T.C
İstanbul Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü
İşletme Ana Bilim Dalı
İşletme Yönetimi ve Organizasyon Bilim Dalı

Doktora Tezi

OMBUDSMAN KURUMU, TÜRKİYE'DE UYGULANABİLİRLİĞİ VE KÜLTÜR VE TURİZM SEKTÖRÜ İÇİN BİR UYGULAMA MODEL ÖNERİSİ

İrfan KURUÜZÜM

2502920908

Tez Danışmanı: Doç. Dr. İbrahim PINAR

İstanbul 2008

T.C.
İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

TEZ ONAYI

İŞLETME YÖNETİMİ VE ORGANİZASYON Bilim Dalında 2502920908 numaralı **İRFAN KURUÜZÜM'ÜN** hazırladığı **"OMBUDSMAN KURUMU, TÜRKİYE'DE UYGULANABİLİRLİĞİ VE KÜLTÜR VE TURİZM SEKTÖRÜ İÇİN BİR UYGULAMA MODELİ ÖNERİSİ"** konulu ~~YÜKSEK LİSANS~~ / DOKTORA TEZİ, **SINAVI,** Lisansüstü Öğretim Yönetmeliği'nin 35.Maddesi uyarınca **12/03/2008 ÇARŞAMBA** günü saat **.14.00'da** yapılmış, sorulan sorulara alınan cevaplar sonunda adayın tezinin **.....kabulü.....'ne OYBİRLİĞİ/~~OYÇOKLUĞUYLA~~** karar verilmiştir.

JÜRİ ÜYESİ	KANAATİ(*)	İMZA
PROF.DR.HAYRİ ÜLGEN	Kabulü	
PROF.DR.IŞIL PEKDEMİR	Kabul	
PROF.DR.OYA ÖZÇELİK	Kabul	
PROF.DR.CANAN ÇETİN	Kabul	
DOÇ.DR.İBRAHİM PINAR	Kabulü	

Beşim Ömer Paşa Caddesi Beyazıt-34452-İstanbul
Tel:0212 526 13 38 – 0212 514 01 35 Fax: 0212 520 85 04

OMBUDSMAN KURUMU, TÜRKİYE'DE UYGULANABİLİRLİĞİ VE KÜLTÜR VE TURİZM SEKTÖRÜ İÇİN BİR UYGULAMA MODEL ÖNERİSİ

İRFAN KURUÜZÜM

ÖZ

Demokratik parlamenter sistemlerde yöneten ile yönetilen arasındaki ilişkiler yönetsel hukuk sistemi kurallarıyla düzenlenir. Çağdaş demokrasinin gelişim sürecinde, toplum ve birey (yönetilen)ler tarafından yönetenlere; insan hakları, adil, eşit, özgürlükçü ve şeffaf bir hukuksal yönetim sistemi için yapılan baskılar, değişik işlev alanları olan denetim kurumlarının oluşmasını sağlamıştır.

Bu çalışmada; önce geleneksel, yönetsel ve hukuksal yönetim sistemi tanımlamaları ve süreçler anlatılmıştır. Yönetimin denetlenmesi işlevinin özellikleri açıklanmıştır.

İkinci bölümde, 1809 yılında İsveç'te kurumsallaşan ve günümüze kadar doksanı aşkın ülkede etkin bir biçimde Devlet-Yurttaş ilişkilerini düzenlemekte bir araç olarak kullanılan "Ombudsman" organının genel tanımları, evrimi, işlevleri ve değişik ülkelerdeki uygulanış biçimi detaylı bir biçimde incelenmiştir.

Üçüncü bölümde ise Ombudsman organının, Türkiye'nin yönetsel gerçeklikleri göz önüne alınarak, ne ölçüde uygulanabileceği irdelenmiş ve son olarak bir model Ombudsman Yasa Taslağı sunulmuştur.

ABSTRACT

In democratic parliamentary systems, relations between manager and person being managed are arrange with law system's rules. In the modern democracy's development process, pressures made to people who are being managed by society and individuals, for human rights, just, equal, liberalistic and transparent law management system, are caused to form auditing associations that has different function areas.

In this study; firstly traditional, managerial and law-abiding management systems and processes are told. Management auditing function's characteristics are explained.

In the second part, "Ombudsman" organ's, that is institutionalized in Sweden in 1809 and used as a tool for organizing government-citizen relationships in more than ninety countries up to now, general definitions, evolution, functions and applications in different countries are examined.

In the third part, Obdusman organ's degree of putting into practice is discussed by thinking of Turkey's managerial realities and in the last part Ombusman Law Draft is presented.

ÖNSÖZ

Bireylerin topluluk halinde yaşama güdüsü, beraberinde, ihtiyaçların adalet, güven, hak ve özgürlük gibi istemleri karşılayacak en ideal sistem arayışını zorunlu hale getirmiştir. İnsan hakları, adalet, özgürlük ve eşitlik kavramlarının soyutluktan somutluğa geçiş evriminin en belirgin dönemi kuşkusuz demokratik parlamenter sistemdir. Demokrasi, birey haklarına saygı temeli üzerine kurulmuş bir yönetsel hukuk sistemidir. Parlamenter sistemin niteliği; yasama, yürütme, yargı erkinin birbirinden bağımsız kurumlarca yürütülmesidir. Birey hak ve özgürlüklerinin bu erkler tarafından güvencelenmesi "hukukun üstünlüğü" (supramacy of law) ilkeleri ile olanaklıdır.

Yasama, yürütme, yargı işlevlerinin farklı kurumlarca yerine getirilmesi teoride olanaklıysa da uygulamada, birbirlerinin alanına girmek, müdahale etmek zorunda kalınmaktadır.

Ayrıca hükümet etme erkini elinde bulunduran siyasal organizasyon, yürütme uygulayıcısı bürokrat ve kamu hizmetlileri üzerinde politikalarının uygulanması için denetim ve yetkilendirme işlevleri kanalıyla baskı yapabilmekte, bu da hizmetin yerine getirilmesinde sıkıntı yaratabilmektedir.

Devlet; yurttaşına hizmet götürürken adil, eşit, dürüst ve güvenilir olmalıdır. Yönetsel uygulamalarda mağdur olan birey, yönetenden hesap sorabileceği, hakkını arayabileceği tarafsız ve kolay ulaşılır bir kurumsal yapıya rahatlıkla başvurabilmelidir.

Çağdaş demokrasilerde bu işlevi denetim kurumları yapmakla birlikte, devlet-yurttaş ilişkilerinin boyutları çok geliştiğinde bazı durumlarda yetersiz kalabilmektedir.

Bu durumda "Ombudsman" kurumu yurttaş-devlet ilişkilerinde önemli bir iletişim kanalı görevi görebilmektedir. 40–50 yıldan beri de dünyanın tüm demokratik ülkelerinde benimsenen bu kurum, Türkiye'deki diğer denetim ve başvuru işlevi gören kurumlarla karşılaştırılarak uygulanabilirliği tartışılacaktır.

İÇİNDEKİLER

Sayfa No.

Öz ..... **III**
Önsöz ..... **IV**
İçindekiler ..... **V**
Tablolar ..... **VIII**
Şekiller ..... **IX**
Kısaltmalar ..... **X**

GİRİŞ **1**

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU YÖNETİMİ, YÖNETİM HUKUKU VE DENETİMİ

1.1- KAMU YÖNETİMİ **4**
1.1.1- Devlet ve Devlet -Yurttaş İlişkileri 5
1.1.2- Kamu Yönetimi Tanımı 8
1.1.3- Kamu Hizmeti 12
1.1.4- Kamu Yönetimi Tarihçesi ve Evrimi 14
1.1.5- Türkiye'de Kamu Yönetiminin Gelişimi 19

1.2- KAMU YÖNETİM HUKUKU **25**
1.2.1- Hukuk Devletinin temelleri 25
1.2.2- Hukuk Devleti ve İdare Hukuku İlişkileri 27
1.2.3- Hukuksallaşan Hak ve Özgürlükler 30
1.2.3.1- Yargıç Bağımsızlığı 32
1.2.3.2- Hak Arama Özgürlüğü 34
1.2.3.3- Dilekçe Hakkı 35
1.2.4- İdare Hukukunun Kaynakları 42
1.2.5- Demokratik Rejim ve Devletin Rolü 45
1.2.6- Hukuk Devletinin İçeriksel Temelleri 46

1.3- KAMU YÖNETİMİNİN DENETLENMESİ **47**
1.3.1- Denetim 47
1.3.1.1- "Denetim" Kavramı 48
1.3.1.2- Denetim Amaçları ve Yararları 50
1.3.1.3- Denetim İşlevleri ve İlkeleri 52
1.3.1.4- Denetim Teknikleri 58
1.3.2- Kamu Yönetiminin Yönetsel Denetimi 61
1.3.2.1- Kamu Yönetiminde Merkez Denetimi 63
1.3.2.1.1- Doğrudan Denetim 64
1.3.2.1.2- Devlet Denetleme Kurulu 65

Sayfa No.

1.3.2.1.3- Başbakanlık Denetimi 69
1.3.2.2- Kamu Yönetimi İç Denetimi 70
1.3.2.2.1- Hiyerarşik Denetim 70
1.3.2.2.2- Teftiş..... 73
1.3.2.2.3- Ceza Kovuşturması Yoluyla Denetim 74
1.3.2.2.4- Disiplin Kararları Yoluyla Denetim 77
1.3.2.3- Kamu Yönetimi Dış Denetimi 78
1.3.2.3.1-Vesayet Denetimi 79
1.3.2.3.2- Mali Denetim 80
1.3.2.3.3- İkili Görevle Denetim 80
1.3.3- Kamu Yönetiminin Yargısal Denetimi 81
1.3.3.1- Anayasa Mahkemesinin Denetimi 81
1.3.3.2- Sayıştay Denetimi 82
1.3.3.3- Askeri Yargı Denetimi 83
1.3.3.4- Adli Yargı Denetimi 83
1.3.3.5- Yönetsel Yargı Denetimi 85
1.3.3.6- Ulusal-üstü Denetim 86
1.3.4- Kamu Yönetiminin Siyasal Denetimi 87
1.3.4.1- Dolaylı Denetim Araçları 88
1.3.4.1.1- Yasal Düzenleme Zorunluluğu 88
1.3.4.1.2- Bütçe Yasasıyla Denetimi 89
1.3.4.2- Doğrudan Denetim Araçları 90

İKİNCİ BÖLÜM

OMBUDSMANLIK KAVRAMI VE UYGULAMALARI

2.1- OMBUDSMANLIK KAVRAMI 92
2.1.1- Demokrasi, Bürokrasi, Bürokrat ve Ombudsman 94
2.1.2- Dünden Bugüne Ombusmanlık 100
2.1.3- Ombudsmanın Temel İşlevleri 106
2.1.4- Ombudsman İçin Etkinlik ve Başarı Ölçütleri 112
2.1.4.1- Bağımsızlık ve Tarafsızlık 114
2.1.4.2- Bilinme ve Ulaşma Kolaylığı 116
2.1.4.3- Geniş Araştırma Yetkisi 118
2.1.4.4- Kamuya Karşı Sorumluluk 120
2.1.5- Ombudsmanlık Kurumu Uygulamaları ve Karşılaştırması 122
2.1.5.1- İsveç 124
2.1.5.2- Finlandiya 131
2.1.5.3- Danimarka 136
2.1.5.4- Norveç 141
2.1.5.5- Yeni Zelanda 145
2.1.5.6- İngiltere 147
2.1.5.7- Fransa 151
2.1.5.8- Bazı Ombudsmanlık Kurum Karşılaştırmaları. . 154

Sayfa No.

2.1.6- Avrupa Ombudsmanlık Kurumu 156
2.1.6.1- İyi Yönetim İçin Davranış Bildirgesi 157
2.1.6.2- Avrupa Ombudsmanlık Kurumu İlke ve İşlevleri. 159

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

OMBUDSMANLIK – KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU İLİŞKİSİ, BİR PİLOT ÇALIŞMA VE KÜLTÜR – TURİZM SEKTÖRÜ İÇİN MODEL ÖNERİSİ

3.1- TÜRKİYE VE OMBUDSMANLIK KURUMU 166
3.1.1- Ombudsmanlık Kurumuna Politik ve Sosyal Açıdan Yaklaşım169
3.1.2- Vatandaşın Şikayet Hakkı ve Kullanımı 171
3.1.3- Türkiye'de Ombudsmanlık Benzeri Kurumlar ve İşleyişi . 176
3.1.4- Türkiye'de Ombudsmanlık Kurumu'nun Gerekliliği 180
3.1.4.1- Politik ve Sosyal Açıdan 181
3.1.4.2- Bürokrasinin İşleyişi Açısından..... 182
3.1.4.3- Hukuksal Dayanağı..... 185
3.1.4.4- Vatandaş- Devlet İlişkilerinin Sağlığı Açısından 187
3.1.5- Türkiye İçin Bir Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği) Kurumu Modeli Nasıl Olmalıdır 188
3.1.6- Kamu Denetçiliği Kurumunun Özellikleri..... 195
3.1.7- "Kamu Denetçiliği Kurumu" ve Uygulanabilirliği 197

3.2. – KÜLTÜR VE TURİZM SEKTÖRÜ İÇİN BİR PİLOT UYGULAMA 212
3.2.1.- Amaç 215
3.2.2.- Kapsam 216
3.2.3.- Örneklem 216
3.2.4.- Veri Toplama Süreci 217
3.2.5.- Bulgular 218
3.2.6.- Çapraz Tablo Analizi 223
3.2.7.- Araştırma Sonucu ve Değerlendirme 225

3.3.- KÜLTÜR VE TURİZM SEKTÖRÜ İÇİN BİR OMBUDSMANLIK (KAMU DENETÇİLİĞİ) KURUMU TASLAK MODEL ÖNERİSİ. 227

SONUÇ 244
Kaynakça 251
Ekler 267
Özgeçmiş 284

TABLOLAR

Sayfa No.

Tablo 1 : TBMM Dilekçe Komisyonu istatistikleri……. 37

Tablo 2 : Başbakanlığa ve Devlet Bakanlıklarına yapılan başvurular (1 Ocak /31 Aralık 1994)……... 39

Tablo 3 : Başbakanlığa ve Devlet Bakanlıklarına yapılan başvuru sınıflandırması (1 Ocak /31 Aralık 1994)……... 39

Tablo 4 : Başbakanlık Halkla İlişkiler Daire Başkanlığı'na ulaşan dilekçelerin sayısal dökümü (1987- 2001) ……..…… 40

Tablo 5: Halkla İlişkiler Daire Başkanlığı'nca işleme konulan başvuruların konularına göre dağılımı ve yüzdelerini gösterir çizelge (01.01.2001 – 31.12.2001) ……. 40

Tablo 6 : Dünyada ombudsmana sahip ülkeler…… 123

Tablo 7 : Hükümet organizasyonları tarafından ombudsmana yapılan Şikayetler (1 Ekim 1962 – 31 Mart 1975)…….. 146

Tablo 8 : Bazı Avrupa Ülkelerinin Ombudsmanlık Kurumu karşılaştırmaları 154

Tablo 9 : KKTC, ABD (Hawai), Yeni Zelanda ve Güney Afrika Ombudsmanlık Kurumu karşılaştırmaları……...……...…….… 154

Tablo 10 : Ombudsmanlık Kurumu ülke karşılaştırmaları…… 155

Tablo 11 : Kurumsal ve kişisel toplam başvurular……..…...…….…… 172

Tablo 12 : Bilgi edinme hakkı yasası ile ilgili toplam başvuru sayısı ……..…….. 172

Tablo 13 : Kişisel toplam başvuru sayısı…….…… 173

Tablo 14 : İşlem yapılan kişisel başvuruların konulara göre dağılımı …….…... 174

Tablo 15 : Antalya İli Müze Ziyaretçi Sayıları (Ağostos 2007)……..….. 213

Tablo 16 : Antalya İli Örenyeri Ziyaretçi Sayıları (Ağostos 2007)..…….….. 214

ŞEKİLLER

		Sayfa No.
Şekil 1 :	Kamu hukuku alt birimleri……	29
Şekil 2 :	Dilekçenin izleyeceği yol ve aşama süreci……...	36
Şekil 3 :	TBMM Dilekçe Komisyonu istatistikleri çizelgesi…….	38
Şekil 4 :	Denetim ile diğer yönetim fonksiyonları arasındaki ilişki.	49
Şekil 5 :	Örgütsel amaçlar hiyerarşisi…….	56
Şekil 6 :	Faaliyet esnasında yapılan denetim…….	59
Şekil 7 :	İleri besleme denetimi……..	59
Şekil 8 :	Geri besleme denetimi……..	60
Şekil 9 :	Adli yargı dağılımı……...	84
Şekil 10 :	Ombudsman dağılımı……...	142
Şekil 11 :	Şikayette bulunan kişinin konu ile ilişkisi……	218
Şekil 12:	Şikayet konusu…….	219
Şekil 13 :	Şikayet başvurusunun yapıldığı kurum……	221
Şekil 14:	Yapılan işlem……	222
Şekil 15 :	Sonuç……	222
Şekil 16 :	Şikayet gerekçesinin illere göre dağılımı…….	224
Şekil 17 :	İllere göre yapılan işlem……...	224
Şekil 18 :	İllere göre verilen sonuçlar……...	225

KISALTMALAR

ABD Ana Bilim Dalı
AİD Amme İdaresi Dergisi
AMKD Anayasa Mahkemesi Kararları Dergisi
AİHS Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi
Any. Anayasa
Any. Mhk. Anayasa Mahkemesi
AÜHF Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi
AÜSBF Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Fakültesi
Bs. Basım sayısı
BİO Bağımsız İdari Otorite(ler)
Bkz. Bakınız
BYYO Basın Yayın Yüksek Okulu
C. Cilt
Co. Company
Çev. Çeviren
DDK Devlet Denetleme Kurulu
E. Esas
Ed. Editör
HFSA Hukuk Felsefesi ve Sosyolojisi Arşivi
Hk. Hakkında
İLAD İletişim Araştırmaları Derneği
İÜHF İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi
İÜSBF İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
İYUK İdari Yargılama Usulü Kanunu
K. Karar
KDK Kamu Denetçiliği Kurumu
md. Madde
MÜHF Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi
MÜSBE Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü

Pub.	Publishing
RG	Resmi Gazete
RKHK	Rekabetin Korunması Hakkında Kanun
RK. Yön.	Rekabet Kurumu Çalışma Usul ve Esasları Hk. Yönetmelik
RTÜK	Radyo Televizyon Üst Kurulu
SEC	Securities and Exchange Commission
S.	Sayfa
SPK	Sermaye Piyasası Kanunu (Kurulu)
TİD	Türk İdare Dergisi
TODAIE	Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
TÜSİAD	Türk Sanayici ve İşadamları Derneği
v.	Versus
vd.	ve devam / ve diğerleri
Vol.	Volume
Yay.	Yayınevi, Yayınlayan
Yay. Haz.	Yayına Hazırlayan

GİRİŞ

Modern toplumda yönetsel uygulamalar günlük yaşamımızın bir parçasıdır. Herhangi bir bireye kamu yönetiminde yanlış olanın, yani kötü yönetimin ne olduğu sorulduğunda, olasıdır ki kişisel olarak yaşadıkları veya bir başkasının başından geçtiğini bildikleri kötü uygulama örnekleri dile getirilir.

Osmanlı İmparatorluğu zamanının ideal bir devlet modeli sayılabilecek sistemi içerisinde, gerek "baş kadılık" sistemi, gerekse "ahilik" kurumu yurttaş-devlet ilişkilerinde, yurttaşı rahatlatan bir çözüm olarak gözükmektedir. Modern devlet sistemi içinde ideal bir devlet modelinin işlemesi, Batı'da demokrasinin gelişimine paralel olarak olumlu anlamda oldukça ilerlerken, ülkemizde bu süreç düşük bir hızla devam etmektedir.

Kimileri geçerli kimileri geçersiz, bazen haklı bazen yersiz değerlendirme ve yargıların gözden geçirilerek yönetsel işleyişte yeniden düzenlemeye gidilmesi, yönetimin geliştirilmesi gereği göz ardı edilmemelidir. Kamu kurumlarının yürüttüğü hizmetlere ilişkin olarak toplumun beklentileri, görüş, dilek ve yakınmalarının iyi işleyen halkla ilişkiler programları aracılığı ile ilgili kuruma iletilmesi, devlet-yurttaş iletişiminin sağlanması için gerekli ön koşuldur. Büyük bir örgütsel yapı haline dönüşen bürokraside, ayrıntılı düzenlenen yasalar veya genel düzenlenen kimi yasa ve yönetmeliklerin karmaşıklığı bunları bilmekle sorumlu tutulan kamu hizmeti almak durumundaki yurttaşı, yöneten karşısında zayıf bırakmaktadır. Kamu hizmeti veren bürokrat ve memurların yürütmeden aldıkları gücü bazı durumlarda yönetilenlere karşı hakkaniyet ölçüleri içinde kullanmayarak yurttaşı mağdur duruma soktuğu sıkça karşılaşılan sorunlardandır. Kötü yönetimden kaynaklanan, Yöneten (devlet) ve yönetilen (yurttaş, birey) arasındaki ilişkilerde karşılaşılan sorunların kamu kurumları tarafından bilinmesi toplumun beklenti, dilek ve yakınmalarına duyarsız kalamayacağı açıktır. Bu ilişkide, uygulamada ortaya çıkan ve her iki tarafı bir ortak noktaya getirecek uygulama değişikliklerine gidilmesi, kamu yönetimi değişim sürecini de sağlıklı bir hale getirecektir.

Toplumumuzda kamu yönetimi ve kamu görevlilerine karşı yerleşmiş olan olumsuz görüntüyü değiştirmek görevinin, öncelikle yöneten konumundaki devlete

yani onu temsil eden kamu görevlilerine düştüğü bilinmelidir. Kamu bürokratlarının (yönetenlerin) günümüz kamu yönetimi sürecindeki gelişmeleri dikkate alarak yöneten-yönetilen, hizmet eden-edilen kavramlarını yeniden gözden geçirmeleri ve topluma hizmet için var olduklarını bilerek gerekli eğitim, bilinç anlayışına ulaşmaları gerekmektedir.

Çağdaş devlet anlayışında Yasama, Yürütme ve Yargı üçlemesinde, 1789 Fransız İnsan ve Yurttaş Hakları Beyannamesi'nin 16. maddesinde belirtildiği üzere "Hakların güven altına alınmadığı, kuvvetler ayrılığının belirlenmediği bir toplumda anayasa yoktur." yaklaşımından zaman içinde uzaklaşılmıştır.

Kuvvetler (erk) ayrılığı ilkesi çerçevesinde Yasama, Yürütme, Yargı işlevsel açıdan birbirinden ayırt edilse bile devlet tüzel kişiliği içindeki her organın salt bir işlevi üstlenmediği, birbirlerinin yetki alanlarına girdikleri görülmektedir. Anayasal ayırıma rağmen sosyo- ekonomik gelişmeler ve siyasal yaşamın getirdiği değişimler nedeniyle, yasama, yürütme ve yargı birbirinin yetki sınırlarını zorlamaktadır. Çoğu zaman iç içe geçirilmiş bir kuvvetler ayrılığı (erkler ayrılığı) kavramındaki belirsizlik zaman içinde kuvvetlerin çatışmasına da neden olmaktadır. Aynı zamanda kuvvetler, devlet örgütünden beklenen işlevleri birlikte gerçekleştirirken, karşılıklı fren ve denge mekanizması içinde faaliyette bulunmaktadır.

Yurttaşın birey olarak devlete karşı korunması, uygulama esnasında mağdur duruma düştüğünde hesap sorabilmesi demokratik sistemin esas unsurlarından biridir. Yönetenlerin, yönetilenin baskı ve denetimini üzerinde hissetmesi, şikayet edilebilmesi ve bu şikayet başvurusunun bağımsız idari otoriteler tarafından araştırılması, sonuçlandırılmasına yönelik çalışmalar, İsveç'te uygulanan Ombudsmanlık kurumu ile başlatılmıştır. Daha sonraları başarılı uygulamalarından dolayı önce İskandinav ülkelerinde daha sonraları Avrupa ve diğer birçok ülkede hızla yayılmaya başlamış, her ülke kendi yasaları çerçevesinde ombudsmanlık kurumunu yönetsel sistemlerine uygun hale getirmişlerdir.

Son 50 yıl içerisinde dünyadaki çağdaş demokratik sistemlerle yönetilen tüm ülkelerinde hızla yaşama geçirilen, kabullenilen bu kurum, Türkiye'de 1993 yılına kadar ciddi şekilde dile getirilmemiştir. Ancak insan haklarına aykırı kötü yönetim uygulamalarının oldukça artması ve bu konuda dünya sıralamasının ilk sıralarını sürekli işgal etmesi bir ombudsmanlık kurumunun Türkiye'de uygulanabilme

konusunu da gündeme taşımıştır. Son yıllardaki hükümetler tarafından bu konuda taslak kanun çalışmaları yapılmış, 2006 yılında TBMM'de kabul edilen 5521 sayılı "Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu", Cumhurbaşkanı tarafından yeniden düzenlenmek üzere iade edilmiştir.

Ombudsmanlık kurumunun Kamu Denetçiliği Kurumu adıyla Türkiye için olabilirliği araştırılacağı bu çalışma üç ana bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde; "kamu yönetimi", "kamu yönetim hukuku", "kamu yönetiminin denetlenmesi" adı altında üç alt başlıkta genel tanımlar yapılacak, mevcut sistem irdelenecektir.

İkinci bölümde; "Ombudsmanlık Kurumu" başlığı altında ombudsmanlık kurumunun dünyadaki örnekleri incelenecek bu konudaki değişik uygulamalar detaylı araştırılacaktır.

Üçüncü bölüm ise Türkiye'de bir Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği) Kurumunun olabilirliği araştırılacak, mevcut Anayasa ile temel hukuk çerçevesine nasıl uyarlanması gerektiği irdelenecektir. Ayrıca bir model uygulama örneği olarak Batı Akdeniz bölgesini kapsayan "Kültür ve Turizm Kamu Denetçiliği" Kurumunun olabilirliği incelenecek ve bir taslak model oluşturulmaya çalışılacaktır.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU YÖNETİMİ, YÖNETİM HUKUKU VE DENETİMİ

1.1. KAMU YÖNETİMİ

Hemen her ülke, siyasi rejimlerinin demokratik olduğunu söyler, genellikle de Anayasalarında açıklar. Ancak demokrasi, çok değişik anlam ve içerikte bir rejim olmasına rağmen; çoğu halde, kağıt üzerinde yazı olmaktan öteye bir gerçeklik ve somutluk göstermez. Demokrasi, tanımı ve özü gereği, halkın yönetime katılması koşuluna bağlı olduğuna göre; bireylerin kötü yönetimden kaynaklanan sorunlarla ilgili özgürce başvurma, sorgulama ve değiştirme haklarına sahip olmaları gerekir.

Türk devlet geleneğinde ataerkil toplum olmaktan gelen gelenekler nedeniyle bürokrasinin yeri ve etkisinin önemi bilinmektedir. Osmanlının mutlakıyet döneminde bürokrasi bir bütün halinde yöneticileri ve uygulayıcıları içeren tek bir kesimdir. Osmanlı Devleti uzun bir yönetim deneyimine, kendine özgü bir yönetim yapısına ve geleneğine sahiptir. Ancak Tanzimat'tan sonra batılılaşma etkisiyle Osmanlı devlet yönetimi de Kara Avrupası yönetim şekillerinden kendine uygun anlayışları uygulamaya başlamıştır. Cumhuriyet döneminde de Osmanlı devlet yönetim anlayışı ile birlikte, Avrupa tipi kamu yönetimi ilkeleri anayasalarda yer almaya başladı. Üstelik batı demokrasisine dayalı bir devlet anlayışına göre biçimlendirildi. 1953 yılında Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü'nün (TODAİE) kurulmasıyla kamu yönetiminin hukuk dışı bir yaklaşımla öğretimi ve incelenmesi Türkiye'ye girmeye başladı.[1]

Cumhuriyet döneminde yaşanılan süreçte hazırlanan Anayasaların, kim ve hangi güçler tarafından hazırlatıldığına bakarak, Türkiye demokrasisinin nasıl gelişim ve değişim gösterdiğini görebiliriz.

18. yy. sonlarından başlayıp bugüne kadar süregelen anayasacılık hareketinin temelde belirlemeye çalıştığı "egemenlik yetkisi"nin nasıl kullanılacağı sorunu, hukuk devleti olma aşamasında yol almak isteyen ülkelerin yanıt aradığı ortak bir olgudur. Anayasalar artık devlet iktidarının sınırlandırılmasında temel belirleyiciler olmakla birlikte, ulusal-üstü hukuk normları da kamu gücünün kullanımına

[1] Acar Örnek, **Kamu Yönetimi**, Meram Yay., 1992., s. 15

karışabilmektedir. Devlet iktidarını etkin biçimde sınırlandırmayan hukuksal bir metin, biçimsel anlamda bir anayasa olamayacağı sıklıkla dile getirilmektedir.[2]

Çağımızda önemini iyice artıran hızlı değişim ve yenileşme, insan hakları konusundaki değişim isteklerini de beraberinde getirmekte; toplumun bu yönde yaptığı baskı, toplumsal bir kurum olan kamu yönetimi sistemi ve bu sistem içinde belirli işlevleri gerçekleştirmek amacıyla oluşturulmuş bulunan kamusal yönetim örnekleri için de geçerlidir. Bu, bir ülkenin yönetsel sistem içindeki sosyo-ekonomik yapı ve siyasal düzeni arasında karşılıklı ve yakın bir ilişkinin, onun da ötesinde bir etkileşimin varlığından kaynaklanmaktadır. Amaçsız, denetimsiz bir gelişim ve değişim sürecinin başarısızlığı dikkate alınarak, kamu yönetim mekanizmalarının da insan hakları konusundaki gelişmelere paralel olarak, toplumun beklentilerine yönelik her aşamada denetim işlevlerinin şeffaf ve anlaşılır olduğu, istenilen amaca ulaşmayı hedefleyen gereksinmeleri karşılayacak bir yapı ve işleyiş düzenine kavuşturulması gerekir.

Bahsedilen gereksinmeler, Cumhuriyet döneminde kamu personel yönetimimizi yeniden düzenleme girişimleriyle bir kaç kez karşılanmaya çalışılmıştır. 1920 -1965 arası dönemdeki personel sistemi, 1980 ve 1983'deki değişiklik çalışmaları, Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA), Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) sayılabilecek örneklerdir.

1.1.1. DEVLET VE DEVLET- YURTTAŞ İLİŞKİLERİ

Günümüz siyaset yaşamının aktörleri belli başlı tüm siyasi görüşleri kesin çizgilerle sınırları belirlenmiş güçlü devlet yapısının olmamasından yanadır. Ancak uygulamada devlet gittikçe dünya toplumlarını egemenliğine almaktadır. Toplumsal gelişme sürecinin bir gereği olan siyaset yapma açısından devletin ne olduğuna bakmak bize "devlet"i daha iyi anlatacaktır. Eski çağ düşünürlerinden Sokrates, Eflatun, Aristoteles, site-devletinin hızla gelişen bir dünyanın gereksinmelerini karşılamadaki yetersizliğinden doğan ağır bunalım ürünleriydiler. Makyavel, Bodin ve Hobbes'un uğraştıkları bunalım, feodal kurumların yükselen kapitalizmin gereklerini karşılamadaki temel yetersizliktir. Locke, Montesquieu ve Rousseau ise,

[2] Ergun Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, Ankara, Yetkin Yay., 1986, s. 20

daha da ağır bir sorunla karşı karşıya kalmışlardı: Kapitalizmin taşkın gelişmesi devlet gücünün sınırlanmasını zorunlu kılan yeni iktisadi özgürlükler gerektiriyordu. Bu bunalım da, Liberal devletin kurulmasıyla karşılanmıştır. Daha sonraki tekelci kapitalizmin ortaya çıkışı ve işçi sınıfının gelişmesi, emperyalist, faşist, sosyal demokrat, sosyalist veya antiemperyalist devletlerin kurulmasıyla karşılanmıştır.[3]

17. yüzyıl ve sonrasında toplum yapısı ve devletin niteliğine dair değişik düşünür ve okullar tarafından farklı tezler savunulmuştur. Bunlara genel olarak bakacak olursak, örneğin bazı yazarlar toplumun yapısı ve devletin teşkilatı ile insanın bünyesi arasında bir benzerlik bulmaya ve konuyu bu şekilde açıklamaya çalışmışlardır. Çeşitli çağlarda çeşitli yazarlar tarafından savunulmuş olan bu görüşe organ teorisi veya biyolojik teori ismi verilmiştir. Eflatun, Bluntsehli ve Spencer bu teoriyi savunmuşlardır.[4] Sosyal sözleşme teorisi ismi altında toplanan, özellikle Hobbes, Locke, Hume gibi savunucular tarafından savunulan ve tarih boyunca çeşitli ülkelerde ortaya çıkan hürriyet mücadelelerinin teorik esasını teşkil etmiş bulunan "tabi hukukçular"ın görüşüne göre "insanın insan olmasından kaynaklanan sahip oldukları haklar vardır. Hukuk bunların yazılı şeklidir."

Hobbes'a göre devlet, fertler tarafından bir sözleşme gereğince her birinin doğal kuvvetini müşterek bir barış ve savunmayı sağlamak için istediği gibi kullanmaya yetki verilen kişidir. Bu kişinin (devlet) sentez halindeki kudret ve yetkisi ise egemenliktir. Yani devlet bu sözleşme ile mutlak bir kudret ve egemenliğe sahiptir.[5]

18. yüzyılla birlikte Liberal öğreti, yeni bir siyasal sistemin ilkelerini geliştirerek olumlu bir düşünce ve eylem biçimine dönüşmüştür. Bireysel özgürlüklerin ancak Liberal ilkelerin yasalarla güvence altına alınmasıyla sağlanabileceği anlayışı giderek etkinlik kazandıkça Liberal hareket ürünlerini vermeye başlamıştır.[6] Bu ürünler; hak bildirilerinin ilanı ve anayasaların hazırlanması, parlamenter ve temsilci hükümetlerin kurulup gelişmesi, oy hakkının yaygınlaştırılması, siyasal iktidar alanında denetim ve dengeler sisteminin kurulması

[3] Cem Eroğul, **Devlet Nedir?**, Ankara, No:10, İmge Yay., 1990, s. 4 -5
[4] Vakur Verson, **Kamu Yönetimi, Siyasi ve İdari Teşkilat,** 8. Bs., İstanbul , Fakülteler Matbaası, 1984, s.10
[5] **A.e**., s. 11
[6] Muzaffer Sencer, **Türkiye'nin Yönetim Yapısı**, 2. bs., İstanbul, Alan Yay. No: 68, 1992, s. 21

ve kamu hukukunun oluşması gibidir. Devletin doğasının çözümünün karmaşıklığı karşısında, türlü yaklaşım ve tekniklere göre yapılan çalışmalarda; sistemizm, strüktüralizm, fonksiyonalizm, historisizm gibi yaklaşımları ve modelkurma, karşılaştırma, nicel "yöntemler" deneme gibi teknikleri kullanmak olanaklı. Marksizmin kendine özgü güçlüklerinden birisi Marx'ın hiçbir zaman bir devlet kuramı geliştirememesidir. İkinci önemli güçlük ise, öğretinin savları ile tarihsel gerçeğin kendisi arasındaki göze batıcı aykırılıklarıdır.[7]

Marksizm'in gözünde, tüm toplumların başlıca sorunu insanlıkla doğa arasındaki savaşımdır. Tüm toplumsal yaşamın başlıca belirleyicisi iktisadi etmendir."[8] Daha önceden de tanımlaması yapılan siyaset, "üretim biçimlerinin" gerekli kıldığı koşulları sağlamayı amaçlayan bir uğraştır. Siyasal uğraşın ereği üretim biçimlerine hizmet olduğuna göre tanımdan çıkarılacak genel sonuç, zorunlu olarak bu hizmetin üretim biçimlerini oluşturan öğeleri, yani bir yandan üretim güçlerini, öte yandan da üretim ilişkilerini kapsamasıdır.

Devlet, siyasal uğraşın işbölümünün ayrı bir dalı haline geldiğinde benimsemek zorunda kaldığı özgül biçimdir.[9] Yukarıdaki tanımlamada "birey"e biçilen "rol" önem taşımaktadır. Günümüz yüzyılında, Devlet, sosyal misyonu gereği çağdaş kamu hukuku ilkesi, sosyal adalet anlayışına yönelen "olanak ve fırsat eşitliği sorumluluğunu yerine getirmelidir. Devlet, bireylere sadece "kanun önünde eşitlik" sağlamakla yetinmeyip, toplumda barışı ve ahenkli gelişmeyi gerçekleştirme yolunda "olanak ve fırsat eşitliği"ni de gözetmekle yükümlüdür. Bu tür uygar-çağdaş ülkeler, anayasalarında "Sosyal Devlet" niteliği belirtilmiş olsun ya da olmasın, hiç değilse yöneticilerinin açıklamaları ışığında bireyler arasında ve devletle olan ilişkilerinde "olanak ve fırsat eşitliği" ilkesini gütmektedirler. Gerçekten, demokratik bir toplumun çeşitli kesim ve katlarında yer alan yurttaş (birey) ve toplulukları, sosyal düzen içinde kendi yaşantılarını sürdürebilmek ve geliştirmek için daima bu olanak ve fırsat eşitliğinden yararlanmak durumundadır.

Devletin bu olmazsa olmaz işlevi neticesinde yurttaşlar ve toplulukların sahip oldukları veya haklı olarak elde etmeyi bekledikleri ve umdukları şeylerden ve

[7] Eroğul, **a.g.e**, s. 7
[8] **A.e**., s. 15
[9] **A.e**., s. 33

yararlardan yoksun bırakılmaması gerektirir. Bu bakımdan Devlet idaresinin varlığından ve işleyişinden bir zarara uğradıklarında, devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin, zarar görenleri aksayan yaşam dengesini yeniden kurmak için kendilerine tazminat ödemesi olağan sayılmalıdır.[10] Bu kabullenme kültürünün yönetenlerde kalıcı hale gelmesi, bireyin hak arama ve adalet dengesinin sağlanacağı konusundaki inancını kuvvetlendirecek ve kamu yönetimi anlayışında temel hukuk değerlerinin gerektiğinde yönetenlere de uygulandığını görerek toplumsal uzlaşmaya olumlu katkı sağlayacaktır.

1.1.2. KAMU YÖNETİMİ TANIMI

"Yönetim" birden çok anlamı olan kavramlardandır. Yönetim kimi kez örgüt (teşkilat), kimi kez yönetsel etkinlikler (idari faaliyetler), kimi kez de yönetme (sevk ve idare) anlamında kullanılır.[11]

Başka bir anlatımla ise yönetim, küme (topluluk) amaçları doğrultusunda, topluluk üyelerini yönlendirmeyi ve onların çabalarını eyleme dönüştürmeyi sağlamaktır.[12] Genel anlamda ise; belli bir amacın gerçekleştirilmesi için kurulan örgüt, organizasyon veya belirli olan amaca ulaşabilmek için yürütülen planlanmış faaliyet olarak adlandırılabilir. Bu anlamda yönetim, hem organizasyonu (örgütü), hem de bu organizasyonun faaliyetlerini ifade eder. Organizasyon eylemi beşeri faaliyetin her alanında görülür.

Kamu yönetiminin varlık sebebi, toplumun kolektif gereksinimlerini karşılayacak kamu hizmetlerinin yürütülmesi ve bunun için gerekli olan yönetsel düzenin sağlanmasıdır. İnsanlar ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla çevresindeki organizasyonlara yönelirler. Yönetim işlevinin yerine getirilmesinde izlenen aşamalar, genelde birbirlerine benzer.

Evrensel bir süreç olan yönetim, bireylerin ihtiyaçlarını başarılı bir yönetim sistemi ile karşılayabilir. Genel anlamda yönetim, organizasyon kaynaklarının etkin

---

[10] Lütfü Duran, **Türkiye İdaresinin Sorumluluğu**, No:138, Ankara, Sevinç Matb., TODAİE Yay., 1974, s. 17

[11] A. Şeref Gözübüyük, Tekin Akıllıoğlu, **Yönetim Hukuku**, 5. bs, Ankara, Turhan Kitabevi,1992, s.1

[12] Turgay Ergün, Aykut Polatlıoğlu, **Kamu Yönetimine Giriş**, 4. bs., No: 241, TODAIE Yay., Ankara, 1992, s. 3

ve yeterli biçimde planlanması, örgütlenmesi, yönetilmesi, koordine edilmesi ve denetlenmesi yoluyla organizasyon amaçlarına erişilmesidir.[13]

Batı tipi yönetim örgütü daha çok Liberalizm etkisi altında kurumsallaştığından bireycidir. Bu nedenle kişiye güvenir ve onu özgürlüğe ulaştırma çabasını güder. Bireyin önceliğinden hareketle, sosyal yaşam üzerindeki devlet egemenliğini azaltmak ve yönetimin keyfiliğine karşı yurttaşlara güvence sağlamak ister.[14]

1961 Anayasasında olduğu gibi, 1982 Anayasasında da yönetim çeşitli anlamlarda kullanılmaktadır: [15]

a) Anayasanın 125. maddesinde yer alan "İdarenin her türlü eylem ve işlemine karşı yargı yolu açıktır." kuralındaki "idare" örgüt anlamında;
b) Anayasanın 126. maddesinde yer alan "illerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır" kuralındaki "idare" yönetsel etkinlik anlamında;
c) Anayasanın 123. maddesinde yer alan "idare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir" kuralındaki "idare" ise, yönetimin hem örgütsel yönünü, hem işlevsel yönünü içine alacak biçimde geniş kapsamlı olarak kullanılmıştır.

Ülkemizde, Avrupa ülkelerinde olduğu gibi kamu yönetimine kısaca "yönetim veya idare" denilmekle birlikte, son zamanlarda Amerika ve birçok kuzey ülkesinde olduğu gibi kamu kesimindeki yönetime "kamu yönetimi" deyimi kullanılmaktadır.

Kamu yönetiminin bir "dar", öteki de "geniş" iki anlamının olduğu kabul edilir. Dar anlamda kamu yönetimi, erklerin kuvvetler ayrılığı ilkesine göre "yasama", "yürütme", ve "yargı" olmak üzere üçe ayrılan bir devlet yönetiminde yürütmeye bağlı kuruluşlar ile bu kuruluşların faaliyetlerini ifade eder. Geniş anlamda ise, kamu yönetimi; "düzenli toplumlarda kamu gücünün örgütlenişini ve işleyişini içerir. Bu, her türlü devlet görevlerini ve örgütlerini içine alan bir tanımlamadır. Olağan anlamda kamu yönetimi dendiğinde, yasama, yargılama ve belli bir ölçüde hükümet etmenin dışında kalan, tüm kamusal kuruluşları ve işleri içerir.[16] Kamu yönetimi, kamu yararı amacını gerçekleştirebilmek için kamu gücü ile

[13] Celil Koparal, **Yönetim ve Organizasyon**, No. 95, 5. bs., Eskişehir, A.Ü. Yay., 2002, s. 3
[14] Acar Örnek, **Kamu Yönetimi**, İstanbul, Meram Yay., 1992, s. 27
[15] Gözübüyük - Akıllıoğlu, **a.g.e**., s. 1
[16] Gözübüyük, Akıllıoğlu, **a.g.e**., s. 2

donatılan, özel kişiler karşısında üstün konumunu koruyan, kuruluşu ve çalışması yasayla düzenlenmiş ve yürütmesi kanuna bağlılık ilkesiyle geçerli olan örgüt yapısıdır.

Kamu Hukuk açısından ise, Kamu Hukuku'nun konusu olan kamu yönetimi, "yasama, hükümet etme ve yargılama niteliğinde olmayan kamu kurumları ve bu kurumların, toplumun genel ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik faaliyetleri" diye tanımlanabilir. [17]

Bilindiği gibi, devletin yüklendiği görevi başarabilmek üzere giriştiği etkinlikler ilkece, yasama, yürütme ve yargı işleridir. Dar anlamda kamu yönetimi, devletin işlevlerinden sadece birini, yürütme alanındaki etkinliğini dile getirmek üzere kullanıldığını belirttik. Bu anlamda da yönetim kavramı, bir yandan yönetimin kuruluş ve örgütlenmesini, öte yandan yönetim eylem ve işlemlerini kapsamaktadır. Gerçi yasama ve yargının da dar anlamda kimi yönetim görevleri varsa da, ilkece yürütmeyle sınırlandırılmış olan yönetim, her şeyden önce bakanlar kurulu yani hükümeti içerir.

Kamu hizmet politikasını saptayan ve yüksek düzeyde yöneten hükümet, öncelikle kamu yönetiminin üst kurumu olup, uygulamaya yönelik değişimlerinin belli ölçüde yapıldığı makamdır. Aldığı karar ve emirleri genel kamu yönetimini dolaylı ya da doğrudan etkileyip bağlayan hükümet, kuruluş amacında olduğu gibi, işleyişiyle de siyasal bir organdır.

Ancak yasama, yürütme ve yargı erkleri arasındaki birbiriyle ilintili konularda hükümet de aldığı ve yürürlüğe koyduğu uygulamalar nedeniyle daha üst kurumların denetimi ve kontrolü altındadır.

Genel kamu yönetimi, bakanlıkları kapsayan merkez örgütüyle, bakanlıkların ülke düzeyindeki örgütlerini içine alan taşra örgütlerinden oluşur. Devlet üstlendiği kamu işlerinin tümünü başkentten yürütemez. Bunun için örgütlenmesini ülke düzeyine yayar. Ülke idari açıdan coğrafi bölümlere (il, ilçe, bölge) ayrılarak her birimdeki (il, ilçe, bölge) işlevlerine göre daha önceden ilgili bakanlıklara bağlı taşra örgütleri kurulur. Devlet adına, bakanlıkların görevi yerel yönetimlere bırakılmayıp bu disiplinler tarafından yerine getirtilir. Her ne kadar illerde Vali'ye verilen yetkiler,

[17] Şükrü Karatepe, **İdare Hukuku**, İzmir, Üniversite Kitabevi, 1993, s. 23

yerinden yönetim için yetki devri anlamına gelse de, taşra örgütlerinden bir çoğu merkezde bakanlığa bağlı olarak işlerliğini sürdürür. Yetki devrinin asıl amacı merkezden yönetimin sakıncalarını en aza indirmek amaçlıdır.

Devlet, üzerine aldığı işlerin diğer bir kısmını da yerel yönetimlere bırakmayıp, tüzel kişilik verilen kamu örgütlerine verir. Böylelikle tek bir kamu işini yerine getirmekle yükümlü işlevsel bakımdan uzmanlaşmış kamu kurumları ortaya çıkar. Buna işlevsel bakımdan yerinden yönetim denir.[18] Anayasamıza göre yönetim organı, yürütme organının içinde yer alır. Ancak yönetim, yürütme organının tamamı değil, sadece bir kısmını oluşturmaktadır. Anayasamız, "yürütme organını" dört başlık altında şu şekilde düzenlemiştir: 1) Cumhurbaşkanı (md.101-108), 2) Bakanlar Kurulu (md.109-118), 3) Olağanüstü Yönetim Usulleri (md.119-122), 4) İdare 'Yönetim' (md.123-137).

Devlet faaliyetleri içinde, toplum yaşamı için en geniş kapsamlı ve etkili olanı kuşkusuz idari faaliyetlerdir. Bunlar, yasama ve yargı faaliyetlerine göre daha kapsamlı faaliyetlerdir. İdari faaliyetlere egemen olan ilkelerden bazıları aşağıdaki gibi sıralanabilir:

- İdare faaliyetlerini hukuka uygun olarak yürütmelidir.
- İdarenin işleyişi sürekli ve düzgün olmalıdır.
- İdareye (kamu yönetimine) sağlanan yetkiler, bir kanuna dayanmalıdır.
- İdare görevlerini yerine getirirken tarafsız ve nesnel olmalıdır.
- İdarenin eylem ve işlemleri yargı denetimine tabi olmalıdır.
- İdare, eylem ve işlemlerinden doğan zararları karşılamalıdır.

Kamu Yönetimi (İdare)'ne egemen olan ilkeler, dayanağını belli ölçüde Anayasadan alır. Kamu Yönetiminin işleyişini düzenleyen Anayasa kurallarından bazıları aşağıdaki gibi sıralanabilir:

- "Hiçbir kimse veya organ kaynağını Anayasadan almayan bir Devlet yetkisi kullanamaz." (md.6)
- "İdare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir." (md.123)

[18] Örnek, **a.g.e**., s.81

- "Devlet organları ve İdare makamları bütün işlemlerinde kanun önünde eşitlik ilkesine uygun olarak hareket etmek zorundadır." (md.10)
- "İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır… İdare, kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlüdür. (md.125)

Anayasamıza göre, yönetim organı, yürütme organının Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu dışında kalan bölümüdür. Çağdaş demokratik toplumlarda yerinden yönetime siyasetçiler ve toplum ilişkilerinin büyük ölçüde etkisi vardır. Bu etkiyle oluşan merkezi kamu yönetiminin değişik yönetim sistemlerinden söz edilebilir. Kamu yönetiminin ana amacı kamu hizmetidir.

1.1.3. KAMU HİZMETİ

Kamu hizmeti, kamu yönetiminin uğraş alanının belirlenmesinde yardımcı olan bir kavramdır. Bir hizmet, bir talep ve bir uğraşın kamu hizmeti olarak adlandırılması için kamuya yönelik ve kamuya yararı olan, kamu kuruluşlarınca sağlanan, sürekliliği ve toplumsal yaşamın gereksinimini karşılamaya yönelik nesnel biçimde sunulması gerekmektedir.

Kamu hizmeti, kullanıldığı yere göre anlamı değişen, esnek bir kavram olarak karşımıza çıkmakta, bundan ötürü de anlamını kullanılış yerine göre kestirmek gerekmektedir.[19]

Kamu hizmeti, "Devlet veya diğer kamu tüzel kişileri tarafından veya bunların gözetim ve denetimleri altında genel, kolektif ihtiyaçlarını karşılamak, kamu yararını sağlamak için kamuya sunulmuş devamlı ve muntazam faaliyetlerdir."[20] şeklinde de tanımlanabilmektedir. Kamu hizmeti çoğu kez idarenin, hatta devletin varlık sebebi olarak görülmüştür. İdarenin faaliyetleri esas itibariyle kamu hizmetlerini yürütmek ve işlemekten ibarettir.[21] "Kamu hizmeti doktrinine göre devletin varlık sebebi, toplumun iyiliğine çalışmak, kamu için lüzumlu ve faydalı olan teşebbüslere

[19] Tahsin Bekir Balta, **İdare Hukuku I**, Ankara, AÜSB Yayını, 1970/72, s.18
[20] S.Sami Onar, **İdari Hukukunun Umumi Esasları**, C.I, 3. bs., İstanbul, 1966, s.13
[21] İsmet Giritli, Tayfun Akgüner, **İdare Hukuku Dersleri**, İstanbul, 1987, s.126

girişmek ve faaliyetleri yerine getirmektir. Devlet, bu görüşe göre, kamu hizmetleri teşkilatının bütünüdür."[22]

Bu tanımlara göre kamu hizmetinin unsurları :[23]

- Kamu yararı,
- Kamu kurumu,
- Devamlılık – düzenlilik,
- Özel yetki ve usullerle yürütülmek, olmak üzere dört unsuru bulunmaktadır.

Kamu hizmeti başta Leon Duguit olmak üzere diğer Fransız idare hukukçuları tarafından, sadece idare hukukunun değil, kamu hukuku alanına giren tüm hukuk dallarının ölçütü kabul edilmiştir. Ancak bugün devlet ve idarenin her türlü faaliyetini İdare Hukuku'nun konusu anlamında saymak mümkün değildir. İdarenin ve idari faaliyetlerin amacı kamu yararı sağlamaktır. O halde, bu amaca yönelik kuruluşlar ve onların faaliyetleri İdare Hukuku'nun konusuna girmelidir. Kamusal nitelikli kurallara bağlı olan bu hizmetler İdare Hukuku'nun ölçütü sayılmaktadır.[24]

İktisadi hizmetler, sanayi ve ticari nitelikli hizmetlerdir. Bir yandan özel faaliyetlere benzemekte, öte yandan da kamu hizmeti niteliğini taşımaktadır. Bu nedenle, hem özel hukuk, hem kamu hukuku kuralları uygulanmaktadır.

Sosyal kamu hizmetleri, emeklilik, sağlık, iş ve işçi bulma, sosyal güvenlik, dinlenme gibi toplumsal gereksinmeleri karşılayan faaliyetlerdir. Bunların da bazıları özel sektörce de yürütülmektedir. Bunlara da belli ölçülerde özel hukuk kuralları geçerlidir. Günümüzde büyük gelişme gösteren bilimsel, teknik ve kültürel kamu hizmetleri alanı, daha çok kültüre verilen destek ve diğer alanlardaki "özerk" yapıyla ön plana çıkmaktadır.

Birinci Dünya Savaşı'ndan sonra kamu hizmeti kavramı önemli ölçüde değişmiştir. Bu dönemde devletin, ekonomik ve sosyal yaşamdaki sorunlara müdahalesinin artması sonucunda, kamu hizmeti sınırlarının büyüdüğü görülmektedir. Bu büyümede karşılaşılan sorunları çözmek için birçok kamu hizmetinin özel kişilere veya devletin iştirak ettiği yeni kuruluşlara devredildiği

[22] Hamza Eroğlu, **İdare Hukuku**, 4. bs., Ankara, 1984, s.16
[23] Karatepe, **a.g.e**., s.29
[24] Karatepe, **a.g.e**., s.30

görülmektedir. Ekonomik ve Ticari alanda bir takım kamu hizmetinin varlığı kabul edilince, kamu yönetim hukuku ister istemez kamu hizmetinin bir unsuru olmaktan çıkmış ve sonucu olmuştur. Dolayısıyla kamu hukuk usullerinin, ancak kamu hizmetlerinde kullanılacağı, fakat bu özelliğe haiz olmayan kamu hizmetlerinin de bulunabileceği belirtilmektedir.[25]

Kamu hizmetleri çok ve çeşitlidir. Genellikle kamu hizmetleri dört grupta toplanır; Kamu yönetimi hizmetleri, kamunun geleneksel hizmetleridir. Eğitim, sağlık, bayındırlık hizmetleri gibi. Bu tür hizmetler, kural olarak idare hukuku kurallarına göre yürütülür.

Kamu hizmetlerini özel hizmetlerden ayıran özellikler olarak da, kâr amacı güdülmemesi, kamu yararının gözetilmesi, kamu hukuku kurallarına göre işletilmesi gibi özellikler belirtilmiştir. Ancak kamu yönetiminin bürokratik yapısı, merkeziyetçi ve gelenekçi yapısı, onun statik kalmasına, çağdaş yönetim usullerine ayak uyduramamasına, kamu hizmeti anlayışının çağdaş ölçütünü gözetememelerine sebep olabilmektedir. Yönetilenler ise, sosyal devlet-hukuk devleti ve diğer demokratik değerler sebebiyle hem daha çok hizmet talep etmekte, hem etkili hizmet istemekten, hem de bunları denetleyip tavrını koyabilmektedir.[26]

Toplumların siyasal sistemleri yeni devlet ve hükümet sistemleri, en üstün kamu otoritesi olarak devlet ve onun yürütme organı olan hükümetle, yürütmenin kamu hizmetlerini yerine getirme aracı olan yönetim örgütü, tarihte gözlenen çeşitli toplum tiplerine göre köklü değişmeler göstermiştir.

1.1.4. KAMU YÖNETİMİ TARİHÇESİ VE EVRİMİ

Kamu yönetimi tarihsel sürecini ana başlıklar halinde özetledikten sonra, asıl konumuz olan Türkiye'de Kamu Yönetimi tarihçesi irdelenecektir. İnsan toplumlarının tarihsel evrimine bağlı olarak değişik siyasal ve yönetsel sistemlere rastlanmaktadır. Sürekli bir değişme ve evrimleşme içinde olan siyasal otoritenin halkın temsilcisi olan organlar elinde giderek merkezleşmektedir.[27]

---

[25] Onar, **a.g.e**., s.23
[26] Hikmet Kavruk, "Türkiye'de Kamu Hizmetlerinin Yapısı ve Kamu Hizmeti Anlayışına Yön Veren Çağdaş Gelişmeler**"**, **T.İ.D**., Ankara, Haziran 1993/399, s. 158-159
[27] Sencer, **a.g.e**., s. 9

İ.Ö. 10. yüzyıllardaki göçebe çobanlık döneminde Yunan toplumu aile (genos) ve kabileler (phylai) biçiminde örgütlenmiştir. Göçebe toplumun ilkten tarıma geçmesi, tüm toplumsal ve ekonomik biçimlenme gibi, siyasal yapıyı da önemli değişikliklere uğratmıştır.[28] Antik Toplumun en tipik örneği İ.Ö. 8. yüzyıllardan başlayarak oluşan eski Yunan ve roma toplumudur. Toprak sahibi kabile reisleri ya da beylerin bir arada yaşamaları biçiminde beliren "polis" adıyla siteler oluşturulmuştur. Sitelerde kabile ve ailelerin özerk varlığı, mülkiyetlerinde bulunan bir bölge veya toprak alanıyla sınırlandırılmıştır. Kendi topraklarında bağımsızlıklarını sürdüren siyasal otoritenin, kabile ve ailelerin temsilci şeflerinden oluşmuş bir federasyon niteliğindeki sitelerde egemenlik kabile şeflerindedir.

Atina sitesinde İ.Ö. 5. yüzyılda en ileri aşamasına ulaşan demokraside de aristokrasi egemenliğini korumuştur. Daha önceleri Atinalı yurttaşların iki meclisli oluşturduğu yönetim örgütü (dörtyüzler meclisi ve servetine bakılmaksızın her ergin erkek yurttaşın katıldığı Ekklesia - Halk Meclisi), Kleisthenes'in reformları sonunda, genos (aile) yerine deme (demeoi) denilen ve sınıfsal ayırım yapılmadan on oturma bölgesine ayrılmıştır. Her bölgeden kurayla seçilen ellişer temsilcinin oluşturduğu bir Beşyüzler Meclisi (Boule)'ne dönüştürülmüştür. Roma sitesi ise, üç tribu, otuz curia ve üçyüz gensten oluşmuştur. Başlangıçtaki krallık sisteminde, sitenin siyasal organları; kral (rex)lar, Curialar Meclisi ve Senato (Senatus)'dur. Curia Meclisi'nin krala imperium sunmak ve yasaları yapmak başta olmak üzere geniş yetkilere sahip olmasına karşın, senatus, kralın çağrısı üzerine toplanan ve danışma niteliğinde görev yapan bir organdır.

Roma Cumhuriyet döneminin belirgin niteliği, aristokratların zengin pleblerle uzlaşması sonucu rejimin bir oligarşiye dönüşmesidir. Tüm yasama ve yürütme yetkilerinin giderek Senato'nun eline geçmesi, Roma'da otoritenin merkezleşerek tekelleşmesi yönünde bir hazırlık aşaması olmuştur.[29] Germenik toplum tarihte ayrı ve bağımsız bir gelişme göstermemiştir. Sürekli savaş halindeki toplumun siyasal varlığı ancak savaş ve benzeri durumlarda bir şefler toplantısından ileri geçmemiştir.

---

[28] **a.e**., s. 10

[29] Antik toplumun yönetim yapısı için bkz. Oktay Akşit, **Roma İmparatorluk Tarihi**, İstanbul, İ.Ü. Edebiyat Fakültesi Yay., 1960; Sabahat Altan, **Roma Tarihinin Ana Hatları**, İstanbul, İ.Ü. Ed. Fak. Yay., 1970

Feodal Toplum Germen topluluklarının, Roma İmparatorluğunu yıkarak antik toplumu çözüp dağıtmaları sonucu bu toplumun yıkıntıları üzerinde oluşan yeni bir biçimlenme ve ileri bir aşama örgütlenmesidir. Feodal aşamada toplum, ilkece, bağımsız ve kapalı toplumsal ve ekonomik birimler niteliğinde olan senyör malikaneleri düzeyinde örgütlenmiştir. Bu toplumsal birimler içinde feodal senyör geniş bir siyasal bağımsızlığa sahiptir. Bu dönemde kral senyörler içinden biri, yetkileri öteki senyörlerin yetkileriyle sınırlandırılmış bir Suzeren'dir. Bu toplumlarda bağlayıcı ve üstün gözetici olarak rol oynayan din ve Kilise, Ortaçağın en etkin ve egemen kurumu olmuştur. Yapısı gereği statik bir yapı geliştiren feodal toplum, hiyerarşi ve katı sınıf ayrımlarıyla belirlenmiştir. Bu nedenle, feodal toplumda siyasal iktidar, soyaçekimsel krallar, feodal senyörler ve kilise otoriteleri arasında paylaşılmış ve geniş halk yığınları siyasal iktidara sahip olmak şöyle dursun onu etkilemek gücünden bile yoksun kalmıştır.[30]

"Ticaret devrimi" olarak adlandırılan Kapitalist toplum dönemi 15. yy.dan başlayarak ticareti derinden etkileyen ekonomik gelişmeler, çağdaş Batı toplumunun temelini hazırlamıştır. Ticaretin genişlemesi, Batı Avrupa'nın ticari merkezlerinde büyümeye neden olmuştur. Kullanım değerinin değişim değerine bırakması, feodal ilişkiler içindeki kır kesiminde köklü dönüşümler yaratmış ve toprağa geleneksel bağlarla bağlı serfler topraktan koparılarak özgür emekçiler olarak kentlere itilmiştir. Bu emek yığınının giderek kentlerde üretim aracını satın alan sermayenin hizmetine girmesiyle ilk kapitalist örgütlenmeler belirmiştir. Zamanla orta sınıflar, her alanda soylular ve kilisenin egemenliğine karşı çıkmıştır.

Siyasal otoritenin merkezleşmesi, yeni ve sürekli birliklerin kurulmasına olanak sağlamıştır. Böylelikle, Hıristiyan Avrupa'nın büyük bir kesimini bir birlik içinde toplamış olan Evrensel Ortaçağ Devleti, yerini ayrı ve bağımsız ulusal Devletlere bırakmıştır. Kralların fedol senyörlere olduğu kadar Kilise'ye karşı da kazandıkları bu savaşın, papalık hiyerarşisini yıkarak siyasal otoritenin dinsel denetimden arınarak laikleşmesiyle sonuçlanmıştır.

Bütün bu gelişmelerin siyasal sistemdeki karşılığı mutlak monarşi olmuştur. Siyasal yaşamı olduğu kadar ekonomik ilişkileri de merkezi birliğin çıkarları

[30] Sencer, **a.g.e**., s. 18

yönünde sıkı sıkıya denetleyip kurallaşan monarşi, henüz gelişmek üzere merkezi bir devletin koruyuculuğuna gereksinme duyan burjuvazinin güçlü desteğini kazanmış ve böylelikle yeniçağın tip bir devlet sistemi olmuştur.

Uyguladığı kısıtlama ve koyduğu kurallarla kapitalizmin özgür gelişimi için giderek bir engel olmak özelliği taşıyan monarşi, her alanda burjuvazinin etkin muhalefetiyle karşılaşmıştır. Bu muhalefet hareketi, kökleri 16. yüzyıla kadar uzanan Liberalizm'dir. En genel niteliğiyle Liberalizm, insanın doğadan gelen ve her türlü dış baskı ve koşuldan arınmış olması gereken bireysel özgürlüğünü gerçekleştirme ülküsü olarak özetlenebilir. Liberalizm, sözcüsü olan sınıfın gereksinmeleri gereği, öncelikle ekonomik bireyciliği içeren bir kavramdır.

A. Smith'in anlayışıyla ekonomik Liberalizm, ekonomik yasaların kendiliğinden işlemeye bırakılması durumunda, sonucun toplum için en yüksek verimlilik ve en etkin denge olacağı biçimindedir.[31]

Orta sınıfların siyasal istemlerinin ürünü olan Fransız Devrimi, kraldan alınan siyasal egemenliğin sınıf ayırımı gözetmeksizin bir bütün olarak halka bırakılması biçiminde belirmiş, kısacası halk egemenliği kavramını siyasal alanda uygulamaya koymuştur. 1791 Anayasası, siyasal alanda oy hakkını geniş ölçüde kısıtlamış, ancak 1848 Devrimi'nden sonra genel oy ilkesi gerçeklik kazanmıştır.[32] Bu dönemden sonra ilk ve temel ilkesi, insan hak ve özgürlüklerine bağlılık ve olabildiğince eşitlikten yana tavır alınma dönemi olan Klasik Demokrasi dönemidir.

Klasik demokrasi, liberal yaklaşımda kaynağını bulan kişi dokunulmazlığı, özgürlüğü, özel yaşamın gizliliği, konut dokunulmazlığı, iletişim, yerleşme, din ve vicdan, basın ve yayın, örgütlenme özgürlükleri gibi kişi hak ve özgürlüklerinin tanınıp gerçekleşmesinde büyük rol oynamıştır.

Klasik demokrasinin ikinci temel özelliği ilkine bağlı olarak formüle edilmiş olan eşitlik ilkesidir. Toplumsal ve ekonomik eşitsizlikleri önlemek ve beliren derin dengesizliği gidermek amacıyla, anayasalarda klasik hakların yanı sıra toplumsal ve ekonomik haklara da yer verilmiştir. Klasik demokrasinin işleyişine ilişkin temel ilkelere gelince, bunlardan birincisi seçim ve temsildir. Genel ve eşit oy temeline dayanan bir seçimle halkın seçtiği temsilciler vasıtasıyla kendini yönetmesi sistemi

[31] Sencer, **a.g.e**., s. 21
[32] Mümtaz Soysal, **Anayasaya Giriş**, Ankara , A.Ü., SBF Yay., 1969.

benimsenmiştir. Çok partili siyasal rejim de klasik demokrasinin vazgeçilmez ilkesi sayılmıştır. Toplumların yeni yönetim yaklaşım arayışları bu dönemde sınıf ayırımcılığına dayanan Marksist yönetim yaklaşımının gelişmesi ortamını oluşturmuştur.

Marksist (Halk Demokrasisi) sistemde, sınıf ayrımlarını içeren ve üretim araçları mülkiyetine sahip sınıfların egemenliğine dayanan klasik-kapitalist demokrasi, sözde ve biçimsel bir demokrasidir. Marksist kurama göre sınıfsız bir toplum, her şeyden önce, sınıflaşmanın kaynağı olarak üretim araçları alanındaki özel mülkiyetin ve özel teşebbüsün kalktığı bir toplumdur.

Halk demokrasisi, klasik demokrasiden önce parti sistemi bakımından ayrılır. Marksist demokrasi ilkece tek partili bir sistemdir. Gerçi ortak günümüzde tek partili sistemler nadirdir. Marksist demokraside işçi sınıfı partisi devletle özdeş ve tüm topluma egemen olmasına rağmen devlet yönetimi üzerinde hukuksal bir yetkisi ve kararlarının ilkeci bir yaptırım gücü yoktur. Ancak uygulamada yönetimin her katında etkin bir denetim gücü vardır. Sendikalar, kooperatifler, gençlik ve kadın örgütleriyle kültürel örgütler gibi yığın örgütleri aracığıyla toplumsal ve yönetsel katılımın da kendine özgü kısıtlılıkları vardır.[33] Sınıf çatışmasının sona ereceği düşüncesi ve işçi sınıfının egemenliğine dayanan sistemin başlangıç aşamasında bir proletarya diktatörlüğüne dayandırılan dönem, uygulamada giderek halk demokrasisi ilkesine bağlanmıştır. Halk demokrasisi, resmi tanımına göre, halkın demokratik diktatörlüğü olarak rol oynayan ve proleter diktatörlüğünün işlevlerini yerine getiren bir rejimdir. Amacı demokratik devrimleri gerçekleştirerek toplumun sosyalist devrime doğru yol almasını sağlamak olan bu rejimin sınıfsal tabanı, başta işçi ve emekçi köylü olmak üzere toplumun tüm çalışanlarıdır.

Her şeyden önce, üretimin toplumsallaştırılması, genelde devlet mülkiyeti olarak gerçekleşirken, mülkiyetin toplumsallaşması, yönetimin de toplumsal düzeyde örgütlenmesini gerektirmiştir. Sosyalist sistem, yaygın bir devlet mülkiyeti ve kuşatıcı bir devlet yönetimi olarak belirmiştir.

Marksist demokrasilerde temel hak ve özgürlüklere yer verilmiş, kişi hak ve özgürlükleri tümüyle değişik bir anlam kazandırılmıştır. İnsan bir toplumsal varlık ya

[33] Sosyalist toplumda katılma konusunda bkz. Yavuz Sabuncu, **Sosyalist ülkelerde Yönetime Katılma**, Ankara, Birey ve Toplum Yayınları, 1985.

da bir birey olarak anlaşıldığı için ona toplumsal konumu ve işlevi gereği tanınmış haklar vardır. İnsan hakları toplum çıkarları doğrultusunda şekillenmiştir. Başka bir deyişle, kişisel haklar toplum çıkarına aykırı olarak değil, ancak sosyalist toplum doğrultusunda kullanıldığında bir hak özelliği taşır.

Kısacası, halk demokrasileri bugünkü biçimlenme ve işleyişiyle örgütlü ve örgütsüz katılıma, kuramda geniş, ancak uygulamada dar anlamda yer veren bir sistemdir.[34] Hangi yönetim sistemi olursa olsun çağdaş demokrasilerin temeli, halkı temsil etmek üzere seçilmiş ve birbiriyle ilintili kurumlar aracılığıyla devlet Erki'nin kullanılmasıdır. Devletin merkeziyetçi yapısının artması aslında, halkın yönetime katılmasını engellediği görülmektedir.

Bu nedenle, çağdaş demokrasilerde, kamu yönetiminin giderek oligarşiye dönüşmesini önlemek ve halkın, toplumun siyasal katılımını artırabilmek için en önemli yöntemin, yerinden yönetim kurumlarının etkin bir işlevselliğe ulaştırmak olduğu anlaşılmaktadır. Yerinden yönetimin günümüz yönetim sistemlerinde önemli bir yer tutacağı uygulamalarda görülmektedir.

Dünya üzerindeki kamu yönetimi sürecinin gelişimine paralel olarak Türkiye kamu yönetim süreci de toplum siyasal yapısındaki değişiklikler ve halkın beklentileri doğrultusunda değişime uğramıştır.

1.1.5. TÜRKİYE'DE KAMU YÖNETİMİNİN GELİŞİMİ

Ülkemiz ana karakterleri itibarıyla sosyal, siyasi ve yönetsel anlamda birbirinden çok farklı iki ayrı önemli dönemden geçmiştir. Türkiye kamu yönetimi tarihçesi ve evrimi bu geçişler dikkate alınarak; Osmanlı dönemi kamu yönetimi ve Cumhuriyet dönemi kamu yönetimi olarak iki ana bölümde incelenebilir: - Osmanlı Dönemi Kamu Yönetimi

13. yy.da Anadolu ve Balkanlar'ın feodalleşme sürecine girdiği bir dönemde kurulmaya başlayan Osmanlı Devleti, Anadolu'da artan nüfusa bağlı üretim güçlerini merkezi denetim altına alan bir sistem kurmak zorunda kalmıştır.[35]

[34] Sencer, **a.g.e**., s. 31
[35] Sencer, **a.g.e**., s. 44

Belki de yeryüzünde Osmanlı Yönetim Kurumu kadar büyük çaplı ve cüretkar bir başka deneme daha yapılmamıştır. Bu denemenin ideal ve kuramsal olarak en yakın benzeri Plato'nun Cumhuriyeti, uygulamadaki en yakın paraleli ise Mısır'daki Memluk sistemidir. Ama Osmanlı Yönetim Kurumu, birinci örneği Aristokrat Hellenik sınırlarıyla kısıtlanmadığı gibi, ikinci örneği de ezip geçti ve ondan uzun ömürlü oldu. Osmanlı sistemi, kasıtlı ve amaçlı olarak köle alır ve onları nezaret makamına getirirdi. Osmanlı sisteminde bütün yönetimin başı ve merkezi sultandı. Sisteme bütünlüğü, dinamizmi, gücü veren oydu.[36]

Osmanlılar Oğuzların Kayı boyuna mensuptular. Kayılar, Avşar, Beydili ve Yiva boyları ile birlikte hükümdar çıkaran boylardandı.[37] Dolayısıyla başlangıçtan itibaren saltanatta eski Türk âdet ve gelenekleri tatbik edilmiştir.[38] Osmanlı Devleti'nde kanun ve nizamlar, bir İslam Devleti olarak İslam hukukuna dayanmaktadır. Bu nedenle kamu yönetiminin genel kuralları İslam'ın temel ilkelerine göre tespit edilmekteydi. Devlet işlerinde karar verilmeden önce, işler divanda incelenir ve bundan sonra son karar hükümdarın olurdu.

XVI. yy. sonlarına kadar Osmanlı padişahları şehzadeliklerinde, sancak beyliği ve savaşlarda ordu kollarında kumandanlık ederek memleket idaresinde ve muharebe usullerinde tecrübe kazanırdı. Bu sebeple başlangıçta hükümdarlar teşkilatçı özelliğe sahip birer idareci idiler. Bundan dolayı da kıymetli devlet adamlarını çevrelerine toplamışlardı.[39] Yönetimde veziriazam ve vezirler hükümdarın birinci derece yardımcılarıydı. İdarede bütün yetki padişahın ve dolayısıyla onu temsil eden divânın elinde toplanmıştı. Bütün meseleler mecliste görüşülür ve karara bağlanarak padişahın onayına sunulurdu.

Divân-ı hümâyun toplantısı ilk ve orta devirlerde çok önemli olup birinci ve ikinci derecedeki siyâsi, idarî, askerî, adlî ve malî işler, şikayet ve davalar görüşülüp karara bağlanırdı. Osmanlı Devleti, daha beylik döneminden itibaren bir mâli teşkilâta sahip olmuştur. Bu, Fatih Kanunnâmesi'nde yer alan "ve yılda bir kerre

[36] Albert Howe Lybyer, **Osmanlı İmparatorluğu'nun Yönetimi**, İstanbul , Süreç Yay.,1987, s. 51-52
[37] Kayı, kuvvet ve kudret sahibi manasına gelmektedir.
[38] Ahmet Mumcu, **Osmanlı Devleti'nde Siyaseten Katl**, Ankara, 1985, s. 37
[39] Yusuf Halaçoğlu, **XIV-XVII. Yy.da Osmanlılarda Devlet Teşkilatı ve Sosyal Yapı**, VII. Dizi, Sayı 127, Ankara, Türk Tarih Kurumu Yayınları, 199 , s. 2

Rikâb-ı hümâyunuma defterdarlarım îrâd ve masrafım okuyalar" hükmünden anlaşılmaktadır.[40]

Defterdar tabirine II. Murad zamanında rastlanmaktadır.[41] Defterdar Divân-ı hümâyûn'da geniş yetkilere sahiptir. İlk zamanlarda bir iken, genişleme nedeniyle sayıları artırılmıştır. Osmanlıların, kazandıkları topraklarda Feodal düzeni yok etmeleri, hürriyete ve toprak mütevelliğine dayanan kendi rejimlerini yerleştirmeleri, Avrupa'nın öteki bölümünde hala sürüp giden Feodalite'nin de sonu oldu. Ortaçağ kapandı.[42] Osmanlı'da Osmanlı kadısı, Osmanlı hukuk sisteminde önemli bir yer tutar. İmparatorluğun idari ve toplumsal yapısının kendine özgü bir yapısı olduğunu açıklarken sık sık Osmanlı Kadısını örnek göstermişlerdir. Osmanlı Kadı'sının bu kendine özgü durumu üç kritere dayanarak açıklanmaktadır: [43]

- Kadı'nın doğrudan merkeze bağlı olup, mahalli otoritelerden ve yöneticilerden bağımsız olması,
- Yargı yanında mülki ve mali konularda da aynı derecede sorumlu bir yönetici olması,
- Benzer bir hiyerarşi ve eğitimden geçmiş olması ve bir yerdeki görev süresinin belirli ve kısa olması.

Osmanlı devleti ve yönetim sistemine temel olan bazı önemli kurumları incelemek, Osmanlı merkezi gücünün anlaşılmasını kolaylaştıracaktır: Bu temel kurumlar Tımar sistemi, Kul sistemi, Ulema'dır. Bu kurumları kısaca açıklayacak olursak; [44]

Tımar Sistemi : Tımar sistemi, Selçuklular kanalıyla İslam hukuk sistemine, askeri bir nitelik kazandırarak uygulama alanı bulmuştur.[45] Ama tımar sistemi sadece askeri yönü olan bir sistem değil. Merkezi güç, tımarlı sipahiyi toplum üzerinde

[40] Halaçoğlu, **a.g.e**., s. 55
[41] İ.H. Uzunçarşılı, **Osmanlı Devleti'nin Merkez ve Bahriye Teşkilatı**, Ankara, 1984, s. 62
[42] İsmet Bozdağ, **Osmanlı Devlet ve Toplum Yapısı,** İstanbul, Boğaziçi Yayınları A.Ş., 1990, s. 20
[43] İlber Ortaylı, "Osmanlı Kadı'sının Taşra Yönetimindeki Rolü Üzerine**", Amme İdaresi Dergisi**, C. 9/1, Ankara**,** TODAİE, , s. 95
[44] Muzaffer Sencer, **Osmanlı Toplum Yapısı**, İstanbul, Ant Yay., 1969, s. 220
[45] Sencer, **a.e**, s. 221-225

egemenliğini ve kontrolünü sağlamak için araç olarak da kullanıyor. Bu iki yolla yapılıyor: [46]

- Tımarlı sipahi her şeyden önce tarımı ve bu alandaki üretimi kontrol ediyor.
- Sipahi, merkez güç adına toplumu sosyal yönden de kontrol altında tutuyor.

Tımar sistemi bozulmadan devam ettiği sürece Osmanlı toplumunda, toprak soylular sınıfı meydana gelemiyor, aynı zamanda taşrada merkeze karşı bir güç oluşmasını da engelliyor.

Kul Sistemi : Kölelerin özel bir eğitime tabi tutularak yönetimde ve orduda sadık ve yetenekli elemanlar olmak üzere yetiştirilmesine ve kullanılmasına "kul sistemi" deniliyor.[47] Bu sistemle, kölelik veya devşirme saray okullarında eğitilir. Aralarından seçilen başarılı kullar devletin en önemli görevlerine getirilirdi. İster askeri (yeniçeri) isterse sivil kulların en belli başlı özelliği, hükümdarlara tam bir kul sadakatiyle, kayıtsız şartsız bağlı olmalarıdır. Ama zaman içinde bu kulların bağlılık ve sadakat özellikleri, Osmanlı toplum yapısında ve ona paralel olarak yönetim sistemindeki bozulmayla beraber, değişmeye uğrayacaktır.

Ulema : Bunlar, kazaskerler, kadılar, müftüler ve müderrislerden meydana gelirdi. Şeriatın uygulanması, toplumda eşitlik ve adaletin sağlanması, İslam öğretisinin gelişmesi bakımlarından başarılı bir rol oynamış olan ulemâ sınıfı zaman içinde medreselerdeki disiplinin azalması ve diğer sebeplerden dolayı atamalara iltimas, rüşvet ve benzeri alışkanlıklar karıştığından önemini kaybetmiştir.

Osmanlı Devleti'nde ilk kez II. Mahmud döneminde batı kurumları örnek alınmaya başlandı. (1808-1839) III. Selim (1786-1807), II. Mahmud'dan önce iyice bozulan Osmanlı yönetim sisteminde reformlar yapmaya çalışmış, başarılı olamamıştır.[48] II. Mahmud, Osmanlı kamu yönetimi yeni bir biçim vermeye çalışmış ve onun bu hareketi, daha sonra "Tanzimat" döneminin ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bu dönemde yapılan reform çabaları, yeniden merkezi otoriteyi güçlendirmeye yönelikti. II. Mahmud, bakanlıklar kurarak yetkileri dağıttı.[49]

---

[46] Doğan Avcıoğlu, **Türkiye'nin Düzeni**, Ankara, Bilgi Yayınevi, 1968, s.15
[47] Halil İnalcık, "**Türk İdari Teşkilatı Tarihi"**, Ankara, S.B.F., Çoğaltılmış Ders Notu, 1964, s.76
[48] Enver Ziya Karal, **Selim III'ün Hat'tı Hümayunları-Nizam-ı Cedit**, Ankara, Türk Tarih Kurumu Yay., 1946, s. 125-126
[49] Tayfun Akgüner, **Kamu Personel Yönetimi**, 4. bs., İstanbul, Der Yayınları, 2001, s. 11
- bakanlıklar dağılımı için bkz. Turgay Ergun – Aykut Polatoğlu, **Kamu Yönetimine Giriş**, 4. bs., Ankara, TODAİE Yayını, 1992, s. 74-75

II. Mahmud, taşrada kuvvetlenmiş olan toprak soyluları ortadan kaldırmak amacıyla, taşrada yeni güç kaynaklarının ortaya çıkmasını, merkezdeki kulların ve ulemânın da desteğini alarak sağladı.[50]

Tanzimat dönemi ile birlikte Osmanlı Devleti'nde batılılaşma çabalarının başladığı söylenebilir. Tanzimatı hazırlayanlar batı kültürü ile yetişmiş bir grup devlet adamıdır. Tanzimat sonrası padişah yetkileri yavaş yavaş bürokrasinin eline geçti. Bu dönemde Danıştay (Şura-i devlet 1868) ve Sayıştay (Divan-ı Muhasebat 1869) gibi kuruluşlar kuruldu. 1859 yılında Mekteb-i Mülkiye açıldı. Taşra yönetim sistemi ise yeniden düzenlendi. Belediye ve İl Özel İdaresi gibi yerel yönetim kuruluşları bu dönemin eserleridir. Karma Hukuk dönemi olarak da adlandırılan bu dönem bürokrasi içinde kutuplaşmaların başladığı bir dönemdir.

Gerileme devri, bürokrasi içindeki iki ayrı gücün (sivil-askeri) devlete egemen olma, sahip çıkma çabaları ile geçmiştir.

"Devrimciler" grubu, Osmanlı Devleti'nin yıkılmaya doğru gidişini durdurmak ve bozuk düzeni değiştirerek toplumu kurtarmak gibi bir amaç için devlet gücünü ele geçirmek istemekteydi. Öte yandan "Çıkarcılar" grubu ise, kendi kişisel amaçlarını gerçekleştirmek için devlet gücünü ele geçirmek istemekteydi.[51]

Cumhuriyet Dönemi Kamu Yönetimi

1923 yılında kurulan Türkiye Cumhuriyeti, Osmanlı İmparatorluğu'nun gerileme devrindeki kötü kamu yönetimi sistem ve bürokrasisini yeni döneme taşımak zorunda kalmıştır.

Cumhuriyet dönemini birkaç bölümde incelemek, kamu yönetimi sisteminin geçirdiği evrimi daha kolay anlatacaktır. Birinci dönem, önemli devrimlerin yapıldığı kuruluştan 1950 yılına kadar olan dönemdir. İkinci dönem ise, bürokrasinin yıldızının azaldığı ve iki önemli anayasanın yapıldığı 1950 yılından sonra günümüze kadar gelen dönemdir.

- **Kuruluştan 1950'ye kadar :** Hukuk devleti açısından önemli gelişmeler bu dönemde başlatılmıştır. 1924 Anayasasının getirdiği başlıca yenilik, idari yargının kurulması olmuştur. Anayasa'nın 51. maddesi gereği olarak 1925 yılında Danıştay

[50] İnalcık**, a.g.e**., s. 127
[51] Ergun – Polatlıoğlu, **a.g.e**., s. 75

kurulmuştur. Bir içtihat hukuku olan İdare Hukuku'nun gelişmesinde Danıştay kararlarının katkısı büyük olmuştur. Ancak rejimin tam oturması amacıyla katı bir merkeziyetçi yönetim sistemi kurulması Yargıçlara yeterli bağımsızlığı sağlayamamıştır.

Toplumun refahını artırabilmek için devlet pek çok alana yatırım yapmaya başlamış, bu da kamu yönetim örgütünün büyümesine dolayısıyla bürokrasinin fazlalaşmasına neden olmuştur. Başlangıçta 7 olan bakanlık sayısı, 1950'de 13'e ulaşmıştır.[52]

Bu dönemde :[53]

- Devletin temel niteliği Cumhuriyet olmuştur.
- Cumhuriyetin temel organları seçimle işbaşına gelmiştir.
- Temel hak ve özgürlükler, Anayasa güvenliği altına alınmıştır.
- Yasaların Anayasaya aykırı olmayacağı ilkesi benimsenmiştir.

Yapılan devrimleri halka benimsetmek için bürokrasi ve Cumhuriyet halk fırkası ön plana çıkmış, bunun neticesinde bürokrasinin kamu yönetimi üzerindeki egemenliği son derece artmıştır. Devrimler halk adına halk için yapılmakta fakat halkın desteği, katkısı istenmemektedir. Yani devrimler yukarıdan aşağıya yapılmaktadır. Bürokrasinin bu dönemde iki önemli görevi vardır: Birincisi, devrimlerin ajanlığını yapmak, ikincisi ise gittikçe genişlemekte olan kamu hizmetlerini yürütmektir. Bu hizmetleri yapacak kamu hizmetliler ve üst düzey bürokratların maaşları anormal derecede artmış, bu da zaten kopuk olan kamu yönetimi – halk arasındaki hoşnutsuzluğu daha fazla artırmıştır. Milli yetkileri artırılmış, ödeme rejimi, "özlük hakları sağlam ilkelere bağlanmış mücadele ve onu izleyen dönem, Türkiye'nin bağımsızlığını sağlamıştır ama toplumu az gelişmişlikten kurtaramamıştır."[54]

- 1950 Sonrası: 1950 sonrası bürokrasinin yıldızı giderek sönmüştür. Yönetim işlevlerinin ana unsuru olan "geri besleme" bu sefer, girdiler iyi çıktı vermeyince! Yani ekonomi bozulup, halkın beklentileri bürokrasi tarafından karşılanamayınca bu olayın yansıması bürokrat – siyasetçi çatışması olmuştur.

---

[52] Ergun, Polatlıoğlu, **a.g.e**., s. 77
[53] Gözübüyük, Akıllıoğlu, **a.g.e**., s. 30
[54] İsmail Cem, **Türkiye'de Geri Kalmışlığın Tarihi**, İstanbul, Cem Yayınevi, 1970, s. 208

1961 Anayasası ile tekrar parlamenter demokrasi düzenine dönülmüştür. Bu anayasa yargı organlarına, diğer devlet organları karşısında üstünlük tanımıştır. Bu sefer de yargı "hakim devlet" anlayışı içinde davranış gösterdiğinden, hukuk devletinden beklenen yarar sağlanamamıştır. 1961 ve 1982 Anayasaları, Cumhuriyetimizi yalnız bir hukuk devleti değil, aynı zamanda "sosyal bir hukuk devleti" olarak nitelendirmiştir. Bu kavramdan genel olarak kişilerin sosyal durumlarını iyileştirmeyi, onlara insanca bir yaşam düzeyi sağlamayı, onları sosyal güvenliğe kavuşturmayı kendisi için ödev bilen devlet anlaşılır.[55] Bu bağlamda yakın zamanlarda oluşan hükümetler ve yasama organının iyi niyetli "sosyal bir hukuk devleti" oluşturma çabaları devam etmektedir.

1.2. KAMU YÖNETİM HUKUKU

Tarih boyunca yaşanan insan hakları, adalet, özgürlük ve eşitlik ihlalleri, toplumsal yaşamda "demokratik hukuk devleti" kavramını vazgeçilmez bir anlayış haline getirmiştir. Aslında üç kelimeden oluşan bu basit kavram toplumların ve bireylerin neredeyse birlikte yaşamasının bütün genel fonksiyonlarını içeren bir ilke durumundadır. Demokrasi, toplum ve bireylerin bütün bir düşünce tarihi boyunca bulabildiği "en az kötü yönetim biçimi" ile "en az mağduriyet" ve olabildiğince özgürlük ve eşitlik özelliklerini korumaktadır. Bireylerin bir arada yaşama ve toplumsal yaşamın bir zorunluluk olduğu, bunun içinde belirli kuralların konulması gerekliliği artık tartışma götürmemektedir. Hukuk devleti süreklilik içinde zamana ayak uyduracağı düşünülen bir idealdir. İçinde "devlet" kelimesini barındırmasına rağmen aslında "hukuk devleti" öncelikli olarak " bireyi" temel alır. İnsan hak ve özgürlükleri, hukuk devletinin çekirdeği ve var oluş nedenidir.

1.2.1. HUKUK DEVLETİNİN TEMELLERİ

Fransız devrimini izleyen yıllarda Avrupa'da mutlak hükümdarlıkların yıkılmasına bağlı olarak "Polis Devleti" anlayışı zayıflamış ve zamanla yerini "Hukuk Devleti"ne bırakmıştır. "Hukuk Devleti" kavramının özünü "Hukuka Bağlı

[55] Gözübüyük, Akıllıoğlu, **a.g.e**., s. 31

Devlet" veya kamu yönetimi oluşturmaktadır. "Hukuk Devleti"nin temel ilkesini de yargısal denetim oluşturmaktadır.

Bir şahıs ile Devlet veya bir Devlet ile diğer bir devlet arasındaki ilişkileri düzenleyen hukuk kurallarına ise "kamu hukuku" (Jus publicum) adı verilir.

Bir devlet düzeninde "hukuk devleti"nin en genel temelleri, hukukun egemenliği ve yönetsel faaliyetlerin hukuk kurallarına bağlanması ve hukuk güvenliğinin gereği biçiminde belirtilir.[56]

Modern görüşe göre, Devletin bir şahıs ile olan ilişkisini düzenleyen herhangi bir hukuk kuralının mutlaka kamu hukukuna dahil olması gerekmez. Burada dikkat edilecek nokta, Devletin bu ilişkiye ne sıfatla katılmakta oluşudur. Eğer Devlet bu ilişkiye üstün bir otoritenin, yani "kamu kudreti"nin sahibi olarak katılıyor ve böylece ilişkinin tarafları arasında eşitlik değil, bir altlık-üstlük durumu söz konusu oluyor ise, "bu ilişkiyi düzenleyen hukuk kuralı kamu hukukuna dahildir" denilebilir.

Uygar bir ülkede demokrasi, rasyonel hukuk mantığının işlediği oranda evrimleşerek, doğasındaki özgürleştiriciliği açığa çıkarabilir. Biçimsel belirleyim, her kurumsal yapıda olduğu gibi, amaçlanan idealin gerçekleştirilmesi için gerekli ve zorunlu koşuldur.[57]

Çağdaş ve uygar düzenlerde çoğulcu demokrasinin ayrılmaz parçası ve temeli olan seçimlerin ve seçilmişlerin de yargının denetimi altında olması, "Hukuk Devleti"nde egemenliğin ortaklaşa kullanıldığı kurum ve örgütler arasında birinin diğerlerine üstünlüğünden söz edilmemesi ön koşul olmasına rağmen "Yargı", hukukla özdeşleşmesi ve onun simgesi sayılması nedeniyle "Primus inter" yani "eşitler arasında önde gelen" konumundadır.[58] Hukuk devletinin temeli kuvvetler ayrılığı gözetilerek özgür, adaletten yana, insan haklarına saygılı olma davranışlarını oluşturacak ortamı ve sürekliliği sağlamaktan geçer.

---

[56] H. John Garvey , Y. Alexander Alienikof, **Modern Constituinol Theory** : A Reader, Second Edition, West Publishing CO., London, 1991, s. 178; Yavuz Sabuncu, **Anayasaya Giriş**, Ankara, İmaj Yay., 1994, s. 32; Hayrettin Ökçesiz, **Hukuk Devleti Olgusu**, HFSA/3, İstanbul, Alkim Yay., 1996, s.40

[57] Müslüm Akıncı, "**Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman**", (Basılmamış Doktora Tezi), İstanbul, M.Ü., S.B.E., 1998, s. 22

[58] Erol Alpar, "Hukuk Devleti**", T.İ.D**., sayı:400, Ankara, 1993, s.125

1.2.2. HUKUK DEVLETİ VE İDARE HUKUKU İLİŞKİLERİ

"Hukuk Devleti" kavramının özünü "Hukuka bağlı Devlet" veya kamu yönetimi oluşturur. Hukuk, sosyal hayatta bireyler arası veya bireyle toplum arasındaki ilişkileri düzenleyen maddi müeyyideli kuralların tümüdür. Birey ile devlet arasındaki ilişkilerde, kişi hak ve özgürlüklerinin güvenceleşmesi gerekir. O halde, işlevleri ve özellikleri nedeniyle birbirinden farklı olan bu çok çeşitli ilişkiler düzenleyen hukuk kurallarını bir düzen ve ayırıma tutmak işi yapılmalıdır ki, işte buna "Hukukun Sistemi" denir.

Devlet etkinliklerinin hukuk kurallarına bağlı olması, hukuk devletinin en önemli özelliğidir. Yalnız yöneten değil yönetilenler de aynı şekilde bu hukuk kurallarına uymak zorundadır. Bunun yanı sıra yönetenlerin eylemleri "normlar hiyerarşisi"ne yani, yasaların Anayasaya, tüzüklerin yasaya, yönetmeliklerin yasa ve tüzüklere dayanması gerekir.[59]

Hukuk Devletinde, Devlet hukuka dayanarak kişi hak ve özgürlüklerini teminat altına alır. Topluma hukuk güvencesini sağlar, hukuk düzeni ilkelerine uymak zorunluluğu en üst seviyeden, en alt seviyedeki kamu görevlilerini bağlar.

Yönetimin hukuka uygun hareket etmesi, genel olarak yönetsel yargı yerlerinin denetimine tabi olması ile görünür.[60]

Hukuk Devleti, ayrıca, bireye yönetim karşısında hukukun güvencesini sağlayacak demokratik bir yönetsel sistemdir. Devletin bu ilkelere uyup uymadığını denetleyecek makam da yargıdır. Bu nedenle, kamu yönetiminin hukuka ne derece uygun davrandığının saptanması, yönetsel yargı tarafından yapılacaktır. Yargı denetimi, aslında, hukuka bağlı Devlet düşüncesinin gerçekte varlığının bir yaptırımıdır. Hukuka aykırı davranış savında bulunulduğunda, tarafsız ve bağımsız yargı tarafından oluşturulan Yönetsel (idari) yargı yerleri, bu aykırılığın gerçekte var olup olmadığını araştırır.

Hukuk devletinde, uyuşmazlıkların mahkemeler tarafından çözümlenmesi esastır. Yönetsel (idari) yargı, kanunları bir uyuşmazlığın çözümlenmesi için yapılan bir başvuru üzerine uygular, halbuki kamu yönetimi (yönetenler) kanunları üstlerin

[59] İlhan Özay, **Devlet, İdari Rejim ve Yargısal Korunma**, y.y, t.y, s. 26
[60] Hamza Eroğlu, **İdare Hukuku**, Ankara, 1985, s. 30–31

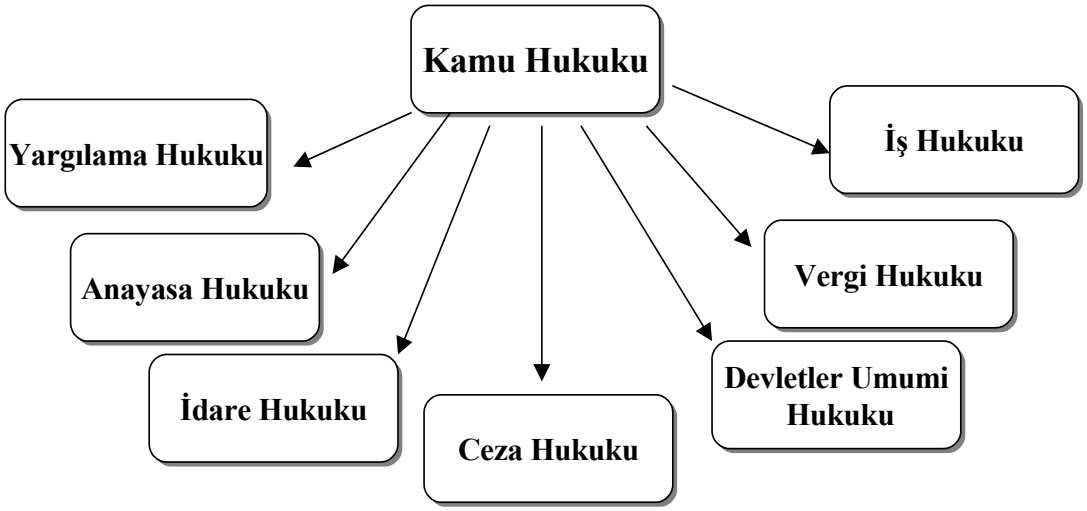
anlayış, görüş ve istekleri doğrultusunda dışarıdan bir talep olmaksızın kendiliğinden uygular.[61]

Devlet ile yargı kurumlarının ilişkisi, hukukun üstünlüğü ilkesine göre yürütülür. Anayasanın 138. maddesinde, "yasama ve yürütme organları ile idare mahkeme kararlarına uymak zorundadır; bu organlar ve idare mahkeme kararlarını hiçbir surette değiştiremez ve bunların yerine getirilmesini geciktiremez." denilerek, idare hukuku uygulayıcısı yargının üstünlüğü korunarak, hem hukuk devletinin hukuka bağlılığı, hem de mahkemelerin bağımsızlığı sağlanır.

Yönetsel yargı ilke olarak yönetimin, yönetim hukukunca düzenlenen etkinliklerinden doğan uyuşmazlıklara bakan, adli yargının dışında, kendine özgü kuralları ve yargılama yöntemleri olan ayrı bir yargı düzenidir.[62] Hukuk devletinde, hukukun üstünlüğü hem bireyin hem de devletin kabullendiği ve esas odağın devlet değil "hukuk" a yapıldığı bir anlayışın benimsendiği görülmelidir. Yönetsel yargıda bir bakıma bu anlayışa hizmet etmekte ve insanların özgür ve haklarına saygı gösterilerek yaşamlarını sürdürmelerini sağlamaktadır. Hukuk devletinde kamu hukukunun alt dalları vardır. "Kamu hukuku" bir üst kavram konumundadır. Kamu hukuku, Devlet'in diğer Devletler ile veya kamu kudretinin sahibi olan şahıslar ile olan tüm ilişkilerini düzenleyen hukuk kurallarından oluşmaktadır. Kamu hukukunun özelliğini, Devlet'in üstün durumda olması, yani bir şahıs ile ilişkiye girdiğinde kamu kudretinin sahibi sıfatını taşıması oluşturur.[63] Kamu hukukunu çeşitli alt dallara ayırmak gerekir. Genel bir ayırıma tutarsak; Kamu Hukukunun dalları Anayasa Hukuku, İdare Hukuku, Ceza Hukuku, Yargılama Hukuku, Devletler Umumi Hukuku, Vergi Hukuku ve İş Hukuku olarak tanımlanabilir. [64] Aşağıda Şekil 1'de alt hukuk birimleri gösterilmiştir.

Anayasa Hukuku, Devlet'in şeklini, yapısını, organlarının görev ve yetkilerini, bunların birbiriyle olan ilişkilerini, şahısların temel hak ve özgürlüklerini düzenleyen hukuk kurallarının tümüdür. İdare Hukuku, Devlet idaresinin yönetsel yapısı ve işleyişi, yönetilenlerin yöneten ile olan ilişkileri, anlaşmazlıkları ve kamu

[61] Şükrü Karatepe, **İdare Hukuku,** İzmir, Üniversite Kitapevi, 1993, s. 25
[62] A. Şeref Gözübüyük, **Yönetsel Yargı**, 6. bs., Ankara, S Yay., 1983, s. 4
[63] Turgut Akıntürk, **Temel Hukuk 1**, 4. bs., Ed: Ömer Zühtü Altan, Eskişehir, Anadolu Ünv. Yay. No: 17, 2001, s. 21
[64] **A.e**., s. 21



Şekil 1: Kamu Hukuku Alt Birimleri

Kaynak: Turgut Akıntürk, **Temel Hukuk 1**, 4. bs., Ed: Ömer Zühtü Altan, Eskişehir, Anadolu Ünv. Yay. No: 17, 2001, s. 21

hizmetlerinin görülmesi gibi konuları düzenleyen hukuk kurallarının tümüdür. Ceza Hukuku, "suç" teşkil eden eylem ve davranışların nelerden ibaret bulunduğu, bu eylem ve davranışlarda bulunanlara ne gibi müeyyideler, yani "ceza"lar uygulanacağını gösteren hukuk kurallarının tümünden meydana gelmektedir.[65] Yargılama Hukuku, yargı yetkisini kullanan organların (Mahkemelerin) adalet dağıtırken takip edecekleri yöntemleri gösteren hukuk kurallarının tümünden oluşmaktadır. Devletler Umumi Hukuku, devletlerarası ilişkileri düzenleyen hukuk dalıdır.[66] Vergi Hukuku, Devlet ile şahıslar arasındaki mali ilişkileri düzenleyen hukuk kurallarıdır. İş Hukuku, işçi ile işveren arasındaki ilişkileri düzenleyen hukuk kurallarının tümünden meydana gelir.

[65] A.e., s. 33
[66] A.e., s. 45

1.2.3. HUKUKSALLAŞAN HAK VE ÖZGÜRLÜKLER

Türkiye'de insan hakları hukukunun genel çerçevesi Anayasa ile çizilmiş olduğundan, sorunların da kaynağı esas olarak bu üst normdadır. Bu nedenle, insan hakları sorununda bir iyileşmeye devam edilebilmesi yürütme ve yasama erklerinin siyasi yelpaze içindeki dağılım ve etkinliğine bağlıdır.

1982 Anayasasının temel hak ve özgürlüklerle ilgili genel rejimin, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi (AİHS)'den alındığı ileri sürülmüştür.[67]

Ancak bu konu hakkında TÜSİAD'ın 1999 yılında hazırlatmış olduğu çalışmada;[68] tam anlamıyla böyle olmadığı ve bazı yetkililerin ilgili maddelerin yeniden düzenlenmesi gerektiği söylemlerini dayanak noktası göstermektedir.[69]

Çağdaş toplumların devlet düzeninde "insan" öncelikle güvenliği, özgürlüğü sağlanmak zorunda olunan bir "birey" değil, etkin varlıktır. Güven ve özgür ortam ise ancak bir hukuk düzeninde sağlanabilmektedir. Kişi hak ve özgürlükleri üzerinde "keyfi" bir tutumla tasarrufta bulunma tehlikesine karşı öncelikle devletin yetkilerinde sınırlamalara gidilmektedir. Zira "hukuk devleti düşüncesi salt güç ilişkisinin hukuki bir ilişkiye çevrilmesini, devlet gücünün kişisel bir iradenin kaynağı olmamasını, onun yerini kişisel olmayan bir olması gerekenin (bir normun) almasını gerektirir."[70] Anayasacılık hareketleri de öteden beri "yöneten"in tek yanlı egemenlik ilişkisinin yerine, yönetilenin de hak ve özgürlüklerinin olduğunu benimseyen yönetim anlayışının getirilmesini sağlamıştır.[71]

Bireyler ile devlet arasındaki ilişkileri düzenleyen hukuk kurallarından, yani kamu hukukundan doğan haklara "kamu hakları" denilir.[72] Bu haklar (kişi dokunulmazlığı, özel yaşamın gizliliği, haberleşme özgürlüğü, düşünce özgürlüğü,

---

[67] Şener Akyol, "Türkiye'de Hukuk Devleti ve Demokrasi İlişkiler",**Rapor**, İstanbul, 1997, s. 27-28

[68] Bülent Tanör, **Türkiye'de Demokratik Standartların Yükseltilmesi - Tartışmalar ve Son Gelişmeler**, TÜSİAD Yay., İstanbul, Lebib Yalkım Yayınevi, 1999, s. 115-116

[69] Anayasa Mahkemesi Başkanı A.N. Sezer'in, Yüksek Mahkemenin 37. kuruluş yıldönümü törenini açış konuşması (26.4.1999); Prof. Dr. H. Sami Türk'ün açıklaması (Cumhuriyet, 21.12.1998, s.4). Aynı yönde; İnsan Hakları Koordinatör Üst Kurulu'nun Çalışmaları-1, Ankara 1998, s.13. Bakan H.S. Türk, açıkça, alınması gerekli önlemlerin "bir bölümü Anayasa değişikliğini gerektirecektir." demiştir. (aynı kaynak, s.50)

[70] Vecdi Aral, **Toplum ve Adaletli Yaşam**, İstanbul, Filiz Yay., 1988, s. 250 ; B. Nuri Esen, **Anayasa Hukuku Genel Esaslar**, Ankara, Resimli Posta Matbaası, 1963, s.129.

[71] Akıncı, **a.g.e**., s. 23

[72] Turgut Akıntürk, , **Temel Hukuk 1**, Ed: Ömer Zühtü Altan, No:17, Eskişehir, Anadolu Üniversitesi Yay., 2001, s. 80

yerleşme ve seyahat özgürlüğü, din ve vicdan özgürlüğü, dernek kurma, toplantı ve gösteri hakkı gibi) bireyin "koruyucu hakları"dır. Aynı zamanda bireylerin, devlet ve toplumdan "isteme hakları" vardır. Bunlar; ailenin korunması, eğitim ve öğretim hakkı, çalışma ve sözleşme özgürlüğü, dinlenme hakkı, sendika kurma hakkı, grev hakkı, konut hakkıdır. Ayrıca (siyasal hak ve ödevler; yurttaşlık, seçme ve seçilme hakkı, siyasal partiye girme, parti kurma ve partiden ayrılma hakkı, kamu hizmetlerine girme hakkı, dilekçe hakkı) gibi devlet kudretinin kullanımına katılma olanağı veren "katılma hakları" vardır. Bu hakların kazanımı sürecinde, bulunulan çağın koşul ve gerekleri, toplumsal yapı, üretim biçimi evrim sürecinin işlevsel belirleyicileri olmuştur.

17. ve 18. yüzyılda güçlenen bireycilik akımı (liberalizm), Anayasa metinlerinin biçimlenmesinde "özgürlük", "eşitlik" ve "insanın bağımsız bir değer olması" gibi temel düşüncelerin yerleşmesine neden olmuştur. 1689 Haklar Yasası (Bill of Rights), 1776 Birleşik Devletler Bağımsızlık Bildirgesi (The Decleration of Independence), ve 1789 İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirisi (Decleration of the Rights of Man and Citizen) bu dönemin özgürlük belgeleridir.[73]

XIX. yüzyılın özgürleşen yaşam ortamında daha rahat, eğitim ve sağlıklı bir yaşam talebi, aynı zamanda siyasal demokrasi talepleriyle örtüşünce, II. kuşak hakları diyebileceğimiz hakları gündeme getirmiştir. Öncelikle sendika ve siyasi parti kurma hakkı gibi siyasal haklar, ardından da iş olanakların yaratılması, çalışma koşullarını düzeltilmesi, sosyal güvenliğin sağlanması gibi ekonomik içerikli istemler yaşama geçirilmiştir.[74]

Bilimsel ve teknolojik ilerlemelerin hak ve özgürlükler üzerinde yarattığı olumlu baskı sonucunda ulusal ve uluslararası düzeyde kolektif işbirliği zorunlu hale geldi. III. kuşak haklar (temiz çevre hakkı, gelişme hakkı, barış hakkı, ortak miras hakkı, iletişim hakkı, insani yardım hakkı gibi) "dayanışma hakları" olarak da gelişerek daha yaşanır bir dünya düzeni kurmak amacıyla uluslararası bildirge ve sözleşmelerle hukuksallaşma sürecini devam ettirmektedir.

---

[73] Akıncı, **a.g.e.**, s. 25; Louis Fisher, **Constitutional Rights : Civil Rights and Civil Libertes**, Volume 2, San Francisco : McGraw-Hill, Inc., s. 945

[74] Bülent Tanör, **Anayasal Hukukunda Sosyal Haklar**, İstanbul, May Yay., 1978, s. 66

"İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi" 1948 yılında Birleşmiş Milletlerde, 1949 yılında Türkiye'de onaylanmıştır. "Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi" 3 Ocak 1976 tarihinde yürürlüğe girmiştir. "Medeni ve Siyasal Haklar Uluslararası Sözleşmesi" 23 Mart 1976 tarihinde B.M. tarafından onaylanarak yürürlüğe girmiştir. "İşkence ve başka zalimce insanlık dışı veya onur kırıcı davranış ya da cezaya karşı sözleşme" 16.6.1988 tarihinde Türkiye tarafından onaylanmıştır. "Uluslararası Çalışma Örgütü'nün Hedef ve Amaçlarına İlişkin Bildirge" (Philadelphia Bildirgesi) Türkiye tarafından 1948 yılında onaylanmıştır. "Sendika Özgürlüğüne ve Örgütlenme Hakkının Örgütlenme Hakkının Korunmasına ve İstihdam Koşullarını Belirlenmesi Yöntemlerine İlişkin 151 Sayılı Sözleşme" 1993 yılında Türkiye tarafından onaylanmıştır.

Görüleceği üzere uluslararası zeminde bireyin temel hak ve özgürlükleri yazılı bildirge veya sözleşmeler ile bağıtlanmıştır. Bireyin ve dolayısıyla toplumun olumsuz kamusal eylemler karşısında, korunması bu uluslararası sözleşmelerin ulusal Anayasa ve yasalara adapte edilmesiyle güvenceye alınmaktadır. Bu da ancak pozitif hukuk güvenceleriyle olanaklıdır.

1982 Anayasası'nda "kişi dokunulmazlığı (md.17)", "kişi özgürlüğü ve güvenliği (md.19)", "hak arama özgürlüğü (md.36)", "kanıtlama hakkı (md.39)", "yetkili makama başvurabilme hakkı (md.40)", "dilekçe hakkı (md.74)" gibi düzenlemelerle, temel hak ve özgürlüklere yönelik müdahalelerin giderilmesine olanak sağlanmıştır.

1.2.3.1. YARGIÇ BAĞIMSIZLIĞI

Anayasanın 2. maddesinde belirtildiği üzere devletimiz bir sosyal hukuk devletidir. Bir hukuk devletinde hiç kuşkusuz aslolan hukukun üstünlüğüdür. Bir hukuk devleti, genel anlamda yönetenlerin yani siyasi erkin, yönetilenlere, yani yurttaşlara yönelik işlem ve eylemlerinde hukuka uygunluktan ayrılmamalarıdır. Hukukun üstünlüğünün en güvenilir aracı yargıdır. Kuvvetler (erkler) ayrılığı ilkesinde, Yargı erkinin bir özelliği de bağımsız olması, yasama ve yürütmeyi yargısal yönden denetleme yetkisinin bulunmasıdır. Yani yasama ve yürütmeyi hukuka, hukukun üstünlüğü ve hukuk devleti ilkelerine bağlayan yargıdır. Bu

nedenle yargının bu görevini en iyi, en yansız biçimde yapabilmesi için yargının bağımsız olması gerekir.

Bunun için 1961 ve 1982 Anayasalarında yargının bağımsızlığını sağlamak amacıyla bazı kurumsal düzenlemeler yapılmıştır. Ancak 1982 Anayasası'na egemen olan anlayış, yürütmeyi ve otoriteyi güçlendirmek olmuştur. Temel hak ve özgürlükler dünya standartlarının altındadır. Bu nedenle Türkiye'de yargı denetimi, özellikle idari yargı denetimi etkisini etkin gösterememektedir. Bir hukuk devletinde asla tartışma konusu edilemeyecek olan nokta, yürütmenin ve idarenin tüm işlemlerinin istisnasız yargı denetimine tabi olmasıdır. Türkiye'de yürütmenin ve idarenin pek çok işlemi yargı denetimi dışındadır.

Yargı bağımsızlığı genellikle yargıç bağımsızlığı ile eş anlamlı olarak düşünülmelidir. Nesnel anlamda bağımsızlık, yargıca sağlanan bir ayrıcalık olmayıp, yargıcın görevini gereği gibi ve amacına uygun biçimde yapabilmesi için tanınmıştır.[75] Yargı kuvvetini kullanan yargıcın bağımsızlığı "hukuka üstünlüğü"nü sağlamak içindir.[76]

Yargılama işlevini yerine getiren yargıcın hiç kimseden emir ve talimat almaması, baskı altında kalmaması gerekir. Anayasanın 138. maddesi "Hakimler görevlerinde bağımsızdırlar. Anayasaya, kanuna ve hukuka uygun olara vicdani kanaatlerine göre hüküm verirler. Hiç bir organ, makam, merci veya kişi, yargı yetkisinin kullanılmasında mahkemelere ve hakimlerce emir ve talimat veremez; genelge gönderemez; tavsiye ve telkinde bulunamaz" demekle bu güvenceyi net bir biçimde vermiştir. Yasama organının müdahalesi aynı maddede "Görülmekte olan bir dava hakkında Yasama Meclisinde yargı yetkisinin kullanılması ile ilgili soru sorulamaz, görüşme yapılamaz veya herhangi bir beyanda bulunulamaz." denilerek engellenmiştir. İlgili yasa maddeleri üzerinde yapılan tartışmalar sürekli devam etmektedir.[77]

---

[75] Şeref Ünal, **Anayasa Hukuku Açısından Mahkemelerin Bağımsızlığı ve Hakimlik Teminatı**, Ankara, Adalet Bakanlığı Yay., 1982, s. 17

[76] İbrahim Kaboğlu, "Türkiye'de Hukuk Devleti'nin Gelişimi", **İnsan Hakları Yıllığı**, Cilt.12, Ankara, TODAİE Yay., 1990, s. 144

[77] Bkz. TÜSİAD "**Demokratik Standartların Yükseltilmesi Paketi**", Tartışma Toplantıları dizisi - 4, İstanbul, TÜSİAD Yay., s. 19-32; Lütfü Duran, **Türkiye Yönetiminde Karmaşa**, İstanbul, Çağdaş Yay., Can Matbaa, 1988, s. 230-236; Birlik Vakfı, **"Adalet Raporu" Adli Konularla İlgili Araştırma ve Düşünceler Tenkitler**, Ankara, 1996, s. 24-25

Sonuç olarak yargı bağımsızlığı için adalete yaraşır biçimde, tam ve objektif işleyen bir yargı düzeninin gerçekleşmesi için yalnızca biçimsel öğeler yeterli değildir.[78]

Yargıcın; dürüst, bilgili, olgun, faziletli oluşu önemlidir.[79] Eğer yargıçların bağımsızlığı sağlanamamış ise, yargı yerlerinin yönetim üzerinde yapacakları denetim biçimsel olmazdan ileriye gitmez. Bu nedenle Anayasa yargıçların bağımsızlığına özel bir önem vermiş ve ayrıntılı bir düzenlemeye gitmiştir.[80] Yargıçların taraflara karşı tarafsızlığını ve bağımsızlığına ilişkin HUMK ve CMUK gibi yargılamaya ilişkin " yöntem" yasalarında düzenlenmiştir.

1.2.3.2. HAK ARAMA ÖZGÜRLÜĞÜ

Birleşmiş Milletlerce oluşturulan İnsan Hakları Komisyonu tarafından hazırlanan "İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi" 10 Aralık 1948 tarihinde Genel Kurul'da kabul edilmiş ve Türkiye'de bildirgeyi 6 Nisan 1949 tarihinde onaylamıştır. Bu bildirgenin 8. maddesinde "Herkesin anayasa ya da yasayla tanınmış temel haklarını çiğneyen eylemlere karşı yetkili ulusal mahkemeler eliyle etkin bir yargı yoluna başvurma hakları vardır." denmektedir. Bu madde, pozitif hukuk düzeninin bireylere tanımış olduğu haklardan yararlanmaya olanak tanıyan yöntemsel güvencedir. Bu niteliğiyle hakların "önkoşulu"dur.[81] Devlet yurttaşlarına hak arama özgürlüğünü kullanma olanağı vererek, "muhtemel ihlallerin" düzeltimini sağlar. Bu düşünceyi pekiştiren İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi'nin[82] 13. maddesinde "Bu sözleşmede öne sürülmüş olan hak ve özgürlükleri çiğnenen herkesin, bu uygulama resmi sıfatla davranan kimseler tarafından yapılmış bile olsa, ulusal bir makam önünde etkin bir yargı yoluna başvurma hakkı vardır." denilerek etkin başvuru hakkını düzenlenmiştir.

---

[78] A. Şeref, Gözübüyük, **Yönetim Hukuku**, Ankara, Ocak 1983, s. 22 ; Hamza Eroğlu, **İdare Hukuku**, Ankara, 1985, s. 38; İsmet Giritli, Tayfun Akgüner, **İdare Hukuku Dersleri (Giriş)**, İstanbul, 1985, s. 30-31, 64; T. Bekir Balta, **İdare Hukukuna Giriş**, Ankara, 1970, s. 63, (I), T. Bekir Balta, **Kısa İdare**, s. 14, (II).

[79] Balta, **Giriş (I)**, s. 64

[80] Gözübüyük, **(I)**, s. 22

[81] İbrahim Kaboğlu, **Dayanışma Hakları**, Ankara, TODAİE İnsan Hakları Araştırma ve Derleme Merkezi Yay., 1996, s. 82

[82] Türkiye bu sözleşmeyi 1954 yılında onaylamıştır. "İnsan Haklarının ve Temel Özgürlüklerin Korunmasına İlişkin Sözleşme" olarak da isimlendirilmektedir.

1961 Anayasası (md.31) ve gerekse 1982 Anayasası'nda (md.36) bu özgürlük, "Herkes meşru vasıta ve yollardan faydalanmak suretiyle yargı mercileri önünde davacı veya davalı olarak iddia ve savunma hakkına sahiptir" biçiminde formüle edilmiştir. Gerçi burada anayasa lafzı dikkate alınırsa salt yargısal makamlara başvuru hakkı düzenlenmiştir; ancak Anayasanın 74. ve 125. maddeleri de göz önüne alındığında yasama ve yürütme erkinin işlemlerine karşı da bir başvuru hakkının olması gerektiği sonucunu çıkarabiliriz.[83] Birey mağduriyetini dile getirme ve haklılık iddialarını savunma için en etkili yol olan yargı önünde adil ve hakkaniyete uygun özgür yargılanma hakkını kullanma bilincini hızla geliştirmektedir.

1.2.3.3. DİLEKÇE HAKKI

Yasama organı ve yönetsel makamlara başvuruyu olanaklı kılan bir başka hukuksal hak arama yöntem ve aracı da dilekçe hakkıdır. Dilekçe hakkı, halkın "siyaset belirleme süreci"ne olan katkı ve katılımı nedeniyle bir siyasi hak olarak düşünülmüştür.[84]

1924 Anayasası'nın 82., 1961 Anayasası'nın 62., 1982 Anayasası'nın 74. maddelerinde düzenlenmiş olan "dilekçe hakkı" siyasi bir hak olarak görülmektedir. 1982 Anayasası'nın 74. maddesine ilişkin Gerekçede "vatandaşın en eski siyasi hakları arasında yer alan dilekçe hakkı, birçok tenkitlere rağmen, modern anayasalarda yer almaktadır." denmiştir.[85]

1982 Anayasası'nın 74. maddesinde yurttaşların "kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikayetleri hakkında, yetkili makamlara ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne yazı ile başvurma hakkına sahip" olduğu belirtilmektedir. Dilekçe hakkının kullanımını sağlamak amacıyla TBMM çatısı altında bir "Dilekçe Komisyonu" kurulmuştur. Dilekçe Komisyonunda alınan kararlar, tüm milletvekili ve bakanlara dağıtılmaktadır. Değerlendirilen dilekçeyle ilgili bakanların komisyona itiraz etmeleri halinde TBMM'nin konuyla ilgili alacağı karar kesinlik hükmündedir. TBMM tarafından alınan kararı ilgili bakanın ciddiye almaması karşısında bir yaptırım söz konusu olmamasına rağmen, siyasal denetim açısından gensoru ve diğer

[83] Akıncı, **a.g.e**., s.31, ayrıca bkz.: Turgut Akıntürk, **Temel Hukuk 1**, A.Ü., 2001, s. 83
[84] Servet Tanilli, **Devlet ve Demokrasi**, İstanbul, Say Yay., 1982, s. 182
[85] O. Selim Kocahanoğlu, **Gerekçeli ve Açıklamalı Anayasa**, İstanbul, Temel Yay., 1993, s. 126

meclis soruşturma yollarının işletilme olasılığına karşın, siyaseten bir bakan bu durumu göze alamayabilir.[86]

13.03.2003 tarihinde Komisyon çalışmaları ile ilgili Milletvekillerine dağıtılan bilgi notu, Yeni Yasama Dönemi'nde TBMM çatısı altına yeni katılan milletvekillerine "Dilekçe Komisyonu" çalışmaları hakkında bilgi vermektedir.[87] Ayrıca dilekçenin izleyeceği yol ve aşama sürecide bir çizelge ile Şekil 2'de gösterilmiştir (Ek 1).[88] Ek 1'de verilen iş akış çizelgesinde görüleceği üzere şikayet dilekçesi önce kurum uzmanlarınca izlenmekte, daha sonraki aşamada ilgili bakanlığa yazılı olarak iletilmektedir. Bakanlık tarafından bir ay içinde cevap vermesi beklenmekte cevap gelmediği takdirde tekit edilmektedir. Bakanlıktan gelen cevap doğrultusunda işlemler devam ettirilmekte ve yaklaşık bir ay gibi bir süre sonunda raporlanarak milletvekillerine dağıtılmaktadır. İşlem süreci ve vatandaşın dilekçesine cevap beklediği süreç oldukça uzundur. Halbuki bu süre kamu denetçiliği kurumunda minimuma indirildiği gibi, vatandaşa şikayet konusu işlem hakkında evrakın hangi aşamada olduğu bilgisi verilmektedir.

TBMM Dilekçe Komisyonun 18. ile 23. dönem arasındaki dönemi kapsayan faaliyet verimliliğini yayımlamış olduğu dilekçe istatistiklerini aşağıdaki tablo 1'e göre değerlendirirsek[89]: Mevzuata uygun olmadığı için işlemden kaldırılan dilekçe sayısının 8 olduğu görülmektedir. Bu sayı toplam dilekçe sayısına oranlandığında çok düşük kalmaktadır. Bakanlıklarda cevap bekleyen dilekçe sayısı 340, komisyonda görüşülmekte olan dilekçe sayısı 173, Bakanlıklara göre dağılımı ise

---

[86] İbrahim Uğur Esgün, "Ombudsman Kurumunun Türkiye için Gerekliliği Üzerine Bir Değerlendirme", **Ankara Ünv. Hukuk Fak. Dergisi**, Ankara, Ankara Ünv. Basımevi, C. 45, Sayı 1-4, 1998, s. 251- 278

[87] 13.03.2003 tarihli bilgi notu, komisyonun web sayfasından indirilmiştir. Bu notta, "Dilekçe Hakkı ve Dilekçe Komisyonu"nun; tarihsel gelişimi, mevzuat, yapılan değişiklikler, yapılması düşünülenler, hak arama dokunulmazlığı, internet yoluyla başvurma ve Ombudsman hakkında genel bilgileri içermektedir. (çevrimiçi), www.tbmm.gov.tr/ ,21.03.2003 ayrıca bkz., Bahir Sorguç, **Memur Yargılama Yasası Açıklamalı ve Uygulamalı Adli Soruşturma**, İstanbul, MEB Yay.,1992, s. 159-160

[88] "Dilekçenin İzlediği İş Akış Çizelgesi", (çevrimiçi), www.tbmm.gov.tr/komisyon/dilekcekomisyonu/izlenenyol.htm, 24.06.2007

[89] "TBMM Dilekçe Komisyonu İstatistikleri Tablosu", (çevrimiçi), www.tbmm.gov.tr/develop/owa/dilekce_istatistikleri.dilekce_istatistik.htm , 24.06.2007

896 adet olarak belirtilmektedir. Dilekçe başvurularında 18. dönem ile 22. dönem arasında % 289 luk bir oranda artma vardır. Neredeyse üç katı bir artış oluşmuştur. 18. dönemde dilekçelerin % 89 u karara bağlanırken, 22. dönemde dilekçelerin % 93 ü karara bağlanmıştır. Yani 22. dönemde dilekçe başvuru sayısı yaklaşık üç kat oranında arttığı halde aynı dönemde karara bağlanan dilekçe oranı aynı oranda kalabilmektedir. Komisyon verimliliğinin 22. dönemde oldukça iyi olduğu görülmektedir.

Tablo 1. TBMM Dilekçe Komisyonu İstatistikleri

donem	basvuru	karar olan
18	4300	3823
19	4147	4140
20	2313	2142
21	3187	2958
22	12448	11579
23	1247	1106

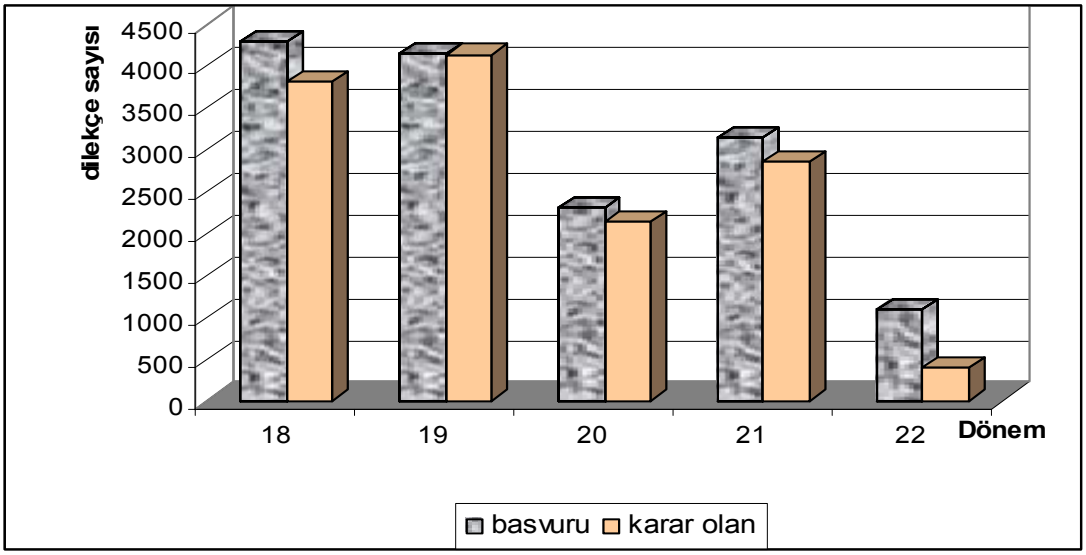
Dönem Periyodu
14 ARALIK 1987 - 20 EKİM 1991
06 KASIM 1991 - 24 ARALIK 1995
08 OCAK 1996 - 18 NİSAN 1999
02 MAYIS 1999 - 03 KASIM 2002
14 KASIM 2002 - 22 TEMMUZ 2007
04 AĞOSTOS 2007 - ……

Kaynak: (Çevrimiçi), www.tbmm.gov.tr/komisyon/dilekcekomisyonu/istatistikler.htm , 24.06.2007

Şekil 3'de de görüleceği gibi 18. dönemden (1) başlamak üzere gelen başvurulardan karar olanların sayısı hemen hemen birbirine yakınken hatta bu eşitlik 19. dönemde (2) nerdeyse eşitlenecek seviyede olmasına rağmen 20 (3), 21 (4) ve 22. dönemlerde (5) sırasıyla artan oranda aralarındaki fark açılmaktadır.[90] 22. dönem verileri yasama döneminin belirli bir ara dönemindeki veriler (1094 / 401) olduğundan sayısal olarak değil, oransal değerlendirme dikkate alınmıştır.

Şikayetin yapılacağı yani dilekçenin verileceği yerin bilinmesi aynı zamanda usulüne uygun yapılan başvuru, gereksiz zaman kaybının önüne geçilmesi açısından önemlidir. Yurttaşın bilgi ve bilinçlendirilmesi bu hakkın kullanımında en önemli süreçtir. Şikayet bildirimi önce ilgili makama yapılmalı; oradan yeterli ve doyurucu yanıt alınamaması durumunda Yasama Organı'nın ilgili birimi harekete geçirilmelidir.[91]

[90] "TBMM Dilekçe Komisyonu İstatistikleri Çizelgesi", (çevrimiçi), www.tbmm.gov.tr/komisyon/dilekcekomisyonu/istatistikler.htm , 27.03.2003
[91] Soysal'a göre başvuruda izlenecek yol önemlidir. Şikayet sahibi şikayetini önce ilgili makama yapmalı, sonra TBMM Dilekçe Komisyonu'na gitmelidir. Bkz. Mümtaz Soysal, Halkın Yönetime Etkisi, TODAİE Yay., Ankara, 1968, s.186.



Şekil 3 : TBMM Dilekçe Komisyonu İstatistikleri Çizelgesi
Kaynak: (Çevrimiçi) www.tbmm.gov.tr/komisyon/dilekcekomisyonu/istatistikler.htm, 27.03.2003

Anayasa'nın 74. maddesinde tanınmış olan yakınma (şikayet) hakkı ile öncelikle kamusal faaliyetlerle ilgili işlemlerin hukuksallığının korunması amaçlanır. Böylece hukuksal açıdan geçerliliği kuşkulu olan yönetsel işlemler bu hakkın kullanımıyla ortadan kaldırılmakta, ayıklanmaktadır.[92] Bir görüşe göre de dilekçe sahibi her zaman, alt makamları atlayarak veya müddetin geçmesine rağmen TBMM'ne başvurabilir.[93]

TBMM Dilekçe Komisyonu yapısal ve işlevsel açıdan Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği) Kurumuna benzetilmekle birlikte aslında aralarında oldukça farklılıklar vardır. Örneğin, Dilekçe Komisyonu Parlamento üyeleri arasından Meclis'teki sandalye sayılarıyla orantılı sayıda üyelerden oluşmaktayken Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği) Kurumu parlamento dışından oluşturulmaktadır. Ayrıca özerk yapısı ve siyaset üstü bir konumda bulunan kamu denetçiliği kurumuna nazaran parlamentodaki üye sayısının çoğunluğunu oluşturan parti üyelerinin tam bağımsız davranışta bulunacakları konusu şüphelidir.

TBMM Dilekçe Komisyonu dışında vatandaşlar Başbakanlığa da incelenmesi ve soruşturulması için dilekçe başvuru hakkını kullanmaktadır. Başbakanlık Halkla

[92] Servet Armağan, **İslam Hukukunda Temel Hak ve Hürriyetler**, Diyanet İşleri Başkanlığı Yay., Ankara, 1992, s.98
[93] Akıncı, a.g.e., s.33

İlişkiler Dairesi'nin iş yükü vatandaşlardan gelen çeşitli dilek, istek, şikayetleri konu alan yazılı ve bizzat gelerek iletilen müracaatlardan oluşmaktadır. Bu yöntemle de Yürütme erk'ini elinde bulunduran hükümet, yurttaşla olan ilişkilerinde oldukça önemli bir avantaj sağlamaktadır. Örneğin 1994 yılında Başbakanlık ve bağlı merkez birimlerine 73.559 başvuru yapılmış, bunlardan 55.436 adedi yani başvuruların % 75 i cevaplandırılmıştır. Devlet Bakanlıkları ve bağlı ilgili birimlerinde ise cevaplandırma oranı % 79 dur. [94] Başvuru sayısının iki katı olmasına rağmen cevaplama oranının daha yüksek olması verimlilik açısından devlet bakanlıklarının daha iyi konumda olduğunu göstermektedir.

Tablo 2. Başbakanlığa ve Devlet Bakanlıklarına Yapılan Başvurular (1Ocak /31 Aralık 1994)

Başvurulan Makam	**Başvuru Sayısı**	**Sonuçlanan Başvurular**
Başbakan ve Başbakanlık Merkez Teşkilatı	73.559	55.436
Başbakanlık, Devlet Bakanlıkları Bağlı ve İlgili Kuruluşları	152.046	119.739

Kaynak : BHİDB 1994 Yıllık Raporu , 1995

Bu başvurular her yıl ortalama bu rakamları yakalamaktadır. Aynı şekilde Başbakanlık ve Devlet Bakanlıklarına değişik konularda da (istek, dilek, temenni, şikayet, vb.) başvurular olmaktadır. Tablo 3, (Ek 2) de verilen 1994 yılı verilerine göre, Başbakanlık Halkla İlişile Daire Başkanlığına yapılan şikayet başvurusu sayısı 7.316 olup, 5.042 adedine cevap verilmiştir.[95] Buradaki cevaplama oranı % 69 a inmektedir. 1994 yılı için kültür alanında 3.545, turizmde ise 3 başvuru vardır. Kültürle ilgili başvuruların 2.820 adedine cevap verilmiş, turizmde ise cevaplandırılan yoktur. Cevaplama oranları kültürde % 79,5 dur. Bu yüzdelik oran genel ortalamanın on puan üstündedir.

[94] BHİDB 1994 Yıllık Raporu, "1 Ocak / 31 Aralık 1994 arası Başbakanlığa ve Devlet Bakanlıklarına Yapılan Başvurular", Ankara, 1995
[95] BHİDB 1994 Yıllık Raporu, "1 Ocak / 31 Aralık 1994 arası Başbakanlığa ve Devlet Bakanlıklarına Yapılan Başvuru Sınıflandırması", Ankara, 1995

Başvuruların 1987 – 2001 arası Tablo 4'de verilen istatistik sonuçlarına bakıldığında ise[96], 1992- 1993 yıllarında ortalamanın iki kat üzerinde başvuru yapıldığı dikkat çekmektedir. Ancak 1994 – 1999 yılları arasında yıllık % 30 civarında azalan bir eğilim gösteren başvuru sayısı 2000 ve 2001 yıllarında diğer yıllara nazaran % 400 lere yaklaşan bir artış eğilimindedir. Bunun nedenleri yeterli bilinçlenmenin yanı sıra yıl bazında ortaya çıkan siyasi, ekonomik krizler ve beklenmeyen doğa olaylarının (deprem gibi) arttığı dönem ve sonrasına denk gelmesiyle açıklanabilir.

Tablo 4 : Başbakanlık Halkla İlişkiler Daire Başkanlığı'na Ulaşan Dilekçelerin Sayısal Dökümü (1987- 2001)

1987	49,950
1988	50,948
1989	40,958
1990	23,778
1991	48,703
1992	159,218
1993	106,672
1994	75,559
1995	40,743
1996	31,085
1997	23,400
1998	19,986
1999	19,764
2000	90,517
2001	89,701

Kaynak: (Çevrimiçi), www.basbakanlik.gov.tr/basbakakanliktes/halklailiskiler/raporlar.htm, (27.03.2003)

Başbakanlık Halkla İlişkiler Daire Başkanlığı'nın başvurularla ilgili olarak Ek 3'de verilen Tablo 5'deki 2001 yılı verilerine göre, yıl içinde toplam 89.701 adet başvuru yapıldığı, bunlardan % 9,7 oranına karşılık gelen 8.677 adet başvuru yasal işlemler (ihbar, şikayet, vs.) hakkındadır. Kültür ve Turizm ile benzer ilgi alanlarında ise % 4.22 oranına karşılık gelen toplam 3.789 başvuru yapılmıştır. [97]

[96] "BHİDB 'na Ulaşan Dilekçelerin Sayısal Dökümü (1987 – 2001)", (Çevrimiçi), www.basbakanlik.gov.tr/basbakakanliktes/halklailiskiler/raporlar.htm, 27.03.2003

[97] "Başbakanlık Halkla İlişkiler Daire Başkanlığı'nca işleme Konulan Başvuruların Konularına Göre Dağılımı ve Yüzdelerini Gösterir Çizelge (01.01.2001 – 31.12.2001)", (Çevrimiçi), www.basbakanlik.gov.tr/basbakakanliktes/halklailiskiler/raporlar.htm, 27.03.2003

TBMM Dilekçe Komisyonu ile Başbakanlık Halkla İlişkiler Daire Başkanlığı'na başvurma yöntemi, şartları, başvurunun izlediği yol ve istatistik bilgileri tablolardan alınan verilerin değerlendirilmesi tez konusuna doğrudan ilgili olmasından dolayı uygun görülmüştür. Hangi konularda komisyona başvuru yapılacağı konusu; "İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu kuruluşundan bugüne kadar vatandaşlardan gelen ve hak ihlali içeren şikayet dilekçelerine işlem yapmaktadır. Temel hak ve özgürlüklerinden birisinin ihlal edildiğine inanan her birey komisyona başvuru yapabilir. Başvurulardan dikkat edilmesi gereken husus ulusal ve uluslararası insan hakları belgelerinde yer alan temel hak ve özgürlüklerden birisine yönelik bir ihlalin var olması iddiasıdır. Aşağıda bu hak ve özgürlükler sıralanmıştır. Bunun dışında örneğin emeklilik sorunu veya benzeri sorunlarla ilgili olarak TBMM Dilekçe Komisyonuna başvurulması gerekmektedir." denilerek, başvuru yöntemi ise; "Temel hak ve özgürlüklerinden herhangi birinin ihlal edildiğine inanan her birey mektupla veya faksla Komisyona başvurabilir. Başvuruda konuyla ilgili yeterli bilgi verildikten sonra başvuranın adı-soyadı ve adresi açık bir şekilde yazılmalıdır. Adı soyadı, açık adresi veya imzası olmayan başvurulara işlem yapılmayacaktır."[98] Şeklinde açıklanarak bireye yol gösterilmektedir. Yurttaşlar dilekçe hakkı ile belli bir konuda "dilek" hakkını veya bir hakkın ihlalinden doğan "şikayet" hakkını kullanabilir.

Şikayet (yakınma) hakkı, İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi'nin 13. maddesinde "İşbu Sözleşme'de tanınmış hak ve hürriyetleri ihlal edilen her şahıs…" diyerek bunu açık bir şekilde dile getirir. Şikayet bildirimi önce ilgili makama yapılmalı; oradan yeterli ve doyurucu yanıt alınamaması durumunda Yasama Organı'nın ilgili birimi harekete geçirilmelidir.[99] TBMM Dilekçe Komisyonuna başvuruda izlenen yola ait iş akış çizelgesi Ek 1 incelendiğinde, bir dilekçenin sonuçlandırılması için ne kadar uzun bir sürecin geçeceği görülmektedir. Bu da şikayetçilerin başvurudan beklentilerini olumsuz etkilemektedir.

Anayasa'nın 74. maddesinde tanınmış olan yakınma (şikayet) hakkı ile öncelikle devletsel faaliyetlerle ilgili işlemlerin hukuksallığının korunması

[98] Dilekçe Komisyonu, (çevrimiçi), www.tbmm.gov.tr/komisyon/dilekcekomisyonu, 21.03.2003
[99] Mümtaz Soysal, **Halkın Yönetime Etkisi,** Ankara TODAİE Yay., 1968, s.186

amaçlanır. Böylece hukuksal açıdan geçerliliği kuşkulu olan yönetsel işlemler bu hakkın kullanımıyla ortadan kaldırılmakta, ayıklanmaktadır.[100]

Bir görüşe göre ise dilekçe sahibi her zaman, alt makamları atlayarak veya müddetin geçmesine rağmen TBMM'ne başvurabilir.[101] Bu başvurularla hedeflenen amaç; toplumun ve toplumu oluşturan bireylerin, yönetsel işlemler üzerinde, yürütme erkine uyguladığı denetimdir. Anayasanın 74. maddesinde tanınmış olun yakınma (şikayet) hakkı ile öncelikle devletsel faaliyetlerle ilgili işlemlerin hukuksallığının korunması amaçlanır. Böylece hukuksal açıdan geçerliliği kuşkulu olan yönetsel işlemler bu hakkın kullanımıyla ortadan kaldırılmakta, ayıklanmaktadır.[102] Verilen dilekçe sonucunda yürütme veya yasama erki duyarsız kalmamalı, söz konusu dilek ve şikayeti inceleyip neticesini ilgiliye bildirmelidir. Böylece; dilekçe hakkı, iki cephesi (yönü) olan bir haktır. Birinci yönü ile kişi kendi ve toplumun çıkarını korumaya çalışırken, diğer yandan yürütme ve yasama organları kendilerine verilen müracaatları kabul, konuyu tetkik ve sonucu ilgili kişiye bildirme sorumluluğu altındadır.[103] Dilekçe Komisyonu kararı bir yargı kararı değildir. Anayasada belirlenen kuvvetler ayrılığı ilkesi gereği, bu kararlara katılmak olanağı yoktur. Aynı zamanda idare açısından da tam bağlayıcılığı yoktur. Ancak idarenin bu kararlara uymaması, siyasi sorumluluğu gündeme getirebilir. Aynı zamanda bu kararların uygulanmaması süreçleri içinde meclis soruşturmasına kadar giden bir hukuki yola neden olabilmektedir.

1.2.4. İDARE HUKUKUNUN KAYNAKLARI

Hukukun her çeşit kaynağı İdare Hukuku'nun da kaynağıdır. Ama, bu kaynaklar hukuk dallarına göre farklı etkiler göstermektedir. Örneğin örf ve adet denilen "gelenek hukuku"nun kaynak olma derecesi, özel hukuk alanında İdare Hukuk alanındakinden daha fazladır. Bu nedenle, genelde hukukun kaynağı olarak bilinen konular, burada İdare Hukuku'ndaki önemlerine göre farklı bir yaklaşımla

[100] Servet Armağan**, İslam Hukukunda Temel Hak ve Hürriyetler**, Ankara,Diyanet İşleri Başkanlığı Yay.,1992, s. 98
[101] Akıncı, **a.g.e**., s. 33
[102] Nermin Gökpınar, "Vatandaşların Merkezi Hükümet Teşkilatına Dahil Bakanlık, Daire ve Müesseselere Verdikleri Dilekçelere İlişkin Sorunlar", **AİD**. C.II, sayı 3, Ankara, 1969, s. 116
[103] Mustafa Tamer, "Dilekçe Hakkı", **T.İ.D**., sayı 386, Ankara, Mart 1990, s. 201-220

incelenecektir. Öncelikle "hukukun kaynağı" denilince, hukuk kurallarının nereden ve nasıl ortaya çıktıklarını anlamamız gerekir. Ancak "hukukun kaynağı" deyimi bazen de hukuk kurallarının hangi şekillerde göründüklerini, haricen ne gibi şekillere bürünmüş olduklarını ifade eder.

Hukuk dilinde "kaynak" iki anlama gelmektedir.[104] Birinci anlamda kaynak, hukukun nereden doğduğunun, nasıl geliştiğini, mahiyetinin ne olduğunu ifade etmektedir. "Menşe" (esas) de denilen bu anlamdaki kaynağın incelenmesi Hukuk Felsefesi'nin konusuna girmektedir. İkinci anlamdaki kaynak ise, zihinlerde ve toplumun genel inanışında var olan hukuki anlayış, inanç ve düşüncelerin somutlaşarak dış dünyada pozitif kurallar haline gelmesinin, başka bir ifade ile belli bir şekil ve anlatıma bağlanmış olan hukuk kuralını ifade eder.

Başka bir anlatımla da; gerçekten, hukuk kurallarının nasıl ve ne suretle meydana geldiklerini, nereden çıktıklarını ifade eden kaynakları "hukuku doğuran kaynaklar" veya "hukuk yaratan kaynaklar" denir. Buna karşılık, hukuk kurallarının dışa karşı hangi şekillerde göründüğünü gösteren kaynaklara ise, "hukuku bildiren kaynaklar" veya mahiyetlerine de uygun düşecek biçimde "hukukun şekli kaynakları" denilmektedir.[105]

İki ayrı görüşün de pozitif (şekli) hale getirilmiş kaynakları "**yazılı kaynaklar**" ve "**yazısız kaynaklar**" biçiminde bir ayırımda değerlendirdiği gibi, aynı zamanda bir "**yardımcı kaynaklardan** " bahsedilmektedir. Hukukun şekli kaynaklarından yazılı kaynaklar dörde ayrılır.

Yazılı Kaynaklar: "Kanunlar", "kanun hükmünde kararnameler", "tüzükler", "yönetmelikler"dir.[106] Anayasa ve Milletlerarası Andlaşmalar da nitelikleri itibarıyla kanun ve dolayısıyla bu kaynaklar arasında sayılmalıdır.

"Kanunlar"; Yasama organınca kabul edilir, Cumhurbaşkanı tarafından onaylanırsa, "Resmi Gazete"de yayımlanır. Yürürlük maddesi varsa o tarihte yoksa yayımından sonraki kırkbeşinci gün yürürlüğe girer. Kanunlar "yazılı", "genel", ve

---

[104] Karatepe**, a.g.e**., s. 51
[105] Turgut Akıntürk, **Temel Hukuk 1,** 4. bs, Eskişehir, Anadolu Üniversitesi Yay., 2001, s. 65
[106] Akıntürk, **a.g.e**., s.66; Karatepe bu şekli kaynakları bağlayıcılık derecesine göre; Anayasa, kanun, kanuna eş kurallar, mahkeme içtihatları, idari gelenekler, bilimsel içtihatlar, yorum ve boşluk doldurma olarak açıklamıştır. Bkz. Karatepe, **a.g.e**., s. 52

"sürekli" olmalıdır. "Milletlerarası antlaşmalar" da nitelikleri itibarıyla "kanun" sayılır.

"Kanun hükmünde kararnameler"; TBMM'nin bir kanunla yetki vermesi üzerine Bakanlar Kurulu tarafından "belli" konuları düzenlemek amacıyla çıkarılan hukuk kurallarıdır. Kanun hükmünde kararnameler yayımlandıkları gün TBMM'ne sunulur. Yayımlandıkları gün TBMM'de sunulmayan kararnameler bu tarihte, TBMM'nce reddedilen kararnameler ise red kararının Resmi Gazetede yayımlandığı tarihte yürürlükten kalkarlar. (Any. md. 91/11)

"Tüzükler"; herhangi bir kanunun uygulanmasını göstermek veya kanunun emrettiği işleri belirtmek üzere, kanunlara aykırı olmamak şartıyla ve Danıştayın incelemesinden geçirtilerek Bakanlar Kurulu tarafından çıkartılır. Cumhurbaşkanı tarafından imzalanır ve kanunlar gibi Resmi Gazete'de yayımlanırlar. (Any. md.115)

"Yönetmelikler"; başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzel kişilerinin kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla çıkardıkları yazılı hukuk kurallarıdır. Hangi yönetmeliklerin Resmi Gazetede yayımlanacağı kanunda belirtilir. (Any. md.124).[107]

Yazısız kaynaklar; Örf ve davranış hukuku olarak da bilinen yazısız kaynaklar, gelenek ve davranış hukuk kuralı düzeyine ulaşabilmesi için bir takım unsurları içermesi gerekmektedir. Bunlar da maddi, manevi ve hukuki olmak üzere üç adettir. Maddi unsur o davranışın, o geleneğin az çok uzunca bir süredir devamlılığının bulunması ve uygulanması halinde ortaya çıkar. Toplumda kimin tarafından ne zamandan beri uygulandığının bilinmemesi halinde var sayılacaktır. Manevi Unsur ise genel bir inanıştır. Kişilerin devamlı surette tekrarlanmakta olan bu davranış biçimine uymak zorunda olduklarına genel olarak inanmış olmaları gerekmektedir. Hukuki Unsur, uzun zamandan beri tekrarlanmakta olan ve kişilerin kendilerini uymaya mecbur hissettikleri davranışın aynı zamanda devlet gücüyle de desteklenmiş olması gerekir.[108] Devletin desteğine kavuşmuş olan bir davranış kuralı yargı organları tarafından da uygulanacaktır; zira o davranış kuralı artık bir "**hukuk kuralı**" düzeyine yükselmiş olacaktır. Bu itibarladır ki, örf ve davranış hukukunun en önemli unsuru hukuki unsurdur. Örf ve gelenek hukuku, yetkili bir organ

[107] Akıntürk, **a.e**., s. 66-70; ve Karatepe, **a.g.e**., s. 52-60
[108] Akıntürk, **a.ge**., s. 72

tarafından bilerek ve istenerek konulmuş olan kurallar değildir. Bunlar toplumda kendi kendilerine doğarlar. Bu itibarladır ki, örf ve adet hukuku kuralları herhangi bir yerde yazılı olmayıp, toplumun vicdanında, ruhunda yer alır.[109]

"**Yardımcı kaynaklar**", teknik anlamda bir kaynak olmamakla beraber, hukukun uygulanmasında uygulayıcılara yardımcılık etmekte olan ilmî ve kazaî içtihatları da niteliklerine uyacak biçimdeki kaynaklar[110] veya "hukukçuların görüşleri, resmi dairelerin anlayış ve uygulamaları ile içtihadı birleştirme kararı dışındaki yargı kararları"[111] biçiminde anlatılabilir. Hakim yardımcı kaynaklara yazılı ve yazısız kaynaklardan sonra başvurur. Bunlar da içtihatlar adı altında toplanmış hükümlerdir. Yardımcı kaynaklardan biri "ilmi içtihatlar", diğeri ise "kazai içtihatlar"dır. İlmi içtihatlar, genellikle tartışmalı olan hukuki konularda hukuk bilgilerinin ileri sürdükleri görüş, düşünce ve kanaatlerdir. Kazai içtihatlar, mahkemelerin vermiş oldukları kararlarda bir sorunun çözümlenmesi ile ilgili olarak kabul edilmiş olan ilkeler, kurallardır. [112] Ancak kazai içtihatların hakimleri bağlayıcı bir hükmü yoktur. Bunlara uymak zorunda olmamakla birlikte Yargıtayın içtihat kararlarına genelde uyulmaktadır.

1.2.5. DEMOKRATİK REJİM VE DEVLETİN ROLÜ

Hukuk devleti, demokratik rejimin yönetsel hukukunun sınırlarını belirler ve onun yönetenler-yönetilenler tarafından bozulmamasını sağlar. Hukuk devleti, çoğunluk yönetiminin toplum veya bir kısım bireyler üzerinde baskı kurmasını engelleyebilecek tek demokratik rejimdir.[113]

Özgürlükler karşısında hukuk devletinin rolü en az (minimum) müdahale ile yetinmeyi sağlamaktır. "Toplumun özerkliğine saygılı ve meşru görevlerinin çerçevesi dışına çıkmayan hukuk devleti, aynı zamanda en az noktada bir devlettir."[114] Çağdaş demokrasiyi kurmada ve demokratik işlevlerin uygulanmasında etkin rol oynar. Erkler ayrılığına dayanan çoğulcu bir demokratik rejimde, düşünce

[109] Akıntürk, **a.e**., s. 70
[110] **A.e**., s. 65
[111] Karatepe, **a.g.e**., s. 52
[112] Karatepe, **a.e**., s. 74
[113] Akıncı, **a.g.e**., s. 51
[114] İbrahim Kaboğlu, "Avrupa Topluluğu ve İdari Yargı", **I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi**, Birinci Kitap, İdari Yargı, Ankara, Danıştay Yay., 1990, s. 147

özgürlüğü, örgütlenme hakkı, siyasal iktidar mücadelesi, seçimler, gerçek bir halk egemenliğine dayalı bir yasama organının oluşturulabilmesi gibi erekler hukuk devleti aracılığıyla gerçekleştirilebilir

1.2.6. HUKUK DEVLETİNİN İÇERİKSEL TEMELLERİ

Hukuk Devleti (rule of law), salt bir kurallar hukuku (low of rule) demek değildir.[115] Pozitif hukuk düzeninin biçimsel araçları tek başına demokratik istemlerin gerçekleştirilmesine yeterli gelmez. Hukuk devleti, kamusal faaliyetlerde pozitif hukukun gereklerini yerine getirse de ancak "yasa devleti" kimliğini alabilir. Ama "özgürlük ve insan onuru" gibi üstün değerleri esas alan yönünü öne çıkardığında gerçek kimliğine ulaşır. Öteden beri üstün nitelikteki devlet erkini biçimsel güvencelerle sınırlı tutmanın yetersizliği, içeriksel sağlanmanın gerekliliği konusunda yoğun düşünceler ileri sürülmüştür.[116]

Hukuk devletinin, sosyal hukuk devleti kavramıyla örtüşmesi, bireyin ve dolayısıyla toplumun hukuk devletinin "sosyal" sıfatı aracılığıyla huzur, güven içinde olması ile olanaklıdır. Bu nedenle "insan hakları" ve "insan onuru" özyapısını içeren adalet düşüncesinin uygulamada somutlaşması gerekir.[117] Bireyler arası çıkar ile toplumsal yarar arasındaki çıkabilecek uzlaşmazlıkların, ancak sosyal hukuk devleti ikliminde çözüleceği söz konusudur. İnsan hakları özetinde adalet ve hakkaniyet değerleri temel unsurlardır. Bu değerleri zayıflatacak yönetsel işlevler, insan haklarına olan inanç ve güveni sarsar, sonucunda da toplumsal denge unsurlarının bir bir çökmesine neden olur.

Devlet ve insan ilişkilerini içeren kamusal alan, "adalet" esasına dayandırılmazsa özgürlük güvencelerinin deforme olacağından endişe edilir. İnsan

---

[115] H. Richard Fallon, "**The** Rule of Law as a Concept in Constitutional Discourse", **Columbia Law Review**, Vol.97, January 1997, No.1, Columbia : Columbia Law Review, Association Inc., s.3

[116] Akıncı, **a.g.e**., s. 51. vd; Jact Donnely, **Teoride ve Uygulamada Evrensel İnsan Hakları**, Çev. M.Erdoğan - L.Korkut, Ankara, Yetkin Yay., 1995, s. 263; Sami Selçuk, "Hukuk Devleti", 10.03.1995 tarihinde İ.Ü. Hukuk Fakültesi İdare Hukuku ve İdare Bilimleri Araştırma Merkezi'nce düzenlenen "**Hukuk Devleti Günü**"nde sunulan bildiri, (Yayınlanmamıştır)

[117] Bu tanımlamaya benzer tanımlar yapanlar için bkz. İbrahim Kaboğlu, "Türkiye'de Hukuk Devletinin Gelişimi", **İnsan Hakları Yıllığı,** Cilt 12, Ankara, TODAİE Yay**.,**, 1990, s. 141; Mithat Sancar, "Hukuk Devleti ; Kavramsal Bir Çerçeve", **Birikim**, Sayı:82, Şubat 1996, s. 38; Vecdi Aral, **Toplum ve Adaletli Yaşam**, İstanbul, Filiz Yay., 1988, s. 250; Cihan Kanlıgöz, "Hukuk Devletinin Maddi (Siyasal ve Toplumsal) Boyutu Üzerine Bir Deneme", ABD, Sayı : 97/1, Yıl:54, 1997, s. 65; Anıl Çeçen, **Adalet Kavramı**, Ankara, Gündoğdu Yay., 1995, s. 34

haklarının temel taşı olan "adalet", "hakkaniyet" gibi değerler aynı zamanda "demokratik toplum düzeninin" de gereklerindendir.[118]

Sonuç olarak, çağdaş demokrasilerde toplumun her kesimi, yasama, yürütme ve yargı erkini elinde bulunduranlar, yani yöneten ile yönetilenler "Hukukun Üstünlüğü" ilkesini bütün eylemlerinde ön planda tutmaları gerekmektedir. Hukuk devleti sürecinin herhangi bir anında verilecek (yapılacak) bir ödün rejimin güvenirliğini tehlikeye sokabilecektir. Yönetim hukuku alanında denetim olgusu daha kapsamlı bir içeriğe sahiptir. Kamu yönetimi kuramında denetim için hukuksallık, yerindelik ve verimlilik değerlendirilmesinin ve teste tutulması gerekir ki bu da denetim olgusunu ortaya çıkarır. Bu nedenle kamu yönetiminin denetlenmesi amaçlanır.

1.3. KAMU YÖNETİMİNİN DENETLENMESİ

Denetim, örgütsel eylemlerin ve işlemlerin öngörülen amaçlar doğrultusunda benimsenen ilke ve kurallara uygunluğunun belirlenmesidir. Denetimde temel amaç, örgüt amaçlarının gerçekleştirilme derecelerini saptayarak, örgütün etkinlik düzeyini yükseltmek ve onun geliştirilmesini sağlamaktır.

1.3.1. DENETİM

Kamu hizmetlerinin kapsamı genişledikçe denetim ihtiyacı da artmaktadır. Esas itibariyle iki türlü denetim mevcuttur. Birincisi kanuna uygunluğun denetimi (legality) diğeri de idari politika ve idari icabın (yerindelik) denetimidir.[119]

Batının demokratik yönetsel kurumları, kamu hizmetinin fazla gelişmediği bir dönemde ortaya çıktı. Başlangıçta, bugünkü anlamda bir bürokrasi varlığı ile karşılaşılmadığından, denetimine de gereksinim duyulmadı. Bu nedenle kamu hizmetini işlevsel anlamda yerine getiren bürokrasiyi işletecek, onların sakıncalı yönlerini ortadan kaldıracak ve denetleyecek, demokratik yöntemlerin araştırılması

[118] Akıncı, **a.g.e**., s.53
[119] Ahmet Özer, "Hukuk Devleti ve Yargı Denetimi", **T.İ.D**.; Mart 1992, sayı 394, Ankara, s. 2-3; ayrıca bkz. Brian Chapman, Çev. Cahit Tutum, **İdare Mesleği: Avrupa'da Devlet Memurluğu**, Ankara, Sevinç Matbaası, 1970, s. 223.

da son yüzyıl içindeki sürece rastlar.[120] Hukuk devleti kavramı; kamu yönetiminin yaptığı tüm eylem ve işlemlerinde hukuka bağlı olmasını gerektirmektedir. Hukuk devletini gerçekleştirmenin araçları ise; erkler ayrılığı, hukuk kuralları hiyerarşisi ve yönetenlerin yargıca denetlenmesidir.

1.3.1.1. "Denetim" Kavramı

Yönetimin her türünde olduğu gibi kamu yönetiminde de, denetimin önemi büyüktür. Kamu yönetimine yönelik bir denetim sisteminin varlığı her zaman için bir zorunluluk olarak görülmüştür. Gerçekten denetim, kamu yönetimi sisteminin tam olarak işleyişinden ve yönetsel organların kendilerine verileni doğru olarak yaptıklarından emin olmanın aracıdır. Denetleyen, denetime tabi tutulan yönetsel organın işlevsel amaç ilkeleri ve işlevleri doğrultusunda işleyip işlemediğini irdeler.

Denetim karşılığı olarak kullanılan sözcüğün eski kullanım şekli ve karşılığı "rükuk" kökünden gelen "murakebe"dir. Bu deyim; bakma, gözetim altında bulundurma, gözetleme; iç dünyasına dalma ve sansür anlamlarına gelmektedir. Denetime eş anlamlı diğer sözcükler, kontrol, teftiş, tahkik, muayene, inceleme, gözetleme, keşif, izleme vb.dir.

"Denetim" kavramı konusunda bazı tanımlar şu şekildedir: İki büyüklük arasındaki bir karşılaştırma ve bunun sonucunda yapılan bir değerlendirme, yargılama ve hüküm verme işidir.[121] Planlananla yapılan arasındaki bir karşılaştırma ve bunun sonucunda yapılanın planlanana uygunluk derecesinin ve uygulamadaki sapmaların belirlenmesi işidir.[122] Önceden belirlenmiş politikalar ve bu politikalara uygun kararlara göre belirlenen amaçlara ulaşma ve amaçlara ulaşmada yol gösterici bir kuvvetin var olmasıdır.[123]

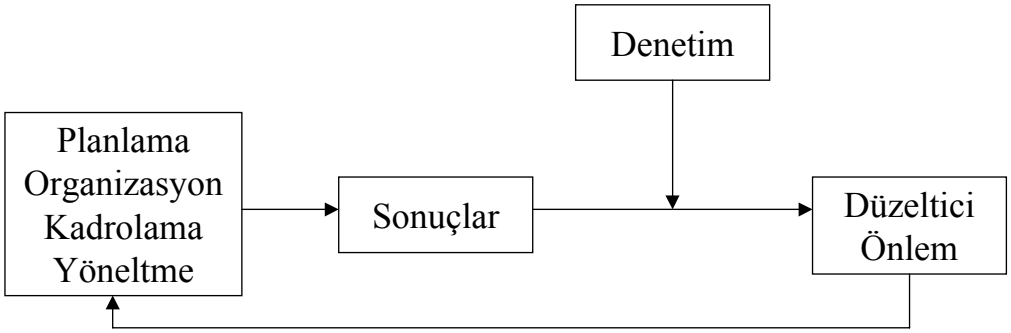
İşletmelerin amaçlarına erişmeleri ve başarılı olmaları iyi bir yönetim sistemine sahip olmalarına bağlıdır. Yönetim süreci "denetim" fonksiyonu ile tamamlanır. İşletmelerin (yönetsel sistemlerin tümü) amaçlarına erişip erişemedikleri ya da ne

---

[120] Juditp E. Gruber, **Controlling Bureaucracies**, California, University of California Press,,1987, s.7
[121] Cevdet Atay, **Türk Hukukunda Kamu Yönetimlerinin Denetlenmesi**, İstanbul, Marmara Kitabevi,1994, s. 5; bkz. E. Frese "**Kontrolle und Unternehmungs führung, Entscheiduns und Organisationstheorretishe**", Bergeron.
[122] **a.e**., s. 5
[123] **a.e**., s. 5

ölçüde eriştikleri denetim fonksiyonu ile belirlenir. Bu anlamda denetim, bir yönetsel organizasyonun fonksiyonları olan Planlama, Organizasyon, Kadrolama, Yöneltme işlevlerinin faaliyet öncesi, esnası ve sonrasında ne ölçüde gerçekleştirildiği değerlendirilmesini yapan son fonksiyondur denilebilir.

Denetim diğer yönetim fonksiyonlarının üzerinde bir fonksiyon niteliğine sahiptir ve bu fonksiyonlarının neyi ne ölçüde başardığını araştırır.[124] Denetimin diğer yönetim fonksiyonlarıyla ilişkisi Şekil 4'de tanımlanmaktadır.



Şekil 4: Denetim ile Diğer Yönetim Fonksiyonları Arasındaki İlişki

Kaynak : Celil Koparal, **Yönetim ve Organizasyon 2,** Ed: İnan Özalp, No: 951, 5. bs., Anadolu Ünv. Yay., Eskişehir, 2002, s. 133

Denetim için gerekli birinci ön koşul planlamadır. Planlar ne kadar tam, açık ve bütünleşik olursa, denetim o denli etkili olacaktır. Planın uygulanması için plana uygun bir organizasyon yapısı oluşturulmalıdır. Organizasyon belirlenmesinden sonra kadrolama ve yöneltme sistemlerinin kurulması gerekir. Tüm bu oluşumların ne ölçüde başarılı olduğunun tespit fonksiyonu yönetim sonuçlarının denetlenmesinden geçer. Düzenleyici bir yönetim fonksiyonu olan denetim, düzeltici önlemlerin alınması ve oto kontrolü sağlar. Bu nedenle denetim diğer yönetim fonksiyonları üzerinde bir etkinliğe sahiptir.

Yönetsel işlevlerden denetimde görev alıp denetim görevi yapanlara, bulunduğu kurum ve statüde "müfettiş, kontrolör, murakıp, denetçi" gibi ünvanlar verilmiş olsa da, tamamına ortak ad olarak denetim elemanı denilir. Denetim

[124] Celil Koparal, **Yönetim ve Organizasyon 2**., Ed.: İnan Özalp, No: 951, 5. bs., Eskişehir, Anadolu Ünv. Yay., 2002, s. 132

elemanlığının en bariz vasfı "bir kariyer mesleği" ve "yükselmeye müsait" olmasıdır.[125]

Denetimin yöneldiği amaç idari faaliyetin düzgünlüğünü, yerindeliğini ve etkililiğini sağlamaktır. Bir denetim ele aldığı bir idari eylemi bu bakımlardan irdeler ya da bir denetimin içeriği bu arayışlara yönelir.[126] Bireylerin yaşam koşulları ve ekonomik gelişme, bir bölümüyle hükümet eden siyasi erkin siyaset yapma amaçlarından biridir. Bu nedenle siyasal erki elinden tutanlar verdikleri direktiflerin sonuca ulaşmasını da talep etmelidir. Yerindelik arayışında yapılan eylem ve işlemin doğru olup olmadığı (yerindeliği - opportunite) ideal bir davranış ölçütüne yakınlaşması bakımından değerlendirilmelidir. Yerindelik bir idari işlem ve eylemin yapılmasında, zaman, yer, durumun gereklerine göre davranmaktır.[127]

Yönetim üzerindeki denetim, yalnız ulusal düzeyde olmaz; uluslararası denetim de söz konusu olabilir. İnsan hak ve özgürlüklerin kısıtlanması, ihlal edilmesi durumunda uluslararası denetim mekanizmasını harekete geçirme, bireyi devlet kuruluşlarına karşı koruma olanağı da vardır.[128] Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM) bu anlamda bir denetim mekanizmasıdır. Denetimin zorunluluğu, yönetsel organizasyonun bazı amaçlara ulaşmak için oluşturulan bir yapı olmasındandır. Her organizasyon başarılı olmak ister. Bunun öncelikli koşulu ise iyi bir yönetim sistemine sahip olmaktır. Amaçların belirlendiği planlama aşamasında başarılı olmak amaca uygun denetim amacını oluşturmakla olanaklıdır.

1.3.1.2. Denetim Amaç ve Yararları

Denetim yönetim fonksiyonlarından (planlama, organizasyon, kadrolama, yöneltme) en sonuncusu ama temel fonksiyonudur. Her yönetsel organizasyon işletmenin planlara uyma başarısını görmek için denetim yapma ihtiyacını duyar. Yürütülen faaliyetlerin hazırlanan planlara uygun biçimde gerçekleşip gerçekleşmediği ancak denetim ile ortaya çıkarılabilir. Diğer yönetim

[125] Ahmet Sandal, "Denetim ve Stres : Denetimin Neden Olduğu Stres ve Denetim Elemanlarının Mesleki Stresi", **Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi**, C.V, sayı.7, Ankara, Temmuz 2000, s. 7
[126] Acar Örnek, **Kamu Yönetimi**, İstanbul, Meram Yay., 1992, s. 248
[127] Muammer Oytan, **Yargılamanın Yargılama Teknikleriyle Sınırlandırılması: İdari Yargı**, Ankara, Danıştay Yay. 1990, s. 139
[128] A. Şeref Gözübüyük - Tekin Akıllıoğlu, **Yönetim Hukuku**, , 5. bs., Ankara, Turhan Kitapevi, 1992, s. 289

fonksiyonlarının neyi ne ölçüde başardığını doğru olarak belirleyebilmek için, iyi bir denetim sistemi kurmak gerekir. Denetim arzulanan amaçlara ulaşılıp ulaşılamadığını araştırır ve gerekirse düzeltici önlemlerin alınmasını sağlar.[129] Bu nedenle, denetimin genel amacı işletmenin amaçlarına ulaşmasını kolaylaştırmaktır.

Hukuksal açıdan düşünüldüğünde denetim, yönetsel organizasyonun her türlü eylem ve işlemini hukuk sistemi ile uyumlu kılma amacına hizmet eder. Yürütme erkini elinde tutan siyasal güç, siyasetin doğası gereği kendi seçmeni ve çıkarları üzerine siyasi bir program yürütür. Bürokratik yetkinin uyguladığı "tercih" dayatmasının kamu yararı karşısındaki geçerliliği ve tutarlılığı kuşkularla doludur.[130] Denetim kamu yönetiminde sorumluluğun (accountability) ortaya çıkarılmasına yardım eder.[131] İleri besleme denetimi diye de adlandırılan ön veya önleyici denetimin amacı, organizasyon görevlerini yerine getirmeye başladığı zaman sorunları önlemek için önceden kalitenin (kamu hizmeti) yüksek olmasını sağlamaktır.

Yönetimin hem merkezden hem de yerel yönetimlerde etkin bir kamu yönetimi için yönetimin her kademesinde halk denetimi sağlanmalıdır.[132] Yönetimde iyileştirme (verimlilik) ve kaliteyi yükseltmek için yönetim içinde demokratik bir yönetim kurmaktan daha etkili bir araç henüz yoktur. Bunun en kolay yolu da yönetimde etkili bir şikayet sistemi kurmak; çalışanları ve kamu hizmetinden yararlananları bu sistemin çalıştığını göstermektir.[133]

Ayrıca denetim; "bir organizasyonda üst ve astların amaçlarını birlikte belirledikleri", sorumluluk alanlarını ve ulaşacakları sonuçları birlikte kararlaştırdıkları ve belirli dönemlerde bu amaçlar ve sonuçların gerçekleşip gerçekleşmediğini birlikte inceledikleri (denetledikleri) bir süreç olarak da "amaçlara

---

[129] Koparal, **a.g.e**., s.139
[130] Akıncı, **a.g.e**., s.59
[131] J. Kenneth Mayer, **Politics and Bureaucracy, Policymaking in the Fourth Branch of Government**, 2nd Edition, California; Brooks/Cole Publishing Co., 1987, s. 120
[132] Ahmet Kayan, "Genel Olarak Türkiye'nin Yönetim Yapısı, Yönetimi Yeniden Yapılandırmanın Nedenleri ve Bazı Çözüm Önerileri", **Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi**, sayı 4, C.VI, Ankara, Nisan 2001, s. 29.
[133] Kemal Tosun, **Yönetim ve İşletme Politikası**, İstanbul, Beta Yay., 1990, s. 530

göre yönetim" (AGY) sisteminde önemli bir yer tutar.[134] Kamu baskısının (yönetilenlerin) son yıllarda yönetim üzerindeki baskısı, standartlaşmanın ve toplam kalite yönetim anlayışının giderek yaygınlaşması özel kurumlar kadar resmi kurumlarında kalite yönetim belgesi edinme ihtiyacını doğurmuştur. Dolayısıyla denetim daha hızlı ve geri besleme kontrollü yapılmaktadır.

1.3.1.3. Denetim Süreç, İşlev ve İlkeleri

Denetimin örgütsel yaşama iki önemli etkisi vardır. Birincisi, yalnızca denetimin varlığı, kamu görevlilerinin davranışlarını sürekli olarak düzeltici etki yaratır. Denetimin yapılacağı olası hataların düzeltilmesine yol açar. İkincisi ise denetim sonucundaki rapor ve bunun sonuçlarında görülür.[135] Planlanan hususlara ve amaçlara ne ölçüde ulaşıldığı, denetim sonunda anlaşılır. Bunun için denetim evrelerinin tamamlanması gerekir. Denetimin evrelerini aşağıda sıralayabiliriz:[136]

- Standartların belirlenmesi
- Gerçekleşen durumun belirlenmesi
- Standartlarla gerçekleşen durumun karşılaştırılması
- Düzeltici önlemlerin alınmasıdır.

Denetim sürecinin birinci evresi standartların belirlenmesidir. Örgütün genel amaçları ayrıştırılarak organizasyonu oluşturan birimlerin ikincil derecedeki amaçları ortaya konulur. Bu ikincil amaçlar denetimde gerekli olan birim standartlarının oluşmasını sağlar. Bir plan çerçevesinde, belirlenmiş olan amaçlara ulaşılması için olması gereken ile olanın karşılaştırılması işlemiyle denetim süreci başlatılmış olur. Standartların doğuş nedeni işletmenin amaçlarıdır. Standartlar gerçek sonuçların ölçülebilmesi için ortaya konmuş kıstaslardır. Uygulama sonucunda varılan noktanın doğru ya da yanlış, yeterli ya da yetersiz olduğu ortaya konan bu standartla öğrenilir. Denetim sürecinin son aşamasını düzeltici yönde raporlama sisteminin iyi işlemesi

---

[134] Tamer Koçel, **İşletme Yöneticiliği - Yönetici Geliştirme, Organizasyon ve Davranış**, No: 205, İstanbul, İÜ. İşl. Fak. Yay.,Yön Ajans, 1989, s. 347-348.; Mümtaz Soysal, Halkın katılımının, yönetsel sürecin her aşamasında şikayet yolunun açık tutulması ile olanaklı olduğunu, yönetim olgusunun iki aktörü (yöneten-yönetilen) arasında gerçekleşecek kontrol ve denetim işlevinin demokrasi gelişiminde etkin olacağını belirtmektedir. bkz. Soysal, Halkın Yöne…, s. 30

[135] Recep Sanal, **Türkiye'de Yönetsel Denetim ve Devlet Denetleme Kurulu**, TODAİE Yay., Yay. No: 314 , Ankara, 2002, s. 4

[136] Koparal, **a.g.e**., s. 134

ve zamanında sonuçlandırılarak ilgili yerlere sunulması oluşturur. Bu düzeltici raporun fiili performans ile önceden ölçütleri belirlenen standartların karşılaştırılması neticesinde elde edilmiş olması gerekir. Aynı zamanda standartlardan sapma oranları ve bunun işletmeye etkisinin açık olarak raporda belirtilmesi gerekir. Denetimin Denetimi daha iyi tanımlayabilmek için denetim işlevi ve bu işlevin yerine getirilmesinde hangi ilkelere uyulması gerektiğinin bilinmesi gerekir. İster bir kamu yönetimi olsun isterse yönetsel organizasyon olsun, mutlaka örgüt ölçeğinde denetimin yerine getirdiği bazı işlevler vardır. Bir bakıma bunlar, denetleme faaliyetinin amaçları ve elde ettiği olumlu sonuçlarla özdeştir. Denetim işlevi, amaç ve planlar ile uygulamayı karşılaştırarak aksaklıkları ortaya koyacak ve bunların düzeltilmesini sağlayacak bir yaklaşım içinde düşünülmelidir.[137] Denetim işlevlerini altı alt başlıkta toplamak olanaklıdır.[138]

- Süreklilik
- Önleme ve Sınırlama
- Reform
- Düzeltme
- Eşgüdüm
- Verimlilik ve Etkinlik

— **Süreklilik:** Bir yönetsel faaliyette denetim, içinde yer aldığı sistem veya çevre (iç ve dış) ile denetim konusu olan birey, toplum, örgüt veya kurumun birbiriyle uyum ve bütünleşmesini amaç edinir. Denetim dışarıdan yapıldığında, tüme varım ilkesi uyarınca, her bir birimin, parçanın bütünle uyuşması, bütünü eksiksiz tamamlaması ve yönetsel koordinasyonu esastır.

Denetim içeriden olduğu zaman ise, varlığını sürdürmesi, işletmenin (örgüt, kurum) üretim sürecini devam ettirmesine bağlı olduğundan yaşamsal önceliktir. Zira bir yönetsel sistem, varlık nedeni olan amaçlarını artık gerçekleştiremez duruma geldiyse, bu o örgütün dolayısıyla denetimin sonu olur. Eğer önceden planlanan faaliyetlerin dışına çıkılırsa bu da organizasyon "girdi" lerinin istenmeyen "çıktı" lar oluşturacağı olasılığını artıracağından bu da örgütsel sistemin farklılaşması anlamına

[137] Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü, "Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor", Ankara, **KAYA, TODAİE Yay**., No: 238, DİE Matbaası, 1991, s. 40 (Özel Bölümler)
[138] Atay, **a.g.e**., s. 29-33

gelir. Ancak burada denetlenenin gelişmeyeceği ve büyümeyeceği anlamını çıkarmamak gerekir. Bahsedilen "çıktı" farklılaşması yönetsel irade ve denetleme kontrolünde yapıldığında zaten olumlu bir denetim var demektir. Dolayısıyla "çıktı"lar da olumlu yönde olacaktır.

— Önleme ve Sınırlama: Burada amaç, denetlenenin (birey, örgüt, toplum, kurum vb.) istenilmeyen bir olumsuz gidişinin zamanında bertaraf edilmesidir. Özellikle planlama ve organizasyon dışı bir zarar söz konusu olabilecekse ki bu; insani, mali veya maddi herhangi bir unsur olabilir, örgütün amaçlarına zarar verecek konumdaysa, denetim işlevini yerine getiremiyor demektir.[139]

Örgütsel sistemin planlanan amaçlarına ulaşmada, kaynakların verimsiz ve hatta gereksiz harcanması söz konusuysa, denetim denetleneni uyaracak ve sistemi dengeye sokacak tedbirleri almak zorundadır. Önleme ve sınırlama, aynı zamanda denetlenene dıştan gelecek zararların önlenmesi anlamını da taşır.

— Reform: Yönetim sistemi veya kamu yönetimi kurulduğu zamana göre atıl kalıyor, günün koşullarında ortaya çıkan teknolojik, idari veya ekonomik gelişmelere ayak uyduramıyorsa, burada sorun var demektir. Denetlenen örgüt bünyesinde herhangi bir anlamda, gelişmeyi engelleyen bir direniş varsa ve bu örgüte yayılarak sirayet ediyorsa o zaman köklü değişikliklere gidilmesi gerekebilir. Bu değişim amaç, personel veya uygulanan yöntemle ilgili olabilir.

Eğer bütün bu kusurların giderilmesi ile ilgili denetleyene görev verilirse; kapsamlı bir inceleme, denetleme, sorgulama ve araştırma sonucu denetleyenin çalışması, işlev anlamına gelir. Ancak genelde denetleyen yönetsel erkin yardımcısı olarak bu çalışmaya katılır.

Kamu yönetimlerinde reform toplumun bütün kesimlerini etkileyen nitelikte bir yönetsel işlemdir. Bu nedenle çağdaş demokrasi yönetim anlayışı gereği, ilgili bütün kesimlerin ikna edilmesi toplumsal barış ve güven için vazgeçilmez bir koşuldur. Kurum içi yöntemlerle ilgili değişiklikler zor olmamakla birlikte, kamu hukuku ilkelerine aykırı olmama gibi bir zorunluluğu vardır.

— Düzeltme: Denetim sürecinde oluşabilecek sapmalar sonucunda düzeltici önlemlerin alınması gerekebilir. Sapmanın özellikle zamanında belirlenememesi,

[139] Atay, **a.e**., s. 30

yöneticinin uyarılmaması veya geç uyarılması sonucu standartlara uymayan çıktı ürünlerle (kamu yönetiminde ise zarar veya kötü yönetim davranışı vb.) karşılaşılır. Sonu başarısızlıkla biteceği belli olan davranışları tespit edip, düzeltilmesi, gerekirse mevcut plan, standartlar ve yöntemler de gözden geçirilmelidir. Kamu yönetiminde örneğin yanlış işlem sonucunda, mağdurun başvurusu üzerine idari yargının iptal veya tazminat kararı vermesi denetimin düzeltici işlevidir.

Genel olarak ifade edilirse, düzeltme önlemleri bazı yöntemlerden yararlanılarak gerçekleştirilebilir. Bu bağlamda; [140]

Fiziksel dış koşulların düzeltilmesi amacıyla astların seçimi, eğitimi ve yönetilmesiyle ilgili çalışmalar gözden geçirilmeli ve gerektiğinde planların ilgili bölümlerinde düzeltmeye gidilmelidir.

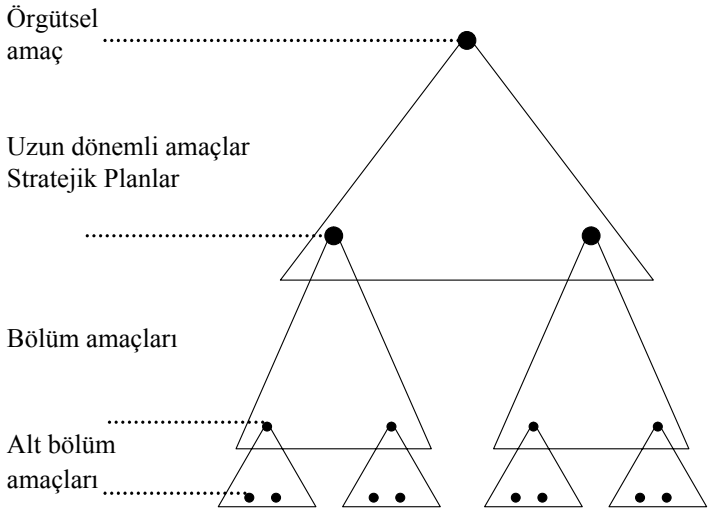
Düzeltilmesi gereken ikinci alan, görevlendirilen personelin aranılan niteliklere sahip olup olmadığının tespiti ve gerekli eksikliğin tamamlanması yönünde eğitim verilmesidir. Ayrıca planlarda bir eksiklik veya düzeltme gerekip gerekmediğinin irdelenmesi gerekir.

— **Eşgüdüm:** Her yönetsel kurum, işletme amaçlarına ulaşmak ve başarılı olmayı hedefler. Amaçlarına erişmenin yolu örgütsel planlama ve organizasyondan geçer. İşletmede (kamu yönetiminde kurumların), her bir bölümün amaca ulaşmak için hangi birim (bölüm) amaçlarını yerine getirmesi gerektiği önceden belirlenir. Bir organizasyonun amaçlarına en az maliyetle ve en verimli biçimde ulaşabilmesi halinde etkin bir yapısal düzenlemeden söz edilebilir. Diğer bir deyişle, bir bütün olarak organizasyon veya organizasyondaki her kademe açık ve seçik bir biçimde belirlenmiş bir amaca sahip olmalıdır.[141]

Aşağıda Şekil 5'de görüleceği üzere bir işletmede üst yönetim ana amaç ile bölüm ve alt bölüm amaçları arasında gerekli olan eşgüdümün sağlanmasına dönük iletişimin kurulması aşamasında amaçlar arasında bir bağımlılık oluşturmaktadır. Böylelikle alt amaçların gerçekleştirilmesi sonucu, bölümlerin ve nihayetinde

[140] Sanal, **a.g.e**, s. 6
[141] Hayri Ülgen, **İşletmelerde Organizasyon İlkeleri ve Uygulaması**,. No:241, İstanbul, İ.Ü. İşl. Fak. Yay., Gençlik Basımevi, 1989, s. 54

örgütün amaçlarına ulaşılması mümkün olacaktır.[142] Önceden planlanan amaçlara ulaşmada bu amaç hiyerarşisinin denetimi ve işlerliğinin sağlanması örgüt yapısının etkinliğini artıracaktır. Faaliyet alanı ne olursa olsun her işletme, surum veya örgütle birimler veya kısımlar arasında, çalışanlar arasında, birimler arasında kesintisizliğin sağlanmasında; kopuklukların tespitinde ve çözüm önerileri getirilmesinde eşgüdümü sağlanmış amaç birliğinde denetimin rolü ve etkisi önemlidir. Bu ise ancak yerinde ve sürekli denetimle sağlanır.[143]



Şekil 5. Örgütsel Amaçlar Hiyerarşisi

Kaynak : Hayri Ülgen, **İşletmelerde Organizasyon İlkeleri ve Uygulaması**,. No:241, İstanbul, İ.Ü. İşl. Fak. Yay., Gençlik Basımevi, 1989, s. 54

Bir kuruluşun, birbirine denk yetki ve sorumluluklara sahip, aynı düzeydeki örgütleri veya birimleri arasında sağlanan eşgüdüm "yatay eşgüdüm"dür. Üst kuruluşlarla, alt kuruluşlar arasındaki veya yetki ve sorumlulukları eşit değerde olmayan kuruluşlar arasındaki eşgüdüm "dikey eşgüdüm"dür. Yapısal eşgüdüm, bir kuruluşun daha başlangıçta, ilk kurulurken eşgüdüme elverişli olarak kurulmasıdır. İç eşgüdüm, dış eşgüdüm, görevsel eşgüdüm gibi değişik içerikli eşgüdümler de vardır.[144] Her türlü eşgüdümün fonksiyonel ve hukuka uygunluğunun denetlenmesi,

[142] Ülgen, **a.e.,** s. 54
[143] Atay, **a.g.e**., s. 32
[144] Nuri Tortop, **Yönetim Biliminin Temel İlkeleri**, Ankara, TODAİE Yay., Varol Matbaası, 1990, s. 148-150

görülen çatışma ve bozuklukların giderilme çalışmalarına katılım açısından denetimin bir işlevidir.

— **Verimlilik ve etkinlik:** "Beşeri İlişkiler" ve giderek "Organizasyonel Davranış" ilke ve yorumları ile çağdaş yöneticinin elinde sağlıklı bir organizasyon ve verimli bir üretim süreci gerçekleştirmek için bir araçtır. Bu araçtan işletme ve personel yönetimi süreçlerinde etkin bir biçimde yararlanmak her yöneticinin görevi ve konuya yaklaşım biçimi olmalıdır.[145]

İş gören (kamu çalışanı) veya yönetileni yönetsel organizasyon içi ve dışı fizyolojik, psikolojik ve sosyal gereksinmeleri yorumlayabilen yöneten, yönetilenden, verimliliği maksimize edebilecek konuma gelmiş olur. Organizasyonun beşeri (sosyal) yönü de denetim işlevi alanı içinde olmakla birlikte, asıl amaç, organizasyon (kurum) içi kalite, miktar, optimum maliyet gibi unsurları, belirlenen amaca ulaşmada en verimli (rantabl) şekilde kullanılmasının sağlanmasıdır. Siyasi nedenler ve kurumların yapısı buna izin vermeyebilir. Verimlilik ve etkinliğin sağlanması genellikle denetimin doğrudan veya dolaylı olarak yöneldiği amaçtır.

- İlkeler : Kamu yönetimi içindeki kamusal nitelikli denetimlerde yukarıda belirtilen işlevlerin yerine getirilmesi önemlidir. Bunun yanı sıra bazı ilkelere uyulması da denetimin ana unsurlarındadır. Denetime ve denetim organlarına egemen olan bazı ilkeler şunlardır:[146]

- Bağımsızlık
- Yasallık
- Dürüstlük ve nesnellik
- Ölçme standartlarının belirlenmesi.

Denetimi yapacak kişi veya kurum denetleyeceği birim veya kurumla ast üst ilişkisi içinde olmamalıdır. Denetleyici ile denetlenen arasında örgütsel veya maddi anlamda var olan bir ilişki denetlemenin öz amacına aykırıdır. Bağımsız olmak hukuk dışılığı getirmez. Denetleyen denetlenecek kurum veya uygulayıcıları,

---

[145] Tuğray Kaynak, **Organizasyonel Davranış**, No: 223, İstanbul, İÜ İşl. Fak.Yay., Ocak 1990, s. 110-111

[146] Benjamin Geist, **Devlet Denetimi**, Çev.: Beyhan Ataç, Ankara, Sayıştay Yay. No: 28/10, 1988, s. 12; ayrıca bkz. Atay, **a.g.e.**, s. 34. Atay yukarıda belirtilen (Geist'in) ilkelere ek olarak, ölçme standartlarının belirlenmesi ve nesnellik ilkelerini eklemiştir.

hukukun kendisine tanıdığı yetki sınırları içinde denetlemelidir. Denetlemenin her aşaması denetleme standartlarında belirtilen yasal ölçütler çerçevesinde gerçekleşmelidir. Denetleme açık, adaletli ve hiçbir ön yargı taşınmadan yapılmalıdır. Denetleme verileri nesnel verilerden oluşmalı tahmini veya ön yargılı olunmamalıdır. Dürüst ve nesnel içerikli yapılan veya yaptırılması sağlanan denetim süreci örgütün sağlıklı büyümesi ve örgütsel yapısının güçlenmesini sağlayacaktır. Denetim ölçme standartlarının belli ölçütlere göre ortaya çıkarılmış ve sürecin sıralamasının daha önceden yapılmış olması, denetim sürecinin verimli ve etkin geçmesini sağlayacaktır. Ayrıca denetim standartlarının uygulayıcılar tarafından önceden bilinmesi, planlanan amaçlardan sapmayı en aza indirgeyecektir.

Denetim işi nesnel verilere dayandırılması gereken, aynı zamanda belirlenmiş standart denetim ölçütlerinin uygulanma derecesi nispetinde sonuç alınacak bir yönetsel faaliyettir. Bu nedenle denetim tekniklerinin bilinmesinde yarar vardır.

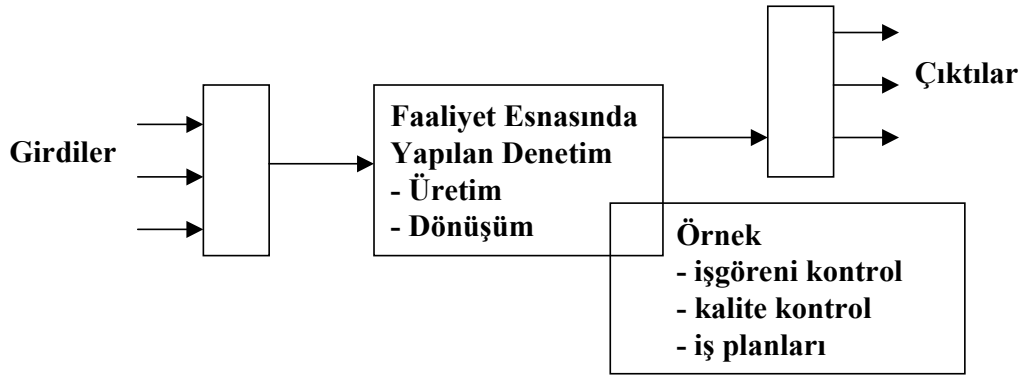
1.3.1.4. Denetim Teknikleri

Daha önce ast ve üst tarafından amaçlara ulaşmak için, iş görenlerin yapmış oldukları faaliyet, iş, eylem sonucu ortaya çıkan ürünün değerlendirilmesi, uygunluğunun önceden belirlenmiş standart ölçüm teknikleriyle karşılaştırılması çabaları bir denetim tekniğidir.[147]

Yönetsel organizasyonlarda "içe dönük denetim" ve "dışa dönük denetim" olmak üzere genel anlamda iki denetim türü vardır. İçsel (içe dönük) denetim, organizasyonun belirlenen amaca ulaşması için, başlangıç aşamasından itibaren yönetimi fonksiyonlarının (planlama, organizasyon, yöneltme, kadrolama, denetim) uygulamasından kaynaklanan örgüt içi sorunları denetler. İçsel Denetime "Faaliyet Esnasında Yapılan Denetim" de denilmektedir (Şekil 6.). [148] Günümüz kamu hukuku biliminde içsel denetimin daha etkin olduğu görüşü ağırlık kazanmaktadır.[149] Faaliyet esnasında yapılan denetim, planlanmış standartlara uygun biçimde yürütülmesini sağlamak için, yerine getirilmekte olan işgören faaliyetlerini gözler. Faaliyet esnasında yapılan denetim en yaygın olarak denenen denetim

[147] Nuri Tortop, Eyüp İsbir, Fethi Aykaç, **Yönetim Bilimi**, Ankara, Yargı Yay., 1993, s. 168
[148] Koparal, a.g.e., s. 138
[149] Robert Dahl, **Preface to Democratic Theory**, Chicago : University of Chicago Press, 1970, s. 176

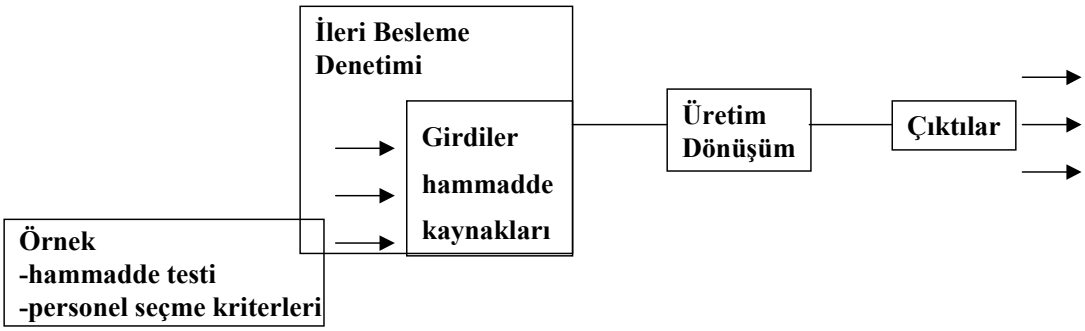
biçimlerindendir. İşgörenlerin iş faaliyetlerinin doğru ve etkin sonuçlar üretmesini sağlamak amacıyla gerçekleştirilir



Şekil 6. Faaliyet Esnasında Yapılan Denetim

Kaynak: Celil Koparal, **Yönetim ve Organizasyon 2**., Ed.: İnan Özalp, No: 951, 5. bs., Eskişehir, Anadolu Ünv. Yay., 2002, s. 138

İleri besleme denetimi organizasyon içine akan insan kaynakları, materyal kaynaklar ve finansal kaynaklar üzerine odaklaşır.[150] Bu denetimin amacı; Şekil 7'de görüldüğü üzere organizasyon görevlerini yerine getirmeye başladığı zaman sorunları önlemek için girdi kalitesinin yeterli ölçüde yüksek olmasını sağlamaktır.

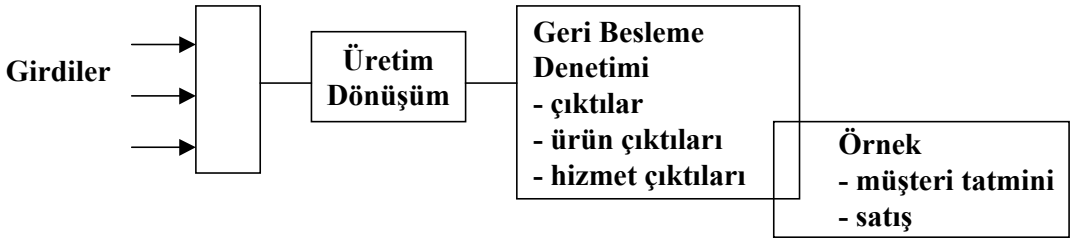


Şekil 7. İleri Besleme Denetimi

Kaynak: Celil Koparal, **Yönetim ve Organizasyon 2**., Ed.: İnan Özalp, No: 951, 5. bs., Eskişehir, Anadolu Ünv. Yay., 2002, s. 138

[150] Koparal, **a.g.e**., s. 138

Şekil 8'de gösterilen geri besleme denetimi organizasyonun çıktıları üzerine odaklaşır. Çıktı denetimi olarak da adlandırılan geri besleme denetimi, organizasyonun görevi tamamlandıktan sonra nihai ürün ya da hizmet üzerinde odaklaşır. [151] Dışa dönük (dışsal) denetimde denilmektedir.



Şekil 8. Geri Besleme Denetimi

Kaynak: Celil Koparal, **Yönetim ve Organizasyon 2**., Ed.: İnan Özalp, No: 951, 5. bs., Eskişehir, Anadolu Ünv. Yay., 2002, s. 138

Dış denetimde (örgüt dışı organlar tarafından yapılan denetim) hukuksal ve siyasi iki önemli araç (teknik) etkili olur.[152] Hukuksal araçlar; düzeninin öngördüğü yönteme uygun denetim işlevini üstlenen kurumsal yapılar "hukuk araçları"dır. Mahkemeler, komisyonlar, kurullar, düzenleyici ajanslar (regulatory agencies) vd. az çok hukuksal yönteme bağlı bir denetim işlevini görürler. Siyasal araçlar; önceden belirlenmiş normatif bir yöntemle değil de daha çok "ipso facto" bir denetim işlevini yerine getirirler. Meclis araştırma ve soruşturma komisyonları, sivil girişim grupları vb.dir.

Denetleyenlerin konumuna göre "bağımlı" (Hiyerarşi düzeni içinde yapılan) veya "bağımsız" (bağımsız idari otoriteler tarafından yapılan) denetimden söz edilir.[153]

Takdir yetkisinin kamu yararına kullanılmasından kaynaklanan yönetsel anlayışa karşı iki kutuplu bir yaklaşım önerilmektedir. Yönetici için etik davranış kurallarının geliştirilmesi ve birey olarak yurttaşlara yönetsel siyasanın ne olacağı konusunda belirleyici rol oynamaya izin verilmesi.[154] Bu iki kutuplu yaklaşım için şu

[151] Koparal, **a.g.e**., s. 139
[152] Akıncı, **a.g.e**., s. 60
[153] **a.e**., s. 62
[154] Akıncı, **a.g.e**., s. 62, ayrıca bkz. H. Paul Appleby, **Morality and Administration in Demokratic Government**, La Baton Rouge : Louisiana State University Press, 1952, s. 342

denetim yöntemleri önerilmektedir: Yönetsel Platonculuk, bilimsel yönetim, yeni kamu yönetimi, temsili bürokrasi, katılımcı yönetim ve kamusal tercih. Bunlardan konumuz itibariyle önemli görülen "Katılımcı Yönetim" modelinde bireyler ve baskı grupları daha etkili bir yönetsel yapı aracı olarak tasarlanmıştır. Politika yapmada yurttaş etkinliğini arttırmaya yönelik yasal önlemler, çeşitli devletlerde değişik ölçülerde alınmaktadır. Katılım modelinde, her bir bireyin kendi yararının en iyi yargılayanı olduğu kabul edilir. Bireyler ulaşmak istedikleri sonuca ve bunu başaracakları araçlara kendileri karar verirler.[155] Demokrasi normları, kamusal siyaset sonuçlarını belirlemede asıl değerin kamusal tercihlere verilmesini gerektirmektedir. Devlet kamu düzeni ve kamu yararı gereklerini dikkate alarak idare üzerinde gözetim ve denetim görevini yerine getirir.

1.3.2. KAMU YÖNETİMİNİN YÖNETSEL DENETİMİ

Kamu Yönetim Mevzuatının görevlilerce tam olarak uygulanmasını izleyip gözetme anlamında kurumların denetim birimleri kanalıyla yürütülen denetime Yönetsel (idari) Denetim denilmektedir. Yönetsel denetim; yönetimle ilgili eylem ve işlemlerin ya da hukuksal nitelikli kararların yönetsel kurumlar tarafından, yönetsel araç ve yöntemlerle yapılan denetimidir. Bu denetim yönteminin bir bölümü faal yönetim yapısı içinde yer alırken, diğer bir bölümü faal yönetim yapısı dışında özel denetim kurumları eliyle sağlanmaktadır. [156]

Kamu yönetimi (idare)'nin eylemleri, yasama ve yargı organlarınca denetlendiği gibi idarenin kendi içerisinde oluşturduğu denetim organları tarafından da denetlenir. Bu denetimlerin bir kısmı faal idarenin yapısı içerisinde diğer bir kısmı ise özel teminat müesseseleri eliyle gerçekleşmektedir.[157]

Faal idare, denetim görevi yapan idari kuruluşlar dışında kalan ve kamu hizmetlerinin yürütülmesinde doğrudan görev alan idare kuruluşlarıdır.[158]

Türk idari yapılanması "yerinden" ve "merkezi" olarak düzenlenmiştir. Yerinden idarenin devletin bütünlüğünü bozmasının önlenmesi ve kamu

---

[155] Howard Schutz, "**Effects of Increased Citizen Membership on Occupational Licencing Borads in California**", **Policy Studies Journal**, 11 March 1983, s. 511
[156] T. Bekir Balta, **İdare Hukuku Ders Notları II**, Ankara, 1970, s.120
[157] Gürsel Özkan, **Hukuk Devleti ve Yargı Denetimi**, Mart, 1995, s. 33
[158] Karatepe, **a.g.e**., s. 234

hizmetlerinin yurt düzeyine yayılması ve bu hizmetlerin yürütülmesinde devletin genel yönetim politikasının dışına çıkılmaması için merkezi idarenin yerinden yönetim kuruluşları üzerindeki denetimine "vesayet" denetimi adı verilmektedir.[159]

Kamu Yönetimi sistemi içerisinde yer alan tüm kamu kurum ve kuruluşlarının kendi iç yapılarında oluşturulmuş olan özel birimlerce ve kendi yapıları dışındaki denetim birimleri tarafından denetlenmesi "Yönetsel denetim"i tanımlar. Kamu kuruluşunun kendi kendisini denetlemesine "iç denetim", başka bir kamu kuruluşu tarafından denetlenmesine "dış denetim" denir. Klasik yaklaşımla iç denetim dendiği zaman, yönetsel sıradüzen (idari hiyerarşi) yapısı boyunca alttan üste doğru, işlem ve eylem sonuçlarının bir üst birim tarafından denetlenmesini içeren "hiyerarşik denetim" anlaşılır. Yönetsel denetim kendiliğinden işleyebileceği gibi, mağdur olan bireyin veya bireylerin başvuruları üzerine de işletilebilir. Yönetsel denetim "yerindelik" ve "yasallık" ölçütlerine uygunluğu sağlamak amacıyla gerçekleştirilir. Takdir yetkisinin bulunduğu alanda işlemin "amaç" ve "kamu hizmetinin gereklerine" uygunluğu açısından yerinde olup olmadığı denetlenmektedir.

İdarenin ve görevlilerin denetlenmesi konusunda iki önemli girişim dikkat çekicidir. Birincisi, 20. yasama döneminde TBMM Adalet Komisyonu tarafından da kabul edilen Uzlaştırma Kurullarının Kuruluş, Görev ve Yetkilerine Dair Kanun Tasarısı'dır. (1/644, 2/145, s. sayısı 537.) Tasarının, dönemin Adalet Bakanı tarafından "ombudsman müessesinin öncüsü olarak düşünüldüğü" belirtilmişse de, uzlaştırma kuruluna başvuru konu itibariyle oldukça sınırlıdır ve sadece "idare ile kişiler arasındaki özel hukuk ilişkilerinden kaynaklanan ve konusu para olan alacakları" (gerekçe) içermektedir.

Kamu görevlilerinin denetlenmesi konusundaki öbür girişim, 20. yasama döneminde TBMM Anayasa Komisyonu tarafından kabul edilen "Memur ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun Tasarısı" (1/753, 2/172, 2/615, 2/1158, s.sayısı 767) üzerinde yapılan tartışmalardan sonra 21. yasama döneminde anılan kanun TBMM'de kabul (4483–2.12.1999 - R.G. 4.12.1999/23896)

[159] Süleyman Arslan, **Türkiye'de ve İngiltere'de Merkezi İdarenin Mahalli İdare Üzerindeki Denetimi**, Ankara, 1978, s. 25

edilmiştir.[160] Devlet, ister içerden (hizmet birimlerinden), isterse dışarıdan (özel kesimden) gelsin kamu yararı gözetmeyen ve ihlal içeren eylemler karşısında duyarsız kalamaz; bunu toplumun yararları üzerinde dengelemek ve hukuksal adaletin yerine getirilmesini sağlayarak toplumda huzur ve barışı korumalıdır. Bu nedenle kötü yönetim uygulamalarında bulunan memurların kolaylıkla yargılanmasının önünü açmalıdır.

1.3.2.1. Kamu Yönetiminde Merkez Denetimi

Kötü yönetim ve hukuka aykırı davranışta bulunan idare olduğuna göre, yeniden ona başvurmak anlamsız gelebilir. Ancak kamu yönetiminin çok genişlemiş ve karmaşık örgütlenme yapısı içinde yetkilerin dağıldığı, görevlerin paylaşıldığı, birçok birimden oluştuğu görülmektedir. Bu karmaşık yapı içinde her ne kadar yasa, yönetmeliklerle görev tanımları yapılmış ise de kamu yönetiminin kendi içindeki denetimi yaparak yürütmenin iç otokontrol denetimini sağlaması gerekmektedir. Kamu Yönetimi üzerinde yürütme organlarınca yapılan denetleme işlevi devlet başkanı veya başbakana bağlı dorudan veya dolaylı şekillerde yapılabilmektedir.

Parlamenter rejimlerde devlet başkanının doğrudan etkili olan denetim araçları bulunduğu gibi dolaylı biçimde denetim işlevi amacıyla kullanabileceği araçları bulunmaktadır. Devlet başkanı, devletin bağımsızlığı, bütünlüğü ve sürekliliğinin koruyucusu bir makamda bulunmaktadır. Aslında yasama organı ve yürütmenin başı konumundaki hükümete karşı bir yaptırımı yoktur. Bir uzlaştırıcı, hakem konumundadır. Cumhurbaşkanının simgesel konumu, onun devlet başkanlığı değil, devlet başkanlığı dolayısıyla başyöneticilik yetkisine sahip olmasından ileri gelmektedir. Zira anayasal zeminde yürütmenin başı olarak cumhurbaşkanı tümüyle simgesel durumdadır; buna karşın devlet başkanı olarak bazı yetkileri kullanabilmektedir. [161] Cumhurbaşkanın "atama" yetkisi, dolaylı ve etkili bir denetim aracıdır. Üniversitelere rektör ataması, hükümet, başbakan ve bakanları atama yetkisi, YÖK üyelerini ataması, bazı yüksek yargı organlarına hakim ve savcı

[160] Bülent Tanör, **Türkiye'de Demokratik Standartların Yükseltilmesi, Tartışmalar ve Son Gelişmeler,** No: TÜSİAD-T/99-12/274, TÜSİAD Yay., Aralık, 1999
[161] Cem Eroğul, "Cumhurbaşkanının Denetim İşlevi 1, **AÜSBF Dergisi**, C. XXXIII, No: 1-2, Ankara, 1978, s. 39

atamaları ve üçlü kararnameler sistem içinde dolaylı denetim konusunda cumhurbaşkanını etkili bir duruma getirmektedir.

Anayasaya göre yönetimin devlet başkanı tarafından doğrudan denetimine olanak sağlayan denetim kurumu "Devlet Denetleme Kurumu (DDK)'dur. Kurul, vakıf, sendika gibi kimi özel hukuk tüzel kişilikleri de dahil olmak üzere, tüm idare üzerinde Cumhurbaşkanı'nın isteği üzerine araştırma, inceleme ve denetleme yapmakla görevlendirilmiştir (Any. md. 108). Bu denetim biçimlerini biraz açmakta yarar vardır.

1.3.2.1.1. Doğrudan Denetim

Devlet Başkanı (Cumhurbaşkanı)'nın siyasal sistem içindeki yeri, konumu o rejimin niteliğini belirler. Seçilme yöntemi ve anayasal yetkileri bakımından devlet başkanının anayasal konumu hakkında oldukça değişik görüşler ortaya konmaktadır.[162] Siyasi yönetim rejimi ne olursa olsun devlet başkanının yönetsel sistem içinde yasada belirlenmiş "denetime" yönelik yetki ve görevleri bulunmaktadır.

Parlamenter rejimlerde devlet başkanı ya bir parlamento tarafından veya soydan soya geçerek (İngiltere, İsveç vb.) veya halk tarafından (Fransa, Avusturya vb.) seçilir. Devlet başkanı (Cumhurbaşkanı) bu denetim yetkilerini ya "doğrudan" ya da kendisine bağlı denetleme kurumları aracılığı ile "dolaylı" olarak kullanır.

1982 anayasası Cumhurbaşkanının Devlet içindeki etkinliğini, daha önceki anayasalarla karşılaştırma yapılamayacak ölçüde artırmıştır. Bunlar, Anayasanın 104. maddesinde "yasama, yargı ve yürütmeye ilişkin olanlar şeklinde sayılmıştır. Ayrıca, "Anayasa ve Kanunlarda belirtilen seçme ve aktarma görevlerini yerine getirir ve yetkilerini kullanır." (m.104/son) denilerek bu görev ve yetkiler genişletilmeye açık bırakılmıştır. Cumhurbaşkanı'nın "doğrudan" genel bir gözetim ve denetim yetkisi vardır. Bu yetki 104. maddede "Anayasanın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetir" denilerek belirtilmiştir. Bu ifadeden

[162] Devlet başkanının siyasal sistem içindeki konumu, niteliği, sorumluluğu konularında ortaya konan görüşler için bkz. Orhan Aldıkaçtı, **Modern Demokrasilerde ve Türkiye'de Devlet Başkanlığı**, İstanbul, İ.Ü.H.F. Yay., 1960; Tarık Zafer Tunaya, **Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku**, 5. bs., Araştırma, Eğitim, İstanbul, Ekin Yay., 1982, s. 380-674; E.Richard Neustandt, **Presidential Power : The Politics of Leadership,** New York : Wiley Publishing, s. 56-60.

anlaşılacağı üzere "gözetme" yetkisi çok kapsamlıdır. Zira "Anayasanın uygulanması" tüm devlet, hatta toplumsal, faaliyetlerini içine alacak genişliktedir.[163]

Doğrudan denetim, yürütme organının yönetsel işleyiş ve kuruluş amacına göre farklılık gösterir. Yürütmenin başı olan başbakan ve onun önerilerini siyasal açıdan değerlendirmek koşuluyla bakanlar kurulunu Cumhurbaşkanı atar (Any. Md.104/b-1). Başbakan ve başbakanın önerisi üzerine bakanları görevden alabilir. Cumhurbaşkanı, Yüksek Öğretim Kurulu Başkan ve üyeleri ile üniversite rektörlerini seçmek ve atamak sureti ile bir tür yönetsel denetim işlevi yerine getirir.[164]

Cumhurbaşkanı, ulusal güvenlikle ilgili önemli kararların alındığı Milli Güvenlik Kurulunu toplantıya çağırıp, başkanlığını yapar. Bu da yürütme üzerinde doğrudan bir etki ve denetim sağlayabilir (Any. md.118). Cumhurbaşkanı Devlet Denetleme Kurulu üyelerini atar, inceleme, araştırma yapmaları için Kurula görev verir. Türk Silahlı Kuvvetlerinin savaş durumuna geçmesi için karar verir. Bu tür kararlarında herhangi bir yargı organının denetimine tabi değildir (Any. md.105/2).

Başbakan, Bakanlar Kurulu veya ilgili bakanın önerisi üzerine Cumhurbaşkanı alınan ortak kararları onaylayarak yürürlüğe sokulmasını sağlar. Bu da bir doğrudan denetim işlemidir. Hükümetin (Yürütme Organı) yönetsel düzenleyici değişikliklerin (K.H.K., yönetmelik, tüzük, üçlü kararname atamaları, uluslararası sözleşmeler, vb.) incelenip, onaylaması da bir doğrudan denetim işlevidir.

1.3.2.1.2. Devlet Denetleme Kurulu

Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak kurulan "Devlet Denetleme Kurulu" (DDK)'da, idarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla her türlü inceleme, araştırma ve denetlemeleri yapar. Anayasaya göre yönetimin devlet başkanı tarafından[165], doğrudan denetimine olanak sağlayan kurum DDK olur. DDK, özel

[163] Atay, **a.g.e**., s. 53
[164] YÖK üyelerinin seçimi ve atanması ile üniversite rektörlerinin seçilme ve atanma süreçlerinde yaşanan sorunlar gündemi oldukça meşgul etmekte siyasi irade çözüm yolları için getirdiği değişiklik (YÖK yasası vb.) çalışmalarını kamuya kabul ettirme ve Anayasaya uygunluğu konusunda çaba göstermektedirler. Rektör atanmasıyla ilgili üniversitelerde yapılan seçimler ve YÖK'te yapılan eleme her zaman siyaseten tartışılan konulardır. Ancak Cumhurbaşkanına atanmak üzere bildirilen üç rektör adayının Cumhurbaşkanının süzgeç ve denetiminden geçmesi denetim işlevine iyi bir örnektir.
[165] Akıntürk, **a.g.e**., s. 32

hukuk tüzel kişileri de dahil olmak üzere, bütün yönetsel erk üzerinde Cumhurbaşkanının isteği üzerine araştırma, inceleme ve denetleme yapmakla görevlendirilmiştir (Any. md.108).

1982 Anayasası hazırlık aşamasında 1981 yılında 2443 sayılı Devlet Denetleme Kurulu kurulmuş daha sonra 1982 Anayasasında yer verilmiştir. Yasa koyucuya göre, "… merkezi idarenin önemli bir görevi olan denetim fonksiyonunun bugüne kadar, çeşitli nedenlerle gereğince yerine getirilmediği bir gerçektir. Siyasi etkilerin dışında kalabilecek tarafsız ve etkin bir denetim organı olarak, Cumhurbaşkanlığı'na bağlı…" bir Kurul'un varlığı gereklidir. Bu gerekçeyi doğrular eylemler 1982 dönemi öncesinde yönetsel idarenin bir bakıma yönetsel siyasalın yürütme esnasındaki denetiminin sağlanmasında sorunlar yaşandığı tecrübesinden dayanarak dile getirilmiştir. Sayıştay ve Yüksek Denetleme Kurulu'nun siyasal ve hiyerarşik baskılar dolayısıyla iş denetleme işlevini etkin bir biçimde yapamadığı hep tartışılır olmuştur.

Anayasa'nın 108. maddesine göre; idarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla, Cumhurbaşkanı'na bağlı olarak kurulan Devlet Denetleme Kurulu, Cumhurbaşkanı'nın isteği üzerine;

- tüm kamu ve kuruluşlarında,
- sermayesinin yarısından fazlasına bu kamu kurum ve kuruluşlarının katıldıkları her türlü kuruluşta,
- kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında,
- her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşlarında,
- kamuya yararlı dernekler vakıflarda

her türlü "araştırma, inceleme ve denetlemeleri" yapma yetkisine sahiptir. Silahlı Kuvvetler bu uygulamanın dışındadır.

Bu Kurulun oluşumu, görev alanı ve ilgili olduğu konular, denetim biçimi ve işleyişi 2443 sayılı yasa ve ilgili yönetmeliklerle belirtilmiştir. Kurul, Cumhurbaşkanı tarafından atanan dokuz üyeden oluşur. Kurul üyelerinin üçte birinin iki yılda bir yenileneceği belirtilmiştir (Yasa md.3). DDK'nun "işlevsiz bir yetki"ye sahip olduğu ve bu yönüyle parlamentonun iktidarı denetleme aracı olan "meclis

araştırmasına" benzeten görüşler dile getirilmektedir.[166] Bireylerin ve toplulukların haklarının idareye karşı korunmasında Devlet Denetleme Kurulu'nun bir işlevselliğinin olmadığı, yaptıkları denetleme sonuç ve bilgilerini halkla paylaşmadıkları (raporlara halkın ulaşması) için bu görevi yerine getiremedikleri iddia edilmektedir.[167] Bir başka düşünceye göre ise, Devlet Denetleme Kurulu'nun işlevsel yapısından güç alan Cumhurbaşkanına Amerika'daki "Başkanlık" yetkileriyle örtüşen bir güç verdiği dile getirilmektedir.[168]

Devlet Denetleme Kurulunun 2443 sayılı yasanın 2. maddesinde "Yönetimin yürütülmesi" konusuna açıklık getirilmektedir. Yönetsel işleyişe ilişkin denetlemede dikkat edilecek ve uygulanacak ölçütler "Hukuka uygunluk, düzenlilik ve verimlilik" olmalıdır.

Hukuka uygunluk ölçeğinde dikkat edilmesi gereken nokta, kamu yönetiminde yönetsel işlemler sırasında hukuka aykırı işlem yapılıp yapılmadığının araştırılmasıdır. Düzenlilik denetiminin içeriği geniş ve belirsizdir. Burada yönetsel organizasyonun sürekliliğinde kamuya yararlı hizmet verilip verilmediği belirli standartlara sahip ölçütlerle denetlenebilir.

Verimlilik, standart ölçülebilir ürün girdi ve çıktı verileri veren kurum ya da yönetsel organizasyonlarda, ürün miktarı ve maliyet karşılaştırması ile bir verimlilik ölçümü yapılabilir. Yine de bu çok basit bir ölçüm değerlendirmesinden ileri gidemez. Hizmet veya Kamu hizmeti söz konusu olduğunda ise, nicelik değil nitelik ağır basacaktır.[169]

2443 sayılı yasanın 3/2 ve 3/h fıkralarında, "araştırma" deyiminden çıkarılacak anlam kamu görevlisi ve kuruluşların bütün girdileri (organizasyon, personel, yatırım programları, malzeme, bina, araç, gereç, usul, vb.) üretim süreci (hizmet süreci)'nde yerindelik, kârlılık, verimlilik, etkinlik açısından karşılaştırmalı incelenmesi, kamu yararının (organizasyon yararı) değerlendirilmesi ve çözüm yollarının aranması ve

---

[166] Burhan Kuzu, **1982 Anayasası'nın Temel Nitelikleri ve Getirdiği Yenilikler**, İstanbul, Filiz Kitabevi, 1990, s. 89; Ergun Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, Ankara,Yetkin Yay., 1995, s. 288

[167] Selçuk Soybay, "Devlet Denetleme Kurulu'nun Konumu ve İşlevi", **İHİD**, Yıl:5, sayı 1-3, 1984, s. 105, vd.

[168] Pertev Bilgen, "Yap-İşlet-Devret Sözleşmeleri, Devlet Denetleme Kurulu ve Yürütmenin Durdurulması Hakkında", **I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi**, İkinci Kitap, Kamu Yönetimi, Ankara, Danıştay Yay., 1990, s. 802-803

[169] Atay, **a.g.e**., s. 60-61

önerilmesi anlaşılır. "Denetim" deyiminden, kamu hukukunun sorumluluk yüklediği yönetenlerin (kamu görevlisi, bürokrat) sorumluluklarını bu kurallara uygun yapıp yapmadıkları, bu yürütme görevleri sırasında yönetsel, hukuki veya maddi sorumluluklarının olup olmadığının saptanması anlaşılır.

Bir düşünsel yaklaşım; yönetsel nitelikli bir organ olmasına karşın Anayasal ve yasal düzenleme karşısında DDK bir Ombudsmanlık kurumu gibi, doğrudan vatandaşın idare ile ilgili yakınmalarını araştırmakla görevli olmaması gerekir şeklindedir.

"Ancak Devlet Denetleme Kurulu'nun Ombudsman'a benzeten görüşlere (Soysal, 1987, 328) katılmak olanaklı değildir. Şöyle ki; birincisi, Ombudsman kurumu parlamentonun bir uzantısı görünümünde olup, halkın yakınmalarıyla doğrudan ilgilenmektedir. Ombudsman yaptığı inceleme ve araştırmalar sonucunda bulgularını ilgili kuruma doğrudan ileterek, yakınma hakkında çözüm üretmeye çalışır. Hepsinden önemlisi, kamusal yaşamın pek çok alanından gelebilecek olası yakınmaları araştırabilecek kurumsal güç ve yetkiye sahiptir."[170] İkinci neden, Devlet Denetleme Kurulu'nun Ombudsman kadar kurumsal bir alt yapısı bulunmamaktadır.[171]

Bu konuda düşünülmesi gereken DDK'nın daha çok kamu yönetiminden kaynaklanan sorunları denetlemeye dönük organizasyonunu tamamlamış bir resmi kurum (kamu kurum) gibi görülmesi ve Cumhurbaşkanının görevlendirmesiyle işlevini yerine getiren kurum kimliğinde olması, onu Ombudsman'dan ayıran en önemli özelliğidir. İleride görüleceği gibi Ombudsman daha bağımsız ve yurttaşların kolaylıkla başvurabileceği bir kurumdur.

Devlet Denetleme Kurulu, toplantılarını üye sayısının çoğunluğu ile yani en az beş üye ile yapar. O toplantıya katılan üyelerin salt çoğunluğu (üç üye) ile karar alır. Oyların eşitliği durumunda bakanın oyu yönünde karar alınmış sayılır. Çekimser oy kullanılamaz.

Kurul görüşmeleri rapor üzerinden yapar. Görevliler dışında kurul toplantılarına kimse alınmaz. DDK'unu Ombudsmandan ayıran en belirgin özelliklerinden biri de alınan kararla ilgili kurul görevlileri Cumhurbaşkanı ve Kurul

[170] Akıncı, **a.g.e**., s. 88
[171] Akıncı, **a.g.e**., s. 88

Genel Sekreteri dışında kimseye açıklamalarda bulunamazlar. Kurulda oylanan karar, Cumhurbaşkanına sunulur. Ancak onaylandıktan sonra hukuksal bir değer kazanır ve kesindir. Kurulun kararı bir tür saptama niteliğindedir.

1.3.2.1.3. Başbakanlık Denetimi

Yürütme içinde Başbakan denetim işlevini kendisi veya kendisine bağlı kurum ve kuruluşlar aracılığı ile kullanmaktadır. Başbakanlık bünyesi içinde yer alan "Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı" ile tüzel kişiliğe sahip "Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu", bu denetleme işinde Başbakanın denetim işlevine destek olurlar.

Ekonomik gelişmede öncülük görevi yapmak, planlı gelişme programları girişimlerinde bulunulurken, denetim biçimi ve yöntemi üzerinde de durulmuş ve Yüksek Denetleme Kurulu bu gereksinmeden doğmuştur. [172] YDK'nın görevi; ilgili kuruluşların, biçim ve yöntemlerini; amaçlarına uygun olarak ekonomik, ticari, rasyonel, verimli bir tarzda çalışıp çalışmadıklarını, özellikle, benzer kurumlarla karşılaştırmalı olarak her hesap yılı içinde en az bir defa incelemek, tahlil etmek ve denetlemek biçiminde belirlenmiştir.[173]

Yürütme organı, hiyerarşik otorite olarak kamu bürokrasisinin en üstünde yer aldığı için buradaki denetleme işlevi önem taşır. Başbakan doğrudan doğruya yönetsel yetkileri olan bir anayasal organ değildir. Ancak bakan ve bakanlıklara yönetsel uygulamalarla ilgili genelge yayınlayabilir. Ülke siyasal yaşamında siyasi açıdan da başbakan (büyük olasılıkla) bir siyasal erkin başıdır. Demokrasinin gereği halkın seçimi ile yürütme görevini Cumhurbaşkanından almış olan başbakan partidaş bakanlarına etkin gücü fazla olan "rica"larda bulunabilir. Çünkü az gelişmiş demokrasilerde lider partinin her şeyidir. Başbakanın karar verici konumda olması, siyasal örgütünün politikalarını kamu yönetim politikalarına adapte edebilir. İlgili kurumlarda görüşülmesini sağlayarak yönetsel kamu politikasına döndürebilir.

[172] YDK, **Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu**, Bizim Büro Basımevi, Ankara, 2001
[173] **A.e**., s. 4

Bu programın işlerliğini takip etmesi bir denetim işlevidir. Değinilen bu konular Anayasa (Any. md.12) ve Başbakanlık Teşkilatı Hakkındaki Yasa (md.1) da maddeler halinde açıklanmıştır. İlgili yasada Başbakan:

- Hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini gözetir.
- Yönetsel idarenin etkinliğini ve verimini artırmak ve düzenlemek işlerini koordine etmek
- Yönetsel organizasyonda teftiş ve denetim sistemini geliştirmek, gerektiğinde teftiş ve denetim yapmak gibi özetlenebilecek yönetsel denetim işlevlerini yerine getirir.

1.3.2.2. Kamu Yönetim İç Denetimi

Kamu yönetiminin kendi kendisini denetlemesine "iç denetim" denir. Yönetimin kendi eylemlerini yasalara, amaca, önceden belirlenmiş ölçütlere uygunluğunun denetlenmesi, değerlendirme sonucu gerekiyorsa düzeltmelerin yapılması, yönetsel başarının önemli bir aşamasıdır. Kamu yönetiminde aşağıdan yukarıya doğru sıralanmış bir yetki ve sorumluluk düzeni vardır.

Bu hiyerarşik düzen içinde kamu yönetiminde yer alanlar yetki ve sorumluluk disipliniyle denetlenirler. İç denetim, "hiyerarşik denetim" ve "teftiş kurulları" yoluyla olur.

1.3.2.2.1. Hiyerarşik Denetim

Kamu bürokrasinin yönetsel her kademesindeki kamu görevlisi aynı zamanda denetleyen ve denetlenendir. Yönetsel organizasyonun her kademesinde bulunan görevli, astlarını denetler, üstleri tarafından denetlenir. Bu denetleme yetkisi hiyerarşide üst kademenin içinde taşıdığı bir ayrıcalıktır[174]; ne ki bu denetimin idarenin kendi görevlilerince yürütülmesi ve idarenin hem denetleyen hem de denetlenen durumunda kalması nedeniyle gerçek bir denetim de sayılmaz.

Hiyerarşik denetleme alt makamlara emir ve talimat gönderme, atama, onların kararlarını bozma veya değiştirme biçiminde olabilir. Yönetsel denetleme ise, yönetim fonksiyonları denilen planlama, organizasyon, yöneltme, kadrolama,

[174] Örnek, **a.g.e**., s. 254

denetim gibi süreçte bütün yönetsel kadronun katılmasını gerektiren bir iştir. Rapor, şema, bütçe, vb. bu denetlemenin aracıdır.[175]

Hiyerarşik denetimde, üstlerin ast üzerindeki denetimlerinin bir kısmı doğrudan görevliyi, bir kısmı da görevlinin işlemlerini ilgilendirir. Görevliyi ilgilendiren denetim daha çok Devlet Memurları Kanunu'ndan doğan atama, sicil verme, yükseltme, hizmet yerini değiştirme ve disiplin cezası verme gibi yetkilerin kullanılmasıdır. İşlemleri ilgilendiren denetim ise astların faaliyetlerini denetlemek, emir ve yön vermek, işlemlerini uygulamamak veya uygulanmasını geciktirmek şeklinde olur.[176]

1982 Anayasasının getirdiği düzenlemeye göre, her bakan başbakana karşı sorumludur. Anayasa başbakan, bakanların görevlerini Anayasa ve yasalara uygun olarak yerine getirmelerini gözetmek ve düzeltici önlemler almakla yükümlü tutmuştur. Bu düzenlemeyi başbakan ile bakanlar arasındaki ilişkiyi yönetsel ast-üst ilişkisi durumuna getiren bir düzenleme olarak görmemek gerekir. Bu daha çok bakanlar kurulunca saptanmış olan politikanın uyum içinde yürütülmesine yönelik bir düzenlemedir.[177] Kamu bürokrasisinin her kademesinde her bürokrat aynı zamanda denetleyen ve denetlenendir.[178] Hiyerarşik denetim iki grupta toplanabilir. Bunlardan birincisi, üstlerin emirleri altında çalışanlar hakkında, ikincisi ise, üstlerin, astların yaptıkları işlemler üzerinde sahip oldukları yetkileri oluşturur. Üstlerin, astların yaptıkları işlemler üzerinde sahip oldukları denetim yetkisi hem hukuka uygunluk, hem de yerindelik denetimidir.[179]

Anayasanın 129. maddesi "Disiplin Kovuşturmasında Güvence" başlığına da yer vermekte ve disiplinle ilgili şu özet hükümleri içermektedir:

- Savunma hakkı tanınmadıkça disiplin cezası verilemez.
- Uyarma ve kınama cezaları dışında disiplin kararları yargı denetimi dışında bırakılamaz.

Disiplin cezaları ile bir kurum veya kuruluşun düzenine aykırı eylemler

---

[175] Nuri Toptop, **Yönetim Biliminin Temel İlkeleri**, Ankara, TODAİE Yay., 1990, s. 162
[176] Karatepe, **a.g.e**., s. 235
[177] A. Şeref Gözübüyük, **Anayasa Hukuku**, Ankara, Sevinç Yay., 1994, s. 83
[178] Ahmet Başözen, **Kamu Bürokrasisi ve Denetim Yolları**, Dicle Ünv. Huk. Fak. - Kamu Hukuki Arşivi, 1999-1, Şubat 1999, s. 49
[179] A. Şeref Gözübüyük, **Yönetim Hukuku**, Ankara, Sevinç Yay., 1994, s .83

cezalandırılır. Ceza hukuku ise toplum düzenine aykırı davranışları cezalandırma amacı güder. Bazı tutum ve davranışlar toplum düzenine, hem de kurumun düzenine aykırı olabilir. Bu durumda kamu görevlisi hakkında hem disiplin soruşturması, hem de ceza soruşturması yapılır.[180]

Yönetim hukukunun en temel ilkesi olan "yasallık ilkesi" gereğince hiyerarşik yetkinin de yasaya uygun biçimde kullanılması gerekir. "Denetim ve Gözetim" yetkisi olan her hiyerarşik amir, astına emir ve yönerge verebildiği halde, onun yerine geçerek işlem yapamaz. İşlemin yapılış biçimi konusunda üst, astına yön verir, ast da hukuka uygun ve konusu suç oluşturmaya emre uygun olarak davranır. Ancak üstün vereceği emir ve yönerge yasaya aykırı ve bir suç oluşturuyorsa ast bunu yerine getirmemelidir. 1982 Anayasası'nın 137. maddesine göre : "Kamu hizmetlerinde herhangi bir sıfat ve suretle çalışmakta olan kimse, üstünden aldığı emri, yönetmelik tüzük, kanun ve Anayasa hükümlerine aykırı görürse, yerine getirmez ve bu aykırılığı o emri verene bildirir. Ancak, üstü emrinde ısrar eder ve bu emrini yazı ile yenilerse, emir yerine getirilir; bu halde emri yerine getiren sorumlu olmaz. Konusu suç teşkil eden emir, hiçbir suretle yerine getirilmez; yerine getiren kimse sorumluluktan kurtulamaz. Askeri hizmetlerin görülmesi ve acele hallerde kamu düzeni ve kamu güvenliğinin korunması için kanunla gösterilen istisnalar saklıdır." denilmektedir.

Hiyerarşi yetkisinin kullanımı doğası gereği yargısal ve özerk makamlar üzerinde söz konusu olamaz. Zira yargı erki bağımsızdır. Ona yönelik olarak, örneğin Adalet Bakanı'nın yargıca yargılama yetkisi ile ilgili olarak emir ve yön vermesi söz konusu olamaz.[181] Ayrıca "özerk" yapılı yönetsel organizasyonlar üzerinde de hiyerarşi yetkisinin kullanımı söz konusu değildir.

Kamu Yönetsel organizasyon işlevinde hiyerarşi düzeni önem arz eder. Bu hiyerarşi düzenine aykırı yapılan bir işlem, "yetki", "yönetim (usul)" ve "biçim (şekil)" yönünden sakat olur. Böyle bir sakatlığı taşıyan işleme karşı son çare olarak yargısal denetim yolu işletilebilir.[182] Hiyerarşik yönetsel yapı zamanla sözlü

[180] Nuri Tortop, **Personel Yönetimi**, Ankara, TODAİE Yay. No:245, DİE Matbaası, 1992, s. 218-219. Ayrıca bkz.; A. Şeref Gözübüyük, **Yönetim Hukuku**, Ankara, 1983, s. 130-131
[181] Akıncı, **a.g.e**., s. 98
[182] S.Sami Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, C.I, İstanbul, İsmail Akgün Matb., 1966, s.486

geçişlerle delinmeye çalışılsa da, kanun koyucu hiyerarşik yapıda söz ile yapılan atlamalarda yapılan işlemin hükümsüz olacağı ve yazılı son talimatın geçerli olacağını hükme bağlamıştır. Bu kural da bir iç denetim konusudur.

1.3.2.2.2. Teftiş

Yönetsel yapı içerisinde kamu bürokrasisinin etkin bir biçimde denetlenebilmesi amacıyla en üst yönetici (bakan)'ye bağlı, onun emriyle harekete geçecek ve onun adına o kuruluşu denetleyecek bir denetim organı oluşturulur.[183] Denetimi gerçekleştiren birey, yürütme yetkisi olmayan, kuruluşun merkezindeki denetim birimi içinde yer alan özel yetkilendirilmiş elemandır.[184] Yönetsel örgütlenmeyi düzenleyen mevzuat dikkate alındığında teftiş, başbakanlık (Teftiş Kurulu Başkanlığı) ve bakanlıklarda oluşturulan ve kendi bünyelerinde bu işle görevlendirilmiş kurullar tarafından denetlenmesi faaliyeti olarak anlaşılmaktadır.[185] Başbakanlık Teşkilatı hakkındaki yasanın (K. No.3056) 20. maddesine göre, Başbakanlık bünyesinde Başbakan adına ve onun emri ve onayı ile görev yapan bir "Teftiş Kurulu Başkanlığı" bulunmaktadır.

Bu Kurul, bakanlıklar bünyesinde, 3046 sayılı "Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun" gereği kurulan "Teftiş Kurulu Başkanlığı"nın denetim yetkisinden farklılık göstermektedir. Başbakanlığın sınırlı örgüt yapısının denetlenmesinin yanı sıra, bütün bir yönetsel yapıyı denetleme yetkisine sahiptir. Teftiş kurullarında müfettiş, murakıp, müşavir, kontrolör gibi görevliler yönetsel ve diğer (mali, vb.) konularda teftiş görevini yerine getirirler.

MEHTAP (Merkezi Hükümet Teşkilatı araştırma Projesi) Raporunda memurların hiyerarşik olarak yukarıdan aşağıya doğru inen denetim görevlerini yönetsel denetimin kapsamına sokmak doğru olmaz denilmekte ve yasaların yürütme yetkisine sahip hiyerarşik üstlere verdiği bu denetim yetkisine "idari kontrol"

---

[183] Başözen, **a.g.e**., s. 49

[184] Turgay Ergun - Aykut Polatlıoğlu, **Kamu Yönetimine Giriş**, 4. bs., Ankara, TODAİE Yay. No: 241, İlksan Matbaası, 1992, s. 243

[185] Bakanlıkların bünyesinde oluşturulan teftiş kurullarının denetim işlevini tam bir bağımsızlıkla sürdürebildikleri söylenemez. Yönetsel erki elinde bulunduran siyasal organizasyon, parti politika ve düşüncelerini, yöneten konumunda görev yapan bürokrat ve kamu hizmetlileri üzerinde bir yaptırım gücü kullanarak sürdürmek isteyebilir (Başörtü uygulaması, vb.). Bakanın vermiş olduğu direktifleri yerine getirmekte zorlanan bürokratlar üzerinde, bakan tarafından görevlendirilen ve bakanlık görevlisi konumundaki denetmenlerin yapacağı "teftiş"in hukuka uygunluğu hep tartışılmış konudur.

denmektedir.[186] Bu mekanizmada görev alıp denetim görevi yapan denetim elemanlarının, denetimin neden olduğu baskı ve denetlenenlerin bakış açısı da denetim sürecini verimsiz kılmaktadır. Teftiş işinde görevlendirilen kişilerin bakanın direktifleri doğrultusunda (siyasi olarak etkilenme) kendisi veya birimin taraflı denetleyeceği düşüncesi ağır basmakta, bu da denetleyene zorluklar çıkarma ve önyargı ile yaklaşma sonucunu getirmektedir. Bu yaklaşım yaptırım gücü olmayan, bakanlık teftiş görevlisi üzerinde büyük baskı ve strese neden olmaktadır.[187] Bu anlamda denetlenen de yaptırımın olmadığı gerekçesi ile zorlanmadan yargı yolunu tercih etmekte ve bakanın talimatıyla taraflı -siyasi bir denetimden geçtiğini savunabilmektedir.

1.3.2.2.3. Ceza Kovuşturması Yoluyla Denetim

Hiyerarşik ve teftiş yoluyla yapılan denetimlerin bir noktaya kadar işlevsel sonuçları olmaktadır. Bunlar soruşturma sonucu, denetlenene "disiplin cezası" veya dolaylı olarak "sicil, yükselme, yükselmeme, yer değiştirme, uyarma, kınama" biçiminde yansımaktadır. Bu iki yönetsel iç denetim biçiminde, eğer denetlenen görevinde, ceza hükmü içeren yasalara göre suç oluşturan bir eylem içinde olduysa bu ayrı bir özel denetim konusudur. 1982 Anayasası öncesinde memurların ayrı bir kovuşturma (soruşturma) rejimine tabi olması anayasal güvenceye bağlanmamışken, memurların yargılanmasında özel yöntemin uygulanması, 1982 Anayasası'nın 129. maddesi ile anayasal güvence kazanmıştır. Anayasanın 129. maddesinin son fıkrasına göre, "Memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında işledikleri iddia edilen

[186] Bkz. Nabi Dinçer - Turan Ersoy, "Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) Tavsiyelerinin Uygulama Durumunu Değerlendirme Araştırması**",** Ankara, TOADİE Yay., 1974, ayrıca; "Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor, KAYA", Ankara, **TODAİE Yay.,** No.238, DİE Matbaası, , 1991; Bkz. Ergun - Polatlıoğlu, 1992, s. 343. İç denetim unsurlarından olan teştife "idare teftiş" (yönetsel denetim) de denilmektedir. Bu deyim yönetsel denetimden başka, a) mali deneti ve b) personel işlemlerinin denetimini de içermektedir. MEHTAP Raporunda "idari kontrol" kavramından bahsedilmekte Yönetsel denetim ile hiyerarşik bir düzeni anımsatan üstlere rapor verme biçimindeki "teftiş" görevinin ayrılması gerektiği belirtilmektedir. Bir görüşe göre de yukarıda değinilen hiyerarşik denetim anlamındaki "idari kontrol" ile "idari teftiş" birbirinden çok ayrı kavramlar değildir. Her ikisinde de yönetsel eylemlerin denetimi söz konusudur. Ancak denetimi gerçekleştiren bireyler ayrıdır. "İdari teftiş"te denetimi gerçekleştiren birey, yürütme yetkisi olmayan, kuruluşn merkezindeki denetim birimi içinde yer alan özel elemandır. "İdari kontrol" ise hiyerarşik üst tarafından yapılan denetimdir. Her iki durumda da yapılan iş örgütün içinde ancak ayrı statülerde bulunan kişilerce örgüt yönetiminin denetlenmesidir.

[187] Ahmet Sandal, "Denetim ve Stres : Denetimin Neden Olduğu Stres ve Denetim Elemanlarının Mesleki Stresi", **Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi**, C.V, Sayı: 7, Ankara,Temmuz 2000, s. 7-8

suçlardan ötürü ceza kovuşturması açılması, kanunla belirlenen istisnalar dışında, kanunun gösterdiği idari merciin iznine bağlıdır."

Bürokrasi için ek koruma getiren bu düzenleme, kaldırılmadan önce akademisyenler tarafından eleştirilmekteydi. Bu eleştirileri bir kaç noktada toplamak olanaklıdır.[188] Yasaya yönelik eleştiriler; düzenlemenin yargılama birliği, kuvvetler ayrılığı ilkesine ve eşitlik ilkelerine aykırı olduğuna ilişkindir. Yasanın işleyişine yönelik temel eleştiri ise, memurların soruşturma gereklerini bilmeme, savsaklama ya da kayırma nedeni ile memurun işlediği suçtan cezasız kalması konularındadır.[189] 1997 yılında yayınlanan TUSİAD Raporu ile eleştiriler doruk noktasına ulaşmıştır.[190]

TBMM tarafından 2 Aralık 1999'da kabul edilen, 4.12.1999 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanan 4483 sayılı "Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun" ile 1913 yılından beri kullanılmakta olan ve her kesim tarafından eleştirilen "Memurîn Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkat" uygulamadan kaldırıldı. 4483 sayılı yasayla, MMHKM ile getirilen sistemin tamamen ortadan kaldırılması yoluna gidilmemiş. Eski sistem "esnetilmiştir". Yeni yasanın öngördüğü sistemde, uygulama alanı, kişi ve suçun niteliği yönünden daraltılmış, "ilk soruşturma" süreci kısaltılmıştır.

4483 sayılı yasa kişi yönünden uygulama alanını daraltmıştır. 657 sayılı Devlet Memurları Yasası'na tabi olan tüm personel yasanın kapsamındadır. Sözleşmeli personel kapsam dışıdır. Yasanın kişi yönünden kapsamına, yukarıda da belirtildiği üzere, 657 sayılı yasaya tabi memurlar ve KİT genel müdür ve yönetim kurulu üyeleri girmekle birlikte, belediye başkanları, belediye meclis üyeleri, il genel meclis üyeleri ile mahalle ve köy muhtarları bu yasaya tabi olarak düşünülebilir.

4483 sayılı yasanın 2. maddesinin ilk fıkrasında, memurlar ve diğer kamu görevlilerinin "görevleri sebebiyle işledikleri suçlar" hakkında bu yasanın uygulanacağını belirterek, memurun görevi ile suç arasında bir ilişkinin bulunması

---

[188] Eleştiriler için bkz. Nurullah Kunter, **Ceza Muhakemesi Hukuku**, 5. bs., İstanbul, İUHF Yay., 1974, s. 94-99.; Nevzat Toroslu, **Ceza Hukuku**, İkinci bs., Ankara, Savaş Yay., 1991, s. 375-387 ; A. Şeref Gözübüyük ve Turgut Tan, **İdare Hukuku**, Ankara, Turhan Kitabevi, 1998, s.643-654 ; Çetin Özek, "Türk Hukukunda Memurların Muhakemesi", **İÜHFM,** Cilt 26, Sayı 1-4, s. 80-85

[189] Tekin Akıllıoğlu, "Anayasa Mahkemesi Yorumu (Haziran-Eylül 1991)**", Amme İdaresi Dergisi**, C.24, Sayı 3, Ankara, Eylül 1991, s. 201–205

[190] TUSİAD Raporu, "Hukuk Devleti ve Yargı", **İstanbul, Toplantı Dizisi-4**, Yay.no.: TÜSİAD-T/97-12/221., Aralık 1997

gerektiğini açıklamıştır. Suçun niteliği bakımında 657 sayılı yasa MMHKM'ye uygun tanım yapmakta, ancak 4483 sayılı yasanın 2. maddesi ile çelişmektedir. 657 sayılı yasanın 24. maddesi, 4483 sayılı yasada uygun hale getirilmediğinden (değiştirilmediğinden) yasa çatışması durumu söz konusudur. Ancak burada uygulanacak öncelikli yasa 4483 sayılı yasadakidir. 4483 sayılı yasayla getirilen mekanizmada, memurun yasa kapsamına giren bir suç işlediği 3. maddede belirtilen izin vermeye yetkili makam tarafından öğrenildiğinde, yetkili makam ön incelemeyi başlatmakla yükümlüdür. Yasa'da adli soruşturmaya kadar geçen sürece "ön inceleme" denilmektedir. Ön inceleme, yetkili merciin kendisi veya görevlendireceği bir ya da birkaç denetim elemanı ya da memurun üstü konumundakilerce yapılır.

İnceleme yapanlarının görüşlerinin yer alacağı ön inceleme raporunda, ilgili belge ve bilgilerin yanında ilgili memurun ifadesinin yer alması gerekmektedir.[191] Yetkili merci otuz gün içinde soruşturmanın açılıp açılmamasına karar vermek zorundadır. Yasanın 9. maddesine göre, yetkili merciin soruşturma izni vermesine karşı ilgili memur, soruşturma izni vermemesine karşı ise Cumhuriyet başsavcılığı ve şikayetçi kararın tebliğinden itibaren on gün içinde itiraz edebilecektir. 4483 sayılı yasanın 9. maddesinin son fıkrasında yer alan "verilen kararlar kesindir" biçimindeki hüküm kararının hukuka uygun olmadığı da bir görüşe göre dile getirilmektedir.[192] Bu görüşe göre: İtirazları karar bağlayan bölge idare mahkemelerinin ve Danıştay İkinci Dairesi'nin kararlarına bir üst idari yargı organına itiraz etmenin önünü kapayan bu düzenleme hukuka uygun değildir.[193]

Yasanın, idari merciin kararını en fazla 45. gün içinde vermesini zorunlu kılması, kapsamını da asli ve sürekli kamu hizmetini yapan kişiler ve görevleri

---

[191] Ön inceleme görevlilerinin aynı kurumdan olması asıl olmakla birlikte, işin özelliğine göre başka kurumlardan personel alınmasına gidilebilir. Kurum dışı görevlendirme zorunluluk değildir. Kurum içinden ön önceleme görevlendirmesinin kanımızca olumlu ve olumsuz etkilerini iyi etüd etmek gerekir. Olumlu yanı, kurumsal işlevin, kurum çalışanları tarafından daha iyi analiz edilebileceğidir. (teknik veya özellik arzeden incelemeler) ancak olumsuz yanı, incelemeden arzu edilen denetim sonucunun sağlıklı olmama olasılığının yüksek olmasıdır. Şöyle ki; yasa gereği incelemeci, incelenenin yatay hiyerarşide görevli veya üst konumunda olacaktır. Aynı kurumda, aynı işlevi yapan memurlar arasındaki statü koruma, görev arkadaşına karşı zorda kalmama gibi örgütsel davranışlar sonucu inceleme yapan, tam bağımsız düşünceyle hareket edemeyecektir.

[192] Onur Ender Aslan, "Memurların Yargılanması Hakkındaki Yeni Yasa Üzerine Düşünceler", Ankara, **Amme İdaresi Dergisi**, C.33, Sayı 1, Mart 2000, s. 73

[193] Adil yargılama hakkı ilkesinin dikkate alınmaması, itiraz hakkının elden alınması, hukuk sistemi ilkelerine aykırıdır.

sebebiyle işlenen suçlarla sınırlaması yerindedir.[194] Memurların görevleri nedeniyle işlediği suçlardan ötürü ayrı bir yargılama yöntemine tabi olması ayrıcalık değil, bir güvencedir.

1.3.2.2.4. Disiplin Kararları Yoluyla Denetim

Hukuk sistemi içinde kamu yönetsel işlevini yerine getiren yürütme erkinin hizmetleri doğrudan kamu (yürütme) görevlileri tarafından yerine getirilir. Çeşitli Yönetsel organizasyonlar ve bağlı birimlerine (bakanlık ve taşra örgütleri) dağılmış bulunan bu görevliler, yaptıkları işlerini, çalıştıkları kurumun önceden belirlenmiş amaç ve işlevlerine uygun şekilde yapmaları gerekir. Yönetsel faaliyetlerin ortak davranış ve uyum içinde olması gerekirken, ölçütlenmiş (standart) kamu hizmeti kurallarına aykırı eylem içinde olmak, yasaklara uymamak karşısında çalışanlara çeşitli yaptırımların uygulanması yoluyla yapılan denetim işlevidir.[195]

Kamu çalışanlarının kamusal örgüt içinde denetlenmesinin bir yöntemi de disiplin soruşturması açılmasıdır. Disiplin Kurullarınca aşağıdaki ceza çeşitleri verilebilir: Uyarma, kınama, aylıktan kesme, kademe ilerlemesinin durdurulması ve Devlet memurluğundan çıkarmadır. Disiplin cezaları verildiği tarihten itibaren hüküm ifade eder ve derhal uygulanır. Disiplin cezaları memurun siciline işlenir.

Uyarma, kınama ve aylıktan kesme cezaları disiplin amirleri tarafından; kademe ilerlemesinin durdurulması cezası, memurun bağlı olduğu kurumdaki disiplin kurulunun kararı alındıktan sonra atamaya yetkili amirler, il disiplin kurullarının kararına dayanan hallerde valiler tarafından verilir. Özel kanunların disiplin cezası vermeye yetkili amir ve kurullarla ilgili hükümleri saklıdır. (DMK. md.126) DMK'nun 125. maddesi disiplin cezaları gerektiren fiil ve halleri açıklamıştır.[196] Disiplin cezaları, hukuksal nitelikleri itibariyle, bir idari yaptırım ve gerek organik gerekse maddi bakımından yönetsel bir işlemdir. Danıştay içtihatlarıyla da tanınmış bu hukuksal nitelik dolayısıyla, disiplin cezaları idari yargı mercileri önünde iptal davalarının konusunu oluşturmaktadır.[197]

---

[194] Aslan, **a.g.e.**, s. 76
[195] D. McGregor**, Örgütün İnsan İlişkileri Yönü**, Çev.: Doğan Energin, ODTÜ, Ankara, 1970, s. 38
[196] Galip Çelik, **Ansiklopedik Devlet Memurları Kılavuzu**, Ankara, Savaş Yayınları, 1995, s. 59-69
[197] Atay**, a.g.e.,** s. 127

1982 Anayasasının 118. maddesinin 3. fıkrasına göre "Uyarma ve kınama cezalarıyla ilgili olanlar hariç, disiplin kararları yargı denetimi dışında bırakılamaz." denmektedir.

657 sayılı DMK 135. maddesinin 2. fıkrasına göre ise "aylıktan kesme, kademe ilerlemesinin durdurulması ve devlet memurluğundan çıkarma cezalarına karşı idari yargı yoluna başvurulabilir." Görüldüğü gibi, her iki hüküm de uyarma ve kınama cezalarına karşı yargı yoluna gidilemeyeceğine ilişkin açık ve doğrudan bir ifade yer almamaktadır. Danıştay bu konuyu yorumlayarak açık bir karşı hüküm bulunmadığından uyarma ve kınama cezalarına karşı yargı yolunun açık olduğunu belirtmiştir. [198] Böylece, hak arama hakkını ortadan kaldıran ve bu nedenle insan haklarına ve hukukun genel ilkelerine aykırı olan bu Anayasa hükmü, Danıştay içtihatlarıyla uygulamada haklı ve yerinde olarak işlemez duruma gelmiştir.

1.3.2.3. Kamu Yönetimi Dış Denetimi

Denetim organı, denetlediği birimin ait olduğu kurumun dışında, bir başka kuruluşa ait de olabilir. Bu halde, örgütün dış denetimi ya da dışarıdan denetim söz konusu olur.[199] Bir başka deyişle; kamu bürokrasisinin, bürokratik örgütlenmenin dışındaki başka bir organ ya da makam aracılığı ile denetlenmesidir.[200] Dış denetim devlete karşı kimi yükümler koyan yasa hükümlerine yurttaşlarca uyulup uyulmadığının denetlenmesidir. Başka bir deyişle, kamu kuruluşlarının dışında kalan kimi özel kişi ve kuruluşların yasalarla konulmuş kendilerini ilgilendiren yükümleri yerine getirip getirmediklerinin denetimidir.[201] Daha çok dış yönetim anlayışının egemen gücünü yansıtır. Kamu yönetiminde birlik ve bütünlüğü sağlama, tek merkezden hakim olma, kaynak yönetiminin etkin kullanımı için yetki merkezciliğini güçlendirme eğilimi dış denetim olgusunun temel hareket felsefesi ve amacıdır.[202]

Sayıştay, Yüksek Denetleme Kurulu, Devlet Denetleme Kurulu gibi kuruluşlar sayesinde bürokratların yapmış olduğu işlemin hukuka uygunluğu sağlanmış olur.

---

[198] Atay, **a.g.e**., s. 129
[199] Örnek, **a.g.e**., s. 256
[200] Ziya Çoker, "Teftiş Hizmetinin Amacı ve Ana Görevleri", **AİD**, C.15, Sayı 1, Ankara, 1982, s. 58. Ayrıca bkz. Başözen, **a.g.e**., s. 49
[201] Ergun - Polatoğlu, **a.g.e**., s. 343
[202] Akıncı, **a.g.e**., s. 101

Dış denetimin diğer bir türü de "Vesayet" denetimidir. Denetimin bu türü sayesinde özerk yapılı demokratik bir kuruluş tarafından denetim yapılır. DDK daha önce açıklandığı için bu bölümde yeniden değerlendirilmeyecektir.

1.3.2.3.1. Vesayet Denetimi

Vesayet denetimi "yerinden yönetim" kuruluşlarının kendilerinin dışındaki başka bir yönetsel kuruluş tarafından, yasaların öngördüğü sınırlar içinde denetlemesidir.[203]

1982 Anayasasında da yer alan vesayet denetimi deyimi, iyi seçilmiş bir deyim değildir; günümüzde özel hukuktaki vesayet ile bir ilişkisi yoktur. Bu tür denetim, yerinden yönetim kuruluşlarının, yeteneksizliklerinden dolayı konmuş değildir. Bu denetim daha çok, devlet dışındaki kamu tüzel kişilerinin, devlet tüzel kişiliği ile ilişkisini ve yönetiminin bir bütün olarak uyumlu, yasalara uygun bir biçimde çalışmasını sağlama amacına yöneliktir. Yerinden yönetim kuruluşlarının merkezi yönetsel yapı karşısında gelişip güçlenmesi, devletin yönetsel birlik ve bütünlüğünü sağlama gerekçesine sığınılarak vesayet denetimi merkez idarenin elinde önemli bir silah olarak tutulmaktadır. Yani vesayet denetimi ile yerinden yönetim kuruluş korunmaz; bu tüzel kişinin eylem ve işlemlerinden etkilenen genel yarar (kamu yararı) korunur.

Genel olarak, yönetsel vesayet denetimi, genel yönetim, ya da genel yönetim içinde yer alan kuruluşlarca yapılır. Yerel nitelikleri kamu kurumları üzerinde vesayet denetimi ise, çoğu kez kendilerini kuran kamu kuruluşları tarafından yerine getirilmektedir. Vesayet yetkisi genelde bakan tarafından kullanılır. Bakan kendi yerine, vesayet yetkisini kullanmak üzere bir başkasını görevlendiremez.[204] Yerinden yönetim kuruluşlarının işlemlerinin incelenmesi veya onaylanması kesin de değildir, vesayet kararlarına karşı Danıştay'da itiraz edilebilir. Bir başka görüşle idari vesayetin kullanılış yöntemlerini şöyle açıklanmaktadır: [205]

26. Uygulanabilir işlemlere karşı, genel hükümlere göre, iptal davası açmak,

26. Aynı türden işlemlerin iptali için bir idari kurula başvurmak,

---

[203] Gözübüyük, **a.g.e,**, 1983, s .204, ayrıca bkz. Gözübüyük - Akıllıoğlu, **a.g.e**., s. 292
[204] Gözübüyük - Akıllıoğlu, **a.g.e**., s. 292, ayrıca bkz: Karatepe, **a.g.e**., s. 235-236
[205] Lütfi Duran, **İdare Hukuku**, İstanbul, Fakülteler Matbaası, 1982, s. 60-61

26. Yürürlüğe giren geçerli işlemin uygulanmasını geçici olarak durdurmak,
26. İşlemlerin yürürlüğü ve uygulanabilirliği hususunda onay vermek ya da onayı reddetmek, bazen değiştirerek onaylamak,
26. Yetkili organ ve ajanların ihmal ve temerrüdü halinde yerlerine geçip işlem yapmaktır. Bunlar içerisinde en sık "onay" yöntemi uygulanır. Vesayet makamının kullandığı ölçütler, çoğunlukla hukuksallık ve yerindeliktir.

1.3.2.3.2. Mali Denetim

"Giderleri özel gelirleri ile karşılanan ve genel bütçe dışında yürütülen" (M.U.K. md.115) kurumlara katma bütçeli kuruluşlar denir. Ancak, bu durum kendilerine tam bir bağımsızlık vermemektedir. Zira bunların hemen hepsi, "hazine yardımı" almaktadır.[206]

Ülkemizde akçalı destek yoluyla yerel yönetimler denetlenmektedir. Anayasa'nın öngörüsü doğrultusunda (Any. md.127/6), yerel yönetimlere görevleriyle orantılı gelir kaynakları sağlanmaktadır. Her yönetsel örgütte bir gider-gelir ilişkisi söz konusu olur. İşte örgütteki gider ve gelirlerin hukuk kurallarına uygun olup olmadığı ve bu süreç içindeki olası bozuklukların giderilmesini sağlamak için yapılan denetimdir. Böylelikle Kamu bürokrasisinin elinde bulunan mali menfaatin bürokratlarca halkın yararının dışında kullanılması önlenmiş olur.[207]

Buradaki sıkıntı, yerel yönetim ile sübvanse görevini yerine getiren merkezi yönetimin farklı siyasi otorite erkinin eline geçmesi durumunda yaşanmaktadır. Merkez yönetiminin sübvansiyon yöntemiyle denetim isteğini aşan siyasal isteklerine karşı direnen yerel yönetimler bu destekten mahrum bırakılmaktadır.

1.3.2.3.3. İkili Görevle Denetim

İl Özel İdareleri, yerel anlamda kamusal yönetim fonksiyonlarının pek çoğuna katılır. Yerel düzeyde eğitim faaliyetinden, bayındırlığa, tarım, sağlık, toplumsal yardım ve ticaret gibi etkinliklere katılarak merkezi yönetimin yükünü hafifletir.

[206] N. EDİZ DOĞAN, **Kamu Bütçesi**, Bursa, Uludağ Ünv. Basımevi, 1989, s. 64
[207] Başözen, **a.g.e**., s. 49

Türkiye'de İl Özel Yönetimleri salt yönetsel denetime katkı sağlamakla kalmamış, toplumsal barış ve refaha da destek olmuştur.

İl düzeyinde Vali ikili erke sahip konumundadır. Merkez yönetimin illerdeki temsilcisi olan vali, aynı zamanda yerel yönetimin de başındadır. İl Genel Meclisi ve Encümenin kararlarının yürütücüsü, İl Özel İdaresi'nin tüzel kişiliğinin temsilcisi sıfatıyla vali, geniş bir denetim olanağına sahiptir. Vali emir ve görüş almaz. Yerel yönetim açısından hem "uygulayan" hem de "denetleyen" dir.

1.3.3. KAMU YÖNETİMİNİN YARGISAL DENETİMİ

1982 Anayasasının 2. maddesi Türkiye Cumhuriyeti'nin bir hukuk devleti olduğunu belirtir. Bağımsız yargı hukuk devletinin temeli olmakla birlikte hukuk devletinin var olması salt yönetimin yargısal denetimi ile sağlanmaz. Yönetim yargının verdiği kararları da zaman geçirmeden yerine getirmekle yükümlüdür. Anayasanın 138. maddesinin son fıkrasındaki;" Yasama ve yürütme organları ile idare, mahkeme kararlarına uymak zorundadır. Bu organlar ve idare, mahkeme kararlarını hiçbir surette değiştiremez ve bunların yerine getirilmesini geciktiremez" hükmü ile bağlayıcılığı göstermektedir. Kamu yönetimi organları yargının değişik yetkilere sahip yargı kurumları vasıtasıyla denetlenmektedir.

1.3.3.1. Anayasa Mahkemesinin Denetimi

"Anayasa Mahkemesinin asıl işlevi, Anayasanın koyduğu sınırlar içinde yasama organının bir kısım işlemlerinin Anayasaya uygun olup olmadığının denetlenmesidir. (Any. md.148) Bunun yanı sıra Yüce Divan sıfatı ile Cumhurbaşkanı, Başbakan ve bakanları yargılayabilmesi ve ayrıca niteliği tartışmalı olan KHK'leri denetleyebilmesi, kanımızca", Anayasa Mahkemesinin yürütme üzerindeki denetim yollarıdır.[208]

İdarenin yargı yoluyla denetlenmesinde idari yargı sistemi kullanılmaktadır. İdarenin kuruluş ve faaliyetleri özel yönetsel kuruluş ve faaliyetlerden farklı bir hukuk düzenine bağlıdır. Bu nedenle çıkan uyuşmazlıklar, Anayasa Mahkemesinin

[208] Atay, **a.g.e**., s. 181

asil ve yedek üyeleri arasından seçilen bir başkan oniki asil ve oniki yedek üyeden oluşan Uyuşmazlık Mahkemesinde çözülür.

"Anayasa Mahkemesi, kanunların, kanun hükmünde kararnamelerin ve TBMM İçtüzüğünün şekil ve esas bakımlarından; Anayasa değişikliklerinin ise, sadece şekil bakımından Anayasa uygunluğunu denetleyen, Cumhurbaşkanını, Bakanlar Kurulu üyelerini, Anayasa Mahkemesi, Yargıtay, Danıştay, Askeri Yargıtay, Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Başkan ve üyelerini, Başsavcılarını, Cumhuriyet Başsavcı vekilini, Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu ve Sayıştay Başkan ve üyelerini görevleriyle ilgili suçlardan dolayı Yüce Divan sıfatıyla yargılayan ve Anayasa ile verilen diğer görevleri yerine getiren bir yüksek yargı organıdır." (Any. md.148). "Anayasa Mahkemesi onbir asıl ve dört yedek üyeden kurulur…" (Any. md. 146/I, II). "… Anayasa Mahkemesi üyeleri, asli görevleri dışında resmi veya özel hiçbir görev alamazlar." (Any. md.146/V).

Anayasa Mahkemesinin görev ve yetkileri gerek Anayasamızda (md.148), gerekse Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanunda (md.18) belirlenmiştir. Anayasa Mahkemesinin görevleri arasında şunlar da vardır:

- Siyasi partilerin kapatılması hakkındaki davalara bakmak
- Siyasi partilerin mali denetimini yapmak

Anayasa Mahkemesinin kararları "kesin"dir. İptal kararları gerekçesi yazılmadan açıklanamaz (Any. md.153/I). Anayasa Mahkemesi tarafından verilmiş olan iptal kararı geriye yürümez (Any. md.153/V).

1.3.3.2. Sayıştay Denetimi

Sayıştay, Anayasada öngörülmüş mali bir denetim organıdır. Anayasaya göre Sayıştay, genel ve katma bütçeli kuruluşların gelir ve giderleri ile mallarını, TBMM adına denetleyen sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlayan bir kuruluştur.

Sayıştay'ın başlıca idari görevi, bütçenin uygulanmasının denetimidir. Sayıştay'ın denetim görevinin yanında, inceleme ve görüş bildirme görevleri de vardır. Bu yönü ile Sayıştay Yönetim organına yardımcı olan bir kuruluştur. Sayıştay'ın iki başlı bir görevi vardır: Yönetsel karakterli görevi ile bütçenin

uygulanmasını denetler, kesin hesapları inceleyerek görüşlerini yasama organına bildirir, mali konularda parlamentoya rapor sunar. Yargısal nitelikli görevi ile gelir, gider ve mallara ilişkin işlemlerle ilgili hesapları inceler ve sorumlular hakkında zimmet veya beraat kararı verir. Sayıştay bütçe uygulaması yönünden kurumları denetlerken vize işlemini kullanır. Kural olarak vize işlemi, harcamalardan sonra yapılır.

Sayıştay'ın yönetsel anlamda denetleme işlevini yaptığı bir konu da mali konuları düzenleyen yönetmeliklerin incelenmesidir. Sayıştay'ın görevlerini yürüten kurullar, "Daireler", "Daireler Kurulu", "Temyiz Kurulu" ve "Genel Kurul"dur. Sayıştay egemenlik gücünü Hukuk sistemi ve dolaylı olarak ulusallıktan almaktadır. Yani halk adına, TBMM sorumluluğu ve yetkilendirmesi ile toplumun geleceği olan Bütçe sınır ve dağılımının bir tür korumacılığını yapmaktadır.

1.3.3.3. Askeri Yargı Denetimi

1972 yılında kurulan Askeri Yüksek İdare Mahkemesi, idari yargı alanında ikinci yüksek mahkemedir. Askeri Ceza Yargısı, asker kişilerin askeri olan suçları ile bunların asker kişilere veya askeri yerlerde yahut askerlik hizmetleriyle ilgili işledikleri suçları inceler. Askeri ceza yargısı alanında ilk derece mahkemesi olarak askeri mahkemeler, üst derece mahkemesi olarak da Askeri Yargıtay bulunur. Askeri mahkemeler, askeri hakimlerle subay üyelerden oluşur.

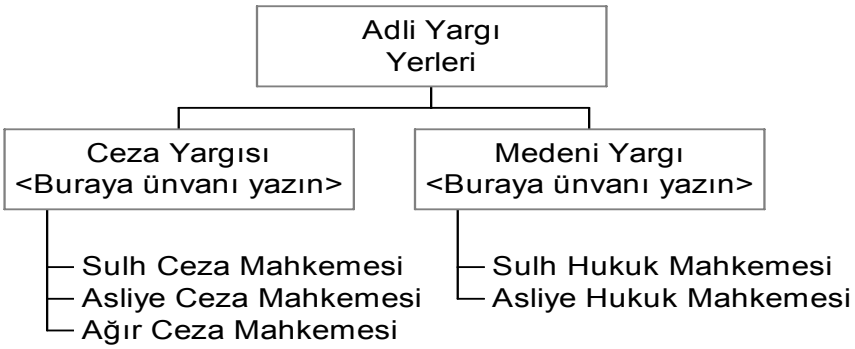
Bağımsız bir Yüksek Mahkeme olan Askeri Yargıtay, askeri mahkemelerde verilen kararların son inceleme yeridir. Askeri Yargıtay da İçtihadı Birleştirme kararları, tüm üyelerin katıldığı Askeri Yargıtay Genel Kurulunca alınır. Askeri düzen de, güçler ayırımı açısından Yürütmenin bir bölümünü oluşturmaktadır. Bu düzen içinde görevi, kamu hizmetine ilişkin olarak yapılan eylem ve işlemlerin denetlenmesinden daha doğal bir şey olamaz.

1.3.3.4. Adli Yargı Denetimi

Adli yargı, anayasa yargısı, idari yargı ve askeri yargı dışında kalan yargısal faaliyetleri, yani adliye mahkemeleri tarafından yürütülmekte olan yargı faaliyetlerini kapsayan yargı türüdür. Diğer yargı türlerine oranla adli yargı, uygulama alanı en

geniş olan yargı türüdür. Adli yargı kolunun biri "ceza yargısı", diğeri "medeni yargı" (hukuk yargısı) olmak üzere başlıca iki türü vardır. [209] Şekil 9'da Adli Yargı yerleri gösterilmektedir.

Ceza Yargısı, ceza mahkemelerinin "ceza hukuku" alanındaki yargısal faaliyetlerini yapar. Medeni (Hukuk) yargının konusunu, hukuk mahkemelerinin "özel hukuk" alanındaki yargısal faaliyetleri oluşturur. Devlet ve diğer yönetsel tüzel kişilerinde memur veya başka statüde görevli ve yetkili olanlar her birey gibi Ceza yasalarının suç saydığı eylem, işlem ve davranış içinde bulunabilirler. Bunlar sonucunda da bir suç oluşabilir. Kamusal bir alanda çalışmayan birey gibi haklarında şahsi dava ve takibi şikayete bağlı olan veya olmayan kamu çalışanı hakkında kamu davası açılabilir.



Şekil 9. Adli Yargı Dağılımı

Kaynak: Turgut Akıntürk, , **Temel Hukuk 1**, Ed: Ömer Zühtü Altan, No:17, Eskişehir, Anadolu Üniversitesi Yay., 2001, s. 80

Ülkemizde mahkemeler iki derecelidir. Birinci derecede "hüküm" mahkemelerinin yanında ikinci derecede "kontrol" mahkemesi yer alır. Ceza yargısında ilk derece "hüküm" mahkemeleri; sulh ceza, asliye ceza ve ağır ceza mahkemeleridir. Bunlar genel nitelikte mahkemelerdir. Bunların yanında özel ceza yargı yerleri de vardır. Örneğin Anayasa Mahkemesi, Çocuk Mahkemesi gibi…

Her ilçede bir sulh ceza ve asliye ceza mahkemesi vardır. Ayrıca her il merkezinde bir asliye ceza mahkemesi vardır. Her ilçede bir sulh hukuk ve asliye hukuk mahkemesi bulunur. Ayrıca her il merkezinde bir sulh hukuk mahkemesi

[209] Akıntürk, **a.g.e**., s. 398-399

vardır. Medeni yargı mahkemeleri "genel" mahkeme niteliğindedir. Medeni usul hukukuna göre her türlü işe bakan mahkemelerdir.[210]

İdari Yargı sistemini kabul eden ülkelerde, idarenin eylem ve işlemlerinin belli yargı yerleri tarafından denetlenmesi olanağı vardır. Fakat sınırlıdır. Yönetimin tek yanlı işlemlerinin adliye mahkemeleri tarafından hukuka uygunlukları yönünden denetlenmesi hukuk sistemimize göre olanaksızdır.[211] Zira bu yetki Anayasa ile (Any. md.155) Danıştay ve idari mahkemelere verilmiştir. Yönetimin öznel ve bireysel bir kısım işlemleri tek taraflı olmaları, kamu gücüne dayanmaları kamu hizmetine ilişkin olmalarından dolayı nitelikleri gereği "yönetsel" oldukları halde, yönetsel yargıda dava konusu yapılamamaktadır.

1.3.3.5. Yönetsel Yargı Denetimi

Yönetim üzerinde uygulanan ve yönetimin dışında yer alan en etkili denetim yolu, yargısal denetimdir. Yönetimin yargısal denetimi hukuk devleti anlayışının zorunlu bir sonucudur. Yargısal denetim yönetimi hukuk sınırları içinde tutar.[212] Yürütmenin ve idarenin işlemlerinin yargıca denetlenmesi hukuk devletinin en yaygın biçimde uygulanan, en vazgeçilmez gereği ve öğesidir. Oysa hukuk devletinin ilk ayağı olan, yasama organının işlemlerinin hukuka uygunluğunun denetlenme derecesi ve etkililiği ülkeden ülkeye fark eder.

Yürütme (yönetsel) organın yönetsel işlevli işlemlerinin yargıca denetlenmesi oldukça yaygındır. Bakanlar kurulunun işlemleri, diğer kamu otoritelerinin işlemleri gibi idari işlem olarak addedilir ve yargı denetimine tabi olur.[213] İdarenin yargısal denetiminin işlevi, yönetilenleri idareye karşı korumaktır, ya da yargısal denetim, yönetilenlerin haklarını idareye karşı korumak için işleyen bir denetimdir. Bunun için de, hukuk devleti düşüncesinin yerleşmesine, kişi hak ve özgürlüklerinin gelişmesine paralel olarak ortaya çıkmıştır. 1982 yılında yapılan Yönetsel Yargı Reformu'nun olumlu yanları olduğu kadar olumsuz yanları da vardır. Ancak demokratik gelişime doğru atılan bir adım olarak değerlendirmek ve tartışılmakta olan konuları bir an

[210] Akıntürk, **a.g.e**., s. 399- 400
[211] Atay, **a.g.e**., s. 190
[212] Gözübüyük - Akıllıoğlu, **a.g.e**., s. 297
[213] Örnek, **a.g.e**., s. 273

önce uzlaştırıcı önlemlerle gidermek gerekir. Yönetimin yargısal denetimi daha çok birey-yönetim çelişkilerini gidermeye, yararları uzlaştırmaya yöneliktir.

Yönetim ile yönetilenler arasında çıkan anlaşmazlıkların giderilmesi için yargı yerlerinin işe karışmaları ve yönetimin eylem ve işlemlerinin yargı denetimine tabi tutulması gerekir. Kaldı ki demokratik bir toplumda yönetimin kendisini bir yaptırım karşısında bulması, hukuk devleti anlayışının zorunlu bir unsuru ve doğal bir sonucudur. [214] Ayrıca yönetsel yargı yerleri; uyuşmazlıkları çözmekle kalmamakta, bireyler ve yönetim için gerekli hukuksal güvenceyi oluşturan içtihatların oluşumuna ve gelişmesine de katkıda bulunmaktadır. [215] Yönetsel yargı dayanağını anayasadan alır ve Danıştay, bölge idare mahkemeleri, idare mahkemeleri ve vergi mahkemeleri şeklinde örgütlenmişlerdir. Yönetsel yargı sisteminde "genel görev ilkesi" uygulanır. Yönetsel yargının görev alanı geniş tutulmuştur. Ülke yönetsel yargı sistemlerinin denetiminin yanında ulusal – üstü denetim kurumları da ülkeler için bağlayıcı olmaktadır.

1.3.3.6. Ulusal-Üstü Denetim

Uluslararası yönetim işbirliklerinin yaygınlaşması ile gelişmiş devletlerin verdikleri fon ve benzeri ödeneklerin takibi için bu ulusal- üstü örgütlerin mali ve yönetsel yapılarının denetimini zorunlu hale gelmiştir. Öte yandan, üye ülkelerin sorumluluklarını ne ölçüde yerine getirdiklerinin incelenmesi de uluslar arası denetim mekanizmalarının gelişmesine gerekçe olmuştur.[216] Yönetim üzerinde ikincil nitelikte, insan hakları açısından, ulusal-üstü denetim yolları da vardır. İç hukuk yollarından bir sonuç alınamaması durumunda, ulusal-üstü denetim mekanizması devreye girebilir. "Hukuk devleti ve demokratik toplum" ilkelerinin vurgulandığı siyasal yapılarda gerek yargısal ve gerekse yargı-dışı denetim kurumlarının sorunlarını gidermek, hukuksal koruma normlarının en azı bile olsa,

[214] Sanal, **a.g.e**., s. 27
[215] Balta, **a.g.e**., s. 136
[216] Pierre Senarclens, "Governance and Crisis in the International Mechanisms of Regulation", **International Social Science Journal**, No:155, 1998, s.81

ortak evrensel bir ölçü sistemine sahip örgütlere ilişkin istekler XX. yüzyılın ikinci yarısında özellikle artmıştır.[217]

İnsan haklarının korunması ve geliştirilmesine dair uluslararası bildirgeler, bildiriler, sözleşmeler birçok ülke tarafından onaylanarak kabul edilmiştir. Uluslar arası düzenlemeler devletlere sadece sorumluluk yüklemeyip, kimi haklar da sağlayabilir. Örneğin, çevresel sorunlarla ilgili konularda ya da uluslar arası ticarette vb. devletlerin sahip oldukları hakları kullanabilmeleri, uluslar arası hesap verme sorumluluğuyla da doğrudan ilişkilidir. [218] Ulusal yasaların üstünde olan ve ağırlıkla özgürlük, insan hakları, sendika ve dernek kurma özgürlüğü, adil yargılanma hakkı gibi demokratik hukuk sisteminin kabul ettiği normları içeren bu yönetsel ölçütler kurumsallaşmaya başlamıştır. Örneğin 1950'de savaş yaralarını sarmak için, "İnsan Haklarını ve Ana Hürriyetleri Korumaya Dair Sözleşme"yi imzalamışlardır. Kısaca İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi (İHAS) olarak anılan bu sözleşme ulusal-üstü hukuk sisteminin ilk basamaklarından biri sayılır. Bu sözleşmenin 13. maddesi "etkili başvuru yolu" (effective remedy)'dur. Bu yol ülkelerin yönetsel ve hukuk sistemleri dikkate alınarak farklı uygulamalara gidilmiştir.

1.3.4. KAMU YÖNETİMİNİN SİYASAL DENETİMİ

Anayasada, yürütme ve yargının devletin öteki organlarına göre konumu ve önemindeki değişiklikler olmasına rağmen Yasama etkin ve yetkin bir güç olmayı sürdüre gelmektedir. Siyasal denetim yasama organı tarafından yapılır. Bunun yolu ve yöntemi Anayasa ile ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir. Hükümet ve bakanlar, yasama organına karşı sorumludurlar. Yasama organı, yönetimi dolaylı olarak hükümet ve bakan aracılığı ile denetler. Yönetsel erkin başı olan bakanlar, kendi yetkileri içindeki işlerden ve emirleri altındakilerin işlem ve eylemlerinden dolayı Meclise karşı sorumludurlar. Bu sorumluluk siyasal bir sorumluluktur.[219] Bu siyasal sorumluluk Yasama erkini, yürütme erki üzerinde baskı yapmaya ve güç kullanmaya iter. Bu etki, yürütmenin yasama tarafından denetlenmesi şekilleri incelendiğinde

[217] Jack Donnelly, **Teoride ve Uygulamada Evrensel İnsan Hakları**, Çev.: M.Erdoğan , L.Korkut, Ankara, Yetkin Yay.,1995, s. 115
[218] Sanal, **a.g.e**., s. 53 -54
[219] A. Şeref Gözübüyük, **Türkiye'nin İdari Yapısı**, Ed.: M. Burhan Erdem, No:78, Eskişehir, Anadolu Ünv. Yay., 1990, s. 240

daha net görülür. Hukuk sistemi ile yönetilen parlamenter rejimlerde hükümet, yasama organına karşı sorumludur. Meclis, Anayasada belirtilen yöntemlerle hükümeti denetler. Başkanlık sisteminde ise bağımsız olarak halkın oyu ile seçilmiş olan yasama organı ve başkanın birbirinin varlığına son vermek gibi bir yetkileri yoktur.[220] Ancak karşılıklı kontrol mekanizmasıyla birbirini denetlemeleri söz konusudur. Meclisin uyguladığı denetim yolları başlıklar halinde şunlardır : Soru (Any. md. 98/2), Genel Görüşme (Any. md. 98/4), Meclis Araştırması (Any. md. 98/3), Meclis Soruşturması (Any. md.100), Gensoru (Any. md.99 / I.md. ve Any. md. 94). Asıl konumuz yürütmenin yasama tarafından nasıl ve hangi yollardan denetlendiği olduğundan yukarıdaki maddeler detaylı açıklanmamıştır. Kamu yönetiminde dolaylı denetim araçları önemli bir yer tutar.

1.3.4.1. Dolaylı Denetim Araçları

Devlet başkanı, klasik parlamenter bir rejimde devletin bağımsızlığını, bölünmez bütünlüğünü ve sürekliliğini sağlayan bir konumdadır. Gerçekte yasama organı olan meclise ve hükümete karşı koyacak fazla bir yetkisi yoktur. Devletin birliğini sağlamak üzere yasal uyuşmazlıklarda bir üst hakim görevini görmekte ve bazı üst düzey atamalarda dolaylı ve etkili bir denetim aracı olmaktadır. Meclis ise bütçe yasasıyla yürütme üzerinde denetim sağlamadaki en önemli aracıdır.

1.3.4.1.1. Yasal Düzenleme Zorunluluğu

Siyasal toplum düzenlerinde ve özellikle hukuk sistemi ile yönetsel işlevlere sahip bir toplumda, kurallar çok önemli yer tutar. Bu nedenle Yürütmenin yönetsel işlevlerini yerine getirebilmesi için işin yazılı olarak tanımlanması gerekmektedir. Yani Yasamanın, görevlerini yapabilmesi için yürütmeye yetki ve bir düzen vermesi gerekir. 1982 Anayasasına göre de yürütme görev ve yetkisinin yasalara uygun olarak kullanılması (Any. md.8) öngörülmüştür. Yönetsel bir işlevin yapılabilmesi için ön koşul bir yasanın varlığının olmasıdır. Yasa gücünde kararname çıkarmak için "yetki yasası" ön koşulunun olduğu bir sistemde, bu zorunluluk genel düzenleme için kendiliğinden vardır. Ancak bu düzenlemenin sınırlarını yasa koyucu belirler.

[220] Akıncı, **a.g.e**., s. 74

Yasama organı, yasa yapma yolu ile yürütme üzerinde istediği baskıyı kurabilir. Yasama erkinin Meclis'teki çoğunluğuna göre bu kısıtlama, sınırlama ve denetleme oranı artabilir. Ancak bu da parlamenter rejimin bir olgusudur. Olumsuz görünümünün yanı sıra tam tersi bir etkiyle yürütmeyi daha etkin bir düzeye ulaştıracak yönlendirmeler de beklenmelidir. Yürütmeye tanınan yetki sınırları Yönetsel yapının gördüğü işleve göre farklılık gösterir. Maddi konularda yetki oldukça sınırlandırılmıştır.

Özetle yasama organı, yasa çıkarma yetkisini kullanmak ve yürütmenin yönetsel işlevler konusunda düzenleme yapmak, takdir hakkını kullanmak gibi istemlerini karşılar. Bunu yaparken yürütme üzerindeki denetim gücünü kullanır.

1.3.4.1.2. Bütçe Yasasıyla Denetim

Bütçe, yasama organının yürütme üzerideki en önemli denetim aracıdır. Seçilmişlerin yasamanın isteklerini kabul etmeyen yöneticilere karşı uyguladıkları açık bir yaptırım aracıdır.[221] Bütçe, devletin veya diğer kamu tüzel kişilerinin gelecek belirli bir dönem içindeki gelir ve giderlerini tahmin eden ve bunların yürütülüp uygulanmasına izin veren işlemdir.[222] Devlet Bütçesi ise bu işlemin şekli anlamında yasa olarak yapılanıdır.[223] Kolektif mal ve hizmetlerle ilgili tercih ve kararların hukuki bir belgesi olarak değerlendirilmektedir. Bütçenin dönemsel olması, devlet organlarının yıllık harcamalarını araştırmaya olanak tanınır. Yıllık planlarda ödeneklerinde yaptıkları harcamalar, hem bakanlık ve bağlı birimlerinin iç harcama kontrolünü hem de yasama erkinin yürütme üzerindeki denetimini kolaylaştırır.

Bütçe hükümetler için bir yıllık süreçte adım adım mesafe katledilen bir yoldur. Hükümet, mali yılbaşından önce bütçeyi hazırlar, Meclis Genel Kurulu'ndaki görüşme ve tartışmaların ardından bütçe yasası ya onaylanır veya reddedilir. Siyasal gelenekte bu "red" bir güvensizlik oyu olarak algılanır ve hükümetin çekilmesine neden olur.

---

[221] Meier, **a.g.e**., 1987, s.141: bütçe yasası bazen bir ödül olarak (yapılan iş karşılığı) kullanılmaktadır.
[222] B.N. Feyzioğlu, **Nazari ve Tatbiki Mukayeseli Bütçe**, 7. Bs., İstanbul, 1984, s. 13
[223] Atay, **a.g.e**., s. 153

Bütçenin denetlenmesi, bir yıl içinde elde edilen gelirlerin ve yapılan harcamaların bütçe yasasına uygun olarak gerçekleşip, gerçekleşmediğini içermektedir. Bütçe ve kesin hesap yasaları gibi "kalkınma planları" da parlamentonun siyasi denetim aracı olarak kullanılmaktadır.

1.3.4.2. Doğrudan Denetim Araçları

Devlet başkanı (Cumhurbaşkanı) tarafından doğrudan denetimine olanak sağlayan kurum "Devlet Denetleme Kurumu" (DDK) dur. DDK kanunu ve diğer özellikleri hakkında bölüm 1.3.2.1.2 'de detaylı bilgi verilmiştir. Burada siyasal anlamda yönetsel sisteme katkılarına değinilecektir.

DDK, vakıf, sendika gibi kimi özel hukuk tüzel kişileri de dahil olmak üzere, tüm yönetsel yapı üzerinde Cumhurbaşkanı'nın isteği üzerine araştırma, inceleme ve denetleme yapmakla görevlendirilmiştir. Devlet Denetleme Kurulu'nun görev ve yetkisi Anayasa'nın 108. maddesinde; "İdarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli bir şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla Cumhurbaşkanı'na bağlı olarak kurulan Devlet Denetleme Kurulu Cumhurbaşkanı'nın isteği üzerine tüm kamu kurum ve kuruluşlarında ve sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü kuruluşta, kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşlarında, kamuya yararlı derneklerle vakıflarda, her türlü inceleme, araştırma ve denetlemeleri yapar…" şeklinde tanımlanmıştır. DDK'nun "hukuksal niteliği"ni sistem içindeki işleyişini siyasal gerçeklikle birlikte düşünmek gerekir. Yönetsel nitelikli bir organ olmasına karşın Anayasal ve yasal düzenleme karşısında DDK bir Ombudsmanlık Kurumu gibi, doğrudan vatandaşın idare ile ilgili yakınmalarını araştırmakla görevli değildir.

Hazırlanan rapor sonuçlarının kamuoyu ile paylaşılması halinde Kurul, yönetim üzerinde etkili bir denetim aracı olacaktır. "Devlet sırrı" gerekçesine sığınarak belge saklama mümkün olmadığından DDK birçok "derin" konularda denetim işlevini yerine getirebilir. Ancak, "devlet organlarının uyumlu çalışması" geleneği, hazırlanan raporun Cumhurbaşkanı Onayı ile gereği için Başbakanlığa gönderilmesi

ve sonraki süreçler, siyasi yapılanmanın dengeleri çerçevesinde zamana yayılarak istenilen amaca ulaşma yolları tıkanabilmektedir.

Yönetilenlerin hak ve özgürlüklerinin yönetene karşı korunması anlamında DDK'nun aranılan özellikleri taşıyan bir kurum olarak nitelemek olanaklı değildir. Kurulun, araştırma ve inceleme sonucu hazırlamış olduğu raporların hiç bir bağlayıcılığı olmadığı gibi kamuoyu ile paylaşmaları ve yayınlamaları söz konusu olamaz. Genel yapı olarak düşünüldüğünde, DDK raporlarının Cumhurbaşkanı'na sunulması, Kurul üyelerinin Cumhurbaşkanı tarafından görevlendirilmesi, doğrudan başvurunun olanaklı olmaması ve Kurul'un sanki daha çok kamu yönetiminde beliren ve niteliği gereği daha ciddi sorunlara eğilmek üzere örgütlendiği izlenimi vermesi, Ombudsman tipi örgüt yapısı ile farklılığını oluşturmaktadır. Ombudsman kendisine doğrudan yapılan şikayet başvurusuyla kendi ilgilenmekte, yaptığı inceleme ve araştırmalar sonucunda bulgularını ilgili kuruma doğrudan ileterek, sorun hakkında çözüm üretmeye çalışmaktadır. Hepsinden önemlisi toplumsal yaşamın her alanından gelen şikayetleri araştırabilecek yetkiyle donatılmıştır.

Yukarıda sayılan denetim kurumlarının hiç biri yöneten ile yönetilen arasındaki güven ve iletişim sorununu tam anlamı ile çözememektedir. Bu nedenle birçok ülkede uygulamadaki başarısıyla nispeten bu sorunun çözümüne yardımcı olan Ombudsmanlık Kurumu ve karşılaştırmalı ülke uygulamaları ikinci bölümde incelenecektir.

İKİNCİ BÖLÜM
OMBUDSMANLIK KAVRAMI VE UYGULAMALARI

2.1. OMBUDSMANLIK KAVRAMI

Yönetim üzerindeki denetim yollarından birisi de kamuoyu denetimidir. Bu tür bir denetimin etkili olması için kitlesel iletişim araçlarının o ülkede etkin şekilde var olması ve kullanılıyor olması gerekir. Yönetsel kuruluşlar, kamuoyunun eğilimlerini dikkate almak, kamu hizmeti adına yapılanların kamuoyuna duyurulması ve açıklama yapılması ihtiyacını duyarlar. Özellikle yazılı ve görsel medya zamanımızın en etkin iletişim aracıdır. Bu, aynı zamanda bir denetim aracı olduğu anlamına da gelmektedir. Bu nedenle bağımsız bir denetim organı olan ombudsmanlık kurumunun kamuoyu ile iletişiminde basının ve kamuoyu baskısının önemi büyüktür. Bu konuda Yöneten yönetilen ilişkilerinde bireyi korumak ve yönetenleri belli sınırlar içerisinde hareket etmeye zorlamak açısından anayasacılık, yasa egemenliği, yargı denetimi, yerel özyönetim gibi çok önemli girişimler olsa da bunların birey hakları koruma noktasında yetersiz kaldıkları görülmüştür.[1] İkinci dünya savaşını takip eden yıllarda, yurttaş ile devlet kurumları arasındaki ilişkilerin yoğunlaşması ve büyüyen kamu yönetim yapısı, yöneten- yönetilen arasında da sıkıntılara ve yakınmalara neden olduğundan, devlet yurttaş ilişkilerinde normal hukuk kurallarının yetersizliği görülmüştür. Yeni denetim mekanizmaları arayışında İsveç'te ortaya çıkmış olan Ombudsmanlık Kurumu dikkat çekmiş ve önce İskandinav ülkelerinde sonra da Avrupa ülkelerinde hızla yayılmıştır. "Ombudsman" sözcüğü İsveççe bir sözcük olup, "sözcü", "temsilci" anlamına gelmektedir.[2] İsveç'te Ombudsman genel olarak temsilci, halkın avukatı ve delege anlamlarında da kullanılmaktadır. Ombudsman vatandaşların (yönetilen) idareyle (yönetilen) olan kamu hizmeti anlamındaki ilişkilerinde karşılaştıkları sorunlarda onlara yardımcı olan, şikayetlerini inceleyen, bu konuda ilgili idari kuruluşlara tavsiyelerde bulunan, yöneten ile yönetilen arasındaki ilişkilerde arabuluculuk görevini üstlenen, genelde

[1] Victor J. Pickl, "Ombudsman ve Yönetimde Reform", Çev: Turgay Ergun, **AİD**, Ankara, C. 9, sayı 4, 1986, s. 38
[2] Alfred Bexelius, "The Ombudsman for Civil Afairs", **The Ombudsman**, ed. Donald C. Rowat, London- Toronto- Stockholm, 1965, s. 24

parlamento tarafından seçilen, bağımsız yüksek düzeyli bir görevliye verilen isimdir. Ombudsman kelimesi ayrıca bu görevlinin makamını da belirtir.[3] Yönetilenler açısından ombudsman, adaletin yerine getirildiği, yöneticilerin faaliyetlerini sürdürürken yönetilenlere iyi, hoşgörülü, hızlı ve değer veren bir şekilde davranıldığı güvencesini veren etkili ve geçerli bir araçtır. Yönetim açısından ise yapılan yönetsel işlemler üzerinde, işlemlerin yapılması sırasında ortaya çıkarılamamış yanlış kamu hizmeti uygulamalarının saptanmasını ve düzeltilmesi için dilek ve öneri getiren ek bir yanlışlıktan arınma denetimidir. Ombudsman, nerede yanlış yapılmışsa orada düzeltilmesi gereken yönetim bozukluğunu gösterir, yanlış yapılmayan yerde ise geçerli uygulamaları güçlendirici bir etmendir. Bu sebeple Ombudsman hem yönetilenler hem de yönetenler açısından destekleyici bir koruma sağlar.[4] Ombudsmanın bulunduğu ülkedeki uygulamaları, o ülkenin kültürel ve yönetsel yapısı, siyasal davranış biçimi ve gereksinimlerine göre belirlenmektedir. Genel bir tanımlamayla Ombudsman, ”ilke olarak parlamento tarafından atanan, ancak hükümete karşı olduğu kadar, parlamentoya karşı da bağımsız olan, yönetimin eylem ve işlemlerinden zarar gören yurttaşın hiçbir şekle bağlı kalmaksızın yaptıkları şikayet başvuruları üzerine harekete geçen, geniş bir soruşturma ve inceleme yetkisiyle, yönetenin yönetilene karşı eylemlerinde takdir yetkisinde yapmış olduğu yanlış uygulama, kötü yönetim ve benzeri yakınma konularında gerekli araştırmayı yaparak yetkinin kötü niyetle kullanımının önüne geçmek, yasa ve yönetmeliklere saygılı olmayı ve uygun davranmayı sağlamaktır. Ombudsman, idarenin eylem, işlem ve davranışlarını denetleyen, fakat bağlayıcı kararlar alamayan bağımsız bir devlet organıdır.[5] Ombudsman kurumunun varlığından söz edebilmek için en az üç niteliğinin belirgin durumda olması gerekir. Bunlardan ilki; ombudsman kurumunun idarelerin eylem, işlem ve faaliyetleri hakkında inceleme, araştırma ve denetim yapabilme yetkisine sahip olması, ikincisi kurumun yapısı gereği yürütmeden ve idareden bağımsız olması, üçüncüsü ise ombudsman kurumunun mahkemeler gibi kesin hüküm doğurucu ve bağlayıcı kararlar alamamasıdır. Ombudsmanın “idare”

[3] Cemal Mıhçıoğlu, “Kamu Yönetimi Alanında Türkçe Terim Denemeleri” Ankara Üniversitesi’nin Kuruluşunun 40. yılına Armağan, A.Ünv. BYYO., Ankara, **Yıllık**, 1986-1987, s. 168-171
[4] J.Pickl, **a.g.m**., s. 37
[5] Tufan Erhürman, “Ombudsman”, **AİD**., C. 31, sayı 3, TODAİE Yayınları, Ankara, 1998, s. 88-89

üzerinde denetim uygulayan bir bağımsız kurum olduğunu iddia etmek "idare" üzerindeki denetimden söz edilirken, acaba organik anlamda idare mi, yoksa fonksiyonel anlamda idare mi kastedilmektedir? Bu sorunun yanıtı, hiç kuşkusuz ki kurumu uygulamaya geçiren ülkenin tercihine göre değişecektir. Ancak bu tercih, kurumun idarenin eylem, işlem ve davranışları üzerinde denetim uygulayan bir kurum olma niteliğini değiştirmeyecektir. Her ombudsmanlık uygulamasında muhakkak bu nitelik vardır. Dünyanın her yerinde ombudsmanlar idarenin eylem, işlem ve davranışları üzerinde denetim uygulamaktadır. Buna karşın bazı ülkelerde, istisna olarak kurum, özel kişilerin eylem, davranış ve yargısal işlemlerine de denetim uygulayabilmektedir. Örneğin bazı Afrika ülkelerinde, ombudsmanların özellikle çevrenin korunmasına ilişkin konularda, sadece idarenin eylem ve işlemleri üzerinde değil, özel kişilerin eylem ve işlemleri üzerinde de denetim uyguladıkları görülmektedir. Namibya'da özel kişilerin, faaliyetleriyle temel hak ve özgürlükleri ihlal etmeleri halinde Ombudsman, özel kişilerin bu eylem, işlem ve davranışlarını da denetlemektedir.[6] Kamu yönetimi hizmetinde yaptığı çalışmalarda daha iyi olacağına inandığı uygulamalarda gerekli değişikliklerin yapılması için önerilerde bulunan" bir kurum olarak adlandırılır.

2.1.1. DEMOKRASİ, BÜROKRASİ, BÜROKRAT VE OMBUDSMAN

Demokratik toplumların genel özelliği insan hakları ve özgürlüklerin hukuk sistemi yapısı içinde kurumsal güvenirlik altına alınmasıdır. Demokrasilerde yürütme işlevini yerine getiren kuruma karşı kişi haklarının anayasal güvence altına alınması esastır. Yani bireyin bireye karşı korunmasının yanı sıra, bireyi yürütme erkine karşı da korumak gerekmektedir.

Devlet bireyler tarafından bir sözleşme gereğince her birinin doğal kuvvetini müşterek bir barış ve savunmayı sağlamak için istediği gibi kullanmaya yetki verilen kişidir. Sözleşme ile herkes direnme ve karşı koyma gücünü bir kişiye (kurum)

[6] John Hatchard, "The Ombudsman in Africa Revisited", **International and Comperative Law Quarterly**, Vol: 40, Part: 4, Octeber 1991, s.939- 943

bıraktığından, bu kişi, "Leviathan" yani devlet, mutlak bir kudret ve egemenliğe sahiptir.[7]

İşte bu devlet gücü, demokrasinin az geliştiği geri kalmış ülkelerde, yönetsel güç (bürokrasi), ve bu gücü elinde bulunduran yönetenler (bürokratlar) hukuk sistemi içinde öyle bir mevzuat ve menfaat alanı oluşturmuştur ki, birey ve toplumun ekonomik ve sosyal kaderini kendi düşünceleri doğrultusunda yönlendirebilmektedirler. Yönetenlerin toplumla ilişkisinin belirleyici unsurları; işlevinin niteliği, kullandığı yetkiler ve bürokratik yapısıdır.

Öncelikle işlevi, idareyi toplumun dışında ve üstünde bir yere koyar. Bu işlev, bir yöneten yönetilen farklılaşması yaratır ve yöneten durumundaki idarenin, yönetilenlere karşı tutumunu belirler. Genel olarak otoriter ve emredici bu tutum, yöneten-yönetilen ayırımını belirgin biçimde sürdürür. Yöneten, topluma hep emir kipiyle hitap eder.[8]

Ancak bireylerin temel hakları olan özgürlük, eşitlik ve yaşam hakları 2500 yıllık bir geçmişten beri savunula gelmektedir. Bu nedenle özellikle ikinci dünya savaşından sonra yapılan anayasalarda daha önceki deneyim ve toplumun istekleri dikkate alınarak yurttaşın temel haklarını güvence altına almak için yasama ve yürütmeyi yargının etkili bir biçimde denetimine tabi tuttuğunu, devleti meydana getiren üçüncü erk olan yargının bağımsızlığını ön plana çıkardığını görürüz.

Demokratik ülkelerde parlamenter siyasi yapının gelişmesi sonucu parlamentonun (yasama) da "yargı tarafından denetlenmesi gereksinimi doğduğundan, bu işlevi yerine getirmek üzere "Anayasa Mahkemeleri" kurumsallaştırılmıştır.

Bu yeni görüşe göre de, anayasa bir ulusun tüm bireyleri, kesimleri ve sosyal sınıfları arasında imzalanmış bir sosyal anlaşmadır. Bu nedenle doğrudan bireylerin istemlerini karşılamak zorunluluğu vardır. Bu görüş hukuk sistemi ve hukuk devleti anlayışını pekiştirmiştir. Demokrasi ile hukuk devleti arasında sıkı bir bağ vardır. Hukuk Devleti anlayışı demokrasiye sıkı sıkıya bağlıdır. Hukuk devleti, toplumun birey ve bütününe ilişkin bir güven rejimidir. Siyasi özgürlüğe dayanan bir

[7] Vakur Verson, **Kamu Yönetimi, Siyasi ve İdari Teşkilat**, 8. bs., İstanbul, Fakülteler Matbaası, 1984, s.11
[8] Acar Örnek, **Kamu Yönetimi**, İstanbul, Meram Yay., 1992, s. 34

demokraside toplum egemendir. Kamu örgütleri siyasal bir işlem içinde iş görmektedirler. Toplumsal değişmeler genelde siyasal sistem yoluyla yönetsel sisteme geçmektedir. Siyasal iktidarların değişen çevresel koşullar içinde üstlendikleri rollerini yerine getirebilmelerini sağlayacak biçimde kurallar ve yöntemler geliştirmek bürokrasinin görevi olmaktadır. Oktay'a göre bürokratikleşme, siyasal sistemin çevre ilişkilerinde ve sistemi oluşturan alt sistemler düzeyinde toplumsal eylemlerin anlatımını bulmasının giderek ussallık ve yasallık kazanması biçiminde olmaktadır.[9] Bürokratik örgütlenmeyi ortadan kaldırmadıkça yazılı iletişim düzeninin bir sonucu olan yaz-çizciliği tam anlamıyla yok etmek mümkün olamayacağından önemli olan kısıtlamalar ve denetim düzenini iyi kurgulanmasıdır. Batının demokratik kurumları, bürokrasinin fazla gelişmediği bir dönemde ortaya çıktığından, başlangıçta, bugünkü anlamda bir bürokrasi olgusuyla karşılaşılmadığı için, denetimine de ihtiyaç hissedilmedi. Bu nedenle bürokrasileri işletecek, onların sakıncalı yönlerini ortadan kaldıracak ve denetleyecek, demokratik metotların araştırılması da yakın zamanlara rastlar.[10]

Bürokratik organizasyon işlevi giderek artan büyük ölçekli bir yönetsel kurumlaşmadır. Yönetsel ölçütleri büyük bir organizasyonda tüm bilgilerin çalışan bireylerin belleklerinde toplanması olanaksızdır. Bu nedenle organizasyonun yapay bir belleğe gereksinimi vardır. Yazılı iletişim sisteminin gereği formalitelerin aşırı derecede artması olgusunu ortaya çıkarmaktadır. Böylelikle; her şeyle kendini görevli gören devlet, bürokrasiyi artırarak kendini işlem göremez hantal bir duruma düşürmektedir.[11] Bürokratik organizasyon, her organizasyon gibi belli bir siyasala, toplumsal, ekonomik, teknolojik ve kültürel çevrede varlığını sürdürür. Bu çevredeki oluşumlar bürokratik yapıyı da doğal olarak etkiler.[12] Örneğin ülkedeki hızlı nüfus artışı, sanayileşme ve kentleşme gibi çevresel etmenler, bürokrasiyi de büyük ölçüde etkileyerek ona önemli görevler yüklemektedir.

---

[9] Cemil Oktay, **Yükselen İstemler Karşısında Türk Siyasal Sistemi ve Kamu Bürokrasisi**, İstanbul, İÜSBF Yay., 1983

[10] Juditp E. Gruber, **Controlling Bureaucracies**, California, University of California Press, 1987, s.7

[11] Musa Eken, **21. Yüzyıla Girerken Türkiye'de Kamu Bürokrasisi, Yeni Türkiye**, Yıl 1, Sayı 4, Mayıs-Haziran 1995, s. 267

[12] Ahmet Başözen, "Kamu Bürokrasisi ve Denetim Yolları", **Kamu Hukuku Arşivi (KHUKA)**, Dicle Ünv. Huk. Fak. Yay., Yıl 2, Şubat 1999, s. 41

Daha etkin bir kamu yönetimi gereksiniminin ürünü olan kamu bürokrasisi, bu işlevi yerine getirebilmek için, uzmanlaşmayı ve görev bölünmelerini daha ileriye götürmek gerekliliğini duyar. Böyle bir gelişme ise bürokratlara büyük bir yürütme gücü kazandırmaktadır. Uzman olmayan ve yönetime geçici olarak gelen siyaset adamlarınca yanında konunun uzmanı olup, o görevde uzun süredir bulunan bürokratların varlığı, ağırlığın devlet bürokrasisine kaymasını doğal kılmıştır.[13]

Resmi politik bağlantılar nasıl olursa olsun, bütün karmaşık toplumlarda, insanlar, profesyonel yönetici toplulukları tarafından yönetilirler. Bürokrasinin gelişmesi ile bir elinde Leviata'nın yönetimsel etkinlik ve otorite isteği, diğer elinde de Demokratların yönetimsel sorumluluğu ve hevesliliği hedefleri olan o antik gerilim şiddetlenmiştir.[14] Türkiye'nin siyasi ve yönetsel sistemi toplumu kontrol etmek ve devleti toplum karşısında korumak amacına göre biçimlendirildiği için esas konumu itibariyle yerinden yönetime, yetki devrine ve sivilleşmeye fazla açık değildir.[15]

Kamu bürokrasileri üzerinde uygulanan en önemli denetim yollarından biri, siyasi organlarca yapılanıdır. Demokratik sistemlerle siyasi kurum ve kişiler halkı temsil ederler. Kamu bürokrasisinin kullandığı yetkiler, kendine ait değildir. Bu yetkiler onlara siyasi organlarca verilmiştir. Gerçek yetkinin sahibi siyasi organlar olduğu için, söz konusu yetkinin nasıl kullanıldığını denetlemek, yetkiyi yeniden düzenlemek ya da geriye almak hakkı bu organlardadır. Siyasi organlardan kasıt yasama organı ve hükümettir. Her iki organın bürokrasi üzerinde etkisi vardır.[16]

Demokratik yönetim sistemlerinde halkın yönetime katılma yöntemini yasama erki ile sınırlamamak gerekir, bireylerin siyasete girme arzusu farklı nedenlerden dolayı az olabilir. Ancak bu durumda halkın yönetime katılma düzeyi bu katılım engelleyen etmenlerin kurumsal düzenlemelerle kaldırılması ve katılım olanaklarının genişletilmesi mümkün olabilir. Demokrasi şüphesiz; ancak bu genişleme ölçüsünde gerçek bir halk yönetimi olma niteliğini kazanabilecektir. Ayrıca yine vatandaşlara

---

[13] Ahmet Taner Kışlalı, **Siyaset Bilimi**, Ankara, İmge Kitabevi, 1994, s. 267
[14] Larry B. Hill, **The Model Ombudsman, Instituonalizing New Zealand's Democratic Experiment**, New Jersey, Princeton University Press, Princeton, 1976, s. 3-4
[15] Eryılmaz, **Kamu Yönetimi**, İzmir, Akademi Kitabevi,1995, s. 232
[16] Bilal Eryılmaz, "Kamu Bürokrasisinin Denetlenmesinde Yeni Gelişmeler", **TİD Yay.**, Sayı 402, Mart 1994, s. 72

yönetime katılma olanağının sağlanması, onların siyasal eğitim ve bilinçlerinin artmasına ve toplumsal ve siyasal konulardaki kişisel sorumluluk duygularının gelişmesine de yardımcı olacaktır.

Geniş bir eleştirmen kitlesi; geleneksel özelliği olmayan devlet kontrol mekanizmalarının bürokrasi ile yüzleşmekte yetersiz kaldığını iddia eder. Birçok yenilikçi, ombudsmanlık gibi özellikli bürokratik kontrol kurumlarının gerekliliğini düşünmektedir.[17]

Genel olarak bürokrasi (idari usul), yönetenin kamu yararını daha rasyonel bir şekilde gerçekleştirilebilmesi için gerekli hukuk düzeninin sağlanması ve idari kararların tarafsız ve dikkatli bir araştırma ve soruşturmaya dayandırılması suretiyle, yönetilenlerin hak ve menfaatlerinin teminat altına alınması amacına yönelmiştir. Bu ise yönetsel faaliyetle ilgili işleme aktif olarak katılmaları, mütalaa beyan etmek ve idareyi bazı hususlarda aydınlatmak sureti ile ona yardımcı olmaları, hak ve menfaatlerini savunmaları ve nihayet, bürokrasinin, kendi yönetsel sistemi içerisinde yer alan belli kontrol sistemleriyle her seviyede denetlenmesi… Sayesinde olanaklı olur.[18] Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin yönetimin işlemleri karşısında bireylerin korunması amacı ile almış olduğu tavsiye kararında belirtilen beş ilkenin yönetsel hukuk düzeni kanunu (idari usul kanunu) hazırlanırken mutlaka yön gösterici olması gerekmektedir.[19] Bu beş ilke sırası ile dinlenilme hakkı, işlem ile ilgili bilgi kaynaklarından yararlanma hakkı, katılma ve temsil, ilgiliye yönetsel (idari) işlemin deneninin bildirilmesi[20] ve işleme ilişkin itiraz yollarının bildirilmesidir.[21]

Geleneksel görüşe göre profesyonel yönetim, politik olgunluğun bir göstergesidir. Marx Weber aşağıdaki bürokratik karakteristiklere dikkat çekmiştir;[22]

---

[17] Hill, **a.g.e**., s. 4-5
[18] A. Ülkü Azrak, "Yargı ve İdare İki Fonksiyonun Karşılaştırılması Üzerine Bir Teorik Deneme", İÜHFM, C. 34, sayı 1-4, 1969, s. 73
[19] Azrak, **a.g.m**., s. 74
[20] Bu konu ile ilgili bkz. T.Akıllıoğlu, "Yönetsel İşlemlerde Gerekçe İlkesi", **Amme İdaresi Dergisi**, C.15, sayı 2, 1982, s.7-19; C.Kanlıgöz, "İdari İşlemlerde Yazılı Bildirim", **AÜHFD,** 1989, s.173-192
[21] Ayrıntılı bilgi için bkz., Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesinin 28 Eylül 1977 gün ve 31 sayılı "İdarenin İşlemleri Karşısında Bireyin Korunması Hakkında Karar"ı, Çev: İhsan Kuntbay, **Amme İdaresi Dergisi**, C.II, sayı 4, 1978, , s. 3-11
[22] Hill, **a.g.e**., s. 5-7

- Bürokrasinin hem devasa boyutlarda hem de fonksiyonel (işlevsel) genişlemedeki göz kamaştırıcı artışı bazen korku vermektedir.
- Hükümet yöneticileri sıklıkla tepkisiz ve yetersiz olarak tanımlanır.

1930'da Harold Laski, Sosyal Bilimler Ansiklopedisinde bürokrasiyi: "normal vatandaşların hürriyetlerini tehlikeye atabilecek güçleri olan bir takım memurların kontrolündeki bir devlet sistemine uyarlanabilen bir terim" olarak tanımlanmıştır.

- Bazen yerleşik olan üçüncü bir bürokratik görünüm olduğu ileri sürülmektedir, "Canavarlaşma".
- Çoğu eleştirmenler bürokrasi hakkında endişelidir. Çünkü bürokrasinin geleneksel kurumları kontrol ederek elde ettiği belirgin stratejik avantajlardan hoşnut olması onları korkutmaktadır.

"A.R.Michels, çağdaş toplumlarda giderek artan bürokratikleşmeyi demokrasinin gerçekleşmesini önleyici bir etmen olarak nitelemektedir. Michels'a göre çağdaş geniş ölçekli örgütler yapıları gereği oligarşiktir, yani otorite birkaç birey ya da ailede toplanmaktadır… yönetenler ve yurttaşlar karşı çıksalar bile, bu oligarşi kaçınılmazdır."[23]

Bürokrasinin neden bir tehdit oluşturduğuna dair Hill'e göre dört görüş vardır.[24]

- Bürokrasinin aşırı büyümesi bireyleri cüceleştirir.
- Bürokrasiler politik olarak sorumsuz ve ehliyetsizdirler.
- Bürokratik ilişkilerin doğasında canavarlaşma vardır.
- Bürokrasi geleneksel devlet kontrol mekanizmaları üstündeki gücünden hoşnuttur.

Bütün bunlar Ombudsmanın düzeltmeye çalıştığı zayıflıklardır.

Türk Sanayici ve İş Adamları Derneği'nin "Kamu Bürokrasisi" raporu[25] da bir öneriyle; "sanayi demokrasisinin belli bir aşamasında, sosyo ekonomik yapının giderek karmaşıklaşması, iş bölümünün giderek arttığı ve yoğun bir bağımlılık ağının ortaya çıkıp etkin bir eşgüdüme gereksinime duyulduğu zaman bürokrasinin liderliğinde işçi-işveren temsilciliklerinin düzenli bir biçimde bir araya gelip

[23] Temizel, **a.g.e**., s. 7
[24] Hill, **a.g.e**., s. 8
[25] Türk Sanayicileri ve İş Adamaları Derneği**, Kamu Bürokrasisi**, İstanbul, TÜSİAD Yay., 1983, s.22

emredici olmasa da geleceği planlama çalışmalarına girişmeleri, en azından ilerisi için bazı tahminlerde bulunmaları gerekli olmaktadır." denilerek katılmalı yönetime destek verilmektedir. Aynı TÜSİAD 1997 yılında yayınladığı bir başka raporda da Ombudsman kurumunun gerekliliği üzerinde durmaktadır.[26]

Yukarıda değinilen yurttaşın yönetime katılma ve denetleme yöntemlerinin biri de 1809 Anayasası ile İsveç'te ortaya çıkan ve yıllar içinde artarak önce Avrupa sonra bütün diğer bölgelerde hızla yasallaşan "Ombudsman" kurumudur.

Bu zamanda Ombudsman kurumu aralarında İtalya, İngiltere, Fransa, Nijerya, Hindistan gibi ülkelerin bulunduğu 90'ın üzerinde ülkede değişik alan ve işlevler bazında uygulanmaktadır. Avrupa Birliği Antlaşması ile Avrupa Parlamentosuna bağlı olarak bir "Avrupa Ombudsmanı" kurumu kurulmuştur. Ombudsman genel tanımıyla "Yurttaşların haklarının kamu bürokrasisine karşı korunmasının bir başka yolu, diğer denetim yöntemlerinden farklılık gösteren bir kurumdur.

2.1.2. Dünden Bugüne Ombudsmanlık Kurumu

Ombudsman kurumu nitelik olarak geçmiş tarihimizden gelen ve alışık olduğumuz bir kurumun özelliklerine çok benzemekte hatta ilham kaynağının bu olduğu iddia edilmektedir.

Osmanlıların idari sistemindeki "Osmanlı Kadısı"nın İmparatorluğun idari ve toplumsal yapısında kendine özgü bir yapısı vardır. Bu kendine özgü yapı üç ölçüte dayanarak açıklanmaktadır.[27]

- Kadının doğrudan merkeze bağlı olup, mahalli otoritelerden ve yöneticilerden bağımsız olması,
- Yargı yanında mülki ve mali konularda da aynı derecede sorumlu bir yönetici olması,
- Aynı hiyerarşi ve eğitimden geçmiş olması ve bir yerdeki görev süresinin belirli ve kısa olması.

Kadının görevleri arasında;

[26] Türk Sanayicileri ve İş Adamları Derneği**, Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi : Devlette bir Toplam Kalite Mekanizması Örneği**, İstanbul, TÜSİAD Yay. No: 206, 1997
[27] İlber Ortaylı, "Osmanlı Kadı'sının Taşra Yönetimindeki Rolü Üzerine", **Amme İdaresi Dergisi**, , C. 9, sayı 1, Ankara, 1976, s. 95

- Para rayicine dikkat etmek ve alış verişin bu rayiç üzerinde yapılmasını gözetmek,
- Şehrin altyapısal tesis ve hizmetlerinin gözetilmesi,
- Vakıf kurumlarından sayılan medreseleri kontrol etmek, imaretlerin ve talebe-i ulümün iaşesini denetlemek.
- Askeri sınıf mensuplarının teftişidir.

Valinin makamına alınması onun tayin beratı'nın kadı tarafından tahkik edilip sicile kaydı ile mümkün olmaktaydı. Kadıların mahalli halk ve çıkar gruplarıyla kaynaşmalarını önlemek için 20 aydan fazla bir yerde görev yapamamaları da suistimali önlemeye yönelik bir tedbirdi. İslam tarihinin her döneminde kadılar en yüksek mevkilere kadar yükselebilmişlerdir. Kadının hukuk ile alakalı her şeye hükmedebileceği esasında ittifak vardır.[28]

Ayrıca Osmanlı İmparatorluğu Divanı Hümâyun adı altında Padişahın vekili sıfatı ile sadrazamın riyâsetinde toplanırdı. Devlet işlerinin kararlarının verildiği divân da halkın sorunları da dinlenirdi.[29] Divânın malum ve muayyen bir görevi ve mahiyeti tamamen açık olmamakla beraber, iki önemli niteliği bulunduğu, bunların da Devletle ilgili bütün işleri karara bağlamak ve fertlerin her türlü başvurularının çözüm mercii olmak nitelikleri olduğu belirtilmiştir. Başvuru sahiplerinin işleri Sadrıazamın emir ve havalesiyle ilgili devlet adamları tarafından görülür, davalar karara bağlanır ve icra edilirdi.[30] Osmanlı İmparatorluğunun Divân-ı Hümâyun ve "Başkadı (Kazasker - Kadıasker)" sistemi, İslam hukukunun bütün görevlileri tarafından bireyler arası ve bireyle devlet arasındaki ilişkilerde adaleti sağlamada önemli bir etkendi.

Başkadılık kurumunun, ülkemizde Demirbaş Şarl olarak bilinen İsveç Kralı XII. Şarl'ın Osmanlı Ülkesinde yaşamak zorunda olduğu 1709-1714 yıllarında (Ruslara yenilmesi sonucu) Stockholm'deki yöneticilerine 1713 yılında çıkardığı bir emirnameyle, yönetici ve yargıçların yasalara uyup uymadıklarını Kral adına denetleyecek "Högste Ombudsmannen" adına bir memur atanmasında örnek alındığı

[28] İslam Ansiklopedisi, C. 6, İstanbul, MEB Basımevi, 1955, s. 43
[29] İstanbul Ansiklopedisi, dokuzuncu cilt, İstanbul, Kocu Yay., 1968, s. 4615-4615
[30] İsmet Giritli, **Kamu Yönetimi Teşkilatı ve Personeli**, 7. bs., İstanbul, Filiz Kitabevi, 1983, s. 58

belirtilmektedir. 1809 İsveç Anayasası'nda da yerini almıştır.[31] Ancak, 1809'da hazırlanan bu anayasada aynı zamanda Parlamento adına denetleme yapacak "Justite Ombudsmannen" adıyla yeni bir memur atandı. Krala karşı parlamento lehinde bir denge öğesi oluşturan bu ombudsman, günümüze kadar fazla değişiklik geçirmemiş; bununla birlikte işlevsel açıdan, parlamentodan çok yurttaşlar lehine gelişmiş ve kurumlaşmıştır.[32]

Zekeriya Temizel, Ombudsmanlık kurumunun Osmanlı'dan örnek alındığına dair iddia konusunu şu saptamayla doğrulamaktadır.[33] "…Nitekim Paris Yerel Yönetim Ombudsmanı, yıllık raporunun Ombudsmanın tanıtımına ayırdığı bölümün 1. paragrafında kurum her ne kadar 18. yy. başında İsveç'te ortaya çıkmışsa da İsveç Kralı'nın Osmanlı İmparatorluğunda görüp kendi ülkesinde uyarladığı bir kurumdur demektedir."

Modern ombudsmanlık kurumunun kökleri 1809'da kurulan İsveç'in "adalet için ombudsman" organına değin uzanır.[34] İlk kamu sektörü ombudsmanı olan İsveç Ombudsmanı İsveç Meclisi Kral ile Meclis arasındaki yetki gücünü bölmüş ve dengelemiştir; Kral'ın idari yetkileri kalmış ve Meclis yasa koyucu yetkisini elinde toplamıştır. Meclis tarafından atanan ve Meclise karşı sorumlu olan (Justite Ombudsmannen) Ombudsman bürokrasinin aşırılıklarına karşı bireysel hakları koruyacaktır.[35]

1919'da Finlandiya'da gerçekleştirilen anayasa değişikliği ile monarşik sistemi terk ederek cumhuriyet sistemin benimseyen ülke, Ombudsmanlık kurumunu yönetim sistemine bugünkü anlamıyla taşıyan ilk ülkedir. Finlandiya aynı değişiklikle Ombudsmanlık kurumunu da yönetim yapısına katarak dünyada en fazla yetkiye sahip Ombudsman kurumunu yaşama geçirmiştir.[36] 1954'de Danimarka, 1963 yılında Norveç'te kuruldu. 1962'de Yeni Zelanda'da ilk İskandinav olmayan

---

[31] Hill, **a.g.e**., s. 8
[32] İbrahim Uğur ESGÜN, "Ombudsman Kurumu'nun Türkiye İçin Gerekliliği Üzerine Bir Değerlendirme", **AÜHF Dergisi**, C.45 sayı 1-4, 1999, s. 254
[33] Zekeriye Temizel, **Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organı Ombudsman**, İstanbul, IULA (Yerel Yönetim Dünyası) Yay., Kent Basımevi, 1997, s. 35
[34] "**Ombudsman History & Development**", s. 1 (çevrim içi) http://www.law.ualberta.ca/centres/ioi/eng/history.html ,31.03.2003
[35] "**Public Sector ombudsman**", s.1, (çevrimiçi) http://www.usombudsman.org/References/publicsectorombudsman.htm , 31.03.2003
[36] Ömer Baylan, **Vatandaşın devlet Yönetimi Hakkındaki Şikayetleri ve Türkiye İçin Ombudsman Formülü**, Ankara, İçişleri Bakanlığı Tetkik Kurulu Başkanlığı Yayınları, 1978, s.19-25

ombudsmanlık kuruldu. Bunun başarısı üzerine yapısal ve davranışsal olarak dünyanın yeni ombudsmanları için Primer model haline geldi.[37] İsveç ve Finlandiya'nın kendi özel koşullarında ortaya çıkan ombudsman kurumu, İkinci Dünya savaşı sonuna kadar dünyada fazla ilgi çekmemiştir. O dönemde bu konudaki genel kanaat, söz konusu kurumun nüfusu az, kültür ve gelir düzeyi yüksek, adem-i merkezi yapı nedeniyle merkezdeki yargısal denetimin pek fonksiyonel olmadığı sistemlere özgü olduğu, dolayısıyla başka ülkelerde uygulanmasına olanak bulunmadığı yönündeydi.[38] Ombudsman organının popülaritesi 1960'ların başlarından itibaren çeşitli ortak pazar ülkeleri ve diğer Avrupa ülkelerinde kurulduktan sonra artmıştır. Bu ülkeler örneğin Yeni Zelanda (1962), İngiltere (1967), Kanada Eyaletlerinin çoğu (1967'lerden itibaren), Tanzanya (1968), İsrail (1971), Porto Riko (1977), Avustralya (Federal düzeyde 1977, eyalet düzeyinde 1972–1979), Fransa (1973), Portekiz (1975), Avusturya (1977), İspanya (1981) ve Hollanda (1981).[39] Savaş sonrası dönemde farklı hukuk ve yönetim sistemlerinin bulunduğu, kalabalık nüfuslu ülkelerde böylesi bir kurumun başarılı olup olamayacağı tartışmalarında, güçlü parlamenter geleneğin bulunduğu İngiltere'de de yönetimin denetimi konusu tartışılmaktaydı. Yönetim ve hükümet üzerindeki yargı ve parlamento denetimi hakkında uygulama sırasında karşılaşılan zamana yayılma ve siyasi müdahalelerin olumsuz etkileri denetimi işlevsiz kılabiliyordu. Bu ülkeler arasında İngiltere'nin önemi, diğer ülkelere göre kalabalık nüfuslu ve büyük yüzölçümlü bir ülke olması aynı zamanda yönetsel işlemler için ayrıca bir yönetsel yargı sisteminin bulunmaması, buna karşılık parlamenter denetiminin güçlü ve parlamento üstünlüğünün çok belirgin olmasıdır.[40] İngiltere "İdare İçin Parlamento Komiseri" adıyla (PCA (The Parliamentary Commissioner for Administration)) kurumsallaşan sistem, Fransa'da "arabulucu" (mediateur) adıyla oluşturulmuştur.

Fransa'da Ombudsmanlık Kurumunun kurulması gerekliliğini savunanlar şu görüşleri öne sürmekteydiler:[41]

---

[37] Hill, **a.g.e**., s.8
[38] R. Yılmaz, A. Yılmaz ve F. İzci, " Etkin Bir Denetim Aracı Olarak Ombudsmanlık ve Türkiye'de Uygulanabilirliği", **C.Ü. İİBD yay**., C.4, sayı 1, 2003, s.50
[39] "Ombudsman History", s.1, (çevrimiçi) www.law.ualberta-ca., 21.12.2001
[40] Temizel, **a.g.e**., s.35
[41] Nuri Tortop, Eyüp G. İsbir ve Burhan Aykaç, **Yönetim Bilimi**, Yargı Yay., Ankara, 1993, 186-187

- Parlamenter rejimin bulunduğu ülkelerde Ombudsman sistemi parlamento ile aralarında herhangi bir uyuşmazlık olmadan işlemektedir.
- Ombudsmanı yargıya müdahale eden bir sistem olarak değerlendirmek yanlıştır. Bilakis, Ombudsman yargısal başvurmaların tamamlayıcısıdır.
- Vatandaşları keyfi yönetimden korumak yönetimi zedelemez, aksine güçlendirir.

Fransa'nın önemi ise, idari 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 ağırlık kazandı.[42] Fransa'da Ombudsman sisteminin benimsenmesiyle artık mevcut denetim yöntemlerinin bireyin haklarını koruma konusundaki eksikliklerini kapatan bu kurumun evrensel uygulanabilirlik niteliğini ortaya çıkmıştır.

Al-Wahab'ın[43] da iddia ettiği gibi İsveç Kralı XII. Charles'ın Osmanlı'dan gördüğü Kadı sisteminden etkilenerek ülkesinde oluşturduğu Ombudsmanlık kurumu gelişmesini II. Dünya Savaşı sonrası artan insan hakları, özgürlük, adalet ve eşitlik istemlerinden etkilenerek daha hızlı ve çok sayıda ülkede kurumsallaşmıştır. "Son 20 yıldır batı dünyası Ombudsman rüzgarına kapılmış durumdadır. 1713'den 20.yy'ın ikinci yarısına kadar Finlandiya dışında (ki o da bir zamanlar bir İsveç bölgesi idi) hiçbir ülkeyi kabul etmeyen bir İsveç Enstitüsü, birden bire ünlü oldu, tutuldu.

Küçük ve büyük ülkelerde, federal veya üniter anayasalar içinde, ulusal, eyalete dayalı veya yerel tüm hükümet biçimlerinde ombudsmanın çeşitli versiyonları kuruldu. Danimarka'nın "Folketingets'i", Kuzey İrlanda'nın "Comissioner for Complaints'i", Toskana'nın "Civic Defender'ı" ve daha pek çokları buna örnek verilebilir. Hatta yabancı ülkelerin kurumsal yapılarını ithal etmeye hazır olmayan Fransa bile "a Mediateur'unu" kurdu. Bu tip kurumların

[42] İbrahim Uğur Esgün, "Ombudsman Kurumunun Türkiye İçin Gerekliliği Üzerine Bir Değerlendirme", **AÜHFD**, C.45, sayı 1-4, 1996, s. 255
[43] İbrahim Al-Wahab, **The Swedish Institution of Ombudsman, Stockholm'den aktaran: Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi**, İstanbul, TÜSİAD Yay., 1997, s. 11

yaygınlığı aynı hızda artmaya devam ediyor. Öyle ki, bu konudaki yazılı belgelerde gelişmelere ayak uydurmak / gelişmeleri yansıtmak mümkün görünmüyor."[44]

1983'ün ortalarına gelindiğinde ulusal düzeyde ombudsman örgütü olan sadece 21 ülke ve bölgesel veya eyalet düzeyinde ombudsman organı olan 6 ülke vardı. Ancak, geçtiğimiz 20 yılda pek çok ülkenin demokrasiye ve demokratik devlet yapılarına geçişi son yıllardaki pek çok ombudsman organının kuruluşunu hızlandırmıştır. Demokrasiye geçiş, Latin Amerika, Orta ve Doğa Avrupa, Afrika ve Asya Pasifik ülkelerinde görüldüğü gibi ombudsman veya ombudsman - insan hakların şikayetleri örgütlerini içeren devlet reformlarını beraberinde getirmektedir. Bu dönemde ulusal ombudsman örgütlerini kuran ülkeler Arjantin, Kosta Rika, Kolombiya, Guetamala, Peru, Namibya, Güney Afrika, Polonya, bazı Frankapon Afrika ülkeleri, Macaristan, Litvanya, Slovenya, Çek Cumhuriyeti, Tayland ve Filipinler'dir.[45]

4 KASIM 1950'de Roma'da imzalanan "İnsan Haklarının ve Temel Özgürlüklerinin Korunması Avrupa Sözleşmesi", 20 MART 1952 tarihinde Paris'te imzalanan ek protokolde halklarına kişisel ve siyasal hak ve özgürlükleri sağlamayı daha önceden kabul eden Avrupa Konseyi üyesi hükümetler, "Avrupa Sosyal Antlaşması (şartı)'nı 18 EKİM 1961'de imza altına alarak insan hakları ilkelerinin bütün dünyada hızla kabullenilmesinde öncülük etmişler, bunun son adımı olarak da 1988 yılında Polonya'da "Yurttaş hakları koruyucusu" adı altında, partilerden bağımsız, önemli denetim yetkileriyle donatılmış, parlamentoya her yıl rapor vermekle yükümlü bir ombudsmanın atanması Polonya'da batı tipi demokrasiye geçilmesinde önemli bir nokta olarak değerlendirilmiştir.

2003 yılı itibariyle ombudsman örgütlerinin sayısı hem oturmuş demokratik sistemli eyaletleri hem de genç demokrasi sahibi ülkeleri içerecek şekilde beş kattan fazla artmıştır. Ayrıca, Avrupa Birliği Maastricht antlaşması uyarınca bir "Avrupa Ombudsmanı" oluşturulmuştur. İlk Avrupa Ombudsmanı 1995 yılında atanmıştır.[46]

Ombudsmanlık kurumunun dünyadaki tarihsel gelişiminin ele alındığı bu

---

[44] David Regan, **"Ombudsmen Compared**", Parliamentary Affairs, V.33, N.1, Winter 1980, Oxford University Press, s. 113
[45] "Ombudsman History…", **a.g.m**., s. 1
[46] **A.e**., s. 2

bölümde sonuç olarak şöyle bir yargıya varılabilir: Ombudsmanlık Kurumu, ilk kurulduğu tarihten bu yana geçen süreç içinde seksen üzerindeki ülkede başarılı bir şekilde uygulanması demokratik uygulama anlayışı ile yurttaşların hakkını koruyup, mağduriyetini giderecek işlemleri en hızlı biçimde sonuçlandırması ile kamusal yönetimin gelişimine katkısı görüldüğünden hızla yayılmaya devam etmektedir.

2.1.3. OMBUDSMANIN TEMEL İŞLEVLERİ

Ombudsmanın popülerliğini anlatabilecek kelimeler, kavramın göreceli basitliğinde yatmaktadır. Bunlar arasında Mediator, Vatandaş koruyucusu, şikayet adamı sıklıkla kullanılır. Ansiklopedi Britannica'nın 1974 baskısında ombudsmanın durumu hakkında daha yapısal bir tanım yapılmıştır: "Vatandaşların bürokratik kötü uygulama hakkındaki şikayetini araştıran dokunulmaz görevli." Daha detaylı tanımlanırsa;[47]

Klasik Ombudsman:

- Yasal olarak kurulmuş,
- Fonksiyonel otonom,
- Yönetimin dışında,
- Meclislerden ve yöneticilerden operasyonel olarak bağımsız,
- Uzman,
- Partizan olmayan,
- Müvekkil merkezli fakat yönetim kanadı olmayan ve toplumsal olarak ulaşılabilir,
- Görülebilir olmalıdır.

Başka bir deyişle Ombudsman, halkın yönetsel işleyişle ilgili yakınmalarını alan, belli bir araştırma ve inceleme süreci sonucu elde ettiği bulguları ilgili kuruma, parlamentoya ve kamuoyuna ileten etkili bir denetim mekanizmasıdır.[48]

Örnek'e göre ombudsman[49]; "yurttaşların idareden şikayetlerini ele alır; soruşturma yaparak durumu saptar; idarenin olaydaki tutumunu ve uygulamasını

[47] Hill, **a.g.e**., s. 15
[48] Martin Oosting, **The National Ombudsman of the Netherlands, a brief introduction, The Haque** 1996, s.3; Süleyman Arslan, "İngiltere'de Ombudsman Müessesesi", **AİD**, C.19, sayı.1, Ankara, TODAİE Yay. s. 157
[49] Örnek, **a.g.e.**, s. 258

değerlendirir; idarenin aksayan, işlemeyen ve eksik yanlarını, kusurlarını ortaya çıkarır ve eleştirir." Ombudsman, mahkemeler gibi bağlayıcı kararlar almaz. Zira, bağlayıcı kararı olsa, o zaman Ombudsman yargının yerini almış olurdu. Ombudsman yapısı gereği yürütmeden ve yönetim organından bağımsız bir örgüttür. Yürütme ve yönetim organından bağımsızlığını alamamış bir örgüte ombudsman adının verilmesi yanlış olur. Bu bağımsızlığı yargı erki ile de ilintilidir. Yargı verdiği kararlarla yönetimi bağlar ve yaptığı hukuka aykırı işleminden vazgeçmeye zorlar. Yani hukuki denetim yapar. Halbuki Ombudsman yönetilenlerin mağdur olmaları durumunda yöneteni denetler. Mağduriyete sebep olan unsurun (haksız eylem, davranış ve işlem) bir daha yapılmaması konusunda uyarır, öneride bulunur. Yönetim, yurttaşın mağduriyetini gidermez veya aynı kötü işlemine devam ederse, Ombudsman raporunu hazırlar ve yönetimin (kötü yönetim) olduğunu kamuoyuna duyurur.

Buradan da anlaşılacağı üzere Ombudsmanın güç kaynağı toplumdur. Toplumun desteği olmadan Ombudsman örgütünün işlemesi olanaksızdır.

Ombudsman aynı anda hem yetki sahibi hem de yetkisiz olması dolayısıyla bir paradokstur. Hangilerinin en önemli olduğuna bakarak şikayetleri araştırabilirler ve şikayet olmadan da inceleme başlatabilirler. Neyi incelemeyi seçtiklerine ilişkin bir ajanda belirlerler. Bir şikayetin haklı olup olmadığını belirleyebilir ve çözüm arayabilirler. İnsanları kendileriyle konuşmaya zorlayabilir ve mahkemede delil olarak kullanılabilecek kayıtlar üretebilirler. Fakat bir kuruluşu herhangi bir şey yapmaya zorlayamazlar. Ancak raporlarını kamuoyuna sunabilirler. Yetkileri temel olarak ikna etme ve kamuoyuna duyurma şeklindedir.[50]

Ombudsman yönetsel hukuk düzeni içinde bireylerin varolan yasama, yargı ve öteki başvuru mekanizmalarına ek olarak, yönetimin işlem ve eylemleriyle ilgili yakınmalarını, bağımsız ve uzman bir organ aracılığıyla çözmelerine olanak sağlayan bir uzlaştırma kurumudur. Kamusal vicdanın kalbidir. Maddi bir yaptırım içermeyen yetkileriyle, çağdaş hukuk devletinin demokratik bir şekilde yürüyebileceğinin

[50] "**Public Sector Ombudsman**", s. 1, (çevrim içi)
http://www.usombudsman.org/References/publicsectorombudsman.htm 31.03.2003

sembolüdür ombudsmanlık. Bu nedenle içinde bulunduğu toplumda pek çok işlevleri yerine getirir. Bu işlevleri şu şekilde belirtebiliriz:[51]

- Koruma işlevi
- Araştırma, inceleme ve denetleme işlevi
- Yönetimin gelişimine katkı sağlama işlevi

Ombudsmanın temel işlevi, yurttaşları, güçlü ve tek taraflı yaptırım uygulama tekeline sahip olan yönetsel organa karşı, bireylerin temel hak ve özgürlüklerine yapılacak yasadışı, keyfi ve kötü yönetim işlemlerini denetleyerek korumaktır. Bireylerin uğradıkları haksızlıklar karşısında duvar olabilme, onları yönetim ve yürütme erkini elinde bulunduran, kamu hizmeti vermekle yükümlü kurumların kötü davranışlarından korunmasını sağlama sorumluluğunu üstlenen bir kurumdur. Ombudsmanın genel olarak kendini atamış insanları ve diğer seçilmiş resmi kurumları inceleme yetkisi yoktur. Aynı şekilde Mahkemelerin adli kararlarına bakma yetkisi de yoktur. Oy sahiplerinin geri çağırma veya Mecliste dava açma gibi seçilmiş kurumlara ilişkin hak arama yolları vardır. Uygun bulunmayan mahkeme kararları için yüksek mahkemelere başvurulunabilir. Adli hatalara ilişkin şikayetler yargıcın yönetimsel yaptırıma uğraması veya oylamalar sonucunda üzerine yüklenen görevin reddedilmesi ile sonuçlanabilir. Ombudsman bu geleneksel hak arama yollarına alternatif değildir.[52] Hukuk düzeninin kendisine tanıdığı sınırlar içerisinde yaşamını sürdürmeye çalışan birey, çoğu zaman kendini "güçsüz" hisseder. Birey yönetsel organizasyon tek yanlı karar verme tekeli karşısında bir haksızlığa uğradığını düşündüğünde, buna karşı koyacak güçlere ihtiyaç duyar. O nedenle hukuk düzeni içinde yerini almış bir ombudsman, onun güven kaynağıdır. Demokratik toplumda "bireye ve insan onuruna saygı" "temel hakların korunması" birincil amaçtır.[53] Bu bağlamda ombudsman yasaya uygun ama hakkaniyete elvermeyen yönetsel işlemleri de incelemekte ve çözümler önerebilmektedir.[54] Ombudsmanın yönetsel yargıya oranla diğer bir üstünlüğü, yönetsel yargıda varolan

[51] J. Victor Pickl, "Ombudsman ve Yönetimde Reform", Çev.: T.Ergun, **AİD**, C.19, sayı 4, Ankara, TODAİE Yay., 1986, s. 42- 43
[52] **A.e**., s. 3
[53] **A.e**., s. 43
[54] Seriye Sezen, "Ombudsman: Türkiye için nasıl bir çözüm? Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı üzerine bir değerlendirme", **AİD**, C.34, sayı.4, Aralık 2001, s. 79

"dava açma ehliyeti ve dava açma süresi" koşullarına ya bağlı olmaması ya da bu bağlılığın daha esnek tutulmasıdır.[55] Ombudsman, uyuşmazlıkları yargı önüne gelmeden önce ortadan kaldırma işlevini iki farklı yerine getirebilir: Birincisi, hukuka aykırı eylem veya işlemde bulunan yönetimi, işlemi geri almaya ikna etmektir. İkincisi ise, şikayetçi yurttaşın açıkça esastan yoksun olan ve yargı dışı yöntemlerle giderilmesi olanaklı olan şikayetini yargı önüne götürmesine engel olmaktır.

Ombudsmanın temel varlık nedenlerinden biri "Araştırma, İnceleme ve Denetleme" işlevidir. Ombudsman bu işlevini yerine getirirken aynı zamanda yönetsel kurumun işleyiş ve düzenini de denetimden geçirmiş olmaktadır. Bu araştırma ve incelemelerinde yönetimin düzensiz işleyişine yönelik bilerek veya bilmeyerek yapılan yanlışlıkların farkına varılmasına ve düzeltilmesine yardımcı olur.[56] Öte yandan ombudsman, yanlış yapılmayan yerde "geçerli uygulamaları" güçlendirmektedir.[57] Ombudsman, yapılan başvurularda, öncelikle yönetimin davranışının doğruluğunu inceler. Yasalara, anayasa ve uluslararası antlaşmaların uyulması gereken ilkelerine uygun olup olmadığını araştırır. İncelemenin sonucunda emretmez, ikna etme, inandırma yöntemini kullanır. İkna etme inandırma yönteminde ombudsmanın yeteneği önemlidir.[58]

Ombudsman bu araştırma, inceleme ve denetleme işlevi sırasında şikayetçinin haklı olduğunu tespit ettiği durumlarda, yönetime ileteceği öneri ve tavsiyelerinin; yönetimce ne ölçüde yapılabilir, yerine getirilebilir olduğu düşüncesini de taşıyarak teklifte bulunmalıdır. Önerinin yapılabilmesi için gerekli hukuki, yönetsel ve mali alt donanımın olup olmadığını göz önüne almalıdır.[59]

Ombudsmanlara başvuru genelde iki şekilde olmaktadır: 1) Direk şikayetçinin başvurusu, 2) Dolaylı (Parlamento, vb.) başvuru. Bu iki başvurunun haricinde ombudsman istediği an kendisi de incelemeyi başlatabilir.

---

[55] Tufan Erhürman, "Ombudsman", **AİD**., C.31, sayı 3, Eylül 1998, s. 101
[56] Sezen, **a.g.m**., s. 79
[57] Pick1, **a.g.m**., s. 37
[58] Nuri Tortop, "Ombudsman Sistemi ve Çeşitli Ülkelerde Uygulanması", **AİD**, C.31, sayı 1, Mart 1998, s. 7
[59] Hill, **a.g.e**., s. 79

Farklı bir bakış açısı ile Hill, şikayetçileri iki gruba ayırmaktadır. 1) Ombudsmana şikayette bulunmak sorumlu yurttaşlığın bir gereğidir. 2) Şikayette bulunmak, gerçek istemcileri temsil etmeyen bir grubun düzene karşı davranışıdır. [60]

Şikayet hakkı genelde yurttaşlar tarafından kullanılabilir. Bazı ülkeler tüzel kişilere, kamu ve özel hukuk tüzel kişilerine de bu hakkı tanımıştır.[61] Şikayetçi hemen her ülkede ya doğrudan ya da bir parlamenter aracılığıyla ombudsmana ulaşabilir. Soruşturma yetkisi, oldukça güçlü araçlarla donatılmıştır. Şikayetin ilgilendirildiği yönetsel kurum elindeki bilgi ve belgeleri Ombudsmana vermek zorundadır. Her türlü bilginin verilmesi zorunluluğu yönetime "aleyhteki kararlarını da gerekçeli olarak hazırlama yükümlülüğü" getirmektedir ki, bu ombudsmanların yönetim alanında halka dönüklük açısından gerçekleştirdikleri en önemli katkılardan biridir.[62] Araştırma ve inceleme faaliyeti daha çok yönetsel eylem ve işlemin "sonucu"na yöneliktir. İşlem yapılıp, bireye uygulandıktan sonra onun için bir zarar doğurmuşsa ombudsman harekete geçmektedir.[63]

Ombudsmanın Yönetimin Gelişmesine Katkı Sağlama İşlevi, aslında yönetimin iyileştirilmesi için yaptıkları çalışmaların bir yan ürünü değil, temel işlevlerinden biri olarak görülmesi gerekir. Ombudsman denetim görevini yerine getirirken çok geniş yetkiler kullanmaktadır. Ombudsmanların her türlü dosyaya ulaşabilme, yöneticileri çağırabilme, gerektiğinde birimleri denetleyebilme yetkileri bulunmaktadır. Bu geniş soruşturma yetkisi ombudsmanı yönetim mekanizmasının kalbine götürerek gerçeği olduğu gibi ortaya çıkarmasına ve sıradan bir yurttaşın, hatta Parlamento üyesinin bile sahip olamadığı, yönetsel işlemlerin gerçek belge ve bilginin ombudsmana verileceği, aykırı davranışların ise cezalandırılacağı hüküm altına alınmaktadır.

Ombudsmanın yönetim üzerinde[64] a) önleyici, b) caydırıcı olmak üzere iki etkisi var diyebiliriz. Ombudsmanın önleyici etkisi, ombudsman tarafından sıkı bir denetime tabi tutulacağının bilincinde olan idarenin eylem ve işlemlerinde daha dikkatli davranması şeklinde ortaya çıkar. Caydırıcı etki ise, hukuka aykırı eylem ve

---

[60] Hill, **a.g.e**., s. 80
[61] Tortop, **a.g.e**., s. 6
[62] Mahir Işıkay, "Ombudsmanlık Kurumunun Avrupa ve Türkiye'deki Konumu", s. 8, (çevrim içi) http://www.jura.unii-sb.de/turkish/MIsikay.html , 31.03.2003
[63] Müslüm Akıncı, "Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman", **Yayımlanmamış Doktora Tezi**, MÜSBE, İstanbul, 1998, s. 363
[64] Erhürman, **a.g.e**., s. 100

işlem yapmak niyetinde olan kamu görevlilerinin, yakalanmak endişesiyle bu niyetlerinden vazgeçmeleridir. Yönetimin düzenli ve verimli çalışması, kamuoyunda saygı görmesi de sürekli bir denetimle olanaklı olmaktadır. Çoğu ülkede örneğin "bilgi alma hakkı"nın en büyük güvencesi Ombudsman'dır.[65] Bu bağlamda örneğin Danimarka Ombudsman Yasası, ombudsmana, eğer Kabinedeki bir Bakanın görevini yaparken bir hukuk ya da ceza yasasına göre sorumluluğunu bir araştırma sırasında rastlarsa, Parlamento Yasal İşlemler Komisyonuna Bakan aleyhine işlemlerin başlatılabilmesini sağlayacak bir öneride bulunabilir. Diğer görevliler hakkında da bir suç unsuruna rastlarsa savcılıkları harekete geçirerek onların mahkemeye çıkarılmasını sağlayabilir.[66]

Ombudsman, yukarıdakilere ek olarak, görevini yaparken, yönetsel hukuk sisteminde uygulamada yönetsel yöntemlerde eksikliklerin farkına varırsa yasama ve yürütme organlarındaki ilgililere rapor verir. Yönetsel düzendeki rüşvet, görevi kötüye kullanma, zimmete para geçirme ve genel ahlak kurallarına aykırı eylemlerin azalmasında da Ombudsman oldukça yararlı katkılar sağlamıştır.

Yargısal ve hiyerarşik denetimlerde küçük ölçekli işlemlerin yasa ve kurallara uygun olup olmadığı üzerinde durulmakta, ama "verimlilik" ve "etkililik" yönünden bir değerlendirme yapılmamaktadır.[67] Bu nedenle oluşan zarardan sorumlu bir kişi belirlenememektedir. Topluma verilen bu büyük zararın nedenlerini ilgili yönetsel kurumların her disiplinine girerek, elde ettiği verileri bir rapor halinde parlamento ve kamuoyunun dikkatine sunan Ombudsman "temiz toplum", "temiz siyaset" açısından toplumsal barışa ve düzene katkı sağlamaktadır. Örneğin yukarıda belirtilen Danimarka Ombudsmanının Özel Hukuk Bölümü'ne ilişkin raporu, bu birimin olumlu yöndeki çalışmalarına güç katmış ve yaygınlaştırılması talep edilmiştir.[68] İsveç Ombudsmanının hazırladığı Yıllık Rapor, birçok yönetsel ve yerel organın işlemleri ve düzeninde çağdaş değerlere uygun daha da iyileşme görüldüğü

[65] Akıncı, **a.g.e**., s. 365
[66] Hans Gammeltoft - Hansen, "Ombudsman Kavramı", Çev.: Turgay Ergun, **Konferans bildirisi**, TODAİE, **AİD**, C.29, sayı 3, Eylül 1996, s. 197
[67] Refik Çulpan, "Bürokratik Sistemin Yozlaşması", **AİD**, C: 13, sayı 2, TODAİE, Ankara, Haziran 1980, s. 27
[68] The Danish Ombudsman, 1994, s. 13

belirtilmiştir.[69] Ombudsman yaptığı incelemelerde, sadece kötü yönetimin varlığını araştırmakla kalmaz. Araştırmalarında hakkın özünü ve sınırlarını belirlemek için sistemin özüne iner. Bireyle ilgili bir işlemin etrafında şeffaflık ve temiz bir ortam yaratarak "küçük adam"ın güvencede kalmasına çalışır.[70]

Ombudsman yasal düzenlemelerdeki eksiklikleri ve aksaklıkları yasama organına ve ilgili yönetsel makamlara bildirerek önlem alınmasını sağlamaktadır. Araştırma ve inceleme faaliyeti daha çok yönetsel eylem ve işlemin "sonucu"na yöneliktir. İşlem yapılıp, bireye uygulandıktan sonra onun için bir zarar doğduğu tespit edilmişse Ombudsman o zaman harekete geçmektedir. Mağduriyetin karşılanmasına yönelik çözüm önerilerinde bulunmaktadır. Yerel ve merkezi yönetsel yapıdaki çağdaş çözüm önerileri, kurumsal faaliyetlerin iyileştirilmesi ve geliştirilmesinde büyük katkılar sağladığı ve dikkatle değerlendirmeye alındığı bilinmektedir. Birçok ülkede yönetsel yapının düzeltilmesinde Ombudsmanlık kurumunun önerileri etkin olmuştur.

2.1.4. OMBUDSMAN İÇİN ETKİNLİK VE BAŞARI ÖLÇÜTLERİ

Ülke siyaset yapısının ve yönetsel organizasyon sisteminin kurumsal yapıda ve onun işleyişinde ne derecede etkili olduğu ve uygulanışını etkilediği bilinmektedir. Kurumların kamu hukuku ilkeleri ile oluşturduğu sistem, her zaman onların kuruluş amacını gerçekleştirmede yeterli olmamaktadır. Kamunun yasal düzenin fiziki şekli önemli olmakla birlikte, toplumsal kültürün değerleri ile ne ölçüde uyuştuğu uygulamadaki başarıyı etkilemektedir. Hukuk devletinin organizasyonunu oluşturan değerler ile toplumsal etik değerlerin örtüşmesi başarı durumunu olumlu etkilemektedir. Ombudsmanlık uygulamalarında ortak nitelikler tüm uygulayıcı ülkelerde benimsenerek, bulunması gereken ölçütler değerini almışlardır. Bu nitelikler görevinin tanımından, yetkilerinden ve yapısından kaynaklanmaktadır. Bu nitelikler yönetilenin hak ve özgürlüklerinin korunmasına yönelik şikayetlerin

[69] The Swedish Parliamentary Ombudsman, "Report for the Period - 1 July 1995 to 30 June 1996", s. 545-561

[70] Haus Gammeltoft Hansen, **The Danish Ombudsman, An institution,with far reaching consequences**, Kopenhagen: DJ&F Publishing, 1994, s. 6

giderilmesinde kullanılan diğer tüm yönetsel yapılardan onu ayrı kılmakta ve üstünlük sağlamaktadır. Yürütme organı karşısında bağımsız bir yönetsel yapıya sahip olması, şikayetlerin bizzat mağdur olduğunu iddia eden tarafından yapılabilmesi, ombudsmana gelen konuların yönetenin kötü veya haksız davranışta bulunması iddialarının adaletli ve açık şekilde incelenerek sonuca ulaştırılması ayrıcalıklı yanlarıdır. Ombudsmanın benzer birçok tanımlamasından, içermesi gereken ölçütleri de çıkarmak olanaklıdır. Örneğin, Uluslararası Barolar Birliği'nin Ombudsman Komitesi dünyadaki uygulamaların ortak özelliklerinden yola çıkarak ombudsmanı tanımlamıştır. Buna göre Ombudsman, "anayasa, yasama organı veya parlamentoya karşı sorumlu olan, yüksek seviyeli, bağımsız bir bürokratın olduğu, hükümet kuruluşları yetkilileri ve çalışanları tarafından haksızlığa uğramış insanların şikayetleri doğrultusunda veya kendi inisiyatifi ile harekete geçen, araştırma yapma, disiplin uygulaması önerme ve rapor yayınlama hakkı olan bir ofistir".[71] Bu bağlamda Ombudsmanlık kurumunun başarılı ve etkin olması için bazı temel ölçütlere ihtiyaç vardır. Ombudsmanın odaklandığı konular daha çok siyasal iktidarın uygulamasını yürüten kamu bürokrasisi üzerinde yoğunlaştığından, bürokratik bilincin ne ölçüde etkili olduğu burada önem arz etmektedir. Görüş ve önerilerin dikkate alındığı, değer verildiği ölçüde başarı şansı artacak olan Ombudsmanın, bu geleneğe ve kültür yapısına sahip bir kamu bürokrasisine ihtiyacı vardır. Aksine bir anlayış kurumun başarı şansını azaltmaktadır. Bürokrasi içindeki "olumsuz" personelin korkulu rüyası olan Ombudsman, çeşitli yöntemlerle etkisizleştirme, engelleme, kısıtlanma, işlevsizleştirme ile karşı karşıya kalabilmektedir. Ombudsmanın başarılı olması onun bir takım etkin ölçütlere sahip olmasını gerektirir. Bu ölçütleri şu sıralama ile belirtebiliriz; bağımsızlık ve tarafsızlık, bilinme ve ulaşma kolaylığı, geniş araştırma yetkisi, kamuya karşı sorumluluk[72].

Ombudsmanlık kurumunun başarı ve etkinliği belirtilen ölçütlerin ne derecede işlevsel olduğu ile direk ilgilidir. Yöneten ve yönetilen açısından da inandırıcılığı bunlara bağlıdır.

---

[71] Eilschou Niels Holm, "The Ombudsman- A. Gift From Scandavia To The World", **The Danish Ombudsman**, Denmark, 1995, s. 13

[72] Akıncı, **a.g.e**., s. 367- 381

2.1.4.1. Bağımsızlık ve Tarafsızlık

Bağımsızlık ve tarafsızlık, ombudsmanın en temel tanımlayıcı özelliğidir. Yönetsel işleyişi ve hukuksal sistem düzenini iyi bilmesi ombudsmanın tamamlayıcı etkin niteliğidir. Yönetimi tanıyan ama yönetime de hiçbir şekilde bağlı olmayan Ombudsman ayrı yargıçlar gibi kimseden emir almaz. Hangi organ tarafından atanırsa atansın bütün yönetsel organlardan bağımsız olmalıdır. Bağımsızlık, statü ile ilgili bir durum olmasına karşın, tarafsızlık onun davranışıyla ilgili bir durumu ifade eder.[73]

Ombudsmanların bağımsızlığının nasıl sağlandığına bakıldığında bu durumun anayasal ve yasal metinlerle, atanma şekliyle, mali olanaklarıyla, seçilme biçimiyle ve dokunulmazlıkla sağlandığı görülebilir.[74] Kuşkusuz, Parlamento ile Ombudsman arasında iyi işleyen bir ilişkinin varlığı, ombudsman bürosunun uygun bir biçimde işlev görmesinin gereğidir. Böyle bir ilişkinin sağlanması elbette büyük ölçüde Ombudsmanın içinde yer aldığı anayasal çerçeveye bağlıdır.[75]

Ombudsmanın bağımsızlığından söz edebilmek için şu koşulların gerçekleştirilmesi gerektiği ileri sürülmektedir:[76]

- Ombudsman hakkında halkın bilgilendirilmesi (açıklık)
- Ombudsmanın araştırdığı konuyla ilişkisinin olmaması
- Atama, ya belirli bir süreyle sınırlı ya da makul bir emeklilik yaşına kadar süreli olmalı
- Ehliyetsizlik ve görevi kötüye kullanma vb. dışında görev süresi belirlenen zamana kadar devam etmeli
- Şikayet edilen konunun kendi alanına girip girmediğine ombudsman karar verebilmeli
- Ombudsman araştırma sonucu elde ettiği bilgileri rapor edebilmeli
- Ombudsman kurumuna yeteri kadar personel ve bütçe desteği verilmelidir.

Siyasi iktidar, yürütme görevini birlikte gerçekleştirdiği kendi bürokratlarına yöneltilen kötü yönetim tespitlerini ve bunları kamuoyu ile paylaşma düşüncesini

[73] Akıncı, **a.g.e**., s. 368
[74] Temizel, **a.g.e**., s. 56
[75] GAMMELTOFT-HANSEN, **a.g.e**., s. 201
[76] "British and Irish Ombudsman Association", Criteria for The Use of The Term "**Ombudsman"**, 1996, s. 2

sindirmesi çoğunlukla kolay olmamaktadır. Ombudsman, yaptığı çalışmalarda bazen de iktidarın siyasi yaklaşımından ortaya çıkan uygulama tercihlerine de karışmak zorunda kalmaktadır. Böyle durumlarda Ombudsmanlık kurumuna baskı yapılmaması ve görevde kalma güvencesi önem taşımaktadır. Bu güvence ya kuruma anayasal bir statü tanınmasıyla, ya da yasama organının kural koyma yetkisine dayanarak çıkardığı yasalarla sağlanmaktadır.

Örneğin İsveç Parlamento Ombudsmanı'nı yasama organı her seçim döneminin ardında dört yıllık bir süre için gizli oyla seçilmektedir. Ombudsmanın görev süresi boyunca Parlamento'nun güvenini yitirmemesi gerekmektedir; yitirmesi durumunda Anayasa Komitesi'nin isteği üzerine görevinden alınabilir. Ombudsman, görev süresinin bitmesinden önce istifa eder veya çekilirse, Parlamento yeni bir adayı yeniden dört yıl için seçer. Uzun dönemli hastalık, sakatlık, vs. durumlarında Ombudsmanlardan biri görevini yapma engeli ile karşı karşıya kaldığında, yerine yardımcı Ombudsman devreye girer ve engel ortadan kalkıncaya kadar bu görevini sürdürür.[77]

Danimarka Parlamento Ombudsmanı, Parlamento (Folketing) tarafından her seçim döneminde yeniden seçilmektedir. Ombudsman Yasası'nın 2. maddesine göre Ombudsman adayının, Parlamento üyesi olmaması, hiçbir partiye üye olmaması ve hukuk öğrenimini yapmış olması gerekmektedir. Genel Kurul'daki seçim sırasında da adayın meclis üyelerinin tümü veya olduğunca desteklenmiş olması önem taşır. Ombudsmanın, Parlamento'nun güvenini kaybettiği inancı oluşursa, yetkide ve usulde koşutluk ilkesi dikkate alınarak, Parlamento tarafından görevden alınabilmektedir.[78]

Görüldüğü gibi tam bağımsızlık atayan organa karşı değil aynı zamanda ombudsmanın denetleyebileceği bütün yönetsel organlara karşı da bağımsızlığı sağlanmalıdır. Bu bağımsızlık, Ombudsmanın düşüncelerinin tarafsızlığına kamuoyu tarafından duyulan güvenin sarsılmaması açısından önemlidir. Aynı zamanda siyasete karşı da kendini koruma aracıdır.

---

[77] The İnstruments of Government, Chapter 12; The Riksdag Act, Chapter 8, Article 10

[78] Kaj Larsen, "The Parliamentary Ombudsman", **The Danish Ombudsman**, Copenhagen, DJ&F Publishing, 1995, s. 39

2.1.4.2. Bilinme ve Ulaşma Kolaylığı

Ombudsmanın esas ilişkisi yurttaşla olan ilişkileridir. Bu ilişkilerde önemli olan istenilen amaca en iyi sonuçla en kısa zamanda hedefe ulaşmaktır. Doğru bir karar verme sürecinde ana iki ölçüt söz konusudur. Birincisi "Sonuç Ölçütü", ikincisi "Süreç Ölçütü"dür. Sonuç ölçütünden amaç; işlemleri, yurttaşlardan kimin neye hakkı varsa onu almalarını sağlamaktır.[79] Ombudsmanın amaca ulaşmadaki yöntemleri önemlidir, ancak ombudsmana ulaşmanın ve ombudsmanın neler yapabileceğinin yurttaşlar (şikayetçi) tarafından bilinmesi de, amaca giden yolda ilk adım ve en önemli adımdır. Eğer yurttaş, hakkını aramanın yöntemlerini ve ne kadar süre içinde, nerelere ve nasıl başvuracağını bilmezse, ombudsmanlık kurumundan beklenen işlevler isabetli yapılamaz. Ombudsmana başvuru ve sonrasındaki olayla ilgili araştırma, inceleme ve denetleme süreçlerinin hangi ölçütler bazında sürdürüleceği konusunda da şikayetçi ve yurttaş önceden bilgilendirmelidir.

Ombudsmana başvurabilmenin yolları anlaşılır bir biçimde açıklanmalıdır. Görsel basından ve medyadan olabildiğince yararlanılmalıdır. Örneğin Hollanda Ombudsmanı varlığını ve çalışmalarını halka duyurabilmek için basın ve yayın iletişim araçlarından oldukça yararlanmaktadır. Medya ile iletişimini sürekli hale getirerek, kamuoyunu ilgilendiren ilginç kararları basın ve televizyonda yayınlatma yoluyla yıllık faaliyetlerini de detaylı anlatma olanağı bulmaktadır. Hatta bazı yayın organları "Ombudsman Köşesi" açmakta, Televizyonda "Ombudsman saati" adı altında programlar yapılarak yönetilen bilgilendirilmektedir.[80] Avusturya Ombudsmanı'na herhangi bir kişi başvurabilmektedir. Gerçek kişilerin yanı sıra, partiler, sivil toplum kuruluşları, dernekler, azınlıklar da başvuru yapabilmektedir. Burada tek şart yakınılan olayla doğrudan etkilenmiş olmak, yani bir menfaat ilişkisinin bulunması gerekmektedir. Hollanda Ombudsmanı, yönetimin hatalı işlem yapması nedeniyle şikayetçi olması sonucu, şikayetçi ilgili kuruluşu da uyardıktan sonra Ombudsman'a başvuru yaparak konunun araştırılmasını isteyebilir. İngiliz Parlamento Komiseri'ne ise, kamu kurumları, yerel yönetimler, KİT, Kraliyet tarafından atanan kamu bürokratları, gelirini devletten karşılayan kurumlar

[79] Temizel, **a.g.e**., s. 18
[80] The National Ombudsman of Nedeherlans, 1996, s.34

Ombudsmana başvuru yapamazlar. Buna karşın Fransız Mediateur'üne ancak "gerçek kişiler" (parlamenter aracılıyla) başvurabilir. Dilekçe "kişisel bir istemi" içermelidir. Toplu dilekçeler ve tüzel kişiler tarafından verilen dilekçeler incelemeye alınmamaktadır. Ancak belli bir topluluğu ilgilendiren bir sorun için, topluluktan birinin kendi adına başvurusu kabul edilmektedir.[81]

"Ombudsmanlara müracaat edenler hakkında bütün bilinen bürokrasi ile kişisel olarak mücadele edemeyip harici bir yardım arayanlardır." şeklinde yaklaşımda bulunan Hill, Yeni Zelanda'da ombudsmanlık kurumunun kurulmasından sonraki on yıl boyunca şikayet başvuru oranlarının artışında büyük bir fark görülmediğini belirtmektedir.[82]

Fransa Mediateur'a başvuru direkt yapılamamaktadır. Kuruluş Kanununun 9. maddesi uyarınca mediateur'e başvurmadan önce ilgili idare birimine başvurulmuş; normal yollar tüketilmiş, tatmin edici bir sonuç alınamamış olması gereklidir. Fransız sisteminde, doğrudan mediateur'a başvurulamaz, bu başvuru için bir milletvekilinin veya bir senatörün aracılığına gerek vardır. İngiltere'de de benzer sistem vardır.[83]

İspanya'da bireysel başvuru yöntemlerinden biri de "Amparo başvurusu" (recurso de amparo) olarak adlandırılan bireysel başvuru yoludur. Amparo başvurusu yoluyla Anayasa Mahkemesi, temel hakların ve özgürlüklerin korunmasını sağlar. Temel amaç, olağan kanun yollarının bunu gerçekleştiremediği ve yasal başvuru ile süreçlerin bitirildiği ve sonuç alınamadıktan sonra başvurulacak bir yoldur.[84]

---

[81] Muammer Oytan, "Ombudsman Eli İle İdarenin Denetimi Konusunda kıyaslamalı Bir İnceleme", **Danıştay Dergisi**, Yıl: 5, sayı 18-19, Ankara, Danıştay Yay., 1975, s. 211

[82] Hill'e göre; şikayetlerin kurumlara göre dağılımında en büyük açıklayıcı değişkenin kurumun toplumla temas ilişkisi olması gibi görünmektedir. Kamu yararına çalışan üç tip organizasyon vardır : Kişiye hizmet eden, topluma hizmet eden ve toplum veya kişi ilişkisi olmayan organizasyonlar 1. tip organizasyonların görevi; bireylere yardım ederek toplumun çıkarlarını artırmaktır. (Vergi Dairesi, Polis Teşkilatı, Gümrük gibi) 2. tip organizasyonların temel görevi; bazı toplumsal hedeflere ulaşmaktır. Bu görevi yaparken bazı durumlarda çok sayıda bireylerle karşılaşılabilir. (Postane, demiryolları, tarım ve balıkçılık gibi) 3. tip organizasyonlar; toplumda nadiren karşı karşıya gelirler. Bunların temel görevi ürün veya hizmet üretmektir. (Kanalizasyon idaresi, karayolları gibi). bkz. Hill, **a.g.e**., 82-83

[83] Muammer Oytan, **Ombudsman Eli ile İdarenin Denetimi Konusunda Kıyaslamalı Bir İnceleme**, Prof. Dr. Osman Fazıl Berkey'e Armağan, Ankara, Yayın No:411, AÜHF., 1977, s. 622

[84] Dr. Selin Esen Arnwine, "İspanya'da Bireysel Başvuru Yolu", **A.Ü Huk. Fak. Dergisi**, C. 52, Sayı 4, s. 249-250 (çevrim içi) www.auhf.ankara.edu.tr/dergiler/auhfd_arsiv/AUHF-2003-52-04. , 20.10.2007

Sonuçta, Ombudsmanın sağladığı hizmetlerden kamuoyu bilgilendirilmelidir. Ne yaptığını ifade edemeyen bir kurumun inandırıcılığı kalmaz, tanıtımla birlikte, ona nasıl ulaşılacağı da açıkça anlatılmalıdır.

2.1.4.3. Geniş Araştırma Yetkisi

Ombudsmanın yetkisi, incelemeler sonucunda varmış olduğu kararların özünde yönetimin kötü yönetimden kaynaklanan hata varsa, bu yanlışları ortaya koymak ve yönetene düzeltilmesi için tavsiye etmektir. Eğer Yöneten yönetilene karşı olan kararlarını düzeltmemesi halinde de bunu Parlamento'ya bildirmek ve kamuoyu ile bunu paylaşmaktır. Kamu hukukuna tamamıyla uygun idari kararlar bile bazen hakkaniyete uygun olmayabilir. Hakkaniyet endişesi aslında hukuksallık endişesini de aşan bir düşüncedir.[85] Yasalar, ombudsmanların her zaman istediklerinde yönetsel işlemle ilgili her türlü belge ve bilginin ombudsmana verileceği, aykırı durumlarda ise cezalandırılacağını hüküm altına almıştır.[86]

Ombudsmana tanınan yetkilerin sınırları, alınan kararların niteliği, hem de hızı açısından belirleyici bir öneme sahiptir. İsveç'te ombudsmanın görevi, insan hak ve özgürlüklerinin korunması biçiminde tanımlanmakta birlikte İngiltere'de görevi, kötü yönetime karşı yurttaşlarının korunması şeklindedir. İsveç Ombudsmanı bakanlar hariç, devletin bütün birimlerini denetleme yetkisine sahiptirler. Ombudsmanın, devletteki herhangi bir otoriteye bağlı olmak bir yana, hiçbirinin bir parçası olmayacağının sağlanması için güvenceler gereklidir. Ombudsman, işinde Ulusal Ombudsman Yasası veya yasama organının yaptığı buna eşdeğerde bir metin dışında bir talimata bağlı olmamalıdır. Yürütme organı ve onun yürütücüleri, ombudsmana araştırmasında gerekli olan tüm yardımı vermeye yükümlü olmalı ve gerektiğinde onunla işbirliğine gitmelidirler.[87] Yargının hukuksallık denetimiyle sınırlı yetkisi Ombudsmanlık kurumuyla hakkaniyet ölçüsüne indirilebilmekte, bireylerin yaygın ve derin denetim konusundaki beklentilerine yanıt verilmeye çalışılmaktadır.

---

[85] Jean Francis Thery, "Mediateur", çev. Cevdet Atay, **Bağımsız İdari Otoriteler** (Ed: İ. Kaboğlu), Alkım Yay., İstanbul, 1998, s. 40

[86] H. Galip Küçüközyiğit, "Bağımsız Bir Kamusal Denetim organı: Ombudsman", **Hukuki İncelemeler Kütüphanesi,** Temmuz 2003, s. 4 (çevrimiçi) www.turkhukuksitesi.com/makale_100.htm , 23.02.2007

[87] Marten Oosting, "Asya Ombudsmanları Üçüncü Konferansı Açılış Konuşması", Çev.: Numan Aksakal, MACAU, **Denetim Dergisi**, 4 Mayıs 1988, s .27

Araştırma (investigation), inceleme (scrutinize), teftiş (inspect) gibi veri elde etme ve değerlendirmeye dönük etkinlikler denetim amaçlı etkinlikler olmaktadır. Gözetleme, soruşturma, araştırma, inceleme, sonrasında ulaşılan sonuç, ilgili kuruma iletilerek gerekli düzeltmenin yapılması istenir.

Finlandiya'daki ombudsmanın yetki alanı, diğer ülkelere göre daha fazladır. Neredeyse tüm ülke kurumaları denetim alanı içine girmektedir. Yargıçları, seçimle oluşturulmuş tüm meclisleri, din görevlileri, kamu görevlileri ve kamu hizmeti gören bütün özel şirketler, başbakan ve hatta devlet başkanı bile bu denetim yetkisi alanı içindedir.[88]Ombudsmanın yetki alanına devlet kurumları, yerel yönetimler, meslek odaları, kamu görevi gören diğer kurumlar girmektedir. Örneğin İsveç Ombudsmanın yetki alanına kamu yönetimi, askeriye ve yargı kuruluşları almaktadır. Fransız Mediateur'ü yürütmenin merkez örgütü, yerel yönetimler, kamu kuruluşları ve kamu hizmeti yapan diğer kurumların faaliyetleri ile ilgili başvurulara bakmaktadır. Burada Mediateu'ün kamu yönetiminin geniş bir alanına yayılan yetkisi, onu gerçek bir bağımsız idari otorite yapmaktadır.[89]

Norveç'te Ombudsmanın yetki alanın dışında bazı kurumlar vardır. Bakanlar kurulu kararları, yerel yönetimler ve maliye müfettişlerinin faaliyetleri yetki alanı dışındadır. Mahkemelerin ve merkez örgütün eylem ve işlemleri kapsama dahil edilmiştir. Ayrıca askeri birimlerle ilgili olarak da Askeri Ombudsman görev yapmaktadır.[90]

Ombudsmanın verdiği kararın hiç bir hukuki değeri yoktur. Yani hiçbir kurum ve kuruluşu bağlamaz. Fakat nasıl etkin olduğu tartışıla gelmektedir.[91] Ombudsmana ilişkin en ilginç benzetmelerden biri, Letowska'nın "bekçi köpeği" benzetmesidir. Letowska'ya göre, "Ombudsman bir bekçi köpeği gibidir. Havlayabilir ancak ısırmaz." Evet, Ombudsman herhangi bir konuda idareyi bağlayıcı kararlar alabilmek yetkisinden yoksundur. İdari işlemleri iptal edemez. Dolayısıyla Ombudsmanın kararlarını yerine getirmemek, idareyi veya kamu görevlilerini hukuksal veya cezai

[88] ESGÜN, **a.g.e**., s. 257
[89] Thery, **a.g.e**., s. 6
[90] Lars Busck, "The History and development of the İnstitution of Ombudsman", **The Danish Ombudsman**, Copenhagen: DJ&F Publishing, 1995, s. 29-30
[91] Abdullah Sertkaya, "Ombudsman Nedir?" **Çalışma ve Sosyal Güvenlik Dergisi**, s. 127

sorumlulukla karşı karşıya bırakmayacaktır. Burada, olsa olsa siyasal yetkilerle donatılmasını sağlamakla mümkündür.[92]

Ombudsmanın yetkisi artırıldığında "ısırma" yetkisi olmayan ombudsmanın "havlarken" olabildiğince gürültü çıkarmasını, dolayısıyla ürkütmek istediği makamları ürkütebilecek yetkilerle donatılmasını sağlamakla mümkün olur. Yönetimin hatalarının kamuoyuna bildirilmesi, hak ve özgürlük ihlallerine, kötü yönetime karşı bir kamuoyu oluşturulması ombudsmanlık kurumunu etkin kılan en önemli unsurdur. Kararların sonuçları; eleştiri, yönetimi daha önceki kararlarını yeniden gözden geçirerek kaldırma ya da değiştirmeye ikna, olayları kamuoyuna açıklayarak halkın demokratik denetimini sağlamaktan ibaret olan Ombudsman, denetim görevini yerine getirirken çok geniş yetkiler kullanmaktadır. Ombudsmanların her türlü dosyaya ulaşabilme, yöneticileri çağırabilme, gerektiğinde birimleri denetleyebilme yetkileri bulunmaktadır. Yasalar, yönetimleri ombudsmanların emrine hazır kılmaktadır.

2.1.4.4. Kamuya Karşı Sorumluluk

Ombudsman, alışılmış kurumlardan çok farklı olarak, çok esnek ve tahayyüllere çok bağlı bir kurumdur. Ombudsmana sahip çıkan, onun kurulmasında en fazla rolü oynayan kişi veya gruplar bu kurumu nasıl kurgularsa, ombudsman o şekilde oluşur.[93] Ombudsman, hem denetim yetkisi kullandığı kamu otoritelerine, hem de bireylere (yurttaşlara) karşı hukuksal bir sorumluluk altındadır. Bireylerle ilgili olarak, bir yakınmanın kayda değer olup olmadığına karar verirken, belli ölçütlerle hareket etmelidir.[94] Ombudsmanın biri halka diğeri ise bürokrasiye bakan iki yönü vardır.[95]

- Halk açısından Ombudsman, adaletin yerine getirildiği, bürokratik kuruluşlarca hizmetlerinden yararlanan kişilere iyi, zamanında ve haklarına saygılı bir şekilde hizmet götürülmesi güvencesini veren bir araçtır.

[92] Tufan Erhürman, "Ombudsman", **AİD**, C.31, sayı 3, Eylül 1998, s. 95
[93] Erhürman, **a.e**., s. 95
[94] Akıncı, **a.g.e**., s. 381
[95] Pickl, **a.g.m**., s. 37

- Bürokrasiler açısından Ombudsman ise, yapılan işlemler üzerinde, işlemlerin yapılması sırasında saptanmamış yanlışlıkların sonradan tespitini ve düzeltilmesini sağlayan ek bir yanlıştan arınma

Ombudsman hem yargı birliğinin uygulandığı hem de yargı ayrılığı sisteminin uygulandığı ülkelerde hayata geçirilebilmektedir. Bu da göstermektedir ki ombudsman, her iki yargı sisteminde de uygulanmaya elverişlidir. Ombudsman, diğer denetim modellerine göre hem daha hızlı, ucuz ve biçimsellikten uzak, hem de hak arama özgürlüğünü kurumsallaştıran ve kolaylaştıran şekli ile kendine özgü bir nitelik taşımaktadır.

Ombudsman araştıracağı konuda ön çalışmasını yapmalı, olayın üstüne bilinç ve cesaretle gitmeli, sorunun gerçek nedenleri üzerinde yoğunlaşmalıdır. Yönetsel sistemde sorgulayıcı olmalı, yöneticilerden aldığı belgelerin gizliliğine saygı duymalı, yaptığı sentez sonucu varacağı kararı açık, anlaşılır bir dille rapor haline getirmelidir. Ombudsman kararlarını gerekçelere dayandırmalıdır.

2.1.5. OMBUDSMANLIK KURUMU UYGULAMALARI VE KARŞILAŞTIRMASI

1809 yılından bugüne iki yüzyıllık bir geçmişe sahip Ombudsmanın işlevi ve önemi artık çok iyi anlaşılmış bulunmaktadır. Her ülkenin sosyal, politik ve kültürel yapısı diğerlerinden farklılık gösterebilir. Ülkeler, kendi tarihsel süreci, siyasal-politik ve sosyo-kültürel yaşantısına uygun olarak geliştirdiği bir Ombudsman sistemi ile yurttaşlarının sorunlarına çözümler bulmaya çalışmaktadır.

Şimdiye kadar genel özellikleriyle Ombudsmanın yapısal özelliklerini ortaya koymaya ve tanımaya çalıştık. Bu bölümde, dünyanın farklı ülkelerindeki Ombudsmanlık sistemi incelenecek, hangi devlet organı tarafından atandığı, kaç yıl görevde kaldığı gibi konular tabloların yardımıyla anlatılacaktır.

Modern ombudsmanın kökleri, 1809'da kurulan İsveç'in "adalet için ombudsman" organına değin uzanır. Organ, diğer İskandinav ülkelerinden Finlandiya (1919), Danimarka (1955) ve Norveç (1962)'in ombudsmanlığı benimsediği 20 yy. a kadar diğer ülkelere yayılmamıştır. Ombudsman organının popülaritesi 1960'ların başlarından itibaren çeşitli ortak pazar ülkeleri ve diğer Avrupa ülkelerinde kurulduktan sonra artmıştır. Bu ülkeler örneğin, Yeni Zelanda (1962), İngiltere (1967), Kanada eyaletlerinin çoğu (1967'lerden itibaren), Tanzanya (1968), İsrail (1971), Porto Riko (1977), Avustralya (federal düzeyde 1977, eyalet düzeyinde 1972–1979), Fransa (1973), Portekiz (1975), Avusturya (1977), İspanya (1981) ve Hollanda (1981).

1983'ün ortalarına gelindiğinde ulusal düzeyde ombudsman organı olan sadece 21 ülke ve bölgesel veya eyalet düzeyinde ombudsman organı olan 6 ülke vardı. Ancak, geçtiğimiz 20 yılda pek çok ülkenin demokrasiye ve demokratik devlet yapılarına geçişi son yıllardaki pek çok ombudsman organının kuruluşunu hızlandırmıştır. Demokrasiye geçiş, Latin Amerika, Orta ve Doğu Avrupa, Afrika ve Asya Pasifik ülkelerinde görüldüğü gibi ombudsman veya ombudsman-insan hakları şikayetleri organını içeren devlet reformlarını beraberinde getirmektedir. Bu dönemde ulusal ombudsman organları kuran ülkeler Arjantin, Kosta Rika, Kolombiya, Guetamala, Peru, Namibya, Güney Afrika, Polonya, bazı Frankapon

Afrika ülkeleri, Macaristan, Litvanya, Slovenya, Çek Cumhuriyeti, Tayland ve Filipinler'dir.

2003 yılı itibariyle ombudsman organlarının sayısı hem oturmuş demokratik sistemli eyaletleri hem de genç demokrasi sahibi ülkeleri içerecek şekilde beş kattan fazla artmıştır. Ayrıca, Avrupa Birliği Maastricht Anlaşması uyarınca bir Avrupa Ombudsmanı oluşturmuştur. İlk Avrupa Ombudsmanı 1995 yılında atanmıştır.[96]

Aşağıda Tablo 6'da dünyada değişik adlandırmalarla da kurulmuş olsa, Ombudsmanlık Kurumu görevini gören kurumların bir listesi verilmiştir.

Tablo 6: Dünyada Ombudsmana Sahip Ülkeler

Almanya	Jamaika	Macaristan
ABD	Japonya	Litvanya
Avustralya	Kanada	Slovenya
Avusturya	Kosta Rika	Çek Cumhuriyeti
Bangladeş	Libya	Tayland
Belçika	Maritus Adaları	Filipinler
BirlşkTanzanyaCum.	Nijerya	Meksika
Botswana	Norveç	
Danimarka	Papua Yeni Gine	
Fiji	Portekiz	
Filipinler	Rusya Federasyonu	
Finlandiya	St. Lucia	
Fransa	Solomon Adaları	
Gana	Sri Lanka	
Guyana	Tobago	
Hindistan	Trinidad	
Hollanda	Yeni Zelanda	
Hong Kong	Zambia	
İngiltere	Arjantin	
İspanya	Kolombiya	
İsrail	Guetamala	
İsveç	Peru	
İsviçre	Namibya	
İtalya	Güney Afrika	
İzlanda	Polonya	

Kaynak : Ombudsman History & Development (Çevrimiçi)
http://www.law.ualberta.ra/centres/ioi/eng/history.html, 31.03.2003

[96] (Çevrimiçi) http://www.law.ualberta.ca/centres/ioi/eng/history.htm , 31.03.2003, s.1-2

Görüleceği üzere Amerika, Avrupa, Afrika, Avustralya Kıtalarına yayılmış büyük bir uygulama alanı vardır. büyük bir uygulama alanı vardır. Yukarıda belirtilen Ombudsmanlık Kurumu uygulamalarının ülkeler bazında nasıl bir fonksiyonel yapıya sahip olduğunu değişik ülkeler açısından incelemek gerekir.

2.1.5.1. İsveç

İsveç Parlamentosu (Riksdag) tüm yargıçların, devlet bürokratlarının ve askeri görevlilerin (officer) kanunlara ve kurallara uyup uymadıklarını oybirliği ile seçtiği Ombudsman aracılığı ile denetler. Ombudsman kurumu ilk kez ortaya çıktığı 1809 senesinden beri sürekli değişim içinde olmuştur (kurumun ortaya çıkmasında İsveç halkının daha önceki yıllarda tecrübe ettiği yönetimdeki usulsüzlükler, hakların korunmayışı, devletin her kademesine yayılmış rüşvetçiliğin çok büyük etkisi vardır). Ombudsmanların içinde en geniş yetkiye sahip olanı İsveç Ombudsmanıdır. Zira yetkileri idare, ordu ve adalet olmak üzere üç önemli mekanizma üzerinde yayılmıştır.[97] İsveç'te 4 ayrı Parlamento Ombudsmanı seçilmektedir.[98] 1915-1968 arası biri sivil biri de askeri işlerden sorumlu olmak üzere 2 Ombudsman varken, bu sayı 1972-1976 arası 3'e çıkmıştır. Şu anda Parlamento tarafından seçilen 4 tane Parlamento ombudsman'ının (PO) yanı sıra hükümet tarafından atanan Tüketici Ombudsman'ı (TO, Eşit Fırsatlar Ombudsman'ı (EFO), Etnik Ayrım'a Karşı Ombudsman (EO), Çocuk Ombudsman'ı (ÇO) ve Özürlülerin Ombudsman'ı (ÖO) vardır.[99] Ayrıca sponsorluğunu medyanın yaptığı Basın Ombudsman'' (BO) da bulunmaktadır. Basın kolundaki bu uygulama bir bakıma yurttaşları medyanın baskı gücüne karşı koymaya yönelik sayılabilir. 1969'da oluşturulan basın ombudsman'ını

[97] Kemal Özden - Ertuğrul Gündoğan, "**Ombudsmanlık Sistemi: Tanımı, Tarihi Gelişimi, Dünyadaki Uygulamalar ve Türkiye'deki Uygulanabilirlik Tartışmaları**", (Çevrimiçi) http://www.fatih.edu.tr/~ozden/ombudsman.html 31.03.2003

[98] İbrahim al-Wahab (1979), Fact Sheets on Sweden (1995).

[99] Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği, **Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi: Devlette bir Toplam Kalite Mekanizması Örneği**, İstanbul, TÜSİAD, Ocak 1997, s. 37

parlamento ombudsmanı ile Barolar Birliği ve Basın Kulübü Başkanlarının yer aldığı özel bir komite atar.[100] Basın ombudsmanının görevi, basında çıkan haberlere ilişkin şikayetleri incelemektir.

İsveç'te 4 sene (1 dönem) için 4 tane Ombudsman Parlamento tarafından Parlamento genel kurul toplantısında oy birliği ile seçilir. Tekrar seçilme mümkündür ve dönem sayısına bir kısıtlama getirilmemiştir. Ombudsmanlardan bir tanesi ofisin yönetiminden ve faaliyetlerin ana merkezini belirlemekten sorumludur ve Baş Ombudsman olarak isimlendirilir. Bu sistemde Ombudsmanların muavinleri veya asistanları yoktur. Baş Ombudsman'ın varlığı idari boşluğun yaşanmaması ve iş koordinasyonunun sağlanması açısından önemlidir. Anayasa ve kanunlar Ombudsman'a resmi dokümanlara girme iznini verir. Bu yüzden resmi kağıtlar, kayıtlar ve dokümanlar ne kadar gizli olsalar, kral ve kabine bakanlarına ait bile olsalar Ombudsman'ın onları elde etmeye yetkisi vardır. Bürokratlar Ombudsman'ın elindeki vakaya dair ihtiyacı olan bilgileri sağlamakla ve gerekli yardımı vermekle yükümlüdürler, hiçbir bürokrat görevini yerine getirirken Ombudsman'a yardım etmeyi veya bilgi vermeyi reddedemez. Eğer reddederse, Ombudsman ona şartlı ceza verebilir. Vakanın ciddiyetine bağlı olarak disiplin uygulamalarına da gidebilir.[101]

Ombudsman Seçimi ve Aranılan Vasıflar

Ombudsman adayları parti gruplarından seçilmiş üyelerden oluşan bir kurul tarafından belirlenir. Parlamento'nun dağılması Ombudsmanı etkilemez; görevi kendi isteği ile veya dönem sonunda tekrar seçilmeyerek sona erer. Fakat eğer Parlamento Ombudsman'a olan güvenini kaybetmişse onu görevden alabilir. Böyle bir karara Ombudsman'ın yıllık raporlarını inceleyen komitenin isteği üzerine varılır. Ombudsman'ı görevden alma hakkına sadece Parlamento sahiptir. Buna karşın, Parlamento veya başka herhangi bir otorite kesinlikle Ombudsman'ın kararlarına müdahale veya etki edemez.

Ombudsmanlarda hukuk eğitimi almış olmak zorunluluğu 1974 yılında bitti. 1974 yılından beri yasal olarak belli vasıflar aranmamaktadır. Ombudsman'ın

[100] Nurettin Elhüseyin, "Türkiye'de hak arama yollarının tıkanıklığı ve bir öneri: Ombudsman", İstanbul**, 3. Sektör Dergisi**, Ekim 1995, s. 55
[101] TÜSİAD, **a.g.e**., s. 37

Riksdağ üyesi olmaması gerektiği konusunda da bir hüküm bulunmakla birlikte, senelerdir seçilen Ombudsmanlar arasında Riksdağ üyesi yoktur.

Denetim Alanı

Ombudsman'ın denetim alanı İsveç'teki bir kuruluşa verilen en geniş denetim alanıdır. Her Ombudsman'ın kendine ait denetim alanı olmasına rağmen, bir tür esneklik vardır; bu alanlar arasında çok kesin olarak belirlenmiş sınırlar yoktur. Yani gerektiğinde bir Ombudsman başka bir Ombudsman'ın denetimi altında olan bazı vakaları kendi üzerine alabilir. Ombudsman'ın denetim alanı bütün devlet ve belediye kuruluşlarını (agency), mercilerini ve personellerini kapsar. Buna adliye mahkemeleri (ordinary) (Ombudsman'ın mahkemeleri denetlemekteki amacı, davaların görüşülmesinin ve karar bağlanmasının makul bir zaman içinde, bürokratlar görevlerini suistimal etmeden ve kötüye kullanmadan gerçekleşmesini sağlamaktır). Buna ek olarak aşağıdakiler de denetim kapsamındadırlar:[102]

- İsveç Kilisesi, Piskoposları, Rahipleri ve diğer personeli
- Askeri alayları ve denizcilik kuruluşlarını da kapsayarak Silahlı Kuvvetlerin sadece emretme pozisyonunda olan mensupları
- Gerçekleşmesi için kamu otoritesinin kullanılması gereken randevuları ve atamaları tutan kişiler
- Devletin sahip olduğu kamu otoritesi kullanan şirketler

Denetim kapsamında olmayanlar ise;

- Parlamento üyeleri, Parlamento'nun İdari ve Temyiz mercileri üyeleri, Seçim İnceleme Komitesi (Election Review Committee) ve Parlamento Genel Sekreterliği (Secretary General of the Parliament) üyeleri
- Yönetici ve yönetici yardımcısı dahil olmak üzere İsveç Merkez Bankası Yönetim Kurulu
- Milli Borç Ofisi (National Debt Office) yönetim kurulu ve komisyon üyeleri ile baş kontrolör
- Kabine bakanları, belediye konseyleri üyeleri, başsavcı. (Bakanların denetim dışında tutulmaları pozisyonlarının idari nitelikten çok politik nitelikte olmasından dolayıdır. Fakat bir bakan dolaylı yoldan denetim

[102] Mahir Işıkay, "Ombudsmanlık Kurumunun Avrupa Birliği ve Türkiye'deki Konumu", (Çevrimiçi) http://www.jura.uni-sb.de/turkish/MIsikay.html , 30.03.2003

kapsamına girebilir. Eğer Parlamentonun Anayasa Komitesi tarafından bakanlara mecliste dava açılırsa, Ombudsman bakanları tetkik etmeye ve haklarında kanuni takip başlatmaya yetkilidir).

- Ombudsmanlar birbirlerini denetleyemezler.
- Bağımsız yetkilerle donatılmamış, Ombudsman kurumunda görev yapan alt bürokratlar (eğer Ombudsman yeterli delil bulursa, bu bürokratları denetlemek için harekete geçebilir).

Faaliyet Alanı Yapısı

Şikayetler: Faaliyet alanı ile ilgili düzenlemeleri Parlamento Yasası ve Ombudsman Yasası yapmaktadır. Buna göre, kamu hizmeti gören görevlilerin hizmeti görürken yasalara ve görevinin gereklerine uyup uymadıklarını Ombudsman gözetir.[103] Özellikle hukuk mahkemelerinin tarafsızlık ölçüsüyle hareket edip, bütün yurttaşlara da aynı durumda benzer biçimde davranarak tam bir eşitlik içerisinde uygulama yapması gerektiği; bunun aksine bir durumun Ombudsmanı harekete geçireceği belirtilmiştir.[104]

Ombudsman'a ulaşan vakaların çoğunluğu şikayetler vasıtasıyla olur. Şikayetlerin kaynağı açısından herhangi bir kısıtlama yoktur. Şikayet sahibinin İsveç vatandaşı olması veya İsveç'te yaşıyor olması gerekli değildir. Kurumsal merciler veya tüzel kişiler, doğrudan şikayete sebep veren durumdan etkilenmemiş kişiler, hapishanede, akıl hastanesinde veya benzeri bir kurumda olan kişiler de şikayette bulunabilirler. Şikayette bulunabilmek için herhangi bir ücret talep edilmez ve karmaşık formaliteler yoktur. Şikayet, şikayetçinin şikayeti dayandırdığı otoritenin adını, şikayet edilen olayı, olayın meydana geldiği gün ile şikayetçinin adını ve adresini içeren bir mektup formatında veya sözlü olarak yapılır. İsimsiz şikayetler kabul edilmezler.

İsveç Ombudsman'ının çalışma yöntemi bir noktada diğer İskandinav meslektaşlarınınkinden önemli bir farklılık gösterir. Esas olarak İsveç'li Ombudsman da kendisine ulaşan şikayetleri aynı yöntemleri kullanarak değerlendirir fakat öneride

[103] **Act with Instruments for Parliamentary Ombudsman**, Section I.
[104] **Act with ınstruments for Parliamentary Ombudsman**, Section III.

bulunmak, ceza ya da disiplin kovuşturması açtırmak ve kamu görevlilerini basın yolu ile kamuoyu önünde suçlamak gibi yetkilerini kullanmamayı yeğ tutar.[105]

İki yüz yılı aşkın bir deneyimden sonra Ombudsman, kamu görevlilerinin özel bir mektupla dikkatlerinin çekilmesinin hataları düzeltmek ve vatandaşları korumak yolunda sert önlemler almaktan daha başarılı sonuç sağladığını öğrenmiştir.

Ombudsman kendisine yapılan bütün şikayetleri kaynağına ve önem derecesine bakmaksızın ele alır, fakat asılsız, fazla önemi olmayan veya denetim alanına girmeyen vakaları incelemez. Ayrıca ombudsman'lar basında ve kamuoyunda dile getirilen şikayetlere dayalı olarak kendiliğinden soruşturma açabilir.[106] Bir araştırmanın başlangıcındaki ilk adım ilgili otoriteden gerekli dokümanların istenmesidir. Bazen sadece bu dokümanlardan şikayetin asılsız olup olmadığına karar vermek mümkündür. Eğer Ombudsman şikayetin asılsız olduğuna karar verirse, reddetme kararını ve sebebini bildiren bir ihbar yollar ve şikayeti reddeder. Eğer şikayetin doğruluğu ispat edilirse, Ombudsman araştırmaya devam eder. Bu aşamada, Ombudsman ilgili otoriteye veya bürokrata yazarak durum hakkında yazılı bir açıklama ister. Ombudsman araştırmasını tamamladığı zaman kararını açıklar ve kararı halka da açıklanır.

Denetim : Denetimler genellikle Ombudsman'ın kendisi tarafından periyodik olarak her yıl yapılır. Fakat bazen, şikayetlerde olduğu gibi Ombudsman'ın kıdemli kadrosu da kendi başına denetimlerde bulunabilir. Denetim zamanları ve yerlerinin yıllık veya uzun dönemli önceden belirlenmiş takvimleri yoktur. Denetlenecekler genellikle denetimden bir veya iki hafta önce haberdar edilirler.

Denetimlerde ilk önce ilgili kurum, merci veya ofisin başı ve birkaç bürokratı ile mülakatlar yapılır. Hapishane, hastane veya benzer bir kurum denetlenirken, sakinlerine ve hastalarına Ombudsman ile konuşarak üzüntülerini ve şikayetlerini dile getirmelerine fırsat tanınır. Buna alt bürokratlar da dahildir. Bundan sonra Ombudsman ve kadrosu dosyaları ve dokümanları uzun bir süre incelerler. Denetim tamamlandıktan sonra Ombudsman ofisin başı ile son bir konuşma yapar. Bu konuşmada ona bulguları üzerine bilgi verir ve derhal ilgilenilebilecek nitelikte olan

[105] Ömer BAYLAN, **Vatantaşın devlet yönetimi hakkındaki şikayetleri ve Türkiye için İsveç ombudsman formulü**, No: 12, Ankara, İçişleri Bakanlığı Yay., 1978, s. 42
[106] El Hüseyni, **a.g.e**., s. 55

konuları ve problemleri tartışır. Eğer Ombudsman'ın bulguları bazı düzensizlikleri ve ciddi hataları içine alıyorsa, Ombudsman bunlar için daha sonra incelenmek ve karara bağlanmak üzere ayrı vakalar açar.[107]

Çoğu zaman denetimler sonucunda ortaya çıkan hatalar, suistimaller, diğer yetersizliklerin giderilmesi ile koşulların ve uygulamaların geliştirilmesi için Ombudsman bürokratlar hakkında bazı tedbirler (measure) alır. Oldukça sık olarak Ombudsman denetim bulguları sonucu, kuralların yorumlanması ile otoriteler tarafından uygun bir şekilde uygulanması üzerine tavsiyelerde ve bildirilerde bulunur. Bunların yanı sıra, yeni kanunlar veya düzenlemeler kabul edildiğinde Ombudsman bunların uygulanmasını denetler.

Ombudsman, inceleme yaptığı olayla ilgili vardığı sonucu ilgili tarafa ve yönetime bildirir. Yönetim, hukuken, ombudsmanın kararlarına göre işlem yapmak zorunda değildir. Ancak, kurumun saygınlığı, kararların yönetimce benimsenerek uygulanması sonucunu doğurmaktadır. Aksi takdirde yönetim, bunun parlamento ve kamuoyunda meydana getireceği tepkinin sonuçlarına katlanması gerekir.[108]

-Araştırmalar

Bu araştırmaların çoğu denetimler sırasındaki gözlemlere dayanır. Basın, özellikle mahkemeler ve idari organlar hakkında gazetelerde çıkan haberler, bazen de televizyon ile radyo programları ve haberleri bu araştırmaların başlatılmasında önemli rol oynarlar. Ombudsman ve basın arasında her zaman yakın ilişkiler olmuştur. Öyle ki ofiste gazeteciler için ayrılmış özel bir oda vardır. Basın mensuplarının dokümanlar ve gelen-giden vakalar ile geçerli her türlü bilgiye ulaşabilmelerini sağlayan asistan vardır. Ayrıca Ombudsman kanunlar ve uygulanışlarını içeren uzun dönemli araştırmalar da yapar. Bazı vakalarda Ombudsman bir şikayete dayanarak da bir araştırma başlatabilir.

Sonuçlandırma Araçları

Ombudsman kurumu bulunan birçok ülkede Ombudsman'ın İsveç'te olduğu gibi bir kanuni takip (dava açma) yetkisi yoktur. 20. yüzyılın başına kadar İsveç'te bürokratlar aleyhine dava açılması vakaları çok fazla olmasına rağmen giderek bu

[107] TÜSİAD, **a.g.e**., s. 41
[108] Bilâl Eryılmaz, "Kamu Bürokrasisinin Denetlenmesinde Yeni Gelişmeler", Ankara, **TİD**, Mart 1994, sayı 402, s. 80

gibi durumların görülmesinde azalma olmuş ve sadece zimmete geçirme, rüşvet veya gizli bilgileri afişe etme gibi ciddi vakalarda dava açılmaya başlanmıştır. Artık küçük vakalarda kanuni takip yerine kusur işleyen bürokratlara ihtarlar verilmektedir. Bu gibi kısıtlamalara karşın İsveç Ombudsman'ının gücü diğer ülkelerdeki Ombudsmanlardan hala daha fazladır.

Dava açmanın yanı sıra Ombudsman ilgili otoritelere talimatlar, hatırlatmalar, beyanlar, bildirgeler gönderir ve teklifler yayınlar. Eğer Ombudsman, araştırmaları sırasında uygunsuz, yetersiz veya haksız bulduğu bir durumla karşılaşır, fakat olayın yeteri kadar ciddi niteliği veya ağır ihmal niteliği taşımadığına karar verirse, sadece olayla nasıl ilgilenilmesi gerektiğine dair önerilerde bulunur, olaya dikkat çeker. Ombudsmanların gönderdikleri hatırlatmalar ise kanunun ve yasanın nasıl uygulanması gerektiği hakkında değerli bilgiler ve tarifeler içerir. Hazırladığı beyanlarda kanunun muntazam ve doğru olarak uygulanmasını arttırmayı amaçlar. Bunların yanı sıra, Ombudsman yasamadaki aksaklıkları düzeltmek için gerekli önlemleri almaya da yetkilidir. Eğer, kanunların ve yasaların muğlak olduklarını tespit eder veya insanların haklarına tecavüz niteliği taşıyan hükümleri olduğunu fark ederse parlamento veya hükümete bunların değiştirilmesi gerektiğini bildirir.[109]

Devlet idaresinde görevli bürokratlarda olduğu gibi Ombudsman davaları yanlış, uygunsuz ve doğru olmayan bir şekilde ele alan hakimleri eleştirme, hatırlatmalar veya uyarılar yayınlama, hatta onların aleyhine düzenli mahkemelerde dava açma hakkına sahiptir. Ombudsman'ın denetim icrası genellikle daha alt mahkemelerin hakimleri üzerinde olur. Sadece ciddi vakalarda Ombudsman Anayasa Mahkemesi ve Anayasa İdari Mahkemesi (Supreme Administrative Court) üyeleri üzerinde kontrol yetkisini kullanabilir. Her üyenin görevden alınması veya ihraç edilmesi hakkında kanuni takipte bulunmaya ve muameleleri başlatmaya yetkilidir.

Hukuk Mahkemeleri ve Ombudsman arasındaki ilişkiye bakılırsa, mahkemelerin Ombudsman'ı kontrol edemediği görülür. Ombudsman'ı veya onun kararlarını mahkeme denetimi altına koyan hiçbir kanun yoktur. Buna karşın, eğer Ombudsman görevini yaparken cezai bir kabahatte bulunursa, hakkındaki suçlama Parlamentonun Daimi Encümen'i (Parliament's Standing Committee on the

[109] TÜSİAD, **a.g.e**., s. 42

Constitution) tarafından yapılır ve davası Anayasa Mahkemesi önünde Ceza Kanunu hükümleri uyarınca görülür.

Anlaşıldığı gibi Ombudsman ile Mahkemeler ve diğer hukuki organlar arasında sıkı bir ilişki vardır. Ombudsman'ın mahkemeler ve hakimler üzerindeki denetim hakkı, onların yargı kuvvetinin bağımsızlığına bir tecavüz olarak algılanmamalıdır. Zira, Ombudsman mahkemelerin ve hakimlerin verdikleri kararların içeriği ile ilgilenmez, ve bu kararları değiştirmek için etki edemez. Sadece hakimlerin önlerine gelen davalar karşısındaki tavırlarını ve davaları ele alış biçimlerinin kanuni olup olmadığı ile ilgilenir.

2.5.1.2. Finlandiya

Finlandiya'da kamu kuruluşlarınca kullanılan kamu otoritesine karşı vatandaşı korumak üzere kurulmuş iki kurum vardır.

1. Adalet şansölyesi
2. Ombudsman

"Adalet Şansölyesi «Baş savcı» unvanını taşır ve ülkedeki bütün savcıların üstüdür. Şansölye'yi savcı sıfatıyla yargı önüne çıkarmakta da Ombudsman'a tanınmış bir yetkidir. Şansölyenin görevi «kamu görevlilerinin eylem ve işlemlerinde vatandaşın hak ve özgürlüklerini zedelemeksizin yasaları uygulayıp uygulamadıklarını ve görevlerini tam olarak yerine getirip getirmediklerini devamlı gözetim altında bulundurmak»tır.[110] Ombudsmanın görevi ise, «Mahkemeler ve diğer kamu kuruluşlarında yasaların uygulanmasını incelemek».

Finlandiya'da Ombudsman kurumu 1919 yılında ortaya çıktı. Ombudsman'ın görevi Parlamento tarafından belirlenen düzenlemelere uygun olarak hukuk mahkemelerinde ve diğer kamu otoritelerinde kanunun uygulanış biçimini denetlemektir. Ombudsman politik bir merci olan Parlamento tarafından seçildiği için, Ombudsman seçimindeki siyasal etkiler ortadan kaldırılamamıştır. Görev süresi ilk önce 1 sene, daha sonra 3 sene olmuştur, 1955'ten beri de 4 senedir. Ombudsman'ın görev süresi Parlamento'nunki ile çakışmak zorunda değildir.

[110] Zekeriya Temizel, **Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organı Ombudsman**, İstanbul, Yerel Yönetim Dünyası (IULA) Yay., Kent Basımevi, 1997, s. 35; ayrıca bkz. Finlandiya Anayasası, Md. 46

Ombudsman görev süresince Parlamento'dan bağımsız hareket eder. Parlamento ne Ombudsman'ı görevden alabilir ne de onu bağlayacak emirler veya talimatlar verebilir (bir bakana veya Chancellor of Justice'a Mecliste dava açıldığı zamanlar hariç) ama Ombudsman'ın faaliyetlerinden tatmin olmazsa, Ombudsman'ı tekrar atamaz. Ombudsman kendi personeli ve Parlamento tarafından verilmiş tahsisatı olan idari açıdan bağımsız bir organdır.[111]

Ombudsman'ın Seçimi ve Aranılan Vasıflar

Finlandiya Ombudsmanı gizli oy sistemi ile parlamento tarafından seçilir. 4 yıllığına seçilen ombudsmanın süresi dolmadan vazifeden alınmasına dair bir kanun yoktur. Ombudsman Yasasına göre ombudsmanların hukuk konusunda uzman olmaları gerekmektedir. Bütün ombudsmanlar göreve gelmeden önce resmi bir hukuk eğitimi almışlardır ve hukuk alanında uzun bir süre çalışmışlardır.[112]

Ombudsman, Parlamento tarafından gizli oylama ile seçilir. Adaylar daha önceden bildirilir. Ombudsman'ın hukuk ilminde üstün vasıflara sahip olması ve uzun bir hukuk kariyeri olması gereklidir. Ayrıca Ombudsman Parlamento üyesi olamaz. Bu yüzden Ombudsman olarak seçilen bir üyenin Parlamento üyeliği geçersiz olur. Asistan Ombudsman'da da aynı vasıflar aranır ve aynı kurallar altında seçilir. Kural olarak Asistan Ombudsman'a da Ombudsman'a verilen tüm yetkiler verilmesine rağmen ofisin başında olan Ombudsman'dır ve Danıştay'ın faaliyetlerinin kanuni olup olmadığının gözetlenmesi ile bakanlar ve iki yüksek mahkemenin yargıçları aleyhine açılan davalarla sadece Ombudsman ilgilenir. Asistan Ombudsman ile Ombudsman'ın görev süreleri aynı zamanda başlayıp bitmez; sadece 2 seneleri kesişir.

Denetim Alanı

Finlandiya'da merkezi ve yerel yönetim örgütleri, bankalar, askeri birlikler ve yargı organı ombudsman tarafından denetlenmektedir. Ombudsman'ın başlıca görevi kamu görevlilerin ve otoritelerin faaliyetlerinin kanuna uygun olup olmadığını denetlemektir. Bu bağlamda yetkileri diğer ülkelerdeki benzer organlarla karşılaştırıldığında çok fazladır. Ombudsman'ın yargı yetkisinin kapsamı Ceza

[111] The Parliamentory Ombudsman in Finland , **The Position and Functions of the Finnish Parlicamentary Ombudsman**, 1965, 1976.
[112] Özden - Gündoğan, **a.g.e**., s. 4

Kanunundaki kamu görevlisi tanımı altına giren herkesi içine alır. Yani bütün kamu idaresi Ombudsman'ın faaliyet alanı içindedir. Bu gerçekten çok geniş bir alandır. Ayrıca Ombudsman'ın bütün hukuk mahkemelerinin veya kamu kuruluşunun oturumlarına ve Bakanlar Kurulu'nun toplantılarına katılmaya hakkı vardır. Belediye hizmetleri, Finlandiya Kilisesi ve idari hizmet veren diğer kurumlar da Ombudsman'ın faaliyet alanına girer. Hukuk mahkemeleri, hükümetin faaliyetleri ve hükümet bakanları Ombudsman'ın denetimi altındadırlar. Silahlı kuvvetlerin, ve cezaevlerinin denetim sorumluluğu da Ombudsman'dadır. Cumhurbaşkanı, Chancellor of Justice ve Parlamento kamu otoriteleri olmadıkları için onların faaliyetleri Ombudsman'ın denetim alanına girmez.

Faaliyet Alanı Yapısı

Şikayetler : Finlandiya'daki ombudsmanın yetki alanı, diğer ülkelere göre çok daha geniştir. Neredeyse tüm ülke kurumları denetim alanı içine girmektedir. Yargıçları, seçimle oluşturulmuş tüm meclisleri, din görevlilerini, kamu görevlileri ve kamu hizmeti gören bütün özel şirketleri, başbakan ve hatta devlet başkanı bile bu denetim yetkisi alanı içindedir. Finlandiya ombudsmanına başvuru katı şekil şartlarına bağlı değildir.[113]

Ombudsman'ın ilgilendiği vakaların çoğunu insanlardan gelen şikayetler ve dilekçeler oluşturur. Bunlar yazılı olarak, istenilen formatta gelebilirler; doldurulması gereken formlar yoktur. Şikayetçi bir kurum, organizasyon veya kuruluş, doğrudan zarara veya haksızlığa uğramamış kişiler de olabilir. Ombudsman'a başvurabilecek kişilerin kimler olabileceği yolunda hiç bir sınırlama yoktur. Şikayetçinin ne fin vatandaşı olması, ne şikayete konu olan olayda taraf bulunması, ne belli bir yaşın altında ya da üstünde bulunması aranır.

1963 yılında, Şansölye'ye gönderilen şikayetlerin sayısı 479'da kalırken, Ombudsman 1.029 şikayet incelenmiştir. Bu rakamlar Ombudsman'ın prestijinin yükselmekte olduğu şeklinde yorumlanmakta ise de, bugün için Şansölye hala daha yüksek prestije sahiptir.[114]

---

[113] İbrahim Uğur Esgün, "Ombudsman Kurumunun Türkiye İçin Gerekliliği Üzerine Bir Değerlendirme",Ankara, **AÜHFD**, C.45, sayı 1-4, 1996, s. 257

[114] Walter Gellhorn, **Omnbudsman and Others : Citizens' Protector in Nine Countries**, Massachusetts, Harvard University Press, Cambridge, 1966, s. 65

Prosedür genellikle şikayetle ilgili olan kurumdan derhal bir rapor istenmesi ile başlar. Vaka ile doğrudan ilgili olan kurum dışındaki başka bir kurumun da fikri alınabilir. Raporları ve gerekli bilgiyi elde etmesine karşın Ombudsman yine de şikayet hakkında ilave açıklamalara ihtiyaç duyabilir. Kural olarak Ombudsman duruşmalar düzenlemez. Ama ihtiyaç duyulursa polisten işbirliği ister ve çok önemli olan vakalarda bütün ülke üzerinde dava açma yetkisi olan Merkezi Ceza Polisi (Central Criminal Police) ile işbirliği yapar. İlgili bütün otoriteler Ombudsman'ın istediği bütün dokümanları üretmek ve istediği resmi yardımı ona sağlamakla yükümlüdürler.

Denetim : Finlandiya ombudsmanının "yargı"yı denetleme yetkisi vardır. Askeri konulardaki şikayetleri de inceler. Ombudsman kendi inisiyatifi ile bazı denetimlerde bulunur. Özellikle mahkumlara davranılış biçimini ve diğer hapishane sakinlerinin durumun öğrenmek için hapishaneleri denetler. Fakat artık Ombudsman'a gelen şikayetlerin çoğunun idari görevlilerle ilgili olması nedeniyle diğer idari kurumların denetimine de önem verilmektedir. Denetimlerin sıkça yapılması personel yetersizliğinden dolayı pek mümkün değildir. Şansölye ve Ombudsman üzerlerinde hiçbir sınırlama yoktur ve tam bir bağımsız ve tarafsızlık içinde görevlerini yerine getirirler. Her ikisi de hatalı bir kamu görevlisi hakkında soruşturma emri verebileceği gibi, bu adli soruşturmayı da bizzat yaparak mahkemeye iddia makamı olarak çıkarlar.[115] Denetimler Ombudsman veya Asistan Ombudsman tarafından kadrodaki bir veya iki avukat ile asiste edilerek çoğunlukla habersiz yapılır. Denetim esnasında kısaca prosedür ve gözlemler hakkında bilgi veren zabıtlar tutulur. Hapishane denetimlerinde Ombudsman ile görüşmek isteyen her mahkum yanında hapishane görevlisi olmadan Ombudsman'la görüşme hakkına sahiptir. Aynı hak iş kampları, diğer kapalı kurumlar, askeri birimler ve askeri kuvvetlerin diğer kuruluşları için de geçerlidir.

Denetimlerin yanında artık bir diğer faaliyet daha gerçekleştirilmeye başlanmıştır: halk toplantıları. Ombudsman'ın yaptığı denetim gezileri esnasında mahalli bazda düzenlenen bu halk toplantıları sırasında insanlar kanunlarla ilgili olan kişisel problemlerini, kanunların uygulanması hakkındaki fikirlerini Ombudsman'a

[115] Baylan, **a.g.e**, s. 39

anlatırlar. Bu tür toplantılar aynı zamanda Ombudsman'a da kendi faaliyetleri hakkında halkı bilgilendirme fırsatını vermektedir.[116] Denetim sırasında disiplin uygulamaları ve diğer cezai uygulamalar hakkındaki düzenlemelere özel olarak dikkat gösterilir.

Sonuçlandırma Araçları

Eğer Ombudsman'ın olay hakkında yaptığı incelemenin sonucunda bürokratın görevini yerine getirirken kanuna aykırı hareket ettiği ortaya çıkarsa, Ombudsman o bürokrat hakkında kanuni takip başlatmaya yetkilidir. Eğer işlenen kusur küçük bir kusursa, yani mahkeme kararının sadece ihtar ile sonuçlanması bekleniyorsa ve suçlunun davranışlarını kanuni yollara başvurulmadan düzelteceği bekleniyorsa, o zaman Ombudsman kanuni takibe gitmez. Bu gibi durumlarda Ombudsman suçluya resmi bir hatırlatma verir. Ombudsman olayı mahkemeye bıraktığı zaman, dava ile savcı veya kendisi ilgilenir. Anayasa Mahkemesini ilgilendiren olaylarda ise Ombudsman'ın kendisi savcı olarak hareket eder.

Yapamayacakları tek şey, Parlamento, Hükümet ya da sorumlu buldukları yöneticinin yerine geçmek suretiyle hatalı buldukları eylem veya işlemi kendi görüşleri doğrultusunda değiştirmektir. Teorik olarak yöneticilerin bu önerileri benimsemek gibi bir yükümlülükleri yoksa da, uygulamada eleştirilerin aynen kabul edildiği ve önerilen çözüm yollarının derhal benimsendiği görülmektedir. Ombudsman bir hükümet üyesinin bir hareketinin kanuna karşı olduğunu ortaya çıkardığı zaman vakayı doğrudan mahkemeye getirmek yerine hükümete vaka hakkında bir hatırlatma yayınlar. Ancak, bu hatırlatma hükümet tarafından gözardı edilirse konuyu Parlamento'ya rapor eder. Bundan sonra bakan hakkında kanuni yollara başvurulup başvurulmayacağına karar verecek olan Parlamentodur. Ombudsman'ın kendisi Cumhurbaşkanı, Anayasa Mahkemesi üyeleri ve Yüksek İdare Mahkemesi (Supreme Administrative Court) üyelerine karşı dava açabilir. Ancak açılan dava sayısı düşüktür ve İsveç'teki gibi gittikçe azalmaktadır. Son zamanlarda mahkemeye getirilen vaka sayısı düşerken, verilen ihtar hatırlatmalarının sayısında artış vardır. Ombudsman tarafından başlatılan kanuni uygulamalar genellikle kınama verilmesi ile sonuçlanmaktadır.

[116] TÜSİAD, **a.g.e**., s. 48-49

Eğer işlenen suç mahkemeye götürülmeyecek kadar küçükse, o zaman Ombudsman disiplin uygulamasına başvurur. Bu uygulama ilgili idari kurum tarafından gerçekleştirilir.

Ombudsman'ın gönderdiği hatırlatmaların içerikleri duruma göre değişir. Hatırlatma zorunlu bir emri içermez, ceza gerektirmez ve gönderilen kişinin siciline işlemez; sadece Ombudsman'ın yorumlarını kapsar. Hatırlatmanın bir nüshası da suçlunun bir üstüne gönderilir. Ayrıca, eğer Ombudsman incelediği vakada yargısal bir hata fark ederse, cezayı feshetmek için harekete geçer.

2.1.5.3. Danimarka

Danimarka'daki Ombudsman kurumu 1953 yılında Anayasal bir değişiklikle kuruldu. Danimarka, Ombudsman kurumunun modern bir gönenç devletine (modern welfare state) ilk uyarlaması olması bakımından önemlidir. Model olarak İsveç esas alınmıştır. Danimarka'da Ombudsman mahkemelerin yanı sıra sivil ve askeri merkezi hükümet birimlerinden de sorumlu olarak kurulmuştur.[117] 1961 gün ve 142 sayılı bir yasa değişikliği ile bu kapsam daha da genişletilmiş ve mahalli idareler ile bir organ olarak kamu yetkisi kullanan seçimle gelmiş konseyler de Ombudsmanın yetki sahasına alınmıştır. Ombudsman denetiminin ulaşamayacağı alan olarak yasa, yargı organlarını göstermiştir.[118] Ombudsman her genel seçim sonrası veya görev boşaldığında Parlamento (Folketing) tarafından seçilir. Görevi Parlamento adına sivil ve askeri merkezi hükümet idaresini ve bir dereceye kadar da mahalli hükümet idaresini denetlemek ve idari yetkilerin doğru kullanımını sağlamaktır. Bu yüzden organizasyon bakımından Parlamento'ya bağlıdır. Ombudsman her sene sonunda o yılın faaliyetlerini içeren bir Yıllık Rapor yayınlar. Parlamento Ombudsman'ın faaliyetleri hakkında genel kurallar belirler. Bu kurallar dahilinde Ombudsman faaliyetlerini yürütürken Parlamento'dan bağımsız hareket eder. Parlamento sivil servisin kararlarını erteleyebilecek veya değiştirebilecek bir kurum yaratmak istemediği için resmi olarak Ombudsman'ın emrinde sınırlı yetki vardır. Ombudsman'ın asıl gücü kendisini atayan ve güveni olan Parlamento ile olan

[117] Temizel, **a.g.e**., s. 35
[118] Stephan Hurwitz, **The Ombudsman: Denmark's Parliamentary Commissioner for Civil and Military Affairs**, Det Dankse Selskab, Copenhagen, 1962, s .47-49

ilişkisinden gelir.[119] Danimarka'da yönetimsel işlem ve eylemler hakkında yurttaşların başvurabileceği yönetimsel yargıya ilişkin Danıştay benzeri mahkemeler yoktur. Ancak, yönetimsel yetkileri kötüye kullanmış olan kamu görevlilerine görevden uzaklaştırma olmak üzere her türlü disiplin cezasını vermeye ve yakınma konusu yönetimsel kararı incelemeye ve gerektiğinde de iptal etmeye yetkili adliye mahkemeleri bulunmaktadır. Bunun yanında söz konusu adliye mahkemeleri yönetimin yerine geçerek yönetimsel kararları da değiştirebilmektedir.[120] Parlamento tarafından seçilmesine rağmen, parlamentoya karşı bağımsızdır. Öte yandan parlamento ile sıra düzensel bir ilişkisi de yoktur. Denetimini yaptığı yönetimin dışındadır. Yargıç benzeri tam bir bağımsızlığı sağlanmıştır. Danimarka Ombudsman'ı Parlamento, sivil hizmet/bakanlar ve vatandaş'ın ortasında bir yer alır.

Ombudsman'ın Seçimi ve Aranan Vasıflar

Ombudsman'ın hukuk mezunu olması ve Parlamento üyesi olmaması gerekir. Buradaki en önemli nokta, adayın politik olarak tarafsız olması ve Parlamento'daki partilerin çoğunluğunun desteğini kazanmasıdır. Eğer Ombudsman Parlamento'nun güvenini yitirirse Parlamento onu görevden alabilir.[121] Parlamento Ombudsman'ı her genel seçim sonrası veya herhangi bir görev boşalımında tartışmasız bir oturumda seçer. Seçim, Parlamento'nun Hukuki İşler Komitesi (The Legal Affairs Committee) tarafından yapılan öneriye göre yapılır.

Denetim Alanı

Ombudsman Yasası, yetki alanını belirlemiştir. Yasanın 1. maddesine göre, yargıçların işlevleri, yargı mahkemelerindeki üst düzey bürokratları, Anayasa Mahkemesi yargıç ve sekreterliği, Kopehhagen Bölge Mahkemesi'nin başkanı Ombudsmanın yetki alanının dışında kalır. Keza mahkemelerin sınırlarına giren bir konuda da Ombudsmana başvurmak olanaklı değildir. Bir sorun mahkemenin önüne getirilir getirilmez, artık Ombudsman konuyla ilgilenmeyi reddeder (Ombudsman Act 6/4). Genel kaide olarak Ombudsman'ın denetim alanı, sivil ve askeri merkezi hükümet yönetimi ile yerel hükümet idaresini (local government administration)

[119] The Danish ombudsman (1995). The Danish Ombudsman (1994).
[120] Ömer Baylan, **Vatandaşın Devlet Yönetimi hakkındaki Şikayetleri ve Türkiye için İsveç Ombudsman Formülü**, Ankara, T.C. İçişleri Bakanlığı Tetkik Kurulu Başkanlığı Yay.,1978, s. 24
[121] TÜSİAD, **a.g.e**., s. 39

kapsar. Bu tanım neredeyse kamu idaresi terimini kapsayacak kadar geniş bir tanımdır. Buna rağmen, özellikle yerel idareler göz önüne alındığında Ombudsman'ın yetkileri pratikte bu tanımdan daha kısıtlıdır.

Yargıçlar, adliye mahkemelerinin baş idari görevlileri (chief administrative officers of the courts of justice), Kopenhag Şehir Mahkemesinin Veraset bölümü başı, Anayasa Mahkemesi katipleri ve asistan yargıçlar; bir merci olarak faaliyet gösteren mahalli hükümet konseyleri; mahalli otoriteler için sosyal işleri üstlenmiş önemli özel kuruluşlar denetim alanı dışındadırlar. Bakanlar, bürokratlar, Kilise'de hizmet veren memurlar ise denetim kapsamındadırlar. Ayrıca eğer Ombudsman vakayı kendi inisiyatifi ile incelemeye başlamışsa, ve vaka maddi kanuni çıkarların (material legal interests) ihlalini kapsıyorsa, mahalli hükümet konseyleri de denetlenirler.

Yerel yönetimler, Ombudsman Yasası'nın I. Bölüm, birinci ayırımına göre belli koşullarda denetlenebilmektedir. Yerel yönetimlerde çalışan kişilerle ilgili olarak, eğer sorun için mülki amirlere başvurulabiliyorsa, yani özerk yönetimin müdahalesi meşru kılınmışsa, ombudsman ancak o zaman işe el koymaktadır.[122] Ombudsman'ın yetkileri arasında; herkesten her türlü şikayeti, kabul etmek (Md.6), kendi inisiyatifi ile şikayet konuları saptayarak bunları soruşturmak (Md.6/son paragraf), kamu kuruluşlarında denetleme gezileri yapabilmek (Yönetmelik, Md.3/3), Cumhuriyet Savcılarından soruşturmanın derinleştirilmesini istemek (Md.9), adliye mahkemelerinde cezai dava açmak (Md.9), ve ilgili Bakanlıktan hatalı bulduğu kamu görevlisi hakkında kovuşturma açılmasını veya belli bir disiplin cezası verilmesini istemek, vs. sayılabilir.[123]

Faaliyet Alanı Yapısı

Şikayetler : Danimarka Ombudsman'ı üç ayrı kanaldan başvuru alır. Normal yol şikayet sahibinin Ombudsmana başvurmasıdır. İkinci yol ise ombudsman'ın medya kanalıyla sahibi olduğu yol, bir diğeri ise denetleme gezilerinde kendisinin gördüğü aksaklıklarla ilgili delillerdir. Ancak son iki yol az kullanılan bir yöntemdir.[124] Ombudsman'a başvuru süresi yapılan eylemden itibaren bir yıldır. Bu

[122] "**Directives for the Parliamentary Ombudsman"**, 9 February 1962, Article 2/3
[123] Baylan, **a.g.e**., s. 30
[124] Hurwitz, **a.g.e**., s. 14

süre geçmiş bile olsa o kadar önem taşımaz, Ombudsman isterse gene de soruşturma başlatabilir.[125] Yasa'nın 6. maddesine göre kişisel haklarından yoksun bırakıldığını düşünen herhangi bir kimse doğrudan kamu denetçisine kişiye özel kaydıyla yazılı başvuruda bulunabilir. Ancak yakınmaya konu olan işlemin kesin bir işlem niteliğinde olması gerekir. Yani işlem en üst karar organınca yapılmalı veya başvuru üzerine en üst karar organını kararı alınmalıdır. Bununla birlikte kesin kararın ardından en geç on iki ay içinde kamu denetçisine başvuru yapılmalıdır. [126]

Şikayet etmenin hiçbir bedeli yoktur ve yerine getirilmesi gereken çok az koşul vardır. İsimsiz şikayetler kabul edilmez ve şikayet edilen halin gerçekleşmesinden sonraki bir yıl içinde şikayette bulunulması gereklidir. Ayrıca şikayette bulunmadan önce, diğer tüm idari çarelere başvurulmuş olması gereklidir. Şikayetçinin başvurusu önce ombudsmanca değerlendirilir. Soruşturmaya gerek görülmeyen veya uygun olmayan şikayetçiye gerekçesi ile birlikte bildirilir. Soruşturmalık dosyalar yardımcılara dağıtılır. Ön inceleme telefonla bilgi alma veya şikayet edilen kuruma gidilerek yapılır. İlk incelemeden sonra ya soruşturmaya devam edilir veya dosya kaldırılır. Her iki halde de şikayetçi ve şikayet edilene bilgi verilir.

Ombudsman, şikayet bir temele dayanmıyorsa veya saçma ise, şikayeti reddeder ve şikayetçiyi de durumdan haberdar eder. Eğer bir şikayet Ombudsman'ın yargı alanı dışındaki kişiler veya meseleleri kapsıyorsa veya şikayette bulunmak için çok geç kalındıysa, Ombudsman şikayetçiyi durumla ilgilenemeyeceğinden haberdar eder. Ombudsman bir şikayet ile ilgilenmeye karar verdiğinde, meseleyi yazılı olarak hakkında şikayet olan otoriteye bildirir ve otoritenin dosyalarını ve kayıtlarını ödünç olarak ister. Otoriteler Ombudsman'a gerekli bilgiyi vermekle yükümlüdürler. Buna paralel olarak Ombudsman zabıtları ve benzer iç yazışmaları da ödünç almaya yetkilidir. Vaka araştırması telefonla veya otorite ile toplantılar düzenlenerek de yapılabilir. Bazı vakalarda anket veya denetim gerekli olabilir. Bir şikayet (yakınma) Ombudsman tarafından ele alınırken, Parlamento veya bir bakanlık konu ile ilgili açık ve kesin bir çözümleyici karar alırsa, Ombudsman o noktada çalışmayı

[125] **A.e**., s. 16
[126] Namık Kemal Ergani, "Danimarka Ombudsmanı", **Danıştay Dergisi**, Danıştay Yay., Ankara, 2003, s. 7

durdurur. Kesin bir kararı içermeyen araştırmalar Ombudsmanı yerine göre bağlamaz.[127]

Başvuruda bir formel koşulu aranmamakla birlikte, şikayetçinin isim ve adresinin mutlaka belirtilmesi, olanaklı ise yazılı olarak başvurulması ve yakınma konusu ile ilgili kanıtların ve madde olayların da dilekçeyle verilmesi istenir.[128]

Araştırmalar

Parlamento Ombudsman'a kendi isteğiyle araştırma başlatma özgürlüğünü vermiştir. Bu gibi durumlarda bir yıllık zaman sınırlaması ve daha üst otoriteye başvurulmuş olma gerekliliği geçerli değildir. Merkezi hükümet otoritesine başvurma imkanı olmayan alanlardaki mahalli otoriteler ve bir merci olarak faaliyet gösteren mahalli hükümet konseyleri de Ombudsman'ın kendi inisiyatifi ile araştırılabilirler. Bu araştırmaları yapmak için gerekli sebepler basın raporları, ticaret dergilerindeki makaleler ve diğer istekler ile doğabilirler.

Denetim

Ombudsman devletin bütün kurumlarının bina ve müştemilatına girerek, denetim yapma yetkisine sahiptir. Hapishaneler ve akıl hastanelerini denetlemek her zaman Ombudsman'ın faaliyetlerinin önemli bir bölümünü oluşturmuştur. Denetimden sonra Ombudsman gözlemlerini içeren bir rapor yazar. Denetimler için ayrılacak fon miktarı Parlamento, ilgili bakan veya belediyenin kendisi tarafından kararlaştırılır. Fakat verilen fonun ne şekilde kullanılacağına Ombudsman karar verir.

Sonuçlandırma Araçları

Eğer araştırmasının sonucunda Ombudsman bir kabine bakanını görevini yaparken medeni veya ceza hukuku altında sorumlu tutulması gerektiğini bulursa, Parlamentonun Kanuni İşler Komitesine bakan hakkında işlemlere başlanılması için bir tavsiye yazar. Eğer Ombudsman başka kişilerin görevleri esnasında suç işlediklerini bulursa savcıdan ceza araştırması yapmasını ve mahkemeye çıkarılmasını ister. Eğer Ombudsman bir bürokratın disiplin cezası alması gerektiğini düşünüyorsa, ilgili otoriteye disiplin uygulaması başlatması için emir verebilir. Eğer Ombudsman görevini yerine getirirken kanunda, idari düzenlemelerde veya idari

[127] Carsten Henrichsen, "The Tamil Case-A Perspective", **The Danish Ombudsman**, Copenhagen; DJQF Publishing, 1965, s. 149–151

[128] "Directives for the Parliamentary Ombudsman". Art.4/3.

işlemlerde veya uygulamalarda çeşitli ihmaller olduğunu fark ederse, Parlamentoyu e ilgili kabine bakanını durumu hakkında bilgilendirir.

2.1.5.4. Norveç

Norveç'te hükümetin bazı kanatları bu kapsamın dışında düşünülmektedir. Ombudsman'ın Bakanlar Kurulu Kararları ve Maliye Müfettişlerinin çalışmaları üzerinde hiçbir yetkisi yoktur. Askeri yönetimin kapsam dışı bırakılmasının nedeni ise Norveç'in, sivil Ombudsman'dan çok önce bir askeri Ombudsman'a kavuşmuş olmasındandır. Ombudsman'ın yetki alanı yargı yerlerini de kapsamaktadır. Belediyelerin de bu kapsam dışında düşünüldüğünü söylersek, neden Norveç Ombudsman'ının İskandinav Ombudsmanları içinde yetki alanı en dar ombudsman olarak kabul edildiğini açıklamış oluruz.[129]

Norveç'te ilk Ombudsman askeri meseleler ile ilgili olarak 1952'de kuruldu. İlk sivil Ombudsman (Sivil Ombudsman yerine Ombudsman kullanılmaktadır) ise Meclis (Torting) tarafından 1962 yılında seçildi. İsveç, Finlandiya ve Danimarka'nın tersine, Norveç'te Ombudsman kurumu Anayasaya dayanan bir dizi anayasal reformların sonucunda ortaya çıkmadı; hükümetin kendisi tarafından sıradan bir yasama kanunu formunda hazırlandı ve sunuldu.[130] Amaç önce pratikte tecrübe kazanıp daha sonra adım adım ilerlemek olduğu için, 1962'de sadece merkezi hükümet yönetimi kapsadı. İlçeler ve belediyeler dahil edilmedi. Bu zamanda ise, Ombudsman'ın sorumluluğu devlet, ilçe ve belediye yönetimlerini denetlemektir. İdari teşkilatlar ve hükümet görevlileri ile kamu idaresi hizmetinde olan diğer çalışanlar hakkındaki şikayetler ona iletilir.

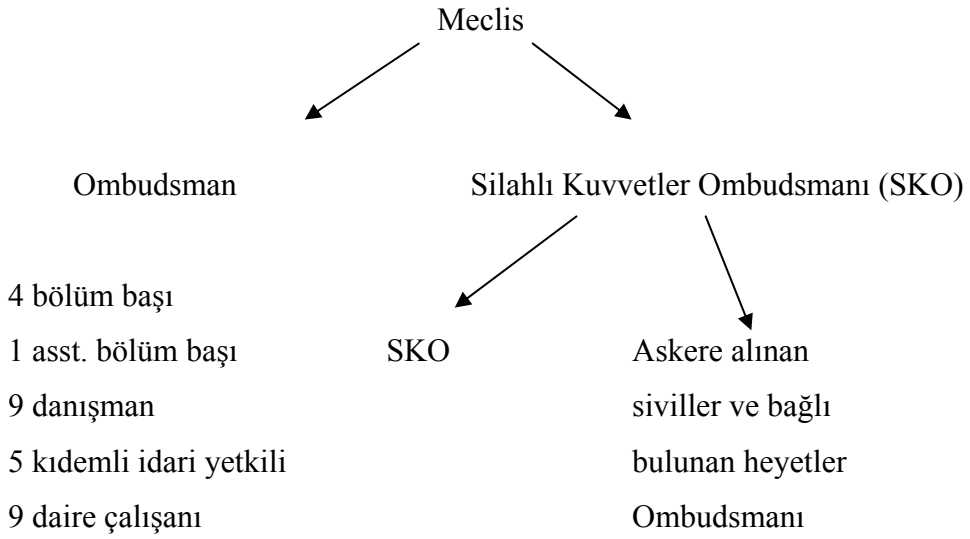
Parlamento Ombudsmanlarının yanı sıra, "ombud" adını taşıyan birçok idari merci kurulmuştur. Mesela Tüketici Ombudsmanı (Consumer Ombudsman), Eşit Toplumsal Durum Ombudsmanı (the Equal Status Commissioner) ve Çocuk Ombudsmanı (the Commissioner for Children) bunlar arasındadır.

---

[129] Gellhorn, **a.g.e**., s.159

[130] The Norwegian Parliamentary Ombudsman Annual Report (1995). The Norwegian Ombudsman for PA 25 Years of Service (1987). The Commissioner for Children (1992). Annual Report of the Norwegian Consumer Ombudsman (1995).

Parlamento tarafından iki Ombudsman seçilir. Bunlardan biri Sivil Ombudsman, diğeri ise Silahlı Kuvvetler Ombudsman'ıdır. Organizasyon aşağıdaki gibidir:[131]



Şekil 10: Ombudsman dağılımı

Norveç'te mahkemelerce yürütülen çalışmaları da kontrol yetkisine sahip kılınmamıştır. Esas itibariyle idari olan ve fakat Norveç'te mahkemelerce yürütülen çalışmaları da kontrol yetkisine sahip kılınmamıştır. Esas itibariyle merkeziyetçi bir yapıya sahip olduğu söylenebilecek olan Norveç'te mahalli idareler konusunda Ombudsman'a bir denetim yetkisi tanınmamış olması da gerçekten şaşırtıcıdır. Bütün bu sınırlamalara ek olarak yasa, Ombudsman'ın idari takdir yetkisi ile ilgili bir konuyu soruşturmasını da yasaklamıştır ki, bu durum, özellikle Kabinenin keyfi ve politik davranış ve kararlarını denetim dışına bırakmıştır.[132] Parlamento Ombudsman'a ne bir belirli bir şikayetle nasıl ilgilenmesi gerektiğine dair talimat verebilir, ne de verdiği kararları tekrar gözden geçirip düzeltebilir. Hükümet'e veya hükümet idaresine idari veya bütçe açısından usulen veya gerçek olarak hiçbir bağ yoktur. Ombudsman her yıl faaliyetleri hakkında yıllık rapor yayınlar. Bürokratlar ve kamu idaresinde çalışan diğerleri Ombudsman'a istediği bilgileri, zabıtları, kayıtları ve diğer dokümanları vermekle yükümlüdürler.

[131] TÜSİAD, **a.g.e**., s. 50
[132] Baylan, **a.g.e**., s. 33

Savunma sektörü ve askere alınmış siviller Ombudsman'ın değil SKO'nın denetim alanına girerler. SKO'da Ombudsman gibi Parlamento tarafından seçilir. Fakat faaliyet kapsamı Ombudsman'dan değişiktir.

Ombudsman Seçimi ve Aranan Vasıflar

Ombudsman her genel seçim sonrası Parlamento tarafından 4 senelik bir süre için seçilir. Ombudsman bir Anayasa Mahkemesi hakiminin vasıflarına sahip olmalı ve Parlamento üyesi olmamalıdır.

Denetim Alanı

Genel itibariyle Norveç'te ombudsmanın denetim alanları daraltılmıştır. Norveç Ombudsmanının sadece merkezi hükümetin merkezde ve taşrada bulunan kuruluşlarını denetlemek gibi bir kısıtlılığı vardır. Kamu kuruluşlarının işlemlerinde kötü yönetimden kaynaklanan eylemleri araştıracaklar, ilgili yönetimin dikkati çekilecek fakat kendisi yanlışın giderilmesi konusunda bir görüş bildiremeyecektir.

Norveç Ombudsmanının yurttaşın hakkını arama ve mağduriyetin giderilmesi konusunda göreceli bir kurum olmaktan ileri götürmemektedir.

Ombudsman'ın yetki alanı kamu idaresini içine alır. Fakat Kral tarafından benimsenmiş Danıştay kararları da denetim kapsamı dışındadır. Özel anlaşmazlıklar da faaliyetleri kapsamında değildir. Bu duruma devletin özel bir kanuni ilişkide taraf olması da dahildir. Aşağıdaki durumlar da Ombudsman'ın sorumluluk alanına girmezler:

- Meclis (Sorting) veya Odelsting'in yasaması ve faaliyetleri
- Danıştay tarafından alınan kararlar
- Mahkemelerin faaliyetleri. Bu faaliyetler, yargıçlara havale edilmiş idari işleri ve mahkemelere temyiz amacıyla getirilmiş kararları, şikayetleri veya diğer yargısal çareleri içine alır.
- Başsavcının faaliyetleri.
- SKO'nın yargı alanına giren meseleler.

Faaliyet Alanı Yapısı

Şikayetler: Norveç ombudsmanı, 1963 yılında baktığı 1.257 adet şikayetçi dosyası ile, nüfusu nerdeyse iki kat fazla olan İsveç Ombudsmanı ile aynı sayıda dosya incelemiştir. Bu sayı ve oran Finlandiya ve Danimarka Ombudsmanları için de

geçerlidir. Bunun nedeni, tüm denetim kısıtlamalarına karşın, Norveç Ombudsmanı'nın yurttaş gözünde oluşturduğu güven ve başarılı çalışmadır.[133]

Ombudsman Kanununda veya Talimatında özel olarak belirtilmemesine karşın Ombudsman denetimlerde de bulunur. İlk başlarda denetim yapılmasına dair herhangi bir plan yapılmadığı için 1970'lerin başına kadar hiç denetim yapılmamıştır. Denetimler hakkında 1987 itibari ile verilen karar, denetimlerin kesinlikle kamu idaresini denetleme görevinin önüne geçmemesi gerektiğidir. Aralarında hapishanelerin ve akıl hastanelerinin bulunduğu iki ila dört kurum yıllık olarak denetlenmektedir.[134]

Şikayetler Ombudsman'a ulaşan vakaların çoğunluğunu oluştururlar. Kamu idaresi tarafından haksızlığa uğradığını düşünen herkes şikayette bulunabilir. Şikayet yazılı olarak yapılmalı ve şikayetçi veya onun adına hareket etmeye yetkili kişi tarafından imzalanmalıdır. Fakat belirli bir şikayet formatı yoktur; sıradan bir mektup yeterlidir. Bu mektupta şikayetçi neden şikayette bulunduğunu anlatmalı, ve vaka ile ilgili bütün dokümanları ilişikte vermelidir. Eğer sözlü olarak yapıldıysa, ombudsman hemen şikayetin yazılı olarak yapılmasını ve imzalanmasını sağlamalıdır. Şikayetlerin nihai kararın verilmesinden veya vakanın gerçekleşmesinden sonraki bir yıl içinde yapılması gereklidir. Fakat Ombudsman, şikayet zaman aşımına uğramış olsa bile, meseleyi araştırma yetkisine sahiptir. Şikayette bulunulmadan önce bütün idari çareler tüketilmiş olmalıdır.

Sonuçlandırma Araçları

Bir şikayetin incelenmesi sonucunda şikayet reddedilir veya şikayette belirtilen ilgili idari kurum eleştirilir. Eleştirinin konusun meselenin ele alınış biçimi veya kararın veriliş biçimi oluşturur. Ombudsman bir hata işlendiğine veya kamu idaresinde bir ihmalin olduğuna dikkat çekebilir. Bu şekilde davranmak için yeterli sebebi bulursa, kanuni takipte bulunan otoriteyi ve tayinlerle (appointment) ilgilenen otoriteyi, vakadaki bürokrat hakkında ne tür tedbirler alınması gerektiği hakkında bilgilendirebilir. Eğer Ombudsman verilen kararın geçersiz veya açıkça anlamsız olduğu veya doğru idari uygulama ile çeliştiği sonucuna varırsa; bu kararını söyleyebilir.

---

[133] Gellhorn, **a.g.e**., s. 158
[134] TÜSİAD, **a.g.e**., s. 52

2.1.5.5. Yeni Zelanda

Yeni Zelanda'da 1962 yılında hayata geçirilen Ombudsman kurumu Danimarka'daki sisteme benzerlikler gösterir.[135] İlk başta 1 tane Ombudsman varken, 1975'te kanuni otoriteleri ve kuvvetleri aynı olan Baş Ombudsman ve iki tane Ombudsman'ın seçilmesi için yeni bir kanun çıkarıldı. Baş Ombudsman denetim alanı içindeki olaylarla ilgilenmenin yanı sıra, ofisin yönetimi ve işlerin organizasyonu ile de ilgilenir. Ombudsmanlar Umumi Vali tarafından Parlamento'nun tavsiyesi üzerine atanırlar. Ombudsman'ın her kararı araştırma yetkisi vardır. Fakat Ombudsman kamu bürokratları (public official) hakkında kanuni takip başlatamaz; sadece ilgili otoriteye durumu bildirir. Ayrıca, hukuk mahkemeleri ve yargı bürokratları üzerinde denetimi yoktur. İlk başta Ombudsman'ın belediyeler üzerinde de denetim hakkı yoktu, fakat 1975'ten sonra bir çok belediye otoritesi üzerinde denetim yetkesine sahip oldu.[136]

Yeni Zelanda'da 1962 yılında kurulan Ombudsman, İskandinav ülkelerinin haricinde ilk olması açısından önemlidir. Yeni Zelanda Ombusdmanı'nın başarısı üzerine yapısal ve davranışsal olarak dünyanın yeni ombudsmanları için Primer model haline geldi.[137]

Yeni Zelanda'da 1966'dan 1975 yılına kadar yapılan şikayetlerin incelenmesinden[138] (Tablo 7); şikayetlerin 2/3'ünün 18 hükümet departmanıyla ilgili olduğu ve her biri hakkında en az 150 şikayet kaydedildiği görülmüştür. En çok şikayet edilen organizasyon ise Yeni Zelanda Sosyal Güvenlik Departmanı idi. En yakın rakibi olan Adalet Bakanlığına yapılan şikayetlerin iki katı kadar şikayet vardı. 1972 yılında Sosyal Yardım Kurumlarının Vergi Dairesinden ayrılmasından sonra bile sosyal yardım hegemonyası sabit kalmış ve 1975 yılına kadar %12 kadar azalmıştır.

Ombudsman'ın kurulduğundan beri 37 diğer kuruluşa 150'den az şikayette bulunulmuştur. Şikayetlerin 1/5'i Ombudsman'ın kararları dışında olan kurumlara aittir. 1/5'inden fazlası özel işler, kurumlar ve bireylere aittir. Yapılan incelemelerde

---

[135] Larry B. Hill, **The Model Ombudsman Institutionalizing New Zealand's Democratic Experiment**, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1976
[136] İbrahim al-Wahab (1979)
[137] Hill, **a.g.e**., s. 8
[138] **a.e**., s. 82, (Tablo 4.1)

şikayetler iki türe ayrılmıştır: Bunlardan biri çıkar miktarının artmasını talep edenler saldırganlar (ofansif), çıkarın azaltılmasını veya iptal edilmesini isteyenler defansif olarak adlandırılmışlardır. [139]

Tablo 7. Hükümet Organizasyonları Tarafından Ombudsmana Yapılan Şikayetler (1 Ekim 1962 - 31 Mart 1975)

Organizasyonlar	Ortalama Yıllık Şikayet	Yıllık Şikayet Sayıları		Alınan Toplam Şikayet		Toplam Örnek Şikayeti	
				n	%	n	%
Organizasyonların Önemli Toplam Şikayetleri	613	464-	1,033	7,361	68	287	64
Sosyal Yardım	115	87-	172	1,374	13	71	16
Adalet	66	21-	214	786	7	21	5
Eğitim	59	39-	142	704	7	29	7
İç Gelirler	45	26-	102	535	5	32	7
Eyalet Hizmetleri Komisyonu	35	31-	50	425	4	17	4
Polis	34	19-	49	408	4	9	2
Postane	31	18-	53	367	3	23	5
Çalışma	29	14-	53	347	3	13	3
Ev Kurumu	28	15-	44	334	3	9	2
Gümrük	27	14-	49	318	3	14	3
İş ve Gelişme	26	20-	55	306	3	16	4
Demiryolları	17	8-	28	205	2	5	1
Devlet Sup. Fonu	16	7-	44	197	2	8	2
Ulaşım	15	3-	27	184	2	4	1
Tarım ve Kadastro	14	9-	27	163	2	7	2
Eyalet ve Güvenlik	13	5-	30	154	1	1	-
Savunma	13	2-	28	151	1	6	1
Toplam Diğer Listelenmiş Organizasyonlar	107	72-	179	1,281	12	65	14
Toplam Listelenmemiş Organizasyonlar ve Tanınmayanlar	178	107-	256	2,134	20	98	22
Genel Toplam	898	620-	1,409	10,776	100	450	100

Kaynak : Larry B. Hill, **The Model Ombudsman Institutionalizing New Zealand's Democratic Experiment**, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1976, s. 82

Bir Ombudsmana yapılacak müracaatla önceliğin defansif tipte olmasının beklenmesine rağmen, müracaatların %72'si ofansif tipte idi. Bu dağılım yıllara göre değişiklik göstermemekteydi.

[139] **a.e**., s. 83

2.1.5.6. İngiltere

Yönetimden sorumlu Parlamento Vekili, 1967 Parlamento Vekili Kanunu'ndaki hükme dayanan ve 1 Nisan 1967'de yürürlüğe giren karar gereğince atanmıştır.

Vekilin görevi, kendisine Avam kamarası üyelerince, Hükümet Departmanlarının kötü yönetim uygulamalarından kaynaklı halk arasında yaşanan sürekli bir adaletsizlik durumu ile ilgili aktarılan şikayetleri araştırmaktadır (Ulusal sanayi veya yerel hükümetler inceleme alanı dışındadır). Yasa gereği Vekil, araştırmasının sonuçlarını, şikayeti kendisine ileten Avam kamarası üyesine rapor etmek ve tüm yıl boyunca sürdürdüğü çalışmalar ile ilgili ayrıntıları da Parlamento'ya sunmak zorundadır. Buna ek olarak, gerekli gördüğünde veya incelediği örneklerdeki adaletsizlik durumunun giderilmediği durumlarda Parlamento'ya başka raporlar da verebilir.

İngiltere, her birinden bir yerel delegenin/vekilin sorumlu olduğu üç alana bölünmüştür. Wales (Galler) de ayrı bir vekile/delegeye sahiptir. Son yıllarda ticaret sektöründe de benzer bölünmenin izlenmesi ilginçtir. 1966'nın Ocak ayında tüm büyük şirketlerin de içinde olduğu 19 banka, tüketicilerin şikayetini incelemek üzere Bankacılık Ombudsmanı Ofisi'ni kurdular. Sigortacılık Ombudsmanı 1986'da, müşterilerin sigorta anlaşmasının kapsamının darlığı veya anlaşmanın kanunsuz şekilde geciktirilmesi konularındaki anlaşmazlıklarını incelemeyi kararlaştırdı. Ombudsman'ın yalnızca projeye dahil olan şirketler için bu çalışmayı yaptığı ve her şirketin de Ombudsman'a dahil olmadığı belirtilmelidir. Bir yıl sonra, 1987'nin Haziran'ında, borç alan ve birikim yapan kişilerin şikayetini derinlemesine araştırmak üzere İnşaat Şirketleri Ombudsmanı kuruldu.[140] Vekil, Parlamento'nun talebi doğrultusunda görevinden uzaklaştırılabilir.[141]

İngiliz Ombudsman Kurumu hakkında son bir değerlendirme yapacak olursak, 1991 yılında ülkede yapılan bir konferansa toplam 27 Ombudsmanın katılması, bize Kurumun ülkede ne derecede geçerlilik kazandığını göstermektedir. 1967 yılında kurulan bu sistemin bu kadar kısa sürede kök salması, İngilizlerin Kurumun

[140] W.J.BROWN, "GCSE LAW" Fourth Edition, London, Sweet Maxweel, 1989, s. 114
[141] David BUTLER and G. BUTLER, "British Political facts 1900-1985", Sixth Edition, London, **Macmillian Press**, 1986,

işlevlerinden memnun olduklarını da göstermektedir.[142] İngiltere'de Parlamento Komiserliğinin kurulması 1961 tarihli "Whyatt Komitesi raporuna" dayanmaktadır.[143]

Ombudsmanlar Parlamento Sekreterinin önerisi üzerine Kraliçe tarafında atanmaktadırlar ve herhangi bir süreye bağlı olmaksızın 65 yaşına kadar görev yapmaktadırlar. Her bir Ombudsman bir yardımcı ve 35–40 araştırma uzmanı ile birlikte görevini yürütmektedir.[144]

Britanya'da halen her birinin kendi soruşturma görevlileri bulunan dört çeşit resmi Ombudsman bulunmaktadır.[145]

1. Parlamenter ombudsman: Resmen Yönetim için Parlamento Komiseri olarak bilinir.
2. Sağlık Ombudsmanı: Resmen Sağlık Hizmetleri Komiseri (Health Service Commissioner) olarak bilinir, sağlık hizmetleri ile ilgili şikayetleri inceler. Kanunen, biri İngiltere (England), biri İskoçya (Scotland) ve biri de Galler (Wales) bölgesi için üç görevli atanması mümkündür, ancak halen bu görevler Parlamenter Ombudsman tarafından yürütülmektedir.
3. Mahalli İdare Ombudsmanları: Resmen Mahalli İdare Komiserleri (Commissioners for Local Administration) olarak bilinir. İngiltere'de (England) üç tane, Galler'de bir tane (Wales), İskoçya'da (Scotland) bir tane ve Kuzey İrlanda'da (Northern Ireland) bir tane Komiser görev yapmaktadır.
4. Adli Hizmetler Ombudsmanı: 1990 tarihli Mahkemeler ve adli Hizmetler Kanununda (Courts and Legal Services Act 1990) resmen Adli Hizmetler Ombudsmanı (The Legal Services Ombudsman) olarak tanımlanmaktadır. Avukatlarla ilgili müşteki şikayetlerini incelemekle görevlendirilmiştir.

Büyük hükümet, bünyesinde organize bir Sivil Hizmet'in yalnızca kararların uygulanmasında değil, kararların alınması sürecinde de aktif olduğu bir yapıdır. Bu yapıyı, İngiltere Anayasası, Parlamento'nun hükümranlığı ve kanunlar için temel

[142] M. Akif ÖZER, **T.İ.D**., sayı: 416, 1997 Eylül, s. 63
[143] Süleyman Arslan, "İngiltere'de Ombudsman Müessesesi", **AİD**, C.19, sayı 1, Mart 1986, s. 158
[144] Ahmet Altıparmak, **Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi**, Cilt. V, sayı 9, Eylül 2000, s. 36
[145] Taykan ATAMAN, **T.İ.D**., sayı 400, 1993 Eylül, s. 221

teşkil eden geleneksel ilkelerle bağdaştırmak kolay değildir. Aslında, Modern Sivil Hizmet'e yönelik bazı eleştiriler de vardır. Lord Hewart'ınki bunlardan biridir. Hewart eski anayasanın, yeni bürokrasi ile bilinçli olarak yıpratıldığını belirtmektedir. Bugünlerde bu görüşü benimseyen kişi sayısı az olmakla birlikte, İngiltere, bürokrasinin belli sınırlar içinde kontrole alınacağı ve bürokratların tipik özelliği olan keyfiliklerinin ihmal edilebilir limitlere indirileceği yeni bir kurum yapısı oluşturmayı gerekli görmektedir.[146]

Yerel Ombudsmanın bakacağı işler Parlamenter Ombudsman'ın görev alanına paralel biçimde düzenlenmiştir. Buna göre, Yerel Ombudsman, yerel yönetimlerle ilgili olan "kötü yönetim" iddia ve şikayetlerini soruşturmaktadır. Yılda ortalama 9.000 dolayında şikayet incelemeye alınmaktadır. Örneğin 1990 yılında 8.733 şikayet soruşturulmuş ve bunlardan 232'sinde "kötü yönetim ve haksızlık" unsuru bulunarak ilgili idarenin bunu gidermesi istenmiştir. Yönetimin istenen düzeltmeyi yapmasıyla ilgili olarak yerel Ombudsmana tanınan yaptırım gücü ise "Parlamenter Ombudsman"ın konumuna benzemekte, yani kamuoyu baskısı ve ilgili yönetimin iyi niyetine güvenmekten ibaret kalmaktadır. Yerel ombudsmanın "kötü yönetim" bulgusuyla yayımladığı bir Rapor üzerine, yerel yönetim birimine, alacağı önlemi belirlemek üzere 3 aylık bir süre verilmekte, bunun ardından da, ikinci üç aylık süre içinde gerekli önlemi alıp hatayı düzeltmesi beklenmektedir.[147]

Parlamento Komiserinin İş yükü (Workland)

Parlamento Komiserliği projesi gündeme geldiğinde denizaşırı ülkelerdeki uygulamalar da dikkate alınarak yılda, 6 ilâ 7 bin arasında şikayet dilekçesinin işleme konulabileceği veya bu sayıda müracaat olabileceği tahmin edilmişti. Ancak bu tahmin hiçbir zaman gerçekleşmemiştir. Kayıtlara göre, en çok müracaat 1978 yılında olmuştur ve o sene Avam Kamarası üyelerinden intikal eden dilekçe sayısı 1.259 olmuştur. Aynı şekilde, 1971 yılında en az müracaat kaydedilmiş olup, o senenin dilekçe adedi 548 olarak tespit edilmiştir. Ortalama şikayet dilekçesi adedi yılda 800 civarında bulunmaktadır.

---

[146] A.H. HANSON and MALCOLM WALLES, "Governing Britain – A guide book to political institutions" Fifth Edition, London, **Fontana Press**, 1990, s. 16

[147] Çev. Sırrı Uyanık, **T.İ.D**., 1994, Haziran, sayı 403, s.208

Ombudsman kurumunun başarısının, onun soruşturmalarla şahsen ilgilenebilmesine bağlı olduğu görüşü yaygındır. İsveç, Yeni Zelanda gibi az nüfuslu ülkelerde Ombudsmanın bütün olaylarla bizzat ilgilenebilmesi daha kolaydır. Birleşik Krallıkta nüfus fazlalığı ve kamu yönetiminin karmaşıklığı, ilk kuruluşta Parlamento Komiserinin yetki alanının sınırlı tutulmasında etkili olmuştur. Nitekim, başlangıçtan itibaren her komiser, gelen her dilekçe ile ve işlem safhaları ile bizzat ilgilenmektedir, hatta yetki devrettikleri konularda da kendileri bilgilendirilmekte ve komiserin bilgisi dahilinde hareket edilmekte olduğu, görüşülen yetkililerce ifade edilmiştir.[148]

İngiltere diğer ülkelere benzer bir sistemi adapte etmiştir, fakat değişik bir yaklaşım tarzı ile. 1967'de görevli kamu çalışanları tarafından kötü uygulama ve kötü idare yüzünden haksızlığa uğrayan insanların şikayetlerini incelemek olan bir Parlamento Ombudsman'ı Saray tarafından Hükümet tavsiyesi ile atanmıştır (Parliamentary Commissioner for Administration). Bu zamandaki Ombudsman Parlamento'nun bir görevlisidir ve hükümetten bağımsızdır. Görevi, Parlamento üyeleri tarafından kendisine iletilen hükümet departmanlarının veya kamu mercilerinin kötü idareleri yüzünden haksızlığa uğradıklarını iddia eden vatandaşların şikayetini araştırmaktır. Parlamento üyeleri geleneksel olarak devletle olan ilişkilerinde insanların hamisi olarak bilindikleri için, Ombudsman'a doğrudan baş vurulmaz; şikayet bu üyeler vasıtasıyla yapılır. Eğer şikayetçi şikayetini doğrudan Ombudsman'a yaparsa başvuru reddedilir. Benzer olarak, Ombudsman'ın kararı doğrudan şikayetçiye değil. Parlamento üyesine iletilir. Parlamento üyesi de şikayetçiye bilgi verir. Fakat bu metot Ombudsman'ı insanlardan uzak tutan bir metottur ve insanların şikayette bulunma isteklerini kırabilir. Özellikle Parlamento üyesinin şikayetin Ombudsman'a iletilip iletilmeyeceğine karar veren tek insan olması bu isteğin kırılmasında büyük rol oynar. Bu tür uygulamalar ne şikayette bulunanı ne de halktan izole bir durumda bırakılan Ombudsman'ı tatmin eder.

Ombudsman hükümetten bağımsız olarak hareket eder ve Avam Kamarasından seçilmiş bir komiteye rapor verir, İngiltere'de Ombudsmanların denetim alanı diğer ülkelerdekilere kıyasla oldukça sınırlıdır. Belediyeler, askeriye, mahkemeler, bazı

[148] Mr. John Avery (Deputy PCA) ve Mr. Richard Oswald (Deputy HSC) ile yapılan mülakat.

milli sanayiler ve diğer benzeri merciler denetim alanı dışındadır. Ombudsman, hükümet politikası, diğer ülkelerle olan ilişkiler ve yasama ile ilgili olan şikayetlerle de ilgilenmez.

Ayrıca, İngiltere, İskoçya ve Galler için üç tane Sağlık Hizmeti Ombudsmanı (Health Service Commissioner) bulunmaktadır. Sağlık Ombudsmanlarına doğrudan başvurulabilir. Fakat klinik kararları ilgilendiren şikayet kabul edilmez. Bu üç Ombudsman, Parlamento Ombudsman'ına bağlıdırlar. Ombudsmanların yetkilerinin kısıtlı olması ile ilgili ileri sürülen neden, ülkenin nüfusunun fazla olmasıdır. Zira en çok çekinilen husus, şikayet yığılmasının Ombudsmanlara ciddi problemler getireceğidir. Ombudsman kurumunun geliştirilmesi için çalışmalar sürekli olarak devam etmektedir.

2.1.5.7. Fransa

Geleneksel councii d'etat ve iyi gelişmiş bir idari mahkeme sistemi olan Fransa'da da, Ombudsman kurumu 1973'te kurulmuştur, İngiltere'deki kurumla pek çok ortak yanı vardır. Bir kişi özel olarak Ombudsman'a (Mediateur) şikayette bulunamaz. Bu hak öncelikle Parlamento üyelerine, belediye başkanlarına, mahalli encümen üyelerine ve sendikalara aittir. Bunun bir sebebi de otoritelerin olası bir şikayet yığılmasından korkmalarıdır. Fakat acil ve önemli şikayetler doğrudan Ombudsmanlar tarafından kabul edilebilirler. Paris şehri 1977'de kendi Ombudsman kurumunu kurmuştur. Ama bu Ombudsman bürokrat değil, belediye başkanı tarafından atanmış özel bir kişidir.[149]

1973'de kurulan ve aracı görevi gören Fransız Ombudsman sistemi de aynı biçimde işler. Bu yeni sistem İsveç'ten esinlenmiştir, ancak kendine özgü bazı özellikleri sayesinde Fransız yönetiminde etkin olacak durumdadır. Aslında, yönetimin keyfi uygulamalarına karşı toplumu koruyan eski bir geleneği olan yönetsel yargının varlığı, İsveç modelinin tamıyla uyarlanmasını engellemiştir. Ayrıca, politikacıların çoğu kendi alanlarında rekabet edecek böyle bir kuruluştan yana değildir. Bu yüzden Ombudsman yönetsel mahkemelere müdahale etme veya yerini alma girişiminde bulunmama koşuluyla kuruldu. Bir diğer koşul da,

[149] TÜSİAD, **a.g.e**., s. 55

vatandaşın ombudsman ile bir parlamenter (gerekli görürse bizzat kendisi müdahale edebilir) aracılığıyla görüşmesidir. Ombudsman, yönetime karşı yöneltileni bir çok şikayetle karşılaşmıştır: 1977'de 3500, 1983'de 8000'den fazla. Yalnızca bireysel durumlarla uğraşmakla kalmayıp yönetsel işlerde sıkça karşılaşılan yanlışlıkları da önleyebilecek reform konularını yıllık raporunda ya da belli özel durumlarda ele alır. Son on yılda, Ombudsmanın oynadığı rol ihmal edilemez. Ancak bu tür sorunları ya siyasal (meclis üyeleri aracılığıyla) ya da hukuksal (idare mahkemeleri aracılığıyla) yöntemlerle ele almaya alışık bir siyasal sistemde Ombudsman'ın kendine bir yer edinmesi güç olmuştur.[150]

Mediateur, sadece altı yıl için ve yenilenmemek kaydıyla Bakanlar Kurulu tarafından atanmaktadır. Bu kararnameler ayrıca Cumhurbaşkanının imzasından geçmektedir.[151]

Atanmasının ve görevden alınmasının yürütme organına bırakılması, kurumun dayanağını Anayasadan almaması ve yasaya göre kurulmuş olması nedenleriyle bu aşamada gerekli bağımsızlığının olmadığı iler sürülmüştür.[152]

Mediateur'ün denetimi kapsamına hangi kurum ve kuruluşların girdiği, kuruluşunu düzenleyen yasanın 1. maddesinde sayılmıştır. Bu kurum veya kuruluşlar şunlardır :

— Devlet tüzel kişiliği içinde yer alan tüm merkez ve taşra örgütü (bakanlıklar, valilikler vs.)

— Tüzel kişiliği olan ulusal düzeyde kamu hizmeti yapan tüm kamu kurumları,

— Yerel Yönetimler ve bunlar arasındaki birlikler,

— İktisadi ve ticari nitelikli kamu kurumları ile devlet iktisadi teşebbüsleri ve karma iktisadi teşebbüsler,

— Kamu hizmeti yapan özel hukuk kuruluşları.

Görülüyor ki, mediateur'ün denetimi kamu hizmeti yapan tüm özel ve kamu kuruluşlarını kapsamaktadır ve mission de service public deyimi uygulamada geniş

[150] M. Kemal ÖKTEM – Tacettin KARAER, **T.İ.D**., sayı 391, s. 263
[151] Fransız kamu hukukunda tüm kararnamelerin cumhurbaşkanından geçmesi zorunluluğu bulunmaktadır.
[152] Atay, **a.g.e**., s. 174

olarak yorumlanmaktadır.[153] Başvuru konusunda bir süre şartı getirilmemiştir. Başvurulan bir parlamenter kanalıyla olmalıdır. Başvuru basit bir mektupla olur ve gerek görürse şikayet sahibi mektubuna belgelerini ekler. Mediateur'a başvurmak kendiliğinden bir sonuç doğurmaz ve yetkili yerlere başvurmak için işleyen dava açma süresini kesmez. Hazırladığı raporları yılsonunda cumhurbaşkanına ve parlamentoya sunar, ayrıca aleniyet ilkesi gereği kamuoyuna açıklama yetkisi vardır. İdarenin kararlarını iptal, değiştirme veya yeni karar vaz etme yetkisi yoktur. Kararlarında parlamento dahil hiçbir otorite etkili olmaz. Danıştay Genelgesi ile tanımlanan koşullarda belirtilmiş sürekli engelli olma durumu veya görevi ihmal söz konusu olduğunda ancak, Danıştay, Sayıştay, Yargıtay başkanlarından oluşan ve oybirliğiyle karar vermesi gereken bir kurul tarafından bu durumların saptanmasıyla, kurul tarafından görevden alınması mümkündür. Kurulu göreve Cumhurbaşkanı çağırır.[154]

Yönetimle olan ilişkilerinde yönetimin eylem, işlem ve tutumundan şikayetçi olan herkes, yabancı da olsa, mediateur'e başvurabilir. Ancak, bu istisnaları olan bir kuraldır. Bu istisnalar şunlar:

— Denetim alanı içindeki kurum ve kuruluşların sözleşmeli (idari veya özel hukuk) olan veya olmayan, kadrolu veya kadrosuz personelinin başvuru hakkı yoktur.

— Sadece, gerçek kişilerin başvurma hakları vardır. Tüzel kişiler başvuramaz. Bu sınırlama kamu özgürlüklerinin korunması yönünden eleştirilmiştir.

— Üçüncü sınırlama, başvuruların bireysel olabileceği, kolektif olamayacağına ilişkindir. Bu sınırlama başvuru hakkını gerçek kişilere tanıyan sınırlamaya paraleldir.

— Başvurabilecek kişilerin, öte yandan, öncelikle idari başvuru yollarına gitmiş olmaları gerekir; bir başka deyişle, işlemi yapan makam itiraz, üst hiyerarşik makam veya vesayet makamlarının denetimi gibi hangi yasal idari denetim yolları varsa hepsinin tüketilmiş olması gerekmektedir (md.7). Aksi halde, başvurular bu

[153] PIEROT, Robert, **Le Mediateur: rival ou allie du juge administatif**, Melanges offerte a Marcel Waline, L.G;D.J., II., s. 692

[154] Doç. Dr. B. Zakir Avşar, **Ombudsman (kamu hakemi) Türkiye İçin Bir Model Önerisi**, Hazırlık Baskı, t.y, s.150

nedenle geri çevrilmektedir.

Mediateur'e başvuru ki, hiçbir şekle bağlı değildir ve bu mektupla dahi olabilir. Yapıldığında konu doğrudan doğruya mediateur'e intikal etmemektedir. Başvuru önce bir parlamenter tarafından incelenmektedir. Bu yöntem mediateur'lük işinin siyasallaştırıldığı gerekçesi ile eleştirilmiştir. Ancak, bunun bir süzgeç görevi yaparak mediateur'ün işini azalttığı ve kolaylaştırdığı da savunulmuştur. Aynı usul İngiliz Ombudsmanı modelinde de kabul edilmiştir.

Mediateur, yetkili yönetsel otorite yerine sorumlulara karşı disiplin soruşturması açabilir ve sonuçta eyleme tekabül tüm disiplin cezalarını verebilir. Bu yetkililer üzerinde önemli bir etki yaparak tavsiye ve telkinlerinin gereğinin yapılmasını sağlar. Ayrıca, gereğinde ceza mahkemeleri nezdinde girişimde bulunarak ilgililere hakkında ceza kavuşturması yapılmasını sağlayabilir.

Her iki müeyyide, sadece tavsiye ve telkinlerine uyulmadığı zaman değil; incelemeye konu oluşturan olaylar sırasında idari veya cezai yönden suç oluşturan eylemlerin öğrenilmesi üzerine uygulanabilir.

Yukarıda sayılan ombudsmanlık kurumu uygulamalarının bazılarının karşılaştırılarak incelenmesinde yarar vardır.

2.1.5.8. Bazı Ombudsmanlık Kurumu Karşılaştırmaları

Her ülke kendi Ombudsmanlık Kurumunu toplumunun sosyal, ekonomik, siyasal yapısına, hukuksal düzenine, kültürel kimlik değerlerine, demografik özelliklerine göre uyarlayarak çeşitli değişikliklerle uygulama yoluna gitmiştir. Örneğin İsveç'te bakanlar direkt denetim altına girmezler. Fakat Finlandiya'da kabine bakanları da denetim altındadır. Aşağıda Tablo 10'da ilk olarak Ombudsmanlık Kurumuna sahip olan dört İskandinav ülkesinin uygulamalarındaki karşılaştırmaları görülmektedir. Ayrıca Avrupa ülkelerindeki uygulamaları görmek için; Fransa, İngiltere, Almanya ve Polonya'daki Ombudsmanlık uygulamalarının karşılaştırılması ekte Tablo 8'de verilmiştir (Ek 4). İskandinav ve Avrupa ülkeleri dışındaki uygulamaları görmek için de ayrı bir tablo halinde; Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti (KKTC), ABD (Hawai), Yeni Zelanda ve Güney Amerika Ombudsmanlık Kurumları karşılaştırmaları Tablo 9'da yapılmıştır (Ek 5).

Tablo 10 : Ombudsmanlık Kurumunun Ülke Karşılaştırmaları

	İSVEÇ	FİNLANDİYA	DANİMARKA	NORVEÇ
Kim, nasıl seçer?	Parl.da oy birliği ile. Gizli oylama ile de seçilebilirler. Adaylar parti gruplarından seçilmiş üyelerden oluşan "Delegation for PO Speaker's Conference" ile yaptığı konsültasyonla belirlenir.	Parlamento tarafından gizli oylama ile seçilir. Adaylar daha önceden bildirilir. PO'nın seçiminde politik etkiler vardır.	Parlamento tarafından The Legal Affairs Committee'nin yaptığı öneriye göre seçilir. Tavsiyenin yapılmasından 2 günden fazla geçmeden tartışmasız bir oturumda seçim yapılır.	Ombudsman Kanununda sadece Parlamento tarafından seçildiği belirtilmekte.
Görev Süresi	4 sene	4 sene	Her genel seçimde	seçim sonrası 4 yıl
Sayı	4 PO	PO + Asistan Omb	1 PO	2 PO biri sivil biri askeri işlerle ilgili
Aranan Vasıflar	genelde Parlamento üyesi olmayan yüksek dereceli yargıçlar	hukuk eğitimi, uzun hukuk kariyeri, hukuk ilminde üstün vasıflara sahip	hukuk eğitimi, Parlamento üyesi olmamalı	Anayasa mahkemesi hakimi vasıflarına sahip, Parlamento üyesi olmayan
Denetim Alanı	tüm merkezi ve mahalli ajanslar, merciler ve personeli ile kamu otoritesine sahip kişiler, askeriye, İsveç'te bir kuruluşa verilen en geniş denetim alanı	Hükümet, bakanlar ve mahkemeler dahil olmak üzere Ceza kanunundaki kamu görevlisi tanımına giren herkes. Başka ülkelere kıyasla çok geniş bir denetim alanı.	Sivil ve askeri hükümet yönetimi, mahalli hükümet idaresi. Ama özellikle mahalli idareler açısından pratikte yetki daha kısıtlıdır. Bakanlar dahildir.	Tüm kamu idaresi: devlet, ilçe ve belediye yönetimleri, idari teşkilatlar, hükümet görevlileri, kamu idaresi hizmetinde çalışanlar
Denetim Alanı Dışındakiler	Kabine bakanları. Parlm. üyeleri, mahalli hükümet görevlileri	Cumhurbaşkanı. Chancellor of Justice	Başlıca olarak yargıçlar, adliye mahkeme baş idare görevlileri, merci olarak faaliyet gösteren mahalli hükümet konseyleri	Meclis faaliyetleri ve yasaması, danıştay kararları, başsavcının faaliyetleri, mahkemeler
Denetim Metodları	Şikayet + Teftiş + Araştırma (STA). Denetim sırasında her türlü doküman sağlanmalıdır.	ŞT + Halk toplantıları. Denetim sırasında her türlü doküman sağlanmalıdır.	ŞTA. Denetim sırasında her türlü doküman sağlanmalıdır.	ŞTA. Denetim sırasında her türlü doküman sağlanmalıdır.
Ne zaman şikayette bulunulabilir ?	çok önemli değilse. tem idari çareler tüketildikten sonra 2 yıl içinde	bilgi yok	tüm idari çareler tüketildikten sonra 1 yıl içinde	tüm idari çareler tüketildikten sonra 1 yıl içinde
Denetim Sonucu Verilen Kararların	Kanuni takip (dava açma). Disiplin	Kanuni takip, disiplin uygulaması	Kanuni takip başlatamaz ama savcıya	Kanuni takip başlatamaz, ama başlatılması

Niteliği	uygulaması, öneri, hatırlatma, beyan, bildirge, teklif, talimat. İdari kararları değiştiremez veya feshedemez.	başlatılmasını önerebilir. Hatırlatma, öneri. İdari kararları değiştiremez veya feshedemez.	başlatmasını önerebilir. İdari kararları değiştiremez veya feshedemez.	önerisinde bulunabilir, eleştiri, dikkat çekme. İdari karaları değiştiremez veya feshedemez.
Kararları kim etkileyebilir ?	Parl. dahil hiçbir otorite	Parl. dahil hiçbir otorite	Parl. dahil hiçbir otorite	Parl. dahil hiçbir otorite
Kim görevden alabilir ?	Eğer güvenini kaybederse Parl.	Parl. dahil hiçbir otorite	Eğer güvenini kaybederse Parl.	Oyların 2/3 çoğunluğu ile Parl.
PO'yu kim denetler ?	Bir Parl. komitesi Yıllık raporu inceler düşüncesini Parl'ya bildirir	Parl. kanun komitesi Yıllık Raporu inceler Parla. rapor yazar.	Eğer hakkında şikayet olursa Parlamento	Bilgi yok

Kaynak: Türk Sanayicileri ve İş Adamaları Derneği, **Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi : Devlette Bir Toplam Kalite Mekanizması Örneği**, Yay. No: 206, Ocak 1997, s. 22-23

Görüldüğü gibi ülkeler arasında denetim alanı ve yargı yetkisi açısından farklılıklar görülmektedir.[155] Ombudsman kanununda, açık olarak gerekli her türlü dokümanın ve bilginin kamu görevlileri ve bürokratları tarafından ombudsmana sağlanması belirtilmiştir. Ombudsman genelde politik değildir, kararlarında bağımsızdır ve kamu kurumları ombudsmanla işbirliği içinde olmak zorundadır. Ombudsmana mümkün olduğunca bağımsızlık vermek gerekir. Masrafsız ve kolay ulaşılabilir olmalıdır.

2.1.6. AVRUPA OMBUDSMANLIK KURUMU

Avrupa Ombudsmanlığı kurumu 1992 yılında, Maastricht Sözleşmesi'nin bir sonucu olarak kurulmuştur. Avrupa Parlamentosu 1995 yılında, ilk Avrupa Ombudsman'ı olarak Finlandiya'nın Adalet Eski Bakanı Bay Jacob Söderman'ı seçmiştir. Avrupa Parlamentosu 1999 yılında Bay Söderman'ı beş yıllık bir süre için yeniden seçmiştir.

Avrupa Ombudsman'ı Avrupa Topluluğu, Avrupa Birliği Konseyi ve Avrupa Parlamentosu gibi Avrupa kurum ve kuruluşlarında yönetim bozukluklarını araştırır ve rapor eder. Sadece Adalet Divanı ile Adli kimliği ile görev yapan Bidayet Mahkemesi Avrupa Ombudsman'ının yetki alanı dışında kalır. Avrupa

[155] Türk Sanayicileri ve İş Adamaları Derneği, **Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi : Devlette Bir Toplam Kalite Mekanizması Örneği**, Yay. No: 206, Ocak 1997, s. 22-23

Ombudsman'ı soruşturmalarını genellikle şikayet üzerine yürütürse de resen de soruşturma açabilir.[156]

Avrupa Birliği Antlaşması ile Avrupa Parlamentosuna bağlı olarak kurulan Ombudsman, yurttaşla nezdinde Avrupa Birliği'nin kurum ve organlarının kötü yönetimine ilişkin şikayetleri inceleyen bir kanal görevi görmektedir. Kurum ve organların başarısız idaresi olarak tanımlanan kötü yönetimin örnekleri arasında idari düzensizlikler, adaletsizlik, ayrımcılık, yetki istismarı, eksik bilgi vermek, bilgi vermeyi reddetmek ve gereksiz olarak işlemlerin geciktirilmesi sayılabilir.[157] Avrupa Birliği Antlaşması ile Avrupa Parlamentosuna bağlı olarak kurulan Ombudsman, AB ile ilişkileri olan ülkeleri de bir Ombudsmanlık Kurumu oluşturması için dolaylı baskı altına almaktadır. Avrupa Ombudsman Enstitüsü 1988 yılında kurulmuş ve Avrupa Ombudsmanlık Kurumunun kurulmasına önemli katkılar sağlamıştır. Enstitü aynı zamanda ülke uygulamalarının ortak ombudsmanlık ölçütlerinin gelişimi için araştırmalar yapmakta olup, üye ülkelerde kamu hizmetlerini gören çalışanların vatandaş başvuruları karşısında ve insan hakları temelinde uymaları gereken ölçütleri 1999 yılında, "iyi yönetim ve davranış bildirgesi" adı altında yayımlayarak Ombudsmanlık kurumunun gerekliliğini desteklemesi açısından önemli rol oynamıştır.

2.1.6.1. İyi Yönetim İçin Davranış Bildirgesi

Avrupa Ombudsman Enstitüsü Innsbruck, Tyrol'da bulunan, Avusturya yasası altında faaliyet gösteren bir kuruluştur. Enstitü 1988'de kurulmuştur ve kurucular 1983'den beri Avrupa Ombudsman Akademisi adı altında, konuyla ilgili olayları ele aldıkları, kurumsallaşmamış bir birlik olarak Innsbruck Üniversitesinde toplanmaktadırlar.[158] Avrupa Ombudsman Enstitüsü "İyi Yönetim İçin Davranış Kodu" 28 TEMMUZ 1999 tarihli ilkeleri benimsemiştir.

---

[156] Avrupa Ombudsmanı için, (Çevrimiçi) http://www.euro-ombudsman.eu.int/glance/tr/default.htm 31.03.2003

[157] Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği, (Çevrimiçi) http://www.deltur.cec.eu.int/guncel/ghaber10-12.html, 31.03.2003

[158] The European Ombudsman-Institute, (Çevrimiçi) http://members.tirol.com/eoi/uk/startseite_uk.htm, 31.03.2003

Bazı ilkelerini incelersek; Avrupa Ombudsman Enstitüsü, İyi Yönetim İçin Davranış Kodu (28.07.1999):

- Halk ile olan ilişkilerde Enstitünün personeli bu Karar'da yer alan ve bundan sonra "Kot" olarak anılacak İyi Yönetim İçin Davranış Kodu'nu meydana getiren ilkelere saygılı olacaklardır (md.1).

- Halktan, bir üye ülkede ikamet eden veya o ülkenin nüfusuna kayıtlı olan gerçek ve tüzel kişiler kastedilmektedir (md. 2/3).

- Halkın taleplerini yerine getirirken ve karar alırken görevliler eşit muamele ilkesine saygı gösterilmesini sağlamalıdır. Aynı konumda olan kişiler aynı muameleye tabi tutulmalıdır (md. 5/1).

- Görevliler, halk arasında milliyet, cins, ırk, etnik menşe, din ya da inanç, maluliyet, yaş veya cinsel tercihlere dayalı herhangi bir haksız ve adaletsiz ayrımcılığın ortaya çıkmasından özenle kaçınmalıdırlar (md. 5/3).

- Gücün kötüye kullanılmaması Güç yalnızca ilgili hükümlerin ortaya koyduğu amaçlar çerçevesinde kullanılmalıdır. Görevliler, bu gücü yasal dayanağı olamayan ve kamu yararına yönelik olmayan amaçlar için kullanmamalıdır (md. 7).

- Görevliler tarafsız ve bağımsız olmalıdırlar… (md. 8).

- Halktan birinin hak ve çıkarlarını olumsuz bir şekilde etkileyen bir hata meydana gelmişse görevli bunun için özür beyan etmelidir (md. 12/3).

- Görevli, Enstitü'ye yapılan her talep ve şikayet ile ilgili olmak verilecek kararların gecikme olmaksızın mantıklı bir zaman limiti içerisinde verilmesini ve her halükarda bu sürenin belgenin tesliminden sonraki iki aydan daha geç olmamasını sağlamalıdır (md. 17/1).

-Görevliler, ilgili konu üzerinde sorumluluk sahibi oldukları zaman, halka talep edilen bilgileri sağlamalıdırlar. Görevliler iletilen bilginin açık ve anlaşılır olmasına özen göstermelidirler (md.22/1).

Görüldüğü üzere Avrupa Birliği, üye ülke vatandaşlarının benzer ilkelerle insan haklarının korunması yönünde kamu hizmeti görenlerin davranış ölçütlerinin benzer olması amacı doğrultusundan aynı kalitede kamu hizmeti almasını sağlamak üzere yayımlamış olduğu bu "İyi yönetim İçin Davranış Kodu" ile uygulamada bütünlüğü sağlamaya çalışmıştır. Aslında Ombudsmanlık Kurumunun yapılmasını

istediği veya yakınma sebebi olan birçok konu sonucunda düzeltilmesi istenen davranış ölçütleri, yukarıda sayılan maddelerle yazılı kural haline getirilmiştir.

Avrupa Ombudsman Enstitüsü yayımlamış olduğu "İyi Yönetim İçin Davranış Bildirgesi" ile üye ülkeler arasında kamu hizmetinde Avrupa Birliği halkının kamu hizmeti alırken her ülkede aynı uygulama biçimiyle karşılaşması ve uygulamada bütünlüğün sağlanmasına katkı koymuştur. Dolayısıyla Ombudsmanlık Kurumunun görev kapsamı ve sahip olması gereken ilke ve işlevlerini belirlemede de önemli rol oynamaktadır. Böylece üye ülkelerdeki kurumların yanı sıra Avrupa Ombudsmanlık Kurumunun ilke ve işlevlerinin geliştirilmesi de sağlanmaktadır. Avrupa Ombudsmanlık Kurumu üye ülke kamu hizmeti uygulamalarında uyulması gereken davranış biçiminin verildiği "İyi Yönetim İçin Davranış Bildirgesi" bağlamında da ilke ve işlemlerini geliştirerek üye ülke uygulama farklılıklarının en aza indirgenerek ortak "iyi yönetim" oluşturulmasına katkı koymaktadır.

2.1.6.2. Avrupa Ombudsmanlık Kurumu İlke ve İşlevleri

Avrupa Ombudsman'ı geniş araştırma yetkileri ile donatılmıştır. Topluluk kurum ve kuruluşları ona istediği tüm bilgileri vermek ve gereksinim duyduğu dosyaları incelemesine izin vermekle yükümlüdür. Üye Devletler ayrıca, Topluluk kurum ve kuruluşlarındaki kötü yönetimleri ortaya çıkarmasına yardımcı olabilecek bilgileri sağlamakla da yükümlüdür.[159]

Topluluğa üye devletlerden herhangi birinin vatandaşları ile AB üyesi bir ülkede ikamet eden veya kayıtlı işyeri bir AB ülkesinde bulunan gerçek veya tüzel kişiler Avrupa Ombudsman'ına mektup, faks veya e-mail ile şikayette bulunabilirler.

Ombudsman, Avrupa Adalet Divanı'ndan görevli bir yargıçla aynı haklara sahiptir. Ombudsman, kendi girişimiyle ya da doğrudan kendisine veya bir Avrupa Parlamentosu üyesine yapılan şikayetler doğrultusunda incelemeyi başlatır. AB vatandaşları, AB'de ikamet eden diğer ülke vatandaşları, işyerleri, dernekler ve AB'de kayıtlı diğer kuruluşlar da Avrupa Ombudsman'ına şikayette bulunabilirler.

[159] Avrupa Ombudsman'ı Hakkında Kısa Bilgi, (Çevrimiçi) http://www.euro-ombudsman.eu.int/glance/tr/default.htm , 31.03.2003

Kişilerin şikayette bulunması için, şahsen kötü yönetimden etkilenmeleri gerekmez. Şikayetçi, Ombudsman'la temas kurmadan önce, şikayetin muhatabı kurum ve organa da başvurmuş olmalıdır. Mahkemelere havale edilmiş ya da mahkemelerce karara bağlanmış olan meseleler, Ombudsman'ın yetkisi dışındadır. Şikayet konusu olay, Ombudsman tarafından araştırılır. Ombudsman, şikayetin muhatabı kurum veya organa şikayet hakkında bilgi verir. Üç ay sonunda, şikayet edilen kurumun Ombudsman'a cevap vermesi gereklidir. Sonuç, şikayetçiye bildirilir. Daha sonra, Ombudsman, Parlamento'ya ve ilgili kuruma, hazırladığı raporu sunar. Ombudsman araştırma yaparken, Topluluk kurum ve organları, ulusal makamlar, Ombudsman'a istediği bilgileri sağlamak ve dosyalara giriş izni vermekle yükümlüdür. 1998 yılında Ombudsman 1617 vaka ile ilgilenmiştir. Bunların 1237'si doğrudan vatandaşların yaptıkları şikayettir.[160]

Avrupa Ombudsman'ına iletilen şikayetin çoğu idari gecikmeler, şeffaflık eksikliği veya bilgiye erişimin reddi gibi konularla ilgilidir. Bazı konular kurumlarla görevlileri arasındaki ilişkiler, personelin işe alımı ve rekabetin işleyişi gibi konularla ilgilidir. Kurumlar ve özel şirketler arasındaki sözleşmelerden kaynaklanan, ihtilaflı sözleşme fesihleri gibi konularla ilgili başvurular da vardır.

Hangi kurum ve organlar hakkında şikayette bulunulabilir? Ombudsman, Avrupa Adalet Divanı ve Avrupa İlk Derece Mahkemesi hariç, Avrupa Komisyonu, Avrupa Birliği Konseyi, Avrupa Parlamentosu, Denetim Mahkemesi, Adalet Divanı, Ekonomik ve Sosyal Komite, Bölgeler Komitesi, Avrupa Para Enstitüsü, Avrupa Merkez Bankası ve Avrupa Yatırım Bankası hakkındaki şikayetleri inceler.

Konunun soruşturma aşamasında tatmin edici bir biçimde sonuçlanamaması durumunda Ombudsman sulh yoluyla bir çözüme ulaşmayı ve böylece bir yandan yönetim bozukluğunu düzeltmeyi, diğer yandan da şikayet sahibini tatmin etmeyi deneyebilir. Ara bulma girişiminin bir sonuç vermemesi durumunda Ombudsman konuyu çözmek için tavsiyelerde bulunabilir. Kurumun yapılan tavsiyeleri kabul etmemesi durumunda Ombudsman konuyu bir rapor ile Avrupa Parlamentosuna bildirebilir.

---

[160] Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği, (Çevrimiçi) http://www.deltur.cec.eu.int/guncel/ghaber10-12.html, 31.03.2003

Avrupa Ombudsmanının çalışmalarını iyileştirmeye yönelik önerileri sıralayacak olursak; Ombudsmanın performansını düzenleyen genel koşullar ve düzenlemeler, Avrupa Birliklerini kuran Anlaşmaların şartlarına uygun olarak düzenlenmelidir.

Bir şikayetin Ombudsmana gönderildiği şartlar kadar Ombudsmanın görevlerinin performansı ve yasal veya idari tutanaklar arasındaki ilişki oluşturulmalıdır;

Kendi başına girişimde bulunabilen Ombudsman, görevlerinin performansının gerektirdiği tüm unsurlara ulaşmalıdır; Birlik kurumları ve organları, talep ettiğinde Ombudsmana istediği her bilgiyi gizlilik koşulu içermediği sürece sağlamakla yükümlüdürler; Üye eyaletlerin otoriteleri Ombudsmana gizlilik koşulu içermeyen ve iletilmesi yasalarla önlenmiş gerekli tüm bilgiyi vermekle yükümlüdürler. Eğer Ombudsman talep edilen yardımı gelecek gibi görmüyorsa, Avrupa Parlamentosunu bu konuda bilgilendirecek ve Parlamento uygun temsilleri yapacaktır.

Ombudsmanın sorgulamaları yönetim hataları vakalarını açıkladığında izlenecek prosedürlerin emredici olması gereklidir; her yıllık toplantının sonunda ombudsman tarafından Avrupa Parlamentosuna detaylı bir rapor sunulması için karşı tedbir koyulmalıdır;

Ombudsman ve çalışanları görevlerini yerine getirmeleri sırasında elde ettikleri herhangi bir bilgiye güvenle yaklaşmaya yükümlüdür; Ombudsman, ancak, soruşturmaları sırasında dikkatini çeken ve ceza hukuku ile ilgili olabileceğini düşündüğü olguları ilgili otoritelere bilgilendirmekle yükümlüdür;

Ombudsman ile üye Eyaletlerdeki aynı tip otoritelerin arasında ulusal yasalara uygun olarak gelişecek muhtemel işbirlikleri için şartlar koyulmalıdır;

Ombudsmanı Birlik vatandaşları arasından seçmek ve bağımsızlık ve yetkinlik konusunda her türlü garantiyi sağlamak Avrupa Parlamentosunun görevidir;

Ombudsmanın görevlerinin durdurulmasına yönelik şartlardan feragat edilmelidir; Ombudsman görevlerini tam bir bağımsızlık altında gerçekleştirmelidir ve görevlerini Avrupa Birlikleri Ceza Mahkemesinden önceki çok ciddi bir girişim olarak görmelidir; Ombudsmanın görevleriyle uyumsuz olan faaliyetlerden vazgeçilmelidir. Ombudsmanın dokunulmazlığı, hakları gibi;

Ombudsmana yardımcı olan sekretarya çalışanları ve onlara ilişkin bütçelere ilişkin şartlar kabul edilmelidir; Ombudsmanın oturma yeri Avrupa Parlamentosununki gibi olmalıdır;

Bu karar için uygulanan şartları benimsemek Ombudsmanın işidir; Avrupa Birliği Anlaşmasına kuvvetine ilk katılımdan sonra atanan ilk Ombudsman için ayrıca belirli devredilebilir şartlar kabul edilmelidir.[161]

Avrupa Ombudsman'ına şikayet normalde vatandaşlar tarafından direkt olarak iletilir. En fazla şikayetin alındığı ülkeler Almanya, İspanya, Fransa ve İtalya'dır. Çoğu şikayet Avrupa Komisyonunun yanlış yönetim politikalarına yöneliktir. 01.01.2000'den 28.02.2003'e kadar Avrupa Ombudsmanında yapılan bir istatistik çalışmada;[162]

Toplam Vaka Sayısı:

01.01.2000 – 28.02.2003 arasındaki toplam vaka sayısı 6527'dir.
(31.12.1999 tarihi itibariyle kapatılmayan şikayet veya soruşturma 284'dür; 6236 şikayet kayda alınmıştır ve 01.01.2000'den veri 7 bireysel girişim açılmıştır)

Şikayetlerin Analizi

01.01.2000 – 28.02.2003 arasında 6433 vaka incelenmiştir. Bunların yaklaşık %30'u ombudsmanın görev alanı içindedir. 688 vaka için soruşturma başlatılmıştır (Bunların 7'si ombudsmanın bireysel girişimini gerektiren vakalardır). Bu vakaların çoğu bilginin eksikliği veya reddi, ertelenen ödeme veya hesapta olmayan yönetim ertelemesi, rekabeti içeren işe alma prosedürleri, sözleşme ihtilafları, vatandaşlık hakları, işbirliği geliştirme, çevre ve Anlaşmanın Kontrolörü olarak Komisyonun rolüne ilişkindir.

Soruşturmaya Konu Olan Kurumlar

Soruşturmaya konu olan kurum ve organlar şunlardır:

Avrupa Komisyonu (559 vaka); Avrupa Parlamentosu (56 vaka); Avrupa

Birliği Komisyonu (22 vaka); Avrupa Yatırım Bankası (7 vaka); Avrupa Birliği Adalet Mahkemesi (11 vaka); Avrupa Merkez Bankası (6 vaka); Avrupa Polisi (6

[161] The European Ombudsman Statute, (Çevrimiçi), http://www.euro-ombudsman.eu.int/lbasis/en/statute.htm, 17.05.2006
[162] Statistic Concerning the Work of the European Ombudsman from 01.01.2000 to 28.02.2003, (Çevrimiçi), http://www.euro-ombudsman.eu.int/stats/en/text.htm 12.07.2004

vaka); Denetleyiciler Avrupa Mahkemesi (6 vaka). Ayrıca 17 diğer organ için de soruşturma açılmıştır. Bazı soruşturmalar birden fazla kurum veya organla ilgilidir.

Soruşturmaların Sonuçları

Ombudsman, 01.01.2000'den beri 880 soruşturma ile ilgilenmiştir (688'i bu dönemde başlatılmıştır ve 192'si 1999'dan kalmıştır). 28.02.2003 itibariyle 769 soruşturma kapatılmıştır (bunlardan 7'si bireysel girişim soruşturmalarıdır). Soruşturmalar bir veya birkaç nedenden ötürü kapatılmıştır:

- 227 vaka Ombudsman tarafından soruşturma açıldıktan sonra ilgili kurum tarafından karara bağlanmıştır;
- 14 vakada şikayet sahibi şikayetini geri çekmiştir;
- 372 vakada yönetimden kaynaklanan bir hata bulunamamıştır (bunlardan 9'u bireysel girişim soruşturmalarıdır);
- 9 vakada Ombudsman ortak bir çözüm sağlamıştır;
- 108 soruşturma ilgili kuruma uyarıda bulunma kararı ile kapatılmıştır.
- 36 soruşturma taslak önerilerle sonuçlanmıştır.
- 01.01.2000'den beri 33 vakada organ Avrupa Ombudsman'ının önerilerini kabul etmiştir. Taslak öneri sunulan 3 vaka sonradan uyarıda bulunularak kapanmıştır. Diğer 6 vakada Ombudsman Avrupa Parlamentosuna özel bir rapor sunmuştur. Bu vakaların 4'ünde Avrupa Parlamentosu Ombudsman'ın ulaştığı sonuçları ve önerilerini destekleyen çözümleri benimsemiştir. Parlamento diğer iki vaka ile hala ilgilenmektedir.

Şikayet Sahiplerine Öneriler

Girişimde bulunulamayan vakalar için ombudsman şikayet sahiplerine şu önerilerde bulunmuştur :

- ulusal veya bölgesel bir ombudsmana şikayet edin veya ulusal bir parlamentoya başvurun (1587 vaka);
- Avrupa Parlamentosuna başvurun (491 vaka – 24 şikayet, şikayet sahibinin de onayı ile Ombudsman tarafından Avrupa Parlamentosuna iletilmiştir);
- Avrupa Komisyonuna başvurun (626 vaka);
- Diğer organlara başvurun (534 vaka).

Sorgulamalar (Queries)

01.01.2000 ile 28.02.2003 arasında ombudsman ayrıca Ulusal ve Bölgesel ombudsmanlardan gelen 5 soruşturma ile ilgilenmiştir. Bunların tümü 28.02.2003 itibariyle kapanmıştır.

Ayrıca Avrupa Ombudsmanına 2004 yılında 3200, 2005 yılında 3200 ve 2006 yılında da 3830 şikayet gelmiştir. Bu şikayetlerin %57' si elektronik ortamda gerçekleşmiştir. 2006 yılında yapılan şikayetlerin 3619'u kişisel, 211 ise firma veya bir kuruluşa aittir. Yine 2006 yılında 258 yeni dava açılmış, 250 soruşturma da tamamlanmıştır. [163]

Sosyal hukuk devleti, bir ülkede yaşayan halkın her alanındaki yaşam seviyesini iyileştirmek için devlet tarafından alınması yararlı ve gerekli maddi ve maddi olmayan önlemlerin bütününü belirler.[164] Belli bir dönem ve zaman şartlarını ve ihtiyaçlarını karşılamak için kurulan idari mekanizmanın, değişen şartlar ve artan ihtiyaçları karşılamaya her zaman yeterli olmamaktadır. Bu sebeple yasama ve yürütme erkini elinde tutan yönetenlerin çağdaş yönetsel gelişmeleri kendi hukuk sistemlerine monte etmenin yollarını daima aramalıdırlar.

Yönetimi oluşturan hiyerarşik yapı beraberinde hiyerarşik denetimi de getirmiştir. Yönetim tarafından haksızlığa uğradığına inanan birey bu şikayetini ilgili makama ilettiği zaman istediği sonuçları almakta güçlüklerle karşılaşmaktadır. İdari denetimin, bireyin şikayetinin giderilmesine yönelik bir denetim yolu olmadığı ve yaşanan sıkıntılara değinmiştik. Yani birey hak aramada iç denetime olan inancını kaybetme durumuna gelmekte, bu da yöneten- yönetilen ilişkilerini zedelemektedir.

Millet iradesini temsil eden yasama organının yönetimi denetlemesi olarak tanımlanan siyasal denetim; doğrudan doğruya idarenin denetlenmesi şeklinde olmayıp, hükümetlerin politik anlayışlarına göre değişim gösterebilmektedir. Parti disiplinin ağır bastığı kültüre sahip siyasal yapılarda, bağımsız meclis denetiminin yapılabilirliği konusu uygulamalarda oldukça olumsuz yönde farklılık oluşturmaktadır. Bu yöntem de bireyin kişisel haksızlığa uğradığını düşündüğü

[163] Anal Report 2006: Executive Summary and Statistics,
(Çevrimiçi), http://www.euro-ombudsman.eu.int/stats/en/text.htm , 18.06.2007
[164] Cahit Talas, "Öğretide Sosyal Devlet", **İnsan Hakları Yıllığı**, C.13, 1991, s. 100

konuda milletvekili, parti ve meclis komisyonları kanalıyla çözebileceği inancı oldukça uzaktır.

Demokratik sosyal hukuk devletinde, idare yapmış olduğu eylem ve işlemlerde yargı denetimine tabii olduğunu bilir. Bireylerin yönetim karşısında uğramış olduğu haksızlığı giderecek olan yargısal denetim, yönetim dışında bağımsız bir denetim türüdür. Yargı organları, yönetilenlerin yönetime yabancı kalmasını düşünerek, yönetilenlerin çıkarını yönetenin çıkarından daima üstün tutmaktadır. Oysaki çok sıkı denetlenen, özellikleri göz önünde tutulmayan bir yönetim, bazı sorunların ortaya çıkmaması için iş yapmamayı, pasif kalmayı tercih edebilmektedir.[165] Yargısal başvurunun karmaşıklığı, maliyetli olması, sürecin yavaş işlemesi gibi zorluklar bireyi yönetime karşı haksızlığa uğradığını düşündüğünde başvuracağı bir yol olmada düşündürmektedir.

Bu nedenlerle Ombudsmanlık Kurumu, Türkiye'deki tanımlamayla "Kamu Denetçiliği Kurumu" bir arayış olarak incelenmektedir. Üçüncü bölümde Türkiye'deki denetim sorunları, mevcut durum irdelemesi, benzer denetim kurumlarının değerlendirilmesi yapılacaktır. Bir Kamu Denetçiliği Kurumu'nun yasal alt yapısının nasıl olması gerektiği ve bir pilot uygulamaya yer verilecektir.

[165] Nuri Tortop, "Yönetimin Denetlenmesi ve Denetleme Biçimleri", AİD, C.7, sayı 1, 1974, s. 37

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM
OMBUDSMANLIK – KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU İLİŞKİSİ, BİR PİLOT ÇALIŞMA VE KÜLTÜR -TURİZM SEKTÖRÜ İÇİN MODEL ÖNERİSİ

3.1. TÜRKİYE VE OMBUDSMANLIK KURUMU

Ombudsman kavramının Türk hukuk literatüründe tartışılmaya başlanması 1970'li yıllara rastlamaktadır. 1982 Anayasası yürürlüğe girmeden önce, Ankara Üniversitesi Hukuk ve Siyasal Bilgiler Fakültesi tarafından hazırlanan "Anayasa Önerisi"nde de kuruma yer verilmiştir.[1] Fakat bu öneri dönemin anayasakoyucusu tarafından dikkate alınmamıştır. Türkiye 1860 yılından beri aslında köklü bir yönetsel yargı sistemine sahip bir ülkedir. Ancak Ülke'de yönetsel yargıdan beklenen hukuksal korumanın tatmin edici düzeyde olduğunu söylemek biraz zordur. Üstelik yönetimin yargı kararlarının uygulanmasında aksine davranışlar içinde bulunduğu günümüzde yönetsel yargının en önemli zorluklarından birisinin de verilen kararların yerine getirilmesi aşaması olduğu bilinmektedir. Türkiye Cumhuriyeti'nde ombudsman benzeri bir kurumun oluşturulmasına yönelik komisyon çalışmalarının başlatılması önce 7. 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 Ağostos 1998 tarihinde tamamlamıştır. Adalet Bakanlığı, bu taslakta bazı değişiklikler yaparak "Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı"nı hazırlamıştır. Taslak sonraki süreçte değişikliklere uğrayarak 15.06.2006 tarihinde TBMM tarafından görüşülmüştür. TBMM tarafından kabul edilen 5521 Kanun no'lu "Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu", bazı maddelerinin tekrar görüşülmesi isteğiyle Cumhurbaşkanlık tarafından meclise geri gönderilmiştir. TBMM tarafından tekrar görüşülen 5548 (5521) Kanun No'lu kanun tasarısı 28.09.2006 tarihinde aynen kabul edilerek onaylanmak üzere Cumhurbaşkanlığı'na gönderilmiş ve onaylandıktan

[1] Gerekçeli anayasa Önerisi, s. 137- 138

sonra 13.10.2006 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiş ancak Anayasa Mahkemesi tarafından yürütmesi durdurulmuştur. İleriki bölümlerde bu aşama ve gerekçeleri detaylı açıklanacaktır.

Devlet Denetleme Kurulu (DDK), teftiş kurulları ve bunun yanı sıra Bağımsız İdari Otoriteler (BİO) yoluyla da idareler denetlenebilmektedir. Bağımsız İdari Otoritelerin temel amacı, bireylerin hak ve menfaatlerinin idareye karşı korunması olduğuna göre, idari yargı kararlarının uygulanmasını sağlamada, bu tür bir kurumdan yararlanabilinir.

Anayasamızda ya da yasalarımızda öngörülen, Devlet Denetleme Kurulu, Meclis Dilekçe Komisyonu, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, İnsan Hakları Kurulları/Komisyonları gibi kurumlar da Ombudsmanlık Kurumu fonksiyonlarından, işlevlerinden bazılarının yerine getirildiğini gösterir. Bütün bunlara dayanarak, 'Türkiye'de zaten ombudsmanlık kurumu vardır' demek yanlış olur. Yargı, çeşitli ölçülerde, dolaylı ya da değişik biçimlerde takdir hakkını sınırlasa da, hiçbir biçimde bu yoldan yerindelik denetimi yapamaz. Ama bir işlem hukuka uygun olsa da ombudsman, onu isabetli bulmayabilir, yerinde bulmayabilir. Bir işlem hukuka uygun olsa da haksız olabilir. İşte bu aşamada ombudsman devreye girer. Bu durumda şikayetçi için en uygun çözümün, en uygun işlemin yapılmasını ve bir haksızlık, bir hata yapılmamasını sağlar.

Böyle bir kurum yöneten ile yönetilen arasındaki ilişkinin düzeltilmesinde büyük rol oynar. Yöneten ile yönetilen arasındaki çözülebilmesi kolay olan bazı konuların bu kurum tarafından üstlenmesi de yönetsel yargının yükünü hafifletecektir.

Türk yönetim geleneğinde ağırlığı hissedilen "otorite" eğilimi, yetkilerin merkezleşmesine neden olmaktadır. Yetki merkezciliği olarak da tanımlanan eğilim, yönetsel hiyerarşi içinde siyasete kapıları aralamakta, siyasi anlayış ve oturmamış bir siyasi kültür karşısında işlevsiz hale getirilmektedir. Memurlar arası siyasi çekişme ve politik kadrolaşma uğraşları, eğer memur kötü davranış içinde bulunmuş olsa da koruma altına alınabilmekte, yurttaşa karşı yapmış olduğu kötü davranış soruşturulmadan örtbas edilebilmektedir.

Bu durum bireylerin hak ve özgürlüklerini, menfaatini, eşit muamele görme ve kamu hizmetlerinden doğru yararlanma haklarını koruyacak, gözetecek bir kuruma

olan ihtiyacı ortaya çıkmaktadır. Yönetime karşı, yönetimden bağımsız, yönetilenin hakkını arayabilen, koruyabilen bir Türk Ombudsmanlık Kurumuna olan gereksinim olduğu ortaya çıkıyor. Türk Ombudsmanı, mevcut olan klasik denetim unsurlarının çatlaklarından sızıp gelebilecek hukuk dışı kötü yönetim olgularını süzerek ve gördüğü çatlakların kapatılması için ilgili kuruma öneri götürebilmesi ile etkin bir demokratik hukuk devleti oluşturulmasına katkı sağlayacaktır.

Ombudsman kurulmadan önce, olabildiğince yaygın bir tartışma platformu oluşturulması gereği, sadece kurulma aşamasında kamuoyu desteğinin sağlanmasıyla ilgili değildir. Böyle bir tartışma ortamına duyulan gereksinim, ombudsmanın yapı itibarıyla uygun olması ile ilgilidir. Daha önceden belirtildiği gibi dünyanın bir çok ülkesinde benimsenerek uygulanan sistem, her ülke tarafından kendi kültürel alt yapısı, hukuku ve gereksinimleri dikkate alınarak biçimlendirilmiştir. İşte bu bağlamda Türkiye'de, ülkenin gereksinimleri, yöneten yönetilen arasındaki güven ilişkisinin boyutu, şu anki idari denetim mekanizmalarının etkinliği ve işlevselliği, kamu hizmetindeki aksaklıklar ve iyileştirme çalışmaları gibi şartları bilimsel bir yaklaşımla irdeleyerek gerekli alt yapıyı oluşturmalıdır. Oluşturulacak örgütsel yapının mevcut Anayasa, Kanun ve diğer yasa hükümlerine uygunluğu için yapılması gereken düzenlemeler de tespit edilip öncelikle uyuşmazlık sorunlarının çözülmesi gerekecektir. Ülke yönetsel yapımızdaki denetim sorunları ve yöneten-yönetilen arasında mevcut olan sıkıntılar dikkate alındığında artık hızlı bir biçimde bu kurumun oluşturulması gereği ortaya çıkmaktadır.

Son olarak 28.09.2006 günlü, 5548 sayılı "Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu" nun Meclis tarafından onaylanarak Cumhurbaşkanlığı'na onay için gönderilmiş olması artık Türk Ombudsmanlık Kurumu için bir ad bulunduğunu ortaya koymuştur. Her ne kadar Cumhurbaşkanının bazı maddelerinin iptali için Anayasa Mahkemesi'ne başvurmuş olması ve akabinde Anayasa Mahkemesi'nin 01.11.2006 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan kararı gereği yürütmesi durdurulmasına rağmen, bu konunun "Kamu Denetçiliği Kurumu" olarak Türkiye'nin gündemine girdiği görülmektedir. Kamu Denetçiliği Kurumu olarak tanımlanan Ombudsmanlık Kurumunun politik ve sosyal açıdan irdelenmesi gerekir.

3.1.1. OMBUDSMANLIK KURUMUNA POLİTİK VE SOSYAL AÇIDAN YAKLAŞIM

Gerçek bir demokratik ülkede ombudsman hükümetin halka hesap vermesini sağlayan bir mekanizma oluşturur. Halka hesap vermek, yönetişimin yasallığının göstergelerinden biridir zira gerçek demokrasilerde halkın yasama, yürütme ve yönetime katılması gereklidir. Ombudsmanlık Kurumunun oluşturulması, güçlendirilmesi ve faaliyetleri demokratikleşme, idari ve hukuki sorumluluk ve insan haklarının korunmasında iyi yönetişimin çerçevesi dahilinde yer almaktadır.[2] Bilindiği gibi, Anayasamızın 2. maddesine göre Türkiye Cumhuriyeti, insan haklarına saygılı, demokratik, lâik ve sosyal bir hukuk devletidir. Anayasamız, 5. maddesinde de devletin temel amaç ve görevlerini belirtmiştir. Buna göre; "Devletin temel amaç ve görevleri, Türk Milletinin bağımsızlığını ve bütünlüğünü, ülkenin bölünmezliğini, cumhuriyeti ve demokrasiyi korumak, kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak; kişinin temel hak ve hürriyetlerini sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya, insanın maddî ve manevî varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmaktır."

Anayasamızın 125. maddesine göre de, "İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır." Bunun ancak belirli istisnaları vardır. Bu arada idarenin eylem ve işlemlerinden dolayı zarara uğrayan vatandaşların bu zararlarının giderilmesi de, yine hukuk devletinin bir gereğidir. İdarî yargı da, idarî eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunu denetlemekle sınırlıdır.

Siyasal denetim ya da parlamento denetimi, Anayasamıza göre soru, Meclis araştırması, genel görüşme, gensoru ve Meclis soruşturması biçiminde yürütülen ve genellikle siyasal sonuçları olan, örneğin hükümete güven veya güvensizlik biçiminde sonuçlanabilen denetim yöntemleridir.

Ombudsman Parlamento ile ilişkileri daha çok ona bağımsızlığını ve parlamenter kontrol organı olarak yasallığını sağlayan seçimi ve görevden alınması nedeniyle ortaya çıkmaktadır.

---

[2] Mubariz Gurbanli, "KEİ Üye Ülkelerinde Ombudsmanlık Müesesesi", **Rapor, KEİPA**, Kiev, 2005, s.3, (çevrimiçi), www.tbmm.gov.tr/ul_kom/keipa/orta/hukuki.isler.htm 16.03.2006

Ombudsmanlık kurumunun etkinliği çok büyük ölçüde kamuoyu tarafından varlığının bilinmesine dayanmakta, bu da medyanın gerekli katkıda bulunmasına bağlı bulunmaktadır.

Aksi halde yönetimin yanlışlıkları üzerine kamuoyunun dikkatini çekemeyecek ve katılımcı toplumsal denetimi de sağlayamayacaktır. Böylece ombudsman denetiminin tek yaptırımı olan "yanlışlıkları kamuoyunun bilgisine sunma" gerçekleşemeyecek ve ombudsman denetimi etkinliğini kaybedecektir.

Bu alanda karşılaşılan en büyük güçlük, gizlilik ilkesinden kaynaklanmaktadır. Ombudsmanlar çözüme kavuşturdukları olayları açıklarken, şikayetçinin izin vermemesi halinde ad açıklamamaktadır. İlgilerini çeken birçok olayda ismin açıklanmaması medyanın ilgisini azaltmaktadır.

İkinci güçlük ise yönetimin içinde bulunduğu anlaşmazlıkların medyada eşit bir ilgi uyandırmamasıdır. Birçok rapor, özellikle yönetimi suçsuz bulanlar, layık oldukları ilgiyi çekmemektedirler. Ancak güncel basının yönetimin hatalarını gün ışığına koyan belli tipteki işlerle ilgilenmesini normal kabul etmek gerekir.

Ombudsmanla medya arasındaki ilişkilerde sorun yaratan diğer bir konu da Ombudsmanın dışarıya yansıtmak zorunda olduğu imajıdır. Bu, ombudsman açısından medya nezdinde büyük bir "kullanılabilirlik tehlikesi" içermektedir. Hakim gibi, ombudsman da yansız ve objektif olmak ve belirli bir mesafeyi korumak zorundadır. Hatta bu ihtiyacı yurttaş ile devletin uzlaşamadığı her olayda korumak zorundadır.

Yerel yönetimlerin üstlendiği görevlerin gittikçe artması nedeniyle, merkezi yönetimler için oluşturulan ombudsmanın yanında yerel yönetim ombudsmanı/ombudsmanlarının oluşturulması, merkezi yönetim ombudsmanlarının iş yükü de düşünüldüğünde, artık benimsenen bir konudur.

Yerel yönetim ombudsmanları, parlamenter ombudsmanın tüm özelliklerini taşıyarak, belli bir bölgede ya da kentte, yerel yönetimlerin kötü işleyişinden kaynaklanan sorunları çözümlemek, yurttaşların yerel yönetimlerdeki haklarını korumak ve yerel yönetimlerin daha iyi işlemesi amacıyla yönetimin düzeltilmesi için önerilerde bulunmak üzere oluşturulan ombudsmanlardır.

Ombudsmanlık Kurumu hükümet organlarının çalışmalarını denetleyen tüm kurumlar arasında en iyi tanınan çağdaş kurumdur. Her ülke, kendine özgü sosyo-

politik ortam, siyaset ve hukuk kültürleri arasındaki farklardan dolayı, vatandaşlarının haklarını çok geniş kapsamlı devlet mekanizması dahilinde kamu idaresinin keyfi davranışlarından korumak için kendi modelini oluşturur.[3]

Böyle bir kurum, Türkiye'de çalışmaya başladığı zaman, her şeyden önce idare ile vatandaşların ilişkilerinde diyalog sağlanmış olacaktır. İdarenin yürüttüğü kamu hizmetlerinde kalite yükselecektir. İdare ile vatandaşlar arasındaki uyuşmazlıkların bir bölümü, bu yoldan ortadan kalkacağı için; idarî yargının yükü hafifleyecektir. Böylelikle idarî yargının görevini daha verimli biçimde yürütmesi sağlanmış olacaktır.

3.1.2. VATANDAŞIN ŞİKAYET HAKKI VE KULLANIMI

Vatandaşın gittikçe karmaşıklaşan ve çok sık aralıklarla değiştirilen kamu yönetim mevzuatları karşısında hak ve ödevlerini anlamak, bilmek ve takip etmek konusunda yaşadığı güçlükler onu umutsuzluğa itmekte ve dolayısı ile bilmediği bir alandan korkarak uzaklaşmayı tercih etmektedir. Dolayısıyla yöneten – yönetilen arasındaki iletişim olumsuz yönde artmakta ve güvensizlik oluşmaktadır. Yönetilenin, kamu hizmeti alırken karşılaştığı kötü yönetim uygulaması karşısında hakkının ne olduğunu bile bilmemesi veya idareye yaptığı başvuruların olumsuz sonuçlanması karşısında idarenin korumacı ve kötü niyetli olduğu inancını pekiştirmektedir. Bunun yanı sıra başvuru yollarının bilgi gerektiren ve maliyetli olması, devlet kurumunu karşılarına alma korkusu çekince yaratmakta bu da yönetilen açısından hakkını arama konusunda başka yöntem arayışlarına itmektedir.

Şu anda mevcut olan yönetsel yapıda işleyen şikayet ve dilekçe hakkı kullanımı konusunda TBMM ile Başbakanlık Halkla İlişkiler Daire Başkanlığı'na yapılan başvurular ve dilekçe işlemlerini birinci bölüm 1.2.3.3. başlığında yıllara göre dağılımını inceledik. Ayrıca dilekçe hakkını kullanan yurttaşlar Cumhurbaşkanlığı makamına da şikayet ve isteklerini iletebilirler. Bu anlamda Cumhurbaşkanlığı'na 17 Mayıs 2000 ile 06 Nisan 2007 dönemine ait Tablo 11'deki başvuru istatistiklerine bakılırsa:[4] yaklaşık 8 yıl içinde kurumsal ve kişisel olmak

[3] Gurbanli, **a.e**., s. 3
[4] "Kurumsal ve Kişisel Toplam Başvurular", (Çevrimiçi), http://www.cankaya.gov.tr/tr_html/VERILER/yurutme.html , 12.04.2007

üzere toplam 211.502 adet başvuru yapılmıştır. Kurumsal toplam başvuru sayısı toplam 108.896 adet olup bunların 91.935 adeti işleme alınmıştır. İşlemi tamamlanan başvuru sayısı ise 91.931'dir. Görüldüğü üzere 4 başvurunun işlemi devam etmektedir.[5] İşlem yapılan kurumsal başvurulardan konulara göre dağılımına bakıldığında; ihbar ve şikayetler konusunda 5.531 adet başvuru olmuş, bunların toplam başvuruya göre % oranı 0,06, kültür, turizm ve diğerleri konusunda 6.441 adet başvuru yapılmış, bunların toplam başvuruya göre % oranı 0,07'dir. En yüksek başvurunun o dönemde 17.774 ile doğal afetler konusunda, sonrasında ise eğitim-öğretim konularında 15.668, çalışanların sorunları konusunda 14.956 adet başvuru yapıldığı görülmektedir. [6]

Tablo 11. Kurumsal ve Kişisel Toplam Başvurular

Başvurulan Makam	**Başvuru Sayısı**	**Sonuçlanan Başvurular**
Başbakan ve Başbakanlık Merkez Teşkilatı	73.559	55.436
Başbakanlık, Devlet Bakanlıkları Bağlı ve İlgili Kuruluşları	152.046	119.739

Kaynak: "Kurumsal ve Kişisel Toplam Başvurular", (Çevrimiçi), http://www.cankaya.gov.tr/tr_html/VERILER/yurutme.html , 12.04.2007

Tablo 12. Bilgi Edinme Hakkı Yasası ile İlgili Toplam Başvuru Sayısı

İşleme alınan başvuru sayısı	2.111
İşlemi tamamlanan başvuru sayısı	2.109
İşlem aşamasında başvuru sayısı	2
TOPLAM	2.111

Kaynak: "Bilgi Edinme Hakkı Yasası İle İlgili Toplam Başvuru Sayısı", (Çevrimiçi), http://www.cankaya.gov.tr/tr_html/VERILER/yurutme.html , 12.04.2007

[5] "Kurumsal Toplam Başvuru sayısı", (Çevrimiçi), http://www.cankaya.gov.tr/tr_html/VERILER/yurutme.html , 12.04.2007
[6] "İşlem Yapılan Kurumsal Başvuruların Konularına Göre Dağılımı", (Çevrimiçi), http://www.cankaya.gov.tr/tr_html/VERILER/yurutme.html , 12.04.2007

Aynı dönemleri kapsayan Bilgi Edinme Hakkı Yasa'sı ile ilgili toplam başvuru sayıları Tablo 10, incelendiğinde, toplam yapılan başvuru sayısının 2.111 olduğu bunlarında neredeyse tamamının işlem gördüğü görülmektedir. Ancak kişisel toplam başvuru sayısına bakıldığında; başvuru sayısının 100.495 olduğu ve bunların 43.570 adedinin 3071 sayılı Yasa'ya uygun olmayan, daha önce işlem gören, bir işlem içermeyen başvuruların toplam kişisel başvurulara yüzde oranının % 43 olduğu, buradan da yarıya yakın başvurunun geçersiz olduğu ortaya çıkmaktadır. Yurttaş başvuru konusunda dikkatsiz davranmakta veya yöntemin nasıl olacağını bilmemekte veya mükerrer dilekçeler yazmaktadır Tablo 13. [7]

Tablo 13. Kişisel Toplam Başvuru Sayısı

3071 sayılı Yasa'ya uygun olmayan, daha önce işlem gören, bir işlem içermeyen başvuru sayısı	43.570
İşleme alınan başvuru sayısı	56.925
İşlemi tamamlanan başvuru sayısı	56.922
İşlem aşamasında başvuru sayısı	3
TOPLAM	100.495

Kaynak: "Kişisel Toplam Başvuru Sayısı", (Çevrimiçi), http://www.cankaya.gov.tr/tr_html/VERILER/yurutme.html, 12.04.2007

İşlemi tamamlanan 56.922 adet kişisel başvurunun konularına göre dağılımı; "İşlem yapılan kişisel başvuruların konularına göre dağılımı" Tablo 14'de görülebilir. [8] Tablo 14'de verilerin daha net anlaşılması için bir sütun eklenerek toplam başvuru sayısına göre % oranları da verilmiştir. Burada görüleceği gibi en yüksek başvuru iş istekleri ve para yardımı konusunda olmuştur. Eğitim ve kültürle ilgili başvuru oranı da % 16,2'lik bir oranla dikkat çekicidir. Adalet konusuyla ilgili yapılan başvuru da % 16,1'lik bir yüksek oranla sıkıntı yaşanan konular arasında görülmektedir.

[7] "Kişisel Toplam Başvuru Sayısı", (Çevrimiçi), http://www.cankaya.gov.tr/tr_html/VERILER/yurutme.html , 12.04.2007
[8] "İşlem Yapılan Kişisel Başvuruların Konulara Göre Dağılımı", (Çevrimiçi), http://www.cankaya.gov.tr/tr_html/VERILER/yurutme.html , 12.04.2007

17 Mayıs 2000 – 06 Nisan 2007 tarihler arasını kapsayan dönemde toplam kişisel başvuru sayısı 102.606, yıllık ortalama başvuru sayısı yaklaşık 12.825 dir. Kurumsal başvuru ile kişisel başvuru sayıları birbirine yakındır. Kurumsal yapılan başvurularda; eğitim ve öğretim ile çalışanların sorunları önemli oranda (sırasıyla %17 ve %16,2) yer tutarken, ihbar ve şikayetlerin sayısı 5.531, oranı ise %6'da kalmaktadır. Buradan da kurumsal olarak, Cumhurbaşkanlığı'na ihbar ve şikayette bulunma konusunda kurumların tercih etmediği bir yol olarak görülmektedir. Aynı zamanda Bilgi Edinme Hakkı Yasa'sı kapsamında yapılan başvuruların sayısının 2.111'de kalması da bu Yasa'nın tam anlamıyla bilinmediği veya halk tarafından benimsenmediği anlamı çıkarılabilir. Çünkü kişisel ve kurumsal toplam başvuru sayısı 211.502 iken bilgi edinme hakkı yasası ile ilgili başvuru sayısı 2.111'dir. Bu konuda eksikliğin nereden kaynaklandığının araştırılması gerekmektedir.

Tablo 14. İşlem Yapılan Kişisel Başvuruların Konulara Göre Dağılımı

KONULAR	TALEP SAYISI	YÜZDESİ (%)
Yerel Yönetim Hizmetleri ve alt yapı sorunları	5.814	10,2
Eğitim- Kültür	9.243	16,2
Adalet	9.204	16,1
Sağlık- Spor İşlemleri (tedavi- sağlık- spor tesisleri)	2.514	4,4
Taşınmazlara İlişkin Sorunlar (tapu-kadastro-imar-arazi)	2.021	3,5
İş İstekleri ve Para Yardımı	12.927	22,7
Çalışanların ve Emeklilerin Kişisel Sorunları	8.032	14,1
Çeşitli Konular (kredi, yurttaşlık, vergi, çevre)	7.167	12,6
TOPLAM	**56.922**	**100**

Kaynak: "Kişisel Toplam Başvuru Sayısı", (Çevrimiçi), http://www.cankaya.gov.tr/tr_html/VERILER/yurutme.html, 12.04.2007

Kurumlara yapılan başvuruların ne kadar araştırıldığı ve nasıl sonuçlandırıldığı bilinmemektedir. İşlem yapılan dilekçelerin ne kadarının sonucu hakkında başvurana bilgi verildiği konusunda bir bilgiye de rastlanmamıştır. İşlem sonucunun başvuran

tarafından irdelenmesi sonuçtan memnun kalmadığı durumlarda hakkını arayacağı daha güvenilir ve bağımsız, kendisine daha yakın bir kurum arayışına girecektir. Vatandaş şikayetini en kısa zamanda, en ucuz maliyetle ve sonuç alıcı biçimde sonuçlandırmak ister. Bu da idareden bağımsız bir kurum olan ombudsmanlık sistemini ön plana çıkarmaktadır. Ombudsmanın esas ilişkisi yurttaşla olan ilişkileridir. Ombudsman yurttaş şikayetlerini genellikle aracısız olarak kabul etmekle birlikte, ek olarak olaylara kendiliğinden müdahale olanağını da elinde bulundurmaktadır.

Ombudsman faaliyetlerinin hesabını, faaliyet sonuçlarını içeren ve çoğunlukla parlamentoda da incelenen ve tartışılan, bir ya da birçok rapor ile kamuoyu önünde vermektedir. Böylece Ombudsman yönetim üzerinde demokratik katılımcı denetimin çok önemli bir aracı olarak ortaya çıkmaktadır.

Ombudsmanlar şikayet üzerine denetledikleri bir yönetsel işlemden sonra, yönetimin kötü yönetim sonucu yaptığı bir haksızlığı saptarlarsa, bu durumun düzeltilmesi konusunda bir yandan yönetimi uyarırlarken, diğer yandan da söz konusu kötü yönetimin yinelenmemesi için gerekli önerilerde de bulunurlar. Eğer haksızlık yasaların yanlış düzenlenmesinden kaynaklanan bir kötü yönetim ise bu halde Ombudsman yeni bir yasal düzenleme önerisinde bulunacaktır.

Yurttaş için ombudsmanın gücü, şikayetçilere bir çözüm sağlama kapasitesi yanında yönetsel ve yasal reformları teşvik etme ve başlatma kapasitesine de bağlı bulunmaktadır. Ombudsmanların çalışmaları adalet ve tarafsızlık ilkelerine dayalı olmalıdır. Ombudsmanlık kurumunun halka ve denetimi altındaki kamu yönetimi ve görevlilerine karşı saygınlığını koruyabilmesi için bu davranış şarttır. Ombudsmanların ilgisiz başvuruların altında ezilmemelerini sağlamak için halka ombudsmanlık kurumunun görevlerinin neler olduğu yanında yetkilerinin sınırları da açıkça anlatılmalıdır. Eğer aşırı vaatlerle başlanılırsa sonuç düş kırıklığı olabilir.

Diğer yandan, Anayasanın "dilekçe hakkı"nı düzenleyen 74.maddesi, yurttaşlara, kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikayetleri hakkında, yetkili makamlara ve TBMM'ye yazılı olarak başvurma hakkı tanımış ve başvuruların yazılı olarak yanıtlanmasını düzenlemiştir. Yurttaşların TBMM'ye yapacakları başvurular Meclis Dilekçe komisyonunca değerlendirilmektedir. Meclisin on altı ihtisas komisyonundan biri olan ve on iki üyeden oluşan TBMM Dilekçe Komisyonu, bütün

bakanlıklarla doğrudan yazışma ve işlemlerin sonuçlandırılması için gerekli olan bilgileri isteme yetkisine sahiptir. Bununla birlikte, "dilekçe/hakkı"nın kullanılması yolunun pratikte yönetimin denetimini sağladığını iddia etmek güçtür.[9]

Dilekçe Komisyonu belli bir ölçüde, İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu belli bir ölçüde yardımcı olabilir; ama ombudsman, bir işlem hukuka uygun olsa da yerinde olmayabileceği, haksız olabileceği veya en doğru çözüm olmayabileceği düşüncesinden hareket ederek denetim yapar. Şüphesiz, idare aynı konuda hukuka uygun çeşitli işlemler yapabilir. Ama somut bir durumda böyle bir işlemi belli bir insana, belli bir vatandaşa uyguladığınız zaman bu, onun durumuna en uygun çözüm olmayabilir. İşte ombudsman, bu durumda da idarî işlemin hedef aldığı insan için en uygun çözümün, en uygun işlemin, en yerinde işlemin yapılmasını ve bir haksızlık, bir hata yapılmamasını sağlamaya çalışır.

3.1.3. TÜRKİYE'DE OMBUDSMANLIK BENZERİ KURUMLAR VE İŞLEYİŞ

Türkiye'de Ombudsmanlık Kurumu bulunmamakla birlikte, yönetim yargı dışında da değişik kanallardan denetlenmektedir. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, Başbakanlık Teftiş Kurulu, Sayıştay gibi kuruluşların yanı sıra 1982 Anayasası ile doğrudan Cumhurbaşkanına bağlı olarak Devlet Denetleme Kurulu (DDK) kurulmuştur. Kurulun Cumhurbaşkanına bağlanması ve denetim alanının da hayli kapsamlı tutulması, 1982 Anayasası'nın, yürütmenin sorumsuz kanadını güçlendirme eğiliminin yansıması olarak görünmektedir.[10]

Ombudsmanlık Kurumunu incelerken, ülkemizdeki Devlet Denetleme Kurulu'ndan söz etmek gerekir. Devlet Denetleme Kurulu, 1982 Anayasasında düzenlenen yeni organlardan biridir. Anayasamızın 108nci maddesine göre, "İdarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla" bir Devlet Denetleme Kurulu kurulmuştur. Bu Kurul, bütün kamu kurum ve kuruluşlarında, kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşlarında, hatta kamuya yararlı dernek ve vakıflarda ve her düzeydeki işçi ve

[9] Seriye Sezen, "Ombudsman: Türkiye İçin Nasıl Bir Çözüm?, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 34, sayı 4, Aralık, 2001, s. 83
[10] Sezen, **a.g.e**., s. 83

işveren meslek kuruluşlarında inceleme, araştırma ve denetleme yapabilir. Kurul üyeleri, Cumhurbaşkanınca atanır. Kurulun çalışmaları, Cumhurbaşkanınca verilen belirli görevlerin yerine getirilmesi, belirli araştırmaların yapılması ile sınırlı kalmıştır. Çünkü bu Kurul, sadece Cumhurbaşkanı tarafından verilen inceleme görevlerini yerine getirmektedir ve bağımsız da değildir. Kurul, 1982 Anayasası'ndan önce 1981 yılında 2443 sayılı Kanunla kurulmuş; 1982 yılında anayasal bir kurum haline getirilmiştir.[11]

DDK ile Ombudsmanlık Kurumunun benzerliği, her ikisinin de denetim alanına giren makamların belgelerini inceleme konusunda yetkileri ve bir de raporları ilgili yerlere iletip bir yaptırım uygulamamalarıyla ortaya çıkmaktadır. Bunun dışında, DDK'nun harekete geçirilmesinde ister parlamenter aracılığıyla, ister doğrudan olsun, vatandaşların hiçbir etkisi yoktur. Bu önemli bir farktır. Ayrıca DDK, kendiliğinden de harekete geçememektedir. Oysa ombudsmanın kuruluş amaçlarından biri de yönetilenlerin de yönetime katılabilmeleridir.

Sonuç olarak, DDK'nun, ombudsmanlık kurumunu gerektirmeyecek bir denetleme kurumu olduğunu söylemek çok zordur. DDK, eğer bir "Ombudsmanlık Kurumu"na benzetilecekse, bu İsveç'te kral adına denetim yapan "Högste Ombudsmannen" olacaktır.[12]

Anayasanın 160. maddesi bütün genel ve katma bütçeli dairelerin gelir ve giderleri ile mallarının Türkiye Büyük Millet Meclis adına Sayıştay tarafından denetlenmesiyle ilgilidir. Gerçi Anayasamızda Sayıştay, yüksek yargı organları arasında yer alır. Sayıştay'ın yaptığı denetimin bir bölümü, yargı dışı bir denetim niteliğindedir. Böylelikle Sayıştay'ın yaptığı görevin yargı benzeri bir denetim niteliğinde olduğu ifade edilebilir.

Ayrıca Cumhurbaşkanlığı'na kurumsal veya direk yapılan başvurular da incelenmektedir. Bölüm 3.1.2'de ayrıntıları verilen verilerde de görüleceği üzere, örneğin 17 MAYIS 2000 ile 06 NİSAN 2007 arası dönemi kapsayan başvurularda: 3071 sayılı Yasa'ya uygun Kurumsal işlemler ya da çeşitli kamu hizmetleri ile ilgili

[11] Bilal Eryılmaz, "Kamu Bürokrasisinin denetlenmesinde Yeni Gelişmeler", **T.İ.D**., sayı 402, Mart 1994, s. 82

[12] İbrahim Uğur ESGÜN, "Ombudsman Kurumunun Türkiye İçin Gerekliliği Üzerine Bir Değerlendirme", **A.Ü.H.F. Dergisi**, C. 45, sayı 1-4, 1996, s. 265

toplam 108.896 adet başvuru yapılmış, işleme alınan 91.935 adet kurumsal başvurudan 91.931 adetinin işlemi tamamlanmıştır.[13] Kurumsal başvuruların 5.531 adeti "ihbar ve şikayetler" konuludur. Görüldüğü üzere Cumhurbaşkanlığı kendisine yapılan kurumsal başvuruların neredeyse tümünün işlemini tamamlamıştır. Ayrıca aynı döneme ait Bilgi Edinme Hakkı Yasası ile ilgili kişisel toplam başvuru sayısı 100.495 olup, bunun 43.570'ü 3071 sayılı Yasa'ya uygun olmadığından işlem görmemiştir.[14] Yani başvuruların yarısı kurala uygun yapılmamıştır. Bu da şikayetçi veya bilgi isteyicilerin nasıl başvurulacağı hakkında bilgi sahibi olmadıklarını göstermektedir.

Diğer bir düzenleme, kamu iktisadî teşebbüslerinin denetimi ile ilgilidir. Gerçi Anayasanın 165. maddesinde, kamu iktisadî teşebbüslerinin, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce denetlenmesinden söz edilir. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nun denetimi, daha çok, verimlilik denetimi niteliğindedir.

Sözü edilen bu denetim yolları, doğrudan doğruya Anayasamızda öngörülmüş olan denetim yollarıdır. Bunların yanında, Türkiye'nin uluslararası antlaşmalarla üzerine aldığı yükümlülüklerden doğan bazı denetim mekanizmaları vardır. Onlara uluslararası kuruluşlar çerçevesinde yapılan denetimleri de ekleyebiliriz. Örnek olarak Türkiye, İşkence ve Diğer Zalimane, Gayri İnsanî veya Küçültücü Muamele ve Cezaya Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi ile İşkencenin ve Gayri İnsanî veya Küçültücü Ceza veya Muamelenin Önlenmesine Dair Avrupa Sözleşmesi'ni kabul etmiştir. Bu çerçeve içerisinde Türkiye'de uluslararası denetimler yapılmaktadır.

Türkiye'de bir Ombudsmanlık Kurumu kurulacaksa Devlet Denetleme Kurulu (DDK) ve Danıştay'ın durumları yeniden gözden geçirilmelidir. Bilindiği gibi DDK aslında Ombudsmanlık Kurumu'na benzer bazı görevleri yerine getiren bir denetleme kurumudur. Yargı ve silahlı kuvvetler dışında bütün devlet kurumlarında ve ilgili kuruluşlarda denetleme yapma yetkisine sahiptir. Ancak, sadece Cumhurbaşkanının isteği üzerine harekete geçmekte ve denetleme sonuçları kamuoyuna açıklanmamaktadır. Halbuki Ombudsman re'sen harekete geçebileceği

[13] "Kurumsal Toplam Başvuru Sayısı", (çevrimiçi), http://www.cankaya.gov.tr/tr_html/VERİLER/yurutme.html, 12.04.2007
[14] "Kişisel Toplam Başvuru Sayısı", (çevrimiçi), http://www.cankaya.gov.tr/tr_html/VERİLER/yurutme.html, 12.04.2007

gibi, herhangi bir vatandaşın başvurusu üzerine de araştırma ve soruşturma başlatabilir. Sonuçlar kamuya açıktır. Danıştay ve alt mahkemeleri ise kamu kurumları ve çalışanları ile özel kuruluşlar ve vatandaşlar arasındaki davalara bakmaktadır. Ancak, hem aşırı iş yükü, sürecin uzunluğu ve maliyetin fazlalığı, genellikle de kamu çıkarları adına vatandaş aleyhine sonuçlar çıkması vatandaş açısından ümit kırıcı olmaktadır. Buna karşılık Ombudsman her türlü yolla başvuru yapma olanağı sağladığı ve vatandaşa ek bir maliyet getirmediği için daha etkili olabilecektir.[15]

Ayrıca 1990 yılında 3686 sayılı Kanunla TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu kurulmuştur. Öte yandan bir hükümet kuruluşu olan İnsan Hakları Koordinatör Üst Kurulu da, belirli ölçüde insan hakları ihlâlleri ile ilgili şikâyetleri ilgili makamlar nezdinde takip ettiği, incelettiği, soruşturduğu ve sonuçlandırdığı ve gerekli yasal düzenlemeleri önerdiği ölçüde yine ombudsmanlık fonksiyonlarından bazılarını yerine getirmektedir. Bütün bunlarla "Türkiye'de zaten ombudsmanlık kurumu vardır" demek yanlış olur. Eğer öyle olsaydı, yeni bir ombudsmanlık kurumu çalışması yapılmazdı. Biraz önce anlatılan kurul ve komisyonlara benzer kurumlar başka ülkelerde de var. Ama onların yanında ayrıca adı "ombudsman" olan veya her biri ilgili ülkenin kendi özelliğine göre o kavramı ifade eden terimlerle adlandırılan bir kurum vardır. Değişik ülkelerde çeşitli adlarla adlandırılan bu kurum, idarenin yargı dışı denetimini sağlamaktadır.[16]

Bu arada, yönetimin kendi bünyesinde yaptığı iç denetimler vardır. Örneğin Başbakanlık ve bakanlıkların teftiş kurullarınca yürütülen denetimler böyledir. Bunlar da yargı dışı denetim örnekleridir.

Türkiye'de bu denetim mekanizmalarının yeterli olmadığı açıkça görülmektedir. Yerine getirdiği işlev açısından mevcut olan denetim yöntemlerinden ayrılan ve başarılı sonuçlar alındığı diğer ülkeler tarafından dile getirilen Ombudsmanlık Kurumunun ülkemizde uygulamasının gerekliliği tartışma konusudur.

[15] ÖZDEN – GÜNDOĞAN, **a.g.e**., s. 6
[16] Işıkay, **a.g.e**., s. 28-32

3.1.4. TÜRKİYE'DE OMBUDSMANLIK KURUMU'NUN GEREKLİLİĞİ

Yönetimin etkili bir biçimde denetlenmesi, insan hakları ihlallerinin önlenebilmesi amacıyla bir Ombudsmanlık kurumu'nun Türkiye'de kurulması gerektiği yönünde kamuoyundan yoğun istekler gelmeye başlamıştır. Sorunların günışığına çıkmasına ve çıkan bu sorunların ilgililerin dikkatine sunulup var olan aksaklıkların giderilmesine çalışan Ombudsmanlık Kurumu sayesinde yönetsel anlamda yaşanan sorunların eskiye oranla azalacağı görülebilmektedir. Üstelik bu gereklilik devletin resmi belgelerinde de ortaya konmaktadır. Kalkınma Planlarından Yedinci Beş Yıllık olanında, Ombudsman düşüncesi açık bir biçimde dile getirilmektedir. Avrupa Birliği'nin kendi bünyesinde ve dünyada bir çok ülkede halkın şikâyetlerini dinleyen ve ilgilenerek sonuçlandıran bir Kamu Denetçisi sisteminin bulunması, artık Türkiye'de de bir "Kamu Denetçiliği" sisteminin kurulmasını gerekli hale getirmektedir.

Ombudsmanlık Kurumu aracılığı ile yurttaşlar belli konulardaki şikayetlerini Ombudsmana götürerek bu konudaki iyileştirmelere katkı sağlarken diğer yandan da yönetimin çeşitli kademelerindeki aksaklıklardan, Ombudsman'ı haberdar ederek yönetimin genel olarak iyileştirilmesi yönünde önerilerin geliştirilmesine katkı sağlayacaktır. [17]

Türkiye'de oluşturulacak Ombudsmanlık Kurumunun öncelikle Anayasa'ya uygunluğu ve yasal alt yapısı üzerinde gerekli irdelemenin yapılabilmesi için, toplumun bir çok kesiminden oluşturulacak komisyon kanalıyla tartışmaya açılmalıdır. Sivil toplum kuruluşlarının katılımının getireceği sinerji ile kamuoyu desteğini almanın kolaylaşacağı ve toplumun daha hızlı şekilde benimseyeceği katılımcı bir çalışmanın yapılması gerekmektedir. Yoksa siyasi amaçlarla, zorlamalarla ve toplumun kültür yapısını dikkate almayarak hazırlanacak bir Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu istenilen sonuca hizmet etmeyecektir.

[17] Zehra Odyakmaz, Tufan Erhürman,"Ombudsman Kurumunun Cumhuriyet Rejimine Katkısı", s. 3

3.1.4.1. Politik ve Sosyal Açıdan

Aşırı politikleşmiş toplumsal ve kurumsal yapılarımız, adaletin sağlanmasında ve hak arama mücadelesinde önemli engeller olarak karşımıza çıkmaktadır. Kamu hizmetlerinin sunulmasında ve kamu olanaklarının kullanılmasında nesnellik ilkesini zedeleyici alışkanlıklar oldukça yaygınlaşmıştır. Sosyal devlet toplumsal, sosyal ve ekonomik gereksinimleri karşılamak örgütsel yapısını büyütmek durumunda kalmıştır. Sosyal devlet, bir ülkede yaşayan halkın her alandaki yaşam seviyesini iyileştirmek için devlet tarafından alınması yararlı ve gerekli maddesel ve maddesel ve maddesel olmayan önlemlerin bütününü belirler.[18] Devlet bu önlemler bütününü belirlerken kamu yönetiminin sınırlarının genişlemesinin paralelinde bürokrasinin de etkinliğini artırmak durumunda kalmıştır. Siyasi kaygılar, partizanlık güdüleriyle gereksiz şekilde doldurulan kadrolar, ayrıntılı düzenlenen yasalar ve yönetmelikler nedeniyle bürokratlar, sorumluluklardan kaçma yollarını bulabildikleri gibi aynı zamanda uygulamayı bilmenin avantajı ile yönetilen (vatandaş) karşısında üstünlük sağlamaktadır. Bilgi ve uzmanlık kaynağı, karar verme gücü, profesyonellik gibi özellikleriyle kamu bürokrasisi, siyasi iktidar karşısında önemli bir güç durumuna dönüşmüştür.[19] Kamu hizmeti verecek olan bürokratların keyfi davranış içine girmeleri ve kötü yönetim davranışında bulunarak sorumsuzca davranmaları, kamu hizmeti bekleyen vatandaşa sıkıntılar yaşatmaktadır. Haksız menfaat temini, adam kayırma, rüşvet ve suistimaller artık ne yazık ki, rutin hale gelmiştir. Durum böyleyken, bütün kesimlerin kabullenebileceği bir Ombudsman adayını bulmak da başlı başına bir zorluk olarak karşımıza çıkmaktadır. Bazı toplumsal kesimlerin güven duymadığı ve hakkında spekülasyon yaptığı bir Ombudsman, yeterince verimli ve rahat çalışamayacaktır.[20]

Günümüz yönetim anlayışında merkezi yönetimden yerel yönetimlere yetki göçerme anlamında yasal değişikliklere gidilmektedir. Bu nedenle yerel ombudsmanlık kurumlarının daha etkili olacağı düşünülse de aslında yerel yönetim ombudsmanları, müdahale alanlarının ölçüsünde otorite ve etkileri sınırlandırılan

[18] Cahit Talas, "Öğretide Sosyal Devlet", **İnsan Hakları Yıllığı**, C. 13, 1991, s.100
[19] Bilal Eryılmaz, "Kamu Bürokrasisinin Denetlenmesinde Yeni Gelişmeler", **Amme İdaresi Dergisi**, C. 26, sayı 4, (Aralık 1993), s. 81- 106
[20] ÖZDEN – GÜNDOĞAN, **a.g.e**., s. 6

ombudsmanlardır. Yerel yönetimlerin yönetsel işlemi tamamlama süreçlerindeki farklılıklar ve kararın oluşturulmasına bizzat yerel yönetim meclislerinin, yani seçilmiş üyelerin katılması ombudsman denetiminin niteliğini farklı kılmaktadır.

Gerçi bu farklılık yerel yönetim ombudsmanlarının görev ve yetkilerinin belirlenmesi sırasında doğacaktır. Eğer yerel yönetim ombudsmanları yerel yönetimlerdeki kararların alınış sürecine karışmayıp, sadece alınan kararların uygulama kalitesi ve yurttaşın sadece bu yöndeki şikayetleriyle ilgilenecekse, bu durumda yönetsel ombudsmanlarla büyük bir farklılıkları da olmayacaktır.

Ancak, belirtildiği üzere, yerel yönetimlerin işlemlerinin büyük kısmı meclis kararları üzerine gerçekleşmekte, yurttaş şikayetleri de geniş ölçüde bunlardan kaynaklanmaktadır. Bununla beraber yerel meclislerin bu işlevini parlamentoların yasa yapma işlevi ile hiçbir şekilde karşılaştırmamak gerekmektedir.

3.1.4.2. Bürokrasinin İşleyişi Açısından

Batının demokratik kurumları bürokrasinin çok fazla gelişmediği dönemde ortaya çıktığından dolayı, denetime pek ihtiyaç duyulmamış, bürokrasinin sakıncalı yönlerini ortadan kaldıracak, denetleyecek, demokratik yöntemlerin araştırılmasına yakın zamanlarda başlanmıştır.[21] Kamu bürokrasisi tarafından gerçekleştirilen kamu hizmetlerinin yürütülmesi sırasında görülen kötü yönetim uygulamaları denetimle belirlenmekte, denetim sonucunda yapılan tespitler ve alınan kararlar neticesinde olumsuzlukların giderilmesi sağlanmaktadır. Aynı zamanda ilgililer hakkında uyarıcı işlemler yapılabilmektedir.

Kamu yönetiminin yürüttüğü hizmetlerde birlik ve bütünlüğün sağlanamamış olması, bazı alanlarda ihtiyaçtan daha fazla örgütsel büyüklüğün gerçekleşmesi önemli bir sorun olarak ortaya çıkmaktadır.[22] "Örgütlerin büyüyüp karmaşıklaşarak bürokratik hale gelmeleri ve böylece yapılarında demokratikleşme olayını sınırlayıcı öğeler taşımaya başlamalarıyla"[23] katılımın oldukça azaldığı ve sosyal devlet olma yolundan uzaklaşıldığı görülmektedir. İşte bu noktada bürokrasinin yaptığı eylem ve

[21] Judith E. Guruber, **Controlling Bureaucrades University of California Pres**, California,1987, s. 7, Aktaran B. Eryılmaz, a.g.m. s. 81
[22] Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 2001 Yılı Raporu, s.241
[23] Gencay Şeylan, "Bürokratik Sistemlerde Yönetime Katılma Olgusu ve Yapısal Sınırlılıklar", **Amme İdaresi Dergisi**, C. 12, sayı 2, Haziran 1979, s. 23

işlemlerin başka bir güç tarafından denetlenmesi önemli bir konu haline gelmiştir. Yapısal büyüklüğü ve karmaşıklığı ile, politika belirlemedeki rolleri, günümüz toplumlarında önemli bir güç haline gelmiş olan bürokratik örgütlerin oluşturduğu sistemin işleyişi karşısında sade vatandaşın hak ve menfaatlerinin farkına varması ve bunları koruması oldukça güçleşmiştir. Yönetim ile yurttaş arasındaki sorunların temelinde, bireylerin yönetimin işleyişi ve işlemlerin mahiyeti hakkında yeterli bilgiye sahip olmamalarından kaynaklanmaktadır.[24]

Bu nedenle yurttaşın bilgiye sahip olamamasından kaynaklanan ve kendisinin mağdur olduğunu iddia ettiği işlemlerin yönetimden bağımsız birileri tarafından denetlenmesi önem arz etmektedir. Ombudsmanlık kurumu-Yönetim ilişkileri, temelde, ombudsmanın yetkilerini kullanması ile çözüm ve önerilerinin kabulünden ileri gelmektedir. Yurttaşın bilgi eksikliği bu kurum tarafından nispeten karşılanabilmektedir.

Güvenirliğini sürdürmek için ombudsmanlık kurumu ve ombudsmanlar yürütme erkinden tümüyle bağımsız olmalıdır. Kurum, parlamentodan, tamamen bağımsız olmakla birlikte onun tam desteğini almak zorundadır.

Kurum mevcut Hükümet sistemine kolayca uyacak şekilde tasarlanmalı, gerek halk ve gerekse kamu görevlileri tarafından kolaylıkla anlaşılabilmelidir. Ombudsmanın görevi belirgin olmalı ve ombudsman her türlü etkinliklerinde bu görevin sınırları içinde kalmalıdır.

Türkiye'de bürokrasi aşırı kuralcı olmakla beraber, yasal mevzuatı tersyüz ederek iş yapmaya ve vatandaş aleyhine sonuçlar çıkarmaya meyillidir. Bu durum, bürokrasi kadroları yeni bir anlayışa ulaştırılmadıkça devam edecek gibi görünmektedir. Mevcut anlayış karşısında Ombudsmanın başarılı çalışmalar yapması oldukça zor olacaktır.

Ne yazık ki, devlet yönetiminde görev alanlarda yetki ve olanakları sonuna kadar kullanma, görev ve sorumlulukları ise zorunlu oldukça hatırlama alışkanlığı yaygınlaşmıştır. Bu ise hukuk ve hak arama kurumu olarak Ombudsmanı gerekli kılmakla beraber, başarı şansını azaltmaktadır.

---

[24] Selma Karatepe, "Kamu Yönetimi Disiplin Sempozyumu Bildirileri", **TODAİE Yayınları**, C. 1, Ankara, 1995, s. 191

Ülkemizde bütün gelişmelere ve oluşan kamuoyuna rağmen, kuvvetler ayrılığı ilkesi henüz tam olarak uygulanamamaktadır. Yürütmenin yasama üzerinde, bazı bürokratik kurumların ve güç odaklarının da yasama, yürütme ve yargı üzerinde etkili olması, sistemin işleyişini tıkamakta, sorunların çözümünü zorlaştırmaktadır. Ombudsmanın bu şartlarda bağımsız kalabilmesi, etki altında kalmadan ve baskılardan yılmadan görev yapabilmesi ne kadar mümkün olacaktır?[25]

Türkiye'de ombudsman işlevini görecek bir denetim mekanizmasının kurulması yönünde şimdiye kadar farklı kanallardan istemler, öneriler getirilmiş durumdadır. Örneğin, 1982 Anayasası'nın hazırlandığı dönemde, Ankara Üniversitesi öğretim üyelerince hazırlanan "Anayasa Önerisi"nde "Kamu Denetçileri Kurulu" adıyla bir kurum kurulması önerilmiştir. 1991'de yayımlanan KAYA Raporunda ise yeni bir kurum yaratmak yerine mevcut bir kurumun, Devlet Denetleme Kurulu'nun bir kamu denetçisi (ombudsman) olarak işlev görmesini sağlayacak biçimde yeniden yapılanması önerilmiştir (Kamu Yönetimi Araştırması, 1991: 43). Çeşitli meslek örgütleri de (Hak-İş, TÜSİAD, TOBB) yayımladıkları raporlarda ombudsmanlık kurumunun kurulmasını ya da en azından kurulması yönünde girişimlerin başlatılmasını savunmuşlardır (Avşar, 1999; TÜSİAD, 1997; TOBB, 2000).[26]

Ombudsman geniş soruşturma yetkilerine ve soruşturmasının sonuçlarını kamuya duyurma hakkına sahip olmalıdır. Soruşturmayı bizzat başlatma yetkisi ombudsmanlık kurumunun etkinliğini büyük ölçüde arttırmaktadır.

İlgili makamlar önünde saygınlık kazanmak için ise ombudsmanların, denetim yaptıkları kurumlar ve ilgili mevzuat hakkında derinlemesine bilgi sahibi olmaları, neden bahsettiklerini bilmeleri ve kamu makamlarını haklı olduklarına inandırmaları gerekir.

Ombudsman, yasalarla, dosyaların tamamına girme hakkı da veren, özel yetkilerle donatılmıştır. Bu yetki aleyhte verilen kararların öğeleri ile yönetsel gizlilik nedeniyle başkalarına verilmeyen bilgileri de kapsamaktadır. Bu yetki sayesinde ombudsman sıradan bir yurttaşın, hatta parlamento üyesinin bile sahip olmadığı bir olanağa sahip olmakta, bu da ona yönetsel işlemlerin gerçek öğelerini

[25] ÖZDEN – GÜNDOĞAN, **a.g.e**., s. 6
[26] Sezen, **a.g.e**., s. 84

belirleme olanağı vermektedir. Bu durum yürütme organına aleyhte verdikleri kararları da bütün öğeleri ile biçimlendirme zorunluluğu getirmekte ve gizlilik yerine bilgi serbestliğinin yerleşmesine neden olmaktadır.

Ombudsmanların soruşturmaları sonucunda yönetime yaptıkları öneriler yönetim tarafından benimsenmezse, zorlama yetkilerinin bulunmaması nedeniyle, olay ve öneriler Parlamentoya bildirilmekte ve aynı zamanda kamuoyuna açıklanmaktadır. Parlamentoya bilgi verme ve kamuoyuna açıklama yıllık raporlarla olduğu gibi önemli olaylarda özel raporlar düzenlenerek de yapılmaktadır.

Hata yapan memurların hatalarının halka açıklandığı görme korkuları onlar üzerinde olumlu bir etki meydana getirmekte ve onları etkenlik, hakkaniyet ve dürüstlüğe teşvik etmektedir. Bununla birlikte Ombudsmanların yaptıkları araştırmaların amacı memurları cezalandırmak değil, onlara doğruluk ve adalet değerlerini aşılamak ve bu değerlerin bürokratik değerlerle yarışabileceğini onlara göstermektir. Kaldı ki ombudsmanın, sadece yurttaşlar değil yönetenler için de gördüğü çok önemli bir işlev vardır. Ombudsmanın araştırmaları her zaman yönetimin aleyhine sonuçlanmaz ve araştırma sonucunda yapılan şikayetin asılsız olduğu da ortaya çıkabilir.

3.1.4.3. Hukuksal Dayanağı

Anayasal hakların ve bireylerin yasal haklarının korunması hukukun üstünlüğü ilkesine dayanan demokratik devletin mihenk taşıdır. Bugün ombudsmanlık kurumuna duyulan ilginin bu denli büyük olması gelecek için büyük ümitler vaat etmektedir.

İdarenin yapmış olduğu eylem ve işlemlerin yargı denetimine tabi olması hukuk devleti anlayışının bir sonucudur. Bireylerin yönetim karşısında uğramış olduğu haksızlığı giderecek olan yargısal denetim, yönetim dışında ve bağımsız bir denetim türüdür. Yargısal denetimi gerçekleştirecek olan yargı mercilerinin vermiş olduğu kararların kesinliği ve bu kararların kesinliği ve bu kararların uygulanması anayasal güvenceye bağlanmıştır. Yargı denetiminin en önemli amacı yönetilenlere

yönelik olmasıdır. Yargı denetiminde korunması esas olan yönetilenlerin haklarıdır.[27]

Devlet ve diğer kamu tüzel kişileri, bu görevleri "kamu hizmeti" dediğimiz işleri yürütmekle yerine getirirler. Ancak devlet ve diğer kamu tüzel kişileri, bu görevlerini yerine getirirken, her şeyden önce hukuk devletinin gereği olarak hukukun sınırları içerisinde kalmak zorundadır. Öte yandan kamu hizmetlerinin toplum için en iyi, en yararlı, en verimli ve en rasyonel biçimde yerine getirilmesi gerekir. Bu bakımdan, bir yandan devlet ve diğer kamu tüzel kişilerinin, başka bir deyişle, idarenin eylem ve işlemlerinin hukuka uygunluğunun denetimini sağlamak, öbür yandan bu hizmetlerin verimli, yararlı, rasyonel biçimde yürütülmesini denetlemek üzere, çeşitli türde denetim mekanizmaları ortaya çıkmıştır. Bu mekanizmaların bir bölümü, idarenin yargısal denetimi olarak adlandırılır. Diğer bir bölümü ise, genel olarak yargı dışı denetim olarak ifade edilir.

İdarenin yargı dışı denetimine gelince, bundan ne anlaşılması gerekir? İlk olarak, idarenin yargı organı niteliği taşımayan kurumlarca denetlenmesi anlaşılabilir. İkinci olarak, idarenin yargısal usullere bağlı olmadan denetlenmesi anlaşılabilir. Üçüncü olarak, idarî eylem ve işlemlerin hukuka uygunluktan başka ölçülerle değerlendirilmesi anlaşılabilir.

Gerçi idarenin bütün eylem ve işlemleri, yargı denetimine tabidir. Ama o denetim, hukuka uygunluk denetimi niteliğindedir. Oysa bir "ombudsman" eliyle, bir "kamu denetçisi" eliyle yürütülecek olan denetim, bundan farklıdır. Onun dışındaki alanı kapsamaktadır. İdarenin hukuka uygunluk açısından denetimi, olayın sadece bu yönüyle ilgilidir. İdari hizmetlerin kalite yönünden, verimlilik yönünden, hatta yerindelik yönünden değerlendirilmesi de söz konusu olabilmelidir.

Öte yandan yargı denetimi, belirli usullere bağlıdır. Genellikle zaman alan ve vatandaşlar yönünden pahalı olabilecek bir denetim yoludur. İşte denetimin daha süratli ve yargısal denetim usullerine tabi olmaksızın, kısa zamanda sonuç verebilecek ve vatandaşa herhangi bir mali yük getirmeyecek biçimde yürütülmesi, "ombudsman" kurumunun temel amacıdır.

---

[27] Fadime Akbabaoğlu, "Türk Kamu Yönetiminde denetim sorunları ve Ombudsman Kurumu", **TODAİE, Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi**, Ankara, 2002, s. 92

Adli yargı sistemi dışında yönetsel uyuşmazlıkların çözümü yetkisini elinde bulunduran bir yönetsel yargılama sisteminin varlığı bu güçlüklerin başında yer almaktadır. Böyle özel bir yargı sisteminin varlığının ombudsmanı gereksiz kıldığı düşünülebilir. Anayasanın 125. maddesine göre, "İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır.". Öyleyse bu yargı denetimi yanında neden bir de ombudsman tarafından yapılan yargı dışı bir denetim söz konusu olsun? Bu sorunun cevabını vermek gerekir. Çünkü kurumun gerekliliği, bu sorunun cevabına bağlıdır.

Bilindiği gibi, yargı denetimi, – yine Anayasanın 125. maddesinde belirtildiği gibi– "idarî eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlıdır." Yargı, çeşitli ölçülerde, dolaylı biçimde de olsa, takdir hakkını sınırlasa bile, hiçbir biçimde bu yoldan yerindelik denetimi yapamaz. Ama bir işlem hukuka uygun olsa da ombudsman, onu isabetli bulmayabilir, yerinde bulmayabilir. Bir işlem hukuka uygun olsa da haksız olabilir. İşte bu noktada ombudsman devreye girer. Çünkü bu noktada yardımcı olacak başka hiçbir kurum yoktur.

3.1.4.4. Vatandaş-Devlet İlişkilerinin Sağlığı Açısından

Yargısal denetim, yönetim tarafından haksız bir eylem ve işleme uğradığını düşünen birey için en güvenilir ve tarafsız işleyen hak arama yoludur. Ancak bireyler yargı yoluna başvurmanın hukuki bilgi birikimi gerektirmesi, başvuru maliyetinin olması ve yargı sürecinin oldukça uzun bir zaman alması nedeniyle şikayetçi tarafından başvurulacak bir mercii olmaktan uzaklaşmakta ve yöneten- yönetilen arasındaki iletişim makası giderek daha fazla açılmaktadır.

Vatandaş nezdinde hala devlet hizmeti ve devlet memurluğu bir hizmet aracı olarak görülmekten çok, bir üstünlük, güç ve güvence olarak görülmektedir. Devleti ve memurlarını şikayet etmek, onlar karşısında hak aramak toplumsal kültürümüzde yerleşik bir davranış değildir. Bu nedenle toplumda, hak aramanın bir görev ve sorumluluk olduğu bilinci yaygınlaştırılmalıdır.[28]

Ombudsmanın faaliyetleri sonucunda "kötü yönetimin nedenleri" ile "bunun iyileştirilmesi için izlenilmesi gereken süreç" gün ışığına çıkarılmakta ve kural ve

[28] ÖZDEN – GÜNDOĞAN, **a.g.e**., s. 5

kanunların uygulanmasına yönelik önerilerin kanun koyuculara ve yönetime benimsetilmesi için araç olunmaktadır.

Böyle bir kurum, Türkiye'de çalışmaya başladığı zaman, her şeyden önce idare ile vatandaşların ilişkilerinde diyalog sağlanmış olacaktır. İdarenin yürüttüğü kamu hizmetlerinde kalite yükselecektir. İdare ile vatandaşlar arasındaki uyuşmazlıkların bir bölümü, bu yoldan ortadan kalkacağı için; idari yargının yükü hafifleyecektir. Böylelikle idari yargının görevini daha verimli biçimde yürütmesi sağlanmış olacaktır.

Böylece Ombudsmanların yönetsel reformlardaki öncü rolü birçok ülkede ön plana çıkmaktadır. Örneğin, İsveç ve Fransa'da ombudsmanlar sorunun kaynağında yürürlükteki yasaların olduğu kanısına varırlarsa, yönetsel reformlar önermekle yükümlü tutulmaktadırlar. Genellikle bir soruşturma sonucunda yönetimin haklı olduğu sonucu varır, fakat şikayetçinin maruz kaldığı adaletsizliğin nedeni olarak yasayı eleştirirse, yasa değişikliği önermek zorundadır.[29]

Yurttaşlar tarafından yanlış olduğu iddia edilen bir işlemin ombudsmanın bağımsız ve tarafsız incelemesi sonucunda haklılığına karar verilir yada şikayetin asılsız olduğu ortaya çıkarılırsa, hem işlem nedeniyle bürokrat aklanarak yurttaşın gözünde tekrar güvenilir olur, hem de kendi öz güvenlerini sağlamaları sonucunda yönetim birimlerinde morallerin yükselmesi sağlanır.

3.1.5. TÜRKİYE İÇİN BİR OMBUDSMANLIK (KAMU DENETÇİLİĞİ) KURUMU MODELİ NASIL OLMALIDIR

Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık) diğer ülkelerde de yaşama geçiş süreçlerinde zaman içinde ihtiyaçlara göre şekillendirilerek anayasal sistemlerine uyumu sağlanmıştır. Örneğin Danimarka'da 1953 Anayasa değişikliği ile, Parlamento tarafından seçilen bir veya iki kişinin sivil ve askeri merkezi yönetimi denetlemekle görevlendirileceği hükmü getirilmiştir. Parlamento, Anayasa'nın 55. maddesi hükmü gereği 1954 yılında Ombudsmanlık Yasası'nı çıkarmış ve 1 Nisan 1955 tarihinde de Ombudsman fiilen göreve başlamıştır. Önceden yetki kapsamına alınmayan yerel yönetimler de 1961 yılında Ombudsmanın yetki alanına alınmıştır.

[29] Işıkay, **a.g.e**., s. 24

Bu nedenle yönetsel örgütlenme yapısına bir "Kamu Denetçiliği Kurumu"nu bütünleştirmeyi planlayan ülkelerde hukuksal, siyasal ve yönetsel yapı içinde süreç içinde gelişecek belirgin değişiklik ve düzenlemelerin yapılacağı açıktır.

Gelişmiş demokratik, siyasal sistemler; yönetilenlerin beklentilerine önem veren bu konuda insan haklarını ön plana çıkaran, katılımcı, şeffaf ve paylaşımcı bir yönetim anlayışı benimseyerek kendisine güven duyulmayan bir devlet yönetimi olmaktan kurtulmanın yöntemlerini araştırmaktadır. Kamu hizmeti alan yönetilenlerin kamu yararı ilkesi doğrultusunda aldıkları hizmet karşısında mağdur olduklarını, haksızlığa uğradıklarını dile getirmeleri arttıkça, çözüm arayışları da hızlanmaktadır. Mevcut denetim yollarından farklı bir çözüm olarak Ombudsmanlık Kurumu dikkat çekmektedir.

Ombudsman için "kamu denetçisi", "kamu hakemi", "halkın sözcüsü" veya "halkın avukatı" gibi çeşitli terimler kullanılmıştır. "Ombudsman", idarenin eylem ve işlemlerinden dolayı menfaatleri zarar gören vatandaşların, bu mağduriyetlerinin giderilmesi ve kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde kalitenin sağlanması bakımından son derece yararlı bir kurumdur. Gerçi idarenin bütün eylem ve işlemleri, yargı denetimine tabidir. Ama o denetim, hukuka uygunluk denetimi niteliğindedir. Oysa bir "ombudsman" eliyle, bir "kamu denetçisi" eliyle yürütülecek olan denetim, bundan farklıdır. Onun dışındaki alanı kapsamaktadır. İdarenin hukuka uygunluk açısından denetimi, olayın sadece bu yönüyle ilgilidir. İdarî hizmetlerin kalite yönünden, verimlilik yönünden, hatta yerindelik yönünden değerlendirilmesi de söz konusu olabilmelidir.

Öncelikle şikayetçi olanın kolay başvuru yapabileceği ve güvenilir bir ortam yaratılması gerekmektedir. Kamu Denetçiliği Kurumu kanun taslağını hazırlamada tüm dünyada uygulanan ölçütleri dikkate almak ve bu genel ilkeler ışığında bir yapı düşünmek gerekir. Bu konudaki ilkeleri belirlemede, Barrett/Cochran'ın "Organizasyonlarda Yönetimde Etkinlik İçin İhbar Politikasında On Aşama"[30] yol gösterici olabilir:

1. İhbar politikasını yazılı form halinde geliştir.
2. Üst yönetimin destek ve yardımını sağla.

[30] "İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi ve Toplam Katılım Yönetim...", s. 20, (Çevrimiçi) www.canaktan.org/yonetim/yeni-yonetim/insan-kaynak.htm, 31.03.2003

3. İhbar politikasının önemini çalışanlara aktar ve onlarla iletişim sağla. Organizasyonda ahlaki davranışların kurumsallaşması için çalışanlara ahlak konusunda eğitim ve seminerler sağla.
4. Çalışanların şikayetlerini, görüş ve önerilerini direk olarak üstlerine aktarmaları yerine, bir raporlama sistemi geliştirerek sorunların yazılı olarak organizasyona ulaşmasını sağla. Ayrıca, çalışanların şikayetlerini ulaştırabilmeleri için özel bir büro oluştur. Bürokrasi ve kırtasiyeciliği ortadan kaldır ve işlemlerin basit bir şekilde yapılmasını ve uygulanmasını sağla.
5. Çalışanların problemleri, kendi isimlerini açıklamadan –en azından başlangıçta- bildirmelerine imkan sağla.
6. Çalışanların organizasyon ile ilgili herhangi bir yanlışlığı bildirmeleri halinde kendilerinin kesinlikle korunacağı ve yalnız bırakılmayacağı konusunda garanti sağla.
7. organizasyona ulaşan tüm şikayet ve görüşlerin araştırılması için resmi bir soruşturma süreci oluştur.
8. Eğer soruşturma sonucu, yapılan ihbar ya da şikayeti haklı gösteriyorsa problemin ortadan kaldırılması ve çözümü için gerekeni derhal yap. Çalışanlar arasında organizasyonda bilinçli olarak yapılacak hatalara karşı göz yumulmayacağını açık olarak ortaya koy.
9. İlk soruşturma sonucundan hoşnut olmayan çalışanlara başka bir soruşturma yapılması için imkan sağla.
10. Başarılı bir ihbar politikası, yazılı kurallar ve usullerden daha fazlasını gerektirir. Organizasyonda en üst yönetimden en alt düzeyde çalışanlara kadar herkesin kararlı olmasını gerektirir. Organizasyonda ahlaki bir çalışma ortamının sağlanması konusunda organizasyonda kararlılığın bulunması büyük önem taşımaktadır.

Yukarıdaki ilke ve aşamalar genel bir organizasyonu kapsamakla birlikte, aslında şikayetçi olanın bir ihbar modeli ve kurumu olarak göreceği Ombudsman kurumu yani Kamu Denetçiliği Kurumu'nun yapılanması için de uygulanabilir düzeydedir.

İhbar (şikayet) politikası uygulama aşamaları dikkate alınarak oluşturulacak Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği) kurumu taslağında yol gösterici olarak Zagoria'nın on ilkesi temel alınabilir[31]:

1. Vatandaşlar/tüketiciler şikayetlerini aktarabilmeleri için ombudsmana kolaylıkla ulaşabilmelidirler.
2. Ombudsman vatandaşlara/tüketicilere hiçbir ayrım gözetmeksizin (zenginlik, tahsil durumu, nüfuz sahibi olma vs.) adil ve eşit bir şekilde hizmet sunmalıdır.
3. Ombudsman organizasyonda üst yönetime ve organizasyon kayıtlarına kolayca ulaşabilmelidir.
4. Ombudsman bürosunda problemlerin çözümünü kolaylaştıracak eğitim görmüş uzman kişiler istihdam edilmelidir.
5. Ombudsman bağımsız olmalı ve hiçbir siyasal parti ya da ideoloji ile bağlantısı olmamalıdır.
6. Konuyu "ikinci kez değerlendirme" yetkisine sahip olma ve önerilerde bulunma hakkına ve yetkisine sahip olmalıdır.
7. Adil olmayan şikayetlere karşı, hakkında şikayette bulunulan kimselerin suçsuz olduğunu açıklama hakkı bulunmalıdır.

[31] "Organizasyonda Vatandaşların Şikayetlerinin ombudsman Kanalıyla Çözümlenmesinde Zagoria'nın On İlkesi", s. 21, (Çevrimiçi), www.canaktan.org/yonetim/yeni-yonetim/insan-kaynak.htm, 31.03.2003

8. Ombudsman problemlerin ve şikayetlerin çözümünde uzlaşmacı bir tutum içerisinde olmalı ve konunun yargıya gitmeden çözüme kavuşturulması konusunda çaba sarf etmelidir. Özellikle, ombudsmanın işlemlerde basitliği sağlayacak karar alma ve uygulama yetkisi olmalıdır.
9. Ombudsman organizasyonda ahlakın öneminin kavranmasına yardımcı olmalıdır.
10. Ombudsman organizasyonda kalitenin geliştirilmesi ve kontrol edilmesi ile ilgili olarak yöneticilere öneriler ulaştırmalı ve bu konuda adımlar atılması ve çözümler bulunması konusunda yöneticileri uyarma hakkı ve yetkisi bulunmalıdır.

Bu ilkeler ışığında ihtiyaç duyulan Kamu Denetçiliği Kurumu, yargı denetimi işlevini görmez. Anayasanın 125. maddesine göre, "İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır." denilmekte ve aynı maddede yargı denetimi, "idari eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlıdır" ifadesi kullanılmaktadır. Bu anlamda Yargı, çeşitli biçimde –bu dolaylı bir şekilde de olabilir- takdir hakkını sınırlasa bile, hiçbir biçimde bu yoldan yerindelik denetimi yapamaz. Bir işlem hukuka uygun olsa da ombudsman (kamu denetçisi), bu uygulamayı doğru bulmayabilir, yanlış bir takdir yetkisi diyebilir. Bir işlem hukuka uygun olsa da haksız olabilir. İşte bu noktada yardım alınacak başka bir kurum yoktur.

Örneğin Dilekçe Komisyonu belli bir ölçüde, İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu belli bir ölçüde yardımcı olabilir; ama ombudsman, bir işlem hukuka uygun olsa da yerinde olmayabileceği, haksız olabileceği veya en doğru çözüm olmayabileceği düşüncesinden hareket ederek denetim yapar. Şüphesiz, idare aynı konuda hukuka uygun çeşitli işlemler yapabilir. Ama somut bir durumda böyle bir işlemi belli bir insana, belli bir vatandaşa uyguladığınız zaman bu, onun durumuna en uygun çözüm olmayabilir. İşte ombudsman, bu durumda da idarî işlemin hedef aldığı insan için en uygun çözümün, en uygun işlemin, en yerinde işlemin yapılmasını ve bir haksızlık, bir hata yapılmamasını sağlamaya çalışır.

Bununla birlikte hemen yeniden belirtmemiz gerekir ki, ombudsmanlık; uygulandığı ülkelerde mevcut yönetsel denetim sistemlerinin yerine ikame edilmek üzere getirilmemektedir. Ombudsmanlık kurumu diğer denetim yollarının eksiklikleri nedeniyle onların yanında kendisine yer bulmaktadır.

Yönetimin haksızlıklarına karşı çok çeşitli şikayet yolları olmasına karşın bu yollar pratikte yalnızca yurttaşların en bilgili ve en varlıklı kesimi tarafından

kullanılmaktadır. Bunların dışında kalan geniş kitleler korku ya da bilgisizlik nedeniyle yönetime karşı hukuki bir süreci başlatmayı göze alamamaktadırlar.

Kaldı ki angarya, kötü niyet, unutma ya da ihmallerin yarattığı kötü yönetim, yargının yönetim üzerindeki hukukilik denetimine karşın, varlığını sürdürüp gitmektedir. Yurttaşlar, rahatsızlık veren bu tavırlardan kendilerini koruyacak araçları boşuna aramamaktadırlar.

Türkiye'de de "ombudsmanlık" yani "kamu denetçiliği" kurumunun kurulması ve örgütlenmesi için çalışmaya yakın zamanda başlanılmıştır. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda kamu denetçisi kurumunun kurulması öngörülmüş bulunmaktadır. 55. Hükümet döneminde de İnsan Hakları Koordinasyon Üst Kurulu, "ombudsmanlık" kurumu ile ilgili bir düzenleme yapılmasına karar vermiştir. Bu anlayışla çeşitli ülkelerin ombudsmanlık kurumlarının mevzuatı derlenmiştir. Sadece teorik bir incelemeyle de yetinmeyip çeşitli ülkelerin ombudsmanları, Türkiye'ye davet edilmiştir.. Kendileriyle yapılan görüşmelerde hem ülkelerindeki ombudsmanlık kurumunun işleyişi hakkında bilgi alınmış, hem Türkiye için düşünülen "ombudsmanlık" kurumu ile ilgili görüş alışverişinde bulunulmuştur.

Ülkemizde "Türk Ombudsmanı" işlevini gören bir "Kamu Denetçiliği Kurumu" kurulması düşünüldüğünde, tüm sivil toplum kuruluşları, üniversiteler, hukukçular ve diğer ilgili tarafların katılacağı geniş katılımlı çalıştay, konferans ve benzeri toplantılar yaparak her kesimin mutabakat kalacağı bir kanun taslağı hazırlanması gerekir. Toplumun bu denetim sistemin kabul etmesi, benimsemesi için en uygun çalışma biçimi budur. Yoksa görüş alınmadan, yalnız TBMM üyeleri ve o dönemin hükümeti tarafından hazırlanacak bir taslak yarım olacak ve o şartların siyasi düşünce yapısının etkisinden kurtulamayacaktır.

Bilindiği gibi, idari mahkemelerle ombudsmanlık kurumunun görev alanı farklıdır. Daha önce de söylendiği gibi, idari yargının görev alanı, idari eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlıdır. Eğer idari eylem veya işlem hukuka uygunsa, idari yargının yapabileceği bir şey yoktur. Ancak, idari eylem ve işlemlerden dolayı vatandaşların zarara uğraması durumunda bu zararların da tazmin edilmesi gerekir. Ombudsman ise, bir idari işlem hukuka uygun olsa bile yerinde olmadığı, hakkaniyete uymadığı zaman başka bir çözüm önerebilir.

Öte yandan ombudsman, parlamento ile ilişki içerisinde olacaktır. Her şeyden önce parlamento tarafından seçilecektir. Aslında – örneğin İsveç'te olduğu gibi,– yürütmenin atadığı ombudsmanlar da vardır.

Türkiye'de ombudsmanlık sistemini oluşturmaya çalışan kurumlar da vardır. Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ile Türkiye Ticaret, Sanayi, Deniz Ticaret Odaları ve Ticaret Borsalar Birliği, Türkiye Esnaf ve Sanatkârları Konfederasyonu, Türkiye Ziraat Odaları Birliği Başkanları arasında 24 Mart 1998 tarihinde yapılan sözleşme (protokol) ile Sanayi ve Ticaret Bakanlığı Merkez ve taşra örgütü ile bağlı ve ilgili kuruluşların hizmetleri gözetime açılmış ve bu bağlamda Bakanlık içerisinde "yönetsel kamu denetçiliği (ombudsmanlık)" sistemi oluşturulmuştur. Böylece Türkiye'de ilk defa bir kamu kuruluşunda "yönetsel kamu denetçiliği (ombudsmanlık)" kurulmuştur. Yerel yönetimler düzeyinde, hatta merkezi idarede ombudsmanlık kurumu girişimlerine bir örnek de Bayburt Valiliği'dir. Kamu denetçiliği kurumu benzeri bir girişim de Aralık 1996'da Bayburt Valiliği tarafından yapılmıştır. Bu girişimde 5442 Sayılı İl Yönetimi Yasası'nın 11/ A maddesi uyarınca "ombudsman Kurumunun İl Ölçeğinde Uygulanması" adında bir yönerge hazırlanmıştır. Yönergeye göre, il düzeyinde kamu denetçisi yapısında görev yapacak olan "Kamu Danışmanlar Kurulu, il idare kurulu, il daimi encümen üyeleri, ildeki ilçe kaymakamlıkları, il merkez ve ilçe belediye başkanlarından oluşacak bir komisyon tarafından seçilen yedi üyeden oluşmakta ve kurul başkanı, bu üyeler arasından seçilmektedir. Görev süresi 1 yıl olan kurul, il sınırları kapsamında kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilgili istek ve yakınmaları inceleyebilir, incelemeleri esnasında tespit ettiği suç niteliği taşıyan eylem ve işlemleri ilgili makamlara bildirebilir. En az beş kurul üyesinin onayı ile incelenen konular hakkında basın açıklamasında bulunabilir. Kurul, inceleme konuları ile ilgili olarak doğrudan veya Valilik kanalıyla kurum ve kuruluşlardan bilgi ve doküman isteyebilir ve her yıl Ocak ayında yıllık çalışmalarını içeren bir raporu Bayburt Valiliği'ne sunar", biçiminde düzenleme yapılmıştır.[32]

[32] Ali Haydar Öner, **Kamu Denetçisi Kurumunun İl Ölçeğinde Uygulanması**, Bayburt: Bayburt Valiliği Basın ve Halkla İlişkiler Şube Müdürlüğü Yayını, 1996, s. 6

Örneğin Kocaeli Yöresel Ombudsmanı[33], Kocaeli Yöresel Ombudsmanlık Kurumu, ombudsmana "gözetmen" tanımını yaptı. İlk gözetmenlik görevi Kocaeli Sanayi Odası Başkanı Yılmaz Kanbak'a verildi. Gözetmenin görevi de kendi alanlarında gelen şikayetlerin incelenip, inceleme raporunu Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'na vermek olarak açıkladılar. En önemli maddesi ise başvuruya onbeş gün içinde cevap verme zorunluluğudur. Bakanlığın da bilgi ve belge edinilmesinde yardımcı olması ve yedi gün içinde yapılan işlemi ilgilisine bildirme kuralı getirilmiştir. Bu örnek bir ilk olması açısından önemlidir.

Muğla Valiliği 2007 yılı başında başlattığı uygulama ile vatandaşın şikayetlerini, oluşturulan bir komisyon tarafından en kısa zamanda araştırıp sonuçlandırarak ilgiliye bilgi verilmesini sağlayan bir sistem kurarak ombudsmanlık kurumunun ilk adımlarını atmıştır.

Bütün bunlar, ombudsman kavramının genişliğinden kaynaklanmaktadır. Nitekim İsveç'te bir basın ombudsmanı da vardır. Bu, basın kuruluşları tarafından seçilmiş bir ombudsmandır. Parlamento ombudsmanı veya hükümet ombudsmanı değildir. Bir bakıma Türkiye'deki Basın Konseyi gibi, ama daha geniş yetkilerle çalışan bir kurum. Türkiye'de zaman içinde gazetelerde tüketici sorunları ile ilgili yazarların vatandaşların çeşitli sorunlarına çözüm bulduklarını ve oldukça etkili olduklarını görülmektedir. Bunlar da, bir çeşit tüketici ombudsmanlık kurumlarıdır.

Türkiye'de Ombudsmanlık Kurumu işlevini yerine getirecek bir kurum olarak "Kamu Denetçiliği Kurumu" adı altında bir arayışa girilmiş ve bu kurumun özelliklerinin neler olması gerektiği konusu kamuoyu tarafından tartışılır hale gelmiştir. Bu arayışta diğer ülke uygulamaları incelenmekle birlikte önemli olan toplumun kültürel birikimi ve Anayasa ve yasal alt mevzuata uygunluğunun da dikkate alınmasıdır. Bu nedenle öncelikle Türkiye için öngörülen kamu denetçiliği kurumunun özellikleri belirlenmelidir.

[33] (Çevrimiçi), http://www.kosano.org.tr/faaliyetler/ombudsman.htm , 12.05.2003

3.1.6. KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNUN ÖZELLİKLERİ

Türkiye'de bir Kamu Denetçiliği Kurumu oluştururken hazırlanacak taslak kanunda ne gibi özelliklere yer verilmesi gerektiği konusu burada işlenirken aslında çalışmanın uygulama kısmında önerilecek olan "Kültür ve Turizm Kamu Denetçiliği Kurumu" için hazırlanacak olan taslak model çalışmasının da temel yapısı oluşturulacaktır. Her şeyden önce şunu söylemek gerekir ki, kamu denetçileri, nitelikleri itibariyle bağımsız olarak çalışan, genellikle parlamentolar adına görev yapan ve yine genellikle parlamentolar tarafından seçilmiş tarafsız kişilerdir. Kamu denetçisi seçilen kimsenin kişiliğinin çok büyük önemi vardır. O nedenle Türkiye'de ilk seçilecek kamu denetçisi veya denetçileri, bu kurumun Türkiye'de yerleşmesi bakımından çok önemli bir tarihi görevi yerine getireceklerdir.

Hukuka uygunluk denetimi, idari yargının görevidir. Ama kamu denetçisinin önüne getirilen, şikayet konusu olan işlem hukuka aykırı da olabilir. Dolayısıyla kamu denetçisi, o yönüyle işin üzerine gidebilir. Fakat böyle bir durumda kamu denetçisinin görevi, idari işlemin iptali değil, onun yerine hukuka uygun daha doğru bir işlem yapılmasını sağlamaktır. Herhalde aynı konu, aynı anda hem kamu denetçisi önünde, hem yargı önünde olamaz. Eğer öyle olursa kamu denetçisinin yargıya müdahalesi söz konusu olur. O nedenle kamu denetçisinin önüne getirilecek konu, o sırada görülmekte olan bir davanın konusu olmayacaktır. Yani yargı ile bir çatışma söz konusu olmayacaktır.

Öte yandan kamu denetçisinin verdiği kararlar, yargı kararı niteliğinde değildir. Kamu denetçisi, idarenin yerini de almamaktadır. Sadece idareye daha iyi, daha uygun çözümler için tavsiyelerde bulunmaktadır ve bu tavsiyelerin yaptırımı da, kamuoyu açıklamalarıdır. Dünyadaki örneklerden görüldüğü kadarıyla bu bile, aydın, gelişmiş kamuoyuna sahip ülkelerde çok etkili bir mekanizma olarak işlemektedir.

Kamu denetçisinin görevlerinden biri de, insan haklarının korunmasıyla ilgilidir. İnsan haklarının temelinde de her insanın doğuştan, hatta doğumundan önce bu haklara sahip olması düşüncesi vardır. Bu çerçeve içerisinde kamu denetçisine insan hakları ihlalleri ile ilgili şikayetler de geleceği için, insan haklarının kamu denetçisi kavramıyla da belirli bir güvenceye kavuşmasından söz edilebilir.

Kamu denetçisi görevini herhangi bir engelle karşılaşmaksızın yapabilmesi için önemli koşullardan biri, onun dokunulmazlığa sahip olmasıdır. Milletvekili dokunulmazlığı gibi, onun da sözlerinden, eylemlerinden dolayı dokunulmazlığı, hatta belirli bir ölçüde sorumsuzluğu söz konusudur.

Kamu denetçisi, görevini yerine getirirken bir suç tespit ederse, onu ilgili mercilere bildirecektir. Ama kamu denetçisi, Cumhuriyet Başsavcısı değildir, hâkim değildir; dolayısıyla memurları yargılaması söz konusu değildir. Onun yetkili mercilere yapacağı başvuru üzerine normal prosedür işleyecektir. Eğer kamu denetçisi tarafından tespit edilen eylem, Memurin Muhakematı Hakkında Kanun kapsamında bir suç ise o çerçevede işlem yapılacaktır. Türkiye'de kurulması planlanan "Kamu Denetçiliği Kurumu"nun, yukarıda anlatılan genel özellik ve ilkeler dikkate alınarak hazırlanacak olan taslak kanununda vurgulanması gereken genel özellikler şöyle sıralanabilir:[34]

1. Kanunla kurulmalıdır.
2. Fonksiyonel anlamda özerkliğe sahip olmalıdır.
3. İdarenin dışında yer almalıdır.
4. Yasama ve yürütmeden bağımsız olarak çalışmalıdır..
5. Tarafsız olmalıdır.
6. Yönetime karşı değil, yönetimin daha iyi olması için öneri götürendir.
7. Halk için kolayca başvuru şansı olan bir kurum olmalıdır.

Bu sayılan özellikler kamu denetçisinin olmazsa olmaz ölçütleridir. Bu ölçütler hazırlanacak olan "Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu" taslağının ana çekirdeğini oluşturmalıdır. Aynı zamanda mevcut Anayasa ve ilgili Yasa hükümleri gözden geçirilerek eğer gerekiyorsa düzenleme için gereken çalışmalar kanun koyucu TBMM tarafından yapılmalıdır. Özelliği ve niteliği korunmuş ve işlevsel bir konuma kavuşturulmuş bir "Kamu Denetçiliği Kurumu"nun Türkiye'de de diğer ülkelerde uygulamada gösterilen başarıyı yakalayıp yakalayamayacağı ancak uygulanabilirliği hususundaki eksikliklerin tamamlanmasıyla olanaklıdır.

[34] Hill, **a.g.e**.., s. 107

3.1.7. "KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU" VE UYGULANABİLİRLİĞİ

Ombudsmanlık kurumunun uygulanan ülkelerdeki araştırma, soruşturma ve incelemelerde verimli ve etkin sonuçlar alması, toplumun kamu yönetimine olan güveninin devam etmesinde büyük pay sahibi olmuştur. Aynı zamanda yargının da yükünü hafifletmesi, gelişmekte olan ülkelerin dikkatini çekmiştir. Gelişmekte olan ülkelerin bazılarında, yönetilen şikayetinin yönetilen tarafından ağırdan alınması, yönetsel eylem ve işlemlerdeki gizliliği öne sürmesi, görevi kötüye kullanması, hak ve adaletin yerine getirilmemesi gibi birçok soruna karşı yönetimin bu konuda neler yapması gerektiği konusu ve yeni yapılanma arayışlarında Ombudsmanlık kurumu da incelemeye alınmıştır.

Türkiye'de kamu yönetimi, yerine getirdiği kamu hizmetinden dolayı Cumhurbaşkanlığı, TBMM, İdare Mahkemeleri, Başbakanlık ve Bakanlıklar teftiş kurulları, Bağımsız İdari Otoriteler (BİO) tarafından denetlenir. Ancak yargının dışındaki denetimlerin ne derece etkin, tarafsız ve adil olduğu tartışılır durumdadır. Ayrıca mevcut denetim kurumlarının siyasetten ne kadar arındırılmış olduğu ve etkilendiği konusunda kamuoyunun tam bir güveni yoktur. Kamu kuruluşlarındaki denetim biçiminden kaynaklanan verimsiz işleyiş, karşılaşılan bürokratik engeller olağan kabul edilmekte bu nedenle birçok insan şikayet etme gereğini bile duymamaktadır.

Günümüzde yapılan tartışmaların temelinin, Türkiye'de Ombudsmanın olmayacağı değil de, hangi şartlarda olabileceğine endekslenmesi, gelecek günlerde Türkiye'nin, kökenlerini kendi idare tarihi içerisinde bulabileceği, özüne hiç de uzak olmayan bu kuruma sahip olabileceği yolunda umut vermektedir. [35]

Globalleşen bugünün ekonomik ve siyaset yapısında yönetimler açık toplum ve gelişen insan hakları yaptırımları karşısında yeni yönetim anlayışları geliştirmek ve kamu yönetsel yapılarına monte etmeye çalışmaktadırlar. Uluslararası ticari ilişkilerin artık sınır tanımaz bir şekilde ülke yönetimlerini etkileyecek şekilde müdahale eder konumda olmaları ve gerektiğinde uluslarüstü çıkarlar için az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin iç işleri, kamu hukuku ve kamu yönetimi

[35] Avşar, **a.g.e**., s. 124

yapılarında istedikleri düzenlemeleri yaptırabildikleri açıktır. Gelişmekte olan bir ülkenin kamu yönetsel yapısının ve halkıyla olan ilişkilerinin kuvvetli olması aynı zamanda istikrarlı ve riski az, güvenilir bir pazar alanı anlamını taşımaktadır. Bilgi teknolojinin geldiği noktada gizlilik yerine olduğunca "şeffaf" yönetim oluşturma konusunda yasa yapıcı ve yürütme üzerinde büyük bir toplum baskısı vardır.

Bu nedenle son dönemlerdeki hükümetler tarafından kamu denetçiliği kurumu adı altında, bir kurumun mevzuatımıza yerleştirilmesi için çalışmalar yapılmaktadır. Şimdiye kadar yapılan üç kanun taslağı çalışmasında sırasıyla "Türk ombudsmanı", "kamu denetçisi" veya "kamu hakemi" ve son olarak da "yurttaş sözcüsü" terimleri kullanılmıştır. Bu örnekler, en uygun, Türk halkının benimseyeceği bir terim arayışının bir ifadesidir. Gerçekten "ombudsman" için kullanılacak Türkçe terim de, bu kurumun Türk halkı tarafından benimsenmesi açısından son derece önemlidir. Son çıkarılan Kanun, "Kamu Denetçiliği Kurumu" kanunu olarak benimsenmiştir.

Bu bölümde öncelikle gündemde olan "Kamu Denetçiliği Kurumu" Kanunu'nun süreç içindeki yönetsel ve yargısal değerlendirilmesi ve Anayasa ile nasıl uyumlu bir taslak hazırlanması gerektiği ile Kanunun uygunluğu için hangi yasa maddelerinin değiştirilmesi gerektiği hususu incelenecektir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi 5521 Kanun no'lu "Kamu Denetçiliği Kurumu" Kanununu Mecliste 22. Dönem 4. Yasama yılında yoğun tartışmalardan sonra 15.06.2006 tarihinde 116. Birleşimde kabul etmiştir. Cumhurbaşkanlığına onaylanmak üzere gönderilen Kanun, Cumhurbaşkanı tarafından 16.06.2006 tarihinde yeniden görüşülmek üzere iade edilmiştir. Hükümet tarafından yeniden görüşülen 5548 Kanun no'lu "Kamu Denetçiliği Kurumu" Kanununu Mecliste yoğun tartışmalardan sonra tekrar 28.09.2006 tarihinde 131. Birleşimde kabul edilmiştir. Cumhurbaşkanlığına onaylanmak üzere gönderilen Kanun, Cumhurbaşkanı tarafından onaylanmış ve 13.10.2006 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Ancak Cumhurbaşkanı ve Cumhuriyet Halk Partisi, bazı maddelerin Anayasa'ya aykırı olduğunu iddia ederek Anayasa Mahkemesi'ne yürürlüğün durdurulması için başvurdular. Anayasa Mahkemesi 27.10.2006 tarihinde aldığı kararla bazı maddelerin "… uygulanması durumunda sonradan giderilmesi güç veya olanaksız durum ve zararların doğabileceği gözetilerek …" denilerek Kanunun Yürürlüğünü 01.11.2006 tarihli Resmi Gazete'de

yayımlatarak durdurmuştur. Anayasa Mahkemesinin "Yürütme Durdurma" kararı şu an için güncelliğini korumakta olup Mahkemenin "gerekçeli karar"ı beklenmektedir.

Cumhurbaşkanı'nın, 5521 Kanun no'lu "Kamu Denetçiliği Kurumu" Kanununu Anayasa'nın kendine vermiş olduğu denetim yetkisini kullanarak Anayasa'nın değişik 89. ve 104. maddeleri uyarınca bir kez daha görüşülmek üzere TBMM Başkanlığı'na geri gönderme gerekçelerini incelemek Anayasa ve Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu arasındaki uyuşmazlığı anlamakta kolaylık sağlayacaktır. Anayasa Mahkemesi gerekçeli kararını açıklamadığından "yürütme durdurma" kararı güncelliğini korumakta ve yasa uygulaması beklemektedir. Yapılması gerekli Anayasa değişikliklerine ışık tutması açısından ilgili geri gönderme gerekçeleri aşağıda verilmiştir.. [36]

1- 5521 sayılı Yasa ile gerçek ve tüzel kişilerin, "idare"nin her türlü eylem, işlem, tutum ve davranışlarıyla ilgili yakınmalarını, Türkiye Cumhuriyeti'nin Anayasa'da belirtilen nitelikleri çerçevesinde, adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygı, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve "idare"ye önerilerde bulunmak, bir başka deyişle "idare"yi denetlemek üzere Kamu Denetçiliği Kurumu oluşturulmaktadır. Yasa'da Kamu Denetçiliği Kurumu, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'na bağlı, kamu tüzel kişiliğine sahip, özel bütçeli bir Kurum olarak düzenlenmiştir. Kurum'da bir Başdenetçi, en çok on denetçi bulunacak; Kurum, Başdenetçi tarafından yönetilip temsil edilecektir.

Kurum, Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) Başkanlığı ile ilişkilendirildiği için, Yasa'da,

- Kurum'un, TBMM Başkanlığı'na bağlı olduğu belirtilmekte (md. 4),
- Başdenetçi ve denetçilerin seçimi ve görevden alma yetkisi TBMM Genel Kurulu'na verilmekte (md.11, 15),
- Başdenetçi ve denetçilerin, TBMM Genel Kurulu'nda andiçerek göreve başlayacakları belirtilmekte (md.13),
- Kurul'un, her yıl sonunda etkinlikleri ve önerileri içeren bir rapor hazırlayarak TBMM Dilekçe Komisyonu ile İnsan Hakları İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan bir Karma Komisyona sunması öngörülmekte (md. 22),

[36] "5521 Sayılı Kanunun TBMM'ne geri gönderilme gerekçeleri", (çevrimiçi), http://www.cankaya.gov.tr/tr_html/ACIKLAMALAR/01.07.2006-3512.html, 04.07.2006

- Kurumun geliri, TBMM bütçesine bu amaçla konulacak ödenekten oluşturulmakta (md. 30),

- Başdenetçi ve denetçilerin göreve bağlı suça ilişkin ceza soruşturma ve kovuşturması TBMM Başkanı'nın iznine bağlanmakta (md. 33),

- Yasa'nın Başdenetçi ve denetçilerin seçim ve görevden alınmaları ile ilgili kurallarının yürütmesi Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne verilmektedir (m. 41).

Yasa koyucunun, kuşkusuz, hukukun evrensel ilkelerine ve Anayasa'ya uygun olmak koşuluyla her konuda yasal düzenleme yapma yetkisi vardır. Bu nedenle, her şeyden önce anayasal sistemin, TBMM Başkanlığı'na bağlı bir Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmasına elverişli olup olmadığının incelenmesi gerekmektedir.

Anayasal sistem, TBMM'ne bağlı, "idare"nin eylem, işlem, tutum ve davranışlarını inceleyip, araştıran bir kurum oluşturulmasına olur vermemektedir. Öte yandan, yasamanın yürütmeyi denetlemesi, yalnız siyasal denetimi kapsamakta ve denetim yolları Anayasa'nın "Yasama" bölümünün 98-100. maddelerinde düzenlenmektedir. Bunun dışında, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'na bağlı bir Kamu Denetçiliği Kurumu oluşturulması Anayasa'ya göre olanaklı değildir. Ayrıca, Anayasa'nın 87. maddesinde, "idare"nin eylem ve işlemlerinin incelenip araştırılması TBMM'nin görev ve yetkileri arasında sayılmamıştır. Üstelik, Anayasa'nın "Yargı" bölümünde bulunan 125. maddesinde, "idare"nin her türlü eylem ve işlemleri yargı denetimine bağlı tutulmuştur.

"İdare"nin eylem ve işlemlerinin yargısal denetim dışında incelenip araştırılması, ancak yürütmenin kendi içinde oluşturacağı denetim kurum ya da birimleriyle olanaklıdır.

Yapılan açıklamalar karşısında, bugünkü anayasal sistemin, TBMM'ne bağlı bir Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmasına olanak vermediği sonucuna ulaşılmaktadır. Bu nedenle, 5521 sayılı Yasa'nın 3, 4, 11, 13, 15, 22, 30, 33, geçici 1 ve 41. maddeleri erkler ayrılığı ilkesi ile anayasal sisteme uygun düşmemektedir.

2- 5521 sayılı Yasa'nın 9. maddesinde,

"(1) Kurum, idarenin işleyişi ile ilgili şikayet üzerine, Türkiye Cumhuriyetinin Anayasada belirtilen nitelikleri çerçevesinde, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygı, hukuka ve

hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevlidir.

(2) Ancak;

a) Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile re'sen imzaladığı kararlar ve emirler,

b) Yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler,

c) Yargı faaliyetlerine ilişkin işlemler ile yargı mensuplarının işlem ve eylemleri,

ç) Türk Silahlı Kuvvetlerinin salt askeri hizmete ilişkin faaliyetleri,

Kurumun görev alanı dışındadır."

denilerek, maddenin (1). fıkrasında Kamu Denetçiliği Kurumu'nun görevlerine yer verilmiş, (2). fıkrasında da, Kurum'un görev alanı dışında tutulan işlem, eylem ve etkinlikler düzenlenmiştir. Maddenin (1). fıkrasına göre, "idare"nin her türlü eylem ve işlemi ile tutum ve davranışına ilişkin yakınmalar Kurum'un görev alanına girmektedir.

Anayasa incelendiğinde, Merkezi yönetim ve yerinden yönetim örgütlerinden oluşan "idare"nin yürütme erki içinde, onun siyasal olmayan, kamu görevinin yürütülmesi için örgütlenen bölümünü oluşturduğu görülmektedir. Dolayısıyla, yasama ve yargı erklerinin işlem, eylem ve etkinlikleri, hem "idare" kapsamında olmadığından, hem de anayasal sistem izin vermediğinden Kurum'un görev kapsamına girmemektedir. Ayrıca, Anayasa'nın 105, 125 ve 159. maddelerinde yargı denetimi dışında tutulan işlem, karar ve emirlerin, yasa ile Kamu Denetçiliği Kurumu'nun görev kapsamına alınması anayasal kuralların özüne ters düşmektedir. Cumhurbaşkanı'nın anayasal konumu, Devlet'in ve yürütmenin başı sıfatı, işlem, emir ve kararlarının Yasa kapsamına alınmasına engel oluşturmaktadır.

Anayasal düzen ve kurallar nedeniyle yasa kapsamına alınamayacak konuların, yasa kapsamında imiş izlenimi verilip istisna olarak düzenlenmesi, hukuk devleti ilkesinin önemli konularından olan yasa yapma tekniği ile bağdaşmamakta, dolayısıyla Anayasa'nın 2. maddesine aykırı düşmektedir.

3- 5521 sayılı Yasa'nın, 11. maddesinde,

"(1) Başdenetçi veya denetçilerden birinin görev süresinin bitmesinden doksan gün önce, bu görevlerin herhangi bir sebeple sona ermesi halinde ise sona erme tarihinden itibaren onbeş gün içinde durum, Kurum tarafından Başkanlığa bildirilir.

(2) Başkanlık tarafından ilan edilen başvuru süresi içinde, 10 uncu maddede yazılı nitelikleri taşıyanlardan, Başdenetçi veya denetçi aday adayı olmak isteyenler Başkanlığa başvuruda bulunurlar.

(3) Komisyon, Başdenetçi seçiminde başvuruda bulunan aday adayları arasından üç adayı, denetçi seçiminde, başvuruda bulunan aday adayları arasından, seçilecek denetçi sayısının üç katı kadar adayı, başvuru süresinin bittiği tarihten itibaren otuz gün içinde belirleyerek Genel Kurula sunulmak üzere Başkanlığa bildirir.

(4) Genel Kurul, bildirim tarihinden itibaren otuz gün içinde, Başdenetçi ve denetçi seçimlerine başlar.

(5) Başdenetçi veya denetçi, üye tam sayısının üçte iki çoğunluğu ile seçilir. Birinci oylamada bu çoğunluk sağlanamadığı takdirde ikinci oylamaya geçilir. İkinci oylamada üye tam sayısının salt çoğunluğunun oyunu alan aday seçilmiş olur. Bu oylamada üye tam sayısının salt çoğunluğu sağlanamadığı takdirde en çok oy alan adaylardan, seçilecek aday sayısının iki katı kadar aday ile seçime gidilir. Üçüncü 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 üyelerin sayısından fazla verilen oylar geçersiz sayılır.

(6) Seçim, Kurumun Başkanlığa başvuruda bulunduğu tarihten itibaren en geç doksan gün içinde sonuçlandırılır.

(7) Bu madde hükmü, denetçi sayısının ondan az olması ve denetçi sayısının yetmediğinin Başdenetçi tarafından Başkanlığa bildirilmesi halinde de uygulanır.

(8) Bu maddede yer alan süreler, Türkiye Büyük Millet Meclisinin tatilde olması veya araverme sırasında işlemez.",

- 15. maddesinde,

"(1) Başdenetçinin veya denetçilerin 10 uncu maddede sayılan nitelikleri taşımadıklarının sonradan anlaşılması veya seçildikten sonra kaybetmeleri halinde, bu durumun Komisyon tarafından tespit edilmesini takiben Başdenetçi veya denetçinin görevinin sona ermesine Genel Kurul tarafından görüşmesiz karar verilir.

(2) Seçilmeye engel bir suçtan dolayı kesin hüküm giyen veya kısıtlanan Başdenetçi veya denetçi hakkındaki kesinleşmiş mahkeme kararının Genel Kurulun bilgisine sunulmasıyla, Başdenetçi veya denetçi sıfatı sona erer.",

- Geçici 1. maddesinde,

"(1) İlk Başdenetçi ve en az beş denetçinin seçimi ile Kamu Denetçiliği Kurumu kurulur.

(2) Bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren otuz gün sonra Başkanlık tarafından Başdenetçi ve beş denetçi seçimi için aday adaylığı başvuru süreci başlatılır ve 11 inci maddede öngörülen usule uyularak seçim sonuçlandırılır.",

düzenlemelerine yer verilmiştir.

Yasa'nın 11 ve geçici 1. maddelerinde, Başdenetçi ve denetçilerin Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu'nca seçilmesi öngörülmüş; 15. maddesinde de, Başdenetçi ve denetçilerin Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu'nca görevden alınabileceği belirtilmiştir.

Kurumun asli ve sürekli görevlerini yerine getirecek Başdenetçi ve denetçilerin Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu'nca seçilmesi konusunun, Anayasa'nın 87. maddesi yönünden değerlendirilmesi gerekmektedir.

Anayasa'nın değişik 87. maddesinde, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin görev ve yetkilerinin,

- Yasa koymak, değiştirmek ve kaldırmak,
- Bakanlar Kurulu'nu ve bakanları denetlemek,
- Bakanlar Kurulu'na belli konularda yasa gücünde kararname çıkarma yetkisi vermek,
- Bütçe ve kesinhesap yasa tasarılarını görüşmek ve kabul etmek,
- Para basılmasına ve savaş ilanına karar vermek,
- Uluslararası andlaşmaların onaylanmasını uygun bulmak,
- Üye tamsayısının beşte üç çoğunluğunun kararı ile genel ve özel af ilanına karar vermek,
- Anayasa'nın diğer maddelerinde öngörülen yetkileri kullanmak ve görevleri yerine getirmek,

olduğu belirtilmiştir.

Görüldüğü gibi, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin görev ve yetkileri 87. maddede tek tek sayılmıştır. Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin bu görev ve yetkilerin dışına çıkması olanaklı görülmemektedir.

Nitekim, 87. maddenin gerekçesinde, "Anayasa'nın diğer maddelerinde öngörülen yetkileri kullanma ve görevleri yerine getirme şeklindeki hükümlerin genel nitelikteki görevleri düzenleyen bu maddeye alınması uygun görülmüştür. Zira bu, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Anayasa'da gerek bu maddede gerek diğer maddelerinde düzenlenmiş olan bütün görev ve yetkilerini kapsayacak şekilde düşünülmüştür." denilerek, tüm görev ve yetkilerin bu maddede düzenlendiği belirtilmiştir. Anayasa'nın bu maddesinde ve diğer maddelerinde, Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne kamu görevlilerini seçme ya da atama görev ve yetkisi veren açık bir kural bulunmamaktadır. Bu durumda, Anayasa'da Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin görev ve yetkileri arasında sayılmayan kamu görevlisini seçme ya da atama yetkisinin yasa ile verilmesinin uygun olup olmadığının tartışılması gerekmektedir.

01.11.1990 günlü, 3677 sayılı "Sayıştay Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine ve Bu Kanuna Bir Ek Madde Eklenmesine Dair Kanun"un kimi maddelerinin iptali istemiyle açılan dava sonunda verilen Anayasa Mahkemesi'nin, 11.07.1991 günlü, E.1990/39, K.1991/21 sayılı kararı bu konuya ışık tutacak niteliktedir.

Söz konusu kararda, Sayıştay Yasası'nın Başkan ve üyelerin seçimine ilişkin 5. ve 6. maddeleri Anayasa'nın 87. maddesi yönünden incelenirken;

"Anayasa'nın TBMM.'nin görev ve yetkilerini belirleyen 87. maddesi ile Sayıştay'ın görev ve yetkilerini düzenleyen 160. maddesinde Sayıştay Başkan ve üyelerinin seçimleri ile ilgili herhangi bir hüküm getirilmemiştir. Anayasa'da TBMM'nin görevleri arasında sayılmayan bir konunun bir yasa ile Meclis'e verilmesinin Anayasa'ya uygun olup olmayacağı öncelikle belirlenmelidir.

aa) Anayasa'nın 160. maddesinde, Sayıştay'ın TBMM adına denetleme yapacağı öngörülmüştür. TBMM ile Sayıştay arasındaki bu ilişki, Sayıştay'ın kuruluşunu, üyelerinin seçimini, denetiminin kapsamını ve böylece hukuksal yapısını belirler.

Anayasa Sayıştay Başkan ve üyelerinin seçimi konusunda açık bir kural koymamıştır. Ancak, bu konuda yasa ile yapılacak düzenlemenin de Sayıştay'a ilişkin Anayasa'nın 160. maddesi ile TBMM.'nin görev ve yetkilerini sayan 87. maddesinin özüne ve sözüne uygun olması gerekir. TBMM adına denetim yapan anayasal bir organın Başkan ve üyelerinin seçimi Anayasa'da gösterilmemiş ise de,

bu seçimlerin TBMM.Genel Kurulu'nca yapılması anayasal sistemin, diğer bir anlatımla, TBMM ile Sayıştay arasındaki doğal ilişkinin sonucudur" yargısına varılmıştır.

Anayasa Mahkemesi'nin bu kararında; TBMM'nin görev ve yetkilerinin Anayasa'nın 87. maddesinde tek tek sayıldığı, bu görev ve yetkiler arasında yasama dışındaki organlara üye seçme görev ve yetkisinin bulunmadığı, böyle bir görev ve yetkinin yasa ile verilmesinin de ancak, o organla TBMM arasında anayasal sistemden kaynaklanan bir ilişkinin olması durumunda Anayasa'ya uygun görülebileceği kabul edilmiştir. Nitekim, Yüksek Mahkeme, TBMM ile üye seçme yetkisi verilen kurum arasında, anayasal sistemden kaynaklanan bir ilişkinin bulunmaması durumunda, TBMM'ne o kuruma üye seçme yetkisi veren yasa kuralını iptal etmektedir. Bu bağlamda, 4756 sayılı Yasa'nın, "Radyo ve Televizyon Üst Kurulu"na TBMM'nce üye seçilmesine ilişkin kuralları, Anayasa Mahkemesi'nin 21.09.2004 günlü, E.2002/100, K.2004/109 sayılı kararıyla iptal edilmiştir.

Anayasa'da kamu denetçiliği konusuna ve bu denetimi yapacak organa ilişkin özel bir düzenlemenin bulunmaması ve Anayasa'nın 87. maddesinde ya da diğer maddelerinde, TBMM'ne Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Başdenetçi ve denetçilerini seçmek görevinin verilmemiş olması nedeniyle, TBMM ile adı geçen Kurum arasında, Anayasa Mahkemesi'nin yukarıda değinilen kararında söz edildiği gibi, anayasal sistemden kaynaklanan doğal ve zorunlu bir ilişki bulunmadığı açıktır. Gerçi, 5521 sayılı Yasa'da, Kurum ile TBMM arasında çok sıkı bir bağ kurulmuştur, ama, bu bağın "anayasal sistemden kaynaklanan" bir bağ olmadığı kuşkusuzdur.

Bu nedenlerle, 5521 sayılı Yasa'nın 11,15 ve geçici 1. maddeleri, Anayasa'nın 87. maddesiyle bağdaşmamaktadır. Ayrıca, Yasa'nın 13. maddesinde, Başdenetçi ve denetçilerin, TBMM'nda andiçerek göreve başlayacakları belirtilmiştir ki; seçimleri TBMM'nce yapılması Anayasa'ya uygun düşmeyen Başdenetçi ve denetçilerin, TBMM Genel Kurulu yerine işin önemine uygun bir başka kurul önünde yemin etmeleri daha uygun olacaktır.

4- 5521 sayılı Yasa'nın 26. maddesinin (2). fıkrasında, "(2) Uzman yardımcılarının mesleğe alınmaları, yetiştirilmeleri ve yeterlik sınavının şekli ile uzman ve uzman yardımcılarının görev, yetki ve çalışmalarına ilişkin esas ve usuller yönetmelikle

düzenlenir." denilerek, uzman ve uzman yardımcılarının görev, yetki ve çalışmalarına ilişkin ilke ve yöntemlerin yönetmelikle düzenlenmesi öngörülmüştür. Anayasa'nın 128. maddesinde,

- Devlet'in, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerin, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görüleceği,

- Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işlerinin yasayla düzenleneceği, belirtilmiştir. Bir kamu tüzel kişisi olarak oluşturulmak istenen Kamu Denetçiliği Kurumu'nun, Yasa'da yer verilen kuruluş amacı ve görevleri incelendiğinde, genel idare esaslarına göre kamu hizmeti gören bir Kurum, bu Kurum'da çalıştırılacak uzman ve uzman yardımcılarının da, kamu hizmetinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri yerine getiren kamu görevlileri olduğunda kuşku bulunmamaktadır. Bu durumda, Kurum'da çalıştırılacak uzman ve uzman yardımcılarının görev, yetki ve çalışma ilke ve yöntemlerinin yasayla düzenlenmesi gerekirken, bu konuların yönetmeliğe bırakılması Anayasa'nın 128. maddesiyle bağdaşmamaktadır. Öte yandan, Anayasa'nın 6. maddesinde, hiçbir kimse ya da organın kaynağını Anayasa'dan almayan bir Devlet yetkisi kullanamayacağı; 7. maddesinde de, yasama yetkisinin Türk Ulusu adına TBMM'nin olduğu ve bu yetkinin devredilemeyeceği belirtilmiştir.

Anayasa'da yasayla düzenlenmesi öngörülen bir konunun, yasada genel ilkeleri konulmadan, sınırı ve çerçevesi çizilmeden yönetmeliğe bırakılması, Anayasa'nın 7. maddesine de aykırı düşmektedir.

Nitekim 14.07.2004 günlü, 5225 sayılı "Kültür Yatırımları ve Girişimlerini Teşvik Kanunu"nun, Kültür ve Turizm Bakanlığı denetim elemanlarının görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma ilke ve yöntemlerinin yönetmelikle düzenleneceğine ilişkin kuralı, Anayasa Mahkemesi'nin 08.12.2004 günlü, E.2004/84, K.2004/124 sayılı kararı ile iptal edilmiştir.

Yukarıda belirtilen detaylı gerekçeler Anayasa'ya aykırı olduğu iddia edilen maddelerin kamuoyunda ve yargı nezdinde sonuçlandırıldıktan sonra, Anayasa Mahkemesi'nin vereceği Gerekçeli Karar sonrası yapılacak Anayasa değişiklikleri ile kurumsallaşan bir yapıya kavuşacaktır. Sonuç olarak Anayasa Mahkemesi tarafından

yürütmesi durdurulan Kanun'un 3, 4, 9, 11, 13, 15, 22, 26, 30, 33, geçici 1 ve 41. maddelerinin, Türkiye'nin Anayasa ve diğer hukuk sistemi hükümlerine uyumlu hale getirilmesi için TBMM tarafından yeni bir çalışma başlatılmalıdır.

Kamu Denetçisi, idarenin her şeyden önce hukuka uygun çalışmasını, ama hukuk içerisinde takdir hakkını kullanırken de keyfîliğe kaçmamasını, haksızlık yapmamasını ve idarî işlemlerin belirli bir kalite içerisinde yürümesini sağlamayı amaçlayan bir denetimi gerçekleştirmektedir. Genel olarak bunu hukuk devleti ilkesinin bir sonucu olarak nitelendirebiliriz.

Tanımda sadece idareyi esas almakla şunlar da söylenmek isteniyor: Bir defa yasama faaliyetleri, yani TBMM'nin Anayasa değişikliği yapma, kanun yapma, içtüzük yapma yetkileri Kamu Denetçiliğinin yetki alanına girmez. Zaten bununla ilgili bir denetim organı vardır. Bu da Anayasa Mahkemesi'dir. Öyleyse yasama, Kamu Denetçiliği Kurumunun görev alanının dışındadır.

İkinci olarak, yürütme organı olarak Hükümetin, Bakanlar Kurulu'nun işlemleri Kurumun yetki alanının dışındadır. Bunlar arasında belki bazı idarî işlemlerin denetimi söz konusu olabilir; ama esas itibariyle hükümet de, Kamu Denetçisi eliyle yapılacak denetimin kapsamı içerisinde değildir.

Onun yanında Silahlı Kuvvetler de, onların işlemleri de, – çeşitli ülkelerde olduğu gibi– ombudsmanın görev alanı dışında kalacaktır. Ama ileride Silahlı Kuvvetlerin işlemleri için – yine bazı ülkelerde olduğu gibi– ayrı bir Kurum kurulması düşünülebilir.

Yargı, bazı ülkelerde, örneğin İsveç'te ombudsmanın denetim alanı içerisindedir. Ama bu, hâkimin nasıl karar vereceği yönünde bir denetim değil, daha çok, davaların gecikmeden yürümesini sağlamakla ilgili bir denetimdir. Ama Türkiye'de Anayasa'nın 138. maddesine göre, "Hiçbir organ, makam, merci veya kişi, yargı yetkisinin kullanılmasında mahkemelere ve hâkimlere emir ve talimat veremez"; hatta "tavsiye ve telkinde bulunamaz." O nedenle Türkiye'de de Kamu Denetçisinin yetki alanı, hiçbir biçimde yargıyı kapsamayacaktır. Kurum, geriye kalan idarenin işlemlerini denetleyecektir.

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu taslağı hazırlanırken siyasal tercih konusu olacak çeşitli konular gündeme gelmiştir. Örneğin kamu denetçisi bir kişi mi, yoksa birden çok kişi mi olacak? Seçimi nasıl olacak? Görev süresi ne kadar olacak? İdarî

makamlarla ilişkileri nasıl olacak? Bütün bunlarla ilgili olarak hazırlanan taslakta bazı öneriler getirilmiştir. Örneğin taslakta Meclis'çe bir kamu denetçisi seçilmesi ve onun da yardımcılarını seçmesi öngörülmüştür. Ama bu çözüm, İnsan Hakları Koordinatör Üst Kurulu'nda eleştirilmiştir. Onun yerine Türkiye'de belki üst sayısı belirtilmek suretiyle, TBMM'nin takdirine bağlı olarak birden çok kamu denetçisi seçilmesi, bunların kendi aralarında görev bölümü yapması ve içlerinden birinin de baş denetçi olmasının daha uygun olacağı ifade edilmiştir. Taslakta kamu denetçisi adaylarının Genel Kurul'a önerilmesi konusunda, Meclis'te özel bir komisyon kurulması öngörülmüştür. Ama buna gerek olmadığı, TBMM Dilekçe Komisyonu'nun veya İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu'nun bunu yapabileceği, hatta Anayasa Komisyonu'nun düşünülebileceği ifade edilmiştir.

Seçilecek kişinin formasyonuna gelince; taslakta, kamu denetçisinin hukukçu olması öngörülmüştür. Bazı ülkelerde bu koşul aranmaktadır. Hatta bazı ülkelerde temyiz mahkemesi üyesi olabilme nitelikleri aranmaktadır. Şüphesiz, böyle bir çözüm düşünülebilir; ama böyle bir sınırlamanın isabetli olmayacağı, İnsan Hakları Koordinatör Üst Kurul'unda belirtilmiştir. Önemli olan, kamu denetçisinin kişiliği, idari alandaki tecrübe zenginliği ve böylece çeşitli sorunlara çözüm bulabilme yeteneğidir.

Kamu denetçisinin yaşı konusunda taslakta 65 yaş, üst sınır olarak ifade edilmiştir. Görev süresi, dünyada 4 ila 7 yıl arasında değişmektedir. 4, 5, 6 veya 7 yıllık süreler görülmektedir. Taslakta ise 5 yıllık bir süre düşünülmüştür.

Danıştay'la bir görev çatışması olabilir mi? Tabi, her ikisinin de, yani gerek denetçinin yaptığı iş, gerek idari yargının görevi, idari eylem ve işlemlerin denetimiyle ilgilidir. Ama birisi yargı denetimi, diğeri yargı dışı denetimdir. Kamu denetçisinin vereceği kararlar, bir mahkeme kararı değildir, bir yargı kararı değildir. Dolayısıyla yargı kararı gibi idareyi bağlaması söz konusu değildir. Ayrıca ikisi arasında bir çatışma olmaması için getirilen konunun, yargı önünde bulunan bir konu olmaması gerekir. Eğer vatandaş aynı konuyu yargıya da intikal ettirirse bunu mutlaka bildirmesi gerekir. Çünkü aynı konuda iki organın karar vermesi söz konusu değildir. Kaldı ki herhangi bir makamın yargı mercilerine talimat vermesi, tavsiye ve telkinde bulunması Anayasa'mızda yasaklanmıştır. O bakımdan Kurum'a gelecek konular, mutlaka yargı önünde bulunmayan konular olacaktır. Ama Kurum'a

başvurmak, vatandaşın Anayasa gereğince sahip olduğu hak arama özgürlüğünü ortadan kaldırmaz. Vatandaş, Kurum aracılığıyla da sonuç almak isteyebilir, yargı yoluna da gidebilir. Bu, vatandaşın yapacağı bir tercihtir. Bu bakımdan Kanun Taslağı üzerindeki çalışmalarda tartışılan bir konu da, Kurum'a yapılacak başvurunun, idari dava açma süresini durdurup durdurmayacağıdır. Bu da önemli bir konudur. Eğer durdurma yönünde bir hüküm konulacak olursa; vatandaş, önce Kurum'a başvurarak bir sonuç almaya çalışacaktır. Çünkü Kurum'a başvuru, herhangi bir harç, ücret ödemeksizin yapılacak olan bir başvurudur. Bütün dünyada Kurum'a yapılan başvurular, herhangi bir harç ödenmeksizin yapılır. Bu da Kamu Denetçiliği Kurumu'nu başvuruyu yargı yoluna başvurudan ayıran önemli bir unsurdur.

Kamu Denetçiliği Kurumu Yasa Taslağı'nın "Genel Gerekçe" kısmında bu kuruma duyulan gereksinim ana hatlarıyla şöyle belirtilmektedir: "... Yönetim-birey ilişkilerinde karşılaşılan uyuşmazlıkların etkin ve hızlı bir şekilde çözümü amacıyla yargının katı işleyişi kurallarına bağlı oluşu ve zaman alıcı işlemesi gerçeği karşısında, yönetimi yargı dışında denetleyen ama yönetime de bağlı olmayan bir denetim sistemi ihtiyacı sonucunda ortaya çıkmış olan… halkın şikayetleri ile ilgilenen bir kamu denetçisi sisteminin Türkiye'de de kurulması öngörülmüştür." Bu açıklama gösteriyor ki; ülkemizde kamu denetçiliği, yönetim-birey ilişkilerinde yönetime karşı halkın şikayetleri ile ilgilenen ve yargısal nitelikte olmayan bir denetim sistemi olarak tasarlanmaktadır.

Yine Genel Gerekçenin 8. paragrafında; kamu denetçiliği kurumunun "...idarenin eylem ve işlemlerini hukuka uygunlukla birlikte yerindelik yönünden inceleyen ve sorunun çözümü için önerilerde bulunan bir kuruma duyulan ihtiyaçtan" doğduğu ifade edilmektedir.

Yasama organı tarafından seçilecek, görev ve yetkileri de anayasa ile belirlenecek bir Ombudsman, TBMM adına fakat tamamen bağımsız olarak insan haklarının bekçiliğini yapacaktır. Taslak, 3. maddesinde kamu denetçiliği kurumunun "bir kamu başdenetçisi ve en çok on kamu denetçisi ile uzman ve uzman yardımcıları ile diğer personelden oluşacağı"nı belirtmektedir.

7. madde 1982 Anayasasının 138/2. maddesindeki mahkemelerin bağımsızlığını sağlamak üzere oluşturulmuş formülasyonu aynen benimsemiş ve aynı cümlelerle kamu denetçisine bağımsızlık getirmiştir.

12. madde görev süresini beş yıl olarak düzenliyor. Taslakta tekrar seçilme konusunda açık bir düzenleme yer almamaktadır.

17. madde; "Kamu denetçiliği kurumu inceleme sonucunu ve varsa çözüm önerisini ilgili idari mercie ve başvuruda bulunana bildirir. İlgili idari merci yapılan işlemi ve önerilen çözümü uygun görmediği takdirde bunun gerekçesini bir ay içinde kamu denetçiliği kurumuna bildirir" hükmü konmuştur.

18. madde bilgi ve belge istemek konusunda düzenleme getirilmiştir. İsveç'te olduğu gibi burada da kamu denetçisi gizlilik taşıyanlar da dahil olmak üzere tüm kamu belge ve dosyalarını inceleyebilmektedir. Ancak, istenen bilgi ve belgeler, devletin güvenliğine ilişkin gizli belge niteliğinde ise, Başbakan veya ilgili bakan, istenen bilgi ve belgeleri vermekle beraber gerekçesini bildirmek suretiyle açıklanmamasını ve rapora geçirilmemesini kamu denetçisinden isteyebilecektir.

19. madde, "kamu baş denetçisinin her takvim yılı sonunda TBMM Dilekçe Komisyonuna sunacağı bir rapor hazırlayacağını" belirtmekle birlikte, bu raporun olması gereken içeriği konusunda bir düzenleme getirmemektedir. Raporun "bir yıl içinde yapılan çalışmalar ve Kamu Denetçisi Kurumunun önerilerini içereceği" şeklinde hüküm konulmuştur.

"Kamu Denetçiliği Kurumu" Kanunu'na yukarıda yapılan açıklamalar bize bu kurumun ülkemizde oluşturulamayacağı anlamını çıkarmamamız gerekir. Bu tartışmalar sağlıklı ve hukuki alt yapısı tam olan bir kurumsallaşma için zorunludur. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun dolayısıyla Kamu Denetçisi'nin Parlamento ile ilişkisi, her şeyden önce parlamento tarafından seçilmesinde ve parlamento adına görev yapmasında görülmektedir. Dolayısıyla gücü de, parlamento tarafından seçilmiş olmasından ve yaptığı çalışmaların sonuçlarını parlamentoya sunacak olmasından gelmektedir. Bu, çok önemli bir noktadır. Ama bu kurum, parlamentoya karşı da bağımsız olmalıdır. Bağımsızlığı, örneğin azli, görevden alınması konusunda belli güvencelerin sağlanmasını zorunlu kılar. Örneğin kamu denetçisi, belli bir yetersayı ile seçildiği gibi; görevden alınması da yine belli nedenlerle ve belli yeter sayılarla olacaktır. Yani bir görev güvencesi olacaktır. Böylece bir defa da seçilince,

parlamentoya karşı dahi belli bir bağımsızlığı olacaktır. Kamu denetçisinin, çalışmalarının sonuçlarını yıllık veya ara raporlar halinde parlamentoya sunacaktır. Gerektiğinde kendisine parlamentoda görev alanına giren konularla ilgili açıklamalar yapması için söz de verilecektir. Bütün bunlar Kurum'un parlamento ile ilişkileri olarak değerlendirilebilir.

Yürütmesi durdurulmuş olan "Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu", Anayasa Mahkemesi'nin "gerekçeli kararı" açıklandıktan sonra gerekçede belirtilen hususlar dikkate alınarak kanunda yeni düzenlemelerin yapılması gerekmektedir. Aynı zamanda Anayasa, Yasa ve diğer alt hukuk alanlarında gereken düzenlemeler yapılarak Türk hukuk ve kamu yönetimine yeni bir "Kamu Denetçiliği Kurumu" sistemi kazandırılmalıdır.

Diğer ülkelerdeki uygulamalar incelendiğinde, genel bir ombudsmanlık kurumu oluşturulmasının yanı sıra ihtiyaç duyulan özel alan, sektöre yönelik veya yerel ombudsmanlık kurumlarını da yönetsel örgütlenme yapılarına dahil ettikleri görülmektedir. İsveç'te; Parlamento Ombudsmanı'yla birlikte tüketici, fırsat eşitliği, etnik ayırımcılığa karşı, çocuk, özürlüler, basın ombudsmanlıkları vardır. İngiltere'de; Parlamento Ombudsmanı'yla birlikte sağlık, polis yakınmaları otoritesi, yerel yönetim ombudsmanlıkları kamusal alanı denetler. Ayrıca sigortacılık, basın yakınmaları, kredi kuruluşları, bankacılık ombudsmanlıkları gibi özel sektör ait kurumlar da vardır.

Türkiye'nin yüzölçümü anlamında büyüklüğünün yanı sıra nüfus yoğunluğu dikkate alındığında merkezi anlamda oluşturulan ve az sayıda kamu denetçisinden oluşturulacak bir 'Kamu Denetçiliği Kurumu'nun etkin ve başarılı olma şansı az olacaktır ve beklenen sonuç alınamayacaktır. Yerinden yönetim anlayışının yerleşmekte olduğu bir süreçte bu kurumun da 'yerinden yönetim' ve 'yönetimde toplam kalite' anlayışları temelinde yerelleşmesinin yanı sıra, özel alanlar bağlamında da ayrı kurumlar olarak yapılandırılması gerekmektedir. Türkiye'de de genel ve merkezi anlamda bir "Kamu Denetçiliği Kurumu", yasal olarak kurulduktan sonraki süreçte, kültür ve turizm sektörünün gelişimine katkı sağlayacağına inanılan bir "Kültür ve Turizm Kamu Denetçiliği Kurumu"nun kamu sektörü anlamında kurulmasında yarar olacaktır.

3.2. KÜLTÜR VE TURİZM SEKTÖRÜ İÇİN BİR PİLOT UYGULAMA

Ülkenin en büyük gelir kaynaklarından birisi doğal zenginlikleri, tarihi geçmişi ve üç tarafının denizle çevrili olması nedeniyle kültür ve turizm sektörüdür. Milyonlarca yabancı ve yerli turist her yıl ülkemizin tarihi ve doğal zenginliklerini ziyaret etmekte ve ülkemizi daha geniş çevrelere tanıtmaktadır.

Özel sektör hizmetlerinin yanı sıra Devlet adına Kültür ve Turizm Bakanlığı müze, ören yeri, saray, sur, kale, höyük, kütüphane, kültür merkezi, doğal ve tarihi sit alanları, turizm alanları, tescilli yapı gibi çeşitli konularda değerlerimize sahip çıkmakta, koruma ve tespit kararları almakta ve bu yerlerin alt yapı hizmetleri ile birlikte bakımını üstlenerek hizmete hazır hale getirmektedir. Bütçeden aldığı ödenek ve diğer gelir kaynakları çerçevesinde bu görevini yerine getirirken kaliteli hizmet vermek ana hedef olmalıdır. Kültür ve turizm alanları aslında zıt kutuplara hizmet eden, farklı bakış ve kültür anlayışı ile farklı yöntemlerle hizmet görevini yerine getiren alanlar olmasına rağmen, oluşan siyasi yapının politikaları doğrultusunda süreç içinde iki ayrı bakanlık veya birleştirilen tek bakanlık olarak kamu hizmeti görevini yerine getirmektedir. Yerli ve yabancı turistlerin müze, örenyeri ve diğer hizmet alanlarındaki gezi ve ziyaretleri sırasında karşılaştıkları sorunların idarece bilinmesi otokontrol ve zamanında müdahale açısından önemlidir. İdare, tarihi eserlerin korunmasının yanı sıra turizmin sürdürebilirliğini de sağlamak zorundadır. Bu hedefe hem verilen hizmetin kaliteli olması hem de tarihi zenginliklerimizin korunması ile ulaşılır. Bu alanlarda kamu hizmeti görevini üstlenen personelin yönetim anlayışı, eğitimi, kültürü ve davranış biçimi doğrudan hedefe ulaşmada önemli bir faktördür. Konaklama ve gezi süresinin kısıtlı olması dikkate alındığında yerli ve yabancı turist, karşılaştığı kötü yönetim (davranış) veya kötü hizmet sonucu mağduriyetini ilgili bir makama anında iletmek ister. Çünkü bu hizmet karşılığı bir bedel ödemektedir. Aynı zamanda taşınmaz tarihi ve kültürel değerlerimiz tüm ulusun değerleridir. Her yurttaş bu bilinç ile değerlerine sahip çıkmayı bir görev bilir. Ziyaretçinin şikayetini ek bir bedel ödemeden en kısa sürede ilgili yetkiliye nasıl ulaştıracağını bilmesinin yanı sıra, şikayetine konu olan eylemin araştırılacağı sonuçlandırılacağı ve sonucun kendisine bildirileceği güvencesi verilmelidir.

Aksi takdirde, başka bir bakış açısıyla eğer Antalya Kültür ve Turizm İl Müdürlüğü'ne yapılan şikayet başvurusu sayısı dikkate alındığında; Müdürlük internet sayfasından alınan Ağostos 2007 dönemine ait ziyaretçi sayılarına göre[37], Antalya ilindeki Müze ve örenyerlerini ziyaret eden ziyaretçiler hiçbir sorunla karşılaşmadı sonucuna varılmaktadır (Tablo 15). Burada elde edilen ikincil bulgular sonucunda ziyaretçi veya hizmet alanlar ile sektörde hizmet verenler arasında yüksek oranda iletişim kopukluğu veya güvensizlik var sonucu çıkabilmektedir.

Tablo 15. Antalya İli Müze Ziyaretçi Sayıları (Ağostos 2007)

MÜZELER	YERLİ VE YABANCI ZİYARETÇİLER	
	ÜCRETLİ	ÜCRETSİZ
ANTALYA MÜZESİ	18.605	20.365
ALANYA MÜZESİ	5.138	2.810
SİDE MÜZESİ	14.423	9.470
MÜZELER TOPLAMI	38.166	32.645

Kaynak: www.antalyakulturturizm.gov.tr (çevrimiçi) 23.10.2007

Vatandaşın Bilgi Edinme Kanunu hakkında son yıllarda bilgilendirilmesi ve olumlu sonuçlarının alındığının görülmesi, yönetilenin şikayetçi olduğu noktalarda başvuruların, yönetenin içindeki kurumlar vasıtasıyla da olsa takip edildiği izlenimini vermektedir. Bunun sonucu TBMM'ne bilgi edinme çerçevesinde yapılan başvuru istatistiklerinden görülebilmektedir. Kültür ve Turizm Bakanlığı'na bilgi edinme başvuru toplam sayısı, 2004 yılında 1213 iken bu sayı 2005 yılında 1284, 2006 yılında ise 1360 sayısına ulaşmıştır.[38]

Bir ay süresince Tablo 16'da görüldüğü gibi ziyaretçi sayıları çok yüksek iken bu kadar ziyaretçinin,[39] gezdiği birimlerde hiç (yok denecek kadar az) kötü yönetim uygulaması ile karşılaşmaması ve hatta temizlik veya bilet ücretlerinin pahalılığından bile şikayetçi olmamaları pek gerçekçi görülmemektedir. Büyük

[37] "Antalya İli Müze Ziyaretçi Sayıları", (çevrimiçi), http://www.antalyakulturturizm.gov.tr/istatistik.htm, 23.10.2007
[38] "Bilgi Edinme Başvuru İstatistikleri Raporu", (çevrimiçi), http://www. tbmm.gov.tr, 23.10.2007
[39] "Antalya İli Örenyeri Ziyaretçi Sayıları", (çevrimiçi), http://www.antalyakulturturizm.gov.tr/istatistik.htm, 23.10.2007

olasılıkla hizmet alanlar kısa tatil döneminde boşa zaman harcamamak veya ilgili birimlere şikayetini iletme yollarını bilmemesi nedeniyle mağdur olduğu, kötü yönetim, davranış ve eylemle karşılaşmasına rağmen rahatsızlığını iletmekten vazgeçmektedir.

Tablo 16. Antalya İli Örenyeri Ziyaretçi Sayıları (Ağostos 2007)

ÖREN YERLERİ	YERLİ VE YABANCI ZİYARETÇİLER	
	ÜCRETLİ	ÜCRETSİZ
ASPENDOS	77.289	42.151
PERGE	29.434	18.488
PHASELIS	65.263	18.585
NOEL BABA ÖREN YERİ	70.320	31.927
PATARA	51.600	19.270
XANTHOS	7.713	1.685
SIMENA	12.555	2.766
MYRA	72.078	27.771
TERMESSOS	12.209	483
KARAİN	3.605	6.449
OLYMPOS	104.385	229.634
ARYKANDA	1.417	685
LIMYRA	386	78
ALANYA KALESİ	136.525	27.646

Kaynak: (Çevrimiçi), www.antalyakulturturizm.gov.tr, 23.10.2007

İkincil dereceden bulguların yukarıdaki tablolardaki bir aylık ziyaretçi sayılarının yoğunluğu bütün bir sezona ve diğer illerdeki ziyaretçi sayıları da katıldığında yılda on milyon sayısını geçen bir sayıda sirkülasyon olduğu görülen ve ülke ekonomisine ve devlet bütçesine önemli ölçüde kaynak transferi sağlayan alanda verilen hizmet kalitesinin artırılması gelirin sürekliliğinin sağlanması ve sürdürülebilirliği olmazsa olmaz şartlardandır.

Bu anlamda öncelikle kurulması belli bir aşamaya getirilen genel bir "Kamu Denetçiliği Kurumu"nun evrensel insan hakları çerçevesinde yönetsel yaşama katacağı artı değerlerin yanı sıra, kültür ve turizm hizmet sektöründe de ülkeye

kazandıracağı değerler dikkate alınarak, bir "Kültür ve Turizm Kamu Denetçiliği Kurumu"nun gerekli olup olmadığı ve olası yarar ve zararları bu araştırmanın konusu ve amacını oluşturmaktadır. Daha etkin ve bağımsız bir denetim biçimi ile kültür ve turizm sektöründe hizmet etkinliği artırılabilir mi, bu anlamda bir örgütsel yapıya ihtiyaç var mı sorusu, seçilen pilot illerin, tüme yönelik bir örneklem olduğu düşüncesiyle araştırma verileri irdelenmiştir.

3.2.1. AMAÇ

Bu pilot çalışmada, kültür ve turizmin merkezi sayılan Akdeniz Bölgesinden Antalya, Marmara Bölgesinden İstanbul, Ege Bölgesinden Muğla illeri ve Akdeniz bölgesine yakınlığının yanı sıra tarihi ve kültürel zenginliği nedeniyle Isparta ve Burdur pilot iller olarak seçilmiştir. Bu beş İl'de kültür ve turizm konusunda hizmet alanların (ziyaretçi, yönetilen) hizmet verenler tarafından yapılan kötü yönetim işlem ve davranışlarıyla, görevi kötüye kullanma, savsaklama gibi uygulamalarla karşılaşıp karşılaşmadığını gösterir verilerin tespiti amaçlanmıştır. Şikayet nedenleri ve şekline yönelik bulgulara ulaşmak amacıyla yapılacak araştırma sonucunda elde edilecek bulgular, içerik ve sonuç karşılaştırması ile şikayet konuları değerlendirilecektir. Ortaya çıkarılan sonuçlar analiz edilerek kültür ve turizm sektöründe hizmet verenler açısından kötü yönetim sorunu olup olmadığı değerlendirilmiştir. Kötü yönetim sorunu ve hizmet alanlar açısından da şikayetin giderilmesine yönelik talep varsa bu amaç doğrultusunda, sorunların giderilmesine yönelik bir kamu denetçiliği kurumu taslak modeli geliştirmek amaçlanmıştır. Kültür ve Turizm gelirlerinin ülke bütçesine olan katkısı son yıllarda artmış ve girdisi yüksek olan bir pazar halini almıştır. Hükümetler hem ülke tanıtımı hem de bir gelir kaynağı olarak gördükleri bu alanlarda, verilen kamu hizmetinin daha iyi düzeye gelmesini sağlamak üzere yeni arayışlar içindedir. Vergi indiriminin yanı sıra, kaliteli konaklama yerlerinin yapılması konusunda verilen devlet destekleri bu illeri daha önemli hale getirmiştir. Tarihi ve doğal zenginlikleri ile gezilmesi ve görülmesi gerekli diye tercih edilen illerin başında gelen bu iller araştırma için de en uygun bölge ve bölgeleri temsil eden iller olarak düşünülmüştür. Bu illerde bulunan ve kamu hizmetinin verildiği müze, örenyeri, kale gibi kültürel tarihi taşınmaz varlıklarının yanı sıra turizm

amacına yönelik doğal tabiat alanlarının da korunmasıyla birlikte hizmete hazır halde tutulması görevi kamu adına Kültür ve Turizm Bakanlığı'nın görev kapsamı içindedir. Aldığı kamu hizmetinin yeterli olmadığını veya kamu hizmetini vermekle yükümlü memurlar tarafından kötü davranışa uğradığını düşünen yurttaşın şikayetini bildireceği yer o ilin valiliği ile kültür ve turizm il müdürlükleridir. Ziyaret edilen, tatil yapılan yerde ulaşılması kolay ve yönlendirici bilgilerle donatılan yurttaş ve turist şikayet yerleri, turizmin sürekliliği konusunda katkı sağlayacaktır. Bu nedenle belirtilen makamlara yapılan başvuruların karşılaştırılması ve incelenmesiyle elde edilen sonuçlardan, kültür ve turizm sektörüne ilişkin bir ombudsmanlık (kamu denetçiliği) kurumuna gerek olup olmadığı ve oluşturulacak bir model taslak önerisinde temel özelliklerinin belirlenmesi aşamasında da yararlanılacaktır.

3.2.2. KAPSAM

Ombudsmanlık kurumu geniş bir kapsama sahip olup pek çok uygulama alanı içermektedir. Araştırma ve uygulama ağırlıklı gerçekleştirilmesi planlanan bu çalışmada, Batı Akdeniz Bölgesinde (Antalya, Burdur ile Isparta illerini kapsayan bir bölgede) son beş yıl içinde Kamu Kurumlarına yapılan, kültür ve turizm sektörüne ilişkin şikayetler ile Ege Bölgesinden Muğla, Marmara Bölgesinden İstanbul araştırma kapsamına alınmıştır. Kültür ve turizm sektöründe Antalya, Burdur, Isparta, İstanbul ve Muğla illerinde son beş yıl içinde, kültür ve turizm il müdürlükleri, valilik ve diğer ilgili kamu kurumlarına yapılan şikayetler, içerik ve sonuç karşılaştırması yapılarak değerlendirmeye çalışılmıştır.

3.2.3. ÖRNEKLEM

Araştırma bir pilot çalışma özelliği taşıdığından örneklemi oluşturan iller kültür ve turizm açısından zengin üç bölgeden beş il (Antalya, Burdur ve Isparta, İstanbul ve Muğla) amaçsal örnekleme yöntemi kullanılarak seçilmiştir. Amaçsal örnekleme yönteminde örneği oluşturan elemanlar araştırmacının araştırma problemine cevap bulacağına inandığı kişi ve şikayet başvurularından oluşur.[40]

[40] Remzi Altınışık, vd, **Sosyal Bilimlerde Araştırma Yöntemleri: SPSS Uygulamalı**, İstanbul, Sakarya Kitapevi, 2005, s.132

3.2.4. VERİ TOPLAMA SÜRECİ

Gerekli yazın taraması yapıldıktan sonra bir anket formu oluşturularak (Ek 6), Kültür ve Turizm Bakanlığı'ndan İl Kültür ve Turizm Müdürlüklerinden istenecek bilgi ve belgeler konusunda gerekli yardım ve iznin verilmesi istenmiştir. Verilen izin doğrultusunda araştırmanın amacını anlatan bir yazı (Ek 7) ekinde anketle; beş ilin Kültür ve Turizm İl Müdürlükleri ve Valiliklerden, 2003-2007 arasında yapılan şikayetler talep edilmiştir. Her bir vaka için bir anket formu doldurmaları belirtilmiştir.

Beş il'den toplam 73 geçerli anket geri dönmüştür. Geri dönen anketlerin illere göre dağılımı şöyledir: Burdur 8 anket, Isparta 9 anket, Antalya 12 anket, İstanbul 24 anket ve Muğla 20 ankettir.

Gelen cevap yazılarında beklenenin çok altında yurttaş başvurusu olduğu görülmüştür. Beş ilde toplam 73 şikayet başvurusu olduğunu belirten formların bu kadar az olması anlamsız gelmektedir. Yani beş yıl düşünüldüğünde her yıl ortalaması üç adet şikayet başvurusu olmaktadır. Toplam 73 veri üzerinden gerçekçi bir analiz değerlendirilmesi yapılması olanaksız olmakla birlikte bir pilot çalışma için yine de değerlendirilmiştir.

Bu kadar az başvuru olmasının nedenleri birebir görüşmeden ve yapılan araştırmalardan tespit edildiği kadarıyla şu şekilde açıklanabilir;

1-) Müdürlüklerin sağlıklı bir arşivleme sistemi yoktur. Bu nedenle geçen yıllara dönük bir arşiv taraması yapılamamaktadır.

2-) Bilgisayarda evrak kayıt sistemine yeni geçtiklerini belirterek geriye dönük evrakları depodan bulup çıkarmanın zor ve zaman alıcı olduğu belirtilmektedir.

3-) Bu konuda yardımcı olacak görevli personelin yoğun olduğu ve çok zaman alacağı, tam sağlıklı bir çalışma yapamayacakları belirtilmektedir.,

4-) Yalnızca şikayet başvurularını içeren ve yıllara sari bir dosyalama sistemlerinin olmadığı görülmektedir.

5-) Şikayet başvurularının ilgili birime havale edildiği, ancak sonraki aşamalarının yani geri dönüşün takip edilmediği, bu nedenle evrakların ya havale edilen personelde veya değişik birimlerin dosyalarında olabileceği gibi nedenler sıralanmaktadır.

Dışardan birine bilgi edinme kanunu çerçevesinde de olsa kendilerini zora sokacak bilgilerin verilmesinde sakınca görmeleri en büyük engel olarak görülmektedir.

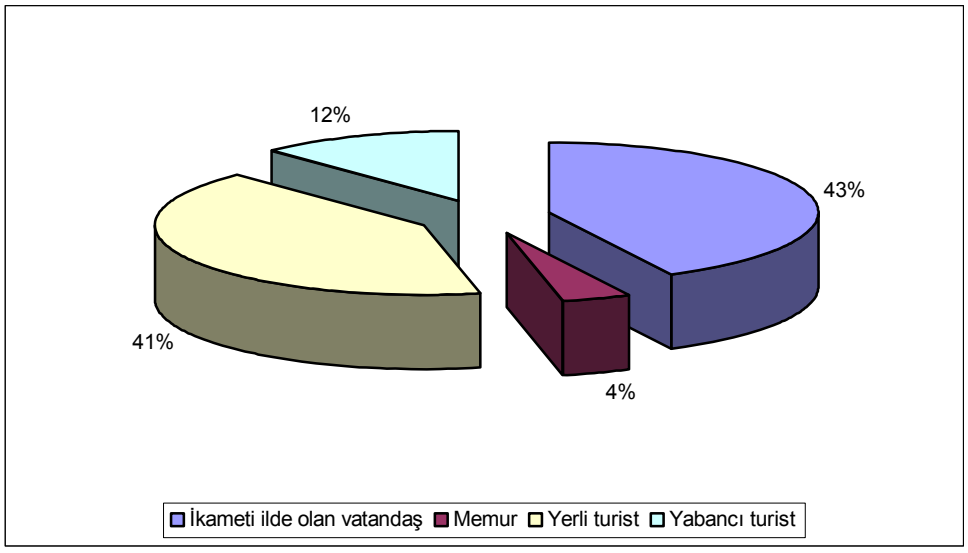
Antalya, Burdur ve Isparta Valiliğinde yapılan görüşmede kendilerine yapılan başvuruları işlem yapmadan Müdürlüğe havale ettiklerini bu nedenle kendilerinde böyle bir arşivleme yapılmadığı ifade edilmiştir.

Elde edilen veriler doğrultusunda nitelik analizi yapacak derecede veri olmadığından nicelik analizi ile bir çözümlemeye gidilmiştir.

3.2.5. BULGULAR

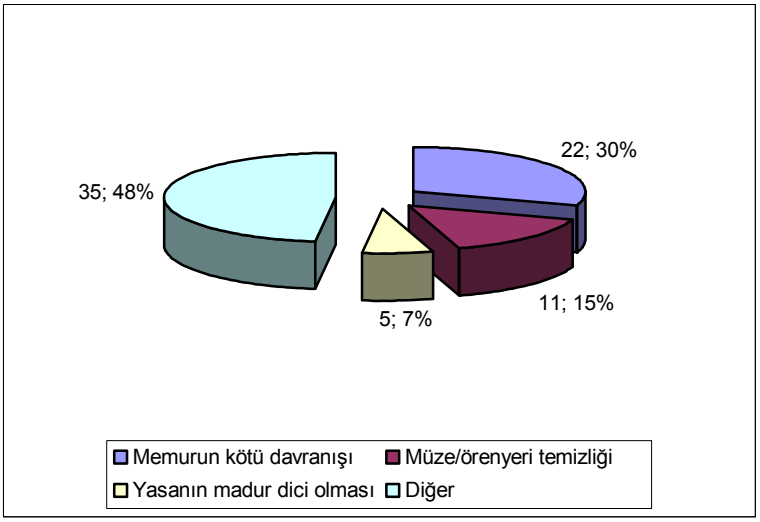
Araştırmada Batı Akdeniz Bölgesi ve diğer seçilen bölgelerdeki illerde, kamu kurumlarına yapılan kültür ve turizm konusuna ilişkin geriye dönük beş yıllık şikayetlerin incelenmesinde frekans, yüzdesel dağılımlar ve çapraz tablolardan faydalanılmıştır. Geri dönen anket sayısının azlığı yapılacak istatistiksel analizleri de sınırlandırmıştır.

Şikayette bulunan kişinin kimliği araştırıldığında, genellikle vatandaşın yaşadığı ilde şikayette bulunduğu ortaya çıkmıştır. Şekil 11'den görüldüğü gibi şikayet başvurusunda bulunan kişilerin %41'i yerli turist, %43' ü aynı ilde ikamet eden vatandaşlardır.



Şekil 11. Şikayette bulunan kişinin konu ile ilişkisi

Şikayetlerin %30'u (22 kişi) memurun kötü davranışı nedeniyle, %15'i müze veya ören yerinin temiz olmaması ve düzenli olmaması nedeniyle yapılmıştır. Diğer seçeneğini işaretleyenlerin oranı %48'dir. Diğer seçeneğinin bu kadar fazla oranda tercih edilmesi, bu konuda yazılanları incelemeyi gerektirmiştir. Diğer seçeneğini işaretleme nedenleri illere göre değişiklik göstermektedir.



Şekil 12. Şikayet konusu

Bu konudaki şikayet nedenleri Burdur ilinde;

- ✓ Turistleri rahatsız etme
- ✓ İzinsiz faaliyet
- ✓ Kaçak kazı
- ✓ Eski eser kaçakçılığı,

Isparta ilinde;

- ✓ Kafeterya temizliği
- ✓ Ruhsata uygun çalışmama
- ✓ Sit alanı yanına ruhsatsız inşaat
- ✓ Kilise yanına WC yapımı,

Antalya ilinde;

- ✓ Ören yeri ücretindeki pahalılık
- ✓ Ören yerinin dağınıklığı ve pisliği,

şeklinde özetlenebilmektedir.

İstanbul İlinde;

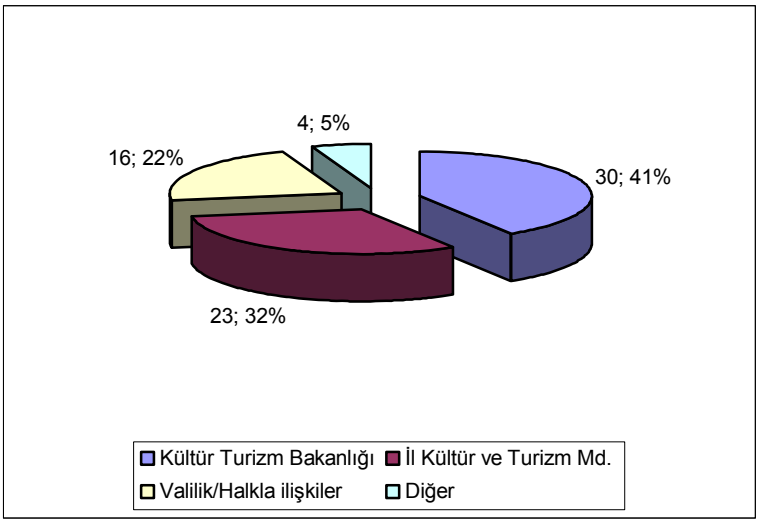
- ✓ Giyim, hizmet
- ✓ Görevi kötüye kullanma
- ✓ Müze önünde memur olmayan kişilerce darp

Muğla ilinde;

- ✓ Balıkçı teknelerinden duyulan rahatsızlık
- ✓ Otel şikayeti
- ✓ Sahilin pisliği
- ✓ Jet-ski'lerin verdiği rahatsızlık
- ✓ İmar planına aykırı yapılaşma
- ✓ Sokak satıcılarının turistleri rahatsız etmesi
- ✓ Hanutçuluk ile otelin adının kirletilmesi
- ✓ Restoran
- ✓ Turistlere taciz
- ✓ Paket tur şikayeti
- ✓ İnşaatın çevreye verdiği rahatsızlık

Yukarıdaki ifadelerden görüldüğü gibi şikayetler konusunda %48'lik bir paya sahip olan diğer seçeneğinin ilden ile değiştiği, özellikle Muğla ilinde turizm ağırlıklıdır. Muğla ili ayrı bir özelliği ile de ön plana çıkmaktadır. Valilikçe şikayet konusu işlemle ilgili komisyon kurulmakta ve şikayet konusu bu komisyon tarafından yerinde incelenerek sonuca varılmaktadır. Örneğin, 27.10.2006 tarih ve 8960 sayılı "Marmaris'te sabah saatlerinde turistlerin rahatsız edilmesi" hakkındaki şikayet dilekçesi için, "tarım'dan 1, sağlık'tan 2, vergi'den 1, emniyet'ten 2" kişiden oluşan bir komisyon kurulmuş ve komisyon birlikte değişik tarih ve yerlerde araştırma yapmıştır. Şikayet haklı görüldüğünden 127 işyeri ve 366 şahıs hakkında cezai işlem yapılmıştır. Başka bir "yabancı turistlere kötü muamele ve küfür ile hanutçuluk" konulu şikayette (19.02.2007 / 1369) ise, Marmaris Kaymakamlığı, İçmeler Belediyesi, Marmaris Belediyesi olayları yerinde incelemiştir. Ayrıca 08.08.2007 tarih ve 6644 sayılı "yerli turisti taciz" konulu şikayet dilekçesi için de Marmaris kaymakamlığı, emniyet ve zabıta ekipleri görevlendirilmiş ve bu ekip tarafından yerinde yapılan araştırmada şahıs bulunamamış ancak işyeri uyarılarak takibe alınmıştır. Diğer illerde bu şekilde bir uygulamaya rastlanmamıştır.

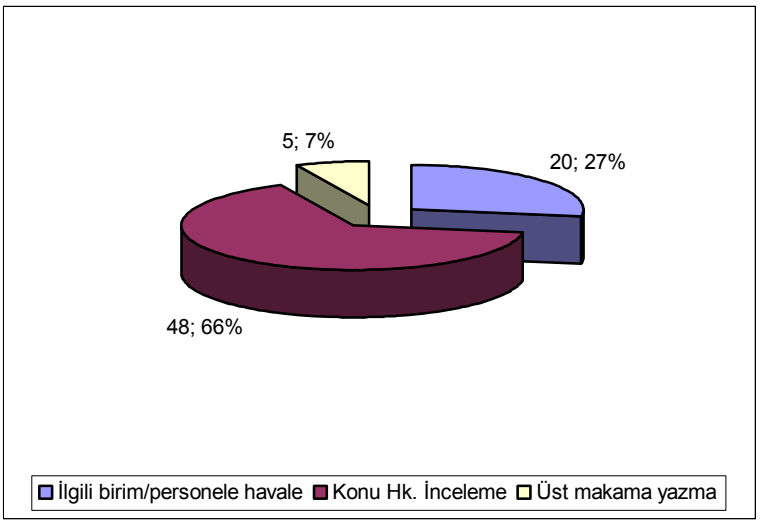
Şikayetin hangi kuruma yapıldığı araştırıldığında, ilk başvurdukları kurumun Kültür ve Turizm Bakanlığı olduğunu söyleyenlerin oranı %41 (30 kişi) dir. Valilik halkla ilişkilere başvuranların oranı %22 iken (16 kişi), İl Kültür ve Turizm Müdürlüğüne başvuranların oranı ise %32 olmuştur. Diğer seçeneğini işaretleyen 4 kişi ise Müze Müdürlüğü cevabını vermiştir (Şekil 13).



Şekil 13. Şikayet başvurusunun yapıldığı kurum

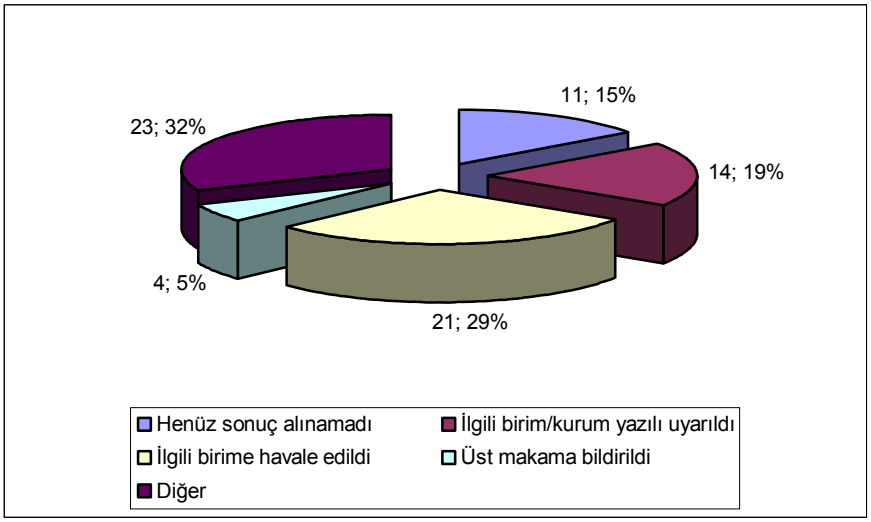
Şikayet dilekçesi alındıktan sonra başvuruların %27'si ilgili birime veya personele havale edilmiştir. Başvuruların %66'sı hakkında inceleme başlatılmıştır. 5 adet şikayet hakkında ise üst makama yazılmıştır.

Yapılan 73 başvurudan 23 tanesinde şikayet eden kişi ile iletişime geçmeye gerek görülmemiştir. Kırkbeş kişiye (%62) işlemin aşamalarıyla veya sonucuyla ilgili yazılı bilgi verilirken 3 kişiye de telefonla bilgi verilmiştir.



Şekil 14. Yapılan işlem

Şikayetin gerekçesi %48 (35 kişi) oranında memurun kötü muamelesiyle ilişkili idi. Bu 35 başvurudan 7 sinde memur hakkındaki şikayet amirine bildirilirken, 5 memurun yazılı savunması istenmiş, 13 memurun yazılı dikkati çekilmiş, diğer 10 şikayet konusunda ise memur suçlu bulunmadığından işlem yapılmamıştır.



Şekil 15. Sonuç

Araştırma kapsamındaki en önemli konu, yapılan şikayetlerden bir sonuç alınıp alınmadığıdır. Şekil 15'den görüldüğü gibi yapılan şikayetlerden ancak %19'u ilgili birimin uyarılması ile sonuçlanmıştır. Yapılan şikayetler konusunda %15 henüz

sonuç alınamadı, %29 ilgili birime yazıyla havale edildi şeklinde yanıt alınmıştır. %32'lik bir oranda diğer seçeneği işaretlenmiştir.

Diğer seçeneği aşağıdaki şekilde özetlenebilir:

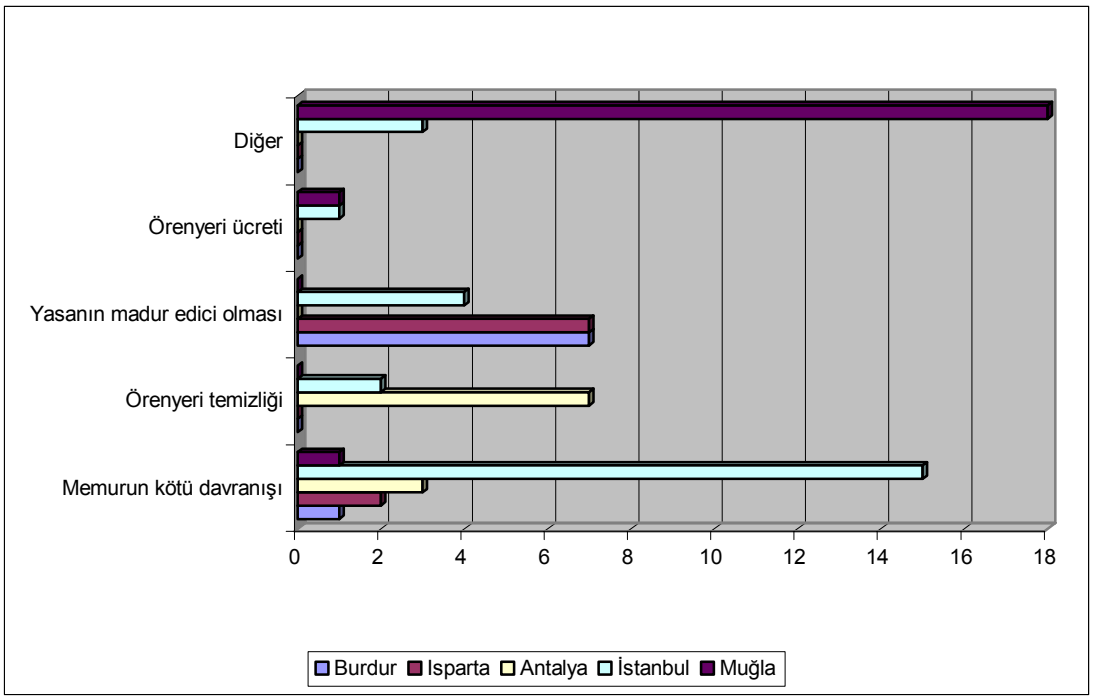
- ✓ Yapımı durduruldu
- ✓ Bakanlığa yazıldı
- ✓ Haksız suçlama yapıldığı anlaşıldı
- ✓ Gerekli işlem yapıldı
- ✓ Otel iki gün kapatıldı
- ✓ Balıkçılar uyarıldı
- ✓ Restoran kapatıldı.

Sonuçlar, diğer seçeneğinde ifade edilenlerle birlikte yapılan şikayet başvurularından yaklaşık %50'sinin kesin sonuca bağlandığını göstermektedir.

3.2.6. ÇAPRAZ TABLO ANALİZİ

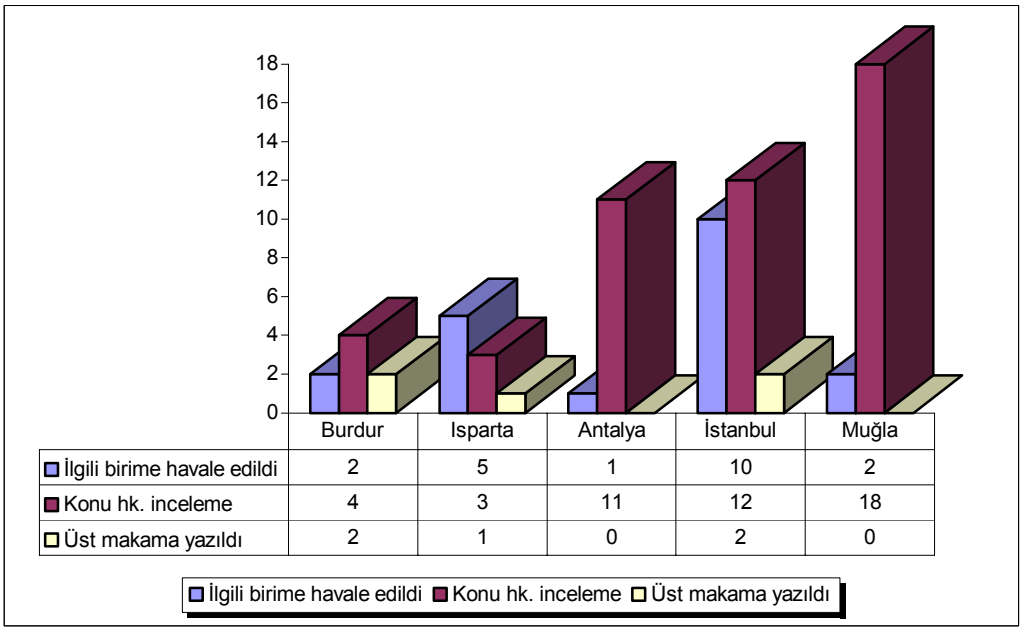
Şikayet konularının illere göre dağılımı çapraz tablo analizi ile incelenmiş ve elde edilen verilerin görsel hali Şekil 16'da verilmiştir. İstanbul ilinde memurun kötü davranışı en önemli şikayet konusudur. Antalya'da örenyeri temizliği ön plana çıkarken Isparta ve Burdur'da yasa nedeniyle maduriyet en önemli şikayet konusu olarak görünmektedir. Muğla'da ise ankette belirtilen şikayet nedenleri dışında bazı şikayetlerin olduğu diğer seçeneğine verilen yanıtlardan anlaşılmaktadır. Bu şikayetlerin neler olduğu daha önce belirtilmişti.

Başvuru sonrasında yapılan işlemin illere göre dağılımı çapraz tablo analizi ile incelenmiştir. Burdur iline yapılan başvurulardan 4 tanesi hakkında inceleme yapılırken, 2 şikayet konusu için üst makamlara başvurulmuştur.



Şekil 16. Şikayet gerekçesinin illere göre dağılımı

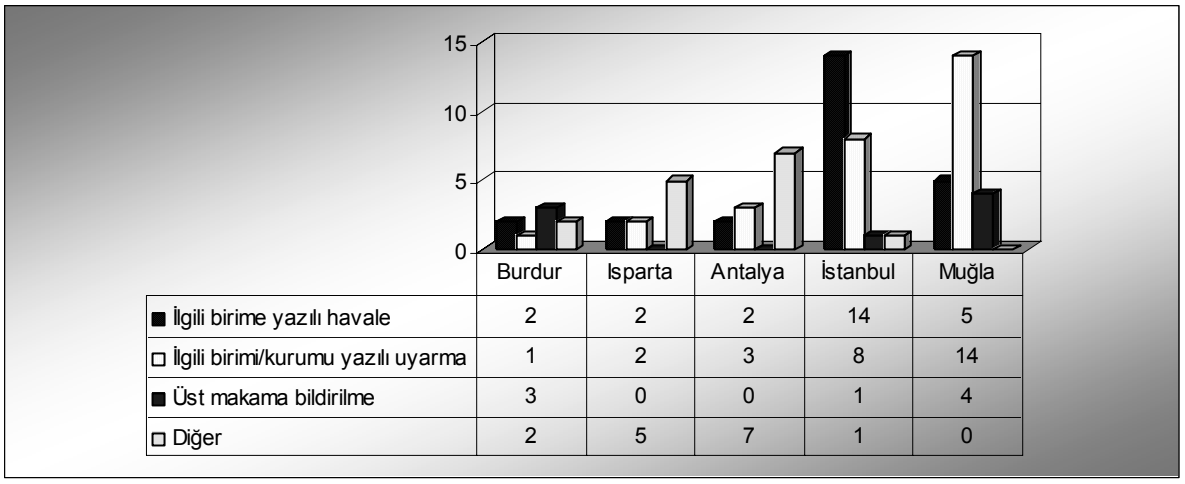
Şekil 17'den görüldüğü gibi, hemen hemen bütün illerde yapılan başvuruların büyük bir kısmı, özellikle Muğla'da (20 şikayetten 18'i), incelemeye alınmıştır.



	Burdur	Isparta	Antalya	İstanbul	Muğla
İlgili birime havale edildi	2	5	1	10	2
Konu hk. inceleme	4	3	11	12	18
Üst makama yazıldı	2	1	0	2	0

Şekil 17. İllere göre yapılan işlem

Şikayet edilen konuya ilişkin yapılan işlemlerden alınan sonuçların illere göre dağılımı incelenmiş ve elde edilen sonuçlar Şekil 18'de verilmiştir. Burdur ilinde henüz sonuçlanmayan 2 başvuru varken, başvurular daha çok üst makama bildirme şeklinde sonuçlanmıştır.



	Burdur	Isparta	Antalya	İstanbul	Muğla
İlgili birime yazılı havale	2	2	2	14	5
İlgili birimi/kurumu yazılı uyarma	1	2	3	8	14
Üst makama bildirilme	3	0	0	1	4
Diğer	2	5	7	1	0

Şekil 18. İllere göre varılan sonuçlar

Antalya ve Isparta illerinde ise diğer seçeneğinin ağırlık kazandığı ve müze ve ören yerlerinde pahalılık konusundaki şikayetlerin bakanlığa yazıldığı görülmüştür. İstanbul'da 14 şikayet ilgili birime havale edilirken, 8 şikayet sonuçlanmış ve sonuç şikayete konu olan memura veya kuruma tebliğ edilmiştir. İstanbul'da ilgili birime havale biçimi ağırlık kazanmışken, Muğla ilinde ilgili birimi uyarma oranı oldukça yüksektir. Kesin sonuç alma sayısı Muğla'da daha fazla gerçekleşmiştir.

3.2.7. ARAŞTIRMA SONUCU VE DEĞERLENDİRME

Pilot çalışma, kültür ve turizmin yoğun olduğu Muğla, Antalya ve İstanbul ile Antalya'nın da içinde olduğu ve Batı Akdeniz olarak isimlendirilen bir bölgede gerçekleştirilmiştir. Araştırmanın amacı, farklı bölgelerdeki kültür ve turizm konusuna ilişkin şikayetlerin çeşitlilik, konuya yaklaşım ve çözüm üretmede kullanılan yöntemleri tespit ederek elde edilen sonuçlardan, Kültür ve Turizm Ombudsmanlık Taslak Modeli oluşturulmasında faydalanmaktır.

Pilot çalışmanın bulgularından, şikayette bulunanların genellikle yerli turistler ve ilde ikamet edenler olduğu, şikayetlerin Kültür ve Turizm Bakanlığı ile İl Kültür

Turizm Müdürlüğüne yapıldığı, yapılan şikayetlerin ilin turizm veya kültür hizmetlerinin yapısına bağlı olarak değiştiği görülmektedir. Yapılan şikayetlerin büyük ölçüde incelemeye alındığı, incelemeyi yapan kişilerin şikayetin tipine göre değiştiği görülmektedir. Araştırmadan elde edilen en dikkat çekici bulgulardan biri Muğla ilindeki şikayetleri incelemek için oluşturulan komisyonların işlevidir. Muğla'da her şikayet için ilgili olabilecek taraflardan, (örneğin, valilik, belediye, il sağlık müdürlüğü, tarım müdürlüğü, emniyet, vergi dairesi vs.) bir komisyon oluşturulmakta ve bu komisyon adeta bir ombudsman gibi çalışarak şikayet konusunu en kısa zamanda sonuçlandırmakta ve şikayet sahibine de yazılı bilgi verilmektedir. Bu nedenle şikayetlerin en yüksek oranda sonuçlandığı il Muğla'dır. Böyle bir yapı diğer illerde görülmemektedir.

Sonuç olarak Muğla Valiliğinin 2007 yılında başlatmış olduğu ve Kamu Denetçiliği Kurumu işlevine benzer bir görev yürüten komisyonlar marifetiyle vatandaş ile yakın ilişki kurulduğu hem şikayetlerin sonuçlandırılması oranının yüksek olmasından aynı zamanda başvuru sayısında diğer illere göre oranlandığında oldukça yüksek olduğu görülmektedir. Eğer vatandaş, Kurumun işlevi ve başvuru şekli hakkında bilgilendirilir ve başvurusu kısa zamanda sonuçlandırılırsa yani işleyişin inandırıcılığı sağlandığı takdirde sonuç alınabildiği görülmektedir. Yoksa yönetilen, mağdur olduğunu iddia ettiği konuda bile başvurmaya gerek duymamaktadır.

Büyük olasılıkla şikayetçi olmakla çözüme ulaşamayacakları düşüncesiyle veya kime nasıl başvuru yapacaklarını bilmediklerinden bir şikayet mekanizmasına ilgi duymadıkları söylenebilir.

Bu nedenle eldeki verilere bakarak öncelikle "Kamu Denetçiliği Kurumu" Kanununun çıkması, Kurum'un belirli bir süre toplumca bilinmesi ve kabul görmesi gerekmektedir. Yasal alt yapı oluşturulduktan sonra öncelikle merkezi bir "Kültür ve Turizm Kamu Denetçiliği Kurumu" oluşturulması, daha sonra bu bölge için bir alt birim kamu denetçisi düşünülmesi doğru olacaktır. Gerekli olan Anayasa değişiklikleri yapıldıktan ve diğer kanun ve yönetmeliklere uyumlu bir biçime getirildikten sonra çıkarılması gerekli olduğu düşünülen "Kültür ve Turizm Kamu Denetçiliği Kurumu" Kanunu için taslak bir model kanun önerisi aşağıda verilmiştir.

3.3. KÜLTÜR VE TURİZM SEKTÖRÜ İÇİN BİR OMBUDSMANLIK (KAMU DENETÇİLİĞİ) KURUMU TASLAK MODEL ÖNERİSİ

Anayasa Mahkemesi tarafından yürütmesi durdurulan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nu, Anayasa ve Yasalara aykırılığı açısından irdelemek ve bu kanunun ne ölçüde bir gereksinimi karşılayacağı konusunu belirlemek gerekecektir. Çünkü daha kanunlaşma aşamasında yürütmesi durdurulan ve diğer ülkelerde uygulanan örneklerinden farklılıklar içeren hususların ülkenin demokratik yönetsel gelişimine katkısı soru işaretleri taşımaktadır.

Bu nedenle kültür ve turizm sektörü için bir "Kültür ve Turizm Kamu Denetçiliği" Kanunu taslağı önermekten önce mevcut olan merkezi ve genel uygulama kapsamlı "Kamu Denetçiliği Kurumu" Kanunu üzerinde durmak, Anayasa ve diğer yasalarla olan aykırılıklar, ilişkileri tespit etmek ve aslında nasıl olması gerektiği konusunda öneri getirmek gerekecektir. Bu öneriler doğrultusunda da çalışmanın amacı olan en uygun "Kültür ve Turizm Kamu Denetçiliği" Kanunu taslağı aşağıda verilecektir.

Yürürlüğü durdurulan 5521 (değişmeden kabul edilen 5548) Kanun No'lu "Kamu Denetçiliği Kurumu" Kanunu incelendiğinde (Ek 8):

Aykırılık 1- 5521 sayılı "Kamu Denetçiliği Kurumu" Kanunu'nun 3, 4, 11, 13, 15, 22, 30, 33, geçici 1 ve 41. maddeleri (bkz. Ek 8) erkler ayrılığı ilkesi ile anayasal sisteme uygun düşmemektedir. Tanımlar, kuruluş, adaylık ve seçim, and içme, görevden alınma ve görevin sona ermesi, kurulun raporları, kurulun gelirleri, başdenetçi veya denetçiler hakkında ceza soruşturması ve kovuşturması usülü, ilk kuruluş ve yürütme başlıklı hususları, Anayasa'nın 7. (Yasama), 8. (Yürütme), 9. (Yargı) maddelerine yani erkler ayrılığı ilkesine aykırıdır (Ek 9).

Öneri 1- Anayasal düzenlemeler açısından; Anayasa'nın 7. maddesine yani Birinci Bölümde; "TBMM tarafından TBMM ye bağlı kamu tüzel ve özerk yapıya sahip "Kamu Denetçiliği Kurumu", ve yerel ile özel hizmet alanlı kamu denetçiliği kurumları yasayla oluşturulur." Hükmü eklenmelidir.

Böylece yasa'nın önündeki en büyük engel olarak görülen Anayasal bir kurum olmadığı iddiaları son bulacak ve bağımsızlığı Anayasa hükmü haline getirilmiş olacaktır. Dolayısıyla öneride bulunulacak "Kültür ve Turizm Kamu Denetçiliği"nin yasal alt yapısı da tamamlanmış olacaktır.

Aykırılık 2- 5521 sayılı "Kamu Denetçiliği Kurumu" Kanunu'nun 11, 15, geçici 1. (bkz. Ek 8) maddeleri Anayasa'nın 87. maddesindeki görevler arasında tanımlanmadığından yasa hazırlama tekniği ilkesi ile anayasal sisteme uygun düşmemektedir.

Öneri 2- Anayasal düzenlemeler açısından; Anayasa'nın 87. maddesine; "Kamu Denetçiliği Kurumlarının kurulması, Başdenetçi ve Denetçilerini seçmek" hükmü eklenmelidir. Böylece TBMM'nin görevleri arasında bu görev de eklenerek yasa yapıcıya görev verilmiştir.

Aykırılık 3- 5521 sayılı Yasa'nın 9. maddesinde, Anayasa'nın 105, 125 ve 159. maddelerinde yargı denetimi dışında tutulan işlem, karar ve emirlerin, yasa ile Kamu Denetçiliği Kurumu'nun görev kapsamına alınması anayasal kuralların özüne ters düşmektedir. Anayasal düzen ve kurallar nedeniyle yasa kapsamına alınamayacak konuların, yasa kapsamında imiş izlenimi verilip istisna olarak düzenlenmesi, hukuk devleti ilkesinin önemli konularından olan yasa yapma tekniği ile bağdaşmamakta, dolayısıyla Anayasa'nın 2. maddesine aykırı düşmektedir.

Öneri 3- Kamu Denetçiliği Kurumu Yasa'sının 9. madde (2.) fıkrası (bkz. Ek 8), ayrı bir maddeyle düzenlenmelidir. Yasa'nın 9. madde (1.) fıkrası başına ayrı düzenlenen madde no yazılarak,"… maddede sayılanlar hariç) hükmü eklenmelidir.

Aykırılık 4- 5521 sayılı Yasa'nın 26. maddesi, Kurum'da çalıştırılacak uzman ve uzman yardımcılarının görev, yetki ve çalışma ilke ve yöntemlerinin yasayla düzenlenmesi gerekirken, bu konuların yönetmeliğe bırakılması Anayasa'nın 128. maddesiyle bağdaşmamaktadır. Öte yandan, Anayasa'nın 6. maddesinde, hiçbir kimse ya da organın kaynağını Anayasa'dan almayan bir Devlet yetkisi kullanamayacağı; 7. maddesinde de, yasama yetkisinin Türk Ulusu adına TBMM'nin olduğu ve bu yetkinin devredilemeyeceği belirtilmiştir. Anayasa'da yasayla

düzenlenmesi öngörülen bir konunun, yasada genel ilkeleri konulmadan, sınırı ve çerçevesi çizilmeden yönetmeliğe bırakılması, Anayasa'nın 7. maddesine de aykırı düşmektedir.

Öneri 4- 5521 sayılı Yasa'nın 26. maddede bulunan "yönetmelikle düzenlenir" kısımları "yasayla düzenlenir" şeklinde düzenlenmelidir.

Aykırılık 5- 5521 sayılı **"**Kamu Denetçiliği Kurumu" Yasa'sında Başdenetçi'ye, Kamu Denetçiliği Kurumunun görev alanına giren konularla ilgili Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerin veya bunların belirli madde ve hükümlerinin şekil veya esas bakımından Anayasa'ya aykırılığı iddiasıyla Anayasa Mahkemesine doğrudan doğruya iptal davası açma hakkı tanınmamıştır. Bu hak Kamu Denetçiliği Kurumu'nun etkinliğini büyük ölçüde artıracak ve uygulamada yönetimin gelişimine yardımcı olacaktır.

Öneri 5- Anayasanın 150. maddesine aşağıdaki fıkra eklenmelidir.
"Kamu Başdenetçisi de, Kamu Denetçiliği Kurumunun görev alanına giren konularla ilgili Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerin veya bunların belirli madde ve hükümlerinin şekil veya esas bakımından Anayasa'ya aykırılığı iddiasıyla Anayasa Mahkemesine doğrudan doğruya iptal davası açabilir."

Öneri 6- 5521 sayılı **"**Kamu Denetçiliği Kurumu" 14. maddesi (1.) fıkrasında, baş denetçi ve denetçilerin görev süresi 5 yıldır. Genel seçimlerin normal olarak 5 yılda bir yapıldığı düşünüldüğünde denetçilerin bir sonraki dönem için beklentiye girerek hükümete yaklaşmasının önüne geçmek için bu süre 6 yıl olmalıdır.

Öneri 7- 5521 sayılı **"**Kamu Denetçiliği Kurumu" 14. madde (3) fıkrası, baş denetçi ve denetçilerin bir dönem daha görev alabileceği belirtilmektedir. Birçok sakıncalı durumun önüne geçmek için '**bir daha seçilemez**' şeklinde değiştirilmelidir.

Öneri 8- Yasa'nın 4 / 1. maddesin de .. haiz ile özel bütçeli kelimelerinin arasına **özerk** kelimesi eklenmelidir. Özerklik bir kurumun kendi iradesine göre hareket edebilme özgürlüğüdür. Türkiye' ombudsman anayasal bir kurum olarak

kurulmalı ve kurumsal dayanağını Anayasadan alarak hukuk devletine kazandırılmalıdır.

Genel Düzenleme Önerileri

1 - Yasa'nın 13. maddesinde, Başdenetçi ve denetçilerin, TBMM'nda andiçerek göreve başlayacakları belirtilmiştir ki; seçimleri TBMM'nce yapılması Anayasa'ya uygun düşmeyen Başdenetçi ve denetçilerin, TBMM Genel Kurulu yerine işin önemine uygun bir başka kurul önünde yemin etmeleri daha uygun olacaktır.

2 - 5521 sayılı Yasa'nın 26. maddesinde, Kurum'da çalıştırılacak uzman ve uzman yardımcılarının görev, yetki ve çalışma ilke ve yöntemlerinin yönetmelikle değil yasayla düzenlenmesi gerekmektedir.

3 - Anayasa'ya aykırı olduğu iddia edilen maddelerin kamuoyunda ve yargı nezdinde sonuçlandırıldıktan sonra, Anayasa Mahkemesi'nin vereceği Gerekçeli Karar sonrası yapılacak Anayasa değişiklikleri ile kurumsallaşan bir yapıya kavuşturulması gerekmektedir.

4 - Anayasa Mahkemesi tarafından yürütmesi durdurulan Kanun'un 3, 4, 9, 11, 13, 15, 22, 26, 30, 33, geçici 1 ve 41. maddelerinin, Türkiye'nin Anayasa ve diğer hukuk sistemi hükümlerine uyumlu hale getirilmesi için TBMM tarafından yeni bir çalışma başlatılmalıdır.

5 - İdari işlem ve eylemlerden menfaati ihlal edilen kişilerin Yasa'nın 17/ 6. maddesinde denetçiye başvuru süresi 90 gün içindedir. Bu süre içinde kamu denetçisine başvurulduğunda İdari mahkemeler için 60 gün, vergi mahkemeleri için 30 günlük dava açma süresi duracaktır. İdari Yargıya gitme durumunda ikilik yaratılmaması için iptal davasına konu olabilecek bir işlemden ötürü idareye başvurma süresi idari uyuşmazlıklar için 60, vergi uyuşmazlıkları için 30 gündür. Süre 60 gün olmalıdır.

6 - Kamu Denetçiliği Kurumu ile yerel ve özel alanları kapsayan aynı içerikli kurumların Anayasal güvencesi ve kuruluşu sağlandıktan sonraki aşamada koordinasyon ve ortak çözümlerin tespiti için bir Yüksek Denetçilik Kurulu oluşturulmasında yarar vardır. Bu nedenle bu kurul da Anayasal değişikliklerin yapılması aşamasında hüküm altına alınmalıdır. Yüksek Denetçilik Kurulu;

Danıştay, Sayıştay, Yargıtay, Komisyon, YÖK, Türkiye Barolar Birliği, memur ve işçi Sendika Konfederasyonları, DDK, Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu ve TMMOB Başkanlarından oluşabilir.

Dolayısıyla ileri aşamalarda Başdenetçi ve Denetçi seçimi ve görevden alınmaları siyasilerden alınarak daha bilimsel, bağımsız ve özerk bir yapıya kavuşturulur.

7 - Yasa'nın 9. maddesinde görevler arasında **re'sen** araştırma yapar yoktur. En önemli özelliği şikayet olmadan bile re'sen araştırmaya karar verme yetkisidir. Kamu Denetçiliği Kurumu'nu idari yargıdan ayıracak bir diğer önemli fark olarak karşımıza çıkacaktır. Re'sen harekete geçme yetkisiyle donatılmış kurum, hem yurttaşın hak arama yollarını bilmemeleri veya bunları çeşitli nedenle kullanmaktan çekinmeleri nedeniyle takip edilmeyen hukuka aykırı uygulamaları takip etme, hem de medyanın zaman zaman gündeme getirdiği, fakat kimsenin yargı organlarına taşımaya cesaret edemediği olayların üzerine gidebilme olanağı kavuşacaktır.

Yasa'nın 9. maddesine bu hüküm eklenmelidir.

8 - Türkiye'nin gerek yüzölçümü gerek nüfus bakımından çok büyük bir ülke olduğu düşünüldüğünde, ulusal düzeyde görev yapan kamu denetçiliği kurumunun yanında, yerel yönetim ve özel alanlı kamu denetçiliğinin de getirilmesi gerekmektedir. Türkiye merkezi idaresi için tek bir başdenetçi ve 10 denetçiden oluşan kamu denetçiliği formülünün gerçekçi olmaktan uzak olduğu açıktır.. Bu durumda önerilecek formül, bir yandan denetçi sayısı ve yardımcı uzman sayılarının yeterli olacak şekilde artırılmasına olanak verecek bir kadro tahsisinin yapılması ve aynı zamanda ihtiyaç duyulan yerlere büro ve ofis açılabilme yetkisi tanınmalıdır.

9 - Kanun İsveç ve Yeni Zelanda'da uygulanmakta olan "Başdenetçi" ve altında yeteri kadar "denetçi" den oluşan yönteme benzer bir formülü benimsemiş görülmektedir ki kanımızca da gereksinimi karşılayacak en uygun yönetsel yapı budur.

Yukarıda bahsedilen Anayasal gereklilik içeren çalışma kapsamında önerilen değişiklikler ve aynı zamanda 5548 sayılı Yasa'da önerilen değişiklikler dikkate alınarak aşağıdaki model yasa taslağında düzenlemeler yapılmıştır. Önerilen değişiklikler sonucu oluşan özgün model, ayrıca kültür ve turizm sektörünü kapsadığından bu alana yönelik öneriler de taslağa eklenmiştir.

10 - Öncelikle Kurum'a özel bir yapılanma olarak "Eğitim ve Bilinçlendirme Koordinasyon Kurulu" oluşturulmuştur. Bu Kurul, genel Kamu Denetçiliği Kurumu için önerilen; Başdenetçi ve denetçi seçimi, kurumlar arası koordinasyon, sorunların tespiti ve iyileştirme çalışmaları yapacak olan Yüksek Denetçilik Kurulu benzeri bir görevi kendi özel alanında gerçekleştirecektir.

Aynı zamanda Kamu Denetçiliği Kurumu'nun tanınması, bilinmesi, ulaşılması, etkinliğinin halkla birlikte nasıl artırılacağının araştırılması ve gerekli eğitim çalışmalarına yönelik planlamayı yapacaktır.

11 - Kurum yapılanmasında turizm ve kültür alanının ülkede çok büyük bir alana yayılmış olması ve nüfus yoğunluğu dikkate alınarak ihtiyaç duyulan yerlere bölge büroları ve ilçelere 'Ofis' açma yetkisi getirilmiştir. Bu öneriyle yerinden yönetimin yanı sıra şikayetçinin anında başvuru yapma isteğini de en doğru şekilde karşılayacaktır.

12 - Yasa'nın 3. maddesi (g) fıkrasında tanımlanan komisyon yapısı alanın özelliği ve katılımın artırılması için genişletilmiştir.

13 - Başdenetçi ve denetçilerin nitelikleri ve mezun oldukları fakülte sayısı özelin farklılığı doğrultusunda artırılmıştır.

14 - Kadroların belirlenmesinde şu an yürürlükte olan ve belli illeri kapsayan Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Bölge Kurulu Müdürlükleri sistemi dikkate alınmıştır. 23 ilde kurulu bulunan bu müdürlükler, kendilerine bağlanmış iller kapsamında görev yapmaktadır. Bölgelerin iş yoğunluğuna göre uzman sayısı dörde kadar çıkarılırken örneğin; İstanbul'a dört, Antalya'ya iki, Çanakkale'ye bir uzman yeterli olmaktadır. Ancak bu örgütlenme yapısı siyasi gerekçelerle sıklıkla değişmekte olduğundan genel bir kadro ihtiyaç tablosu verilmiştir. Mevcut Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Bölge Kurulu Müdürlükleri şunlardır.; Ankara, Adana, Antalya, Aydın, Bursa, Çanakkale, Diyarbakır, Edirne, Erzurum, Eskişehir, İstanbul

(6), İzmir (2), Konya, Muğla, Sivas, Karabük, Kayseri, Kocaeli, Nevşehir, Samsun, Şanlıurfa, Trabzon, Van

Sonuç olarak, tarafımızdan önerilen model taslağı, yürütmesi durdurulan ve Ek 8'de verilen mevcut Kanun'dan farklı bir durumdadır. Bu farklılığın ancak yukarıda önerilen Anayasal ve yasal değişikliklerle olanaklı olacağı açıktır. Bu nedenle mevcut Kamu Denetçiliği Kanunu yeniden gözden geçirilmelidir.

TBMM Yasa yapma tekniği ve fiziki şekillendirme ile tarafımızdan önerilen model "Kültür ve Turizm Kamu Denetçiliği Kurumu" Kanunu aşağıda verilmiştir

KÜLTÜR VE TURİZM
KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU KANUNU
TASLAĞI

BİRİNCİ BÖLÜM
Genel Hükümler

Amaç

MADDE 1 – (1) Bu Kanunun amacı; gerçek ve tüzel kişilerin kültür ve turizm alanında (Müzeler, Kütüphaneler, Örenyerleri, Kültür Merkezleri, Taşınmaz Kültür Varlıkları, Sit Alanları, Opera ve Tiyatro Müdürlükleri, Telif Hakları, Turizm Alanları, Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kurulları ve benzeri hizmet veren alanlar ile ilgili Müdürlükler) kamu hizmeti görevini yerine getiren idarenin işleyişi ile ilgili şikâyetlerini, Türkiye Cumhuriyetinin Anayasada belirtilen nitelikleri çerçevesinde, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygı, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak, gerekli gördüğü durumlarda kamuoyuna açıklamalarda bulunmak ve idareye önerilerde bulunmak üzere Kültür ve Turizm Kamu Denetçiliği Kurumunu oluşturmaktır.

Kapsam

MADDE 2 – (1) Bu Kanun, Kültür ve Turizm Kamu Denetçiliği Kurumunun kuruluş, görev ve çalışma usûllerine ilişkin ilkeler ile Kültür ve Turizm Kamu Başdenetçisi ve kamu denetçilerinin niteliklerine, seçimlerine, özlük haklarına ve Kurum personelinin atanmaları ile özlük haklarına ilişkin hükümleri kapsar.

Tanımlar

MADDE 3 – (1) Bu Kanunda geçen;

a) Kurum: Kültür ve Turizm Kamu Denetçiliği Kurumunu,

b) Üst Kurul: Kamu Denetçiliği Kurumu ve diğer hizmet alanlarında oluşturulan Kamu Denetçiliği Kurumlarının Başdenetçi ve iki denetçiden oluşan, Kamu Denetçiliği Üst Kurulu'nu,

c) Kurul: Kültür ve Turizm Kamu Denetçiliği Kurulunu,

ç) Başdenetçilik: Kültür ve Turizm Kamu Denetçiliği Kurumu Başdenetçiliğini,

d) Başdenetçi: Kültür ve Turizm Kamu Başdenetçisini,

e) Denetçi: Kültür ve Turizm Kamu denetçisini,

f) Eğitim ve Bilinçlendirme Koordinasyon Kurulu: Kurum, Üniversite ve uzmanlardan oluşan Kurulu,

g) Genel Kurul: Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunu,

ğ) Başkanlık: Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığını,

ı) Komisyon: Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe Komisyonu, İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, Avrupa Birliği Uyum Komisyonu ile Kültür ve Turizm Komisyonu üyelerinden oluşan Karma Komisyonu,

i) İdare: Kültür ve Turizm alanında doğrudan veya dolaylı olarak (Müzeler, Kütüphaneler, Örenyerleri, Kültür Merkezleri, Taşınmaz Kültür Varlıkları, Sit Alanları, Opera ve Tiyatro Müdürlükleri, Telif Hakları, Turizm Alanları, Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kurulları ve benzeri hizmet veren alanlar ile ilgili Müdürlükler) kamu hizmeti görevini yerine getiren: Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarını, mahallî idareleri, mahallî idarelerin bağlı idarelerini, mahallî idare birliklerini, döner sermayeli kuruluşları, kanunlarla kurulan fonları, kamu tüzel kişiliğini haiz kuruluşları, sermayesinin yüzde ellisinden fazlası kamuya ait kuruluşlar ile bunlara bağlı ortaklıklar ve müesseseleri, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarını, kamu hizmeti yürüten özel hukuk tüzel kişilerini,

ifade eder.

(2) Komisyon: Dilekçe Komisyonu, İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu ile Kültür ve Turizmi içeren Komisyon Üyelerinden Kurulu Karma Komisyonun Başkanı, Başkanvekili, Sözcü ve Kâtibi, Dilekçe Komisyonunun Başkanı, Başkanvekili, Sözcü ve Kâtibidir.

(3) Eğitim ve Bilinçlendirme Koordinasyon Kurulu: Kurum Başdenetçisi, Denetçi, İdare Müsteşarı ve Genel Müdürleri, Üniversitelerin ilgili alanlarından birer öğretim üyesi, sanat, kültür ve turizm alanı çalışanlarının oluşturduğu sivil toplum örgütü ve üst birliklerinden birer üyesi, Türk Standartları Enstitüsü'nden bir üyesi, Tüketiciyi Koruma Derneklerinden birer üyesinden; Kurum Başdenetçisi, Başkan , Müsteşar, Başkan Yardımcısı, Üst Birlik Başkanları, Başkan Yardımcısıdır.

İKİNCİ BÖLÜM
Kuruluş, Görev ve Çalışma İlkeleri

Kuruluş

MADDE 4 – (1) Bu Kanunda belirtilen görevleri yerine getirmek amacıyla, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı, kamu tüzel kişiliğini haiz, özerk, özel bütçeli ve merkezi Ankara'da bulunan Kültür ve Turizm Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmuştur.

(2) Kurum, Başdenetçilik, Kurul, Eğitim ve Bilinçlendirme Koordinasyon Kurulu'ndan oluşur.

(3) Kurumda, bir Başdenetçi ve en az 30 denetçi ile Genel Sekreter, uzman, uzman yardımcıları ve diğer personel görev yapar.

(4) Kurum, gerekli gördüğü illerde, belirli sayıda illeri kapsayan bölge büroları ile gerekli gördüğü ilçelerde geçici ofisler açabilir.

(5) Üst Kurul'a gönderilecek denetçileri belirler ve sunulacak raporun hazırlanmasını denetler.

Başdenetçilik

MADDE 5 – (1) Başdenetçilik, Başdenetçi ve Başdenetçivekilinden oluşur.

(2) Kurum, Başdenetçi tarafından yönetilir ve temsil edilir.

Başdenetçivekili

MADDE 6 – (1) Başdenetçivekili, Başdenetçi tarafından denetçiler arasından seçilir.

(2) Başdenetçivekili, Başdenetçinin yokluğunda ona vekâlet eder.

Kamu Denetçiliği Kurulu, görevleri, toplantı ve karar yeter sayısı

MADDE 7 – (1) Kurul; Başdenetçi, Başdenetçivekili ve denetçilerden oluşur.

(2) Kurulun görevleri:

a) Kanunun uygulanmasına ilişkin yönetmelikleri çıkarmak.

b) Yıllık raporu hazırlamak.

c) Yıllık raporu beklemeksizin gerek gördüğü konularda özel rapor hazırlamak.

ç) Raporları kamuoyuna duyurmak.

d) Eğitim ve Bilinçlendirme Koordinasyon Kurulu'nu yılda bir kez Ocak ayı içinde toplanmasını sağlamak üzere yürütme ve koordinasyon görevini yürütmek.

e) Eğitim ve Bilinçlendirme Kurulu'ndan gelen öneri ve kararları değerlendirerek, gerekirse hazırlanacak yıllık raporda belirtmek.

f) Gerekli görülen illerde, belirli sayıda çevre illerini kapsayacak şekilde bölge büroları açmak, açılan yerlere yeterli sayıda denetçi ve uzman görevlendirmek, özellikle turizm sezonu yoğunluğu dikkate alınarak gerek görülen ilçelerde ofis oluşturmak ve yeterli sayıda uzman ve uzman yardımcısı görevlendirmek,

g) Gerek gördüğü durumlarda Re'sen inceleme, soruşturma başlatmak

(3) Kurula Başdenetçi, Başdenetçinin yokluğunda ise Başdenetçivekili başkanlık eder.

(4) Kurul, Başdenetçinin başkanlığında denetçilerin beşte üçünün katılımı ile toplanır ve üye tam sayısının salt çoğunluğu ile karar alır.

Çalışma ilkeleri

MADDE 8 – (1) Başdenetçi, denetçiler arasında işbirliğini sağlar ve bunların uyumlu çalışmasını gözetir.

(2) Denetçiler, Kurul halinde incelenmesi gereken konular dışında, Başdenetçi tarafından görevlendirildikleri merkez veya büro'da konu ve/veya alanlarda tek başlarına çalışır ve önerilerde bulunurlar. Uzman ve uzman yardımcıları, Baş Denetçi ve Denetçilerin yardımcı elemanları olup, görevlendirildikleri konuda yaptıkları inceleme sonuçlarını görev aldıkları Denetçiye bildirirler.

(3) Kurulca karara bağlanacak konular ile denetçilerin Başdenetçi tarafından görevlendirilecekleri konu ve/veya alanlara ve aralarındaki iş bölümüne ilişkin ilkeler ile bu Kanunun uygulanmasına ilişkin hususlar, Kurulca kabul edilip yürürlüğe konulacak bir yönetmelikle belirlenir.

Görev Kapsamına Girmeyen Kurumlar

MADDE 9 – a) Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile re'sen imzaladığı kararlar ve emirler,

b)Yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler,

c) Yargı faaliyetlerine ilişkin işlemler ile yargı mensuplarının işlem ve eylemleri,

ç) Türk Silâhlı Kuvvetlerinin salt askerî hizmete ilişkin faaliyetleri,

Kurumun görev alanı dışındadır.

Görev

MADDE 10 – Kurum, idarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, Türkiye Cumhuriyetinin Anayasada belirtilen nitelikleri çerçevesinde, madde (9) da belirtilenler hariç, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygı, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevlidir.

Kurum gerek duyduğu zaman herhangi bir konuda re'sen inceleme ve soruşturma başlatabilir.

Başdenetçi ve denetçilerin nitelikleri

MADDE 11 – (1) Başdenetçi veya denetçi seçilebilmek için aşağıdaki şartlar aranır:

a) Türk vatandaşı olmak.

b) Seçimin yapıldığı tarihte başdenetçi için 45, denetçi için 35 yaşını doldurmuş olmak.

c) Dört yıllık eğitim veren hukuk, siyasal bilgiler, iktisadi ve idarî bilimler, iktisat ve işletme, arkeoloji, sanat tarihi, turizm ile ilgili fakültelerden veya bunlara denkliği kabul edilmiş yabancı öğretim kurumlarından mezun olmak.

ç) Mesleği ile ilgili olarak kamu kurum veya kuruluşlarında veya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına kayıtlı olarak ya da özel sektörde en az 5 yıl çalışmış olmak.

d) Kamu haklarından yasaklı olmamak.

e) Görevini devamlı yapmasına engel olabilecek vücut veya akıl hastalığı veya vücut sakatlığı ile özürlü bulunmamak.

f) Başvuru sırasında herhangi bir siyasî partiye üye olmamak.

g) 26/9/2004 tarihli ve 5237 sayılı Türk Ceza Kanununun 53 üncü maddesinde belirtilen süreler geçmiş olsa bile kasten işlenen bir suçtan dolayı altı ay veya daha fazla süreyle hapis cezasına ya da affa uğramış olsa bile Devletin güvenliğine, anayasal düzene ve bu düzenin işleyişine, millî savunmaya, Devlet sırlarına karşı suçlar ve casusluk suçları ile yabancı devletlerle olan ilişkilere karşı suçlardan veya zimmet, irtikâp, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, güveni kötüye kullanma, hileli iflâs, ihaleye fesat karıştırma, edimin ifasına fesat karıştırma, suçtan kaynaklanan mal varlığı değerlerini aklama veya kaçakçılık suçlarından hükümlü bulunmamak.,

Adaylık ve seçim

MADDE 12 – (1) Başdenetçi veya denetçilerden birinin görev süresinin bitmesinden doksan gün önce, bu görevlerin herhangi bir sebeple sona ermesi halinde ise sona erme tarihinden itibaren onbeş gün içinde durum, Kurum tarafından Başkanlığa bildirilir.

(2) Başkanlık tarafından ilân edilen başvuru süresi içinde, 10 uncu maddede yazılı nitelikleri taşıyanlardan, Başdenetçi veya denetçi aday adayı olmak isteyenler Başkanlığa başvuruda bulunurlar.

(3) Komisyon, Başdenetçi seçiminde başvuruda bulunan aday adayları arasından en az üç adayı, denetçi seçiminde, başvuruda bulunan aday adayları arasından, seçilecek denetçi sayısının üç katı kadar adayı, başvuru süresinin bittiği tarihten itibaren otuz gün içinde belirleyerek Genel Kurula sunulmak üzere Başkanlığa bildirir.

(4) Genel Kurul, bildirim tarihinden itibaren otuz gün içinde, Başdenetçi ve denetçi seçimlerine başlar.

(5) Başdenetçi veya denetçi, üye tam sayısının üçte iki çoğunluğu ile seçilir. Birinci oylamada bu çoğunluk sağlanamadığı takdirde ikinci oylamaya geçilir. İkinci oylamada üye tam sayısının salt çoğunluğunun oyunu alan aday seçilmiş olur. Bu oylamada üye tam sayısının salt çoğunluğu sağlanamadığı takdirde en çok oy alan adaylardan, seçilecek aday sayısının iki katı kadar aday ile seçime gidilir. Üçüncü 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 üyelerin sayısından fazla verilen oylar geçersiz sayılır.

(6) Seçim, Kurumun Başkanlığa başvuruda bulunduğu tarihten itibaren en geç doksan gün içinde sonuçlandırılır.

(7) Bu madde hükmü, denetçi sayısının ondan az olması ve denetçi sayısının yetmediğinin Başdenetçi tarafından Başkanlığa bildirilmesi hâlinde de uygulanır.

(8) Bu maddede yer alan süreler, Türkiye Büyük Millet Meclisinin tatilde olması veya ara verme sırasında işlemez.

Bağımsızlık

MADDE 13 – (1) Hiçbir organ, makam, merci veya kişi, Başdenetçiye ve denetçilere görevleriyle ilgili olarak emir ve talimat veremez, genelge gönderemez, tavsiye ve telkinde bulunamaz.

Andiçme

MADDE 14 – (1) Başdenetçi ve denetçiler, görevlerine başlarken Genel Kurulda (Yüksek Denetçilik Kurulu) aşağıdaki şekilde andiçerler:

"Türkiye Cumhuriyeti Devletinin varlığı ve bağımsızlığı ile vatanın ve milletin bölünmez bütünlüğüne, milletin kayıtsız ve şartsız egemenliğine, Anayasaya, hukukun üstünlüğüne, hakkaniyete, demokrasiye, Atatürk ilke ve inkılaplarına ve laik Cumhuriyet ilkesine bağlı kalacağıma, millî dayanışma ve adalet anlayışı içinde herkesin insan haklarından ve temel hürriyetlerinden yararlanması ülküsünden ayrılmayacağıma, üzerime aldığım görevi tarafsızlıkla yerine getireceğime büyük Türk Milleti huzurunda, namusum ve şerefim üzerine andiçerim."

Görev süresi

MADDE 15 – (1) Başdenetçi ve denetçilerin görev süreleri altı yıldır.

(2) İstifa, ölüm veya görevden alınma gibi herhangi bir nedenle süresi bitmeden görevinden ayrılan Başdenetçi veya denetçilerin yerine yeni seçilen Başdenetçi veya denetçinin görev süresi de altı yıldır.

(3) Bir dönem Başdenetçi veya denetçi olarak görev yapan bir kimse sadece bir dönem Başdenetçi veya denetçi seçilebilir. Bir kez daha seçilemez.

(4) Başdenetçi veya denetçiliğe seçilenlerin görev yaptıkları sürede eski görevleriyle olan ilişikleri kesilir. Ancak kamu görevlisi iken 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 halinde ilgili bakan veya atamaya yetkili diğer makamlar tarafından mükteseplerine uygun bir kadroya atanırlar. Belirtilen atama yapılırken Başdenetçi veya denetçilerin Kurumda geçirdikleri süreler makam 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.

Görevden alınma ve görevin sona ermesi

MADDE 16 – (1) Başdenetçinin veya denetçilerin 10 uncu maddede sayılan nitelikleri taşımadıklarının sonradan anlaşılması veya seçildikten sonra kaybetmeleri halinde, bu durumun Komisyon tarafından tespit edilmesini takiben Başdenetçi veya denetçinin görevinin sona ermesine Genel Kurul tarafından görüşmesiz karar verilir.

(2) Seçilmeye engel bir suçtan dolayı kesin hüküm giyen veya kısıtlanan Başdenetçi veya denetçi hakkındaki kesinleşmiş mahkeme kararının Genel Kurulun bilgisine sunulmasıyla, Başdenetçi veya denetçi sıfatı sona erer.

Başdenetçi ve denetçilerin malî ve sosyal hakları

MADDE 17 – (1) Başdenetçiye Başbakanlık Müsteşarına; denetçilere Başbakanlık müsteşar yardımcılarına uygulanan malî ve sosyal hak ve yardımlara ilişkin hükümler uygulanır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM
Kuruma Başvuru ve Yapılacak İşlemler

Başvuru ve usûlü

MADDE 18 – (1) Kuruma, gerçek ve tüzel kişiler başvurabilirler. Yabancıların başvuru hakkını kullanabilmeleri, karşılıklılık esasına bağlıdır.

(2) Başvuru; başvuru sahibinin adı ve soyadı, imzası, yerleşim yeri veya iş adresini, başvuru sahibi tüzel kişi ise tüzel kişinin unvanı ve yerleşim yeri ile yetkili kişinin imzasını ve yetki belgesini içeren Türkçe dilekçe ile yapılır. Bu başvuru, yönetmelikte belirlenecek şartlara uyulmak kaydıyla elektronik ortamda veya diğer iletişim araçlarıyla da yapılabilir.

(3) Yapılan başvurulardan;

a) Belli bir konuyu içermeyenler,

b) Yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarınca karara bağlanmış uyuşmazlıklar,

c) İkinci fıkrada belirtilen şartları taşımayanlar,

ç) Sebepleri, konusu ve tarafları aynı olanlar ile daha önce sonuçlandırılanlar,

incelenmez.

(4) Kuruma, illerde valilikler ve bürolara, ilçelerde ofis ve kaymakamlıklar aracılığıyla da başvurulabilir.

(5) Başvurulardan herhangi bir ücret alınmaz.

(6) Kuruma, idarî işlemlerde tebliğ tarihinden, idarî eylem, tutum ve davranışlarda öğrenme tarihinden itibaren altmış gün içinde başvurulabilir. Başvuru tarihi, dilekçenin Kuruma, büroya, ofise, valilik veya kaymakamlıklara verildiği, diğer hallerde başvurunun Kuruma ulaştığı tarihtir.

(7) Dava açma süresi içinde yapılan başvuru, işlemeye başlamış olan dava açma süresini durdurur.

Bilgi ve belge istenmesi

MADDE 19 – (1) Kurumun inceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak istediği bilgi ve belgelerin, bu isteğin tebliğ edildiği tarihten itibaren onbeş gün içinde verilmesi zorunludur. Bu süre içinde istenen bilgi ve belgeleri haklı bir neden olmaksızın vermeyenler hakkında Başdenetçi veya denetçinin başvurusu üzerine ilgili merci, disiplin soruşturması açar.

(2) Ancak; Devlet sırrı veya ticarî sır niteliğindeki bilgi ve belgeler, yetkili mercilerin en üst makam veya kurulunca gerekçesi belirtilmek suretiyle verilmeyebilir.

Bilirkişi görevlendirilmesi ve tanık dinlenmesi

MADDE 20 – (1) İnceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak Başdenetçi veya denetçiler bilirkişi görevlendirebilir.

(2) Bilirkişi olarak görevlendirilen kamu görevlilerine her inceleme ve araştırma konusu için (500), diğer kişilere her inceleme ve araştırma konusu için (1000) gösterge rakamının memur aylık katsayısıyla çarpımı sonucu bulunacak miktarı geçmemek üzere görevlendirmeyi yapanın kararı ile bilirkişi ücreti ödenir. Bu ödemeler, damga vergisi hariç herhangi bir vergi ve kesintiye tâbi tutulmaz.

(3) İnceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak Başdenetçi, denetçiler veya uzmanlar tanık ya da ilgili kişileri dinleyebilir

.

İnceleme ve araştırma

MADDE 21 – (1) Kurum, inceleme ve araştırmasını başvuru tarihinden itibaren en geç altı ay içinde sonuçlandırır.

(2) Kurum, inceleme ve araştırma sonucunu ve varsa önerilerini ilgili mercie ve başvurana bildirir. Kurum, başvurana, işleme karşı başvuru yollarını da gösterir.

(3) İlgili merci, Kurumun önerileri doğrultusunda tesis ettiği işlemi veya Kurumun önerdiği çözümü uygulanabilir nitelikte görmediği takdirde bunun gerekçesini otuz gün içinde Kuruma bildirir.

Dava açma süresinin yeniden işlemeye başlaması

MADDE 22 – (1) Başvurunun Kurum tarafından reddedilmesi halinde, durmuş olan dava açma süresi gerekçeli ret kararının ilgiliye tebliğinden itibaren kaldığı yerden işlemeye başlar.

(2) Başvurunun Kurum tarafından yerinde görülerek kabul edilmesi halinde; ilgili merci Kurumun önerisi üzerine otuz gün içinde herhangi bir işlem tesis etmez veya eylemde bulunmaz ise, durmuş olan dava açma süresi kaldığı yerden işlemeye başlar.

(3) Kurumun, inceleme ve araştırmasını, başvuru tarihinden itibaren altı ay içinde sonuçlandıramaması halinde de durmuş olan dava açma süresi kaldığı yerden işlemeye başlar.

Kurulun raporları

MADDE 23 – (1) Kurul, her takvim yılı sonunda yürütülen faaliyetleri ve önerileri kapsayan bir rapor hazırlayarak Komisyona sunar. Komisyon, bu raporu görüşüp, kendi kanaat ve görüşlerini de içerecek şekilde özetleyerek Genel Kurula sunulmak üzere Başkanlığa gönderir. Komisyonun raporu Genel Kurulda görüşülür.

(2) Kurulun yıllık raporu, ayrıca Resmî Gazetede yayımlanmak suretiyle kamuoyuna duyurulur.

(3) Kurul; açıklanmasında fayda gördüğü hususları yıllık raporu beklemeksizin her zaman kamuoyuna istediği biçimde duyurabilir.

(4) Kurul; Eğitim ve Bilinçlendirme Koordinasyonu Kurulu tarafından gönderilen öneri raporunu değerlendirir. Gerekenleri yıllık raporda belirtir.

Açıklama yapma yetkisi

MADDE 24 – (1) Kurumun faaliyetleri hakkında açıklama yapmaya Başdenetçi yetkilidir. Başdenetçi bu yetkisini Başdenetçivekiline devredebilir.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM
Personele İlişkin Hükümler

Genel Sekreter

MADDE 25 – (1) Genel Sekreter, en az dört yıllık yükseköğretim kurumu mezunu, 14/7/1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tâbi görevlerde on yıl hizmeti bulunan ve aynı Kanunun 48 inci maddesinde yazılı şartlara sahip olanlar arasından Başdenetçi tarafından atanır.

(2) Genel Sekreter, Kurumun harcama yetkilisidir. Malî iş ve hizmetler malî hizmetler birimi eliyle yürütülür.

Kamu Denetçiliği Kurumu uzman yardımcılığı

MADDE 26 – (1) Uzman yardımcılığına atanabilmek için, Devlet Memurları Kanununun 48 inci maddesinde sayılan genel şartlar yanında aşağıdaki nitelikler de aranır:

a) En az dört yıllık eğitim veren hukuk, siyasal bilgiler, iktisadi ve idarî bilimler, iktisat ve işletme, arkeoloji, sanat tarihi, turizmle ilgili fakültelerden veya bunlara denkliği kabul edilmiş yabancı öğretim kurumlarından mezun olmak.

b) Yapılacak giriş sınavında başarılı olmak.

c) Sınavın yapıldığı yılın ocak ayının ilk gününde otuz beş yaşını doldurmamış olmak.

Kamu Denetçiliği Kurumu uzmanlığı

MADDE 27 – (1) 25 inci maddeye göre uzman yardımcılığına atananlar, en az üç yıl çalışmak ve olumlu sicil almak kaydıyla açılacak yeterlik sınavına girmeye hak kazanırlar. Sınavda başarılı olanlar, Kamu Personeli Yabancı Dil Bilgisi Seviye Tespit Sınavında en az (C) düzeyinde puan veya uluslararası kabul görmüş yabancı dil seviye tespit sınavlarından bu puana denk puan almış olmak şartıyla Kamu Denetçiliği Kurumu uzmanı unvanını alırlar. Sınavda başarılı olamayanlar, istekleri halinde kurumunda veya Devlet Personel Başkanlığınca diğer kamu kurum ve kuruluşlarında uygun kadrolara atanırlar.

(2) Uzman yardımcılarının mesleğe alınmaları, yetiştirilmeleri ve yeterlik sınavının şekli ile uzman ve uzman yardımcılarının görev, yetki ve çalışmalarına ilişkin esas ve usûller yasayla düzenlenir.

Personelin atanması

MADDE 28 – (1) Personel, Başdenetçi tarafından atanır.

(2) Uzman ve uzman yardımcısı dışındaki personelin atanması, naklen veya Kamu Personeli Seçme Sınavını kazananlar arasından yapılır.

Personelin malî ve sosyal hakları

MADDE 29 – (1) Başdenetçi, denetçiler ve Genel Sekreter hariç olmak üzere Kurum personeline Başbakanlıkta emsal unvanlı ve aynı dereceli kadrolarda çalışanlara uygulanan malî ve sosyal hak ve yardımlara ilişkin hükümler uygulanır.

(2) Genel Sekretere Başbakanlıktaki genel müdürlere uygulanan malî ve sosyal hak ve yardımlara ilişkin hükümler uygulanır.

Kamu kurum ve kuruluşlarındaki personelin görevlendirilmesi

MADDE 30 – (1) Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde, sosyal güvenlik kurumlarında, mahallî idarelerde, mahallî idarelerin bağlı idarelerinde, mahallî idare birliklerinde, döner sermayeli kuruluşlarda, kanunlarla kurulan fonlarda, kamu tüzel kişiliğini haiz kuruluşlarda, sermayesinin yüzde ellisinden fazlası kamuya ait kuruluşlarda, iktisadî devlet teşekkülleri ve kamu iktisadî kuruluşları ile bunlara bağlı ortaklıklar ve müesseselerde çalışanlar (hâkimler ve savcılar hariç), kurumlarının izni ile uzmanlık gerektiren işlerde görevlendirilebilirler. Bu şekilde yapılan görevlendirmenin süresi altı ayı geçemez. Ancak ihtiyaç halinde bu süre üç ay daha uzatılabilir. Kurumun bu konudaki talepleri, ilgili kurum ve kuruluşlarca öncelikle sonuçlandırılır. Bu şekilde görevlendirilen personel, kurumlarından aylıklı izinli sayılır. İzinli oldukları sürece memuriyetleri ile ilgileri ve özlük hakları devam ettiği gibi, bu süreler yükselme ve emekliliklerinde de hesaba katılır. Yükselmeleri başkaca bir işleme gerek duyulmadan süresinde yapılır.

BEŞİNCİ BÖLÜM
Çeşitli Hükümler

Kurumun gelirleri

MADDE 31 – (1) Kurumun gelirleri şunlardır:

a) Türkiye Büyük Millet Meclisi bütçesine bu amaçla konulacak ödenek.

b) Diğer gelirler.

Kurumda çalışanların statüsü ve fazla çalışma ücreti

MADDE 32 – (1) Bu Kanunda hüküm bulunmayan hususlarda Kurum personeli hakkında Devlet Memurları Kanunu hükümleri uygulanır.

(2) Kurum personeline ve 29 uncu madde uyarınca Kurumda görevlendirilenlere, Başbakanlıkta emsal unvanlı ve aynı dereceli kadrolarda çalışan personele ödenen fazla çalışma ücretini geçmemek üzere, Başdenetçi tarafından belirlenecek miktarda fazla çalışma ücreti ödenir.

Yasaklar

MADDE 33 – (1) Başdenetçi, denetçi, Genel Sekreter, uzman ve uzman yardımcıları ile diğer personel, siyasî partilere üye olamazlar; herhangi bir siyasî parti, kişi veya zümrenin yararını veya zararını hedef alan bir davranışta bulunamazlar; görevlerini yerine getirirken dil, ırk, cinsiyet, siyasî düşünce, felsefî inanç, din ve mezhep ayırımı yapamazlar; görevleri sebebiyle herhangi bir şekilde öğrendikleri meslekî veya ticarî sırları görevlerinden ayrılmış olsalar bile açıklayamazlar, kendilerinin veya başkalarının yararına kullanamazlar.

(2) Başdenetçi, denetçi, Genel Sekreter, uzman ve uzman yardımcıları; kendilerinin, eşlerinin ve üçüncü dereceye kadar (bu derece dahil) kan ve kayın hısımlarının şikâyetlerini inceleyemezler.

(3) Başdenetçi, denetçi, Genel Sekreter, uzman ve uzman yardımcıları ile diğer personel, bu görevleri süresince resmî veya özel hiçbir görev alamazlar, ticaretle uğraşamazlar. Bilimsel yayınlarda bulunma, görevleri veya meslekleri ile ilgili olarak davet edildikleri ulusal veya uluslararası kongre, konferans ve benzeri toplantılara katılma, derneklerde üyelik ve kâr amacı gütmeyen kooperatiflerde ortaklık halinde bu madde hükümleri uygulanmaz.

(4) Başdenetçi ve denetçiler, herhangi bir şekilde kurum'dan ayrıldıklarında, ayrılma tarihlerinden itibaren yapılacak ilk genel seçimde ve yerel seçimde aday olamazlar.

Başdenetçi veya denetçiler hakkında ceza soruşturması ve kovuşturması usûlü

MADDE 34 – (1) Başdenetçi ve denetçilerin görevleri sebebiyle bir suç işledikleri öne sürüldüğü takdirde haklarında ceza soruşturması ve kovuşturması yapılabilmesi Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanının iznine bağlıdır. İzin verilmesi veya verilmemesine ilişkin karara karşı itiraz mercii, Danıştayın ilgili dairesidir.

(2) Başdenetçi ve denetçiler hakkındaki hazırlık soruşturması Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı tarafından yapılır. Açılacak kamu davası, Yargıtayın ilgili ceza dairesinde görülür. Temyiz mercii, Yargıtay Ceza Genel Kuruludur.

(3) Bu maddede hüküm bulunmayan hususlarda 2/12/1999 tarihli ve 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun hükümleri uygulanır.

(4) Ağır ceza mahkemesinin görev alanına giren suçlara ilişkin suçüstü hâli genel hükümlere tâbidir.

Genel Sekreter ve personel hakkında ceza soruşturması ve kovuşturması usûlü

MADDE 35 – (1) Genel Sekreter, uzman ve uzman yardımcılarının görevleri sebebiyle bir suç işledikleri öne sürüldüğü takdirde ceza soruşturması ve kovuşturması yapılabilmesi, Başdenetçinin iznine bağlıdır. İzin verilmesi veya verilmemesine ilişkin karara karşı itiraz mercii Ankara Bölge İdare Mahkemesidir.

(2) Genel Sekreter, uzman ve uzman yardımcıları ile diğer personel hakkındaki hazırlık soruşturması, suçun işlendiği yer Cumhuriyet başsavcısı veya görevlendireceği Cumhuriyet savcısı tarafından yapılır. Açılacak kamu davası aynı yer mahkemesinde görülür.

(3) Bu maddede hüküm bulunmayan hususlarda, Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun hükümleri uygulanır.

(4) Ağır ceza mahkemesinin görev alanına giren suçlara ilişkin suçüstü hâli genel hükümlere tâbidir.

Emeklilik

MADDE 36 – (1) Başdenetçi, denetçiler, Genel Sekreter, uzman ve uzman yardımcıları ile diğer personel hakkında 8/6/1949 tarihli ve 5434 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu hükümleri uygulanır.

(2) Başdenetçi ve denetçiler hakkında Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanununun 40 ıncı maddesinin birinci fıkrası hükmü uygulanmaz.

Bütçe ve harcama

MADDE 37 – (1) Kurumun bütçe ve harcama esas ve usûlleri 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine tâbidir.

(2) 5018 sayılı Kanuna ekli (II) sayılı cetvelin "B) Özel Bütçeli Diğer İdareler" bölümüne "29) Kültür ve Turizm Kamu Denetçiliği Kurumu" ibaresi eklenmiştir.

Kadrolar

MADDE 38 – (1) Ekli (1) sayılı listede yer alan kadrolar ihdas edilerek, 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin eki (III) sayılı cetvele, Kültür ve Turizm Kamu Denetçiliği Kurumu bölümü olarak eklenmiştir.

MADDE 39 – (1) 14/7/1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun değişik 36 ncı maddesinin "Ortak Hükümler" bölümünün (A) bendinin değişik (11) numaralı fıkrasına, "Sosyal Güvenlik Kurumu Müfettiş Yardımcıları" ibaresinden sonra gelmek üzere "Kültür ve Turizm Kamu Denetçiliği Kurumu Uzman Yardımcıları" ibaresi ve "Kaymakamlığa" ibaresinden sonra gelmek üzere "Kültür ve Turizm Kamu Denetçiliği Kurumu Uzmanlığına" ibaresi eklenmiştir.

Eğitim ve Bilinçlendirme Koordinasyon Kurulu:

MADDE 40 - Eğitim ve Bilinçlendirme Koordinasyon Kurulu; Kurum Başdenetçisi, Denetçi, İdare Müsteşarı, ilgili Genel Müdürleri, Kurulca belirlenecek ve/veya katkı vermeyi talep eden üniversitelerin ilgili alanlarından birer öğretim üyesi, sanat, kültür ve turizm alanı çalışanlarının oluşturduğu sivil toplum örgütü ve üst birliklerinin birer üye, Türk Standartları Enstitüsü'nden bir üye, Tüketiciyi Koruma Derneklerinden birer üye ve Kurul'un önerdiği kurum ve birimlerden birer üye'den oluşur; Kurum Başdenetçisi, Başkan , Müsteşar, Başkan Yardımcısı, Üst Birlik Başkanları, Başkan Yardımcısıdır. Sekretelik hizmetleri Başdenetçilik tarafından görevlendirilen denetçi tarafından sürdürülür.

Görevi:

MADDE 41 – (1) Eğitim ve Bilinçlendirme Koordinasyon Kurulu, Başdenetçinin çağrısı üzerine Ocak ayında yılda bir kez toplanır. Gerek görüldüğünde Başdenetçi tarafından yapılan çağrı üzerine olağanüstü toplantı yapabilir.

(2) Koordinasyon Kurulu geçen yılın uygulamalarında ortaya çıkan sorun ve eksiklikleri görüşür. Saptanan eksikliklerin giderilmesi için öneriler hazırlar.

(3) Halkın Kamu Denetçiliği Kanunu hakkında bilgilendirilmesi, tanıtım için neler yapılması gerektiği, başvuru bilinci ve kültürünün ne şekilde geliştirileceği hakkında çalışma yapar ve rapor hazırlayarak Kurul'a sunar.

(4) Eğitim, bilinçlendirme ve tanıtım için gerekli broşür, görsel ve işitsel yayın, doküman gibi hazırlı çalışmalarını tartışırız ve taslak hazırlıklar yapar. Gerekli gördüğü şekilde TV veya illerde, okullarda bilinçlendirme eğitimi programları planlar veya alt yapı (veri, doküman, video, kitap, vb) dokümanlarını hazırlar veya hazırlatılmasını önerir.

(5) Uygulamalarda karşılaşılan, eklenmesi veya yeniden düzenlemesine ihtiyaç duyulan yasa ve yönetmelik değişikliklerini tespit eder.

(6) Kurul, toplantı sonucu hazırlayacağı sonuç raporunu değerlendirilmek üzere Başdenetçiliği'ne sunar.

Yönetmelik

MADDE 42 – (1) Bu Kanunun uygulanmasına ilişkin yönetmelikler, Kurul tarafından hazırlanır ve Resmî Gazetede yayımlanır.

GEÇİCİ MADDE 1 – (1) İlk Başdenetçi ve en az beş denetçinin seçimi ile Kamu Denetçiliği Kurumu kurulur.

(2) Bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren otuz gün sonra Başkanlık tarafından Başdenetçi ve beş denetçi seçimi için aday adaylığı başvuru süreci başlatılır ve 11 inci maddede öngörülen usûle uyularak seçim sonuçlandırılır.

GEÇİCİ MADDE 2 – (1) Bu Kanunun uygulanmasına ilişkin yönetmelikler, Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren dokuz ay içinde çıkarılır.

GEÇİCİ MADDE 3 – (1) İlk Başdenetçi ve denetçilerin seçimi tamamlandıktan sonra Başdenetçi tarafından doksan gün içinde; bir defaya mahsus olmak ve ekli (1) sayılı listede yer alan Kamu Denetçiliği Kurumu uzmanı unvanlı serbest kadro adedinin yüzde ellisini geçmemek üzere, 25 ve 26 ncı maddelerdeki şartlar aranmaksızın, uzman olarak kamu kurum ve kuruluşlarından atama yapılabilir.

(2) Şu kadar ki, uzman olarak atanacakların Devlet Memurları Kanununun 48 inci maddesinde sayılan genel şartları taşımaları ve 25 inci maddenin birinci fıkrasının (a) bendinde sayılan niteliklere ve mesleklerinde en az beş yıllık deneyime sahip olmaları gerekir.

GEÇİCİ MADDE 4 – (1) Bu Kanun hükümleri, mahallî idarelerin eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışları hakkında, Kanun bütünüyle yürürlüğe girdikten bir yıl sonra uygulanır.

Yürürlük

MADDE 43 – (1) Bu Kanun Resmi Gazetede yayımlandığı tarihinde yürürlüğe girer.

Yürütme

MADDE 44 – (1) Bu Kanunun Başdenetçi ve denetçilerin seçim ve görevden alınmaları ile ilgili hükümlerini Türkiye Büyük Millet Meclisi, diğer hükümlerini Bakanlar Kurulu yürütür.

(1) SAYILI LİSTE

KURUMU : KÜLTÜR VE TURİZM KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU
TEŞKİLAT: MERKEZ

İHDAS EDİLEN KADROLAR

Sınıfı	Unvanı	Derecesi	Serbest Kadro Adedi	Tutulan Kadro Adedi	Toplam
GİH	Kamu Başdenetçisi	1	1	1	
GİH	Kamu Denetçisi	1	30	30	
GİH	Genel Sekreter	1	1	1	
GİH	Hukuk Müşaviri	1	2	2	
GİH	Kamu Denetçiliği Kurumu Uzmanı	1	10	10	
GİH	Kamu Denetçiliği Kurumu Uzmanı	2	6	6	
GİH	Kamu Denetçiliği Kurumu Uzmanı	3	4	4	
GİH	Kamu Denetçiliği Kurumu Uzmanı	4	3	3	
GİH	Kamu Denetçiliği Kurumu Uzmanı	5	3	3	
GİH	Kamu Denetçiliği Kurumu Uzmanı	7	25	25	
GİH	Kamu Denetçiliği Kurumu Uzman Yrd.	9	30	30	
GİH	Malî Hizmetler Uzmanı	4	2	2	
GİH	Şube Müdürü	1	2	2	
GİH	Şef	3	3	3	
GiH	Memur	7	1	1	
GİH	Memur	8	2	2	
GİH	Memur	9	2	2	
GİH	Memur	10	2	2	
GİH	Programcı	2	2	2	
GİH	Veri Hazırlama ve Kontrol İşletmeni	7	5	5	
GİH	Kütüphaneci	7	2	2	
GİH	Bilgisayar İşletmeni	7	4	4	
GİH	Çözümleyici	2	2	2	
GİH	Sekreter	7	2	2	
GİH	Sekreter	8	1	1	
GİH	Sekreter	9	1	1	
GİH	Santral Memuru	9	2	2	
GİH	Mutemet	7	2	2	
GİH	Şoför	10	4	4	
THS	Teknisyen	8	3	3	
YHS	Hizmetli	10	3	3	
YHS	Hizmetli	11	2	2	
YHS	Dağıtıcı	11	2	2	
	TOPLAM		**166**	**166**	

SONUÇ

Denetimden korkmayan, tersine, sağlıklı denetim mekanizmalarının kurulmasını destekleyen bir idare (iktidar), halka karşı sorumlu bir idaredir. Dolayısıyla, bu ilkeyi savunan politik yapıların ombudsmana da sıcak bakması, olması gereken ve beklenen bir yaklaşımdır. Burada yönetilenlere de rol düşmektedir. Bu rol; eğitim düzeylerini yükseltmek, eleştirel ve katılımcı olmak ve bireysel çıkarlar için kamu yararını zedeleyici (örneğin rüşvet vermek gibi) tutumlara hiçbir şekilde izin vermemektir.

Anayasa'nın başlangıcında ve 6. maddesinde, Ulus istencinin mutlak üstünlüğü ve egemenliğin kayıtsız koşulsuz Türk Ulusu'nun olduğu belirtilmiş; Türk Ulusu'nun egemenliğini, Anayasa'nın koyduğu ilkelere göre, yetkili organları eliyle kullanacağı kabul edilmiştir. Devlet organları Türk Ulusu adına egemenliği kullanırken karmaşa yaratılmaması ve düzenin bozulmaması için, tüm çağdaş parlamenter demokrasilerde olduğu gibi, erkler ayrılığı ilkesi benimsenmiş; erkler ayrılığının, belli Devlet yetki ve görevlerinin kullanılmasından ibaret ve bununla sınırlı uygar bir işbölümü olduğu vurgulanmış; egemenliği kullanan Devlet organları arasında üstünlük bulunmadığı, üstünlüğün Anayasa ve yasalarda olduğu belirtilmiştir. Anayasamıza göre, egemenliği Türk Ulusu adına kullanacak üç erk, yasama, yürütme ve yargıdır. Bu erklerden her biri Ulus egemenliğini kendi görev alanı ile sınırlı biçimde kullanacaktır. Nitekim, Anayasa'nın 7, 8 ve 9. maddelerinde yasama, yürütme ve yargı organlarının görev ve yetki alanı net olarak belirlenmiştir.

Anayasa'nın,

- 7. maddesinde, yasama yetkisinin Türk Ulusu adına Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin olduğu, bu yetkinin devredilemeyeceği,
- 8. maddesinde, yürütme yetki ve görevinin Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu'nca, Anayasa ve yasalara uygun olarak kullanılıp yerine getirileceği,
- 9. maddesinde, yargı yetkisinin Türk Ulusu adına bağımsız mahkemelerce kullanılacağı, belirtilmiştir.

Anayasa koyucu, erklerin, özellikle yasama ve yürütme erklerinin, Anayasa'da yer verilen işbirliği ve denetime ilişkin kurallar dışında, görev ve yetki yönünden kesin ayrılıklarını benimsemiştir. Bu husus, Anayasa'nın 8. madde gerekçesinde

şöyle anlatılmaktadır: "1961 Anayasası bu felsefeye sadık kalarak yürütmeyi Devletin yönetiminde, bütün faaliyetlerinde yasama kuvvetine bağlı, yasamaya tabi bir kuvvet olarak düzenlemiş idi. Halbuki modern hayatta yürütme kuvveti devletin beyni, hareket gücünün kaynaklandığı motorudur. Bundan dolayıdır ki, 1961 ila 1980 arasındaki devrede karar almak kudretinden yoksun hükümetler görülmüştür. İşte bu duruma son vermek için yürütme yasamaya tabi bir organ olmaktan çıkarılmış, her iki kuvvetin Devlet faaliyetlerinin düzenlenmesinde eşitlik ve denklik içinde işbirliği yapmalarını öngören parlamenter hükümet sistemi bütün gerekleriyle uygulanmaya konmuştur. Bu nedenle, yürütme 1961 Anayasasında olduğu gibi bir görev olmaktan çıkartılmış, yürütme gerekli yetkilere sahip ve kanunların kendisine verdiği görevleri yerine getiren bir kuvvet olarak düzenlenmiştir."

Yürütme organı, siyasal niteliği ile hükümeti, teknik niteliği ile de "idare"yi kapsamaktadır. Yürütmenin siyasal kanadı olan hükümet, izlenecek genel politikayı belirlemekte ve bununla ilgili kararlar almakta; teknik kanadı olan "idare" ise, bu kararları somutlaştırmakta, teknik ve günlük gereksinimleri giderecek biçimde görev yapmaktadır.

Anayasa'nın üçüncü kısmında "Cumhuriyetin Temel Organları" düzenlenmekte; bu kısmın birinci bölümünde "Yasama"ya, ikinci bölümünde de "Yürütme"ye ilişkin düzenlemelere yer verilmektedir. Yasama bölümünde, TBMM'nin kuruluşu, görev ve yetkileri, etkinlikleri, bilgi edinme ve denetim yolları, seçimler ve milletvekillerine ilişkin düzenlemeler bulunmaktadır. Yürütme bölümünde ise, Cumhurbaşkanı, Bakanlar Kurulu ve "idare"ye ilişkin kurallara yer verilmiştir. "İdare", yukarıdaki açıklamalara uygun biçimde Anayasa'nın yürütme bölümünde yer almıştır.

Bu açıklamalardan da anlaşılacağı gibi, Kamu Denetçiliği Kurumunun sağlayacağı esas fayda yönetilenin kişisel haklarının yöneten karşısında korunmasından çok, korunmanın etkilediği dolaylı faydadır. Yapılan şikayetler, soruşturmalar kişisel çıkarları korurken aynı hataların tekrarlanmasını engellemekte ve bir otokontrol sistemi oluşturmaktadır. Bir fabrikadaki imalatın üretim sürecine benzer bir süreç yaşanarak sonucun (çıktı) birileri veya bağımsız bir sistem tarafından denetlenerek ürün (hizmet) üzerindeki kusur ve zafiyetlerin tespit edilip yeni imalatın (hizmetin) aynı kusurlu biçimde üretilmemesini sağlamak görevi de

burada bir anlamda kamu denetçisine düşmektedir. Kamu Denetçisi kanalıyla bu otokontrol denetim sistemi sayesinde yönetsel organizasyonun girdilerindeki hatalar giderilerek daha sağlıklı bir hizmet çıktısına ulaşmak aslında yönetenin de yararınadır. Çünkü, Ombudsmanın (Kamu Denetçisi) çalışması hem yönetenlerin dikkatinden kaçan ve telafisi sonradan güç olacak hataların düzeltilmesini sağlamakta hem de yaptıkları işleme karşı yönetilen (halk) tarafından bir güven unsuru olmaktadır. Yöneten ile yönetilen arasındaki iletişim ve güven makası gittikçe daralmaktadır.

Ombudsmanı mucizevi bir kurtarıcı olarak nitelendirmek hatasına düşülmemelidir. Ombudsman, ne var olan denetim kuruluşlarının bir alternatifidir; ne de bunlarla çatışacak niteliktedir. Tersine, söz konusu tüm denetim mekanizmalarına yardımcı, ek bir denetim mekanizmasıdır. Bu nedenle "Ombudsmanın kimliği, mahkeme olmaması ile açıklanabilir. O, mahkemeden daha esnektir ve daha çok manevra yapacak yeri vardır.

Ombudsmanın denetim sonucu elde ettiği ve daha önceden yasa yapıcı veya yürütme tarafından öngörülmeyen düzenleme önerileri, yasama gücünün yükünü hafifletmekle birlikte bu önerilerin parlamento tarafından değerlendirilmeye alınması durumunda yönetilenin kendisine ve parlamentoya olan güveni, inancı ve saygısı artmaktadır. Ombudsman (kamu denetçisi) yöneten ile yönetilen arasında sürtünme katsayısı yüksek olan bir motorun yağı konumundadır. Ombudsman idare ile vatandaş arasındaki iletişimi sağlayabilecek bir denge unsurudur.

Ombudsman tipi bir kurumun varlığı, demokrasinin varlığı açısından ayırıcı bir ölçüt de değildir. Kötüye kullanımların, insan hak ve özgürlüklerinin ihlalinin sıkça olduğu bir ülkede ombudsmanın kurulması demokrasiyi kurtaramayacak, tersine, "demokrasi var" kandırmaca sı için ek bir malzeme olacaktır. Yunanistan'da albaylar Cuntasının diktatörlük estirdiği bir dönemde ombudsman oluşturulmuş ve bu görev cuntanın eski jandarma komutanına verilmiştir.

Demokrasiyi amaç edinmiş hukuk devletinin özü insan hak ve hürriyetini teminat altına almak, sosyal hukuk temelinde adaleti toplumun her kesimine eşit dağıtmak, özgürlüklere gereken saygıyı göstermektir. Sosyal hukuk devletinin öncelikli amacı cezalandırmak değildir. Ancak hak ve özgürlüklerin adaletli bir şekilde dağıtılmasını sağlamada araç olmalıdır. Bu nedenle yasa koyucu bir toplum

olmanın gereği olarak belli kurallar silsilesine toplumun uyması için yaptırım uyguluyorsa aynı şekilde idare de kurallara bağlanmış hizmet verme görevinde yaptırımlarla karşılaşmalıdır. Kötü yönetim göstererek kuralları uygulamayan art niyetli yöneten, bağımsız ve tarafsız bir denetim sistemi tarafından uyarılmalıdır. Ombudsmanlık kurumunun varlığı, idare üzerinde koruyucu, düzeltici ve yol gösterici etki olarak tanımlanan fonksiyonlarının işlevsel olmasıyla idare (yöneten) üzerinde olumlu yönde baskı oluşturacak bu da daha iyi bir yönetim tarzının gelişmesini sağlayacaktır. Ombudsman, aynı zamanda yönetimin hukuk dışına taşan, hakka niyete uymayan, yasaları yanlış yorumlama sonucu amacından saptıran uygulamalarını hukuk devleti adına yaptığını savunan; öte yandan yurttaşların yersiz yakınmalarını göstererek, zayıflamış olan hukuka inancı ve güveni pekiştiren, mevcut uygulamaları güçlendiren bağımsız ama etkin bir kamu otoritesi olarak da değerlendirilebilir.

Araştırmaları ve soruşturmaları sonucunda hukuk dışı bulgular tespit edildiğinde, soruşturma açılması veya disiplin önlemi alınmasına yönelik öneri talebi Ombudsmanın belki de en etkili olduğu yöntemdir. Ombudsmanın "uyarı" ve "eleştirisi" yöneten açısından en çekinilecek konudur. Kötü yönetim veya kusurlu davranış gösteren kamu görevlisi üstlerinden göreceği baskının yanı sıra kamuoyu nezdinde zor duruma düşeceğini bilmesi, eğer varsa bağlı olduğu meslek odasına da aynı uyarının gönderileceğini bilmesi can alıcı uyarı noktası olmaktadır.

Türkiye'nin yönetsel yapısında idari mahkemeler, Cumhurbaşkanı, Meclis, Başbakanlık ve idarelerin bünyesinde bulunan bir çok denetim sistemi mevcuttur. Ancak halen yurttaşı devlete karşı koruyan, yurttaşı temsil eden bir denetim sistemi mevcut değildir. Sorun, "devlet için halk – halk için devlet" ikileminde kalmaktadır. Mevcut denetim kurumlarının yönetenin atadığı kişilerden oluşmasının siyasi etkenlerinin yanı sıra "iç korumacılıktan" kaynaklanan bürokratik engeller ve denetim sürecinin zaman aşımına uğrama risk faktörlerinin yüksek olması nedeniyle yurttaş şikayet etme gereği bile duymamaktadır. Ombudsman böyle bir ortamda tüm denetim sorunlarını çözecek bir kurtarıcı kurum değildir. Ancak Ombudsmanlık Kurumunun (Kamu Denetçiliği Kurumu) tarafsızlığı, bağımsızlığı, psikolojik yaptırım üstünlüğü ve saygınlığı ile doğru orantılı olarak şikayetçilerin sorunlarını

çözmedeki başarısı, yöneteni oluşturan unsurların daha dikkatli ve olumlu yönde gelişmelerini sağlayacaktır.

Böyle bir kurum, Türkiye'de çalışmaya başladığı zaman, her şeyden önce idare ile vatandaşların ilişkilerinde diyalog sağlanmış olacaktır. İdarenin yürüttüğü kamu hizmetlerinde kalite yükselecektir. İdare ile vatandaşlar arasındaki uyuşmazlıkların bir bölümü, bu yoldan ortadan kalkacağı için; idarî yargının yükü hafifleyecektir. Böylelikle idarî yargının görevini daha verimli biçimde yürütmesi sağlanmış olacaktır.

Ombudsmanlık (kamu denetçiliği) sistemi, ne diğer denetim kurumlarına, ne Parlamentoya, ne de yürütmeye alternatif bir kurumdur. Bununla birlikte, ülkemizde idari yargı sisteminin bulunmasının, kamu denetçiliği kurumunun gereksizliği anlamı taşımayacağını, kaldı ki, Fransa'da bile 1973 yılından beri başarılı ve etkin bir Ombudsmanlık kurumu uygulaması gerçekleştirilmektedir. Yönetsel yargının merkezi olan bu ülkedeki uygulamanın başarısı, kökenine Türk idare tarihi ve geleneği içerisinde Osmanlı Devleti'ndeki "Kadılık" sisteminden ilham alınmış bir sistemin bir versiyonu olan ombudsmanlık kurumunun, şu anda idari yargı sistemi uygulanan Türkiye'de kamu denetçiliği kurumu adı altında başarılı bir şekilde uygulanabileceğini göstermektedir.

Şu an yürütmesi Anayasa Mahkemesi tarafından durdurulan "Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu"; toplumu oluşturan ilgili tüm kesimlerin (sivil toplum kuruluşları, meslek odaları, sendikalar, partiler, yasama, yürütme ve yargı gibi) görüş ve önerilerin alınacağı ve değerlendirileceği geniş katılımlı toplantılar ile yeniden ele alınmalıdır. Aksi halde siyasal iktidar tarafından hazırlanacak bir kamu denetçiliği kanunu toplum tarafından benimsenmemiş ve güven duyulmayan denetim kurumları arasına katılmaya hazır bir aday kurum olacaktır

Kamu Denetçiliği Kurumu yargının yükünü de önemli ölçüde azaltacaktır. Temel hak ve özgürlükler bağlamında, bireyler masraflı, başvurusu zor ve uzun süreç alan özellikleri nedeniyle kendilerini mağdur eden ve güven duymadıkları şikayet mekanizmaları yerine yargı aşamasına geçmeden, ulaşılması kolay, masrafsız, basit ve pratik ve aynı zamanda bağımsızlığı tescilli olan kamu denetçiliği kurumunu tercih edeceklerdir.

Yöneten ile yönetilen, devlet ile vatandaşı kaynaşması ve güven duygusunun pekişmesi gibi ana amaca hizmet edecek olan kurum, daha fazla demokrasi, insan hakları, hukuk devleti, şeffaf, adil, eşitlik ve onurlu bir yaşam istemlerinde bulunan toplumunda ihtiyaçlarını karşılayan kurumlardan biri olacaktır.

Sonuç olarak Ombudsmanlık Kurumu (Kamu Denetçiliği Kurumu) ihtiyacının varlığının kabulü ile yakın zamanda Türkiye'de hızlı bir yapılaşma süreci başlamıştır. Yönetsel hukuk sistemimizde bu kurumun öngörülen işlevini yerine getirebilmesi için daha önceden bahsedilen Anayasa Mahkemesi'nin yürütme durdurma gerekçelerini dikkate alarak; Anayasa'da ve diğer ilintili yasalarda zorunluluk arz eden değişiklik veya düzenlemelerin bir an önce yapılarak Kurum'un hukuksal zemini hazırlanmalıdır. Anayasa ve yasalarla güçlü bir yapıya bürünmüş olan bir Kamu Denetçiliği Kurumu, ülkenin sosyal hukuk devleti anlamında çok büyük bir açığını kapatacaktır.

Genel bir "Kamu Denetçiliği Kurumu" gerekli görülmekle birlikte Ombudsmanlık Kurumu bulunan ülkelerin bir çoğunda uzmanlık alanlarına göre ayrılan ombudsmanlık kurumlarına rastlanmaktadır. Örneğin, sağlık ombudsmanı, çocuk ombudsmanı, basın ombudsmanı gibi. Buradaki amaç kamu hizmeti verilen alanların çok değişik özelliklere sahip konumda olması ve yasa, yönetmelik ve uygulama işlemlerinde farklı kanunlar tarafından ilişkilendirilmiş olmalarıdır. Bu nedenle şikayet konularında uzmanlaşmış olan ombudsmanlık kurumlarının daha yararlı olduğu görülmüştür. Türkiye için de, mali açıdan bütçeye önemli ölçüde katkı sağlayan turizm sektörü ile ülke tanıtımı ve turizmin sürekli olması ve büyümesini sağlayan kültürel değerlerimizin korunarak ileriki nesillere aktarılması önemli bir konudur. Bu alanda kamu hizmeti alanların memnun kalması ve çevresine memnuniyet duygularını iletmesi turizmin asıl amacı olmalıdır. Turizmin sürekliliği ve büyümesi ancak bu şekilde olur. Kültür ve turizm sektörü, çeşitlilik arz eden bir çok alt birimde kamu hizmeti verilmesini gerektirmektedir. Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Bölge Kurulları, müzeler, örenyerleri, saraylar, kültür merkezleri, surlar, sit alanları, tescilli yapılar, opera, tiyatro, telif hakları gibi bir çok alanda kamu hizmeti işlevini yerine getiren birimler vardır. Burada kamu hizmeti veren yönetenlerin, kısa tatil süreçlerinde veya kalıcı şekilde hizmet alan yönetilenler karşısında davranış ve yönetim biçimlerinde gereken hassasiyeti göstermeleri

önemlidir. Aldığı hizmetten veya karşılaştığı kötü yönetim uygulamalarından memnun kalmayan bir kişinin olumsuz görüşünün yakın çevresini de olumsuz etkileyeceği unutulmamalıdır.

İşte bu gerekçelerle uzman bir yaklaşımla görev alanı yalnız bu ilgili alanlar olan bir "Kültür ve Turizm Kamu Denetçiliği Kurumu"nun gerekli olduğu düşünülmüştür. Pilot çalışma ve önerilen "Kültür Turizm Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu" taslağı hazırlanmasında tümden varma tekniği kullanılarak önce mevcut denetim kurumları, sonrasında ombudsmanlık kurumu uygulamaları araştırılmış, özellikleri irdelenmiş, Türkiye'de gerekliliği üzerinde durulmuş ve genel bir kamu denetçiliği kurumunun nasıl olması gerektiği araştırılmıştır. Uygulama kısmında da önemli bir sektörde bir kamu denetçiliği kurumunun olabilirliği, pilot bir çalışma sonucu elde edilen veriler de dikkate alınarak araştırılmıştır.

Kamu Denetçiliği Kurumu bir üst Kurum olarak düşünülmelidir. Bir çok ülke uygulamalarında görüldüğü üzere sektörsel veya hizmet fonksiyonlarına göre ihtiyaç görüldüğünde özel ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği) Kurumları (sağlık, emniyet, çocuk, basın, yerel ombudsmanlığı, vb) kurulmuştur. Türkiye'de de genel bir "Kamu Denetçiliği Kurumu" Kanunu, **ulusal hukuk ve yönetsel sisteme uyarlanarak** çıkarıldıktan sonra, süreç içinde eksikliği görülen veya talep edilen alanları kapsayan ki, bunun en iyi örneği kültür ve turizm hizmet alanıdır, özel kamu denetçiliği kurumları kurulabilir. Bu özel alanları içeren ihtisas kamu denetçiliği kurumları yıllık raporlarını yılda bir kez toplanacak olan "Kamu Denetçileri Kurumları Çalıştayı"nda görüşüp, tartışarak genel sorun ve önerileri tespit eder. Hazırlanacak sonuç bildirgesi ayrıca TBMM'ye görüş olarak sunulursa, bir bütünlük de sağlanmış olur.

Öncelikle, önerilen "Kültür ve Turizm Kamu Denetçiliği Kurumu"ndan önce genel bir "Kamu Denetçiliği Kurumu" Kanunu yasa ve yönetmeliklere uygun şekilde çıkarılmalıdır. Uygulamadan yeterli sonuçlar alındıktan ve yönetilenlerin bu kurumu benimsedikleri ve bilgi sahibi oldukları süreçten sonraki aşamada da sektörel kamu denetçiliği kurumları oluşturma yoluna gidilmelidir. Bu ikinci süreçte kurulması gerekli öncelikli kurumlardan biri de "Kültür ve Turizm Kamu Denetçiliği Kurumu" olmalıdır.

KAYNAKÇA

Akbabaoğlu, Fadime : "Türk Kamu Yönetiminde Denetim Sorunları ve Ombudsman Kurumu", **TODAİE Yay.**, Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, Ankara, 2002

Akıllıoğlu ,Tekin: "Anayasa Mahkemesi Yorumu (Haziran-Eylül 1991)**",** **Amme İdaresi Dergisi**, C.24, sayı 3, Ankara, Eylül 1991

Akıllıoğlu, Tekin: "Yönetsel İşlemlerde Gerekçe İlkesi", **Amme İdaresi Dergisi**, C.15, sayı 2, 1982

Akıncı, Müslüm: "**Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman**", (Basılmamış Doktora Tezi), İstanbul, M.Ü., S.B.E., 1998

Akıntürk,Turgut : **Temel Hukuk 1**, Ed: Ömer Zühtü Altan, No.17, Eskişehir, Anadolu Üniversitesi Yay., 2001

Akgüner, Tayfun: **Kamu Personel Yönetimi**, 4. bs., İstanbul, Der Yayınları, 2001

Akşit, Oktay: **Roma İmparatorluk Tarihi**, İstanbul, İ.Ü. Edebiyat Fakültesi Yay., 1960

Akyol, Şener: "Türkiye'de Hukuk Devleti ve Demokrasi İlişkiler",**Rapor**, İstanbul,

Aldıkaçtı, Orhan: **Modern Demokrasilerde ve Türkiye'de Devlet Başkanlığı**, İstanbul, İ.Ü.H.F. Yay., 1960

Alpar, Erol: "Hukuk Devleti**", T.İ.D**., sayı:400, Ankara

Altan, Sabahat: **Roma Tarihinin Ana Hatları**, İstanbul, İ.Ü. Ed. Fak. Yay., 1970

Altınışık, Remzi; R. Çoşkun, S. Bayraktaroğlu, E. Yıldırım: **Sosyal Bilimlerde Araştırma Yöntemleri: SPSS Uygulamalı**, İstanbul, Sakarya Kitabevi, 2005

Altıparmak, Ahmet: **Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi**, Cilt. V, sayı 9, Eylül 2000

Al-Wahab,İbrahim: **The Swedish Institution of Ombudsman, Stockholm'den aktaran: Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi**, İstanbul, TÜSİAD Yay., 1997

Anal Report 2006: Executive Summary and Statistics, (Çevrimiçi), http://www.euro-ombudsman.eu.int/stats/en/text.htm, 18.06.2007

"Antalya İli Müze Ziyaretçi Sayıları", (Çevrimiçi), http://www.antalyakulturturizm.gov.tr/istatistik.htm, 23.10.2007

"Antalya İli Örenyeri Ziyaretçi Sayıları", (Çevrimiçi), http://www.antalyakulturturizm.gov.tr/istatistik.htm, 23.10.2007

Aral, Vecdi: **Toplum ve Adaletli Yaşam**, İstanbul, Filiz Yay., 1988

Arslan, Süleyman: **Türkiye'de ve İngiltere'de Merkezi İdarenin Mahalli İdare Üzerindeki Denetimi**, Ankara, 1978

Arslan, Süleyman: "İngiltere'de Ombudsman Müessesesi", **AİD**, C.19, sayı 1, Ankara, TODAİE Yay.,Mart, 1986

Arnwine, Dr. Selin Esen: "İspanya'da Bireysel Başvuru Yolu", **A.Ü Huk. Fak. Dergisi**, C.52, sayı 4, (çevrim içi), www.auhf.ankara.edu.tr/dergiler/auhfd_arsiv/AUHF-2003- 52-04., 20.10.2007

Appleby, H. Paul: **Morality and Administration in Demokratic Government**, La Baton Rouge : Louisiana State University Press, 1952

Armağan**,** Servet: **İslam Hukukunda Temel Hak ve Hürriyetler**, Ankara,Diyanet İşleri Başkanlığı Yay.,1992

Aslan, Onur Ender: "Memurların Yargılanması Hakkındaki Yeni Yasa Üzerine Düşünceler", Ankara, **Amme İdaresi Dergisi**, C.33, sayı 1, Mart 2000

Ataman, Taykan: **T.İ.D**., sayı 400, 1993 Eylül

Atay, Cevdet: **Türk Hukukunda Kamu Yönetimlerinin Denetlenmesi**, İstanbul, Marmara Kitabevi,1994

Avcıoğlu, Doğan: **Türkiye'nin Düzeni**, Ankara, Bilgi Yayınevi, 1968

Avrupa Ombudsmanı: (Çevrimiçi), http://www.euro- ombudsman.eu.int/glance/tr/default.htm, 31.03.2003

Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği: (Çevrimiçi), http://www.deltur.cec.eu.int/guncel/ghaber10-12.html, 31.03.2003

Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesinin 28 Eylül 1977 gün ve 31 sayılı "İdarenin İşlemleri Karşısında Bireyin Korunması Hakkında Karar"ı, Çev: İhsan Kuntbay, **Amme İdaresi Dergisi**, C.II, sayı 4, 1978

Avşar, Doç.Dr. B. Zakir: **Ombudsman (kamu hakemi) Türkiye İçin Bir Model Önerisi**, Hazırlık Baskı, t.y

Azrak, Ülkü: "Yargı ve İdare İki Fonksiyonun Karşılaştırılması Üzerine Bir Teorik Deneme", İÜHFM, C. 34, sayı 1-4, 1969

"BHİDB 'na Ulaşan Dilekçelerin Sayısal Dökümü (1987 – 2001)", (Çevrimiçi), www.basbakanlik.gov.tr/basbakakanliktes/halklailiskiler/raporlar.htm, 27.03.2003

Balta, T. Bekir: **İdare Hukuku I**, Ankara, AÜSB Yayını, 1970/72

Balta, T. Bekir: **Kısa İdare**, (II).

Balta, T. Bekir: **İdare Hukukuna Giriş**, Ankara, 1970

Balta, t. Bekir : **İdare Hukuku Ders Notları II**, Ankara, 1970

Başözen, Ahmet: "Kamu Bürokrasisi ve Denetim Yolları", **Kamu Hukuku Arşivi (KHUKA)**, Dicle Ünv. Huk. Fak. Yay., Yıl 2, Şubat 1999

Baylan, Ömer: **Vatandaşın devlet Yönetimi Hakkındaki Şikayetleri ve Türkiye İçin Ombudsman Formülü**, Ankara, İçişleri Bakanlığı Tetkik Kurulu Başkanlığı Yayınları, 1978

Başözen, Ahmet: **Kamu Bürokrasisi ve Denetim Yolları**, Dicle Ünv. Huk. Fak. - Kamu Hukuki Arşivi, 1999-1, Şubat 1999

Bilgen, Pertev: "Yap-İşlet-Devret Sözleşmeleri, Devlet Denetleme Kurulu ve Yürütmenin Durdurulması Hakkında", **I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi**, İkinci Kitap, Kamu Yönetimi, Ankara, Danıştay Yay., 1990

"Bilgi Edinme Başvuru İstatistikleri Raporu", (Çevrimiçi), http://www.tbmm.gov.tr, 23.10.2007

BHİDB 1994 Yıllık Raporu: "1 Ocak / 31 Aralık 1994 arası Başbakanlığa ve Devlet Bakanlıklarına Yapılan Başvurular", Ankara, 1995

BHİDB 1994 Yıllık Raporu: "1 Ocak / 31 Aralık 1994 arası Başbakanlığa ve Devlet Bakanlıklarına Yapılan Başvuru Sınıflandırması", Ankara, 1995

"Başbakanlık Halkla İlişkiler Daire Başkanlığı'nca işleme Konulan Başvuruların Konularına Göre Dağılımı ve Yüzdelerini Gösterir Çizelge (01.01.2001 – 31.12.2001)",
(Çevrimiçi), www.basbakanlik.gov.tr/basbakakanliktes/halklailiskiler/raporlar.htm, 27.03.2003

Bexelius, Alfred : "The Ombudsman for Civil Afairs", **The Ombudsman**, ed. Donald C. Rowat, London- Toronto- Stockholm, 1965

Birlik Vakfı: **"Adalet Raporu" Adli Konularla İlgili Araştırma ve Düşünceler Tenkitler**, Ankara, 1996

"British and Irish Ombudsman Association": Criteria for The Use of The Term "**Ombudsman"**, 1996

Brown, W.J.: "GCSE LAW" Fourth Edition, London, Sweet Maxweel, 1989

Busck, Lars: "The History and development of the İnstitution of Ombudsman", The Danish Ombudsman, Copenhagen: DJ&F Publishing, 1995

Butler David and G. Butler: "British Political facts 1900-1985", Sixth Edition, London, **Macmillian Press**, 1986,

Bozdağ, İsmet: **Osmanlı Devlet ve Toplum Yapısı,** İstanbul, Boğaziçi Yayınları A.Ş., 1990

Cem, İsmail: **Türkiye'de Geri Kalmışlığın Tarihi**, İstanbul, Cem Yayınevi, 1970,

Çelik, Galip: **Ansiklopedik Devlet Memurları Kılavuzu**, Ankara, Savaş Yayınları, 1995
(Çevrimiçi) http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/dilekcekomisyonu, 24.03.2003

(Çevrimiçi), http://www.law.ualberta.ca/centres/ioi/eng/history.html, 28.08.2007

(Çevrimiçi), http://www.kosano.org.tr/faaliyetler/ombudsman.htm , 12.05.2003

(Çevrimiçi), www.turkhukuksitesi.com/makale_100.htm, 23.07.2007

Çeçen, Anıl: **Adalet Kavramı**, Ankara, Gündoğdu Yay., 1995

Chapman, Brian: Çev. Cahit Tutum, **İdare Mesleği: Avrupa'da Devlet Memurluğu**, Ankara, Sevinç Matbaası, 1970

Çoker, Ziya : "Teftiş Hizmetinin Amacı ve Ana Görevleri", **AİD**, C.15, Sayı 1, Ankara, 1982

Çulpan, Refik: "Bürokratik Sistemin Yozlaşması", **AİD**, C. 13, sayı 2, TODAİE, Ankara, Haziran 1980

Dahl, Robert: **Preface to Democratic Theory**, Chicago : University of Chicago Press, 1970

Denetim Dergisi: C.V, sayı 7, Ankara, Temmuz 2000

"Directives for the Parliamentary Ombudsman": Art.4/3.

"Directives for the Parliamentary Ombudsman**"**: 9 February 1962, Article 2/3

Dilekçe Komisyonu: (Çevrimiçi), www.tbmm.gov.tr/komisyon/dilekcekomisyonu, 21.03.2003

"Dilekçenin İzlediği İş Akış Çizelgesi", (Çevrimiçi), www.tbmm.gov.tr/komisyon/dilekcekomisyonu/izlenenyol.htm, 24.06.2007

"TBMM Dilekçe Komisyonu İstatistikleri Tablosu", (Çevrimiçi), www.tbmm.gov.tr/develop/owa/dilekceistatistikleri/dilekceistatistik.htm 24.06.2007

"TBMM Dilekçe Komisyonu İstatistikleri Çizelgesi", (Çevrimiçi), www.tbmm.gov.tr/komisyon/dilekcekomisyonu/istatistikler.htm, 27.03.2003

Dinçer, Nabi;Turan Ersoy: "Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) Tavsiyelerinin Uygulama Durumunu Değerlendirme Araştırması**",** Ankara, TOADİE Yay., 1974

Doğan, N. Ediz: **Kamu Bütçesi**, Bursa, Uludağ Ünv. Basımevi, 1989

Donnely, Jact: **Teoride ve Uygulamada Evrensel İnsan Hakları**, Çev. M.Erdoğan - L.Korkut; Ankara, Yetkin Yay., 1995

Duran, Lütfi: **İdare Hukuku**, İstanbul, Fakülteler Matbaası, 1982

Duran, Lütfi: **Türkiye İdaresinin Sorumluluğu**, No.138, Ankara, Sevinç Matb., TODAİE Yay., 1974

Duran, Lütfi: **Türkiye Yönetiminde Karmaşa**, İstanbul, Çağdaş Yay., Can Matbaa, 1988

Esgün, İbrahim Uğur: "Ombudsman Kurumunun Türkiye için gerekliliği üzerine bir değerlendirme",Ankara Ünv. Hukuk Fak. Dergisi, Ankara, Ankara Üniversitesi Basımevi, C. 45, sayı 1-4, 1998

Erhürman, Tufan: "Ombudsman", **AİD**., C.31, sayı 3, Eylül 1998

Ergani, Namık Kemal : "Danimarka Ombudsmanı", **Danıştay Dergisi**, Danıştay Yay., Ankara, 2003

Ergun, Turgay; Aykut Polatlıoğlu: **Kamu Yönetimine Giriş**, 4. bs., Ankara, TODAİE Yay. No: 241, İlksan Matbaası, 1992

Eken, Musa: **21. Yüzyıla Girerken Türkiye'de Kamu Bürokrasisi, Yeni Türkiye**, Yıl 1, sayı 4, Mayıs-Haziran 1995

Elhüseyin, Nurettin: "Türkiye'de hak arama yollarının tıkanıklığı ve bir öneri: Ombudsman", İstanbul**, 3. Sektör Dergisi**, Ekim 1995,

Eroğlu, Hamza: **İdare Hukuku**, Ankara, 1985,

Eroğul, Cem: **Devlet Nedir?**, Ankara, No:10, İmge Yay., 1990

Eroğul, Cem : "Cumhurbaşkanının Denetim İşlevi 1, **AÜSBF Dergisi**, C:XXXIII, No:1-2, Ankara, 1978

Eryılmaz, Bilal: **Kamu Yönetimi**, İzmir, Akademi Kitabevi,1995

Eryılmaz, Bilal: "Kamu Bürokrasisinin Denetlenmesinde Yeni Gelişmeler", **TİD Yay**. Sa.402, Mart 1994

Eryılmaz, Bilal: "Kamu Bürokrasisinin Denetlenmesinde Yeni Gelişmeler", **AİD**, C. 26, sayı 4, Aralık 1993

Esen, B. Nuri: **Anayasa Hukuku Genel Esaslar**, Ankara, Resimli Posta Matbaası, 1963

Esgün, İbrahim Uğur: "Ombudsman Kurumu'nun Türkiye İçin Gerekliliği Üzerine Bir Değerlendirme", **AÜHF Dergisi**, C.45 sayı 1-4, 1999

Feyzioğlu, B.N .: **Nazari ve Tatbiki Mukayeseli Bütçe**, 7. bs., İstanbul, 1984

Fisher, Louis: **Constitutional Rights : Civil Rights and Civil Libertes**, Volume 2, San Francisco : McGraw-Hill, Inc.,

Frese, E: "**Kontrolle und Unternehmungs führung, Entscheiduns und Organisationstheorretishe**", Bergeron.

Garvey, H. John; Y. Alexander Alienikof: **Modern Constituinol Theory** : A Reader, Second Edition, West Publishing CO., London, 1991;

Geist, Benjamin: **Devlet Denetimi**, Çev.: Beyhan Ataç, Ankara, Sayıştay Yay. No: 28/10, 1988

Gellhorn, Walter: **Omnbudsman and Others : Citizens' Protector in Nine Countries**, Massachusetts, Harvard University Press, Cambridge, 1966

Giritli, İsmet: **Kamu Yönetimi Teşkilatı ve Personeli**, 7. bs., İstanbul, Filiz Kitabevi, 1983

Giritli, İsmet; Tayfun Akgüner: **İdare Hukuku Dersleri (Giriş)**, İstanbul, 1985

Giritli, İsmet; Tayfun Akgüner: **İdare Hukuku Dersleri**, İstanbul, 1987

Fallon, H. Richard: "The Rule of Law as a Concept in Constitutional Discourse", **Columbia Law Review**, Vol.97, January 1997, No:1, Columbia : Columbia Law Review, Association Inc.

Gruber, Juditp E.: **Controlling Bureaucracies**, California, University of California Press,,1987

Gökpınar, Nermin: "Vatandaşların Merkezi Hükümet Teşkilatına Dahil Bakanlık, Daire ve Müesseselere Verdikleri Dilekçelere İlişkin Sorunlar", **AİD**. C.II, sayı 3, Ankara, 1969

Gözübüyük, A. Şeref: **Yönetsel Yargı**, 6. bs., Ankara, S Yay., 1983

Gözübüyük, A. Şeref: **Türkiye'nin İdari Yapısı**, Ed.: M. Burhan Erdem, No.78, Eskişehir, Anadolu Ünv. Yay., 1990

Gözübüyük, A. Şeref: **Yönetim Hukuku**, Ankara, Sevinç Yay., 1994

Gözübüyük, A. Şeref: **Yönetim Hukuku**, Ankara, Ocak 1983

Gözübüyük, A. Şeref;Turgut Tan : **İdare Hukuku**, Ankara, Turhan Kitabevi, 1998

Gözübüyük, A. Şeref; Tekin Akıllıoğlu: **Yönetim Hukuku**, 5. bs., Ankara, Turhan Kitabevi,1992

Gurbanli, Mubariz: "KEİ Üye Ülkelerinde Ombudsmanlık Müesesesi", Rapor, **KEİPA**, Kiev, 2005, s.3

(Çevrimiçi),http://www.tbmm.gov.tr/ul_kom/keipa/orta/hukuki.isler.htm, 16.03.2006

Halaçoğlu, Yusuf: **XIV-XVII. Yy.da Osmanlılarda Devlet Teşkilatı ve Sosyal Yapı**, VII. Dizi, sayı 127, Ankara, Türk Tarih Kurumu Yayınları, 1991

Hansen, Hans Gammeltoft: "Ombudsman Kavramı", Çev.: Turgay Ergun, **Konferans bildirisi**, TODAİE, **AİD**, C.29, sayı 3, Eylül 1996

Hansen, Hans Gammeltoft: **The Danish Ombudsman, An institution,with far reaching consequences**, Kopenhagen: DJ&F

Hanson, A.H. and Malcom Walles: "Governing Britain – A guide book to political institutions" Fifth Edition, London, **Fontana Press**, Çev. Sırrı Uyanık, **T.İ.D**., 1994, Haziran, sayı 403

Hatchard, John : "The Ombudsman in Africa Revisited", **International and Comperative Law Quarterly**, Vol: 40, Part: 4, Octeber 1991

Henrichsen, Carsten: "The Tamil Case-A Perspective", **The Danish Ombudsman**, Copenhagen; DJQF Publishing, 1965

Hill, Larry B: **The Model Ombudsman, Instituonalizing New Zealand's Democratic Experiment**, New Jersey, Princeton University Press, Princeton, 1976

Hurwitz, Stephan: **The Ombudsman: Denmark's Parliamentary Commissioner for Civil and Military Affairs**, Det Dankse Selskab, Copenhagen, 1962

Işıkay**,** Mahir: **"**Ombudsmanlık Kurumunun Avrupa Birliği ve Türkiye'deki Konumu**",**
(Çevrimiçi), http://www.jura.uni-sb.de/turkish/MIsikay.html, 30.03.2003

İnalcık, Halil: "**Türk İdari Teşkilatı Tarihi"**, Ankara, S.B.F., Çoğaltılmış Ders Notu, 1964

İslam Ansiklopedisi: C. 6, İstanbul, MEB Basımevi, 1955

İstanbul Ansiklopedisi: C. 9, İstanbul, Kocu Yay., 1968

"İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi ve Toplam Katılım Yönetim...",
(Çevrimiçi), www.canaktan.org/yonetim/yeni-yonetim/insan, 31.03.2003

Kaboğlu, İbrahim: "Türkiye'de Hukuk Devleti'nin Gelişimi", **İnsan Hakları Yıllığı**, C.12, Ankara, TODAİE Yay., 1990

Kaboğlu, İbrahim: **Dayanışma Hakları**, Ankara, TODAİE İnsan Hakları Araştırma ve Derleme Merkezi Yay., 1996

Kaboğlu, İbrahim: "Avrupa Topluluğu ve İdari Yargı", **I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi**, Birinci Kitap, İdari Yargı, Ankara, Danıştay Yay., 1990

"Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor, KAYA": Ankara, **TODAİE Yay.,** No: 238, DİE Matbaası, 1991

Kanlıgöz, Cihan: "Hukuk Devletinin Maddi (Siyasal ve Toplumsal) Boyutu Üzerine Bir Deneme", ABD, sayı 97/1, Yıl:54, 1997

Kanlıgöz, Cihan: "İdari İşlemlerde Yazılı Bildirim", **AÜHFD,** 1989

Karal, Enver Ziya: **Selim III'ün Hat'tı Hümayunları-Nizam-ı Cedit**, Ankara, Türk Tarih Kurumu Yay., 1946

Karatepe, Selma : "Kamu Yönetimi Disiplin Sempozyumu Bildirileri", **TODAİE Yay**., C. 1, Ankara, 1995

Karatepe, Şükrü: **İdare Hukuku**, İzmir, Üniversite Kitabevi, 1993

Kavruk, Hikmet: "Türkiye'de Kamu Hizmetlerinin Yapısı ve Kamu Hizmeti Anlayışına Yön Veren Çağdaş Gelişmeler**"**: **T.İ.D**., Ankara, Haziran 1993/399

Kayan, Ahmet: "Genel Olarak Türkiye'nin Yönetim Yapısı, Yönetimi Yeniden Yapılandırmanın Nedenleri ve Bazı Çözüm Önerileri"

Kaynak, Tuğray: **Organizasyonel Davranış**, No: 223, İstanbul, İÜ İşl. Fak.Yay., Ocak 1990

Kışlalı, Ahmet Taner: **Siyaset Bilimi**, Ankara, İmge Kitabevi, 1994
"Kişisel Toplam Başvuru Sayısı", (Çevrimiçi), http://www.cankaya.gov.tr/tr_html/VERİLER/yurutme.html,12.04.2007

Kocahanoğlu, O. Selim: **Gerekçeli ve Açıklamalı Anayasa**, İstanbul, Temel Yay., 1993

Koçel, Tamer: **İşletme Yöneticiliği - Yönetici Geliştirme, Organizasyon ve Davranış**, No:205, İstanbul, İÜ. İşl. Fak. Yay.,Yön Ajans, 1989

Kunter, Nurullah: **Ceza Muhakemesi Hukuku**, 5. bs.,İstanbul, İUHF Yay., 1974

Koparal, Celil: **Yönetim ve Organizasyon**, No:95, 5. bs., Eskişehir, A.Ü. Yay., 2002

"Kurumsal Toplam Başvuru Sayısı", (Çevrimiçi), http://www.cankaya.gov.tr/tr_html/VERİLER/yurutme.html,12.04.2007

Kuzu, Burhan: **1982 Anayasası'nın Temel Nitelikleri ve Getirdiği Yenilikler**, İstanbul, Filiz Kitabevi, 1990

Küçüközyiğit, H. Galip: "Bağımsız Bir Kamusal Denetim organı: Ombudsman", **Hukuki İncelemeler Kütüphanesi,** Temmuz 2003

Larsen, Kaj: "The Parliamentary Ombudsman", **The Danish Ombudsman**, Copenhagen, DJ&F Publishing, 1995

Lybyer, Albert Howe: **Osmanlı İmparatorluğu'nun Yönetimi**, İstanbul , Süreç Yay.,1987

Mayer, J. Kenneth: **Politics and Bureaucracy, Policymaking in the Fourth Branch of Government**, 2nd Edition, California; Brooks/Cole Publishing Co., 198

Mıhçıoğlu, Cemal : "Kamu Yönetimi Alanında Türkçe Terim Denemeleri" Ankara Üniversitesi'nin Kuruluşunun 40. yılına Armağan, A.Ünv. BYYO., Ankara, **Yıllık**, 1986-1987

Mumcu, Ahmet: **Osmanlı Devleti'nde Siyaseten Katl**, Ankara, 1985

McGregor**,** D: **Örgütün İnsan İlişkileri Yönü**, Çev.: Doğan Energin, ODTÜ, Ankara, 1970

Neustandt, E.Richard: **Presidential Power : The Politics of Leadership,** New York, Wiley Publishing

Odyakmaz, Zehra; Erhürman, Tufan: "Ombudsman Kurumunun Cumhuriyet Rejimine Katkısı",

Oktay, Cemil: **Yükselen İstemler Karşısında Türk Siyasal Sistemi ve Kamu Bürokrasisi**, İstanbul, İÜSBF Yay., 1983

Onar, S.Sami: **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, C.I, 3.bs., İstanbul, İsmail Akgün Matb., 1966

Ombudsman History & Development",

(Çevrim içi), http://www.law.ualberta,ca/centres/ioi/eng/history.html, 31.03.2003

"Ombudsman History",
(Çevrimiçi), www.law.ualberta-ca., 21.12.2001

Oosting, Marten: "Asya Ombudsmanları Üçüncü Konferansı Açılış Konuşması", Çev.: Numan Aksakal, MACAU, **Denetim Dergisi**, 4 Mayıs 1988

"Organizasyonda Vatandaşların Şikayetlerinin ombudsman Kanalıyla Çözümlenmesinde Zagoria'nın On İlkesi",
(Çevrimiçi), www.canaktan.org/yonetim/yeni-yonetim/insan-kaynak.htm,31.03.2003

Ortaylı, İlber: "Osmanlı Kadı'sının Taşra Yönetimindeki Rolü Üzerine**",** **Amme İdaresi Dergisi**, C. 9/1, Ankara**,** TODAİE, 1976

Oytan, Muammer: **Ombudsman Eli ile İdarenin Denetimi Konusunda Kıyaslamalı Bir İnceleme**, Prof. Dr. Osman Fazıl Berkey'e Armağan, Ankara, Yayın No: 411, AÜHF., 1977

Oytan, Muammer: "Ombudsman Eli İle İdarenin Denetimi Konusunda kıyaslamalı Bir İnceleme", **Danıştay Dergisi**, Yıl: 5, sayı 18-19, Ankara, Danıştay Yay., 1975

Oytan, Muammer: **Yargılamanın Yargılama Teknikleriyle Sınırlandırılması: İdari Yargı**, Ankara, Danıştay Yay. 1990

Ökçesiz, Hayrettin: **Hukuk Devleti Olgusu**, HFSA/3, İstanbul, Alkim Yay., 1996

Öktem, M. Kemal: Tacettin KARAER: **T.İ.D**., sayı 391

Örnek, Acar: **Kamu Yönetimi**, İstanbul, Meram Yay., 1992

Özay, İlhan: **Devlet, İdari Rejim ve Yargısal Korunma**, y.y, t.y

Özbudun, Ergun: **Türk Anayasa Hukuku**, Ankara,Yetkin Yay., 1995

Özbudun, Ergun: **Türk Anayasa Hukuku**, Ankara, Yetkin Yay., 1986

Özden, Kemal; Ertuğrul Gündoğan: "**Ombudsmanlık Sistemi: Tanımı, Tarihi Gelişimi, Dünyadaki Uygulamalar ve Türkiye'deki Uygulanabilirlik Tartışmaları**",
(Çevrimiçi), http://www.fatih.edu.tr/~ozden/ombudsman.html, 31.03.2003

Özer, Ahmet: "Hukuk Devleti ve Yargı Denetimi", **T.İ.D**.; Mart 1992, sayı 394, Ankara

Özer, M. Akif: **T.İ.D**., sayı 416, Eylül 1997

Özek, Çetin: "Türk Hukukunda Memurların Muhakemesi", **İÜHFM,** C. 26, sayı 1-4

Özkan, Gürsel: **Hukuk Devleti ve Yargı Denetimi**, Mart, 1995

Pickl, J. Victor: "Ombudsman ve Yönetimde Reform", Çev.: T.Ergun, **AİD**, C.19, sayı 4, Ankara, TODAİE Yay., 1986

"Public Sector Ombudsman", 31.03.2003 (Çevrimiçi), http://www.usombudsman.org/References/publicsectorombudsman.htm,

Publishing, 1994

Regan, David: **"Ombudsmen Compared**", Parliamentary Affairs, V.33, N.1, Winter 1980, Oxford University Press,

Robert, Pierot: **Le Mediateur: rival ou allie du juge administatif**, Melanges offerte a Marcel Waline, L.G;D.J., II.

Sabuncu, Yavuz: **Anayasaya Giriş**, Ankara, İmaj Yay., 1994;

Sabuncu, Yavuz : **Sosyalist ülkelerde Yönetime Katılma**, Ankara, Birey ve Toplum Yayınları, 1985

Sanal, Recep : **Türkiye'de Yönetsel Denetim ve Devlet Denetleme Kurulu**, TODAİE Yay., Yay. No: 314 , Ankara, 2002

Sancar, Mithat: "Hukuk Devleti ; Kavramsal Bir Çerçeve", **Birikim**, sayı 82, Şubat 1996

Sandal, Ahmet: "Denetim ve Stres : Denetimin Neden Olduğu Stres ve Denetim Elemanlarının Mesleki Stresi", **Yerel Yönetim ve denetim dergisi,** C. 5, sayı 7, Temmuz 2000

Sami, Selçuk: "Hukuk Devleti", 10.03.1995 tarihinde İ.Ü. Hukuk Fakültesi İdare Hukuku ve İdare Bilimleri Araştırma Merkezi'nce düzenlenen "**Hukuk Devleti Günü**"nde sunulan bildiri, (Yayınlanmamıştır)

"5521 Sayılı Kanunun TBMM'ne Geri Gönderilme gerekçeleri", (Çevrimiçi), http://www.cankaya.gov.tr/tr_html/ACIKLAMALAR/01.07.2006-3512.html, 04.07.2006

Senarclens, Pierre : "Governance and Crisis in the International Mechanisms of Regulation", **International Social Science Journal**, No:155, 1998

Schutz, Howard: "**Effects of Increased Citizen Membership on Occupational Licencing Borads in California**", **Policy Studies Journal**, 11 March 1983

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, **2001 Yılı Raporu,**

Sencer, Muzaffer: **Osmanlı Toplum Yapısı**, İstanbul, Ant Yay., 1969

Sencer, Muzaffer: **Türkiye'nin Yönetim Yapısı**, 2. bs., İstanbul, Alan Yay. No:68, 1992

Sertkaya, Abdullah: "Ombudsman Nedir?" **Çalışma ve Sosyal Güvenlik Dergisi**,

Şeylan, Gencay : "Bürokratik Sistemlerde Yönetime Katılma Olgusu ve Yapısal Sınırlılıklar", **AİD**, C.12, sayı 2, Haziran 1979, s. 23

Sezen, Seriye: "Ombudsman: Türkiye için nasıl bir çözüm? Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı üzerine bir değerlendirme", **AİD**: C.34, sayı 4, Aralık 2001

Sorguç, Bahir: **Memur Yargılama Yasası Açıklamalı ve Uygulamalı Adli Soruşturma**, İstanbul, MEB Yay.,1992, s. 159-160

Soybay, Selçuk: "Devlet Denetleme Kurulu'nun Konumu ve İşlevi", **İHİD**, Yıl:5, sayı 1-3, 1984,

Soysal, Mümtaz: **Halkın Yönetime Etkisi,** Ankara TODAİE Yay., 1968

Soysal, Mümtaz: **Anayasaya Giriş**, Ankara , A.Ü., SBF Yay., 1969.

Statistic Concerning the Work Of the European from 01.01.2000 to 28.02.2003, (Çevrimiçi), http://www.euro-ombudsman.eu.int/stats/en/text.htm, 12.07.2004

Talas, Cahit: "Öğretide Sosyal Devlet", **İnsan Hakları Yıllığı**, C.13, 1991

Tamer, Mustafa: "Dilekçe Hakkı", **T.İ.D**., sayı 386, Ankara, Mart 1990

Tanilli, Servet: **Devlet ve Demokrasi**, İstanbul, Say Yay., 1982

Tanör, Bülent: **Türkiye'de Demokratik Standartların Yükseltilmesi, Tartışmalar ve Son Gelişmeler,** No: TÜSİAD-T/99-12/274, TÜSİAD Yay., İstanbul, Lebib Yalkım Yayınevi, 1999

Tanör, Bülent: **Anayasal Hukukunda Sosyal Haklar**, İstanbul, May Yay., 1978,

Temizel, Zekeriya: **Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organı Ombudsman**, İstanbul, IULA (Yerel Yönetim Dünyası) Yay., Kent Basımevi, 1997

The Danish ombudsman: (1995).

The Danish Ombudsman (1994).

The Norwegian Parliamentary Ombudsman Annual Report (1995).

The Norwegian Ombudsman for PA 25 Years of Service (1987).

The Commissioner for Children (1992).

The European Ombudsman-Institute:, (Çevrimiçi), http://members.tirol.com/eoi/uk/startseite_uk.htm, 31.03.2003

The European Ombudsman Statute:, (Çevrimiçi), http://www.euro-ombudsman.eu.int/lbasis/en/statute.htm, 17.05.2006

The Swedish Parliamentary Ombudsman: "Report for the Period - 1 July 1995 to 30 June 1996"

The İnstruments of Government: Chapter 12; The Riksdag Act, Chapter 8, Article 10

The Parliamentory Ombudsman in Finland: **The Position and Functions of the Finnish Parlicamentary Ombudsman**, 1965, 1976.

Thery, Jean Francis: "Mediateur", çev. Cevdet Atay, **Bağımsız İdari Otoriteler** (Ed: İ. Kaboğlu), Alkım Yay., İstanbul, 1998,

Tortop, Nuri: **Personel Yönetimi**, Ankara, TODAİE Yay. No: 245, DİE Matbaası, 1992

Tortop, Nuri: "Yönetimin Denetlenmesi ve Denetleme Biçimleri", AİD, C.7, sayı 1, 1974

Tortop, Nuri: **Yönetim Biliminin Temel İlkeleri**, Ankara, TODAİE Yay., Varol Matbaası, 1990

Tortop, Nuri: "Ombudsman Sistemi ve Çeşitli Ülkelerde Uygulanması", **AİD**, C.31, sayı 1, Mart 1998,

Tortop, Nuri: Eyüp İsbir, Fethi Aykaç, **Yönetim Bilimi**, Ankara, Yargı Yay., 1993

Toroslu, Nevzat: **Ceza Hukuku**, İkinci bs., Ankara, Savaş Yay., 1991

Tosun, Kemal: **Yönetim ve İşletme Politikası**, İstanbul, Beta Yay., 1990

Tunaya, Tarık Zafer: **Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku**, 5. bs., Araştırma, Eğitim, İstanbul, Ekin Yay., 1982

TODAİE: "Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor", Ankara, **KAYA, TODAİE Yay**., No: 238, DİE Matbaası, 1991

TÜSİAD: **Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi : Devlette Bir Toplam Kalite Mekanizması Örneği**, Yay. No: 206, Ocak 1997

TÜSİAD: **Demokratik Standartların Yükseltilmesi Paketi**, Tartışma Toplantıları dizisi - 4, İstanbul, TÜSİAD Yay.

TÜSİAD Raporu : "Hukuk Devleti ve Yargı", **İstanbul, Toplantı Dizisi-4**, Yay.no: TÜSİAD-T/97-12/221., Aralık 1997

TÜSİAD: **Kamu Bürokrasisi**, İstanbul, TÜSİAD Yay., 1983

"**Public Sector Ombudsman**", (Çevrim içi),http://www.usombudsman.org/References/publicsectorombudsman.htm, 31.03.2003

Uzunçarşılı, İ.H.: **Osmanlı Devleti'nin Merkez ve Bahriye Teşkilatı**, Ankara, 1984

Ülgen, Hayri: **İşletmelerde Organizasyon İlkeleri ve Uygulaması**,. No.241, İstanbul, İ.Ü. İşl. Fak. Yay., Gençlik Basımevi, 1989

Ünal, Şeref: **Anayasa Hukuku Açısından Mahkemelerin Bağımsızlığı ve Hakimlik Teminatı**, Adalet Bakanlığı Yay., 1982,

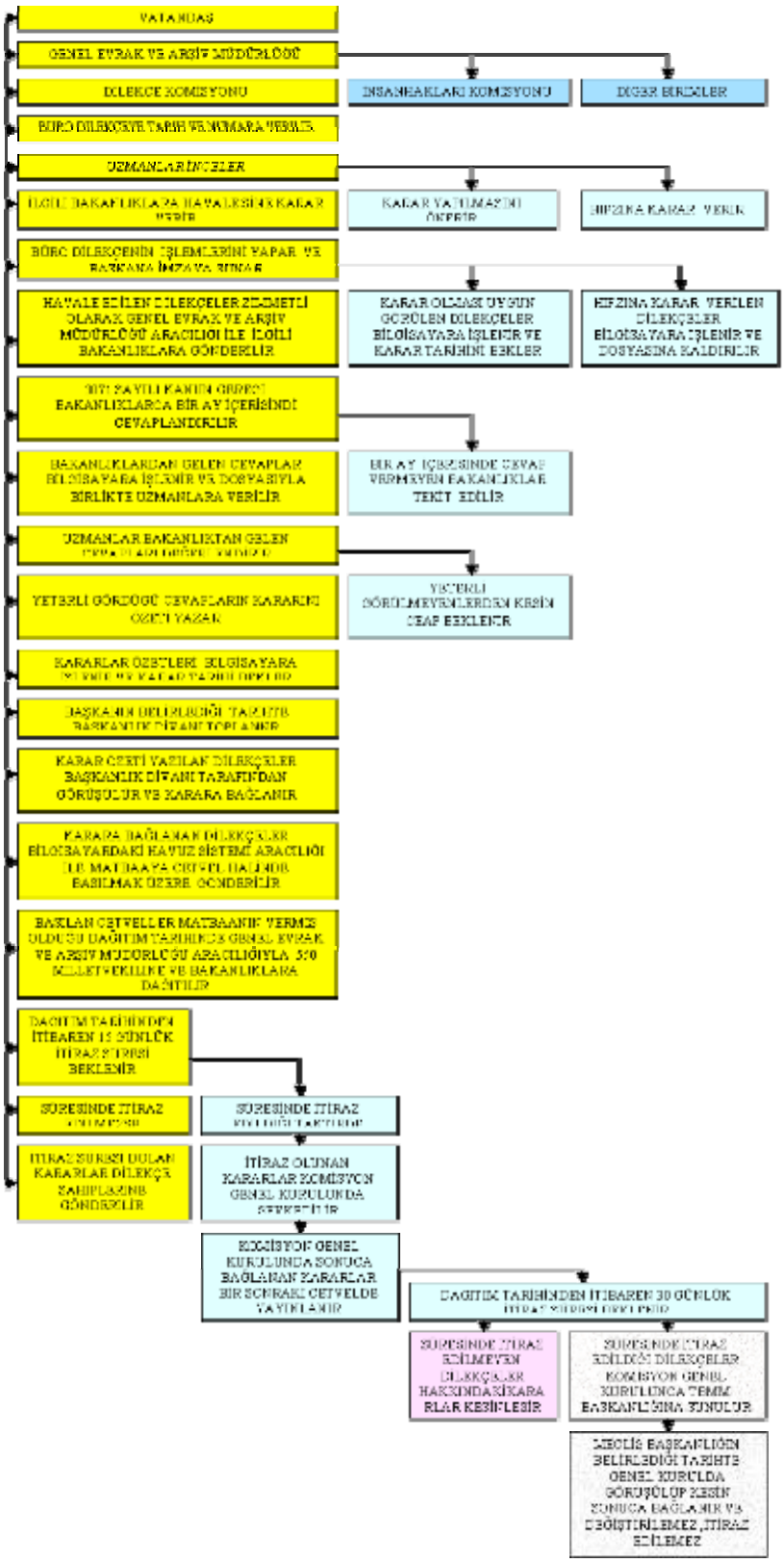
Verson, Vakur: **Kamu Yönetimi, Siyasi ve İdari Teşkilat**, 8. bs., İstanbul, Fakülteler Matbaası, 1984

Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi:, C.VI, sayı 4, Ankara, Nisan 2001

Yılmaz, R.; A. Yılmaz ve F. İzci: " Etkin Bir Denetim Aracı Olarak Ombudsmanlık ve Türkiye'de Uygulanabilirliği", **C.Ü. İİBD yay**., C.4, sayı 1, 2003

EKLER

Ek 1. Dilekçenin İzlediği İş Akış Çizelgesi



Ek 2. Başbakanlık ve Devlet Bakanlıklarına ve bağlı ve ilgili kuruluşlara yapılan vatandaş başvurularının konularına göre dağılımı - 1 Ocak - 31 Aralık 1994

Başbakanlık ve Devlet Bakanlıkları Bağlı ve İlgili Kuruluşlarına Yapılan Başvurular	**Başvuru Sayısı**	**Sonuçlandırılan**
Kamu görevlilerinin istekleri	22.426	18.928
Yardım istekleri	371	119
İş İsteleri	3.731	721
Sosyal Güvenlik	687	570
Sağlık	2.118	694
Eğitim	4.474	2.507
Kültür	3.545	2.820
Altyapı İstekleri	7.520	3.365
Tapu kadastro işleri	8.768	397
Vatandaşlık ve nüfus işleri	301	256
İç ve Dış Ticaret	6	4
Din işleri	7.603	6.721
Turizm	3	-
Çevre	7	-
Mevzuat Değişikliği	12.654	7.404
Şikayetler	7.316	5.042
Yerel Yönetim Değişikliği	68	18
Yasal işlemler (trafik, can, mal güv.)	9	9
Kredi talepleri	20	10
Diğer	70.914	70.163
TOPLAM	152.046	119.739

Kaynak : BHİDB verileri.

Tablo-3 : Başbakanlık ve Devlet Bakanlıklarına ve bağlı ve ilgili kuruluşlara yapılan vatandaş başvurularının konularına göre dağılımı - 1 Ocak - 31 Aralık 1994

EK 3

Tablo 5: **HALKLA İLİŞKİLER DAİRE BAŞKANLIĞI'NCAİŞLEME KONULAN BAŞVURULARIN KONULARINA GÖRE DAĞILIMI VE YÜZDELERİNİ GÖSTERİR ÇİZELGE (01.01.2001 – 31.12.2001)**

KONULAR	TALEP SAYISI	YÜZDESİ (%)
PERSONEL İŞLEMLERİ (Atama, Özlük Hakları, Kadro Sorunları	25,866	28,84
VATANDAŞLARIN İSTEK VE DİLEKLERİ (Görüş – Öneri, Rapor, Yargı vb.)	15,327	17,1
ALTYAPI (Hasar Tespitleri, Köy Yolu Problemleri vb.)	11,206	12,5
YASAL İŞLEMLER (İhbar, Şikayet, Köye Dönüş, Can Güvenliği vb.)	8,677	9,7
SOSYAL GÜVENLİK (Emekli Sandığı, SSK, BAĞ – KUR)	7,497	8,36
TİCARET İŞLERİ (Taban Fiyatları, Destekleme, Dış Alımlar)	5,414	6,03
KREDİ İSTEKLERİ (Tarım, İş, Konut Kredileri, Borçların Ertelenmesi vb.)	3,070	3,42
KAMULAŞTIRMA, TAPU – KADASTRO, İMAR, ARAZİ İŞLEMLERİ	2,963	3,3
KÜLTÜR VE EĞİTİM (Öğretmen Okul İhtiyacı; Kültür ve Tabiat Varlıkları)	2,445	2,72
KONUT İSTEKLERİ (Sosyal Konulardan Faydalandırılma, Afet Konutları)	2,088	2,32
TURİZM VE ÇEVRE (Çevre Kirliliği, Çevre Sorunları, Turizm Tesislerinin Çeşitli Sorunları)	1,344	1,5
KOOPERATİF – DERNEK HİZMETLERİ (Yapı Kooperatifleri vb.)	236	0,26
SAĞLIK VE SPOR İŞLEMLERİ (Tedavi, Sağlık Tesisi, Spor Tesisi vb.)	174	0,2
VATANDAŞLIK HİZMETLERİ (T.C. Vatandaşlığına Kabul – Çıkarma, Göçmen Sorunları vb.)	92	0,1
DİN HİZMETLERİ (Din Görevlisi Talebi, Cami Yapımı vb.)	59	0,06
YASA GEREĞİ İŞLEM YAPILAMAYANLAR	3,147	3,5
ÖZEL KALEM'E GÖNDERİLENLER	45	0,05
PARTİ'YE GÖNDERİLENLER	51	0,05
TOPLAM	**89,701**	**100**

Kaynak: www.basbakanlik.gov.tr/basbakakanliktes/halklailiskiler/raporlar.htm

EK 4

Tablo 8. Bazı Avrupa Ülkelerinin Ombudsmanlık Kurumu Karşılaştırmaları

	FRANSA	İNGİLTERE	ALMANYA	POLONYA
Kim, nasıl seçer?	Bakanlar Kurulu kararı ve kararnamesi ile görevlendirilir.	Bakanlar Kurulu kararı ile yürürlüğe girer ve Kraliyet kararnamesi ile atanır.	Parlamento grupları ve Milli Savunma Komitesi'nin önerisiyle parlamento tarafından, gizli oyla, salt çoğunlukla	Yurttaşlık Haklarının Korunması Komiserliği Parlamento tarafından seçilmektedir.
Görev Süresi	6 sene ve bir kez	65 yaş üst sınır	5 yıllığına seçilir. Görev süresi yasama döneminden daha uzundur.	Parlamentonun çalışma süresiyle çakışmayacak şekilde 4 yıl ve ikinci kez de..
Sayı	1 Mediateur	1 PO	1 Parlamento Askeri Denetçisi var	1 PO
Aranan Vasıflar	Genelde Hukukçu, uzman, dürüst ve tarafsız olması	Herhangi bir kişi seçilebilir. Siyaset içinde aktif olmayan	35 yaşını doldurmuş herkes	Parlamento üyesi olmayan
Denetim Alanı	tüm merkezi ve mahalli ajanslar, merciler ve personeli ile kamu otoritesine sahip kişilerin yönetilenlerle olan ilişkileri	Merkezi yönetsel organ personeli ve diğer yetkililer. Yasa eki 2 listede yazan kurumlar	Askeri kuruluşlar ve askeri hizmetlerle sınırlıdır.	-Yargıçların bağımsızlıklarına dokunmayacak şekilde, mahkemeleri denetler, -İçişleri ile ilgili askeri ve tüm kamu idaresi: devlet, ilçe ve belediye yönetimleri, -idari teşkilatlar, hükümet görevlileri, kamu idaresi hizmetinde çalışanlar
Denetim Alanı Dışındakiler	Yönetsel ve yargı yerlerinin kararları Ve memurların özlük hakları	-Yargı - Yerel Yönetimler - Emniyet - Ulusallaştırılmış işletmeler - Yasa eki 3 listedekiler	Askeri kurumlar dışında denetim yetkisi yoktur.	Meclis faaliyetleri ve yasaması, danıştay kararları, başsavcının faaliyetleri
Denetim Metodları	Şikayet + Teftiş + Araştırma (STA). Hiyerarşik makamlardan izin alır. Gizli belgeler verilmez diğer her türlü doküman sağlanır. -Parlamenter aracılığı ile başvurulur.	-ŞT + Halk toplantıları. - Doğrudan denetim yapamaz - Hükümet belgelerini inceleyemez -Bir Avam kamarası üyesi aracılığı ile yazılı	ŞTA. - Askeri birlikleri her an denetleyebilir - Milli Savunma bakanlığından ve öteki makamlardan gizli olmayan her belgeyi ister.	- ŞTA. -Kendiliğinden ya da başvuru üzerine - Denetim sırasında her türlü doküman sağlanmalıdır.
Ne zaman	Zaman kısıtlaması	En geç 1 yıl içinde	-	tüm idari çareler

şikayette bulunulabilir ?	yoktur.			tüketildikten sonra 1 yıl içinde
Denetim Sonucu Verilen Kararların Niteliği	öneri, hatırlatma, beyan, bildirge, teklif, talimat. İdari kararları değiştiremez veya feshedemez.	Kanuni takip, disiplin uygulaması başlatılmasını önerebilir. Hatırlatma, öneri. İdari kararları değiştiremez veya feshedemez.	Sorumlular hakkında disiplin ve ceza kovuşturması yapabilir. Parlamentoya yasal tedbir alınmasını tavsiye eder	Kanuni takip başlatamaz, ama başlatılması önerisinde bulunabilir, eleştiri, dikkat çekme. İdari karaları değiştiremez veya feshedemez. Kanunların aykırı olduğunu belirterek Anayasa Mahkemesine başvurabilir
Kararları kim etkileyebilir ?	Parl. dahil hiçbir otorite	Parl. dahil hiçbir otorite	Parl. dahil hiçbir otorite	Parl. dahil hiçbir otorite
Kim görevden alabilir ?	Sayıştay, Danıştay ve Yargıtay Başkanlarından oluşan kurulun tespiti sonucu Bakanlar Kurulu kararıyla.	Avam ve Lordlar Kamarasının teklifi ile Kraliçe tarafından görevden alınabilir.	Parlamento üyelerinin çoğunluğunun oyu ve Milli Savunma Komisyonunun isteği üzerine meclis başkanı tarafından alınır	Oyların 2/3 çoğunluğu ile Parl.
PO'yu kim denetler ?	Bir Parl. komitesi Yıllık raporu inceler düşüncesini Parl'ya bildirir	Eğer güvenini kaybederse Parl.	Parlamento Başkanı tarafından	Bilgi yok

EK 5

Tablo 9. KKTC, ABD (Hawai), Yeni Zelanda ve Güney Afrika Ombudsmanlık Kurumu Karşılaştırmaları

	KKTC (Kuzey KıbrısTürk Cumh.)	**ABD (Hawai)**	**YENİ ZELANDA**	**GÜNEY AFRİKA CUMHURİYETİ**
Kim, nasıl seçer?	Cumhurbaşkanlığı nca, Meclisin onayı ile Yüksek Yönetim Denetçisi atanır.	Yasama organının her iki meclisinin de katıldığı bir ortak birleşimde ve oy çokluğu ile	Temsilciler Meclisinin önerisiyle Genel Vali tarafından	Ulusal Meclisin önerisiyle başkan tarafından atanır.
Görev Süresi	6 yıl ve yalnızca bir kez ve 65 yaş sınırı	6 yıl. İki dönem daha seçilebilir	5 yıl. Tekrar seçilebilir	7 yıl, devamlı kalabilir
Sayı	1 Yüksek Yönetim Denetçisi	-	-	1 Halk Koruyucusu
Aranan Vasıflar	Genelde hukukçu, iktisat, işletme, kamu yönetimi konularında doktora yapmış ve kamu dışında 10 yıl çalışmış uzman, dürüst ve tarafsız olması	- Parlamento üyesi veya siyaset içinde olmayan -Ticaret yapmayan -En az üst düzey hukuk bilgisine sahip olmalı	35 yaşını doldurmuş herkes,özellik aranmaz	Parlamento üyesi olamaz, herkes olabilir, ancak meclis komisyonu tarafından ve meclisin %60 çoğunluğuyla seçilir
Denetim Alanı	tüm merkezi ve mahalli ajanslar, merciler ve personeli ile kamu otoritesine sahip kişilerin kötü yönetimini araştırır.	-Yasanın 96. md. Ne göre yönetimin her türlü eylemi ve işlemi hakkında soruşturma yapabilir. - İstediği zaman denetler	- Doğrudan soruşturma yetkisi - Okul, hastane, yerel yönetim dışındakiler - Askeri alanda çok sınırlı	-Kamu yöneticileri yönetilen ilişkilerinde her türlü kötü yönetim ve davranışı denetleyebilir
Denetim Alanı Dışındakiler	-Cumhurbaşkanı -Meclis, Hükümet - Yargı, hukuk Dai -Kamu hizmeti ko. - Emniyet örgütü -Sayıştay -Dış politika, savunma konuları	-Yargılama yapamaz, ceza veremez - İddia makamı olamaz, -Ordu	-Okul ve hastane dışındaki yerel yönetimler - Yargı	-
Denetim Metodları	-.	-ŞTA - Doğrudan denetim yapar - Her türlü belgeyi inceler -Eyalet Mahkemesine dava açabilir	ŞTA ve soruşturma yapar	- ŞTA. Ve resmi olmayan yöntemler -Kendiliğinden ya da başvuru üzerine - Denetim sırasında her türlü doküman sağlanmalıdır.
Ne zaman şikayette bulunulabilir ?	Zaman kısıtlaması yoktur.	-	-	Zaman kısıtlaması yoktur.
Denetim	Kanuni takip	-Valiye, yasama	Temsilciler,	Kanuni takip

Sonucu Verilen Kararların Niteliği	başlatamaz, ama başlatılmasını Kamu Hizmeti Komisyonundan ister. öneride bulunabilir, eleştiri, dikkat çekme. İdari karaları değiştiremez	organına bildirir. - Kamuoyuna ve basın aracılığı ile durumu açıklar baskı kurar	denetim sonucu hazırlamış olduğu raporu meclise sunar	başlatamaz, ama başlatılması önerisinde bulunabilir, yılda bir kez parlamentoya rapor verir
Kararları kim etkileyebilir ?	Parl. dahil hiçbir otorite	Parl. hariç hiçbir otorite	Parl. dahil hiçbir otorite	Parl. dahil hiçbir otorite
Kim görevden alabilir ?	Yüksek Mahkeme tarafından görevden alınabilir	İki Meclisin ortak birleşiminden 2/3 çoğunlukla görevden alınır	Temsilciler Meclisinin uyarı ve talebiyle vali tarafından alınır.	Başkan tarafından görevden alınabilir
PO'yu kim denetler ?	Yüksek Mahkeme denetler, disiplin soruşturması açar	İki Meclis tarafından birlikte denetlenir	-Başbakan -Temsilciler Meclisi - Parlamento tatilde ise genel Vali tarafından	Başkan tarafından denetlenir

EVRAK KAYIT
Tarih : Sayı:

..... KÜLTÜR VE TURİZM İL MÜDÜRLÜĞÜ
MÜDÜRLÜĞE YAPILAN ŞİKAYET BAŞVURULARI FORMU

EK- 6

A- BAŞVURUDA BULUNAN KİŞİNİN İSTANBUL'DA ŞİKAYET EDİLEN KONUYLA İLGİLİ İLİŞKİSİ AŞAĞIDAKİLERDEN HANGİSİDİR ?
☐- İkameti ilde bulunan vatandaş ☐- Memur ☐- Yerli turist ☐- Yabancı turist ☐- Diğer : ....

B- ŞİKAYET BAŞVURUSU YAPILAN KONUNUN ANA GEREKÇESİ AŞAĞIDAKİLERDEN HANGİSİDİR ?
☐- Memurun kötü davranışı ☐- Müze/Örenyeri giriş ücreti pahalılığı ☐- Müze/Örenyeri temizliği veya düzensizliği ☐- Yasa/Yönetmeliklerin mağdur edici olması ☐- Diğer : ...

C- BAŞVURUNUN YAPILDIĞI İLK KURUM HANGİSİDİR ?
☐- Kültür ve Turizm Bakanlığı ☐- İl Kültür ve Turizm Müdürlüğü ☐- Valilik/ Halkla İlişkiler ☐- Turizm danışma ofisleri ☐- Diğer : ....

D- ŞİKAYET DİLEKÇESİ HAKKINDA YAPILAN İŞLEM NEDİR ?
☐- İlgili birim/ personele havale ☐- Konu hakkında inceleme ☐- Üst makama yazıldı ☐- Müdürlükle ilgisi olmadığından işlem yapılmadı ☐- Diğer : ....

E- BAŞVURUYU YAPAN İLE İŞLEM SÜRECİ İÇİNDE İLETİŞİM KURULMA BİÇİMİ NEDİR ?
☐- İletişim kurulmasına gerek görülmedi ☐- Telefon ile iletişim kurularak detaylar hakkında bilgi alındı ☐- Evrakın aşamaları hakkında sözlü/yazılı bilgi verildi ☐- İletişim bilgilerinin eksik/ doğru olmadığı anlaşıldı ☐- Diğer: ...

F- ŞİKAYET KONUSU, PERSONELİN YANLIŞ UYGULAMA VEYA KÖTÜ DAVRANIŞI İSE BU KONU HAKKINDA NASIL BİR İŞLEM YAPILDI?
☐- Amirine yazı havale edildi ☐- Yazılı dikkati çekildi ☐- Personel haklı olduğundan işlem yapılmadı ☐- Yazılı savunması alındı ☐- Diğer : .....

G- ŞİKAYET EDİLEN KONU HAKKINDA NASIL BİR SONUCA VARILDI ?
☐- İlgili birime yazı havale edildi ☐- İlgili birim yazılı uyarıldı ☐- Müdürlük yetkisi dışında olduğundan işlem yapılamadı ☐- Yasa/Yönetmelik değişikliği gerektiğinden üst makama bildirildi. ☐- Diğer : ....

NOT: Müdürlüğümüze ait bu bilgiler, bilgi edinme kanunu kapsamında Bakanlık Strateji Geliştirme Başkanlığı'nın 14.09.2006 tarih ve B.16.SGB.0.10.00.02.410-150427sayılı oluru ile İrfan KURUÜZÜM'ün Doktora tez çalışmasındaki uygulama kısmında yararlanması üzere verilmiştir. Başka bir amaç için kullanılamaz.

EK- 7

KÜLTÜR VE TURİZM İL MÜDÜRLÜĞÜ
ANTALYA

Antalya Rölöve ve Anıtlar Müdürlüğü'nde elektronik mühendisi olarak görev yapmaktayım. Ayrıca, İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü İşletme Yönetimi ve Organizasyonu Bilim Dalında yapmakta olduğum doktora eğitimim tez hazırlama aşamasındadır.

Enstitü tarafından kabul edilen tez konusu, " Ombudsman Kurumu, Türkiye'de Uygulanabilirliği ve Kültür ve Turizm Sektörü İçin Bir Uygulama Modeli Önerisi"dir. Tez'in uygulama kısmında: Batı Akdeniz Bölgesinde (Antalya, Burdur, Isparta illerini kapsayan bölgede) son beş yıl içinde kamu kurumlarına kültür ve turizm sektörüne ilişkin vatandaşın yaptığı şikayetler araştırma kapsamına alınacaktır. Bir model çalışma olarak; kültür ve turizm sektöründe Antalya, Isparta ile Burdur illerini kapsayan bir bölgede son beş yıl içinde Kültür ve Turizm Müdürlükleri ve Valiliklere yapılan şikayetler, içerik ve sonuç karşılaştırılması yapılarak, " eğer Kamu Denetçiliği Kurumu bulunsaydı nasıl bir sonuca ve yönetsel verimliliğe ulaşılırdı ?" sorusuna yanıt bulunmaya çalışılacaktır.

Kültür Varlıkları ve Müzeler Genel Müdürlüğü'ne yapılan 31.07.2006 tarih ve 504 sayılı başvuruya (ek-1), Strateji Geliştirme Başkanlığı'nın 14.09. 2006 tarih ve B.16.SGB.010.00.02.410- 15045427 sayılı yazılarıyla, ilgili birimlerden Bilgi Edinme Hakkı Kanunu kapsamında gerekli bilgilerin verileceği bildirilmiştir.(ek-2)

Tezin uygulama bölümünde değerlendirilmek üzere ekte çoğaltılarak verilmiş formlara (ek-3); 2003-2007 yılları arasında eğer varsa vatandaş tarafından yapılan başvurulara ait istenilen bilgilerin formlara işlenerek tarafıma verilmesini arz ederim. 07.11.2007

İrfan KURUÜZÜM
Elektronik Müh. (MBA)

EK:
1- yazı (2 ad.)
2- yazı (1 ad.)
3- Form (25 ad.)

İletişim bilgileri:
Antalya Rölöve ve Anıtlar Müdürlüğü
Kılıçaslan mah. Tabakhane sok. No: 7
Kaleiçi / Antalya

Tel: 0242 2430842
Faks: 0242 2480249
GSM: 0505 6415034
e-posta : ikuruuzum@gmail.com

EK 8

KANUN

KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU KANUNU

Kanun No. 5548 **Kabul Tarihi : 28/9/2006**

BİRİNCİ BÖLÜM
Genel Hükümler

Amaç

MADDE 1 – (1) Bu Kanunun amacı; gerçek ve tüzel kişilerin idarenin işleyişi ile ilgili şikâyetlerini, Türkiye Cumhuriyetinin Anayasada belirtilen nitelikleri çerçevesinde, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygı, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmak üzere Kamu Denetçiliği Kurumunu oluşturmaktır.

Kapsam

MADDE 2 – (1) Bu Kanun, Kamu Denetçiliği Kurumunun 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 hükümleri kapsar.

Tanımlar

MADDE 3 – (1) Bu Kanunda geçen;

a) Kurum: Kamu Denetçiliği Kurumunu,

b) Kurul: Kamu Denetçiliği Kurulunu,

c) Başdenetçilik: Kamu Denetçiliği Kurumu Başdenetçiliğini,

ç) Başdenetçi: Kamu Başdenetçisini,

d) Denetçi: Kamu denetçisini,

e) Genel Kurul: Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunu,

f) Başkanlık: Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığını,

g) Komisyon: Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan Karma Komisyonu,

ğ) İdare: Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarını, mahallî idareleri, mahallî idarelerin bağlı idarelerini, mahallî idare birliklerini, döner sermayeli kuruluşları, kanunlarla kurulan fonları, kamu tüzel kişiliğini haiz kuruluşları, sermayesinin yüzde ellisinden fazlası kamuya ait kuruluşlar ile bunlara bağlı ortaklıklar ve müesseseleri, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarını, kamu hizmeti yürüten özel hukuk tüzel kişilerini,

ifade eder.

(2) Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Üyelerinden Kurulu Karma Komisyonun Başkanı, Başkanvekili, Sözcü ve Kâtibi, Dilekçe Komisyonunun Başkanı, Başkanvekili, Sözcü ve Kâtibidir.

İKİNCİ BÖLÜM
Kuruluş, Görev ve Çalışma İlkeleri

Kuruluş

MADDE 4 – (1) Bu Kanunda belirtilen görevleri yerine getirmek amacıyla, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı, kamu tüzel kişiliğini haiz, özel bütçeli ve merkezi Ankara'da bulunan Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmuştur.

(2) Kurum, Başdenetçilik ve Kuruldan oluşur.

(3) Kurumda, bir Başdenetçi ve en fazla on denetçi ile Genel Sekreter, uzman, uzman yardımcıları ve diğer personel görev yapar.

(4) Kurum, gerekli gördüğü yerlerde büro açabilir.

Başdenetçilik

MADDE 5 – (1) Başdenetçilik, Başdenetçi ve Başdenetçivekilinden oluşur.

(2) Kurum, Başdenetçi tarafından yönetilir ve temsil edilir.

Başdenetçivekili

MADDE 6 – (1) Başdenetçivekili, Başdenetçi tarafından denetçiler arasından seçilir.

(2) Başdenetçivekili, Başdenetçinin yokluğunda ona vekâlet eder.

Kamu Denetçiliği Kurulu, görevleri, toplantı ve karar yeter sayısı

MADDE 7 – (1) Kurul; Başdenetçi, Başdenetçivekili ve denetçilerden oluşur.

(2) Kurulun görevleri:

a) Kanunun uygulanmasına ilişkin yönetmelikleri çıkarmak.

b) Yıllık raporu hazırlamak.

c) Yıllık raporu beklemeksizin gerek gördüğü konularda özel rapor hazırlamak.

ç) Raporları kamuoyuna duyurmak.

(3) Kurula Başdenetçi, Başdenetçinin yokluğunda ise Başdenetçivekili başkanlık eder.

(4) Kurul, Başdenetçinin başkanlığında denetçilerin beşte üçünün katılımı ile toplanır ve üye tam sayısının salt çoğunluğu ile karar alır.

Çalışma ilkeleri

MADDE 8 – (1) Başdenetçi, denetçiler arasında işbirliğini sağlar ve bunların uyumlu çalışmasını gözetir.

(2) Denetçiler, Kurul halinde incelenmesi gereken konular dışında, Başdenetçi tarafından görevlendirildikleri konu ve/veya alanlarda tek başlarına çalışır ve önerilerde bulunurlar.

(3) Kurulca karara bağlanacak konular ile denetçilerin Başdenetçi tarafından görevlendirilecekleri konu ve/veya alanlara ve aralarındaki iş bölümüne ilişkin ilkeler ile bu Kanunun uygulanmasına ilişkin hususlar, Kurulca kabul edilip yürürlüğe konulacak bir yönetmelikle belirlenir.

Görev

MADDE 9 – (1) Kurum, idarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, Türkiye Cumhuriyetinin Anayasada belirtilen nitelikleri çerçevesinde, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygı, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevlidir.

(2) Ancak;

a) Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile re'sen imzaladığı kararlar ve emirler,

b)Yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler,

c) Yargı faaliyetlerine ilişkin işlemler ile yargı mensuplarının işlem ve eylemleri,

ç) Türk Silâhlı Kuvvetlerinin salt askerî hizmete ilişkin faaliyetleri,

Kurumun görev alanı dışındadır.

Başdenetçi ve denetçilerin nitelikleri

MADDE 10 – (1) Başdenetçi veya denetçi seçilebilmek için aşağıdaki şartlar aranır:

a) Türk vatandaşı olmak.

b) Seçimin yapıldığı tarihte başdenetçi için 50, denetçi için 40 yaşını doldurmuş olmak.

c) Dört yıllık eğitim veren hukuk, siyasal bilgiler, iktisadi ve idarî bilimler, iktisat ve işletme fakültelerinden veya bunlara denkliği kabul edilmiş yabancı öğretim kurumlarından mezun olmak.

ç) Mesleği ile ilgili olarak kamu kurum veya kuruluşlarında veya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına kayıtlı olarak ya da özel sektörde en az on yıl çalışmış olmak.

d) Kamu haklarından yasaklı olmamak.

e) Görevini devamlı yapmasına engel olabilecek vücut veya akıl hastalığı veya vücut sakatlığı ile özürlü bulunmamak.

f) Başvuru sırasında herhangi bir siyasî partiye üye olmamak.

g) 26/9/2004 tarihli ve 5237 sayılı Türk Ceza Kanununun 53 üncü maddesinde belirtilen süreler geçmiş olsa bile kasten işlenen bir suçtan dolayı altı ay veya daha fazla süreyle hapis cezasına ya da affa uğramış olsa bile Devletin güvenliğine, anayasal düzene ve bu düzenin işleyişine, millî savunmaya, Devlet sırlarına karşı suçlar ve casusluk suçları ile yabancı devletlerle olan ilişkilere karşı suçlardan veya zimmet, irtikâp, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, güveni kötüye kullanma, hileli iflâs, ihaleye fesat karıştırma, edimin ifasına fesat karıştırma, suçtan kaynaklanan mal varlığı değerlerini aklama veya kaçakçılık suçlarından hükümlü bulunmamak.

Adaylık ve seçim

MADDE 11 – (1) Başdenetçi veya denetçilerden birinin görev süresinin bitmesinden doksan gün önce, bu görevlerin herhangi bir sebeple sona ermesi halinde ise sona erme tarihinden itibaren onbeş gün içinde durum, Kurum tarafından Başkanlığa bildirilir.

(2) Başkanlık tarafından ilân edilen başvuru süresi içinde, 10 uncu maddede yazılı nitelikleri taşıyanlardan, Başdenetçi veya denetçi aday adayı olmak isteyenler Başkanlığa başvuruda bulunurlar.

(3) Komisyon, Başdenetçi seçiminde başvuruda bulunan aday adayları arasından üç adayı, denetçi seçiminde, başvuruda bulunan aday adayları arasından, seçilecek denetçi sayısının üç katı kadar adayı, başvuru süresinin bittiği tarihten itibaren otuz gün içinde belirleyerek Genel Kurula sunulmak üzere Başkanlığa bildirir.

(4) Genel Kurul, bildirim tarihinden itibaren otuz gün içinde, Başdenetçi ve denetçi seçimlerine başlar.

(5) Başdenetçi veya denetçi, üye tam sayısının üçte iki çoğunluğu ile seçilir. Birinci oylamada bu çoğunluk sağlanamadığı takdirde ikinci oylamaya geçilir. İkinci oylamada üye tam sayısının salt çoğunluğunun oyunu alan aday seçilmiş olur. Bu oylamada üye tam sayısının salt çoğunluğu sağlanamadığı takdirde en çok oy alan adaylardan, seçilecek aday sayısının iki katı kadar aday ile seçime gidilir. Üçüncü 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 üyelerin sayısından fazla verilen oylar geçersiz sayılır.

(6) Seçim, Kurumun Başkanlığa başvuruda bulunduğu tarihten itibaren en geç doksan gün içinde sonuçlandırılır.

(7) Bu madde hükmü, denetçi sayısının ondan az olması ve denetçi sayısının yetmediğinin Başdenetçi

tarafından Başkanlığa bildirilmesi hâlinde de uygulanır.

(8) Bu maddede yer alan süreler, Türkiye Büyük Millet Meclisinin tatilde olması veya araverme sırasında işlemez.

Bağımsızlık

MADDE 12 – (1) Hiçbir organ, makam, merci veya kişi, Başdenetçiye ve denetçilere görevleriyle ilgili olarak emir ve talimat veremez, genelge gönderemez, tavsiye ve telkinde bulunamaz.

Andiçme

MADDE 13 – (1) Başdenetçi ve denetçiler, görevlerine başlarken Genel Kurulda aşağıdaki şekilde andiçerler:

"Türkiye Cumhuriyeti Devletinin varlığı ve bağımsızlığı ile vatanın ve milletin bölünmez bütünlüğüne, milletin kayıtsız ve şartsız egemenliğine, Anayasaya, hukukun üstünlüğüne, hakkaniyete, demokrasiye, Atatürk ilke ve inkılaplarına ve laik Cumhuriyet ilkesine bağlı kalacağıma, millî dayanışma ve adalet anlayışı içinde herkesin insan haklarından ve temel hürriyetlerinden yararlanması ülküsünden ayrılmayacağıma, üzerime aldığım görevi tarafsızlıkla yerine getireceğime büyük Türk Milleti huzurunda, namusum ve şerefim üzerine andiçerim."

Görev süresi

MADDE 14 – (1) Başdenetçi ve denetçilerin görev süreleri beş yıldır.

(2) İstifa, ölüm veya görevden alınma gibi herhangi bir nedenle süresi bitmeden görevinden ayrılan Başdenetçi veya denetçilerin yerine yeni seçilen Başdenetçi veya denetçinin görev süresi de beş yıldır.

(3) Bir dönem Başdenetçi veya denetçi olarak görev yapan bir kimse sadece bir dönem daha Başdenetçi veya denetçi seçilebilir.

(4) Başdenetçi veya denetçiliğe seçilenlerin görev yaptıkları sürede eski görevleriyle olan ilişikleri kesilir. Ancak kamu görevlisi iken 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 halinde ilgili bakan veya atamaya yetkili diğer makamlar tarafından mükteseplerine uygun bir kadroya atanırlar. Belirtilen atama yapılırken Başdenetçi veya denetçilerin Kurumda geçirdikleri süreler makam 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.

Görevden alınma ve görevin sona ermesi

MADDE 15 – (1) Başdenetçinin veya denetçilerin 10 uncu maddede sayılan nitelikleri taşımadıklarının sonradan anlaşılması veya seçildikten sonra kaybetmeleri halinde, bu durumun Komisyon tarafından tespit edilmesini takiben Başdenetçi veya denetçinin görevinin sona ermesine Genel Kurul tarafından görüşmesiz karar verilir.

(2) Seçilmeye engel bir suçtan dolayı kesin hüküm giyen veya kısıtlanan Başdenetçi veya denetçi hakkındaki kesinleşmiş mahkeme kararının Genel Kurulun bilgisine sunulmasıyla, Başdenetçi veya denetçi sıfatı sona erer.

Başdenetçi ve denetçilerin malî ve sosyal hakları

MADDE 16 – (1) Başdenetçiye Başbakanlık Müsteşarına; denetçilere Başbakanlık müsteşar yardımcılarına uygulanan malî ve sosyal hak ve yardımlara ilişkin hükümler uygulanır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM
Kuruma Başvuru ve Yapılacak İşlemler

Başvuru ve usûlü

MADDE 17 – (1) Kuruma, gerçek ve tüzel kişiler başvurabilirler. Yabancıların başvuru hakkını kullanabilmeleri, karşılıklılık esasına bağlıdır.

(2) Başvuru; başvuru sahibinin adı ve soyadı, imzası, yerleşim yeri veya iş adresini, başvuru sahibi tüzel kişi ise tüzel kişinin unvanı ve yerleşim yeri ile yetkili kişinin imzasını ve yetki belgesini içeren Türkçe dilekçe ile yapılır. Bu başvuru, yönetmelikte belirlenecek şartlara uyulmak kaydıyla elektronik ortamda veya diğer iletişim araçlarıyla da yapılabilir.

(3) Yapılan başvurulardan;

a) Belli bir konuyu içermeyenler,

b) Yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarınca karara bağlanmış uyuşmazlıklar,

c) İkinci fıkrada belirtilen şartları taşımayanlar,

ç) Sebepleri, konusu ve tarafları aynı olanlar ile daha önce sonuçlandırılanlar,

incelenmez.

(4) Kuruma, illerde valilikler, ilçelerde kaymakamlıklar aracılığıyla da başvurulabilir.

(5) Başvurulardan herhangi bir ücret alınmaz.

(6) Kuruma, idarî işlemlerde tebliğ tarihinden, idarî eylem, tutum ve davranışlarda öğrenme tarihinden itibaren doksan gün içinde başvurulabilir. Başvuru tarihi, dilekçenin Kuruma, valilik veya kaymakamlıklara verildiği, diğer hallerde başvurunun Kuruma ulaştığı tarihtir.

(7) Dava açma süresi içinde yapılan başvuru, işlemeye başlamış olan dava açma süresini durdurur.

Bilgi ve belge istenmesi

MADDE 18 – (1) Kurumun inceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak istediği bilgi ve belgelerin, bu isteğin tebliğ edildiği tarihten itibaren otuz gün içinde verilmesi zorunludur. Bu süre içinde istenen bilgi ve belgeleri haklı bir neden olmaksızın vermeyenler hakkında Başdenetçi veya denetçinin başvurusu üzerine ilgili merci, disiplin soruşturması açar.

(2) Ancak; Devlet sırrı veya ticarî sır niteliğindeki bilgi ve belgeler, yetkili mercilerin en üst makam veya kurulunca gerekçesi belirtilmek suretiyle verilmeyebilir.

Bilirkişi görevlendirilmesi ve tanık dinlenmesi

MADDE 19 – (1) İnceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak Başdenetçi veya denetçiler bilirkişi görevlendirebilir.

(2) Bilirkişi olarak görevlendirilen kamu görevlilerine her inceleme ve araştırma konusu için (500), diğer kişilere her inceleme ve araştırma konusu için (1000) gösterge rakamının memur aylık katsayısıyla çarpımı sonucu bulunacak miktarı geçmemek üzere görevlendirmeyi yapanın kararı ile bilirkişi ücreti ödenir. Bu ödemeler, damga vergisi hariç herhangi bir vergi ve kesintiye tâbi tutulmaz.

(3) İnceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak Başdenetçi, denetçiler veya uzmanlar tanık ya da ilgili kişileri dinleyebilir.

İnceleme ve araştırma

MADDE 20 – (1) Kurum, inceleme ve araştırmasını başvuru tarihinden itibaren en geç altı ay içinde sonuçlandırır.

(2) Kurum, inceleme ve araştırma sonucunu ve varsa önerilerini ilgili mercie ve başvurana bildirir. Kurum, başvurana, işleme karşı başvuru yollarını da gösterir.

(3) İlgili merci, Kurumun önerileri doğrultusunda tesis ettiği işlemi veya Kurumun önerdiği çözümü uygulanabilir nitelikte görmediği takdirde bunun gerekçesini otuz gün içinde Kuruma bildirir.

Dava açma süresinin yeniden işlemeye başlaması

MADDE 21 – (1) Başvurunun Kurum tarafından reddedilmesi halinde, durmuş olan dava açma süresi gerekçeli ret kararının ilgiliye tebliğinden itibaren kaldığı yerden işlemeye başlar.

(2) Başvurunun Kurum tarafından yerinde görülerek kabul edilmesi halinde; ilgili merci Kurumun önerisi üzerine otuz gün içinde herhangi bir işlem tesis etmez veya eylemde bulunmaz ise, durmuş olan dava açma süresi kaldığı yerden işlemeye başlar.

(3) Kurumun, inceleme ve araştırmasını, başvuru tarihinden itibaren altı ay içinde sonuçlandıramaması halinde de durmuş olan dava açma süresi kaldığı yerden işlemeye başlar.

Kurulun raporları

MADDE 22 – (1) Kurul, her takvim yılı sonunda yürütülen faaliyetleri ve önerileri kapsayan bir rapor hazırlayarak Komisyona sunar. Komisyon, bu raporu görüşüp, kendi kanaat ve görüşlerini de içerecek şekilde özetleyerek Genel Kurula sunulmak üzere Başkanlığa gönderir. Komisyonun raporu Genel Kurulda görüşülür.

(2) Kurulun yıllık raporu, ayrıca Resmî Gazetede yayımlanmak suretiyle kamuoyuna duyurulur.

(3) Kurul; açıklanmasında fayda gördüğü hususları yıllık raporu beklemeksizin her zaman kamuoyuna duyurabilir.

Açıklama yapma yetkisi

MADDE 23 – (1) Kurumun faaliyetleri hakkında açıklama yapmaya Başdenetçi yetkilidir. Başdenetçi bu yetkisini Başdenetçivekiline devredebilir.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM
Personele İlişkin Hükümler

Genel Sekreter

MADDE 24 – (1) Genel Sekreter, en az dört yıllık yükseköğretim kurumu mezunu, 14/7/1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tâbi görevlerde on yıl hizmeti bulunan ve aynı Kanunun 48 inci maddesinde yazılı şartlara sahip olanlar arasından Başdenetçi tarafından atanır.

(2) Genel Sekreter, Kurumun harcama yetkilisidir. Malî iş ve hizmetler malî hizmetler birimi eliyle yürütülür.

Kamu Denetçiliği Kurumu uzman yardımcılığı

MADDE 25 – (1) Uzman yardımcılığına atanabilmek için, Devlet Memurları Kanununun 48 inci maddesinde sayılan genel şartlar yanında aşağıdaki nitelikler de aranır:

a) En az dört yıllık eğitim veren hukuk, siyasal bilgiler, iktisadi ve idarî bilimler, iktisat ve işletme fakültelerinden veya bunlara denkliği kabul edilmiş yabancı öğretim kurumlarından mezun olmak.

b) Yapılacak giriş sınavında başarılı olmak.

c) Sınavın yapıldığı yılın ocak ayının ilk gününde otuz beş yaşını doldurmamış olmak.

Kamu Denetçiliği Kurumu uzmanlığı

MADDE 26 – (1) 25 inci maddeye göre uzman yardımcılığına atananlar, en az üç yıl çalışmak ve olumlu sicil almak kaydıyla açılacak yeterlik sınavına girmeye hak kazanırlar. Sınavda başarılı olanlar, Kamu Personeli Yabancı Dil Bilgisi Seviye Tespit Sınavında en az (C) düzeyinde puan veya uluslararası kabul görmüş yabancı dil seviye tespit sınavlarından bu puana denk puan almış olmak şartıyla Kamu Denetçiliği Kurumu uzmanı unvanını alırlar. Sınavda başarılı olamayanlar, istekleri halinde kurumunda veya Devlet Personel

Başkanlığınca diğer kamu kurum ve kuruluşlarında uygun kadrolara atanırlar.

(2) Uzman yardımcılarının mesleğe alınmaları, yetiştirilmeleri ve yeterlik sınavının şekli ile uzman ve uzman yardımcılarının görev, yetki ve çalışmalarına ilişkin esas ve usûller yönetmelikle düzenlenir.

Personelin atanması

MADDE 27 – (1) Personel, Başdenetçi tarafından atanır.

(2) Uzman ve uzman yardımcısı dışındaki personelin atanması, naklen veya Kamu Personeli Seçme Sınavını kazananlar arasından yapılır.

Personelin malî ve sosyal hakları

MADDE 28 – (1) Başdenetçi, denetçiler ve Genel Sekreter hariç olmak üzere Kurum personeline Başbakanlıkta emsal unvanlı ve aynı dereceli kadrolarda çalışanlara uygulanan malî ve sosyal hak ve yardımlara ilişkin hükümler uygulanır.

(2) Genel Sekretere Başbakanlıktaki genel müdürlere uygulanan malî ve sosyal hak ve yardımlara ilişkin hükümler uygulanır.

Kamu kurum ve kuruluşlarındaki personelin görevlendirilmesi

MADDE 29 – (1) Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde, sosyal güvenlik kurumlarında, mahallî idarelerde, mahallî idarelerin bağlı idarelerinde, mahallî idare birliklerinde, döner sermayeli kuruluşlarda, kanunlarla kurulan fonlarda, kamu tüzel kişiliğini haiz kuruluşlarda, sermayesinin yüzde ellisinden fazlası kamuya ait kuruluşlarda, iktisadî devlet teşekkülleri ve kamu iktisadî kuruluşları ile bunlara bağlı ortaklıklar ve müesseselerde çalışanlar (hâkimler ve savcılar hariç), kurumlarının izni ile uzmanlık gerektiren işlerde görevlendirilebilirler. Bu şekilde yapılan görevlendirmenin süresi altı ayı geçemez. Ancak ihtiyaç halinde bu süre üç ay daha uzatılabilir. Kurumun bu konudaki talepleri, ilgili kurum ve kuruluşlarca öncelikle sonuçlandırılır. Bu şekilde görevlendirilen personel, kurumlarından aylıklı izinli sayılır. İzinli oldukları sürece memuriyetleri ile ilgileri ve özlük hakları devam ettiği gibi, bu süreler yükselme ve emekliliklerinde de hesaba katılır. Yükselmeleri başkaca bir işleme gerek duyulmadan süresinde yapılır.

BEŞİNCİ BÖLÜM
Çeşitli Hükümler

Kurumun gelirleri

MADDE 30 – (1) Kurumun gelirleri şunlardır:

a) Türkiye Büyük Millet Meclisi bütçesine bu amaçla konulacak ödenek.

b) Diğer gelirler.

Kurumda çalışanların statüsü ve fazla çalışma ücreti

MADDE 31 – (1) Bu Kanunda hüküm bulunmayan hususlarda Kurum personeli hakkında Devlet Memurları Kanunu hükümleri uygulanır.

(2) Kurum personeline ve 29 uncu madde uyarınca Kurumda görevlendirilenlere, Başbakanlıkta emsal unvanlı ve aynı dereceli kadrolarda çalışan personele ödenen fazla çalışma ücretini geçmemek üzere, Başdenetçi tarafından belirlenecek miktarda fazla çalışma ücreti ödenir.

Yasaklar

MADDE 32 – (1) Başdenetçi, denetçi, Genel Sekreter, uzman ve uzman yardımcıları ile diğer personel, siyasî partilere üye olamazlar; herhangi bir siyasî parti, kişi veya zümrenin yararını veya zararını hedef alan bir davranışta bulunamazlar; görevlerini yerine getirirken dil, ırk, cinsiyet, siyasî düşünce, felsefî inanç, din ve mezhep ayırımı yapamazlar; görevleri sebebiyle herhangi bir şekilde öğrendikleri meslekî veya ticarî sırları görevlerinden ayrılmış olsalar bile açıklayamazlar, kendilerinin veya başkalarının yararına kullanamazlar.

(2) Başdenetçi, denetçi, Genel Sekreter, uzman ve uzman yardımcıları; kendilerinin, eşlerinin ve üçüncü dereceye kadar (bu derece dahil) kan ve kayın hısımlarının şikâyetlerini inceleyemezler.

(3) Başdenetçi, denetçi, Genel Sekreter, uzman ve uzman yardımcıları ile diğer personel, bu görevleri süresince resmî veya özel hiçbir görev alamazlar, ticaretle uğraşamazlar. Bilimsel yayınlarda bulunma, görevleri veya meslekleri ile ilgili olarak davet edildikleri ulusal veya uluslararası kongre, konferans ve benzeri toplantılara katılma, derneklerde üyelik ve kâr amacı gütmeyen kooperatiflerde ortaklık halinde bu madde hükümleri uygulanmaz.

Başdenetçi veya denetçiler hakkında ceza soruşturması ve kovuşturması usûlü

MADDE 33 – (1) Başdenetçi ve denetçilerin görevleri sebebiyle bir suç işledikleri öne sürüldüğü takdirde haklarında ceza soruşturması ve kovuşturması yapılabilmesi Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanının iznine bağlıdır. İzin verilmesi veya verilmemesine ilişkin karara karşı itiraz mercii, Danıştayın ilgili dairesidir.

(2) Başdenetçi ve denetçiler hakkındaki hazırlık soruşturması Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı tarafından yapılır. Açılacak kamu davası, Yargıtayın ilgili ceza dairesinde görülür. Temyiz mercii, Yargıtay Ceza Genel Kuruludur.

(3) Bu maddede hüküm bulunmayan hususlarda 2/12/1999 tarihli ve 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun hükümleri uygulanır.

(4) Ağır ceza mahkemesinin görev alanına giren suçlara ilişkin suçüstü hâli genel hükümlere tâbidir.

Genel Sekreter ve personel hakkında ceza soruşturması ve kovuşturması usûlü

MADDE 34 – (1) Genel Sekreter, uzman ve uzman yardımcılarının görevleri sebebiyle bir suç işledikleri öne sürüldüğü takdirde ceza soruşturması ve kovuşturması yapılabilmesi, Başdenetçinin iznine

bağlıdır. İzin verilmesi veya verilmemesine ilişkin karara karşı itiraz mercii Ankara Bölge İdare Mahkemesidir.

(2) Genel Sekreter, uzman ve uzman yardımcıları ile diğer personel hakkındaki hazırlık soruşturması, suçun işlendiği yer Cumhuriyet başsavcısı veya görevlendireceği Cumhuriyet savcısı tarafından yapılır. Açılacak kamu davası aynı yer mahkemesinde görülür.

(3) Bu maddede hüküm bulunmayan hususlarda, Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun hükümleri uygulanır.

(4) Ağır ceza mahkemesinin görev alanına giren suçlara ilişkin suçüstü hâli genel hükümlere tâbidir.

Emeklilik

MADDE 35 – (1) Başdenetçi, denetçiler, Genel Sekreter, uzman ve uzman yardımcıları ile diğer personel hakkında 8/6/1949 tarihli ve 5434 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu hükümleri uygulanır.

(2) Başdenetçi ve denetçiler hakkında Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanununun 40 ıncı maddesinin birinci fıkrası hükmü uygulanmaz.

Bütçe ve harcama

MADDE 36 – (1) Kurumun bütçe ve harcama esas ve usûlleri 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine tâbidir.

(2) 5018 sayılı Kanuna ekli (II) sayılı cetvelin "B) Özel Bütçeli Diğer İdareler" bölümüne "29) Kamu Denetçiliği Kurumu" ibaresi eklenmiştir.

Kadrolar

MADDE 37 – (1) Ekli (1) sayılı listede yer alan kadrolar ihdas edilerek, 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin eki (III) sayılı cetvele, Kamu Denetçiliği Kurumu bölümü olarak eklenmiştir.

MADDE 38 – (1) 14/7/1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun değişik 36 ncı maddesinin "Ortak Hükümler" bölümünün (A) bendinin değişik (11) numaralı fıkrasına, "Sosyal Güvenlik Kurumu Müfettiş Yardımcıları" ibaresinden sonra gelmek üzere "Kamu Denetçiliği Kurumu Uzman Yardımcıları" ibaresi ve "Kaymakamlığa" ibaresinden sonra gelmek üzere "Kamu Denetçiliği Kurumu Uzmanlığına" ibaresi eklenmiştir.

Yönetmelik

MADDE 39 – (1) Bu Kanunun uygulanmasına ilişkin yönetmelikler, Kurul tarafından hazırlanır ve Resmî Gazetede yayımlanır.

GEÇİCİ MADDE 1 – (1) İlk Başdenetçi ve en az beş denetçinin seçimi ile Kamu Denetçiliği Kurumu kurulur.

(2) Bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren otuz gün sonra Başkanlık tarafından Başdenetçi ve beş denetçi seçimi için aday adaylığı başvuru süreci başlatılır ve 11 inci maddede öngörülen usûle uyularak seçim sonuçlandırılır.

GEÇİCİ MADDE 2 – (1) Bu Kanunun uygulanmasına ilişkin yönetmelikler, Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren dokuz ay içinde çıkarılır.

GEÇİCİ MADDE 3 – (1) İlk Başdenetçi ve denetçilerin seçimi tamamlandıktan sonra Başdenetçi tarafından doksan gün içinde; bir defaya mahsus olmak ve ekli (1) sayılı listede yer alan Kamu Denetçiliği Kurumu uzmanı unvanlı serbest kadro adedinin yüzde ellisini geçmemek üzere, 25 ve 26 ncı maddelerdeki şartlar aranmaksızın, uzman olarak kamu kurum ve kuruluşlarından atama yapılabilir.

(2) Şu kadar ki, uzman olarak atanacakların Devlet Memurları Kanununun 48 inci maddesinde sayılan genel şartları taşımaları ve 25 inci maddenin birinci fıkrasının (a) bendinde sayılan niteliklere ve mesleklerinde en az beş yıllık deneyime sahip olmaları gerekir.

GEÇİCİ MADDE 4 – (1) Bu Kanun hükümleri, mahallî idarelerin eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışları hakkında, Kanun bütünüyle yürürlüğe girdikten bir yıl sonra uygulanır.

Yürürlük

MADDE 40 – (1) Bu Kanunun 17 nci maddesi 1 Temmuz 2007, diğer maddeleri 1 Ekim 2006 tarihinde yürürlüğe girer.

Yürütme

MADDE 41 – (1) Bu Kanunun Başdenetçi ve denetçilerin seçim ve görevden alınmaları ile ilgili hükümlerini Türkiye Büyük Millet Meclisi, diğer hükümlerini Bakanlar Kurulu yürütür.

12/10/2006

(1) SAYILI LİSTE

KURUMU : KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU
TEŞKİLAT : MERKEZ

İHDAS EDİLEN KADROLAR

Sınıfı	Unvanı	Derecesi	Serbest Kadro Adedi	Tutulan Kadro Adedi	Toplam
GİH	Kamu Başdenetçisi	1	1	1	
GİH	Kamu Denetçisi	1	10	10	
GİH	Genel Sekreter	1	1	1	
GİH	Hukuk Müşaviri	1	1	1	
GİH	Kamu Denetçiliği Kurumu Uzmanı	1	4	4	
GİH	Kamu Denetçiliği Kurumu Uzmanı	2	3	3	
GİH	Kamu Denetçiliği Kurumu Uzmanı	3	3	3	
GİH	Kamu Denetçiliği Kurumu Uzmanı	4	3	3	
GİH	Kamu Denetçiliği Kurumu Uzmanı	5	3	3	
GİH	Kamu Denetçiliği Kurumu Uzmanı	7	17	17	
GİH	Kamu Denetçiliği Kurumu Uzman Yrd.	9	16	16	
GİH	Malî Hizmetler Uzmanı	4	1	1	
GİH	Şube Müdürü	1	1	1	
GİH	Şef	3	2	2	
GiH	Memur	7	1	1	
GİH	Memur	8	2	2	
GİH	Memur	9	2	2	
GİH	Memur	10	2	2	
GİH	Programcı	2	1	1	
GİH	Veri Hazırlama ve Kontrol İşletmeni	7	4	4	
GİH	Kütüphaneci	7	1	1	
GİH	Bilgisayar İşletmeni	7	4	4	
GİH	Çözümleyici	2	1	1	
GİH	Sekreter	7	2	2	
GİH	Sekreter	8	1	1	
GİH	Sekreter	9	1	1	
GİH	Santral Memuru	9	1	1	
GİH	Mutemet	7	1	1	
GİH	Şoför	10	4	4	
THS	Teknisyen	8	1	1	
YHS	Hizmetli	10	2	2	
YHS	Hizmetli	11	2	2	
YHS	Dağıtıcı	11	1	1	
	TOPLAM		**100**	**100**	

EK 9

1 Kasım 2006 ÇARŞAMBA **Resmî Gazete** Sayı : 26333

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Anayasa Mahkemesi Başkanlığından:

Esas Sayısı : 2006/140
Karar Sayısı : 2006/33 (Yürürlüğü Durdurma)
Karar Günü : 27.10.2006

YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI İSTEMİNDE BULUNANLAR:

1 - Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet SEZER

2 - Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri Haluk KOÇ ve Oya ARASLI ile birlikte 123 milletvekili

YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI İSTEMİNİN KONUSU : 28.9.2006 günlü, 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun, 3., 4., 8. maddesinin (3) numaralı fıkrasının, 9., 11., 13., 15., 22., 26. maddesinin (2) numaralı fıkrasının, 30., 33., 41. ve Geçici 1. maddelerinin Anayasa'nın 2., 6., 7., 8., 9., 11., 87., 98., 99., 100., 105., 125., 128., 130., 131., 133. ve 159. maddelerine aykırılığı ileri sürülerek iptalleri ile bu kuralların uygulanması sonucu doğabilecek sakıncaların önlenebilmesi için yürürlüklerinin durdurulmasına karar verilmesi istemidir.

YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI İSTEMİNİN İNCELENMESİ

Yürürlüğün durdurulması istemini de içeren dava dilekçesi ve ekleri, bu konudaki inceleme raporları, iptali istenilen kurallar ile dayanılan Anayasa kuralları, bunların gerekçeleri ve öteki yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

28.9.2006 günlü, 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun;

A) Geçici 1. maddesinin, Anayasa'ya aykırılığı konusunda güçlü belirtiler bulunduğu ve uygulanması halinde sonradan giderilmesi güç veya olanaksız durum ve zararların doğabileceği gözetilerek ESAS HAKKINDA KARAR VERİLİNCEYE KADAR YÜRÜRLÜĞÜNÜN DURDURULMASINA,

B) 3., 4., 8. maddesinin (3) numaralı fıkrasının, 9., 11., 13., 15., 22., 26. maddesinin (2) numaralı fıkrasının, 30., 33. ve 41. maddelerinin yürürlüklerinin durdurulması isteminin esas inceleme aşamasında karara bağlanmasına,

27.10.2006 gününde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.

Başkan Tülay TUĞCU	Başkanvekili Haşim KILIÇ	Üye Sacit ADALI
Üye Fulya KANTARCIOĞLU	Üye Ahmet AKYALÇIN	Üye Mehmet ERTEN
Üye A. Necmi ÖZLER	Üye Serdar ÖZGÜLDÜR	Üye Şevket APALAK
Üye Serruh KALELİ	Üye Osman Alifeyyaz PAKSÜT	

ÖZGEÇMİŞ

Doğum Yeri ve Tarihi : **Kayseri, 1959**

Eğitim

Doktora	İstanbul Ünv. SBE. / Organizasyon ve İşletme Politikası Dalı (Tez çalışması aşamasında devam ediyor)
Yüksek Lisans	Yıldız Teknik Ünv. / SBE / İşletme Yönetimi (MBA) – 1989-90 (70.96)
Lisans	Anadolu Ünv. İşletme Fakültesi 2002- 2007 (2.54)
Lisans	Kayseri DMMA / Elektronik Müh. Bölümü 1977-81 (2.23)
Lise	Lüleburgaz Lisesi / Fen Bölümü 1977

Mesleki Eğitim / Staj ve Tez

1. "Ombudsman Kurumu, Türkiye'de Uygulanabilirliği ve Kültür ve Turizm Sektörü İçin Bir Uygulama Modeli Önerisi" (Doktora Tezi devam ediyor)
2. Bilgisayar Destekli Stok Kontrol ve Bir Uygulama (Yük. Lis. Tezi)
3. Derince Askeri Eğitim Merkezi / Elektronik ve Haberleşme Kursu, 1983.
4. ÇNAEM (Çekmece Nükleer Araştırma Eğitim Merkezi), Elektronik Bölümü (Staj)

Nitelikler

Yabancı Dil : İngilizce (Orta)
Bilgisayar : Basic, Microsoft Word, Excel.

İş Deneyimi

- 1981'de Kayseri Organize Sanayi Bölge Müdürlüğünde Kontrol Müh.
- 1984 yılında İstanbul AKM Müdürlüğü Ses Şefi, Emniyet Şefi olarak görev yapmıştır.
- 1994 yılında İstanbul Rölöve ve Anıtlar Müdürlüğünde göreve başlamış olup, 2003-2007 yılları arasında Antalya Rölöve ve Anıtlar Müdürü olarak görev yapmıştır. Halen aynı müdürlükte mühendis olarak çalışmaktadır.
- 1993'de Kültür Emekçileri Sendikası (Kültür-Sen) İst. Şube Kurucu Başkanlığı, 2003 yılında Kültür ve Sanat Emekçileri Sendikası (Kültür-Sanat Sen) İst. Şube Kurucu Başkanlığı ve aralıklı olarak beş dönem Şube Başkanlığı yapmıştır.
- 2002-2003 dönemi Elektrik Mühendisleri Odası İstanbul Şubesi Yönetim Kurulu üyesidir.