1.5. Kararın Değerlendirmesi

Bize göre bu başvuru sonucunda Kurum, ÖSYM'nin yaptığı sınavlarda uyguladığı aşırı güvenlik politikasının yanlışlığının ortaya koymuştur. Nitekim kararda “Şikayete konu olayda soğuk damganın bulunmaması değil kimliğin ön yüzünden net anlaşılması söz konusu olduğundan ÖSYM'nin sınav hizmetlerinin yerine getirilmesinde sınav güvenliği amacını aşan bir tutumu söz konusudur.” ifadelerine yer verilerek bu durum eleştirilmiştir. İdarenin her işleminde olduğu gibi sınav hizmetlerine ilişkin işlemlerde de güvenlik – insan haklarına uygunluk dengesinin sağlanmasında yarar vardır.

Bir başka husus ise, idarenin ilgililere şikayet başvuru yollarını göstermesi gerektiği yönündeki tespittir. Nitekim olayda, şikayetçinin özellikle sınav başlamadan yaşadığı stres ve sınava giren diğer kişiler karşısında açık bir şekilde adalet duygularını ve onurunu zedeleyici bir muameleye maruz bırakılarak mağdur edildiği, şikayetçiye karara karşı hangi sürede hangi mercilere başvurabileceğinin gösterilmemiş olması sebebiyle " karara karşı başvuru yollarının gösterilmesi" ve kanunilik ilkesine uyulmadığı tespit edilmiştir.

Kararın idarece uygulanıp uygulanmadığı konusunda ise herhangi bir bilgiye ulaşılamamıştır.

3.3.9.2. Gezi Olayları Nedeniyle Yapılan Başvuru

Gezi olayları olarak bilinen toplumsal olaylarla ilgili, kolluk güçlerinin gösteride bulunanlara karşı hak ihlalleri ve orantısız güç kullandıkları iddiası üzerinde yapılan başvuru incelenecektir²⁹⁶.

²⁹⁶

KDK Kararı, Şikayet No: 03.2013/310, K:2013/90, <http://www.ombudsman.gov.tr/>

3.3.9.2.1. Başvurunun Konusu ve Süreci

Taksim Gezi Parkı Projesi çalışmalarını protesto etmek ve yıkıma engel olmak amacıyla, demokratik gösteri haklarını kullanan insanlara yönelik başta İstanbul Beyoğlu ve Beşiktaş ilçeleri olmak üzere, ülke genelinde yaygınlaşan orantısız ve aşırı güç ile şiddet uygulandığı, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin Türkiye aleyhine verdiği muhtelif mahkûmiyetlere atıfla, “polisin aşırı ve orantısız bir şekilde biber gazı, tazyikli su, plastik mermi ve ateşli silah kullanımından kaynaklanan çok sayıda ihlâlde bulunduğu” iddialarına istinaden, “yıkımın durdurulması ve olaylarda şiddet uygulayan kamu görevlilerinin cezalandırılması” talebiyle Kuruma aynı konuda toplam 23 başvuru ileildiği, söz konusu başvurulardan 17 tanesi hakkında, 28/03/2013 tarihli ve 28601 mükerrer sayılı Resmî Gazetede yayımlanan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 22. maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca, “şikâyetin aynı sebep ve konudan doğduğu ve biri hakkında verilecek kararın diğerini etkileyecek nitelikte olduğu” sonucuna varıldığından, şikâyet kayıtları kapatılarak birleştirme kararı verilmiştir. İnceleme ve araştırmanın tek dosya üzerinden gerçekleştirilmesi kararlaştırılmıştır.

Şikayetçilerin 13/06/2013 tarihinde Kuruma başvuruda bulunduğu, Kurumun konuyu 03/12/2013 tarihinde karara bağladığı görülmektedir. Bu bilgilerden hareketle Kurumun konuyu yaklaşık altı ay içerisinde neticelendirdiği anlaşılmaktadır. Bu, idare ile ve konunun tarafları ile yapılan yazışmalar, kararda atıf yapılan etüd raporları, anketler, sivil toplum kuruluşların görüşleri, soruşturma raporları ve konunun kamuoyu tarafından yakından takip edilmesi gibi etkenler birlikte değerlendirildiğinde, makul bir süredir.

3.3.9.2.2. Başvurunun İncelenmesi ve Konunun Araştırılması

Kurum, şikayetleri öncelikle usul yönünden incelemiş ve şikâyet başvurusunun diğer şartları taşıdığı, ancak idarî başvuru yollarının tüketilmesi şartını taşımamakta olduğu kararına varmıştır. Ancak, konunun telafisi güç veya imkânsız zararların

doğması ihtimaline istinaden, 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun 17. maddesinin dördüncü fıkrası ve 28/03/2013 tarihli ve 28601 mükerrer sayılı Resmî Gazetede yayımlanan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 12. maddesi dördüncü fıkrası uyarınca, idarî başvuru yollarının tüketilmesi şartı aranmadan inceleme ve araştırma aşamasına geçilmiş, şikâyetin incelenme ve araştırılmasına engel bir eksikliğin bulunmadığı tespit edilmiştir.

Şikâyet başvurusunun çözüme kavuşturulması için, 6328 sayılı Kanununun 1, 5 ve 19'uncu maddeleri uyarınca Kamu Başdenetçisi ve ilgili Kamu Denetçisi tarafından, 12-16 Haziran 2013 tarihleri arasında İstanbul ilinde inceleme ve araştırma gerçekleştirilmiştir. Bu kapsamda bireysel başvuru sahipleri, ilgili birey ve birey grupları, olay tanıkları, İstanbul Valisi, İstanbul Büyükşehir Belediyesi Başkanı, sivil toplum kuruluşlarının ve meslek odalarının temsilcileri ile birebir görüşmeler gerçekleştirilmiştir. Bireysel başvuru sahiplerinin, temelde kolluk güçlerinin aşırı güç kullandığı yönündeki iddialarından oluşan şikâyetleri, vatandaşların gündelik hayatlarını olumsuz etkileyen aksaklıklar hakkındaki değerlendirmeleri, çevre esnafın karşılaştığı sıkıntılar, idarenin iddialar hakkında gösterdiği ilk değerlendirmeler ile sivil toplum kuruluşlarının çözüm noktasındaki önerileri tutanağa bağlanmıştır.

Ayrıca, idare ile başvuru sahipleri ve ilgili meslek örgütleri arasında uyuşmazlığın çözüme kavuşturulması için arabuluculuk girişiminde bulunulmuştur. Bu husus ayrıca değerlendirilecektir.

İlgili kamu kurum ve kuruluşları ile meslek örgütlerinden bilgi ve belge talep edilmiş ve Kuruma intikal eden bu bilgi ve belgeler dosyada muhafaza edilmiştir.

6328 sayılı Kanun'un "Bilirkişi görevlendirilmesi ve tanık dinlenmesi" başlıklı 19'uncu maddesi hükmü uyarınca Kuruma ulaşan toplam 106 adet DVD kaydından ses ve görüntü çözümünün yapılması; orantısız ve aşırı güç kullanımı iddialarının tespit edilebilmesine yönelik ilgili güvenlik güçlerinin, varsa kask numaraları, olay yeri ve tarihi ile belirlenmesi; kayıtların, çekimden sonra kesilip kesilmediği veya silinip silinmediğinin tespiti; ne tür bedeni ve maddi güç unsurlarının (tazyikli su, gaz spreyi, cop, biber gazı, plastik mermi, ateşli silah) kullanıldığının tespiti, ayrıca biber gazı ve tazyikli su kullanımında göstericilerin hangi bölgelerinin hedef

alındığının ve ne kadar mesafeden kaç derecelik açı ile atış yapıldığının tespit ve teşhisi amacı ile uzmanlardan usulüne uygun bilirkişi mütalaası ve teknik destek alınmıştır.

Öte yandan, sadece olayın tarafları değil, aynı zamanda sivil toplum kuruluşları ile de sıkı bir iletişim içerisinde konunun araştırıldığı görülmektedir. Ayrıca anket şirketlerinin hazırlamış olduğu anket sonuçlarından da yararlanılmıştır.

3.3.9.2.3. Konunun Hukuki Boyutunun Değerlendirilmesi

Gönderilen bilgi ve belgelerle birlikte Kamu Denetçisi tarafından hukuki değerlendirmelere yer verilmiştir. Bu değerlendirmede bir taraftan konuya ilişkin uluslararası metinler ile AİHM kararları dayanak alınırken diğer yanda iç hukukta anayasa ve yasal düzenlemelere yer verilmiş, aynı zamanda konunun yargı kararları ile de desteklendiği görülmüştür. Bu açıdan bakıldığında hukuki araştırmanın iyi yapıldığı ve kararın dayanağının yargı kararları ile ortaya konulmaya çalışıldığı söylenebilir.

Kurum hukuki dayanakları ele alırken temel hak ve özgürlüklerden olan Yaşama Hakkı (Anayasa; madde 17/1, AİHS madde 2, İşkence Yasağı Anayasa madde 17/3 AİHS madde 3, İfade Özgürlüğü Anayasa madde 25, 26, AİHS madde 10, Dernek Kurma ve Toplantı Özgürlüğü Anayasa madde 33, 34, AİHS madde 11, Hakların Kötüye Kullanılması Anayasa madde 13, 14, AİHS madde 17, Hakların Kısıtlanmasının Sınırları Anayasa madde 13, AİHS madde 18) ihlâl edilip edilmediği konusunda değerlendirme yapmıştır.

Bu araştırma sırasında bir taraftan da sorunun çözümüne yönelik somut adımlar atıldığı görülmektedir. Bunlardan birisi arabuluculuktur. Kamu Başdenetçisi ve ilgili Kamu Denetçisi tarafından, idare ile bireysel başvurucular ve sivil toplum kuruluşları arasında bir uzlaşının sağlanması amacıyla arabuluculuk girişiminde bulunulmuştur. Taksim Meydanının yayalaştırılması ve meydan düzenlemesi ile Gezi Parkı Projesi çalışmalarında geline son durum ve yaşanan toplumsal olaylar, ayrıca bu olaylara müdahale noktasında oluşan siyasî ve toplumsal gerginliğin, demokratik iyi yönetim ilkelerine uygun şekilde, karşılıklı uzlaşısı ile yatıştırılmasını ve bir ortak

kamuoyu açıklamasında bulunulmasını hedefleyen ve 19 maddeden oluşan bir “mutabakat metni” hazırlanmış, fakat arabuluculuk girişimi ve idare ile bir araya gelip uzlaşma sağlanması teklifi, bireysel başvurucular tarafından olumlu karşılanmakla beraber, Taksim Dayanışması bileşenince benimsenmemiştir.

3.3.9.2.4. Verilen Karar ve Niteliği

Kurum, eldeki tüm verileri birlikte değerlendirdikten sonra bazı sonuçlara ulaşmıştır. Buna göre, İstanbul ili Beyoğlu ilçesi Taksim Meydanı ve civarının çevre düzenlemesi ve bağlantılı proje çalışmalarına engel olmak amacıyla, bir araya gelen küçük ölçekteki birey ve birey gruplarının, Taksim Dayanışması Grubunun ifade ettiği gibi, Ekim 2012 tarihinden itibaren spontane veya sürekli şekilde Gezi Parkı civarında çadır kurdukları, oturma eylemi yaptıkları ve benzeri gösterilerde buldukları, 27 Mayıs 2013 tarihine kadar sözü edilen gösterilerin tam anlamıyla kamuoyunun dikkatini çekecek boyuta ulaşmadığı, ayrıca söz konusu ifade açıklama ve toplanma eylemlerinin kamu düzenini, güvenliğini ve toplumsal yaşamını sekteye uğratacak boyuta ulaşan bir olumsuzluk içermediği, olayların başlangıcı anındaki protesto gösterilerinin, 2911 sayılı Kanunun hükümlerine aykırılığı tespit edilmekle birlikte, AVM yapılması, ağaçların sökülmesi vb. kamuoyunda oluşan algıların kamuoyu tarafından tolere edilmesine neden olduğu, bununla birlikte protestoların, ilerleyen günlerde 31 Mayıs 2013 akşam saatlerinden itibaren, 2911 sayılı Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Kanununun tarif ettiği ifade ve toplantı özgürlüğü kullanımı kapsamının dışına çıktığı, ayrıca demokratik bir hukuk devletinde olması gereken bir hak arama mücadelesi sınırını da zaman zaman aşan, hukuk dışı kitlesel sokak eylemlerine dönüştüğü,

Basılı ve görsel medyanın, sosyal medyanın da etkisi ile göstericilerin 31 Mayıs 2013 gecesi ile 1 Haziran 2013 günü zirve noktasına ulaştığı, bu tarihin aynı zamanda, olayların başta Ankara ve İzmir olmak üzere diğer şehirlere ve ülke geneline yayılmasına da işaret ettiği, olayların, Gezi Parkında yapılması planlanan projenin protesto edilmesi amacı ile başlamasına rağmen takip eden günlerde toplumdaki değişik gruplar tarafından fırsat alanı olarak değerlendirildiği, siyasî

iktidara yönelik toplumsal muhalefetin topluca bir anda boşalması şeklinde şiddet içererek devam ettiği, demokratik bir hukuk devletinde görülebilecek bir hak arama mücadelesi sınırını aşmış olduğu, bu tarihten sonra gelişen olaylarda, Taksim Meydanının kullanıma açık alanlarının göstericilerce işgal edildiği, barikatlar kurularak yolların kapatıldığı, barışçıl amaçla toplanan geniş gösterici grupları arasına sızan belirli gruplarca taş, sopa, bilye, molotof kokteyli, kesici aletler, havai fişek ve ateşli silah kullanılması ve provokatif yönlendirmeler sureti ile toplumsal olayların seyrinin çok farklı bir aşamaya geldiği,

Gezi Parkı içerisinde çadır kuran göstericilerin protestolarının, İstanbul ili ve Türkiye genelinde yaşanan ve şiddet içeren kitlesel sokak eylemlerini açıklamaya kifayet etmeyeceği, bunun ulusal ve uluslararası boyutunun aydınlatılması gerektiği, geniş kitlelerce gerçekleştirilen ifadeyi açıklama ve toplanma özgürlüklerinin, tüm ikazlara ve tedbirlere rağmen, şiddeti araç edinen bir dizi grupların manipülasyonundan arındırılmadığı, bunun mümkün olmadığı, büyük oranda münferit bireylerin oluşturduğu göstericilerin arasına yasa dışı terör ve diğer örgütlerin ve grupların karışması ile birlikte ayrıca sosyal medyanın bu noktadaki bilgi kirliliği ve kışkırtmalarının da etkisi ile gösterilerin ve göstericilerin genel profilinin, sayıları on binleri bulan geniş çaplı, zaman zaman siyasî iktidara yönelik yasa dışı örgütlü bir direniş, bir başkaldırı şekline büründüğü, münferiden barışçıl şekilde hareket eden ama galeyana gelmiş ve heyecana kapılmış olan göstericilerin içerisine karışan yasa dışı örgüt üyeleri veya yasa dışı kimliğe sahip olmamakla beraber, karıştıkları olaylar itibari ile hiçbir hukukî gerekçeye sığınamayacak bireylerin yol açtıkları manzaranın, gündelik hayatı tamamen kesintiye uğratan, kamu düzenini büsbütün ortadan kaldıran, can ve mal güvenliğine kasteden ve dolayısı ile demokratik hukuk devletlerinde asla müsamaha edilemeyecek türden şiddet ve suç örnekleri oluşturduğu,

Yaşanan olaylarda siyasî anlamı olan bazı kamu binalarına yönelerek işgal girişiminde bulunulduğu; kamu kurum ve kuruluşları, bankalar, araçlar ile kişilere ait işyerlerine zarar verildiği, yağmalamada bulunulduğu; ana cadde ve sokaklarda barikat kurma, ateş yakma ve yol kapama eylemlerinin gerçekleştirildiği, halk üzerinde korku, panik ve endişe oluşturulmaya çalışıldığı; toplumda öne çıkan bir dizi kişilerin önderliğinde, geri kalmış ve anti demokratik ülkelerde örnekleri

yaşanan, sivil direniş, şiddet dışı pasif aktivizm teorisine uygun mücadele yöntemlerinin de uygulandığı,

Ayrıca görsel ve basılı medya kuruluşları hakkında da kamuoyunda derin soru işaretleri oluşturan gelişmelerin gözlemlendiği; yukarıda ifade edildiği üzere bazı televizyon kanallarının ilk günlerde yaşanan olaylara duyarsız kaldığı, bir kısım televizyon kanallarının da siyasî iktidara yönelik muhalif duruşlarını, toplumda çatışma, şiddet, kin ve nefreti körükleyen hatta suça teşvik eden yayınlar gerçekleştirmek sureti ile yansıttıkları,

Bundan başka, toplumun sağlıklı ve gerçek bilgiye erişim kanallarının belirgin şekilde tıkandığı, ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının bu konuda toplumu yeterince aydınlatmadıkları, bu kurumların kurumsal iletişim mekanizmalarının etkin işlemediği, toplumun geniş bir bölümünün, gerçek ve sağlıklı bilgiye erişim hakkından mahrum kaldığı, klasik medya kuruluşlarının geneli hakkında beliren, sağlıklı ve gerçek bilgiye erişim ihtiyacının, büyük oranda sosyal medya ve internet yayımları ile giderildiği,

İnternet ve sosyal medyanın yaşanan olayların hızlandırıcısı ve çabuklaştırıcısı olarak Türkiye’de ilk kez bu çapta kullanılabilir hale geldiği, sosyal medyanın devlet uygulamalarının bizzat toplum tarafından doğrudan denetlenmesine fırsat veren, siyaset açısından kontrol edilmesi çok daha zor özgür birer müzakere zemini oluşturma, geniş kitlelerin karar alım veya yönetim müzakere sürecine katılmasına yardımcı olma, toplumun müzakereci kültüre ve müzakereci demokrasi anlayışına doğru ilerlemesine katkıda bulunma gibi olumlu yönlerinin bulunmasına rağmen; yaşanan geniş çaplı toplumsal olaylarda, sosyal medyanın son derece gerçek dışı ve provakatif gelişmelere zemin hazırladığı, dolayısı ile olumlu yönleriyle birlikte sosyal medyanın, ifade özgürlüğünün istismarı, nefret duygusunu körüklemesi, özel hayatın gizliliğinin ihlâli, kişisel verilerin istismarı, kara propagandanın ve dezenformasyonun kolaylaşması, gerçek dışı içerik gibi olumsuz etkilerine de yaşanan olaylar esnasında yoğun şekilde şahit olunduğu,

Siyasî iktidarlara yönelik oluşan toplumsal muhalefetin, kendini meşru eylem ve gösterilerle dışa vururken bunun şiddet ve saldırı içeren eylemler üreten gruplar tarafından manipüle edilmesinin siyasi tarihimizde daha önce gözlemlendiği ancak bu ölçekte ve yaygınlıkta kalabalık örgütlenmeler şeklinde şiddet içeren ve suç teşkil

eden hukuk dışı sokak eylemlerinin yakın zamana kadar gözlemlenmediği, sokağa yansıyan bu şiddetin, bir demokratik hak arama mücadelesi olarak değerlendirilemeyeceği gibi kamu düzeni, mal ve can güvenliği açısından müdahale edilmesinin zorunlu bulunduğu, zira kamu kurumlarına ve özel şahıslara ait çok sayıda taşınır ve taşınmaza zarar verildiği, bunlar arasında; toplu taşıma araçları, ambulans, itfaiye, kan alma, özel, medya, çöp, polis araçları; özel işyerlerine, kamu kurumlarına, siyasî partilere, özel gerçek ve tüzel kişilere ait binalar; kaldırım, reklam panoları ile trafik levhaları ve sinyalizasyonları, sokak aydınlatmaları, çöp konteynırları, polis noktaları, mobese kamera ve direkleri, ATM cihazları, telefon saha cihazları; park ve çevre gibi umumi alanların yer aldığı,

Daha vahimi, yaşanan olaylarda çok sayıda kişinin değişik şekilde yaralandığı, bunlar arasında 4 vatandaşın hayatını kaybettiği ve bir polis görevlisinin şehit düştüğü, tüm bu zeminde gelişen olaylarda; bir yanda bazı göstericilerin yol açtığı şiddet manzaraları, diğer yanda da zaman zaman özellikle göz yaşartıcı gaz, tazyikli su kullanımı ve gaz, boya ve darbe etkili mermi atan sahip savunma silahı ile yapılan müdahalelerden kaynaklanan görüntüler ekseninde kamuoyunda derin tartışmaların yaşandığı,

Beyoğlu İlçesi Taksim Meydanı Yayalaştırma Projesi çalışmalarını protesto etmek ve yıkıma engel olmak amacıyla İstanbul ilinde başlayan ve kısa sürede Ankara ve İzmir gibi büyükşehirlere ardından ülke geneline yayılan toplumsal olayların ülke genelinde derin iz bıraktığı, ulusal ve uluslararası medyada geniş yankı bulduğu ve ülke ekonomisi, turizm, siyasî atmosfer ve toplumsal yaşantı üzerinde olumsuz etkilere yol açtığı,

Neticede, söz konusu toplumsal olayların, ülkemizin şu an sahip olduğu ekonomik refah düzeyi, yaşam standardının birçok gelişmiş Avrupa ülkelerine göre daha yüksek bulunması ve halkın genel ekonomik beklentilerinin olumlu oluşu, demokrasinin standartlarının yükselmiş olması, siyasi istikrarın varlığı, siyasal ve sosyal katılım yollarının açık olması, demokrasi ve hukuk devletine halkta olan sağlam inanç gibi faktörlerin de etkisi ile toplumun ezici çoğunluğunun desteğini alamayarak yatışma gösterdiği, tespit edilmiş olup, yaşanan olaylara yönelik gerçekleştirilen müdahalede gözlenen eksiklikler dikkate alınarak, aşağıda kayıtlı hususların bir kez daha vurgulanması ve idarenin dikkatinin çekilmesi gerekmektedir.

Kararda idarenin toplumsal olaylara müdahale noktasında mevcut politikaların gözden geçirilmesi gerektiği ifade edilmiştir.

Buna göre;

Toplumsal olaylara müdahale konusunda mevcut yasal düzenleme ve idarî uygulamaların, özellikle Avrupa Birliği katılım sürecinde gerçekleştirilen reformlar ve yabancı ülke kurumları ile yürütülen projelerden elde edilen veriler ışığında gözden geçirilmesi önem arz etmektedir. Bu yapılırken; toplumsal olaylara müdahale konusunda politika önceliklerinin, güvenlik kaygılarını giderecek ama toplumun ve bireyin ufkunu açacak şekilde özgürlükçü ve bireyci bakış açısıyla belirlenmesi, kolluğun zor kullanım araçlarının, öldürücü ve öldürücü olmayan silahların tanımlamasını sağlayacak şekilde yeniden belirlenmesi, kolluğun zor kullanma kararının ve ne tür zor kullanım aracının seçileceği kararının soğukkanlılıkla verilmesini sağlayacak bir mekanizmanın teşkil edilmesi, göz yaşartıcı gaz vb. kimyasal içerikli müdahale araçları kullanılarak müdahalede bulunan toplumsal olaylarda yaralananlara tıbbi yardım mekanizmasının daha kurumsal hale getirilmesi, toplumsal olaylara müdahale esnasında kullanılan araç ve gereçlerin, zor kullanma biçimi (bedeni, maddi ve silah) ve zor kullanmada faydalanan araç ve gereçler ayrıntılı olarak yazılması, özellikle göz yaşartıcı gaz gibi kimyasal içerikli müdahale araçlarının kullanım miktarlarının da kaydedildiği, münhasıran toplumsal olaylara müdahale vakaları için özel bir tutanak ve raporlama sisteminin geliştirilmesi, toplumsal olaylarda görev alan personelin hizmet öncesi ve içi eğitim sisteminin günümüz toplumsal gelişmeleri ışığında gözden geçirilmesi ve özellikle toplumsal olaylara müdahale araçlarını yalnızca eğitim almış ve sertifikalandırılmış personelin kullanabilmesinin sağlanmasında daha dikkatli ve özenli olunması, toplumsal olaylara müdahalede görevli polis memurları ve polis amirleri ile mülkî amirler ile Cumhuriyet Savcılarının “toplumsal katmanlar ile iletişim”, “kitle psikolojisi”, “müzakere anlayışı” ve “ikna gücü” konularında özel eğitime tabi tutulmaları, hususlarının göz önünde bulundurulması gerekmektedir.

Yine kurum kararında, ifade açıklaması ve toplanma özgürlüklerinin kullanımını düzenleyen mevzuatın gözden geçirilmesi gerektiği yönünde tavsiyede bulunulmuştur. İfade açıklaması ve toplanma özgürlüklerini düzenleyen ulusal mevzuatın sadece lafzi anlamda yorumlanması durumunda, Türkiye’de ifade

açıklaması ve toplanma özgürlüğü kullanımlarının büyük oranda, mevzuatın izin verdiği sınırların aşma riski ile karşı karşıya olduğu birçok uzman tarafından dile getirilmektedir. Özgürlükçü ve bireyci bakış açısından ve insan haklarının öneminden kuvvet alan modern devlet anlayışı gerekleri ve günümüz modern bilgi çağı toplumunun demokratik talepleri ve beklentileri karşısında asıl çözüm, modern, gelişmiş, ilerlemeci günümüz Türk toplumunun beklentilerine cevap verecek, örneğin, güncel olayların seyrine göre, bildirim yapma imkânı olmaksızın ani gelişen toplanma özgürlüğü hakkına fırsat verecek ve diğer eksiklikleri ortadan kaldıracak bir yeni temel Kanunun ve alt düzenlemelerinin oluşturulmasında yatmaktadır.

Son dönemde atılmış bulunan çok sayıda reform adımına rağmen, Türkiye’de insan haklarına yönelik ihlâl iddialarının bulunduğu, kamu görevlileri bakımından daha etkin bir şekilde inceleme ve soruşturma sağlayacak yeni bir yapılanmaya gidilmesi ihtiyacı bulunmaktadır. Bu stratejinin temelinde ise insan hakları ihlâl iddialarının, “bağımsız” ve “etkin” bir şekilde soruşturulmasını temin edecek idarî yapılanmaya gidilmesi gerekmektedir. Hâli hazırda gündemde olan “Kolluk Gözetim Komisyonu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısının”, kurulması planlanan Komisyonun bağımsızlığını güçlendirecek ilave tedbirlerle birlikte yasalaşmasının sağlanması veya bu komisyonun görevinin 6328 sayılı yasada yapılacak değişiklikle bağımsız ve tarafsız Kamu Denetçiliği Kurumuna verilmesi yerinde olacağı değerlendirilmektedir.

Ayrıca Sosyal medya, kitle psikolojisi ve algı yönetimi konusunda alınması gerekli tedbirlerden söz edilmiştir. Siyasî iktidarların icraatları toplumun değişik kesimlerince farklı algılanmaya müsaittir. Algılar gerçeklere dayanmasa bile, demokratik bir yönetim anlayışını benimseyen siyasî iktidarların bu algıları gözetmesi, bilgiye dayalı günümüz modern toplumlarını yönetme iddiasındaki kamu idarelerinin, hayatın her anında özellikle de toplumsal çalkantıların yaşandığı dönemlerde, diğer kanallar yanı sıra sosyal medya ve internet üzerinden de topluma muhatap olmaya, bireylerin gerçek bilgiye erişim haklarını karşılamaya özen göstermeleri önem arz etmektedir. Yaşanan olaylarda kamu idarelerinin kurumsal iletişim mekanizmalarını etkin işletmedikleri gözlenmiştir. Vatandaşlar, kamu idarelerinin onların her an yanında olduğunu, diğer yöntemler yanı sıra sosyal medya araçları ile de belli edilmesini talep etme hakları vardır. Kamu idarelerinin de

vatandaşlarına, teknoloji çağına yakışır surette kurumsal iletişim sistemlerini seferber etme sorumluluğu bulunmaktadır.

Temel hak ve hürriyetlerin korunması ve geliştirilmesi mekanizmalarının kararlılıkla kurumsallaştırılması gerekir. Yaşanan olayların gölgesinde özellikle altı çizilmesi gereken bir husus; Türk toplumunun, her anlamda değişim, gelişim ve ilerlemeye dayalı dinamik bir karakter sergilemekte olduğu, buna paralel olarak bireylerin vatandaşlık bilincinin de geliştiği, artık temel hak ve özgürlüklerine güçlü şekilde sahip çıkan ve bunların mücadelesini veren, yüksek kamu hizmeti standartları talep eden ama aynı zamanda bu standartların oluşumunda ve hayata geçirilmesinde aktif rol alan, bu yönde örgütlenen yeni bir birey ve vatandaşlık kimliğinin oluşmakta olduğu görülmektedir. Günümüz dinamik toplumsal yapılarını yönetme iddiasındaki idarelerin hizmet anlayışında bu değişime ayak uydurmak, modern yönetim anlayışı gereği, karar alım mekanizmalarına bireyin ve sivil toplumun siyasî, ekonomik, şehircilik, planlama, çevre vs. konularda karar alım mekanizmalarına katılımını öngörmek, kararlarla uygulamaların âdil ve etkin olmasını temin etmek becerileri de bulunmalıdır. Kamu idareleri bu noktada örgütsel ve fonksiyonel reform adımları atmakla yükümlüdür. Bu bağlamda; Türkiye, Avrupa Birliği katılım sürecinin ve diğer uluslararası ve bölgesel organizasyonların yükümlülüklerinden kaynaklanan sorumluluklarının bilinci ile hareket ederek, şimdiye kadar olduğu gibi, bundan sonra da temel hak ve hürriyetlerin korunması ve geliştirilmesi mekanizmalarını kararlılıkla kurumsallaştırmaya çalışmalıdır.

Sonuç olarak, Kurum tarafından şikâyetin kabulüne,

1) İnsan Hakları Evrensel Beyanname'si'nin 5. (İşkence ve Kötü Muamele), Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 3. (İşkence), Medeni ve Siyasî Haklar Sözleşmesinin 7. (İşkence ve Eziyet), İşkence ve Diğer Zalimane, Gayriinsani veya Küçültücü Muamele veya Cezaya Karşı Sözleşme'nin 2. (İşkencenin Önlenmesi Tedbirleri), Anayasamızın 5. (...Temel Hak ve Hürriyetler...), 12., 13., 14., 15. (Temel Hak ve Hürriyetlerin, Sınırlanması, Kötüye Kullanılması, Durdurulması), 25. ve 26. (Düşünce ve Düşünceyi Açıklama ve Yayma Hürriyeti), 34. (Toplantı ve Gösteri Yürüyüşü Düzenleme Hakkı), maddelerine aykırı olarak İstanbul (Gezi Parkı) başta olmak üzere değişik kentlerde yer yer gerçekleştirilen makul ölçüyü aşan kolluk müdahalesinin tespitine,

2) İfade açıklaması ve toplanma özgürlüklerinin kullanımını düzenleyen başta 2911 sayılı Yasa olmak üzere mevzuatın, uluslararası ve AB norm ve standartlarına uygun olarak özgürlükleri öne çıkaran ve insan haklarının öneminden kuvvet alan modern devlet anlayışı gerekleri ve günümüz modern bilgi çağı toplumunun demokratik talepleri ve beklentilerini gözetecek tarzda değiştirilmesi,

3) Toplumsal olaylar esnasında kolluk görevlilerinin, bireylerin uluslararası sözleşmelerce de garanti altına alınan hak ve özgürlüklerine halel getirmeksizin ancak zaruri olduğunda kademeli ve orantılı olarak güç kullanmalarını teminen, kontrol, gözetim ve denetimlerinin etkin bir şekilde yapılması, hatalı davranan kolluk görevlilerinin tespit edilmesi ve hesap verebilirliklerini sağlayacak bir izleme mekanizmasının oluşturulması ile ilgili yürütülen yasa çalışmasının ivedilikle tamamlanması,

4) Toplumsal olaylar esnasında güç kullanımının gerekli, makul ve orantılı olup olmadığının öngörülebilir, açık ve şeffaf bir şekilde tespit edilerek, hatalı davranan kolluk görevlileri hakkında süratli, etkin bir inceleme ve soruşturma için süreci uzatan veya tıkayan işlemlerin kısaltılması veya kaldırılması yönünde gerekli tedbirlerin alınması,

5) Kolluk görevlilerinin Türkiye'nin taraf olduğu uluslararası sözleşmeler temelinde bireylerin hak ve özgürlüklerine saygılı ve hoşgörülü olarak yetiştirilmeleri için insan hakları alanındaki uluslararası mevzuat ve uygulamalar hakkında uzun süreli ve meslek hayatları boyunca sürekli eğitime tabi tutulmaları bu bağlamda "kolluğun toplumsal katmanlar ile iletişimi", "kitle psikolojisi", "müzakere anlayışı", "ikna gücü" yönündeki çalışmaların daha da geliştirilmesi,

6) Göz yaşartıcı gaz vb. kimyasal içerikli müdahalelerde tıbbî yardım mekanizmasının ve münhasıran toplumsal olaylara müdahale vakıaları için özel bir tutanak ve raporlama sisteminin geliştirilmesi,

7) Toplumsal olaylarda müdahalede görevli kolluk personelinin sosyal ve ekonomik haklarının, yeterli dinlenme süresi başta olmak üzere çalışma şartlarının iyileştirilmesi ve gerektiğinde psikolojik destek sağlanması konusuna daha fazla önem verilmesi,

8) Gelecekte olabilecek Gezi benzeri kitlesel gösteriler karşısında yasadışı grupların meşruiyet kazanmalarının önüne geçilebilmesi için, önceden nasıl hareket

edileceği, protesto gösterilerinin kitlesel bir eyleme dönüşmeden nasıl yatırılabilirliği konusunda ilgili karar mercilerinin öngörülü olarak aktif bir yaklaşım göstererek inisiyatif kullanması gerektiği hususlarında İçişleri Bakanlığına, bağlantılı olarak İstanbul Valiliğine ve İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığına tavsiyede bulunulmasına, kararın bilgileri için Başbakanlığa gönderilmesine, 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun 20. maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca, bu karar üzerine tesis edilecek işlem ya da tavsiye edilen çözümün uygulanabilir nitelikte görülmediği takdirde gerekçesinin otuz (30) gün içinde Kurumumuza bildirilmesinin zorunlu olduğuna karar verilmiştir.

3.3.9.2.5. Kararın Değerlendirmesi

Kanaatimizce, bu başvurunun en önemli sonuçlarından birisi, ülkenin değişik yerlerinde yer yer gerçekleştirilen ve makul ölçüyü aşan kolluk müdahalesinin tespitine yer verilmesidir. İdarenin ısrarla makul ölçüde müdahalede bulunduğunu ileri sürmesine rağmen Kurum tarafından bu durumun aksi ortaya konulmuştur. Yine sorunun çözümü için taraflarla bir araya gelinmiş ve arabuluculuk işlevi ifa edilmiştir. Ancak netice alınamamıştır. Öte yandan, Kurum tarafından verilen tavsiye kararında ifade açıklaması ve toplanma özgürlüklerinin kullanımını düzenleyen, başta 2911 sayılı Yasa olmak üzere, mevzuatın, uluslararası ve AB norm ve standartlarına uygun olarak özgürlükleri öne çıkaran ve insan haklarının öneminden kuvvet alan modern devlet anlayışı gerekleri ve günümüz modern bilgi çağı toplumunun demokratik talepleri ve beklentilerini gözetecek tarzda değiştirilmesi gerektiği vurgulanmıştır. Yine, Gezi Parkı protestolarının, ilk başta masumane bir protesto gösterisi iken, ilerleyen günlerde 31 Mayıs 2013 akşam saatlerinden itibaren, 2911 sayılı Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Kanununun tarif ettiği ifade ve toplantı özgürlüğü kullanımı kapsamının dışına çıktığı, bu yönüyle eylemin niteliğinin de değiştiiği, idarenin kolluk kuvvetlerinin protestoları engellemek için aşırı güç kullandığı tespit edilmesi, bu nedenle ifade açıklaması ve toplanma özgürlüklerinin kullanımını düzenleyen mevzuatın gözden geçirilmesi gerektiği yönünde tavsiyede bulunulması, sosyal medya, kitle psikolojisi ve algı yönetimi

konusunda alınması gerekli tedbirlere yer verilmesi, temel hak ve hürriyetlerin korunması ve geliştirilmesi mekanizmalarının kararlılıkla kurumsallaştırılması gerektiğine dair tespit ve tavsiyede bulunulması son derece önemlidir.

Tavsiye kararının idarece aslında çok da dikkate alınmadığı daha sonra 6-7 Ekim 2014 tarihlerinde yaşanan protestolarda görülmüştür. Her ne kadar idarece aşırı güç kullanılmadığı ileri sürülmekte ise de, burada pek çok vatandaşın ölümü ile sonuçlanan bu gösteri ve protestoların amacını aştığı gibi idareden beklenen ölçülü müdahalenin yapılmadığı gözlemlenmiştir.

3.3.9.3. Üniversite İşlemleri ile İlgili Yapılan Başvuru

Buradaki inceleme, bir üniversite öğrencisi tarafından harç yatırmaması gerekirken yatırmak zorunda bırakıldığı, bu 129,00TL'lik tutarın iadesi istemiyle yapılan başvuruya ilişkindir²⁹⁷.

3.3.9.3.1. Başvurunun Konusu ve Süreci

Şikayetçi, 30/09/2014 tarihli başvurusunda, Gazi Üniversitesi Yüksek Lisans Programına kayıtlı öğrenci olduğunu, 2011 yılında yüksek lisans programına kayıt yaptırdığını, 2011-2012 Güz ve Bahar dönemlerinde yüksek lisans bilimsel hazırlık programında görülen dersleri aldığını, 2012-2013 ve 2013-2014 Güz ve Bahar dönemlerinde de normal yüksek lisans derslerini aldığını, 2014-2015 Güz döneminde ise; tez dönemi kaydının yapılabilmesi için 2013-2014 Güz dönemi için 129,00.TL para yatırması gerektiğinin belirtilmesi üzerine 11/09/2014 tarihinde ödeme yaptığını, oysa ki yüksek lisans öğreniminin 5'inci yarı yılında (3'üncü yıl) olduğunu, bu dönem harç yatırmaması gerekirken kaydının tamamlanabilmesi için yatırmak zorunda kaldığı harcın kendisinden haksız biçimde tahsil edildiğini iddia ederek tarafına iadesini talep etmektedir. Şikayet başvurusu, Kuruma e-başvuru yolu ile

²⁹⁷

KDK Kararı, Şikayet No: 2014/4266, KT: 25/03/2015, <http://www.ombudsman.gov.tr/>

gönderilen ve ... tarih ve ... sayı ile kayıt altına alınan, gerçek kişiler için şikayet başvuru formu vasıtasıyla yapılmıştır.

Kurumun konuyu 25/03/2015 tarihinde ve yaklaşık altı ay içerisinde neticelendirdiği anlaşılmaktadır. Bu, idarenin karşı tarafla yaptığı yazışmalar dikkate alındığında, Gezi Parkı kararına göre aslında uzun bir süredir.

3.3.9.3.2. Başvurunun İncelenmesi ve Konunun Araştırılması

Kurum, şikayeti öncelikle usul yönünden ve şikayetçinin idari başvuru yollarını tüketip tüketmediği açısından incelemiştir. Şikayetçinin 30/09/2014 tarihinde Kuruma başvurduğu, şikâyet konusunun Kurumun görev alanına girdiği, şikâyetçinin menfaat ihlali şartını taşıdığı, idari başvuru yollarının tüketildiği, şikâyetin süresinde yapıldığı ve diğer ön inceleme konularında da bir eksiklik bulunmadığı, bu nedenle şikâyetin inceleme ve araştırılmasına engel bulunmadığı tespit edilmiştir. 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu uyarınca; Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı şikâyet konusu ile ilişkili olduğundan, inceleme ve araştırmada re'sen taraf olarak gösterilmesine karar verilmiştir. Daha sonra şikayetçinin iddiaları da dikkate alınarak önce Gazi Üniversitesi Rektörlüğü'nden konuya ilişkin bilgi ve belgeler talep edilmiştir.

3.3.9.3.3. Konunun Hukuki Boyutunun Değerlendirilmesi

Gönderilen bilgi ve belgelerle beraber Kamu Denetçisi tarafından hukuki değerlendirmelere yer verilmiştir. Değerlendirme yapılırken sadece iç hukuktaki anayasa ve yasal düzenlemelere yer verilmiştir.

3.3.9.3.4. Verilen Karar ve Niteliği

Kamu Denetçiliği Kurumu kararında şikayete konu ile ilgili bir tespitte bulunulmuştur. Buna göre, 2014-2015 Güz döneminde 5'nci yarıyıl olması ve mevzuatta belirtilen azami süre içerisinde bulunması nedeniyle harç ücretinin haksız

olarak tahsil edildiği şeklinde değerlendirilmektedir. Öte yandan, Kurum başvuruyu insan hakları yönünden de incelemiş, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 1 No'lu Protokolünün 1 inci maddesinde mülkiyet hakkının kapsamına bilumum ekonomik hakların girdiği, bir faaliyetin yürütülmesine ilişkin şikayet konusu harç ödemesinin de bu kapsamda değerlendirilebileceği düşünüldüğünde, şikayetçinin ödediği harç miktarının mülkiyet hakkının ihlaline sebep olduğu, sonuç ve kanaatine varılmıştır.

Bu itibarla, şikayetin kabulüne; ve 2013-2014 Güz dönemi için yatırılmış olan 129,00.TL harç ücretinin, şikayetçinin mağduriyetinin makul sürede giderilmesi ve iadesi hususunda yeni bir işlem tesisi için Gazi Üniversitesi Rektörlüğüne tavsiyede bulunulmasına, Gazi Üniversitesi Rektörlüğünce bu karar üzerine tesis edilecek işlem ya da tavsiye edilen çözümün uygulanabilir nitelikte görülmediği takdirde gerekçesinin otuz gün içinde Kurumumuza bildirilmesinin zorunlu olduğuna, bu kararın şikayetçi ile Yüksek Öğrenim Kurulu Başkanlığına (YÖK) ve Gazi Üniversitesi Rektörlüğüne tebliğine karar verilmiştir.

Elbette bu karar da, şikayete konu hususun hukuka aykırı olduğunu ortaya koymakla beraber bir tavsiye kararı niteliğindedir.

3.3.9.3.5. Kararın Değerlendirmesi

Bu başvurunun en önemli sonuçlarından birisi, Gazi Üniversitesi Rektörlüğü tarafından haksız yere alınan harcın iadesine karar verilmesidir. Diğer bir tespit ise, mülkiyet hakkının kapsamına bilumum ekonomik hakların girmesinden dolayı ihlalin bu kapsamda değerlendirilmesidir.

Sonuçta, kararın idarece uygulandığı ve şikayetçiye harcın iade edildiği bilgisine ulaşılmıştır.

3.3.9.4. Kamu Görevlisine Uygulanan Mobbing Nedeniyle Soruşturma Açılması İstemiyle İlgili Yapılan Başvuru

Bu inceleme, kamu görevlisine uygulanan mobbing nedeniyle sorumlular hakkında soruşturma açılmasına ilişkindir²⁹⁸.

3.3.9.4.1. Başvurunun Konusu ve Süreci

Şikayetçi, başvurusunda, Türkiye İstatistik Kurumu Başkanlığında Uzman olarak görev yapmakta iken tehdit, aşağılama, mobbing ve benzeri davranışlara planlı ve sürekli olarak maruz bırakıldığını ve neticede doktora eğitimine devam edebilmek için görevinden istifa etmek zorunda kaldığını belirterek, benzer mağduriyetlerin yaşanmaması için gerekli soruşturma ve işlemlerin yapılmasını talep etmektedir.

Şikayet başvurusu, Kuruma posta yolu ile gönderilen ve 31/10/2014 tarih ve sayı ile kayıt altına alınan şikayet dilekçesi vasıtasıyla yapılmıştır.

Kurumun konuyu 19/03/2015 tarihinde ve yaklaşık beş ay içerisinde neticelendirdiği anlaşılmaktadır. Bu, idare ile konunun tarafları arasında yapılan yazışmalar dikkate alındığında aslında uzun bir süredir.

3.3.9.4.2. Başvurunun İncelenmesi ve Konunun Araştırılması

Kurum, öncelikle usul yönünden şikayetçinin idari başvuru yollarını tüketip tüketmediğini incelemiş, şikâyet edilen idare nezdinde idari başvuru yolunun tüketilmediği görülmekle birlikte, şikâyet konusunun idarenin tutum ve davranışına yönelik olması sebebiyle, idari başvuru yollarının tüketilmesi koşulu aranmaksızın inceleme ve araştırma aşamasına geçilmiştir.

Öte yandan, her ne kadar şikâyetçi memuriyetten çekilmiş olsa da, şikâyete konu edilen mobbing iddiası kapsamındaki eylem ve işlemlerin doğrudan şahsını

²⁹⁸ KDK Kararı, Şikayet No: 2014/4718, KT: 19/03/2015, <http://www.ombudsman.gov.tr/>

hedef almış olması ve bu kapsamda bir şikâyetin görevdeyken yapılmasının zorluğu karşısında, şikâyet başvurusunun menfaat ihlali şartını da taşıdığı, diğer ön inceleme konularında da bir eksiklik bulunmadığı, bu nedenle şikâyetin incelenmesine ve araştırılmasına engel bir hususun olmadığı tespit edilmiştir.

Şikâyetçinin iddiaları da dikkate alınarak idareden konuya ilişkin bilgi ve belgeler talep edilmiştir.

3.3.9.4.3. Konunun Hukuki Boyutunun Değerlendirilmesi

Gönderilen bilgi ve belgelerle beraber Kamu Denetçisi tarafından hukuki değerlendirmelere yer verilmiş, konuya ilişkin yargı kararları ile benzer olaylar karşısında yargı organlarının konuya bakış açısı özetlenmiştir. Kamu Denetçiliği Kurumu şikâyeti kabul etmiş, Türkiye İstatistik Kurumu Başkanlığı'nın şikâyet konusu işlemde hatalı olduğu yönünde tavsiyede bulunulması önerisinde bulunmuştur.

3.3.9.4.4. Verilen Karar ve Niteliği

Denetçi kararında, şikâyete konu ile ilgili şikâyetçi A.K.'ya mobbing uygulandığı sonuç ve kanaatine varılmıştır. Ayrıca şikâyetçi hakkında verilen disiplin cezasının ve görev yeri değişikliği işleminin hukuka ve hakkaniyete uygun olmadığının tespitiyle bu işlemleri yapanların hatalı davrandıklarının hiyerarşik ve sıralı amirlerince kabul edilmesi ve Kuruma bildirmeleri yönünde Türkiye İstatistik Kurumu Başkanlığına tavsiyede bulunulmasına, karar verilmiştir.

Bu, şikâyete konu hususların hukuka ve hakkaniyete aykırı olduğunu ortaya koyan, yerindelik denetimi yapan, tavsiye niteliğinde bir karardır.

3.3.9.4.5. Kararın Değerlendirmesi

Bu başvurunun en önemli sonuçlarından birisi, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun bu karar ile birlikte yerindelik denetimini de yapmış olmasıdır. Şikayetçiye verilen disiplin cezası ile şikayetçinin görev yerinin değiştirilmesi işlemlerinde hukuki denetimin yanında yerindelik denetimi de yapılmıştır. Bu yönüyle Kurum işlevini daha aktif şekilde yerine getirebilecektir. Öte yandan, yukarıda yer verilen örnek kararlarda olduğu gibi, burada da kararların idare tarafından benimsenip uygulanması için Kurumun icrailik vasfının olması gerektiği açıktır.

Ancak, şikayetçinin başvuru gerekçesinde, benzer mağduriyetlerin yaşanmaması için gerekli soruşturma ve işlemlerin yapılması talep edilse de kararın içeriğinde ve sonucunda bu istem ile ilgili değerlendirme ve sonuca yer verilmemiş, daha çok bireysel zararların giderilmesi üzerinde durulmuştur. Bu yönüyle Kurum kararında şikayetçinin başvuru amacından ziyade zararlarının telafisi konusunda araştırma ve değerlendirmelerde bulunulmuştur.

3.3.10. Almış Olduğu Kararların Emsal Nitelikteki Uyuşmazlıklara Uygulanabilmesi

Kamu Denetçiliği Kurumu önüne gelen uyuşmazlıklar hakkında gerekli inceleme, araştırma ve değerlendirme yaptıktan sonra konuya en uygun çözümler üretmek suretiyle kamu kurum ve kuruluşlarının işleyişine yön verebilmektedir. İptal davalarında Mahkeme tarafından verilen iptal kararları sonucu itibariyle herkes için uygulanması gerektiği halde uygulamada sadece dava açan bireyler için uygulandığı görülmektedir.

Oysa Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından verilen kararlar internet sitesinden yayınlanmakta olup, idareciler istediği takdirde rahatlıkla bu kararlara ulaşabilmektedir. Bu yolla idareciler kararın olası etkilerini dikkate alarak işlem tesis etme yoluna gidebilir. Bazen de aynı konuda farklı kamu kurum ve kuruluşlarda ortaya çıkan uyuşmazlıklar da Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından alınan bir karar ile çok rahatlıkla çözüme kavuşturulabilir.

SONUÇ

Ombudsmanlık Kurumu aracılığıyla yapılan denetim sonuçlarının olumlu olduğu söylenebilir. Bu kurumun oluşturulmasının asıl sebebi idarenin denetimi için yeni ve ek bir denetim mekanizmasının kurulmasıdır. Bu kurumun yapısı ve işleyişi her ülkenin kendi idari sistemi ile uyumlu olacak şekilde planlanmıştır. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun tercih edilmesinin altında yatan gerekçe, Kurumun bağımsız ve tarafsız bir yapıya sahip olması, bu vasıflarının da kamu görevlileri üzerinde olumlu etkisinin olmasıdır. Bir başka tercih nedeni ise yerindelik denetimi yoluyla denetimin her anlamda icra edilmesidir. Bilindiği üzere idari işlem ve eylemlerin yasalara uygun tesis edilmesi yanında hukuka ve vicdana da uygun olması gerekir.

Öte yandan, Kamu Denetçiliği Kurumu'na getirilen eleştirilerin başında Kurumun erkler ayrılığına müdahale ettiği düşüncesi vardır. Ayrıca bu kadar ayrıntılı idari işleyişi bir kişinin denetlemesi eleştirilere yol açtığı gibi, tek kişiye böyle güçlü bir yetkinin verilmesi eleştiri kaynağıdır.

Her ne kadar bazı eleştiriler olsa da “iyi kurulmuş ve çalışan bir Kamu Denetçiliği Kurumu, idareye bu problemlerin üstesinden gelmede ve demokrasinin geliştirilmesinde yardımcı olabilir.”²⁹⁹ Ayrıca sistemin kurulması ile birlikte “idari yargının iş yükü de hafifleyecek ve böylece idari yargı mercilerinin görevlerini daha verimli biçimde yürütmesi sağlanabilir.”³⁰⁰

Öte yandan, Kamu Denetçiliği Kurumu, idare'nin denetlenmesi alanında, yargısal denetimin eksik yerlerini doldurması bakımından önemli yere sahiptir. Gerçi burada Kurumu idari yargıya alternatif olarak ortaya koymak büyük bir yanlışlıktır. İdari rejimin geçerli olduğu ülkelerde her ne kadar İdare'nin denetlenmesi alanında mükemmelliğe ulaşılmamış ise de, bu ülkelerde Kamu denetçiliği sisteminin etkisi, daha çok tamamlayıcı niteliktedir.

Kamu Denetçiliği Kurumu'na ülkemizde ihtiyaç vardır çünkü, kurum kısa zamanda çözüm üretebilir ve Kuruma ulaşım hem masrafsız hem daha kolaydır.

²⁹⁹ Şahin, *a.g.e.*, s. 145-146.

³⁰⁰ Kahraman, *a.g.m.*, s. 366.

Ürettiği çözümlerin hayata geçirilmesi kurumun kararlarının icrailiğini doğrudan etkiler.

Kurumun idari yapılanmasına taşra teşkilatı eklenmelidir. Kurumun sadece Ankara'da olması bireylerin kuruma başvurusunda handikap olarak görülebilir. Ayrıca yerel yönetimlerle ilgili şikayetlerin yerinde çözümü için bölgesel yapılanma gerekir. Her bölgeye birim açılabilir.

İki yönlü eğitim ve bilgilendirme toplantıları yapılmalıdır. Hem vatandaşların bilgilendirilmesi için toplantı seminer vs. yapılmalıdır. Hem de Kurumun etkinliğini arttırmak için yürütme erkinin başı olan Başbakanlık ile koordineli olarak her bir Bakanlık ile diğer kurum ve kuruluşların üst düzey yöneticileri başta olmak üzere yöneticilere Kurumun işlevi ve fonksiyonu hakkında bilgilendirme toplantıları yapılması gerekir. Çünkü kurumun kararlarını yorumlayıp uygulayacak olan kişiler kamu kurumlarının yönetici konumundaki kamu görevlileridir. Öncelikle bu kişilerin Kurumu benimsemesi gerekir.

İdari yapılanma içerisinde Kurumun tavsiye kararlarının uygulanıp uygulanmadığını takip etmek üzere ayrı bir birim kurulmalıdır. Her dönem sonunda Meclise sunulan raporlarda önceki yıl verilen tavsiye kararlarına kurumlarca uyulup uyulmadığının belirtilmesi gerekir. Böylece hem Meclis tarafından hem de kamuoyu tarafından baskı grupları harekete geçebilir.

İdari işlemlerin özellikleri dikkate alınmak suretiyle yargı organı önüne getirilmeksizin uzlaşma yolu ile çözümü sağlanmalıdır. Bu çerçevede zorunlu olarak yargılama sürecinde bilirkişiye başvuru teknik bilgi gerektiren imar, kültür ve tabiat varlıklarının korunması, not tespiti, yüksek lisans doktora tezlerine ilişkin işlemlerle ilgili uyuşmazlıklar, Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından uzlaştırıcı fonksiyon ifa edecek şekilde çözüme kavuşturulabilir

Yine İdari yargının istikrar bulmuş karar gerekçelerinin Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından uygulanması suretiyle uyuşmazlıkların çözümüne katkı sağlanabilir. Bu noktada Kamu Denetçiliği Kurumu ile İdari yargı arasında iletişimin kurulması ve ortak sempozyum, seminer ve çalıştayların yapılmasında fayda vardır.

Ombudsman seçiminde bağımsızlık, tarafsızlık ilkesinin esas alınması ve görevi boyunca da bu ilkeleri koruyabilmesi güvenilirliğini arttıracaktır. Aynı

zamanda halkla kaynaştığı, basınla ilişkide bulunduğu, kamuoyunu arkasına aldığı oranda bu idealin gerçekleştirilmesinde daha başarılı olacaktır.

Nihayet unutulmaması gereken bir husus da Kamu Denetçiliği Kurumu'nun elinde sihirli bir değnek bulunmadığıdır. Ülkemizde yargı kararlarının gereğini yapmayan siyasetçi ve idarecilerin bulunduğu bilinerek kamu yönetimindeki usulsüzlük ve adaletsizliklerin hepsini birden bu Kurumun çözmesini beklemek, hukuk devleti idealine ulaşılacağını, idarenin tüm işlem ve eylemleri üzerinde hukukilik karinesinin tam anlamıyla oluşacağını sanmak büyük bir yanlgı olur.

KAYNAKÇA

- Adalet Bakanlığı Kanunlar Genel Müdürlüğü, 24.Yasama Dönemi Faaliyet Raporu (12.6.2011 – 5.3.2012), 9.3.2012, s. 18.
- AKBULUT, Örsan Ö, (2003) “Siyasal İktidarı Kullanma Aracı Olarak Başbakan”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 36, S. 3, Mart 2003, s. 49-82.
- AKGÜNER, Tayfun, (1977)"Ombudsman", *Yargı*, S. 14, 1977, s. 12-17.
- AKTAN, Adil, (1977) "İdare Hukukunda Yeni Bir Adım: Arabulucu", *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, S. 49. 1977, s. 6-7.
- AKURAL, Sami, (1976) “*İdari Yargıda Yürütmenin Durdurulması ve Yürütmenin Durdurulması Kararlarının Etki ve Sonuçları*”, İdare Hukuku ve İdari Yargı ile İlgili İncelemeler I, Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu Yayınları No:21, Güneş Matbaası, Ankara Sayfa Sayısı 330.
- ALTUN, Murat, KULUÇLU, Erdal, (2004) “Doktrin ve Mevzuat Işığında Kamuoyu Denetimine Genel Bir Bakış”, *Sayıştay Dergisi*, S. 56, Ankara, s. 23-51.
- ASLAN, Zehreddin, (2001) *İdari Yargıda Yürütmenin Durdurulması*, 2.baskı., Alfa Yayınları, İstanbul, Sayfa Sayısı 152.
- ATAR, Yavuz, (2009) *Türk Anayasa Hukuku*, Mimoza Yayınevi, Konya, Sayfa Sayısı 400.
- ATAY, Ender Ethem, (2012) *İdare Hukuku*, Turhan Yayınevi, Ankara, Sayfa Sayısı 966.
- AVŞAR, B. Zakir, (1999) “*Ombudsman (Kamu Hakemi)*”, HAK-İŞ Konf.Yayınları. Ankara, Sayfa Sayısı 163.
- AYDIN, A. Hamdi, (2004) *Türk Kamu Yönetimi Sisteminde Temel Sorunlar ve Çağdaş Yaklaşımlar*, Gazi Kitabevi, Ankara, Sayfa Sayısı 142.
- BALCI, Muharrem, (1999) *İhtilafların Çözüm Yolları ve Tahkim*, Danışman Yayınları, İstanbul, Sayfa Sayısı 460.
- BAŞGİL, Ali Fuat,(1944) Vatandaşların Büyük Millet Meclisi'ne Müracaat Hakkı, Hukukun Ana Mesele ve Müesseseleri, Yeni Cezaevi Matbaası, Ankara, Sayfa Sayısı 23.
- BAYLAN, Ömer, (1978) Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkındaki Şikayetleri ve Türkiye İçin İsveç Ombudsman Formülü, İçişleri Bakanlığı Yayınları, Ankara, Sayfa Sayısı 222.
- BENGLİ, Volkan, (2013) “Yerel Yönetim Ombudsmanı Ve Türkiye’de Uygulanabilirliği” Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, Sayfa Sayısı 116.

- BOZKURT, Mehmet Kerem, “Ombudsmanlık Kurumu ve Türk Hukuk Sistemi“, www.kolayidare.com, 23 Nisan 2013.
- BOZKURT, Ömer, (1993) “Siyasal ve Kurumsal Yönleriyle Maastricht Antlaşması ve Avrupa Bütünleşmesi”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 26, S. 1, Ankara s. 7-26.
- BÜLBÜL, Erdoğan, (2002) “Fransız İdari Yargılama Hukukunda İvedi Yargılama Usulleri Reformu”, Danıştay ve İdari Yargı Günü 133.Yıl Sempozyumu, Ankara 10-11 Mayıs, s. 63-95.
- ÇOLAK, Nusret İlker, (2013) “İdari Uyuşmazlıklarda Alternatif Çözüm Yolları”, Danıştay ve İdari Yargı Sempozyumu, Danıştay Yayınları, Ankara, s. 86-119.
- ÇULHA, Rifat, (2005) “Uzlaşma”, Ceza Muhakemesi Hukukunda Uzlaşma, der. Feridun Yenisey, Arıkan Basım Yayım, Ekim İstanbul, s. 41-59.
- Decision of the European Parliament on the Regulations and General Conditions Governing the Performance of the Ombudsman's Duties Adopted by Parliament on 9 March 1994 (OJ L 113, 4.5.1994), p. 15.
- DEMİR, Galip, (2004) “Ombudsmansız Reform”, Radikal Gazetesi İnternet Baskısı, 27 Şubat 2004.
- DÜĞEN, Ümit, (2005) Kamu Denetçisi(Ombudsman) ve Türkiye Uygulaması, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, s. 23.
- DURAN, Lütfi, (1982) *İdare Hukuku Ders Notları*, Fakülteler Matbaası, İstanbul, Sayfa Sayısı 310.
- DYP'nin Önerisi, (1990) “*İşleyen Rejim İşleyen Devlet*”, Ankara.
- EFE Haydar, DEMİRCİ Murat, (2013), “Ombudsmanlık Kavramı Ve Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumundan Beklentiler” *Sayıştay Dergisi*, S. 90, Temmuz-Eylül 2013, ss. 49 - 72.
- EKEN, Musa, (1998) “Kamu Yönetiminde Kötü Yönetim Olgusu”, Türk İdare Dergisi, Yıl 70, S. 419, Haziran 1998, s. 129-139.
- ERDOĞAN, Mustafa, (2003) *Anayasal Demokrasi (Anayasa Hukukuna Giriş)*. Siyasal Kitabevi, Ankara, Sayfa Sayısı 380.
- ERDOĞMUŞ, Osman, (2006) Kamu Yönetiminde İdari Ve Denetsel Açından Ombudsman Kurumu: Türkiye Örneği, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Ve Siyaset Bilimi Anabilim Dalı Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara 2006.
- EREN, Hayrettin, (2000) “Ombudsman Kurumu”, *Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 4, S. 1-2, s. 79-96.
- ERHÜMAN, Tufan, (2000) “Türkiye İçin Nasıl Bir Ombudsman Formülü?”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 49, S. 1-4, 2000, s. 155-180.
- ERHÜRMAN, Tufan, (1995) *Dünya’da ve KKTC’de Ombudsman*. Lefkoşa: Işık Kitabevi Yayınları, Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti, s. 81-85.

- ERKUT, Celal, (2003) "İdari Yargının Yeniden Yapılandırılmasında Yargılama Hukuku Kurallarının Etkinleştirilmesi Sorunu", İdari Yargının Yeniden Yapılandırılması ve Karşılaştırmalı İdari Yargılama Usulü Sempozyumu, 11-12 Mayıs, Ankara: Danıştay Başkanlığı, s. 82-87.
- EROĞLU, Hamza, (1984) *İdare Hukuku*, Işın Yayınları, Ankara, Sayfa Sayısı 516.
- ERYILMAZ, Bilal, (2002) *Kamu Yönetimi*, Erkam Matbaacılık, İstanbul, Sayfa Sayısı 325.
- ESEN, Bülent Nuri, (1963) *Anayasa Hukuku, Genel Esaslar*, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara, Sayfa Sayısı 304.
- ESEN, Bülent Nuri, (1966) *Anayasa Mahkemesine Göre Türk Anayasa Hukuku Anlayışı*, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara, Sayfa Sayısı 102.
- GÖLCÜKLÜ, A.Feyyaz, GÖZÜBÜYÜK, A.Şeref, (1996) *Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Uygulaması*, Turhan Kitabevi, Ankara, Sayfa Sayısı 376.
- GÖZLER, Kemal, KAPLAN, Gürsel, (2013) *İdare Hukuku Dersleri*, Ekin Yayınevi, 14. Baskı, Ağustos, Bursa, Sayfa Sayısı 864.
- GÖZTEPE, Ece, (1998) *Anayasa Şikayeti*, AÜHF. Yayınları No: 530, Ankara, Sayfa Sayısı 154.
- GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref, (2012) *Yönetim Hukuku*, 12. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara Sayfa Sayısı 511.
- GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref, (2013) *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*, Turhan Kitabevi 12. Bası, Ankara, Sayfa Sayısı 366.
- GÜL, Serdar Kenan, (2008) Kamu Yönetiminde ve Güvenlik Hizmetlerinde Hesap Verilebilirlik, *Polis Bilimleri Dergisi C. 10 (4)*, ss.71-94.
- GÜLAN, Aydın, (2003) "Fransa'da İdari Yargının Etkinliğini Sağlama Arayışları", İdari Yargının Yeniden Yapılandırılması ve Karşılaştırmalı İdari Yargılama Usulü Sempozyumu, 11-12 Mayıs, Danıştay Başkanlığı, Ankara, s. 23-39.
- İBA, Şeref, (2003) *Parlamentar Denetim: Yolları, Etkinliği ve Susurluk Örneği*, Bilgi Yayınevi Ankara, Sayfa Sayısı 233.
- ILDIR, Gülgün, (2003) *Alternatif Uyuşmazlık Çözümü*, Seçkin Yayıncılık, Haziran Ankara Sayfa Sayısı 191.
- İNANÇ, Hüsamettin, ÜNAL, Feyzullah, (2007) "Türkiye'de Kamu Yönetiminin Denetlenmesinde Yönetimde Açıklığın Önemi ve Uygulama Düzeyi" *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi S. 18, Ağustos 2007, s. 1-22.*
- İNCEOĞLU, Sibel, (2008) *İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi Kararlarında Adil Yargılanma Hakkı*, Beta Yayınevi, 4.baskı, İstanbul, Sayfa Sayısı 420.
- INTOSAI Denetim Standartları El Kitabı, Sayıştay Yayınları.
- İSBİR, Eyüp G, (1976) "Türkiye'de Devlet Memurlarının Denetimi", A.İ.T.İ.A Yayımlanmamış Doktora Tezi, Ankara.

- IŞIR, T, (2004) Mukayeseli Hukukta Ombudsmanlık Kurumu ve Türkiye’de Uygulanabilirliği, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- KAHRAMAN, Mehmet, (2011) “Hukuk Devletine Katkıları Bakımından Kamu Denetçiliği,” *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, C. 8, S. 16, s. 355-373.
- Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı ile Avrupa Birliği Uyum ve Anayasa Komisyonları Raporları (1/991), Dönem: 23 Yasama Yılı: 5, TBMM (S. Sayısı: 609).
- KENEŞ, Bülent, (1997) “Bir Denetim Mekanizması Olarak Ombudsman, Türkiye’deki İhtiyaçlara Ne Kadar Cevap Verebilir ?”, *Yeni Türkiye Dergisi*, C. 2, S. 14, Mart-Nisan, s. 790-793.
- KESTANE, Doğan, (2006) Çağdaş Bir Denetim Organizasyonu Olarak Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği), *Maliye Dergisi*, S. 151, Temmuz-Aralık 2006, s. 128-142.
- KURAT, Akdes Nimet, (1943) *İsveç Kralı Şarl XII’nin Türkiye’de Kalışı ve Bu Sırada Osmanlı İmparatorluğu*, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara. Sayfa Sayısı 705.
- KÜÇÜKÖZYİĞİT, H. Galip, (2006) “Ombudsmanlık Kurumu – Hukuksal ve Siyasal Bir İnceleme” *Uluslararası Hukuk ve Politika*, C. 2, No. 5 s. 90-111.
- KULUÇLU, Erdal, (2006) “Yönetimin Denetiminden Denetimin Yönetimine.” *Sayıştay Dergisi*, S. 63, Ankara, s. 3-37.
- KUZU, Burhan, (2002) “Hukuk Devleti Ve Hukuk Zihniyeti”, *Akademik Araştırmalar Dergisi*, S. 11, Kasım 2001-Ocak 2002, s. 10
- OECD, Vergi Mükellefinin Hakları ve Ödevleri Hakkında Genel İdari İlkeler Rehberi, s.8. Taxpayers’ Rights and Obligations – Practice Note, Centre for Tax Policy and Administration, Tax Guidance Series, General Administrative Principles - GAP002 Taxpayers’ Rights and Obligations, <http://www.oecd.org/dataoecd/24/52/17851176.pdf>, (Erişim Tarihi: 28. 07. 2013).
- ONAR, Sıddık Sami, (1966) *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul, Sayfa Sayısı 1406.
- ORAN, Baskın, (2002) *Türk Dış Politikası – Kurtuluş Savaşı’ndan Bugüne Olgular, Belgeler, Yorumlar*, C. 2, İletişim Yayınları, İstanbul, Sayfa Sayısı 766.
- OYTAN, Muammer, (1975) “Ombudsman Eli İle İdarenin Denetimi”, *Danıştay Dergisi*, S. 18-19, 1975, s. 193-214.
- ÖZAY, İl Han, (2002) *Günüşiğinde Yönetim*, Onikinci Levha Yayınları, İstanbul, Sayfa Sayısı 512.
- ÖZBEK, Mustafa, (2004) *Alternatif Uyuşmazlık Çözümü*, Yaklaşım Yayınları, Ankara, Sayfa Sayısı 450.

- ÖZBEK, Mustafa, (2004). “Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Yollarına Genel Bir Bakış”, Prof.Dr. Erden Kuntalp’e Armağan, *Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Yıl 2004, C. 1, s. 262, 271.
- ÖZBUDUN, Ergun, (1995) *Türk Anayasa Hukuku*, Yetkin Yayınları, Ankara, Sayfa Sayısı 408.
- ÖZBUDUN, Ergun,(2009) “Kamu Denetçiliği ve Anayasa Mahkemesi” Zaman, 28 Nisan 2009. s.14. www.sahibindenanayasa.com , 29 Mayıs 2013.
- ÖZDEK, Yasemin, (2004) *Avrupa İnsan Hakları Hukuku ve Türkiye*, TODAİ Entitüsü Yayını, Ankara, Sayfa Sayısı 358.
- ÖZDEN, Kemal, (2004) “Yerel Yönetimler Ombudsmanı”, 3-4 Aralık Yerel Yönetimler Kongresi (Biga Çanakkale) Bildiriler Kitabı, Pozitif Matbaacılık, Ankara.
- ÖZDEN, Kemal, (2010) *Ombudsman(Kamu Denetçisi) ve Türkiye’deki Tartışmalar*, Seçkin Yayınevi, Ankara, Sayfa Sayısı 252.
- ÖZDEN, Kemal, GÜNDOĞAN, Ertuğrul, (2000) “Ombudsmanlık Sistemi, Tarihi, Gelişimi, Dünyadaki Uygulamaları ve Türkiye’deki Uygulanabilirlik Tartışmaları”, *Türkiye Günlüğü*, S. 62, Ekim Ankara, s. 48-54.
- ÖZGÜL, Mecit A., “Demokratik Hukuk Devletine Bir Katkı: Ombudsman”, *Adalet Dergisi*, S. 24, Ocak 2006, s. 179.
- ÖZKAN, Gürsel, (2010) “Anayasa Mahkemesine Göre Hukuk Devletinin Anlamı ve Yargının Konumu”, *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, Nisan, Ankara, S. 1, s. 81-134.
- PİCKL,Victor J, (1986) “Ombudsman ve Yönetimde Reform”, (Çev: Turgay ERGUN) , *Amme İdare Dergisi*, C. 19, S. 4, Aralık 1986, s. 37-46.
- REFİK, Ahmet, (1916) *Memalik-i Osmaniye’de Demirbaş Şarh, Reşit Tarihi*, III, Hilal Matbbası, İstanbul 1332.
- ŞAFAKLI, Okan Veli, (2009) “Kamu Denetiminde Etkinlik Aracı olarak “Ombudsman” ve AB Sürecinde KKTC’deki Uygulamaya Karşılaştırmalı Bir Bakış”, Afyon Kocatepe Üniversitesi, *İ.İ.B.F. Dergisi*, C. XI, S. II, s. 161-197.
- SAĞLAM, Abdi, (2011) *Ombudsman Kurumu ve Türkiye Macerası*, <http://www.turkhukusitesi.com/makale1197.htm> , 17 Ocak 2014.
- SANAL, Recep, (2002) *Türkiye’de Yönetimsel Denetim ve Devlet Denetleme Kurulu*, TODAİ Entitüsü Yayını, Mart Ankara, Sayfa Sayısı 424.
- SAYGIN, Engin, (2008) “Ombudsmanı Beklerken: Anayasa Mahkemesi’nin Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu İptaline Dair Gerekçeli Kararı Üzerine Bir İnceleme”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. XII, S. 1-2 Yıl 2008. s. 1045-1072.
- ŞENGÜL, Ramazan, (2005) “Ombudsman Kötü Yönetime Çare Olabilir mi?”, 2.Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu, Sakarya Üniversitesi, İİBF, 18-19 Kasım, s.127-141.

- SEZGİNER, Murat, (2009) *İdarenin İşleyişi, Yargıya Yansımaları ve Genel İdari Usul*, İdari Yargıda İstinaf Semineri, Adalet Bakanlığı Yayınları, s. 34-36.
- SOBACI, Mehmet Zahid, (2009) *İdari Reform ve Politika Transferi Yeni Kamu İşletmeciliğinin Yayılışı*, 1. Baskı, Turhan Kitabevi, Ekim Ankara, Sayfa Sayısı 250.
- SOYSAL, Tamer, (2005) “Türk Ceza Hukukunda Uzlaşma”, Uzlaşma, İstanbul: Bahçeşehir Üniversitesi İGUL Yayınları, No: 9, Ağustos 2005, s. 1-7.
- SUBAŞI, İbrahim, (2003) *Toplu İş Hukukunda Arabuluculuk*, (Prof. Dr. Ünal Tekinalp’e Armağan, C. II), Beta Yayınevi İstanbul, s. 743-834.
- TANÖR, Bülent, YÜZBAŞIOĞLU, Necmi, (2009) 1982 *Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*, Beta Yayınları, 9. Baskı, Eylül İstanbul, Sayfa Sayısı 534.
- TANRIVER, Süha, (2006) “Hukuk Uyuşmazlıkları Bağlamında Alternatif Çözüm Yolları ve Özellikle Arabuluculuk”, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, Mayıs/Haziran 2006, S. 64, s. 151-171.
- Teftiş Semineri (1988) *Türk Teftiş Sisteminin Bugünü ve Geleceği*, Denetde Yayınları, Ankara. Sayfa Sayısı 203.
- TUNÇ, Hasan, (1990) “Türk Anayasa Yargısında Yürütmenin Durdurulması”, *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 3, S. 1, s. 51-67.
- Türkiye Büyük Millet Meclisi İç Tüzüğü, RG. 13/04/1973, S. 14506.
- TÜRKÖNE, Mümtaz’er, (2003) *Siyaset*, Lotus Yayınları, Ankara, Sayfa Sayısı 766.
- TÜSİAD (1997). *Omdusman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi*, TÜSİAD Yayını, s. 29.
- TUTUMLU, Mehmet Akif, (1989) “Anayasa Yargısında Yürütmenin Durdurulması Üzerine”, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, S. 5, s. 745-748.
- ULER, Yıldırım, (1990) “Ombudsman (Kamu Denetçisi)”, I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi Üçüncü Kitap Çeşitli İdare Hukuku Konuları, Ankara, s. 1027.
- ULUĞ, Feyzi, (2004) “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Işığında Kamu Denetim Sisteminde Yeniden Yapılanma”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 37, S. 2, Haziran 2004., s. 97-122.
- URAL, Yurdanur, (2009) “Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumunun Oluşturulması Serüveni ve Anayasa Mahkemesinin Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununa İlişkin Kararının Değerlendirilmesi”, Süleyman Demirel Üniversitesi 1. Uluslararası Davraz Kongresi, Isparta, 24-27.09.2009, s. 5, www.idc.sdu.edu.tr, (Erişim Tarihi: 29.03. 2013).
- Uyuşmazlık Çözülmesinde Yargı Dışı Yöntemler, *Ankara Barosu Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Merkezi (Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Yolları) Broşürü*, s. 5, <http://www.ankarabarusu.org.tr/download/adr/brosur.doc>, (Erişim Tarihi: 20.06.2013).

YALTI, Billur, (2013) " Vergi Uyuşmazlıklarında Yeni Başvuru Yollarının Yargıya Etkisi: Ombudsman Başvurusu ve Bireysel Başvuru “ Danıştay ve İdari Yargı Sempozyumu, Danıştay Yayınları, Ankara, s. 182-205.

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996–2000).

YET, Orhun, (2001) “*İdari Yargıda Yapısal Değişim*”, İdari Yargının Yeniden Yapılandırılması ve Karşılaştırmalı İdari Yargılama Usulü Sempozyumu, Ankara 11-12 Mayıs (Yapısal Değişim), s. 39-45.

YILMAZ, Reha, (2002) “Mukayeseli Hukuk Açısından Ombudsmanlık Kurumunun Temelleri ve Azerbaycan Varyantı”, *Journal of Qafqaz University* Spring, Number 9, s. 77.

Yolsuzlukları Araştırma Komisyonu Raporu, s. 38-43, <http://tbmm.gov.tr>, (Erişim Tarihi: 03.03.2013).

İnternet Kaynakları

http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/, (Erişim Tarihi:13.06.2013).

<http://www.academical.org/index.php/tr/arsiv>, (Erişim Tarihi: 25.05.2015).

http://www.adlisicil.adalet.gov.tr/istatistik_2012/186.pdf, (Erişim Tarihi: 14.07.2013).

http://www.adlisicil.adalet.gov.tr/istatistik_2012/ist_tab.htm, (Erişim Tarihi: 14.07.2013).

<http://www.anayasa.gov.tr>, (Erişim Tarihi: 29.05.2013).

http://www.anayasa.gov.tr/index.php?l=manage_karar&ref=show&action=karar&id=14&content=hukuk%20devleti, (Erişim Tarihi: 14.05.2013).

http://www.anayasa.gov.tr/index.php?l=manage_karar&ref=show&action=search&id=24, (Erişim Tarihi: 22.05.2013).

<http://www.ayim.gov.tr>, (Erişim Tarihi: 27.07.2013).

<http://www.cnnturk.com/2011/turkiye/07/06/danistay.baskani.artik.hicbir.sey.eskisi.gibi.olmayacak/622228.0/index.html>, (Erişim Tarihi: 30.07.2013).

<http://www.danistay.gov.tr>, (Erişim Tarihi: 27.07.2013).

<http://www.europeanconvention.eu.int/docs/Treaty/850TR.pdf>, (Erişim Tarihi: 21.07.2013).

<http://www.e-akademi.org/makaleler/simpson-1.htm>. (Erişim Tarihi: 17.04.2015)

<http://www.echr.coe.int>, (Erişim Tarihi: 05.07.2013).

<http://www.haberyolcusu.com/gundem/nazim-kaynak-insan-haklari-lutuf-degil-dir-h26096.html>, (Erişim Tarihi: 30.07.2013).

- <http://www.ilkercolak.com.tr/idari-uyusmazliklarda-alternatif-cozum-yollari/>, (Erişim Tarihi: 25.05.2015).
- <http://www.inhak.adalet.gov.tr.>, (Erişim Tarihi: 23.07.2013).
- <http://www.kgm.adalet.gov.tr/genel/KGM%20FAAL%C4%B0YET%20RAPORU-24.D%C3%96NEM.pdf>. (Erişim Tarihi: 22.05.2013).
- <http://www.kgm.adalet.gov.tr/uck/uck.html>, (Erişim Tarihi: 23.07.2013).
- <http://www.nuveforum.net/1507-radyo-televizyon-sinema/51816-kamu-denetim-sistemi-olarakOmbudsman-turkiyede-uygulanabilirligi-page2/>, (Erişim Tarihi: 22.05.2013).
- http://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/pdf/2013_KMDBR.pdf, (Erişim Tarihi: 14.08.2013).
- <http://www.radikal.com.tr/Radikal.aspx?ArticleID=1037730&CategoryID=77&Date=24.01.2011&aType=RadikalDetayV3>, (Erişim Tarihi: 30.07.2013).
- <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2012/06/20120629-2.htm>,
- <http://www.sayilikanun.com/6328-sayili-kamu-denetciligi-kurumu-kanununun-gerekcesi/>, (Erişim Tarihi: 18.05.2013).
- <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2012/06/20120629-2.htm>,
- <http://www.sayilikanun.com/6328-sayili-kamu-denetciligi-kurumkanununun-gerekcesi/>, (Erişim Tarihi: 20.05.2013).
- <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k6110.html>, (Erişim Tarihi: 30.07.2013).
- <http://www.uyap.gov.tr.>, http://www.kamudenetciligi.gov.tr/custom_page-325-kanun.html, (Erişim Tarihi: 16.02.2013).
- <http://www2.tbmm.gov.tr/d24/1/1-0565.pdf>. (Erişim Tarihi:22.05.2013).
- https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/genel_kurul.cl_getir?pEid=3654, (Erişim Tarihi: 25.05.2015).
- <http://www.sayilikanun.com/6328-sayili-kamu-denetciligi-kurumu-kanununun-gerekcesi/>, (Erişim Tarihi: 14.05.2013).