

**T.C.
GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI**

**TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN DENETİMİ VE YEREL
YÖNETİM OMBUDSMANI**

DOKTORA TEZİ

**Hazırlayan
Feyzullah ÜNAL**

**Tez Danışmanı
Prof. Dr. Burhan AYKAÇ**

Ankara-2008

T.C.
GAZİ ÜNİVERSİTESİ

Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü'ne

Feyzullah Ünal tarafından hazırlanan “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Yerel Yönetim Ombudsmanı” başlıklı bu çalışma, 03.12.2008 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda oybirliği ile başarılı bulunarak jürimiz tarafından Kamu Yönetimi Anabilim Dalında Doktora tezi olarak kabul edilmiştir.

(İmza)

.....
Prof. Dr. Eyüp G. İSBİR (Başkan)

(İmza)

.....
Prof. Dr. Burhan AYKAÇ (Tez Danışmanı)

(İmza)

.....
Prof. Dr. Kemal GÖRMEZ (Üye)

(İmza)

.....
Prof. Dr. Zehra ODYAKMAZ (Üye)

(İmza)

.....
Prof. Dr. Ayşegül MENGİ (Üye)

ÖNSÖZ

Son yıllarda dünyada her alanda yaşanan hızlı gelişmeler, kamu yönetimi alanında da etkisini açıkça göstermekte, yönetilenlerin kamu yönetimi anlayışında ve kamu yönetiminden beklentilerinde belirgin değişimler gözlenmektedir. Yönetilenler, kamu yönetiminin ve kamu yönetimi içinde yer alan unsurların sunduğu hizmetlerin, nicelik ve nitelik olarak ihtiyaçlarını etkin ve verimli şekilde karşılamasını ve bunun sürekliliğini talep etmektedir. Türkiye’de kamu yönetiminin önemli unsurlarından birisi olan ve son dönemde yetki ve görevleri daha da artırılan yerel yönetimlerin, etkin ve verimli hizmet üretebilmesi, halkın bu hizmetlerden duyduğu memnuniyetin artırılabilmesi için etkili şekilde denetlenmeleri gerekmektedir.

Türkiye’de yerel yönetimler, çeşitli şekillerde ve farklı kuruluşlarca sürekli denetlenmelerine rağmen denetimlerinde ortaya çıkan sorunların aşılamadığı, mevcut denetim mekanizmalarının halkı kötü yönetime karşı korumada çaresiz kaldığı görülmektedir. Bu bağlamda, yönetimi sürekli olarak denetleyen, halkı kötü yönetime karşı koruyan ve yönetimin iyileştirilmesine katkı sağlayarak bir çok ülkede başarılı şekillerde uygulama alanı bulan ombudsmanlık kurumunun, Türkiye’de de yerel yönetimler düzeyinde oluşturulması bir çok yönden olumlu katkılar sağlayabilir. Bu çalışma, Türkiye’de oluşturulacak bir yerel yönetim ombudsmanının, yerel yönetimlerin denetiminde ve bu kuruluşlarda yönetimin iyileştirilmesinde üstlenebileceği rolleri ortaya koymayı amaçlamaktadır.

Tez konusunun belirlenmesinden tezin yazılması ve son şeklini almasına kadar geçen süreç içerisinde yardımlarını esirgemeyen danışmanım Prof. Dr. Burhan AYKAÇ’ a ve eleştirileri ile çalışmanın son halini almasına katkı sağlayan jüri üyelerine teşekkürlerimi sunuyorum.

Ankara 15.12.2008

Feyzullah ÜNAL

İÇİNDEKİLER

	Sayfa
ÖNSÖZ.....	i
İÇİNDEKİLER.....	ii
KISALTMALAR.....	ix
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN DENETİMİ

1.1. DENETİMİN KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ.....	11
1.1.1. Denetimin Tanımı.....	12
1.1.2. Denetimin Amaç ve Yararları.....	13
1.1.3. Denetim Türleri.....	15
1.2. TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN DENETLENME ŞEKİLLERİ.....	17
1.2.1. Siyasi Denetim.....	17
1.2.1.1. Parlamentonun Bilgi Edinme ve Denetim Yolları.....	18
1.2.1.1.1. Soru.....	19
1.2.1.1.2. Genel Görüşme.....	20
1.2.1.1.3. Meclis Araştırması.....	21
1.2.1.1.4. Meclis Soruşturması.....	22
1.2.1.1.5. Gensoru.....	23
1.2.1.2. Parlamentonun Biçimsel Olmayan Siyasi Denetim Yolları.....	24
1.2.1.3. Yerel Yönetimlerin Kendi Organlarınca Yapılan Siyasi Denetim.....	27
1.2.2. Kamuoyu Denetimi.....	29
1.2.2.1. Kamuoyu Denetiminin Etkililik Koşulları.....	30
1.2.2.2. Kamuoyu Denetimini Sağlayan Araçlar.....	32
1.2.2.2.1. Baskı Grupları.....	33

1.2.2.2.2. Kitle İletişim Araçları.....	34
1.2.2.2.3. Yönetimde Açıklık Ve Yönetime Katılma.....	37
1.2.3. Yargı Denetimi.....	43
1.2.3.1. Yargı Denetiminin Kapsamı ve Sınırı.....	44
1.2.3.2. Yönetmelik Yargı Kuruluşları.....	48
1.2.3.3. Yönetmelik Yargıda Dava Türleri Ve Yargılama Usulü.....	51
1.2.3.3.1. İptal Davası ve Yargılama Usulü.....	51
1.2.3.3.2. Tam Yargı Davası ve Yargılama Usulü.....	57
1.2.4. Yönetmelik Denetim.....	62
1.2.4.1. Yerel Yönetimlerin Yönetmelik Denetiminin Amacı.....	63
1.2.4.2. Yönetmelik Denetim Kapsamındaki Denetim Türleri.....	64
1.2.4.2.1. Hukuka Uygunluk Denetimi ve Yerindelik Denetimi.....	65
1.2.4.2.2. Mali Denetim.....	66
1.2.4.2.3. Performans Denetimi.....	67
1.2.4.3. Yönetmelik Denetim Şekilleri.....	70
1.2.4.3.1. İç Yönetmelik Denetim.....	71
1.2.4.3.1.1. Hiyerarşik Denetim.....	72
1.2.4.3.1.2. İç Denetçilerce Yapılan Denetim.....	74
1.2.4.3.1.3. Bütçe Yoluyla Denetim.....	77
1.2.4.3.1.4. Faaliyet Raporu Yoluyla Denetim.....	78
1.2.4.3.1.5. Denetim Komisyonunca Yapılan Denetim.....	80
1.2.4.3.2. Dış Yönetmelik Denetim.....	80
1.2.4.3.2.1. Yönetmelik Vesayet Denetimi.....	81
1.2.4.3.2.1.1. Yönetmelik Vesayet Denetimini Yapmaya Yetkili Kuruluş ve Makamlar.....	84
1.2.4.3.2.1.2. Yönetmelik Vesayet Denetiminin Kullanılma Şekilleri.....	85
1.2.4.3.2.1.2.1. Yerel Yönetimlerin İşlemleri Üzerinde Yönetmelik Vesayet Denetimi.....	85
1.2.4.3.2.1.2.1.1. Önceden İzin Alma Yöntemi.....	86
1.2.4.3.2.1.2.1.2. Onay Yöntemi.....	86

1.2.4.3.2.1.2.1.3. Yürütmenin Durdurulması ve İptal Yöntemleri.....	89
1.2.4.3.2.1.2.1.4. Yerine Geçme Yöntemi.....	89
1.2.4.3.2.1.2.1.5. İşlemleri Yönetmelik Yargı Denetimine Gönderme Yöntemi.....	92
1.2.4.3.2.1.2.2. Yerel Yönetimlerin Eylemleri Üzerinde Yönetmelik Vesayet Denetimi.....	93
1.2.4.3.2.1.2.3. Yerel Yönetimlerin Organları Üzerinde Yönetmelik Vesayet Denetimi.....	95
1.2.4.3.2.1.2.4. Yerel Yönetimlerin Personeli Üzerinde Yönetmelik Vesayet Denetimi.....	98
1.2.4.3.2.2. İkili Görev Yoluyla Denetim.....	100
1.2.4.3.2.3. Mali Yardımlar Yoluyla Denetim.....	101
1.2.4.3.2.4. Sayıştay Tarafından Yapılan Dış Yönetmelik Denetim.....	103

İKİNCİ BÖLÜM

YEREL YÖNETİM OMBUDSMANI

2.1. OMBUDSMAN KAVRAMI VE TANIMI	105
2.2. OMBUDSMANIN ORTAYA ÇIKIŞI VE GELİŞİMİ.....	107
2.3. GENEL OLARAK OMBUDSMANIN TEMEL ÖZELLİKLERİ.....	115
2.3.1. Bağımsızlık ve Tarafsızlık.....	116
2.3.2. Kolayca Ulaşılabilirlik.....	119
2.3.3. Geniş Araştırma, İnceleme ve Denetleme Yetkisi.....	120
2.3.4. Kararlarının Bağlayıcı Olmaması.....	123
2.3.5. Ombudsmanın Kişisel Nitelikleri.....	125

2.4. OMBUDSMAN TÜRLERİ.....	126
2.4.1. Genel Amaçlı Ombudsmanlar.....	127
2.4.2. Özel Amaçlı Ombudsmanlar.....	127
2.4.3. Uluslararası ya da Uluslarüstü Seviyede Ombudsmanlar.....	128
2.4.4. İnsan Hakları Ombudsmanları.....	129
2.4.5. Yarı-ombudsmanlık ya da Ombudsman Benzeri Örgütlenmeler.....	129
2.4.6. Özel Sektör Ombudsmanları.....	130
2.5. YEREL YÖNETİM OMBUDSMANI.....	131
2.5.1. Yerel Yönetim Ombudsmanının Statüsü.....	132
2.5.2. Yerel Yönetim Ombudsmanının Görev ve Yetkileri.....	134
2.5.2.1. Yerel Yönetim Ombudsmanının Görev Konuları ve Görevleri.....	135
2.5.2.2. Yerel Yönetim Ombudsmanının Yetki Alanları ve Yetkileri.....	136
2.5.3. Yerel Yönetim Ombudsmanının İşlevleri.....	138
2.5.3.1. Koruma İşlevi.....	139
2.5.3.2. Denetim İşlevi.....	140
2.5.3.3. Yönetimi İyileştirme İşlevi.....	142
2.5.4. Yerel Yönetim Ombudsmanının Çalışma Usulü.....	144
2.5.5. Yerel Yönetim Ombudsmanı Kararlarının Niteliği.....	146
2.5.6. Yerel Yönetim Ombudsmanının Medya ile İlişkileri.....	148
2.6. YEREL YÖNETİM OMBUDSMANI UYGULAMASINDA İNGİLTERE VE DİĞER ÜLKELER.....	150
2.6.1. İngiltere’de Yerel Yönetimlerin Genel Görünümü.....	151
2.6.2. İngiltere’de Yerel Yönetim Ombudsmanının Ortaya Çıkışı.....	154
2.6.3. Yerel Yönetim Ombudsmanının Göreve Gelmesi ve Görevinin Sona Ermesi.....	158
2.6.4. Yerel Yönetim Komisyonları.....	159
2.6.5. Yerel Yönetim Ombudsmanının Görevleri.....	160
2.6.5.1. Yerel Yönetim Ombudsmanının Görev Konusu: Kötü Yönetim.....	161

2.6.5.2. Yerel Yönetim Ombudsmanının Görevi Dışında	
Kalan Konu ve İşlemler.....	165
2.6.6. Yerel Yönetim Ombudsmanının Yetki Alanındaki	
Kurum ve Kuruluşlar.....	167
2.6.7. Yerel Yönetim Ombudsmanının Yetkileri.....	170
2.6.8. Yerel Yönetim Ombudsmanının Çalışma Usulü.....	171
2.6.8.1. Yerel Yönetim Ombudsmanına Şikayetin	
Yapılış Şekli ve Süresi.....	171
2.6.8.2. Yerel Yönetim Ombudsmanının Soruşturma Yöntemi.....	173
2.6.9. Yerel Yönetim Ombudsmanının Soruşturma Raporları	
ve Yıllık Raporları.....	178
2.6.10. Yerel Yönetim Ombudsmanının Kararlarının Etkililiği.....	184
2.6.11. Yerel Yönetim Ombudsmanının Yardımcı Personeli	
ve Özlük Hakları.....	186
2.6.12. Yerel Yönetim Ombudsmanı ile Diğer	
Ombudsmanlar Arasındaki Müzakereler.....	188
2.6.13. Ombudsmanlık Kurumunu Yerel Düzeyde Uygulayan	
Diğer Ülkeler.....	189

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

YEREL YÖNETİM OMBUDSMANININ TÜRKİYE'DE UYGULANABİLİRLİĞİ

3.1. TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİM OMBUDSMANINA DUYULAN	
İHTİYAÇ.....	193
3.1.1. Yerel Yönetimlerin Denetiminde Ortaya Çıkan Sorunlar.....	194
3.1.1.1. Yerel Yönetimlerin Siyasi Denetiminde	
Ortaya Çıkan Sorunlar.....	194
3.1.1.2. Yerel Yönetimlerin Kamuoyu Denetiminde	
Ortaya Çıkan Sorunlar.....	197

3.1.1.3. Yerel Yönetimlerin Yargı Denetiminde	
Ortaya Çıkan Sorunlar.....	199
3.1.1.4. Yerel Yönetimlerin Yönetmel Denetiminde	
Ortaya Çıkan Sorunlar.....	202
3.1.2. Yerel Yönetimlerin Görev ve Yetkilerinde Meydana	
Gelen Artış.....	205
3.2. TÜRKİYE'DE OMBUDSMAN BENZERİ KURUMLAR	
VE OMBUDSMAN ARAYIŞLARI.....	209
3.2.1. Türkiye'de Ombudsman Benzeri Kurumlar.....	209
3.2.1.1. Devlet Denetleme Kurulu.....	210
3.2.1.2. Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe Komisyonu.....	213
3.2.1.3. Türkiye Büyük Millet Meclisi İnsan Haklarını	
İnceleme Komisyonu.....	214
3.2.1.4. Kamu Görevlileri Etik Kurulu.....	216
3.2.2. Türkiye'nin Ombudsman Arayışları.....	219
3.2.2.1. "Gerekçeli Anayasa Önerisi" ve Ombudsman.....	219
3.2.2.2. Kalkınma Planlarında Ombudsman.....	221
3.2.2.3. Araştırma Raporlarında Ombudsman.....	223
3.2.2.4. Bayburt Valiliği'nin İl Ombudsmanı Önerisi.....	226
3.2.2.5. Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nın Yönetmel	
Ombudsmanlık Uygulaması.....	227
3.2.2.6. Kanun Tasarılarında Ombudsman.....	229
3.2.2.7. Kamu Denetçiliği Kurumu	230
3.2.2.7.1. Hukuksal Statüsü.....	231
3.2.2.7.2. Yetki ve Görevleri.....	236
3.2.2.7.3. Çalışma Usulü.....	238
3.2.2.8. Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve	
Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun	
ve "Mahalli İdareler Halk Denetçisi".....	240
3.2.2.8.1. Hukuksal Statüsü.....	241
3.2.2.8.2. Yetki ve Görevleri.....	244
3.2.2.8.3. Çalışma Usulü.....	245

3.3. TÜRKİYE'DE OLUŞTURULACAK BİR YEREL YÖNETİM	
OMBUDSMANININ SAĞLAYABİLECEĞİ YARARLAR.....	248
3.3.1. Yerel Yönetimlerin Denetiminde Sağlayabileceği Yararlar.....	248
3.3.1.1. Yerel Yönetimlerin Siyasi Denetiminde	
Sağlayabileceği Yararlar.....	249
3.3.1.2. Yerel Yönetimlerin Kamuoyu Denetiminde	
Sağlayabileceği Yararlar.....	250
3.3.1.3. Yerel Yönetimlerin Yargı Denetiminde	
Sağlayabileceği Yararlar.....	252
3.3.1.4. Yerel Yönetimlerin Yönetmel Denetiminde	
Sağlayabileceği Yararlar.....	254
3.3.2. Kötü Yönetimin Önlenmesi ve Yönetimin	
İyileştirilmesinde Sağlayabileceği Yararlar.....	255
3.4. TÜRKİYE'DE OLUŞTURULACAK BİR YEREL	
YÖNETİM OMBUDSMANI İÇİN ÖNERİLER.....	259
3.4.1. Kişisel Özellikleri.....	259
3.4.2. Göreve Getirilmesi, Görev Süresi ve Görevinin	
Sona Ermesi.....	261
3.4.3. Görev ve Yetkileri.....	263
3.4.4. Çalışma Usulü.....	266
3.4.5. Kararlarının Etkililiği ve Raporları.....	268
3.4.6. Teşkilatı ve Bütçesi.....	270
3.4.7. Ombudsmanlar Arasındaki İlişkiler.....	271
SONUÇ.....	272
KAYNAKÇA.....	279
ÖZET.....	317
ABSTRACT.....	319

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
a.g.e.	Adı geçen eser
a.g.m.	Adı geçen makale
AÜSBF	Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
bs.	Basım
BK.	Belediye Kanunu
BBK	Büyükşehir Belediyesi Kanunu
Bkz.	Bakınız
BYDK	Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu
BYKP	Beş Yıllık Kalkınma Planı
ev.	Çeviren
DDK	Devlet Denetleme Kurulu
ed.	Editör
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
E.	Esas
İ.İ.B.F.	İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
İÖİK.	İl Özel İdaresi Kanunu
İTO	İstanbul Ticaret Odası
K.	Karar
KAYA	Kamu Yönetimi Araştırma Projesi
KMYK	Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanun
mad.	Madde
MEHTAP	Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi
MÜSİAD	Müstakil Sanayici ve İşadamları Derneği
RG	Resmi Gazete
s.	Sayfa
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TESEV	Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etütler Vakfı
TOBB	Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
TODAİE	Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
TÜSİAD	Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği
vb.	Ve benzeri
vd.	Ve diđerleri
y.y.	Yayımcı yok
t.y.	Tarih yok

GİRİŞ

Kamu yönetimi teorisi ve uygulamasında ortaya çıkan ve son yıllarda hız kazanan gelişmelere baktığımızda, yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde birçok ülkenin yönetim yapısında köklü değişikliklere gittiği veya değişim çabası içinde olduğu görülmektedir. Türkiye ise, bir taraftan kamu yönetimi alanında ortaya çıkan dünyadaki bu hızlı değişim ve gelişmelere ayak uydurmak, diğer taraftan da zamanla ortaya çıkan kendi gereksinimlerini karşılamak amacıyla son yıllarda kamu yönetiminde yeni reformları hayata geçirmeye çalışmaktadır.

Kamu yönetimi alanında yaşanan gelişmeler ile geleneksel kamu yönetiminden yeni kamu yönetimi anlayışına ve uygulamalarına geçiş süreci, kamusal denetim alanını da doğrudan etkilemiş, denetimin işlev ve niteliğinin de sürekli gelişmesini zorunlu kılmıştır. Demokratik kurumların gelişmesi, iletişim teknolojisindeki hızlı gelişmeler ile birlikte saydam ve katılımcı, kaliteli ve performansa dayalı, vatandaş odaklı, stratejik yönetim anlayışının yaygınlaşması gibi gelişmeler, kamu yönetiminde hesap verme sorumluluğunun, hizmetlerin yürütülmesinde ve kaynakların kullanılmasında etkinlik, verimlilik ve tutumluluk ilkelerine uygun davranılmasının yerleşmesine neden olmuştur. Yönetim anlayışında ortaya çıkan yeni gelişmeler ve demokratik kurum ve kuralların yerleşmesiyle halkın bilinç düzeyinin artması; halkın, hizmet beklentilerini ve kamu kaynaklarını kullananlardan hesap verme sorumluluğuna sahip olmaları yönündeki taleplerini güçlendirmiştir.¹ Bütün bu gelişmeler ise, yönetimin daha etkili şekilde denetimini bir gereksinim olarak ortaya çıkarmıştır.

Kamu yönetiminin işlevlerinde ve faaliyetlerinin kapsamındaki genişleme, yönetimin daha sistemli ve bilimsel kurallara uygun hareket etmesinde önemli bir faktör olmuştur. Bununla birlikte, yönetimin işlev ve

¹ H. Ömer Köse, **Dünyada ve Türkiye’de Yüksek Denetim**, Araştırma/İnceleme/Çeviri Dizisi:12, Ankara, Sayıştay Yayını, 2000, s.22-26.

faaliyetlerindeki artış, aynı zamanda bürokrasinin yavaş işlemesi, kırtasiyecilik, yolsuzluk gibi sorunları da beraberinde getirmiş, yönetilenlerin yönetimin eylem ve işlemlerinden yakınmalarında belirgin artışlar görülmüştür. Ortaya çıkan tüm bu gelişmeler karşısında sadece maddi doğrulara ve yasalara uygunluğun esas alındığı, hata bulmaya yönelik geleneksel düzenlilik denetimlerinin yeni gereksinimleri ve beklentileri karşılamakta yetersizliği, denetim alanında da çağdaş denetim yöntemlerinin ve tekniklerinin geliştirilmesi ve kullanılmasını gerekli kılmıştır.²

Kamu yönetiminin önemli ve vazgeçilmez unsurunu meydana getiren yerel yönetimler, yönetim yapısı içinde vatandaşa en yakın olan, en alt düzeydeki yönetsel birimlerdir. Bir ülkedeki yerel yönetimlerin gücü ve etkinliği , söz konusu ülkedeki demokrasinin düzeyi ile oldukça yakından ilişkilidir. Yerel yönetimler demokrasi açısından önemli olduğu kadar, yerel hizmetlerin yürütülmesinde verimliliği ve etkinliği sağlamada da vazgeçilmez kurumlardır.³ Bunun yanında yerel yönetimler, tarihi süreç içerisinde olduğu kadar günümüzde de hem demokratik değerleri yaşatma kurumları⁴ hem de bir çok hizmet talebini yerel düzeyde etkili ve verimli şekilde karşılayan önemli kuruluşlardır.

Türkiye’de yerel yönetimler, anayasal kuruluşlar olarak 1982 Anayasası’nın 127. maddesinde de ifade edildiği gibi, halkın mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulmakta ve il özel idareleri, belediyeler ve köy idarelerinden oluşmaktadır. Kuruldukları ilk yıllardan itibaren merkezi yönetimin taşradaki uzantıları olarak görülen ve ağır vesayet denetimi altında tutulan bu kuruluşlar, son yıllarda yapısal ve işlevsel dönüşüm yaşamaktadırlar. Kamu yönetimi anlayışında ortaya çıkan gelişmelere bağlı olarak devletin küçültülmesi, etkinliğinin ve verimliliğinin

² M. Nihat Gündüz, **Kalkınma İçin Sistemci Denetim**, Ankara, Kardeş Matbaası, 1974, s.54.; M. Vecdi Gönül, “İdarenin Sayıştay’ca Denetlenmesi”, **Yeni Türkiye Dergisi**, Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı, Yıl 1, Sayı 4, Mayıs-Haziran 1995, s.107-109.; Köse, **a.g.e.**, s.23.

³ Bilal Eryılmaz; **Kamu Yönetimi**, İstanbul, Erkam Matbaacılık, 2000, s.121.

⁴ Kemal Görmez, “Demokratikleşme Açısından Merkezi Yönetim - Yerel Yönetim İlişkileri”, **Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, Cilt 2, Sayı 4, Bahar 2000, s.81.

artırılması çabaları, yerelleşme istekleri ve yerelleşmeye verilen önemin artması gibi etkenler, yerel yönetimlerin işlev ve faaliyetlerinin kapsamını önemli şekilde genişletmektedir. Yerel yönetimlerin faaliyet alanlarındaki genişleme ve yönetilenlerin yerel yönetimlerden nitelikli hizmet taleplerinde meydana gelen artışlar, bu kuruluşların da etkin şekilde denetlenmesini gerektirmektedir.

Yerel yönetimlerin yeniden yapılanması çalışmaları, kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmaları içinde uzun bir geçmişe sahip bulunmaktadır. Türkiye’de yerel yönetimlerin yeniden yapılanması çalışmalarının bir çok alanda olduğu gibi 1961 Anayasası’nın yürürlüğe girmesiyle birlikte planlı kalkınma dönemiyle başladığı söylenebilir. Yerel yönetimlere, yönetimin bütün bir şekilde yeniden düzenlenmesinin bir gereği olarak, kalkınma planlarında ve hükümet programlarında genellikle önemli bir yer ayrılmaktadır. Yerel yönetimlerin yeniden yapılanması çalışmaları içinde denetim konusu, denetimde ortaya çıkan sorunlar ve çözüm yolları önemli konular olarak yer almaktadır.

Kalkınma planları ve hükümet programlarının yanı sıra MEHTAP, İdari Reform Danışma Kurulu Raporu, KAYA Projesi gibi araştırma projesi ve raporlarda da yerel yönetimler ve denetimleri ile ilgili önemli bulgular elde edilmiştir. Yapılan bütün bu çalışmalarda, yerel yönetimlerin aşırı vesayet denetimi altında ezildiği, çok sayıda kurum ve kuruluş tarafından denetlendiği ancak, etkili şekilde denetlenmediği, denetim sisteminin yönetimi geliştirmede etkili olmadığı, denetim elemanlarının mesleki yetersizliği ve denetimin siyasallaşması gibi birçok nedenle yolsuzlukların ve kötü yönetimin önlenemediği dile getirilmiştir.⁵ Benzer sorunlar yıllar sonra da aynı şekilde

⁵ TODAİE, **Merkezi Hükümet Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Araştırma Raporu (MEHTAP)**, Ankara, TODAİE Yayını, 1966, s.97-106.; TODAİE, **İdari Reform Danışma Kurulu Raporu (İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler)**, Ankara, TODAİE Yayını, 1972, s.63-67, 155.; TODAİE, **Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA) Genel Raporu**, Ankara, TODAİE Yayını, Yayın No 238, 1991, s.40-42.

dile getirilmektedir.⁶ Yapılan çalışmaların birbirinin tekrarı olduğu, hemen hemen aynı tespitlerin yapıldığı ve çözüm önerilerinin getirildiği, uygulamasının yapılamadığı ve sonuçlarının alınamadığı ifade edilmektedir.⁷ Nitekim, aradan geçen zaman içinde sorunların azalmayıp arttığı, çözümlenmek bir yana daha karmaşık hale geldiği görülmektedir.

Demokratik hukuk devleti, yönetilenlerin, yönetim karşısında hukuk güvenliğini sağlamayı amaç edinmektedir. Yönetilenlerin yönetim karşısında hukuk güvenliğinin sağlanması amacı, yönetimin işlem ve eylemlerinin etkili şekilde denetimini gerekli kılmaktadır. Türkiye’de yerel yönetimlerin denetiminde, denetim mekanizmalarının yeterince etkili olmadığı, bireylere hukuk güvenliğini sağlayacak nitelikte görünmediği, siyasi denetimin etkili ve pratik olmadığı, kamuoyunun doğru bilgilendirilmediği ve kamuoyu denetiminin etkili olmadığı, yönetsel denetimin amacının vatandaşın değil, daha çok yönetimin çıkarlarını koruma ve yönetsel disiplini sağlamaya yönelik olduğu şeklindeki değerlendirmelere sıkça rastlanmaktadır. Türkiye’de yerel yönetimler üzerinde uygulanan vesayet denetiminin, amacının dışında siyasi mülahazalara konu olduğu, denetimden beklenen sonuçları vermediği, yargı denetiminin ise, ağır işlemesi, pahalı ve biçimsel olması, hukukilik denetimi ile sınırlı olması gibi nedenlerle yetersizliği, bilimsel çevrelerce önemli sorunlar olarak ortaya konulmaktadır.⁸

Yerel yönetimler, halkın müşterek ihtiyaçlarını karşılamakla görevli birimler olarak sahip oldukları yetkileri, hukuk kuralları ve kamu yararına

⁶ Ömer Dinçer, Cevdet Yılmaz, **Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim: Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 1**, Ankara, Başbakanlık Yayını, Ekim 2003, s.103-105.

⁷ Burhan Aykaç, Hüseyin Yayman, Mehmet Akif Özer, “Türkiye’de İdari Reform Hareketlerinin Eleştirel Bir Tahlili”, **Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, 2/2003, s.176.

⁸ Ömer Baylan, **Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkındaki Şikayetleri ve Türkiye İçin İsveç Ombudsmanı Formülü**, Ankara, İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı Yayını, 1978, s.146-157.; Zekeriya Temizel, **Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organı Ombudsman**, İstanbul, IULA-EMME Yayınları, 1997, s.26-33.; Müslüm Akıncı, **Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman**, İstanbul, Beta Yayıncılık, 1999, s.357-358.; Zakir Avşar, **Ombudsman (Kamu Hakemi) Türkiye İçin Bir Model Önerisi**, Ankara, Hak-İş Konfederasyonu Yayını, 1999, s.27.

uygun olarak, halkın beklentileri doğrultusunda etkin ve verimli bir şekilde kullanmaları gerekmektedir. Toplumsal yaşamın belirli bir düzen içinde devamı için gerekli yerel hizmetleri sağlamakla yükümlü yerel yönetimlerin, bu işlevleri nedeniyle kendilerine tanınmış olan yetkileri hukuk kuralları ve kamu yararına uygun, halkın beklentilerini karşılar biçimde kullanmaları, hem hukuk devletinin hem de demokratik yaşamın bir gereğidir.

Yerel yönetim ombudsmanı, yerel yönetimlerin denetiminde, halkın yerel yönetimlerin kötü yönetimine karşı korunmasında ve yönetimin iyileştirilmesinde etkili bir denetim mekanizmasıdır. Türkiye’de yerel yönetimlerin denetiminde ortaya çıkan sorunların çözülmesinde ve yönetimin iyileştirilmesinde, halkın yerel yönetimlerin kötü yönetiminden kaynaklanan haksız işlem ve eylemleri karşısında haklarının daha etkin bir şekilde korunabilmesinde, daha süratli, ucuz, biçimsel olmayan ve yönetimin hukuksal denetimi ile sınırlı olmayıp, gerektiğinde yerindelik denetimi de yapabilen yeni bir denetim mekanizmasına yani, yerel yönetim ombudsmanına ihtiyaç duyulmaktadır. Yerel yönetim ombudsmanı oluşturmada amaç, mevcut denetim mekanizmalarını ortadan kaldırmak değil, aksine onları güçlendirmek ve tamamlamak, halkı yerel yönetimlerin kötü yönetiminden doğan haksız eylem ve işlemlerine karşı korumaktır. Yerel yönetim ombudsmanının oluşturulması durumunda, yargı kuruluşları, hukukun üstünlüğünü sağlamada, yönetilenleri yönetim karşısında korumada yerindelik denetimi de yapabilecek bir müttefike kavuşabilecektir.

Ombudsmanlık kurumu, vatandaşların yönetim karşısında haklarını koruyan, yönetimin kötü işleyişinden kaynaklanan haksızlıklara çözüm arayan ve yönetimin iyileştirilmesine katkıda bulunan bir denetim mekanizması olarak, ilk ortaya çıktığı yıllardan günümüze kadar yaygın bir şekilde uygulanmaya gelmektedir. Bu bağlamda, dünya genelinde yüzden fazla ülkede farklı türde ve yapıda uygulama alanı bulan ombudsmanlık

kurumunun, Türkiye’de yerel yönetimler düzeyinde oluşturulması ve uygulanabilirliğinin ortaya konulması gerekmektedir.

Ombudsmanlık kurumu, 1810 yılında ilk ortaya çıktığı İskandinav ülkesi olan İsveç’te ve daha sonra hızla yayılarak, Finlandiya, Danimarka, Yeni Zelanda, Norveç, Guyana, Tanzanya, Birleşik Krallık, İsrail, Fransa, Zambia, Portekiz, Avustralya, Avusturya, Filipinler, İrlanda, Hollanda ve daha birçok ülkede kamu yönetimi alanında ulusal düzeyde görev yapmak üzere faaliyete geçirilmiştir. İsveç, Norveç, Batı Almanya ve İsrail, ombudsmanlık kurumunu askeri alanda da oluşturmuştur. Birleşik Krallık (İngiltere, Galler, İskoçya), Amerika Birleşik Devletleri, Kanada, İtalya, Hollanda, Danimarka, İspanya, İsviçre, Almanya ve diğer bazı ülkeler ise, ombudsmanlık kurumunu yetki alanı bölge, il veya belediyelerle sınırlı olmak üzere yerel düzeyde de oluşturmuştur. Ombudsmanlık kurumu, özel sektör alanında da yaygın şekilde uygulama alanı bulmaktadır.

Ombudsmanlık kurumunun başarılı uygulamaları, kurumun uluslararası düzeyde oluşturulması yönünde gerekli çalışmaların yapılmasına ve girişimlerde bulunulmasına da yol açmıştır. Avrupa Birliği, ombudsmanlık kurumunun üye ülkelerde ve kendi bünyesinde oluşturulması yönünde olumlu ve yönlendirici bir tutum sergilemiştir. Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi, 23 Eylül 1985’de üye ülkelerde ombudsmanlık kurumunun oluşturulması yönünde bir tavsiye kararı almıştır. Tavsiye kararında, ulusal, bölgesel veya yerel düzeyde ya da kamu yönetiminin özel alanlarında bir ombudsman atama imkanlarının araştırılması veya atamasının gerçekleştirilmesi; yönetimin işleyişinde insan haklarına ve temel özgürlüklere saygıyı teşvik edecek şekilde ombudsmana soruşturma ve öneri getirme yetkisinin verilmesi veya mevcut yetkilerinin diğer araçlarla güçlendirilmesi gibi öneriler

yer almıştır.⁹ Ombudsmanlık kurumu, 7 Şubat 1992’de Maastricht’te imzalanan Avrupa Birliği Anlaşması ile, Avrupa Birliği bünyesinde de oluşturularak uluslararası alanda da uygulamaya geçirilmiştir. Avrupa Ombudsmanı, Avrupa Birliği’nde tüm topluluk kurumlarının yönetiminde iyi uygulamaların geliştirilmesi ve Avrupa Birliği kurumlarına ilişkin vatandaş şikayetlerinin dikkate alınmasını sağlamak amacıyla oluşturulmuştur.¹⁰

Türkiye’nin ombudsmanlık kurumunu oluşturması, Avrupa Birliği’ne tam üyelik sürecinde Avrupa Birliği müktesebatına uyum sağlama yönünden de bir gereklilik olarak ortaya çıkmaktadır. Avrupa Birliği’ne üye ülkelerde bulunan ve üyelik sürecinde bulunan ülkelere de tavsiye edilen kurumun, Türkiye’nin Avrupa Birliği’ne giden yol haritasında göze çarpan konulardan birisi olması ve Avrupa Birliği’nin Türkiye İlerleme Raporlarında yer alması nedeniyle de, Türkiye’de oluşturulması yönünde çabaların hızlandırılmasını gerekli kılmaktadır.¹¹ Nitekim, Türkiye’de ombudsmanlık kurumunun oluşturulması, Dördüncü, Yedinci ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planlarında, Avrupa Birliği’ne uyum hedefleri içerisinde yer almıştır.

Türkiye’de ombudsmanlık kurumunu oluşturma yönünde uzun bir sürecin sonunda yapılan yasal düzenlemeler, ombudsmanlık kurumunun yerel yönetimler için ve ulusal düzeyde oluşturularak faaliyete geçirilmesi yönünde önemli ve somut adımlar olmuştur. Ancak, çalışmanın üçüncü

⁹ Musa Eken, “Yönetim Karşısında Vatandaşın Korunmasında Ombudsman Kurumunun Rolü”, ed. Davut Dursun, Hazma Al, **Türkiye’de Yönetim Geleneği**, İstanbul, İlke Yayınları, No 24, 1998, s.133.

¹⁰ Temizel, **a.g.e.**, s.36.

¹¹ Abdullah Dinçkol, “Avrupa Komisyonu Türkiye 2005 İlerleme Raporu”, **İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Yıl 4, Sayı 8, Güz 2005/2, s.86.; Zülfikar Damlapınar, “AB Sürecinde Türkiye’nin İletişim Politikası: AB’nin C’si”, **Yeni Türkiye Dergisi**, Avrupa Birliği Özel Sayısı, Yıl 6, Sayı 36, Kasım-Aralık 2000, s.885.; Kamu yönetimi alanında özellikle yerel yönetimleri ilgilendiren birçok yasal düzenlemenin yapıldığı hatırlatılan Avrupa Komisyonu Türkiye 2005 İlerleme Raporunda, “Ombudsman kurumunun oluşturulmasında ilerleme kaydedilmediğine” vurgu yapılarak, sözkonusu kurumun kamu yönetiminde verimliliği artırmada ve yolsuzlukları tespit etmede önemli fonksiyon üstlenebileceği kaydedilmiştir. Bkz. **Avrupa Komisyonu Türkiye 2005 İlerleme Raporu**, (Erişim) http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/Adaylik_Sureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap.2005.pdf, (12.06.2006).

bölümünde daha geniş şekilde ele alınacağı gibi, yapılan yasal düzenlemeler yürürlüğe sokulmamış veya yargı kararı ile ombudsmanlık kurumu işlevsiz bırakılarak faaliyete geçirilmemiştir.

Yerel yönetim ombudsmanı, uygulandığı ülkelerde yerel yönetimlerin denetiminde ortaya çıkan sorunlara çözüm oluşturma, halkı kötü yönetime karşı koruma ve yönetimi iyileştirme ihtiyacından doğmuştur. Türkiye’de de yerel yönetim ombudsmanına bu gerekçelerle ihtiyaç duyulmaktadır. Bu bağlamda, Türkiye’de yerel yönetim ombudsmanı oluşturmayı gerekli kılan gerekçelerin ve koşulların açıkça ve detaylı bir şekilde ele alınması ve ortaya konulması gerekmektedir.

Bu çalışma, Türkiye’de yerel yönetimlerin denetiminde ortaya çıkan sorunların çözümünde ve yönetimin iyileştirilmesinde oluşturulabilecek bir yerel yönetim ombudsmanının uygulanabilirliğini ve sağlayabileceği katkıları ortaya koyabilmeyi amaçlamaktadır. Bu amaçla, çalışmada Türkiye’de yerel yönetimlerin denetimi, denetimi gerçekleştiren organlara göre bir gruplandırmaya tabi tutularak detaylı bir incelemesi yapılmaktadır. Yerel yönetimler içinde yıllardır önemli bir yasal ve yapısal değişim geçirmeyen ve son dönemdeki yerel yönetim reformlarına da konu olmayarak geleneksel yapısını koruyan köy idareleri, çalışmanın kapsamı dışında bırakılmaktadır.

Yerel yönetim ombudsmanının daha iyi anlaşılabilmesi ve istenen boyutlarıyla ele alınabilmesi amacıyla, ombudsmanlık kurumunun ortaya çıkışı ve gelişimi, özellikleri ortaya konularak, genel bir çerçevesi çizilmektedir. Yerel yönetim ombudsmanının statüsünün, işlevlerinin ve çalışma usulünün nasıl olduğu ve nasıl olması gerektiği kurumu uygulayan ülkelerden örnekler de verilerek ele alınmaktadır. Ancak, çalışmanın amacına ve kapsamına uygun olmaması nedeniyle, ombudsmanlık kurumunu yerel düzeyde uygulayan bütün ülkelerin detaylı bir incelemesi yapılmamaktadır.

Bu çalışma, Türkiye’de yerel yönetimlerin denetiminde mevcut denetim mekanizmalarının işleyişi ve bu işleyişte ortaya çıkan yetersizliklerin giderilmesinde ve yönetimin iyileştirilmesinde; ombudsmanlık kurumunu uygulayan ülkelerden uygun örnekler de verilerek yerel yönetim ombudsmanının sağlayacağı katkıları belirlemeye yönelik kuramsal bir çalışmadır. Mevcut literatürden yararlanarak yerel yönetimlerin denetimi ve yerel yönetim ombudsmanı ile ilgili teori ve uygulamalar incelenerek gözden geçirilmekte, gerekli karşılaştırmalar yapılmaktadır. Çalışma, Türkiye’de ombudsmanlık kurumunu oluşturma ve uygulamaya geçirme konusunda arayışların sürdüğü bir dönemde kurumun teorik ve uygulamaya dönük olarak geniş bir incelemesini yapmaktadır. Yabancı ülke örneklerini de dikkate alarak yapılan çalışma, ombudsmanlık kurumunun daha iyi tanınmasında ve benimsenmesinde, Türkiye’de oluşturulabilecek yerel yönetim ombudsmanı için uygun bir modelin belirlenmesinde katkılarda bulunabilecek olması açısından önem taşımaktadır.

Çalışma üç bölümden oluşmaktadır. Çalışmanın birinci bölümünde, Türkiye’de yerel yönetimlerin denetimi incelenmektedir. Denetim ile ilgili temel kavramsal çerçevenin belirlenmeye çalışıldığı kısım içinde, yönetimin denetlenmesinin amaç ve yararları ile denetim türleri ele alınmaktadır. İkinci kısımda, Türkiye’de yerel yönetimlerin denetlenme şekilleri üzerinde durulmakta, mevcut denetlenme şekilleri, teori ve uygulamaya dönük olarak ayrıntılı bir şekilde incelenmektedir.

İkinci bölümde, öncelikle, ombudsman kavramı, ombudsmanın ortaya çıkışı ve özellikleri ile ombudsman türleri ortaya konularak ombudsmanlık kurumu ile ilgili geniş bilgi verilmektedir. Daha sonra da, yerel yönetim ombudsmanının ombudsmanlık kurumu ve denetim mekanizmaları içindeki yeri, işlevleri ve önemi ortaya konulmaya çalışılmaktadır. İkinci bölümün son kısmında ise, yerel yönetim ombudsmanının ve uygulamasının her yönüyle

daha iyi anlaşılabilmesi amacıyla, üniter bir devlet sistemine sahip olan, yerel yönetimlerine geleneksel olarak önem veren ve demokratik yerel yönetimlere sahip, ombudsmanlık kurumunu yerel düzeyde ve yerel yönetim ombudsmanı adı altında yıllardır başarıyla uygulayan İngiltere'nin, yerel yönetim ombudsmanı uygulaması detaylı bir şekilde incelenmektedir. Ombudsmanlık kurumunu yerel düzeyde ve farklı şekillerde uygulayan diğer bazı ülkelerin yerel ombudsman uygulamalarına da kısaca değinilmektedir.

Çalışmanın son bölümü olan üçüncü bölümde, yerel yönetim ombudsmanının Türkiye'de uygulanabilirliği tartışılmakta ve uygulanabilirliği ortaya konulmaya çalışılmaktadır. Bu amaçla, öncelikle, Türkiye'de yerel yönetim ombudsmanına yerel yönetimlerin denetiminde ve yönetimin iyileştirilmesinde neden ihtiyaç duyulduğu gerekçeleriyle tespit edilmeye çalışılmaktadır. Daha sonra, Türkiye'de mevcut ombudsman benzeri kurum ve uygulamalar ile ombudsmanlık kurumu için günümüze kadar yapılmış olan çalışmalar ve ombudsman arayışları örnekleriyle ortaya konulmaktadır. Türkiye'de yerel yönetim ombudsmanının oluşturulması durumunda sağlayabileceği yararlar ortaya konularak, oluşturulacak bir yerel yönetim ombudsmanının nasıl olması gerektiği ile ilgili öneriler yapılmaktadır. Çalışmanın sonuç kısmında ise, çalışmada elde edilen bulgular ve ulaşılan sonuçlar ortaya konulmakta, yerel yönetimlerin denetiminde ortaya çıkan sorunların çözümü yönünde öneriler yapılmaktadır.

BİRİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN DENETİMİ

1.1. DENETİMİN KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ

Denetim kavramı, uygulamada “yoklama”, “kontrol”, “teftiş”, “murakabe”, “revizyon”, “inceleme” kavramlarını da kapsayacak şekilde ve çoğu zaman bu kavramlarla aynı anlamda kullanılmaktadır.¹² Ancak, denetlemek, murakabe etmek, kontrol kelimeleri ile teftiş kelimesi arasında hem sözlük hem de teknik anlamları açısından fark bulunmaktadır.¹³ “Denetlemek”, bir işin olması gerektiği yolda yapılıp yapılmadığını anlamak veya işi yapılması gerektiği biçimde ya da yolda yürütmek için gözetip bakmak, incelemek anlamındadır.¹⁴ “Murakabe”, bakma, gözetme, göz altında bulundurma, denetleme¹⁵ anlamında iken, “Kontrol”, bir şeyin gerçeğe ve aslına uygunluğuna bakma, arama , yoklama , “Teftiş” ise, denetleme, denet, teftiş etmek, denetlemek¹⁶ anlamlarına gelmektedir.

Denetim ile teftiş kelimelerinin sözlük anlamlarının kesin hatlarla birbirinden ayrılmadıkları görülse de, yönetim bilimindeki teknik anlamları açısından aralarında belirgin bir fark ortaya çıkmaktadır. “Teftiş”, genel olarak soruşturmalar yoluyla faaliyetlerin mevzuata uygunluğunun denetlenmesini esas alırken, “Denetim”, yönetime önderlik ve gelişmesine yardım ederek onun etkinliğini artırıcı yöndeki faaliyetleri kapsayan bir anlam taşımaktadır. “Denetim”, daha çok devamlılık arz eden ve halen yapılmakta olan faaliyet

¹² Nihat Yıldız, **Türkiye’de Belediyelerin Dış Yönetimsel Denetimi**, Ankara, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörleri Derneği Yayını, Yayın No 4, 1998, s.16.

¹³ Eyüp G. İsbir, **Türkiye’de Devlet Memurlarının Denetimi**, Ankara, Ankara İktisadi Ticari İlimler Akademisi Yayını, Yayın No 105 , 1977, s.4-5.

¹⁴ Ali Püsküllüoğlu, **Türkçe Sözlük**, İstanbul, Yapı Kredi Yayınları, 1. bs., 1995, s.435.

¹⁵ Ferit Develioğlu, **Osmanlıca-Türkçe Ansiklopedik Lügat**, 10. bs., Ankara, Aydın Kitapevi, 1992, s.817.

¹⁶ Püsküllüoğlu, **a.g.e.**, s.1473.

ve örgüt çalışmaları üzerinde yapılacak bir işlem iken, “Teftiş”, yapıp bitirilmiş faaliyet ve işlerle ilgili olarak başvurulacak bir işlem olmaktadır.¹⁷

1.1.1. Denetimin Tanımı

Denetim kavramı, denetimin konusuna, uygulanış yer ve şekillerine göre farklı biçimlerde tanımlanabilmektedir. Denetim, bir kişinin, bir kurumun veya yönetim biriminin değişik yönlerden görünümünün, yapısının, işlerliğinin ve uğraşlarının, yanlışlık, çelişki, tutarsızlık veya eksiklik içerip içermediğinin önceden belirlenmiş kıstaslar (yasalar, tüzükler, yönetmelikler, kararlar, kurallar ve akılcı yaklaşımlar) çerçevesinde ölçülmesi, gözlenmesi ve izlenmesi için yapılan tüm uğraşlardır¹⁸ şeklinde tanımlanabilir. Denetim, yönetimin planlamış olduğu standartlarda hareket ederek uygulamalarının bu standartlara ve planlanan esaslara göre durumunu ortaya koymak ve mevcut standartlarda yapılması gereken değişiklikler varsa bunlara öneriler getirmektir¹⁹ şeklinde de tanımlanabilir. Denetim, en kısa şekliyle, bir örgütün hedeflemiş olduğu sonuçlara ne ölçüde ulaştığını tespit etmek amacıyla elde etmiş olduğu sonuçların ulaşılmak istenen sonuçlarla karşılaştırılması ve gereken önlemlerin alınması faaliyetidir.

Denetim, niteliği gereği yönetim ile yakın ilişki içerisinde bulunmaktadır. Yönetimin her türünde olduğu gibi kamu yönetiminde de denetimin önemi büyüktür. Denetim ile, bir kuruluş veya örgütte yapılan faaliyetlerin önceden belirlenen amaçlara uygunluğu, yerindeliği ve etkililiği öğrenilebilir ve tespit edilebilir. Dolayısıyla denetim, her örgütün hedeflerine ulaşma derecesini, yürüttüğü faaliyetlerin niteliğini ve niceliğini değerlendirmede temel bir yönetim faaliyeti ve unsuru olmaktadır.²⁰ Ayrıca, yönetimi ve faaliyetlerini denetlemeyi konu alan bir işlev veya yetki olarak,

¹⁷ İsbir, a.g.e., s.5-6.

¹⁸ Arslan Yüzgün, **Genel Denetim Yaklaşımı**, İstanbul, Dünya Yayınları, 1984, s.20.

¹⁹ Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, **50. Yılında YDK**, Ankara, Tanıtma Kitabı, 1988, s.7.

²⁰ Acar Örnek, **Kamu Yönetimi**, İstanbul, Meram Yayıncılık, 1998, s.234.

yönetimle zorunlu bir ilişki içerisinde.²¹ Denetimin olmadığı bir yönetim işlevinin devamlılığından söz edilemeyeceği gibi, etkin bir denetimin bulunmadığı yönetimlerin uzun süre başarılı olmasının da mümkün olmayacağı söylenebilir.

Denetim, stratejik noktalarda denetim standartları koyma, performansı kontrol ve rapor etme ile düzeltici önlemler alma aşamalarından oluşan bir süreçtir.²² Denetim süreci içerisinde, denetim faaliyetini oluşturan eylem ve işlemler arasında ortak bir amaca yönelik olmaları nedeniyle bir bütünlük ve karşılıklı bir etkileşim bulunmaktadır. Denetim sürecinin konusu, yönetim işlevinin aşamalarını ve sonuçlarını değerlendirmek, alınan kararın doğruluk derecesini ve uygulama başarısını ölçmektir.²³ Denetim süreci sonunda, yönetim işlevinin aksayan yönleri ortaya konulmakta, gerekli düzeltmelerin yapılması için önlemlerin alınması sağlanmakta ve çözüm önerileri getirilmektedir.

1.1.2. Denetimin Amaç ve Yararları

Denetim, yönetim olgusunun temel öğelerinden birisidir. Genel anlamda yönetim, örgütün amaçlarını gerçekleştirmek için başlıca planlama, örgütlenme, yöneltme ve denetim süreçleri ile tüm kaynakların eşgüdümlemesidir.²⁴ Yönetimde amaçları gerçekleştirmek için yürütülen ortak faaliyetler, denetim ile ortak amaçlara doğru kanalize edilmektedir.

Denetimin temel amacı, örgütün amaçlarının gerçekleştirilme düzeyini saptayarak aksaklıkları gidermek, örgütün etkililik düzeyini yükseltmek ve böylelikle örgütün geliştirilmesini sağlamaktır. Denetim yoluyla, örgütsel faaliyetler sürekli bir şekilde işlemeye tabi tutularak örgütsel işleyişteki eksik

²¹ Cevdet Atay, **Devlet Yönetimi ve Denetimi**, 2. bs., İstanbul, Alfa Yayınları, 1999, s.22.

²² William Newman, **İşletmelerde ve Kamu Yönetiminde Sevk ve İdare**, çev. Kenan Sürgit, Ankara, TODAİE Yayını, 1979, s.480.

²³ Atay, **a.g.e.**, s.55.

²⁴ Turgay Ergun, Aykut Polatoğlu, **Kamu Yönetimine Giriş**, Dördüncü Yayın, Ankara, TODAİE Yayını, 1992, s.4.

yönler belirlenmekte ve örgütün geliştirilmesine çalışılmaktadır.²⁵ Denetim, bu amacıyla örgütün devamlılığını sağlamada yönetim fonksiyonları içerisinde önemli bir yer teşkil etmektedir.

Yönetim bilimi açısından denetim, kamu bürokratlarının görevleri nedeniyle sahip oldukları yetkileri yasalara aykırı ve keyfi bir şekilde kullanmalarına engel olmak, yönetilenlerin haklarını korumak ve kamu kurum ve kuruluşlarının faaliyetleri ile orantısız bir şekilde genişleme eğilimlerine engel olmak gibi nedenlerle yapılmaktadır.²⁶ Bunun yanında, kurumun amaç ve politikasına açıklık kazandırmak, geliştirmek ve bu amaca ulaşmada çalışanlara yardımcı olmak, kurumun faaliyet alanı ile ilgili olarak ortaya çıkan yenilik ve gelişmeleri izlemek, sonuçlarını ilgililere açıklamak ve faydalanmalarını sağlamak, denetimi bir eğitim aracı olarak kullanmak, çalışanların hizmet içinde yetiştirilmelerine, motive edilmelerine, morallerinin yükseltilmesine yardımcı olmak, çalışanların hukuka aykırı davranışlarda bulunması durumunda haklarında gerekli inceleme ya da soruşturma yaparak rapor halinde ilgililere sunmak, denetimin başlıca amaçlarını oluşturmaktadır.²⁷ Bu genel amaçların yanında özel amaçlarla da denetim yapılabilir. Denetimde temel alınan özel amaçlar, kuruluşlara ve onların yürüttükleri hizmetlere göre farklılık teşkil etmektedir.

Denetim, “yönetmel işleyişte gerekli düzeltmelerin yapılması amacına yönelik bir işlev”²⁸ olarak, kurallara uygunluğu araştırmayı, yerleştirmeyi ve sağlamayı amaçlamaktadır.²⁹ Denetim, yönetmel işleyişte kurallara uygunluğun sağlanması yanında kural dışı faaliyetlerin düzeltilmesi, bu tür faaliyetlerin tekrarlanmaması için yönetimin işleyişinde gereken değişikliklerin

²⁵ TODAİE, **Kamu Yönetimi Araştırması(KAYA) Genel Raporu**, s.40.

²⁶ Nuri Tortop, Eyüp G. İsbir, Burhan Aykaç, **Yönetim Bilimi**, 3.bs., Ankara, Yargı Yayınları, 1999, s.157.

²⁷ M. Ulvi Saran, “Türk Kamu Yönetiminde Denetim Sistemi”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl 67, Sayı 409, Aralık 1995, s.67.

²⁸ Tekin Akıllıoğlu, “Yönetmel Yargı ve Denetimin Etkinliği”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 23, Sayı 1, Mart 1990, s.4.

²⁹ Uçar Demirkan, **Kamusal Mali Denetim (Türkiye’deki Uygulaması ve Eleştirisi)**, Ankara, Damga Matbaası, Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Neşriyatı No 172, 1977, s.3.

yapılması ve bu amaçla öneriler getirilmesi gibi fonksiyonları da yerine getirmektedir.

Denetim, örgütü daha verimli bir biçimde yürütme ve amaçlara yönlentmeyi hedefleyen bir araç olarak, sadece varlığı bile çalışanların davranışlarını sürekli olarak düzeltici etki yapmakta, denetimin yapılma ihtimali hataların düzeltilmesine yol açmaktadır. Denetim sonucunda hazırlanan rapor ise, yöneticiye karar sürecinde yardımcı olmakta, yönetsel düzenlemelerin ve reformların yapılmasını gerektirebilmektedir.³⁰ Denetim, işlerin kabul edilen plana , verilen emir ve talimatlara, belirlenen ilkelere uygun olarak gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğini anlamaya yaramaktadır.³¹ Denetim, kaynakların etkin, verimli ve tutumlu kullanılmasını teşvik etmekte, yönetim ile çalışanlar, alt birimler veya kısımlar arasında uyum ve eşgüdüm sağlama işlevini yerine getirmektedir.

1.1.3. Denetim Türleri

Yönetimin mevcut durumunu değerlendirmek, ortaya çıkan aksaklıkları saptamak ve gerekli düzeltmeleri yapmak amacıyla çeşitli denetim yollarına başvurulmaktadır. Denetim faaliyeti kendi içinde farklı türlere ayrılmakta ve değişik şekillerde gruplandırılmaktadır. Genel olarak denetim;

Yönetimin denetlenmesi açısından; yasama erkinin denetimi, yargı erkinin denetimi ve yürütme erkinin kendi kendini denetimi,³²

³⁰ Yücel Ertekin, “Çağdaş Yönetim ve Denetim”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl 70, Sayı 421, Aralık 1998, s.497.

³¹ Nuri Tortop, “Yönetimin Denetlenmesi ve Denetlenme Biçimleri”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 7, Sayı 1, Mart 1974, s.28.

³² Servet Köksal, **TBMM Adına Denetim ve Bu Denetimin Teftiş Hizmetleriyle İlişkileri**, Ankara, TODAİE, Çoğaltma, 1968, s.9.

Uygulanan yöntemler bakımından; hukuka uygunluk denetimi(biçimsel denetim) ve üretkenlik (elverişlilik, verimlilik ve etkililik) denetimi,³³

Denetim konuları açısından; yönetsel denetim, personel denetimi ve mali denetim,³⁴

Denetimin zamanlaması bakımından; karardan önce denetim, karardan sonra denetim, anında yapılan denetim, sürekli denetim ve süreksiz denetim,³⁵

Yönetsel açıdan; iç denetim ve dış denetim, yönetsel denetim uygulamaları açısından ise; hiyerarşik denetim, yönetsel vesayet denetimi ve özel denetim,³⁶

Denetim sonuçları bakımından; yönetsel kararlar almaya yönelik denetim, yargısal kararlar almaya yönelik denetim, siyasal kararlar almaya yönelik denetim ve halka bilgi vermeye yönelik denetim,³⁷ şeklinde ayrıma tabi tutulmaktadır.

Denetimin yapılış tarzı esas alınarak yapılacak bir denetim ayrımında; haberli-ani denetim, yerinde-evrak üzerinde denetim, sorgulu-sorgusuz denetim, güdümlü-serbest denetim, bireysel-kurumsal denetim şeklinde bir gruplandırma olabilir.³⁸ Denetimi yapan organa göre denetim türleri ise; yasama denetimi, yargı denetimi, kamuoyu denetimi, yönetsel denetim ve ombudsman denetimi şeklindedir.

³³ Servet Köksal, **Sayıştay'ın Görev Alanı: Cumhuriyetin 50. Yılında Sayıştay**, Ankara, Başbakanlık Basımevi, 1973, s.201.

³⁴ TODAİE, **Merkezi Hükümet Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Araştırma Raporu(MEHTAP)**, s.104.

³⁵ Bernard Gourney, **Yönetim Bilimine Giriş**, çev. İhsan Kurtbay, Ankara, Sevinç Matbaası, 1971, s.95.

³⁶ A. Şeref Gözübüyük, Tekin Akıllıoğlu, **Yönetim Hukuku**, 5. bs., Ankara, Turhan Kitapevi, 1992, s.289-290.

³⁷ Atilla İnan, **İç ve Dış Denetim Ayrımı ve Çağdaş Sayıştay Denetimi**, Ankara, DENETDE Yayını, 1992, s.5.

³⁸ Atay, **a.g.e.**, s.49.

1.2. TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN DENETLENME ŞEKİLLERİ

Çağdaş demokrasilerde yerel yönetimlerin denetimi, yerel özerklikle bağdaştırılması önemli sorunlar oluşturan bir konudur. Yerel yönetimler üzerindeki denetim arttıkça yerel özerklik daralmakta, denetim azaldıkça yerel yönetimler daha geniş bir özerklikten yararlanmaktadırlar. Özü itibarıyla yerel özerklikle ters orantılı olduğu söylenebilecek olan denetimin, yönetsel, mali ve siyasal boyutları bulunmaktadır.³⁹ Türkiye’de yerel yönetimlerin denetimi, bu denetimi gerçekleştiren organlara göre; siyasi denetim, yargı denetimi, kamuoyu denetimi ve yönetsel denetim olmak üzere gruplandırılmakta ve bu bölüm içerisinde ele alınmaktadır. Çalışma konumuz içinde olan ve Türkiye’de henüz uygulanmayan ombudsman denetimi ise daha sonraki bölümlerde detaylı olarak ele alınmaktadır.

1.2.1. Siyasi Denetim

Demokratik siyasal sistemlerde siyasi kurum ve kişiler, halkı temsil ederler. Bu siyasi kurum ve kişiler, kamu politikalarının kendi siyasi iradelerine uygun olarak yürütülmesini sağlamak amacıyla kamu bürokrasisi üzerinde denetim yetkisi kullanırlar. Kamu bürokrasisine toplumun ihtiyaçlarını giderme, topluma hizmet götürme amacı doğrultusunda verilmiş olan yetkiler, siyasal organlarca verilmiş yetkililerdir. Bu yetkiler, kamu bürokrasisine ait değildir. Yetkinin gerçek sahibi siyasal organlar olduğu için bu yetkinin nasıl kullanıldığını denetlemek, yetkiyi yeniden düzenlemek ya da geriye almak hakkı yine siyasal organlardadır.⁴⁰ Kararları alan ve esas hukuk

³⁹ Ruşen Keleş, “Avrupa’da Yerel Yönetimler Üzerinde Denetim ve Türkiye”, **Uluslararası Konferans**, 5-6 Aralık 1996 Ankara, Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adenauer Vakfı, Ankara, s.26.

⁴⁰ Bilal Eryılmaz, “Kamu Bürokrasisinin Denetlenmesinde Yeni Gelişmeler”, Ankara, **Amme İdaresi Dergisi**, Ayrı Bası, Cilt 26 , Sayı 4, 1994, s.84.

kurallarını koyan siyasi organ, milli egemenliğin sahibi olarak, alınan kararlara ve hukuk kurallarına uyulup uyulmadığını denetlemeye yetkilidir.⁴¹

Yerel yönetimler, yerel özerkliğe sahip olmakla birlikte tamamen kendine buyruk hareket eden kuruluşlar değildir. Kendilerine yasalar çerçevesinde verilen görevleri belirli bir coğrafi alanda yürütmekle görevli, faaliyet alanları yine parlamento tarafından çıkarılan yasalarla belirlenmiş yönetim birimleridir. Yerel yönetimlerin özerkliğinin mutlak olmayışı, onların belirli şekillerde ve bir kapsam içinde denetlenmesini gerektirmektedir.

Yerel yönetimlerin denetlenme şekillerinden birisi de siyasi denetimdir. Yerel yönetimlerin siyasi denetimi, genellikle yasama organı (parlamento) tarafından yapılan bir denetimdir. Ancak, siyasi denetim, yalnızca yasama organı tarafından yapılan denetimden ibaret değildir. Yerel yönetimlerin seçimle göreve gelen organları da yerel yönetimler üzerinde siyasi denetim yapmaktadır.⁴² Bununla birlikte, yerel yönetim organlarının halkın tercihi ile tekrar seçilip seçilmemeleri de siyasi denetim yoluyla olmaktadır.⁴³ Siyasi denetim ile amaçlanan, yerel yönetimlere verilmiş olan görev ve yetkilerin bu kuruluşlarca kötüye kullanılmasını önlemenin yanısıra, bazen de, yerel otoritenin korunması ve itibarının zedelenmemesi olmaktadır. Bu amaçla parlamento, yerel yönetimlere kanuni yetkilerini verirken etkili bir denetim süzgecinden geçirmeye çalışmaktadır.⁴⁴

1.2.1.1. Parlamentonun Bilgi Edinme ve Denetim Yolları

Hükümet sistemleri ne olursa olsun bütün temsili rejimlerde parlamentoların, kanun yapma, hükümeti denetleme ve devlet bütçesini kabul

⁴¹ Tortop, **a.g.m.**, s.30.

⁴² Tortop, **a.g.m.**, s.30-31.

⁴³ Ferman Demirkol, **Yerel Yönetimlerin Anayasal Güvenceleri**, İstanbul, Kazancı Hukuk Yayınları, No 138, 1994, s.31.

⁴⁴ Süleyman Arslan, **Türkiye’de ve İngiltere’de Merkezi İdarenin Mahalli İdareler Üzerindeki Denetimi**, Ankara, AİTİA Yayını, 1978, s.7-8.

etme gibi üç temel işlevi bulunmaktadır.⁴⁵ Parlamento bu işlevlerini gerçekleştirmekle hükümeti ve dolayısıyla yönetimi belli ölçüde denetlemektedir. Klasik parlamenter hükümet sisteminde, parlamentonun en önemli görevlerinden bir kümeyi, hükümet ve yönetimin denetlenmesi oluşturmaktadır.⁴⁶ Türkiye’de yerel yönetimlerin parlamento tarafından denetlenmesi ise, çeşitli şekillerde ve vasıtalarla olmaktadır. 1982 Anayasası’nın Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin görev ve yetkilerini düzenleyen 87. maddesine göre, Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin görev ve yetkilerinden birisi de, Bakanlar Kurulunu ve Bakanları denetlemektir. Meclisin, hükümeti nasıl denetleyeceği ve denetim yolları yine Anayasanın 98, 99 ve 100. maddelerinde düzenlenmiştir. Bu denetim yolları, soru, meclis araştırması, genel görüşme, gensoru ve meclis soruşturmasıdır. Meclis, bu denetim araçları ile, hükümeti ve yönetimi, dolayısıyla da yerel yönetimleri dolaylı bir şekilde siyasi denetime tabi tutmaktadır.

1.2.1.1.1. Soru

Soru, Bakanlar Kurulu adına, başbakan veya bakanlardan sözlü veya yazılı olarak cevaplandırılmak üzere bilgi istemekten ibaret bir denetim şeklidir. Soru ile, milletvekilleri tarafından başbakan veya bakanlardan kısa, gerekçesiz ve şahsi mütalaa ileri sürmeksizin bir önerge ile açık ve belli konular hakkında bilgi istenmektedir. Soru, sözlü ve yazılı soru olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Her iki soru da önerge ile yazılı olarak sorulmakta, sözlü soru, ilgili bakan ya da başbakan tarafından Meclis kürsüsünden sözlü olarak cevaplandırılmaktadır. Yazılı soru ise, yine ilgili bakan ya da başbakan tarafından yazılı olarak cevaplandırılıp Tutanak Dergisinde yayınlanmaktadır.

Türkiye Büyük Millet Meclisi’nde yerel yönetimleri ilgilendiren soru önergelerinin dağılımında, yazılı soruların oranının sözlü sorulara göre oldukça yüksek olduğu, parlamenterlerin soru sorma şeklindeki denetimlerini

⁴⁵ Ergun Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, 5. bs., Ankara, Yetkin Yayınları, 1998, s.267.

⁴⁶ A. Şeref Gözübüyük, **Anayasa Hukuku**, 2. bs., Ankara, S Yayınları, 1989, s.203.

çoğunlukla yazılı soru sorma şeklinde yaptıkları görülmektedir.⁴⁷ Sözlü veya yazılı biçimde yöneltilen sorudan sonra Mecliste bir oylama yapılmamakta, hükümetin veya bir bakanın düşmesine yol açmamaktadır. Ancak, belli bir konuda soru sorularak, hükümet veya bir bakan uyarılmakta, o konu üzerinde bilgi istemek bile bir anlamda hükümeti ve yönetimi denetlemek anlamına gelmektedir.⁴⁸ Yerel yönetimlerle ilgili bir çok konu ve sorun da, Mecliste başbakan veya bir bakana yöneltilen yazılı veya sözlü soru sorma yoluyla başbakanın veya bakanın dikkatine sunulmakta ve Meclis denetimi harekete geçirilmektedir.

1.2.1.1.2. Genel Görüşme

Genel görüşme, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda toplumu ve devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konunun milletvekilleri tarafından görüşülmesidir. Genel görüşme sonunda, Mecliste herhangi bir güven oylaması olmamakta, herhangi bir karar alınmamaktadır. Ancak, genel görüşme, devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konuda çok yanlı, genel bir tartışma niteliği taşımakta ve tartışmalara bütün meclis üyelerinin katılabilmesine imkan tanımaktadır.⁴⁹ Bu yönden genel görüşme, sadece soru sahibi milletvekili ile ilgili bakan arasında bir diyalog niteliği taşıyan sözlü sorudan çok daha etkin bir denetim aracı olmaktadır. Mecliste genel görüşme açılması kabul edilmese dahi, görüşme açılıp açılmayacağı hakkındaki görüşmeler bir denetleme yolu oluşturmaktadır.⁵⁰

Genel görüşme, bir oylama ile sonuçlanmamasına ve hükümetin siyasal sorumluluğu sonucunu doğurmamasına rağmen, görüşmeler sırasındaki eleştiriler ve dilekler, yürütme üzerinde siyasal denetim etkisi

⁴⁷ Ali Yasin Karanfiloğlu, “Yerel Yönetimlerin Denetimine İlişkin Genel Esaslar ve Denetleme Şekilleri”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 9, Sayı 2, Nisan 2000, s.63-64.

⁴⁸ Kemal Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, Bursa, Ekin Kitapevi Yayınları, 2000, s.300.

⁴⁹ Mümtaz Soysal, *100 Soruda Anayasanın Anlamı*, 7. bs., İstanbul, Gerçek Yayınevi, 1987, s.310.

⁵⁰ Özbudun, a.g.e., s.273.

yapmaktadır.⁵¹ Yerel yönetimlerle ilgili konularda Mecliste yapılan genel görüşmeler, yerel yönetimlerle ilgili sorunların Mecliste tartışılmasına, çözüm önerileri getirilmesine ve yerel yönetimlerin dolaylı bir şekilde de olsa siyasi denetimine neden olmaktadır.

1.2.1.1.3. Meclis Araştırması

Meclis araştırması, meclis üyelerince belli bir konuda bilgi edinilmek için yapılan incelemeden ibarettir. Meclis araştırması, doğrudan doğruya bir denetleme aracı değildir.⁵² Yasama organı üyeleri, anayasal görevlerini yerine getirebilmek için, öncelikle ilgili konuda bilgi edinme ihtiyacı duyabilir ve bu bilgiyi bizzat kendileri elde etmeyi isteyebilirler. Karar verme yetkisi, bu karar için gerekli olan bilgilerin toplanması yetkisini de içermektedir. Bu nedenle, meclis araştırmasında bulunma hakkının, anayasada açık bir hüküm olup olmasına bakılmaksızın, her parlamentonun doğal hakkı olduğu kabul edilmektedir.⁵³

Meclis üyelerinin belli bir konuda bilgi edinmek için kendi aralarında bir komisyon kurarak inceleme yapmalarından ibaret olan meclis araştırması, sonunda herhangi bir cezalandırma durumu oluşturmamakta, yürütmenin sorumluluk alanına giren konularda Meclis üyelerinin bilgi toplamalarını ve aydınlanmalarını sağlamaktadır.⁵⁴ Meclisin yürütme organı üzerindeki diğer denetim yolları, TBMM içinde kullanılabildiği halde meclis araştırması; Araştırma Komisyonu tarafından belirli bir konu veya alanda, yerinde inceleme, araştırma ve soruşturma yaparak, ilgilileri dinleyerek, her türlü belge ve bilgiye başvurarak yönetimin etkili şekilde ve doğrudan denetimine imkan veren bir yol olmaktadır.⁵⁵ Ancak, devlet sırları ile ticari sırların meclis araştırması kapsamının dışında tutulması ve devlet sırları ile ticari sırların

⁵¹ Atay, **a.g.e.**, s.74.

⁵² Server Tanilli, **Devlet ve Demokrasi**, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Yayını, 1981, s.386.

⁵³ Özbudun, **a.g.e.**, s.273

⁵⁴ Soysal, **a.g.e.**, s.311.

⁵⁵ Atay, **a.g.e.**, s.74.

kapsamında nelerin bulunması gerektiği konusunda kesin bir açıklık bulunmaması, uygulamada araştırma komisyonlarının ilgili kişi ya da kuruluşlardan çoğu kez tam bilgi almasını engellemektedir.⁵⁶ Dolayısıyla, bu istisnalar dışında yerel yönetimlerle ilgili bir konuda yapılacak meclis araştırması, araştırma komisyonuna yerel yönetimlerle ilgili bir konuda geniş bir şekilde ve doğrudan her türlü bilgi ve belgeye başvurarak denetim yapma imkanı vermektedir.

1.2.1.1.4. Meclis Soruşturması

Meclis soruşturması, başbakan veya bakanların görevleriyle ilgili olarak cezai sorumlulukların araştırılmasını sağlayan bir denetim yoludur.⁵⁷ Meclis soruşturması sonunda cezai ve mali sorumluluk yönünden bir suçlandırma olasılığı bulunmaktadır.⁵⁸ Meclis Soruşturma Komisyonu'nun hazırlayacağı rapor, Mecliste görüşülüp kabul edilirse başbakan veya bakanlar Yüce Divan'a sevk edilmektedir. Meclis soruşturması, ortaya çıkabilecek sonuçları açısından en etkili denetim yollarından birisidir.⁵⁹ Yüce Divan'a sevk edilen bakan, bakanlıktan düşmekte, başbakanın Yüce Divan'a sevki durumunda ise hükümetin düşmesi sonucu ortaya çıkmaktadır.

Meclis soruşturması, sonuç olarak başbakan veya bakanların yargıya intikal ettirilmesini amaçladığından diğer denetim yollarından bu yönüyle ayrılmaktadır.⁶⁰ Meclis soruşturması usulü, başbakan veya bakanların "siyasi" değil "cezai" sorumluluklarıyla ilgilidir. Bu nedenle, TBMM'nin hükümeti siyasal anlamda denetlemesine fazlaca imkan vermemektedir.⁶¹

⁵⁶ Yavuz Atar, **Türk Anayasa Hukuku**, Konya, Mimoza Yayınları, 2002, s.244.

⁵⁷ Özbudun, **a.g.e.**, s.274.

⁵⁸ Soysal, **a.g.e.**, s.311.

⁵⁹ Bülent Tanör, Nemci Yüzbaşıoğlu, **1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku**, 2.bs., İstanbul, Yapı Kredi Yayınları, 2001, s.293.

⁶⁰ Şeref İba, **Parlamente Denetim Yolları, Etkinliği ve Susurluk Örneği**, Ankara, Bilgi Yayınevi, 1997, s.138.

⁶¹ Kemal Gözler, **Anayasa Hukukuna Giriş**, Bursa, Ekin Kitapevi Yayınları, 2001, s.268.

Dolayısıyla, TBMM'nin yerel yönetimleri meclis soruşturması usulüyle denetlemesi dolaylı şekilde gerçekleşmekte ve fazla etkin olmamaktadır.

1.2.1.1.5. Gensoru

Gensoru, sonunda güven oylamasına başvurulmuş ve Bakanlar Kurulunun ya da bir bakanın düşürülebilmesine neden olabilen bir denetim yoludur. Meclis karşısında hükümeti en çok endişelendiren denetim yolu gensoru olmaktadır. Ancak, gerek parti disiplini gerekse Mecliste çoğunluğu elinde bulunduran parti ya da partilerin istedikleri desteği bulabilmeleri, gensorunun önemini azaltmaktadır.⁶² Bununla birlikte, görüşmeler esnasında çeşitli denetim faaliyetlerine imkan verilmiş olmaktadır. Mecliste yapılan görüşmeler kamuoyunun da bilgilenebilmesine yol açmakta dolayısıyla, ilgili bakanın veya Bakanlar Kurulunun yerel yönetimlerle ilgili kararları ve uygulamaları dolaylı bir şekilde de olsa kamuoyunca denetlenmektedir.

Parlamentonun yerel yönetimler üzerinde gerçekleştirdiği siyasi denetim, daha önce de ifade edildiği gibi dolaylı bir denetimdir. Meclisin siyasi denetiminde muhatap esas itibarıyla hükümet olduğundan Meclis, yerel yönetimleri hükümet kanalıyla denetleyebilir. Bu dolaylı denetim, özellikle yönetsel denetimi harekete geçirme şeklinde gerçekleşmektedir. Bunun yanında, parlamentonun görüşmeler esnasında veya soru, meclis araştırması gibi denetim araçlarının kullanılması sırasında yerel yönetimlerle ilgili görüşleri, kamuoyuna aksederek kamuoyunun oluşmasını sağlamakta, böylece kamuoyu denetimini de harekete geçirmektedir.⁶³ Siyasi denetimin yönetsel denetimi ve kamuoyu denetimini harekete geçirmesi, onun etkinliğini artırıcı bir unsur olmaktadır.

⁶² Soysal, a.g.e., s.311.

⁶³ Arslan, a.g.e., s.10.

1.2.1.2. Parlamentonun Biçimsel Olmayan Siyasi Denetim Yolları

Parlamentonun yönetim üzerindeki siyasi denetimi, soru, meclis araştırması, genel görüşme, gensoru ve meclis soruşturması gibi yöntemlerle sınırlı değildir. Meclis üyeleri, zamanlarının büyük bir kısmını seçmenlerinin yönetimle ilgili sorunlarına yardımcı olmak amacıyla geçirmektedirler. Parlamenterler, seçmenlerinin çeşitli sorunlarıyla uğraşırken, bürokrasinin içine girme ve onun nasıl işlediğini görme fırsatını da elde etmektedirler.⁶⁴ Bu ise, parlamenterlerin yönetimin sorunlarını tespit etmesine ve bu sorunların giderilmesi için gerekli yasal düzenlemelerin yapılmasında onlara yol gösterici rol oynamaktadır. Seçmenlerin yerel yönetimlerle ilgili şikayet ve taleplerini parlamenterlere iletmeleriyle parlamenterler, yerel yönetimlerin işleyişindeki aksayan yönlerin giderilmesine yönelik tedbirlerin alınması ve gerekli kanun tekliflerinin yapılması için harekete geçmektedirler.

Parlamentonun siyasi denetime tabi konularda aldığı kararların bir kısmı, kanun şeklinde ortaya çıkmaktadır.⁶⁵ Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde yerel yönetimleri ilgilendiren kanun tasarısı ve teklifleri, Genel Kurul gündemine alınıp yasalaşmaktadır. Bu kanunlar, yerel yönetimlere belirli hak ve ayrıcalıklar verdiği gibi kısıtlamalar da getirebilmektedir. Kanun tasarısı ve teklifleri, Genel Kurula gelmeden önce ilgili komisyonlarda tartışılmakta, uygulamaya ve dolayısıyla yerel yönetimlerin işleyişine de değinilmektedir. Meclis, çıkardığı kanunlarla yerel yönetimlerin yapılarını, işleyişlerini ve görevlerini doğrudan etkileme gücüne sahip olmaktadır.

Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde yapılan bütçe görüşmeleri de, Meclisin, hükümeti, dolayısıyla yönetimi denetlemede kullandığı araçlardan birisidir. Meclis, bir yandan yıllık gelirlerin toplanması ve harcamaların yapılmasına izin vermekte, diğer yandan da bunların istenilen şekilde yerine getirilip getirilmediğini denetlemektedir. Meclis, bütçe görüşmeleri dolayısıyla

⁶⁴ Eryılmaz, a.g.m., s.85.

⁶⁵ T. Bekir Balta, **İdare Hukukuna Giriş**, Ankara, TODAİE Yayını, 1970, s.11.

yönetimin çalışmalarını denetlemekte ve bazı ödenekleri kaldırmak suretiyle yönetimin ilgili konulardaki çalışmalarını beğenmediğini belirtmektedir.⁶⁶ Meclis, yerel yönetimlerle ilgili bazı ödeneklerin gerek tespiti esnasında gerekse bu ödenekleri kaldırmak suretiyle yerel yönetimler üzerinde bu tür bir denetimi dolaylı bir şekilde gerçekleştirmektedir. Ancak, bütün bu denetim yolları, katı şekilde işleyen parti disiplini ve genellikle hükümetin Meclis içindeki çoğunluğu elinde bulundurarak Meclisi kontrol altında tutması gibi nedenlerle etkili şekilde kullanılamamaktadır.

TBMM'nin yaptığı siyasi denetim, milletvekillerinin isteği üzerine kendiliğinden yapılabildiği gibi, ilgililerin TBMM'ne dilekçe ile müracaatı üzerine de yapılmaktadır. TBMM tarafından yapılan bu inceleme ve denetleme, dilekçe usullerine uygun olarak yapılmaktadır.⁶⁷ Vatandaşların TBMM'ne başvurma hakkı, 1982 Anayasası'nın 74. maddesinde öngörülen dilekçe hakkının bir parçasıdır.⁶⁸ Bu hak, daha önceki Türk Anayasalarında da güvence altına alınmıştır.

Vatandaşlar ile karşılıklılık esası gözetilmek ve dilekçelerinin Türkçe yazılması koşuluyla Türkiye'de ikamet eden yabancılar, kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikayetleri hakkında, yetkili makamlara ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne yazı ile başvurma hakkına sahip bulunmaktadır. Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne veya yetkili makamlara verilen ya da gönderilen dilekçelerden; belirli bir konuyu ihtiva etmeyenler, yargı mercilerinin görevine giren konularla ilgili olanlar ve dilekçelerde aranan şartlardan (dilekçe sahibinin adı-soyadı ve imzası ile iş veya ikametgah adresi) herhangi birini taşımayanlar incelemeye tabi tutulmamaktadır. Dilekçe sahiplerine, kendileriyle ilgili başvurularının sonucunun gecikmeksizin yazılı olarak bildirilmesi zorunluluğu bulunmaktadır.

⁶⁶ Tortop, **a.g.m.**, s.31.

⁶⁷ Hamza Eroğlu, **İdare Hukuku Genel Esaslar**, Ankara, Turhan Kitabevi, 1985, s.344.

⁶⁸ Şeref Gözübüyük, **Yönetim Hukuku**, 11. bs., Ankara, Turhan Kitabevi, 1998, s.311.

Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne gönderilen dilekçeler, Dilekçe Komisyonu tarafından incelenmektedir. Dilekçe Komisyonu Başkanlık Divanı, Komisyona gelen dilekçeleri incelemekte; belli bir konuyu ihtiva etmeyen, yeni bir kanunu veya bir kanun değişikliğini gerektiren, yargı mercilerinin görevine giren konularla ilgili veya haklarında yargı yerlerince verilmiş bir karar bulunan, yetkili idari makamlarca verilen kesin cevap suretini taşımayan ve kanunun dilekçede bulunmasını zorunlu gördüğü şartlardan herhangi birini taşımayan dilekçelerin görüşülemeyeceğini karara bağlamaktadır. Bu kararlar, Dilekçe Komisyonu Başkanlık Divanı'nca bastırılıp TBMM üyelerine dağıtılmakta, dağıtım tarihinden itibaren on beş gün içinde itiraz olunmayan kararlar kesinleşmekte ve durum dilekçe sahiplerine yazılı olarak bildirilmektedir. Dilekçe Komisyonu Başkanlık Divanı, görüşülemeyeceğini karara bağladığı dilekçelerden kanun olarak düzenlenmelerinde toplumsal yarar gördüklerinin birer örneğini, TBMM Başkanlığı'na ve Başbakanlığa bilgi olarak göndermektedir.

Dilekçe Komisyonu Başkanlık Divanı'nın, TBMM İç Tüzüğü'ne aykırılık taşıyan dilekçeler ile TBMM İç Tüzüğü gereğince karara bağladığı dilekçelerden süresi içinde itiraza uğrayanlar, Komisyon Genel Kuruluna sevk edilmektedir. Komisyon Genel Kurulu, kendisine gönderilen dilekçeleri inceleyerek karar konusu olup olamayacakları hususunu kararlaştırmaktadır. TBMM üyeleri, Komisyon Genel Kurulunun kararına karşı kararın dağıtım tarihinden itibaren otuz gün içinde gerekçeli bir yazıyla itiraz edebilmektedirler. Aksi halde, dilekçe hakkındaki karar kesinleşmektedir. Bakanlar, kesinleşen kararlar hakkında yaptıkları işlemi kendilerine yapılan tebliğden itibaren otuz gün içinde Komisyon Başkanlığına yazıyla bildirmekte, Komisyon Genel Kurulu bunlardan gerekli gördüklerini TBMM'nde görüşülmesini isteyebilmektedir. Böylece, yerel yönetimlerle ilgili yapılan başvurular da Meclis tarafından değerlendirilmekte ve yerel yönetimler de dolaylı bir şekilde denetime tabi tutulmaktadır.

1.2.1.3. Yerel Yönetimlerin Kendi Organlarınca Yapılan Siyasi Denetim

Yerel yönetimler üzerinde yürütülen siyasi denetim, yerel yönetimlerin seçilmiş organları tarafından da yapılmaktadır. Ulusal düzeyde parlamento tarafından yapılan siyasi denetim, yerel düzeyde, yerel yönetimlerin meclisleri ve meclis üyeleri ile yerel yönetimlerin seçilmiş başları tarafından yapılmaktadır. İl genel meclisleri, il encümenleri, belediye meclisleri, belediye encümenleri, belediye başkanları, köy muhtarları ve ihtiyar meclisleri de birer siyasi denetleme organı olmaktadır. İl genel meclisleri, belediye meclisleri ve köy ihtiyar meclisleri ile bu meclislerin üyeleri, yerel yönetimlerin bütçelerini görüşen ve kabul eden organlar ve bu organların üyeleri olarak görüşmeler esnasında yerel yönetimlerin çalışmalarını denetlemektedirler.⁶⁹

Siyasi denetim, bir noktada yönetimin yasallık ilkesi çerçevesinde davranmasını sağlamak amacı gütmektedir.⁷⁰ Yerel yönetim meclisleri, ilgili yerel yönetimleri hem hukuksal açıdan hem de yerindelik açısından ve gerek kendiliklerinden gerekse de başvuru üzerine denetleme hakkına sahiptirler.⁷¹ Yerel yönetim meclisleri, kendi yerel yönetimlerinin bütçelerini ve kesin hesaplarını görüşerek kabul etmekte ve bu görüşmeler esnasında yerel yönetimlerinin çalışmalarını denetlemektedirler. Bununla birlikte, il genel meclisleri ve belediye meclisleri, bilgi edinme ve denetim yetkilerini faaliyet raporunu değerlendirme, denetim komisyonu, soru, genel görüşme ve gensoru yollarıyla kullanmaktadır. Yerel yönetimler üzerinde yerel yönetimlerin kendi seçilmiş organlarınca, faaliyet raporu yoluyla, denetim komisyonunca ve bütçe yoluyla yapılan denetimler, yerel yönetimler için aynı zamanda bir iç denetim şeklinde de gerçekleşmektedir.

⁶⁹ Tortop, **a.g.m.**, s.32.

⁷⁰ Sami Selçuk, "Yönetimde Yasallık İlkesi ve Bunun Sağlanması", **Danıştay Dergisi**, Yıl 9, Sayı 32-33, 1979, s.80.

⁷¹ Balta, **a.g.e.**, s.209.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 18. maddesine göre, il genel meclisi üyeleri, meclis başkanlığına önerge vererek il özel idaresi işleriyle ilgili konularda sözlü veya yazılı soru sorabilmektedir. Soru, vali veya görevlendireceği kişi tarafından sözlü veya yazılı olarak cevaplandırılmaktadır. İl genel meclisi üyelerinin en az üçte biri, meclis başkanlığına istekte bulunarak il özel idaresinin işleriyle ilgili bir konuda mecliste genel görüşme açılmasını da isteyebilmektedir. Bu istek, meclis tarafından kabul edildiği takdirde gündeme alınmaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 26. maddesine göre, belediye meclisi üyeleri, meclis başkanlığına önerge vererek belediye işleriyle ilgili konularda sözlü veya yazılı soru sorabilmektedir. Soru, belediye başkanı veya görevlendireceği kişi tarafından sözlü veya yazılı olarak cevaplandırılmaktadır. Belediye meclisi üyelerinin en az üçte biri, meclis başkanlığına istekte bulunarak, belediyenin işleriyle ilgili bir konuda genel görüşme açılmasını isteyebilmektedir. Meclis tarafından bu istek kabul edildiği takdirde gündeme alınarak genel görüşme açılabilir.

Belediye meclisi, üye tam sayısının en az üçte biri oranındaki üyenin imzasıyla belediye başkanı hakkında gensoru önergesi de verebilmektedir. Gensoru önergesi, meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun oyu ile gündeme alınmakta⁷² ve üç tam gün geçmedikçe görüşülememektedir.(BK. mad.26) Belediye başkanının gensoru ile ilgili meclise sunduğu açıklamalar, belediye meclisi üye tam sayısının dörtte üç çoğunluğuyla yeterli görülmezse, yetersizlik kararıyla görüşmeleri kapsayan tutanak, meclis başkan vekili tarafından mahallin mülkî idare amirine gönderilmektedir.

⁷² Belediye meclisinin gensoru önergesini gündeme alma kararı, bir bakıma önergenin iptidaen (ön) kabulü anlamını taşımaktadır. Bkz. Saim İlçioğlu, "Belediye Başkanlarının Belediye Meclisleri Tarafından Başkanlıktan Düşürülmeleri", **Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi**, Cilt 3, Sayı 11, 1998, s.52.

1.2.2. Kamuoyu Denetimi

Yerel yönetimler, yürütmekle görevli oldukları hizmetlerden merkezi yönetime karşı sorumlu oldukları gibi halka karşı da sorumludurlar. Yerel yönetim hizmetlerinin halkın ihtiyaçlarına uygun olup olmadığının denetlenmesi yetkisinin halka ait olması gerektiği savunulmaktadır.⁷³ Yerel yönetimlerin yürüttükleri hizmetlerin mali yüküne katlanan halk, kaynakların hangi alanlara tahsis edildiğinin, etkin ve verimli kullanılıp kullanılmadığının hesabını sorabilmeli, kararların alınmasında, uygulanmasında ve yapılan çalışmaların denetlenmesinde yerel yönetimler üzerinde ağırlığını sürekli olarak hissettirebilmelidir.⁷⁴ Bunun için de, halkın yerel yönetimlerin faaliyetleriyle ilgili her türlü bilgi ve belgeye kolaylıkla ulaşabilmesi, yönetime katılma kanallarının açık tutulması gerekmektedir.

Yerel yönetimler, halka en yakın birimler olan ve organları halk tarafından seçilen, demokratik denetimin ya da halk denetiminin sağlanması açısından en elverişli birimlerdir.⁷⁵ Yerel yönetimler, halk tarafından yerel yönetim organlarının seçimi ile denetlendiği gibi kamuoyu tarafından da sürekli olarak denetlenmektedir.⁷⁶ Kamuoyu, belli bir zamanda, belli bir tartışmalı sorunla ilgili olarak, bu sorunla ilgilenen kişiler grubuna veya gruplara hakim olan kanaattir.⁷⁷ Ancak, kamuoyu, belli bir zamanda tartışmalı bir konuda toplumdaki bütün bireylerin ortak görüşü ya da kanısı anlamına da gelmemektedir.⁷⁸ Kamuoyu, kamu yaşantısı ile ilgili olan tartışmalı bir sorun karşısında, bu sorunla ilgilenen kişiler grubunun ve grupların taşıdıkları

⁷³ Selçuk Yalçındağ, “Yerel Yönetimlerde Yeniden Düzenleme ve Yeni Bir Bakanlık”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 1, Sayı 4, Temmuz 1992, s.5.

⁷⁴ DDK, **Yerel Yönetimler Sorunlar-Çözümler**, Ankara, Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu Başkanlığı Yayınları 1, Başbakanlık Basımevi, Haziran 1996, s.63.

⁷⁵ Oya Çitçi, **Yerel Yönetimlerde Temsil; Belediye Örneği**, Ankara, TODAİE Yayını, 1989, s.9-10.

⁷⁶ Arslan, **a.g.e.**, s.16.

⁷⁷ Münici Kapani, **Politika Bilimine Giriş**, 12. bs., Ankara, Bilgi Yayınevi, 2000, s.147.

⁷⁸ A. Taner Kışlalı, **Siyaset Bilimi**, Ankara, AÜSBF Yayını, 1987, s.339.

kanaatlerin anlatımlarıdır. Bu anlatımlar hem çoğunluk hemde azınlık kanaatlerini içine almaktadır.⁷⁹

Kamuoyu kısaca, belli bir sorun karşısında halkın sahip olduğu görüş, taşıdığı kanaattir. Kamuoyu denetimi ise, halkın yönetimin eylemlerine veya eylemsizliğine karşı takındığı tutumun, yönetimi etkilemesi ve bu anlamda ortaya çıkan denetimdir.⁸⁰ Halka en yakın birimler olan ve organları halk tarafından seçilen yerel yönetimlerin kamuoyu tarafından denetimi, yerel yönetimlerin denetimi içinde önemli bir yer teşkil etmektedir.

1.2.2.1. Kamuoyu Denetiminin Etkililik Koşulları

Bir toplumda kamuoyu denetiminin etkili olabilmesi için belirli koşulların bulunması gereklidir. Bu koşullar, yerel yönetimlerin kamuoyu tarafından etkili bir şekilde denetlenebilmesi için de gerekli koşullardır. Bu koşulların başında, demokratik bir rejimin varlığı yer almaktadır.⁸¹ Kamuoyunun oluşumu, sahip olduğu yapısı ve niteliği ile onun içinde olduğu siyasal sistem ve siyasal ortam arasında yakın bir ilişki bulunmaktadır. Gerçek anlamda serbest bir kamuoyu, en başta haberleşme ve düşüncenin açıklanması özgürlüğü olmak üzere, bütün temel hak ve özgürlüklerin sağlandığı, haberlerin ve fikirlerin serbestçe yayılabildiği bir ortamda gelişebilecektir. Bu ortamı sağlayan çoğulcu demokratik sistemin, kamuoyunun kayıtsız ve baskısız oluşmasını sağlayan en elverişli sistem olduğu söylenebilir.⁸² Yerel yönetimlerin kamuoyu tarafından etkili bir şekilde denetlenebilmesi için, halkın demokratik bir rejim içerisinde her türlü temel hak ve özgürlüklere sahip olması yanında bu temel hak ve özgürlükleri serbest bir şekilde ve baskı altında kalmadan kullanabilmesi öncelikli koşullar olmaktadır.

⁷⁹ Duygu Sezer, **Kamuoyu ve Dış Politika**, Ankara, AÜSBF Yayınları, 1972, s.5.

⁸⁰ Ergun, Polatoğlu, **a.g.e.**, s.329.

⁸¹ Balta, **a.g.e.**, s.209.

⁸² Kapani, **a.g.e.**, s.152.

Kamuoyu denetiminin etkili olabilmesi için ikinci bir koşul, toplumsal davranış geleneğinin yaygınlık derecesidir. Toplum sorunlarıyla yakından ilgilenen, kişisel menfaatlerinin yanında kamu yararına öncelik tanıyan, toplumdaki diğer bireylerin hakkına saygı gösteren davranışların toplum bireyleri tarafından yaygın şekilde benimsenmesi durumunda kamuoyu denetimi daha etkili olacaktır.⁸³ Bunun için de, halkın yönetime katılımı için gerekli kanalların açık tutulması, yasal ve kurumsal alt yapının oluşturulması önem taşımaktadır.

Kamuoyu denetiminin etkililiğini belirleyen önemli bir koşulda, bağımsız basın ve kitle iletişim araçlarının bulunmasıdır. Halkı ilgilendiren toplumsal sorunlar ve bu sorunlar karşısında yönetimin tutumunu halka duyuran etkin vasıtaların mevcut olmaması durumunda, kamuoyu denetiminden söz etmek güçtür. Bununla birlikte, basın ve kitle iletişim araçlarından yararlanabilmek için halkın eğitim düzeyinin yüksek olması da en az bu araçların varlığı kadar önemli olmaktadır.⁸⁴ Basın ve kitle iletişim araçlarının bağımsız ve yansız olmadığı bir ortamda ise, gerçek bir kamuoyu denetiminden söz etmek güçleşmektedir.⁸⁵

Kamuoyu denetiminin etkili kılınması, yönetimde açıklığın sağlanmasını ve yerel yönetimlere ilişkin bilgilere kolayca ulaşılmasını gerektirmektedir. Böylece, kitle iletişim araçları, yerel yönetimler üzerinde etkili bir denetim gerçekleştirebilir.⁸⁶ Belirli bir kişi, grup veya çıkar çevresinin menfaatleri doğrultusunda hizmet veren basın ve kitle iletişim araçları, gerçek kamuoyunun oluşmasına engel olabileceği gibi kamuoyu denetiminin etkili bir şekilde gerçekleşmesini de engelleyebilecektir.

⁸³ Balta, **a.g.e.**, s.209.

⁸⁴ Arslan, **a.g.e.**, s.16.

⁸⁵ Ergun, Polatoğlu, **a.g.e.**, s.330.

⁸⁶ Toplu Konut İdaresi Başkanlığı-IULA-EMME, **Türkiye’de Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi**, İstanbul, Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi Programı Raporlar Dizisi 1, Strateji 1.4, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı-IULA EMME Yayını, 1993, s.21.

Kamuoyu denetiminin etkililiği için diğer bir koşul ise, özerk ve özgür örgütlerin varlığıdır.⁸⁷ Üyelerinin menfaatlerini sağlamak amacıyla yönetimi çeşitli şekillerde etkileyen bu örgütler, baskı grubu olarak adlandırılmaktadır. Siyasi partiler de, halkın haklı ihtiyaç ve taleplerine tercüman olmak suretiyle yönetimin işleyişini olumlu olarak etkileme imkanına sahiptirler.⁸⁸ Kamuoyu denetiminin etkililiği için varlığı gerekli olan kitle iletişim araçları ve baskı grupları, kamuoyunu oluşturmada ve kamuoyu denetimini gerçekleştirmede kullanılan araçlardır.

1.2.2.2. Kamuoyu Denetimini Sağlayan Araçlar

Kamuoyunun oluşması, bir kanaatin kamuoyu görüşü olarak ifade edilebilmesi için bazı koşulların bulunması gerekmektedir. İlk olarak, topluluğu ya da gurubu ilgilendiren bir sorunun bulunması gerekir. İkinci olarak, bu topluluktaki ya da guruptaki kişilerin konu ile ilgili olarak iletişim içinde olması gerekir. Üçüncü olarak, tek tek kişilerin değil, topluluktaki ya da guruptaki kişilerin ortaklaşa sahip olduğu düşüncenin ifade edilmesi gerekir. Son olarak da, ifade edilen düşüncenin bir karar mekanizmasını, bir kuruluşu veya değişik toplumsal kesimleri bir amaç veya hedef doğrultusunda harekete geçirme isteğinin bulunması gerekmektedir.⁸⁹ Bu koşullar altında kamuoyunun oluşabilmesi, yönetim üzerinde etkili bir denetim sağlayabilmesi için kamuoyunu oluşturacak ve kamuoyu denetimini sağlayacak araçlara gereksinim duyulmaktadır. Yerel yönetimlerin kamuoyu tarafından denetimi, yerel topluluğun bir üyesi olan fertlerin teker teker yapacakları bir denetim olabileceği gibi baskı grupları, kitle iletişim araçları, basın, halk meclisleri vb. araçlarla da yapılabilecek bir denetim şeklidir.

⁸⁷ Özerk kamusal meslek kuruluşları (barolar, ticaret ve sanayi odaları, tabipler, mühendisler birliği gibi) ve özgür özel meslek ve yarar kurumları (sendikalar, türlü kurum ve dernekler gibi) bu kategoriye girmektedirler.

⁸⁸ Balta, **a.g.e.**, s.209.

⁸⁹ Nejdet Atabek, "Kamuoyu: Basında Kamuoyu Araştırmaları", **Yeni Türkiye Dergisi**, Medya Özel Sayısı I, Eylül – Ekim 1996, Yıl 2, Sayı 11, s.864-865.

Denetimin etkili bir denetim olabilmesi için, denetlenecek olanla denetimi yapacak arasında denetlenecek konularla ilgili düzenli bilgi akışının sağlanması önem taşımaktadır.⁹⁰ Halkın ve kamuoyunu oluşturacak araçlarının bilgilendirilmesi ile, yerel yönetimlerce yürütülen çalışmalarda ortaya çıkan yanlış, aksak ve hukuka aykırı uygulamalar, gerek kişisel başvurular gerekse yazılı basın, sesli ve görüntülü medya organları yoluyla ilgililerin ve sorumluların dikkatine sunulmaktadır. Halkın, yerel yönetimleri izleme ve aksaklıklar konusunda yöneticileri ve çalışanları uyarma görevini yerine getirmesiyle yerel yönetimler, durumlarını gözden geçirme ve faaliyetlerinde daha dikkatli olmaya zorlanmaktadır.

1.2.2.2.1. Baskı Grupları

Kamuoyunu oluşturmada ve kamuoyu denetiminde önemli araçlardan birisi, baskı guruplarıdır. Baskı gurupları, ortak menfaatler etrafında birleşen ve bunları gerçekleştirmek amacıyla siyasal otoriteler üzerinde etki yapmaya çalışan örgütlenmiş guruplar olarak tanımlanmaktadır.⁹¹ Yerel yönetimler, baskı gurupları tarafından sürekli olarak denetim altında tutulmaktadırlar. Baskı gurupları, kendileri ile ilgili alınacak siyasi veya idari kararları doğrudan ya da kamuoyu aracılığıyla dolaylı olarak etkilemeye çalışırlar.⁹² Baskı gurupları, kendi üyelerinin yerel yönetim organlarına seçilmelerine destek oldukları gibi, kendi menfaatlerini destekleyeceğini bildikleri adayların seçimine de yardımcı olmaktadır.

Baskı gurupları, amaçlarını gerçekleştirmek için çeşitli faaliyetlere girişmekte ve bu amaçla değişik yöntemlere başvurumaktadırlar. Yönetimin faaliyetleri ile ilgilenmekte ve üyelerini bu faaliyetlerden haberdar ederek yönetimi ve yönetimin alacağı kararları etkilemeye çalışmaktadırlar. Baskı gurupları, kendi taleplerinin haklılığını yönetime inandırmak amacıyla bazen

⁹⁰ M. Ulvi Saran, “Belediye Hizmetlerinde Halkı Bilgilendirme ve Halk Denetiminin Sağlanması”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 5, Sayı 4, Temmuz 1996, s.26.

⁹¹ Kapani, a.g.e., s.193.

⁹² Arsev Bektaş, **Kamuoyu, İletişim ve Demokrasi**, İstanbul, Bağlam Yayınları, 1996, s.113.

yetkili otoritelere raporlar hazırlamakta, geniş bir kitlenin memnuniyetsizliğini ya da gösteri ihtimallerini ortaya atarak yöneticileri psikolojik ve politik olarak ikna etmeye çalışmaktadırlar.⁹³

Baskı grupları, yönetim üzerinde doğrudan giriştikleri etkileme çabalarının yanında dolaylı olarak da kamuoyunu etkileme ve oluşturmaya gayret etmektedirler. Kendilerini tanıtmak, kamuoyunu kendi amaçlarını destekler hale getirmek ve kendi ilgi alanlarına yetkililerin dikkatini çekmek amacıyla propaganda faaliyetlerine girişmektedirler. Bunun içinde, basın-yayın yoluyla propaganda (broşür, kitap, dergi, bildiri, ilan, afiş, reklam) faaliyetlerinin yanında çeşitli eylemlerde (gösteri yürüyüşleri, protesto mitingleri, grev, boykot gibi) bulunmaktadır.⁹⁴ Baskı gruplarının bu tür faaliyetleri, gerek kamuoyunun oluşmasında gerekse de oluşan kamuoyunun yerel yönetimleri belirli bir yönde hareket etmeye zorlamasında ve yerel yönetimlerin kamuoyu tarafından denetiminde rol oynamaktadır.

1.2.2.2.2. Kitle İletişim Araçları

Kitle iletişim araçları, kamuoyunun oluşumu ve şekillenmesi sürecinde çevresel etkenlerden biri olarak haber ve bilgi değeri taşıyan içerikleriyle, düşüncelerin aktarımında ve kamuoyunun oluşumunda önemli role sahiptirler. Kamuoyu, toplumda öteden beri varolan ve kendiliğinden oluşan kanaatler olmayıp, daha çok kitle iletişim araçlarının ilettiği haber ve bilgilere bağlı olarak şekillenmektedir.⁹⁵ Toplumun tümünün veya önemli bir kısmının alıcı konumunda olduğu, kitlelere yönelik iletişime kitle iletişimi denilmekte, kitle iletişimini sağlayan araçlar (gazete, kitap, radyo, televizyon, sinema, dergiler, afişler, vb.) ise kitle iletişim araçları olarak isimlendirilmektedir.⁹⁶

⁹³ Eryılmaz, **a.g.m.**, s.97.

⁹⁴ Bektaş, **a.g.e.**, s.114-115.

⁹⁵ Gülgün Tosun, “Kamuoyunun Oluşumunda Kitle İletişiminin Rolü ve Bir Kitle İletişim Aracı Olarak Basının Etkisi”, Eskişehir, **Anadolu Üniversitesi Açıköğretim Fakültesi Dergisi**, Cilt 1, Sayı 1, Haziran 1994, s.166.

⁹⁶ Bektaş, **a.g.e.**, s.115.; Kitle İletişim Araçları kısaca “Medya” olarak anılmaktadır. Aslında bu iletişim araçlarının Türkiye’deki geleneksel ifade ediliş biçimi “Basın” dır. Bkz. A. Murat Vural,

Kitle iletişim araçları, gelişen teknoloji sayesinde herhangi bir haber ve bilgiyi kısa bir süre içerisinde geniş kitlelere çok süratli bir şekilde ulaştırabilmekte ve toplumun bilgilendirilmesinde ve kanaatlerinin oluşmasında önemli rol oynamaktadır.

Yerel kamuoyunun oluşması, etkilenmesi ve bu yolla amaçlanan hedeflere ulaşılmasında yerel düzeydeki halkın ihtiyaç duyduğu araçların başında, basın gelmektedir. Yerel basın, sınırları dar ve tanımlanmış bir bölgede – ki bu bölge yalnızca bir kent ya da kasaba olabilir – o bölge halkını haberdar etmeye veya bilgilendirmeye, eğitmeye, eğlendirmeye ve o bölgede kamuoyunun serbest oluşumunu sağlamaya yönelik yayıncılık faaliyeti içinde bulunan bölge halkının, iletişim kurumu özelliği taşıyan kitle iletişim aracı ya da araçlarının bütünüdür.⁹⁷ Yerel basın, yerel kamuoyunun oluşmasında önemli bir araç olarak, yerel yönetimler ile halk arasında bilgi ve haber akışını sağlayan bir köprü görevi yapmaktadır. Yerel yönetimlerin çalışmaları konusunda edindikleri bilgi ve haberleri hızlı ve kısa bir zaman içinde halka iletmekte, halkın talep ve beklentilerini ise yerel yöneticilere ileterek bilgi akışını sağlamaktadır.

Kamuoyunun sağlıklı çözümler üzerinde birleşmesi, onun iyi bilgilenebilmesine bağlıdır. İyi bilgilenebilme, sorunların sürekli bir şekilde tartışılması ve kamuoyunun her zaman bu tartışmanın içerisinde yer alması ile mümkündür.⁹⁸ Günlük hayatın önemli bir parçası haline gelen iletişim teknolojisi ve bu iletişim teknolojisi içerisinde önemli bir yeri olan televizyonlar (ortak tartışma programları, araştırma programları ve izleyicilerin katılımına açık programlar ile), yerel yönetimlerin demokratikleşme sürecine katkıda bulunduğu gibi yerel kamuoyunun oluşumunda da önemli bir role sahip

“Basın, Kamuoyu ve Üniversite”, Eskişehir, **Kurgu Dergisi**, Anadolu Üniversitesi Yayınları No 1243, Anadolu Üniversitesi Basımevi, Sayı 17, 2000, s.117.

⁹⁷ A. Murat Vural, “Yerel Kamuoyunun Kitle İletişim Aracı Olarak Yerel Basın”, **Yeni Türkiye Dergisi**, Medya Özel Sayısı II, Yıl 2 Sayı 12, Kasım-Aralık 1996, s.1060-1061.

⁹⁸ Alaaddin Asna, “Kamuoyunun Oluşumunda Kitle İletişim Araçları”, **Yeni Türkiye Dergisi**, Medya Özel Sayısı I, Yıl 2, Sayı 11, Eylül-Ekim 1996, s.858.

olmaktadır.⁹⁹ Özellikle büyük şehirlerde yönetime katılım imkanının daha sınırlı olduğu düşünülürse, televizyon ve benzeri iletişim teknolojilerinin önemi daha iyi anlaşılmaktadır.

Son yıllarda sayıları hızla artan özel televizyon kanallarının yerel sorunlara yönelik yaptıkları programlar, yerel yönetimleri ve bunların yöneticilerini daha dikkatli davranmaya, halka daha doğru bilgi vermeye ve halktan daha doğru bilgi almaya yöneltmektedir. Diğer taraftan, yerel yönetimlerde ve özellikle büyükşehir belediyelerinde son yıllarda meydana gelen yolsuzluk iddialarının aydınlatılmasında ve diğer denetim mekanizmalarının harekete geçirilmesinde yazılı ve görsel basının oynadığı rol oldukça önemlidir.

Kamuoyunun oluşmasında ve yönlendirilmesinde kanaat önderlerinin de önemli bir yeri bulunmaktadır. İletişim sürecinde alıcıya gönderilmek istenen mesajların hedeflenen kitleye hızlı, anlaşılır ve alıcı bir etki bırakacak şekilde ulaşmasında yüz yüze iletişim yöntemini kullanan kanaat önderleri, bu yolla son derece önemli bir rol oynamaktadırlar. Kanaat önderleri, genellikle karizmatik kişilikli ya da çevrelerinde sevilen, sayılan kişiler olmakla birlikte farklı sosyo-ekonomik statülere de sahip olabilmektedirler.¹⁰⁰ Kanaat önderleri, özellikle küçük çevrelerde gazetelerden, radyo ve televizyonlardan edindikleri bilgileri, kendi yorumlarını da katarak bu konularda fazla ilgi ve bilgi sahibi olmayan kimselere naklederek onların belli kanaatlere ulaşmalarında rol oynarlar. Kanaat önderlerinin, özellikle kitle iletişim araçlarının yaygın olmadığı küçük yerleşim birimlerinde (köy, belediye) kamuoyunun oluşmasında ve yönlendirilmesinde rol oynadıkları bir gerçektir.¹⁰¹ Ancak, kitle iletişim araçlarının hızla yaygınlaştığı günümüzde kanaat önderlerinin yerini önemli derecede bu araçların aldığını söylemek yanlış olmayacaktır.

⁹⁹ Selahattin Yıldırım, **Yerel Yönetim ve Demokrasi**, İstanbul, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı-IULA-EMME Yayını, 1993, s.139.

¹⁰⁰ Vural, **a.g.m.**, s.121.

¹⁰¹ Kapani, **a.g.e.**, s.150.

1.2.2.2.3. Yönetimde Açıklık ve Yönetime Katılma

Kamu yönetiminin denetiminde en etkili denetimin yönetilenler eliyle yapılabileceği, çoğulcu ve katılımcı demokrasinin bir gereğinin de yerel işlere halkın katılması ve yönetimi denetlemesi olduğu genellikle yaygın bir şekilde kabul görmektedir.¹⁰² Yönetimde açıklık, yönetime katılma, kamu yönetiminin temsil niteliğinin geliştirilmesi gibi yöntem ve uygulamalar, bu tür denetimin çağdaş araçlarını oluşturmaktadır.¹⁰³ Uygulamalar, her geçen gün giderek karmaşılaşan ve halkın tüm yaşamını ilgilendiren yerel yönetim hizmetlerinin yürütümünde ve yetkilerinin kullanımında halkın genel yararına ve gereksinimlerine uygunluğunun sağlanmasının, yalnız temsili demokrasi ve dört-beş yılda bir yapılan seçimler yoluyla gerçekleştirilemediğini göstermiştir. Bu nedenle, temsili demokrasi ve periyodik seçimler dışında halkın yerel yönetimlerin karar ve eylemlerini etkilemelerine ve denetlemelerine imkan verecek diğer yol ve yöntemler geliştirilmiştir.¹⁰⁴

Yönetimde açıklık, kamu yönetiminin ve onun bir parçası olan yerel yönetimlerin, yönetilenler eliyle denetlenmesinin etkili bir aracıdır. Açıklık, “eski ifadesiyle ‘aleniyet’”, “alenilik” ve “aşıkâr”, bir şeyin gizli olmayıp göz önünde meydana olması demektir. Açıklık, aynı zamanda berraklık, zahirilik, örtüsüz ve pürüzsüzlük, kapalı olmamak, anlaşılır olmak anlamlarına gelmektedir.¹⁰⁵ Açıklık kavramı, yönetim biliminde genellikle “idari açıklık”, “yönetimde şeffaflık”, “gün ışığında yönetim”, “açık yönetim”, “idari demokrasi” gibi terimlerle ifade edilmektedir.¹⁰⁶ Kamuoyu denetimini sağlamak için, yönetimin işlem ve eylemlerinde yönetimde açıklık ilkesini

¹⁰² Cevat Geray, “Yerel Demokrasi, Özerklik ve Halk Katılımı”, **Yeni Türkiye Dergisi**, Özel Sayı, Yıl 1, Sayı 4, Mayıs-Haziran 1995, s.73.

¹⁰³ Bilal Eryılmaz, **Kamu Yönetimi**, s.321.

¹⁰⁴ Selçuk Yalçındağ, “Bitmeyen Senfoni: Yerel Yönetimler Reformu”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 26, Sayı 1, Mart 1993, s.54.

¹⁰⁵ Remzi Fındıklı, “Yönetimde Açıklık - Açık Yönetim”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı 412, Eylül 1996, s.103.

¹⁰⁶ Musa Eken, “Kamu Yönetiminde Gizlilik Geleneği ve Açıklık İhtiyacı”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 27, Sayı 2, Haziran 1994, s.39.

olabildiğince uygulamak gerekmektedir.¹⁰⁷ Yönetimde açıklık konusu, yerel yönetimlerin denetim başarısı açısından büyük bir önem taşımaktadır. Yerel yönetimler, yaptıkları faaliyetleri kamuoyuna açıkça aksettirdikleri, vatandaşları bilgilendirdikleri ölçüde halkın takdirini ve desteğini kazanabilmektedirler. Bu nedenle, yönetimde açıklık, kişiler için olduğu kadar yerel yönetimler içinde bir hedef olmak zorundadır.

Yönetimde açıklığın başlıca üç unsurunun olduğu kabul edilmektedir.¹⁰⁸ Bunlardan birincisi, yönetimin karar alma mekanizmasının önceden belli bir “usul”e bağlanmasıdır. Bu usulün sadece belli işlem türleri için değil bütün yönetsel muameleler için geçerli olacak bir “genel idari usul” olması da yönetimde açıklık için zorunlu olmaktadır. Türkiye’de “kamulaştırma”, “ihale” ve “vergi” gibi bazı işlem ve kararlar açısından böyle bir “usul” özel kanunlarda öngörülmüşse de, yönetimin genel düzenleyici işlem ve kararları ile birel işlemleri yaparken uyması gereken “usul” belli değildir. Bu yüzden, yönetimin bütün işlemlerini yaparken uymak zorunda kalacağı “usul” kurallarının genel ve tek bir kanunla belirlenmesi ve herkes tarafından bilinmesi gerekmektedir.

Yönetimde açıklığın ikinci unsuru, “bilgi edinme özgürlüğü”dür. Genel idari usul yasaları, kamu yönetiminin elindeki bilgilere ulaşabilmek imkanının bulunmadığı yerlerde pek bir anlam taşıyamayabilir. Bu nedenle “bilgi edinme özgürlüğü”nün de sağlanması gerekmektedir. Türkiye’de henüz bir idari usul kanunu bulunmamakla birlikte, 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu yürürlüğe sokularak bu konuda büyük bir boşluk doldurulmuştur. Kanun’a göre, demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmaları temel ilke olarak benimsenmiştir. Kamu kurum ve kuruluşları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, bu Kanun’un kapsamında yer almaktadır.

¹⁰⁷ Cem Eroğul, **Devlet Yönetimine Katılma Hakkı**, 2. bs., Ankara, İmge Kitabevi, 1999, s.163.

¹⁰⁸ İlhan Özay, **İkinci Bine Kavuşurken Gün Işığında Yönetim**, İstanbul, Alfa Yayıncılık, 2002, s.2-5.

Dolayısıyla, köylerin dışındaki yerel yönetimler ve bunların bağlı ve ilgili kuruluşları ile birlik veya şirketleri de bu Kanun kapsamındadır.¹⁰⁹

Yerel yönetimler, Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nda yer alan istisnalar dışındaki her türlü bilgi ve belgeyi başvuranların yararlanmasına sunmak ve bilgi edinme başvurularını etkin, süratli ve doğru sonuçlandırmak üzere, gerekli idari ve teknik tedbirleri almakla yükümlü bulunmaktadır. Yerel yönetimlere getirilen bilgi ve belgeleri başvuru sahiplerine verme yükümlülüğü, halkın yerel yönetimlerle ilgili bilgilere kolaylıkla ulaşarak, yerel yönetimlerin çalışmaları ile ilgili kanaatlerinin oluşmasına ve etkili bir denetimin sağlanmasına zemin oluşturduğu söylenebilir.

Yönetimde açıklığın üçüncü ve son unsuru ise, idarenin karar almak üzere yaptığı toplantıların isteyenlerin katılabileceği şekilde “alenî” yani açık olarak yapılmasıdır.¹¹⁰ Yerel yönetimlerin halk tarafından denetiminin etkin bir şekilde sağlanması için, meclis çalışmalarının halka açık olarak yapılması ve yerel yönetim çalışmalarının rapor halinde halka periyodik aralıklarla duyurulması önem arz etmektedir.¹¹¹ Yerel yönetimlerin kamuoyunca etkili şekilde denetlenmesi için, yerel yönetim faaliyetlerinin halka açık olması yanında bu faaliyetlere halkın etkin şekilde katılımının da gerçekleşmesi gerekmektedir.

20. yüzyılın son iki çeyreğinde yerel yönetimlerin politik, ekonomik ve yönetim noktalarında otoritelerinin artmasıyla birlikte yerel demokrasinin hızlı gelişimine şahit olunmuştur. 1970’lerde ortaya çıkan bu gelişim 1980’lerde moment kazanmış ve 1990’larda ise büyük bir hızla tüm dünyayı etkisi altına

¹⁰⁹ Hasan H. Can, “Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ve Mahalli İdarelerde Uygulanması”, **İller ve Belediyeler Dergisi**, Sayı 689, Mayıs-Haziran 2004, s.29.

¹¹⁰ Özay, **a.g.e.**, s.5.

¹¹¹ Şerif Öner, “Belediye Yönetimlerinde Kamuoyu Denetimi ve Katılım”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl 69, Sayı 415, Haziran 1997, s.196.

almıştır.¹¹² Yerel yönetimlerin gelişimi ile birlikte “yönetişim”, “yeni kamu yönetimi”, “topluluk ortaklığı”, “çoklu seviyede katılım” ve “çoklu aktör katılımı” tartışılmaya başlayan yeni kavramlar olmuştur.¹¹³ Yerel yönetimlerin gelişimi, demokratik katılımcı bir yönetim anlayışının teşekkülünde ve yerleşmesinde büyük etki yapmıştır.

Yerel yönetimler, katılımcılığı sağlamaları yönüyle yerel demokrasinin şekillenmesini sağlayan bir araç olmaları yanında devletin politikalarının ihtiyaçlara göre şekillenmesini sağlayan yerel bir branş haline de gelmektedirler.¹¹⁴ Batı Avrupa’da 1960’larda başlayan yerel yönetim reformları, bugün tüm Batı ve Merkezi Avrupa ülkelerinin ajandalarında yer almakta ve nihai anlamda yerel demokrasinin güçlendirilmesi ve katılımcılığın sağlanmasını amaçlamaktadır.¹¹⁵ Yerel yönetim reformlarının 1970’lerin başlangıcından itibaren insanların yönetim ve politikaya bakışlarında ciddi değişimleri beraberinde getirdiği ve yerel yönetimlere katılım kanallarını genişleterek insanların katılıma daha açık bir hale geldiği savunulmaktadır.¹¹⁶

Yerel yönetimlerde halkın yönetime katılımı, halkın kendi yaşam alanlarına ilişkin olarak yerel yönetimlerin işlem ve eylemlerinde veya karar alma ile sonuçların değerlendirilmesi sürecindeki aşamalardan birinde ya da tümünde etkin olarak yer almasıdır.¹¹⁷ Yerel yönetimlere katılım, demokratik

¹¹² Pranab Bardhan, Philip Mookherjee, “The Rise of Local Governments: An Overview”, ed. Pranab Bardhan, Philip Mookherjee, **Decentralization and Local Governance in Developing Countries**, MIT Press, 2006, s.1.

¹¹³ Bas Denters, Rose Lawrence, “Local Governance in the Third Millenium: A Brave New World”, ed. Bas Denters, Rose Lawrence, **Comparing Local Governance: Trends and Developments**, Palgrave Macmillan, 2005, s.1.

¹¹⁴ Jon Pierre, “Assessing Local Autonomy”, ed. Desmond S. King, Jon Pierre, **Challenges to Local Government Relations**, London, 1990, s.38.

¹¹⁵ Angelika Vetter, Norbert Kersting, “Democracy Versus Efficiency? Comparing Local Government Reforms Across Europe”, ed. Angelika Vetter, Norbert Kersting, **Reforming Local Government in Europe**, Opladen, 2003, s.22.; Janice Caulfield, Hege Larsen, **Local Government at the Millenium**, Opladen, 2002, s.13.

¹¹⁶ Roland Inglehart, **The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles Among Western Publics**, New Jersey, Princeton University Press, 1977, s.34.

¹¹⁷ Rifat Miser, “Yerel Yönetimler ve Halk Eğitimi”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 2, Sayı 6, Kasım 1993, s.17.

ölçülere daha yakın ve daha ulaşılabilir nitelik taşımaktadır.¹¹⁸ Yerel yönetimlerde halkın yönetime etkili katılımını ve denetimini sağlayacak mekanizmaların kurulması amacıyla yeni yapılanmalara gidilmesi bilimsel çevrelerce önerilmektedir.¹¹⁹ Yerel yönetimlerde katılımlı yönetimin sağlanabilmesi için, uygun yasal, kurumsal, örgütsel düzenlemeler ve yönetimde açıklık ilkesinin geçerli olması gerekmektedir. Bunun yanında, toplumun siyasal kültürü, eğitim durumu, sosyal, ekonomik, teknolojik kalkınmışlığı ve örgütlenme düzeyi katılım için önemli belirleyiciler olarak ortaya çıkmaktadır.¹²⁰

Yönetimde açıklık ve katılım konusunda, yerel yönetimlerin en uygun yönetsel birimler olduğu söylenebilir. İl özel idaresi ve belediyelerde meclis toplantıları halka açık olarak yapılmakta(İÖİK. mad.12, BK. mad.20) ve meclisler tarafından alınarak kesinleşen kararların özetleri yedi gün içinde uygun araçlarla halka duyurulmaktadır(İÖİK. mad.15, BK. mad.23). Ancak, yerel yönetimlerde sağlanan bu imkanların halkın girişimlerine bağlı olduğu, onların katılıma duyarlı olmaları ölçüsünde etkinlik sağladığı ve yararlı olduğu da bir gerçektir.

Yerel yönetimlere halk katılımının önemli bir örneğini oluşturan Kent Konseyi, çeşitli kamu kurum ve kuruluşlarının, sivil toplum örgütlerinin, siyasi partilerin, kent ile ilgili meslek kuruluşlarının, vb. örgütlerin temsilcileri ile yerel yönetimlerin temsilcilerini ortak karar almaya sevk eden önemli bir yapılanmadır. Kent konseyinde oluşturulan görüşler, belediye meclisinin ilk toplantısında gündeme alınarak değerlendirilmektedir(BK. mad.76). Dolayısıyla, halkın ve halkı temsil eden çeşitli örgütlerin temsilcilerinin ortak

¹¹⁸ Zerrin Toprak Karaman, “Yenilikçi Düşünen Kentler ve Toplumsal İlişkiler”, **Avrupa Birliği ve Yerel Yönetimler, Uluslararası Seminer**, İstanbul, Türk Belediyeler Birliği ve Hollanda Belediyeler Derneği, 2003, s.98.

¹¹⁹ Burhan Aykaç, “Türkiye’de Kamu Yönetiminin Küçültülmesi, Yerel Yönetimler ve Yerel Demokrasinin Amaçları”, **Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, Cilt 1, Sayı 1, 1999, s.9.; Kemal Görmez, **Yerel Demokrasi ve Türkiye**, 2.bs., Ankara, Vadi Yayınları, 1997, s.201.

¹²⁰ Hasan Buran, “Yönetim Yurttaş İlişkileri ve Katılımlı Yönetim”, **Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu**, Cilt 1, Ankara, TODAİE, 1995, s.216.

görüşlerinin belediye meclisinde gündeme alınması ve değerlendirilmesi, yönetimde açıklık ve katılım konusunda olumlu uygulamalar olarak ortaya çıkmaktadır.

Kent Konseylerinin yanı sıra, çeşitli adlar altında (Halk Konseyi, Kent Kurultayı, Kent Halk Meclisi, Kent Danışma-Dayanışma Meclisi) hemşehri toplantıları, halk günleri, mahalle toplantıları, muhtarlar toplantıları, mahalle ve semt danışma merkezleri, kampanyalar, proje demokrasisi gibi katılım biçimleriyle¹²¹ ve Gündem 21 uygulamalarıyla,¹²² belediyeler ve halk ortak bir noktada buluşma ve ortaklaşa karar alma ve tartışma fırsatını bulmaktadır. Bu katılım yollarıyla halkın, yerel yönetimlerin faaliyetleriyle ilgili bilgileri doğrudan elde etmesi, yerel yönetimleri etkilemesi ve etkin şekilde denetlemesi için uygun ortamlar oluşturulmaktadır.

Yerel yönetimlerin karar süreçlerinde halkın katılımına imkan veren, yerel kamuoyunun oluşmasında ve kamuoyu denetiminde etkinliği sağlayan araç ve yöntemlerin yanı sıra, halkla ilişkiler de kamuoyunun oluşması ve denetiminde önemli bir yer teşkil etmektedir. Kamu kuruluşları açısından halkla ilişkiler; bir kamu kuruluşunun ilişkide bulunduğu, hizmet sunduğu toplumsal çevrelerin güven ve desteğini kazanmak, onların görüşlerinden yararlanarak kendi faaliyetlerine yön vermek amacıyla giriştiği, kurum hakkında kamuoyunda olumlu bir imajın kökleşip yerleşmesine neden olacak ve karşılıklı anlayışı geliştirecek, iletişim temeline dayalı, sistemli, planlı ve sürekli çabalar olarak tanımlanmaktadır.¹²³ Halkla ilişkiler kısaca, halkı etkilemek ve ondan etkilenmektir.¹²⁴ Yönetimsel bir araç ve işlev olarak halkla ilişkiler, yerel yönetimlerin amaçlarını, politikalarını ve etkinlikleri ile ilgili

¹²¹ Selçuk Yalçındağ, **Belediyelerimiz ve Halkla İlişkileri**, Ankara, TODAİE Yayın No 275, 1996, s.141-146.

¹²² Muharrem Güneş, **Yerel Gündem 21, “Ulusal” Kentlerden “Küresel” Köylere**, Ankara, Detay Yayıncılık, 2004, s.112-174.

¹²³ Yücel Ertekin, “Yerel Yönetimlerde Halkla İlişkiler Sorunu”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 4, Sayı 5, Eylül 1995, s.3.

¹²⁴ Nuri Tortop, “Halkla İlişkilerin Gelişmesi ve Uygulanması Gereken Temel İlkeleri”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 34, Sayı 2, Haziran 2001, s.74.

bilgileri ilgili oldukları kitlelere aktararak, halktan yönetime ve yönetimden halka bilgi akışı sağlayarak kamuoyunun bilgilenmesini amaçlamaktadır.¹²⁵ Kamuoyunun bilgilenmesi ile de yerel yönetimler kamuoyunun denetimine açılmaktadır.

1.2.3. Yargı Denetimi

Demokratik bir toplumda, yönetimin kendisini hukuk kuralları ile bağlı kabul etmesi ve hukuk kurallarının dışına çıktığında kendini bir yaptırım karşısında bulması, hukuk devleti anlayışının zorunlu bir unsuru ve aynı zamanda doğal bir sonucu olmaktadır. Yönetim ile yönetilenler arasında ortaya çıkan anlaşmazlıkların ortadan kaldırılmasında en etkili yol, yargı yerlerinin yönetimin eylem ve işlemlerini yargı denetimine tabi tutmaları olmaktadır.¹²⁶ Yargı denetimi, yönetilenleri yönetime karşı koruyan, yönetimi hukuk sınırları içinde faaliyet göstermeye zorlayan bir denetim türü olmaktadır.

Yönetimin tesis ettiği bütün eylem ve işlemlerin yargı denetimine tabi olması, hukuk devletinin en önemli gereklerinden birini teşkil etmektedir. Yönetimin yargı denetimine tabi olması, yargının yönetime müdahalesi anlamına gelmemektedir. Yönetimi hukuka bağlı kalmaya ve yönetilenlerin haklarını gözetmeye özen göstermeye sevk etmenin bir yolu olmaktadır. Yönetimin yargısal denetimi, yöneten ile yönetilen arasındaki çatışmayı ortadan kaldırdığı gibi toplumsal ilişkiler alanında kesinlik ve istikrar da getirmektedir. Yönetimin yargısal denetimi, yönetimin faaliyetlerini yürütürken hukuk kurallarına uygun hareket etmesini sağlayarak, temel hak ve özgürlüklerin ihlal edilmesini engellemekte, böylece yönetilenleri yönetime karşı koruma amacı taşımaktadır.¹²⁷ Yönetimin yargısal denetiminin en

¹²⁵ Birkan Uysal-Sezer, “Halkla İlişkiler: Katılımdan Tanıtıma”, **Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu**, Cilt 1, Ankara, TODAİE, 1995, s.151.

¹²⁶ Gözübüyük, **a.g.e.**, s.235.; Balta, **a.g.e.**, s.221.

¹²⁷ Tekin Akıllıoğlu, “Bireyin Yönetimsel İşlemler Karşısında Korunması ve Yönetimsel Hukukumuz” **Ammeİdaresi Dergisi**, Cilt 14, Sayı 3, Eylül 1981, s.51-56.

önemli amacı, yönetimin keyfi uygulamalarına karşı bir güvence oluşturmaktır. Yönetimin yargısal denetimi ile, yönetimin keyfi davranışlarına karşı önleyici tedbirlerin alınmasının yanısıra yönetilenlerin haklarını teminat altına almak da hedeflenmektedir.

Yerel yönetimlerin yargısal denetimi, halkı yerel yönetimlerin hukuka aykırı işlem ve eylemlerine karşı koruduğu gibi, yerel yönetimleri de merkezi yönetimin yanlış, hatalı veya keyfi hareket ve kararlarına karşı korumaktadır.¹²⁸ Dolayısıyla, yerel yönetimlerin yargısal denetimi, yerel yönetimleri işlem ve eylemlerinde hukuka uygun hareket etmeye zorlayan, hem fertler için hem de yerel yönetimler için teminat sağlayan bir denetim şeklidir.

Yönetimin yargı organları tarafından denetlenmesinde Dünya’da belli başlı iki sistem uygulanmaktadır. Anglo-Amerikan ülkelerinde uygulanan ve “yargı birliği” sistemi denilen birinci sistemde, genel olarak yönetimin yargı yolu ile denetimi, adalet mahkemeleri tarafından yapılmaktadır. Kara Avrupası ülkelerinde ve bu arada Türkiye’de uygulanan ve “yönetimsel yargı” sistemi denilen ikinci sistemde ise, yönetimin yargı yolu ile denetimi, yönetimsel mahkemeler tarafından yapılmaktadır. Ancak, bu iki sistemden hiçbirisi tek başına uygulanmamakta, birçok ülkede iki sistemden birine ya da diğerine ağırlık veren sistemler uygulanmaktadır.¹²⁹

1.2.3.1. Yargı Denetiminin Kapsamı ve Sınırı

Yönetimin bütün eylem ve işlemlerinin yargı denetimine tabi olmasının daha önce de ifade edildiği gibi hukuk devletinin en önemli gereklerinden birini oluşturmaktadır. 1982 Anayasası’nın 125. maddesine göre, “ idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır.” Ancak, uygulamada,

¹²⁸ Arslan, **a.g.e.**, s.12.

¹²⁹ Şeref Gözübüyük, **Yönetimsel Yargı**, 11. bs., Ankara, Turhan Kitabevi, 1997, s.2.; Gözübüyük, **Yönetim Hukuku**, s.315.

yönetimin bazı işlemlerinin yargı denetiminin dışında tutulduğu, yargı denetiminin kapsamının daraltıldığı görülmektedir. Yargı denetimi alanında yapılan kısıntılar, yargı yerleri tarafından ya da yasama organı tarafından konulmaktadır.¹³⁰ Yerel yönetimlerin kesin ve yürütülmesi zorunlu olan her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açık olup, yargı yolunu kapayan bir kısıntı bulunmamaktadır.

Yönetimin yargısal denetiminde, yönetimin eylem ve işlemlerinin hukuka uygun olup olmadığı araştırılmaktadır. Yönetimin eylem ve işlemlerinin yerindeliğinin denetimi, yargı denetiminin dışında kalmaktadır. Aksi takdirde, yargının yönetimin eylem ve işlemlerinin yerindeliğini denetlemesi, yargının yönetime müdahalesi ve yargının yönetimin yerine geçmesi anlamına gelmektedir. 1982 Anayasası'nın 125. maddesi, yargı yetkisinin, idari eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlı olduğunu hüküm altına almış, yürütme görevinin kanunlarda gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini kısıtlayacak, idari eylem veya işlem niteliğinde veya takdir yetkisini kaldırarak biçimde yargı kararı verilemeyeceği hükmüne yer vermiştir.

İdari yargı yetkisi, idari eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlandırılmıştır. İdari mahkemeler, yerindelik denetimi yapamayacakları gibi, yürütme görevinin kanunlarda gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini kısıtlayacak idari eylem ve işlem niteliğinde veya idarenin takdir yetkisini kaldırarak biçimde yargı kararı verememektedirler.

Yönetimin yargısal denetiminde hukuka uygunluk denetiminden anlaşılan, yönetimin, kanunlara olduğu gibi geniş anlamıyla hukuka da uygun hareket etmek zorunda olduğudur. Bu durumda yönetim, kanunların uygulanmasını göstermek veya kanunun emrettiği işleri belirtmek üzere,

¹³⁰ Gözübüyük, **Yönetişel Yargı**, s.22-35.

kanunlara aykırı olmamak koşuluyla usulüne uygun biçimde çıkarılmış tüzüklere, kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere çıkarılan yönetmeliklere uymak zorundadır. Bunların yanında yönetim, kararname, karar, genelge, tebliğ gibi etkili metinlere de hukuka uygun olmak koşuluyla uymak durumundadır. Ayrıca, hukukun genel ilkeleri ve yargısal içtihatlar da yönetimin uyması gereken üst hukuk kuralları olmaktadır.¹³¹ Görüldüğü gibi, hukuka uygunluk denetiminde yönetsel yargı yerleri, yönetimin eylem ve işlemlerini hukukilik kapsamında yazılı ve yazılı olmayan hukuk kurallarına, hukukun genel ilkelerine ve mahkeme içtihatlarına uygunluk açısından denetlemektedir.

Yönetimin yargısal denetiminde, hukuka uygunluk dışında yönetimin işlem veya eylemlerinde yerindeliğin denetimi yapılamaz. Yerindelik, bir yönetsel işlem veya eylemin yapılmasında, zaman, mekan, hal ve şartların gereklerine göre, yönetsel icaplar uyarınca davranmaktır. Diğer bir ifadeyle yerindelik, takdir yetkisinin, hukuka uygunluk denetimine tabi tutulmayan, uç kısmında yer alan bir bölümü olmaktadır.¹³² Yönetim hukuku öğretisinde yerindelik kavramı, zamana, mekana ve somut duruma en uygun çözüm veya o an için yapılması en uygun davranış biçimi anlamında kullanılmış ve kabul edilmiştir.¹³³ Danıştay ise, yerindelik kavramını, yönetimin nesnel değerlendirilmesi imkanı bulunmayan, yönetsel işleyişin zorunlu olduğu durumlar veya hukuksal sınırlar içindeki seçenekleri seçme serbestliği olarak ifade etmiştir.¹³⁴ Yönetsel yargı yerleri, denetim dışında kalan, yönetsel mekanizmanın işleyişinde yönetimin serbestçe hareket edebilmesi imkanını veren bu alana saygı duymak zorundadırlar. Yönetsel yargı yerleri, yerindeliği denetledikleri takdirde yargı denetiminin sınırı olan hukuka uygunluk denetimini aşmış olmaktadır.

¹³¹ Gürsel Özkan, **Hukuk Devleti ve Yargı Denetimi**, Ankara, Saydam Matbaacılık, 1995, s.102-103.

¹³² Muammer Oytan, “Türkiye’de Yargı Denetiminin Sınırları”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl 57, Sayı 366, Mart 1985, s.45.

¹³³ İlhan Özay, “İdari Yargı Denetiminin Kapsamı ve Sınırları”, **Ankara Barosu Hukuk Kurultayı 2000**, Ankara, Ankara Barosu Yayını, 12-16 Ocak 2000, s.308.

¹³⁴ Danıştay 8. Dairesi’nin, 17.4.1987 gün ve E.86/683, K.87/37 Sayılı Kararı, **Danıştay Dergisi**, Sayı 70-71, 1987, s.437

Yönetmel yargı denetiminin hukuka uygunluk denetimi ile sınırlı olması, yönetmel yargı yerlerinin yönetime tanınan takdir yetkisini kaldıracak biçimde yargı kararı vermemelerini zorunlu kılmaktadır.¹³⁵ Yönetimi, sürekli olarak değişen ve gelişen teknik gereksinimlere ayak uydurmak, yalnız hukuk kurallarının belirlediği ayrıntılarla hareket eden ve bu kapsamda eylem ve işlemler yapan bir makineye döndürmemek için, durumun gereklerine göre kendisine bir takdir yetkisi (serbest bir alan) tanınmakta ve kimi girişimlerde bulunma imkanı verilmektedir. Diğer bir ifadeyle hukuk kuralları, yönetime yer, zaman ve durumun gerektirdiği bir serbestlik, bir serbest alan bırakmaktadır. Bu serbest alana, yönetimin takdir yetkisi adı verilmektedir.¹³⁶

Takdir yetkisi, yetki sahibi olan yöneticinin, kamu yararına olmak şartıyla, durum ve şartlara göre kendisine en uygun görünen, en yerinde olduğuna inandığı kararı alması; çeşitli seçeneklerden birisini takdir ve tercih etmesidir.¹³⁷ Bu durum, yönetmel faaliyetlerin, yönetimin yapacağı işlemlerin ve alacağı kararların en ince ayrıntılarına kadar kanun koyucu tarafından düzenlenmesinin imkansız olmasından kaynaklanmaktadır.¹³⁸ Yönetmel yargı yerlerinin, yönetimin takdir yetkisi alanını takdir yetkisini ortadan kaldıracak şekilde denetlememesi ve yönetimin yerine geçerek onun yerini almaması gerekmektedir.

Yönetimin takdir yetkisine sahip olması, yönetimin keyfi olarak hareket edeceği anlamına gelmemektedir.¹³⁹ Yönetim, takdir yetkisini kullanırken, kanunların koyduğu sınırlar içinde kalmalı, sahip olduğu takdir yetkisini kamu yararı amacı için kullanmalı, kullandığı takdir yetkisinin gerekçesinin

¹³⁵ Metin Günday, “1982 Anayasasına Göre İdari Yargı Denetiminin Kapsamı ve Sınırları”, **I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi**, Birinci Kitap, İdari Yargı, Ankara 1-4 Mayıs 1990, s.145.

¹³⁶ İsmet Giritli, Pertev Bilgen, Tayfun Akgüner, **İdare Hukuku I**, İstanbul, Der Yayınları: 246, 1998, s.67-68.

¹³⁷ Muammer Oytan, “Türkiye’de İdari Yargı Denetiminin Sınırları”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl 57, Sayı 366, Mart 1985, s.37.

¹³⁸ Özkan, **a.g.e.**, s.71.

¹³⁹ Muammer Oytan, “Yargılamanın, Yargılama Teknikleri ile Sınırlandırılması”, **I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi**, Birinci Kitap, İdari Yargı, Ankara 1-4 Mayıs 1990, s.149.

bulunması ve takdir yetkisinin kullanılması için kanunlar özel koşullar belirlemişse bunlara uyması gerekmektedir.¹⁴⁰ Bu sayılan şartlar altında yönetimin takdir yetkisini kullanması durumunda yargı yerlerinin bu alana müdahalede bulunmaması gerekmektedir.

1.2.3.2. Yönetmel Yargı Kuruluşları

Yönetmel yargı, ilke olarak yönetimin yönetim hukuku tarafından düzenlenen etkinliklerinden doğan uyuşmazlıklara bakan, adli yargının dışında kendine özgü kuralları ve yargılama yöntemleri olan ayrı bir yargı düzenini ifade etmektedir. Böyle ayrı bir yargı düzeninin kurulmasına, yönetim ile kişiler arasında çıkan uyuşmazlıklara uygulanacak olan hukuk kurallarının kişiler arasında çıkan ve bunlara uygulanan hukuk kurallarından farklı olması neden olmuştur. Bu yüzden, yönetimin yargı yolu ile denetiminde yönetmel anlaşmazlıkların, kendi alanlarında uzmanlaşmış yönetmel yargı yerlerinde görülmesinin, hem bireyler hem de yönetim açısından yararlı olduğu ileri sürülmektedir.¹⁴¹ Yönetimin görev alanının sürekli olarak genişlemesi ve yönetilenlerle yönetim arasındaki ilişkilerin karmaşık bir boyuta ulaşması, yönetmel yargı kuruluşlarına olan ihtiyacı daha da artırmıştır.

Türkiye’de yönetmel yargı kuruluşları, yüksek mahkemeler (Danıştay, Askeri Yüksek İdare Mahkemesi), ilk derece mahkemeleri (İdare ve vergi mahkemeleri) ve özel yargı yerleri (Sayıştay, Yüksek Seçim Kurulu) olmak üzere gruplandırılabilir.¹⁴² Türkiye’de yönetimin yargısal denetiminde, yönetmel yargı kapsamı dışındaki yargı yerleri ve yüksek mahkemeler de kanunlarla belirlenen ölçülerde görev üstlenmektedirler. Anayasa Mahkemesi, Uyuşmazlık Mahkemesi, Yüksek Seçim Kurulu, Yargıtay gibi yüksek mahkemeler, yönetim hukukunun “içtihat mahkemeleri” niteliği

¹⁴⁰ Gözübüyük, **Yönetmel Yargı**, s.264.; Özkan, **a.g.e.**, s.81.

¹⁴¹ Zuhale Bereket, Selami Demirkol, “İdari Yargıda İdari Savcılık Kurumu”, **Danıştay Dergisi**, Sayı 90, Ankara 1996, s.35.; Gözübüyük, **Yönetmel Yargı**, s.9.; Balta, **a.g.e.**, s.228-229.

¹⁴² Gözübüyük, **Yönetmel Yargı**, s.37-38.

taşılmaktadırlar. Dolayısıyla, yönetim üzerinde yargı denetimi sadece yönetsel yargı yerlerince yapılmamaktadır. 1982 Anayasası'nın 125. maddesinde, "yönetimin yargısal denetimi"nden söz edilmekte ve bu kavram, yönetsel yargı dışında kalan yargıları da kapsamaktadır.¹⁴³ Yönetimin yargısal denetiminde yönetsel yargı kuruluşları dışında kalan yargı kuruluşlarının yetki ve görevleri, kanunlarla belirlenen istisnai durumlardır. Bunların dışında genel görev ve yetki yönetsel yargı kuruluşlarındandır.

Türk İdari Yargı Sistemi içinde ve yerel yönetimlerin yargısal denetimi içinde Danıştay'ın önemli bir yeri vardır. Danıştay, ilk olarak 1868 yılında "Şûra-i Devlet" adıyla Fransız örneğine göre kurulmuştur.¹⁴⁴ Danıştay, idari mahkemelerce verilen karar ve hükümlerin son inceleme mercii ve kanunlarda gösterilen belli davalara da ilk ve son derece mahkemesi olarak bakan, yüksek idare mahkemesidir. Bunun yanı sıra, bağımsız bir anayasa kurumu ve merkezi yönetimin en yüksek danışma ve inceleme merciidir. Danıştay, genel görevli "temyiz yeri" olarak, Danıştay Dava Dairelerince ilk derece mahkemesi olarak verilen kararlar ile idare ve vergi mahkemelerinin kararlarına karşı yapılan temyiz istemlerini incelemektedir. Özel görevli "ilk derece" mahkemesi olarak da, belli konularda açılan yönetsel davaları karara bağlamaktadır.

Yönetsel yargı alanında 1982 yılında yapılan yasal düzenlemeye kadar, il ve ilçe yönetim kurulları, vergiler temyiz komisyonu, itiraz komisyonları ve gümrük hakem heyetleri, ilk derece yönetsel yargı yerleri olarak görev yapmışlardır. 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkındaki Kanun'un yürürlüğe girmesiyle, yönetsel yargı alanında ilk derece mahkemesi olarak, idare ve vergi mahkemeleri kurulmuştur. İlk derece mahkemelerinin bazı kararlarını itiraz yolu ile incelemek üzere de, bölge idare mahkemeleri kurulmuştur. Böylece, il ve ilçe yönetim kurullarının yargı

¹⁴³ Tekin Akıllıoğlu, "Yönetsel Yargı ve Denetimin Etkinliği", s.3-4.; Atay, **a.g.e.**, s.233-244.

¹⁴⁴ Orhan Özdeş, "Danıştay ve Tarihi Gelişimi", **Danıştay Dergisi**, Yıl 1, Sayı 1, 1971, s.24.

görevlerine son verilmiş, vergi temyiz komisyonu ile itiraz komisyonları ve gümrük hakem heyetleri kaldırılmıştır.

İdare mahkemeleri, yönetsel yargı alanının genel görevli ilk derece mahkemeleridir. İdare mahkemeleri, vergi mahkemelerinin görevlerine giren davalarla, ilk derecede Danıştay'da çözümlenecek olanlar dışındaki iptal davalarını, tam yargı davalarını, idari sözleşmelere ilişkin davaları ve diğer kanunlarla verilen işleri çözümlemekle görevlidir. Vergi mahkemeleri, genel bütçeye, il özel idareleri, belediye ve köylere ait vergi, resim ve harçlar ile benzeri mali yükümler ve bunların zam ve cezaları ile tarifelere ilişkin davaları ve diğer kanunlarla verilen işleri çözümlenmektedir. Yargı çevresi içinde yeterince idare mahkemesi ve vergi mahkemesi bulunan bölge idare mahkemeleri ise, kendi yargı çevrelerinde bulunan idare ve vergi mahkemelerinin tek hakimle verdiği kararlara karşı yapılan itirazları, idare ve vergi mahkemeleri arasında çıkan görev ve yetki uyuşmazlıklarını inceleyerek kesin olarak karara bağlamaktadır.

Sayıştay, anayasal bir kurum olarak yönetsel görevleri yönünden mali denetim organı, yargı görevleri yönünden ise "özel yönetsel yargı" kuruluşudur.¹⁴⁵ Sayıştay, genel ve katma bütçeli dairelerin bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla kendisine verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevli bulunmaktadır. Sayıştay'da sorumluların hesapları üzerinde ön inceleme Sayıştay denetçileri tarafından yapılmakta, hesapların yargılanması ise daireler tarafından yapılmaktadır. Dairelerin, sorumluların hesaplarını yargılaması sonunda beraat veya tazmin kararı verilmektedir. Bu kararlara karşıda Sayıştay içinde bulunan Temyiz Kurulu'na başvurulabilmektedir.

¹⁴⁵ Selim Kanati, "Sayıştay'ın Anayasal Konumu", *Sayıştay Dergisi*, Temmuz-Eylül 1990, Sayı 1, s.7.; Sıddık Sami Onar, *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, Cilt I,II,III, 3. bs., İstanbul, İsmail Akgün Matbaası, 1966, s.790-793.; Gözübüyük, *Yönetsel Yargı*, s.61-62.; Akıllıoğlu, "Yönetsel Yargı ve Denetimin Etkinliği", s.3.

Sayıştay'ın vermiş olduğu yargısal kararlar kesin olup bu kararlara karşı başka hiçbir yargı yerine başvurulamamaktadır.

1.2.3.3. Yönetmel Yargıda Dava Türleri ve Yargılama Usulü

Genel olarak yönetmel yargıda kullanılan, yönetimin yönetim hukukuna dayanarak yaptığı eylem ve işlemlerinden doğan davalara “yönetmel dava” denilmektedir. Yönetimin özel hukuk alanındaki faaliyetlerinden doğan davalar ile yönetim hukukundan doğmakla birlikte kanun ile açıkça adli yargının görevi içinde sayılan davalar, yönetmel dava deyiminin dışında kalmaktadır.¹⁴⁶ Yönetmel davalar, daha önceki yasal düzenlemeler ile iptal davası, tam yargı davası, yorum davası ve temyiz davası olmak üzere dörde ayrılmakta iken, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu ile iptal ve tam yargı davaları benimsenmiş, yorum davası kaldırılmış, temyiz davası ise temyiz yoluna dönüştürülmüştür. Dolayısıyla, yönetmel yargı alanında yapılan bu yeniden düzenleme ile, Türkiye’de yönetmel yargı alanında iptal ve tam yargı davası olmak üzere iki dava türü benimsenmiştir. Danıştay, bölge idare mahkemeleri, idare mahkemeleri ve vergi mahkemelerinin görev alanına giren uyuşmazlıkların çözümü, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu’nda gösterilen usullere tabi bulunmaktadır. Söz konusu Kanun’da yer alan usul kurallarının yanısıra yönetmel yargı yerlerinin kendi kuruluş kanunlarında belirtilen usul kuralları da uyuşmazlıkların çözümünde göz önünde bulundurulmaktadır.

1.2.3.3.1. İptal Davası ve Yargılama Usulü

Yönetim tarafından tek yanlı olarak alınan ve doğrudan uygulanabilen kararların yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biriyle hukuka aykırı olmalarından dolayı iptali için menfaatleri ihlal edilenler tarafından yönetmel yargıda açılan ve yalnız yönetim hukukuna mahsus olan davaya

¹⁴⁶ Gözübüyük, **Yönetmel Yargı**, s.12.

iptal davası denilmektedir.¹⁴⁷ İptal davası, hukuka aykırı bir yönetsel işlemin yönetsel yargı yerleri tarafından iptal edilerek oluştuğu andan itibaren ortadan kaldırılmasını sağlayan bir dava türüdür. Yönetimin sadece yönetsel işlemlerine karşı açılabilen iptal davaları, yönetimin hukuka uygun davranmasını sağlamada ve hukuk devleti ilkesinin gelişmesinde önemli bir işleve sahiptir. İptal davası, İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 2. maddesinde, yönetsel işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile, hukuka aykırı olmalarından dolayı iptalleri için, menfaatleri ihlal edilenler tarafından açılan davalar şeklinde tanımlanmıştır.

Genel olarak davalar, yönetsel yargı yerlerince iki aşamada karara bağlanmaktadır. İlk aşamada, dava ön koşullar yönünden incelenmekte, ikinci aşamada ise davanın özü, diğer bir ifadeyle uyuşmazlık karara bağlanmaktadır. Açılan davanın yargı yerlerince öncelikle ön koşullar yönünden incelenmesi ve kabul edilmesi gerekmektedir. Ön koşullar yönünden kabul edilmeyip reddedilen davaların özünün yani uyuşmazlığın karara bağlanmasına gerek kalmamaktadır.¹⁴⁸ İptal davası, yönetsel yargı yerince ön koşullar yönünden incelenirken, davanın yetkili ve görevli yargı yerinde açılıp açılmadığı, ortada dava konusu olabilecek bir yönetsel işlemin bulunup bulunmadığı, davanın tarafları ile ilgili koşulların gerçekleşip gerçekleşmediği, davanın süresi içinde açılıp açılmadığı ve dava dilekçesinin kanuna uygun olarak düzenlenip düzenlenmediğinin ele alınması gerekmektedir.

Yerel yönetimlerin yönetsel işlemlerine karşı açılacak iptal davasında, davanın görevli ve yetkili mahkemede açılması gerekmektedir. Daha önce de belirtildiği gibi yönetsel yargıda genel görevli yargı yeri idare mahkemesidir. İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda veya özel kanunlarda yetkili idare mahkemesinin gösterilmemiş olması durumunda yetkili idare mahkemesi,

¹⁴⁷ Lütfi Duran, "İdari İptal Davası Olağan ve Genel Bir Başvuru Yoludur", **İnsan Hakları Yıllığı**, Cilt 19-20, 1997-1998, s.187.; Ragıp Sarıca, **İdari Kaza**, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını, Cilt 1, 1946, s.10.; Onar, **a.g.e.**, s.1770

¹⁴⁸ Gözübüyük, **Yönetsel Yargı**, s.148

dava konusu olan yönetsel işlemi yapan yönetsel merciin bulunduğu yerdeki idare mahkemesi olmaktadır. Yerel yönetimlerin işlemlerine karşı açılacak iptal davasında, kanunda görev ve yetki konusunda açıkça bir düzenleme bulunması durumunda bu kurala uyulmakta, bunun dışında dava yerel yönetimin bulunduğu yerdeki idare mahkemesinde açılmaktadır.

Yönetimin işlemlerinin iptal davasına konu olabilmesi için belirli niteliklere sahip olması gerekmektedir. Öncelikle, yönetimin işleminin yönetsel bir işlem olması gerekmektedir. Yönetsel işlemler, yönetimin yönetim hukuku alanında yapmış olduğu tek yanlı hukuksal işlemlerdir.¹⁴⁹ Yönetsel işlem, yönetim hukukuna ve uyuşmazlık halinde yönetsel yargıya tabi olan kanun gücüne dayanan hukuki işlemler; yani hukuki sonuç doğurmaya yönelik idare açıklamaları olmaktadır.¹⁵⁰ Yönetimin, dolayısıyla da yerel yönetimlerin sadece yönetsel işlemleri iptal davasına konu olmaktadır.

Yönetsel işlemlerin iptal davasına konu olabilmesi için aynı zamanda “kesin ve yürütülmesi gereken bir işlem” olması gerekmektedir. Yönetsel işlemin, icrai nitelikte yani yönetilenlerin ya da hakkında işlem yapılan kimselerin menfaatlerini zedeleyen veya zedeleyebilecek nitelikte ve başka bir işleme gerek kalmaksızın uygulanabilen, nihai bir işlem olması gerekmektedir. Nihai ve icrai nitelikte olmayan, yönetimin danışma kararları, istişari görüş, hazırlık işlemleri gibi iç işlemi durumunda olan işlemleri ile icrai kararların uygulanmasına yönelik tebliğ, uygulama emri gibi işlemleri de iptal davasına konu olmamaktadır.¹⁵¹ Bu tür işlemler, yönetilenlerin hukuksal durumunda herhangi bir değişikliğe yol açmayan, bir etkide bulunmayan işlemlerdir. Dolayısıyla, yerel yönetimlerin ancak tek yanlı olarak yaptıkları,

¹⁴⁹ Gözübüyük, **Yönetsel Yargı**, s.150.

¹⁵⁰ Kemal Gözler, **İdare Hukuku Derleri**, 1. bs., Bursa, Ekin Kitapevi Yayınları, 2002, s.201.

¹⁵¹ Atay, **a.g.e.**, s.261.; Celal Erkut, “İdari Davaya Konu Olabilecek Kesin ve Yürütülebilir İşlem Kavramı”, **I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi**, I. Kitap, İdari Yargı, 1-4 Mayıs Ankara 1990, s.109. Onar, **a.g.e.**, s.1779-1780.

yönetmelik kesinlik kazanan, etkili ve icrai nitelikte olan işlemleri iptal davasına konu olabilmektedir.

Yerel yönetimlerin yönetmelik işlemlerine karşı iptal davası açabilmesi için, davacı hakkında iki koşulun gerçekleşmesi gerekmektedir. Bu koşullardan birincisi, sadece iptal davasının değil, bütün davaların açılabilmesi için gerekli olan “yetenek” koşulu, ikinci koşul ise davacının iptalini istediği yönetmelik işleminden dolayı “menfaat ihlali”nin ortaya çıkmasıdır.¹⁵² İptal davasında, “davada taraf olma yeteneği” ve “dava açabilme yeteneği” yönünden, ilke olarak genel kurallara uygulanmakta olup; medeni haklardan yararlanma yeteneğine sahip olan kişiler iptal davası açabilmektedirler. Gerçek kişilerin yanında, kendi görev alanlarına giren konularda özel hukuk tüzel kişileri ile kamu tüzel kişileri de dava yeteneğine sahip olup iptal davası açabilmektedirler.¹⁵³

Genel olarak yargı yerlerinde dava açabilmek için gerekli olan bir hakkın ihlal edilmiş olması koşulu iptal davası için aranmamakta, menfaat ihlali yeterli olmaktadır. “Menfaat”, bir yönetmelik işlemin yargı yeri önüne götürülebilmesi için, yönetmelik işlemle davacı arasında varolduğu anlaşılan ve yetenekli kabul edilen salt bir “ilişki”yi ifade etmektedir.¹⁵⁴ Gerek doktrin, gerekse yargısal içtihatlar, iptal davası açmaya yetecek bir menfaat ilişkisinden söz edebilmek için bu ilişkinin, meşru, kişisel ve hala mevcut (güncel) olmasını yeterli görmektedirler.¹⁵⁵ İptal davası açmak için gerekli olan menfaat ihlalinin mutlaka maddi olması zorunlu olmamaktadır. İhlal edilmiş olan menfaat maddi olabileceği gibi, manevi de olabilmektedir.¹⁵⁶

¹⁵² E. Yasemin Özdek, “İptal Davasında Menfaat Koşulu”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 24, Sayı 1, Mart 1991, s.99.; Onar, **a.g.e.**, s.1780-1783.; Gözübüyük, **Yönetmelik Yargı**, s.181-182.

¹⁵³ Gözübüyük, **Yönetim Hukuku**, s.343-344.; Onar, **a.g.e.**, s.1783.

¹⁵⁴ İlhan Özyay, **Yargısal Korunma**, 3. bs., İstanbul, Alfa Yayınları, Yayın No 435, 1999, s.78.

¹⁵⁵ Özkan, **a.g.e.**, s.171.; Onar, **a.g.e.**, s.1781.; Özdek, **a.g.m.**, s.106-104.; Duran, **a.g.m.**, s.190.; Danıştay, iptali istenen işlem ile davacı arasında menfaat ilgisinin kurulabilmesi için ancak kişisel-meşru-güncel bir menfaatin varlığını zorunlu görmektedir. Bkz. Danıştay 10. Dairesi’nin 1.7.1993 gün ve E.93/2258, K.93/2798 Sayılı Kararı, **Danıştay Dergisi**, Sayı 89, 1995, s.578.

¹⁵⁶ Sarıca, **a.g.e.**, s.29.; Gözübüyük, **Yönetmelik Yargı**, s.188.

Menfaat ihlalinin gerçekleşip gerçekleşmediğini, derecesini belirleme yargı yerlerinin görevi olmaktadır.

“Menfaat”ın yargı yerlerince geniş bir şekilde yorumlanması, yönetimin yargısal yolla denetimini daha etkin ve etkili bir hale getirmekte, tersi durumda ise denetleme dışı durumları artırmaktadır.¹⁵⁷ Danıştay’ın son yıllarda verdiği kararlarda, davacı ile yönetsel işlem arasındaki menfaat ilişkisini daha geniş yorumlamaya başladığı gözlemlenmektedir.¹⁵⁸ Belediye sınırları içinde yaşama, menfaat ihlali koşulunun saptanmasında ölçüt olarak kullanılmaktadır.¹⁵⁹ Danıştay, bir belde de yaşamayı menfaat ihlali koşulunun gerçekleşmesi için yeterli görmekte, belde sakinlerinin belediyenin yapmış olduğu bir işlemin iptali için açtıkları bir davada menfaat ihlali koşulunun gerçekleştiğini kabul etmektedir.¹⁶⁰ Dolayısıyla, Danıştay’ın menfaat ihlali koşulunun yerine getirilmesinde belediye sınırları içinde yaşamayı yeterli görmesi, yerel yönetimler üzerinde yargısal denetimin giderek yaygınlaştığının bir göstergesi olarak kabul edilebilir.

Yönetsel davalar, dolayısıyla da iptal davaları, Danıştay, idare mahkemesi ve vergi mahkemesi başkanlıklarına hitaben yazılan bir dilekçe ile açılmakta, dava ile ilgili bilgileri içeren belgeler dilekçeye eklenmektedir. İptal davası açma süresi,¹⁶¹ özel kanunlarda ayrı süre gösterilmeyen durumlarda Danıştay’da ve idare mahkemelerinde altmış gün, vergi mahkemelerinde otuz gündür. Süreler, yönetsel işlemin, tebliğ, yayın veya ilan tarihini izleyen günden itibaren işlemeye başlamaktadır. İlgililer tarafından yönetsel dava açılmadan önce, dava açma süresi içinde yönetsel

¹⁵⁷ Özay, **Yargısal Korunma**, s.78.

¹⁵⁸ Özdek, **a.g.m.**, s.111.

¹⁵⁹ Şeref Gözübüyük, Güven Dinçer, **İdari Yargılama Usulü**, 1.bs., Ankara, Turhan Kitapevi, 1996, s.47.

¹⁶⁰ Danıştay 6. Dairesi’nin 21.3.1988 gün ve E.1987/931, K.1988/417 Sayılı Kararı, **Danıştay Dergisi**, Sayı 72-73, 1989, s.361.

¹⁶¹ Yönetmelik yargıda dava açma süresi ile ilgili olarak daha geniş bilgi için **Bknz.** Yahya K. Zabunoğlu, “İdari Yargıda Dava Açma Süresi (2577 sayılı İYUK’nun 10. ve 1. maddeleri Açısından Bir İnceleme)”, **I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi**, Birinci Kitap, İdari Yargı, Ankara, 1-4 Mayıs 1990, s.187.; Yıldırım Uler, “Yönetmelik Yargıda Dava Süresi”, **I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi**, Birinci Kitap, İdari Yargı, Ankara, 1-4 Mayıs 1990, s.209.

işlemin kaldırılması, geri alınması, değiştirilmesi veya yeni bir işlem için üst makamlara yapılacak başvurular, dava açma süresini durdurmaktadır. İsteğin reddedilmesi veya altmış gün içinde (zımni red süresi) cevap verilmemesi durumunda istek reddedilmiş sayılmakta ve dava açma süresi kaldığı yerden işlemeye devam etmektedir.

İptal davasında davalının saptanması kamu düzeni ile ilgili olduğu için, davalının doğru gösterilip gösterilmediğini yönetsel yargı yeri kendiliğinden incelemektedir. Dava konusu yönetsel işlemi yapmış olan kişiler ya da kamu görevlileri, davalı olarak gösterilememektedir. İptal davasında davalı daima yönetim olmaktadır. İptal davasında, davalı göstermede yapılacak yanlışlığı yönetsel yargı yeri kendiliğinden düzeltmek zorundadır.¹⁶² Yerel yönetimlerin yönetsel işlemlerine karşı açılacak iptal davalarında davalı olarak, yerel yönetimlerin yürütme organlarının gösterilmesi gerekmektedir. Yerel yönetimlerin vesayet makamlarının onayını gerektiren işlemlerine karşı açılacak iptal davasında da durum değişmemektedir. Davalı olarak, yine asıl kararı almış olan yerel yönetim kuruluşunun gösterilmesi gerekmektedir. Ancak, vesayet makamının yerel yönetim kuruluşunun yönetsel işlemini değiştirmesi durumunda, davalı olarak vesayet makamının gösterilmesi gerekmektedir.¹⁶³ Yönetsel davalarda davalının saptanmasının kamu düzeni ile ilgili olması, davalının doğru tespit edilmesini yönetsel yargı yerinin görevi haline getirdiğinden önemli bir sorun oluşturmamaktadır.

Yönetsel yargı yerlerince ön koşullar yönünden incelenerek kabul edilen iptal davası, esas yönünden yani yönetsel işlemin yetki, şekil, sebep, konu ve maksat unsurlarından biri veya birkaçı ile hukuka aykırı olup olmadığı incelenmektedir.¹⁶⁴ Danıştay'da veya yönetsel mahkemelerde dava açılması, dava edilen yönetsel işlemin yürütülmesini durdurmamaktadır. Danıştay veya yönetsel mahkemeler, yönetsel işlemin uygulanması

¹⁶² Gözübüyük, **Yönetim Hukuku**, s.346.

¹⁶³ Gözübüyük, **Yönetsel Yargı**, s.414-415.

¹⁶⁴ Selami Demirkol, "İptal Davasında İdari İşlemin Beş Unsuru", **Sayıştay Dergisi**, Sayı 29, Nisan-Haziran 1998, s.65.

durumunda telafisi güç veya imkansız zararların doğması ve yönetsel işlemin açıkça hukuka aykırı olması şartlarının birlikte gerçekleşmesi durumunda gerekçe göstererek yürütmenin durdurulmasına karar verebilmektedir.

Açılan iptal davasının ister ön koşullar isterse iptal nedenleri yönünden reddedilmesi, üçüncü kişilerin durumlarını etkilememektedir. Üçüncü kişiler, koşullarını yerine getirerek aynı karara, hatta aynı nedene dayanarak iptal davası açabilmektedirler. İptal kararı verilmesi durumunda iptal davasının konusu olan yönetsel işlem, doğurduğu hukuksal sonuçlarla birlikte tamamen ortadan kalkmaktadır.¹⁶⁵ Yönetim, yargı kararlarının uygulanmasını geciktirmeksizin yerine getirmek zorundadır. Yönetim, yargı kararlarını otuz gün içinde yerine getirmek zorundadır. Aksi durum yönetimin ve ilgili kamu görevlisinin sorumluluğunu gerektirmektedir.

1.2.3.3.2. Tam Yargı Davası ve Yargılama Usulü

Yönetsel eylem ve işlemlerden dolayı kişisel hakları doğrudan muhtel olanlar tarafından açılan davalar ile genel hizmetlerden birinin yürütülmesi için yapılan her türlü yönetsel sözleşmelerden dolayı taraflar arasında çıkan uyuşmazlıklara ilişkin davalar, tam yargı davalarıdır. İptal davası, yönetimin sadece yönetsel işlemlerinden ve yönetsel işlemlerinden menfaati ihlal olanlar tarafından açılabilirken, tam yargı davası, yönetimin yönetsel işlemlerinden, yönetsel eylemlerinden ve yönetsel sözleşmelerinden kişisel hakları doğrudan muhtel olanlar tarafından açılabilmektedir. İlke olarak adli yargıda görülmekte olan edim davalarına benzeyen tam yargı davaları ile, yönetim hukuku alanında ihlal edilmiş bir hakkın yerine getirilmesi, saldırının durdurulması, eski durumun geri getirilmesi ya da uğranılan zararın giderilmesi yönetimden istenmektedir.¹⁶⁶ Dolayısıyla, yerel yönetimlerin eylem, işlem ve yönetsel sözleşmelerinden kişisel hakları muhtel olanlar, yönetsel yargıda açacakları tam yargı davası ile kendilerine yapılmış olan

¹⁶⁵ Atay, **a.g.e.**, s.264.

¹⁶⁶ Gözübüyük, Dinçer, **a.g.e.**, s.89-90.; Onar, **a.g.e.**, s.1797.

haksızlığın giderilmesini isteyebilmekte ve yargısal denetimi harekete geçirebilmektedirler.

Yönetimin eylem ve işlemleri sonucu vermiş olduğu zararın giderilmesi için açılan tazminat davaları,¹⁶⁷ yönetimin mal varlığına haklı bir sebep olmaksızın geçmiş olan mal ya da paranın geri alınması için açılan istirdat davaları, vergi yükümlülüklerinin kendilerine salınan bir verginin esasına ya da tutarına itiraz ettikleri vergi davaları¹⁶⁸ ve yönetsel sözleşmelerin geçerliliği ya da bunların uygulanması ile ortaya çıkan anlaşmazlıkların konu edildiği yönetsel sözleşmelerden doğan davalar,¹⁶⁹ tam yargı davalarının başlıca çeşitlerini oluşturmaktadır.¹⁷⁰ Tazminat davaları, tam yargı davaları içinde en yaygın olan dava türünü oluşturmaktadır.

Tam yargı davalarına iptal davasına uygulanan yargılama yöntemi uygulanmaktadır.¹⁷¹ Tam yargı davası, yargı yerlerince önce ön koşullar yönünden incelenerek kabul edilmekte, daha sonra esas yönünden incelemeye geçilmektedir. Tam yargı davalarında da genel görevli yargı yeri, idare mahkemeleri olmaktadır. Kanunun açıkça bir düzenlemesinin bulunmadığı durumlarda tam yargı davasının yetkili ve görevli idare mahkemesinde açılması gerekmektedir. Tam yargı davasının yönetsel eylemlerden doğması durumunda, kanunun ön gördüğü süre içinde yönetime başvurarak ön karar alınması gerekmektedir.¹⁷² Yönetsel işlemlere karşı açılacak tam yargı davasında yönetimden bir ön karar alınmasına gerek

¹⁶⁷ Bahtiyar Akyılmaz, “İdari Yargıda Tazminat Şekilleri ve Hesaplanması”, Prof. Dr. Süleyman ARSLAN’a Armağan, Konya, **Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt 6, Sayı 1-2, 1998, s.165.

¹⁶⁸ Vergi uyuşmazlıklarının mevcut yönetsel dava türleri arasında en kolay ve uygun şekilde yer alabileceği kategorinin iptal davası olduğu savunulmaktadır. Bkz. Lütfi Duran, “İdari İşlem Niteliğinde Yargı Kararıyla Vergi Davalarının Çözümü II”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 21, Sayı 1, 1988, s.63.

¹⁶⁹ Zehra Odyakmaz, “Genel Olarak İdarenin Sözleşmeleri”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Prof. Dr. İhsan TARAKÇIOĞLU’na Armağan, Haziran-Aralık 1998, Cilt II, Sayı 1-2, s.141.

¹⁷⁰ Gözübüyük, **Yönetsel Yargı**, s.291-292.

¹⁷¹ Gözübüyük, Dinçer, **a.g.e.**, s.90.

¹⁷² Yönetimden alınacak ön kararın, Türk hukukunda pratik bir fayda ve olumlu bir sonuç sağlayamayacağı konusunda görüş için Bkz. Lütfi Duran, “İdari İşlemden Sorumluluk, İptal davası-Tam Yargı Davası”, **İstanbul Hukuk Fakültesi Mecmuası**, Cilt XXXIII, Sayı 3-4, 1968, s.24.

bulunmamaktadır. İptal davası ile tam yargı davası arasında bu yönden bir ayırım bulunmamaktadır.

Tam yargı davalarına, davada taraf olma ve dava açabilme yeteneği yönünden iptal davasında olduğu gibi genel kurallar uygulanmaktadır. Tam yargı davası açabilmek için, kişisel bir hakkın ihlal edilmiş olması gerekmektedir. “Hak”, “menfaat” den daha dar ve hukuk düzeni tarafından korunma özelliği taşımaktadır.¹⁷³ İptal davası açabilmek için gerekli olan menfaat ihlali koşulu, tam yargı davası açabilmek için yeterli olmamaktadır. Yani, ortada yönetime atfedilebilecek bir eylem veya işlem sonucunda kişilere maddi veya manevi bir zararın verilmiş olması, ihlal edilen bu hakkın kişisel bir hak olması ve yönetimin yaptığı eylem veya işlem ile hakkın ihlali arasında doğrudan bir neden-sonuç ilişkisinin (illiyet bağı) bulunması gerekmektedir.¹⁷⁴ Yönetmelik sözleşmelerden dolayı tam yargı davası, ancak yönetmelik sözleşmenin taraflarından birisi tarafından açılabilir.

Tam yargı davalarında da dava, iptal davasında olduğu gibi yönetime karşı açılmaktadır. Yerel yönetimlerin eylem ve işlemlerinden kişisel hakları muhtel olanlar, tam yargı davasını, söz konusu yönetmelik eylem ve işlemi yapan ve zararı ödemekten kaçınan yerel yönetime karşı açabileceklerdir. Tam yargı davalarında da davalının yanlış gösterilmesi durumunda yönetmelik yargı yerleri bu yanlışlığı kendiliğinden düzeltmekte ve doğru davalıyı saptayarak dava dilekçesini davalıya tebliğ etmektedirler.

Tam yargı davalarında dava açma süresi, kanunla aksine bir düzenlemeye gidilmediğinde, yönetmelik işlemlere ya da bunların uygulanmasından doğan zararların giderimi için açılacak davalarda, yönetmelik işlemin yazılı bildirimi ya da uygulama tarihini izleyen günden itibaren altmış gündür. Yönetmelik eylemlerden doğan zararların giderilmesi için açılacak tam

¹⁷³ A. Vahap Darendeli, **Yargıtay, Danıştay ve Uyuşmazlık Mahkemesi İçtihatları Işığında Adli Yargı Yerlerinde Görülen İdari Uyuşmazlıklar ve Davalar**, Ankara, Yetkin Yayınları, 2004, s.96.; Özdek, **a.g.m.**, s.102.

¹⁷⁴ Atay, **a.g.e.**, s.265.; Onar, **a.g.e.**, s.1798.

yargı davasında süre, yönetsel eylemlerden kişisel hakları ihlal edilmiş olanların durumu öğrendikleri günden başlayarak bir yıl ve herhalde eylem gününden başlayarak beş yıl içinde yönetime başvurarak zararlarının giderilmesini istemeleri üzerine, yönetimin cevabı ya da susması üzerine (zımni red) dava açma süresi olan altmış gündür.¹⁷⁵ Vergi davlarında süre, genel olarak 30 gündür. Yönetsel sözleşmelerden doğan tam yargı davalarında dava açma süresi ise, yönetsel sözleşmeye dayalı olarak tarafların birbirlerinden olan istemlerine verecekleri cevabın yazılı olarak bildiriminden itibaren altmış gündür.¹⁷⁶ Bu süreler tam yargı davasının açılmasında hak düşürücü sürelerdir. Bu süreler içinde açılmayan tam yargı davaları yönetsel yargı yerleri tarafından önkoşullar yönünden reddedilmektedir.

Tam yargı davasının yönetsel yargı yerince önkoşullar yönünden kabul edilmesiyle, davanın özünün yani esasının incelenmesine geçilmektedir. Bu aşamada yargı yerleri, davalı olan yönetimin sorumluluğunu gerektiren bir durumun olup olmadığını, yönetimin eylem ve işlemlerinden veya yönetsel sözleşmeye aykırı hareket etmesinden bir hakkın ihlal edilip edilmediğini araştırmaktadırlar. Yönetimin sorumluluğu, kusurlu sorumluluk ve kusursuz sorumluluk olmak üzere iki şekilde ortaya çıkmaktadır.¹⁷⁷ Yönetim, yerine getirmekle yükümlü olduğu hizmet dolayısıyla belirli bir ölçüde kusurlu olması durumunda eylem veya işleminden doğan zararlardan sorumlu olmaktadır. Hizmet kusuru denilen bu kusur, hizmetin örgütlenmesinden ya da işleyişinden meydana gelen nesnel nitelikli bir kusurdur ve hizmetin kötü işlemesi (kusurlu, ihmale dayanan, ehliyetsiz kişilere yaptırılan işler gibi), hizmetin hiç işlememesi ya da geç işlemesi şeklinde ortaya çıkmaktadır.¹⁷⁸

Yönetimin, yürüttüğü hizmetlerde belirli ölçüde kusurlu olmasıyla ortaya çıkan kusurlu sorumluluğunun yanında, hukuka uygun eylem ve

¹⁷⁵ Uler, **a.g.m.**, s.224.

¹⁷⁶ Gözübüyük, **Yönetsel Yargı**, s.309.

¹⁷⁷ Gözübüyük, **Yönetsel Yargı**, s.314.

¹⁷⁸ Atay, **a.g.e.**, s.266.

işlemlerinden doğan zararları bazı durumlarda tazmin etmesi yükümlülüğü olan kusursuz sorumluluğu da bulunmaktadır.¹⁷⁹ Danıştay içtihatlarına göre kusursuz sorumluluğun, hakkaniyet, kamu külfetleri karşısında eşitlik, yapılan işin tehlikeli hizmet veya bayındırlık hizmeti niteliğinde olması durumlarında var olduğu kabul edilmektedir.¹⁸⁰ 1982 Anayasası'nın 125. maddesinde, yönetimin kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlü olduğu ifade edilmektedir. Anayasa, yönetimin sorumluluğu ilkesini açıkça düzenlemiştir. Yönetimin eylem ve işlemlerine karşı açılan tam yargı davalarında, yönetsel yargı yerleri, yönetimin sorumluluğunun kusura mı yoksa kusursuz sorumluluğa mı dayanacağını duruma göre takdir etmektedirler.

Kamu hizmetlerini yürüten kamu görevlilerinin görev çerçevesi içinde işledikleri kusurlar, hizmet kusuru kapsamında olup yönetimin sorumluluğunu gerektirmektedir. Bundan dolayı açılacak davaların, yönetsel yargı yerlerinde yönetime karşı açılması gerekmektedir. Kamu görevlilerinin hizmetten ayrılabilen şahsi kusurlarından dolayı yönetimin sorumluluğundan söz edilememektedir. Dolayısıyla, kamu görevlilerinin kişisel kusurlarından ortaya çıkan zararların tazmini için, bunlara karşı adliye mahkemelerinde dava açılması gerekmektedir.

Yönetsel yargı yerlerince tam yargı davasının kabulü ile, ihlal edilen kişisel hakkın ne şekilde düzeltileceği gösterilmektedir. Tam yargı davası sonucunda verilen mahkeme kararı, davanın taraflarını bağlamaktadır. Yönetsel yargı yerlerince verilen kararların yönetimce uygulanması sorumluluğu bulunmaktadır. Yasama ve yürütme organları ile yönetim, mahkeme kararlarına uymak zorunda olduğu gibi, bu organlar ve yönetim mahkeme kararlarını hiçbir surette değiştirememekte ve yerine getirilmesini geciktirememektedir. Yönetsel yargı yerlerince verilen kararların icaplarına göre, yönetimin, gecikmeksizin işlem tesis etme veya eylemde bulunma

¹⁷⁹ Kemal Gözler, **İdare Hukuku**, 1.bs., Bursa, Cilt II, Ekin Kitabevi Yayınları, 2003, s.1071.

¹⁸⁰ Atay, **a.g.e.**, s.267.; Gözübüyük, **Yönetsel Yargı**, s.333.; Gözler,**a.g.e.**, s.1071.

zorunluluğu bulunmaktadır. Yargı kararının yönetime tebliğinden itibaren otuz gün içinde yerine getirilmesi gerekmektedir. Yönetmelik yargı yerlerince verilen kararlara göre işlem tesis etmeyen veya eylemde bulunmayan yönetim aleyhine yönetmelik yargı yerlerinde maddi veya manevi tazminat davası açılabilir gibi mahkeme kararlarını kasti olarak uygulamayan kamu görevlileri hakkında da tazminat davası açılabilir.

1.2.4. Yönetmelik Denetim

Yönetmelik denetim, yönetmelik makam ve merciler tarafından yapılan, yönetimin etkinliğini, iyi ve doğru işlemlerini sağlamaya yönelik bir denetim yöntemidir. Bu denetim, yönetimin önceden belirlediği amaçlar doğrultusunda yaptığı eylem ve işlemlerinde hukuka uygunluğu, mevcut teknik ve beşeri kaynakların yerinde kullanılıp kullanılmadığını tespit etmeye yardımcıdır.¹⁸¹ Türkiye’de bu denetim, uygulamada yönetmelik olmaktan çok hukuki bir denetim olarak ortaya çıkmış ve temel amacı alt yönetim kademelerinin ayrıntılı kurallara aynen uymasını sağlamak olmuştur.¹⁸²

Yerel yönetimler açısından yönetmelik denetim, yönetmelik kurum, vasıta ve usullerle yapılan ve yerel yönetimlerin işlemleri, eylemleri, organları ve personeli üzerinde cereyan eden bir denetim şeklidir.¹⁸³ Yerel yönetimlerin yönetmelik denetiminde aşırıya kaçılması, ağır bir denetim uygulanması, bu kuruluşların özerkliğini zedeleyebileceği gibi denetimden beklenen yararların elde edilmesine de engel olabilir. Bu nedenle, yerel yönetimlerin yönetmelik denetimi, bu kuruluşların özerkliğine zarar vermeyecek ölçüde, gelişmelerini teşvik edici, faaliyetlerinde yol gösterici ve hataların oluşmadan önlenmesine yönelik olarak gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

¹⁸¹ Tortop, “Yönetimin Denetlenmesi ve Denetleme Biçimleri”, s.33.

¹⁸² Metin Heper, “Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Yerinden Yönetim Sorunu ve Bazı Öneriler”, **İdare Hukuku İlimleri Dergisi**, Yıl 6, Sayı 1-3, Aralık 1985, s.174.

¹⁸³ Arslan, **a.g.e.**, s.20.

1.2.4.1. Yerel Yönetimlerin Yönetmel Denetiminin Amacı

Yerel yönetimler, yerel yönetim özerkliğinin en geniş ölçüde tanındığı ülkelerde bile merkezi yönetim tarafından belli ölçüde denetim ve gözetim altında tutulmaktadır. Yerel yönetimlere yerel özerkliğin sınırsız bir şekilde tanınması, devletin kurum ve kuruluşları ile bunların yürüttükleri kamu hizmetlerinin görülmesinde birliği, bütünlüğü ve ahengi bozabilir. Merkezi yönetim, yerel yönetimleri bu birlik ve bütünlüğü sağlamak, ulusal ve yerel menfaatler arasında ortaya çıkabilecek anlaşmazlıklara engel olmak, yerel yönetimlerin yetkilerini ulusal menfaatlere aykırı olarak kullanmalarını önlemek ve görevlerini hukuka uygun olarak etkili ve verimli bir şekilde yerine getirmelerini temin etmek amacıyla, denetim ve gözetim altında bulundurmaktadır.¹⁸⁴

Yerel yönetimlerin denetimi ile, yerel yönetimlerin faaliyet ve işlemlerinde hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanlarının ve teşkilâtlarının gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı duruma gelmesine rehberlik etmek amaçlanmaktadır. Bu amaçlar doğrultusunda, hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek; kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek, elde edilen sonuçları rapor hâline getirerek ilgililere duyurmak da yerel yönetimlerin denetiminde temel amaçlar arasında yer almaktadır. Yerel yönetimlerin denetiminde güdülen bu amaçlara bakıldığında, denetimin rehberlik yapma amacının ön plana çıkarılmakta olduğu ve insan odaklı denetim anlayışının temel alındığı görülmektedir.

Yönetmel denetim yetkisi, kural olarak anayasa ve kanundan doğmakla birlikte, bazen böyle bir yetki kanunda yer almamasına rağmen yönetim

¹⁸⁴ Halil Kalabalık, **Avrupa Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku**, Ankara, Seçkin Yayınları, 2005, s.707.; Nuri Tortop, “ Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 5, Sayı 5, Eylül 1996, s.4.

hukuku prensiplerinden ve yönetsel denetimin mahiyetinden doğmaktadır. Yönetsel denetim yetkisi, anayasa ve kanunlar tarafından verildiğinde genellikle denetim yetkisinin nasıl kullanılacağı tayin edilmekte, sınırları çizilmektedir. Merkezi yönetim, kanundan doğan denetim yetkisinin yanında kanundan doğmayan denetim yetkisine de sahip bulunmaktadır. Merkezi yönetim, kanunda yer almamasına rağmen yerel yönetimleri farklı yollarla denetleyebilmektedir. Genelge, yönerge, izahname, sirküler, açıklama, tebliğ veya genel emir gibi çeşitli adlar altında yazılı metinler göndererek yerel yönetimlerin bu yazılı metinlerdeki hususlara riayet etmesini istemektedir. Bunlara riayet edilmediği takdirde elinde bulundurduğu diğer denetim yetkilerini kullanmaktadır.

Merkezi yönetim, ayrıca, yerel yönetimler tarafından sorulan sorulara mütalaa bildirmekte, tavsiyelerde bulunmakta, bu yolla da yerel yönetimlere yardım etmekte ve onları dolaylı bir şekilde denetime tabi tutmaktadır.¹⁸⁵ Merkezi yönetim, yönetsel denetim yetkilerini kullanarak özellikle yeterli bilgi ve donanımdan yoksun yerel yönetimlere tavsiye ve telkinlerde bulunarak yardımcı olmakta, onlara faaliyetlerinde yol göstermektedir.

1.2.4.2. Yönetsel Denetim Kapsamındaki Denetim Türleri

Bir ülkede yerel yönetimler üzerinde uygulanan yönetsel denetim, o ülkenin yerel yönetimlerine tanıdığı yerel özerklikle bağlantılı olarak geniş veya dar kapsamlı olabilmektedir. Yerel yönetim özerkliğine önem veren ülkelerde yönetsel denetim daha dar kapsamlı ve sınırlı uygulama alanı bulurken, merkeziyetçiliğe önem veren, yerel yönetim sistemini merkeziyetçi bir anlayışa göre şekillendiren ülkelerde ise yönetsel denetim daha geniş kapsamlı ve ağır bir şekilde uygulanmaktadır.

¹⁸⁵ Süleyman Arslan, “Mahalli İdareler Üzerinde Merkezi İdareye Tanınan İdari Denetimin Kapsadığı Yetkiler”, *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 2, Sayı 2, Ocak-Haziran 1989, s.66-70.

İl özel idareleri ve belediyelerin denetimi, bu kuruluşların iş ve işlemlerinin hukuka uygunluk, mali ve performans denetimlerini kapsamaktadır. Ayrıca, İl Özel İdaresi Kanunu ve Belediye Kanununda denetimin amacı ile ilgili olarak yer alan, hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına uygunluk açısından tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek ifadeleri ise, yerindelik ve performans denetimlerine işaret etmektedir.¹⁸⁶ Dolayısıyla, hukuka uygunluk, mali ve performans denetimleri yanında yerindelik denetimi de yerel yönetimlerin denetimi kapsamı içinde yer almaktadır.

1.2.4.2.1. Hukuka Uygunluk Denetimi ve Yerindelik Denetimi

Yönetimsel denetim ile, yerel yönetim makamlarının gerçekleştirmiş olduğu işlem ve eylemlerin hukuka uygunluğu ya da yerindeliği denetlenmektedir. Yönetimsel denetim, hukuksal bir uyumsuzluğun ortadan kaldırılmasına yönelik olmayıp, daha çok yönetimin yapmış olduğu işlem ve eylemlerin önceden belirlenmiş olan hukuksal esaslara uygun olup olmadığını saptamaya yönelik bir faaliyettir.¹⁸⁷ Yönetimsel yargı denetiminde, yerel yönetimlerin eylem ve işlemlerinde sadece hukuka uygunluk denetimi yapılabildiği, yerindelik denetimi yapılamadığı halde yönetimsel denetimde, hukuka uygunluk denetimi yanında yerindelik denetimi de yapılabilmektedir.

Hukuka uygunluk denetimi, yönetimin eylem ve işlemlerinin ilgili kanun, tüzük, yönetmelik ve diğer mevzuata uygunluğunun denetlenmesini ifade etmektedir. Hukuka uygunluk denetiminde, yerel yönetimlerinin eylem ve işlemlerinin hukuk kurallarının öngördüğü koşullara uygun olup olmadığı araştırılmaktadır.¹⁸⁸ Yerel yönetimlerin olası hukuk dışına taşan tutumları hukuk sınırlarına çekilmekte, hukuka aykırı işlem ve eylemleri ise çeşitli

¹⁸⁶ Kalabalık, **a.g.e.**, s.792.

¹⁸⁷ Akıncı, **a.g.e.**, s.75.

¹⁸⁸ Ruşen Keleş, “Yerel Yönetimlerde Denetim”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı 25 (Özel Sayı), Nisan-Haziran 1997, s.13.

müeyyidelere tabi tutulmaktadır. Bununla birlikte, yönetsel denetimin yapılmış olması yargı denetimine engel oluşturmamaktadır.

Yerindelik denetiminde ise, yerel yönetimlerin eylem ve işlemlerinin milli plan ve politikaya, verimlilik veya standartlara uygunluğu araştırılmaktadır.¹⁸⁹ Yerel yönetimlerin eylem ve işlemleri üzerinde hukuka uygunluk ve yerindelik denetimleri, merkezi yönetim tarafından gerçekleştirildiği gibi yerel yönetim birimleri içerisinde, üstler tarafından astların eylem ve işlemleri üzerinde de gerçekleştirilebilmektedir

1.2.4.2.2. Mali Denetim

Mali denetim, bir iş ya da çabanın maliye bilimi esaslarına ve mali mevzuat kurallarına uygunluğunun zaman içinde araştırılması eylemidir.¹⁹⁰ Mali denetim, yönetimin gelir, gider ve mallara ilişkin hesap ve işlemlerinin doğruluğunun, malî tabloların tasdikinin ve mali sistemlerinin denetlenmesini ifade etmektedir. Mali denetimin, gelir, gider ve malların kullanımının kanun, tüzük ve yönetmeliklere uygunluk açısından yapılması yeterli olmayıp, yapılan iş ve hizmetlerde verimlilik ve etkinliği de dikkate alması gerekmektedir.¹⁹¹

Yerel yönetimleri genel yönetim kapsamında değerlendiren ve yerel yönetimlerin mali yönetim ve kontrolünün bu Kanun hükümlerine göre yapılacağını ifade eden 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, kamu idarelerinin mali kontrolünü, “iç kontrol” ve “dış denetim” olarak ikiye ayırmakta ve iç kontrolün iç denetimi kapsadığını hüküm altına almaktadır. (mad.57) İl özel idareleri ve belediyelerde iç ve dış denetim yapılmakta olup, yapılan iç ve dış denetim mali denetimi de kapsamaktadır. İl özel idareleri ve

¹⁸⁹ Arslan, **a.g.e.**, s.38.

¹⁹⁰ Uçar Demirkan, **Kamusal Mali Denetim: (Türkiye’deki Uygulaması ve Eleştirisi)**, Ankara, Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Yayını, Yayın No 172, Damga Matbaası, 1977, s.4-5.

¹⁹¹ Nevzat Şahin, **Belediyelerde Mali Yönetim ve Sorunları**, Ankara, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörleri Derneği Yayını, Yayın No 11, 1999, s.59.

belediyelerin mali yönetim ve kontrol sistemleri; harcama birimleri, muhasebe ve malî hizmetler ile ön malî kontrol ve iç denetimden oluşmakta olup, iç denetim iç denetçiler tarafından, dış denetim ise Sayıştay tarafından gerçekleştirilmektedir.

Yerel yönetimlerin, halkın her türlü ortak ihtiyaçlarını gereği gibi karşılayabilmesi için yeterli mali kaynaklara sahip olması ve sahip olduğu mali kaynaklarını etkili ve verimli şekilde kullanabilmesi gerekmektedir. Yerel yönetimlerin mali kaynakları, yerel gelirlerden ve merkezi yönetimin sağladığı gelirlerden oluşmaktadır. Bu mali kaynakların nasıl ve nerelerde, hangi amaçlarla kullanıldığı, etkin ve verimli olarak harcanıp harcanmadığı, yerel yönetimlerin kendi yönetimlerini ilgilendirdiği gibi kaynakların finansmanını sağlayan halkı ve merkezi yönetimi de ilgilendirmektedir. Dolayısıyla, mali denetim, yerel yönetimler üzerinde kendi yönetimleri tarafından gerçekleştirildiği gibi halkın seçerek oluşturduğu yerel meclisler ve merkezi yönetim tarafından da gerçekleştirilmektedir.

1.2.4.2.3. Performans Denetimi

Devletin faaliyetlerinin kapsamındaki artış, ortaya çıkan kaynakların rasyonel dağılımı ihtiyacı, demokratik kurumların gelişimi ile kamuda hesap verme sorumluluğu bilincinin yerleşmesi ve bilgi teknolojisindeki hızlı gelişim gibi faktörler, uygunluk denetiminden performans denetimine geçişte etkili olmuştur.¹⁹² Performans denetimi,¹⁹³ kaynakların verimlilik, etkinlik ve tutumluluk ilkeleri açısından yönetilip yönetilmediğini ve sorumluluk gereklerinin belirli ölçüde karşılanıp karşılanmadığını görmek için bir kurumun

¹⁹² Derya Kubalı, “Performans Denetimi”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 32, Sayı 1, Mart 1999, s.35.

¹⁹³ Bu denetim, değişik yerlerde değişik isimlerle anılmaktadır. Örneğin, Paranın Değeri denetimi, Kapsamlı denetim, Verimlilik denetimi, Etkinlik denetimi gibi. Ancak, bunlar içerisinde en çok kullanılan Performans denetimi deyimidir. Bkz. Liaqat Ali Chaudhary, “Pakistan’daki Performans Denetimine Eleştirel Bakış”, çev. Faruk Eroğlu, **Sayıştay Dergisi**, Sayı 18, Temmuz-Eylül 1995, s.20.

veya kuruluşun faaliyetlerinin değerlendirilmesidir.¹⁹⁴ Diğer bir ifadeyle, denetlenen bir kurum veya kuruluşun kaynaklarını verimli, etkin ve tutumlu bir biçimde yönetmede ve kullanmada gerekli özeni gösterip göstermediğinin denetlenmesidir.¹⁹⁵

Performans denetiminin amacı, ilgili yönetimin kendisine tahsis edilen tüm kamu kaynaklarının verimli, etkin ve tutumlu kullanımını sağlayacak düzen ve mekanizmaları kurma ve bunları gereği gibi çalışır tutma yükümlülüğünü ne derece yerine getirdiğinin ve bu düzen ve mekanizmaların ne derece etkili işlediğinin bağımsız ve tarafsız bir değerlendirmesi ile bu düzen ve mekanizmaların nasıl daha iyileştirilebileceğini, yöneticilerin hesap verme yükümlülüğünü takviye etmek üzere raporlamaktır.¹⁹⁶ Performans denetimi, denetlenenin etkin, süratli ve verimli olup olmadığını değerlendirmekte, hesap verme sorumluluğunu geliştirmektedir.¹⁹⁷

Performans denetiminin unsurları, verimlilik, etkinlik ve tutumluluktur.¹⁹⁸ Verimlilik, eldeki kaynaklarla mümkün olan en çok ürünün elde edilmesi, belirli sayıdaki girdilerle azami çıktı sağlanmasıdır.¹⁹⁹ Verimlilik, girdi olarak kullanılan kaynaklar ile sağlanan çıktılar arasındaki ilişkiyi göstermekte ve kaliteyi de dikkate alarak belli miktar girdi ile maksimum çıktı ya da belli düzeydeki bir çıktının en az girdi ile elde edilmesini ifade etmektedir.²⁰⁰ Bir yönetim, en uygun kaynak kullanımını başardığı ölçüde verimli olmaktadır. Etkinlik, bir organizasyonun tespit ettiği politika, proje ve aldığı tedbirlerle önceden saptanan amacını ne ölçüde

¹⁹⁴ Naimatullah Abit, "Performans Denetiminde Pakistan'ın Deneyimi Üzerine Bir Yaklaşım", çev. Derya Kubalı, **Sayıştay Dergisi**, Sayı 29, Nisan-Haziran 1996, s.110.

¹⁹⁵ Hüseyin Özer, "Performans Denetimi", **Sayıştay Dergisi**, Sayı 7, Ocak-Mart 1992, s.31.

¹⁹⁶ Tülay Arın, Necdet Kesmez, İhsan Gören, **Parlamento ve Sayıştay Denetimi**, İstanbul, TESEV Yayını, 2000, s.124.

¹⁹⁷ Birol Ekici, "Performans Denetimi ve İl Yönetiminde Uygulanabilirliği", **Türk İdare Dergisi**, Yıl 74, Sayı 436, Eylül 2002, s.137.

¹⁹⁸ Ali Osman Güçlü, "Performans Denetiminin Unsurları Üzerine Düşünceler", **Sayıştay Dergisi**, Sayı 19, Ekim-Aralık 1995, s.31.

¹⁹⁹ Nihat Falay, "Denetim, Verimlilik/ Etkinlik/Tutumluluk (VET) ve Sayıştay", **Sayıştay Dergisi**, Sayı 25(Özel Sayı), Nisan-Haziran 1997, s.20.

²⁰⁰ Kubalı, **a.g.m.**, s.36.

gerçekleştirdiğini ifade etmekte ve başarı düzeyini göstermektedir.²⁰¹ Etkinlik, yönetimin stratejik hedeflerine, amaçlarına ne ölçüde ulaştığını göstermektedir. Tutumluluk ise, belirlenen amaçlar da göz önünde bulundurularak, kaynakların uygun miktar ve kalitede, uygun zamanda ve uygun yerde en az maliyetle elde edilmesi anlamına gelmektedir.²⁰² Yönetim, istenilen amacı en düşük maliyetli kaynaklarla, uygun zaman ve yerde gerçekleştirdiği ölçüde tutumlu olmaktadır. Performans denetiminde, bu üç unsurun denetimi yapılarak yönetimin faaliyetleri denetim altında tutulmakta, yöneticilerin hesap verme sorumluluğu geliştirilmektedir.

Yerel yönetimlerde performans denetimi, yerel yönetimlerin faaliyetlerinde hangi ölçüde verimli, etkin ve tutumlu olduklarının, girdilerinin çıktıları ile karşılaştırılması suretiyle ve amaçlar, kaynaklar, faaliyetler, faaliyet sonuçları ve etki faktörleri üzerinden yapılmaktadır.²⁰³ İl özel idareleri ve belediyelerde performans yönetimine, denetimine ve ölçütlerine ilişkin düzenlemeler, İl Özel İdaresi Kanunu, Belediye Kanunu ve Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda yer almaktadır. Bu kanuni düzenlemelerle, performans odaklı yönetim ve denetim yerel yönetimlerde de geçerlik kazanmış ve uygulamaya geçirilmiştir.

Performans yönetimi ve denetimi ile ilgili olarak il özel idarelerinde vali ve il genel meclisi, önemli görevler üstlenmektedir. İl özel idaresinin yıllık performans plânını hazırlamak(İÖİK. mad.31), il özel idaresi faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları il genel meclisine sunmak(İÖİK. mad.30), valinin görevleri arasındadır. Ayrıca vali, stratejik plân ve performans hedeflerine göre yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların

²⁰¹ Giorgio Clemente, “Performans Denetimi ve İtalya Sayıştay’ı”, çev. Gül Alptürk, **Sayıştay Dergisi**, Sayı 5, Temmuz-Eylül 1991, s.37.

²⁰² Kubalı, **a.g.m.**, s.37

²⁰³ M. Akif Çukurçayır, H. Tuğba Eroğlu, “Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanmaya Farklı Bir Yaklaşım: Verimlilik ve Başarı Karnesi(Blanced Scorecard)”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı 53, Nisan-Haziran 2004, s.57.

nedenlerini açıklayan faaliyet raporunu hazırlamak(İÖİK. mad.39) ile de görevli bulunmaktadır. İl genel meclisi ise, il özel idaresi faaliyetlerini ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve karara bağlamak(İÖİK. mad.10) ile görevli bulunmaktadır. İl özel idarelerinde yapılan iç ve dış denetim, performans denetimini de kapsamaktadır.

Belediyelerde performans yönetimi ve denetimi ile ilgili olarak, belediye başkanı ve belediye meclisi görevli bulunmaktadır. Belediye başkanı, belediyenin yıllık performans programını hazırlamak(BK. mad.41), belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları belediye meclisine sunmakla görevlidir. (BK. mad.38) Stratejik plân ve performans hedeflerine göre yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini açıklayan faaliyet raporunu hazırlamak da belediye başkanının görevleri arasında bulunmaktadır(BK. mad.56). Belediye meclisi ise, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve karara bağlamak ile görevli bulunmaktadır(BK. mad.18). Belediyelerde yapılan performans denetimi de, bu kuruluşlarda yapılan iç ve dış denetimin kapsamı içinde yer almaktadır.

1.2.4.3. Yönetmelik Denetim Şekilleri

Yönetmelik denetim, yönetmelik birim, organ ve kurumlarınca yapılan bir denetim türüdür.²⁰⁴ Yerel yönetimlerin yönetmelik denetimi, bu kuruluşların kendi kendilerini denetlemesi şeklinde ortaya çıkan iç yönetmelik denetim ve kendileri dışında başka kamu kuruluşu tarafından denetlenmesi şeklinde ortaya çıkan dış yönetmelik denetim olmak üzere iki şekilde gerçekleşmektedir. Her iki denetim şeklide, yönetmelik denetim yöntemleri kullanılarak yapılmakta ve yerel yönetimlerin bir nevi oto kontrolünü sağlamaktadır. Yönetmelik

²⁰⁴ Feyzi Uluğ, “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Işığında Kamu Denetim Sisteminde Yeniden Yapılanma”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 37, Sayı 2, Haziran 2004, s.100.

denetim, yerel yönetimler ve bağlı kuruluşları üzerinde sürekli olarak gerçekleştirilmektedir.

1.2.4.3.1. İç Yönetisel Denetim

Yerel yönetimlerde denetimin, bu kuruluşların sahip oldukları özerkliğin bir gereği olarak kendi oluşturdukları organlar tarafından gerçekleştirilmesi temel ilkedir. Bu yüzden, iç yönetisel denetimin yine yerel yönetimin kendisi tarafından gerçekleştirilmesi yöntemi, en etkili ve yararlı bir denetim biçimidir.²⁰⁵ Yerel yönetimlerin özerkliğinin sağlanabilmesi için, merkezi yönetimin denetimine gerek kalmayacak şekilde yerel yönetimlerin kendi organ ve birimleri tarafından denetlenmesi, bunun için gerekli iç denetim kurumlarının oluşturulması ve etkinliklerinin artırılması gerekmektedir.²⁰⁶

İç denetim, kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkinlik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız ve nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyetidir. Bu faaliyetlerin, idarelerin yönetim ve kontrol yapıları ile malî işlemlerinin risk yönetimi, yönetim ve kontrol süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek yönünde sistematik, sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla ve genel kabul görmüş standartlara uygun olarak gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

İç denetim, yönetimde hataların önlenmesi, risk ve zayıflıkların belirlenmesi, iyi uygulama örneklerinin yaygınlaştırılması, yönetim sistemlerinin ve süreçlerinin geliştirilmesi amacıyla yapılmaktadır. Yerel yönetimlerin iç yönetisel denetimi, hiyerarşik üstler tarafından hiyerarşik denetim şeklinde yapıldığı gibi, kurum içinde bir denetim birimi tarafından ve aynı zamanda yerel yönetimlerin kendi organları tarafından da yapılmaktadır.

²⁰⁵ Nuri Tortop, **Mahalli İdareler**, 6. bs., Ankara, Yargı Yayınları, 1999, s.20.

²⁰⁶ Firuz Demir Yaşamış, “Üçüncü Bin Yılın Yönetim Teknolojisine İlişkin Gereksinimleri ve Türk Belediyeleri”, **Yeni Türkiye Dergisi**, Yıl 1, Sayı 4, Mayıs-Haziran 1995, s.436.

1.2.4.3.1.1. Hiyerarşik Denetim

Bir örgüt içinde yer alan yöneten ve yönetilenler arasında bir kademeleşme, diğer bir ifadeyle ast-üst ilişkisi, bir sıradüzen bulunmaktadır. Bir örgütte veya kuruluştaki görevlilerin ast ve üst biçiminde teşkilatlanmasına hiyerarşi, üstün ast üzerindeki denetimine ise hiyerarşik denetim denilmektedir. Genel olarak hiyerarşik denetim için yasal bir dayanağın bulunması zorunlu değildir. Üstün astlarını denetleme yetkisi, üstün yönetme görevi içinde sürekli olarak bulunmaktadır.²⁰⁷ Üst, astlarını her zaman kanuna aykırı olmamak şartıyla denetleyebilmektedir. Kamu kuruluşlarında üst ve ast arasında bulunan hiyerarşi ilişkisi, üstün asta emir ve talimat vermesi, onu kendi anlayışı doğrultusunda yönlendirmesi, astın işlemlerini işlemiden önce veya sonra denetlemesi, işlemlerini değiştirmesi, kaldırması, iptal etmesi veya yürütmesini durdurması gibi yetkileri içermektedir.

Hiyerarşik denetimde üst, astın işlemlerini hukuka uygunluk ve yerindelik yönünden denetlemektedir. Üstlerin hiyerarşik denetimi, astların işlemlerinin hukuka uygunluğunun belirlenmesinden çok, yerindeliği üzerinde gerçekleşmektedir.²⁰⁸ Ancak, üst astın yerine geçerek astın görevine giren konularda karar alamamaktadır. Bununla birlikte, üst asta emir vererek ne yönde karar alması gerektiğini bildirebilmektedir. Üstün verdiği emrin hukuka uygun olması ve suç teşkil etmemesi şartıyla, ast üstün emri doğrultusunda karar almak zorundadır.²⁰⁹ Hiyerarşik denetim, hiyerarşik üst tarafından kendiliğinden yapılabileceği gibi, ilgili şahıs veya şahısların hiçbir şekle ve süreye bağlı olmaksızın kendilerini ilgilendiren eylem ve işlemleri yapmış olan personelin üstüne başvurması, yani hiyerarşik müracaat üzerine de yapılabilmektedir.²¹⁰

²⁰⁷ Şeref Gözübüyük, **Türkiye'nin Yönetim Yapısı**, 7. bs., Ankara, Turhan Kitapevi, 2001, s.296.; Onar, **a.g.e.**, s.598.; Atay, **a.g.e.**, s.86.

²⁰⁸ İsbir, **a.g.e.**, s.87-88.

²⁰⁹ Gözübüyük, "Türkiye'nin Yönetim Yapısı", s.297.

²¹⁰ Arslan, **a.g.e.**, s.55.; İsbir, **a.g.e.**, s.87.

Yerel yönetimler, kamu tüzel kişiliğine sahip ve özerk yerinden yönetim kuruluşlarıdır. Yerel yönetimlerde hiyerarşik üstün kim olduğu, hiyerarşik denetim yetkisinin kimler tarafından kullanılacağı, yerel yönetim kuruluşunun başının hangi makam olduğu kuruluş kanunlarında belirtilmektedir. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'na göre, vali, il özel idaresinin başı olup il özel idaresinin tüzel kişiliğini temsil etmektedir(İÖİK. mad.29). Vali, il özel idaresi teşkilatının en üst amiri olarak il özel idaresi teşkilatını sevk ve idare etmek görev ve yetkisine sahip bulunmaktadır(İÖİK. mad.30). İl özel idaresi teşkilatı; genel sekreterlik, malî işler, sağlık, tarım, imar, insan kaynakları, hukuk işleri birimlerinden oluşmakta(İÖİK. mad.35). İl özel idaresi personeli, vali tarafından atanmaktadır(İÖİK. mad.36). Vali, il özel idaresinin en büyük hiyerarşik amiridir. Bu sıfatla, kendisine göre ast durumunda olan il özel idare müdürü ve diğer il özel idaresi memurları üzerinde bütün hiyerarşik denetim yetkilerini kullanabilmektedir. İl özel idaresinin validen sonraki hiyerarşik amirleri, genel sekreter, genel sekreter yardımcıları, şube müdürleri veya daire başkanları, ilçelerde kaymakamlardır. Bu amirler de astları üzerinde hiyerarşik denetim yetkisine sahip bulunmaktadır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununa göre, büyükşehir belediyelerinde, büyükşehir belediye başkanı, büyükşehir belediye idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir(BBK. mad.17). Dolayısıyla, büyükşehir belediyesi tüzel kişiliğinin en üst hiyerarşik amiridir. Büyükşehir belediye başkanı, genel sekreterlik, daire başkanlıkları ve müdürlüklerden oluşan büyük şehir belediye teşkilatını en üst amir olarak sevk ve idare etmek görev ve yetkisine sahiptir(BBK. mad.18). Genel sekreter dışında büyükşehir belediyesi personelini atama yetkisi bulunmaktadır. Büyükşehir belediye başkanı hiyerarşik üst olarak astları üzerinde bütün hiyerarşik denetim yetkilerini kullanabilmektedir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'na tabi belediyelerde ise, belediye başkanı, belediye idaresinin başı ve belediye tüzel kişiliğinin temsilcisidir(BK. mad.37). Belediye teşkilatının en üst amiri olarak belediye teşkilatını sevk ve

idare etmek görev ve yetkisine sahiptir(BK. mad.38). Belediye teşkilatı, yazı işleri, mali hizmetler, fen işleri ve zabıta birimlerinden oluşmaktadır. Belediye personeli, belediye başkanı tarafından atanmaktadır. Belediye başkanının belediyenin en büyük hiyerarşik üstü olarak astları üzerinde bütün hiyerarşik denetim yetkilerini kullanma yetkisi bulunmaktadır.

1.2.4.3.1.2. İç Denetçilerce Yapılan Denetim

İç yönetsel denetim, hiyerarşik otoriteler tarafından hiyerarşik denetim şeklinde yapılmakla birlikte, yönetsel yapı içinde yerleşik denetim birimleri veya denetim elemanlarınca da yapılmaktadır. Yönetsel denetimin hiyerarşik denetim dışında denetim birimlerince gerçekleştirilmesine idari teftiş denilmektedir. İdari teftiş ile, bir kuruluştaki planlama, teşkilatlandırma, haberleşme, koordinasyon, hiyerarşik denetim ve sevk ve idare ile ilgili işlem ve eylemler ile kararlar, yürütme yetkisine sahip otorite adına müfettişler tarafından denetlenmektedir.²¹¹ Teftiş hizmeti ile, bir kuruluşa ait birimlerin mevcut hukuk düzenine uyup uymadıklarını, yapılan eylem ve işlemlerin ve kullanılan metodların verimliliği, ekonomiye etkinliği ve hizmet kalitesini sağlamaya, kuruluşun amacını gerçekleştirmeye yeterli olup olmadığını incelemek, araştırmak, soruşturmak ve personelin eğitime yardımcı olmak amaçlanmaktadır.²¹² İdari teftişi gerçekleştiren yönetim birimleri, genellikle teftiş kurulu şeklinde örgütlenmektedir.

Yerel yönetimler içerisinde, genel yönetim bünyesindeki teftiş kurullarına benzer denetim birimleri sadece belediyelerde oluşturulmuştur. İl özel idarelerinde teftiş kurulları bulunmayıp, söz konusu idarelerin diğer elemanları gibi sıralı amirlere bağlı olarak çalışmakta olan kontrolörleri bulunmaktadır.²¹³ Belediyelerde teftiş kurulu oluşturulması, eski 1580 sayılı

²¹¹ Tortop, İsbir, Aykaç, **a.g.e.**, s.173-174.

²¹² Ziya Çoker, “ Teftiş Hizmetinin Amacı ve Ana Görevleri”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 15, Sayı 1, Mart 1982, s.68.

²¹³ Recep Sanal, **Türkiye’de Yönetsel Denetim ve Devlet Denetleme Kurulu**, Ankara, TODAİE Yayını, Yayın No 314, 2002, s.141.

Belediye Kanunu ve 3030 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunlarındaki hükümlere dayalı olarak gerçekleştirilmiştir. Belediye başkanına doğrudan bağlı olarak çalışan teftiş kurulları, mesleğin gereği olan liyakat ve kariyer sahibi denetim elemanları (müfettiş, baş müfettiş ve teftiş kurulu başkanı) ile bunlara yardımcı olacak olan yeteri kadar büro elemanlarından oluşmuştur. Teftiş kurulları, belediyeye bağlı genel müdürlüklerin, daire başkanlıkların, müdürlüklerin, teşekkül, müessese, şirket ve tesislerin her türlü iş ve işlemlerini, buralarda çalışan ast ve üst bütün memurların ve diğer görevlilerin her türlü davranışlarını ilgili mevzuat dahilinde inceleme, araştırma, teftiş ve soruşturma ile yükümlü ve yetkili kılınmıştır.²¹⁴

İl özel idareleri ve belediyelerde iç denetim, hiyerarşik üstlerin yanı sıra iç denetçiler tarafından da yapılmaktadır. Yerel yönetimleri düzenleyen kanunlardan(İÖİK. mad.37, BK. mad.54) açıkça anlaşıldığı gibi bu kuruluşların denetimi işlemi, tarafsız analiz, karşılaştırma ve ölçme, değerlendirme, sonuçları rapor etme işi olarak belirlenmekte, denetimin inceleme ve soruşturma içeriğinden söz edilmemektedir. Bu yönüyle sistemin teftiş sistemi olmaktan çıkmış olduğu ileri sürülmektedir.²¹⁵

İl özel idareleri ve belediyelerde iç denetçi olarak atanabilmek için, devlet memurluğuna alınacaklarda aranacak şartları taşımak gerekmektedir. İç denetçi olarak atanacakların, bu şartların yanısıra bir çok özel şartı da taşımaları gerekmektedir. Atanılacak kamu idaresinin özelliği de dikkate alınarak, İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından belirlenen alanlarda en az dört yıllık yüksek öğrenim görmüş olmak, denetim elemanı olarak kamu idarelerinde en az beş yıl veya İç Denetim Koordinasyon Kurulunca belirlenen alanlarda en az sekiz yıl çalışmış olmak, mesleğin gerektirdiği bilgi, ehliyet ve temsil yeteneğine sahip olmak ve İç Denetim Koordinasyon Kurulunca gerekli görülen diğer özel şartları taşımak gerekmektedir.

²¹⁴ M. Emin Doğan, “Belediyelerin Denetimi”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 5, Sayı 5, Eylül 1996, s.29-30.

²¹⁵ Birgül Ayman Güler, “Yerel Yönetim Taslakları Üzerine Değerlendirme”, *Türk-İş*, Ocak-Şubat 2004, Sayı 359, s.32.

Yerel yönetimlerde iç denetçiler, üst yöneticiler tarafından, sertifikalı adaylar arasından atanmakta ve aynı usulle görevden alınmaktadır. İç denetçilerin kamu idareleri itibarıyla sayıları, çalışma usul ve esasları ile diğer hususlar, İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından hazırlanarak Maliye Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca çıkarılan yönetmelikle belirlenmektedir. İlçe ve belde belediyeleri için iç denetçi atanıp atanmayacağına, bu belediyelerin işlem hacimleri ve personel sayıları dikkate alınmak suretiyle İç Denetim Koordinasyon Kurulu karar vermektedir.

İl özel İdareleri ve belediyelerin yıllık iç denetim programları, bu kuruluşların üst yöneticilerinin yani vali veya belediye başkanının önerileri de dikkate alınarak iç denetçileri tarafından hazırlanmakta ve üst yönetici tarafından onaylanmaktadır. İç denetçiler, iç denetim programını hazırlama görevi yanında, nesnel risk analizlerine dayanarak ilgili yerel yönetim kuruluşunun yönetim ve kontrol yapılarını değerlendirmekte, kaynakların etkin, ekonomik ve verimli kullanılması bakımından incelemeler yapmakta ve önerilerde bulunmaktadır.

İç denetçiler, harcama sonrasında yasal uygunluk denetimi yapmakta, yerel yönetim harcamalarının, malî işlemlere ilişkin karar ve tasarruflarının, amaç ve politikalara, kalkınma planına, programlara, stratejik planlara ve performans programlarına uygunluğunu denetlemekte ve değerlendirmektedirler. İç denetçiler ayrıca, malî yönetim ve kontrol süreçlerinin sistem denetimini yapmakta ve bu konularda önerilerde bulunmakta, denetim sonuçları çerçevesinde iyileştirmelere yönelik önerilerde bulunarak, denetim sırasında veya denetim sonuçlarına göre soruşturma açılmasını gerektirecek bir duruma rastladıklarında ilgili yerel yönetim kuruluşunun en üst amirine bildirmektedirler.

İç denetçiler, görevlerini İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından belirlenen ve uluslararası kabul görmüş kontrol ve denetim standartlarına²¹⁶ uygun şekilde yerine getirmekle yükümlü bulunmaktadır. İç denetçiler, görevlerinde bağımsız oldukları gibi, bu denetçilere, yürütmek zorunda oldukları asli görevleri dışında hiçbir görev de verilememektedir. İç denetçiler, hazırladıkları iç denetim raporlarını doğrudan üst yöneticiye sunmakta, bu raporlar üst yönetici tarafından değerlendirilmek suretiyle gereği için ilgili birimlere ve malî hizmetler birimine verilmektedir. İç denetim raporları ile bunlar üzerine yapılan işlemler, üst yönetici tarafından en geç iki ay içinde İç Denetim Koordinasyon Kuruluna gönderilmektedir.

1.2.4.3.1.3. Bütçe Yoluyla Denetim

Yerel yönetimler, bütçelerinin gerek oluşturulması gerekse uygulanması aşamalarında kendi organlarınca iç yönetsel denetime tabi tutulmaktadır. İl özel idaresi ve belediyelerin bütçe ve kesin hesaplarının görüşülmesi ve kabul edilmesi sürecinde, il genel meclisi ve il encümeni üyeleri ile belediye meclisi ve belediye encümeni üyeleri, kendi kuruluşlarının bütün idari ve mali faaliyetleri hakkında bilgi sahibi olmakta, kendi kuruluşlarının çalışmalarını yönlendirme ve denetleme imkanına kavuşmaktadır.

İl özel idarelerinin ve belediyelerin bütçeleri, bu kuruluşların malî yıl ve izleyen iki yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini göstermekte, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin vermektedir(İÖİK. mad.44,

²¹⁶ Kontrol ve denetimle ilgili uluslararası standartları belirleyen ve mevcut standartlara katkı sağlayan uluslararası kuruluşların başında, Türk Sayıştay'ının da üyesi bulunduğu International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI), "Uluslararası Yüksek Denetleme Kuruluşları Örgütü" gelmektedir. INTOSAI, 1984 yılında kurduğu "Denetim Standartları Komitesi" aracılığıyla denetimde uyulması gerekli standartları saptamış ve sözkonusu ilkeleri üye ülkelere duyurmuştur. INTOSAI, denetim standartlarını; temel öneriler, genel standartlar, çalışma standartları ve raporlama standartları olmak üzere dört grupta toplamıştır. Ancak, daha sonra bu standartlarda değişiklikler yapılarak 1991 yılında tekrar yayımlanmıştır. Bu denetim standartlarının Türkçe metni için Bkz. INTOSAI, "INTOSAI Denetim Standartları", çev. Gül Alptürk, **Sayıştay Dergisi**, Sayı 1, Temmuz-Eylül 1990, s.33.; INTOSAI, **INTOSAI Denetim Standartları**, çev. Sayıştay Dış İlişkiler Grubu, Ankara, T.C. Sayıştay 135. Kuruluş Yıldönümü Yayınları, 1997.

BK. mad.61). İl özel idaresi bütçe tasarısı, vali tarafından hazırlanmakta il encümenine sunulmaktadır. İl encümeni, bütçeyi inceleyerek görüşüyle birlikte il genel meclisine sunmaktadır. İl genel meclisi, bütçe tasarısını aynen veya bütçe denkliğini bozacak biçimde gider artırıcı ve gelir azaltıcı değişiklikler dışında değiştirerek kabul etmektedir. İl özel idaresi bütçesinin kesin hesabı ise, her yıl vali tarafından hesap döneminin bitiminden sonra gelen Mart ayı içinde il encümenine sunulmakta, il genel meclisinin Mayıs ayı toplantısında görüşülerek karara bağlanmaktadır.

Belediye başkanı tarafından hazırlanan belediye bütçe tasarısı, belediye encümenine sunulmaktadır. Belediye encümeni, bütçeyi inceleyerek görüşüyle birlikte belediye meclisine sunmaktadır. Belediye meclisi, bütçe tasarısını aynen veya bütçe denkliğini bozacak biçimde gider artırıcı ve gelir azaltıcı değişiklikler dışında değiştirerek kabul etmektedir. Belediye bütçesinin kesin hesabı ise, her yıl belediye başkanı tarafından hesap döneminin bitiminden sonra Nisan ayı içinde belediye encümenine sunulmaktadır. Kesin hesap, belediye meclisinin Mayıs ayı toplantısında görüşülerek karara bağlanmaktadır. Büyükşehir belediye bütçesi ile ilçe belediyelerinin bütçeleri ise, büyükşehir belediye meclisine sunulmakta ve büyükşehir belediye meclisinde aynı toplantı döneminde ve birlikte görüşülerek yatırım ve hizmetler arasında bütünlük sağlayacak biçimde aynen veya değiştirilerek kabul edilmektedir.

1.2.4.3.1.4. Faaliyet Raporu Yoluyla Denetim

Yerel yönetimlerin yürütme organlarının ve bir yıllık faaliyetlerinin denetlenmesine imkan veren denetim şekli, faaliyet raporu yoluyla denetimdir. İl özel idarelerinde vali, belediyelerde ise belediye başkanı tarafından faaliyet raporu hazırlanarak, il özel idarelerinde Mart ayı toplantısında vali veya genel sekreter tarafından il genel meclisine, belediyelerde ise Nisan ayı toplantısında belediye başkanı tarafından

belediye meclisine sunulmakta ve raporun bir örneği İçişleri Bakanlığına gönderilmekte ve kamuoyuna da açıklanmaktadır(İÖİK. mad.39, BK. mad.41).

Vali ve belediye başkanı tarafından hazırlanan faaliyet raporunda; il özel idaresi ve belediyenin stratejik plân ve performans hedeflerine göre yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile, meydana gelen sapmaların nedenleri ve belediye borçlarının durumu açıklanmaktadır. Belediye başkanı tarafından hazırlanan faaliyet raporunda, bağlı kuruluş ve işletmeler ile belediye ortaklıklarına ilişkin söz konusu bilgi ve değerlendirmelere de yer verilmektedir.

Bir önceki yıla ait faaliyet raporu, il özel idaresinde vali tarafından il genel meclisine, belediyede ise belediye başkanı tarafından belediye meclisine sunulmaktadır. Faaliyet raporundaki açıklamalar, il genel meclisi üye tam sayısının dörtte üç çoğunluğuyla yeterli görülmezse, yetersizlik kararıyla görüşmeleri kapsayan tutanak, meclis başkanı tarafından gereği yapılmak üzere İçişleri Bakanlığına gönderilmektedir. Belediye başkanınca belediye meclisine sunulan bir önceki yıla ait faaliyet raporundaki açıklamalar, belediye meclisi üye tam sayısının dörtte üç çoğunluğuyla yeterli görülmezse,²¹⁷ yetersizlik kararıyla görüşmeleri kapsayan tutanak, meclis başkan vekili tarafından mahallin mülkî idare amirine gönderilmektedir. Vali, dosyayı gerekçeli görüşüyle birlikte Danıştay'a göndermekte ve yetersizlik kararı Danıştay tarafından uygun görüldüğü takdirde belediye başkanı başkanlıktan düşmektedir.

²¹⁷ Belediye meclisinde ileri sürülen yetersizliğe ilişkin iddia ve görüşlerin, ciddi, tutarlı, somut, önemli ve belgeye dayalı olması gerekmektedir. Bkz. Ramazan Sodan, **Belediye Kanunu ve Açıklaması**, Ankara, Mahalli İdareler Derneği Yayını, 1995, s.417.

1.2.4.3.1.5. Denetim Komisyonunca Yapılan Denetim

Yerel yönetimler, mali işlemlerinin denetimini gerçekleştirmek üzere kendi meclisleri içinden denetim komisyonu oluşturabilmektedirler. İl özel idareleri, il ve ilçe belediyeleri ile nüfusu on bin'in üzerindeki belediyeler, bir önceki yıl gelir ve giderleri ile bunlara ilişkin hesap kayıt ve işlemlerinin denetimi için bir denetim komisyonu oluşturmaktadırlar(İÖİK. mad.17, BK. mad.25). İl genel meclisleri ve belediye meclisleri, denetim komisyonlarını her yılın Ocak ayında yaptıkları toplantılarında kendi üyeleri arasından gizli oyla ve üye sayısı üçten az, beşten çok olmamak üzere oluşturmaktadırlar. Denetim komisyonları, her siyasî parti grubunun ve bağımsız üyelerin il genel meclisi ve belediye meclisindeki üye sayısının meclislerin üye tam sayısına oranlanması suretiyle oluşmaktadır.

Denetim komisyonları, vali ve belediye başkanları tarafından il özel idaresi ve belediye binaları içinde belirlenen yerlerde çalışmakta ve çalışmalarında uzman kişi ve kuruluşlardan yararlanabildikleri gibi, valinin ve belediye başkanının onayı ile kamu kuruluşları personelinden de yararlanabilmektedirler. Denetim Komisyonları, gerekli bilgi ve belgelere kolaylıkla ulaşabilmektedir. Denetim komisyonları, belirtilen sürelerde çalışmalarını tamamlayarak hazırladıkları raporlarını meclis başkanlıklarına sunmaktadırlar. Konusu suç teşkil eden hususlarla ilgili olarak meclis başkanlıkları tarafından yetkili mercilere suç duyurusunda bulunulmaktadır.

1.2.4.3.2. Dış Yönetmel Denetim

Kamu kuruluşlarının kendi dışındaki başka bir kamu kuruluşu tarafından yönetmel denetim yöntemleri kullanılarak denetlenmesine, dış yönetmel denetim denilmektedir.²¹⁸ Yerel yönetimler üzerinde gerçekleştirilen asıl yönetmel denetim şekli, dış yönetmel denetimdir ve esas itibarıyla merkezi

²¹⁸ Gözübüyük, **Yönetim Hukuku**, s.306.; Örnek, **a.g.e.**, s.242

yönetim tarafından yapılmaktadır.²¹⁹ Dış yönetsel denetim, merkezi yönetim yanında devletin özel denetim kuruluşlarınca da yürütülmektedir.

İl özel idareleri ve belediyelerde yapılmakta olan iç ve dış denetim, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre ve daha çok mali alanda gerçekleştirilmektedir. Bununla birlikte, il özel idaresinin malî işlemler dışında kalan diğer idarî işlemleri, idarenin bütünlüğüne ve kalkınma plânı ve stratejilerine uygunluğu açısından İçişleri Bakanlığı, vali veya görevlendireceği elemanlar tarafından da denetlenmektedir. Belediyenin malî işlemler dışında kalan diğer idarî işlemleri ise, hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü açısından İçişleri Bakanlığı tarafından da denetlenmektedir. Yerel yönetimlerin dış yönetsel denetimi, yönetsel vesayet denetimi, ikili görev yoluyla denetim, mali yardımlar yoluyla denetim ve Sayıştay denetimi şeklinde gerçekleştirilmektedir.

1.2.4.3.2.1. Yönetsel Vesayet Denetimi

Yerel yönetimler, devlet tüzel kişiliği dışında ayrı tüzel kişiliğe ve özerkliğe sahip bulunan yerinden yönetim kuruluşlarıdır. Yerel yönetimler, yerel özerkliğe sahip olmakla birlikte, kullandıkları yetkiler kendilerine merkezi yönetim tarafından verilmektedir. Merkezi yönetim, yerel yönetimlere verdiği yetkilerin hukuk kurallarına, devletin genel menfaatlerine, birlik ve bütünlüğüne aykırı şekilde kullanılmasını önlemek ve devlet hizmetlerinde ahengi sağlamak için, yerel yönetimleri denetim ve gözetim altında tutmaktadır.

Yerel yönetimlerin merkezi yönetim tarafından hiç denetlenmemesi, kendi hallerine bırakılması düşünülemez. Ancak, bu kuruluşların aşırı şekilde denetime tabi tutulmaları da, yerel özerkliğin ortadan kalkmasına neden olabileceği gibi, yerel yönetimlerin kendilerini geliştirmelerine de engel

²¹⁹ Arslan, a.g.e., s.56.

oluşturabilecektir. Dolayısıyla, yerel yönetimler üzerinde merkezi yönetim tarafından gerçekleştirilecek olan denetimde, denetimden beklenen yararlar ile yerel özerklik arasında uygun bir dengenin oluşturulması önem taşımaktadır.

Yerel yönetimlerin kendilerinin dışındaki başka bir yönetsel kuruluş tarafından kanunların öngördüğü sınırlar içinde denetlenmesine, vesayet denetimi denilmektedir.²²⁰ Vesayet denetimi, kanuna dayanmak ve onunla sınırlı olmak üzere, kanunla yetkili kılınmış yönetsel organ, makam veya kişi tarafından, esas itibarıyla devletin genel menfaatlerini, devletin birlik ve bütünlüğünü, kamu hizmetlerinin ahengini sağlamak ve korumak, aynı zamanda halkı yerel yönetimlerin keyfi eylem ve işlemlerinden korumak amacıyla, yerel yönetimlerin eylem ve işlemleri, organları ve personeli üzerinde uygulanmaktadır.²²¹ Dolayısıyla, vesayet denetimi, merkezi yönetim ve yerel yönetimler için olduğu kadar yerel nitelikte kamu hizmetlerinden yararlanan halk için de bir güvence oluşturmaktadır.

Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde hangi gerekçelerle vesayet denetimini gerçekleştireceği, 1982 Anayasası'nın 127. maddesinde açıkça ifade edilmiştir. Anayasaya göre, merkezi yönetim, yerel hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve yerel ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla kanunda belirtilen esas ve usuller çerçevesinde yönetsel vesayet yetkisine sahip bulunmaktadır. Anayasa, vesayet denetiminin amaçları arasında, "toplum yararının korunması" ve "yerel ihtiyaçların gereği gibi karşılanması" ilkelerine yer vererek vesayet

²²⁰ Şeref Gözübüyük, **Kamu Yönetimi Hukuku**, Ankara, TODAİE Yayını, Yayın No 151, Sevinç Matbaası, 1976, s.158.; Arslan, **a.g.e.**, s.59.

²²¹ Süleyman Arslan, "İdari Vesayet Denetimi ve Türkiye Uygulamasından Ortaya Çıkan Sorunlar", **I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi**, II. Kitap, Kamu Yönetimi, Ankara, Danıştay Yayını, 1990, s.508-510.; Bedri Gürsoy, "Demokratik Bir Toplumda İdari Vesayet Üzerine Bir Deneme", **Türk İdare Dergisi**, Yıl 59, Sayı 377, Aralık 1987, s.8-9.; Tahir Aktan, "Mahalli İdarelerde Vesayet Denetimi", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 9, Sayı 3, Eylül 1976, s.4.; Tortop, **Mahalli İdareler**, s.13-14.; Gözübüyük, **Yönetim Hukuku**, s.308.

denetiminin hukuka uygunluk denetimi yanında yerindelik denetimi gerekçesiyle de yapılacağını hüküm altına almıştır. Bu anayasal düzenleme, yerel yönetimler üzerinde uzun yıllar uygulanan koyu bir vesayet denetiminin kaynağını oluşturmuştur.²²²

Türkiye'nin bazı maddelerine çekince koyarak imzalamış olduğu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda da, yerel yönetimler üzerinde uygulanacak olan vesayet denetimi ile ilgili düzenleme yer almaktadır. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 8. maddesi, yerel yönetimler üzerindeki yönetsel denetimin (vesayetin) niteliği, kapsamı ve uygulanma yöntemi ile ilgilidir.²²³ Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, prensip olarak yönetsel vesayeti hukuka uygunluk denetimiyle sınırlandırmıştır. Sadece merkezi yönetim kuruluşlarına ait olup, yerel yönetim birimlerine yaptırılan hizmetler açısından yerindelik denetimi yapılabilecektir.²²⁴ Doğrudan yerel yönetimlerin görev ve yetkilerine giren konularda yapılacak vesayet denetimi, hukuka uygunluk denetimi ile sınırlandırılmıştır.

²²² Bilal Eryılmaz, **Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması**, İstanbul, Birleşik Yayıncılık, 1997, s.29.; Cevat Geray, **KAYA Yazanağı Açısından Yönetimin Taşra Birimlerinin ve Yerel Yönetimlerin Yeniden Düzenlenmesi: Kamu Yönetiminde Yeniden Düzenleme**, Ankara, Kamu Yönetimi Uzmanları Derneği Yayını, Yayın No 1, 1993, s.31.; Ziya Çoker, "Anayasa ve Yerel Yönetimler", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 1, Sayı 5, Eylül 1992, s.6.

²²³ Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın Türkiye'nin üçüncü paragrafına çekince koyduğu 8. maddesinde; "Yerel yönetimlere yönetsel denetim, ancak, anayasa ve yasalarda belirtilen durumlarda ve yöntemlerle uygulanabilir. Yönetsel denetim, yasalara ve anayasa ilkelerine uygunluğun sağlanmasından başka amaç güdemez. Bununla birlikte, üst düzeyde bulunan yönetim basamakları, yerel yönetimleri, kendilerine verdikleri görevlerle ilgili olarak yerindelik denetimine tabi tutabilirler. Yönetsel denetim, bu denetimle korunması amaçlanan yararın önemiyle orantılı olmalıdır." şeklinde bir düzenleme yer almaktadır. Bkz. Ruşen Keleş, "Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Avrupa ve Türkiye", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 4, Sayı 6, Kasım 1995, s.14.

²²⁴ Enis Yeter, "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Türkiye: Anayasa ve İlgili Yasalarda Durum", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 5, Sayı 1, Ocak 1996, s.6.; Mustafa Gönül, **Anayasa Kuralları ve Anayasa Yargısı Açısından Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma: Yerel Yönetimlerde Reform**, Kamu Yönetimi Uzmanları Derneği Yayını, Ankara, Yayın No 2, 1993, s.33.

1.2.4.3.2.1.1. Yönetmel Vesayet Denetimini Yapmaya Yetkili Kuruluş ve Makamlar

Yerel yönetimler üzerinde uygulanan vesayet denetimi, kanuna dayanan ve kanunla belirlenen bir denetim türüdür.²²⁵ Vesayet denetiminde, denetim yapacak kişi ya da organlar kanunlarla açıkça belirtilmekte ve denetimin alanı kanunlarla düzenlenmektedir. Kanunlarda vesayet makamı olarak, bazen bir kuruluş bazen de bir kamu görevlisi gösterilebilmekte ve vesayet yetkisi sadece kanunda belirtilen kuruluş ya da kamu görevlisi tarafından kullanılabilir.²²⁶ Vesayet denetimi yetkisinin devredilmesi söz konusu olmadığı gibi bu yetki başka bir makam tarafından da kullanılamamaktadır.

Vesayet denetimi, merkezi yönetim ya da merkezi yönetimin içinde yer alan kuruluşlar veya bu kuruluşların taşradaki temsilcileri tarafından yapılmaktadır.²²⁷ Devlet Denetleme Kurulu, Başbakanlık ve Maliye Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlıkları, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Teftiş Kurulu Başkanlığı, Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü, Sosyal Sigortalar Kurumu Genel Müdürlüğü, Danıştay ve Sayıştay gibi kurum ve kuruluşlar ile Cumhurbaşkanı, Başbakan, Bakanlar Kurulu, İçişleri Bakanlığı, diğer bakanlıklar, içişleri bakanı, il ve ilçe idare kurulları, mahalli mülki idare amirleri gibi idari vesayet makamlarının, yerel yönetimlerin eylem ve işlemleri, organları ve personeli üzerinde denetim ve inceleme yetkileri bulunmaktadır.²²⁸ Bununla birlikte, İl özel idareleri, belediyeler ve bunlara bağlı kuruluşlar ile yerel yönetim birlikleri üzerindeki vesayet denetimi, esas

²²⁵ Aktan, a.g.m., s.4

²²⁶ Durmuş Tezcan, “Türk İdare Hukuku Açısından Yerel Yönetimler ve Denetimi”, **Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu**, Cilt 1, Ankara, TODAİE, 1995, s.268.

²²⁷ Gözübüyük, **Yönetim Hukuku**, s.308.; Eryılmaz, **Kamu Yönetimi**, s.309.

²²⁸ Osman Bozoğlu, “Belediyelerimiz nasıl denetleniyor? -1-”, **Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi**, Cilt 1, Sayı 1, Şubat 1996, s.18.; Ahmet Başsoy, “Yerel Yönetimler ve Yargı İlişkileri”, **II. Ulusal İdare Hukuku Kongresi**, İdari Yargının Dünyada Bugünkü Yeri, Ankara, 10-14 Mayıs 1993, s.300.; Aktan, a.g.m., s.4.

itibarıyla İçişleri Bakanlığı ve bu Bakanlığın taşradaki temsilcileri olan mülki idare amirleri tarafından gerçekleştirilmektedir.

1.2.4.3.2.1.2. Yönetmelik Vesayet Denetiminin Kullanılma Şekilleri

Merkezi yönetim kuruluşları veya onların kanuni temsilcileri tarafından yerel yönetimler üzerinde yapılan vesayet denetimi, bu kuruluşların işlemleri, eylemleri, organları ve personeli üzerinde gerçekleştirilmektedir.²²⁹ Vesayet denetimi, bu denetimi yapmaya yetkili kurum, kuruluş ve makamlar tarafından kanunların belirlediği sınırlar içinde ve kanunların belirlediği şekillerde gerçekleştirilmektedir.

1.2.4.3.2.1.2.1. Yerel Yönetimlerin İşlemleri Üzerinde Yönetmelik Vesayet Denetimi

Yerel yönetimler üzerinde yapılan vesayet denetiminin önemli bir bölümü, bu kuruluşların işlemleri üzerinde gerçekleştirilmektedir. Yerel yönetimlerin işlemleri üzerinde gerçekleşen vesayet denetimi, yerel yönetimlerin kararlarını almasından önce veya kararlarını almasından sonra yapılmasına göre; önceden izin alma, onay, yürütmenin durdurulması, iptal, yerine geçme gibi farklı şekillerde ortaya çıkmaktadır.²³⁰ Yerel yönetim meclislerince alınan kararların hukuka uygunluğunun yargı organları tarafından denetlenmesi için ilgili vesayet makamınca yönetsel yargıya gönderilmesi yöntemi de, işlemler üzerindeki vesayet denetiminin diğer bir şekli olarak ortaya çıkmaktadır.²³¹

²²⁹ Arslan, **a.g.e.**, s.61.

²³⁰ Arslan, **a.g.e.**, s.62.

²³¹ Kalabalık, **a.g.e.**, s.732.

1.2.4.3.2.1.2.1.1. Önceden İzin Alma Yöntemi

Yerel yönetim kuruluşları, kanunların belirlediği bazı konularda karar almadan önce vesayet makamından izin almak zorundadır. Yerel yönetimler, kanunen belirlenen konularda önceden izin almaksızın karar alamamaktadırlar.²³² Aksi durumda, yerel yönetimlerin aldıkları bu kararlar hukuka aykırılık teşkil etmektedir. İl özel idareleri ve belediyelerin bazı kararları alabilmesi için, Bakanlar Kurulu ya da İçişleri Bakanlığı gibi vesayet makamlarından önceden izin alması gerekmektedir.

İl özel idareleri ve belediyelerin, 237 sayılı Taşıt Kanunu'nun 10. maddesi uyarınca taşıt satın alabilmeleri için önceden Bakanlar Kurulundan izin almaları gerekmektedir. İl özel idareleri, önceden İçişleri Bakanlığının iznini almak şartıyla il genel meclisinin kararına bağlı olarak görev alanıyla ilgili konularda faaliyet gösteren uluslararası teşekkül ve organizasyonlara, kurucu üye veya üye olabilmekte, bu teşekkül ve organizasyonlarla ortak faaliyet ve hizmet projeleri gerçekleştirebilmektedir(İÖİK. mad.62). Benzer şekilde belediyeler de, önceden İçişleri Bakanlığı'nın iznini almak şartıyla belediye meclisinin kararına bağlı olarak görev alanıyla ilgili konularda faaliyet gösteren uluslararası teşekkül ve organizasyonlara, kurucu üye veya üye olabilmekte, bu teşekkül, organizasyon ve yabancı yerel yönetimlerle ortak faaliyet ve hizmet projeleri gerçekleştirebilmekte veya kardeş kent ilişkisi kurabilmektedir(BK. mad.74).

1.2.4.3.2.1.2.1.2. Onay Yöntemi

Yerel yönetimlerin işlemleri üzerindeki vesayet denetiminin esaslı şekillerinden birisi, yerel yönetimlerce alınan kararların yürürlüğe girmeden önce vesayet makamları tarafından hukuka uygunluk ve yerindelik

²³² Arslan, **a.g.e.**, s.66-67.

açılarından incelenerek tasvip edilmesi anlamına gelen onay yöntemidir.²³³ Onay işlemi, karar alındıktan sonra gerçekleşmektedir. Yerel yönetimlerin bütün kararları onaya tabi tutulmamaktadır. Yerel yönetim meclislerince alınan kararların bazıları, ancak vesayet makamlarının onayı ile yürürlüğe girebilmektedir.

İl genel meclisleri tarafından alınan kararların yürürlüğe girmesi için valiye gönderilmesi zorunludur. İl genel meclisi tarafından alınan kararların tam metni, en geç beş gün içinde valiye gönderilmektedir. Vali, hukuka aykırı gördüğü kararları, yedi gün içinde gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere il genel meclisine iade edebilmektedir. Valiye gönderilmeyen meclis kararları ise yürürlüğe girememektedir(İÖİK. Mad.15). Belediye meclisleri tarafından alınan kararların yürürlüğe girmesi için ise, mahallin en büyük mülki idare amirine gönderilmesi zorunludur. Belediye meclisi kararları, kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde mahallin en büyük mülkî idare amirine gönderilmekte, mülkî idare amirine gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girememektedir(BK. mad.23). Büyükşehir belediye meclisi kararlarının yürürlüğe girebilmesi için de, benzer şekilde kararların mahallin en büyük mülkî idare amirine gönderilmesi zorunluluğu bulunmaktadır. Büyükşehir belediye meclisi kararları, kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde mahallin en büyük mülkî idare amirine gönderilmektedir. Mülkî idare amirine gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girememektedir(BBK. mad.14).

İl genel meclislerinin ve belediye meclislerinin kararları üzerinde vesayet makamlarının sahip olduğu onay yetkisi, önemli şekilde sınırlandırılmış olmasına rağmen tamamen kaldırılmış değildir. İl genel meclislerinin ve belediye meclislerinin bazı kararları üzerinde, vesayet makamlarının onay yetkisi bulunmaktadır. Belediye sınırlarının kesinleşmesi

²³³ Kalabalık, a.g.e., s.733.

için belediye meclisi kararının vali tarafından onaylanması gerekmektedir(BK. mad.6). Belediye sınırları içinde mahalle kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi, bölünmesi, adlarıyla sınırlarının tespiti ve değiştirilmesi de, belediye meclisi kararının vali tarafından onayı ile olmaktadır(BK. mad.9). Bir beldenin adının değiştirilmesi için ise, belediye meclisi kararının İçişleri Bakanlığınca onaylanması gerekmektedir(BK. mad.10). Belediyelerin cadde, sokak, meydan, park, tesis ve benzerlerine ad verilmesi ile beldeyi tanıtıcı amblem, flama ve benzerlerinin tespitine ilişkin olarak belediye meclisince alınan kararlar da, mülkî idare amirinin onayı ile yürürlüğe girmektedir(BK. mad.81).

İl özel idaresi ve belediyelerce gerçekleştirilecek kamulaştırmalarda, 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun 5. ve 6. maddeleri uyarınca, kamu yararı kararı vermeye, il özel idaresi yararına kamulaştırmalarda il encümeni, belediye yararına kamulaştırmalarda ise belediye encümeni yetkili bulunmaktadır. İl encümenince alınan kamu yararı kararı valinin, belediye encümenlerince alınan kamu yararı kararları, ilçelerde kaymakamın, il merkezlerinde ise valinin onayı ile tamamlanmaktadır.

İl özel idareleri ve belediyeler ile bu kuruluşların bağlı kuruluşları ve bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketleri, en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin, 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'na göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarının yılı içinde toplam yüzde onunu geçen iç borçlanmaya gidebilmeleri için, meclis üye tam sayılarının salt çoğunluğunun kararı ve İçişleri Bakanlığının onayı gerekmektedir(İÖİK. mad.51, BK. mad.68).

Yerel yönetimlerin kendi aralarında birlik kurmaları, Bakanlar Kurulunun iznine bağlanmıştır. 1982 Anayasası'nın 127. maddesi ve 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu uyarınca, yerel yönetim birlikleri, birlik tüzüğü'nün birliği kuracak yerel yönetimlerin meclislerinde kabul edilip,

duruma göre vali veya içişleri bakanının onayı ile birlik tüzüğünün kesinleşmesinden sonra Bakanlar Kurulunun izni ile kurulmaktadır.

1.2.4.3.2.1.2.1.3. Yürütmenin Durdurulması ve İptal Yöntemleri

Yerel yönetimler tarafından alınan kararların kanunda belirtilen vesayet makamları tarafından bazı durumlarda uygulanması ertelene bilmektedir. Yürütmenin durdurulması ile, yerel yönetim kuruluşu tarafından alınan kararın uygulamasından doğacak sakıncalar önlenmek istenmektedir. İl özel idarelerinde vali, il encümeninin aldığı kararı kanun, tüzük, yönetmelik ve il genel meclisi kararlarına aykırı gördüğü takdirde, encümen kararının bir sonraki toplantıda tekrar görüşülmesini isteyebilmektedir. İl encümeni, kararında ısrar ederse karar kesinleşmektedir. Bu takdirde vali, kesinleşen il encümeni kararının uygulanmasını durdurmakta ve idari yargı mercilerine yürütmeyi durdurma talebi ile birlikte başvurur (İÖİK. mad.27).

Yerel yönetim organları veya makamlarınca alınan kararlar, vesayet makamlarınca kanunlara, genel veya yerel menfaatlere aykırı bulunması durumunda iptal edilebilmekte ve bütün hukuki sonuçlarıyla ortadan kaldırılabilmektedir.²³⁴ Köy yönetimlerinde alınan kararlar, kanunlara aykırı olması veya köyün menfaatine uygun olmaması durumlarında vesayet makamlarınca iptal yöntemi uygulanarak ortadan kaldırılmaktadır. Ancak, İl özel idareleri ve belediyelerin almış oldukları kararlar, yargı organları dışında yönetsel vesayet makamları tarafından iptal edilememektedir.

1.2.4.3.2.1.2.1.4. Yerine Geçme Yöntemi

Yerel yönetimler, yürütmekle görevli oldukları hizmetlerle ilgili olarak kanunların verdiği imkan ve yetkiler dahilinde kararları almak ve uygulamak yetkisine sahiptirler. Bu yetki, yerel yönetimlerin sahip olduğu yerel özerkliğin

²³⁴ Arslan, a.g.e., s.68-69.

bir gereğidir. Bununla birlikte, kanunlar, bazı durumlarda vesayet denetimine yetkili makamlara, yerel yönetimlerin kararlarında bazı değişiklik veya düzeltme yapma, onların yerine geçerek karar alma yetkisini tanıyabilmektedir. Vesayet makamına bu yetkinin verilmesinin amacı, yerel yönetimleri, kendilerine kanunen verilmiş bazı zorunlu görevleri yerine getirmeye veya almaları gereken kararları almaya zorlamaktır.²³⁵ Vesayet makamına tanınan bu yetkinin, sadece, toplum için yapılması kaçınılmaz nitelikte olan kamu hizmetlerinin yapılması amacıyla ve sınırlı olarak kullanılması gerekmektedir.²³⁶ Bu yetkinin vesayet makamına genel olarak tanınması, yerel özerkliğin ortadan kalkmasına sebep olabileceği için, kanunen düzenlenmesi ve sınırlarının titizlikle belirlenmesi gerekmektedir.

Yerel yönetimlerin yerine geçerek karar alma veya onun kararlarını değiştirme şeklindeki vesayet denetimi, il özel idareleri ve belediyeler üzerinde sınırlı bir şekilde de olsa gerçekleşmektedir. İl özel idaresi veya belediye hizmetlerinin ciddî bir biçimde aksatıldığı ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayatî derecede olumsuz etkilediğinin ilgili bakanlığın talebi üzerine yetkili sulh hukuk hâkimi tarafından belirlenmesi durumunda, il özel idareleri için İçişleri Bakanlığı, belediyeler için ise İçişleri bakanı; hizmetlerde meydana gelen aksamanın giderilmesini, hizmetin özelliğine göre makul bir süre vererek il özel idaresi veya belediyeden istemektedir. Hizmette meydana gelen aksama giderilemezse, söz konusu hizmetin yerine getirilmesini o ilin valisinden istemektedir. Bu durumda vali, aksaklığı öncelikle duruma göre belediye veya il özel idaresinin araç, gereç, personel ve diğer kaynaklarıyla gidermektedir. Mümkün olmadığı takdirde diğer kamu kurum ve kuruluşlarının imkânlarını da kullanabilmektedir(İÖİK. mad.40, BK. mad.57).

²³⁵ Arslan, “Mahalli İdareler Üzerinde...”, s.74-75.

²³⁶ Sabri Coşkun, **İdarenin İdari Denetiminde İdari(Yönetmel) Vesayet**, Ankara, y.y., 1976, s.32.

İl özel idarelerinin veya belediyelerin hizmetlerinde meydana gelen aksamalar sonucu yapılan müdahaleler nedeniyle ortaya çıkan maliyet, vali tarafından İller Bankasına bildirilmektedir. İller Bankası, o il özel idaresinin veya belediyenin müteakip ay genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden il özel idaresine veya belediyeye ayrılan paydan valilik emrine göndermektedir. İçişleri bakanlığının talebi üzerine sulh hukuk hâkimi tarafından alınan belediye yerine geçme kararına karşı, ilgili belediyece asliye hukuk mahkemesine itiraz edilebilmektedir.

Yerel yönetimlerin kararlarını değiştirme şeklindeki vesayet denetimi, daha önce il özel idaresi ve belediyelerin bütçelerinin vesayet makamları tarafından onaylanması sırasında ortaya çıkmıştır. İl özel idaresi bütçesi içişleri bakanlığınca, belediye bütçesi ise mahallin en büyük mülki idare amiri tarafından aynen veya değiştirilerek kabul edilmiştir. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunları, bu düzenlemeyi kaldırarak ağır bir vesayet denetimine son vermiştir. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, büyükşehir belediye meclisine ilçe belediyelerinin bütçeleri ve imara ilişkin kararları üzerinde değişiklik yapma yetkisi vermektedir(BBK. Mad.14). Ancak, bu şekildeki bir denetimin vesayet denetimi olarak kabul edilmesinin yerinde olmadığı ileri sürülmektedir.²³⁷ Yerel yönetimlerin yerine geçerek karar alma ya da yerel yönetimlerce alınan kararları değiştirme şeklinde gerçekleşen vesayet denetimi, istisnai olarak uygulanan ve diğer vesayet denetimi yöntemlerine göre oldukça ağır bir denetim yöntemi olmaktadır.

²³⁷ Büyükşehir belediye meclisinin, ilçe belediyeleri arasındaki ihtilafları ve farklı uygulamaları ortadan kaldıracı, yönlendirici ve düzenleyici tedbirler alma yetkisi, öğretide “dış yönetsel denetim” olarak nitelendirilmektedir. Bkz. Özay, “İkinci Bine Kavuşurken Gün Işığında Yönetim”, s.175.

1.2.4.3.2.1.2.1.5. İşlemleri Yönetmelik Yargı Denetimine Gönderme Yöntemi

Yerel yönetimlerin işlemleri üzerindeki vesayet denetiminin bu kuruluşların özerkliği açısından en uygun görülen şekli, yerel yönetimlerin işlemlerinin yönetmelik yargı tarafından hukuka aykırılığının tespit edilmesidir. Vesayet makamı, hukuka aykırı bulunduğu yerel yönetim işlemini doğrudan iptal etme yerine, işlemi yönetmelik yargıya göndererek idari hakim (yönetmelik yargı hakimi) denetimini harekete geçirmektedir. Kesin karar, vesayet makamı tarafından değil, yönetmelik yargı tarafından verilmektedir. Yerel yönetimlerin işlemini yargı önüne gönderme yöntemi, hukuk ilkelerine en uygun yöntem olarak kabul edilmekte ve başta İngiltere olmak üzere Fransa ve Türkiye’de uygulama alanı bulmaktadır.²³⁸

İl genel meclisleri ve belediye meclislerince alınan kararların yürürlüğe girebilmesi için, bu kararların duruma göre vali veya mahallin en büyük mülki idare amirine gönderilmesi gerekmektedir. İl genel meclisince alınan ve vali tarafından yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar ile yeniden görüşülmesi istenip de il genel meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar kesinleşmektedir. Vali, il genel meclisinin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine on gün içinde idarî yargıya başvurabilmektedir (İÖİK. mad.15). Vali, kanun, tüzük, yönetmelik ve il genel meclisi kararlarına aykırı gördüğü il encümeni kararının bir sonraki toplantıda tekrar görüşülmesini isteyebilmekte ve encümenin, kararında ısrar etmesi durumunda karar kesinleşmektedir. Bu takdirde, vali, kesinleşen il encümeni kararının uygulanmasını durdurarak idari yargı mercilerine yürütmeyi durdurma talebi ile birlikte on gün içinde başvurabilmektedir. İtiraz, Danıştayca en geç altmış gün içinde karara bağlanmaktadır (İÖİK. mad.27).

²³⁸ Coşkun, a.g.e., s.27.; Kalabalık, a.g.e., s.732.

Belediye meclisi kararları, kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde mahallin en büyük mülkî idare amirine gönderilmekte, mülkî idare amirine gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girememektedir. Mülkî idare amiri, hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine yönetsel yargıya başvurabilmektedir(BK. mad.23). Büyükşehir belediye meclisi kararları da, kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde mahallin en büyük mülkî idare amirine gönderilmektedir. Mülkî idare amirine gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girememektedir. Mülkî idare amiri, hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine on gün içinde yönetsel yargı mercilerine başvurabilmektedir(BBK. mad.14) Böylece, yerel yönetim meclislerince alınan kararlar, vesayet makamlarınca yapılan başvurular üzerine adeta bir yargısal vesayet denetimine tabi tutulmaktadır.²³⁹

1.2.4.3.2.1.2.2. Yerel Yönetimlerin Eylemleri Üzerinde Yönetsel Vesayet Denetimi

Merkezi yönetim, yerel yönetimlerin işlemleri gibi eylemlerini de devletin genel usullerine uygun şekilde yerine getirilmesinin sağlanması amacıyla devamlı şekilde denetim altında bulundurmaktadır. Yerel yönetimlerin eylemleri üzerindeki vesayet denetimi, esas itibariyle fiili durumun hukuki duruma uygunluğunu tespiti yarayan teftiş yoluyla yapılmaktadır. Bu denetim, yerel yönetimlerin olumlu eylemleri yanında, kanuni görevlerini yapmaması ya da ihmal etmesi durumunda ortaya çıkan olumsuz eylemler üzerinde de uygulanabilmektedir.²⁴⁰

İl özel idareleri ve belediyelerin eylemleri, İçişleri Bakanlığı ve mülki idare amirleri tarafından denetim altında tutulmaktadır. İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Başkanlığı ve bu Başkanlığa bağlı olarak görev yapan mülkiye müfettişleri, il özel idareleri ve belediyelerle, bunlara bağlı, bunların

²³⁹ Fethi Aytaç, “İdari Yargı Mercileriyle Yerel Yönetimler Arasındaki İlişkiler Yeniden Düzenlenmelidir”, **I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi**, İkinci Kitap, Kamu Yönetimi, Ankara, 1-4 Mayıs 1990, s.934.

²⁴⁰ Onar, **a.g.e.**, s.633.; Arslan, **a.g.e.**, s.69-70.

kurdukları veya özel kanunlarla kurulmuş birlik, işletme, müessese ve teşebbüslerin işlem ve hesaplarını teftiş etmek ve denetlemek, inceleme ve soruşturma yapmak, il özel idareleri ve belediyelerin seçilmiş veya tayin edilmiş organları ve bunların üyeleri ile diğer kamu görevlileri hakkında inceleme, araştırma ve soruşturma yapmakla da görevli bulunmaktadır.

İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Bakanlığın yerel yönetimler üzerinde sahip olduğu vesayet yetkisinin mevzuat hükümleri gereğince uygulanmasını sağlamakla görevli bulunmaktadır. Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü bünyesinde ve birim başkanlığı statüsünde görevini sürdüren Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Kontrolörleri ise, yerel yönetimler ile bunlara bağlı, özel kanunla veya Belediye Kanunu'na göre kurulmuş katma bütçeli işletme ve idarelerle, döner sermayeli kuruluşlar ve bunların kurdukları veya katıldıkları birliklerin işlem, eylem ve personeli üzerinde teftiş, inceleme, araştırma ve soruşturma yapma yetki ve görevine sahiptirler. İçişleri Bakanlığının merkez teşkilatı bünyesinde bulunan bu kontrolörlerin yanı sıra, illerde il özel idaresi müdürlükleri bünyesinde valilere bağlı olarak görev yapan “kontrolör” veya “kontrol memuru” bulunmaktadır. Bunlar, valiler tarafından il özel idarelerinin ve kasaba belediyelerinin tahsilat denetimi işlerinde görevlendirilmektedirler.²⁴¹

İl özel idareleri ve belediyelerin eylemleri, mülki idare amirleri tarafından da sürekli denetim altında tutulmaktadır. Vali, il özel idaresi ile bağlı kuruluşlarını ve işletmelerini denetlemek görev ve yetkisine sahip bulunmaktadır(İÖİK. mad.30). Vali, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu uyarınca da, il özel idaresi, belediye ve köy idareleriyle, bunlara bağlı bütün müesseseleri denetlemekte ve teftiş etmektedir. Vali, bu denetleme ve teftişi, bakanlık veya genel müdürlük müfettişleriyle veya bu dairelerin amir ve memurlarıyla da yaptırabilmektedir. Vali, devlet, il, belediye, köy ve diğer kamu tüzel kişiliklerine ait genel ve özel mülklerin yangın ve benzeri tehlikelere karşı

²⁴¹ Recep Sanal, **Türkiye’de Yönetmel Denetim ve Devlet Denetleme Kurulu**, s.132-133.

korunmasını, iyi halde tutulmasını, değ erlenmesini ve iyi halde idaresini sağlayacak tedbirlerin uygulanmasını ilgililerden isteme ve denetleme yetkisine sahip bulunmaktadır. Valiler ayrıca, il özel idaresi, belediye ve köylere ait olan veya bunlara ba ğlı bulunan ya da bunların gözetim ve denetimi altında iş gören daire ve müesseseler üzerinde, emniyet ve asayişin ve iş hayatının düzenlenmesi bakımından, gözetim ve denetim yetkisine sahip bulunmaktadır.

Mülki idare amiri olan kaymakamlar da, ilçe düzeyinde kurulmuş ve faaliyet gösteren özel idare, belediye ve köy idareleriyle bunlara ba ğlı bütün müesseseleri denetlemekte ve teftiş etmektedir. Bu teftiş ve denetlemeyi, bizzat kendisi yapabilece ği gibi, idare ş ube başkanları veya validen talep edece ği bakanlık ya da tüzelkiş ilie haiz genel müdürlük müfettiş leri vasıtasıyla da yapabilmektedir. Kaymakam, ilçe memurlarının çalış malarını ve teş kilatın iş lemesini gözetim ve denetimi altında bulundurmaktadır.

1.2.4.3.2.1.2.3. Yerel Yönetimlerin Organları Üzerinde Yönetmel Vesayet Denetimi

Vesayet makamlarına tanınan yerel yönetimlerin organları üzerindeki vesayet denetimi yetkisi, yerel yönetimlerin yürütme ve karar organlarının atanmaları, faaliyete geçebilmeleri, toplantılarını erteleme veya süresini değ iş tirme ve organların görevlerine son verme gibi yetkileri kapsamaktadır.²⁴² İl özel idareleri ile belediyelerin organları üzerinde gerçekleştirilen vesayet denetimi, birbirlerine benzer şekilde ve genellikle aynı vesayet makamlarınca yürütölmektedir.

Yerel yönetimlerin organları ve bu organların üyeleri, genellikle seçim yoluyla göreve gelirken bazı durumlarda atama yoluyla da göreve gelebilmektedir. İl özel idaresinin yürütme organı olan vali, İş iş leri

²⁴² Coş kun, a.g.e., s.24-26.

Bakanlığının önerisi, Bakanlar Kurulunun kararı ve Cumhurbaşkanının onayı ile atanmaktadır. Belediye başkanları ise, seçilerek göreve gelmektedirler. Ancak, belediye başkanlığının herhangi bir nedenle boşalması ve yeni belediye başkanı veya başkan vekili seçiminin yapılamaması durumunda, seçim yapılincaya kadar belediye başkanlığına, büyükşehir ve il belediyelerinde içişleri bakanı, diğer belediyelerde vali tarafından belediye başkanı seçilme yeterliliğine sahip kişiler arasından görevlendirme yapılmaktadır(BK. mad.46).

Yerel yönetimlerin organları, bazı durumlarda vesayet makamı tarafından görevinden uzaklaştırılabilmektedir. Görevleriyle ilgili bir suç nedeniyle haklarında soruşturma ya da kovuşturma açılan il özel idaresi organları, belediye organları veya bu organların üyeleri, geçici bir önlem olarak kesin hükme kadar içişleri bakanı tarafından görevden uzaklaştırılabilmektedir(İÖİK. mad.34, BK. mad.47). Yerel yönetimlerin organları üzerinde gerçekleştirilen vesayet denetiminin en ağır şekli, bu organların görevlerine son verme olmaktadır. Ancak, yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri konusundaki denetim, yönetsel vesayet yoluyla değil, yargısal yolla yapılmaktadır.²⁴³ Yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanmaları veya kaybetmeleri konusundaki vesayet denetimi yetkisi, yargı kuruluşlarında bulunmaktadır.

İl genel meclisi veya belediye meclisi üyeliğinin düşmesine, il genel meclisi veya belediye meclisi üyeliğine seçilme yeterliliğinin kaybedilmesi durumunda valinin bildirmesi üzerine Danıştay tarafından karar verilmektedir(İÖİK. mad.21, BK. mad.29). İl genel meclisi veya belediye meclisinin, kendilerine kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal etmesi ve bu durumun il özel idaresine veya belediyeye ait işleri aksatması

²⁴³ Arslan, “İdari Vesayet Denetimi...”, s.522.

ya da il özel idaresine veya belediyeye verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasî konularda karar alması durumlarında, İçişleri Bakanlığının bildirmesi üzerine Danıştay'ın kararı ile meclisler fesh edilmektedir(İÖİK. mad.22, BK. mad.30).

Belediyenin yürütme organı olan belediye başkanının başkanlıktan düşürülmesi de yine yargı yolu ile olmaktadır. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 26. maddesi uyarınca, belediye başkanınca meclise sunulan bir önceki yıla ait faaliyet raporundaki açıklamalar veya belediye başkanı hakkındaki gensoru önergesine belediye başkanının vereceği cevap, meclis üye tam sayısının dörtte üç çoğunluğuyla yeterli görülmezse, yetersizlik kararıyla görüşmeleri kapsayan tutanak meclis başkan vekili tarafından mahallin mülkî idare amirine gönderilmektedir. Vali, dosyayı gerekçeli görüşüyle birlikte Danıştay'a göndermekte, yetersizlik kararı Danıştay'ca uygun görüldüğü takdirde belediye başkanı başkanlıktan düşmektedir.²⁴⁴

Belediye başkanının görevini mazeretsiz ve kesintisiz olarak yirmi günden fazla terk etmesi ve bu durumun mahallin mülkî idare amiri tarafından belirlenmesi, seçilme yeterliğini kaybetmesi, görevini sürdürmesine engel bir hastalık veya sakatlık durumunun yetkili sağlık kuruluşu raporuyla belgelenmesi ve meclisin feshine neden olan eylem ve işlemlere katılması hâllerinden birinin meydana gelmesi durumunda da, İçişleri Bakanlığının başvurusu üzerine Danıştay kararıyla belediye başkanının başkanlık sıfatına son verilmektedir(BK. mad.44). Büyükşehir ve ilçe belediye başkanlarının, büyükşehir belediye meclisinin feshine neden olan eylem ve işlemlere katılmaları durumunda da, Danıştay kararıyla görevlerine son verilmektedir(BBK. Mad.19).

²⁴⁴ Belediye başkanlığından düşürme işlemlerini karara bağlama görevinin Danıştay'a verilmiş idari bir görev olduğu, Danıştay Sekizinci Dairesinin vermiş olduğu bir karardan anlaşılmaktadır. Bu karar için Bknz. Danıştay 8. Dairesi'nin 18.6.1987 gün ve E.1987/2117, K.1987/2169 Sayılı Kararı, **Danıştay Dergisi**, Sayı 95, 1987, s.496-497.

1.2.4.3.2.1.2.4. Yerel Yönetimlerin Personeli Üzerinde Yönetmelik Vesayet Denetimi

Yerel yönetimlerin personeli, seçimle işbaşına gelen personelin yanı sıra yerel yönetim hizmetlerinin görülmesinde bilfiil çalışan çeşitli kademedeki personelden oluşmaktadır. Yerel yönetimlerin personeli üzerindeki vesayet denetimi, yerel yönetimlerin sadece seçilmemiş personeli kapsamaktadır. Seçimle işbaşına gelen personel, organlar üzerindeki denetim sırasında sınırlı ve nadir bir şekilde de olsa zaten denetlenmektedir. Merkezi yönetime veya onun temsilcilerine, yerel yönetimlerin personeli üzerindeki vesayet denetimi ile, özlük hakları bakımından yerel yönetim bütçesine bağlı bulunan personelin kadrolarının alınması, tayinlerinin yapılması veya tasdiki, terfii, izin, disiplin soruşturması, görevden uzaklaştırma, görevden azletme gibi konularda yetkiler tanınmıştır.²⁴⁵ İl özel idareleri ve belediyelerin personeli üzerindeki vesayet denetimi, bu kuruluşların özerkliği gereği sınırlandırılmış olsa da belirli konularda gerçekleştirilmektedir.

İl özel idarelerinin norm kadro ilke ve standartları, İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı tarafından müştereken belirlenmektedir. İl özel idaresi, bu ilke ve standartlar çerçevesinde norm kadro çalışmasını yapmakta veya yaptırmaktadır(İÖİK. mad.36). İl özel idaresi teşkilatı; genel sekreterlik, malî işler, sağlık, tarım, imar, insan kaynakları, hukuk işleri birimlerinden oluşmaktadır(İÖİK. mad.35). İl özel idaresi genel sekreteri, valinin teklifi ve İçişleri Bakanlığının onayı ile atanmaktadır. İl özel idaresi personeli ise, vali tarafından atanmakta ve ilk toplantıda il genel meclisinin bilgisine sunulmaktadır(İÖİK. mad.36).

²⁴⁵ Arslan, “İdari Vesayet Denetimi...”, s.522-523.; Kalabalık, **a.g.e.**, s.735.

Belediyelerin norm kadro ilke ve standartları da, il özel idarelerine benzer şekilde İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı tarafından müştereken belirlenmektedir. Belediyelerin ve bağlı kuruluşlarının norm kadroları, bu ilke ve standartlar çerçevesinde belediye meclisi kararıyla belirlenmektedir(BK. mad.49). Belediye teşkilâtı, norm kadroya uygun olarak yazı işleri, malî hizmetler, fen işleri ve zabıta birimlerinden oluşmaktadır(BK. mad.48). Belediye personeli, belediye başkanı tarafından atanmakta, birim müdürlüğü ve üstü yönetici kadrolarına yapılan atamalar ilk toplantıda belediye meclisinin bilgisine sunulmaktadır(BK. mad.49). Büyükşehir belediyesi teşkilâtı; norm kadro esaslarına uygun olarak genel sekreterlik, daire başkanlıkları ve müdürlüklerden oluşmaktadır(BBK. mad.21). Büyükşehir belediyesi personeli, büyükşehir belediye başkanı tarafından atanmakta, müdür ve üstü unvanlı olarak atanan personel, ilk toplantıda büyükşehir belediye meclisinin bilgisine sunulmaktadır. Genel sekreter, büyükşehir belediye başkanının teklifi üzerine içişleri bakanı tarafından atanmaktadır(BBK. mad.22).

Yerel yönetimlerin suç işledikleri anlaşılan veya ihbar ve şikayet olunan memurları, diğer kamu görevlileri ve yerel yönetimlerin seçilmiş veya atanmış organları ile bunların üyeleri hakkında, inceleme, araştırma ve soruşturma yapmak, İçişleri Bakanlığının görev ve yetkisi dahilinde bulunmaktadır. İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Başkanlığı ve bu Başkanlığa bağlı olarak görev yapan mülkiye müfettişleri ile İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörleri Kurulu Başkanlığı ve bu Başkanlığa bağlı olarak görev yapan Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Kontrolörleri, belirtilen bu görev ve yetkilere sahip bulunmaktadır. Mülkiye müfettişleri ve kontrolörler, içişleri bakanının emri veya onayı üzerine bu denetim yetkilerini kullanmaktadırlar.

1.2.4.3.2.2. İkili Görev Yoluyla Denetim

Yerel yönetimlerin dış yönetsel denetiminin diğer bir yolu, ikili görev yoluyla denetimdir. İkili görev yoluyla denetim, esas itibariyle yönetim hiyerarşisine dahil bir kamu görevlisinin, bazen devletin bir temsilcisi bazen de yerel yönetimin temsilcisi olarak faaliyet göstermesi ve merkezi yönetimin politikasını yerel yönetimde uygulamaya çalışırken yerel yönetimin tutum ve faaliyetlerinden merkezi yönetimi haberdar ederek onun denetlenmesini sağlamasıdır.²⁴⁶ Merkezi yönetim, yerel yönetim kuruluşunun başına atadığı yönetici ile, yerel yönetimin politikalarına ve faaliyetlerine yön vermekte ve aynı zamanda ilgili yerel yönetimi denetim altına almaktadır.

Türkiye’de yerel yönetimlerin dış yönetsel denetiminde ikili görev yoluyla denetim şeklinin en tipik örneğini il özel idareleri oluşturmaktadır.²⁴⁷ Merkezi yönetimin taşradaki temsilcisi konumunda olan vali, aynı zamanda il özel idaresinin yürütme organıdır ve il özel idaresi üzerinde denetim yetkisi ve görevine sahiptir. İl düzeyinde, hem il genel idaresinin hem de il özel idaresinin en büyük amiri olarak ikili bir görev yürütmekte olan vali, il özel idaresinin başı olarak hiçbir kimseden emir almaz iken, il genel idaresinin başı olarak merkezi yönetimden sürekli emir ve talimat almaktadır.²⁴⁸ Vali, ilde devletin, hükümetin ve ayrı ayrı her bakanın temsilcisi ve bunlar adına her türlü işlem ve eylemi yürütmekle görevli yönetsel ve siyasi yürütme vasıtasıdır. Vali, merkezi yönetimin bir temsilcisi olarak, merkezi yönetimin kendisinden istediği politikaları, milli ve yerel kalkınma hedeflerini takip etmek zorundadır. Dolayısıyla, merkezi yönetim, vali aracılığı ile yerel yönetimleri sürekli olarak denetim altında tutmaktadır.

İl özel idaresinin yürütme organı olarak valinin, bir çok görevi bulunmaktadır. Valiye, il genel meclisine gündem önermek, il encümeninin

²⁴⁶ Arslan, “İdari Vesayet Denetimi...”, s.505.

²⁴⁷ Akıncı, **a.g.e.**, s.86.

²⁴⁸ Arslan, **a.g.e.**, s.141.

gündemini hazırlamak, il özel idaresi bütçesini hazırlamak, il genel meclisi ve il encümeni kararlarını uygulamak, il özel idaresi ile bağlı kuruluşlarını ve işletmelerini denetlemek gibi önemli görevler verilmiştir. İl özel idarelerine özerklik tanınmış ve kendi organlarıyla karar alma yetkisi verilmiş olmasına rağmen alınan kararların sonuçlarını fiilen gerçekleştirme görevi, aynı zamanda merkezi yönetimin temsilcisi olan valiye bırakılarak il özel idaresinin gücü sınırlandırılmıştır.²⁴⁹ Valiye tanınan bu yetkiler ve valinin sahip olduğu konum, merkezi yönetime il özel idareleri üzerinde etkili bir denetim yapma fırsatını sağlamaktadır.

1.2.4.3.2.3. Mali Yardımlar Yoluyla Denetim

Yerel yönetimlerin görevlerini verimli ve etkin şekilde yerine getirmelerine imkan sağlayacak mali imkandan yoksun bulunmaları, en önemli sorunlarının başında gelmektedir. Yerel yönetim özerkliğinin en önemli gereklerinden birisinin, yerel yönetimlerin yeterli mali kaynaklara sahip olması ve bu konuda geniş yetkilerle donatılması olduğu söylenebilir. Mali açıdan merkezi yönetime bağımlı yerel yönetimlerin özerkliğinden söz etmek güçtür. Dolayısıyla, yerel yönetim birimlerinin yerel yönetim hizmetlerini yerine getirebilecek nitelikte ve sürekli gelir kaynaklarına sahip bulunması gerekmektedir.²⁵⁰ Türkiye’de yerel yönetimlerin gelir kaynakları, yerel yönetimlere genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar, yerel yönetimlerin öz gelirleri, yerel yönetimlere yapılan devlet yardımları ve olağanüstü gelirler olmak üzere dört grupta toplanmaktadır. Devlet yardımları, bu gelir kaynakları içerisinde önemli bir yer tutmaktadır. Yerel yönetimlerin, yeterli mali imkanlara sahip olmadığı ve gelirleri açısından büyük ölçüde merkezi yönetime bağımlı olduğu görülmektedir.

²⁴⁹ Onar, **a.g.e.**, s.822.; Kalabalık, **a.g.e.**, s.760-761.

²⁵⁰ Kemal Görmez, “Türkiye’de Yerel Yönetim Reformu Üzerine”, **Yeni Türkiye Dergisi** , Sayı 4, Mayıs 1995, s.330.

Merkezi yönetim, yerel yönetimleri bu kuruluşlara yapmış olduğu mali yardımlar aracılığı ile de denetlemektedir. Yerel yönetimlerin gelir kaynakları içerisinde önemli bir yer işgal eden mali yardımlar, merkezi yönetime, yerel yönetimler üzerinde denetimde bulunma ve onun faaliyetlerini yönlendirebilme imkan ve yetkisini sağlamaktadır.²⁵¹ Merkezi yönetim, yerel yönetimlere, gelir kaynaklarının yetersizliği, yerel yönetimler arasında ortaya çıkan farklılıkların giderilmesi, yerel yönetimlerin ve yerel hizmetlerin teşvik edilmesi gibi neden ve amaçlarla, genel veya özel amaçlı yardımlarda bulunmaktadır.²⁵² Merkezi yönetim, yaptığı mali yardımlar ile, yerel yönetimlerin faaliyetlerini daha yakından takip edebilmekte, kendi politikalarının uygulanmasını sağlayabilmekte ve yerel yönetimleri daha etkin bir şekilde denetleme imkanı bulabilmektedir.

İl özel idarelerinin gelir kaynakları içerisinde devlet yardımlarının önemli bir yeri bulunmaktadır. Bu yardımların bir bölümü, İçişleri, Milli Eğitim, Tarım, Çevre ve Orman Bakanlığı ve diğer bakanlıklarca belli hizmetlerin yerine getirilmesi için kullanım yerleri belirtilerek yapılan özel amaçlı yardımlardan, bir bölümü ise, kullanım yerleri belirtilmeden yapılan, il özel yönetimlerinin gelir yetersizliğini bir ölçüde gidermeyi amaçlayan genel amaçlı yardımlardan oluşmaktadır.²⁵³ Belediyelerin gelirlerinin önemli bir bölümü, genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar ve devlet yardımlarından oluşmaktadır. Belediyelerin öz gelirleri, gelir kaynakları içerisinde oldukça düşük oranlarda kalmaktadır. Devletin belediyelere yardımı ise, çeşitli bakanlıkların bütçelerinden belediyelere yaptığı genel amaçlı ve özel amaçlı yardımlardan oluşmaktadır. Belediyelere, İçişleri, Maliye, Tarım, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı ve diğer bakanlıklarca ve İller Bankası tarafından genel ve özel amaçlı yardımlarda bulunmaktadır.²⁵⁴

²⁵¹ Nuri Tortop, “Yerel Yönetimlerin Mali Özerkliği(Kaynaklar ve Denetim)”, **Uluslararası Konferans**, Ankara, Türk Belediyecilik Derneği, Konrad Adenauer Vakfı ve Mahalli İdareler Eğitim Araştırma Geliştirme Merkezi, 1996, s.26.

²⁵² Arslan, **a.g.e.**, s.88-92.; Keleş, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, s.334-337.

²⁵³ Keleş, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, s.153-154.

²⁵⁴ Arslan, **a.g.e.**, s.213-222.; Keleş, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, s.334-343.

Merkezi yönetim, il özel yönetimleri ve belediyelere yaptığı yardımların yerinde, projesine ve talimatlara uygun harcanıp harcanmadığını denetlemektedir. Merkezi yönetim, gelir yetersizliği ile karşı karşıya bulunan yerel yönetimleri, yardımları azaltmak veya vermemek yetkisi ile baskı altında tutabilmektedir. Hükümetler, genellikle belediye yönetimlerinin kendi siyasi partilerinde olduğu zaman kaynak ve yetki bakımından güçlendirici bir politika yürütmekte, aksi durumlarda ise, daraltıcı ve idari vesayet denetimini “siyasi” gayeler için kullanıcı bir tavır sergilemektedir.²⁵⁵ Özellikle küçük belediyelerin birçoğunun gelir kaynaklarının yetersizliği nedeniyle personel ücretlerini bile ödeyemedikleri bilinmektedir. Bu durum karşısında devlet yardımlarının, yerel yönetimler için ne kadar önemli olduğu ve nasıl etkili bir denetim aracı olabileceği ortaya çıkmaktadır.

1.2.4.3.2.4. Sayıştay Tarafından Yapılan Dış Yönetmel Denetim

Yerel yönetimler ve bağlı kuruluşları, bir çok merkezi yönetim kuruluşunun yanı sıra merkezi yönetim içerisinde bulunan özel denetim kuruluşları tarafından da denetlenmektedir. Yerel yönetimler üzerinde dış yönetmel denetim yapmakla görevli kurum ve kuruluşlardan bir tanesi de, Sayıştay’dır. Sayıştay, daha önce de ifade edildiği gibi yönetmel görevleri yönünden mali denetim organıdır ve Türkiye Büyük Millet Meclisi adına genel ve katma bütçeli dairelerin bütün gelir ve giderleri ile mallarını denetlemek, kanunlarla kendisine verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevli bulunmaktadır.

İl özel idareleri ve belediyelerde dış denetim, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu uyarınca, Sayıştay tarafından gerçekleştirilmektedir. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun “dış denetim” başlığını taşıyan 68. maddesi, dış denetimin Sayıştay tarafından yapılacağını ve bu denetimin harcama sonrası dış denetim olduğunu hüküm altına almaktadır. Sayıştay’ca yapılan harcama sonrası dış denetim, genel

²⁵⁵ Eryılmaz, *Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması*, s.25.

yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin malî faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının Türkiye Büyük Millet Meclisine raporlanması amacını taşımaktadır.

Sayıştay, yerel yönetimlerin dış denetimini, genel kabul görmüş uluslararası denetim standartlarını dikkate alarak; yerel yönetimlerin hesapları ve bunlara ilişkin belgeleri esas alarak, malî tabloların güvenilirliği ve doğruluğuna ilişkin malî denetim ile yerel yönetimlerin gelir, gider ve mallarına ilişkin malî işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığını tespit etmek, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığını belirlemek, faaliyet sonuçlarını ölçmek ve performans bakımından değerlendirmesini yapmak suretiyle gerçekleştirmektedir. Sayıştay, yaptığı dış denetimde yerel yönetimlerin mali işlemleri üzerinde, hukuka uygunluk, mali ve performans denetimlerini gerçekleştirmektedir.

Sayıştay'ca yapılan denetimler sonucunda düzenlenen raporlar, idareler itibarıyla konsolide edilmekte ve bir örneği ilgili yerel yönetim birimine verilerek üst yönetici tarafından cevaplandırılmaktadır. Sayıştay, denetim raporları ve bunlara verilen cevapları dikkate alarak düzenleyeceği dış denetim genel değerlendirme raporunu Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sunmaktadır.

Sayıştay, bir yüksek denetim kurumundan beklenebilecek bütün işlevleri yerine getirebilmesi için, her türlü yetki, özellik ve imkanlarla donatılmıştır.²⁵⁶ Ancak, faaliyet alanının genişliği ve denetim gerçekleştirdiği kurum ve kuruluşların sayıca fazla olması etkinlik ve verimliliğini olumsuz yönde etkilemektedir.

²⁵⁶ Necdet Kesmez, "Dünya Yüksek Denetim Kurumları ve Sayıştay", ed. Tülay Arın, Necdet Kesmez, İhsan Gören, **Parlamento ve Sayıştay Denetimi**, İstanbul, TESEV Yayını, 2000, s.223.

İKİNCİ BÖLÜM

YEREL YÖNETİM OMBUDSMANI

2.1. OMBUDSMAN KAVRAMI VE TANIMI

Ombudsman, aslı İsveççe eski bir sözcük olup, “temsilci, sözcü, delege, avukat, görevli, koruyucu” anlamlarına gelmektedir.²⁵⁷ Ombudsman terimi, çeşitli bürokratik yapılar tarafından kendi işlerine ilişkin olarak yapılan işlemler hakkında halkın yakınmalarını götürdüğü özel bir büro veya özel bir memuru anlatmaktadır.²⁵⁸ Ombudsman’ın Türkçe karşılığı olarak “kamu denetçisi” veya “kamu deneticisi”²⁵⁹, arabulucu, kamu hakemi, medeni hakların savunucusu, parlamento komiseri gibi tanımlamalar kullanılmaktadır.²⁶⁰ Ombudsmanlık kurumu, uluslararası düzeyde uygulanmakta olduğu gibi bazı ülkelerde ulusal düzeyde, eyalet düzeyinde ya da yerel yönetimler ve kamu teşebbüsleri düzeyinde uygulanmaktadır. Ombudsmanlık kurumu, kamu sektörü yanında özel sektörde de farklı şekillerde uygulanmakta ve değişik isimlerle adlandırılmaktadır.

Ombudsmanlık kurumu, bir çok ülkede farklı içerikte yasal ve anayasal düzenlemelere ve uygulamalara tabi olması nedeniyle değişik şekillerde tanımlanmaktadır. Ombudsman, yönetimin eylem ve işlemleri sonucu doğan şikayetleri soruşturarak haklı gördüklerine çare arayan özel bir kamu

²⁵⁷ Nikolaus Schwarzler, “The Austrian Ombudsman (Volksanwalt)”, ed. Federal Chancellery, **Public Administration in Austria**, Austria, 1992, s.1.; İbrahim Al-Wahab, **The Swedish Institution of Ombudsman**, Stockholm, Liber Forlag, 1979, s.19.; Taykan Ataman, “Ombudsman ve Temiz Toplum”, **Yeni Türkiye Dergisi**, Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı II, Yıl 3, Sayı 14, Mart-Nisan 1997, s.779.

²⁵⁸ Viktor J. Pickl, “Ombudsman ve Yönetimde Reform”, çev. Turgay Ergun, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 19, Sayı 4, Aralık 1986, s.37.

²⁵⁹ Balta, **a.g.e.**, s.210.

²⁶⁰ TÜSİAD, **Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi: Devlette Bir Toplam Kalite Mekanizması Örneği**, TÜSİAD Yayını No T/97-206, Ocak 1997, s.11.

görevlisi²⁶¹ olarak tanımlanmaktadır. Ombudsman, ombudsmanlık kurumunun ortak yönlerini birlikte ele alan bir tanıma göre ise, hükümet kuruluşlarına, memurlarına ve işgörenlerine karşı, duyguları incinmiş olan kişilerin adaletsizlik ve kötü yönetime ilişkin olarak yakınmalarını alan, bağımsız bir üst düzey kamu görevlisinin başında bulunduğu, anayasa ya da yasa ile kurulan bir bürodur. Ombudsmanın, araştırma, eleştirme ve düzeltici eylemler önerme ve bulgularını kamuoyuna duyurma yetkisine sahip olmasına rağmen resmi bir yaptırım yetkisi bulunmamaktadır.²⁶² Kapsayıcı bir tanıma göre ise ombudsman, yönetimin işlemleri, eylemleri ve davranışları üzerinde hukuka uygunluk ve yerindelik denetimi yapmaya ve hukuka aykırı bulduğu ya da yerinde bulmadığı işlemlerin geri alınması/ kaldırılması veya bu işlem ya da eylemlerden dolayı ortaya çıkan zararların giderilmesi ve yönetilenlere yönelik uygunsuz davranışların düzeltilmesi için yönetim nezdinde girişimlerde bulunmaya ve bağlayıcı olmayan kararlar almaya yetkili olan, bağımsız bir devlet organıdır.²⁶³

Ombudsman, Uluslararası Barolar Birliği'nin Ombudsman Komitesi tarafından da çeşitli ülkelerdeki farklı uygulamaların ortak noktaları dikkate alınarak kapsayıcı bir şekilde tanımlanmıştır. Komite tarafından ombudsman, anayasa veya yasa tarafından kurulan, başında yasama organı veya parlamentoya karşı sorumlu olan yüksek düzeyde, bağımsız bir kamu görevlisinin olduğu, hükümet kuruluşları, yetkilileri ve çalışanlarınca haksızlığa uğratılmış insanların şikayetleri doğrultusunda veya kendi inisiyatifi ile harekete geçen, araştırma yapma, düzeltici tavsiyelerde bulunma ve rapor yayınlama gibi yetkilere sahip bir büro olarak tanımlanmıştır.²⁶⁴

²⁶¹ Idwal Pugh, "The Ombudsman-Jurisdiction, Powers and Practice", **Public Administration**, Vol 56, 1978, s.132.

²⁶² Hans Gammeltoft-Hansen, "Ombudsman Kavramı", çev. Turgay Ergun, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 29, Sayı 3, Eylül 1996, s.195.

²⁶³ Tufan Erhürman, "Ombudsman", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 31, Sayı 3, Eylül 1998, s.89.

²⁶⁴ **İnternatinal Bar Association Resolution**, Vancouver, 1974.; Niels Eilshou Holm, "The Ombudsman-A Gift from Scandinavia to the World", ed. Hans Gammeltoft-Hansen, Flemming Axmark, **The Danish Ombudsman**, Copenhagen-Denmark, DJOF Publishing, 1995, s.13.

Ombudsman ile ilgili yukarıda verilen tanımların sayısını arttırmak mümkündür. Ancak, ombudsmanı kendi yönetim sistemine uyarlayan her ülke ombudsmanı farklı şekilde düzenlemekte ve uygulamakta dolayısıyla ombudsman kurumu için net bir tanım vermek güçleşmektedir. Bununla birlikte, yukarıdaki tanımlardan da anlaşılabilceği gibi bir ombudsmanlık kurumunun varlığından söz edebilmek için asgari bazı koşulların bulunması gerekmektedir. Bir kurum veya kişiden ombudsman olarak söz edebilmek için, bağımsızlığı yanında yönetimin işlemleri, eylemleri ve davranışları ile ilgili geniş bir araştırma ve inceleme yapma hakkının bulunması ve mahkemeler gibi bağlayıcı kararlar alamaması gerekmektedir.²⁶⁵ Bu koşulların aynı zamanda ombudsmanın ayırt edici özelliklerini oluşturduğu söylenebilir. Ombudsmanın daha iyi anlaşılabilmesi ve net bir şekilde ortaya konulabilmesi için kavramsal izahının yanında tarihi süreç içerisinde nasıl ortaya çıktığının ve nasıl bir gelişim çizgisi izlediğinin belirlenmesi yararlı olabilir.

2.2. OMBUDSMANIN ORTAYA ÇIKIŞI VE GELİŞİMİ

Tarihin hemen her döneminde yönetilenlerin, kendilerini yönetenlerden yakındıkları ve bu yakınmalarını dile getirebilecekleri meşru vasıta ve zeminleri oluşturma çabası içinde oldukları bilinen durumlardır. Ombudsman ve benzeri kurumların ortaya çıkışı da bu tür çabaların bir sonucu olarak görülebilir. Bugünkü anlamda ombudsmanlık kurumunun ilk kez İsveç'te ortaya çıktığı ve gelişerek bütün dünyaya yayıldığı bilinmektedir.

Ombudsmanlık kurumunun tarihsel bağlamda kökenleri incelendiğinde, İslam devlet sistemi ve Osmanlı devlet sistemi içindeki benzer kurumlardan esinlenilerek oluşturulmuş olabileceği anlaşılmaktadır.²⁶⁶

²⁶⁵ Erhürman, **a.g.m.**, s. 88-89.

²⁶⁶ Ombudsmanlık kurumunun temelleri ve tarihsel gelişim süreci ile ilgili olarak farklı görüşler de mevcuttur. Ombudsmanlık kurumunu, Çin'deki Han Hanedanlığı yönetiminde (İ.Ö.206-İ.S.220) oluşturulmuş "Coutrol Yuan"a, Roma'da oluşturulan "Halk Tribünleri"ne ve 17. yüzyılda Amerikan kolonilerindeki "Cencors" kurumlarına dayandıran görüşler bulunmaktadır. Ayrıca, 16. Yüzyıl

İslam dininde, islami düşüncenin temel ilkelerinden bir tanesi olan adaletin sağlanması, hem yöneticilerin hem de yönetilenlerin bir görevi olarak kabul edilmektedir. Bu inanç ve anlayış sistemi, islami devlet anlayışında ve kurumlarında her zaman temel alınmıştır. İslam devletlerinde, adaletin sağlanmasına, yönetsel denetim ve şikayet mekanizmasının işletilmesine büyük önem verilmiştir. Nitekim, Halife (Hz.) Ömer'in ihdas ettiği "Muhtesib" kurumu, hayatın birçok alanında, özellikle şehirlerde ve buraların pazar yerlerinde genel ahlakın koruyucusu ve pazar yerlerinin yöneticisi olduğu kadar, pazarların gözeteni, anlaşmazlıkların çözücüsü olarak da görev yapmıştır.²⁶⁷

İslam devletlerinde (Emevi, Abbasi, Memlûk ve Selçuklu), "Divan-ı Mezalim" (haksızlıklar divanı) ya da "Dar'ül adl" (adalet evi) gibi halkın yönetime karşı şikayetlerini değerlendiren, halk ile yöneticiler arasındaki davalara bakan kurumlar görev yapmıştır. Osmanlı devletinde bu görevi "Divan-ı Hümayun" yerine getirmiştir.²⁶⁸ Osmanlı devletinde, ayrıca devletin en büyük kadısı ve bütün kadıların üstü sayılan "Kadilkuzat" diye bilinen şikayetleri incelemekle görevli "Hakimler Hakimi-Kadı al Kudat", islam hukukunun her alanda uygulanmasını gözettiği gibi kamu görevlilerinin yetkilerini kötüye kullanmasına ve adaletsizliğe karşı halkın hukukunu koruma görevini de üstlenmiştir.²⁶⁹ İslam devletlerinde yer alan kurul ve görevlilerin yanı sıra Osmanlı devlet sisteminde yer alan Kadı al Kudat, ombudsman benzeri denetim ve şikayet mekanizmasını öteden beri işleten kurumlar olmuştur.

Belçika'sında şikayet dilekçelerini kabul ederek yapılması gerekenleri kararlaştıran "Audiencer" olarak isimlendirilen, doğrudan hükümdara bağlı yöneticilerin var olduğu ve bu tür kurumların 16. yüzyılda Fransa ve İspanya'da da bulunmakta olduğu, 1713 yılından itibaren Avustralya'da Avustralya Kraliyet Yargıçlarının ombudsmana benzer bir görev tanımıyla görev yapmakta olduğu da ileri sürülmektedir. Bu görüşler için Bkz. Walter Gelhorn, **Ombudsman and Others: Citizen's Protectors in Nine Countries**, Massachusetts, USA, Harvard University Press, 1966, s.194.; Geoffrey Sawyer, **Ombudsmen**, Melbourne University Press, 1964, s.7.

²⁶⁷ Viktor J. Pickl, "Ombudsman Sistemlerinin İslami Temelleri", çev. Taykan Ataman, **Yeni Türkiye Dergisi**, Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı, Yıl 3, Sayı 14, Mart-Nisan 1997, s.800-805.

²⁶⁸ Eryılmaz, **Kamu Yönetimi**, s.312.

²⁶⁹ Pick, **a.g.m.**, s.800-805.

Ombudsmanlık kurumunu bu günkü anlamda ilk oluşturan İsveç devleti ile Osmanlı devleti tarihinin kesişim noktası, ombudsmanlık kurumunun nereden esinlenilerek oluşturulmuş olabileceğini göstermesi açısından önem taşımaktadır. 1709 yılında Poltava’da Ruslara yenilen İsveç Kralı XII. Charles (Demirbaş Şarl), Osmanlı devletine sığınarak üç buçuk yıl Bender’de, iki yıl kadar da Dimetoka’da sürgün hayatı yaşamıştır. Demirbaş Şarl, Osmanlı devletinde bu uzun süreli ikameti sırasında Osmanlı devlet ve toplum hayatını ciddi şekilde ve yakından inceleme fırsatı bulmuştur. Divan-ı Hümayun, Divan-ı Mezalim, kazasker, kadı, muhtesib gibi kurul ve görevlilerin, padişah adına kamu görevlileri hakkında şikayet ve yakınmaları inceleyerek hızlı bir şekilde karar verdiklerini, vatandaşları (yönetilenleri) kamu görevlilerinin hatalı, kasıtlı, haksız işlem ve eylemlerine karşı koruduklarını ve zararlarının giderilmesi için çaba sarf ettiklerini görmüştür. Yaptığı incelemeler ve gözlemleri sonucunda Osmanlı devletinde kamu görevlilerini takip ve şikayetleri incelemekle görevli olan kurul ve görevlileri görüp etkilenmiş, benzer şekilde görevli bir kurumun o dönemde huzursuzluk ve düzensizliğin hakim olduğu kendi ülkesinde de oluşturulması için 1713 yılında ülkesine Kraliyet Emri göndermiştir.²⁷⁰ Bu Kraliyet emri ile, Stockholm’de yönetici ve yargıçların yasalara gereği gibi uymalarını gözetecek, uzaktaki kralın gözü-kulağı olacak bir kişi (Hogste ombudsmannen) atanmıştır.²⁷¹

İsveç Kralı, ülkesine döndükten sonra atadığı gözlemcinin (Hogste ombudsmannen) kral adına vatandaşların dilek ve şikayetlerini dinlemiş, bunların bir kısmını çözümlemiş olduğunu görmüş ve kamu hizmetlerinin nasıl daha etkili ve adil biçimde yerine getirileceği yolunda önerilerin de yer aldığı gözlemci tarafından hazırlanan bir raporla karşılaşmıştır. Bu durum karşısında Kral, devletin bütün eylem ve işlemlerini bütün iyi niyetine rağmen

²⁷⁰ Zehra Odyakmaz, “Türk Hukuk Kurultayına Sunulan İsveç Parlamento Ombudsmanlığı ile İlgili Bildiri Üzerine Düşünceler”, **Ankara Barosu Hukuk Kurultayı 2000**, Ankara, 12-16 Ocak 2000, 2000, s.488.; Pickl, “Ombudsman Sistemlerinin İslami Temelleri”, s.800-805.; Ataman, **a.g.m.**, s.780.

²⁷¹ Yıldırım Uler, “Ombudsman (Kamu Denetçisi)”, **I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi**, Üçüncü Kitap, Çeşitli İdare Hukuku Konuları, Ankara, 1-4 Mayıs 1990, s.1022.

bizzat gözetim altında tutamayacağını kavrayarak, geçici olarak atadığı gözlemciyi sürekli olarak çalıştırmaya, onu kurumsallaştırmaya karar vermiştir. Kralın gözlemcisi olarak faaliyet gösteren ombudsman, 1809 yılında hazırlanan İsveç Anayasası'nda "Justitieombudsmen" unvanı ile anayasal bir kurum haline getirilmiştir.²⁷² İsveç'te demokrasinin yerleşmesi ile de, ombudsmanın yasama organı adına yürütme organını ve buna bağlı olarak çalışan bütün kamu kuruluşlarını gözetim altında bulunduracağı kuralı benimsenmiştir. Ombudsmanlık kurumu, daha sonra yapılan bütün anayasa değişikliklerinde daha da geliştirilerek, parlamentoya karşı da bağımsızlığına kavuşturulmuş ve İsveç'in temel kurumlarından birisi durumuna getirilmiştir.²⁷³

İsveç'te 1809 İsveç Anayasası'na göre oluşturulan ombudsman, 1915 yılına kadar bir kişiden oluşurken, parlamento ombudsmanı model alınarak 1915'de askeri otoritelerin işlemlerini denetlemekle yetkili olan askeri ombudsman da kurulmuştur.²⁷⁴ 1968 yılında iki ombudsman birleştirilerek kurum, değişik alanlarda çalışmak üzere üç ombudsmanlı tek bir kuruluşa dönüştürülmüştür. 1976 yılında yeni bir yapılanma ile Parlamento ombudsmanı sayısı dörde çıkarılmıştır. Dört yıllık bir süre için Parlamento tarafından atanan ombudsman(Justitieombudsmen)'in başında bir baş yönetici bulunmaktadır ve her bir ombudsman, ilgili olduğu konularda ortaya çıkan sorunlara bakmaktadır.²⁷⁵ İsveç'te Parlamento ombudsmanı dışında tüketici ombudsmanı, basın ombudsmanı, fırsat eşitliği ombudsmanı, etnik ayrımcılığa karşı ombudsman, çocuk ombudsmanı ve engelliler ombudsmanı gibi kendi alanlarında uzman olan ve hükümet tarafından atanan ombudsmanlar da görev yapmaktadır.

²⁷² Sten Rudholm, "Sweden's Guardians of The Law: The Chancellor of Justice", ed. Donald C. Rowat, **The Ombudsman, Citizen's Defender**, London, George Allen and Unwin Ltd., 1968, s.18.

²⁷³ Baylan, **a.g.e.**, s.7.

²⁷⁴ Hugo Henkow, "Sweden's Guardians of The Law-The Ombudsman for Military Affairs", ed. Donald C. Rowat, **The Ombudsman, Citizen's Defender**, London, George Allen&Unwin Ltd., 1968, s.52.

²⁷⁵ Akıncı, **a.g.e.**, s.268.

Ombudsman, İsveç'te ortaya çıktıktan sonra 1919 yılına kadar sadece bu ülkeye özgü bir kurum olarak kalmış, bu tarihte komşu ülke olan Finlandiya tarafından Anayasası'na konularak benimsenmiştir. Uzun yıllar İsveç yönetimine bağlı olarak yaşamış olan Finlandiya'nın yönetim yapısı ve kurumlarının bu ülkeye benzerliği, ombudsmanlık kurumunu kendi ülkesine uyarlamasını kolaylaştırmıştır.²⁷⁶ Finlandiya'da parlamento ombudsmanı, mahkemelerin ve diğer yönetimlerin, çalışmalarında yasalara uyup uymadıklarını denetlemek amacıyla yapılan araştırmaları yönetmekle görevlendirilmiştir.²⁷⁷ Finlandiya ombudsmanı, oldukça geniş yetkilerle donatılmıştır.

Finlandiya'dan sonra ikinci dünya savaşı sonlarına kadar ombudsmanlık kurumu hiçbir ülke tarafından kabul görmemiştir. Norveç, 1952 yılında askeri ombudsman, 1962 yılında da Sivil Ombudsman (Office of the Storting's ombudsman for Administration) ile ombudsmanlık kurumunu ülkesine uyarlamıştır. Danimarka ise, komşusu İsveç ve Finlandiya ile siyasal ve sosyal benzerliklerine rağmen ombudsmanlık kurumuna 1954 yılına kadar ilgi göstermemiştir. 1954 yılında, sivil ve askeri yönetim için tek bir ombudsmanın atanması gerçekleştirilmiştir. İlk Danimarka ombudsmanı olarak atanan hukukçu Prof. Stephan Hurwitz,²⁷⁸ güçlü kişiliği ve hazırlamış olduğu makale, broşür ve katıldığı seminerler ile kurumun yerleşmesine ve tanıtılmasına büyük katkılar sağlamıştır. 1957 yılında Almanya, sivil alanda yetkisi bulunmayan bir askeri ombudsmanı görevlendirmiştir. 1962 yılında İngiliz Hukuk Grubuna (Common Law) dahil ülkelerden biri olan Yeni Zelanda da ombudsmanı ülkesine adapte etmiştir.²⁷⁹ Danimarka'nın Parlamento

²⁷⁶ Donalt C. Rowat, "The Spread of The Ombudsman Idea", ed. Stanley V. Anderson, **Ombudsman For American Government?**, The American Assambley, Columbia University, 1968, s.8.; Uler, **a.g.m.**, s.1024.

²⁷⁷ Temizel, **a.g.e.**, s.35.

²⁷⁸ Lars Busck, "The History and Development of the Institution of Ombudsman", ed., Hans Gammeltoft-Hansen, Flemming Axmark, **The Danish Ombudsman**, Copenhagen-Denmark, DJOF Publishing, 1995, s.26.

²⁷⁹ Sir John Robertson, "The Danish Ombudsman: New Zealand's Precedent", ed. Hans Gammeltoft-Hansen, Flemming Axmark, **The Danish Ombudsman**, Copenhagen-Denmark, DJOF Publishing, 1995, s.33.; Rowat, **a.g.e.**, s.14-15.; Baylan, **a.g.e.**, s.27-28.

ombudsmanı uygulamasına geçmesi, Norveç'in sivil ombudsman uygulamasına geçmesinde ve Yeni Zelanda'nın ombudsmanı ülkesine adapte etmesinde etkili olmuştur.

Ombudsmanlık kurumunun İskandinav ülkelerinde başarılı bir şekilde uygulanması ve gelişim göstermesinde, bu ülkelerin demokratik yöntemlerle yönetilmesi, halkın siyasi karar mekanizmalarına aktif olarak katılması, nüfuslarının az olması ve yüksek eğitim düzeyi etkili olmuştur.²⁸⁰ Dolayısıyla, ombudsmanlık kurumunun birbirlerine oldukça benzer İskandinav ülkeleri dışında diğer ülkelere de başarılı şekilde uygulanıp uygulanamayacağı düşüncesinin, kurumun farklı ülkelere yayılmasına kadar devam ettiği söylenebilir.

Ombudsmanlık kurumunun Afrika'da da ilgi toplamasıyla 1966 yılında Tanzanya, "Daimi Soruşturma Komisyonu" adı altında geçici olarak oluşturduğu ancak daha sonra gösterdiği başarılarıyla kalıcı olan, vatandaşları kamu görevlilerinin hukuk dışı işlem ve eylemlerine karşı korumak amacıyla bir komisyon (ombudsman) oluşturmuştur.²⁸¹ Ombudsmanın, Pasifik'te yer alan Yeni Zelanda'da uygulanması ise, ilk kez İngiliz hukuk grubuna dahil bir ülkede denenmesi açısından önemli olmuştur. Yeni Zelanda'da denenen ombudsman, parlamentonun üstünlüğü ilkesinin geçerli olduğu, parlamento denetiminin güçlü ve yönetsel yargı denetiminin bulunmadığı, yüksek nüfusa sahip İngiltere'ye 1967 yılında ulaşmış, bu ülkede uygulanması ile de diğer İngiliz hukuk grubu ülkelerinde yaygınlaşmıştır.²⁸² İngiltere'de Parlamento Komiserinin ya da "Yönetim için Parlamento Komiseri" (Parliamentary Commissioner for Administration)'nin başarılı çalışmaları sonucu kısa süre içinde, sağlık hizmetleri ombudsmanı, yerel yönetim ombudsmanı, polis yakınmaları otoritesi, adli hizmetler

²⁸⁰ Baylan, **a.g.e.**, s.19-20.

²⁸¹ Akıncı, **a.g.e.**, s.270.; Baylan, **a.g.e.**, s.108.

²⁸² Uler, **a.g.m.**, s.1024-1025.

ombudsmanı oluşturulmuştur. Ayrıca, bir çok alanda özel sektör ombudsmanları da görev yapmaktadır.

İngiltere’de ombudsmanın ilk kez uygulanmaya başladığı 1967 yılından itibaren ombudsmanlık kurumunun yayılması hız kazanmış, Guyana ve Mauritius’de, Kanada’da Alberta ve Yeni Brunswick’de, 1969’da Hawaii, Kuzey İrlanda ve Kanada’nın Quebec eyaletinde ombudsman uygulamaya geçirilmiştir. Kuzey İrlanda, 1969’da Parlamento Komiseri (The Parliamentary Commissioner) ve Yakınma Komiserini (The Commissioner for Complaints) oluşturmuşken, 1971’de ulusal düzeyde ombudsmanlık kurumu oluşturamayan Amerika Birleşik Devletleri’nde Nebraska’da, Jawstown’da, New York’da ve Missouri’de ombudsman kurulmuştur. 1971 yılına gelindiğinde İsrail, Halk Yakınmaları Komiseri (Commissioner for Complaints from the Public) adı altında yeni bir kurumsal yapılanmayı gerçekleştirmiştir. Aynı dönemde İsviçre’de Zürih kantonunda, Fiji, Lova, Güney Avustralya ve Batı Avustralya, Wichita, Bihar, Maharashtra’da da ombudsmanlık kurulması tamamlanmıştır.²⁸³

Ombudsmanlık kurumunun 1973 yılında yönetsel yargı sisteminin beşiği kabul edilen Fransa’da uygulamaya sokulması, kurumun evrensel uygulanabilirlik niteliğini ortaya çıkarması açısından önemli olmuştur. Fransa, geleneksel olarak yönetimle yönetilenler arasındaki uyuşmazlıkları yönetsel yargı ile çözümleyen, vatandaşlarının haklarını çok iyi koruyan bir yönetim hukuku ve onun uygulayıcıları olan yönetsel yargı kuruluşlarına sahip olmuştur. Ancak, Fransa’da 1968’li yılların sosyal ve siyasal olaylarından sonra devlete olan güvenin azalması ve yönetsel yargıya olan eleştirilerin artması, ombudsmanlık kurumunu oluşturma isteklerini körüklemiştir. Yönetsel yargı, çok yavaş işlemekle, kamu yararını fazlasıyla ön planda tutarak vatandaşların haklarının tam olarak tanınmasını engellemekle, yasa ve düzenlemeleri aşırı titizlikle uygulamakla suçlanmış, bu nedenle de

²⁸³ Rowat, **a.g.e.**, s.22-23.; Akıncı, **a.g.e.**, s.272-273.

yönetmelik yargının olumsuzluklarını ortadan kaldıracak, yönetmelik yargıyı tamamlayacak bir yapılanma için çalışmalar hızlandırılmıştır.²⁸⁴

Fransa, arabulucu veya uzlaştırıcı anlamına gelen “mediateur” kurumunu, ombudsmanlık kurumundan etkilenecek 3 Ocak 1973’de kabul edilen bir kanunla oluşturmuş, daha sonraki tarihlerde yaptığı yasal değişikliklerle kendi yönetmelik yapısına uygun hale getirmiştir.²⁸⁵ Ombudsmanlık kurumunun Fransa tarafından kendi yönetmelik yapısına uyarlanarak da olsa kabul görmesi, kurumun diğer Kıt’a Avrupası ülkelerine yayılma hızına önemli bir ivme kazandırmıştır. 1970’li yıllardan itibaren ombudsmanlık kurumu sadece batı Avrupa, Kuzey Amerika ve Avustralya gibi olgun/eski liberal demokrasilerde değil, Latin Amerika’da, Afrika sahrasında, Orta ve Doğu Avrupa’da, Pasifiğin doğu kısımlarında yeni yeni oluşan demokratik devletlerde de yaygınlaşmıştır.

Ombudsmanlık kurumuna duyulan ilgi Fransa ile sınırlı kalmamış, aynı yıl farklı ülkelerde ombudsman modelinden esinlenilerek farklı kurumsal yapılanmalara gidilmiştir. Hindistan’ın Bihar ve Rajasthan eyaletlerinde “Lokayukta” ve Afrika kıtasında Zambia’da “Araştırma Komisyonu” adı altında ombudsman kurulmuştur. 1974 yılında İtalya, Tuscany Bölgesinde “Yurttaş Savunmanı Bürosu” ile ombudsmanlık kurumunu bölgesel düzeyde uygulanmaya koymuştur. Ombudsmanlık kurumuna duyulan ilgi, 1976’da Avustralya’da ve Portekiz’de, 1977’de Avusturya’da, 1980’lere gelindiğinde ise, 1981’de Hollanda ve İspanya’da ombudsmanın kurulması ile devam etmiş, 1983 yılında Pakistan “Wafaqi Mohtasib” adı altında ombudsmanı kurmuştur. Ombudsmanın yaygınlaşması bu ülkelerle de sınırlı kalmamış, Doğu Bloku ülkelerinin Sosyalist blokun çözülmesinden sonra demokratikleşme isteklerini güçlendiren kurumsal yapılanmaya ombudsman modelini de dahil etmeleri, ombudsmana olan ilgiyi daha da arttırmıştır.

²⁸⁴ Jean-Francois Thery, “Mediateur”, çev. Cevdet Atay, **Bağımsız İdari Otoriteler**, ed. İbrahim Ö. Kaboğlu, İstanbul, Alkım Yayınları, 1996, s.40.

²⁸⁵ Atay, **a.g.e.**, s.279-280.

Belçika, Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Macaristan, Litvanya, Makedonya, Romanya gibi ülkeler de ombudsmanlık kurumunu ülkelerine uyarlamışlardır.²⁸⁶

1990'lı yılların ortalarına kadar birçok ülkede farklı adlar ve yapılarda uygulamaya konulan ombudsmanlık kurumu, 7 Şubat 1992'de Maastricht'te imzalanan Avrupa Birliği Anlaşması ile, uluslararası alanda da "Avrupa Ombudsmanı" adı altında oluşturulmuş, Kurum'a Maastricht Anlaşması'nın 138/E maddesi uyarınca 1994 yılı Avrupa Parlamentosu seçimlerinden sonra ilk ombudsman atanmıştır. Avrupa Parlamentosu tarafından atanan Avrupa ombudsmanı, Avrupa Adalet Divanı ile eşit statüde bulunmaktadır.²⁸⁷ Avrupa Ombudsmanı, Avrupa Birliği kurumları ve organları ile ilgili kötü yönetim şikayetlerini araştırmak, incelemek ya da soruşturmakla görevlendirilmiştir.²⁸⁸

Ombudsmanlık kurumu, bugün 100'den fazla ülkede değişik şekillerde uygulanmakta, uygulandığı ülkelerde vatandaşları yönetimin kötü muamelelerine karşı koruma, temel hak ve özgürlükleri güvence altına alma, yönetimin iyileştirilmesine yardımcı olma gibi önemli konularda görevler üstlenmekte, hem yönetim için hem de yönetilenler için bir güvence oluşturmaktadır.

2.3. GENEL OLARAK OMBUDSMANIN TEMEL ÖZELLİKLERİ

Ombudsmanlık kurumunun ilk ortaya çıkmasından bu güne kadar geçen zaman içinde değişik adlar ve farklı uygulamalarla hızla yayıldığı ve sürekli olarak popülaritesinin arttığı görülmektedir. Ancak, bu güne kadar farklı adlar ve uygulamalarla ortaya çıkan her şikayet ve denetim

²⁸⁶ Akıncı, **a.g.e.**, s.276-279.

²⁸⁷ Avşar, **a.g.e.**, s.48-49.; Kemal Özden, Ertuğrul Gündoğan, "Ombudsmanlık Sistemi: Tanımı, Tarihi Gelişimi, Dünyadaki Uygulamalar ve Türkiye'deki Uygulanabilirlik Tartışmaları", **Türkiye Günlüğü**, Sayı 62, Ekim 2005-05, s.49.; Ramazan Şahin, "Ombudsman Ya da Kamu Denetçiliği ve Avrupa Birliği", **Türk İdare Dergisi**, Yıl 76, Eylül 2004, s.82.

²⁸⁸ John Mitchell, Deborah Doane, "An Ombudsman For Humanitarian Assistance?", **Disasters**, Volume 23, Issue 2, Jun 1999, s.116.

mekanizmasının ombudsman olarak nitelenemeyeceği bir gerçektir. Ombudsmanlık kurumunu diğer şikayet ve denetim mekanizmalarından farklı kılan, onun görevinin tanımından, yetkilerinden ve statüsünden kaynaklanan özellikleri bulunmaktadır.²⁸⁹ Bu özellikler, ombudsmanlık kurumunu klasik denetim ve şikayet mekanizmalarından ayırt ettiği gibi aynı zamanda bir kişi veya kurumun ombudsman olarak kabul edilebilmesinin de bir önkoşulu olmaktadır.

2.3.1. Bağımsızlık ve Tarafsızlık

Ombudsmanlık kurumunun en önemli ve en belirleyici özelliklerinin başında, bütün makam ve kişilere karşı bağımsız ve tarafsız bir konumda olması gelmektedir.²⁹⁰ Ombudsman, kendisini atayan otoritenin ve yetki alanına giren kamu kurum ve kuruluşların doğrudan veya dolaylı etkisinde kalmadan, hiçbir makam ve kişiden emir almaksızın bağımsız bir şekilde eşitlik ve adalet ölçüleri içinde tarafsızca görev yapan bir kurum veya görevliyi ifade etmektedir.

Ombudsmanın bağımsızlığı ve tarafsızlığı, onu düzenleyen anayasal ve yasal metinlerden, seçilme biçimlerinden, atama şekli ile atanmanın görev süresi sonunda yenilenebilmesi ya da yenilenememesinden, dokunulmazlığından, faaliyetleri üzerinde dış denetimin bulunmamasından ve sahip olduğu mali imkanlarından doğmaktadır.²⁹¹ Ombudsmanın sahip olduğu bağımsızlık ve tarafsızlık özelliği, onu yönetsel ve politik baskılardan koruduğu gibi görevini serbestçe yerine getirmesine de imkan tanımaktadır.

Ombudsmanlık kurumunun anayasal ya da yasal dayanağının bulunması, bağımsızlığı ve tarafsızlığının güvence altına alınması açısından

²⁸⁹ Temizel, **a.g.e.**, s.39.

²⁹⁰ Dean M. Gottehrer, Michael Hostina, “The Classical Ombudsman Model”, ed. Roy Gregory, Philip Giddings, **Righting Wrongs: The Ombudsman in Six Continents**, Netherlands (Amsterdam), IIAS, 2000, s.403.

²⁹¹ Temizel, **a.g.e.**, s.56.

önem taşımaktadır.²⁹² Ombudsmanlık kurumunu oluşturan ülkelerde kurumun hukuki dayanaklarına bakıldığında genellikle anayasal ve yasal düzenlemelerde yer aldığı görülmektedir. Ombudsmanın atama ve görev süresi, görev ve çalışma usulleri, görevden alınma koşulları hukuksal güvencelere bağlanmaktadır. Ombudsmanlık kurumu, kurumun ilk oluşturulduğu ülke olan İsveç ile birlikte Finlandiya, Danimarka ve İspanya gibi ülkelerde hem anayasa hem de yasal düzenlemelerde yer almaktadır. Yazılı bir anayasaya sahip olmayan İngiltere’de ve Norveç, İrlanda, Hollanda, İtalya, Yeni Zelanda, Avustralya, İsrail gibi ülkelerde sadece yasal düzenlemelerde yer almaktadır.²⁹³

Ombudsmanın bağımsızlığını ve tarafsızlığını belirlemede, onu göreve getiren otorite, göreve getirilme şekli, görev süresi ve görevden alınma biçimleri gibi unsurlar da etkili olmaktadır. Ombudsman, İsveç, Finlandiya, Danimarka, Norveç gibi ülkelerde parlamento tarafından seçilmekte ya da atanmaktadır. Bazı ülkelerde ise parlamento dışında hükümet ya da başka bir organ tarafından atanmaktadır. İngiltere’de parlamento ombudsmanı hükümetin önerisi üzerine Kraliçe tarafından atanırken, Fransa’da Mediateur Bakanlar Kurulu kararı ile atanmaktadır.

Ombudsman, kendisini göreve getiren otoriteden bağımsız ve özerk olarak görev yapmaktadır. Parlamantonun bir temsilcisi olarak görülen ombudsmanın parlamento ile olan ayrıcalıklı ilişkileri ona bir üstünlük sağlamaktadır. Ombudsmanın parlamento ile ilişkisi, hiçbir zaman hiyerarşik bir ilişki özelliğine girmemektedir. Parlamento, ombudsmanın faaliyet alanını belirleyen yasal düzenlemeleri yapmakta, bunun dışında ombudsmanın çalışmalarına ve kararlarına herhangi bir müdahalede bulunmamaktadır.²⁹⁴

²⁹² Marten Oosting, “Asya Ombudsmanları Üçüncü Konferansı Açılış Konuşması”, çev. Numan Aksakal, Macau, 4 Mayıs 1998, **Denetim Dergisi**, Yıl 14, Sayı 103, Ekim-Kasım-Aralık 1999, s.26-27.

²⁹³ Gunnar Grenfors, **The Parliamentary Ombudsman**, Constitutional and Parliamentary Information Review, no 172, London, 1996, s.4.

²⁹⁴ Akıncı, **a.g.e.**, s.295.

Ombudsmanların görev süreleri ve görev sürelerinin bitiminden sonra tekrar göreve getirilip getirilmemeleri açısından aralarında farklılıklar bulunmaktadır. Ombudsmanlar, genellikle 4 ile 7 yıl arasında değişen sürelerle göreve getirilmektedir. İsveç, Finlandiya, Norveç gibi ülkelerde 4 yıl süre ile göreve getirilmekte ve tekrar seçilebilmekte ya da atanabilmektedir. Yeni Zelanda'da 5 yıl süre ile atanıp görev süresi bitiminde tekrar atanabilirken, İngiltere ve Kuzey İrlanda'da süresiz olarak göreve gelmekte ve 65 yaşında emekli olmaktadır. Fransa'da Mediateur, Bakanlar kurulu kararnamesiyle 6 yıl süreyle atanmakta, görev süresi sonunda tekrar atanamamaktadır.²⁹⁵

Ombudsmanlar, faaliyette bulundukları süre içerisinde hiçbir makam, kişi veya organdan emir ve talimat almadıkları gibi, görev yaptıkları süre boyunca yaptığı işlemler nedeniyle denetlenememesi, sorumlu tutulamaması, sorgulanamaması, tutuklanamaması ve yargılanamaması güvence altına alınmakta ve dokunulmazlıkları sağlanmaktadır. Ancak, bu güvencelere rağmen ombudsmanlara yargıç bağımsızlığında olduğu gibi tam bağımsızlık sağlanmamaktadır. Bu durum, ombudsmanın parlamentonun güvenini hiçbir zaman yitirmemesi gerektiğinin bir sonucu olarak ortaya çıkmaktadır.²⁹⁶ Ombudsmanlar, parlamentonun onlara olan güvenini kaybetmesi ya da başarısızlık, yetersizlik, görev ihmalkarlığı veya iletişimsizlik gibi durumların ortaya çıkması durumunda, genellikle göreve getirilmelerine paralel bir şekilde görevden alınmaktadırlar.

Ombudsmanların bağımsızlığının, tarafsızlığının ve işlevsel özerkliğinin güvencelerinden birisi de, sahip olduğu bütçe sınırları içerisinde hiçbir makam veya organdan talimat almadan serbestçe her türlü harcamayı yapabilmesidir. Ombudsmanlar, sahip oldukları mali özerklik ile her türlü inceleme, araştırma ve denetim faaliyetleri için gerekli harcamaları rahatlıkla yapabilmekte, dolayısıyla mali bağımlılığın getirebileceği baskı ve etkilerden

²⁹⁵ Thery, **a.g.e.**, s.41

²⁹⁶ Gammeltoft-Hansen, **a.g.m.**, s.201.

kurtulmaktadır. Örneğin, İngiltere’de Parlamento ombudsmanının aylıkları, emeklilik ve diğer yan ödemeleri, devlet gelirlerinden (Consolidated Fund) örtülü ödenekten karşılanmakta ve böylece mali baskı eğilimleri önlenmektedir.²⁹⁷

2.3.2. Kolayca Ulaşılabilirlik

Ombudsmanlık kurumunun bağımsızlığı ve tarafsızlığı yanında basit, masrafsız, çabuk ve kolay ulaşılabilir bir şikayet ve denetim mekanizması olması özelliğinin, onu diğer şikayet ve denetim kurumlarına kıyasla üstün kıldığı söylenebilir. Ombudsman, ilke olarak vatandaşların yönetimin işlem ve eylemleri hakkındaki şikayetlerini karmaşık formalite ya da şekil şartı olmaksızın alıp, inceleme, araştırma veya soruşturma suretiyle sonuçlandırmaktadır. Ombudsman, vatandaşların ve karşılıklı gözetilmek suretiyle ülkede oturma hakkı bulunan yabancıların şikayetleri üzerine harekete geçtiği gibi kendiliğinden de kişisel gözlemlerine, yapmış olduğu denetimlere ve kitle iletişim araçları vasıtasıyla haber aldığı bilgi ve belgelere dayanarak yönetimin işlem ve eylemlerini inceleme konusu yapabilmektedir. Ombudsmana yapılacak şikayet başvurularında, genellikle herhangi bir ücret veya harç talep edilmemekte, yazılı veya sözlü müracaatta bulunulabilmektedir.

Ombudsmana yapılacak olan şikayet başvurularında aranacak koşullar açısından İskandinav ülkelerinde katı şekil şartlarına rastlanılmamaktadır. Bu ülkelerde sözlü bir başvuru bile ombudsmanı harekete geçirebilmektedir. Benzer bir şekilde Avusturya’da ülkenin herhangi bir yerinden herkes ombudsman bürosuna bir yerel konuşma ücreti karşılığında telefon ederek sözlü olarak yakınmada bulunabilmektedir.²⁹⁸ Bu ülkelerde ombudsmanı harekete geçirmek için gerekli şartlarda oluşturulan

²⁹⁷ Muammer Oytan, “Ombudsman Eli İle İdarenin Denetimi Konusunda Kıyaslamalı Bir İnceleme”, **Danıştay Dergisi**, Yıl 5, Sayı 18-19, 1975, s.201.; Süleyman Arslan, “İngiltere’de Ombudsman Müessesesi”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 19, Sayı 1, Mart 1986, s.159.

²⁹⁸ Pickl, “Ombudsman ve Yönetimde Reform”, s.43.

kolaylıkların, kurumun yerleşmesinde ve etkinliğinin artırılmasında, diğer ülkelerce benimsenmesinde ve uyarlanmasında etkili olduğu söylenebilir.

Ombudsmana yapılacak şikayet başvurusu, çoğu ülkede genellikle yukarıda ifade edildiği gibi doğrudan, şekil şartları aranmaksızın ve masrafsız yapılabilmektedir. Ancak, bazı ülkelerde ombudsmana doğrudan başvuru yapılamamakta, başvuru için iki aşamalı bir yöntem uygulanmaktadır. Örneğin, Fransa ve İngiltere’de ombudsmana doğrudan başvuru yöntemi uygulanmamaktadır. Fransa’da Mediateur’e başvurabilmek için bir millet vekilinin veya bir senatörün aracılığına gereksinme varken, İngiltere’de Parlamento Komiserine şikayette bulunabilmek için Avam Kamarası üyelerinden herhangi birisine başvuruda bulunmak gerekmektedir.

İngiltere’de Parlamento komiserine doğrudan başvuru yolunun bulunmaması durumu, Parlamento komiserinin, vatandaşların şikayetleri hakkında milletvekilleri adına ve hesabına soruşturma yaptığı, milletvekillerinin isteğinde hazır bulunan bir vasıta olduğu ve parlamentonun üstünlüğü anlayışlarının bir sonucu olarak görülmektedir. Fransa’da ise, doğrudan başvuru yolunun açık olması durumunda, Mediateur’un çoğunluğunu ayıklaması ve reddetmesi gerekeceği sayısız başvuru altında kalması endişesi ile başvuruları süzgeçten geçirmesi gerektiği fikrinin etkili olduğu ileri sürülmektedir.²⁹⁹ Ancak, haklı bir gerekçeye dayanmayan gereksiz başvuruları önleyerek, ombudsmanın işini azaltmak, işleyişinin tıkanmasını engellemek amacıyla yapılan bu düzenlemelerin, ombudsmanın temel niteliklerinden biri olan basit ve hızlı bir şekilde ulaşılabilme özelliğine aykırı olduğu söylenebilir.

2.3.3. Geniş Araştırma, İnceleme ve Denetleme Yetkisi

Ombudsmanlık kurumunun, ülkelere göre farklılıklar taşımakla birlikte yetki ve görev alanlarına bakıldığında, devlet kurumları, yerel yönetimler,

²⁹⁹ Oytan, “Ombudsman Eli İle İdarenin Denetimi...”, s.211.

kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu iktisadi teşebbüsleri ve kamu hizmeti yapmakla görevlendirilmiş diğer her türlü kamu veya özel kuruluşun, ombudsmanların yetki alanında yer aldığı görülmektedir. Ombudsmanlar, bu kurum ve kuruluşların faaliyetlerinden ortaya çıkan kötü yönetime karşı yapılacak şikayetleri incelemek, soruşturmak ve çözümlmek ya da kamu yönetimi içerisinde yönetilenlerin temel hak ve özgürlüklerinin kısıtlanmasını engellemekle görevlendirilmiş bulunmaktadır.

Ombudsmanlar, kendilerine verilen görevleri yerine getirebilmeleri için geniş yetkilerle donatılmaktadır. Ombudsmanlar, şikayet üzerine veya herhangi bir yakınma olmaksızın kendiliğinden ya da aldığı bir duyum üzerine araştırma, inceleme veya denetleme yapmaya girişebilmektedir. Kamu yönetiminin yürütmekle görevli olduğu hizmetleri iyi yapmaması, anayasalarda veya yasalarda yer alan temel hak ve özgürlükleri kullanma imkanlarının ortadan kaldırılması veya kötüye kullanılması, kamu görevlilerinin yetkilerini kötüye kullandıkları konusunda belirtilerin ortaya çıkması durumları, ombudsmanı harekete geçirmede yeterli olabilmektedir.³⁰⁰

İsveç'te ombudsmanlar, hangi şikayetleri ele alacaklarına veya reddedeceklerine kendileri karar verdikleri gibi re'sen de inceleme başlatabilmektedirler. Ombudsmanların kendiliğinden inceleme başlatmaları daha çok denetlemeler esnasında saptanan olaylarla ilgili olarak ortaya çıkarken, bazen gazetelerde yayınlanan bir olay veya yazılı ya da sözlü basında çıkan bir haber de bu tür bir incelemeye girişmelerine neden olabilmektedir.³⁰¹ Avusturya'da ombudsman, bazı durumlarda yönetimin işlemini kendiliğinden araştırma yetkisine sahip bulunmaktadır.³⁰² Danimarka'da, Parlamento ombudsmanına yasayla kendiliğinden araştırma başlatma yetkisi verilmiştir. Ombudsmanın kendiliğinden harekete geçme yetkisini kullandığı durumların, daha çok gazetelerde ya da dergilerde

³⁰⁰ Akıncı, **a.g.e.**, s.287.

³⁰¹ Claes Eklundh, "The Parliamentary Ombudsmen in Sweden", **Ankara Barosu Hukuk Kurultayı** 2000, Ankara, 12/16 Ocak 2000, s.470.

³⁰² Pickl, "Ombudsman ve Yönetimde Reform", s.44.

dikkatini çeken veya bir yakınmaya ilişkin olarak ortaya çıkan bireysel sorunlarda yoğunlaşmakta olduğu görülmektedir.³⁰³

Ombudsmanlar, inceleme ve soruşturmaları için gerekli her türlü bilgi ve belgeye rahatlıkla ulaşabilmekte, denetim birimlerinden yardım isteyebilmekte ve gerekli gördüğü kişilerin ifadelerini alabilmektedir. İsveç'te ombudsmanlar, gizlilik taşıyanlar da dahil olmak üzere tüm kamu belge ve dosyalarını inceleyebilmekte, kamu görevlileri de gerekli her türlü bilgiyi sağlamakla yükümlü bulunmaktadır.³⁰⁴ İngiltere'de Parlamento Komiseri, şikayet incelemesinde konu hakkında bilgi sahibi olan veya konuyla ilgili belgeleri hazırlayan herhangi bir bakanı, memuru, kamu görevlisini, ilgili idareyi veya herhangi bir kimseyi bilgi vermeye davet edebilmekte ve sorguya çekebilmektedir. Bu konuda Parlamento Komiseri, Yüksek Mahkeme ile aynı yetkilere sahip bulunmaktadır.³⁰⁵ Fransa'da ise Mediateur, ulusal savunma, devlet güvenliği, dış politika ve gizlilik gerektiren diğer bazı alanlar dışında, incelemekte olduğu işle ilgili tüm dosyaları ve diğer tüm dokümanları isteyebilmekte ve görebilmektedir. Fransa'da bakanların, tüm kamu makamlarını ve kamu makamlarına bağlı görevlileri, Mediateur'ün sorduğu sorulara cevap vermek ve onun çağrılarına katılmaya izin vermek, gerektiğinde kendi denetim elemanlarını Mediateur'ün emrine vermek yükümlülüğü bulunmaktadır.³⁰⁶

Ombudsmanlar, araştırma ve inceleme faaliyetleri dışında, yetki alanına giren kurum ve kuruluşlarda periyodik veya ani denetimde de bulunabilmektedirler. Bu denetimler, ombudsmanlara ve onların personeline, bireylerle yüz yüze görüşme ve hizmet sorumluluğu taşıyan görevlilerin çalıştıkları ortamı ve çalışma koşullarını tanıma imkanı vermeleri nedeniyle büyük önem taşımaktadır. Ombudsmanlar, bu denetimler sayesinde re'sen incelemeye girişmelerini gerektirecek yanlışları saptama imkanına

³⁰³ Gammeltoft-Hansen, **a.g.m.**, s.198-199.

³⁰⁴ Eklundh, **a.g.m.**, s.467-468.

³⁰⁵ Arslan, "İngiltere'de Ombudsman Müessesesi", s.169.

³⁰⁶ Thery, **a.g.e.**, s.46.

kavuşmakta iken, denetlenecek kuruluşlar ise, herhangi bir anda bir ombudsman tarafından denetlenme beklentisi ile çalışmalarında daha titiz hareket etmeye yönlendirilmektedir. İsveç'te ombudsmanlar zaman zaman çeşitli kamu birimlerinde denetlemeler yapmakta, merkezi yönetim yanında bölgesel ve yerel makamları, kurulları ve daireleri denetlemektedirler.³⁰⁷

2.3.4. Kararlarının Bağlayıcı Olmaması

Ombudsman, bağımsız ve tarafsız bir organ olarak geniş araştırma, inceleme ve denetleme yetkileriyle donatılmış olması nedeniyle yargı organlarına benzemektedir. Ancak, ombudsmanın yönetimin işlem, eylem ve davranışları üzerinde, işlemin iptal edilmesi, geri alınmış veya kaldırılmış sayılması ya da yönetimin işlem veya eyleminden doğan zararın yönetimce giderilmesi sonucunu doğuracak nitelikte hukuken bağlayıcı kararlar alması mümkün olmamaktadır. Ombudsman denetimi, yürütmeden ve yönetimden bağımsız bir organ tarafından gerçekleştiriliyor olması nedeniyle yönetsel denetimden, almış olduğu kararların hukuken bağlayıcı nitelikte olmaması nedeniyle de yargı denetiminden ayrılmaktadır.³⁰⁸ Ombudsman, araştırma, inceleme ve denetim yaparak ulaştığı sonucu, parlamentonun bilgisine sunarak siyasi denetimi, kamuoyuna açıklayarak da halkın yönetim üzerinde gerçekleştirdiği demokratik bir denetim şekli olan kamuoyu denetimini harekete geçirmektedir.

Ombudsman, doktrinde icrai yetkilerinin bulunmaması nedeniyle eleştirilmekte ve onun en zayıf yönünün ilgili yönetimin kararını değiştirebilme ve vatandaşın zararını tazmin edebilme yetkisinin bulunmaması olduğu ifade edilmektedir.³⁰⁹ Gerçekten de ombudsman, yönetimi bağlayıcı kararlar alamamakta, yönetsel kararları değiştirememekte veya feshedememektedir.

³⁰⁷ Eklundh, **a.g.m.**, s.470.

³⁰⁸ Erhürman, "Türkiye İçin Nasıl Bir Ombudsman Formülü?", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt 49, Sayı 1-4, 2000, s.159.

³⁰⁹ Arslan, "İngiltere'de Ombudsman Müessesesi", s.170-171.

Onun kararları daha çok öneri, hatırlatma, eleştiri, dikkat çekme ve hukuki çareyi tavsiye etme şeklinde ortaya çıkmaktadır.

Ombudsmanın almış olduğu kararların yönetim açısından bağlayıcı olmaması, bu kararların yönetim üzerinde etkili olmadığı anlamına gelmemektedir. Ombudsman, araştırma, inceleme, soruşturma ve denetimleri sonucunda ulaşılmış olduğu bilgi ve bulguları kamuoyuna açıklayarak görevini gereği gibi yapmayan yönetimi ve onun personelini kamuoyu baskısı altında bırakabilmektedir. Kamu personeli, ombudsmanın harekete geçmesi durumunda kamuoyu önünde teşhir edilecekleri korkusuyla görevlerinde daha dikkatli ve titiz davranmak zorunda kalabilmektedir. Ortaya çıkan bu manevi baskı, bazen maddi yaptırımlardan daha etkili olabilmekte, yönetimi ve kamu personelini daha kaliteli hizmet sunmaya ve hakkaniyete uygun davranmaya sevk edebilmektedir.

Ombudsmanların almış olduğu kararların, yönetim açısından yerine getirilmesinde bir zorunluluk bulunmamasına rağmen kararlarının niteliğinde ülkelere göre farklılıklar bulunmaktadır. Ombudsmanlık kurumunun güçlü yetkilere sahip olduğu kuzey ülkelerinden İsveç’de ombudsmanlar, işini savsaklayan bir kamu görevlisine karşı soruşturma açabilme, görevine ilişkin bir suç nedeniyle de dava açabilme yetkisine sahip bulunmaktadır.³¹⁰ Finlandiya, Danimarka ve Norveç gibi ülkelerde ombudsmanlar, kendileri bizzat başlatamamakla birlikte savcıya kanuni takip ve disiplin uygulaması başlatılmasını önerebilmektedirler.³¹¹ Fransa’da mediateur, sorumlu kamu görevlileri hakkında disiplin cezası uygulanmasını, gerekirse ceza davası açılmasını isteyebilmekte ya da yetkili kişinin yerine kendisi bu tür girişimlerde bulunabilmektedir.³¹² Bununla birlikte ombudsmanlar, hiçbir şekilde yönetsel kararları kendiliğinden değiştirememekte ya da fesh edememektedirler.

³¹⁰ Eklundh, **a.g.m.**, s.468.

³¹¹ TÜSİAD, **Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi: Devlette Bir Toplam Kalite Mekanizması Örneği**, TÜSİAD Yayını No T/97-206, Ocak 1997, s.23.

³¹² Thery, **a.g.e.**, s.46.; Oytan, “Ombudsman Eli İle İdarenin Denetimi...”, s.212.

2.3.5. Ombudsmanın Kişisel Nitelikleri

Ombudsmanlık kurumunun kamu yönetimi alanında sahip olduğu misyonu dikkate alındığında bu kurumu temsil edecek kişilerin sahip olması gereken vasıfların önemi ortaya çıkmaktadır.³¹³ Ombudsmanın kişiliği, sahip olduğu görev ve yetkilerin etkin bir şekilde yerine getirilmesinde gerekli olan bilgi ve tecrübe yanında kamuoyuna güven vermesi açısından da önem taşımaktadır. Bu nedenle, ombudsmanlık kurumunun saygınlığının ve başarısının, ombudsman olarak görev yapan kişinin nitelikleri ile bağlantılı olarak artmakta ya da azalmakta olduğu söylenebilir.

Ombudsmanlar, gerek önlerine gelen yakınmalara gerekse denetimleri sonucunda tespit ettikleri sorunlara etkili ve kesin çözüm üretebilmek için bürokratik sistemin işleyişiyle ilgili derin bilgi ve deneyime ihtiyaç duymaktadırlar. Ombudsman olarak görev yapacak kişilerin, bürokratik sistemin işleyişi ile ilgili derin bilgi ve tecrübeye sahip olmaları yanında iyi eğitilmiş ve kariyer sahibi, toplum içinde tanınmış ve güvenilir kişiler olmaları da gerekmektedir.³¹⁴ Kamu bürokrasisi içerisinde uzmanlaşmış olan kamu personelinin işlem ve eylemlerinin, davranış ve tutumlarının değerlendirilmesi ve etkin şekilde denetlenebilmesi, ombudsmanın eğitim düzeyinin yüksek olmasını, mevzuata hakim olmasını, kamu yönetiminin işleyişini iyi bilmesini ve kamu personelinin davranışlarını doğru yorumlayabilecek tecrübeye sahip olmasını zorunlu olarak ortaya çıkarmaktadır. Kararlarının doğruluğuna olan güveni artıracacağı, kararlarının daha kolay kabul görmesine ve uygulanmasına zemin hazırlayacağı için ombudsmanların, gerek yönetim gerekse toplum tarafından dürüstlük ve çalışkanlığı ile tanınan, bilgili ve güvenilir kimseler olmaları gerekmektedir.

³¹³ Nuri Tortop, “Ombudsman Sistemi ve Çeşitli Ülkelerde Uygulanması”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 31, Sayı 1, Mart 1998, s.8.

³¹⁴ Larry L. Hill, “Institutionalization, The Ombudsman, and Bureaucracy”, **The American Political Science Review**, Vol 68, Issue 3, 1974, s.1077.

Ombudsman olarak göreve getirilecek kişilerde aranacak vasıflar ülkelere göre bazı farklılıklar taşımakla birlikte, genellikle ombudsmanların parlamento üyesi olmayan, hukuk eğitimi almış veya yüksek derecede yargıçlık görevinde bulunmuş kişilerden seçildikleri ya da atandıkları görülmektedir.³¹⁵ Ayrıca, profesörler, avukatlar veya üst düzey yöneticiler de ombudsman olarak atanmaktadır. İngiliz Parlamento Komiserliği için daha çok kamu yönetimi alanında görev yapmış üst düzey yöneticiler tercih edilmekte iken,³¹⁶ Fransa’da göreve getirilen mediateur’lerin, her birinin otorite ve güven telkin edici nitelikte yönetim, hükümet veya parlamentoda uzun deneyimleri bulunduğu görülmektedir.³¹⁷ Fransa’da yasalar, ombudsman olabilmek için kişisel, mesleki ya da eğitim ölçütleri koymamaktadır. Bu nedenle, Fransa’da görev yapan ombudsmanlar arasında ziraat mühendisi ve eczacılar da bulunmaktadır.³¹⁸ Türkiye’de kamu başdenetçisi veya denetçisi seçilebilmek için ise, 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 ve mesleği ile ilgili olarak kamu kurum veya kuruluşlarında ya da özel sektörde en az on yıl çalışmış olmak gerekmektedir.

2.4. OMBUDSMAN TÜRLERİ

Ombudsmanlık kurumu, dünya genelinde hızla gelişimini sürdüren ve her geçen gün değişik alanlarda uygulanma imkanı bulan bir kurum olarak farklı türlerde ortaya çıkmaktadır. Ombudsmanlar; genel amaçlı ombudsmanlar, tek ya da özel amaçlı ombudsmanlar, uluslararası ya da uluslararası seviyede ombudsmanlar, insan hakları ya da melez ombudsmanlar, ombudsman tipi(benzeri) örgütlenmeler ve özel sektör

³¹⁵ TÜSİAD, **a.g.e.**, s.22.; Baylan, **a.g.e.**, s.31-42.

³¹⁶ Akıncı, **a.g.e.**, s.301.

³¹⁷ Thery, **a.g.e.**, s.42.

³¹⁸ Monique Pauti, “The Ombudsman in France”, ed. Roy Gregory, Philip Giddings, **Righting Wrongs: The Ombudsman in Six Continents**, Netherlands (Amsterdam), IIAS, 2000, s.178.

ombudsmanları olmak üzere altı farklı türde gruplandırılmaktadır.³¹⁹ Ombudsmanlık kurumunu oluşturan her ülke, kendi yönetim yapısına ve şartlarına uygun olarak bu ombudsman türlerinden birisini veya birkaçını uygulamaktadır.

2.4.1. Genel Amaçlı Ombudsmanlar

Ombudsman türleri içinde belki de en geniş ve yaygın olan kategoriyi genel amaçlı ombudsmanlar oluşturmaktadır. Bu tür ombudsmanlar, kamu sektöründen kaynaklanan ve ulusal, bölgesel veya yerel düzeydeki bütün yönetsel işlem ve eylemlerle ilgili şikayetleri incelemekle yetkili ve görevli bulunmaktadır. Bazı ülkeler ulusal düzeyde görev yapmak üzere ombudsman oluştururken bazıları da bölgesel veya yerel düzeyde ombudsman örgütlenmesini tercih etmektedir. Almanya, Kanada, ABD, İtalya ve Hindistan gibi ülkelerde ulusal düzeyde bir ombudsman örgütlenmesi bulunmayıp, bölgesel ya da yerel düzeyde ombudsmanlar bulunmaktadır. Almanya, ulusal (federal) düzeyde görev yapan askeri ombudsmana da sahiptir. Demokratik bir ülke olan İngiltere ise, hem ulusal hem de yerel düzeyde ombudsman örgütlenmesine sahip bulunmaktadır.

2.4.2. Özel Amaçlı Ombudsmanlar

Ombudsman türleri içinde ikinci kategoriyi oluşturan özel amaçlı veya tek amaçlı ombudsmanlar, genel amaçlı ombudsmanlardan farklı olarak yönetimin sadece belirli bir alanından doğan veya belirli bir grubun şikayetlerini incelemekle sorumlu bulunmaktadır. Özel amaçlı ombudsmanlar, çevre, sağlık, silahlı kuvvetler, polis, hapishaneler gibi belirli bir alandan ya da etnik azınlıklar, özürllüler veya çocuklar gibi belirli grupların şikayetlerinden sorumludurlar.

³¹⁹ Roy Gregory, Philip Giddings: “The Ombudsman Institution: Growth and Development”, ed. Roy Gregory, Philip Giddings, **Righting Wrongs: The Ombudsman in Six Continents**, Netherlands (Amsterdam), IIAS, 2000, s.8-11.

Özel amaçlı ombudsmanlar, kuruldukları alanlarda ortaya çıkan gereksinmelerin artmasıyla birlikte bir çok ülkede yaygın bir şekilde uygulanmaya başlanmıştır. Özel amaçlı ombudsmanlardan askeri ombudsmanlar, İsveç, Norveç, Almanya, İsrail ve Kanada'da mevcuttur. Kanada'da ayrıca, polis yakınmaları ombudsmanı, hapishaneler ombudsmanı, bilgi özgürlüğü ve özel yaşamı koruma ombudsmanı da bulunmaktadır. İngiltere'de, polis yakınmaları otoritesi, sağlık hizmetleri ombudsmanı, Norveç'te çocuk ombudsmanı, İsveç'te özürölüler ombudsmanı, etnik ayrımcılığı önleme ombudsmanı, çocuk ombudsmanı ve eşit fırsatlar ombudsmanı mevcuttur. Macaristan'da, etnik azınlık haklarını koruma ombudsmanı, Amerika Birleşik Devletleri'nde çeşitli üniversite ombudsmanları ve hapishaneler ombudsmanı, özel amaçlı ombudsmanlar olarak görev yapmaktadır.³²⁰

2.4.3. Uluslararası ya da Uluslarüstü Seviyede Ombudsmanlar

Ombudsmanlık kurumunun dünya genelinde ulusal, bölgesel ve yerel düzeyde başarılı uygulamaları ve hızla yayılması, kurumu uluslararası ya da uluslarüstü seviyede gereksinmeleri karşılamak üzere oluşturmada etkili olmuştur. Birleşmiş Milletler, Dünya Bankası, Uluslararası Para Fonu ve Dünya Sağlık Örgütü gibi uluslararası örgütlerde, buralarda çalışan personelin yakınmalarıyla sınırlı görev alanları bulunan ombudsmanlar görev yapmaktadır. Şubat 1992'de imzalanan Maastricht Anlaşması uyarınca uluslarüstü seviyede kurulan Avrupa Ombudsmanı ise, Avrupa Birliği'ne üye ölkelerin vatandaşları ile bu ölkelerde oturan halkın, Birliğin organ ve kurumlarından (Avrupa Komisyonu, Avrupa Birliği Konseyi, Avrupa Parlamentosu) kaynaklanan kötü yönetim yakınmalarını incelemekle görevli bulunmaktadır.³²¹ Avrupa Ombudsmanı, kurumun her düzeyde gerekliliği ve

³²⁰ Gregory, Giddings, **a.g.e.**, s.8-9.

³²¹ Roy Gregory, "The European Union Ombudsman", ed. Roy Gregory, Philip Giddings, **Righting Wrongs: The Ombudsman in Six Continents**, Netherlands (Amsterdam), IIAS, 2000, s.163-164.; Gregory, Giddings, **a.g.m.**, s.9.

başarılı bir şekilde uygulanabileceğini göstermesi açısından önemli bir örnek teşkil etmektedir.

2.4.4. İnsan Hakları Ombudsmanları

1970'lerden sonra bir çok ülke, ombudsmanlığın klasik modelini alarak kendi ülkelerine uyarladılar. Bu ülkelerin bir çoğu daha sonra insan hakları konusundaki şikayetleri değerlendiren bir “hibrid ofis” olarak insan hakları ombudsmanlığını kurdular.³²² İnsan hakları ombudsmanları, Doğu ve Orta Avrupa’da, Latin Amerika’da, Sahra-altı Afrika’da ve Pasifik Doğu Asya’da “devletin uluslararası insan hakları yükümlülüklerini yerine getirmek için ulusal bir mekanizma” sağlamak için adapte edilmişlerdir.

İnsan hakları ombudsmanları, birinci kuşak insan hakları olarak adlandırılan temel haklar ve siyasal hakları, ikinci kuşak haklar olarak adlandırılan ekonomik, sosyal ve kültürel hakları ve üçüncü kuşak haklar olarak adlandırılan sağlıklı çevre hakkı, etnik azınlık hakları gibi kolektif hakları korumakla görevli bulunmaktadır.³²³ İnsan hakları ombudsmanları, ombudsman türleri içerisinde önemi artarak hızla yayılmakta ve sivil haklar ombudsmanları ya da melez ombudsmanlar olarak da adlandırılmaktadır.

2.4.5. Yarı-ombudsmanlık ya da Ombudsman Benzeri Örgütlenmeler

Yönetim birimleri ve ajansları tarafından oluşturulan ve kendi örgütlenmelerine ilişkin konularda söz konusu olabilecek çatışma ve ihtilafları çözme amacını taşıyan “yarı-ombudsmanlık ya da ombudsman benzeri örgütlenmeler” olarak adlandırılabilir oluşumlar gittikçe yaygınlaşmaktadır.

³²² Linda Reif, “Building Democratic Institutions: The Role of National Human Rights Institutions in Good Governance and Human Rights Protection”, **Harvard Human Rights Journal**, Vol 13, Spring, 2000, s.4.

³²³ Philip Giddings, Vladimir Sladecsek, Laure Diez Bueso, “The Ombudsman and Human Rights”, ed. Roy Gregory, Philip Giddings, **Righting Wrongs: The Ombudsman in Six Continents**, Netherlands (Amsterdam), IIAS, 2000, s.452-454.; Gregory, Giddings, **a.g.m.**, s.9-10.

Klasik ombudsmandan farklı olarak bu ofisler, soruşturdukları ajanslardan tamamen özerk ve bağımsız değillerdir ve yargı görevine de katkı sağlamaktadırlar. Bu nedenle, hukuku uygulayan otoritelerin yönetim aracının bir parçası olan bu oluşumların ombudsman olarak kabul edilip edilmeyeceği hususu büyük bir tartışma yaratmaya devam etmektedir.³²⁴

Yarı-ombudsmanlık ya da ombudsman benzeri örgütlenmelere, İngiltere’de, İç Gelir ve Gümrükler (yargıç) gibi hükümet departmanlarında, Bağışlar Ajansı (yargıç) ve Çocuk Destekleme Şubesi gibi idari şubelerde (bağımsız olay incelemecisi) rastlamak mümkündür. Ayrıca, Şirket Evleri (şikayet yargıcı), Toprak Kaydı (bağımsız şikayet takipçisi) ve Tutuklu Hizmeti (Tutuklu ombudsmanı) ile İngiliz Su Yolları Hizmetlerinde de (Su Yolları ombudsmanı) oluşturulan şikayet yargıcı ve bağımsız olay inceleyicisi gibi organlar (ombudsmanlar) bulunmaktadır.

2.4.6. Özel Sektör Ombudsmanları

Ombudsmanlık kurumu, sadece kamu sektörü alanıyla sınırlı değildir. Ombudsmanlık kurumunun kamu sektöründe başarılı uygulamaları, kurumun özel sektör tarafından da benimsenmesine ve bir çok alanda uygulamaya geçirilmesine neden olmuştur. Özel sektör, ticaret ve endüstri alanlarında tüketicilerin korunmasını amaçlayan ve başta bankacılık ve sigortacılık olmak üzere çeşitli kesimlerde ombudsmanlık kurumunu oluşturmaktadır.³²⁵ Özel sektör ombudsmanları, ilgili sektör üyelerince atanmakta ve bir hakem rolü oynamak üzere bağımsız hareket edebilmeleri için çeşitli düzenlemelere tabi tutulmaktadırlar.

Özel sektör ombudsmanları, İngiltere’de, yasaya dayalı olarak ya da gönüllülük temelinde, bankacılık, sigortacılık, hukuk, emlak, yatırım ve cenaze hizmetleri gibi alanlarda mevcut bulunmaktadır. Avustralya ve Yeni

³²⁴ Gregory, Giddings, a.g.e., s.10.

³²⁵ Gregory, Giddings, a.g.e., s.10-11.

Zelanda'da, bankacılık ombudsmanı mevcuttur. Hollanda'da, pansiyon ve hayat sigortası, mülkiyet sigortası ve cenaze hizmetleri ombudsmanları mevcuttur. İrlanda Cumhuriyetinde, hayat sigortası ombudsmanları, Singapur'da bankacılık ombudsmanı mevcuttur. Bunların dışında, Avustralya'da enerji, telekomünikasyon ve sigorta ombusmanlığına, Victorya Devletinde ise, özelleştirilen gaz ve elektrik endüstrisinde olmak üzere özel sektör ombusmanlığına rastlanmaktadır.

2.5. YEREL YÖNETİM OMBUDSMANI

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

Yerel yönetim ombudsmanı/ombudsmanları, merkezi yönetim ombudsmanlarının bütün özelliklerini taşıyarak, belli bir bölge ya da kentte, yerel yönetimlerin kötü işleyişinden kaynaklanan sorunları çözümlmek, vatandaşların yerel yönetimlerdeki haklarını korumak ve yerel yönetimlerin daha iyi işlemesi amacıyla, yönetimin düzeltilmesi için önerilerde bulunmak üzere oluşturulan ve müdahale alanlarının ölçüsünde otorite ve etkileri sınırlandırılan ombudsmanlardır.³²⁶ Yerel yönetim ombudsmanları, genel amaçlı ombudsmanlar içerisinde yerel yönetimlerin kamu yönetimi içinde artan önemiyle birlikte hızla yayılmakta ve uygulama alanı bulmaktadır.

³²⁶ Temizel, a.g.e., s.65.

2.5.1. Yerel Yönetim Ombudsmanının Statüsü

Bir denetim mekanizmasının ombudsman olarak kabul edilebilmesi için, ombudsmanlık kurumunu diğer denetim mekanizmalarından farklı kılan ve bir denetim mekanizmasını ombudsman olarak kabul etmenin önkoşulları olan özellikleri taşıması gerekmektedir.³²⁷ Daha önce genel olarak ifade edilen ombudsmanlık kurumunun özelliklerinden farklılık taşımamakla birlikte, yerel yönetim ombudsmanının, yetki ve görev alanlarının farklılığından kaynaklanan niteliklere sahip olduğu söylenebilir.

Yerel yönetimlerin yönetsel işlemi tamamlama süreçlerindeki farklılıklar ve kararın oluşturulmasına bizzat yerel yönetim meclislerinin yani seçilmiş üyelerin katılması, yerel yönetimlerde ombudsman denetiminin niteliğini farklı kılmaktadır. Yerel yönetimlerin işlemlerinin büyük bir kısmı meclis kararları üzerine gerçekleşmekte ve halkın şikayetleri de geniş ölçüde bunlardan kaynaklanmaktadır. Dolayısıyla, yerel yönetim ombudsmanları, yerel meclislerin kararlarının adil bir şekilde uygulanıp uygulanmadığını denetlemek üzere atanmış kişiler değil, yerel meclislerin yönetsel nitelikteki kararları da dahil olmak üzere, yerel yönetimlerin her türlü işlemlerini hem kararlarına kalite kazandıracak nitelikleri itibariyle, hem de adalet yönünden denetlemek üzere oluşturulmuş ombudsmanlar olmaktadır.³²⁸

Bir yerel yönetim ombudsmanının uluslararası literatürde tanımlanan bir ombudsman olarak kabul edilebilmesi için, kendisini göreve getiren makam veya kişiler de dahil olmak üzere bütün makam ve kişilere karşı

³²⁷ Kanadalı Profesör Donalt Rowat, ombudsmanlık kurumunun üç temel özelliğinin bulunduğunu savunmaktadır. Bunlar: 1. Anayasa veya yasa ile kurulmuş, yönetimi yasama organı adına denetleyen bağımsız ve tarafsız bir görevli olması, 2. Kötü yönetimi ve haksızlığa karşı vatandaşların şikayetlerini araştırması ve soruşturması, 3. Soruşturma açmak, eleştirmek, yönetimin aksayan yönlerini kamuoyuna açıklamak yetkisinin bulunmasıdır. Ancak, yönetimin kötü işlem ve eylemlerini düzeltme yetkisi bulunmamaktadır. Bkz. Donalt C. Rowat; "Preface to Second Edition: New Developments", ed. Donald C. Rowat, **The Ombudsman, Citizen's Defender**, London, George Allen&Unwin Ltd., London, 1968. s.XXIV.

³²⁸ Temizel, **a.g.e.**, s.65-66.

bağımsız ve tarafsız konumda olması gerekmektedir.³²⁹ Bu nedenle, yerel yönetim ombudsmanının bağımsızlık ve tarafsızlığını sağlamak üzere anayasal veya yasal düzenlemelere konu olması, bağımsızlık ve tarafsızlığını sağlayacak güvencelere kavuşturulması gerekmektedir. Yerel yönetim ombudsmanları, kurumu oluşturmuş olan ülkelerde yasalarla düzenlenmekte ve geniş yetkilerle donatılmaktadır.

Yerel yönetim ombudsmanları, parlamento ombudsmanlarına benzer şekilde atama ile ya da parlamento tarafından seçilerek göreve getirilmektedirler. Yerel yönetim ombudsmanları, İngiltere’de Kraliçe tarafından atama ile göreve gelirken, Hawaii’de yerel ombudsman yasama organının her iki meclisinin de katıldığı ortak birleşiminde ve çoğunluk oyu ile göreve getirilmektedir. Yerel yönetim ombudsmanlarının görevden alınması, göreve getirilmesine paralel şekilde ve yine aynı makamlarca belli koşulların gerçekleşmesi durumunda mümkün olmaktadır.

Yerel yönetim ombudsmanlarının bağımsızlık ve tarafsızlıklarını güvence altına almak, onların görev ve yetkilerini etkin şekilde gerçekleştirebilmelerini sağlamak amacıyla, yerel yönetim ombudsmanı olacak kişilerle ilgili belirli koşullar yasal düzenlemelerde yer almaktadır.³³⁰ İngiltere’de yerel yönetim ombudsmanı olacak kişilerde öğrenim düzeyi için yasada herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır. Ancak, uygulamada genellikle yüksek öğrenim görmüş kişiler yerel yönetim ombudsmanı olarak atanmaktadır. Hawaii’de yerel ombudsman olacak adaylarda kişinin parlamento üyesi, seçimlik bir kamu görevi için aday yahut seçilmiş olmaması veya çıkar sağlayacağı bir uğraşı içinde bulunmaması gerekmektedir. Yerel

³²⁹ Roy Gregory, “The Ombudsman in Perspective”, ed. Roy Gregory, Philip Giddings, Victor Moore, Jane Pearson, **Practice and Prospects of the Ombudsmen in the United Kingdom**, Lampeter, The Edwin Mellen Press, 1995, s.12.

³³⁰ İngiltere’de yerel yönetim ombudsmanlarının bağımsızlık ve tarafsızlığını sağlamak üzere, yerel yönetim ombudsmanlarının son 5 yıl içinde üyesi olduğu bir kurumun ya da alt kurulun yetkilisi ile ilgili belgeye ait bir soruşturmayı yürütmesi yasaklanmıştır. Ayrıca, yerel yönetim ombudsmanlarının belirli bir bölgeden sorumlu yerel yönetim ombudsmanı iken ve takip eden üç yıl içerisinde yetki alanında bulunan bir makamda ücretli olarak çalışması da yasaktır. Bkz. **Local Government Act 1974**, Schedule 4, 1/2, 2/1.

ombudsmanın öğrenim düzeyi ile ilgili olarak yasada açık bir hüküm bulunmamakla birlikte yasanın yorumundan yerel ombudsman olacak kişilerin en az yargıçların bilimsel kariyer ve diğer özelliklerine sahip olması gerekmektedir.³³¹

Yerel yönetim ombudsmanlarının görev ve yetkilerini bağımsız ve tarafsız olarak hızlı ve etkin şekilde yerine getirebilmeleri için yeterli mali imkanlara ve personele sahip olması gerekmektedir. Yerel yönetim ombudsmanlarına görevlerini yürütmede yardımcı olacak yeterli sayıda personel genellikle kendilerine tahsis edilmekte ya da yerel ombudsmanlar tarafından bizzat atanmaktadır. İngiltere’de yerel yönetim ombudsmanlarının gerek duyduğu personel, yerel yönetim komisyonlarınca sürekli görev yapmak üzere atanmaktadır. Hawaii’de yerel ombudsman, gerek yardımcısını gerekse diğer yardımcı personeli kurumun gereksinimleri doğrultusunda bizzat kendisi atamaktadır. Yerel yönetim ombudsmanları, görevlerini yapmak ve gerekli harcamaları gerçekleştirmek üzere yasalarla düzenlenen ve güvenceye alınan bütçeye sahip olmaktadır. Genellikle de yüksek yargıçların ve kamu görevlilerinin almakta olduğu ücretlere eşit veya daha yüksek ücretler almaktadırlar.

2.5.2. Yerel Yönetim Ombudsmanının Görev ve Yetkileri

Ombudsmanlık kurumunun görev ve yetkileri, ülkelere ve onların ihtiyaçlarına göre farklı konularda ve değişik şekillerde düzenlenmektedir. Yerel yönetim ombudsmanları da, uygulandıkları ülkenin siyasi ve idari yapısına ve kuruma duyulan ihtiyaca göre farklı görev ve yetkilerle donatılmaktadır. Yerel yönetim ombudsmanlarının görev ve yetkileri, genellikle parlamento ombudsmanlarına verilen görev ve yetkilerle büyük bir benzerlik ve paralellik taşımaktadır. Ancak, yerel yönetim ombudsmanları bu

³³¹ Baylan, a.g.e., s.62.

yetki ve görevlerini hukuksal çerçeve dahilinde kendilerine tanınan sınırlı yetki ve görev alanları içinde gerçekleştirmektedirler.

2.5.2.1. Yerel Yönetim Ombudsmanının Görev Konuları ve Görevleri

Ombudsmanlık kurumunun görevleri, kurumun tarihi gelişimi içerisinde insan hak ve özgürlüklerinin yönetime karşı korunması, yönetilenlerin kötü yönetime karşı korunması ve yöneten-yönetilen ilişkilerinde hakkaniyetin sağlanması gibi konularda ülkelere göre farklı biçimde şekillendiği söylenebilir. Ombudsmanlık kurumu, kurumun ilk ortaya çıktığı İsveç'te ve genellikle diğer İskandinav ülkelerinde (Danimarka, Norveç gibi) insan hak ve özgürlüklerinin yönetime karşı korunması konusunda her türlü inceleme, araştırma ve denetleme yapmakla görevli kılınmıştır. İngiltere'de Parlamento ombudsmanı ve yerel yönetim ombudsmanları, yönetilenlerin kötü yönetime karşı korunması konusunda görevli iken, Fransız Mediateur'ü yöneten-yönetilen ilişkilerinde hakkaniyetin sağlanması ile görevli bulunmaktadır.

Ombudsmanlar, kurumu uygulamaya geçirmiş ülkelerden birçoğunda yukarıda ifade edilen görevlerin ya hepsini birlikte yürütmekte ya da bu görev konularından bir veya daha fazla alanda sorumlu olarak faaliyette bulunmaktadır. Ombudsmanlar, birçok ülkede bu görevleri yanında yönetimin yasal çerçeve içerisinde sorumluluklarını yerine getirmesi ve iyileştirilmesi amacıyla yetki alanları içindeki kuruluşlar üzerinde denetim gerçekleştirmekle de görevli bulunmaktadır. Dolayısıyla, ombudsmanların görev konuları ve görevlerinin kapsamı ülkeden ülkeye farklılıklar taşımakta, her ülke kendi ihtiyaçlarına göre ombudsmanın görev tanımını belirlemektedir.

Yerel yönetim ombudsmanlarının görev konusu, genellikle uygulandıkları ülkenin ombudsman kurumundan beklentilerine göre belirlenmektedir. İtalya'da 1970 Yerel yönetim reformu ile bazı yerel

yönetimler, bölgelerinde yönetimin iyi işlemesi ve tarafsızlığının sağlanması amacıyla ombudsmanlıklar kurmuşlardır. Her bölge, ombudsmanlık kurumuna bölge yasasına dayanarak değişik bir görev vermiştir. Ombudsmanlar, Emilie-Romagne bölgelerinde vatandaş haklarının ve çıkarlarının güvencesi olmakla görevli iken, Ombrie bölgesinde, vatandaş çıkarlarının korunması amacıyla bölge yönetimlerinin iyi işlemesi ve tarafsızlıklarına katkıda bulunmakla görevlendirilmiştir.³³²

İngiltere’de yerel yönetim ombudsmanları, parlamento ombudsmanında olduğu gibi vatandaşları kötü yönetime karşı koruma ile görevlendirilmiş bulunmaktadır. Ombudsmanlık kurumunu yerel düzeyde uygulayan diğer ülkelerde de, vatandaşların yerel yönetimlerin işlem ve eylemleri hakkındaki şikayetlerini soruşturmakla ve gerekli inceleme, araştırma ve denetimleri yapmakla görevlendirilmişlerdir.³³³ Yerel yönetim ombudsmanlarının görev konularının daha çok yönetimin kötü işlemesinden kaynaklanan sorunlara çözüm üretmek ve yönetimi iyileştirmek amacıyla yönetime rehberlik yapmak doğrultusunda oluşturulduğu söylenebilir.

2.5.2.2. Yerel Yönetim Ombudsmanının Yetki Alanları ve Yetkileri

Yerel yönetim ombudsmanları, ulusal veya uluslararası düzeyde görev yapmak üzere oluşturulan ombdsmanlardan farklı olarak, yerel düzeyde (belli bir bölge ya da yerel birimde) görev yapmak üzere oluşturulmakta ve yetki alanları bu çerçevede sınırlandırılmaktadır. Yerel yönetim ombudsmanlarının yetki alanında genellikle yerel yönetimler ve bunların alt birimleri ile yerel yönetimler tarafından oluşturulan yerel yönetim birlikleri bulunmaktadır. Ülkelerin yerel yönetim yapılarının ve yerel düzeyde hizmet sunan birimlerinin farklılığından doğan nedenlerle yerel yönetim ombudsmanlarının yetki alanlarında da farklılıklar görülmektedir. İngiltere’de yerel yönetim ombudsmanlarının yetki alanlarına, Yerel Yönetim Komisyonlarınca

³³² Temizel, **a.g.e.**, s.68.

³³³ Baylan, **a.g.e.**, s.60

belirlenen bölgelerde görev yapan yerel yönetimler ile yerel yönetim birlikleri ve yerel düzeyde görev yapan bir çok kurum ve kuruluş girmektedir. Hawaii’de yerel ombudsmanın yetki alanına Hawaii Eyaleti hudutları içindeki bütün yerel yönetimler ile yerel kamu kuruluşları dahil olmaktadır.³³⁴

Yerel yönetim ombudsmanları, yerel düzeyde ve daha sınırlı bir alanda görev yapmalarına rağmen ulusal düzeyde görev yapan ombudsmanlar gibi geniş yetkilerle donatılmaktadır. Ombudsmanlık kurumunu diğer denetim mekanizmalarına göre üstün kılan bağımsızlık ve tarafsızlık ile birlikte geniş yetkilere sahip olma özellikleri, yerel yönetim ombudsmanları için de geçerli olmaktadır. Yerel yönetim ombudsmanları da, yargı kuruluşlarının sahip olduğu yetkilere benzer şekilde yetkilerle donatılmaktadır.³³⁵ Yönetimden görevleri ile ilgili her türlü bilgi ve belgeyi isteyebilmekte veya bu bilgi ve belgeyi sağlayacak kişi talebinde bulunabilmektedir. Ayrıca, soruşturma ile ilgili tanık dinleme ve ifade alma yetkilerine de sahip bulunmaktadır.

Yerel yönetim ombudsmanlarına, görevleri ile ilgili olarak hiçbir makam veya kişi emir ve talimat veremeyeceği gibi, kanunların belirlediği şartlar dışında da görevine son verilememektedir. Yerel yönetim ombudsmanlarının, soruşturmaları sonucunda suçlu olduğunu düşündüğü kamu görevlisine karşı bir disiplin soruşturması açılmasını veya ceza kovuşturması yapılmasını emretme yetkisi bulunmamaktadır. Ancak, yerel yönetim ombudsmanlarının durumu yetkili yönetim birimine bildirmek ve raporları vasıtasıyla da kamuoyuna duyurmasında bir engel bulunmamaktadır.

Yerel yönetim ombudsmanları, kendilerine tahsis edilen bütçelerinden görevleri ile ilgili her türlü harcamayı yapmak, soruşturmalarda yardım, bilgi ve belge karşılığı kişilere ödeme yapılmasını sağlamaya yetkili kılınmaktadır. Kendilerine görevlerinin yerine getirilmesinde yardımcı olan kurum personelinin atanmasında ya doğrudan doğruya yetkili kılınmakta ya da

³³⁴ Baylan, a.g.e., s.60.

³³⁵ Akıncı, a.g.e., s.344.

personelinin atanmasında yerel yönetim ombudsmanlarının onayı alınmaktadır.

2.5.3. Yerel Yönetim Ombudsmanının İşlevleri

Ombudsmanlık kurumunun İsveç'te ilk ortaya çıkışından günümüze kadar devam eden tarihi gelişim süreci ve bir çok ülkenin farklı uygulama örnekleri değerlendirildiğinde, genel olarak ombudsmanlık kurumunun, kamu yönetiminin işleyişini izleyerek kamu görevlilerinin keyfi ve hatalı tavır ve tutumları ile hukuka aykırı uygulamalarından kaynaklanan vatandaş şikayetlerini dinlemek, yönetime gerekli tavsiyelerde bulunmak ve izlenecek yolu göstermek gibi önemli işlevleri yerine getirmekte olduğu görülmektedir.³³⁶ Yerel düzeyde görev yapan ve uygulama örnekleri zamanla yaygınlaşan yerel yönetim ombudsmanları da, yerel yönetimler ve bu kuruluşlardan hizmet talep eden veya alan vatandaşlar açısından önemli işlevleri gerçekleştiren mekanizmalar olarak ortaya çıkmaktadır.

Yerel yönetimlerin işlevlerinde hizmet beklentilerinin de artmasıyla birlikte sürekli olarak ortaya çıkan genişleme ve bu kuruluşların daha etkin denetlenmesinin bir gereği olarak, yerel yönetim ombudsmanlarının önemi zamanla daha da artmaktadır. Yerel yönetim ombudsmanları, bağımsızlığı ve tarafsızlığı, hızlı, ucuz ve kolay ulaşılabilir olması ve sahip olduğu geniş yetkiler ile vatandaşları yönetim karşısında korumakta, yönetimin işlem ve eylemlerini etkin şekilde inceleme, araştırma ve denetlemeye tabi tutarak yönetimin iyileştirilmesinde ve daha etkin hale getirilmesinde önemli roller üstlenmektedir.

³³⁶ Musa Eken, “Yönetim Karşısında Vatandaşın Korunmasında Ombudsman Kurumunun Rolü”, s.135.

2.5.3.1. Koruma İşlevi

Ombudsmanlar, kurumu uygulayan ülkelerde genellikle vatandaşları kötü yönetime karşı korumak ve sahip oldukları hak ve özgürlükleri güvence altına almak gibi önemli bir işlev üstlenmektedir.³³⁷ Yerel yönetim ombudsmanlarının da en önemli işlevlerinden birisi, güçlü ve tek yanlı karar alabilen yerel yönetimlerin ve yerel düzeyde hizmet sunan yerel kuruluşların kanuna aykırı ve keyfi uygulamalarına karşı halkı korumak ve halkın hak ve özgürlüklerini güvence altına almaktır.³³⁸ Yerel yönetim ombudsmanları, yargı kuruluşlarının bir alternatifi olarak veya politik gerekçelerle ortaya çıkmayıp, yerel yönetimlerin kötü yönetim uygulamalarını tespit ederek ortadan kaldırmak ve halkın hak ve özgürlüklerini koruyarak iyi yönetim uygulamalarına rehberlik etmek amacıyla oluşturulmaktadır.³³⁹ Yerel yönetim ombudsmanları, yerel yönetimlerin işlem ve eylemlerinden, tutum ve davranışlarından bir zarar doğması durumunda şikayet üzerine veya bazı durumlarda sahip oldukları yetkilere dayanarak kendiliğinden gerekli araştırma, inceleme ve soruşturmaları yapmakta, gerekli önlemleri almakta veya alınmasını tavsiye etmektedir.

Yerel yönetimlere karşı sahip olduğu hakları konusunda bilgisi olmayan veya bu hakları kullanmada yeterli bilgi ve maddi imkanlara sahip olmayan bireylerin yönlendirilmesinde ve haklarını savunabilmesinde, kolayca ulaşılabilme ve masrafsız olma özellikleri, yerel yönetim ombudsmanlarının koruma işlevini etkili kılmaktadır. Yerel yönetim ombudsmanları, hukuka uygun olmasına rağmen hakkaniyete uygun olmayan işlem ve eylemleri tespit ederek zararın telafi edilmesini yönetime tavsiye edebilmekte ve konuyu kamuoyunun bilgisine sunarak da yönetime karşı kamuoyu baskısını oluşturabilmektedir.

³³⁷ Temizel, “Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bir Başka Denetim Organı: Ombudsman”, **Yeni Türkiye Dergisi**, Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı II, Yıl 3, Sayı 14, Mart-Nisan 1997, s.767.

³³⁸ Mary Seneviratne, **Ombudsmen in the Public Sector**, Open University Press, 1994, s.132.

³³⁹ Richard Nobles, “Keeping Ombudsmen in Their Place-The Courts and the Pensions Ombudsman”, **Public Law**, Summer 2001, s.309.

Yerel yönetim ombudsmanları da, kamusal alandaki diğer ombudsmanlar gibi yönetimin sahip olduğu kamu gücünü suistimal ederek kötüye kullanılmasına karşı yönetilenleri koruma mekanizması olarak görev yapmaktadır.³⁴⁰ Yerel yönetim ombudsmanları, halkı yerel yönetimlerin kötü yönetiminden kaynaklanan işlem ve eylemlere karşı koruduğu gibi, aynı zamanda yönetimi de bazı durumlarda haklı bularak koruma altına almaktadır. Bir şikayet üzerine veya kamuoyunda yaygınlaşan yolsuzluk söylentileri üzerine yerel yönetimlerde yürüttükleri soruşturmalar sonucunda şikayetin veya söylentilerin asılsız olduğunun tespit edilmesi durumunda ilgili yerel yönetimin aklanmasına ve kamuoyuna ve vatandaşlara karşı güven tazeleyerek korunmasına vesile olmaktadır. Nitekim, yerel yönetim ombudsmanlarına yapılan şikayet başvurularının önemli bir kısmının haklı ve yerinde olmadığı gerekçesiyle reddedildiği yerel yönetim ombudsmanı raporlarında görülmektedir.³⁴¹

2.5.3.2. Denetim İşlevi

Yönetimin düzenli ve verimli çalışması, yönetilenlerin beklentileri doğrultusunda hizmet üretmesi ve kamuoyunda saygı görmesi sürekli ve etkin bir şekilde denetimle mümkün olmaktadır.³⁴² Yerel yönetim ombudsmanları, mevcut denetim mekanizmalarının yerine ikame edilmesi düşünülen bir mekanizma olarak değil, söz konusu denetim yöntemlerinin yetersizliği ve etkin olamaması nedeniyle ortaya çıkan sorunları çözmede yardımcı ve tamamlayıcı bir unsur olarak ortaya çıkmaktadır. Yerel yönetim ombudsmanları, yerel yönetimlerin mevcut denetim mekanizmalarının yetersizliğine çözüm oluşturmada ve yerel yönetimlerin sürekli genişleyen

³⁴⁰ Harry Woolf, **The Protection of the Public-a New Challenge**, London, Stevens, 1990, s.92.

³⁴¹ İngiltere’de yerel yönetim ombudsmanlarına 2006/2007 döneminde yapılan 18.192 şikayet başvurusundan; 4952 şikayette (%46.38) kötü yönetimle ilgili delil yok ya da bulunamamış, 2631 şikayet ise (%24.64) soruşturmaya gerek bulunmayarak reddedilmiştir. Bkz. The Commission for Local Administration in England, **Local Government Ombudsmen Annual Report 2006-07**, (Erişim) <http://www.lgo.org.uk/pdf/annual-report-2006-07.pdf>, 14.02.2008., s.7

³⁴² Akıncı, **a.g.e.**, s.292.

faaliyetlerini daha iyi ve etkin şekilde denetlemede önemli katkılar sağlamaktadır.

Yerel yönetim ombudsmanları, kendilerine yapılan şikayet başvuruları üzerine şikayet edilen ilgili yönetim birimlerinde her türlü inceleme ve araştırma yapabilmekte ve aynı zamanda gerekli bilgi ve evraklara ulaşarak denetim işlevini de gerçekleştirmektedir. Yerel yönetim ombudsmanları, genellikle yetki alanları içindeki kurum ve kuruluşların kendilerinden beklenen hizmetleri iyi yapmadıkları ya da kamu görevlilerinin yetkilerini kötüye kullandıkları şeklindeki bir yakınma üzerine harekete geçmekte ve gerekli incelemeleri başlatmaktadırlar. Hawaii’de yerel ombudsman, yasalara aykırı gördüğü yönetsel işlem ve eylemleri soruşturma konusu yapabilmek için vatandaşlardan bir şikayet gelmesini beklemek zorunda olmadan kendiliğinden de harekete geçebilmektedir. Hawaii yerel ombudsmanı, gerekli inceleme ve araştırmaları sonucu konu hakkında yeterli bilgi ve belge sahibi olamadığı kanısına vardığında, şikayet edilen kuruma bir denetleme gezisi düzenleyerek uygun bulunduğu kişilerin yeminli ya da yeminsiz olarak sorgularını da yapabilmektedir.³⁴³

Ombudsmanlık kurumu, vatandaşların kolaylıkla ve çekinmeden başvurabilecekleri ve kendilerinden hiçbir ücret alınmaksızın haklarını arayabilecekleri, biçimci olmayan ve kısa sürede sonuç alabilen bir mekanizma olarak yönetimin denetimine katılımı kolaylaştırmaktadır.³⁴⁴ Yerel yönetim ombudsmanları, yerel yönetim kuruluşlarını denetleme metodları içerisinde yerel yönetimlerde vatandaşlara karşı hesap verebilirlik mekanizmasını harekete geçiren bir fonksiyona da sahip bulunmaktadır.³⁴⁵ Yerel yönetim ombudsmanlarının hızlı, ucuz ve kolay işleyen bir denetim mekanizması olması, sürekli denetim beklentisinde olan yerel yönetimlerin ve

³⁴³ Baylan, **a.g.e.**, s.63.

³⁴⁴ Zehra Odyakmaz, Tufan Erhürman, “Ombudsman Kurumunun Cumhuriyet Rejimine Katkısı”, **Yeni Türkiye Dergisi**, Cumhuriyet Özel Sayısı V, Yıl 4, Sayı 23-24, Eylül-Aralık 1998, s.3762.

³⁴⁵ Seneviratne, **a.g.e.**, s.123.

personelinin yakınmalara yer bırakmayacak şekilde uygun hareket etmelerini sağlamada ve denetimin etkinliğini artırmada önemli katkısı olmaktadır. Yerel yönetim ombudsmanlarının denetim işlevi, yerel yönetimlerin faaliyetlerinde ve kamu görevlilerinin tutum ve davranışlarında kötü yönetimi önleyici ve iyi yönetimi geliştirici yönde de katkı sağlamaktadır.

2.5.3.3. Yönetimi İyileştirme İşlevi

Ombudsmanlık kurumunun, yönetimi bütün işlem ve eylemlerinde hukuka ve hakkaniyete uygun davranmaya yönlendirerek hukuk devletinin gelişimine ve toplumda insan haklarının yerleşmesine katkıda bulunduğu, vatandaşların yönetimin denetlenmesine daha etkin katılmasını sağlayarak da katılımcı demokrasinin gelişmesine, çoğulcu yönetim stratejisinin benimsenmesine hizmet ettiği söylenebilir.³⁴⁶ Ombudsmanlık kurumu, vatandaşların yönetime karşı sahip oldukları haklar ve bunların korunması konusunda eğitici bir rol üstlendiği gibi, yönetime de faaliyetlerindeki aksamaları ve bunları düzeltici önlemleri nasıl alması gerektiği konusunda yol gösterici bir rol üstlenmektedir.³⁴⁷ Yerel yönetim ombudsmanları da, temelde

³⁴⁶ Victor Ayeni, “Evolution of and Prospects For the Ombudsman in Southern Africa”, **International Review of Administrative Science**, Vol 63, Issue 4, 1997/12, s.543.

³⁴⁷ Yerel yönetim ombudsmanı bir şikayeti soruşturduğunda soruşturma sonunda aldığı karar ile yönetime ve kamu görevlilerine nasıl davranmaları gerektiği konusunda rehberlik yapmakta ve yol göstermektedir. Bu durum aşağıdaki örnek olayda açıkça görülmektedir:

St John’s Catholic Comprehensive Okulu, Gravesend (05/A/2672).

Mr. Bakr, oğlu Umar’ın (şahısların gerçek isimleri değildir) okula kayıt edilmemesi ile ilgili olarak okul yönetimine müracaat etmiştir. Adı geçen şahsın okula yaptığı müracaat ve daha sonrasında gerçekleştirdiği itiraz, okul tarafından kabul edilmemiştir. Mr. Bakr, Okul yönetiminin ve İtiraz kurulunun değerlendirmelerinde hatalı olduğunu düşünerek yerel yönetim ombudsmanına şikâyetle bulunmuştur. Ombudsman, yapmış olduğu soruşturma neticesinde okula müracaat kriterlerinde yanlışlıklar tespit etmiştir. Bunlar: Katolik olmayanlar ya da Katolik okulunda eğitim almamış olanların çocuklarının durumları ile ilgili düzenlemelerin bulunmayışı, okula hangi uzaklıkta bulunanların kayıt olacağına dair belirli bir uzaklığın belirtilmemesidir. İtiraz kurulu, Mr. Bakr’ın itirazlarını dikkate almamış ve uzaklık ölçülerinin yanlış olduğu iddiasını kabul etmemiş, idarenin kararını neden uygun gördüğünü net bir şekilde belirtmemiştir.

Ombudsman, Mr. Bakr’a karşı adaletsizliğe sebep olan kötü yönetim tespit etmiştir. Bu tür hataların tekrarlanmaması için okul idarecilerinden şunları istemiştir:

- Müracaatlar değerlendirilirken yazılı kriterlere bağlı kalınması,
- Böylesi özel/seçici (Katolik okulu olması kastediliyor) bir okulda tek bir müracaat formunun kullanılmaması (Katolik olmayanlar içinde formların oluşturulması),

kötü yönetimden kaynaklanan adaletsizliklere tarafsız, hızlı ve etkili çözüm bulmak ve yerel yönetimlerde etkili ve doğru yönetimi etkin kılmak için rehberlik yapmak gibi iki önemli amacı gerçekleştirmeye çalışmaktadır.³⁴⁸

Yerel yönetim ombudsmanları, araştırma, inceleme ve denetimleri sırasında yönetimde gördükleri aksaklıkları ve bu aksaklıkların nasıl giderileceği konusundaki saptamaları hazırladıkları yıllık ve özel raporlarda yer vererek, hem yönetimi hem de kamu görevlilerini yönlendirme imkanı bulmaktadır. Yerel yönetim ombudsmanları, uzman kişilikleri ve tecrübeleri ile yerel yönetimlerde ortaya çıkan kötü yönetim uygulamalarını ortadan kaldırmada ve iyi yönetim için gerekli koşulları sağlamada yerel yönetimlere ihtiyaç duydukları her türlü bilgi desteğini sunmakta ve doğru uygulamaların yerleşmesine zemin hazırlamaktadır. Bu amaçla, İngiliz yerel yönetim ombudsmanları, hazırladıkları rehber yayınlarla iyi yönetimin nasıl olması gerektiğini ortaya koymaya ve yerel yönetimlerde iyi yönetim uygulamalarını yaygınlaştırmaya çalışmaktadırlar.³⁴⁹

c. Meclisin uzaklık ölçülerini ya da kendi uzaklık ölçülerini kullanmak arasında tercihte bulunmalarını (daha sonraki durumlarda objektif bir metot izlemelerini),

d. Başarısız olan adaylara hangi sebeple/hangi kritere göre elendiklerinin yazılı olarak bildirilmesini,

e. İtiraz durumlarını değerlendirecek deneyimli/yetkin bir personel kullanılmasını ve bu personelin o okulun bir öğretmeni ya da idarenin bir çalışanı olmaması,

f. Soruşturma komisyonu için yeni üye müracaatlarının kabul edilmesi ve kabul edilecek kişilerin bağımsız bir kaynaktan yeterli eğitimi/kursu almalarının sağlanmasını,

g. Soruşturma komisyonuna sunulan raporda çocuğun neden kabul edilmediğinin gerekçesinin açıkça belirtilmesi,

h. Soruşturma komisyonunun kararlarının düzgün bir şekilde kayıt altına alınmasının sağlanması,

i. İtirazlara verilen cevaplarda yeterli detayın verilmesi,

j. Ombudsmana gelen davalarda başarısız bulunan adaylarla ilgili tüm özelliklerin açık seçik belirtilmesi, ve

k. Gönderilen postaların, alıcıya ulaşabileceği tarihlerde gönderilmesi, okulların tatil olduğu ya da Paskalya gibi dönemlerde postaların ulaşması ile ilgili farklı düzenlemelerin olduğu dikkate alınmalıdır. 2 Mart 2006. Bkz. Commission for Local Administration in England, **Education Report Summaries**, (Erişim) <http://www.lgo.org.uk/educ.htm>, 25.03.2007.

³⁴⁸ Mary Seneviratne, "The Local Government Ombudsman", **Journal of Social Welfare and Family Law**, 21(2), 1999, s.165.

³⁴⁹ Richard Kirkham, "Prevention is Better Than Litigation: The Importance of Good Administration", **Journal of Social Welfare and Family Law**, 26(3), 2004, s.305-306.

Yerel yönetim ombudsmanları, halkın yönetime katılım kanallarını güçlendirerek demokratik, şeffaf ve dürüst yerel yönetimlerin oluşturulmasında önemli bir misyon üstlenmektedir. Elde ettikleri önemli bilgi ve belgeleri kamuoyu ile paylaşarak yerel yönetimlerin daha şeffaf ve denetime açık bir hale gelmesinde ve bu kuruluşlar üzerinde kamuoyu denetiminin etkinliğinin artmasına neden olmaktadır. Böylece, yerel yönetimlerin ve kamu görevlilerinin yolsuzluk söylentileri ile yıpratılmasına engel olmakta, motivasyonlarının düşmesine yol açan şaibelerin ortadan kalkmasına da yardımcı olmaktadır.

Yerel yönetim ombudsmanları, hazırladıkları yıllık ve özel raporlarda kötü yönetimin ne olduğu, hangi durumlarda ortaya çıktığı ve çözüm yollarının nasıl olması gerektiği konusunda yerel yönetimleri bilgilendirmekte ve yönlendirmektedir.³⁵⁰ Yerel yönetimlerin ihtiyaç duydukları yönetim ve denetim tekniklerinin belirlenmesi ve uygulanması konusunda adeta gönüllü bir danışma ve rehberlik mekanizması olarak görev yapmaktadır. Dolayısıyla, yerel yönetimlerde eğitici ve yönlendirici bir rol üstlenerek verimlilik ve etkinliğin artırılmasına katkı sağlamakta, yöneten-yönetilen ilişkilerinin geliştirilerek daha demokratik ve katılımcı yerel yönetim anlayışının yerleşmesine zemin hazırlamaktadırlar.

2.5.4. Yerel Yönetim Ombudsmanının Çalışma Usulü

Yerel yönetim ombudsmanlarının çalışma usulleri, bazı farklılıklar olmakla birlikte genellikle parlamento ombudsmanlarının çalışma usullerine benzemektedir. Yerel yönetim ombudsmanları da, sahip oldukları yetki ve görevleri hukuki düzenlemeler çerçevesi içinde ve belirli yöntemlere uygun olarak yürütmektedirler. Ancak, her ülke kuruma kendi gereksinmelerine ve

³⁵⁰ Mary Seneviratne, “Local Government Ombudsman”, *Journal of Social Welfare and Family Law*, 20(1), 1998, s.93-94.

yönetim anlayışına uygun yetki ve görevler yüklediği gibi çalışma esaslarını da yasalarla farklı şekillerde belirlemektedir.

Yerel yönetim ombudsmanlarına, yerel yönetim ombudsmanının yetki alanına giren kurum ve kuruluşların kötü yönetiminden zarar gören tüm bireyler ve tüzel kişilikler şikayet başvurusunda bulunabilmektedirler. Ülkede yaşayan yabancıların da yerel yönetim ombudsmanlarına şikayet başvurusunda bulunabilmeleri genellikle kabul edilen bir yöntemdir.³⁵¹ Yerel yönetim ombudsmanları, şikayetleri herhangi bir ücret almadan kabul etmekte ve sonuçlandırmaktadırlar. Yerel yönetim ombudsmanlarına yapılacak şikayet başvurularının, İngiltere’de yazılı olarak yapılması gerekirken, Hawaii’de yerel ombudsmana yapılacak şikayetler mektup, telefon, telgraf veya şikayet sahibinin kişisel başvurusu yoluyla da yapılabilmektedir.³⁵²

Yerel yönetim ombudsmanları, şikayetleri aldıktan sonra konunun yetki ve görev alanlarına girip girmediğini araştırmaktadır. Yetki ve görev alanına girmeyen şikayetleri reddetmekte, yetki ve görev alanı içindekileri ise işleme koymaktadır. Yerel yönetim ombudsmanları, kendilerine gelen şikayetler üzerine yaptıkları soruşturmalarda yerel otoritelerce alınmış kararların hangi yöntemle alındığı ile ilgilenmekte, kararın değerini ölçmekten ve karar mekanizmasının yerine geçmekten sakınılmaktadırlar.³⁵³ Ombudsmanlar, kendilerine ulaşan şikayetleri önce ilgili kuruma ileterek belli bir süre içinde konu hakkındaki görüşünün ne olduğunu bildirmesini istemektedir. Aldıkları cevabı şikayet sahibine yazılı olarak ileterek iki taraf arasında öncelikle anlaşma sağlanmasına çalışmaktadırlar. Eğer anlaşma sağlanamazsa

³⁵¹ Seneviratne, **a.g.e.**, s.102.

³⁵² Larry L. Hill, “The Ombudsman Revisited: Thirty Years of Hawaiian Experience”, **Public Administration Review**, January/February 2002, Vol 62, No 1, s.25.; Baylan, **a.g.e.**, s.63.

³⁵³ Mary Seneviratne, Sarah Kracknell, “Local Authorities, Nuisance Neighbours and Local Government Ombudsman”, **Journal of Social Welfare and Family Law**, 22(4), 2000, s.453.

edindikleri bilgi ve belgelere dayalı olarak kararlarını almakta ve şikayetçi ile şikayet edilen yönetime kararlarını bildirmektedirler.

Yerel yönetim ombudsmanları, soruşturmaları esnasında gerekli bilgi ve belgelere ulaşabilmek için yönetimden her türlü bilgi ve belge ile uzman talebinde bulunabilmekte, tanık dinleme ve keşif yapma yollarına başvurabilmektedirler. Yerel yönetim ombudsmanlarınca alınan kararların ilgili yönetim tarafından yerine getirilmemesi durumunda, ombudsmanların durumu bir rapor ile tespit edip bu raporu kamuoyu ile paylaşması söz konusu olmaktadır. Bunun dışında suçlu olduğuna inansa bile herhangi bir ilgili yetkili veya kamu görevlisi hakkında disiplin soruşturması açılmasına ya da ceza kovuşturması yapılmasına karar verememektedirler.

2.5.5. Yerel Yönetim Ombudsmanı Kararlarının Niteliği

Yerel yönetim ombudsmanlarının kararları, dünya genelindeki diğer birçok ombudsman uygulamalarında olduğu gibi hukuken yönetimi bağlayıcı nitelikte değildir.³⁵⁴ Yerel yönetim ombudsmanları, araştırma, inceleme, denetim ve soruşturmaları sonucunda yetki alanına giren yerel yönetimlere ve yerel otoritelere nasıl davranmaları gerektiği, ortaya çıkan kötü yönetimin nasıl düzeltilmesi gerektiği yönünde tavsiye niteliğinde kararlar almaktadır. Yerel yönetim ombudsmanlarının en zayıf noktalarından birisinin kararlarının doğrudan yaptırım gücünün olmayışının olduğu savunulmaktadır.³⁵⁵ Ancak, alınan bu kararlar, doğrudan bir yaptırım gücüne sahip olmamasına rağmen

³⁵⁴ David C.M. Yardley, “Local Ombudsman in England: Recent Trends and Developments”, **Public Law**, Winter 1983, s.529.

³⁵⁵ Richard Kirkham, “A Complainant’s View of the Local Government Ombudsman”, **Journal of Social Welfare and Family Law**, Vol 27, No 3-4, December 2005, s.392.

yerel yönetimler ve otoriteler ile birlikte kamuoyunun da dikkatine sunularak kamuoyu denetimi harekete geçirilmektedir.³⁵⁶

Ombudsmanlık kurumunun yönetimi bağlayıcı kararlar alamamasının, kararlarının hukuken bağlayıcı olmamasının, aslında görünürde bir güçsüzlük olduğu, ombudsman kurumunun sahip olduğu esnek yapısı ile yönetimi kararlarına uyma ve yönlendirme konusunda daha kolay ikna edebileceği savunulmaktadır.³⁵⁷ Yerel yönetim ombudsmanları, kararları bağlayıcı olmamasına rağmen yerel yönetimlerin kötü yönetiminden kaynaklanan işlem ve eylemlerinin düzeltilmesinde, yerel yönetimlerde iyi yönetim uygulamalarının artırılmasında ve yönetimin iyileştirilmesinde önemli yararlar sağlamaktadır.

İngiltere’de yerel yönetim ombudsmanlarının kararları, yerel yönetim otoritelerince genellikle kabul edilerek yerine getirilmektedir. Ombudsmanlar tarafından alınan kararları yerine getirmemesi durumunda kamuoyuna deşifre edileceğini bilen ve eleştirilmekten korkan kamu görevlileri, ombudsmanların kararlarını dikkate aldığı gibi aynı hataları tekrarlamamak için de daha fazla gayret göstermek zorunda kalmaktadır. Yerel yönetimlerin özellikle seçimle göreve gelen organlarının üyeleri ise, kamuoyunun gözünde yıpranmamak ve tekrar seçilebilmek amacıyla yerel yönetim ombudsmanlarının kararlarını uygulamada daha dikkatli ve istekli olmak durumunda kalmaktadırlar.

³⁵⁶ Ombudsmanlık kurumu, kararlarının hukuken bağlayıcı olmaması özelliği nedeniyle, “ısırmayan ancak havlayan bir bekçi köpeği”ne benzetilmektedir. Bkz. Ewa Letowska, “The Polish Ombudsman (The Commissioner For The Protection of Civil Rights), *International Law Quarterly*, Vol 39, Part 1, January 1990, s.209.

³⁵⁷ Holm, *a.g.e.*, s.15.

2.5.6. Yerel Yönetim Ombudsmanının Medya ile İlişkileri

Yerel yönetim ombudsmanları, yerel yönetimler ve yerel otoriter ile gerek şikayetler üzerine yaptığı soruşturmalar, gerekse araştırma, inceleme ve denetimleri esnasında yakın ilişkiler içinde bulunmaktadır. Ombudsmanların yönetimle olan ilişkileri, yönetimin işlem ve eylemlerinde daha dikkatli olmasına ve yönetimi ombudsmanların kararları doğrultusunda hareket etmeye yönlendirmektedir. Yerel yönetim ombudsmanları, yönetimle yakın ilişkiler içinde bulunduğu gibi medya kuruluşları ile de yakın ilişkiler içinde bulunmaktadır. Kamu görevlileri üzerinde kamuoyu baskısını artırmak, kamuoyu denetimini harekete geçirmek ve kararlarının yerel otoritelerce daha hızlı ve etkin şekilde uygulanmasını sağlamak amacıyla medya ile yakın ilişkiler içerisinde bulunmakta ve medyanın gücünü kullanmaktadır.

Ombudsmanlık kurumu, gerçek gücünü şikayetler üzerine yaptığı araştırmalar, incelemeler sonucunda elde ettiği deliller ve yürüttüğü soruşturmalardan çok kamuoyunu istediği ve gerekli gördüğü zamanlarda yönetime karşı harekete geçirebilmesinden almaktadır.³⁵⁸ Yerel yönetim ombudsmanları da gerek yıllık raporlarının gerekse özel raporlarının kamuoyuna duyurulmasında ve yayınlanmasında medya ile yakın ilişkiler içerisinde bulunmaktadır. Ayrıca, şikayetlerin dışında yerel yönetimlerin uygulamaları ile ilgili bilgileri de yine geniş ölçüde medya aracılığı ile takip edebilmekte ve harekete geçmektedirler.

Yerel yönetim ombudsmanları, kendilerine ulaşan şikayetleri soruşturup bir karara vardıldıktan sonra bu kararı, şikayet edilen yönetime ve şikayetçiye bildirmektedir. Yönetimin, ombudsmanın istediği yönde gerekli işlem ve eylemi yapmaması durumunda, geriye durumdan kamuoyunu

³⁵⁸ H.W.R. Wade, **The Ombudsman in Britain**, Tahsin Bekir Balta'ya Armağan, Ankara, AÜSBF ve TODAİE Yayını, 1974, s.592.

haberdar etme ve kamuoyunu harekete geçirme yolu kalmaktadır. İngiltere’de yerel yönetim ombudsmanları bu durumu, hazırladıkları raporları yerel gazetelerde yayınlama veya yayınlama ile sağlarken, Hawaii’de yerel ombudsman, yönetimin kararına uymaması halinde durumu sırasıyla Vali’ye ve yasama organına rapor etmekte, bu da sonuç vermez ise bir basın toplantısı düzenleyerek durumu bütün halleriyle kamuoyuna duyurmakta ve genel bir tartışma açılmasını sağlamaktadır.³⁵⁹

Yerel yönetim ombudsmanlarının medya kuruluşlarından gereği gibi yararlanabilmesi ve kamuoyunu doğru bilgilendirebilmesi, şüphesiz medya kuruluşlarının tarafsızlığı ile birlikte eğitilmiş ve bilinçli bir halkın varlığını da zorunlu kılmaktadır. Yerel yönetim ombudsmanı-basın işbirliğinin, her iki tarafın olgun davranmasına ve karşılıklı bilgi alışverişini kendi çıkarları dışında kamu yararı amacına dönük olarak sağlamalarına bağlı olarak gelişebileceği söylenebilir. Bu nedenle, yerel yönetim ombudsmanlarının başarısında halkın eğitim düzeyinin ve sosyo-ekonomik durumunun yüksek olmasının, yerel medya kuruluşlarının ve halkın bilinçli hareket etmesinin ve sorumluluklarının farkında olmasının önemi büyük olmaktadır.

İngiltere’de yerel yönetim ombudsmanları, geniş çalışma seyahatleri düzenlemekte ve yayın kuruluşlarını ziyaret etmekte, fırsat buldukça radyo ve televizyon röportajları ve programlarına katılmakta, yerel yönetimlere şikayet sistemiyle ilgili olarak seri seminerler organize ederek şikayet prosedüründe yerel yönetim ombudsmanına başvurunun önemini vurgulamaktadırlar.³⁶⁰ Yerel yönetim ombudsmanları, böylece halkı kendi çalışmaları konusunda bilgilendirmeyi ve iletişimi geliştirmeyi amaçlamakta ve bu amaçla kendi internet sitesi dahil her türlü yayından yararlanmaktadırlar.³⁶¹

³⁵⁹ Baylan, **a.g.e.**, s.63.

³⁶⁰ Seneviratne, **a.g.e.**, s.112-113

³⁶¹ Seneviratne, “Local Government Ombudsman”, **Journal of Social Welfare and Family Law**, 20(2), 1998, s.202.

2.6. YEREL YÖNETİM OMBUDSMANI UYGULAMASINDA İNGİLTERE VE DİĞER ÜLKELER

Ombudsmanlık kurumu, her ülkenin kanunlarının, geleneklerinin, politik ve sosyal beklentilerinin birbirinden farklı olması gibi nedenlerle bir ülkeden başka bir ülkeye tamamıyla aynı yapı ve özellikleriyle birlikte adapte edilememektedir.³⁶² Ombudsmanlık kurumunun Dünya ülkelerinde uygulanma şekillerine baktığımızda yerel yönetim ombudsmanının, ombudsman türleri içerisinde parlamento ombudsmanlığı kadar yaygın olmamakla birlikte genellikle yerel yönetimlerine önem veren demokratik ülkelerde uygulama alanı bulduğu görülmektedir.

Her ülke, yönetim yapısına ve yerel yönetim sistemine göre farklı uygulamalar geliştirmekte ve kurumu kendi yönetim sistemine uyarlamaya çalışmaktadır. Her ülkede oluşturulmuş yerel ombudsman benzeri denetim mekanizmalarını yerel yönetim ombudsmanı olarak kabul etmek mümkün olmayacağı gibi³⁶³, kurumu yerel düzeyde oluşturmuş her ülkenin de yönetim sistemi açısından kurumu yeni oluşturmaya çalışan başka bir ülkeye iyi bir örnek teşkil etmeyeceği de söylenebilir. Kurumu yerel düzeyde oluşturmuş ülkelerden İngiltere'nin³⁶⁴ üniter bir yönetim sistemine ve geleneksel olarak demokratik yerel yönetimlere sahip olması da dikkate alındığında bu ülkedeki yerel yönetim ombudsmanı uygulamasının detaylı bir şekilde incelenmesi, kurumun daha iyi anlaşılmasına ve Türkiye'de oluşturulacak bir yerel yönetim ombudsmanı için iyi bir örnek modelin ortaya konulması yönünde yardımcı olacağı söylenebilir.

³⁶² Paavo Kastari, "The Chancellor of Justice and the Ombudsman", ed. Donald Rowat, **The Ombudsman, Citizen's Defender**, London, George Allen&Unwin Ltd., 1968, s.58.

³⁶³ Fransa'da Paris Belediye Başkanının atama ile göreve getirdiği ve gerektiğinde görevden alabildiği Paris Belediyesi Yerel Yönetim Ombudsmanının, uluslararası alanda ombudsman olarak kabul edilebilmesi için taşıması gereken bağımsızlık ve tarafsızlık özelliklerini taşımadığı, bu nedenle de ombudsman olarak kabul edilemeyeceği savunulmaktadır. Bkz. Temizel, **a.g.e.**, s.66.

³⁶⁴ İngiltere sözcüğü ile andığımız devletin gerçek ve resmi adı "Büyük Britanya ve Kuzey İrlanda Birleşik Krallığı (United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland)"dır. Kısaca, Birleşik Krallık (United Kingdom) olarak bilinmekte ve farklı özellikleri ve yönetimleri bulunan İngiltere(England), Galler(Wales), İskoçya(Scotland) ve Kuzey İrlanda(Northern Ireland)'dan oluşmaktadır. Birleşik Krallık, parlamenter demokrasi ile yönetilen üniter bir devlettir.

2.6.1. İngiltere’de Yerel Yönetimlerin Genel Görünümü

Yerel yönetimlerin üniter devletlerde etkin bir biçimde yer alabilmesinde, bu ülkelerin yerinden yönetim ilkesini benimsemelerinin, güçlü bir yerel yönetim geleneğine sahip olmalarının ve anayasal düzenlemelerinde yerinden yönetimi benimsemelerinin etkili olduğu söylenebilir. Köklü bir yerel yönetim geleneği olan İngiltere, yazılı bir anayasaya sahip olmamasına rağmen, üniter yapıya sahip ve yerel yönetimlerine gereken önemi vermiş demokratik ülkelerden birisidir.³⁶⁵

İngiltere’de yerel yönetim geleneği, yüzyıllar öncesine dayanmaktadır. Yerel yönetim geleneğinin en köklü olduğu ülkelerden birisi olan İngiltere’de, 15. yüzyıldan bugüne değişik isimler ve yetkilerle yerel yönetim birimleri süre gelmiştir.³⁶⁶ Çok karışık bir yapı olarak görülen İngiliz yerel yönetim sistemi, son yıllarda çıkarılan kanunlarla bir ölçüde düzenlenebilmiştir. Birçok defa yapılan yeni düzenlemelerle çağdaş bir yapı ve görev dağılımı sağlanmaya çalışılmış, bu düzenlemelerin sonucunda yapılan her değişiklik çeşitli kesimlerce yapılan eleştirilere maruz kalmış ve bu durum yapılan düzenlemelerin tekrar ele alınmasına neden olmuştur.

İngiltere’de yerel yönetimlerin bugünkü mevcut yapısı, 1972’de yapıp 1 Nisan 1974’den itibaren yürürlüğe konulan Yerel Yönetimler Yasası ve 1986 yılında yapılan düzenlemelerle oluşturulmuştur. 1974’den itibaren yürürlüğe konulan Yerel Yönetimler Yasası ile, yerel yönetimler nüfus yoğunluğu ve sosyo-ekonomik durumlarına göre yeniden düzenlenmiş ve

³⁶⁵ Yerel yönetimlerle ilgili düzenlemeler her ülkede farklı hukuksal boyutlarla teminat altına alınmıştır. Brezilya, Danimarka, Fransa, Hindistan, İtalya, Japonya, İsviçre, anayasa ile, Avusturya ve Amerika Birleşik Devletleri eyalet anayasaları ile, Birleşik Krallık ve Yeni Zelanda merkezi hükümetin çıkardığı kanunlar ile, Kanada ve Pakistan eyalet ya da devlet kanunları ile, Çin ise, idari düzenlemelerle yerel yönetimlerini düzenlemiş ve çalışma prensiplerini karara bağlamıştır. Bkz. Anwar Shah, Sana Shah, “The New Vision of Local Governance and the Evolving Roles of Local Governments”, Ed. Anwar Shah, **Local Governance in Developing Countries**, Washington DC, The World Bank, 2006, s.1.

³⁶⁶ Hamza Cantemir, “Bazı Yabancı Ülkelerde Belediyeler”, **Yerel Yönetim ve Denetim**, Cilt 4, Sayı 10, Ekim 1999, s.32.

mevcut yerel yönetim birimlerinin sayısı azaltılarak, üç sınıflı bir sistem oluşturulmuştur.³⁶⁷ İngiliz yerel yönetimlerinin kademeleşmesinde nüfus temel ölçüt olarak alınmaktadır.³⁶⁸ İngiltere’de bugünkü yerel yönetim yapısı, il (county), bölge (district), köy (parish) ve ayrı bir düzenlemeye tabi tutulan Büyük Londra (Greater London) yönetiminden oluşmaktadır.³⁶⁹

İngiltere’de yerel yönetimlerde karar verme yetkisi, seçilmiş üyelerden oluşan yerel meclislerde bulunmaktadır. Meclis üyeleri, tek dereceli seçimle dört yıllığına seçilmektedir. Yerel yönetimlere, belirli alanlarda vergi toplama ve harcama yetkisi tanınmış olup, merkezi yönetimden de genel amaçlı yardım almaktadırlar. Bu açıdan bakıldığında yerel yönetimlerin özerkliği, sadece kendilerine ayrılan alanda kural koyma ve iş yapabilme ile sınırlı ölçüde bir özerklik olmaktadır. Yerel yönetimler arasında hiyerarşik bir ilişki bulunmamakla birlikte kanunların belirlediği iş bölümüne göre işbirliği içinde görev yapmaktadırlar.³⁷⁰

Ülkenin yönetim sisteminin bütünlüğü içinde yer alan bölgesel düzeydeki organizasyonların, yerine getirdikleri fonksiyonlar bakımından en önemlisi yerel yönetimlerdir.³⁷¹ İngiltere’de yerel yönetimlerin kamu yönetimi içerisinde, 12. Yüzyıldan sonra ortaya çıkan kent yönetim geleneğinden gelen bir ağırlıkları bulunmaktadır. Ancak, mevcut yapı içerisinde yerel yönetimlerin herhangi bir egemenlik sıfatları veya iddiaları bulunmadığı gibi ayrı bir yasal, idari veya adli üstün hakları da bulunmamaktadır. Bu ülkede yerel yönetimler, tamamen parlamentonun yasalarla oluşturduğu kurumlardır ve parlamento bunların güçlerini, sınırlarını değiştirmeye hatta 1986 yılında

³⁶⁷ Jeffrey Stanyer, **Understanding Local Government**, Second Edition, Oxford, Billington Sans Limited, 1980, s.46-47.

³⁶⁸ Ahmet Ulusoy, Tarık Vural, “Birleşik Krallık’ta (İngiltere ve Galler) Yerel Yönetimlerin Görevleri ve Mali Yapıları”, **İller ve Belediyeler Dergisi**, Sayı 677, Nisan 2002, s.26.

³⁶⁹ David Wilson, Chris Game, **Local Government in The United Kingdom**, Great Britain, Palgrave Macmillan, 2006, s.11-14.

³⁷⁰ Hasan Canpolat, **Dünyada Mahalli İdareler**, Ankara, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayınları, 1999, s.328.

³⁷¹ John Dearlow, **The Politics of Policy in Local Government**, London, Cambridge University Press, 1973, s.11-12.

büyük şehir yönetimlerine yaptığı gibi tamamen ortadan kaldırmaya yetkili bulunmaktadır. Yerel yönetimler, kanunla kendilerine verilmeyen bir işi üstlendiklerinde mahkeme bunu durdurabilmekte, kanunlarla kendilerine verilen işleri yürütmekte başarısız olurlarsa bu konu mahkemeye götürülebilmektedir. Yerel yönetimlere birçok kanunla ek görevler verilmekte ancak bu kanunların çoğu bu görevlerin ayrıntısına inmemekte, detayları yerel yönetimlerin inisiyatifine bırakmaktadır.³⁷²

İngiliz yerel yönetimleri, sahip oldukları yetkiler bakımından Avrupa'nın diğer ülkeleriyle kıyaslanamayacak ölçüde geniş bir özerkliğe sahiptir.³⁷³ İngiltere'de yerel yönetimler, esas itibarıyla yerel nitelikteki ihtiyaçları yerine getirmektedir. Yerel yönetimler, kendi iç çalışma şekilleri ile görev ve hizmetlerin yerine getirilmesinde kullanılacak yöntemleri belirlemekte büyük ölçüde serbestlik içinde bulunmaktadır. İngiltere'de bölge sakinlerini ilgilendiren yerel nitelikteki kamusal ve yarı kamusal hizmetlerin hemen tümü yerel otoriteler tarafından gerçekleştirilmektedir.³⁷⁴ Bunlara örnek olarak, eğitim, yol, planlama, temizlik, konut, park, koruma, ulaşım, güvenlik, çevre sağlığı, tüketicinin korunması vb. hizmetler gösterilebilir. Merkezi yönetim, bu gibi konularda genel olarak bir görev üstlenmemektedir.³⁷⁵ Yerel hizmetlerin sunumunda temel rol, yerel yönetimlere aittir. Yerel yönetimler, refah devleti düşüncesi doğrultusunda ve yasal düzenlemelerle tüketiciyi koruma, ulaşım, sosyal çalışmalar, konut ve eğitim alanlarında kendilerine sorumluluk yüklenilerek gelişme göstermişlerdir.³⁷⁶

Yerel yönetimler üzerinde yasama organının siyasi, merkezi yönetimin yönetsel, mahkemelerin ise yargısal denetimleri bulunmaktadır. Yasama

³⁷² Canpolat, **a.g.e.**, s.327-328.

³⁷³ Kadir Koçdemir, "Mukayeseli Mahalli İdareler Tarihi ve Perspektifler (İngiltere, Fransa, Almanya ve Türkiye)", **Türk İdare Dergisi**, Yıl 71, Sayı 424, Eylül 1999, s.103.

³⁷⁴ David Wilson, "The United Kingdom an Increasingly Differentiated Polity?", ed. Deters Bas, Rose Lawrence, **Comparing Local Governance: Trends and Developments**, Palgrave Macmillan 2005, s.157.

³⁷⁵ Halil Nadaroğlu, **Mahalli İdareler**, 5.bs., İstanbul, Beta Yayıncılık, 1994, s.144.

³⁷⁶ Mustafa Özarslan, "İngiltere'de Yerel Yönetimler Maliyesi", **Türk İdare Dergisi**, Yıl 66, Sayı 404, Eylül 1994, s.179.

organı, yasama yoluyla yerel yönetimler üzerinde düzenleme yetkisini kullanarak güçlü bir denetim ve kontrol gerçekleştirmektedir. Merkezi yönetim, yerel yönetimlerin gelir ve gider hesapları ile performansını ve yerel yönetimlere yapılan yardımların yerindeliğini denetlemektedir. Merkezi yönetim, bu tür denetimleri, yeminli mali müşavirlere yaptırabildiği gibi, parlamentoya bağlı olarak çalışan denetim komisyonuna (Audit commission) da yaptırabilmektedir. Merkezi bakanlıklar da, yerel yönetimler üzerinde, yatırım projelerinin ve üst düzey personel atamalarının onaylanmasından, personel ve servisler için standartlar konulmasına kadar özendirme veya zorlama yoluyla geniş bir yönetsel denetim gerçekleştirmektedir. Mahkemeler ise, gerçek ve tüzel kişiler gibi yerel yönetimleri de adli yargı denetimine tabi tutmaktadır.³⁷⁷ Dolayısıyla, İngiltere’de yerel yönetimlerin mevcut durumda özerkliklerini ortadan kaldırmayacak şekilde güçlü ve etkin şekilde denetime tabi oldukları görülmektedir.

2.6.2. İngiltere’de Yerel Yönetim Ombudsmanının Ortaya Çıkışı

Ombudsmanlık kurumunun 1960’lı yıllara gelindiğinde başta Avrupa ülkeleri olmak üzere bir çok ülkede kabul görmesi ve hızla yayılması, bu kurumun İngiltere’de de oluşturulması amacıyla yakından izlenmesinde ve gerekli araştırmaların yapılmasında etkili olmuştur. İngiliz Hükümeti’nin, adliye mahkemelerinin yetersiz kalması, parlamentonun çoğunluğa dayanan hükümeti desteklemiş olmak için idareyi bazı alanlarda hiç denetleyemez hale gelmesi ve ülkede müstakil bir idare hukuku ve idari yargı denetiminin bulunmayışı, mevcut denetim yöntemlerinin yetersizliği gibi sebeplerle on yıldan fazla bir süreden beri bir şeyler yapmayı amaçlamasının,³⁷⁸ böyle bir dönemde ombudsmanlık kurumunun İngiltere’de oluşturulması fikrinin yerleşmesini ve gerekli çalışmaların yapılmasını daha da kolaylaştırmış olduğu söylenebilir.

³⁷⁷ Birol Ekici, M. Cem Toker, “Avrupa’da ve Ülkemizde Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Etkinliği”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 14, Sayı 1, Ocak 2005, s.22.; Canpolat, **a.g.e.**, s.339-340.

³⁷⁸ Muammer Oytan, “Ombudsman Eli İle İdarenin Denetimi...”, s.199.

İngiltere’de ombudsmanlık kurumunun, Parlamento Komiseri (Parliamentary Commissioner for Administration) adı altında kurulması 1961 tarihli Whyatt Komitesi Raporuna dayanmaktadır. Whyatt raporu,³⁷⁹ 1961 yılında yayınlanmıştır. Raporun temel amacı, herhangi bir konuda mağdur olmuş vatandaşların şikayetleri ile kötü yönetim(maladministration)den kaynaklanan şikayetlerin ayrıştırılmasını sağlayacak bir sistem geliştirmektir.³⁸⁰ Raporda, vatandaşların şikayetlerini kısa sürede çözebilmek ve temyiz sorununu (kaybeden tarafın bir üst mahkemeye müracaat ederek karar süresini geciktirme çabası) ortadan kaldırabilmek için “Genel Mahkeme” kurulması önerilmiş, ayrıca, kötü yönetim ile ilgili şikayetleri takip edecek İskandinav Ombudsmanlarına benzer bir kurumun "Parliamentary Commissioner" adıyla oluşturulması tavsiyesinde bulunulmuştur.

İngiltere’de o dönemde iktidarda olan Muhafazakar Parti Hükümeti, Whyatt Raporu’nda ombudsmanla ilgili dile getirilen önerileri dikkate almamıştır. Hükümet, şikayetlerin takibinde yeterli mevcut mekanizmalar bulunduğunu iddia ederken, muhalefet kanadında Whyatt raporu büyük ilgi uyandırmıştır. 1964 yılında seçimleri kazanan İşçi Partisi Hükümeti, parlamentoda bir komisyon oluşturulmasını ya da parlamentonun atayacağı bir üyenin yönetim ile ilgili şikayetleri incelemesini makul görmüştür. Diğer yandan, Whyatt raporundaki “Genel Mahkeme” önerisi de dikkate alınmamıştır. 1967 tarihli The Parliamentary Commissioner Act, Britanya tarihindeki ilk ombudsmanlık uygulamasını hayata geçirmiştir.³⁸¹ 1967’deki ilk düzenlemenin temel hedefi, parlamentonun ve üst mahkemelerin görev

³⁷⁹ Uluslararası Hukukçular Komisyonunun İngiliz Bölümü (The British Section of the International Commission of Jurists), mevcut denetim sorunlarını aşmak ve parlamento denetimini daha hızlı ve etkin kılmak amacıyla araştırma yapmak üzere, Singapur Yüksek Mahkemesi Hakimi Sir John Whyatt’ın başkanlığı altında bir araştırma komisyonu oluşturmuştur. Bu komisyonun hazırladığı rapor, Komisyon başkanının adına izafeten “Whyatt Komitesi Raporu” veya sadece “Whyatt Raporu” diye isimlendirilmektedir. Aslında, raporun başlığı, “Vatandaş ve İdare: Şikayet Konusu Olan Hususların Düzeltilmesi (The Citizen and the Administration: The Redress of Grievances)” dir. Rapor hakkında geniş bilgi için Bkz. Geoffrey Marshall, “The United Kingdom”, ed. Donald C. Rowat, **The Ombudsman, Citizen’s Defender**, London, George Allen&Unwin Ltd., 1968, s.173-185.

³⁸⁰ Marshall, **a.g.e.**, s.177.

³⁸¹ Seneviratne, **a.g.e.**, s.4; Roy Gregory, Philip Giddings, “The United Kingdom Parliamentary Ombudsman Scheme”, ed. Roy Gregory, Philip Giddings, **Righting Wrongs: The Ombudsman in Six Continents**, Netherlands (Amsterdam), IIAS, 2000, s.21.

yükünü azaltmaktır. Diğer yandan, ombudsmanlığın parlamentonun nüfuzunu ve saygınlığını etkilemesi olası bir ihtimal olarak düşünülmüştür. Bu yüzden 1967 yılındaki düzenleme, ombudsmanı parlamentonun bir alt komisyonu gibi görmüş ve “ombudsman” kavramı yerine “Yönetim için Parlamento Komiseri” (Parliamentary Commissioner for Administration) kavramı kullanılmıştır.

İngiltere’de ombudsman ile ilgili ilk düzenlemelere bakıldığında ombudsmanlık kurumunun siyasi bir tartışma aracı olmanın ötesine geçemediği görülmektedir. İskandinav ülkelerindeki sistemin birebir uygulanması söz konusu olmamıştır. 1967’de çıkarılan The Parliamentary Commissioner Act’i parlamentoda çok da coşkulu bir kabul görmemiştir. Bazı parlamento üyeleri ombudsmanlığın kendi geleneksel rollerini zayıflatacağını düşünmüş, bazı parlamento üyeleri de ombudsmanlık kurumunun işlemeyeceğini ve boş yere uğraşıldığını iddia etmişlerdir.³⁸² Ancak, ombudsman kısa sürede Avam Kamarası’nın güvenini kazanmış ve ombudsmanlığın kapsamının genişletilmesine karar verilmiştir. Kısa süre içerisinde ombudsmanlık kurumunun başarılı olması, diğer kamu alanlarında da benzer bir uygulamanın yapılabileceği kanaatini uyandırmıştır.

İngiltere Parlamentosu, zaman içinde yeni düzenlemeler gerçekleştirmiş ve ombudsmanlık kurumunu daha işlevsel bir hale getirmiştir. İlk baştaki sınırlandırmalar kısmen ortadan kaldırılmış ve ombudsmanlık kurumu, beklendiği gibi parlamento üyelerinin iş yükünü azaltmıştır. Parlamento ombudsmanı, daha işlemeye başladığı ilk yılda yerel yönetimlerle ilgili 61 şikayet almıştır. Ancak, yerel yönetimler yetkisi dışında olması nedeniyle bu başvuruları reddetmek zorunda kalmıştır.³⁸³ 1967 yılında parlamento ombudsmanını düzenleyen yasada yerel yönetimlerin ombudsmanın yetki alanının dışında bırakılması ve yerel yönetimlerde mevcut denetim ve şikayet mekanizmalarının yetersizliğinin 1960 başlarından

³⁸² Seneviratne, **a.g.e.**, s.7.

³⁸³ C. M. Chinkin, R. J. Bailey, “The Local Ombudsman”, **Public Administration**, Autumn 76, Vol 54, Issue 3, 1976, s.268.

itibaren kamuoyunda vurgulana gelmiş olması, yerel yönetim ombudsmanı için baskıların artmasına neden olmuştur.³⁸⁴

İngiltere’de 1970 yılında yayınlanan White Paper, (İngiltere’deki Yerel Yönetimler Raporu) yerel ombudsmanlık sisteminin oluşturulması için çeşitli öneri ve düzenlemeleri içermiştir. Bu raporda, ülkenin farklı bölgelerinde 10 ya da daha fazla yerel ombudsmanın belirlenmesi ve bu ombudsmanların yerel yönetimler hakkındaki şikayetleri değerlendirmesi (araştırma, soruşturma) önerilmiştir.³⁸⁵ Bu öneri, ciddi tartışmaları beraberinde getirmiş ve sistemin işleyip işlemeyeceğine dair olan tartışmalar 1974 Yerel Yönetimler Kanunu (1974 Local Government Act) çıkarılıncaya kadar sürmüştür.

Parlamento ombudsmanının kurulmasından sonra, başarılı çalışmalarının kamuoyunca kabul ve takdir görmesi, temel anlamda mahkemelerin ve parlamentonun yükünü hafifletmeyi amaçlayan ombudsmanlık kurumunu, yerel yönetimlerin verimliliğini artırmak ve bireylerin vatandaşlık haklarının yerel yönetimler karşısında korunmasını sağlamak açısından da hedef haline getirmiştir. 1973 yılında İngiltere, İskoçya ve Galler için Sağlık Hizmetleri Ombudsmanı, 1974 yılında da İngiltere ve Galler için Yerel Yönetim Ombudsmanı (Local Commissioners for Administration) kurulmuştur. 1975 yılında İskoçya için yerel yönetim ombudsmanlığı ihdas edilmiş ve benzer düzenlemeler Kuzey İrlanda içinde kanunlaştırılmıştır.³⁸⁶ Ombudsmanlık kurumunun işlerliği, zaman içinde beklenenden daha fazla yarar sağlamış ve yerel yönetim ombudsmanları, İngiliz yerel yönetimlerinin vatandaşla olan sorunlarının daha kolay ve hızlı çözülmesine önemli katkıda bulunmuştur.

³⁸⁴ Sırrı Uyanık, “İngiliz Yerel Yönetimlerinde Ombudsman Denetimi”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl 66, Sayı 403, Haziran 1994, s.207.

³⁸⁵ Charles D. Drake, “Ombudsmen for Local Government”, **Public Administration**, Summer 70, Vol 48, Issue 2, 1970, s.184.; Seneviratne, **a.g.e.**, s.83-84.

³⁸⁶ William Gwyn, “The Ombudsman in Britain: A Qualified Success in Government Reform”, **Public Administration**, Vol 60, Jun 1982, s.187.

2.6.3. Yerel Yönetim Ombudsmanının Göreve Gelmesi ve Görevinin Sona Ermesi

Yerel yönetim ombudsmanları, parlamento ombudsmanının göreve getirilmesindeki yönteme benzer şekilde atama ile göreve getirilmektedir.³⁸⁷ Yerel yönetim ombudsmanları, Çevre Bakanının İngiltere'deki ya da duruma göre Galler'deki ilgili otoritelere danışması ve tavsiyesiyle Kraliçe tarafından atanmaktadır.³⁸⁸ Kaç tane yerel yönetim ombudsmanının atanacağı kanunda açıkça belirtilmemiştir. Ancak, ülke nüfus ölçüt alınarak bölgelere ayrılmakta ve her bölge için o bölgeden sorumlu bir veya daha fazla yerel yönetim ombudsmanı atanmaktadır.³⁸⁹ Yerel yönetim ombudsmanının yetki alanına giren yerel otoritelere seçilmekten ya da atanmaktan ve bu yerel otoritelerin alt komisyonlarına üye olmaktan men edilenler yerel yönetim ombudsmanı olamamaktadırlar.³⁹⁰ Yerel yönetim ombudsmanı olarak atanan kişinin kanunda belirtilen şartlara uygun davranışlar sergilemesi ve çalışması gerekmektedir. Yerel yönetim ombudsmanları, tam zamanlı olabileceği gibi yarı zamanlı çalışmak üzere de atanabilmektedirler.³⁹¹

Yerel yönetim ombudsmanlarının görev süreleri yaş sınırı ile belirlenmektedir. Yerel yönetim ombudsmanları, belirli bir süre görev yapmak üzere değil, 65 yaşına kadar görev yapmak üzere atanmaktadırlar. Bir yerel yönetim ombudsmanı, kendi talebi üzerine Kraliçe tarafından görevden alınabilmekte ya da yetersizlik, uygunsuz davranışlar gibi nedenlerle Kraliçe

³⁸⁷ Parlamento ombudsmanı(Parliamentary Commissioner), uygulamada, Başbakanın, Select Committee Başkanına ve Muhalefet Liderine danıştıktan sonra tavsiyesi üzerine Kraliçe tarafından atanmaktadır. Parlamento ombudsmanı, Kraliçe tarafından Parlamenteoya yazılan bir mektup (Letters Patent) ile atanmaktadır. Parlamento ombudsmanının azledilmesi, Parlamentonun her iki kanadında oylandıktan sonra Kraliçenin onaylaması ile kesinleşmektedir. Bu konuda Bkz. S.G. Richard, **Introduction to British Government**, Second Edition, Macmillan Press, 1979, s.135.; Gregory, Giddings, "The United Kingdom Parliamentary Ombudsman Scheme", s.23.; Muammer Oytan, "Ombudsman Eli İle İdarenin Denetimi...", s.199-200.

³⁸⁸ **Local Government Act 1974**, 23/4.

³⁸⁹ Seneviratne, **a.g.e.**, s.84.

³⁹⁰ **Local Government Act 1974**, Schedule 4, 1/1

³⁹¹ **Local Government Act 1974**, 23/5

tarafından görevden el çektirilebilmektedir.³⁹² 65 yaşına ulaşarak hizmet süresini dolduran her üye hangi şartla olursa olsun görevinden ayrılmak zorundadır. Bu sebepler dışında yerel yönetim ombudsmanları hiçbir şekilde görevden alınamamaktadır.

2.6.4. Yerel Yönetim Komisyonları

İngiltere ve Galler'de olmak üzere yerel yönetim ombudsmanlarından oluşan ve parlamento ombudsmanının da üyesi olduğu iki yerel yönetim komisyonu bulunmaktadır. Parlamento ombudsmanı, her iki komisyonun da üyesidir.³⁹³ İngiltere'de, Yerel Yönetim Komisyonu, üç yerel yönetim ombudsmanı ve parlamento ombudsmanından oluşmaktadır. Çevre Bakanı, iki yerel yönetim ombudsmanını, İngiltere Yerel Yönetim Komisyonu'na başkan ve başkan yardımcısı olarak görevlendirmektedir. Galler Yerel Yönetim Komisyonu'nda birden fazla yerel yönetim ombudsmanı varsa, Çevre Bakanı bunlardan birisini başkan olarak görevlendirmektedir.³⁹⁴

Yerel yönetim komisyonunun temel görevi, ombudsmanların çalışma sistemini ve çalışma kurallarını belirlemektir. Ombudsmanların sorumlu oldukları alanların sınırlarını belirlemek, ombudsmanların araştırmalarını yapabilmeleri için personel, bütçe, teknik altyapı ve diğer gerekenleri sağlamak, finansal raporlar hazırlamak, yıllık harcamaları raporlamak, Parlamente'ye doğru yönetim modelleri ile ilgili bilgi ve tavsiye sunmak, komisyonun başlıca görevlerini oluşturmaktadır.³⁹⁵

Yerel Yönetim Komisyonları ayda bir toplanmaktadır. Komisyonlar, toplantı yeterlilik sayısı dahil tüm prosedürü kendileri belirleyebilmektedirler.³⁹⁶ Yerel yönetim komisyonlarının yaptığı toplantılar,

³⁹² **Local Government Act 1974**, 23/6

³⁹³ Chinkin, Bailey, **a.g.m.**, s.270.

³⁹⁴ **Local Government Act 1974**, 23/7.

³⁹⁵ Seneviratne, **a.g.e.**, s.85-86

³⁹⁶ **Local Government Act 1974**, Schedule 4, 5/1.

ombudsmanların birbirlerine görüş ve önerilerini aktarma imkanı sağladığı gibi, ombudsmanlık hizmetinin daha iyi bir şekilde sunulması için yapılması gerekenlerin tartışıldığı bir ortam hazırlamaktadır. Kötü yönetimin konusunun tespiti, soruşturmaların kısa sürede tamamlanması,³⁹⁷ yerel otoritelerin daha etkin ve verimli çalışması gibi konularda yapılan tartışmalar, ombudsmanlık kurumunun işlerliğini sürdürmesine önemli katkılar sağlamaktadır.

2.6.5. Yerel Yönetim Ombudsmanının Görevleri

Ombudsmanlık kurumunun üstlendiği görevler, kurumu oluşturan ülkelerin ihtiyaçlarına ve tercihlerine göre farklılık taşımaktadır. İngiltere, ombudsmanlık kurumunu ilk olarak parlamento ombudsmanı statüsünde ülkesine uyarladığında kurumu, yönetilenlerin kamu yönetiminin kötü yönetiminden kaynaklanan şikayetlerini incelemek ve soruşturmakla görevlendirmiştir. Daha sonra oluşturulan yerel yönetim ombudsmanı da, Parlamento ombudsmanına benzer şekilde, yetki alanına giren kurum ve kuruluşların kötü yönetiminden kaynaklanan şikayetleri inceleme ve soruşturmakla görevli kılınmıştır. Yerel yönetim ombudsmanı, yetki alanına giren kurum ve kuruluşların ya da bunların temsilcilerinin kötü yönetiminden kaynaklanan bir haksızlığa maruz kaldığını iddia eden bir vatandaş ya da onun temsilcisinin yazılı şikayeti üzerine durumu incelemekte ve soruşturma başlatmaktadır.

Yerel yönetim ombudsmanı, yürüttüğü soruşturmalarda yasalara göre “kişisel adaletsizliğe” neden olan kötü yönetim aramaktadır. Yerel yönetim ombudsmanı, yetki alanındaki otoritelerin bir şeyleri yapma veya yapmama biçiminde bir yanlışı olduğu ve bu yanlıştın şikayetçinin kişisel güçlüklerle

³⁹⁷ Hizmette gecikme, kötü yönetim şekilleri içerisinde en önemli sorunlardan birisi olarak kabul edilmektedir ve kötü yönetim şikayetlerinden sorumlu olan bir kurumda da gecikmenin olması, ombudsmanlık açısından kurum imajı ile çelişen bir durum ortaya koyacaktır. Bkz. Sheena N. McMurtrie, “The Waiting Game –The Parliamentary Commissioner’s Response to Delay in Administrative Procedures”, **Public Law**, Spring, 1997, s.159-162.

karşılaşmasına neden olup olmadığını araştırmaktadır. Ancak, yerel yönetim ombudsmanı yalnızca şikayetçinin görüşleri kararla bağdaşmıyor diye bir yerel otoritenin kararının ya da işleminin doğru ya da yanlış olup olmadığını sorgulayamamaktadır.

2.6.5.1. Yerel Yönetim Ombudsmanının Görev Konusu: Kötü Yönetim

Modern devletin kurumsallaşması ve görevlerini yerine getirebilmesi için bürokrasi, vazgeçilmez koşullardan birisidir. Kontrol edilebilir, denetlenebilir, hesaplanabilir bir bürokratik sistem, idealize edilmiş bir devlet yapısı için gereklidir. Bununla birlikte, teorik olarak bürokrasi ve devlet arasında kurulan bu olumlu çerçevenin pratiğe yansımada ise ciddi handikaplar yaşanmakta ve bürokrasi adeta bir demir kafes halini alarak egemen güç haline gelmektedir.³⁹⁸ Kamu yönetiminde hataların sistematik şekilde kalıcı bir hale bürünmekte olduğu, büyük kamu kuruluşlarının artık kontrol dışında olduğu,³⁹⁹ kötü yönetimin ödüllendirilir hale gelmiş olduğu, bundan sonraki tüm beklentilerin daha büyük masraflar, daha büyük bir bütçe ve çözüm açısından daha etkisiz bir bürokrasi olacağı uzun süre iddia edilmiştir.⁴⁰⁰ Ancak, kamu yönetiminde ortaya çıkan hataların ve sorunların tek kaynağının bürokrasi olmadığı, kamu yönetiminde yanlış kararlar alınarak ya da alınan doğru kararların yanlış uygulanması sonucunda da çeşitli sorunların ortaya çıktığı söylenebilir.

İngiliz Kamu Yönetimi Sistemi'nde uygulamadan doğan yanlışlar, idarecilerin hataları, kamu yararının aleyhindeki durumlar, genellikle "maladministration" yani "kötü yönetim" kavramı ile ifade edilmektedir. İngiliz Kamu Yönetiminde sıklıkla kullanılan "maladministration" kavramının içeriği

³⁹⁸ Max Weber, **Sosyoloji Yazıları**, çev. Taha Parla, İstanbul, Hürriyet Vakfı Yayınları, 1986, s.192-216.

³⁹⁹ Robert Kharasch, **The Institutional Imperative**, New York, Charterhouse Books, 1973, s.245.

⁴⁰⁰ Peter Drucker, "The Deadly Sins in Public Administration", **Public Administration Review**, Vol 40 (March/April), 1980, s.103.

ve sınırları önemli bir tartışma konusu olagelmıştır.⁴⁰¹ Kötü yönetim kavramı, ombudsmanları düzenleyen kanunlarda açıkça tarif edilmemiş ve net bir şekilde tanımlanmamıştır.⁴⁰²

Kötü yönetim (maladministration) kavramının net bir tanımının bulunmayışının ve ombudsmanların her şikayet durumunda kötü yönetimin olup olmadığını değerlendirerek karar vermelerinin, uygulamada önemli yararlar sağladığı ifade edilmektedir. Kötü yönetim kavramını tanımlamanın onu sınırlandırmak olacağı, böylesi bir sınırlandırmanın da vatandaşların şikayetlerini tanımlama dışında bırakacağı ve değerlendirmeye alınmamasına sebep olabileceği, diğer taraftan, kavramın uygulamada hareket serbestisi tanımak(esnekliği sağlamak), sürekli gelişim ve değişim halinde bulunan yönetsel etik tarafından şekillendirilmesini sağlamak için kasti olarak tarifsiz bırakıldığı ileri sürülmektedir.⁴⁰³ Kötü yönetimin ne olduğu ve hangi durumların kötü yönetim kabul edileceği genellikle ombudsmanların uygulamaları ile ortaya konulmaktadır.

Yerel yönetim ombudsmanlarına yapılacak şikayetlerde şikayetçi açısından kötü yönetim sonucu kişisel bir haksızlığa uğrama durumunun ortaya çıkması gerekmektedir. Haksızlık kavramı da yasalarda açıkça tarif edilmemiştir. Genel olarak haksızlık kavramı (injustice), haklı bir şikayetin değerlendirilmemesi, ödemeden kaçınılması veya ödemede gecikilmesi gibi durumlarda ortaya çıkan maddi kaybı ve ızdırap, işkence, endişe, gibi sıkıntı ve keder duygularını ifade etmektedir.⁴⁰⁴ Haksızlık, kanunen karşılanabilir zarardan daha geniş bir hususu ifade etmekte ve normal durumda meydana

⁴⁰¹ Gerald E. Caiden, "What Really is Public Maladministration", **Public Administration Review**, (November/ December), 1991, Vol 51, No 6, s.486.

⁴⁰² Linda C. Reif, **The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System**, Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2004, s.378.; Mary Seneviratne, "Ombudsmen And Social Housing", **Journal of Social Welfare and Family Law**, 24(3), 2002, s.335.

⁴⁰³ S.A. DE Smith, **Constitutional and Administrative Law**, London 1971, s.609.; Seneviratne, **Ombudsmen in the Public Sector**, s.30.

⁴⁰⁴ Roy Gregory, Peter Hutchesson, **The Parliamentary Ombudsman: A Study in The Control of Administrative Action**, London, George Allen&Unwin Ltd., 1975, s.170.; Taykan Ataman, "İngiltere'de Ombudsman Kurumu (İdarenin Parlamento Tarafından Denetimi)", **Türk İdare Dergisi**, Yıl 65, Sayı 400, Eylül 1993, s.231.

gelmemesi gereken sıkıntı ve keder duygusunu da kapsamaktadır.⁴⁰⁵ Haksızlık kavramının da kötü yönetim kavramı gibi tam bir tarifi mevcut olmayıp ombudsman kararları ile oluşan içtihatlarla şekillenmekte ve içeriği belirlenmektedir.

Kötü yönetim kavramı, yasalarda açıkça tanımlanmamakla ve tarif edilmemekle birlikte zamanla kavramın ne anlama geldiği ve hangi durumların ombudsmanlar tarafından kötü yönetim kabul edildiği netlik kazanmaktadır.⁴⁰⁶ Genellikle “kötü yönetim” kavramı, tarafgirlik, ihmal, keyfilik, erteleme, geciktirme, kötü niyet, bilgisizlik, ehliyetsizlik, namussuzluk, yanlış faaliyet ya da bir faaliyeti yanlış şekilde icra etmek, kanuni prosedürleri takip etmede, bilgi sağlamada, soruşturma veya araştırmada, cevap vermede başarısızlık veya yetersizlik, yanlış yönlendirme, yanlış rapor tanzim etme, eksik evrak kaydı, yetersiz bağlantı, yetersiz konsültasyon, tutulmayan sözler veya vaatler gibi bir çok kavram ve hususları kapsamaktadır.⁴⁰⁷ Yerel yönetim ombudsmanları, kendilerine yapılan şikayetleri bu ve benzeri kötü yönetim şekillerine göre bir değerlendirmeye tabi tutarak karar vermektedirler.

Yerel yönetim ombudsmanları, kötü yönetimi belirlemek için alınan bir kararda karar süreci ile uygulama sürecini birbirinden ayırmakta ve kararın alınış biçimini ve içeriğini irdelemektedir. Kötü yönetim, kararların hangi tavır içinde uygulandığı ya da uygulanmadığına göre ortaya çıkarılmakta, alınan kararın niteliği, kalitesi ve akılcılığı ile ilgilenilmemektedir. Kötü yönetimin alınan bir kararın uygulanması sırasında ortaya çıktığı kabul edilmektedir.⁴⁰⁸

⁴⁰⁵ Smith, **a.g.e.**, s.609.

⁴⁰⁶ İngiltere’de ombudsmanlık kurumunun yasalaşması sürecinde aktif bir rol üstlenmiş parlamenter olan Mr. Richard Crossman, Avam Kamarasında Parlamento Komiserliği Kanun Tasarısının görüşülmesi sırasında “kötü yönetim” kavramını, “tarafgirlik, ihmal, dikkatsizlik, geciktirme, ehliyetsizlik, keyfilik, münasebetsizlik, ahlak bozukluğu, kötülük, önyargı, beceriksizlik...vb. hususlar” şeklinde tanımlamıştır. Crossman’ın bu kötü yönetim tarifi, “Crossman Katoloğu” olarak bilinmektedir. Bkz. J.F. Garner, **Administrative Law**, London 1970, s.101.

⁴⁰⁷ J. Greenwood, D. Wilson, **Public Administration in Britain**, Allen & Unwin Ltd., 1986, s.252.; Smith, **a.g.e.**, s.609.; Caiden, **a.g.m.**, s.492.; Seneviratne, “Ombudsmen And Social Housing”, s.335.

⁴⁰⁸ Temizel, **a.g.e.**, s.43.

Takdir hakkının kullanılmasına dayanan kararların nitelik ve kalitesinin incelenmesi yapılmamakta, sadece şikayetçiye zarar veren usul hataları üzerinde durulmakta ve takdir yetkisinin kullanılmasında kötü yönetim bulgularına rastlanması durumunda müdahale edilmektedir.

Yerel otoritelerin hata yapması, bir şeyi yapmakta çok gecikmesi, kendi kurallarına ya da yasalara uymaması, verdiği vaatleri yerine getirmemesi, adaletsiz davranması, yanlış bilgi vermesi ya da bir kararı gerektiği gibi almaması durumlarında kötü yönetim ortaya çıkmaktadır.⁴⁰⁹ Ortaya çıkan kötü yönetim sonucunda kişilerin, hakkı olan bir hizmeti ya da kazancı alamaması ya da almadan önce bir gecikme yaşaması, mali kayba uğraması ya da çok miktarda önlenebilir harcamaya, soruna veya rahatsızlığa maruz kalması, aslında önlenebilir olan bir belirsizlik veya gerilim

⁴⁰⁹ Yerel yönetim ombudsmanları, yerel otoritelerin yapması gereken bir işlemi yapmakta gecikmesini ve genel teammüllere uymamasını kötü yönetim olarak değerlendirmektedirler. Yerel yönetim ombudsmanı Mrs. P. A. Thomas, 88/C/2219 numaralı şikayete göre Harogate Kasaba Meclisi aleyhine açılan soruşturmada, 7 Eylül 1989 tarihinde aşağıdaki şekilde bir sonuca ulaşmıştır (Şikayet ve soruşturma ile ulaşılan sonuç aşamalar halinde verilmiştir):

“Şikayet

1. Mr. ve Mrs. L'nin avukatları, müvekkillerinin komşularının ev genişletmeleri ile ilgili olarak, Konsey'in kendilerini bilgilendirmekte geciktiği iddiasıyla şikayette bulunmuştur.
2. Konsey şikayeti değerlendirmiştir.

Soruşturma

3. 1988 Haziranında, Mr. ve Mrs. L, komşularına mevcut garajın üstüne 1 kat daha inşaat yapabileceğine dair izin verildiğini öğrenmişler ve bu genişletmenin kendi konutlarını özellikle de mutfaklarını gölgede bırakacağını düşünmüşlerdir.
4. Konsey'in genel teammüllerine göre, Mr. ve Mrs. L uygulama ile ilgili bilgilendirilmeliydiler. Mr. ve Mrs. L, konu hakkında bilgi sahibi olmuş olsalardı şikayette bulunacaklarını belirtmektedirler. Böylesi bir itiraz durumunda da Konsey'in memurlarının yapacağı keşfin neticesinde, müsaade edilen genişletmenin, evin mutfağının iki penceresini kapatacağı tespit edilirdi.
5. Konsey, Mr. ve Mrs. L'ye konu ile ilgili bilgilendirme yapmadıklarını ve bu konuda hatalı olduklarını kabul etmiştir. Konsey, L ailesinin itirazını haklı bulmakla birlikte, verilen inşaat izninin iptalini mümkün görmemektedir. Çünkü, olası bir iptal durumunda İçişleri Bakanlığının onayı gerekmektedir ve hali hazırda inşaat tamamlanmıştır.
6. Bölge Bilirkişisi evin eski değerine kavuşması için Mr. ve Mrs. L'ye 7.000 poundluk bir ödemenin yapılmasını önermiştir. Şikayetçiler ise mutfağın güneş alabilmesi için 11.000 poundluk bir harcama yaptıklarını belirtmişler ve bu meblağın tazminini talep etmişlerdir.

Sonuç

7. Konsey'in Mr. ve Mrs. L'nin evini etkileyen düzenleme ile ilgili olarak Mr. ve Mrs. L'ye bilgi vermemeleri kötü yönetimdir. Konsey, bu adaletsizliği çözüme kavuşturmak için davacılar 7.000 poundluk ödeme yapmalıdır.” Bkz. Ian McLeod, **Local Government Ombudsman-A Case Book**, Chicester, Barry Rose Law Publishers, 1993, s.177-178.

yaşaması gibi durumlar ile karşılaşması, kötü yönetimden kaynaklanan bir adaletsizliğe uğramış olabileceğini göstermektedir.⁴¹⁰

2.6.5.2. Yerel Yönetim Ombudsmanının Görevi Dışında Kalan Konu ve İşlemler

Yerel yönetim ombudsmanı, her alanda ve konuda soruşturma yapma ile yetkili ve görevli değildir.⁴¹¹ Yerel yönetim ombudsmanının hangi konularda soruşturma yapabileceğini ve hangilerinde yapamayacağını yasalar belirtmektedir. Bazı konu ve işlemler yerel yönetim ombudsmanının soruşturma kapsamı dışında kalmaktadır. Yerel yönetim ombudsmanı, hukuki süreç içerisinde mahkemeden önceki aşamada mahkemeye sunulan kanıtları ve bu işlemler sırasında yerel otoritelerin ya da mahkeme personelinin yaptığı işlemler ile polis yetkililerinin suçun araştırılması ya da önlenmesi için yaptığı işlemleri soruşturamamaktadır. Yerel yönetim ombudsmanının haklarında soruşturma yapabileceği kurumların bazı ticari ve sözleşmeye bağlı işlemleri ile, toplu yolcu taşınması, liman ve dok işletmesi, eğlence mekanları, endüstriyel kuruluşların ve pazarların işletilmesi ya da

⁴¹⁰ Philip Allmendinger, Mark Tewdwr-Jones, Janice Morphet, “Public Scrutiny, Standards and The Planning System: Assessing Professional Values Within a Modernized Local Government”, **Public Administration**, Vol 81, No 4, 2003, s.771.

⁴¹¹ İngiltere’de yerel yönetim ombudsmanlarına 31 Mart 2007 itibarıyla 18,320 şikayet ulaşmış, bu şikayetlerden 18,192 şikayet karara bağlanmıştır. Önceki yıl ise, 18,626 şikayet alınmış ve 18,321 şikayet incelenerek karara bağlanmıştır. Önceki yıla göre şikayet sayısında %1,6’lık, karara bağlanan şikayet sayısında ise %0.7’lik bir düşüş yaşanmıştır. Yerel yönetim ombudsmanlarına yapılan şikayetlerin konulara göre dağılımına bakıldığında, çevre sağlığı %4, eğitim %8, planlama %24, sosyal servisler %8, otoyollar %10, vergilendirme %6, iskan düzenlemeleri %6, konut %21 ve diğer konular %9’dan oluşmakta olduğu görülmektedir. Yerel yönetim ombudsmanlarının kötü yönetim şekilleri içerisinde en fazla karşılaştıkları durum, “gecikme ve savsaklama” olmaktadır. Yerel Yönetim Konseylerinin iskan düzenlemeleri ile ilgili sistemleri düzenlemesinden sonra, iskan ile ilgili şikayetlerin sayısında bir düşüş yaşanmıştır. İskan ile ilgili diğer konularda da düşüş gözlemlenmektedir. Planlama ile ilgili şikayetlerde, özellikle ödeme ve komşu memnuniyeti (bu alandaki şikayetlerin en fazla olduğu konu) konularında artış vardır. Eğitimle ilgili şikayetlerde artmıştır. Bu artışın temel sebebi özellikle okul yönetimleri ile ilgili şikayetlerdeki yükselmedir ve okul yönetimleri ile ilgili şikayetler, eğitim başlığı altındaki şikayetlerin önemli bir kısmını oluşturmaktadır. Bkz. The Commission for Local Administration in England, **Local Government Ombudsmen Annual Review 2006-07**, (Erişim) http://www.lgo.org.uk/letters/2006-07/pdfs/LGO_Annual_Review.pdf, 14.02.2008, s.12-13.

düzenlenmesi gibi ilgili otoritelerin alanına giren işlemler de yerel yönetim ombudsmanının soruşturma kapsamı dışında kalmaktadır.⁴¹²

Yerel otoritelerin, arazi alımı ya da devri ile ilgili işlemleri ve yerel otoritelerin genel bir kanuna göre fonksiyonlarını gerçekleştirmek için gerekli olan mal ve hizmetlerin tedarikinde zaruri olan işlemleri, yerel yönetim ombudsmanının denetimi dışında kalmaktadır. Atama, işe son verme, disiplin, terfi gibi personel işlemleri de yerel yönetimlerin kendi iç yapılarına dönük olmaları nedeniyle yerel yönetim ombudsmanının denetimi dışında kalmaktadır. Seküler ya da dini eğitim kurumunda disiplin, yönetim, iç yapılanma, müfredat ve yürütme konuları ile ilgili işlemler de yerel yönetim ombudsmanının görev alanı dışında kalan konu ve işlemler içinde yer almaktadır.⁴¹³

Yeni Kasabalar Komisyonu, yeni bir kasabanın kalkınması amacıyla ihdas edilmiş kooperatifler ile Galler Taşra Geliştirme Kurulu tarafından yapılan işlemlerden iskanla ilgili olmayanları, yerel yönetim ombudsmanının görevi dışında kalan konu ve işlemler içindedir. Ayrıca, Şehir Geliştirme Kurulu tarafından yapılan işlemlerden kasaba ve taşra planlaması ile ilgili olmayanlar ve Şehir Planlama Komisyonunca alınan kararlardan kasaba ve taşra planlaması ile ilgili olmayan işlemler de, yerel yönetim ombudsmanının görev konusu dışında kalmaktadır.⁴¹⁴

Bir mahkemeye veya bakana başvurulabilecek ya da hakkında dava açılacak bir konuda yerel yönetim ombudsmanına şikayet için başvuruda bulunulamamaktadır. Yerel yönetim ombudsmanı, şikayetçinin haklı nedenleri olduğunu düşündüğü durumlarda şikayeti değerlendirmeye alabilmektedir. Ancak, konu bir mahkemeye veya bakana iletilmiş ya da

⁴¹² **Local Government Act 1974**, Schedule 5, 1-3.

⁴¹³ Seneviratne, **a.g.e.**, s.87-91.

⁴¹⁴ **Local Government Act 1974**, Schedule 5, 6-8.

belediyeye karşı dava açılmış olduğunda ya da belediyenin kamu paralarını gereksiz yere harcamasıyla ilgili bir şikayet gibi belediye bölgesinde yaşayan insanların tümünü veya çoğunu etkileyen bir durum söz konusu olduğunda, yapılan şikayet yerel yönetim ombudsmanınca değerlendirmeye alınmamaktadır. Ayrıca, yerel yönetim ombudsmanı, çok hafif bir adaletsizliğin söz konusu olduğunu düşünmesi ya da yerel otoritelerin bu adaletsizliği gidermek için gerekli önlemleri çoktan almış olması veya almaya istekli olması durumlarında da şikayeti soruşturmadan kaçınılabilmektedir.

Yerel yönetim ombudsmanı, yapacağı soruşturmanın bazı bölgelerde bölge halkının tamamını ya da çoğunluğunu olumsuz etkileyeceğini düşündüğü durumlarda soruşturmayı yürütmemektedir. Yerel yönetim ombudsmanına yapılan şikayetin, Ulusal Park Kurulları, Yeni Kasabalar Komisyonu ve Komisyonun yetki alanına giren yeni kasaba ve kasabalarla ilgili olması, 1993 Mülkiyet reformu, İskan ve Şehir Geliştirme Kanununun 3. bölümünde yer alan bölgelerle ilgili olması ya da bölgenin en yetkili makamı ile ilgili olması durumlarında yerel yönetim ombudsmanı soruşturma açmamaktadır.⁴¹⁵ Bu tür şikayetler oluştuğunda, konunun neden soruşturma kapsamı dışında olduğunu belirten bir yazılı açıklama yapılmakta ve şikayet sahipleri yönlendirilmektedir.⁴¹⁶

2.6.6. Yerel Yönetim Ombudsmanının Yetki Alanındaki Kurum ve Kuruluşlar

Yerel yönetim ombudsmanının görev alanı belirli konu ve işlemlerle sınırlı olduğu gibi, yetki alanı da sınırsız olmayıp belirli kurum ve kuruluşları

⁴¹⁵ **Local Government Act 1974**, 26/7.

⁴¹⁶ The Commission for Local Administration in England, **Local Government Ombudsmen Annual Review 2006-07**, s.30.

kapsamaktadır.⁴¹⁷ İngiltere Yerel Yönetim Komisyonu, İngiltere'yi bölgelere ayırmakta ve her bölgeden uygun sayıda bir ya da birden fazla yerel yönetim ombudsmanını sorumlu olarak görevlendirmektedir.⁴¹⁸ İngiltere, uygulamada nüfus temel alınarak üç bölgeye ayrılmakta ve her bölgeye o bölgeden sorumlu bir yerel yönetim ombudsmanı atanmaktadır.⁴¹⁹ Galler Yerel Yönetim Komisyonu, birden fazla yerel yönetim ombudsmanından oluşursa, duruma uygun şekilde Galler'de de aynı şekilde bölgelere ayırma işlemi uygulanabilmektedir. Bir yerel yönetim ombudsmanı birden fazla bölgeden sorumlu olabilmektedir. Cornwall Bölgesi'ni içine alan bölgeden sorumlu yerel yönetim ombudsmanı, Scilly Adaları'ndan da sorumlu tutulmaktadır. Her bir yerel yönetim komisyonu, başka bir komisyonun bölgesinde ortaya çıkan soruşturmada diğer komisyonun talebi olduğu takdirde durumla ilgilenmek için kendi yerel yönetim ombudsmanını görevlendirmekle yükümlü bulunmaktadır.

İngiltere'de yerel yönetim ombudsmanlarının yetki alanına yerel düzeyde görev yapan birçok kurum ve kuruluş girmektedir. Bunlar:

Mahalle, belde, kent veya bölge belediyeleri (kasaba ya da semt belediyeleri hariç),

Kurucu üyelerinin tamamı yerel otoritelerden oluşan yerel yönetim birlikleri,

Eğitim temyiz heyetleri,

Okul yönetim heyetleri (yalnızca kabul konularında),

Okul düzenleme kurulları,

Konut edindirme vakıfları (konut birlikleri hariç),

Yerel yönetimlerin ortak kurulları,

Ulusal park kurumları,

⁴¹⁷ 2006-2007 döneminde yerel yönetim ombudsmanlarına yapılan 18.192 şikayetten 2392 şikayet yerel yönetim ombudsmanlarının yetki alanı dışında kalmıştır. Bkz. The Commission for Local Administration in England, **Local Government Ombudsmen Annual Report 2006-07**, s.7.

⁴¹⁸ Yardley, **a.g.m.**, s.523.

⁴¹⁹ Seneviratne, **a.g.e.**, s.84

İtfaiye makamları,
Emniyet makamları (ancak, bir suçun soruşturulması ya da önlenmesi hariç),

Londra Büyükşehir Belediyesi,
Londra Ulaşım Yolcu Kurulu,
Londra Taşımacılığı,
Londra İmar Kurumu,
Yeni Kasabalar Kurulu (yalnızca konut meselelerinde),
İngiliz İşbirliği (yalnızca bazı konut ve planlama konularında),
Norfolk ve Suffolk Yönetim Kurulları ile,

Çevre Kurumu(yalnızca sele karşı savaşımlar ve toprak kayması konularında)'dur. Bu kurum, kuruluş ve makamlar, yerel yönetim ombudsmanlarının yetki alanı kapsamında yer almaktadır ve bunların işlem ve eylemleri hakkında kötü yönetim gerekçesiyle yerel yönetim ombudsmanlarına şikayette bulunulabilmektedir.⁴²⁰

Yerel yönetim ombudsmanlarının yetki alanında bulunan kurum ve kuruluşların üye ve memurları ile onlar adına çalışan kişi ve kurulları, komiteleri ve alt kurulları da yerel yönetim ombudsmanlarının yetki alanına girmektedir.⁴²¹ Yerel yönetim ombudsmanlarının yetki alanlarında Kraliçenin Konsey emri ile gerekli değişiklikler yapılabilmekte veya istisnalar getirilebilmektedir. Kraliçenin Konsey emri, yeni bir emirle feshedilebileceği ya da değiştirilebileceği gibi, İngiltere Parlamentolarından birisinin kararıyla iptal de edilebilmektedir.

⁴²⁰ Seneviratne, a.g.e., s.85.; The Commission for Local Administration in England, **Local Government Ombudsmen Annual Review 2006-07**, s.32.; **Local Government Act 1974**, 25/1.; Chinkin, Bailey, a.g.m., s.270.; Wilson, Game, a.g.e., s.163.

⁴²¹ **Local Government Act 1974**, 25/ 4-5.

2.6.7. Yerel Yönetim Ombudsmanının Yetkileri

Yerel yönetim ombudsmanları, görevlerini gereği gibi yerine getirebilmeleri amacıyla önemli yetkilere sahip kılınmıştır. Yerel yönetim ombudsmanları, soruşturmayı yürütmek amacıyla ilgili otoritelerden üye, memur ya da soruşturmayı etkileyecek derecede bilgi, evrak veya bu bilgi ve evrakı sağlayacak kişi talebinde bulunabilmektedir. Yerel yönetim ombudsmanları, belgelerin düzenlenmesi, tanıkların dinlenmesi ve korunması ile ilgili konularda Yüksek Mahkeme ile aynı güce sahip bulunmaktadır.⁴²²

Yerel yönetim ombudsmanları, soruşturmayı yürütmek amacıyla ilgili otoriteler ile herhangi bir devlet birimi arasında geçen yazışmaları talep edebilmekte ya da bu yazışmaların kopyalarını elde etmek için kişi talebinde bulunabilmekte ve şahısların ifadesine başvurabilmektedir. Bu yetkiler doğrultusunda Kraliçenin hizmetindeki kişiler hakkında edinilen bilginin ifşası ya da gizliliği konusunda yasal düzenleme ya da kanun olsa bile bir zorunluluk bulunmamaktadır. Evrakların çoğaltılması ya da yasal prosedüre göre delillerin sunulmasında Kraliyet Ailesinin bir ayrıcalığı bulunmamaktadır.

Yerel yönetim ombudsmanları, soruşturmada yardım, bilgi ve danışmanlık hizmeti alabileceğini düşündüğü kişilere, Hazinesinin belirleyeceği miktarda ücret ya da maaş verilmesini sağlayabilmektedir. Hiç kimse, Yüksek Mahkeme önünde normal süreçte sunma zorunluluğu bulunmayan bilgi ve belgeyi, yerel yönetim ombudsmanlarınca yapılan soruşturmada sunmaya mecbur tutulamamaktadır. Yasal bir mazereti olmadan herhangi bir kişi, yerel yönetim ombudsmanının ya da yardımcı komisyon memurunun yasal görevini yerine getirmesini engelliyorsa, soruşturmanın ilerlemesini engelleyici suç ya da ihmal varsa, yerel yönetim ombudsmanı bu suçu, Yüksek Mahkeme'ye karşı işlenmiş bir suç olarak değerlendirebilmektedir. Bir

⁴²² Seneviratne, a.g.e., s.103.

saldırı belgelenirse, Yüksek Mahkeme durumu soruşturup, lehte ve aleyhte şahitleri dinleyip, savunma aldıktan sonra saldırı kendisine yapılmış gibi durumu değerlendirmektedir.⁴²³

2.6.8. Yerel Yönetim Ombudsmanının Çalışma Usulü

Yerel yönetimlerin işlem ve eylemlerinden yakınan şikayetçilerin yerel yönetim ombudsmanlarına yapacağı müracaatın ve ombudsmanların soruşturma yönteminin, mümkün olduğunca basit ve masrafsız olması, gereksiz prosedürlerden arındırılması, kurumun başarısı açısından büyük önem taşımaktadır. İngiltere’de yerel yönetim ombudsmanlarının çalışma usulünün, gerek şikayetin yapılış şekli ve prosedürü gerekse soruşturma yöntemi açısından kurumun verimlilik ve etkinliğini artırmayı amaçlamakta olduğu ve bu doğrultuda düzenlendiği söylenebilir.

2.6.8.1. Yerel Yönetim Ombudsmanına Şikayetin Yapılış Şekli ve Süresi

Yerel yönetim ombudsmanının yetki alanına giren kurum ve kuruluşların kötü yönetiminden zarar gören tüm bireyler ve tüzel kişilikler, ülkede yaşayan yabancılar da dahil olmak üzere yerel yönetim ombudsmanına şikayet başvurusunda bulunabilmektedirler. Ancak, bir endüstrinin tamamının ya da bir kısmının işletmesini devlet adına üstlenmiş, yerel yönetimlerin ya da bir kamu kuruluşunun amacına hizmet etmek üzere kurulmuş kurullar ya da yetkilendirilmiş kişiler ile Kraliçe, Kraliyet Bakanları, Devlet Bakanlığınca atanmış yetkililer ve yetkili kurullar ya da maaşının tamamı veya büyük bir kısmı Parlamento tarafından karşılanan yetkililer, yerel yönetim ombudsmanına şikayet başvurusunda bulunamamaktadır.⁴²⁴ Yerel yönetim ombudsmanına şikayette bulunan kişinin ölmesi ya da

⁴²³ Local Government Act 1974, 29/ 6-9.

⁴²⁴ Local Government Act 1974, 27/1.

herhangi bir nedenle kendisini temsil edememesi durumunda kişisel temsilcisi, ailesinin bir ferdi ya da temsil etmeye uygun bir birey, o kişi yerine şikayeti sürdürebilmektedir.⁴²⁵

Yerel yönetim ombudsmanına yapılacak şikayetin, belirli bir süre içerisinde yapılması gerekmektedir. Mağdur kişinin şikayeti, şikayette belirtilen konunun ilk kez farkına varıldığı andan itibaren 12 ay içinde yerel yönetim ombudsmanına ya da ilgililere yapılmaması durumunda şikayet göz önüne alınmamaktadır. Ancak, 1988 tarihli Mahalli İdareler Kanunu uyarınca yapılan bir değişiklikle, yerel yönetim ombudsmanının yetkisi artırılmış olup yerel yönetim ombudsmanınca gerekli görülmesi durumunda şikayet bu süre içerisinde yapılsa bile işleme konulabilmektedir.⁴²⁶ Yerel yönetim ombudsmanı, mağdur kişi ya da temsilcisinin şikayetini incelerken, şikayet edilen ilgili otoriteye(konseyl/meclis) kendisini savunması için yeterli fırsatı tanımaktadır.⁴²⁷

Yerel yönetim ombudsmanlarına yapılacak şikayet başvurularının 1974 tarihli Mahalli İdareler Kanunu'na göre yerel meclis üyeleri aracılığıyla yapılması öngörülmüş iken, 1988 yılında yapılan yasal değişiklikle bu konuda kolaylık getirilerek doğrudan başvuru yapabilme yolu açılmıştır.⁴²⁸ 1988 tarihli Mahalli İdareler Kanunu, şikayetçiye doğrudan yerel yönetim ombudsmanına başvurma imkanı tanımıştır. Bu değişiklikten sonra yerel yönetim

⁴²⁵ Şikayetçinin herhangi bir özürsüzlük durumunun olması ya da anadilinin İngilizce olmaması gibi nedenlerle yerel yönetim ombudsmanı hizmetinden faydalanmakta güçlük çekmesi ve bu durumu yerel yönetim ombudsmanına bildirmesi durumunda, gerekirse şikayetçiye yardımcı olmak üzere bir tercüman aralanabilmektedir. Ayrıca, gerektiğinde raporlar büyük harflerle veya Braille alfabesinde basılabilmektedir ya da kasete aktarılabilir. Yine gerekirse, şikayet yapıldıktan sonra yerel yönetim ombudsmanı ya da soruşturmacı şikayetçiye ziyarette bulunabilmektedir.

⁴²⁶ Seneviratne, **a.g.e.**, s.95.

⁴²⁷ John Sharland, **A Practical Approach to Local Government Law**, Oxford, Oxford University Press, 2006, s.147.

⁴²⁸ Bu konuda daha geniş bilgi için Bknz., David. C. M. Yardley, "The Ombudsman and The Protection of Human Rights in United Kingdom", ed. Franz Matscher, **Ombudsman in Europe** Austria, 1994, s.82.

ombudsmanlarına yapılan başvurular, yaklaşık %50 oranında artış göstermiştir.⁴²⁹

Yerel yönetim ombudsmanı şikayeti soruşturmadan önce, şikayetçinin ilgili otoriteye şikayette bulunması gerekmektedir. İlgili otoritenin verdiği cevap şikayetçiye tatmin etmezse veya ilgili otorite şikayetçiye makul bir süre içinde cevap vermez ise, şikayetçi bölgesindeki yerel yönetim ombudsmanına şikayette bulunabilmektedir. Eğitime kabul temyizleri de dahil olmak üzere, bazı acil durumlarda veya mevcut kötü durumun daha da kötüye gitmesi durumunda yerel yönetim ombudsmanı şikayetle doğrudan ilgilenebilmektedir.

Yerel yönetim ombudsmanı, şikayeti aldığı anda ilgili otoriteye henüz şikayette bulunulmadığını belirlerse, ilgili otoriteye bir yazı yazarak şikayetin şikayet prosedürüne koyulmasını istemektedir. Daha sonra, şikayetçinin aldığı yanıt kendisini tatmin etmezse ya da ilgili otorite makul bir süre içinde yanıt vermezse, şikayetçi yerel yönetim ombudsmanına yine şikayette bulunabilmektedir.⁴³⁰ Şikayetçinin, neden hâlâ tatmin olmadığını ve ilgili otoritenin başka ne yapmasını istediğini yerel yönetim ombudsmanına bildirmesi gerekmektedir. Şikayetçinin, şikayetini ve ekindeki izleme formunu bölgesi ile ilgilenen yerel yönetim ombudsmanına göndermesi gerekmektedir. Şikayetini yanlış daireye göndermesi durumunda, yerel yönetim ombudsmanı bu şikayeti derhal doğru adrese iletmektedir.⁴³¹

2.6.8.2. Yerel Yönetim Ombudsmanının Soruşturma Yöntemi

Yerel yönetim ombudsmanı, yetki alanı içindeki bir otoritenin ya da temsilcisinin kötü yönetiminden kaynaklanan bir haksızlığa maruz kaldığını iddia eden bir vatandaşın yazılı şikayeti üzerine durumu incelemektedir. Yerel

⁴²⁹ Uyanık, **a.g.m.**, s.208.

⁴³⁰ The Commission for Local Administration in England, **Local Government Ombudsmen Annual Review 2006-07**, s.30.

⁴³¹ Chinkin, Bailey, **a.g.m.**, s.274.

yönetim ombudsmanlarının kendiliğinden harekete geçerek soruşturma yapma yetkisi bulunmamaktadır.⁴³² Yerel yönetim ombudsmanları, kendilerine yapılan şikayet başvurularını aldıktan sonra belirli konularda soruşturma açıp açmamakta ya da soruşturmayı belirli bir aşamada durdurmakta tam bir takdir hakkına sahip bulunmaktadır.⁴³³

Yerel yönetim ombudsmanına yapılan bir şikayette kötü yönetim iddiası yazılı metinde açık olarak belirtilmezse şikayet değerlendirmeye alınmamaktadır. Kötü yönetim iddiası açık olarak belirtilse de şikayet yanlış yetkiliye ya da yerel yönetim ombudsmanına yapıldığında, şikayet sahibi kişinin rızasına ya da onun adına işlem gören şahsın talebine bağlı olarak soruşturma talebi, yerel yönetim ombudsmanı ya da şikayetle ilgili otoritelerden birinin üyesi tarafından yetkili yerel yönetim ombudsmanına gönderilmektedir.

Yerel yönetim ombudsmanı, bir soruşturmanın başlatılmasına, sürdürülmesine ya da sonlandırılmasına karar verirken yasaların ilgili maddelerini ihtiyatlı olarak ele almakta ve şikayetin usule uygunluğuna dikkat etmektedir. Yerel yönetim ombudsmanı, kendisine yapılan bir şikayet başvurusunu bazı koşullarda soruşturma kapsamına alamamaktadır. Yerel yönetim ombudsmanı, mağdur kişinin bir mahkemeye başvuru yapmış ya da başvuru hakkının doğmuş olması durumları ile mağdur kişinin Kraliyetin bir bakanlığına başvurmuş ya da herhangi bir hukuki yoldan çözüme ulaşmış olması durumlarında kendisine yapılan şikayeti soruşturamamaktadır.⁴³⁴ Yerel yönetim ombudsmanı, şikayeti soruşturmaya başladıktan sonra

⁴³² Sharland, **a.g.e.**, s.146; Seneviratne, **a.g.e.**, s.111.

⁴³³ Ataman, “İngiltere’de Ombudsman Kurumu...”, s.246.; Şikayetçi şikayetini iptal etmek istediğinde, şikayetçinin taşınması sebebiyle ombudsmanın şikayetçiye ulaşamaması durumunda, şikayetçi konuyu mahkemeye taşımak istediğinde veya soruşturmanın sürdürülmesini gerektirecek bir adaletsizlik durumu olmadığında, yerel yönetim ombudsmanı takdir hakkını kullanarak soruşturmayı tamamlamadan sonlandırmaktadır. Bkz. The Commission for Local Administration in England, **Local Government Ombudsmen Annual Review 2006-07**, s.31.

⁴³⁴ **Local Government Act 1974**, 26/6.

şikayetçinin bir mahkemeye başvurması durumunda soruşturmaya devam etmeyerek durdurması gerekmektedir.

Yerel yönetim ombudsmanı, kendisine yapılan bir şikayet üzerine öncelikle yasaların bu şikayeti soruşturmaya izin verip vermediğine karar vermesi gerekmektedir. Yerel yönetim ombudsmanı, genellikle bu kararı çok hızlı verebilmektedir. Ancak, kimi zaman şikayetçiden ya da şikayet edilen ilgili otoriteden daha fazla bilgi alması gerekebilmektedir. Yasalar şikayeti soruşturmaya izin vermiyorsa ya da yerel yönetim ombudsmanı şikayetçinin uğradığı adaletsizliğin yalnızca hafif bir adaletsizlik olduğu kanaatindeyse bu durumu şikayetçiye mümkün olan en kısa sürede bildirmektedir. Uygun olduğu durumlarda, ayrıca şikayetçiye başka kimin yardımcı olabileceği konusunda öneri getirebilmektedir. Başka herhangi bir özel neden olmadıkça, normalde yerel yönetim ombudsmanının şikayet başvurusunu aldıktan sonra 20 iş günü içinde şikayetçiye cevap vermesi gerekmektedir.

Yerel yönetim ombudsmanı, tüm yazışmalara genellikle 20 iş günü içinde yanıt vermeye çalışmaktadır. Bunun mümkün olmaması halinde, ne zaman tam bir cevap verebileceğini şikayetçiye bildirmektedir. Yerel yönetim ombudsmanı, ilgili otoritelere haklarında yapılan bütün şikayetleri bildirmekte ve şikayetçinin, şikayetini desteklemek üzere sağladığı tüm belgelerin birer kopyasını ilgili otoriteye göndermektedir. Yerel yönetim ombudsmanının, şikayeti soruştururken ilgili otoriteye ne yapması gerektiğini bildirme yetkisi bulunmamaktadır.

Yerel yönetim ombudsmanı, kendisine yapılan bir şikayet üzerine şikayet edilen ilgili otoriteyi ve şikayette adı geçen diğer kişileri iddialar hakkında bilgilendirmekte ve savunma hakkı sağlamaktadır.⁴³⁵ Şikayet edilen kişi ya da kurum, kendisine bildirilen şikayet konusu ile ilgili olarak ombudsmana bir savunma vermek zorundadır. Ombudsman, bu savunma

⁴³⁵ Richard Kirkham, "Dealing with Unlawful Charging of Mental Health Patients", **Journal of Social Welfare and Family Law**, 25(4), 2003, s.400.

doğrultusunda soruşturmayı açma ya da açmama kararını vermektedir. Tüm soruşturmalar gizlilik içerisinde yürütülmektedir. Ancak, daha önce de belirtildiği gibi yerel yönetim ombudsmanı, uygun gördüğü yöntem ve şekilde gerekli kişilerden bilgi alabilmekte ve bir kişinin başkası tarafından (danışman, avukat, vb.) temsiline karar verebilmektedir.

Yerel yönetim ombudsmanı adına çoğu kararı, yerel yönetim ombudsmanına bağlı olarak çalışan soruşturmacılar almakta ve şikayetle ilgili gelişmeler hakkında şikayetçiye sürekli olarak bilgilendirmektedir. Şikayet ile hangi soruşturmacının ilgilendiği şikayetçilere bildirilmektedir. Şikayetçiler, şikayetleri hakkında herhangi bir sorunla karşılaşmaları halinde söz konusu soruşturmacıyla bizzat bağlantı kurabilmektedir. Yerel yönetim ombudsmanı, kendisine yapılacak bir şikayet hakkında olabildiğince çabuk karara varmaktadır. Ancak, adil bir karara varabilmek için yeterli bilginin toplanması birkaç ay alabilmekte ve bu süreç nadiren de olsa uzayabilmektedir.⁴³⁶ Yerel yönetim ombudsmanı, adil bir karara varabilmek için yapılan şikayeti incelenmesi gerektiğini düşündüğü derecede soruşturmaktadır. Genellikle, şikayetle ilgili olarak ilgili otoritenin görüşünü istemekte ve şikayetçinin şikayetiyle birlikte sağladığı bilgilere dayanarak karar vermektedir.

Yerel yönetim ombudsmanının karar verebilmek için, bazen ilgili otoriteden bilgi alması, dosyalarını incelemesi, şikayetçiyle, ilgili otoritenin memurlarıyla ve diğer kişilerle görüşmesi gerekmektedir. Şikayet, bir arazi ya da bina ile ilgili ise bölgeyi ziyaret etmesi de gerekebilmektedir. Yerel yönetim ombudsmanı bir karara varmadan önce, genellikle ilgili otoritenin şikayetle ilgili olan açıklaması hakkında şikayetçiye yorumda bulunma fırsatı tanımaktadır. Yerel yönetim ombudsmanı yeterli bilgiye sahip olduğunda, hangi karara neden vardığını şikayetçiye yazılı olarak bildirmektedir.

⁴³⁶ İngiltere’de Mart 2007 itibarıyla yerel yönetim ombudsmanlarınca 13 haftalık süreye kadar tamamlanan şikayetlerin yüzdesi 47.6 iken, 14–26 haftalık süreye kadar tamamlanan şikayetlerin yüzdesi 78.5 ve 27-52 haftalık süreye kadar tamamlanan şikayetlerin yüzdesi de 95.4 olmuştur. Bkz. The Commission for Local Administration in England, **Local Government Ombudsmen Annual Review 2006-07**, s.21.

Yerel yönetim ombudsmanı soruşturmayı yürütürken, tarafların “yerel anlaşma”⁴³⁷ ile kendi aralarında anlaşarak çözüme ulaşması mümkündür. Yerel anlaşmalar, soruşturmanın çeşitli aşamalarında ortaya çıkabilmektedir. Örneğin, şikayetin yerel yönetim ombudsmanı tarafından araştırılması gerektiğine hüküm verildiğinde, konseyler veya meclisler anlaşma yapmaya gönüllü olabilmektedir. Genellikle de, ombudsmanın personeli, konunun taraflarından şikayetle ilgili bilgileri topladıktan sonra tarafların kendi aralarında anlaşmaları önerisinde bulunmaktadır. Alınan uzlaşma kararı, yerel yönetim ombudsmanı tarafından kabul edilmekte ya da soruşturmaya devam edilmektedir. Soruşturma esnasında tarafların yerel anlaşma ile kendi aralarında anlaşarak çözüme ulaşması sonucunda önemli sayıda soruşturmanın tamamlanmasına gerek kalmamaktadır.⁴³⁸ Bu durum, yerel yönetim ombudsmanının bir uyuşmazlığı soruşturmanın tamamlanmasına gerek kalmadan mahkemelere göre daha kısa sürede çözüme kavuşturabilmesi yönünden bir avantajı olarak görülmektedir.⁴³⁹

⁴³⁷ “Yerel anlaşma” kavramı, soruşturma esnasında Yerel Konseyin/Meclisin soruşturmanın tamamlanmasını beklemeden şikayetçi ile anlaşma kararı aldığı durumlar için kullanılmaktadır. Ombudsman, anlaşmayı değerlendirmekte ve yeterli görürse soruşturmanın tamamlanmasına gerek görülmemektedir. Yerel anlaşma, aşağıdaki şartlarda ortaya çıkabilir(yerel anlaşma örnekleri aşağıdaki gibi durumlarda görülebilir):

1. Konsey/meclis, adaletsizliğe yol açan bir hatanın olduğunu kabul eder ve hatasını telafi etmeye hazır olduğunu belirtirse bir öneri hazırlar ve ombudsmana sunar, ombudsman teklifi yeterli bulursa;
2. Ombudsmanın bir adaletsizlik olduğu tespitinden hareketle hazırladığı teklifi konsey/meclis kabul ederse,
3. Konsey/meclis, herhangi bir adaletsizlik durumunun olduğunu kabul etmemekle birlikte ombudsmanın teklifi doğrultusunda harekete geçerse,
4. Konsey/meclis ve şikayetçi kendi aralarında anlaşılırsa ve anlaştıkları şartları ombudsmana bildirirlerse,
5. Ombudsman, konsey/meclis tarafından önerilen çözüm teklifini yeterli görmezse ya da konseyi/meclisi çözüm için istekli görmezse soruşturmayı sürdürerek raporunu tutar. Bkz. The Commission for Local Administration in England, **Local Government Ombudsmen Annual Review 2006-07**, s.30.

⁴³⁸ The Commission for Local Administration in England, **Local Government Ombudsmen Annual Review 2006-07**, s.17.

⁴³⁹ Chinkin, Bailey, **a.g.m.**, s.281.

2.6.9. Yerel Yönetim Ombudsmanının Soruşturma Raporları ve Yıllık Raporları

Yerel yönetim ombudsmanı, kendisine yapılan şikayet başvurusu üzerine soruşturma süresince taraflar arasında herhangi bir anlaşma durumu ortaya çıkmaz ise soruşturmayı tamamlayarak kararını vermektedir. Yerel yönetim ombudsmanı bir soruşturma yürüttüğünde, soruşturmanın sonuçları ile ilgili ya da soruşturmanın sonunda soruşturmada takipsizlik kararı alması durumunda neden soruşturma yürütmediği ile ilgili bir rapor düzenlemektedir. Yerel yönetim ombudsmanı bu raporu, öncelikle yerel yönetim ombudsmanına şikayette bulunan kişiye ve şikayet edilen kişiye göndermektedir. Ayrıca, ilgili otorite ile suçlamada adı geçen ya da soruşturmada görev üstlenen yetkililere de göndermektedir. Şikayet edilen yetkili artık aynı makamda bulunmuyorsa, rapor ya da tutanak ilgili makamın başkanına gönderilmektedir.⁴⁴⁰

Yerel yönetim ombudsmanının hazırladığı raporda, ilgili otorite ve yetkililerin belirtilmesi dışında herhangi bir kişi ismi ve raporun etkisini azaltmayacak şekilde kişilerin tespit edilmesine neden olacak tarifler bulunmamaktadır. Ancak, kamuoyu ve şikayette bulunan tarafın çıkarları göz önüne alındığında, yerel yönetim ombudsmanı bu tarifleri ya da isimleri gerekli görüyorsa raporda yer verebilmektedir.⁴⁴¹ Yerel yönetim ombudsmanı, ilgili otoritenin yetkililerinden birisinin mağduriyete sebebiyetle payı olduğu ya da yetkilinin uygulamasının yerel yönetim kanununu ihlal ettiği kanısındaysa ve yerel yönetim ombudsmanının adalet anlayışına da uygunsa, yetkili üyenin adı ve ihlalin niteliği raporda yer alabilmektedir.⁴⁴²

⁴⁴⁰ Seneviratne, a.g.e., s.113.

⁴⁴¹ Local Government Act 1974, 30/3.

⁴⁴² Sharland, a.g.e., s.149.

Yerel yönetim ombudsmanına yapılan şikayetle ilgili otorite, 3 hafta boyunca ofislerinde uygun saatlerde ücretsiz olarak halkın inceleyebileceği şekilde raporun kopyalarını bulundurmak ve isteyene raporun tamamının ya da bir kısmının kopyasını sağlamak zorunda bulunmaktadır. İlgili otoritenin makul ücret talebini karşılayan herkes, raporun kopyasını alabilmektedir. İlgili otorite, raporunu teslim aldıktan en geç iki hafta sonra gazete ilan gibi uygun yollarla kamuoyunu rapordan haberdar etmek, 3 haftalık sürecin başlangıç tarihini (kamuoyunun bilgisine ilk sunulduğu tarihten itibaren 1 haftadan daha fazla olmamak üzere) bildirmek zorundadır.⁴⁴³ Raporun kamuoyu tarafından incelenmesi için gözetimine verilen ilgili otoritedeki yetkili kişi, raporu incelemek, tamamını ya da bir kısmını çoğaltmak isteyen kişiyi engellerse standart bir cezaya çarptırılması muhtemel olmaktadır. Yerel yönetim ombudsmanı, raporla ilgili uygulamaları kamuoyunun, şikayet eden ya da edilenlerin yararına görmüyorsa işleme koymayabilmektedir.

Yerel yönetim ombudsmanı, yaptığı soruşturma sonunda kötü yönetim nedeniyle bir şikayetçinin mağdur edildiğini rapor ederse, rapor ilgili otoriteye teslim edilmektedir. Raporun teslimi tarihinden itibaren üç ay ya da yerel yönetim ombudsmanının belirlediği daha uzun bir süre sonunda ilgili otorite, aldığı önlemleri ya da alınması gereken önlemleri yerel yönetim ombudsmanına bildirmekle yükümlü olmaktadır. Yerel yönetim ombudsmanının belirtilen süre içinde bilgilendirilmemesi, ilgili otoritenin aldığı önlem ya da alınması gereken önlemleri tatmin edici bulmaması veya raporun teslim tarihinden itibaren üç ay ya da yerel yönetim ombudsmanının raporda belirlediği süre içinde önlem alınmaması durumunda, yerel yönetim ombudsmanı bu durumu da belirten ve tavsiyeler içeren bir rapor daha hazırlamaktadır.⁴⁴⁴ Raporda yer alan bu tavsiyeler, mağdur kişinin uğradığı haksızlığı giderecek ve benzer bir sorunla gelecekte tekrar karşılaşılmasını

⁴⁴³ Local Government Act 1974, 30/4-7.

⁴⁴⁴ Local Government Act 1974, 31/1-2.

engelleyecek nitelikte olmak üzere yerel yönetim ombudsmanının uygun gördüğü şekilde yapılmak zorundadır.⁴⁴⁵

Yerel yönetim ombudsmanı, eğer ilgili otoriteden gerekli süre içinde tatmin edici bir bildiri almazsa, süre bitmiş olmasına rağmen ilgili otorite tarafından yapılması gereken işlem yapılmamışsa ya da ilgili otoritenin aldığı veya almayı vaat ettiği önlemleri tatmin edici bulmamışsa, ilgili otoriteden ifade vermesini isteyebilmektedir. Ayrıca, ilgili otoritenin, belirtilen süre kısıtlamasına uymasa da gerekli işlemi yerel yönetim ombudsmanını tatmin edecek şekilde yerine getirmesi durumunda da, yerel yönetim ombudsmanı ilgili otoriteden ifade vermesini isteyebilmektedir. Yerel yönetim ombudsmanının ilgili otoriteden vermesini istediği ifade, yerel yönetim ombudsmanı ve ilgili otoritenin anlaşmaya vardığı hususlardan oluşmaktadır. Yerel yönetim ombudsmanının ikinci raporunda tavsiye ettiği ancak ilgili otoritenin yerine getirmediği eylemin detayları ile yerel yönetim ombudsmanının gerekli gördüğü destekleyici materyaller ifadede yer almaktadır. Eğer, ilgili otorite gerekli görürse neden işlemde bulunmadığını ya da tavsiye edilen işlemi neden yerine getiremediğini ifadede belirtebilmektedir.⁴⁴⁶

Yerel yönetim ombudsmanının ilgili otoriteden istediği ifade, ilgili otorite ve yerel yönetim ombudsmanının üzerinde ortak karara vardığı bölgeye ait yerel bir gazetede 15 gün içinde en az iki kez yayınlanmaktadır. Eğer anlaşmaya varılmazsa, yerel yönetim ombudsmanının seçtiği gazetede yayınlanmakta ve ilk yayınlanması mümkün olan en yakın zamanda olmaktadır. Eğer ilgili otorite ifadenin yayınlanmasını gerçekleştirmezse, ifade talebinden itibaren bir ay içinde ya da yerel yönetim ombudsmanının belirlediği daha uzun sürede ifadenin yayınlanmasını sağlayamaz ya da yerel

⁴⁴⁵ Sharland, **a.g.e.**, s.151-152.

⁴⁴⁶ The Commission for Local Administration in England, **Local Government Ombudsmen Annual Review 2006-07**, s.31.

yönetim ombudsmanı ile anlaşmaya varamazsa, ifadenin 15 gün içerisinde 2 kez bölgeye ait bir yerel gazetede yayınlanmasını yerel yönetim ombudsmanı kendisi sağlamaktadır. Ancak, bu durumda görevini yerine getirirken yerel yönetim ombudsmanının yaptığı harcamaları şikayet edilen ilgili otorite karşılamaktadır.⁴⁴⁷

Yerel yönetim ombudsmanınca, yanlış işlem nedeniyle bir kişinin mağdur edildiği rapor edilip ilgili otoriteye rapor sunulduğunda, raporun ilgili olduğu yanlış işlem sonucunda haksızlığa uğrayan kişiye, rapor göz önüne alındığında ödeme yapılması ya da çıkar sağlanması uygun bulunmuşsa ilgili otorite bu kararı yerine getirebilir. Uygulamada genellikle yerel yönetim ombudsmanlarınca verilen tazminat kararları yerel otoritelerce yerine getirilmekte ve mağdur kişilere belirlenen miktarda ödeme yapılmaktadır.⁴⁴⁸

Yerel yönetim ombudsmanının hazırladığı ikinci rapordaki tavsiye edilen işlem yerine getirilmemiş ya da hiçbir eylem gerçekleştirilmemişse,

⁴⁴⁷ Sharland, *a.g.e.*, s.149-150.

⁴⁴⁸ Yerel yönetim ombudsmanlarının soruşturma sonucunda tazminata karar vermesi durumunda, genellikle konsey/meclis bu karara uymaktadır. Yerel yönetim ombudsmanının, Staffordshire County Konseyi hakkında 05/B/448 & 897 sayılı şikayet uyarınca 21 Eylül 2006 tarihinde aldığı karar ve bu karara karşı Konsey'in tutumu, bu duruma iyi bir örnek teşkil etmektedir:

“Mr. ve Mrs. Sheringham” ile “Mr. ve Mrs. Harewood”(gerçek isimleri değildir), çocuklarının “Newton Ana Okulu”na geçebilmeleri için yaptıkları müracaatın, yer olmasına rağmen Konsey tarafından sebep gösterilmeksizin reddedildiği iddiasıyla şikayette bulunmuşlardır. Şikâyetçiler, istedikleri anaokuluna müracaat etme hakkına sahip olduklarını ve anaokullarına müracaatın maksimum üç dönemle sınırlandırılmasının yanlış olduğunu iddia etmektedirler.

Konsey, anaokuluna yapılan müracaatlarla ilgili yeni düzenlemesini Eylül 2004’de açıklamıştır. Yeni düzenleme, anaokullarına en fazla üç dönem gidilebilmesi için düzenlemeler içermektedir. Bu düzenlemenin amacı, akademik dönemden önce doğan çocukların, doğum tarihleri nedeniyle küçük yaşta anaokuluna başlamak zorunda kalmalarından kaynaklanan sorunları çözmektir. Düzenlemeye göre, şikâyetçilerin çocukları Eylül 2005 de müracaat edemez, müracaatları Bahar döneminin başlangıcında geçerli olur. Bu düzenlemeye rağmen hak sahiplerinin seçebileceği 12 tane tam zamanlı yer bulunmaktadır. Ombudsman şu tespitte bulunmuştur: “Bu düzenleme, belli dezavantajlı çocukların durumunu iyileştirmeye yönelik olsa da; çözüm itibarıyla yetersiz kalmaktadır ve gördüğüm kadarıyla şikâyetçilerin çocuklarının diğer iki yere yerleştirilmemeleri için yeterli bir açıklama yapılmamıştır.” Ombudsman, adaletsizliğe yol açan kötü yönetim tespit etmiştir. Konsey, her çifte halihazırda 500£ ödemeyi kabul etmiş ve anaokulu prosedürü ile ilgili düzenlemelerini diğer ailelerin mağduriyetlerini önlemek için yeniden düzenlemeye başlamıştır. Bkz. Commission for Local Administration in England, **Educational Report Summaries**, (Erişim)[http //www. lgo. org. uk. educ. Htm](http://www.lgo.org.uk/educ.Htm), 25.03.2007.

ilgili otoritenin ya da ilgili otorite adına çalışanların yetkilerini kullanmaları sınırlandırılmaktadır.⁴⁴⁹ İlgili otorite, yerel yönetim ombudsmanının ikinci raporunu değerlendirirken yerel yönetim ombudsmanının raporuyla ilgili bir kişi ya da kurulun raporunu dikkate alırsa, yerel yönetim ombudsmanının raporunun değerlendirmesini ilgili raporu göz önünde bulundurmaksızın tamamlayamamaktadır. Yerel yönetim ombudsmanının raporunda veya ikinci raporunda adı geçen ya da eleştirilen hiçbir yetkili ve kurul, raporun hiçbir maddesiyle ilgili oy kullanamamaktadır.

Tüm yerel yönetim ombudsmanları, her bir mali yılda yerine getirdikleri görevleri ile ilgili genel bir rapor hazırlayarak kendi yerel yönetim komisyonlarına sunmaktadır. Başka bir komisyonun talebi üzerine diğer bölgelerden birinde görev yapan yerel yönetim ombudsmanı, o bölgedeki görevleri ile ilgili raporunu diğer komisyona vermektedir. Tüm raporlar, ilgili olduğu yılın bitiminden en geç iki ay içerisinde uygun komisyona teslim edilmektedir.⁴⁵⁰ Yerel yönetim komisyonları, her üç mali yılda bir kendilerini düzenleyen kanunun(Local Government Ombudsman Act 1974) hükümlerini gözden geçirerek ulaştıkları sonuçları ve tavsiyeleri içeren bir raporu, yetkililere ve devlet birimlerine iletebilmektedirler.⁴⁵¹ Her bir komisyon, yetkili otorite ve temsilcilere danıştıktan sonra bu kanunun daha iyi uygulanabilecek kısımları ile ilgili ve iyi yönetim uygulamaları hakkında halkı ve diğer birimleri bilgilendirici yayınlarda bulunabilmektedirler.⁴⁵²

Yerel yönetim komisyonları, her yıl işlevlerini nasıl yerine getirdiklerini bildiren genel bir rapor hazırlayıp düşünce ve yorumları için yerel yönetim kurullarına sunmaktadır. Yerel yönetim komisyonları, faaliyet planları ve yıllık rapor taslaklarını görüşmek üzere yerel yönetim kurulları ile her yıl toplantı yapmaktadır. Yerel yönetim ombudsmanlarının, yıllık raporlarını komisyona

⁴⁴⁹ **Local Government Act 1974**, 31A.

⁴⁵⁰ **Local Government Act 1974**, 23/11.

⁴⁵¹ Seneviratne, **a.g.e.**, s.115.

⁴⁵² Sharland, **a.g.e.**, s.153.

teslim etmelerini takip eden en kısa süre içerisinde komisyon, genel raporunu ve yerel yönetim ombudsmanlarının yıllık raporlarının kopyalarını yetkili makama teslim etmektedir. Her bir komisyon, genel raporun ve kopyası alınan yerel yönetim ombudsmanı raporlarının basımından sorumlu olmaktadır.⁴⁵³ Belirtilen raporların basımından önce ilgili komisyonun, raporun teslim edildiği yerel yönetim kurullarına raporla ilgili yorumlarını hazırlayabilmeleri için yeterli süreyi sağlaması gerekmektedir.

Yerel yönetim ombudsmanları, soruşturma raporları ve yıllık raporlarının dışında önemli gördükleri konularda veya gerekli görmeleri durumunda, soruşturmalarının sonunda özel raporlar da hazırlayarak yayınlatabilmektedirler. Özel raporlar (Special Reports), genel bir kural olarak kamu sektörü ombudsmanları tarafından sıklıkla kullanılmamaktadır. Yerel yönetim ombudsmanlarınca yapılan soruşturmalar sonucunda hazırlanan özel raporlar, yerel yönetimlere faaliyetlerinin belirli alanlarında yol gösterici ve rehber olacak yönetsel ilke ve kuralları sağlamayı amaçlamaktadır.⁴⁵⁴ Özel raporlar da, yıllık raporlar gibi yayınlanmakta ve kamuoyunun bilgisine sunulmaktadır.

Yerel yönetim ombudsmanının kamuoyunu bilgilendirme amacıyla yaptığı yayınların önceliği bulunmaktadır. Yerel yönetim ombudsmanı ile yetkili otorite ya da yetkili otoriteyi temsil eden kişi veya memur arasındaki yazışmaların, yerel yönetim ombudsmanı, yerel yönetim komisyonlarının birisi ya da bir memuru ile şikayet sahibi arasındaki konuların yayınlanmasında yayın önceliği bulunmaktadır. Yerel yönetim ombudsmanı ya da herhangi bir komisyonun bir memuru tarafından soruşturma esnasında ya da soruşturma için edinilen herhangi bir bilgi, hazırlanan raporlar ve soruşturma amacı dışında ifşa edilememektedir.

⁴⁵³ Seneviratne, **a.g.e.**, s.115.

⁴⁵⁴ Kirkham, "Prevention is Better Than...", s.306.

Yerel yönetim ombudsmanının yetki alanında bulunan otoriteler ya da bir Kraliyet Bakanı, raporda halkın çıkarına uygun olmadığını düşündüğü bilgi ve belgelerin ifşasını engellemek amacıyla yerel yönetim ombudsmanına yazılı uyarıda bulunabilmektedir. Yazılı uyarı ile, sözü edilen bilgi ve belge konusunda yerel yönetim ombudsmanının ya da yetkili üyenin kanunla kazandığı yetkisi geçersiz kılınabilmektedir. Halka açıklanmamış, devlet makamlarından birisiyle irtibat kurularak edinilen bir bilgi, yerel yönetim ombudsmanınca yetkili makamların iznini almak için bir rapor hazırlanıp yetkili makama bir ay süre tanınmadan ifşa edilememektedir.⁴⁵⁵

2.6.10. Yerel Yönetim Ombudsmanının Kararlarının Etkililiği

Yerel yönetim ombudsmanlarının kendilerine yapılan şikayetler üzerine yaptıkları soruşturmalar sonucunda aldıkları kararların doğrudan bir yaptırım gücü bulunmamaktadır. Daha öncede ifade edildiği gibi, yerel yönetim ombudsmanları hazırladıkları raporlarda adaletsizliğe yol açan bir kötü yönetim tespit ettiklerinde ilgili konsey ya da meclisin durumu telafi etmesini, sorunun çözülmesi için neler yapması gerektiğini belirten bir tavsiye kararı almaktadırlar. Yerel yönetim ombudsmanları, aldıkları tavsiye kararlarında genellikle, şikayet edilen ilgili yerel otoriteden; mağdur kişiden özür dilemesi, fiili bir çözüm, daha önce yapmış olması gereken bir işlemi yapması ya da karara varması, başlangıçta doğru şekilde alınmamış kararın yeniden ele alınması, maddi tazminat ödemesi, politika veya prosedürlerin gözden geçirilmesi gibi istek ve tavsiyelerde bulunmaktadır.⁴⁵⁶

Yerel yönetim ombudsmanlarının önerileri, kamuoyu baskısı ve eleştirilmekten çekinme gibi nedenlerle ikna edebilmeye dayalı olarak

⁴⁵⁵ **Local Government Act 1974**, 32/1-5.

⁴⁵⁶ 2006/2007 döneminde yerel yönetim ombudsmanlarının tavsiye kararları sonucu ortaya çıkan 4671 çözüm veya anlaşmadan; 813'ü özür, 1769'u fiili çözüm, 283'ü politika ve/veya prosedürlerin yenilenmesi, 1806'sı ise tazminat şeklinde sonuçlanmıştır. Bkz. The Commission for Local Administration in England, **Local Government Ombudsmen Annual Review 2006-07**, s.17.

uygulamaya konulabilmektedir.⁴⁵⁷ Yerel otoritelerin yerel yönetim ombudsmanlarının önerilerini iyi niyetli davranmayarak savsaklaması ve dikkate almaması durumunda, yerel yönetim ombudsmanlarının doğrudan yaptırım uygulama durumu bulunmamaktadır. Yerel yönetim ombudsmanları da, parlamento ombudsmanında olduğu gibi doğrudan yaptırım gücü kullanma hakkına sahip bulunmamakta, yerel kamuoyunu bilgilendirerek kamuoyu denetimini harekete geçirmeye çalışmaktadır.⁴⁵⁸ Yerel yönetimlerin yerel yönetim ombudsmanlarınca etkili bir şekilde denetimini sağlamak için, yerel yönetim ombudsmanlarının önerilerine zamanında ve gerektiği şekilde uymanın yasal bir zorunluluk haline getirilmesi gerektiği genellikle savunulmaktadır.⁴⁵⁹

Yerel yönetim ombudsmanlarının kararlarının tavsiye niteliğinde olmasına ve doğrudan yaptırım gücü olmamasına rağmen, yerel otoritelerce kabul gördüğü ve genellikle gereklerinin yerine getirildiği görülmektedir.⁴⁶⁰

⁴⁵⁷ Yardley, **a.g.m.**, s.531.

⁴⁵⁸ Chinkin, Bailey, **a.g.m.**, s.272.

⁴⁵⁹ Geoffrey Marshall, "Ombudsmanaging Local Government", **Public Law**, Winter 1990, s.452.

⁴⁶⁰ Yerel yönetim ombudsmanlarınca verilen tavsiye kararlarının yerel otoritelerce genellikle yerine getirilmekte olduğunu aşağıdaki örnek olay incelemesi de göstermektedir:

Dunraven Okul İdaresi'ne, Streatham 05/B/6021, 6027 & 6284 sayılı şikayet ve Yerel yönetim ombudsmanınca alınan 30 Mart 2006 tarihli karar:

'Mrs. Tudor', 'Mrs. Stuart' ve 'Mr. Hanover' (gerçek isimleri değildir) çocuklarının Dunraven Okuluna yerleştirilmeleri ile ilgili müracaatlarının reddedilmesinde, Eğitim Komisyonunun, uzaklıkla ilgili sebepleri dikkate almadığı iddiası ile şikâyetle bulunmuşlardır. Mrs. Tudor ve Mr. Hanover, okula uzaklık kriterinin kendi olaylarında doğru uygulanmadığını, eğer uygulanmış olsaydı çocukların okula yerleştirilmeleri gerektiğini ve başka bir okul aramak zorunda kalmayacaklarını ve itirazda bulunmayacaklarını iddia etmişlerdir.

Ombudsman, çocukların okula müracaatlarının değerlendirilmesinde ve İtiraz Kurulunun kararlarında bir yanlışlık olmadığını saptamıştır. Müracaat sahiplerinin itirazlarını Kurula iletmış ve Kurulda itirazları doğru bir şekilde değerlendirmiştir.

İtiraz prosedüründe bazı idari eksiklikleri tespit etmiş, yeni itirazların doğru bir şekilde değerlendirilebileceğine kanaat getirmemiştir. Şikayetçilerin ciddi bir öfke ile şikayette bulundukları ve bu öfkenin sebeplerinin de itiraz prosedüründeki eksiklikler olduğunu tespit etmiştir.

Ombudsman adaletsizliğe yol açan kötü yönetim tespit etmiş ve Dunraven Okulu yöneticilerinin itirazları değerlendirirken düzenlemelerini gözden geçirmeleri tavsiyesinde bulunmuştur. Özel olarak ise aşağıdaki konulara önem verilmesi gerektiğine dikkat çekmiştir:

- İtiraz süreciyle ilgili ailelere bilgi vermek
- İtiraz süreçlerinin zamanı/zamanlaması
- Okulda yaşanan olaylarla ilgili ailelere bilgi verilmesi ve herhangi bir çocuğun okula yerleştirilmemesi ile ilgili sebeplerin bildirilmesi
- İtiraz duyurularının ve komisyon kararlarının kayıt altına alınması

Yerel yönetim ombudsmanları tarafından, 1997-2007 yılları arasında adaletsizliğe sebep olan kötü yönetim nedeniyle haklarında rapor tutulan toplam 1,531 dosyanın, sadece 12 tanesinin memnuniyet verici şekilde sonuçlanmadığı (ilgili otoritelerce raporda tavsiye edilen kararlara uyulmadığı) görülmektedir.⁴⁶¹

Yerel yönetim ombudsmanlarının kararlarına karşı herhangi bir resmi temyiz hakkı bulunmamaktadır. Ancak, yerel yönetim ombudsmanı henüz bir rapor vermediyse, şikayetçinin kendisine gönderdiği yeni bilgilerin tümünü ya da şikayetçinin verilen kararı yanlış ya da haksız çıkartabilecek diğer görüşlerini göz önünde bulundurmaktadır. Şikayetçinin, bu bilgi ve görüşleri yerel yönetim ombudsmanına kararını bildirmesinden sonraki en geç üç ay içerisinde göndermesi gerekmektedir. Yerel yönetim ombudsmanlarının raporlarına ya da başka bir nihai karara itiraz etmek için süresi içinde Yüksek Mahkemeye başvuru yapılabilmektedir.

2.6.11. Yerel Yönetim Ombudsmanının Yardımcı Personeli ve Özlük Hakları

Yerel yönetim ombudsmanları, İngiliz kamu sektörü ombudsmanları arasında en başarılı olan grubu oluşturmaktadır. Yerel yönetim ombudsmanları, diğer ombudsmanlara göre daha hızlı çalışan ve şikayetlere cevap verebilen yapısı ile daha fazla şikayet almakta ve çözüme kavuşturmaktadır. Yerel yönetim ombudsmanlarının bu başarılarının arkasında, son dönemde görev yapan hükümetlerin yerel yönetimlerden daha fazla hesap verebilirlik(accountability) beklentisi içinde olmasının,

-
- İtirazlardan sonra hazırlanan mektupların içeriği
 - İtiraz kurullarının bağımsız denetimi.

Yöneticiler, Ombudsman'ın soruşturması sürecinde altını çizdiği eksiklikleri not etmiş ve gerekli düzenlemelerin hayata geçirilmesi için çalışmalara başlanmıştır. Bkz. Commission for Local Administration in England, **Educational Report Summaries**, (Erişim) <http://www.lgo.org.uk/educ.htm>, 25.03.2007.

⁴⁶¹ The Commission for Local Administration in England, **Local Government Ombudsmen Annual Report 2006-07**, s.9.

ayrıca, göreve gelen yerel yönetim ombudsmanlarının cesur ve yaklaşımlarında hayal güçleri kuvvetli kişiler olmasının etkili olduğu savunulmaktadır.⁴⁶² Yerel yönetim ombudsmanlarının görevlerinde başarılı olmasında bu etkenlerin yanı sıra, yardımcı personelinin ve özlük haklarının sağlam güvencelere bağlanmasının ve sürekli iyileştirilmesinin de olumlu etkilerinin bulunduğu söylenebilir.

Yerel yönetim komisyonları, fonksiyonlarını gerçekleştirmek için parlamento ombudsmanının personelinden farklı olarak, sürekli statüde görev yapan soruşturmacı, sekreter ya da bunun gibi yardımcı personel atayabilmektedirler.⁴⁶³ Soruşturmacılar, üç gruba ayrılmakta ve soruşturmacıların her biri bir ombudsman ile çalışmaktadır. Parlamento ombudsmanının personelinden farklı olarak soruşturmacılar sürekli olarak görev yapmakta ve bir kadroyu işgal etmektedir. Soruşturmacıların çoğu, yerel yönetimlerden olmasına rağmen yerel yönetim uzmanı değildirler. Bir problem için uzman tavsiyesine ihtiyaç duyulduğunda ilgili profesyonel kuruluşlardan veya uzman kişilerden görüş alınmaktadır.⁴⁶⁴

Yerel yönetim ombudsmanlarının şikayetleri araştırabilmeleri için gerekli ve hususi ayarlamaları, yerel yönetim komisyonları yapmaktadır. Bu ayarlamalar, yerel yönetim ombudsmanına yardımcı olacak personelin belirlenmesi ile ofislerin ve diğer araçların sağlanmasıdır. Yerel yönetim ombudsmanının onayı olmadan, kendisine yardımcı olacak bir memur verilememektedir. Yerel yönetim ombudsmanının verdiği yetkiyle yerel yönetim komisyonunun herhangi bir memuru, yerel yönetim ombudsmanının tüm fonksiyonlarını yerine getirebilmektedir.⁴⁶⁵

⁴⁶² Seneviratne, **a.g.e.**, s.119-120.

⁴⁶³ Frank Stacey, **Ombudsmen Compared**, Oxford, Clarendon Press, 1978, s.226.

⁴⁶⁴ Seneviratne, **a.g.e.**, s.108.

⁴⁶⁵ **Local Government Act 1974**, Schedule 4, 4/4.

Yerel yönetim komisyonları, yerel yönetim ombudsmanlarına ve memurlarına, Hazine'nin uygun görmesi üzerine Çevre Bakanlığı'nın belirleyeceği türden aylık, üç aylık ya da yevmiye yoluyla ödeme yapmaktadır. Eğer bir kişi yerel yönetim ombudsmanlığından ayrılmasına rağmen Çevre Bakanlığı bu kişiye ilgili yerel yönetim komisyonu tarafından tazminat ödenmesini gerekli kılan özel şartların var olduğunu belirlerse, Hazine'nin izni ile Çevre Bakanlığı'nın belirleyeceği miktarda ve şekilde ödeme yapılmaktadır. Yerel yönetim ombudsmanlarına yapılan ödemeler, yerel yönetim ombudsmanlarına olduğu gibi danışmanlık görevini üstlenmiş üyelere de uygulanmaktadır.

2.6.12. Yerel Yönetim Ombudsmanı ile Diğer Ombudsmanlar Arasındaki Müzakereler

İngiltere'de kamu sektörü ombudsmanlarının tek bir ombudsman sistemi altında toplanması, aynı yasal düzenlemeye tabi olmaları ve ortaya çıkan karışıklıkların giderilmesi yönünde bazı görüşler zaman içinde dile getirilmiş ancak, genel bir kabul görmemiştir.⁴⁶⁶ Yerel yönetim ombudsmanlarının, parlamento ombudsmanı ve sağlık hizmetleri ombudsmanı ile arasındaki ilişkiler belirli kurallar çerçevesinde yürütülmektedir. Ombudsmanlar arasındaki müzakereler, genellikle yetki ve görev alanı konularında ortaya çıkmaktadır. Yerel yönetim ombudsmanları, soruşturmanın herhangi bir aşamasında şikayet konusunun aynı zamanda parlamento ombudsmanı ya da sağlık hizmetleri ombudsmanının alanına giren bir şikayet konusu olduğunu düşünmesi durumunda, şikayet ile ilgili uygun ombudsman ile müzakere edip, şikayette bulunan kişiyi bu ombudsmana şikayette bulunması yolunda yönlendirebilmektedir.

⁴⁶⁶ Seneviratne, **a.g.e.**, s.132.

Yerel yönetim ombudsmanları, parlamento ombudsmanı ya da sağlık hizmetleri ombudsmanı ile ortak soruşturma yapma ve rapor hazırlama konusunda da müzakerede bulunmaktadır. Müzakereler, şikayet konusu soruşturmanın yürütülmesi ve bu soruşturmanın sonuç raporunun şekli, içeriği ve basımı ile ilgili olmaktadır. Ayrıca, soruşturma yürüten parlamento ombudsmanı, soruşturma konusunun yerel yönetim ombudsmanının görev alanı ile ilgili olduğu fikrine varırsa şikayette ilgili uygun yerel yönetim ombudsmanı ile müzakerede bulunabilmekte ve gerekli görürse şikayette bulunan kişiyi yerel yönetim ombudsmanına şikayette bulunması için yönlendirebilmektedir.

2.6.13. Ombudsmanlık Kurumunu Yerel Düzeyde Uygulayan Diğer Ülkeler

Ombudsmanlık kurumunu yerel düzeyde uygulamaya geçiren ülkeler, genel olarak federal bir idari ve siyasal yapıya sahiptir.⁴⁶⁷ Federal yapıya sahip ülkelerde, eyalet (state) ve vilayet adlarıyla anılan federe birimler, prensip olarak kendi işlerindeki düzenlemeleri federal otoritenin hiçbir müdahalesi olmadan bağımsız yasama, yürütme ve yargı organlarıyla bizzat kendileri gerçekleştirebilmektedirler. Dolayısıyla, federal yönetim sistemine sahip ülkelerde yerel ombudsmanlar, federe birimlerin tercihlerine göre farklı şekil ve yapılarda oluşturulabilmekte, görev ve yetki alanlarında da farklılıklar olabilmektedir.

Ombudsmanlık kurumunu, “yerel yönetim ombudsmanı” adı altında Birleşik Krallık (İngiltere, Galler, İskoçya) uygulamaktadır. Amerika Birleşik Devletleri, Kanada, İtalya, Hollanda, Danimarka, İspanya, İsviçre, Almanya ve diğer bazı ülkelerdeki bölgesel ve yerel düzeydeki ombudsmanlar, değişik isimler altında ve farklı şekillerde uygulama alanı bulmaktadır. Bu ülkelerdeki

⁴⁶⁷ Baylan, a.g.e., s.50.

yerel ombudsmanlar, bölge düzeyinde, il düzeyinde veya belediyeler düzeyinde olmak üzere genel veya özel yetki ve görevlerle donatılmıştır.⁴⁶⁸

Amerika Birleşik Devletleri, federal hükümetin kurumlarını yargılamak üzere yetkili ve görevli ulusal bir ombudsmana sahip değildir. 1960'lı ve 1970'li yıllarda ulusal ombudsman oluşturma çabaları başarısızlıkla sonuçlanmış ve o zamandan beri ulusal ombudsman oluşturmak için ciddi anlamda bir girişimde de bulunulmamıştır.⁴⁶⁹ Ancak, birçok eyalette eyalet düzeyinde ve yerel düzeyde görev yapmak üzere yerel ombudsmanlar oluşturulmuştur. Nebraska, Iowa, Hawaii, Alaska, Arizona'da eyalet düzeyinde, Dayton, Ohio, New York City, Anchorage, Alaska, King County ve Washington'da ise yerel düzeyde görev yapan yerel ombudsmanlar bulunmaktadır.⁴⁷⁰ Bu yerel ombudsmanların görev ve yetki alanları, bazıları için bir belediye ile sınırlı iken, bazıları için eyalet içindeki bütün yerel yönetimleri kapsamaktadır. Amerika Birleşik Devletlerin'de eyalet düzeyinde oluşturulan yerel ombudsmanların Hawaii yerel ombudsmanı dışında yerel yönetimler üzerinde denetim yetkisi bulunmamaktadır. Hawaii' de ise yerel ombudsman, Hawaii sınırları içinde bütün yerel yönetim ve yerel kamu kuruluşları üzerinde denetim yapma yetkisine sahiptir.

Kanada, ombudsmanlık kurumunu yerel düzeyde, vilayet adı ile anılan Alberta, New Brunswick, Quebec, Manitoba, Nova Scotia, Saskatchewan, Ontario ve British Colombia federe birimlerinde(1967-1979) oluşturmuştur.⁴⁷¹ Vilayetlerin hemen her birisinin idari ve siyasi yapılarının diğerlerinden farklı

⁴⁶⁸ Bogoljub Milosavljevic, **The Ombudsman: Defender of Civil Rights**, Belgrade, Center for Antiwar Action, 2001, s.59-61.

⁴⁶⁹ Dean M. Gottehrer, Marie D. Ferguson, Steven E. Aufrecht, "Ombudsman Offices in the United States", ed. Roy Gregory, Philip Giddings, **Righting Wrongs: The Ombudsman in Six Continents**, Netherlands (Amsterdam), IIAS, 2000, s.355.; Henry J. Araham, "The Need For Ombudsmen in The United States", ed. Donald C. Rowat, **The Ombudsman, Citizen's Defender**, London, George Allen&Unwin Ltd., 1968, s.237-238.

⁴⁷⁰ William H. Angus, Milton Kaplan, "The Ombudsman and Local Government", ed. Stanley, V. Anderson, **Ombudsmen For American Government?**, The American Asambly, Colombia University, 1968, s.103-111.

⁴⁷¹ Wendy Bernt, Stephen Owen, "The Ombudsman in Canada", ed. Roy Gregory, Philip Giddings, **Righting Wrongs: The Ombudsman in Six Continents**, Netherlands (Amsterdam), IIAS, 2000, s.128.

olması ve kendi içlerinde birtakım yerel yönetim ve mülki bölümlere ayrılması nedeniyle, vilayet düzeyinde oluşturulan yerel ombudsmanların görev ve yetkileri de birbirlerinden farklılık taşımaktadır.⁴⁷² Federe birimlerin kendi işlerinde tamamen özerk olması, bu birimlerin, yerel ombudsmanlarının görev ve yetki alanlarını serbestçe belirlemelerine fırsat tanımaktadır. Dolayısıyla, yerel yönetimler, vilayet düzeyindeki yerel ombudsmanların genellikle yetki alanı dışında kalmakta, yerel yönetim birimlerinden yasalarla oluşturulan yerel düzeydeki yerel ombudsmanlar sorumlu olmaktadır.

İtalya, ulusal düzeyde görev yapan bir ombudsmana sahip olmayıp, İtalyan Anayasası'nca örgütlenme bağımsızlığına sahip yerel yönetimlerin kendi bölgelerinde oluşturdukları bölge ombudsmanları bulunmaktadır.⁴⁷³ Bu bölgelerden Tuscany'de 1974 yılı başlarında ilk bölge ombudsmanı oluşturulmuş, aynı yılın ortalarında Liguria'da ve daha sonraki yıllarda bugün sayıları 16'yı bulan ve bölge düzeyinde görev yapan yerel ombudsmanlar oluşturularak faaliyete geçirilmiştir. Ulusal düzeyde görev yapan bir ombudsmana sahip olan Danimarka, bölgesel düzeyde de ombudsmanlara (Landstingets) sahiptir. İspanya da, ombudsman kurumunu bölge düzeyinde oluşturan ülkelerden birisidir. İspanya'da sekiz bölge kendi ombudsmanlarını (Defensor Del Pueblo) oluşturmuştur.⁴⁷⁴

Almanya, Hollanda ve İsviçre gibi ülkeler de ombudsmanlık kurumunu yerel düzeyde uygulamaya geçirmiştir. Federal Almanya'da bazı federe devletler, 1974 yılından itibaren (Rhineland-Palatinate, Mecklenburg-West Pomerania, Schleswig-Holstein) ombudsmanlık kurumunu oluşturmuştur.⁴⁷⁵ Parlamenter Monarşi ile yönetilen Hollanda da ise, ulusal ombudsman yanında bazı şehirlerin (Amsterdam ve Rotterdam gibi) kendi belediyelerinde

⁴⁷² Baylan, **a.g.e.**, s.50-51.

⁴⁷³ Temizel, **a.g.e.**, s.68.

⁴⁷⁴ Milosavljevic, **a.g.e.**, s.58.

⁴⁷⁵ Udo Kempf, "Complaint-Handling Systems in Germany", ed. Roy Gregory, Philip Giddings, **Righting Wrongs: The Ombudsman in Six Continents**, Netherlands (Amsterdam), IIAS, 2000, s.194-202.

atadıkları yerel ombudsmanlar görev yapmaktadır.⁴⁷⁶ Yerel ombudsman uygulamaları bu ülkelerle sınırlı kalmayıp sürekli olarak yayılmakta ve farklı ülkelerde uygulama alanı bulmaktadır.

⁴⁷⁶ Marc Hertogh, “The National Ombudsman of The Netherlands”, ed. Roy Gregory, Philip Giddings, **Righting Wrongs: The Ombudsman in Six Continents**, Netherlands (Amsterdam), IIAS, 2000, s.273.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

YEREL YÖNETİM OMBUDSMANININ TÜRKİYE’DE UYGULANABİLİRLİĞİ

3.1. TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİM OMBUDSMANINA DUYULAN İHTİYAÇ

Ombudsmanlık kurumunun bir çok ülkede farklı türlerde kabul görmesine ve başarılı uygulamalarına rağmen, Türkiye’de ombudsmanlık kurumu oluşturulmasına yönelik belirli noktalarda eleştiriler bulunmaktadır. Yönetimsel yargının bulunduğu ülkelerde ombudsman kurumuna ihtiyaç olmadığı, yargı sürecini daha da uzatacağı, kurumun yönetim üzerinde bağlayıcı karar alma yetkisine sahip olmadığı, Türkiye’de yeterince denetim birimi ve kurumun bulunması nedeniyle ayrıca ombudsmana gerek duyulmadığı ileri sürülmektedir.⁴⁷⁷

Türkiye’de yerel yönetimlerin denetiminde ve yönetime karşı vatandaşların şikayetlerinin değerlendirilmesinde yetkili ve görevli olacak bir yerel yönetim ombudsmanı oluşturmaya gerek olup olmadığının ortaya konulabilmesi için, öncelikle yerel yönetimlerin mevcut durumda etkili şekilde denetlenip denetlenmediğinin ve ortaya çıkan sorunların belirlenmesi önem taşımaktadır. Bununla birlikte, son yıllarda yeni yönetim anlayışlarının da etkisiyle yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması kapsamında yapılan yasal düzenlemeler sonucu, bu kuruluşların görev ve yetkilerinde ortaya çıkan artışların, yeni bir denetim mekanizmasının devreye sokulması ihtiyacını ne derece gerekli kıldığının da ortaya konulması gerekmektedir.

⁴⁷⁷ Cengiz Akın, “Cumhuriyetimizin 75. Kuruluş Yıldönümünde Yönetimin Denetlenmesinde Yeni Bir Denetim Yolu: Ombudsman (Yüksek Yönetim Denetçisi)”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl 70, Sayı 421, Aralık 1998, s.537-541.; Ali Yılmaz, “Ombudsman”, **Ankara Barosu Hukuk Kurultayı 2000**, Ankara, Ankara Barosu Yayını, 2000, s.492.; Hikmet Sami Türk, “Yerel Yönetimlerde Halk Denetçiliği; Gereksinim ve İşlerlik”, **Kamu Yönetimi Paneli**, Türkiye Barolar Birliği, 12-14 Aralık 2003, Ankara, Danıştay Yayını, 2003, s.81.

3.1.1. Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Denetiminde Ortaya Çıkan Sorunlar

Yerel yönetimlerin sundukları hizmetleri, halkın beklentilerini en iyi karşılayacak şekilde, hukuka, ulusal ve yerel planlara ve programlara uygun, etkin ve verimli şekilde yürütebilmesi, bu kuruluşların üzerinde etkili bir denetim düzeni ve işleyişinin varlığını gerekli kılmaktadır. Çalışmanın birinci bölümünde geniş şekilde ele alınan Türkiye’de yerel yönetimlerin denetlenme şekillerini, hem teorik olarak hem de mevzuat ve uygulama açısından değerlendirdiğimizde, yerel yönetimlerin denetiminde bir çok sorunun ortaya çıktığı görülmektedir.

3.1.1.1. Yerel Yönetimlerin Siyasi Denetiminde Ortaya Çıkan Sorunlar

Yerel yönetimlerin siyasi denetimi, genellikle yasama organı tarafından hükümet ve yönetimin denetlenmesi esnasında ve dolaylı şekilde yapılmaktadır. Bunun yanında, yerel yönetimlerin seçimle gelen organları da yerel yönetimler üzerinde siyasi denetim yapmaktadır. Yerel yönetimlerin siyasi denetiminde çeşitli nedenlerle ortaya çıkan sorunlar, bu denetimin etkin şekilde yerine getirilmesine engel olmakta ve yerel yönetimlerin siyasi denetiminden beklenen amaçlara da ulaşamamaktadır.

Toplumsal ve ekonomik gelişmeler sonucunda devlet faaliyetlerinin sayı ve nitelik bakımından artması, parlamentonun iş hacmini genişletmekte, parlamento kendisine yönelen taleplere cevap vermede yetersiz kalmaktadır. Parlamento üyeleri, haklarında yeterince bilgi sahibi olmadıkları alanlarda kurallar koymak, kararlar üretmek ve politika yapmak ve uygulanmasını denetlemek zorunda kalmakta, dolayısıyla da, kendilerinden beklenen hizmetleri etkin şekilde yerine getirememektedir.⁴⁷⁸ Çoğu zaman, milletvekillerinin parti disiplini içinde çalışmaları, bireysel hareket etmekte

⁴⁷⁸ İlter Turan, “Parlamentoların Etkinliği ve Türkiye Büyük Millet Meclisi”, ed. İlter Turan, **TBMM’nin Etkinliği**, İstanbul, TESEV Yayınları, Yayın No 14, 2000, s.15-16.

güçlük çekmeleri, parti liderlerinin milletvekilleri üzerindeki otoriteleri gibi birçok etken, milletvekilleri ve Meclis içerisindeki komisyonlar üzerinde etkisini göstermekte ve bu durum, yürütme gücü üzerindeki yasama denetiminin çalıştırılmasını engelleyerek yürütmenin güç kazanmasına katkıda bulunmaktadır. Böylelikle güçlenen yürütme gücü sonucunda, parlamentonun denetim fonksiyonunu yerine getirmesi güçleşmektedir.⁴⁷⁹ Parlamentonun hükümeti ve yönetimi denetlemede ortaya çıkan yetersizliği, dolaylı olarak yerel yönetimler üzerindeki siyasi denetimi de zayıflatmaktadır.

Parlamentoda çoğunluğu elinde bulunduran siyasi parti ya da partiler, parti disiplininin de etkisiyle denetim mekanizmalarının işletilmesini kontrolü altında tutmaktadır. Sözlü ve yazılı soru sorma alanında, iktidar partileri, hükümeti zor durumda bırakacak sorulardan kaçınmakta, bakanlar, muhalefet partilerinden gelen sorulara doyurucu cevap vermekten kaçınmaktadırlar.⁴⁸⁰ Genel sorunların tartışıldığı, milletvekillerinin ve kamuoyunun bilgilendirildiği genel görüşme yöntemine genellikle siyasi sonuç doğurmadığı için fazla rağbet gösterilmemesi, devlet sırları ile ticari sırların meclis araştırması kapsamı dışında bırakılması ile araştırma komisyonlarının ilgili kişi ya da kuruluşlardan çoğu zaman tam bilgi almasını engellemesi durumları da yine önemli sorunlar olarak ortaya çıkmaktadır.⁴⁸¹ Meclis soruşturması ve hükümet hakkında gensoru açılması da, tamamıyla parti disiplini esasına göre belirlenmekte ve parti disiplini, iktidar partilerinin hükümeti ve yönetimi denetlemekte kullanabilecekleri imkanları sınırlamaktadır.⁴⁸² Belirtilen bu nedenlerle, Meclis, hükümet ve yönetim üzerinde dolayısıyla da yerel yönetimler üzerinde etkin şekilde siyasi denetim gerçekleştirememektedir.

⁴⁷⁹ M. Akif Özer, “TBMM’ce Uygulanan Parlamento Denetimi: Eleştirel Bir İnceleme”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 33, Sayı 2, Haziran 2000, s.50.; İTO, **Türkiye’de Yolsuzluğun Sosyo-ekonomik Nedenleri, Etkileri ve Çözüm Önerileri**, İstanbul, Yayın No 2001-35, 2001, s.53.

⁴⁸⁰ İlter Turan, “Parlamentar Demokraside Denetim İşlevi ve Türkiye”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt 33, Sayı 1-2, Mart-Nisan 1978, s.15-23.

⁴⁸¹ M. Akif Özer, “Türkiye’de Bazı Gelişmiş Ülkelerde Uygulanan Parlamento Denetimi: Yaşanan Deneyimler ve Son Durum”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı 35, Ekim-Aralık 1999, s.106-107.

⁴⁸² Turan, “Parlamentar Demokraside Denetim İşlevi ve Türkiye”, s.19.

Yerel yönetimlerin siyasi denetimini harekete geçirmede bir diğer yol olan TBMM'ne dilekçe ile başvuru yolunun da, etkili bir yol olduğunu söylemek güçtür. Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce incelenemeyecek ve görüşülemeyecek dilekçeler konusunda getirilen sınırlamalar, Türkiye Büyük Millet Meclisi'ni kendisine sunulan dilekçelerin hemen hemen tamamına yakın bir oranını reddetmek durumunda bırakmaktadır. Kabul edilen dilekçeler ise, Dilekçe Komisyonu kararlarının idari mercileri bağlayıcı ve etkili bir hukuksal yaptırımı olmaması yüzünden çoğu zaman uygulanmaktan kaçınılması nedeniyle sonuçsuz kalmaktadır.⁴⁸³ Yönetimi zorlayıcı en önemli yaptırımlardan birisi, siyasal yaptırım olup onunda uygulandığını söylemek güçtür.⁴⁸⁴

Dilekçe Komisyonu'na bütün vatandaşların dilekçe ile başvurabilmesi yolu açık olmasına rağmen, uygulamada, Komisyona başvuru ve sonuç alınması son derece sınırlı kalmaktadır.⁴⁸⁵ Türkiye Büyük Millet Meclisine dilekçe yoluyla müracaat, hukuki bakımdan vatandaşlar için geniş ve kuvvetli bir güvence arz etmemekle birlikte, halkın psikolojisi bakımından olumlu etkiler yapmaktadır.⁴⁸⁶

Yerel yönetimlerin meclisleri tarafından yapılan siyasi denetimin de, parlamento denetiminde olduğu gibi, gerek katı parti disiplini gerekse meclislerde çoğunluğu sağlayan partinin söz sahibi olması gibi nedenlerle etkili şekilde yürütüldüğünü söylemek güçtür. Yerel yönetimlerin siyasi denetimi, bu denetim esnasında kullanılan yöntemlerin genellikle yerel yönetimlerin işlem ve eylemlerinden haksızlığa uğramış kişilerin sorunlarını doğrudan çözümlmeye yönelik olmaması nedeniyle de etkili bir şekilde gerçekleşmemektedir.

⁴⁸³ Ömer Anayurt, "1982 Anayasası ve 3071 Sayılı Kanuna Göre Dilekçe Hakkı", **İnsan Hakları Yıllığı**, Cilt 23-24, 2001-2002, s.124.

⁴⁸⁴ Metin Kazancı, "Dilekçe Hakkı, Halkın İstekleri ve Yönetim", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt XXXII, No 1-4, Mart - Aralık 1977, s.146.

⁴⁸⁵ Mustafa Tamer, "Dilekçe Hakkı", **Türk İdare Dergisi**, Yıl 62, Sayı 386, Mart 1990, s.214.

⁴⁸⁶ Ali Fuat Başgil, **Vatandaşların TBMM'ne Müracaat Hakkı, Hukukun Ana Mesele ve Müesseseleri**, İstanbul, İ. Akgün Basımevi, 1946, s.278.

3.1.1.2. Yerel Yönetimlerin Kamuoyu Denetiminde Ortaya Çıkan Sorunlar

Yerel yönetimlerin kamuoyunca denetlenmesinde, gerek kamuoyu denetimini sağlayan araçlarda gerekse kamuoyu denetimi için gerekli koşullarda ortaya çıkan sorunlar, etkili bir denetimin gerçekleşmesine engel olabilmektedir. Türkiye’de yerel yönetimlerin kamuoyunca etkili denetimine engel olan sorunların, son dönemde yapılan yasal düzenlemelere ve kurumsal gelişim ve değişimlere rağmen belirli alanlarda ortaya çıktığı ve çözümlenemediği görülmektedir.

Kamuoyunu oluşturmada ve kamuoyu denetimini sağlamada önemli araçlardan birisi olan baskı grupları, çoğu zaman kendi menfaatleri doğrultusunda ve tek yanlı davranışlarla kendi mensup ve taraftarlarını korumaya çalışmaktadırlar. Bununla birlikte, her alanda bir meslek kuruluşunun olması ve herkesin bu meslek kuruluşlarına üye olması mümkün olmamakta, örgütsüz bireylerin hakları yönetime karşı korumasız kalmaktadır.⁴⁸⁷ Dolayısıyla, baskı grupları, kamuoyunu oluşturmada ve kamuoyu denetimini sağlamada yetersiz kalmaktadır.

Kitle iletişim araçlarının, halkı bilgilendirirken bilgi kaynaklarına ulaşımı ve bilginin halka verilmiş tarzı önemli olmaktadır. Halka verilen bilgi ve haberlerin yüzeysel, dar ve propaganda yüklü olması, kamuoyunu yanlış bilgilendirebileceği ve yönlendirebileceği gibi taraflı bir şekilde de harekete geçirebilecektir.⁴⁸⁸ Kitle iletişim araçlarının belirli sermaye gruplarının veya baskı gruplarının elinde toplanması böyle bir riski her zaman taşımaktadır. Nitekim, kitle iletişim araçlarının bağımsız ve tarafsız olarak yayın yaptıklarını

⁴⁸⁷ Zerrin Toprak Karaman, “Kent Yönetiminde Baskı Gruplarının Etkinliği ve 1580 sayılı Belediye Kanunu’nun 26’ncı Maddesinin Düşündürdükleri”, **Sayıştay Dergisi**, Ocak-Mart 1995, Sayı 16, s.12.; Balta, **a.g.e.**, s.209-210.

⁴⁸⁸ A. Milburn Michael, **Sosyal Psikolojik Açıdan Kamuoyu ve Siyaset**, çev. Ali Dönmez, Veli Duyan, Ankara, 1. bs., İmge Kitabevi Yayınları, 1998, s.231.; Ömer Baylan, “Vatandaşın Yönetenler Karşısındaki Hakları ve İsveç Ombudsman Kurumu”, **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**, Yıl 1977, Sayı 48, s.34.

belirli istisnalar dışında söylemek oldukça güçtür. Bu yayınlar sonucunda kamuoyunun yanlış bilgilerle oluşmasına ve yönlendirilmesine neden olunmakta ve kamuoyu denetimi etkin ve verimli şekilde gerçekleşmemektedir.

Kamuoyu denetiminin işlerlik kazanması ve etkili olabilmesi için, kitle iletişim araçlarının bağımsız ve tarafsız olması yanında, bu araçları elinde bulunduranların yönetsel hataları açığa çıkarmada gerekli ve yeterli bilgi birikimine sahip olmaları da gerekmektedir. Ancak, bu kişilerin çoğu zaman böylesine bilgi birikimine sahip olmadıkları ve yönetsel hataların toplumdan gereken tepkiyi görecektir şekilde ortaya çıkmasını sağlayamadıkları görülmektedir.⁴⁸⁹ Özellikle, yerel düzeyde hizmet veren yerel basın, ekonomik sıkıntılar, vasıflı eleman çalıştıramama, teknik malzeme yokluğu gibi birçok sorunla karşı karşıya bulunmaktadır.⁴⁹⁰ Bu sorunlar içinde bulunan yerel basının, eğitim düzeyinin genellikle düşük olduğu yerlerde halka haber ve bilgi akışını etkin şekilde gerçekleştirmesi, yerel kamuoyunu oluşturma ve etkili bir denetim gerçekleştirmesi mümkün olmamaktadır.

Yerel yönetimlerin kamuoyunca denetlenmesinde yönetimde açıklık ve katılım, etkili birer araç olarak ortaya çıkmaktadır. Halkın, yerel yönetimlerin karar ve eylemleri hakkında bilgi sahibi olması, onları etkilemesi ve denetlemesi için, yerel yönetimlerin faaliyetlerini kamuoyuna açıkça aksettirmesi ve katılım kanallarını açık tutması gerekmektedir. Ancak, yönetimde açıklık ve katılım imkanlarının mevcut olması tek başına yeterli olmamaktadır. Yönetimde açıklık ve katılım imkanlarının mevcut olması yanında, oldukça gelişmiş bir yurttaşlık duygusu, kentlilik kültürü ve bilinci, halkın yerel yönetimlere etkili bir biçimde katılmasının ön koşulu olmaktadır.⁴⁹¹ Halkın, belediye meclisi toplantılarına ilgisiz kaldığı,

⁴⁸⁹ Temizel, **a.g.e.**, s.33.

⁴⁹⁰ Vural, **a.g.m.**, s.1066.

⁴⁹¹ Tahir Aktan, “Mahalli İdarelerin Bazı Sorunları Üzerine”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 7, Sayı 2, Haziran 1974, s.111.; Selçuk Yalçındağ, “Belediyelerde Halk Katılımı”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl 71, Sayı 424, Eylül 1999, s.67.

toplantılara çok düşük oranlarda katıldığı, yapılan araştırmalarda ortaya çıkmaktadır.⁴⁹²

Türkiye’de yerel yönetimlerde, gelişmiş, yaygın ve sağlıklı kamuoyu denetiminin olmadığı gibi, kurumsallaşmış bir demokratik ve bürokratik kültür geleneğinin bulunmadığı da ileri sürülmektedir.⁴⁹³ Bu durum, daha öncede ifade edildiği gibi yasal ve kurumsal düzenlemelerin yapılmasının tek başına yeterli olmadığını, halkın yeterli düzeyde eğitilmesinin ve bilinçli kent kültürüne sahip kılınmasının önemini ortaya koymaktadır.

3.1.1.3. Yerel Yönetimlerin Yargı Denetiminde Ortaya Çıkan Sorunlar

Yerel yönetimlerin yargısal denetimi, yerel yönetimlerin hukuka aykırı işlem ve eylemlerine karşı bireyleri koruduğu gibi, merkezi yönetimin hukuka aykırı işlem ve eylemlerine karşı da yerel yönetimleri koruyan etkili bir denetim yöntemidir. Ancak, yargı denetiminin bütün fayda ve üstünlüklerine rağmen, uygulamada ortaya çıkan sorunları ve yerel yönetimlerin denetiminde yetersiz kaldığı durumlar bulunmaktadır. Türkiye’de yargı denetiminde ortaya çıkan sorunların, yerel yönetimlerin yargısal denetimi için de geçerli olduğu ve bireylerin yerel yönetimlere karşı korunmasında yargı denetimine yardımcı olabilecek yeni bir denetim mekanizmasının (yerel yönetim ombudsmanı) oluşturulmasına haklı gerekçeler oluşturduğu söylenebilir.

Yargı denetimi, denetim sürecinin yavaş işlemesi ve yargı kararlarındaki gecikmelerin hukuk düzeninin korunmasını ve adaletin gerçekleşmesini engelleyebilecek seviyeye ulaşması yüzünden, hem bireyleri

⁴⁹² Cevat Geray, Can Hamamcı, **Belediyecilik Eğitimi**, Ankara, Mahalli İdareler Eğitim Araştırma Geliştirme Merkezi Araştırma Dizisi 2, 1994, s.72.; Deniz Sayın, “Hemşehriler ve Belediye Meclisi Toplantıları”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 3, Sayı 5, Eylül 1994, s.23.

⁴⁹³ Feyzi Uluğ, “Yönetimde Yeniden Yapılanma ve Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Üzerine Eleştirel Bir Bakış”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 37, Sayı 1, Mart 2004, s.21.; Selçuk Yalçındağ, “Yerel Yönetimlerde Etkinlik”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 6, Sayı 1, Ocak 1997, s.12.

hem de yönetimi olumsuz etkilemesi nedeniyle eleştirilmektedir.⁴⁹⁴ Yargı süreci, en az bir yıldan önce karar verilemeyen temyiz ve kararın düzeltilmesi aşamaları da düşünüldüğünde, iki-üç, bazen daha uzun sürede neticelenemeyen davalar nedeniyle, adaletin geç tecellisi sonucu adaletsiz durumların ortaya çıkmasına neden olmaktadır.⁴⁹⁵ İdare mahkemelerinde ortaya çıkan bu durum, benzer şekilde Sayıştay için de geçerli olmaktadır. Sayıştay ilamlarının infazı, denetim aşamasından sonra ortalama 4-5 yıllık bir zaman almaktadır.⁴⁹⁶ Yerel Yönetimler açısından bu durum, işlem ve eylemlerin aksamasına, etkisizleşmesine sebep olduğu gibi, bireyler açısından da yargısal denetime olan güvenin zayıflamasına sebep olmaktadır.

Yargı denetimi, yargı sürecinin fazla biçimsel olması ve biçimsel koşulları bilmeyen ya da gerektiği şekilde yerine getiremeyenlerin haklarını kaybetme tehlikesi ile karşı karşıya kalmaları nedeniyle de eleştirilmektedir. Ayrıca, yargı denetimi, yargı süreci boyunca yapılan masraflar (Avukatlık ücreti, harçlar ve diğer giderler) ve davaların kaybedilmesi durumunda dava masrafları yüzünden oldukça pahalı bir yol olmakta ve bu nedenle bireyler yargı yoluna başvurmadan dahi kaçınabilmektedirler.⁴⁹⁷ Yavaş işleyen ve masraflı olan bir denetim yolu ise, bireyler tarafından fazla tercih edilen bir çözüm yolu olmamaktadır.

Yargı denetimi, yargı görevini yerine getiren yargıçların, hukuksal güvencelerinin siyasi iktidara bağlı olduğu ve siyasi etki altında kalarak karar verdikleri, bu nedenle de yargı bağımsızlığının bulunmadığı ileri sürülmekte

⁴⁹⁴ DPT, **Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, DPT Yayın No: DPT:2362-ÖİK:429, 1994, s.7.; Gözübüyük, **Yönetim Hukuku**, s.314.; Temizel, **a.g.e.**, s.26-27.

⁴⁹⁵ Halil Ürün, **Yerel Yönetimler ve Yargı, Uluslararası Konferans**, Ankara, Türk Belediyecilik Derneği-Konrad Adenauer Vakfı, 30 Nisan-1 Mayıs 1997, s.148-149.; Nuri Alan, “İdari Usul ve İdari Yargı”, **Ankara Barosu Dergisi**, Sayı 2000-2, Yıl 57, s.19.

⁴⁹⁶ Atilla İnan, “Yurdumuzda Yerel Yönetimlerin Denetimi ile ilgili Bazı Sorunlar”, **İller ve Belediyeler Dergisi**, Sayı 620, Haziran-Temmuz 1997, s.374.

⁴⁹⁷ Temizel, **a.g.e.**, s.26-27.; Eryılmaz, **Kamu Yönetimi**, s.317.

ve eleştirilmektedir.⁴⁹⁸ Yargı bağımsızlığının bulunmadığı yolundaki inancın toplum içinde yaygınlığı, yargı denetimine olan güveni azaltmakta ve bireylerin yargı yerlerine ve yönetime karşı olan güvenlerini sarsmaktadır.

Yargı denetimi, yönetimin denetimi ile kişilere sağladığı güven ve yarara karşılık, yönetimin işlerini, kamu hizmetlerini yerine getirmesini güçleştirmektedir.⁴⁹⁹ Yargı organlarınca verilen yürütmeyi durdurma kararları, yargının yavaş işlemesi ve yargı kararlarındaki gecikmelerin de etkisiyle, yönetimin faaliyetlerini önemli şekilde yavaşlatmaktadır. Bununla birlikte, yargı denetiminin, yönetilenlerin çıkarlarını ön planda tutarak ve yönetimin özelliklerini dikkate almaksızın yönetimi çok sıkı denetime tabi tutması durumunda, yönetim sorumluluktan kaçmayı, iş yapmamayı ve pasif kalmayı tercih etmektedir.⁵⁰⁰ Yönetim aleyhine çok sayıda ve sık aralıklarla dava açılması veya yönetimin aynı şekilde davalar açmak zorunda kalmasıyla sürekli olarak yargı önüne gelişi, yönetimin görevlerini yapmadığı, haksızlıklar ve usulsüzlükler yaptığı, hukuk kurallarına uymadığı şeklinde bir izlenim oluşturarak, yönetilenlerin yönetime karşı güvenlerini sarsmaktadır.⁵⁰¹ Dolayısıyla bu durum, yönetimin verimlilik ve etkinliğini zayıflatarak, yönetilenlerin hizmetlerden daha iyi yararlanmasına engel olmaktadır.

Yargı denetimi, kendiliğinden harekete geçen bir denetim şekli olmadığı gibi, sadece hukuka uygunluk denetimi ile sınırlı bulunmaktadır. Bu nedenle, yargı önüne götürülmediği sürece yönetimin eylem ve işlemleri hukuka aykırı da olsa, yargı denetimi bu alanda etkisiz kalmaktadır. Ayrıca, yönetimin hukuka uygun ancak yönetilenlere zarar veren, hakkaniyete uygun olmayan eylem ve işlemlerine karşı da çaresiz kalmaktadır. Dolayısıyla, Türkiye’de yerel yönetimlerin kötü yönetimi sonucu ortaya çıkan haksız eylem

⁴⁹⁸ Ahmet Erdoğan, “Yönetimsel Yargının Sorunları”, **I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi**, İdari Yargı Birinci Kitap, Ankara, 1-4 Mayıs 1990, s.33.; İdris Güllüce, **Yerel Yönetimlerin Sorunları ve Çözüm Önerileri**, İstanbul, Alfa Yayınları, Yayın No 1437, 2004, s.138-139.; Akıncı, **a.g.e.**, s.91.

⁴⁹⁹ Gözübüyük, **Yönetim Hukuku**, s.314.

⁵⁰⁰ Tortop, “Yönetimin Denetlenmesi ve Denetleme Biçimi”, s.37.

⁵⁰¹ Arif Payaslıoğlu, “Yönetimde Davaları Azaltma Yolları”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 2, Sayı 3, Eylül 1969, s.5.

ve işlemlerden zarar görenlerin şikayetlerini inceleyecek, durumlarına çare olacak, hızlı işleyen, ucuz ve etkili bir denetim mekanizması oluşturulmasının bu nedenlerle de gerekli olduğu ortaya çıkmaktadır.

3.1.1.4. Yerel Yönetimlerin Yönetmel Denetiminde Ortaya Çıkan Sorunlar

Yerel yönetimlerin yönetmel yöntem ve vasıtalarla denetlenmesi, yerel özerkliklerinin korunması açısından önemli olduğu gibi, bu kuruluşların gelişmesini teşvik etmek, faaliyetlerine rehberlik etmek ve hatalarını oluşmadan engellemek açısından da son derece önem arz etmektedir. Yönetmel denetimin aşırı ve ağır bir şekilde uygulanması, yerel yönetimlerin özerkliğinin zedelenmesi yönünde bir tehlike oluştururken, bu denetimde yetersiz kalınması da yerel yönetimlerin denetiminde güdülen amaçlara ulaşmada bir engel oluşturabilmektedir. Türkiye’de yerel yönetimlerin yönetmel denetiminde de mevcut sorunlar bulunmaktadır. Bu sorunların ortaya konulması, yönetmel denetimde görülen yetersizliklerin ortadan kaldırılmasında, oluşturulacak bir yerel yönetim ombudsmanının sağlayabileceği katkıların tespiti açısından önem taşımaktadır.

Yerel yönetimlerin iç yönetmel denetimi, öncelikle, hiyerarşik denetim ve iç denetçilerce yapılan denetim şeklinde gerçekleşmektedir. Hiyerarşik denetimde, her yönetici eyleminden dolayı üstüne karşı sorumlu olmakta ve astının eylemini denetlemektedir. Hiyerarşik denetimin, yönetimin kendi elemanlarınca yürütülmesi ve yönetimin hem denetleyen hem de denetlenen durumunda bulunması nedeniyle, gerçek bir denetim sayılmayacağı ileri sürülmektedir.⁵⁰² Hiyerarşik kademe içerisinde astlar tarafından yapılan eylem ve işlemler, üstlerin emirlerine uygun olarak ya da en azından bilgisi dahilinde yapılmaktadır. Bu nedenle, üstler, yapılan eylem ve işlemlerden doğacak sorumlulukta denetim görevlerini aksatmış olmaları nedeniyle kendi

⁵⁰² Örnek, a.g.e., s.241.

paylarının da olduğunu düşündükleri için, astlarını koruma ön yargısıyla hareket etme eğiliminde olmaktadırlar.⁵⁰³ Dolayısıyla, hiyerarşik şikayet ve denetim mekanizması, bu ve benzeri nedenlerle etkili bir şekilde işlememektedir.

Denetim elemanı kadrolarına personel alımında ve yükseltilmesinde çoğu kez liyakat ilkesine uyulmaması, denetim birimlerinde hizmet içi eğitime gereken önemin verilmemesi, denetim birimlerinin üretkenliklerini ve verimliliklerini olumsuz yönde etkilemekte, kurum içindeki ağırlık ve saygınlıklarını kaybetmelerine neden olmaktadır. Denetim birimlerince hazırlanan inceleme, araştırma, denetim ve hatta soruşturma raporları, ilgili ve uygulayıcı birimlerce yeterli ölçüde değerlendirilmemekte, bu durum ise denetimin amacına ulaşmasına engel olmaktadır.⁵⁰⁴ Bununla birlikte, denetimde keyfilik ve denetim sisteminin siyasi amaç ve tercihler için kullanılması, yönetsel denetim kuruluşlarının siyasi iktidarların baskılarına maruz kalması, denetim sisteminin ve denetim elemanlarının sorunlarını daha da artırmaktadır.⁵⁰⁵ Denetim sisteminin siyasi etkilere açık olması, aynı zamanda denetimin etkinlik ve verimliliğini de önemli ölçüde ortadan kaldırmaktadır.

Yerel yönetim meclisleri ve bu meclislerin oluşturduğu denetim komisyonlarının, yerel yönetimlerin yönetsel ve mali işlemleri üzerinde gerçekleştirdiği iç yönetsel denetim de fazla etkili olmamaktadır. Yerel meclislerin bu denetimleri tam bir tarafsızlık içinde yapmalarının zorluğu, denetimde bulunan yerel meclis üyelerinin denetim tekniği açısından deneyimlerinin yeterli olmayışı ve denetim için gerekli olan mevzuat, iletişim

⁵⁰³ Baylan, **a.g.e.**, s.146-147.

⁵⁰⁴ Refik Çulpan, "Bürokratik Sistemin Yozlaşması", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 13, Sayı 2, Haziran 1980, s.42.; Cengiz Akın, "Kamu Yönetimimizde Yeniden Düzenleme Çalışmaları ve Denetim Sistemimiz", **Türk İdare Dergisi**, Yıl 72, Sayı 427, Haziran 2000, s.99-104.; Recep Sanal, "Kurumsal Yönetim(Corporate Governance) ve Yönetsel Denetim İlişkisi", **Türk İdare Dergisi**, Yıl 74, Sayı 436, Eylül 2002, s.61.; Tortop, "Yönetimin Denetlenmesi ve Denetleme Biçimi", s.37.

⁵⁰⁵ Ömer Dinçer, Cevdet Yılmaz, **a.g.e.**, s.104.; Namık Günel, "2000'li Yılların Eşiğinde Yönetsel Denetim Sistemine Eleştirel Bir Bakış", **Türk İdare Dergisi**, Yıl 67, Sayı 409, Aralık 1995, s.25.

ve bilgi yetersizliği gibi nedenler, önemli sorunlar olarak ortaya çıkmaktadır.⁵⁰⁶

Yerel yönetimler üzerinde uygulanan yönetsel vesayet denetiminin, bu kuruluşların bütçe ve personeli bakımından kaldırılmış olduğu, meclis kararları üzerinde ise yargı denetimini harekete geçirme şekline dönüştüğü savunulmaktadır.⁵⁰⁷ Yerel yönetimler üzerinde uygulanan yönetsel vesayet denetimi, tamamen kaldırılmamakla birlikte önemli ölçüde hafiflemiştir. Vesayet denetiminin hafifletilmesi ve teftiş kurullarının kaldırılması ile birlikte, bu alanlarda araştırma, inceleme, denetim ve soruşturma ile ilgili ortaya çıkan boşlukların doldurulması önemli bir sorun teşkil etmektedir. Dış denetimle görevli olan Sayıştay'ın ise, sayıları üç binin üzerinde olan yerel yönetimleri hukuka uygunluk, mali ve performans bakımından ve çok boyutlu olarak denetlemeyi başarabilmesi olası görülmemektedir.⁵⁰⁸

Yönetsel denetim, vatandaşların hak ve özgürlüklerini yönetim karşısında korumayı temel amaç olarak almamaktadır.⁵⁰⁹ Yerel yönetimlerin yönetsel denetimi daha çok, bu kuruluşların iç düzeninin bozulmasını önlemeye, faaliyet ve işlemlerinde hukuka, önceden belirlenen amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine uygun davranmaya yönelik olarak gerçekleşmektedir. Dolayısıyla, yerel yönetimlerin yönetsel denetimi de, ortaya çıkan bu sorunlar nedeniyle tek başına halkı ve bireyleri yerel yönetimlerin eylem ve işlemlerine karşı etkili şekilde korumada yetersiz kalmaktadır.

⁵⁰⁶ Sadettin Doğanyigit, “Yerel Yönetimlerin Mali Denetimi”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı 18, Temmuz-Eylül 1995, s.4.

⁵⁰⁷ Güler, **a.g.m.**, s.31

⁵⁰⁸ A. Argun Akdoğan, “Uygulama Açısından Türkiye’de Kamu Yönetimi Reformu”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 37, Sayı 4, Aralık 2004, s.28.; Uluğ, **a.g.m.**, s.114-118.

⁵⁰⁹ Baylan, **a.g.e.**, s.148.

3.1.2. Yerel Yönetimlerin Görev ve Yetkilerinde Meydana Gelen Artış

Son yıllarda yerel, ulusal ve küresel boyutlarda olmak üzere ortaya çıkan ve hızlı bir şekilde yaşanan gelişmeler, kamu yönetimi ve kamu hizmeti anlayışının da değişmesine, kapsamının ve sınırlarının belirsizleşmesine yol açmıştır. Daha önce kamu hizmeti olarak kabul edilmeyen bir hizmet alanının kamu hizmeti olarak algılandığı, önemli kamu hizmeti olarak kabul edilen bazı hizmetlerin ise, bugün artık kamu hizmeti olarak kabul edilmediği görülmektedir.⁵¹⁰ Bu hızlı değişim ve gelişmeler, yerel yönetimleri de yapısal ve işlevsel olarak yeniden yapılandırmaya zorlamakta, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında yetki ve görev bölüşümünü yeniden şekillendirmektedir.

Yerel yönetimlerin sunduğu hizmetler, yerel nitelikli ve özellikle yerel halkın yararlandıkları günlük hizmetlerdir.⁵¹¹ Hizmetlerin yerine getirilmesinde merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki yetki ve görev bölüşümünü, her zaman ve her yerde geçerli olabilecek değişmez ve kesin kriterlere göre düzenlemek mümkün değildir. Hizmetlerin paylaşımı, yönetimler arasında her ülkenin anayasal düzenine, ekonomik ve sosyal gereklerine ve geleneklerine göre değişik biçimlerde yapılmıştır ve zaman içinde değişikliklere uğramıştır.⁵¹² Türkiye’de merkezi yönetim, esas itibarıyla merkezi yönetim tarafından yürütülmesinde ulusal birlik ve bütünlük bakımından yarar bulunan adalet, milli savunma, genel güvenlik ve dış politika hizmetleri ile yerel nitelikte olmayan görevleri yürütmesi gerekirken,⁵¹³ daha önce il özel yönetimleri ve belediyelere ait olan birçok yerel nitelikteki hizmeti devralmış,

⁵¹⁰ Burhan Aykaç, “21. Yüzyılda Kamu Yönetiminde Yeni Eğilimler”, **Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, Özel Sayı, Cilt 4, Sayı 2, 2002, s.15.

⁵¹¹ Hikmet Kavruk, **Anakent’e Bakış: Türkiye’de Anakent Belediyeciliği ve Kent Hizmetlerinin Yönetimi**, Ankara, Hizmet İş Sendikası Yayını, 2002, s.269.

⁵¹² Halil Nadaroğlu, **Mahalli İdareler**, Yenilenmiş 5.bs., İstanbul, Beta Yayıncılık, 1994, s.74.

⁵¹³ DPT, **Mahalli İdareler ve Büyükşehir Yönetimi Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara, 1994, s.39.

yerel yönetimlere yetki ve görev aktarımında uzun yıllar hiç de cömert davranmamıştır.

Türkiye’de yerel yönetimlerin görev ve yetki alanını yeniden yapılandırma ve düzenleme çalışmalarına, yeni kamu yönetimi anlayışının bir gereği olan yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ilkesi ile birlikte mevcut hukuksal düzenlemeler de zemin hazırlamıştır. Yerel yönetimlerin görev ve yetki alanı, 1982 Anayasası’nın 127’nci maddesinde, “mahallî müşterek ihtiyaçları karşılamak” olarak düzenlenmiştir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın zorunlu olmadığı halde Türkiye tarafından kabul edilen 4. maddesinin 3. paragrafı ise, önemli bir ilke olan “subsidiarite” ilkesini içermektedir. Subsidiarite ilkesine göre, kamu hizmetlerinin genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın olan birimlerce yerine getirilmesi ve böylelikle her hizmetin merkezden planlanması, finansmanı ve yürütülmesinin önlenmesi, hizmette etkinlik, verimlilik, ekonomiklik ve sürat sağlanması hedeflenmektedir.

Yerel yönetimleri düzenleyen kanunlarda son dönemde yapılan değişiklikler incelendiğinde, eskiye oranla il özel idareleri ve belediyelerin görev ve yetkilerinde önemli derecede artışlar olduğu görülmektedir. İl özel idaresi, mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla; gençlik ve spor, sağlık, tarım, sanayi ve ticaret, belediye sınırları il sınırı olan Büyükşehir belediyeleri hariç olmak üzere ilin çevre düzeni planı, bayındırlık ve iskan, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, kültür, sanat, turizm, sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları, ilk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini, binalarının yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetleri il sınırları içinde yapmakla yetkili ve görevli kılınmıştır.

İl özel idareleri, imar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma; orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetleri ise belediye sınırları dışında yapmakla görevli ve

yetkili bulunmaktadır. Merkezi idare tarafından yürütülen görev ve hizmetlere ait yatırımlardan ilgili bakanlıkça uygun görülenler, bu yatırımlara ait ödeneklerin, ilgili kuruluş tarafından o il özel yönetimi bütçesine aktarılması koşuluyla il özel yönetimleri eliyle de gerçekleştirilebilmektedir.

Belediyelerin görev ve yetkilerinin de, il özel idarelerinin görev ve yetkilerinde gerçekleşen artışa benzer şekilde eskiye oranla arttığı görülmektedir. Belediyelerin, asli görevlerinin(imar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı) yanında, coğrafi ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; defin ve mezarlıklar; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor; sosyal hizmet ve yardım, nikah, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi, nüfusu elli bini geçen belediyeler için geçerli olmak üzere kadınlar ve çocuklar için koruma evleri açmak gibi hizmetleri de yapmak veya yaptırmakla görevli ve yetkili bulunmaktadır.

Belediyeler, devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımını yapabilme veya yaptırabilme, her türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyaçlarını karşılayabilme; sağlıkla ilgili her türlü tesisi açabilme ve işletebilme; kültür ve tabiat varlıkları ile tarihi dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekanların ve işlevlerinin korunmasını sağlayabilme; bu amaçla bakım ve onarımını yapabilme, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa edebilme gibi görev ve yetkilere de sahip bulunmaktadır.

Büyükşehir belediyelerinin yetki ve görevleri de, eskisine oranla artırılmıştır. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile, Büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyelerinin görev ve yetkileri ayrıntılı şekilde düzenlenmektedir. Yeni Kanunla, eski 3030 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununda sayılan görev ve yetkilere ilave olarak, nazım imar planlarının yürürlüğe girmesinden itibaren iki yıl içinde uygulama imar planı ve

parselasyon planlarını yapmayan ilçe belediyelerinin yerine bu planları yapmak veya yaptırmak, kanunlarla Büyükşehir belediyesine verilen görev ve hizmetlerle ilgili her türlü imar uygulamasını yapmak ve ruhsatlandırmak, coğrafi ve kent bilgi sistemini kurmak, sağlık, eğitim ve kültür hizmetleri için binalar yapmak ve bu hizmetlerle ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının binalarını onarmak ve malzeme desteği sağlamak, kültür ve tabiat varlıklarını korumak, bakım ve onarımını yapmak, onarımı mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden yapmak, özel hal ve mezbaha açılmasına izin vermek, merkezî ısıtma sistemleri kurmak gibi yeni görev ve yetkiler de Büyükşehir belediyelerine verilmektedir.

İl özel idarelerini ve belediyeleri düzenleyen kanunlarda, il özel idarelerinin ve belediyelerin görev ve yetkileri belirtilirken, ayrıntılı bir liste olmamakla birlikte, başlıca hizmet alanlarının, görev kümeleri olarak yer aldığı görülmektedir.⁵¹⁴ Belediyelere, Belediye Kanunu ile tanınan, kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahallî müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetleri de yapmak veya yaptırmak görev ve yetkisi ise kaldırılmıştır.⁵¹⁵ Ancak, il özel idareleri ve belediyeler, yetki alanları içerisinde mahalli ve müşterek nitelikteki ihtiyaçları karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunmak yetkisine ve imtiyazına sahip bulunmaktadır. Yerel yönetimlere verilen bu görev ve yetkilere dayalı olarak yürütülecek hizmetlerin, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulması kuralı getirilerek “subsidiarite” ilkesi uygulamaya geçirilmiştir.

Yerel yönetimlerin, görev ve yetkilerinde meydana gelen bu artış karşısında hizmetleri yürütürken, vatandaşların hak ve özgürlüklerine zarar vermemesi, hizmetleri etkin ve verimli şekilde yürütmesi gerekmektedir. Görev ve yetkileri artırılmış kuruluşların ve bunların personelinin etkili şekilde

⁵¹⁴ Keleş, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Genişletilmiş 5.bs., İstanbul, 2006, s.230.

⁵¹⁵ Belediye Kanunu’nun 14. maddesinin, “Belediye, kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahalli müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetleri de yapar veya yaptırır.” biçimindeki 2. fıkrası, Anayasa Mahkemesi’nin 29.12.2007 tarih ve 26741 sayılı RG’de yayımlanan, 24.1.2007 Tarih, 2005/95 E. ve 2007/5 K. sayılı Kararı ile iptal edilmiştir.

denetlenmesi, hizmetlerin etkin şekilde yürütülmesi açısından gerekli olduğu gibi, yönetilenlerin yönetimin haksız eylem ve işlemlerine karşı korunması açısından da son derece önem taşımaktadır.

3.2. TÜRKİYE’DE OMBUDSMAN BENZERİ KURUMLAR VE OMBUDSMAN ARAYIŞLARI

Türkiye’de kamu yönetiminin denetim sistemi içinde görev yapan bazı kurumların ve ortaya çıkan uygulamaların ombudsman kurumu olarak nitelenip nitelenemeyeceği konusunda yapılan tartışmaların, Türkiye’de ombudsmanlık kurumuna gerek olup olmadığı konusundaki tartışmalara da zemin oluşturduğu söylenebilir. Yönetimsel yargının bulunduğu bir ülkede ombudsmana gerek olmadığı, ombudsmanın görevini zaten yönetimsel yargının yerine getirdiği yönündeki görüşler, tartışmaları daha da derinleştirmiş ve bir sonuca ulaşmasına engel olmuştur.⁵¹⁶ Türkiye’de yerel yönetim ombudsmanının uygulanabilirliğinin doğru bir şekilde ortaya konulabilmesi için, öncelikle, Türkiye’de ombudsman benzeri kurumların neler olduğunun ve ombudsmanlık kurumunu oluşturma yönünde hangi çalışmaların yapıldığının ortaya konulması gerekmektedir.

3.2.1. Türkiye’de Ombudsman Benzeri Kurumlar

Denetim sistemi içerisinde yer alan bazı kurumların işlevleri açısından ombudsmanın faaliyet ve işlevlerine benzerlik göstermesi, bu kurumların ombudsman olup olmadıkları tartışmalarını beraberinde getirmiştir. Devlet Denetleme Kurulu ve Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe Komisyonu’nun tam anlamıyla ombudsman olarak kabul edilmemekle birlikte, özellikle işlevsel olarak ombudsmana benzerliklerinin olduğu ileri sürülmektedir.⁵¹⁷ Ayrıca, Türkiye Büyük Millet Meclisi İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu ve

⁵¹⁶ Avşar, a.g.e., s.121.

⁵¹⁷ Süleyman Arslan, “Yıldırım Uler’in Konuşmasına Katkı”, **I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, Çeşitli İdare Hukuku Konuları**, III. Kitap, Ankara, 1-4 Mayıs 1990, s.1044.

Kamu Görevlileri Etik Kurulu gibi kurumlar da işlevsel anlamda ombudsman ile benzerlikler taşımaktadırlar. Ancak, bu kurumların işlevsel anlamda ombudsmanla benzerlikler göstermelerine rağmen, birçok açıdan ombudsmandan farklı oldukları ve ombudsman olarak nitelendirilemeyecekleri görülmektedir.

3.2.1.1. Devlet Denetleme Kurulu

Devlet Denetleme Kurulu, Milli Güvenlik Konseyi tarafından 1 Nisan 1981 tarihinde kabul edilen 2443 sayılı Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkında Kanun ile kurulmuş bir denetim organıdır. Kurul, daha sonra 1982 Anayasasının 108. maddesi ile anayasal bir kuruma dönüştürülmüştür. Devlet Denetleme Kurulu, yönetimin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli bir şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak kurulmuştur.

Devlet Denetleme Kurulu, Cumhurbaşkanının isteği üzerine, silahlı kuvvetler ve yargı organları dışında tüm kamu kurum ve kuruluşlarında ve sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü kuruluştaki, kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşlarında, kamuya yararlı dernekler ve vakıflarda, her türlü inceleme, araştırma ve denetlemeleri yapmakla görevli bulunmaktadır. Dokuz üyeden oluşan Kurul'un üyeleri, cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır.

Devlet Denetleme Kurulu, Cumhurbaşkanına yetkilerini kullanmasında yardımcı bir devlet örgütü olarak,⁵¹⁸ Cumhurbaşkanının isteği üzerine silahlı kuvvetler ve yargı organı dışında herhangi bir kurumda araştırma, inceleme ve denetlemede bulunduğu zaman, kendi adına rapor hazırlamakla ve hazırladığı raporu Cumhurbaşkanına sunmakla yükümlü bulunmaktadır.

⁵¹⁸ Selçuk Soybay, "Devlet Denetleme Kurulu'nun Konumu ve İşlevi (I)", *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, Yıl 5, Sayı 1-3, Aralık 1984, s.109.

Kurul tarafından yapılacak inceleme, araştırma ve denetlemelerde, ilgili kuruluş ve kişiler, istenecek her türlü bilgi ve belgeyi vermekle yükümlüdürler. Kurul raporları, Cumhurbaşkanının onayı alındıktan sonra Başbakanlığa gönderilmekte, Kurul raporlarında incelenmesi, teftişi, tahkiki veya dava açılması istenilen konular en geç kırk beş gün içinde gereği yapılmak üzere Başbakanlıkça yetkili mercilere intikal ettirilmektedir. Sonuçtan, Başbakanlık aracılığı ile Cumhurbaşkanlığına bilgi verilmekte, Cumhurbaşkanı gerek gördüğünde önemli konularla ilgili raporları doğrudan adli ve idari mercilere intikal ettirebilmektedir.

Devlet Denetleme Kurulu ile ombudsmanlık kurumunun benzerliği, her iki kurumun da denetim alanlarına giren kurum ve kuruluşların belgelerini inceleme konusunda sahip oldukları yetkileri ve araştırma, inceleme ve denetleme sonucunda hazırladıkları raporları ilgili yerlere iletip bir yaptırım uygulamamaları ile ortaya çıkmaktadır.⁵¹⁹ Gerçekten de, gerek Devlet Denetleme Kurulu gerekse ombudsman tarafından yapılacak inceleme, araştırma ve denetlemelerde, ilgili kuruluş ve kişiler, istenecek her türlü bilgi ve belgeyi vermekle yükümlüdürler. Her iki kurum, gerekli bilgi ve belgelere rahatlıkla ulaşabilmekte, gerektiğinde ilgili kuruluş ve kişilerin sözlü ifadelerine başvurabilmektedirler. Ancak, her iki kurumun da raporların hazırlanması ve karar verme aşamasından sonra ilgili kurum ve kişiler tarafından gereğinin yapılması konusunda doğrudan yaptırım uygulama yetkileri bulunmamaktadır.

Devlet Denetleme Kurulu ile ombudsman karşılaştırıldığında, işlevsel anlamda bazı benzerliklerin bulunmasına karşın aralarında önemli farklılıkların bulunduğu ortaya çıkmaktadır. Devlet Denetleme Kurulu, Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak onun emir ve direktifleri doğrultusunda denetim yapmaktadır. Yürütmenin bir kolu olan Cumhurbaşkanına yardımcı

⁵¹⁹ Tufan Erhurman, **Dünyada ve KKTC’de Ombudsman**, Lefkoşa, Işık Kitapevi Yayınları, 1995, s.83.; Ali Kuyaksil, “Devlet Denetleme Kurulu”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl 66, Sayı 405, Aralık 1994, s.85-86.

bir kuruluş olarak görev yapan Devlet Denetleme Kurulu'nun kuruluş amacı, yönetilenlerin yönetim karşısında mağduriyetlerini önlemekten çok, Cumhurbaşkanının yönetime ve kamusal hayata müdahale etme gücünü artırmak olarak ortaya çıkmaktadır. Ayrıca, Devlet Denetleme Kurulu'nun hazırladığı raporlar, ilgili mercilere Kurul tarafından değil, Cumhurbaşkanı tarafından iletilmekte ve yürütme yetkisini kullanan bir makamın iradesi ön plana çıkmaktadır. Dolayısıyla, Devlet Denetleme Kurulu'nun uyguladığı denetim, bağımsız bir organ olan ombudsmanın uyguladığı denetimden farklı olmaktadır.⁵²⁰ Ombudsman, hiçbir makam ve kişiden emir ve talimat almadan, yönetim karşısında bağımsız bir denetim gerçekleştirmektedir.

Devlet Denetleme Kurulu, Cumhurbaşkanının isteği üzerine denetim yapabilmekte ve onun istediği konularda araştırma ve incelemelerde bulunabilmektedir. Devlet Denetleme Kurulu'nun harekete geçirilmesinde vatandaşların doğrudan hiçbir etkisi bulunmamaktadır. Ombudsman ise, görev ve yetkisi dahilinde bireylerin şikayeti üzerine harekete geçebildiği gibi kendiliğinden de bir meseleyi incelemeye, araştırmaya veya denetlemeye gidebilmektedir.

Devlet Denetleme Kurulu, hazırladığı raporlarını sadece Cumhurbaşkanına sunması, onun tarafından harekete geçirilmesi, kişilerin yönetime karşı yakınmalarını incelememesi, tüm üyelerinin Cumhurbaşkanı tarafından atanması ve yönetsel bakımdan onun genel sekreterliğine bağlı oluşu yönlerinden, diğer ülkelerdeki ombudsman tipi ve ombudsman benzeri kurumlardan önemli ölçüde farklılıklar taşımaktadır.⁵²¹ Dolayısıyla, bir denetim mekanizmasının ombudsman olarak kabul edilebilmesi için taşıması gerekli temel özelliklerden yoksun bir kurum olan Devlet Denetleme Kurulu'nu, ombudsman olarak kabul etmek mümkün görünmemektedir.

⁵²⁰ Erhürman, **Dünyada ve KKTC'de Ombudsman**, s.81-85.

⁵²¹ Selçuk Soybay, "Devlet Denetleme Kurulu'nun Konumu ve İşlevi (II)", **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi**, Vakur Versan'a Armağan Özel Sayısı, Yıl 6, Sayı 1-3, İstanbul, Aralık 1985, s.224.

3.2.1.2. Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe Komisyonu

Vatandaşlar ve karşılıklılık esası gözetilmek kaydıyla Türkiye’de ikamet eden yabancılar, dilek ve şikayetleri hakkında yetkili makamlara ve TBMM’ye yazı ile başvurabilme hakkına sahip bulunmaktadır. TBMM’ne yapılacak başvurular, Meclis Dilekçe Komisyonu’nca değerlendirilmektedir. TBMM’nin on yedi ihtisas komisyonundan biri olan Dilekçe Komisyonu, vatandaşların ve belirli koşullar altında Türkiye’de ikamet eden yabancıların yönetime karşı dilek ve şikayetlerini kabul eden, bunlarla ilgili araştırma, inceleme ve denetimde bulunan bir denetim mekanizmasıdır. Dilekçe Komisyonu, yapılan başvuruları değerlendirip sonuçlandırma, bütün bakanlıklarla doğrudan yazışma ve işlemlerin sonuçlandırılması için gerekli bilgi ve belgeleri isteme yetkisine sahip bulunmaktadır.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe Komisyonu, başvuru ve inceleme yapma şekilleri ile parlamentoya rapor verme ve bu anlamda bir kamuoyu oluşturarak dolaylı bir denetim mekanizması olması bakımından ombudsmana benzetilmektedir.⁵²² Dilekçe Komisyonu’na da, ombudsmanda olduğu gibi bireylerin doğrudan müracaat ederek şikayette bulunması mümkündür. Dilekçe Komisyonu, şikayetle ilgili kurum ve kuruluşlardan gerekli bilgi ve belgeleri isteyebilmekte ve yaptığı çalışmalarla ilgili olarak TBMM’ne rapor vermektedir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe Komisyonu, bazı yönlerden ombudsman ile benzerlikler göstermesine rağmen, bu iki kurum arasında önemli farklılıklar bulunmaktadır. Öncelikle, Dilekçe Komisyonu, TBMM bünyesinde oluşturulmakta ve üyeleri milletvekillerinden oluşmaktadır. Komisyon üyelerinin milletvekillerinden oluşması ve meclis sandalye oranıyla belirlenmesi nedeniyle, idari mekanizmayı elinde tutan ve meclis çoğunluğuna dayanan iktidar partisinin ya da koalisyonun, bu komisyonda

⁵²² İbrahim Uğur Esgün, “Ombudsman Kurumunun Türkiye için Gerekliliği Üzerine Bir Değerlendirme”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 45, Sayı 1-4, 1996, s.266.

ağırlıklı olacağı ve ombudsman kadar bağımsız ve tarafsız olmayacağı ortaya çıkmaktadır.⁵²³ Dolayısıyla, TBMM Dilekçe Komisyonu'nu parlamentonun dışında, ondan bağımsız bir denetim organı ya da ombudsman olarak kabul etmek güçtür.

3.2.1.3. Türkiye Büyük Millet Meclisi İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu

Dünya'da ve Türkiye'de insan haklarına saygı ve bu konudaki gelişmeleri izlemek suretiyle uygulamaların bu gelişmelere uyumunu sağlamak ve başvuruları incelemek amacıyla, Türkiye Büyük Millet Meclisi bünyesinde 5.12.1990 tarih ve 3686 sayılı İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Kanunu ile, İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu kurulmuştur. Siyasi parti grupları ile bağımsızlar, Meclisteki üye sayılarının oranına uygun olarak İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu'nda temsil edilmektedirler.

İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, uluslararası alanda genel kabul gören insan hakları konusundaki gelişmeleri izlemek, Türkiye'nin insan hakları alanında taraf olduğu uluslararası antlaşmalarla, T.C. Anayasası ve diğer milli mevzuat ve uygulamalar arasında uyum sağlamak amacıyla yapılması gereken değişiklikleri tespit etmek ve bu amaçla yasal düzenlemeler önermekle görevli bulunmaktadır. Komisyon, Türkiye'nin insan hakları uygulamalarının, taraf olduğu uluslararası antlaşmalara, Anayasa ve kanunlara uygunluğunu incelemek ve bu amaçla, araştırmalar yapmak, bu konularda iyileştirmeler, çözümler önermek, gerektiğinde dış ülkelerdeki insan hakları ihlallerini incelemek ve bu ihlalleri o ülke parlamenterlerinin dikkatlerine doğrudan veya mevcut parlamenter forumlar aracılığıyla sunmakla da görevli bulunmaktadır. Ayrıca, İnsan haklarının ihlale uğradığına dair iddialar ile ilgili başvuruları incelemek veya gerekli gördüğü hallerde ilgili mercilere iletmek, her yıl yapılan çalışmaları, elde edilen sonuçları, yurt içi ve

⁵²³ Esgün, **a.g.m.**, s.266-267.

dışında insan haklarına saygı ve uygulamaları kapsayan bir rapor hazırlamak da, Komisyon'un görevleri arasında bulunmaktadır.

İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, görevleri ile ilgili olarak, bakanlıklar ile genel ve katma bütçeli dairelerden, yerel yönetimlerden, muhtarlıklardan, üniversitelerden ve diğer kamu kurum ve kuruluşlar ile özel kuruluşlardan bilgi istemek ve buralarda inceleme yapmak, ilgilileri çağırıp bilgi almak yetkisine sahip bulunmaktadır. Komisyon, gerekli gördüğünde uygun bulacağı uzmanların bilgilerine başvurabilmektedir.

Komisyon, görevleri ile ilgili olarak hazırladığı raporları, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'na sunmaktadır. Komisyon raporları, Başbakanlık ve ilgili bakanlıklara da Meclis Başkanlığı'nca gönderilmektedir. Komisyon'un gerekli görmesi halinde, inceleme konusunun sorumluları hakkında genel hükümlere göre kovuşturma veya işlem yapılabilmesi için, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'nca, Komisyon raporu ilgili mercie bildirilmektedir. İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'nca havale olunan başvurular ile ilgili konuları inceleyerek, başvuruların sonucu veya yapılmakta olan işlem hakkında başvuru sahibine en geç üç ay içinde bilgi vermektedir.

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

da yansımaktadır.⁵²⁴ Komisyon, Meclis'ten bağımsız ve tarafsız olmadığı gibi, daha çok Meclis içi işleve yönelik olarak faaliyette bulunmaktadır.⁵²⁵ Dolayısıyla, İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu'nu da, bağımsız ve tarafsız olarak görev yapan bir ombudsmanlık kurumu olarak kabul etmek güçtür.

3.2.1.4. Kamu Görevlileri Etik Kurulu

Kamu görevlilerinin uymaları gereken saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetme gibi etik davranış ilkelerini belirlemek ve uygulamayı gözetmek amacıyla, 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kanunu ile, Başbakanlık bünyesinde, Kamu Görevlileri Etik Kurulu kurulmuştur. Kurul üyeleri, Bakanlar Kurulu tarafından 5176 sayılı Kanun kapsamında yer alan konularda her türlü kararı almak ve uygulamak üzere kamu kurum ve kuruluşlarında üst düzeylerde görev yapmış kişiler arasından seçilerek atanmaktadır.

Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun görev alanı içerisinde, genel bütçeye dahil daireler, katma bütçeli idareler, kamu iktisadi teşebbüsleri, döner sermayeli kuruluşlar, yerel yönetimler ve bunların kurdukları birliklerin başkan ve üyeleri dahil tüm personeli bulunmaktadır. Ayrıca, kamu tüzel kişiliğine haiz olarak kurul, üst kurul, kurum, enstitü, teşebbüs, teşekkül, fon ve sair adlarla kurulmuş olan bütün kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan, yönetim ve denetim kurulu ile kurul, üst kurul başkan ve üyeleri dahil tüm personeli de Kurul'un görev alanı içerisinde bulunmaktadır. Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Bakanlar Kurulu üyeleri, Türk Silahlı Kuvvetleri ve yargı mensupları ile üniversiteler, Kurul'un görev alanı dışında kalmaktadır.

Kamu Görevlileri Etik Kurulu, kamu görevlilerinin görevlerini yürütürken uymaları gereken etik davranış ilkelerini hazırlayacağı yönetmeliklerle

⁵²⁴ Metin Kazancı, "TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu ve Ülkemizde İnsan Hakları", **İnsan Hakları Yılı**, Cilt 14, Yıl 1992, s.61.

⁵²⁵ Necmi Yüzbaşıoğlu, "İnsan Haklarının Ulusal Düzeyde Korunması", ed. Korkut Tankuter, **İnsan Hakları**, İstanbul, Yapı Kredi Yayınları, 2000, s.401.

belirlemek, etik davranış ilkelerinin ihlâl edildiği iddiasıyla re'sen veya yapılacak başvurular üzerine gerekli inceleme ve araştırmayı yaparak sonucu ilgili makamlara bildirmek, kamuda etik kültürünü yerleştirmek üzere çalışmalar yapmak veya yaptırmak ve bu konuda yapılacak çalışmalara destek olmak ile görevli ve yetkili bulunmaktadır. Kurul'un başvuru konusu ile ilgili olarak istediği bilgi ve belgeler, Bakanlıklar ve diğer kamu kurum ve kuruluşları tarafından Kurul'a verilmek zorundadır. Kurul, ayrıca ilgili temsilcileri çağırıp bilgi alma yetkisine de sahip bulunmaktadır.

Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun görev kapsamı içinde yer alan kamu kurum ve kuruluşlarında etik davranış ilkelerine aykırı uygulamalar bulunduğu iddiasıyla, en az genel müdür veya eşiti seviyedeki kamu görevlileri hakkında Kurul'a doğrudan başvuru yapılabilmektedir. Diğer kamu görevlilerinin etik davranış ilkelerine aykırı uygulamaları bulunduğu iddiasıyla yapılacak başvurular ise, Kurul tarafından çıkarılan yönetmeliklerde belirlenen etik davranış ilkelerine aykırılık olup olmadığı yönünden, ilgili kurumların yetkili disiplin kurullarında değerlendirilmektedir. İlgili kurumların yetkili disiplin kurullarında değerlendirme sonucu alınan kararlar, ilgililere ve başvuru sahiplerine bildirilmektedir.

Kamu Görevlileri Etik Kurulu'na başvurular, 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun'da belirlenen esaslara göre, medeni hakları kullanma ehliyetine sahip Türkiye Cumhuriyeti vatandaşları ile Türkiye'de ikamet eden yabancı gerçek kişiler tarafından yapılabilmektedir. Ancak, kamu görevlilerini karalama amacı güden, haklı bir gerekçeye dayanmayan, başvuru konusuyla ilgili yeterli bilgi ve belge sunulmamış başvurular, değerlendirmeye alınmamaktadır. Ayrıca, yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarınca karara bağlanmış bulunan uyuşmazlıklar hakkında, Kurul'a veya yetkili disiplin kurullarına başvuru yapılamamakta ve inceleme sırasında yargı yoluna gidildiği anlaşılan başvuruların işlemi durdurulmaktadır.

Kamu Görevlileri Etik Kurulu, başvurular hakkındaki inceleme ve araştırmasını, etik davranış ilkelerinin ihlâl edilip edilmediği çerçevesinde yürütmek ve kendisine şikâyet veya ihbar yoluyla ulaşan başvurular üzerine yapacağı inceleme ve araştırmayı en geç üç ay içinde sonuçlandırmak zorundadır. Kurul, inceleme ve araştırma sonucunu, ilgililere ve Başbakanlık makamına yazılı olarak bildirmektedir. Kurul'un, başvuruya konu olan işlem veya eylemi gerçekleştiren kamu görevlisinin etik davranış ilkelerine aykırı işlem veya eylemi olduğunu tespit etmesi ve bu kararın kesinleşmesi halinde, bu durum, Başbakanlık tarafından Kurul kararı olarak Resmi Gazete aracılığıyla kamuoyuna duyurulmaktadır. Ancak, Kurul kararlarının yargı tarafından iptali halinde, Kurul'un, yargı kararını yerine getirmek ve Resmi Gazetede yayımlatmak zorunluluğu bulunmaktadır.

Kamu Görevlileri Etik Kurulu ile ombudsman arasında da, bireysel başvuru ile harekete geçme, kararlarının icrai nitelikte olmaması, araştırma ve incelemelerinin sonuçlarını raporlar halinde yayımlama, başvuruları inceleme, araştırma ve ilgili kurum ve kişilerden her türlü bilgi ve belgeyi isteyebilme yönlerinden benzerlikler bulunmaktadır. Ancak, Kamu Görevlileri Etik Kurulu, Başbakanlık bünyesinde, üyeleri Bakanlar Kurulu tarafından atanan ve siyasi etkilere açık, yürütme organının sorumlu kanadı olan Bakanlar kuruluna karşı bağımsızlığı ve tarafsızlığı tartışılabilir konumda olan bir kurumdur. Dolayısıyla, ombudsmanlık kurumunun en önemli özelliklerinden birisi olan bağımsızlık ve tarafsızlık ilkesinin, bazı güvenceler getirilmesine rağmen Kamu Görevlileri Etik Kurulu için tam olarak gerçekleşmediği görülmektedir. Başbakanlık bünyesinde kurulmuş olması, Bakanlar Kuruluna karşı bağımsızlığı ve tarafsızlığı tartışılabilir bir durumda olması nedeniyle, Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun da ombudsmanlık kurumu olarak kabul edilemeyeceği ortaya çıkmaktadır.

3.2.2. Türkiye'nin Ombudsman Arayışları

Ombudsmanlık kurumunun, kurumun temel özellikleri ve ülke koşulları da dikkate alınarak Türkiye'de de oluşturulması ve uygulanması durumunda, önemli yararlar sağlayacağını savunan bilimsel çevrelerin önerileri⁵²⁶ yanında, birçok somut öneri ve çalışma da bulunmaktadır. Ombudsmanlık kurumunun, Türkiye'de çeşitli düzeylerde oluşturulması ve uygulanması ile ilgili önemli somut öneri ve çalışmalar; Ankara Üniversitesi Öğretim Üyelerince hazırlanan "Gerekçeli Anayasa Önerisi" içinde, kalkınma planlarında, araştırma raporlarında, Bayburt Valiliği'nin "Kamu Danışmanlar Kurulu" önerisinde, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nın yönetsel ombudsmanlık uygulamasında ve kanun tasarılarında yer almaktadır. Gerek bilimsel çevreler tarafından yapılan öneri ve çalışmaların gerekse diğer somut öneri ve uygulamaların, Türkiye'de ombudsmanlık kurumu'nun oluşturulması yönünde yapılan girişimlerde önemli derecede etkili ve belirleyici olduğu söylenebilir.

3.2.2.1. "Gerekçeli Anayasa Önerisi" ve Ombudsman

Ombudsmanlık kurumunun Türkiye'de oluşturulması ile ilgili en somut önerilerden birisi, 1982 Anayasası'nın hazırlık çalışmalarının yapıldığı bir dönemde, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi ve Hukuk Fakültesi'nin ilgili öğretim üyelerince hazırlanan "Gerekçeli Anayasa Önerisi"nde yer almıştır.⁵²⁷ Gerekçeli Anayasa Önerisinin, "Kamu Denetçileri

⁵²⁶ Oytan, "Ombudsman Eli İle İdarenin Denetimi...", s.213-214.; Baylan, **a.g.e.**, s.159-160; Temizel, **a.g.e.**, s.70-75; Arslan, "İngiltere'de Ombudsman Müessesesi", s.172.; Coşkun Can Aktan, **Ahlaki Yeniden Yapılanma ve Toplam Ahlak Doğru: 3-Siyasal Ahlak**, İstanbul, Arı Düşünce Ve Toplumsal Gelişim Derneği Yayını, 1999, s.54-55.; Ali Kaya, "Türkiye'deki İdarenin Denetimi Yetersizliğine Ombudsman Modeli Bir Çözüm Olabilir mi?", **Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Yıl 1995, Sayı 6, 1995, s.405.; Zehra Odyakmaz, "Türk Hukuk Kurultayına Sunulan İsveç Parlamento Ombudsmanlığı ile İlgili Bildiri Üzerine Düşünceler", **Ankara Barosu Hukuk Kurultayı 2000**, Ankara, 12-16 Ocak 2000, s.490-491.

⁵²⁷ Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi ve Hukuk Fakültesi'nin ilgili öğretim üyelerince hazırlanmış olan, "Gerekçeli Anayasa Önerisi"nin "Kamu Denetçileri Kurulu" düzenlemesi için Bkz. **Gerekçeli Anayasa Önerisi**, Ankara, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, 1982, s.137-139.

Kurulu” başlıklı 114/b maddesine göre, Kamu Denetçileri Kurulu, vatandaşların dilek ve şikayetlerini inceleyecek ve temel hak ve özgürlüklerin gerçekleşmesini gözetecektir. Kurul, beş kişiden oluşacak, Türkiye Büyük Millet Meclisi, Danıştay, Sayıştay, Savcılar Yüksek Kurulu ve Türkiye Barolar Birliği’nin ayrı ayrı göstereceği ikişer aday arasından birini Cumhurbaşkanı beş yıl için kamu denetçisi olarak atayacaktır. Kamu Denetçileri Kurulu, her yıl ve gerekli gördükçe, çalışmaları ve temel özgürlüklerin gerçekleşme durumu hakkında Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne ve Cumhurbaşkanı’na rapor verecek, bu raporlar, Resmi Gazetede yayımlanacaktır. Öneri’de, Kamu Denetçileri Kurulu’nun kuruluşu, işleyişi, görev ve yetkilerinin yasayla düzenlenmesi de öngörülmüştür.

Gerekçeli Anayasa Önerisi’nin Kamu Denetçileri Kurulu’nu düzenleyen madde gerekçesinde ise, Kamu denetçileri Kurulu’nun yönetim karşısında vatandaşların yalnız ve güçsüz kalmasını önleyeceği, vatandaş özgürlüklerinin tam olarak gerçekleşmesini gözeteceği, yönetim-vatandaş ilişkisini iyileştirme yönünde önemli bir katkı olacağı, demokratik bir devlet düzeni içinde herkesin, her konuda dilek ve şikayetlerini devlet yönetimine iletmesinin ve bunların dikkate alındığını görmesinin son derece önemli olduğu vurgulanmıştır. Gerekçeye göre, Kamu Denetçileri Kurulu, hem vatandaşlar hem de yönetim açısından olumlu sonuçlar doğuracaktır. Vatandaşlar, devlet yönetimine doğrudan katılabilecek, devlet yönetimiyle doğrudan iletişim kuracak ve onu denetleyebilecektir. Yönetim ise, vatandaş dilek ve eğilimlerini öğrenerek bilgi eksikliklerini giderebilecek, yanlış yapmama ya da yanlışlarını düzeltme imkanına kavuşacaktır. Böylece, Kamu Denetçileri Kurulu da, vatandaşların özgürlüklerinin gerçekleşmesini gözetmek yanında onların dilek ve şikayetlerinin izlenmesinde, toplanıp değerlendirilmesinde, edildiği deneyimler ışığında yönetime iyileştirici ve yenileştirici öneriler getiren bir kurum olabilecektir.⁵²⁸

⁵²⁸ Gerekçeli Anayasa Önerisi, s.139.

Anayasal bir statüde düzenlenmek istenen Kamu Denetçileri Kurulu, Türkiye’de ombudsman oluşturma çabaları içinde en önemli somut önerilerden birisi olmasına rağmen, Anayasa yapıcılar tarafından o dönemin şartları içerisinde uygun görülmemiştir. Kamu Denetçileri Kurulu yerine, Cumhurbaşkanlığına bağlı Devlet Denetleme Kurulu kurularak cumhurbaşkanının yürütme içinde gücü artırılmış, güçler dengesinde yürütme lehine bir gelişme yaşanmıştır.⁵²⁹ Gerekçeli Anayasa Önerisi ile, Kamu Denetçileri Kurulu adı altında ombudsmanlık kurumunun oluşturulmak istenmesi, Türkiye’de ombudsmanlık kurumuna uzun zamandan beri ihtiyaç duyulduğunu göstermesi ve daha sonra yapılan öneri ve çalışmalara ışık tutması açısından faydalı olmuştur.

3.2.2.2. Kalkınma Planlarında Ombudsman

Ombudsmanlık kurumunun oluşturulmasına yönelik somut önerilerin Kalkınma planlarında ve programlarda yer alması ile, kurumun oluşturulması çabası devlet politikası haline getirilmiştir. Kalkınma planları içerisinde ombudsman oluşturulması ile ilgili hedefe ilk olarak yer veren, Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı olmuştur. Bu Plan’da, etkinliğini ve sağlıklı çalışmasını sağlayacak yöntem ve koşullara kavuşturulmuş, uyuşmazlıkları daha yargı önüne gelmeden çözümleyecek yetkilerle donatılmış bir “Devlet Avukatı Kurumu” oluşturmak hedeflenmiştir.⁵³⁰ Ancak, Planda yer alan “Devlet Avukatı Kurumu” oluşturma hedefi, Plan dönemi boyunca gerçekleştirilemediği gibi, Beşinci ve Altıncı Kalkınma Planlarında da yer almamıştır.

Ombudsmanlık kurumunu oluşturma hedefi, 1995 yılında gerçekleşen Gümrük Birliğinin oluşturduğu heyecanla, Avrupa Birliği’ne üyelik umudunun tekrar canlandığı bir ortamda hazırlanan ve öngörülerini AB’ye uyumu diğer alanlarda olduğu gibi kurumsal anlamda da hedefine kilitleyen Yedinci Beş

⁵²⁹ Erhürman, “Türkiye İçin Nasıl Bir Ombudsman Formülü?”, s.155.

⁵³⁰ DPT, **Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983)**, Ankara, DPT Yayınları, 1979, s.484.

Yıllık Kalkınma Planında tekrar yer almıştır.⁵³¹ Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında, “Amaçlar, ilkeler ve Politikalar” başlığı altında; Yönetim-birey ilişkilerinde karşılaşılan uyuşmazlıkların etkin ve hızlı bir şekilde çözümlenmesi amacıyla; yargının katı işleyiş kurallarına bağlı oluşu ve zaman alıcı şekilde işlemesi gerçeği karşısında, yönetimi yargı dışında denetleyen ama yönetime de bağlı olmayan bir denetim sistemi ihtiyacı sonucunda ortaya çıkmış olan ve Avrupa Birliğinin kendi bünyesinde ve üye ülkelerin çoğunda da bulunan, halkın şikayetleriyle ilgilenen bir Kamu Denetçisi (ombudsman) sisteminin Türkiye’de kurulmasının sağlanması hedeflenmiştir.⁵³² Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planına uygun olarak, 1998 Yılı Programında da, Kamu Denetçisi (ombudsman) sisteminin yapısı, statüsü, ve çalışma esaslarının belirlenmesine ilişkin çalışmalara başlanarak, mevzuatının oluşturulması hedefler arasında yer almıştır.⁵³³

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planının hazırlık çalışmaları çerçevesinde kurulan “Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu”, yaptığı çalışmaları sonucunda bir rapor hazırlamıştır. Komisyon, hazırladığı raporunda, yönetim vatandaş ilişkilerinde karşılaşılan uyuşmazlıkların etkin ve hızlı bir şekilde çözümü amacıyla, yargının katı işleyiş kurallarına bağlı oluşu ve zaman alıcı şekilde işlemesi gerçeği karşısında, yönetimi yargı dışında denetleyen ama yönetime de bağlı olmayan bir denetim sistemi ihtiyacı sonucunda ortaya çıkmış olan, halkın şikayetleriyle ilgili bir Kamu Denetçisi (ombudsman) sisteminin Türkiye’de de kurulmasının sağlanması gerektiğine yer vermiştir. Ancak, yeni ama işlevsiz bir bürokratik kurumun daha oluşturulmaması için gerekli alt yapının oluşturulması ve sistemin istisnasız tüm kurumları kapsamına alması gerektiği de raporda vurgulanmıştır.⁵³⁴

⁵³¹ Serije Sezen: “Ombudsman: Türkiye İçin Nasıl Bir Çözüm? Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 34, Sayı 4, Aralık 2001, s.84.

⁵³² DPT, **Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000)**, Ankara, DPT Yayınları, 1996, s.119.

⁵³³ **1998 Yılı Programı**, RG, 7. 11. 1997, Sayı 23163, s.104.

⁵³⁴ DPT, **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara, DPT Yayını, 2000, s.43-44.

Ombudsmanlık kurumunu oluşturma hedefi, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planında bir kez daha tekrarlanarak, kamu yönetimi-vatandaş ilişkilerinde karşılaşılan uyuşmazlıkların etkin ve hızlı bir şekilde çözümü amacıyla, halkın şikayetleriyle ilgili konularda yönetimi denetleyen ama yönetime bağlı olmayan bir “Kamu Denetçisi” (ombudsman) sistemi kurulacağı ve bu çerçevede, gerekli alt yapının oluşturulmasına, sistemin istisnasız bütün yönetsel işlem ve eylemleri kapsamasına önem verileceği ifade edilmiştir.⁵³⁵

Kalkınma Planlarında ve Programlarda, ombudsman kurulması ile ilgili hedeflerin yer almasıyla birlikte kurumun oluşturulması bir zorunluluk olarak ortaya çıkmasına rağmen, söz konusu plan ve programların uygulama döneminde ombudsman kurumu oluşturulamamıştır. İlk olarak Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında dile getirilen sorunlar ve bu sorunların çözümünde ombudsman kurumunun gerekliliği, daha sonraki Yedinci ve Sekizinci Kalkınma Planlarında benzer şekilde tekrar dile getirilmiş, kurumun oluşturulması ile ilgili kanun tasarıları ise uzun süre yasalaşmayı beklemiştir. Bu uzun süreçte belirlenen hedefler ve ulaşılan sonuçlar, Türkiye’de yönetimin yeniden yapılandırılması ve geliştirilmesi için gerekli reformların ne kadar yavaş gerçekleştiğini ve kurumsal yeniliklere ve dönüşümlere karşı ön yargılı bir şekilde direnç gösterildiğini açıkça ortaya koymaktadır.

3.2.2.3. Araştırma Raporlarında Ombudsman

Ombudsman türü bir denetim mekanizmasının oluşturulması yönünde öneri ve istekler, gerek kamu kuruluşları tarafından gerekse sivil toplum kuruluşları tarafından çeşitli dönemlerde hazırlanan araştırma raporlarında da yer almıştır. Bunlardan ilki, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü tarafından hazırlanan Kamu Yönetimi Araştırması(KAYA) Genel Raporu’dur. Devlet Planlama Teşkilatı’nca 1988 yılında TODAİE’den; kamu yönetimini

⁵³⁵ DPT, *Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 2001-2005*, Ankara, DPT Yayını, 2000, s.193.

geliştirmek ve yeniden düzenlemek, daha önce yapılmış olan çalışmaların uygulamaya ne ölçüde yansıdığını araştırmak, ortaya çıkan aksaklıkları ve sorunları belirlemek ve bunlarla ilgili alınması gerekli önlemleri açıklığa kavuşturmak ve Avrupa Birliği'ne yönetsel uyum alanında yapması gereken hazırlıkları saptamak üzere, bir yönetim araştırması yapması istenmiştir.⁵³⁶ TODAİE tarafından bu istek doğrultusunda hazırlanan Kamu yönetimi Araştırması(KAYA) Genel Raporu, 1991 yılında yayınlanmıştır.

Kamu yönetimi Araştırması(KAYA) Genel Raporu'nun "Denetleme" ile ilgili "Öneriler" kısmında, Devlet Denetleme Kurulu'nun bir kamu denetçisi(ombudsman) olarak işlev görmesini sağlayacak yasal düzenlemelere gidilmesi önerilmiştir.⁵³⁷ Raporda, ombudsman kurumunun yeni bir kurum olarak oluşturulması yerine, Devlet Denetleme Kurulu'nun yeniden yapılandırılmasının önerilmesine rağmen, anayasal bir kurum olarak oluşturulan Devlet Denetleme Kurulu'nda bu yönde bir yapısal veya işlevsel düzenlemeye gidilmemiştir.

Ombudsmanlık kurumunun oluşturulması yönünde çeşitli sivil toplum örgütleri de konuya ilgisiz kalmayarak, hazırlatmış oldukları raporlarda ombudsman kurumu ile ilgili önerilerde bulunmuşlardır. Türk Sanayici ve İşadamları Derneği(TÜSİAD), 1997 yılında yayınlamış olduğu, "Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi: Devlette Bir Toplam Kalite Mekanizması Örneği" başlıklı raporda, ombudsman kurumunun oluşturulması için öncelikle geniş katılımlı bir konferans düzenlenmesi, daha sonra da ombudsmanlık kurumunu oluşturmada çalışacak proje grubunun tespit edilerek, kurumun bir an önce tasarlanmasına başlanılması gerektiği ifade edilmiştir.⁵³⁸

Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği(TOBB) tarafından 2000 yılında tamamlanarak yayınlanmış olan "Avrupa Birliği'ne Tam Üyelik Sürecinde

⁵³⁶ TODAİE, **Kamu Yönetimi Araştırması(KAYA) Genel Raporu**, s.3.

⁵³⁷ TODAİE, **a.g.e.**, s.43

⁵³⁸ TÜSİAD, **Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi: Devlette Bir Toplam Kalite Mekanizması Örneği**, TÜSİAD Yayını No T/97-206, Ocak 1997, s.30.

Türkiye’de Yönetimin Yeniden Yapılanması” başlıklı raporda, yönetsel yargı sistemine de sahip olan gelişmiş ülkelerde, yönetimin kötü işleyişi karşısında vatandaşların korunmasında önemli bir rol üstlenen ombudsman benzeri bir kamu denetçisi kurumunun, Türkiye’de de oluşturulması gerektiği ifade edilmiştir. Kamu denetçisi olarak görevlendirilecek kişilerde, Devlet Denetleme Kurulu üyeleri için aranacak niteliklerin aranması, tarafsızlıklarının güvence altına alınması için değişik kurumlar tarafından gösterilecek adaylar arasından Cumhurbaşkanınca atanmasının değerlendirilmesi önerilmektedir. Ayrıca, Türkiye’nin nüfus ve alan olarak büyüklüğü dikkate alındığında, kamu denetçisi kurumunun belli bölgelerde şubeler açması, yerel yönetimler için ayrı bir örgütlenmeye gidilmesi, kurum içi uzmanlaşmaya gidilmesi ve kurum oluşturulduktan sonra Devlet Denetleme Kurulu ve TBMM Dilekçe Komisyonu’nun kaldırılmasının düşünülmesinin gerektiği raporda yer almaktadır.⁵³⁹

Ombudsmanlık kurumunun oluşturulması ile ilgili diğer bir öneri de, Müstakil İşadamları Derneği(MÜSİAD) tarafından hazırlatılarak 1994 yılında yayımlanan, “2000’li Yıllara Doğru Türkiye’de Yerel Yönetimler Sorunlar-Çözümler” başlıklı raporda yer almıştır. Raporda, vatandaşın yönetim karşısındaki şikayetlerini ve sorunlarını inceleyen ve vatandaş adına onu denetleyen ombudsmanlık kurumunun Türkiye’de de uygulanması, yerel yönetim düzeyinde uygulanacak bir yerel yönetimler ombudsmanının yerel yönetimlerin etkin şekilde denetlenebilmesinin önemli bir aracı olacağı öngörülmektedir. Raporda, yerel yönetimler ombudsmanı önerilmekle birlikte, parlamentoya bağlı olarak görev yapacak ombudsmanlık kurumunun, ülkede tek olabileceği gibi her bölge için ayrı ayrı da olabileceği, aynı zamanda merkezi yönetimin çeşitli birimleri için de oluşturulmasının kaçınılmaz olduğu ifade edilmektedir.⁵⁴⁰

⁵³⁹ TOBB, **Avrupa Birliği’ne Tam Üyelik Sürecinde Türkiye’de Yönetimin Yeniden Yapılanması**, Ankara, TOBB Yayını, Yayın No: Genel 358, Mayıs 2000, s.138-141.

⁵⁴⁰ MÜSİAD, **2000’li Yıllara Doğru Türkiye’de Yerel Yönetimler Sorunlar-Çözümler**, MÜSİAD Araştırma Raporları 5, İzmir, Anadolu Matbaacılık, , Mart 1994, s.55-56.

Kamu kuruluşları ve sivil toplum örgütlerince farklı tarihlerde yayımlanan araştırma raporları, bilim adamları ve çeşitli kesimlerden katılan uzmanlar tarafından hazırlanması ve geniş çaplı araştırmaya dayanan çalışmalar sonucunda ortaya konulmasına rağmen, raporlarda yer alan ombudsman önerileri, kurumu oluşturmakla yetkili organlarca uzun yıllar dikkate alınmamış, Türkiye’de ombudsmanlık kurumunun oluşturulması sürekli olarak ertelenmiştir.

3.2.2.4. Bayburt Valiliği’nin İl Ombudsmanı Önerisi

Ombudsmanlık kurumunun oluşturulması ile ilgili farklı bir öneri ve çalışma, Bayburt Valiliği tarafından yapılmıştır. Bayburt Valiliği, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’nun 11/A maddesinde yer alan; “Vali...suç işlenmesini önlemek, kamu düzen ve güvenini korumak için gereken tedbirleri alır” hükmüne dayanarak, Aralık 1996’da “Ombudsman Kurumunun İl Ölçeğinde Uygulanması” adı altında bir yönerge hazırlamıştır. Yönergede, il düzeyinde ve ombudsman statüsünde görev yapmak üzere kurulacak “Kamu Danışmanlar Kurulu”nun, yedi üyeden oluşacağı ve üyelerinin, il idare kurulu, il encümen üyeleri, ildeki ilçe kaymakamları, il merkez ve ilçe belediye başkanlarından oluşacak karma bir komisyon tarafından seçileceği öngörülmüştür. Kurul başkanı, kurul üyeleri arasından seçilecek, kurul başkanı ve üyelerin görev süresi bir yıl olacaktır. Kurul’un, il sınırları kapsamında yer alan kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilgili istek ve şikayetleri inceleyebileceği, incelemeleri esnasında tespit ettiği suç niteliği taşıyan eylem ve işlemleri ilgili makamlara bildirebileceği de yönergede öngörülmüştür.⁵⁴¹

Kamu Danışmanlar Kurulu’nun, en az beş kurul üyesinin onayını almak koşuluyla, inceleme konuları hakkında basın açıklaması yapmak, gerektiğinde incelenen konuyla ilgili olarak doğrudan Valilik kanalıyla ilgili

⁵⁴¹ Ali H. Öner, **Ombudsman Kurumunun İl Ölçeğinde Uygulanması**, Bayburt, Bayburt Valiliği Basın ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü, Aralık 1996, s.6.

kurum veya kuruluştan bilgi, belge ve doküman istemek, Valilikten personel ve teknik yardım talebinde bulunmak, ili ve vatandaşları doğrudan ilgilendiren genel idari düzenlemelerle ilgili olarak Valiliğe görüş ve önerilerde bulunmak yetki ve görevlerine de sahip olması yönergede yer almıştır. Ayrıca, kamu kurum ve kuruluşlarının işlem ve eylemleri sonucu haksızlığa uğradığı veya çıkarının korunmadığı iddiasında bulunan herkesin, yazılı veya sözlü olarak Kurul'a başvurabileceği, başvurularda şekil şartının aranmayacağı, şikayetçiden harç alınmayacağı ve posta ile yapılan imzalı ve adresli başvuruların kabul edileceği de yönergedeki düzenlemeler arasındadır. Kurul'un, şikayet üzerine olduğu gibi re'sen de inceleme yapabileceği, inceleme masraflarının "Bayburt'a Hizmet Vakfı" tarafından karşılanacağı, çalışma yerinin valilikçe tahsis edileceği, yıllık çalışmalarını bir rapor halinde her yıl Ocak ayı içerisinde valiye sunacağı, öngörülen yetki ve görevleri arasında yer almıştır.⁵⁴²

Kamu Danışmanlar Kurulu oluşturmak için, Bayburt Valiliği tarafından yapılan hazırlık çalışmalarının ötesinde bir ilerleme kaydedilememiş, yapılan çalışmalar, kuruluş aşamasında kalarak kurumun oluşturulması gerçekleştirilememiştir. Ancak, Bayburt Valiliğinin ombudsmanlık kurumuna benzer bir uygulamayı il düzeyinde gerçekleştirmeyi hedefleyen bu girişimi, Türkiye'de kamu yönetiminin denetiminde kuruma olan ihtiyacı ortaya koyması ve kurumun ilk kez yerel düzeyde uygulamaya çalışılması açısından önem taşımaktadır.

3.2.2.5. Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nın Yönetmelik Ombudsmanlık Uygulaması

Ombudsmanlık kurumunu oluşturma çalışmaları içerisinde, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı da bulunmuştur. Türkiye'de kamu yönetimi alanında ombudsmanlık kurumu, ilk kez Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nda yönetmelik

⁵⁴² İsmet Tayşi, "Ombudsman Kurumu ve Ülkemizde Uygulanabilirliği", **Sayıştay Dergisi**, Sayı 25 (Özel Sayı), Nisan-Haziran 1997, s.120.

ombudsmanlık kurularak oluşturulmuştur. Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ile Türkiye Sanayi, Ticaret, Deniz Ticaret Odaları ve Ticaret Borsaları Birliği, Türkiye Esnaf ve Sanatkarları Konfederasyonu ve Türkiye Ziraat Odaları Birliğinin Başkanları arasında bir protokol yapılarak, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı merkez ve taşra teşkilatı ile bağlı ve ilgili kuruluşlarının hizmetleri, yönetsel ombudsmanlık oluşturularak gözetlemeye açılmıştır.

Sanayi ve Ticaret Bakanlığından hizmet talep etmekte olan Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği, Türkiye Esnaf ve Sanatkarları Konfederasyonu ile Türkiye Ziraat Odaları Birliğinin Başkanları, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nın "vizyonu", "hizmet politikası" ve "kamuoyuna açıklanan sözü" kapsamında Bakanlığın bütün birimlerini, Başgözetmen (Başombudsman) olarak gözetlemek üzere tayin edilmişlerdir. İllerdeki oda başkanları ise, sadece illerdeki Sanayi ve Ticaret Bakanlığı birimlerinin hizmetlerini gözetlemek üzere gözetmen (ombudsman) olarak tayin edilmişlerdir.⁵⁴³ Protokol ile, Başgözetmenler ve gözetmenler, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nın hizmet konularına ve hizmetin niteliğine ilişkin olarak ortaya çıkan ihtilaf ve şikayetlerin incelenmesi, inceleme sonucunda rapor hazırlanarak Bakanlığa gönderilmesi veya kamuoyuna açıklanarak sonucunun takip edilmesi görev ve yetkisi ile donatılmıştır. Başgözetmen ve gözetmenlere şikayet için başvuru hakkı, Başgözetmen ve gözetmenlerin temsil ettikleri kuruluş ve bu kuruluşa bağlı tüzel kişiler ile üye veya ortak sıfatıyla hukuki ilişkisi bulunan gerçek ve tüzel kişilere tanınmıştır.

Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nca oluşturulan yönetsel ombudsmanlık kurumunun, dönemin Sanayi ve Ticaret Bakanının kişisel yaklaşımının bir ürünü olduğu, kurumsallaşma ve işlevselleşme imkanının oldukça sınırlı olduğu ileri sürülmektedir.⁵⁴⁴ Ancak, ombudsmanlık kurumunun Türkiye'de ilk kez bir kamu kuruluşunda hayata geçirilmesi, ombudsmanlık kurumunun

⁵⁴³ Aziz Akgül, "Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nda Yönetmelik Ombudsmanlık Uygulaması", **Kamu Yönetiminde Kalite 1. Ulusal Kongresi Bildirileri-2**, TODAİE Yayın No 289, Mart 1999, s.208.

⁵⁴⁴ Sezen, **a.g.m.**, s.85.

kamu kuruluşlarınca yakından tanınması ve benimsenmesi yönünde olumlu katkılar sağladığı söylenebilir.

3.2.2.6. Kanun Tasarılarında Ombudsman

Ombudsmanlık kurumunun oluşturulmasına yönelik çeşitli kurum ve kuruluşlarca ortaya konulan önerilerin yanı sıra, Kalkınma Planlarında ve Programlarda yer alan hedeflerin gerçekleştirilmesi ve AB' ye uyum süreci çerçevesinde Birlik üyesi ülkelerde bulunan kurumların Türkiye'de de oluşturulması yönündeki girişimlerin de etkisi ile, Adalet Bakanlığı'nın eşgüdümünde, ombudsmanlık kurumunu oluşturma yönünde kanun tasarısı hazırlamak üzere bir komisyon oluşturulmuştur. Komisyon, yaptığı çalışmalar sonucunda "Yurttaş Sözcülüğü Kanun Tasarısı" adı altında bir metin hazırlamıştır. Tasarıda, yurttaş sözcüsünün seçiminde Yargıtay, Danıştay, Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu, YÖK ve Türkiye Barolar Birliği'ne aday gösterme yetkisi tanınmış, Yurttaş Sözcüsünün, Meclis'in üçte iki çoğunluğu ile 7 yıl süre ile seçilmesi öngörülmüştür.

Yurttaş Sözcülüğü Kanun Tasarısı, henüz yasalaşmadan üzerinde bazı önemli değişiklikler yapılarak, Eylül 2000 tarihinde Bakanlar Kurulunca "Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı" kabul edilmiş ve Ekim 2000 tarihinde de TBMM'ne gönderilmiştir. Ancak, tasarı, ilgili komisyonlarda bir türlü görüşülememiştir. Adalet Bakanlığı'nca hazırlanan ve Bakanlar Kurulu'nca Meclis Başkanlığı'na arzı 23.11.2005 tarihinde kararlaştırılan "Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı", Başkanlık tarafından, 21.12.2005 tarihinde esas komisyon olarak Plan ve Bütçe Komisyonuna, tali komisyon olarak da Adalet Komisyonu, Anayasa Komisyonu ile Avrupa Birliği Uyum Komisyonuna havale edilmiş ve komisyonlarda görüşülmüştür. Tasarı, 28.09.2006 tarihinde TBMM tarafından kabul edilmiş, 13.10.2006 tarihinde Resmi Gazete yayınlanarak "5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu" olarak yasalaşmıştır.

3.2.2.7. Kamu Denetçiliği Kurumu

Ombudsmanlık kurumunun dünya ülkeleri üzerinde hızla yayılması ve kabul görmesi, Türkiye'nin de kurumu yakından incelemesine ve kendi yönetim yapısına uyarlamasına yönelik çabalarını hızlandırmıştır. Uzun bir süreç sonunda yasalaşan 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, Türkiye'de ombudsmanlık kurumunu oluşturma çabaları içerisinde ve ulusal düzeyde uygulamaya geçirme yönünde en önemli aşama ve somut adımı oluşturmaktadır.⁵⁴⁵ Kamu Denetçiliği Kurumunun, ombudsmanlık kurumunun genel özellikleri ve Türkiye'de yerel yönetimler açısından değerlendirilmesi, Türkiye'nin kurumu uygulamada nedenli başarılı olabileceğinin ve yerel yönetimler için ayrı bir yerel yönetim ombudsmanı oluşturma gerekliliğinin ortaya konulabilmesi açısından önem taşımaktadır.

Kamu Denetçiliği Kurumunun hangi gerekçelerle oluşturulduğu ve temel amacı, Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısının genel gerekçesinde yer almıştır. Tasarının genel gerekçesinde, kamu yönetiminin dünyada ve Türkiye'de değişme ve gelişmelere paralel olarak yeniden yapılandırılması ihtiyacının, her geçen gün artarak devam etmekte olduğu ve bu nedenle, kamu hizmetleriyle ilgili devlet görevlerinin yeniden değerlendirilmesi ve halkın yönetimden kaynaklanan şikâyetlerini en aza indirecek bir yönetim anlayışının yerleştirilmesinin zorunluluk olarak ortaya çıktığı ifade edilmiştir.⁵⁴⁶

⁵⁴⁵ 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun, bazı maddelerinin ve geçici 1. maddesinin Anayasa'ya aykırılığı ileri sürülerek Cumhurbaşkanı tarafından iptali ve yürürlüğünün durdurulması istenmiştir. Davayla ilgili ilk incelemesini tamamlayan Anayasa Mahkemesi, 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun geçici 1. maddesinin, "Anayasaya aykırılığı konusunda güçlü belirtiler bulunduğu ve uygulanması halinde sonradan giderilmesi güç veya olanaksız durum ve zararların doğabileceği gözetilerek" esas hakkında karar verilinceye kadar yürürlüğünün durdurulmasına, 27.10.2006 tarihinde oybirliğiyle karar vermiştir. Kanunun, geçici 1. maddesi, "İlk Başdenetçi ve en az beş denetçinin seçimi ile Kamu Denetçiliği Kurumu kurulur" hükmünü içermektedir. Anayasa Mahkemesinin kararı için Bkz. Anayasa Mahkemesi'nin 27.10.2006 tarih ve E.2006/140, K.2006/33 sayılı Kararı, RG, 01/11/2006.

⁵⁴⁶ Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı'nın Genel Gerekçesi için Bkz. (Erişim) <http://www.basbakanlik.gov.tr/docs/kkgm/kanuntasarilari/kamu%20denetciligi.doc>, 12.06.2006.

Tasarının genel gerekçesinde, günümüzde kapsamı giderek genişleyen yönetim-birey ilişkilerinden kaynaklanan şikâyetlere etkin ve hızlı çözümler getiren, yönetimin işleyişi ile ilgili şikâyetleri inceleyen ve önerilerde bulunan bir kuruma Türkiye’de de ihtiyaç duyulmakta olduğu, bu nedenle, Kamu Denetçiliği Kurumunun oluşturulması ve ülke düzeyinde faaliyet göstermesinin öngörüldüğü belirtilmiştir. Sadece önerilerde bulunacak olan Kurumun, saygın bir şekilde kurulması ve dolayısıyla yönetimin mümkün olduğu kadar Kurumun önerilerini değerlendirmeye alarak uyması, böylece yönetsel yargının yükünün de azaltılması hedeflenmektedir.

3.2.2.7.1. Hukuksal Statüsü

Kamu Denetçiliği Kurumu, İskandinav ülkelerinde ve İngiltere, Fransa ve Hollanda gibi Avrupa ülkelerinde ulusal düzeyde görev yapmak üzere oluşturulan parlamento ombudsmanına benzer bir statüde kurulmuştur. Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile kurulmuş olan Kurum, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı’na bağlı, Başdenetçilik ve Kuruldan oluşmaktadır. Kurumda ayrıca, denetçiler, genel sekreter, uzmanlar, uzman yardımcıları ve diğer personel de bulunmaktadır. Başdenetçi ile denetçilerin görevlerini gerektiği gibi yerine getirebilmeleri ve yetkilerini kullanabilmeleri için Anayasanın yargı bağımsızlığına ve yönetsel eylem ve işlemlerin yargısal denetimine ilişkin hükümlerine uygun düzenlemeler getirilmesine özen gösterilmiştir. Kamu başdenetçisi, kamu denetçileri ve genel sekreterin görevleri, nitelikleri, seçimleri, atanmaları, çalışma ilkeleri, bağımsızlığı, Kuruma yapılacak başvurular ve Kurum personeli ile ilgili konular Kanunla düzenlenmektedir.

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, Türk Ombudsmanının hukuksal statüsünü, örgütlenme ve çalışma yöntemini düzenlemektedir. Kurum, Başdenetçilik ve Kuruldan oluşmaktadır. Kurumda, bir başdenetçi ve en fazla

on denetçi ile genel sekreter, uzman, uzman yardımcıları ve diğer personel görev yapmaktadır. Kamu Denetçiliği Kurumu, merkezi Ankara’da bulunan bir kamu tüzelkişiliği olarak kurulmuştur. Kurum, başdenetçi tarafından yönetilmekte ve temsil edilmekte olup gerekli gördüğü yerlerde büro açabilmektedir (mad. 4-5).

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile, ombudsman kurumunun en belirgin özelliği olan bağımsızlık ve tarafsızlık özelliği, Kurum için sağlanmaya çalışılmıştır. Ombudsmanın yasama organı tarafından seçilmesi, gücünü parlamentodan alması açısından önem taşımaktadır.⁵⁴⁷ Ombudsmanın kendisini atayan parlamentodan bağımsız hareket etmesi, onun bağımsızlık ve tarafsızlık özelliğinin bir gereğidir. Başdenetçi ve denetçilerin atanması yetkisi, yasama organına verilmiştir. Kanun, İngiltere, Danimarka ve Avusturya’da olduğu gibi, yasama organında ombudsmanla ilgili özel bir komisyon oluşturmaktadır. Kanun, Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan karma bir Komisyonu, kamu denetçisi seçimi ve etkinliklerinden öncelikle sorumlu tutmaktadır.

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, başdenetçi ve denetçilerin nasıl seçileceğini ayrıntılarıyla düzenlemektedir. Başdenetçi veya denetçilerden birinin görev süresinin bitmesinden doksan gün önce, bu görevlerin herhangi bir sebeple sona ermesi halinde ise sona erme tarihinden itibaren on beş gün içinde durum, Kurum tarafından TBMM Başkanlığı’na bildirilmektedir. TBMM Başkanlığı tarafından ilân edilen başvuru süresi içinde, Kanun’un aradığı nitelikleri taşıyanlardan, başdenetçi veya denetçi aday adayı olmak isteyenlerin TBMM Başkanlığı’na başvuruda bulunmaları gerekmektedir. Komisyon, Başdenetçi seçiminde, başvuruda bulunan aday adayları arasından üç aday, denetçi seçiminde ise, başvuruda bulunan aday adayları arasından seçilecek denetçi sayısının üç katı kadar aday, başvuru süresinin

⁵⁴⁷ Şahin, “Ombudsman ya da Kamu Denetçiliği ve Avrupa Birliği”, s.83.

bittiği tarihten itibaren otuz gün içinde belirleyerek Genel Kurul'a sunulmak üzere Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'na bildirmektedir. Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu, bildirim tarihinden itibaren otuz gün içinde Başdenetçi ve denetçi seçimlerine başlamaktadır.

Başdenetçi veya denetçiler, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tam sayısının üçte iki çoğunluğu ile seçilmektedirler. İlk oylamada bu çoğunluk sağlanamazsa ikinci oylamaya geçilmektedir. İkinci oylamada üye tam sayısının salt çoğunluğunun oyunu alan aday seçilmiş olmaktadır. İkinci oylamada üye tam sayısının salt çoğunluğu sağlanamadığı takdirde en çok oy alan adaylardan, seçilecek aday sayısının iki katı kadar aday ile seçime gidilmektedir. Üçüncü oylamada karar yeter sayısı olmak şartıyla en fazla oy alan aday seçilmiş olmaktadır. Kurum tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'na başvuruda bulunulduğu tarihten itibaren en geç doksan gün içinde seçim sonuçlandırılmak zorundadır. Denetçi sayısının ondan az olması ve denetçi sayısının yetmediğinin Başdenetçi tarafından TBMM Başkanlığı'na bildirilmesi durumunda da aynı yöntem uygulanmaktadır.

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 1982 Anayasası'nda yer alan "yargıç bağımsızlığı" güvencesine benzer şekilde Kurumun bağımsızlık ve tarafsızlık özelliğini yasal güvenceye almaktadır. Kanun'a göre, hiçbir organ, makam, merci veya kişi, başdenetçiye ve denetçilere görevleriyle ilgili olarak emir ve talimat verememekte, genelge gönderememekte, tavsiye ve telkinde bulunamamaktadır(mad.12). Başdenetçi ve denetçilerin görevleri sebebiyle bir suç işledikleri öne sürüldüğü takdirde, haklarında ceza soruşturması ve kovuşturması yapılabilmesi Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı'nın iznine bağlı bulunmaktadır. Genel Sekreter, uzman ve uzman yardımcılarının görevleri sebebiyle bir suç işledikleri öne sürüldüğü takdirde ise, ceza soruşturması ve kovuşturması yapılabilmesi, başdenetçinin iznine bağlı olmaktadır (mad.33/1 ve mad. 34/1).

Kamu Denetçiliği Kurumunda görev alan bütün personel için getirilmiş olan bazı yasaklar bulunmaktadır. Başdenetçi, denetçi, genel sekreter, uzman ve uzman yardımcıları ile diğer personelin, siyasî partilere üye olmaları, herhangi bir siyasî parti, kişi veya zümrenin yararını veya zararını hedef tutan bir davranışta bulunmaları yasaklanmıştır. Ayrıca, görevlerini yerine getirirken dil, ırk, cinsiyet, siyasî düşünce, felsefî inanç, din ve mezhep ayırımı yapmaları, görevleri sebebiyle herhangi bir şekilde öğrendikleri meslekî veya ticarî sırları görevlerinden ayrılmış olsalar bile açıklamaları, kendilerinin veya başkalarının yararına kullanmaları yasaklanmıştır. Başdenetçi, denetçi, genel sekreter, uzman ve uzman yardımcıları; kendilerinin, eşlerinin ve üçüncü dereceye kadar (bu derece dahil) kan ve kayın hısımlarının şikâyetlerini inceleyememektedirler. Başdenetçi, denetçi, genel sekreter, uzman ve uzman yardımcıları ile diğer personel, bu görevleri süresince resmî veya özel hiçbir şekilde görev alamamakta ve ticaretle uğraşamamaktadır. (mad.32) Bu düzenlemeler ile, ombudsmanın görevini yerine getirirken bütün makamlara karşı bağımsız ve tarafsız olarak hareket edebilmesi amaçlanmaktadır.

Ombudsmanın kişisel nitelikleri, onun başarısında ve etkinliğinde önemli rol oynamaktadır.⁵⁴⁸ Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'na göre, başdenetçi veya denetçi seçilecek kişilerde belirli niteliklerin bulunması gerekmektedir. Başdenetçi veya denetçi seçilebilmek için, Türk vatandaşı olmak, seçimin yapıldığı tarihte başdenetçi için 50, denetçi için 40 yaşını doldurmuş olmak gerekmektedir. Ayrıca, 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, 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 da gerekmektedir.

⁵⁴⁸ Hans Gammeltoft-Hansen, **a.g.m.**, s.202.

Başdenetçi veya denetçi seçilecek kişilerde bulunması gereken olumlu koşulların yanında, bazı olumsuz koşulların da bulunmaması gerekmektedir. Başdenetçi veya denetçi seçilecek kişilerin, kamu haklarından yasaklı olmaması, görevini devamlı yapmasına engel olabilecek vücut veya akıl hastalığı veya vücut sakatlığı ile özürlü bulunmaması, başvuru sırasında herhangi bir siyasî partiye üye olmaması gerekmektedir. Bunun yanında, Türk Ceza Kanununun ilgili maddesinde belirtilen süreler geçmiş olsa bile, kasten işlenen bir suçtan dolayı altı ay veya daha fazla süreyle hapis cezasına hükümlü olmaması gerekmektedir. Ayrıca, 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 bulunmaması gerekmektedir (mad.10).

Ombudsmanın görev süresi ve görev süresine bağlı olarak görevden alınabilme koşulları da, onun bağımsızlık ve tarafsızlığını etkileyebilmektedir. Ombudsmanın kısa süreli atanması, onun gerçek gücünü ortaya koymasını engelleyebilecek, çok uzun süreli atanması ise siyasi yakınlaşma riskini ortaya çıkarabilecektir. Ombudsmanın tarafsız olarak çalışabilmesi, onun sık sık görevden alınma korkusunu yaşamamasına da bağlı bulunmaktadır.⁵⁴⁹ Başdenetçi ve denetçilerin görev süreleri, beş yıl olarak düzenlenmiştir. 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. Bir dönem başdenetçi veya denetçi olarak görev yapan bir kimse sadece bir dönem daha başdenetçi veya denetçi seçilebilmektedir(mad.14).

⁵⁴⁹ Akıncı, a.g.e., s.362.

Başdenetçinin veya denetçilerin, seçilmeleri için gerekli nitelikleri taşımadıklarının sonradan anlaşılması veya seçildikten sonra kaybetmeleri halinde, bu durumun Komisyon tarafından tespit edilmesini takiben başdenetçi veya denetçinin görevinin sona ermesine, TBMM Genel Kurulu tarafından görüşmesiz karar verilmektedir. Seçilmeye engel bir suçtan dolayı kesin hüküm giyen veya kısıtlanan başdenetçi veya denetçi hakkındaki kesinleşmiş mahkeme kararının Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunun bilgisine sunulmasıyla, başdenetçi veya denetçi sıfatı sona ermektedir(mad.15).

3.2.2.7.2. Yetki ve Görevleri

Ombudsmanlık kurumunun yetki ve görevleri, kurumu oluşturmuş ülkelerde farklı şekillerde ortaya çıkmaktadır. Ombudsmanlık kurumu, bazı ülkelerde geniş bir denetim alanında bir çok yetki ile donatılmışken, bazı ülkelerde ombudsmanın yetki alanı ve sahip olduğu yetkiler daha dar tutulmuştur. Örneğin, İsveç ve Finlandiya ombudsmanının denetim alanına, bütün merkezi ve yerel yönetimler ile personeli, kamu otoritesine sahip kişiler, askeriye ve yargı kuruluşları girmekte iken, Danimarka ve Norveç ombudsmanlarının denetim alanına, yerel yönetimler açısından kısıtlama getirilmiştir.⁵⁵⁰ Fransa'da Mediateur'ün yetki alanına merkezi ve yerel yönetimler ile kamu hizmeti sunan kurum ve kuruluşlar girmekte ancak, yargı kuruluşları denetim alanı dışında bulunmaktadır.

Kamu Denetçiliği Kurumunun yetki alanına, merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumları, yerel yönetimler, yerel yönetimlerin bağlı kuruluşları, yerel yönetim birlikleri, döner sermayeli kuruluşlar, kanunlarla kurulan fonlar, kamu tüzel kişiliğine haiz kuruluşlar, sermayesinin yüzde ellisinden fazlası kamuya ait kuruluşlar ile bunlara bağlı ortaklıklar ve müesseseler, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve kamu hizmeti yürüten özel hukuk tüzel kişileri girmektedir.

⁵⁵⁰ Temizel, a.g.e., s.52.

Kamu Denetçiliği Kurumunun inceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak ilgili kurum ve kuruluşlardan istediği bilgi ve belgelerin, bu isteğin tebliğ edildiği tarihten itibaren otuz gün içinde Kuruma verilmesi zorunludur. Bu süre içinde istenen bilgi ve belgeleri haklı bir neden olmaksızın vermeyenler hakkında Başdenetçi veya denetçinin başvurusu üzerine ilgili merci, disiplin soruşturması açabilmektedir. Ancak, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun istediği bilgi ve belgelerden Devlet sırrı veya ticarî sır niteliğindeki bilgi ve belgeler, yetkili mercilerin en üst makam veya kurulunca gerekçesi belirtilmek suretiyle verilmeyebilmektedir(mad.18).

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun görev ve yetkisi dahilinde, inceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak başdenetçi veya denetçiler bilirkişi görevlendirebilmektedirler. Bilirkişi olarak görevlendirilen kamu görevlilerine ve diğer kişilere, her inceleme ve araştırma konusu için görevlendirmeyi yapanın kararı ile belirli bir bilirkişi ücreti ödenmektedir. İnceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak başdenetçi, denetçiler veya uzmanlar tanık ya da ilgili kişileri dinleyebilme yetkisine de sahip bulunmaktadır(mad.19).

Kamu Denetçiliği Kurumu, yetki alanına giren kurum ve kuruluşların işleyişi ile ilgili bir şikâyet üzerine, Türkiye Cumhuriyetinin Anayasada belirtilen nitelikleri çerçevesinde, bu kurum ve kuruluşların her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını, adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygı, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve yönetime önerilerde bulunmakla görevli bulunmaktadır. Ancak, Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile re'sen imzaladığı kararlar ve emirler, yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler, yargı faaliyetlerine ilişkin işlemler ile yargı mensuplarının işlem ve eylemleri, Türk Silâhlı Kuvvetlerinin salt askerî hizmete ilişkin faaliyetleri, Kurumun görev alanı dışında kalmaktadır(mad.9).

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu hükümlerinin, yerel yönetimlerin eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışları hakkında, kanun bütünüyle

yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl sonra uygulanacağı hüküm altına alınmıştır(Geçici mad. 4). Böyle bir düzenleme ile, Kamu Denetçiliği Kurumunun, Türkiye’de başarılı olabilmesi için öncelikle merkezî yönetime uygulanması, belirli bir tecrübe kazanıldıktan sonra da yerel yönetimlere uygulanması amaçlanmaktadır(Geçici mad. 4’ün gerekçesi). Ancak, günümüzde sayıları üç binin üzerinde olan yerel yönetimlerin, Kamu Denetçiliği Kurumu’nun yetki ve görev alanına dahil edilmesi durumunda, Kurumun iş yükünü altından kalkılmaz bir duruma getirebileceği söylenebilir. Yıllarca kurulması yönünde öneri ve çalışmalar yapılan ve ihtiyaç duyulan bir kurumun, daha baştan hantal ve verimsiz bir şekilde çalışamaz hale getirilmemesi gerekmektedir. Dolayısıyla, yetki ve görev alanı yerel yönetimlerle sınırlı olacak ayrı bir yerel yönetim ombudsmanı oluşturmanın, gereksinimleri daha iyi şekilde karşılayabileceği söylenebilir.

3.2.2.7.3. Çalışma Usulü

Ombudsmanlık kurumunun önemli vasıflarından birisi de, ona kolayca ve masrafsız şekilde ulaşılabilmesi ve ombudsmanın, inceleme ve denetimlerini büyük bir süratle ve kısa sürede yapabilmesidir.⁵⁵¹ Kamu Denetçiliği Kurumu’na gerçek ve tüzel kişiler başvurabilmektedir. Yabancıların başvuru hakkını kullanabilmeleri, karşılıklılık esasına bağlı bulunmaktadır. Kuruma başvuru, başvuru sahibinin adı ve soyadı, imzası, yerleşim yeri veya iş adresini içeren, başvuru sahibi tüzel kişi ise, tüzel kişinin unvanı ve yerleşim yeri ile yetkili kişinin imzasını ve yetki belgesini içeren Türkçe dilekçe ile yapılabilmektedir. Bu başvuru, belirlenen şartlara uyulmak kaydıyla elektronik ortamda veya diğer iletişim araçlarıyla da yapılabilmektedir. Kamu Denetçiliği Kurumu’na yapılan başvurulardan, belli bir konuyu içermeyenler, yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarınca karara bağlanmış uyuşmazlıklar, başvuru dilekçesinde veya

⁵⁵¹ Tufan Erhürman, “İnsan Haklarını Koruma Mekanizması Olarak Ombudsman Kurumu”, **Türkiye’de İnsan Hakları Konferansı**, TODAİE İnsan Hakları Araştırma ve Derleme Merkezi Yayını, Haziran 2000, s.345.

elektronik ortamda yapılacak başvurularda gerekli şekil şartlarını taşımayanlar, sebepleri, konusu ve tarafları aynı olanlar ile daha önce sonuçlandırılan uyuşmazlıklara ait başvurular incelenmemektedir (mad. 17).

Kamu Denetçiliği Kurumu'na, illerde valilikler, ilçelerde kaymakamlıklar aracılığıyla da başvuru yapılabilmektedir. Kuruma yapılacak başvurulardan herhangi bir ücret alınmamaktadır. Kuruma, yönetsel işlemlerde tebliğ tarihinden, yönetsel eylem, tutum ve davranışlarda öğrenme tarihinden itibaren doksan gün içinde başvurulabilmektedir. Başvuru tarihi, dilekçenin Kuruma, valilik veya kaymakamlıklara verildiği, diğer hallerde ise başvurunun Kuruma ulaştığı tarih olarak kabul edilmektedir. Dava açma süresi içinde Kuruma yapılan başvuru, işlemeye başlamış olan dava açma süresini durdurmaktadır(mad.17).

Kamu Denetçiliği Kurumu, kendisine yapılacak bir başvuru sonrasında inceleme ve araştırmasını, başvuru tarihinden itibaren en geç altı ay içinde sonuçlandırmak zorundadır. Kurum, inceleme ve araştırma sonucunu ve varsa önerilerini ilgili mercie ve başvurana bildirmekle yükümlüdür. İlgili merci de, Kurumun önerileri doğrultusunda tesis ettiği işlemi veya Kurumun önerdiği çözümü uygulanabilir nitelikte görmediği takdirde bunun gerekçesini otuz gün içinde Kuruma bildirmek zorundadır(mad.20).

Kamu Denetçiliği Kurumu'na yapılacak bir başvurunun Kurum tarafından reddedilmesi durumunda, durmuş olan dava açma süresi gerekçeli ret kararının ilgiliye tebliğinden itibaren kaldığı yerden tekrar işlemeye başlamaktadır. Başvurunun Kurum tarafından yerinde görülerek kabul edilmesi durumunda, 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 başlamaktadır. Kurumun, inceleme ve araştırmasını başvuru tarihinden itibaren altı ay içinde sonuçlandıramaması halinde de, durmuş olan dava açma süresi kaldığı yerden tekrar işlemeye başlamaktadır(mad.21).

Kamu Denetçiliği Kurumu, yıl içinde gerçekleştirdiği faaliyetlerle ilgili olarak hazırladığı raporunu, hem Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin hem de Kamuoyunun bilgisine sunmaktadır. Kamu Denetçiliği Kurumu bünyesinde yer alan ve başdenetçi, başdenetçivekili ve denetçilerden oluşan Kamu Denetçiliği Kurulu, her takvim yılı sonunda yürütülen faaliyetleri ve önerileri kapsayan bir rapor hazırlayarak Komisyona sunmaktadır. Komisyon, bu raporu görüşüp, kendi kanaat ve görüşlerini de içerecek şekilde özetleyerek TBMM Genel Kurulu'na sunulmak üzere Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'na göndermektedir. Komisyonun raporu, Genel Kurulda görüşülmektedir. Kurumun yıllık raporu, ayrıca Resmî Gazetede yayımlanmak suretiyle kamuoyuna da duyurulmaktadır. Kurum, yıllık raporunun dışında açıklanmasında fayda gördüğü hususları, yıllık raporu beklemeksizin her zaman kamuoyuna duyurabilmektedir(mad.22). Kurumun faaliyetleri hakkında açıklama yapmaya başdenetçi yetkili olup, başdenetçi bu yetkisini, başdenetçivekiline devredebilmektedir(mad.23).

Kamu Denetçiliği Kurumu'na yapılacak başvuru şekillerinin kolay ve masrafsız olması, ombudsmanlık kurumunun genel özellikleri ve ülke uygulamaları dikkate alındığında olumlu bir düzenleme olarak değerlendirilebilir. Ayrıca, Kuruma yapılacak başvuruların altı ay gibi bir sürede sonuçlandırılmak zorunda olması, yine Türkiye'de yargı sürecinin işleyişi dikkate alındığında oldukça kısa bir süre olması nedeniyle olumlu karşılanabilir. Ancak, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun herhangi bir şikayet olmadan kendiliğinden harekete geçebilmek yetkisine sahip olmaması, Kurumun denetim etkinliğini ve kamu yönetiminin iyileştirilmesinde sağlayacağı katkıları azaltabilir.

3.2.2.8. Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun ve “Mahalli İdareler Halk Denetçisi”

Türkiye'de kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması çabaları içerisinde denetime büyük önem verilmekte ve denetimin daha çok doğrudan

halk tarafından yapılmasına yönelik mekanizmalar geliştirilmektedir. Bu çerçevede, Türkiye’de “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun”⁵⁵² ile, yerel yönetimler bakımından bir halk denetimi aracı olarak, “Mahalli İdareler Halk Denetçiliği” sistemi getirilmektedir. İlk kez bu Kanun ile, uzun yıllar kurulması yönünde öneriler ve çalışmalar yapılan ombudsmanlık kurumu, yerel yönetimler bakımından öngörülmekte ve tek bir madde altında düzenlenmektedir. Kanun’da, mahalli idareler halk denetçisinin seçimi, görev ve yetkileri, başvuru yolları, raporları ve raporlarının sonuçları genel hatlarıyla düzenlenmektedir. Türkiye’de, kamu yönetimi ve yerel yönetimler açısından önemli olan ve yönetim yapısında yeni bir kurumsal yapılanmayı getiren bir kurumun, ayrı bir kanunla ve ayrıntılı olarak düzenlenmesi gerektiği söylenebilir.

3.2.2.8.1. Hukuksal Statüsü

Ombudsmanlık kurumunun en önemli ve başta gelen özelliği, bütün kişi ve kurumlara karşı bağımsızlığı ve tarafsızlığı olmaktadır.⁵⁵³ Bu özelliği, göreve gelişi ile görevi esnasında hiçbir makamdan emir ve talimat almaması, yasal güvenceye sahip olması gibi etkenlerle doğrudan ilgilidir. Kanun’da yer alan mahalli idareler halk denetçisinin, bir ombudsman olup olmadığı bu koşulların ne derece sağlandığının ve ombudsmanın özelliklerinin ne ölçüde karşılandığının tespiti ile daha kolay anlaşılabilir.

Mahalli idareler halk denetçisi, her ilde bir kişi olmak üzere, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nda belirtilen memurluğa alınmada gerekli genel

⁵⁵² Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki görev, yetki ve sorumlulukları yeniden belirleyen ve 3 Kasım 2003’de kamuoyuna açıklanan “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı”, üzerinde bazı değişiklikler yapılarak 29 Aralık 2003’de TBMM’ye sunulmuştur. Tasarı, başta adı olmak üzere bazı maddelerinde yapılan değişikliklerle 15 Temmuz 2004 tarihinde kabul edilmiştir. 5227 sayılı “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun”, 3 Ağustos 2004 tarihinde, Cumhurbaşkanı tarafından kısmen veto edilmiştir. Cumhurbaşkanı, bazı maddelerinin bir kez daha görüşülmesi için Kanun’u TBMM’ne iade etmiştir. Kanun’un 42. maddesi, Mahalli İdareler Halk Denetçiliğini düzenlemektedir. Kanunun tam metni için Bkz. Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun,(Erişim) <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5227.html>

⁵⁵³ Odyakmaz, Erhürman, **a.g.m.**, s.3765.

şartları taşıyan, en az dört yıllık yüksek öğretim kurumlarından mezun ve en az on yıl meslekî tecrübe sahibi, toplumda saygınlığı bulunan kişiler arasından beş yıl süre ile görev yapmak üzere seçilecektir. Mahalli idareler halk denetçisinin, en az dört yıllık yüksek öğretim kurumlarından mezun olması ve mesleki tecrübesinin aranması, ombudsmanın taşınması gereken kişisel özellikleri dikkate alındığında olumlu bir düzenlemedir. Ancak, halk denetçisinin, hukuk ya da yönetim bilimlerine ağırlık veren yüksek öğretim kurumlarından mezun olması, yapacağı görevin hukuk bilgisini ve yönetim tecrübesini gerektirmesi açısından önem taşımaktadır.

Mahalli idareler halk denetçisi, il genel meclisinin üçte iki çoğunluğunun kararı ile seçilecektir. İlk iki turda üçte iki çoğunluk sağlanamazsa, üçüncü turda salt çoğunluk aranacak, bu turda salt çoğunluk sağlanamadığı takdirde, üçüncü turda en çok oy alan iki aday arasında dördüncü tur oylama yapılacaktır. Dördüncü turda en çok oy almış bulunan aday halk denetçisi seçilecektir. Halk denetçiliğine, kişiler kendileri aday olabileceği gibi, il genel meclisi üyelerinin beşte biri tarafından da aday gösterilebilecektir.

Mahalli idareler halk denetçisinin tarafsızlığını sağlamak amacıyla, Kanunda bazı koşullar bulunmaktadır. Halk denetçisi, seçildikten sonra varsa siyasî partisiyle ilişkisi kesilmiş sayılacak ve görevinin devamı süresince işlerini tam bir dikkat, dürüstlük ve tarafsızlık ile yürüteceğine, kanun hükümlerine aykırı hareket etmeyeceğine dair il genel meclisi önünde yemin ederek görevine başlayacaktır.

Mahalli idareler halk denetçisinin görevini yürütürken nasıl bir dokunulmazlığa sahip olacağı konusunda, Kanunda bir düzenleme yer almamaktadır. Halk denetçisi, görevini engelleyen fizikî ve psikolojik bir rahatsızlığı, görevi gereği edindiği kişisel bilgi ve sırları açıklaması, halk denetçisi olma şartlarını taşımadığının anlaşılması veya sonradan kaybetmesi sebepleriyle, il genel meclisinin salt çoğunluğunun kararı ve

valinin mütalaası üzerine Danıştay kararı ile görevinden alınabilecektir. Bu şekilde boşalan halk denetçiliği yerine seçilen yeni halk denetçisi, kalan süreyi tamamlamak üzere seçilecektir. Halk denetçisinin, görevinin devamı süresince, herhangi bir kamu kuruluşunda veya özel kuruluştaki ücretli bir işte çalışması yasaklanmaktadır.

Mahalli idareler halk denetçisinin görev süresinin bitiminden itibaren tekrar seçilip seçilemeyeceği konusunda bir düzenleme, Kanunda yer almamaktadır. Ombudsmanların görev süresinin sonunda tekrar seçilebilmeleri genellikle kabul edilen bir yöntemdir. Görevi süresince başarılı hizmetler gerçekleştiren, beğenilen ve güvenilen ombudsmanların tekrar göreve gelebilmesi yolunun açık tutulması, ombudsmanlardan daha fazla ve etkin yararlanmayı sağlayabilecektir.

Yerel yönetim meclislerinin yönetsel işlemlere karışmalarından dolayı, yerel yönetim ombudsmanını, yetkilerini yerel meclislerden alan, kısacası parlamento yerine yerel meclislerin atadığı bir sistem içerisinde tanımlamak, uluslararası literatürde tanımlanan bir ombudsman yapmayacaktır.⁵⁵⁴ Mahalli idareler halk denetçiliğine seçilecek kişinin il genel meclisi tarafından da aday gösterilebilmesi ve seçiminin yine il genel meclisince yapılması, denetçinin bağımsızlık ve tarafsızlığını önemli ölçüde zedeleyecektir.⁵⁵⁵ İl genel meclisi üyelerinin siyasi parti temsilcilerinden oluşması nedeniyle, kendi siyasi görüşlerine yakın olan denetçi adaylarını seçmeleri ve görevleri süresince siyasi baskı altında tutmalarının kaçınılmaz olacağı söylenebilir.

Kamu görevlileri arasından seçilecek bir halk denetçisi, bu süre için kurumundan aylıksız izinli sayılacaktır. İzinli oldukları sürece memuriyetleri ile ilgili özlük hakları devam ettiği gibi, bu süreler terfi ve emekliliklerinde hesaba katılacak, terfileri başkaca bir işleme gerek kalmadan süresinde yapılacaktır.

⁵⁵⁴ Temizel, **a.g.e.**, s.66.

⁵⁵⁵ Tuncay Alemdaroğlu, “Yerel Yönetimlerde Halk Denetçiliği; Gereksinim ve İşlerlik”, **Kamu Yönetimi Paneli**, Türkiye Barolar Birliği, 12-14 Aralık 2003, Ankara, Danıştay Yayını, 2003, s.89.

Bu şekilde seçilen halk denetçilerinin, kadroları ve tâbi olduğu sosyal güvenlik kurumu ile ilişkileri devam edecek, ancak, bunların ve diğer halk denetçilerinin daha önce tâbi oldukları sosyal güvenlik kurumlarına ödenmesi gereken primleri kendileri tarafından yatırılacaktır.

Halk denetçisinin bürosu ve iş yükü ile orantılı sayıda personel il özel yönetimi tarafından sağlanacaktır. Halk denetçilerine, görev yaptıkları il nüfusuna göre belirlenecek miktarlarda aylık brüt ödenek verilecektir. Halk denetçisinin gördüğü hizmet nedeniyle talep sahiplerinden herhangi bir şekilde ücret veya başka bir karşılık alması yasaklanmaktadır.

Halk denetçisinin bürosu ve iş yükü ile orantılı personelin sağlanması ve il nüfusuna göre aylık ödenek verilmesi, olumlu ve adil düzenlemelerdir. Ancak, Kanunda getirilen düzenlemeye göre, her il için bir halk denetçisi seçilecektir. Oysa, nüfusları arasında büyük farklılık bulunan illerde aynı sayıda halk denetçisi seçmek, halk denetçisinin iş yükü dikkate alındığında gerçekçi görünmemektedir. İstanbul gibi yüksek nüfusa sahip illerde tek bir halk denetçisinin ağır iş yükü altında kalması ve görevini etkin şekilde yerine getirememesi durumu ortaya çıkabilecektir.

3.2.2.8.2. Yetki ve Görevleri

Mahalli idareler halk denetçisi, her ilde yerel yönetimler ve bunlara bağlı kuruluşlar ile bu yönetimler tarafından kurulan birlik ve işletmelerin, kurum dışı gerçek ve tüzel kişilerle ilgili işlem ve eylemlerinden kaynaklanan anlaşmazlıkların çözümüne yardımcı olmakla görevlendirilmektedir. Halk denetçisinin denetim alanında, bir ilde bulunan yerel yönetimler ve bunların bağlı kuruluşları ile aralarında kurdukları birlik ve işletmeler bulunmaktadır. Yerel yönetimler ile yerel yönetimlerin personeli arasındaki kurum içi sorunların çözümünde, halk denetçisinin herhangi bir görevi bulunmamaktadır.

Mahalli idareler halk denetçisi, denetim alanında bulunan kurum ve kuruluşlardan görevleri ile ilgili konularda bilgi ve belge isteme ve soru sorma yetkisine sahip bulunmaktadır. İlgili kurum ve kuruluşlar, halk denetçisi tarafından istenen bilgi ve belgeler ile soruların cevaplarını en geç bir hafta içinde vermek zorundadır. Halk denetçisi, incelemesi sırasında teknik hususlarda bedeli il özel yönetimi bütçesinden karşılanmak suretiyle her türlü uzmandan yararlanabilme yetkisine de sahip bulunmaktadır.

Mahalli idareler halk denetçisine gerekli bilgi ve belgeleri süresi içinde vermeyen yönetime ve yöneticilere hangi müeyyidelerin uygulanacağı konusu ile halk denetçisinin yaptığı incelemeler sonucunda suç unsuruna rastlaması durumunda savcılıklara başvuru yapıp yapamayacağı konusunda, bir düzenleme bulunmamaktadır. Ombudsmanlık kurumu, geniş araştırma, inceleme ve denetleme yetkilerine sahip olmasına rağmen kararları bağlayıcı nitelikte değildir. Mahalli idareler halk denetçisinin kararları da tavsiye niteliğinde olup yerel yönetimlerin bu kararları uygulama zorunluluğu bulunmamaktadır.

3.2.2.8.3. Çalışma Usulü

Mahalli idareler halk denetçisi, her ilde bulunan yerel yönetimler ve bunlara bağlı kuruluşlar ile bu yönetimler tarafından kurulan birlik ve işletmelerin, gerçek ve tüzel kişileri ilgilendiren işlem ve eylemlerine karşı menfaati ihlâl edilenler tarafından yapılacak başvuru üzerine, gerekli bilgi ve belgeleri inceleyerek, gerektiğinde tarafları dinleyerek, kırk beş gün içinde kararını verecektir. Halk denetçisi, kararını ilgili yönetime ve talep sahibine bildirecek, ilgili yönetim, halk denetçisinin verdiği karara karşı tutumunu en geç on gün içinde açıklayacaktır. Yönetimin, halk denetçisinin tavsiyesini uygun bulmaması durumunda görüşünü gerekçelendirme zorunluluğu bulunmaktadır.

Mahalli idareler halk denetçisi, yerel yönetimlerin işlem ve eylemlerinden menfaati ihlal olanların başvurusu ile harekete geçebilecektir. Oysa, ombudsmanlık kurumunun kendiliğinden harekete geçmesi ve inceleme başlatabilmesi onu daha etkin ve yararlı kılmakta, yönetimi, her an denetleme baskısı ile daha dikkatli davranmaya sevk etmektedir. Basın yoluyla veya başka bir kanaldan edindiği bilgi veya duyumlarla harekete geçebilen bir ombudsman, daha fonksiyonel bir denetim sağlamakta ve sorunların oluşmadan veya baştan çözümlenmesine neden olabilmektedir.

Mahalli idareler halk denetçisinin yapacağı incelemeleri sonucunda şikayetle ilgili kararını kırk beş gün içinde vermek zorunda olması, yönetimin de, halk denetçisinin verdiği karara karşı tutumunu on gün içerisinde açıklama zorunluluğu, sürelerin kısalığı dikkate alındığında olumlu düzenlemelerdir. Ancak, bu süreler belirlenirken ülke koşullarının da dikkate alınması ve gerçekçi olunması gerekmektedir. İstanbul gibi nüfusu yüksek illerde, halk denetçilerine çok sayıda şikayet yapılması durumunda, halk denetçilerinin belirlenen sürelerde karar vermelerinin ve çözüm üretmelerinin bir hayli güç olacağı söylenebilir.

Konusu açık olmayan, somut iddia içermeyen, halk denetçisinin yetki alanına girmeyen veya dava konusu yapıldığı anlaşılan başvurular, mahalli idareler halk denetçisince işleme konulmayacaktır. Menfaati ihlâl edilen gerçek veya tüzel kişiler, işlem ve eylemden haberdar olduktan sonra veya ilgili yönetime yaptıkları başvuruya süresi içinde cevap verilmemesi üzerine otuz gün içerisinde halk denetçisine başvurabilecek olup, halk denetçisine başvuru süresi, eylem ve işlemin tekemmül tarihinden itibaren altı ayı geçemeyecektir. Mahalli idareler halk denetçisine yapılacak şikayet başvurularında, başvuru süresi ve zamanaşımı süresi oldukça kısa tutulmaktadır. Bu sürelerin kısa olması, şikayetlerin daha kısa süreler içinde sonuçlandırılması açısından yararlı olabilecektir.

Dava açma süresi içinde halk denetçisine yapılan başvuru, dava açma süresini durdurmaktadır. Halk denetçisinin tavsiye kararının verilen süre içinde yerine getirilmemesi veya başvuru sahibini tatmin etmemesi halinde, kararda belirtilen sürenin bitiş tarihinden itibaren, talep sahibinin dava açma süresi yeniden işlemeye başlayacaktır. Dava konusu edilmiş veya üçüncü kişilere dönük karar ve işlemler sebebiyle, halk denetçisine başvuru yapılamayacaktır. Halk denetçisine başvuru, idarî yargıya müracaat hakkının ön şartı olarak kabul edilmemektedir. Halk denetçisi, incelemesi nedeniyle elde ettiği kişilere ait bilgilerin gizliliğinin korunmasından sorumlu tutulmaktadır.

Mahalli idareler halk denetçisinin raporları, Bilgi Edinme Kanunu'nun çizdiği yasal çerçevede dahilinde kamuoyuna açık olacaktır. Halk denetçisi tarafından alınan tavsiye kararlarının arşivlenmesi öngörülmekte, halk denetçisi, her yıl Ocak ayında bir önceki yılda verdiği tavsiye kararları ile ilgili genel değerlendirme raporunu il genel meclisinin bilgisine sunmakla görevlendirilmektedir.

Ombudsmanlık kurumunun kararlarının tavsiye niteliğinde olması, doğrudan yaptırım gücünün olmaması dikkate alındığında, onun gücünün hazırladığı raporları kamuoyunun bilgisine sunması ve kamuoyu denetimini harekete geçirmesi ile doğru orantılı olduğu görülmektedir. Mahalli idareler halk denetçisine, yıllık raporları yanında önemli gördüğü konularda ara rapor hazırlama ve kamuoyuna açıklama yetkisi verilmemektedir. Oysa, halk denetçisine, ara rapor hazırlama ve kamuoyuna açıklama yetkisinin verilmesi, gücünü ve etkinliğini kamuoyu denetimini harekete geçirerek sağlayan bir denetim mekanizması için son derece önem arz etmektedir.⁵⁵⁶

⁵⁵⁶ Uluğ, a.g.m., s.119.

3.3. TÜRKİYE’DE OLUŞTURULACAK BİR YEREL YÖNETİM OMBUDSMANININ SAĞLAYABİLECEĞİ YARARLAR

Türkiye’de kamu yönetimi sistemi içinde yerel yönetimlere verilen önemin son yıllarda artmasıyla birlikte, bu kuruluşlara dönük yasal ve yapısal düzenlemelerde de önemli değişimlerin olduğu görülmektedir. Kamu yönetimi sistemine dahil edilecek yeni kurumların, sisteme sağlayacağı ilave yararın yüksek olması son derece önem arz etmektedir. Aksi takdirde, oluşturulacak yeni kurumlar, kamu yönetiminde mevcut bürokratik yapının daha karmaşık hale gelmesine neden olabileceği gibi, kendilerinden beklenen faydaların yerine ek maliyetlerin ortaya çıkmasına da yol açabilecektir. Türkiye’de ulusal düzeyde görev yapmak üzere oluşturulmak istenen Kamu Denetçiliği Kurumu yanında, yerel yönetimler için ayrı bir ombudsmanlık kurumunun oluşturulmasının gerekip gerekmediğinin, oluşturulması durumunda yerel yönetimler açısından sağlayabileceği yararların açıkça ortaya konulması gerekmektedir.

3.3.1. Yerel Yönetimlerin Denetiminde Sağlayabileceği Yararlar

Yerel yönetimler, yerel demokrasinin temel kuruluşları olarak, yerel özerkliğe sahip olmalarına ve belirli ölçüde serbest hareket edebilmelerine rağmen, her kurum ve kuruluş gibi belirli bir ölçüde denetime tabi tutulmaktadırlar. Yerel yönetimlerin denetimlerinde çeşitli nedenlerle ortaya çıkan sorunların çözülmesinde, yerel yönetim ombudsmanının da doğrudan denetim etkisi ve mevcut denetim mekanizmalarına olası katkısı hiç kuşkusuz büyük önem taşımaktadır. Türkiye’de oluşturulacak bir yerel yönetim ombudsmanı, gerekli şartlar oluşturulduğunda yerel yönetimlerin denetiminde etkin şekilde yer alabilir ve denetimde ortaya çıkan sorunların çözümünde önemli yararlar sağlayabilir.

3.3.1.1. Yerel Yönetimlerin Siyasi Denetiminde Sağlayabileceği Yararlar

Yerel yönetimlerin parlamento tarafından yapılan siyasi denetimi, denetimin dolaylı şekilde yapılması ve milletvekillerinin parti disiplini içinde hareket etmeleri nedeniyle etkin olmamakta, TBMM Dilekçe Komisyonu ve TBMM İnsan Hakları Komisyonu'na yapılan müracaatlar ve alınan sonuçlar ise sınırlı kalmaktadır. Yerel yönetimlerin siyasi denetiminde ortaya çıkan bu sorunların çözülmesinde ve siyasi denetimin daha işlevsel hale getirilmesinde yerel yönetim ombudsmanının olumlu katkıları olabilir.

Yerel yönetim ombudsmanı, öncelikle, bağımsız ve tarafsız bir denetim organı olarak, araştırma, inceleme ve denetim faaliyetleri sonucunda elde ettiği bulguları içeren yıllık veya özel raporları kamuoyuna açıklayarak yönetimde ortaya çıkan kötü yönetim örneklerini siyasi denetim mekanizmalarının bilgisine ve dikkatine sunabilir. Bu yolla, yerel yönetimlerle ilgili uygulamalardan haberdar olan parlamentonun siyasi denetim yollarını daha işlevsel olarak kullanabilmesi sağlanabilir.

Yerel yönetimlerin görev ve yetkilerinin zamanla artması ve kendisine has özellikler taşıması, bu kuruluşların daha uzmanlaşmış bir şekilde denetlenmelerini gerekli kılmaktadır. Yerel yönetimlerin işlem ve eylemlerinden menfaati ihlal olan kişilerin yerel yönetim ombudsmanına yapacağı şikayetler, TBMM Dilekçe Komisyonu ve TBMM İnsan Hakları Komisyonu'na yapılan müracaatların sayısında azalma sağlayarak, bu Komisyonların iş yükünü azaltabilir ve etkinliklerini artırabilir. Benzer şekilde, Kamu Denetçiliği Kurumunun iş yükünün de, yerel yönetim ombudsmanı oluşturulduğunda azalacağı ve Kurum'un daha etkin şekilde hizmet sunabileceği söylenebilir.

Yerel yönetim ombudsmanının, yerel yönetimlerin işlem ve eylemlerine karşı yakınma yöntemlerini basitleştirmesi ve hızlandırması, hak arama

yollarının toplumun her kesimi tarafından ve her düzeyde kullanılmasına zemin hazırlayabilir. Yerel yönetim ombudsmanının yerel düzeyde oluşturacağı ve öğreteceği hak arama bilinci, ulusal düzeyde siyasi denetim mekanizmaları üzerinde baskı kurabilir ve siyasi denetimin yönetim üzerinde etkisi artabilir.

3.3.1.2. Yerel Yönetimlerin Kamuoyu Denetiminde Sağlayabileceği Yararlar

Kamuoyu denetiminin yönetim üzerinde etkin bir şekilde gerçekleşebilmesinin, kamuoyunun iyi şekilde bilgilendirilerek doğru bir şekilde oluşması ve yönlendirilmesi ile doğrudan ilgili olduğu söylenebilir. Kamuoyunun oluşmasına ve yönetimin kamuoyunca denetiminin gerçekleşmesine yardımcı olan araçların doğru bilgilendirilmesinde ve yönlendirilmesinde, bağımsız ve tarafsız, bilgili ve işinde uzman, halk tarafından sevilen ve güvenilen bir ombudsman, kuşkusuz çok büyük yararlar sağlayabilecektir.

Ombudsmanlık kurumunun en belirgin faaliyetlerinden birisi, şikayet üzerine veya kendiliğinden yönetimin işlem ve eylemleri üzerinde yaptığı inceleme, araştırma ve denetimleri sonucu hazırladığı raporları kamuoyunun bilgisine sunmasıdır. Ombudsman, raporlarını kamuoyu ile paylaşarak yönetim üzerinde doğrudan bağlayıcı olmayan kararlarını kamuoyu baskısı ile etkili hale getirmeye, kamuoyu denetimini harekete geçirmeye çalışmaktadır. Oluşturulacak bir yerel yönetim ombudsmanı, kamuoyunun oluşmasında ve yönlendirilmesinde doğrudan kişisel katkılar sağlayabileceği gibi, kamuoyunun oluşmasında ve denetiminde etkili olan araçlara bir nevi danışmanlık ve rehberlik yaparak dolaylı şekilde de yararlı olabilecektir.⁵⁵⁷

⁵⁵⁷ Hacer Tuğba Eroğlu, “Yerel Yönetimlerde Denetim ve Halk Denetçiliği(Ombudsmanlık)”, **Yerel Yönetimler Kongresi**, Biga/Çanakkale, 3-4 Aralık 2004, s.557.

Yerel yönetim ombudsmanı, halkın yönetime karşı sahip olduğu haklarını korumada, özellikle de örgütsüz bireylerin haklarının korunmasında önemli bir görev üstlenebilir. Belirli meslek gruplarına mensup kişilerin hakları, üyesi oldukları meslek kuruluşları tarafından korunurken, herhangi bir meslek kuruluşuna üye olmayan veya haklarını yönetime karşı korumada yeterli bilgi ve donanıma sahip olmayan vatandaşların hakları korumasız kalmaktadır. Bu noktada, oluşturulacak bir yerel yönetim ombudsmanı, baskı gruplarının koruma dışında bıraktığı alanlarda da vatandaşların haklarını korumada etkili olabilir.

Yerel yönetim ombudsmanı, yönetim ile halk arasında yönetimin faaliyetleriyle ilgili bilgi akışının sağlanmasında aktif bir rol üstlenerek, kamuoyunun yanlış bilgilendirilmesi ve yönlendirilmesi önünde bir engel oluşturabilir. Kitle iletişim araçlarının çoğu kez bazı sermaye gruplarının veya baskı gruplarının güdümünde ve onların lehinde yayın yaparak, kamuoyunun yanlış oluşmasına ve yönlendirilmesine neden oldukları görülmektedir. Yerel yönetim ombudsmanı, bağımsız ve tarafsız olarak halka doğru haber ve bilgi akışını sağlayabileceği gibi, kitle iletişim araçlarının da doğru bilgilendirilmesini sağlayabilir. Dolayısıyla, yerel yönetim ombudsmanı, kamuoyunun doğru bilgilendirilmesi ve yönlendirilmesine aracılık ederek, kamuoyunun doğru oluşmasını ve yönetimi daha etkin bir şekilde denetlemesini sağlayabilir.

Yerel yönetimlerde halkın yönetimin karar süreçlerine katılması ve halk denetiminin daha etkin olarak sağlanabilmesi için yapılan yasal ve kurumsal düzenlemelere rağmen katılımın sınırlı ölçüde gerçekleşmesi, bu alanda duyulan yurttaşlık duygusu, kentlilik kültürü ve bilincinin halka iyi şekilde öğretilmesi ve benimsetilmesinin gereğini ortaya koymaktadır. Yerel yönetim ombudsmanı, halkı bu yönde eğitme işlevini gerçekleştirebileceği gibi katılım kanallarının halka açılması için yönetim üzerinde olumlu yönde baskı oluşturabilir.

Yerel yönetim ombudsmanı, uzman kişiliği ve sahip olduğu bilgi birikimi ile, yönetimin yönetsel hatalarını açığa çıkarması ve toplumdan gerekli tepkiyi görmesi için gerek yerel basının gerekse halkın eğitilmesinde öncü rolü oynayabilir. Yerel basını kullanarak, halkın bilinç düzeyinin yükseltilmesi ve yönetim karşısında sahip oldukları hakların öğretilmesine dönük programlar ve toplantılar yapılmasını sağlayabilir. Bu program ve toplantılar ile, yönetimden kaynaklanan yakınmaların, yerel yönetim ombudsmanı ve kamuoyu tarafından doğrudan öğrenilmesi ve denetim için harekete geçirilmeleri sağlanabilir.

3.3.1.3. Yerel Yönetimlerin Yargı Denetiminde Sağlayabileceği Yararlar

Yargı denetimi, yönetim üzerinde gerçekleştirilen denetim şekilleri içerisinde en etkili yollardan birisi olmasına rağmen, uygulamada önemli sorunların ortaya çıktığı görülmektedir. Ombudsmanlık kurumu, yargı denetiminde ortaya çıkan sorunların aşılmasında olumlu katkılar sağlayabilir. Türkiye’de oluşturulacak bir yerel yönetim ombudsmanı, yerel yönetimlerin yargısal denetiminde ortaya çıkan sorunların çözülmesinde, yargı denetimine alternatif bir mekanizma olarak değil, aksine, yargı denetimini güçlendiren, onun önündeki engelleri kaldıran bir yardımcı mekanizma olarak rol üstlenebilir.

Yargı denetiminin bütün üstünlüklerine rağmen yavaş işleyen bir süreç olması, onun etkinliğini azaltmakta ve yönetilenler kadar yönetim için de yargısal denetime olan güven zayıflamaktadır. Yerel yönetim ombudsmanı, uzun süre devam eden ve etkinliği azalan yargı denetimi yerine, uyuşmazlıkları çok kısa süre içerisinde çözümleyerek, yönetimin aksamasını önleyebileceği gibi yönetilenler için de bir güvence oluşturabilir. Oluşturulacak bir yerel yönetim ombudsmanının anlaşmazlıkları çözümleme süresi, mümkün olduğu kadar kısa tutularak yönetimin ve yönetilenlerin ortaya çıkacak olası mağduriyetleri azaltılabilir. Dolayısıyla, yargı denetimine

gidecek uyuşmazlıkların sayısı azaltılarak, yargı denetiminin etkinliğinin artırılması ve yargı denetimine olan güvenin tekrar kazanılması mümkün olabilir.⁵⁵⁸

Yargı denetimi, fazlaca şekil şartlarına bağlı ve pahalı bir yol olması nedeniyle, yönetilenler tarafından haklı oldukları durumlarda bile tercih edilmemekte, bu durum ise, yönetimdeki bürokratik hastalıkları her geçen gün daha da artırmaktadır. Yerel yönetim ombudsmanı, yönetilenlerce kolay ulaşılabilir ve şekil şartları gerektirmeyen, hiçbir masraf istemeyen bir yol olarak, anlaşmazlıkların çözümlenmesinde ve yargı yükünün azaltılmasında yargı kuruluşlarının önemli bir yardımcısı olabilir.

Yerel yönetim ombudsmanı, yerel yönetimlerin işlem ve eylemlerinden zarar görenlerin şikayetleri üzerine harekete geçebileceği gibi, kötü yönetim uygulamalarından bir şekilde haberdar olduğunda kendiliğinden de harekete geçebilmektedir. Yerel yönetimlerin hukuka aykırı ancak yargı önüne götürülmediği için işlerlik kazanan işlem ve eylemleri, yerel yönetim ombudsmanının denetimine takılmakta, böylece, yargı denetiminin bu alandaki etkisizliğine belirli ölçüde çare olunmaktadır.

Yargı denetimi, yönetsel işlem ve eylemlerin hukuka uygunluğu ile sınırlı bir denetim şekli olup, yönetsel işlem ve eylemlerin yerindeliği denetim dışında tutulmaktadır. Dolayısıyla, hukuka uygun işlem ve eylemler, yönetilenler açısından zarar doğursa bile yargı yerlerinin bunlara müdahale etmesi ve yönetimi tazminata mahkum etmesi söz konusu olmamaktadır.⁵⁵⁹ Oysa, yerel yönetim ombudsmanı, hukuka uygunluk deneti yanında yerindelik denetimi de yapabilmekte, hukuka uygun ancak hakkaniyette uygun olmayan ve zarar doğuran işlem ve eylemlere karşı da harekete geçebilmektedir. Böylece, yönetilenlerin hakları her şartta yönetime karşı

⁵⁵⁸ Kemal Özden, “Yerel Yönetimler Ombudsmanı”, **Yerel Yönetimler Kongresi**, Biga/Çanakkale, 3-4 Aralık 2004, s.569.

⁵⁵⁹ Bülent Keneş, “Bir Denetim Mekanizması Olarak Ombudsman, Türkiye’deki İhtiyaçlara Ne Kadar Cevap Verebilir?”, **Yeni Türkiye Dergisi**, 97/13, 1997, s.791.

korunarak vatandaşların adalet duygularının güçlenmesine ve yönetim-vatandaş ilişkilerinin gelişmesine katkıda bulunmaktadır.

Yerel yönetim ombudsmanı, yerel yönetimlerin işlem ve eylemlerinden yakınan kişileri hangi yargı yerine ve nasıl başvurulacağı konusunda bilgilendirebilir ve yönlendirebilir. Dolayısıyla, uyuşmazlıkların yönetsel yargıya intikalinde şikayetçiler açısından bir tür danışmanlık rolü üstlenerek yargı sürecinin daha hızlı işlemlerini kolaylaştırabilir. Konusunda uzman ve güvenilir bir yerel yönetim ombudsmanının haksız bulduğu işlem ve eylemlerin yargı denetimine götürülmesi durumunda, ikinci bir denetim olması nedeniyle yönetsel yargı yerlerinin vereceği kararların daha isabetli ve hakkaniyete uygun olması beklenebilir. Yerel yönetim ombudsmanının aldığı karar, bağlayıcı olmasa da bir görüş bildirmesi ve yol göstermesi nedeniyle yönetsel yargının işini kolaylaştırabilir.

3.3.1.4. Yerel Yönetimlerin Yönetsel Denetiminde Sağlayabileceği Yararlar

Yerel yönetim ombudsmanı, yerel yönetimlerin yönetsel denetiminde ortaya çıkan sorunların aşılması ve yönetsel denetimin daha etkili kullanılmasında da önemli roller üstlenebilir. Öncelikle, yönetim içinde gerçekleşen ve yönetimin kendi elemanlarınca yapılan iç denetimin, daha etkili olabilmesi ve astlarını koruma güdüsü ile hareket eden yöneticilerin baskı altında tutulabilmesi için, yerel yönetim ombudsmanı gibi bir mekanizmanın varlığı etkili olabilir.⁵⁶⁰ Yerel yönetim ombudsmanı, inceleme ve denetimleri sonucunda ortaya çıkardığı astların kusurlu işlem ve eylemlerini yöneticilere aksettirerek, hiyerarşik denetimin harekete geçirilmesini sağlayabilir ve denetim sonuçlarının etkili bir şekilde alınıp alınmadığını takip edebilir.

⁵⁶⁰ Erhürman, “İnsan Haklarını Koruma Mekanizması Olarak Ombudsman Kurumu”, s.345.

Yerel yönetim ombudsmanı, yönetsel denetim sonucu oluşturulan raporların çeşitli gerekçelerle gereklerinin yapılmaması gibi olumsuzlukların giderilmesinde de çözüm sağlayabilir. Denetim birimlerince hazırlanan inceleme, araştırma, denetim ve hatta soruşturma raporlarının ilgili ve uygulayıcı birimlerce yeterli ölçüde değerlendirilmemesi, denetimde keyfilik ve denetim sisteminin siyasi amaç ve tercihler için kullanılması, yönetsel denetim kuruluşlarının siyasal iktidarların baskılarına maruz kalması gibi durumlar, yönetsel denetimin amacına ulaşmasına engel olmaktadır. Yerel yönetim ombudsmanı, bağımsız ve tarafsız statüsü ve uzman kişiliği ile, yerel yönetimlerin yöneticileri üzerinde baskı oluşturarak yönetsel denetimin daha etkili olmasını sağlayabileceği gibi denetim raporlarının gereklerinin yapılması konusunda yöneticiler üzerinde bir tür gözetmen rolü üstlenebilir.

Yerel yönetim ombudsmanı, yönetsel denetimin sorunlarını çözmek, etkin ve verimli şekilde gerçekleşmesini sağlamak amacıyla, gerek yöneticilere gerekse iç denetçilere önerilerde bulunabilir. Kendi inceleme ve denetimleri sonucu ulaştığı bilgi ve tecrübeleri paylaşarak da yönetsel denetimin geliştirilmesi yönünde önemli katkılar sağlayabilir. Yerel yönetim ombudsmanı, Türkiye’de son dönemde yapılan yasal düzenlemelerle yönetsel denetimde ortaya çıkan denetim boşluklarını doldurmada ve denetimin halkın hak ve özgürlüklerinin yönetsel işlem ve eylemlere karşı korunması yönünde geliştirilmesinde, yeni bir denetim mekanizması olabilir.

3.3.2. Kötü Yönetimin Önlenmesi ve Yönetimin İyileştirilmesinde Sağlayabileceği Yararlar

Kamu yönetimi sistemlerinde kötü yönetimin önlenmesi ve yönetimin sürekli olarak iyileştirilmesi yoluyla vatandaşların kamu hizmetlerinden memnuniyetinin yükseltilmesi en temel amaçların başında gelmektedir. Kamu yönetiminde yönetimin halka sunduğu kamu hizmetinin, halkın beklentileri doğrultusunda, demokratik ve katılımcı bir sistem içerisinde istenilen düzeyde

olması gerekmektedir.⁵⁶¹ Türkiye’de uzun yıllardır kamu yönetimi alanında diğer ülkelerdekine benzer veya farklı şekillerde kötü yönetim uygulamalarına rastlanmaktadır. Kamu yönetiminde sunulan hizmetlerin vatandaşların beklentilerini karşılamakta yetersiz ve verimsiz olduğu, kamu kurum ve kuruluşlarında görevli personelin işlerini yaparken sorumluluktan kaçtığı ve keyfi davrandığı, yönetimde yozlaşma gibi olumsuzlukların önemli derecede arttığı görülmektedir. Bu tür kötü yönetim uygulamalarının, işlemlerde aşırı biçimsellik, yönetimin bağlı olduğu hukuk sistemi, merkezîyetçilik anlayışı, gizlilik ve dışa kapalılık ile bozuk halkla ilişkiler gibi nedenlerle ortaya çıktığı ileri sürülmektedir.⁵⁶²

Kamu yönetiminin hizmetlerinden yararlanan vatandaşların, kamu yönetiminin sunduğu hizmetlerin yeterli ve kaliteli olmadığına ya da ihtiyaçları karşılamaktan uzak, verimsiz olduğuna ilişkin inanç ve değerlendirmelere sahip olduğu görülmektedir.⁵⁶³ Türkiye’de vatandaşların yönetimden yakınmalarının önemli bir bölümünün, kamu görevlilerinin vatandaşlarla yüz yüze ilişkilerindeki yanlış tutum ve davranışlarından kaynaklandığı ileri sürülmektedir.⁵⁶⁴ Kamu görevlileri, çoğu kez mevzuatın arkasına sığınıp, yapmaları gereken işleri bir gerekçe bularak ya da bunun mümkün olmaması durumunda hiçbir açıklama yapmadan “Bu işin beklemesi gerekiyor” veya “Üzerinde düşünceğiz”, “Gerekeni yapacağız” şeklinde ifadeler kullanarak

⁵⁶¹ Hikmet Kavruk, “Yönetimi Geliştirme Kavramı”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl 66, Sayı 404, Eylül 1994, s.58.

⁵⁶² Musa Eken, “Kamu Yönetiminde Kötü Yönetim Olgusu”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl 70, Sayı 419, Haziran 1998, s.129-139.

⁵⁶³ TESEV tarafından 2000 ve 2001 yıllarında Türkiye’de yaptırılan iki farklı araştırmadan birincisinde, hane halkının, ikincisinde ise iş dünyasının, kamu kurumlarının hizmetlerinden memnuniyeti ve kamu kurumlarında rüşvet ve yolsuzluğun yaygınlığına olan inancı araştırılmıştır. Araştırma sonucunda, hane halkının ve iş dünyasının 11 farklı kurum arasında (silahlı kuvvetler, üniversiteler, mahkemeler, devlet hastaneleri, vergi daireleri, trafik dışı polis, belediyeler, tapu daireleri, trafik polisi, gümrük, elektrik hizmetleri), gümrük, trafik polisi ve devlet hastanelerinden sonra en çok belediyelerin hizmetlerinden memnuniyetsiz olduğunu ve bu kuruluşlarda rüşvet ve yolsuzluğun yaygınlığına inandığını göstermiştir. Bkz. Fikret Adaman, Ali Çarkoğlu, Burhan Şenatalar, **İş Dünyası Gözünden Türkiye’de Yolsuzluğun Nedenleri ve Önlenmesine İlişkin Öneriler**, İstanbul, TESEV Yayınları, 2003, s.48-52.

⁵⁶⁴ Selma Karatepe, “Türkiye’de Yönetim-Yurttaş İlişkisi ve Uygulamada Ortaya Çıkan Bazı Sorunlar”, **Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu**, Ankara, TODAİE, Cilt 1, 1995, s.206.

hizmeti yerine getirmemekte ve sorumluluktan kaçmaktadırlar.⁵⁶⁵ Yönetimde yozlaşma ise, siyasal atamaların yaygınlaşması, kayırmacılık, aracıya başvurma, yaygın rüşvet ve yolsuzluk gibi farklı şekillerde ortaya çıkmakta ve yaygınlaşmaktadır.⁵⁶⁶ Bu sorunların kaynağına bakıldığında, yönetimin içinde yer aldığı siyasal ve toplumsal kültürle ve yasal düzenlemelerin yetersizliği ile de karşılaşılmaktadır.⁵⁶⁷

Kamu yönetimi alanında yönetimin işleyişinde ortaya çıkan aksaklıklar ve bunların vatandaşlar nezdinde doğurduğu hoşnutsuzlukların ortadan kaldırılması, kamu hizmetlerinde verimlilik ve etkinliği sağlamak, vatandaşlara beklentileri doğrultusunda daha kaliteli hizmet sunmak, bütün ülkelerde olduğu gibi Türkiye’de de kamu yönetiminin öncelikli hedefi olduğu söylenebilir. Bu doğrultuda, yönetimin her düzeyinde yeni yasal ve yapısal düzenlemelere, yeni kurumsal yapılanmalara gidilmektedir. Merkezi yönetimle birlikte yerel yönetimler düzeyinde de, yönetimde ortaya çıkan sorunları çözmek ve vatandaşların artan hizmet beklentilerini en iyi şekilde karşılamak hedeflenmektedir.

Ombudsmanlık kurumu, uygulandığı ülkelerde bir denetim mekanizması olması yanında, yönetimin kötü işlem ve uygulamalardan kurtarılmasının ve iyileştirilmesinin bir aracı olarak da faaliyette bulunmaktadır. Türkiye’de oluşturulacak bir yerel yönetim ombudsmanının, geniş araştırma, inceleme ve denetim yetkisi ile birlikte kendiliğinden harekete geçebilme yetkisiyle donatılması durumunda, yerel yönetimlerin ve personelinin halkın beklentileri doğrultusunda hizmet üretmek için daha dikkatli olmasına, hakkaniyete uygun hareket etmesine ve hesap verme sorumluluğu içinde davranmasına yol açabilir.

⁵⁶⁵ Burhan Aykaç, **Kamu Bürokrasisi ve Türk Kamu Personel Yönetiminde Bürokratik Eğilimler**, Ankara, YÖK Matbaası, 1997, s.31.

⁵⁶⁶ Bilal Eryılmaz, **Kamu Yönetimi**, s.240-242.

⁵⁶⁷ Hüseyin Yayman, “1980 Sonrası Türkiye’de Özelleştirme Uygulamalarının Gelişimi ve Kamu Yönetimi Üzerine Etkileri”, **Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, 3/2000, s.144.

Yerel yönetim ombudsmanı, uzman kişiliği ile yapacağı araştırma, inceleme ve denetimler sonucunda, yönetimde gördüğü hataların düzeltilmesi için önerilerde bulunarak, kötü yönetimin ne olduğu konusunda belirli bir anlayışın yerleşmesini, yerel yönetimlerin sadece hukuka uygun değil aynı zamanda hakkaniyete ve ahlaka uygun işlem ve eylemlerde bulunmasını sağlayabilir.⁵⁶⁸ Böylece, yerel yönetimlerin halkın istek ve eğilimlerini daha doğru bir şekilde öğrenmesi ve bu doğrultuda karar vermesi imkanı doğabilir.

Yerel yönetim ombudsmanı, yerel yönetimlerde yönetime katılma kanallarını güçlendirerek katılmalı yönetimi sağlayabilir. Yerel yönetimlerde halkla ilişkiler hizmetlerinin geliştirilmesine yardımcı olarak, bu kuruluşların daha şeffaf ve halka açık olmasını sağlayabilir. Yerel yönetim ombudsmanı ve kamuoyu tarafından sürekli olarak denetlenme beklentisiyle daha dikkatli davranmak zorunda kalacak olan memurların, kötü yönetim uygulamaları azaltılabilir. Yerel yönetim ombudsmanı, yapacağı araştırmalarla gerçekleri ortaya çıkararak yaygın yolsuzluk söylentilerini ortadan kaldıracaktır ve siyasal kayırmacılığın önlenmesine yardımcı olabilir.⁵⁶⁹ Böylece, yerel yönetimlerin ve personelinin asılsız iddia ve söylentilerle yıpranmasını engelleyebilir. Yerel yönetimleri belirli konularda haklı bularak, sadece halkı değil aynı zamanda yönetimi de koruma altında tutabilir. Adalet ve güven anlayışı içinde hareket ederek, yerel yönetimler ile halk arasında iyi ilişkilerin kurulmasına ve geliştirilmesine önemli katkılar sağlayabilir.

Türkiye’de yönetimi iyileştirme çalışmalarının, daha çok yönetim yapısına ve mevzuata ağırlık vermesi, insan unsurunu yeterince dikkate almaması nedeniyle genellikle başarısız olduğu ifade edilmektedir.⁵⁷⁰ Yerel yönetim ombudsmanı, yerel yönetimlerde yönetimin iyileştirilmesi amacıyla yasal ve yapısal değişim önerileri yapması yanında, değişen koşulları dikkate

⁵⁶⁸ Adalet Bayramoğlu Alada, **Yerel Yönetim ve Ahlak**, İstanbul, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı-IULA EMM Yayını 1993, s.79-83.

⁵⁶⁹ İlhan Tekeli, “Siyasal Toplum ile Sivil Toplum Arasında Yerini Belirlemekte Olan Yerel Yönetimler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 12, Sayı 2, Nisan 2003, s.14.

⁵⁷⁰ Burhan Aykaç, “Yönetimin İyileştirilmesi ve Örgütsel Değişim”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 24, Sayı 2, Haziran 1991, s.122.

olarak daha nitelikli kamu hizmeti üretmeleri için yerel yöneticilerin ve personelin eğitime, yönetim anlayışına ve zihniyetine yönelik iyileştirmelere de katkı sağlayabilir. Yerel yöneticilerin ve personelin eğitimi konusunda rehberlik yapabileceği gibi, kentlilik kültürü ve bilincini aşıl原因arak, yerel yönetimlerin halkın hak ve özgürlüklerini korumayı amaçlayan bir anlayışa yönelmesine de zemin hazırlayabilir.

3.4. TÜRKİYE’DE OLUŞTURULACAK BİR YEREL YÖNETİM OMBUDSMANI İÇİN ÖNERİLER

Ombudsmanlık kurumunu oluşturmuş olan ülkelerin ombudsman uygulamalarına bakıldığında, aralarında önemli benzerlikler bulunmasına rağmen her ülkenin kendi koşullarına uygun düzenlemeler yaptığı görülmektedir. Türkiye’de yerel yönetimlere özgü olarak kurulacak bir yerel yönetim ombudsmanının hangi statü ve özelliklere sahip olması gerektiği, Türkiye’de yerel yönetimlerin kendine özgü yapı ve özellikleri de göz önüne alınarak ortaya konulabilir. Bununla birlikte, Türkiye’nin oluşturabileceği bir yerel yönetim ombudsmanı için, kurumu uygulayan demokratik ülkelerdeki ombudsman uygulama örneklerini de dikkate alarak kendi yönetim sistemine en uygun uyarlamayı yapması gerekmektedir.

3.4.1. Kişisel Özellikleri

Yerel yönetim ombudsmanı olarak görev yapacak kişilerin kişisel özellikleri, ombudsmanlık kurumunun genel özellikleri dikkate alındığında büyük önem taşımaktadır. Ombudsmanlık görevi, yönetsel bilgi ve tecrübe yanında toplumda kişisel saygınlık ve güvenilirlik de gerektirmektedir.⁵⁷¹ Yerel yönetim ombudsmanı olarak görev yapacak kişinin, toplumda dürüstlüğüne inanılan, ahlaklı, herkesin tanıdığı ve kabullendiği bir kişiliğe

⁵⁷¹ Akıncı, a.g.e., s.301.

sahip olması ve yerel yönetimlerin işleyişini çok iyi bilmesi, görevini en iyi şekilde yapabilmesinin öncelikli koşulları olmaktadır.

Yerel yönetim ombudsmanı olabilmek için gerekli eğitim düzeyinin ve mesleki tecrübenin belirli bir düzeyde olması, özellikle kurumun yeni oluşturulması ve kabul görerek benimsenmesi açısından büyük önem taşımaktadır. Yerel yönetim ombudsmanı olabilmek için dört yıllık süre ile eğitim-öğretim yapan herhangi bir yüksek öğrenim kurumundan mezun olmak koşulu yeterli olmayabilir. Bu durum, ombudsmanın hukuk ve yönetim bilgisinden yoksun olmasına, uyuşmazlıkları çözmede ve yönetimin işleyişini doğru yorumlayabilmede yetersiz kalmasına yol açabilecektir. Bu nedenle, yerel yönetim ombudsmanı olacak kişilerde hukuk ve yönetim bilgisinin aranması, kurumun işlevleri açısından daha uygun olacaktır.

Türkiye’de yerel yönetim ombudsmanı olabilmek için, devlet memurluğu için gerekli temel koşullar yanında, yönetim veya hukuk alanında en az dört yıllık yüksek öğretim kurumlarından mezun olmak ve mesleği ile ilgili olarak kamu kurumlarında veya kuruluşlarında ya da özel sektörde en az on yıl çalışmış olmak, 40 yaşını doldurmuş olmak, toplumda saygınlığı ve güvenilirliği olan bir kişiliğe sahip bulunmak gibi koşullar aranabilir.

Yerel yönetim ombudsmanı olabilmek için, gerekli eğitim ve mesleki tecrübe yanında, görevini gereği gibi ve devamlı yapmasına engel olabilecek akıl hastalığı veya fiziksel sakatlığı bulunmamak koşulları da aranabilir. Ombudsman olacak kişilerin, bağımsızlık ve tarafsızlığının sağlanabilmesi için, ombudsmanlık başvurusu sırasında herhangi bir siyasî partiye üye olmaması, bütün kamu görevlilerinde aranan kamu haklarından yasaklı olmaması gerekmektedir. Bu koşullar, ombudsmanın yürüteceği görev ve hizmetin bir gereği olduğu kadar, ombudsmanın bağımsızlık ve tarafsızlığına, yerel yönetimler ve halk tarafından daha kolay benimsenmesine ve güvenilmesine katkıda bulunabilir.

3.4.2. Göreve Getirilmesi, Görev Süresi ve Görevinin Sona Ermesi

Türkiye’de yetki ve görev alanı yerel yönetimler ve onların işlem ve eylemleri ile sınırlı bir yerel yönetim ombudsmanı oluşturmak için, öncelikle kurumun hangi düzeyde bir hukuksal düzenlemeyle oluşturulmasının ortaya konulması gerekmektedir. Kurumun, yasal bir düzenleme ile oluşturulması yeterli olabilirse de, kurumun etkinliğinin, saygınlığının ve yürüteceği hizmetin özellikleri de dikkate alındığında, yasal düzenleme yanında anayasal bir düzenlemenin de yapılması, kurumun bağımsızlık ve tarafsızlığını pekiştirebilir. Bu nedenle, mevcut Anayasada yapılacak ek bir düzenlemeyle ombudsmanlık kurumunun anayasal bir statüye kavuşturulması gerekmektedir.

Yerel yönetim ombudsmanının seçikle mi yoksa atama ile mi göreve getirileceği, kim tarafından ve nasıl seçileceği ya da atanacağı, görev süresi ve görevden alınması konuları, kurumun bağımsızlığı yanında görevini etkili ve tarafsız şekilde yerine getirmesinde de büyük rol oynayacaktır.⁵⁷² Yerel yönetim ombudsmanının, yerel yönetimlerin işlem ve eylemlerinden kaynaklanan kötü yönetime karşı bir denetim mekanizması olarak oluşturulması durumunda, yerel yönetimlerin organları tarafından bir şekilde göreve getirilmesi ya da görevinden alınması, yerel yönetim ombudsmanının bağımsızlığını ve tarafsızlığını tartışılır hale getirebilir.

Yerel yönetim ombudsmanının göreve getirilmesinde en mükemmel ve tek bir doğru yöntemin mevcut olduğunu söylemek güçtür. Ancak, yerel yönetim ombudsmanının bağımsızlık ve tarafsızlığını sağlayabilmek için, kendisini göreve getiren makamın etkisinden ve baskısından mümkün olduğunca kurtarabilecek, siyasi baskıları en az seviyeye indirebilecek bir yöntemin tercih edilmesi gerekmektedir. Yerel yönetim ombudsmanının yasama organı tarafından seçilmesi, gücünü parlamentodan almasına,

⁵⁷² Temizel, a.g.m., s.775.

yönetimin etki ve baskılarından uzaklaşmasına ve bağımsız hareket edebilmesine imkan tanıyabilir. Bu nedenle, yerel yönetim ombudsmanının da, kamu başdenetçisi ve denetçilerinin seçiminde olduğu gibi yönetimin dışında bir organ olan yasama organı tarafından seçilmesi daha uygun olabilir.⁵⁷³

Yerel yönetim ombudsmanının görev süresi, ülkelerin genelinde ombudsmanların görev süreleri olan 4-7 yıl arası⁵⁷⁴ dikkate alındığında 5 yıllık bir süre olması uygun olabilir. İngiltere’de yerel yönetim ombudsmanlarının 65 yaşına kadar görevde kalabildikleri göz önüne alındığında bu sürenin kısa olduğu düşünülebilir. Ancak, görevini gereği gibi yerine getiremeyen ve başarılı olamayan bir yerel yönetim ombudsmanının, uzun süre görevde kalmasına katlanmak zorunda kalınmamış olunabilir. Bununla birlikte, yerel yönetim ombudsmanının tekrar göreve getirilebilmesi yolu açık tutularak, başarılı ombudsmanların bilgi ve tecrübelerinden daha uzun süre yararlanmak mümkün olabilir.

Yerel yönetim ombudsmanının görevini bağımsız ve tarafsız olarak, baskı altında olmadan rahatlıkla yapabilmesi için, görev süresi boyunca kendi isteği ve yasal koşullar dışında görevinden hiçbir şekilde alınamamalıdır. Yerel yönetim ombudsmanı, seçilmesi için gerekli nitelikleri taşımadığı veya seçildikten sonra kaybettiğinin anlaşılması, yetersizlik ve uygunsuz davranışlarda bulunması, görevini yerine getirmesini engelleyen fiziksel sakatlığı veya akıl hastalığının ortaya çıkması, görevi gereği edindiği gizli bilgi ve belgeleri, sırları açıklaması durumlarında, göreve getirilmesinde olduğu gibi yine yasama organı tarafından görevden alınabilmelidir. İstifa, ölüm veya görevden alınma gibi herhangi bir nedenle süresi bitmeden

⁵⁷³ Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu , Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan bir Komisyonu, kamu denetçisi seçimi ve etkinliklerinden öncelikle sorumlu tutmaktadır. Kanun, başdenetçi ve denetçilerin nasıl seçileceğini ayrıntılarıyla düzenlemektedir. Başdenetçi ve denetçiler, başvuruda bulunan adaylar arasından Komisyonun seçim yapıp TBMM Başkanlığı’na önereceği adaylar arasından Genel Kurul’ca seçilmektedir.(mad.11)

⁵⁷⁴ Avşar, **a.g.e.**, s.67.

görevinden ayrılan yerel yönetim ombudsmanının yerine yeni seçilen yerel yönetim ombudsmanının görev süresi de beş yıl olmalıdır.

3.4.3. Görev ve Yetkileri

Ombudsmanlık kurumunun uygulandığı ülkelerde kurumun genel bir incelemesi yapıldığında, görev alanlarının genellikle belirli konularda toplandığı görülmektedir. Ombudsmanlık kurumunun görev alanının, İsveç'te, temel hak ve özgürlüklerinin korunması, İngiltere'de, yönetimin işlem ve eylemlerinden doğan kötü yönetimin ortadan kaldırılması ve yönetimin iyileştirilmesi, Fransa'da ise, yönetilenlerin yönetimle ilişkilerinde hakkaniyetin sağlanması konularında olduğu görülmektedir.⁵⁷⁵ Her ülke, ombudsmanlık kurumunu kendi ülkesindeki ihtiyaçlara uygun olarak düzenlemekte ve kuruma bu doğrultuda görev alanı belirlemektedir. Yerel yönetim ombudsmanının uygulandığı ülkelerde, kurumun görev alanının, genellikle yönetilenlerin yerel yönetimlerin kötü yönetiminden korunması ve yönetimin iyileştirilmesi olduğu görülmektedir.

Türkiye'de oluşturulacak bir yerel yönetim ombudsmanı, yerel yönetimler ve bunlara bağlı kuruluşlar ile yerel yönetimler tarafından kurulan birlik ve işletmelerin, gerçek ve tüzel kişilerle ilgili işlem ve eylemlerinden doğan kötü yönetime karşı halkın korunması ve yönetimin iyileştirilmesi ile görevli olmalıdır. Yerel yönetim ombudsmanının yetki alanındaki kurum ve kuruluşların kendi içişleri ve personeli ile ilgili yaptığı işlem ve eylemlerden kaynaklanan şikayetler, yerel yönetim ombudsmanının görev alanı dışında tutulmalıdır.

Yerel yönetim ombudsmanı, kötü yönetim gerekçesiyle aldığı şikayetleri, yaptığı inceleme, araştırma ve denetimlerde ulaştığı sonuçları

⁵⁷⁵ Temizel, a.g.e., s.40.

yönetimin iyileştirilmesi amacıyla kullanmak, bu konuda yönetime tavsiyelerde bulunmak ve yerel yönetim personelinin eğitimi ile ilgili faaliyetlerde yol gösterici bir rol üstlenmekle görevli kılınmalıdır. Yerel yönetim ombudsmanı, yönetimi iyileştirme amacıyla yerel yönetimlerde karşılaştığı yasal, yapısal ve yönetsel sorunları ve bunların çözümü için yapılması gerektiğini düşündüğü düzenlemeleri, yıllık ve özel raporlarında yer vermekle görevlendirilmelidir.

Yerel yönetim ombudsmanına, yetki alanı içinde bulunan kurum ve kuruluşların işlem ve eylemleri üzerinde araştırma, inceleme ve soruşturma görevi ile birlikte, şikayet üzerine veya kendiliğinden denetleme yapma yetki ve görevi de verilmelidir. Yerel yönetim ombudsmanı, herhangi bir şekil şartına bağlı olmadan ve uygun gördüğü zamanda, ilgili kuruluşlarda kötü yönetimi önleme amacıyla denetim gezilerine çıkabilmeli, halkın şikayet ve isteklerini dinleyip yerinde inceleme ve denetim yapabilmelidir.

Yerel yönetim ombudsmanının yetki alanında, yerel yönetimler ve bunlara bağlı kuruluşlar ile yerel yönetimler tarafından kurulan birlik ve işletmeler bulunmalıdır. Ancak, yıllardır yasal durumlarında esaslı bir değişiklik yapılmayan, geleneksel yönetim yapıları devam eden köy yönetimleri, yeni yasal düzenlemeler yapılıncaya kadar yerel yönetim ombudsmanının yetki ve denetim alanının dışında tutulmalıdır. Köy yönetimlerinin gerek sayıları gerekse mevcut yönetim şekilleri dikkate alındığında, yerel yönetim ombudsmanının yetki ve denetim alanına dahil edilmeleri için, öncelikle, bu kuruluşlara dönük yasal düzenlemelerin yapılması ve geleneksel yapıdan kurtarılmaları gerekmektedir.

Yerel yönetim ombudsmanının bağımsız ve tarafsız hareket edebilmesi, görevini gereği gibi yerine getirebilmesi için, geniş yetkilerle donatılması gerekmektedir. Hiçbir organ, makam, merci veya kişi, yerel yönetim ombudsmanına görevleriyle ilgili olarak emir ve talimat verememeli,

genelge gönderememeli, tavsiye ve telkinde bulunamamalıdır. Görevi ile ilgili olarak yaptığı işlemlerden, sözlerinden ve aldığı kararlardan görevi esnasında veya görevi sona erdikten sonra kanuna açıkça aykırılık ve suç teşkil etmesi dışında sorumlu tutulmamalıdır. Yerel yönetim ombudsmanı, görevleri sebebiyle bir suç işlediği öne sürüldüğü takdirde, hakkında ceza soruşturması ve kovuşturması yapılabilmesi yasama organının iznine bağlı olmalıdır.

Yerel yönetim ombudsmanı, devlet sırrı ve ticari sır niteliğindeki bilgi ve belgeler dışında, görevi ile ilgili her türlü bilgi ve belgeye rahatlıkla ulaşabilmeli, şahısların ifadesine başvurabilmeli, tanık dinleyebilmeli, görevini yürütmek amacıyla yetki alanındaki kurum ve kuruluşlardan bilgi ve evrak sağlayabileceği kişi talebinde de bulunabilmelidir. Soruşturmada yardım, bilgi ve danışmanlık hizmeti alabileceğini düşündüğü kişilerden ve bilgisine ihtiyaç duyduğu her türlü uzmandan, bedelini bütçesinden karşılamak suretiyle yararlanabilmelidir. Yerel yönetim ombudsmanı, İngiltere’de olduğu gibi belgelerin düzenlenmesi, tanıkların dinlenmesi ve korunması ile ilgili konularda mahkemelerle aynı güce sahip bulunmalıdır.

Yerel yönetim ombudsmanı, istediği bilgi ve belgeleri haklı bir gerekçe olmaksızın vermeyenler hakkında kurumlarından disiplin soruşturması açılmasını isteme yetkisine sahip olmalı, ilgili kurumların bu isteği süresi içinde yerine getirme zorunluluğu bulunmalıdır. Yasal mazereti olmadan herhangi bir kişi, yerel yönetim ombudsmanının ya da personelinin yasal görevini yerine getirmesini engelliyorsa veya soruşturmanın ilerlemesini engelleyici suç ya da ihmal varsa, bu suç mahkemeye karşı işlenmiş bir suç olarak değerlendirilmelidir. Yerel yönetim ombudsmanına görevi esnasında veya görevi ile ilgili bir saldırı belgelenirse, mahkeme bu durumu saldırı kendisine yapılmış gibi değerlendirmelidir. Yerel yönetim ombudsmanına tanınacak bu yetkiler, yerel yönetimler üzerinde doğrudan bir yaptırım yetkisi olmayan yerel yönetim ombudsmanının gücünü ve etkisini artırabilir, halkın kuruma daha fazla güven duymasını sağlayabilir.

3.4.4. Çalışma Usulü

Yerel yönetim ombudsmanının çalışma koşulları, mümkün olduğunca hızlı hareket edebilmesine ve karar alabilmesine imkan sağlayabilmelidir. Kolay ve masrafsız şekilde ulaşılabilme, ombudsmanlık kurumunun genel özelliklerinden olması nedeniyle, yerel yönetim ombudsmanına şikayetin yapılış şekli gereksiz prosedürlerden arındırılmalıdır. Yerel yönetim ombudsmanının yetki alanına giren kurum ve kuruluşların kötü yönetiminden zarar gören tüm bireyler ve tüzel kişilikler, ombudsmanın yetki alanına giren kurum ve kuruluşlar hariç olmak üzere şikayet başvurusunda bulunabilmelidir. Karşılıklılık esasına bağlanmak suretiyle yabancıların başvuru hakkını kullanabilmeleri de sağlanmalıdır.

Yerel yönetim ombudsmanına şikayet başvurusu, başvuru sahibinin bilgilerini de içeren ve Türkçe yazılacak bir dilekçe ile yapılmalıdır. Yabancıların şikayet başvurularını kolaylıkla yapabilmeleri için, gerekli olan tanıtıcı ve yönlendirici bilgi ve belgelere ulaşımını sağlanmalıdır. Başvurular, belirlenecek şartlara uyulmak kaydıyla elektronik ortamda veya diğer iletişim araçlarıyla da yapılabilmelidir. Yerel yönetim ombudsmanına yapılan şikayet başvurularından, belli bir konuyu içermeyenler, yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarınca karara bağlanmış uyuşmazlıklarla ilgili başvurular, başvuru dilekçesinde gerekli bilgileri içermeyen başvurular, sebepleri, konusu ve tarafları aynı olan başvurular ile daha önce sonuçlandırılan başvurular, inceleme kapsamı dışında bırakılmalıdır.

Ombudsmanlık kurumuna yapılacak başvuruların kolay olması yanında şikayetçilere herhangi bir maliyet oluşturmaması, kurumun üstünlüklerinden birisidir.⁵⁷⁶ Yerel yönetim ombudsmanına yapılacak şikayet başvurularından dolayı şikayetçilerden herhangi bir ücret alınmamalıdır. Yerel yönetim ombudsmanına, yönetsel işlemlerde tebliğ tarihinden, yönetsel

⁵⁷⁶ Erhürman, “Ombudsman”, s.101.

eylem, tutum ve davranışlarda ise öğrenme tarihinden itibaren 6 ay içinde başvuru yapılabilmelidir. Yerel yönetim ombudsmanı, başvuru süresi geçtikten sonra yapılan başvurulardan gerekli gördüklerini kabul edip etmemekte takdir hakkına sahip olmalıdır. Bu durum, süresi içinde şikayet başvurusu yapılmamış ancak, hakkaniyete aykırı durum oluşturan işlem ve eylemlerin denetim altına alınmasını ve kötü yönetimin önlenmesini sağlayabilir. Dava açma süresi içinde yapılan başvuru, işlemeye başlamış olan dava açma süresini durdurmalıdır.

Yerel yönetim ombudsmanı, bir şikayet üzerine veya kendiliğinden harekete geçebilmelidir. Kendiliğinden harekete geçebilen bir ombudsman, şikayet konusu yapılmamış ancak, hukuka aykırı ve kötü yönetim oluşturan ve kamuoyunu rahatsız eden olayların da denetlenmesi imkanını sağlayabilir. Yerel yönetim ombudsmanı, bir soruşturma kararı aldığı anda, şikayet edilen kurum veya kuruluşlar ile şikayette adı geçen diğer kişileri iddialar hakkında bilgilendirmeli ve savunma hakkı sağlamalıdır. Yerel yönetim ombudsmanı, tüm soruşturmaları gizlilik içerisinde yürütmelidir.

Yerel yönetim ombudsmanı, kendisine yapılan başvuruları kısa süre içerisinde sonuçlandırmalıdır. Aksi takdirde, yargı denetiminin yavaş ve geç işlemesi sorununa çözüm getirmesi beklenen bir denetim mekanizmasının kendisi de bir sorun olarak ortaya çıkabilir. Yerel yönetim ombudsmanı, inceleme, araştırma ve soruşturmasını, şikayet başvuru tarihinden itibaren en geç altı ay içinde sonuçlandırmak zorunda olmalıdır. Yerel yönetim ombudsmanı, inceleme, araştırma ve soruşturması sonucunda verdiği tavsiye kararını ilgili yönetime ve şikayetçiye bildirmelidir. İlgili yönetim, yerel yönetim ombudsmanının tavsiyeleri doğrultusunda tesis ettiği işlemi veya yerel yönetim ombudsmanının tavsiye ettiği çözümü, uygulanabilir nitelikte görmediği takdirde bunun gerekçesini otuz gün içinde yerel yönetim ombudsmanına bildirmelidir.

Yerel yönetim ombudsmanına, şikayet edilen yönetimin gerekli süre içinde tatmin edici bir cevap vermemesi, süre bitmiş olmasına rağmen işlem yapmaması ya da aldığı veya almayı vaat ettiği önlemleri tatmin edici bulmaması durumlarında, hazırlayacağı raporu, şikayet edilen yönetimin ve kendisinin üzerinde ortak karara varacağı yerel bir gazetede 15 gün içinde en az iki kez yayınlama yetkisi verilmelidir. Eğer anlaşmaya varılmazsa, rapor giderleri şikayet edilen yönetim tarafından karşılanmak üzere yerel yönetim ombudsmanının seçtiği bir yerel gazetede yayınlanabilmelidir.

Yerel yönetim ombudsmanına yapılan şikayet başvurusu ile durmuş olan dava açma süresi, başvurunun yerel yönetim ombudsmanı tarafından reddedilmesi veya başvurunun kabul edilmesi ancak ilgili yönetimce belli sürede tavsiye kararına uygun bir işlem veya eylemde bulunulmaması durumlarında kaldığı yerden tekrar işlemeye başlamalıdır. Yerel yönetim ombudsmanının, inceleme, araştırma ve soruşturmasını, başvuru tarihinden itibaren süresi içinde sonuçlandıramaması halinde de durmuş olan dava açma süresi kaldığı yerden tekrar işlemeye başlamalıdır.

3.4.5. Kararlarının Etkililiği ve Raporları

Ombudsmanlık kurumunun araştırma, inceleme, soruşturma veya denetimleri sonucunda aldığı kararları, kurumun özelliği gereği tavsiye niteliğindedir ve yönetim üzerinde doğrudan yaptırım gücüne sahip değildir.⁵⁷⁷ Ombudsmanlık kurumu, hazırladığı raporları yasama organına sunarak yönetimin siyasi denetimini, kamuoyu ile paylaşarak da yönetimin kamuoyu denetimini harekete geçirmek suretiyle gücünü ve etkisini ortaya koymaktadır.

⁵⁷⁷ Seneviratne, a.g.e., s.98.

Yerel yönetim ombudsmanının kararları, yargı yerlerinin kararlarında olduğu gibi yerel yönetimlerin kötü yönetime neden olan işlem ve eylemlerini iptal etmek, değiştirmek veya yürütmesini durdurmak gücüne sahip olmamalıdır. Bu güce sahip kararlar, yargı yerlerince zaten alınmaktadır. Yerel yönetim ombudsmanı, yargı yerlerinden farklı olarak, sadece hukuka uygunluk değil aynı zamanda yerindelik denetimi de yaparak, yerel yönetimlerin hakkaniyete aykırı işlem ve eylemleri ile tutum ve davranışlarını, bunlardan kaynaklanan kötü yönetimi önlemek ve yönetimi iyileştirmek amacıyla tavsiye niteliğinde kararlar almalıdır.

Yerel yönetim ombudsmanı, yıl içerisinde yürüttüğü faaliyetleri ve soruşturmaları sonucunda aldığı tavsiye kararlarını içeren bir yıllık rapor hazırlayarak, yetki alanındaki yerel yönetimlere, TBMM'ne ve kamuoyunun bilgisine sunmalıdır. Yerel yönetim ombudsmanı, aldığı tavsiye kararlarının ilgili yönetimce uygulanmaması durumu ile, önemli gördüğü ve kamuoyunca paylaşılması gerektiğini düşündüğü konularda yıllık raporunun dışında özel raporlar da hazırlayarak uygun kitle iletişim araçları ile kamuoyunun bilgisine sunabilmelidir.

Yerel yönetim ombudsmanının hazırlayacağı yıllık raporda, yerel yönetim ombudsmanının bir yıllık faaliyeti ve aldığı tavsiye kararları dışında, yerel yönetimlerin yönetiminde ve denetiminde tespit ettiği sorunlar ve çözüm önerileri, yerel yönetimlerde yönetimi iyileştirme adına yapılması gereken yasal ve yönetsel düzenlemeler ile alınması gereken tedbirler de yer almalıdır. Yerel yönetim ombudsmanının hazırlayacağı raporlarda, yerel yönetim ombudsmanının halkın çıkarına uygun olmadığını düşündüğü bilgi ve belgelerin ya da herhangi bir kişi isminin ifşası yapılmamalıdır. Raporun etkisini azaltmayacak şekilde olmak şartıyla kişilerin tespit edilmesine neden olacak tarifler raporda bulunmamalıdır. Ancak, kamuoyu ve şikayette bulunan

tarafın çıkarları göz önüne alınarak yerel yönetim ombudsmanınca gerekli görülmesi durumunda, bu tarifler ya da isimler raporda yer alabilmelidir.

3.4.6. Teşkilatı ve Bütçesi

Yerel yönetim ombudsmanı teşkilatı, illerin sayısına ve nüfuslarına göre belirlenecek sayıda yerel yönetim ombudsmanı ile yardımcı personelinden oluşmalıdır. Her ilde muhakkak bir ombudsman bulunması koşuluyla, nüfusları belirli büyüklüğün üzerinde olan illerde ombudsman sayısı da nüfusa göre belirlenmelidir. Yerel yönetim ombudsmanı teşkilatında, yerel yönetim ombudsmanı, genel sekreter, uzman, uzman yardımcısı ve memurlar bulunmalıdır.

Yerel yönetim ombudsmanı personeli, özlük hakları ve yasal korunma açısından yeterli güvencelere kavuşturulmalıdır. Yerel yönetim ombudsmanına, faaliyetlerinde yardımcı olmak üzere yeterli sayıda personeli atama yetkisi tanınmalıdır. Yerel yönetim ombudsmanı, faaliyetlerini yürütürken uzmanlık gerektiren işlerde personel görevlendirmek üzere kamu kurum ve kuruluşlarından talepte bulunabilmelidir. Bu talepler öncelikle değerlendirilmelidir.

Ombudsmanlık kurumunun yeterli mali imkanlara sahip olması, onun bağımsız ve tarafsız olarak görevini gereği gibi yerine getirebilmesi, verimli ve etkin olabilmesi için gerekli ve öncelikli koşullardan birisini oluşturmaktadır.⁵⁷⁸ Yerel yönetim ombudsmanı, teşkilatı ve faaliyetleri için gerekli giderleri karşılayacak bir bütçeye ve bütçe imkanları içinde rahatlıkla hareket edebilecek bir mali özerkliğe sahip olmalıdır. Yerel yönetim ombudsmanının bütçesini, harcama esas ve usullerini belirlemek üzere yasal düzenleme yapılmalıdır. Yerel yönetim ombudsmanı ve maiyetindeki

⁵⁷⁸ Erhürman, “Ombudsman”, s.92.; Temizel, **a.g.m.**, s.775

personeline, maaş ve özlük hakları bakımından yeterli imkanlar sağlanmalıdır.

3.4.7. Ombudsmanlar Arasındaki İlişkiler

Yerel yönetim ombudsmanlarının kendi aralarında ve faaliyete geçirilmesi durumunda Kamu Denetçiliği Kurumu arasında, çıkabilecek yetki ve görev uyuşmazlıklarının giderilmesi ve ortak faaliyetlerin ve politikaların belirlenmesi amacıyla, işbirliği ve koordinasyon sağlanmalıdır. Yerel yönetim ombudsmanları arasındaki iş birliği ve koordinasyonu sağlamak üzere, bölgeler esas alınarak Yerel Yönetim Komisyonları oluşturulabilir.⁵⁷⁹ Yerel yönetim ombudsmanı, soruşturmanın herhangi bir aşamasında şikayet konusunun aynı zamanda Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununa göre bu Kurumun görev alanına giren bir şikayet konusu olduğunu düşünüyorsa, ilgili kamu denetçisi ile durumu müzakere edip, şikayette bulunan kişiyi Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununa göre bir şikayette bulunması yolunda yönlendirebilmelidir. Yerel yönetim ombudsmanları ile kamu denetçileri, gerekli durumlarda ortak hareket etmeli ve birlikte rapor hazırlayarak yayınlatabilmelidir.

Türkiye’de görev yapmakta olan bütün ombudsmanların katılımıyla oluşturulacak bir “Ombudsmanlar Kurulu”, yıl içerisinde belirli zamanlarda toplantılar düzenlemelidir. Her yıl belirli bir dönemde gerçekleştirilecek eğitim ve çalışma toplantılarında bilgi alışverişi ve ortak hareket planlarının belirlenmesi sağlanmalıdır. Bu toplantılarda, şikayet konuları ve ortaya çıkan kötü yönetim uygulamalarının çözümü ile kamu yönetiminin iyileştirilmesi konusunda yapılması gereken yasal ve yapısal değişiklikler belirlenerek TBMM’ne sunulmalıdır. Ombudsmanlar Kurulunun aldığı kararlar ve ulaştığı sonuçlar, uygun kitle iletişim araçları ile kamuoyuna açıklanmalıdır.

⁵⁷⁹ MÜSİAD, a.g.e., s.56.

SONUÇ

Demokratik değerlerin hayata geçirilmesinde ve yerel hizmetlerin sunumunda genellikle en elverişli birimler olarak görülen yerel yönetimler, dünyadaki yaygın anlayış ve gelişmelerin aksine Türkiye’de kendilerine uzun yıllar hep önyargı ile bakılan ve değişimleri konusunda pek istekli olunmayan kuruluşlar olmuştur. Yerel yönetimler, yıllarca merkezi yönetimin taşradaki uzantıları olarak görülmüş, yönetsel ve mali özerklikleri sağlanamamış, personel ve mali yetersizlikleri nedeniyle etkin hizmet sunamayan, işlem ve eylemlerinde kötü yönetim doğuran ve etkili şekilde denetimleri yapılamayan kuruluşlar olarak sürekli eleştirilmiştir.

Türkiye’de yerel yönetimlerin denetimi, yıllarca kurallara uygunluğa ve geçmişe yönelik olarak, hedeflerden ve performans göstergelerinden yoksun şekilde gerçekleştirilmiş ve amaçlandığı şekilde etkili olmamıştır. Çok sayıda kurum ve kuruluş tarafından yapılması nedeniyle kimi zaman çakışan ve hata bulmaya yönelik olan bu denetim anlayışı sonucunda, yerel yöneticiler iş yapamaz hale getirilirken, israf ve yolsuzluklara da engel olunulamamıştır.

Türkiye’de son yıllarda yerel yönetimlerle ilgili olarak yapılan yasal düzenlemeler ile, daha önce merkezi yönetime ait olan bir çok yetki ve görev ile hizmetler yerel yönetimlere verilmiş, yerel yönetimler önemli ölçüde yeni görev ve yetkilerle donatılmıştır. Ancak, görev ve yetkileri artırılan ve daha çok hizmet sunmak zorunda olan yerel yönetimler, yönetilenlerin beklentileri doğrultusunda, hesap verme sorumluluğu içerisinde, hukuka ve hakkaniyet ölçülerine uygun, onlara zarar vermeyecek şekilde faaliyetlerini yürütmek zorundadır. Bu nedenle de, bu kuruluşların demokratik yapılarına ve özerkliklerine zarar vermemek koşuluyla etkin şekilde denetlenmeleri gereği ortaya çıkmıştır.

Türkiye’de yerel yönetimler, merkezi yönetim tarafından dış denetime tabi olduğu gibi kendi organları ve denetim elemanlarınca iç denetime de tabi tutulmaktadır. Yerel yönetimler üzerinde gerçekleştirilen iç ve dış denetim şekilleri, yapılan yasal düzenlemelerle daha önceki klasik denetim anlayışı ve yapısından kurtarılmaya ve demokratik ülkelerde benimsenen çağdaş denetim anlayışına uygun bir yapıya kavuşturulmaya çalışılmıştır. Bu amaçla, denetimin amacı, kapsamı ve yöntemi ile ilgili olarak yenilikler getirilmiş, getirilen yeniliklere bağlı olarak da denetimi yapacak kişi ve kurumlarla ilgili yeni düzenlemeler yapılmıştır.

Yerel yönetim kanunlarında yapılan değişikliklerle ortaya çıkan yeni denetim sistemi, yerel yönetimlerin faaliyet ve işlemlerinde hata bulma yerine hataların önlenmesine yardımcı olmayı, yerel yönetimlerde yönetimin ve personelinin gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı duruma gelmesine rehberlik etmeyi amaçlamaktadır. Yerel yönetimlerin denetiminin kapsamı içinde hukuka uygunluk, mali ve performans denetimleri yanında yerindelik denetimi de yer almaktadır. Yeni denetim sistemi ile, denetimin rehberlik yapma, analiz etme, ölçme ve değerlendirme amacı ön plana çıkarılmakta, insan odaklı denetim anlayışı temel alınmaktadır.

Türkiye’de yerel yönetimlerin denetim anlayışında ve denetlenme şekillerinde ortaya çıkan değişikliklere ve yapılan düzenlemelere rağmen, yerel yönetimlerin denetim sisteminde bir çok sorunun halen mevcut olduğu görülmektedir. Yerel yönetimlerin siyasi denetimi, gerek yasama organınca gerekse de bu kuruluşların kendi organlarınca parti disiplini ve siyasi mülahazalar nedeniyle etkin şekilde gerçekleştirilememektedir. Kamuoyu denetimi, kamuoyunu oluşturmada etkili olan araçların yetersizliği ve halkı kendi menfaatleri doğrultusunda yanlış bilgilendirmesi, halkın eğitim, kent kültürü ve bilinç düzeyinin düşüklüğü, yönetime katılma kanallarının yeterince

bilinmemesi ve yeterli düzeyde kullanılamaması gibi nedenlerle etkin ve verimli olamamaktadır.

Yargı denetimi, yavaş işlemesi, pahalı ve fazla biçimsel olması, hukuka uygunlukla sınırlı olması ve yerindelik denetimini kapsamaması, yargı yerlerinin bazı durumlarda siyasi baskılara maruz kalması gibi nedenlerle yetersiz kalmakta ve etkin olamamaktadır. Yönetmel denetimde ise, denetim organlarının ve elemanlarının yeterli bilgi donanımından yoksun olması, siyasi baskılara maruz kalması, hiyerarşik üstlerin doğacak sorumluluktan kaçmak amacıyla kendi personelini koruma önyargısı ile hareket etmesi, vesayet denetiminin eskiye oranla önemli ölçüde azaltılarak teftiş kurullarının kaldırılmasının planlanması gibi nedenlerle denetim boşlukları ve sorunlar ortaya çıkmaktadır. Ayrıca, bütün bu denetim şekilleri, yerel yönetimlerin kötü yönetiminden kaynaklanan ve hakkaniyete aykırı olan işlem ve eylemlerinden, tutum ve davranışlarından zarar görenleri doğrudan koruma ve yönetimi iyileştirme amacı da gütmemektedir.

Türkiye’de yerel yönetimlerin yetki ve görevlerinde ortaya çıkan genişleme nedeniyle bu kuruluşların faaliyetlerinin daha iyi şekilde denetlenmesi, mevcut denetim şekillerinde ortaya çıkan sorunların aşılması, halkın yerel yönetimlerin haksız işlem ve eylemleri ile tutum ve davranışlarına karşı korunması ve yerel yönetimlerin iyileştirilmesi amacıyla, mevcut denetim birimlerine yardımcı olmak üzere yeni bir denetim mekanizması oluşturmanın gerekli olduğu ortaya çıkmaktadır. Tarihi kökleri açısından Türk yönetim sisteminden de etkilenilerek oluşturulduğu ileri sürülen ve bir çok ülkede farklı türde ve yapıda uygulama alanı bulan ombudsmanlık kurumunun, Türkiye’de yerel yönetimler için de oluşturulması bir çok açıdan fayda sağlayacaktır.

Tarihi süreç içerisinde yerel yönetimlerine her zaman önemli bir yer veren demokratik ülkelerin başında gelen İngiltere’nin yerel yönetim ombudsmanı uygulaması ve uygulamadaki başarısı, kurumun yerel

yönetimler açısından ne denli önemli ve gerekli olduğunu ortaya koymaktadır. Türkiye’de yerel yönetimler için oluşturulacak bir yerel yönetim ombudsmanı, yerel yönetimlerin denetiminde ortaya çıkan sorunların çözülmesine katkı sağlayacağı gibi, yerel yönetimlerin denetiminde mevcut denetim şekilleri yanında yeni ve yardımcı bir denetim mekanizması olacaktır. Bağımsız ve tarafsız bir yerel yönetim ombudsmanı, görevi dolayısıyla elde ettiği bilgi ve bulguları ve hazırladığı raporları, yasama organı ve yerel yönetim meclisleri ile paylaşarak, siyasi denetimin harekete geçirilmesine ve gerekli yasal düzenlemelerin yapılmasına ve yönetsel tedbirlerin alınmasına neden olabilecektir. Ayrıca, yasama organının denetim alanında iş yükünü azaltarak siyasi denetimi daha kolay yapabilmesine yol açacak, toplumda hak arama bilincini geliştirerek siyasi denetimin daha etkin şekilde yapılması için yasama organı ve yerel meclisler üzerinde baskı oluşturacaktır.

Yerel yönetimlerin sunduğu hizmetlerin daha adil, etkili ve verimli, süratli ve kaliteli olması için, bu kuruluşların daha katılımcı ve saydam bir yapıda ve hesap verme sorumluluğu içinde olması, halkın bilgi edinme hakkını kullanmasının sağlanması ve kamuoyu denetiminin bu kuruluşlar üzerinde etkili hale getirilmesi gerekmektedir. Oluşturulacak bir yerel yönetim ombudsmanı, hazırladığı raporları kamuoyu ile paylaşarak, kamuoyunun doğru bilgilendirilmesine ve halkın yönetime katılımının yönlendirilmesine katkı sağlayarak, kamuoyu denetiminin daha etkin hale gelmesine neden olabilecektir. Yerel yönetim ombudsmanı, bilgi ve tecrübesi, uzman kişiliği ve saygınlığı ile, kamuoyunun yönlendirilmesinde ve kamuoyu denetiminin harekete geçirilmesinde öncü rolü oynayabilecektir.

Yerel yönetim ombudsmanı, hızlı ve masrafsız, kolayca ulaşılabilen ve şekil şartlarına bağlı olmadan çalışan bir denetim mekanizması olarak, yargı denetiminin iş yükünün azaltılmasında önemli katkılar sağlayabilecektir. Yargı yerlerince denetim dışında bırakılan hukuka uygun ancak hakkaniyete aykırı, kötü yönetim sonucu oluşan işlem ve eylemlerin denetimi, yerel yönetim ombudsmanınca sağlanabilecektir. Ayrıca, yerel yönetim ombudsmanı,

hukuka uygunluk denetimi dışında yerindelik denetimi de yaparak, yerel yönetimlerin işlem ve eylemlerinin halkın beklentileri doğrultusunda gerçekleşmesine de zemin hazırlayabilecektir.

Yerel yönetim ombudsmanı, bağımsız ve tarafsız olması yanında bilgi ve tecrübesi ile, yerel yönetimlerin yönetsel denetiminin siyasi baskıların dışında kalmasında ve denetimde ortaya çıkan boşlukların doldurulmasında önemli katkılar sağlayacaktır. Yerel yönetimlerin yönetsel denetiminde ortaya çıkan sorunların çözülmesi ve yönetsel denetimin amacına uygun olarak gerçekleşmesi için, gerek yöneticilere gerekse denetçilere önerilerde bulunabileceği gibi kendi inceleme ve denetimleri sonucu ulaştığı bilgi ve tecrübeleri onlarla paylaşarak yönetsel denetimin geliştirilmesi yönünde önemli katkılar sağlayabilecektir.

Yerel yönetim ombudsmanı, yerel yönetimlerin denetiminde sağlayacağı faydaların yanı sıra, halkın yerel yönetimlerin kötü yönetiminden kaynaklanan haksız işlem ve eylemlerine, tutum ve davranışlarına karşı korunması ve yönetimin iyileştirilmesi yönünde de faydalar sağlayacaktır. Yetki ve görevleri artırılan yerel yönetimlerin, halkın istekleri doğrultusunda verimli ve etkin hizmet üretmesi için, faaliyetlerinde hukuk kurallarına uyması yanında hakkaniyet ölçülerine de riayet etmesi gerekmektedir. Yerel yönetimlerde yolsuzluk ve israfın önlenmesi, kötü yönetimden kaynaklanan yakınmalara çözüm bulunması ve yönetimin iyileştirilmesi gereği karşısında, yerel yönetimler alanında bilgili ve tecrübeli, güvenilirliği olan bir yerel yönetim ombudsmanına ihtiyaç duyulmaktadır.

Yerel yönetim ombudsmanı, yerel yönetimler ile halk arasında iletişimi güçlendirerek yerel yönetimlerde şeffaflığı ve katılımı artıracak, iyi ilişkilerin kurulmasına ve geliştirilmesine aracılık edebilecek, hataların oluşmadan önlenmesini sağlayabilecektir. Yerel yönetim ombudsmanı, sadece halkın çıkarlarını değil aynı zamanda yerel yönetimlerin de haklı

olduğu durumlarda çıkarlarını gözeterek her iki tarafın da karşılıklı güven ortamında olmasını sağlayabilecektir.

Yerel yönetim ombudsmanı, yapacağı geniş araştırma, inceleme ve denetimleri sonucunda hazırlayacağı raporlar ile, yerel yönetimlerin yönetsel hatalarını, kötü yönetimlerini ve alınması gereken her türlü önlemi tespit edebilecek ve yapılması gerekenleri yasama organına ve yerel yönetimlere sunabilecektir. Böylece, yerel yönetimlerde ortaya çıkan kötü yönetim durumları ve uygulamaları konusunda içtihatların oluşması ve kötü yönetimin önlenmesi, yönetimin iyileştirilmesi için gerekli yasal ve yönetsel düzenlemelerin yapılması sağlanabilecektir.

Yerel yönetimler düzeyinde yetkili ve görevli olacak bir yerel yönetim ombudsmanı, daha önce ifade edilen faydaları yanında faaliyete geçmesi durumunda Kamu Denetçiliği Kurumu'nun iş yükünü de azaltarak bu Kurumun daha etkin ve verimli çalışmasına katkı sağlayacaktır. Türkiye'nin nüfus yoğunluğu ve coğrafi yapısının genişliği ile birlikte yerel yönetimlerinin sayısal durumu da göz önüne alındığında, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun tek başına hem merkezi yönetime hem de yerel yönetimlere etkin hizmet sunmasının çok güç olacağı söylenebilir. Merkezi yönetimden farklı ve kendine has özellikleri bulunan yerel yönetimlerin, denetimlerinin de farklılıklar ve kendine has özellikler taşıması ve uzmanlık gerektirmesi nedeniyle, Kamu Denetçiliği Kurumu dışında oluşturulacak ayrı bir yerel yönetim ombudsmanı tarafından denetlenmesi daha yararlı olacaktır.

Türkiye'de yerel yönetim ombudsmanının oluşturulması ile birlikte, yerel yönetimlerin denetiminde bütün sorunların ortadan kalkması, kötü yönetimin tamamen önlenmesi ve yönetimin iyileştirilmesi beklenilmemelidir. Yerel yönetim ombudsmanı, elinde sihirli değnekle dolaşıp bütün sorunları çözen, dertlere deva bir makam veya kişi olarak görülmemelidir. Yerel yönetimlerde sorunlar her zaman vardır ve olacaktır. Uygulandığı ülkelerde de yerel yönetimlerde bütün sorunları çözmüş değildir. Ancak, yerel yönetim

ombudsmanının zamanla yönetilenler ve yerel yönetimlerce benimsenmesi, desteklenmesi ile, etkisinin ve öneminin artması, beklentileri daha iyi karşılaması mümkün olabilecektir.

Türkiye’de mevcut denetim mekanizmalarının ya da yerel yönetim ombudsmanının tek başına yerel yönetimlerin denetiminde etkinlik ve verimliliği sağlaması mümkün görünmemektedir. Vatandaşların kötü yönetime karşı hak ve özgürlüklerinin korunması, yönetimin iyileştirilmesi ve gelişmesinin sağlanması, mevcut denetim mekanizmalarının yeniden yapılandırılması yanında yerel yönetim ombudsmanının da uygun koşullarda oluşturulması ile mümkün görünmektedir. Oluşturulacak bir yerel yönetim ombudsmanının, ülkenin yönetim yapısına ve toplumsal gereksinimlerine uygun olması ve toplumun her kesiminden kabul görmesi gerekmektedir. Bu nedenle de, yerel yönetim ombudsmanlığı oluşturma fikrinin ve bu amaçla yapılacak çalışmaların başta bilimsel platformlarda ve çevrelerde iyice tartışılarak bir mutabakat sağlanması ve kamuoyunun bu doğrultuda sağlıklı bir şekilde oluşturulması gerekmektedir.

KAYNAKÇA

ABİT, Naimatullah; “Performans Denetiminde Pakistan’ın Deneyimi Üzerine Bir Yaklaşım”, çev. Derya Kubalı, **Sayıştay Dergisi**, Sayı 29, Nisan-Haziran 1996, s.104-127.

ADAMAN, Fikret, ÇARKOĞLU, Ali, ŞENATALAR, Burhan; **İş Dünyası Gözünden Türkiye’de Yolsuzluğun Nedenleri ve Önlenmesine İlişkin Öneriler**, İstanbul, TESEV Yayınları, 2003.

AKDOĞAN, A. Argun; “Uygulama Açısından Türkiye’de Kamu Yönetimi Reformu”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 37, Sayı 4, Aralık 2004, s.11-30.

AKGÜL, Aziz; “Sanayi ve Ticaret Bakanlığı’nda Yönetmelik Ombudsmanlık Uygulaması”, **Kamu Yönetiminde Kalite 1. Ulusal Kongresi Bildirileri-2**, TODAİE Yayın No 289, Mart 1999, s.201-208.

AKİLLİOĞLU, Tekin; “Yönetmelik Yargı ve Denetimin Etkinliği”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 23, Sayı 1, Mart 1990, s.3-11.

AKİLLİOĞLU, Tekin; “Bireyin Yönetmelik İşlemler Karşısında Korunması ve Yönetmelik Hukukumuz”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 14, Sayı 3, Eylül 1981, s.37-56.

AKIN, Cengiz; “Kamu Yönetimimizde Yeniden Düzenleme Çalışmaları ve Denetim Sistemimiz”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl 72, Sayı 427, Haziran 2000, s.77-108.

AKIN, Cengiz; “Cumhuriyetimizin 75. Kuruluş Yıldönümünde Yönetimin Denetlenmesinde Yeni Bir Denetim Yolu: Ombudsman (Yüksek Yönetim Denetçisi)”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl 70, Sayı 421, Aralık 1998, s.517-550.

AKINCI, Müslüm; **Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman**, İstanbul, Beta Yayıncılık, 1999.

AKTAN, Coşkun Can; **Ahlaki Yeniden Yapılanma ve Toplam Ahlaka Doğru: 3-Siyasal Ahlak**, İstanbul, Arı Düşünce Ve Toplumsal Gelişim Derneği Yayını, 1999.

AKTAN, Tahir; “Mahalli İdarelerde Vesayet Denetimi”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 9, Sayı 3, Eylül 1976, s.3-24.

AKTAN, Tahir; “Mahalli İdarelerin Bazı Sorunları Üzerine”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 7, Sayı 2, Haziran 1974, s.101-114.

AKYILMAZ, Bahtiyar; “İdari Yargıda Tazminat Şekilleri ve Hesaplanması” Prof. Dr. Süleyman ARSLAN’a Armağan, **Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt 6, Sayı 1-2, Konya 1998, s.165-219.

ALADA, Adalet Bayramoğlu; **Yerel Yönetim ve Ahlak**, İstanbul, Toplu Konut-IULA EMME Yayını, 1993.

ALAN, Nuri; “İdari Usul ve İdari Yargı”, **Ankara Barosu Dergisi**, Sayı 2000-2, Yıl:57, s.9-22.

ALEMDAROĞLU, Tuncay; “Yerel yönetimlerde Halk Denetçiliği; Gereksinim ve İşlerlik”, **Kamu Yönetimi Paneli**, Türkiye Barolar Birliği, 12-14 Aralık 2003, Ankara, Danıştay Yayını, 2003, s.84-92.

AL-WAHAB, İbrahim; **The Swedish Institution of Ombudsman**, Stockholm, Liber Forlag, 1979.

ANAYURT, Ömer; “1982 Anayasası ve 3071 Sayılı Kanuna Göre Dilekçe Hakkı” **İnsan Hakları Yıllığı**, Cilt 23-24, 2001-2002, s.95-127.

ANGUS, William H., KAPLAN, Milton; "The Ombudsman and Local Government", ed. Stanley V. Anderson, **Ombudsmen For American Government?**, The American Asambly, Colombbia University, 1968, s.101-135.

ARAHAM, Henry J.,; The Need For Ombudsmen in The United States", ed. Donald C. Rowat, **The Ombudsman, Citizen's Defender**, London, George Allen&Unwin Ltd., 1968, s.234-246.

ARIN, Tülay, KESMEZ, Necdet, GÖREN, İhsan; **Parlamento ve Sayıştay Denetimi**, İstanbul, TESEV Yayını, 2000.

ARSLAN, Süleyman; "İngiltere'de Ombudsman Müessesesi", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 19, Sayı 1, Mart 1986, s.157-172.

ARSLAN, Süleyman; "İdari Vesayet Denetimi ve Türkiye Uygulamasından Ortaya Çıkan Sorunlar", **I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi**, II. Kitap, Kamu Yönetimi, Ankara, Danıştay Yayını, 1990, s.505-542.

ARSLAN, Süleyman; "Mahalli İdareler Üzerinde Merkezi İdareye Tanınan İdari Denetimin Kapsadığı Yetkiler", **Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt 2, Sayı 2, Ocak-Haziran 1989, s.65-87.

ARSLAN, Süleyman; **Türkiye'de ve İngiltere'de Merkezi İdarenin Mahalli İdareler Üzerindeki Denetimi**, Ankara, Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayını, 1978.

ARSLAN, Süleyman; "Yıldırım Uler'in Konuşmasına Katkı", **I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi**, III. Kitap, Çeşitli İdare Hukuku Konuları, Ankara, 1-4 Mayıs 1990, s.1044-1045.

ASNA, Alaaddin; “Kamuoyunun Oluşumunda Kitle İletişim Araçları”, **Yeni Türkiye Dergisi**, Medya Özel Sayısı I, Yıl 2, Sayı 11, Eylül-Ekim 1996, s.854-859.

ATABEK, Nejdet; “Kamuoyu: Basında Kamuoyu Araştırmaları” **Yeni Türkiye Dergisi**, Medya Özel Sayısı I, Eylül – Ekim 1996, Yıl 2, Sayı 11, s.864-873.

ATAMAN, Taykan; “İngiltere’de Ombudsman Kurumu (İdarenin Parlamento Tarafından Denetimi)”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl 65, Sayı 400, Eylül 1993, s.217-255.

ATAMAN, Taykan; “Ombudsman ve Temiz Toplum”, **Yeni Türkiye Dergisi**, Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı II, Yıl 3, Sayı 14, Mart-Nisan 1997, s.779-789.

ATAR, Yavuz; **Türk Anayasa Hukuku**, Konya, Mimoza Yayınları, 2002.

ATAY, Cevdet; **Devlet Yönetimi ve Denetimi**, İstanbul, Alfa Yayını, 2. Baskı, 1999.

Avrupa Komisyonu Türkiye 2005 İlerleme Raporu, (Erişim) http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2005.pdf, (12.06.2006).

AVŞAR, Zakir; **Ombudsman (Kamu Hakemi): Türkiye İçin Bir Model Önerisi**, Ankara, Hak-İş Konfederasyonu Yayını, 1999.

AYENİ, Victor; “Evolution of and Prospects For the Ombudsman in Southern Africa”, **International Review of Administrative Science**, Vol 63, Issue 4, 1997/12, s.543-564.

AYKAÇ, Burhan; **Kamu Bürokrasisi ve Türk Kamu Personel Yönetiminde Bürokratik Eğilimler**, Ankara, YÖK Matbaası, 1997.

AYKAÇ, Burhan; “Yönetimin İyileştirilmesi ve Örgütsel Değişim”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 24, Sayı 2, Haziran 1991, s.81-122.

AYKAÇ, Burhan; “Türkiye’de Kamu Yönetiminin Küçültülmesi, Yerel Yönetimler ve Yerel Demokrasinin Amaçları”, **Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, Cilt 1, Sayı 1, 1999, s.1-12.

AYKAÇ, Burhan; “21. Yüzyılda Kamu Yönetiminde Yeni Eğilimler”, **Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, Özel Sayı, Cilt 4, Sayı 2, 2002, s.15-23.

AYKAÇ, Burhan, YAYMAN, Hüseyin, ÖZER, Mehmet Akif; “Türkiye’de İdari Reform Hareketlerinin Eleştirel Bir Tahlili”, **Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, 2/2003, s.153-179.

AYTAÇ, Fethi; “İdari Yargı Mercileriyle Yerel Yönetimler Arasındaki İlişkiler Yeniden Düzenlenmelidir”, **I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi**, İkinci Kitap, Kamu Yönetimi, Ankara, 1-4 Mayıs 1990, s.931-938.

BALTA, T. Bekir ; “**İdare Hukukuna Giriş**”, Ankara, TODAİE Yayını, 1970.

BARDHAN, Pranab, MOOKHERJEE, Philip, “The Rise of Local Governments: An Overview”, ed. Pranab Bardhan, Philip Mookherjee, **Decentralization and Local Governance in Developing Countries**, MIT Press, 2006, s.1-52.

BAŞGİL, Ali Fuat; **Vatandaşların TBMM’ne Müracaat Hakkı: Hukukun Ana Mesele ve Müesseseleri**, İstanbul, İ. Akgün Basımevi, 1946.

BAŞSOY, Ahmet; “Yerel Yönetimler ve Yargı İlişkileri”, **II. Ulusal İdare Hukuku Kongresi**, İdari Yargının Dünyada Bugünkü Yeri, Ankara, 10-14 Mayıs 1993, s.298-304.

BAYLAN, Ömer; **Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkındaki Şikayetleri ve Türkiye İçin İsveç Ombudsmanı Formülü**, Ankara, İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı Yayını, 1978.

BAYLAN, Ömer; “Vatandaşın Yönetenler Karşısındaki Hakları ve İsveç Ombudsman Kurumu”, **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**, Yıl 1977, Sayı 48, s.31-35.

Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu; **50. Yılında YDK**, Tanıtma Kitabı, Ankara 1988, s.7.

BEKTAŞ, Arsev; **Kamuoyu, İletişim ve Demokrasi**, İstanbul, Bağlam Yayınları, 1996.

BEREKET, Zuhâl, DEMİRKOL, Selami; “İdari Yargıda İdari Savcılık Kurumu”, **Danıştay Dergisi**, Sayı 90, Ankara 1996, s.25-52.

BERNT, Wendy, OWEN Stephen; “The Ombudsman in Canada”, ed. Roy Gregory, Philip Giddings, **Righting Wrongs: The Ombudsman in Six Continents**, Netherlands (Amsterdam), IIAS, 2000, s.127-141.

BOZOĞLU, Osman; “Belediyelerimiz Nasıl Denetleniyor? -1-”, **Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi**, Cilt 1, Sayı 1, Şubat 1996, s.17-19.

BURAN, Hasan; “Yönetim Yurttaş İlişkileri ve Katılımlı Yönetim”, **Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu**, Cilt 1, Ankara, TODAİE, 1995, s.209-224.

BUSCK, Lars; "The History and Development of the Institution of Ombudsman", ed. Hans Gammeltoft-Hansen, Flemming Axmark, **The Danish Ombudsman**, Copenhagen-Denmark, DJOF Publishing, 1995, s.23-32.

CAIDEN Gerald E.; "What Really is Public Maladministration", **Public Administration Review**, (November/ December), 1991, Vol 51, No 6, s.486-493.

CAN, Hasan H.; "Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ve Mahalli İdarelerde Uygulanması" **İller ve Belediyeler Dergisi**, Sayı 689, Mayıs-Haziran 2004 s.29-32.

CANPOLAT, Hasan; **Dünyada Mahalli İdareler**, Ankara, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayınları, 1999.

CANTEMİR, Hamza; "Bazı Yabancı Ülkelerde Belediyeler", **Yerel Yönetim ve Denetim**, Cilt 4, Sayı 10, Ekim 1999, s.29-41.

CAULFIELD, Janice, LARSEN, Hege; **Local Government at The Millenium**, Opladen, 2002.

CHAUDHARY, Liaqat Ali; "Pakistan'daki Performans Denetimine Eleştirisel Bakış" çev. Faruk Eroğlu, **Sayıştay Dergisi**, Sayı 18, Temmuz-Eylül 1995, s.19-33.

CHINKIN, C. M., BAILEY, R. J.; "The Local Ombudsman", **Public Administration**, Autumn 76, Vol 54, Issue 3, 1976, s.267-282.

CLEMENTE, Giorgio; "Performans Denetimi ve İtalya Sayıştay'ı", çev. Gül Alptürk, **Sayıştay Dergisi**, Sayı 5, Temmuz-Eylül 1991, s.35-49.

Commission for Local Administration in England, **Education Report Summaries**, (Erişim) <http://www.lgo.org.uk/educ.htm> 25.03.2007.

Commission for Local Administration in England, **Local Government Ombudsmen Annual Report 2006/07**, (Erişim) <http://www.lgo.org.uk/pdf/annual-report-2006-07.pdf>, s.1-32., 14.02.2008.

Commission for Local Administration in England, **Local Government Ombudsmen Annual Review 2006/07**, (Erişim) http://www.lgo.org.uk/letters/2006-07/pdfs/LGO_Annual_Review.pdf, s.1-32., 14.02.2008.

COŞKUN, Sabri; **İdarenin İdari Denetiminde İdari(Yönetisel) Vesayet**, Ankara, y.y., 1976, s.32.

ÇİTÇİ, Oya; **Yerel Yönetimlerde Temsil; Belediye Örneği**, Ankara, TODAİE Yayını, 1989

ÇOKER, Ziya; “ Teftiş Hizmetinin Amacı ve Ana Görevleri”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 15, Sayı 1, Mart 1982, s.57-72.

ÇOKER, Ziya; “Anayasa ve Yerel Yönetimler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 1, Sayı 5, Eylül 1992, s.3-9.

ÇUKURÇAYIR, M. Akif, EROğLU, H. Tuğba; “Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanmaya Farklı bir Yaklaşım: Verimlilik ve Başarı Karnesi(Blanced Scorecard)”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı 53, Nisan-Haziran 2004, s.41-67.

ÇULPAN, Refik; “Bürokratik Sistemin Yozlaşması”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 13, Sayı 2, Haziran 1980, s.31-45.

DAMLAPINAR, Zülfikar; “AB Sürecinde Türkiye’nin İletişim Politikası: AB’nin C’si”, **Yeni Türkiye Dergisi**, Avrupa Birliği Özel Sayısı, Yıl 6, Sayı 36, Kasım-Aralık 2000, s.885-890.

Danıştay 10. Dairesi’nin 1.7.1993 gün ve E.93/2258, K.93/2798 sayılı Kararı, **Danıştay Dergisi**, Sayı 89, 1995.

Danıştay 6. Dairesi’nin 21.3.1988 gün ve E.1987/931, K.1988/417 sayılı Kararı, **Danıştay Dergisi**, Sayı 72-73, 1989.

Danıştay 8. Dairesi’nin 17. 4.1987 gün ve E.86/683, K:87/37 sayılı Kararı, **Danıştay Dergisi**, Sayı 70-71, 1987.

Danıştay 8. Dairesinin 18.6.1987 gün ve E.1987/2117, K.1987/2169 sayılı Kararı, **Danıştay Dergisi**, Sayı 75, 1987.

DARENDELİ, A. Vahap; **Yargıtay, Danıştay ve Uyuşmazlık Mahkemesi İçtihatları Işığında Adli Yargı Yerlerinde Görülen İdari Uyuşmazlıklar Ve Davalar**, Ankara, Yetkin Yayınları, 2004.

DDK; **Yerel Yönetimler Sorunlar-Çözümler**, Ankara, Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu Başkanlığı Yayınları 1, Başbakanlık Basımevi, Haziran 1996.

DEARLOW, John; **The Politics of Policy in Local Government**, London, Cambridge University Press, 1973.

DEMİRKAN, Uçar; **Kamusal Mali Denetim (Türkiye’deki Uygulaması ve Eleştirisi)**, Ankara, Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Neşriyatı No 172, Damga Matbaası, 1977.

DEMİRKOL, Ferman; **Yerel Yönetimlerin Anayasal Güvenceleri**, İstanbul, Kazancı Hukuk Yayınları, No 138, 1994.

DEMİRKOL, Selami; “İptal Davasında İdari İşlemin Beş Unsuru”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı 29 Nisan-Haziran 1998, s.65-89.

DENTERS, Bas, LAWRENCE, Rose; “Local Governance in the Third Millenium: A Brave New World”, ed. Deters Bas, Rose Lawrence, **Comparing Local Governance: Trends and Developments**, Palgrave Macmillan, 2005, s.1-11.

DEVELİOĞLU, Ferit; **Osmanlıca-Türkçe Ansiklopedik Lügat**, Ankara, Aydın Kitapevi, 10. Baskı, 1992.

DİNÇER, Ömer, YILMAZ, Cevdet; **Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim: Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 1**, Ankara, Başbakanlık Yayını, Ekim 2003.

DİNÇKOL, Abdullah; “Avrupa Komisyonu Türkiye 2005 İlerleme Raporu”, **İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Yıl 4, Sayı 8, Güz 2005/2, s.83-100.

DOĞAN, M. Emin; “Belediyelerin Denetimi” **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 5, Sayı 5, Eylül 1996, s.27-36.

DOĞANYİĞİT Sadettin; “Yerel Yönetimlerin Mali Denetimi”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı 18, Temmuz-Eylül 1995, s.3-7.

DPT; **Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983)**, Ankara, DPT Yayınları, 1979.

DPT; **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara, DPT Yayını, 2000.

DPT; **Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005)**, Ankara, DPT Yayını, 2000.

DPT; **Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000)**, Ankara, DPT Yayınları, 1996.

DPT; **Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, DPT Yayın No: DPT:2362-ÖİK:429, 1994.

DPT; **Mahalli İdareler ve Büyükşehir Yönetimi Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, DPT Yayını, Ankara, 1994.

DRAKE, Charles D.; “Ombudsmen for Local Government”, **Public Administration**, Summer 70, Vol 48, Issue 2, 1970, s.179-189.

DRUCKER, Peter; “The Deadly Sins in Public Administration”, **Public Administration Review**, Vol 40 (March/April), 1980, s.103-106.

DURAN, Lütfi; “İdari İşlemden Sorumluluk, İptal davası-Tam Yargı Davası” **İstanbul Hukuk Fakültesi Mecmuası**, Cilt XXXIII, Sayı 3-4, 1968, s.3-26.

DURAN, Lütfi; “İdari İptal Davası Olağan ve Genel Bir Başvuru Yoludur”, **İnsan Hakları Yıllığı**, Cilt 19-20, 1997-1998, s.187-195.

DURAN, Lütfi; “İdari İşlem niteliğinde Yargı Kararıyla Vergi Davalarının Çözümü II”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 21, Sayı 1, 1988, s.63-67.

EKEN, Musa; “Kamu Yönetiminde Kötü Yönetim Olgusu”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl 70, Sayı 419, Haziran 1998, s.127-139.

EKEN, Musa; “Yönetim Karşısında Vatandaşın Korunmasında Ombudsman Kurumunun Rolü”, ed. Davut Dursun, Hazma Al, **Türkiye’de Yönetim Geleneği**, İstanbul, İlke Yayınları, No 24, 1998, s.131-139.

EKEN, Musa; “Kamu Yönetiminde Gizlilik Geleneği ve Açıklık İhtiyacı”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 27, Sayı 2, Haziran 1994, s.25-54.

EKİCİ, Birol, TOKER, M. Cem; “Avrupa’da ve Ülkemizde Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Etkinliği”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 14, Sayı 1, Ocak 2005, s.5-28.

EKİCİ, Birol; “Performans Denetimi ve İl Yönetiminde Uygulanabilirliği”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl 74, Sayı 436, Eylül 2002, s.135-157.

EKLUNDH, Claes; “The Parliamentary Ombudsmen in Sweden”, **Ankara Barosu Hukuk Kurultayı 2000**, Ankara, 12/16 Ocak 2000, 2000, s.463-475.

ERDOĞDU, Ahmet; “Yönetsel Yargının Sorunları”, **I. Ulusal idare Hukuku Kongresi**, Birinci Kitap, İdari Yargı, Ankara, 1-4 Mayıs 1990, s.31-44.

ERGUN, Turgay, POLATOĞLU, Aykut; **Kamu Yönetimine Giriş**, Ankara, TODAİE Yayını, Dördüncü Yayın, 1992.

ERHÜRMAN, Tufan; **Dünyada ve KKTC’de Ombudsman**, Lefkoşa, Işık Kitabevi Yayınları, 1995.

ERHÜRMAN, Tufan; “İnsan Haklarını Koruma Mekanizması Olarak Ombudsman Kurumu”, **Türkiye’de İnsan Hakları Konferansı**, TODAİE

İnsan Hakları Araştırma ve Derleme Merkezi Yayını, Haziran 2000, s.339-349.

ERHÜRMAN, Tufan; “Ombudsman”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 31, Sayı 3, Eylül 1998, s.87-102.

ERHÜRMAN, Tufan; “Türkiye İçin Nasıl Bir Ombudsman Formülü?”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt 49, Sayı 1-4, 2000, s.155-179.

ERKUT, Celal; “İdari Davaya Konu Olabilecek Kesin ve Yürütülebilir İşlem Kavramı”, **I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi**, I. Kitap idari Yargı, Ankara, 1-4 Mayıs 1990, s.109-114.

EROĞLU, Hacer Tuğba; “Yerel Yönetimlerde Denetim ve Halk Denetçiliği(Ombudsmanlık)”, **Yerel Yönetimler Kongresi**, Biga/Çanakkale, 3-4 Aralık 2004, s.553-562.

EROĞLU, Hamza; **İdare Hukuku Genel Esaslar**, Ankara, Turhan Kitabevi, 1985.

EROĞUL, Cem; **Devlet Yönetimine Katılma Hakkı**, 2. bs., Ankara, İmge Kitabevi, 1999.

ERTEKİN, Yücel; “Yerel Yönetimlerde Halkla İlişkiler Sorunu”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 4, Sayı 5, Eylül 1995, s.3-11.

ERTEKİN, Yücel; “Çağdaş Yönetim ve Denetim” **Türk İdare Dergisi** ,Yıl 70, Sayı 421, Aralık 1998, s.493-515.

ERYILMAZ, Bilal; “Kamu Bürokrasisinin Denetlenmesinde Yeni Gelişmeler” **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 26 , Sayı: 4, Ayrı Bası, Ankara 1994, s.81-106.

ERYILMAZ, Bilal; “**Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması**”, İstanbul, Birleşik Yayıncılık, 1997.

ERYILMAZ, Bilal; **Kamu Yönetimi**, İstanbul, Erkam Matbaacılık, 2000.

ESGÜN, İbrahim Uğur; “Ombudsman Kurumunun Türkiye için Gerekliliği Üzerine Bir Değerlendirme”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt 45, Sayı 1-4, 1996, s.251-278.

FALAY, Nihat; “Denetim, Verimlilik/ Etkinlik/Tutumluluk (VET) ve Sayıştay” **Sayıştay Dergisi**, Sayı 25(Özel Sayı), Nisan-Haziran 1997, s.18-30.

FINDIKLI, Remzi; “Yönetimde Açıklık - Açık Yönetim”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı 412, Eylül 1996, s.103-110.

GAMMELTOFT-HANSEN, Hans; “Ombudsman Kavramı”, çev. Turgay Ergun, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 29, Sayı 3, Eylül 1996, s.195-202.

Gerekçeli Anayasa Önerisi, Ankara, AÜSBF Yayını, 1982.

GARNER, J.F.; **Administrative Law**, London 1970.

GELHORN, Walter; **Ombudsman and Others: Citizen’s Protectors in Nine Countries**, Massachusetts, USA, Harward University Press, 1966.

GERAY, Cevat; **KAYA Yazanağı Açısından Yönetimin Taşra Birimlerinin ve Yerel Yönetimlerin Yeniden Düzenlenmesi: Kamu Yönetiminde Yeniden Düzenleme**, Ankara, Kamu Yönetimi Uzmanları Derneği Yayını, Yayın No 1, 1993.

GERAY, Cevat; “Yerel Demokrasi, Özerklik ve Halk Katılımı” **Yeni Türkiye Dergisi**, Özel Sayı, Yıl 1, Sayı 4, Mayıs-Haziran 1995, s.72-75.

GERAY, Cevat, HAMAMCI, Can; **Belediyecilik Eğitimi**, Ankara, Mahalli İdareler Eğitim Araştırma Geliştirme Merkezi Araştırma Dizisi 2, 1994.

GIDDINGS, Philip, SLADECEK, Vladimir, BUESO, Laure Diez; "The Ombudsman and Human Rights", ed. Roy Gregory, Philip Giddings, **Righting Wrongs: The Ombudsman in Six Continents**, Netherlands (Amsterdam), IIAS, 2000, s.441-457.

GİRİTLİ, İsmet, BİLGİN, Pertev, AKGÜNER, Tayfun, **İdare Hukuku I**, İstanbul, Der Yayınları: 246, 1998.

GOTTEHRER, Dean M., HOSTINA, Michael; "The Classical Ombudsman Model", ed. Roy Gregory, Philip Giddings, **Righting Wrongs: The Ombudsman in Six Continents**, Netherlands (Amsterdam), IIAS, 2000, s.403-414.

GOTTEHRER, Dean M., FERGUSON, Marie D., AUFRECHT, Steven E.; "Ombudsman Offices in the United States", ed. Roy Gregory, Philip Giddings, **Righting Wrongs: The Ombudsman in Six Continents**, Netherlands (Amsterdam), IIAS, 2000, s.355-371.

GOURNEY, Bernard; **"Yönetim Bilimine Giriş"**, çev. İhsan Kurtbay, Ankara, Sevinç Matbaası, 1971.

GÖNÜL, Mustafa; **Anayasa Kuralları ve Anayasa Yargısı Açısından Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma: Yerel Yönetimlerde Reform**, Ankara, Kamu Yönetimi Uzmanları Derneği Yayını, Yayın No 2, 1993.

GÖNÜL, M. Vecdi; "İdarenin Sayıştay'ca Denetlenmesi", **Yeni Türkiye Dergisi**, Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı, Yıl 1, Sayı 4, Mayıs-Haziran 1995, s.103-119.

GÖRMEZ, Kemal; “Demokratikleşme Açısından Merkezi Yönetim - Yerel Yönetim İlişkileri”, **Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, Cilt 2, Sayı 4, Bahar 2000, s.81-88.

GÖRMEZ, Kemal; **Yerel Demokrasi ve Türkiye**, 2. bs., Ankara, Vadi Yayınları, 1997, s.201.

GÖRMEZ, Kemal; “Türkiye’de Yerel Yönetim Reformu Üzerine”, **Yeni Türkiye Dergisi** , Sayı 4, Mayıs 1995, s.327-339.

GÖZLER, Kemal; **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, Bursa, Ekin Kitapevi Yayınları, 2000.

GÖZLER, Kemal; **Anayasa Hukukuna Giriş**, Bursa, Ekin Kitapevi Yayınları, 2001.

GÖZLER, Kemal; **İdare Hukuku**, 1. bs., Cilt II, Bursa, Ekin Kitapevi Yayınları, 2003.

GÖZLER, Kemal; **İdare Hukuku Derleri**, 1. bs., Bursa, Ekin Kitapevi Yayınları, 2002.

GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref; **Anayasa Hukuku**, 2. bs., Ankara, S Yayınları, 1989.

GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref, AKILLIOĞLU, Tekin; **Yönetim Hukuku** Ankara, Turhan Kitapevi, 5. bs., 1992.

GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref; **Kamu Yönetimi Hukuku**, Ankara, TODAİE Yayını, Yayın No 151, Sevinç Matbaası, 1976.

GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref; **Türkiye'nin Yönetim Yapısı**, Ankara, Turhan Kitapevi, 7. bs., 2001.

GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref; **Yönetim Hukuku**, Ankara, Turhan Kitapevi, 11. bs., 1998.

GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref; **Yönetmelik Yargı**, Ankara Turhan Kitapevi, 11. bs., 1997.

GÖZÜBÜYÜK, Şeref, DİNÇER, Güven; **“İdari Yargılama Usulü”**, 1. bs., Ankara, Turhan Kitapevi, 1996.

GREENWOOD J., ve WILSON, D.; **Public Administration in Britain**, Allen & Unwin, 1986.

GREGORY, Roy; “The Ombudsman in Perspective”, ed. Roy Gregory, , Philip Giddings, Victor Moore, Jane Pearson, **Practice and Prospects of the Ombudsmen in the United Kingdom**, Lampeter, The Edwin Mellen Press, 1995, s.1-42

GREGORY, Roy, GIDDINGS, Philip; “The Ombudsman Institution: Growth and Development”, ed. Roy Gregory, Philip Giddings, **Righting Wrongs: The Ombudsman in Six Continents**, Netherlands (Amsterdam), IIAS, 2000, s.1-18.

GREGORY, Roy, GIDDINGS, Philip; “The United Kingdom Parliamentary Ombudsman Scheme”, ed. Roy Gregory, Philip Giddings, **Righting Wrongs: The Ombudsman in Six Continents**, Netherlands (Amsterdam),IIAS, 2000, s.21-45.

GREGORY, Roy, HUTCHESSON, Peter; **The Parliamentary Ombudsman: A Study in The Control of Administrative Action**, London, George Allen&Unwin Ltd., 1975.

GREGORY, Roy; "The European Union Ombudsman", ed. Roy Gregory, Philip Giddings, **Righting Wrongs: The Ombudsman in Six Continents**, Netherlands (Amsterdam), IIAS, 2000, s.155-173.

GRENFOR, Gunnar; **The Parliamentary Ombudsman**, Constitutional and Parliamentary Information Review, no 172, London, 1996.

GÜÇLÜ, Ali Osman; "Performans Denetiminin Unsurları Üzerine Düşünceler" **Sayıştay Dergisi**, Sayı 19, Ekim-Aralık 1995, s.31-34.

GÜLER , Birgül Ayman; "Yerel Yönetim Taslakları Üzerine Değerlendirme" **Türk-İş**, Ocak-Şubat 2004, Sayı 359, s.28-35.

GÜLLÜCE, İdris; **Yerel Yönetimlerin Sorunları ve Çözüm Önerileri**, İstanbul, Alfa Yayınları, Yayın No 1437, 2004, s.138-139.

GÜNDAY, Metin; "1982 Anayasasına Göre İdari Yargı Denetiminin Kapsamı ve Sınırları", **I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi**, Birinci Kitap, İdari Yargı, Ankara, 1-4 Mayıs 1990, s.139-148.

GÜNDÜZ, M. Nihat; **Kalkınma İçin Sistemci Denetim**, Ankara, Kardeş Matbaası, 1974.

GÜNEL, Namık; "2000'li Yılların Eşiğinde Yönetmel Denetim Sistemine Eleştirel Bir Bakış", **Türk İdare Dergisi**, Yıl 67, Sayı 409, Aralık 1995, s.17-36.

GÜNEŞ, Muharrem; **Yerel Gündem 21, “Ulusal” Kentlerden “Küresel” Köylere**, Ankara, Detay Yayıncılık, 2004.

GÜRSOY, Bedri; “Demokratik Bir Toplumda İdari Vesayet Üzerine Bir Deneme”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl 59, Sayı 377, Aralık 1987, s.1-30.

GWYN, William; “The Ombudsman in Britain: A Qualified Success in Government Reform”, **Public Administration**, Vol 60, Jun,1982, s.177-195.

HENKOW, Hugo; “ Sweden’s Guardians of The Law-The Ombudsman for Military Affairs”, ed. Donald C. Rowat, **The Ombudsman, Citizen’s Defender**, London, George Allen&Unwin Ltd., 1968, s.51-57.

HEPER, Metin; “Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Yerinden Yönetim Sorunu ve Bazı Öneriler”, **İdare Hukuku İlimleri Dergisi**, Yıl 6, Sayı 1-3, Aralık 1985, s.171-180.

HERTOGH, Marc; “The National Ombudsman of The Netherlands”, ed. Roy Gregory, Philip Giddings, **Righting Wrongs: The Ombudsman in Six Continents**, Netherlands (Amsterdam), IIAS, 2000, s.273-284.

HILL, Larry L.; “Institutionalization, The Ombudsman, and Bureaucracy”, **The American Political Science Review**, Vol 68, Issue 3, 1974, s.1075-1085.

HILL, Larry L.; “The Ombudsman Revisited: Thirty Years of Havaiian Experience”, **Public Administration Review**, January/February 2002, Vol 62, No 1, s.24-41.

HOLM, Niels Eilshou; “The Ombudsman-A Gift from Scandinavia to the World”, ed. Hans Gammeltoft-Hansen, Flemming Axmark, **The Danish Ombudsman**, Copenhagen-Denmark, DJOF Publishing, 1995, s.13-21.

INGLEHART, Roland; **The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles Among Western Publics**, New Jersey, Princeton University Press, 1977.

İBA, Şeref; **Parlamenter Denetim Yolları, Etkinliği ve Susurluk Örneği**, Ankara, Bilgi Yayınevi, 1997.

İLÇİOĞLU, Saim; “Belediye Başkanlarının Belediye Meclisleri Tarafından Başkanlıktan Düşürülmeleri”, **Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi**, Cilt 3, Sayı 11, 1998, s.44-55.

İNAN, Atilla; “Yurdumuzda Yerel Yönetimlerin Denetimi ile ilgili Bazı Sorunlar” **İller ve Belediyeler Dergisi**, Sayı 620, Haziran-Temmuz 1997, s.373-376.

İNAN, Atilla; **İç ve Dış Denetim Ayrımı ve Çağdaş Sayıştay Denetimi**” Ankara, DENETDE Yayını, 1992.

Internatinal Bar Association Resolution, Vancouver, 1974.

INTOSAI; “INTOSAI Denetim Standartları”, çev. Gül Alptürk, **Sayıştay Dergisi**, Sayı 1, Temmuz-Eylül 1990, s.33-38.

INTOSAI; **INTOSAI Denetim Standartları**, çev. Sayıştay Dış İlişkiler Grubu, Ankara, T.C. Sayıştay 135. Kuruluş Yıldönümü Yayınları, 1997.

İSBİR, Eyüp G.; **Türkiye’de Devlet Memurlarının Denetimi**, Ankara, Ankara İktisadi Ticari İlimler Akademisi Yayını, Yayın No 105, 1977.

İTO; **Türkiye’de Yolsuzluğun Sosyo-ekonomik Nedenleri, Etkileri ve Çözüm Önerileri**, İstanbul, Yayın No 2001-35, 2001.

KALABALIK, Halil; **Avrupa Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku**, Ankara, Seçkin Yayınları, 2005.

KANETİ, Selim; “Sayıştay’ın Anayasal Konumu”, **Sayıştay Dergisi**, Temmuz-Eylül 1990, Sayı 1, s.7-18.

KAPANI, Münci; **Politika Bilimine Giriş**, 12. bs., Ankara, Bilgi Yayınevi, 2000.

KARAMAN, Zerrin Toprak; “Kent Yönetiminde Baskı Gruplarının Etkinliği ve 1580 Sayılı Belediye Kanunu’nun 26’ncı Maddesinin Düşündürdükleri” **Sayıştay Dergisi**, Ocak-Mart 1995, Sayı 16, s.11-12.

KARAMAN, Zerrin Toprak; “Yenilikçi Düşünen Kentler ve Toplumsal İlişkiler”, **Avrupa Birliği ve Yerel Yönetimler, Uluslararası Seminer**, İstanbul, Türk Belediyeler Birliği ve Hollanda Belediyeler Derneği, 2003, s.97-103.

KARANFİLOĞLU, Ali Yasin; “Yerel Yönetimlerin Denetimine İlişkin Genel Esaslar ve Denetleme Şekilleri”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 9, Sayı 2, Nisan 2000, s.62-75.

KARATEPE, Selma; “Türkiye’de Yönetim-Yurttaş ilişkisi ve Uygulamada Ortaya Çıkan Bazı Sorunlar”, **Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu**, TODAİE, Cilt 1, Ankara 1995, s.191-206.

KASTARI, Paavo; “The Chancellor of Justice and the Ombudsman”, ed. Rowat, Donald , **The Ombudsman, Citizen’s Defender**, London, George Allen&Unwin Ltd., 1968, s.58-74.

KAVRUK, Hikmet; **Anakent’e Bakış: Türkiye’de Anakent Belediyeciliği ve Kent Hizmetlerinin Yönetimi**, Ankara, Hizmet İş Sendikası Yayını, 2002.

KAVRUK, Hikmet; “Yönetimi Geliştirme Kavramı”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl 66, Sayı 404, Eylül 1994, s.23-62.

KAYA, Ali; “Türkiye’deki İdarenin Denetimi Yetersizliğine Ombudsman Modeli Bir Çözüm Olabilir mi?”, **Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Yıl 1995, Sayı 6, 1995, s.389-408.

KAZANCI, Metin; “Dilekçe Hakkı, Halkın İstekleri ve Yönetim”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt XXXII, No 1-4, Mart - Aralık 1977, s.123-146.

KAZANCI, Metin; “TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu ve Ülkemizde İnsan Hakları”, **İnsan Hakları Yıllığı**, Cilt 14, Yıl 1992, s.47-64.

KELEŞ, Ruşen; **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Genişletilmiş 5. bs., İstanbul, Cem Yayınevi, 2006.

KELEŞ, Ruşen; “Avrupa’da Yerel Yönetimler Üzerinde Denetim ve Türkiye”, **Uluslararası Konferans**, Ankara, Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adenauer Vakfı, 5-6 Aralık 1996, s.26-34.

KELEŞ, Ruşen; “Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Avrupa ve Türkiye”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 4, Sayı 6, Kasım 1995, s.3-19.

KELEŞ, Ruşen; “Yerel Yönetimlerde Denetim” **Sayıştay Dergisi**, Sayı 25 (özel sayı), Nisan-Haziran 1997, s.10-17.

KEMPF, Udo; “Complaint-Handling Systems in Germany”, ed. Roy Gregory, Philip Giddings, **Righting Wrongs: The Ombudsman in Six Continents**, Netherlands (Amsterdam), IIAS, 2000, s.189-206.

KENEŞ, Bülent; “Bir Denetim Mekanizması Olarak Ombudsman, Türkiye’deki İhtiyaçlara Ne Kadar Cevap Verebilir?”, **Yeni Türkiye Dergisi**, 97/13, 1997, s.790-799.

KESMEZ, Necdet; “Dünya Yüksek Denetim Kurumları ve Sayıştay”, ed. Tülay Arın, Necdet Kesmez, İhsan Gören, **Parlamento ve Sayıştay Denetimi**, İstanbul, TESEV Yayını, 2000, s.179-223.

KHARASCH, Robert; **The Institutional Imperative**, New York, Charterhouse Books, 1973.

KIŞLALI, A. Taner; **Siyaset Bilimi**, Ankara, AÜSBF Yayını, 1987.

KIRKHAM, Richard; “A Complainant’s View of the Local Government Ombudsman”, **Journal of Social Welfare and Family Law**, Vol 27, Nos 3-4, December 2005, s.383-394.

KIRKHAM, Richard; “Dealing with Unlawful Charging of Mental Health Patients”, in Ombudsman Section, **Journal of Social Welfare and Family Law**, 25(4) 2003, s.399-410.

KIRKHAM, Richard; “Prevention is Better Than Litigation: The Importance Of Good Administration” in Ombudsman Section, **Journal of Social Welfare and Family Law**, 26(3), 2004, s.301-311.

KOÇDEMİR, Kadir; “Mukayeseli Mahalli İdareler Tarihi ve Perspektifler (İngiltere, Fransa, Almanya ve Türkiye)”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl 71, Sayı 424, Eylül 1999, s.97-122.

KÖKSAL, Servet; **Sayıştay’ın Görev Alanı: Cumhuriyetin 50. Yılında Sayıştay**, Ankara, Başbakanlık Basımevi, 1973.

KÖKSAL, Servet; **TBMM Adına Denetim ve Bu Denetimin Teftiş Hizmetleriyle İlişkileri**", Çoğaltma, Ankara, TODAİE, 1968.

KÖSE, H. Ömer; **Dünyada ve Türkiye’de Yüksek Denetim**, Araştırma/İnceleme/Çeviri Dizisi:12, Ankara, Sayıştay Yayını, 2000.

KUBALI, Derya; "Performans Denetimi", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 32, Sayı 1, Mart 1999, s.31-62.

KUYAKSİL, Ali; "Devlet Denetleme Kurulu", **Türk İdare Dergisi**, Yıl 66, Sayı 405, Aralık 1994, s.76-90.

LETOWSKA, Ewa; "The Polish Ombusman (The Commissioner For The Protection of Civil Rights)", **International Law Quarterly**, Vol 39, Part 1, January 1990, s.206-217.

MARSHALL, Geoffrey; "Ombudsmanaging Local Government", **Public Law**, Winter, 1990, s.449-452.

MARSHALL, Geoffrey; "The United Kingdom", ed. Donald C. Rowat, **The Ombudsman, Citizen’s Defender**, London, George Allen&Unwin Ltd., 1968, s.173-185.

MICHAEL, A. Milburn; **Sosyal Psikolojik Açıdan Kamuoyu ve Siyaset**, çev. Ali Dönmez, Veli Duyan, 1. bs., Ankara, İmge Kitapevi Yayınları, 1998.

MILOSAVLJEVIĆ, Bogoljub; **The Ombudsman: Defender of Civil Rights**, Belgrade, Center for Antiwar Action, 2001.

MİSER, Rifat; "Yerel Yönetimler ve Halk Eğitimi", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 2, Sayı 6, Kasım 1993, s.9-25.

MITCHELL, John, DOANE, Deborah, “An Ombudsman For Humanitarian Assistance?”, **Disasters**, Volume 23, Issue 2, Jun 1999, s.115-124.

MÜSİAD; **2000’li Yıllara Doğru Türkiye’de Yerel Yönetimler Sorunlar-Çözümler**, MÜSİAD Araştırma Raporları 5, İzmir, Anadolu Matbaacılık, Mart 1994.

NADAROĞLU, Halil; **Mahalli İdareler**, Yenilenmiş 5. bs., İstanbul, Beta Yayıncılık, 1994.

NEWMAN, William; **İşletmelerde ve Kamu Yönetiminde Sevk ve İdare**, çev. Kenan Sürgit, Ankara, TODAİE Yayını, 1979.

NOBLES, Richard; “Keeping Ombudsmen in Their Place-The Courts and the Pensions Ombudsman”, **Public Law**, Summer 2001, s.308-328.

ODYAKMAZ, Zehra, ERHÜRMAN, Tufan; “Ombudsman Kurumunun Cumhuriyet Rejimine Katkısı”, **Yeni Türkiye Dergisi**, Cumhuriyet Özel Sayısı V, Yıl 4, Sayı 23-24, Eylül-Aralık 1998, s.3760-3770.

ODYAKMAZ, Zehra; “Türk Hukuk Kurultayına Sunulan İsveç Parlamento Ombudsmanlığı ile İlgili Bildiri Üzerine Düşünceler”, **Ankara Barosu Hukuk Kurultayı 2000**, Ankara, 12-16 Ocak 2000, s.487-491.

ODYAKMAZ, Zehra; “Genel Olarak İdarenin Sözleşmeleri”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Prof. Dr. İhsan TARAKÇIOĞLU’na Armağan, Haziran-Aralık 1998, Cilt II, Sayı 1-2, s.141-195.

ONAR, Sıddık Sami; **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, Cilt:I,II,III, 3. bs., İstanbul, İsmail Akgün Matbaası, 1966.

OOSTING, Marten; “Asya Ombudsmanları Üçüncü Konferansı Açılış Konuşması”, Macau, 4 Mayıs 1998, çev. Numan Aksakal, **Denetim Dergisi**, Yıl 14, Sayı 103, Ekim-Kasım-Aralık 1999, s.26-29.

OYTAN, Muammer; “Ombudsman Eli İle İdarenin Denetimi Konusunda Kıyaslamalı Bir İnceleme”, **Danıştay Dergisi**, Yıl 5, Sayı 18-19, 1975, s.193-214.

OYTAN, Muammer; “Türkiye’de İdari Yargı Denetiminin Sınırları”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl 57, sayı 366, Mart 1985, s.17-56.

OYTAN, Muammer; “Yargılamanın, Yargılama Teknikleri ile Sınırlandırılması”, **I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi**, Birinci Kitap, İdari Yargı, Ankara, 1-4 Mayıs 1990, s.149-158.

ÖNER, Ali H.; **Ombudsman Kurumunun İl Ölçeğinde Uygulanması**, Bayburt, Bayburt Valiliği Basın ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü, Aralık 1996.

ÖNER, Şerif; “Belediye Yönetimlerinde Kamuoyu Denetimi ve Katılım”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl 69, Sayı 415, Haziran 1997 s.189-201.

ÖRNEK, Acar; **Kamu Yönetimi**, İstanbul, Meram Yayıncılık, 1998.

ÖZARSLAN, Mustafa; “İngiltere’de Yerel Yönetimler Maliyesi”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl 66, Sayı 404, Eylül 1994, s.179-197.

ÖZAY, İlhan; “İdari Yargı Denetiminin Kapsamı ve Sınırları”, **Ankara Barosu Hukuk Kurultayı 2000**, Ankara, Ankara Barosu Yayını, 12-16 Ocak 2000, s.308-310.

ÖZAY, İlhan; **Yargısal Korunma**, İstanbul, Alfa Yayınları, Yayın No 435, 3. bs., 1999.

ÖZAY, İlhan; **İkinci Bine Kavuşurken Gün Işığında Yönetim**, İstanbul, Alfa Yayıncılık, 2002.

ÖZBUDUN, Ergun; **Türk Anayasa Hukuku**, 5. bs., Ankara, Yetkin Yayınları, 1998.

ÖZDEK, E. Yasemin; “İptal Davasında Menfaat Koşulu”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 24, Sayı 1, Mart 1991, s.99-115.

ÖZDEN Kemal, GÜNDOĞAN, Ertuğrul; “Ombudsmanlık Sistemi: Tanımı, Tarihi Gelişimi, Dünyadaki Uygulamalar ve Türkiye’deki Uygulanabilirlik Tartışmaları”, **Türkiye Günlüğü**, Sayı 62, Ekim 2005-05, s.48-54.

ÖZDEN, Kemal; “Yerel Yönetimler Ombudsmanı”, **Yerel Yönetimler Kongresi**, 3-4 Aralık 2004, Biga/Çanakkale, s.563-570.

ÖZDEŞ, Orhan; “Danıştay ve Tarihi Gelişimi”, **Danıştay Dergisi**, Yıl 1, Sayı 1, 1971, s.22-32.

ÖZER, Hüseyin; “Performans Denetimi”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı 7, Ocak-Mart 1992, s.30-39.

ÖZER, M. Akif; “TBMM’ce Uygulanan Parlamento Denetimi: Eleştirel Bir İnceleme”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 33, Sayı 2, Haziran 2000, s.35-55.

ÖZER, M. Akif; “Türkiye’de Bazı Gelişmiş Ülkelerde Uygulanan Parlamento Denetimi: Yaşanan Deneyimler Ve Son Durum”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı 35, Ekim-Aralık 1999, s.58-111.

ÖZKAN, Gürsel; **Hukuk Devleti ve Yargı Denetimi**, Ankara, Saydam Matbaacılık, 1995.

PAUTİ, Monique; “The Oobudsman in France”, ed. Roy Gregory, Philip Giddings, **Righting Wrongs: The Ombudsman in Six Continents**, Netherlands (Amsterdam), IIAS, 2000, s.175-188.

PAYASLIOĞLU, Arif; “Yönetimde Davaları Azaltma Yolları”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 2, Sayı 3, Eylül 1969, s.3-13.

PICKL, Vicktor J. ; “Ombudsman Sistemlerinin İslami Temelleri”, çev. Taykan Ataman, **Yeni Türkiye Dergisi**, Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı, Yıl 3, Sayı 14, Mart-Nisan 1997, s.800-805.

PICKL, Vicktor J.; “Ombudsman ve Yönetimde Reform”, çev. Turgay Ergun, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 19, Sayı 4, Aralık 1986, s.37-46.

PIERRE, Jon; “Assessing Local Autonomy”, ed. Desmond S. King, Jon Pierre, **Challenges to Local Government Relations**, London, 1990, s.37-54.

PUGH, Idwal; “The Ombudsman-Jurisdiction, Powers and Practice”, **Public Administration**, Vol 56, 1978, s.127-138.

PÜSKÜLLÜOĞLU, Ali; **Türkçe Sözlük**, İstanbul, Yapı Kredi Yayınları, 1. bs., 1995.

REIF, Linda C.; **The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System**, Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2004.

REIF, Linda C.; “Building Democratic Institutions,: The Role of National Human Rights Institutions in Good Governance and Human Rights Protection”, **Harvard Human Rights Journal**, Vol 13, Spring, 2000, s.1-69.

RICHARD, S.G.; **Introduction to British Government**, Second Edition, Macmillan Press, 1979.

ROBERTSON, Sir John: "The Danish Ombudsman: New Zealand's Precedent", ed. Hans Gammeltoft-Hansen, Flemming Axmark, **The Danish Ombudsman**, Copenhagen-Denmark, DJOF Publishing, 1995, s.33-38.

ROWAT, Donalt C.; "Preface to Second Edition: New Developments" ed. Donald C. Rowat, **The Ombudsman, Citizen's Defender**, London, George Allen&Unwin Ltd., 1968. s.V-XXIV.

ROWAT, Donalt C.; "The Spread of The Ombudsman Idea", ed. Stanley V. Anderson, **Ombudsman For American Government?**, The American Asambly, Colombia University, 1968, s.7-36.

RUDHOLM, Sten; "Sweden's Guardians of The Law: The Chancellor of Justice", ed. Donald C. Rowat, **The Ombudsman, Citizen's Defender**, London, George Allen and Unwin Ltd., 1968, s.17-22.

SANAL, Recep; "Kurumsal Yönetim (Corparate Governance) ve Yönetmel Denetim İlişkisi", **Türk İdare Dergisi**, Yıl 74, Sayı 436, Eylül 2002, s.51-67.

SANAL, Recep; "Türkiye'de Yönetmel Denetim ve Devlet Denetleme Kurulu" Ankara, TODAİE Yayını, Yayın No 314, 2002.

SARAN, M. Ulvi; " Türk Kamu Yönetiminde Denetim Sistemi", **Türk İdare Dergisi**, Yıl 67, Sayı 409, Aralık 1995, s.53-69.

SARAN, M. Ulvi; "Belediye Hizmetlerinde Halkı Bilgilendirme ve Halk Denetiminin Sağlanması" **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 5, Sayı 4, Temmuz 1996, s.17-28.

SARICA, Ragıp; **İdari Kaza**, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını, Cilt I, 1946.

SAWER, Geoffrey; **Ombudsmen**, Melbourne University Press, 1964.

SAYIN, Deniz; “Hemşehriler ve Belediye Meclisi Toplantıları”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 3, Sayı 5, Eylül 1994, s.11-24.

SCHWARZLER, Nikolaus; “The Austurian Ombudsman (Volksanwalt)”, ed. Federal Chancellery, **Public Administration in Austria**, Austria, 1992, s.1-14

SELÇUK, Sami; “Yönetimde Yasallık İlkesi ve Bunun Sağlanması”, **Danıştay Dergisi**, Yıl 9, Sayı 32-33, 1979, s.45-85.

SENEVIRATNE, Mary; **Ombudsmen in the Public Sector**, Open University Press, 1994.

SENEVIRATNE, Mary; “Local Government Ombudsman”, **Journal of Social Welfare and Family Law**, 20(1), 1998, s.91-97.

SENEVIRATNE, Mary, KRACKNELL, Sarah; “Local Authorities, Nuisance Neighbours and Local Government Ombudsman”, **Journal of Social Welfare and Family Law**, 22(4), 2000, s.451-460.

SENEVIRATNE, Mary; “Local Government Ombudsman”, **Journal of Social Welfare and Family Law**, 20(2), 1998, s.195-202.

SENEVIRATNE, Mary; “Ombudsmen And Social Housing”, **Journal of Social Welfare and Family Law**, 24(3), 2002, s.335-346.

SENEVIRATNE, Mary; "The Local Government Ombudsman", **Journal of Social Welfare and Family Law**, 21(2), 1999, s.165-173.

SEZEN, Seriye; "Ombudsman: Türkiye İçin Nasıl Bir Çözüm? Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 34, Sayı 4, Aralık 2001, s.71-96.

SEZER, Duygu; **Kamuoyu ve Dış Politika**, Ankara, AÜSBF Yayınları, 1972.

SHAH, Anwar, SHAH, Sana; "The New Vision of Local Governance and the Evolving Roles of Local Governments", ed. Anwar Shah, **Local Governance in Developing Countries**, Washington DC, The World Bank, 2006, s.1-46.

SHARLAND, John; **A Practical Approach to Local Government Law**, Oxford, Oxford University Press, 2006.

SHEENA, N. McMurtrie; "The Waiting Game-The Parliamentary Commissioner's Response to Delay in Administrative Procedures", **Public Law**, Spring, 1997, s.159-173.

SMITH, S.A. DE; **Constitutional and Administrative Law**, London, 1971.

SODAN, Ramazan; **Belediye Kanunu ve Açıklaması**, Ankara, Mahalli İdareler Derneği Yayını, 1995.

SOYBAY, Selçuk; "Devlet Denetleme Kurulu'nun Konumu ve İşlevi (I)", **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi**, Yıl 5, Sayı 1-3, Aralık 1984, s.107-114.

SOYBAY, Selçuk; "Devlet Denetleme Kurulu'nun Konumu ve İşlevi (II)", **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi**, Vakur VERSAN'a Armağan Özel Sayısı, Yıl 6, Sayı 1-3, İstanbul, Aralık 1985, s.215-224.

SOYSAL, Mümtaz; **100 Soruda Anayasanın Anlamı**, İstanbul, Gerçek Yayınevi, 7. bs., 1987.

STACEY, Frank; **Ombudsmen Compared**, Oxford, Clarendon Press, 1978.

STANYER, Jeffrey; **Understanding Local Government**, Second Edition, Oxford, Billington and Sans Limited, 1980.

ŞAHİN, Nevzat; **Belediyelerde Mali Yönetim ve Sorunları**, Ankara, İşçileri Bakanlığı Mahalli idareler Kontrolörleri Derneği Yayını, Yayın No 11, 1999.

ŞAHİN, Ramazan; “Ombudsman Ya da Kamu Denetçiliği ve Avrupa Birliği”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl 76, Eylül 2004, s.75-90.

TAMER, Mustafa; “ Dilekçe Hakkı”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl 62, Sayı 386, Mart 1990, s.201-220.

TANİLLİ, Server; **Devlet ve Demokrasi**, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Yayını, 1981.

TANÖR, Bülent, YÜZBAŞIOĞLU, Nemci; **1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku**, 2. bs., İstanbul, Yapı Kredi Yayınları, 2001.

TAYŞİ, İsmet; “Ombudsman Kurumu ve Ülkemizde Uygulanabilirliği”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı 25 (Özel Sayı), Nisan-Haziran 1997, s.106-123.

TEKELİ, İlhan; “Siyasal Toplum ile Sivil Toplum Arasında Yerini Belirlemede Olan Yerel Yönetimler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 12, Sayı 2, Nisan 2003, s.5-15.

TEMİZEL, Zekeriya; “Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bir Başka Denetim Organı: Ombudsman”, **Yeni Türkiye Dergisi**, Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı II, Yıl 3, Sayı 14, Mart-Nisan 1997, s.764-778.

TEMİZEL, Zekeriya; **Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organı Ombudsman**, İstanbul, IULA-EMME Yayınları, 1997.

TEZCAN, Durmuş; “Türk İdare Hukuku Açısından Yerel Yönetimler ve Denetimi”, **Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu**, Cilt 1, TODAİE, Ankara 1995, s.257-271.

THERY, Jean-Francois; “Mediateur”, çev. Cevdet ATAY, **Bağımsız İdari Otoriteler**, ed. İbrahim Ö. Kaboğlu, İstanbul, Alkım Yayınları, 1996, s.40-58.

TOBB; **Avrupa Birliği’ne Tam Üyelik Sürecinde Türkiye’de Yönetimin Yeniden Yapılanması**, Ankara, TOBB Yayını, Yayın No: Genel 358, Mayıs 2000.

TODAİE; **İdari Reform Danışma Kurulu Raporu, İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler**, Ankara, TODAİE Yayını, 1972.

TODAİE; **Merkezi Hükümet Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Araştırma Raporu (MEHTAP)**, Ankara, TODAİE Yayını, 1966.

TODAİE; **Kamu Yönetimi Araştırması(KAYA) Genel Raporu**, TODAİE Yayını, Yayın No 238, 1991.

Toplu Konut İdaresi Başkanlığı-IULA EMME; **Türkiye’de Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi**, Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi Programı Raporlar Dizisi 1, Strateji 1.4, İstanbul, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı-IULA EMME Yayını, 1993, s.21.

TORTOP, Nuri; “Yerel Yönetimlerin Mali Özerkliği(Kaynaklar ve Denetim)”, **Uluslararası Konferans**, Ankara, Türk Belediyecilik Derneği, Konrad Adenauer Vakfı ve Mahalli İdareler Eğitim Araştırma Geliştirme Merkezi, 1996, s.20-33.

TORTOP, Nuri; “Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 5, Sayı 5, Eylül 1996, s.3-13.

TORTOP, Nuri; “Halkla İlişkilerin Gelişmesi ve Uyulması Gereken Temel İlkeleri”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 34, Sayı 2, Haziran 2001, s.69-77.

TORTOP, Nuri; **Mahalli İdareler**, 6. bs., Ankara, Yargı Yayınları, 1999.

TORTOP, Nuri, İSBİR, Eyüp G., AYKAÇ, Burhan; **Yönetim Bilimi**, 3. bs., Ankara, Yargı Yayınları,1999.

TORTOP, Nuri; “Ombudsman Sistemi ve Çeşitli Ülkelerde Uygulanması”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 31, Sayı 1, Mart 1998, s.3-11.

TORTOP, Nuri; “Yönetimin Denetlenmesi ve Denetlenme Biçimleri” **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 7, Sayı 1, Mart 1974, s.27-50.

TOSUN, Gülgün; “Kamuoyunun Oluşumunda Kitle İletişiminin Rolü ve Bir Kitle İletişim Aracı Olarak Basının Etkisi”, Eskişehir, **Anadolu Üniversitesi Açıköğretim Fakültesi Dergisi**, Cilt 1, Sayı 1, Haziran 1994, s.165-180.

TURAN, İlter; “Parlamente Demokraside Denetim İşlevi ve Türkiye”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt 33, Sayı 1-2, Mart-Nisan 1978, s.1-33.

TURAN, İlter; “Parlamentoların Etkinliği ve Türkiye Büyük Millet Meclisi”, ed. İlter TURAN, **TBMM’nin Etkinliği**, İstanbul, TESEV Yayınları, Yayın No14, 2000, s.15-34.

TÜRK, Hikmet Sami; “Yerel yönetimlerde Halk Denetçiliği; Gereksinim ve İşlerlik”, **Kamu Yönetimi Paneli**, Türkiye Barolar Birliği, 12-14 Aralık 2003, Ankara, Danıştay Yayını, 2003, s.78-84.

TÜSİAD; **Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi: Devlette Bir Toplam Kalite Mekanizması Örneği**, TÜSİAD Yayını No: T/97-206, Ocak 1997.

ULER, Yıldırım; “Yönetmelik Yargıda Dava Süresi”, **I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi**, Birinci Kitap, İdari Yargı, Ankara, 1-4 Mayıs 1990, s.209-229.

ULER, Yıldırım; “Ombudsman (Kamu Denetçisi)”, **I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi**, Üçüncü Kitap, Çeşitli İdare Hukuku Konuları, Ankara, 1-4 Mayıs 1990, s.1021-1028.

ULUĞ, Feyzi; “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Işığında Kamu Denetim Sisteminde Yeniden Yapılanma”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 37, Sayı 2, Haziran 2004, s.97-122.

ULUĞ, Feyzi; “Yönetimde Yeniden Yapılanma ve Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Üzerine Eleştirel Bir Bakış”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 37, Sayı 1, Mart 2004, s.1-28.

ULUSOY, Ahmet, VURAL, Tarık; “Birleşik Krallık’ta (İngiltere ve Galler) Yerel Yönetimlerin Görevleri ve Mali Yapıları” **İller ve Belediyeler Dergisi**, Sayı 677, Nisan 2002, s.26-30.

UYANIK, Sırrı; “İngiliz Yerel Yönetimlerinde Ombudsman Denetimi”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl 66, Sayı 403, Haziran 1994, s.205-209.

UYSAL-SEZER, Birkan; “Halkla İlişkiler: Katılımdan Tanıtıma”, **Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu**, Ankara, Cilt 1, TODAİE, 1995, s.149-158.

ÜRÜN, Halil; **Yerel Yönetimler ve Yargı, Uluslararası Konferans**, Ankara, Türk Belediyecilik Derneği-Konrad Adenauer Vakfı, 30 Nisan-1 Mayıs 1997, s.146-154.

VETTER, Angelika, KERSTING, Norbert; “Democracy Versus Efficiency? Comparing Local Government Reforms Across Europe”, ed. Angelika Vetter, Norbert Kersting, **Reforming Local Government in Europe**, Opladen, 2003, s.11-28.

VURAL, A. Murat; “Basın, Kamuoyu ve Üniversite”, Eskişehir, **Kurgu Dergisi**, Anadolu Üniversitesi Yayınları No:1243, Anadolu Üniversitesi Basımevi, Sayı 17, 2000, s.117-126.

VURAL, A. Murat; “Yerel Kamuoyunun Kitle İletişim Aracı Olarak Yerel Basın” **Yeni Türkiye Dergisi**, Medya Özel Sayısı II, Yıl 2 Sayı 12, Kasım-Aralık 1996, s.1053-1067.

WADE, H.W.R.; **The Ombudsman in Britain**, Tahsin Bekir Balta'ya Armağan, Ankara, AÜSBF ve TODAİE Yayını, 1974.

WEBER, Max; **Sosyoloji Yazıları**, çev. Taha Parla, İstanbul, Hürriyet Vakfı Yayınları, 1986.

WILSON, David, GAME, Chris; **Local Government in The United Kingdom**, Great Britain, Palgrave Macmillan, 2006.

WILSON, David; “The United Kingdom an Increasingly Differentated Polity?”, ed. Denters Bas, Rose Lawrence, **Comparing Local Governance: Trends and Developments**, Palgrave Macmillan, 2005, s.155-173.

WOOLF, Harry; **The Protection of the Public-a New Challenge**, London, Stevens, 1990.

YALÇINDAĞ, Selçuk; “Yerel Yönetimlerde Yeniden Düzenleme ve Yeni Bir Bakanlık”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 1 , Sayı 4, Temmuz 1992, s.3-11.

YALÇINDAĞ, Selçuk; “Belediyelerde Halk Katılımı”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl 71, Sayı 424, Eylül 1999, s.49-72.

YALÇINDAĞ, Selçuk; **Belediyelerimiz ve Halkla İlişkileri**, Ankara, TODAİE Yayın No 275, 1996.

YALÇINDAĞ, Selçuk; “Bitmeyen Senfoni: Yerel Yönetimler Reformu”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 26, Sayı 1, Mart 1993, s.43-69.

YALÇINDAĞ, Selçuk; “Yerel Yönetimlerde Etkinlik”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 6, Sayı 1, Ocak 1997, s.3-15.

YARDLEY, David C.M.; “Local Ombudsman in England: Recent Trends and Developments”, **Public Law**, Winter 1983, s.522-531.

YARDLEY, David.C.M.; “The Ombudsman and The Protection of Human Rights in United Kingdom”, ed. Franz Matscher, **Ombudsman in Europe**, Austuria 1994, s.78-92.

YAŞAMIŞ, Firuz Demir; “Üçüncü Bin Yılın Yönetim Teknolojisine İlişkin Gereksinimleri ve Türk Belediyeleri”, **Yeni Türkiye Dergisi**, Yıl 1, Sayı 4, Mayıs-Haziran 1995, s.427-454.

YAYMAN, Hüseyin; “1980 Sonrası Türkiye’de Özelleştirme Uygulamalarının Gelişimi ve Kamu Yönetimi Üzerine Etkileri”, **Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, 3/2000, s.135-156

YETER, Enis; “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Türkiye : Anayasa ve İlgili Yasalarda Durum”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 5, Sayı 1, Ocak 1996, s.3-13.

YILDIRIM, Selahattin; **Yerel Yönetim Ve Demokrasi**, İstanbul, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı-IULA-EMME Yayını, 1993.

YILDIZ, Nihat; **Türkiye’de Belediyelerin Dış Yönetimsel Denetimi**, Ankara, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörleri Derneği Yayını, Yayın No 4, 1998.

YILMAZ, Ali; “Ombudsman”, **Ankara Barosu Hukuk Kurultayı 2000**, Ankara, Ankara Barosu Yayını, 12-16 Ocak 2000, s.491-494.

YÜZBAŞIOĞLU, Necmi; “İnsan Haklarının Ulusal Düzeyde Korunması”, ed. Korkut Tankuter, **İnsan Hakları**, İstanbul, Yapı Kredi Yayınları, 2000, s.397-406.

YÜZGÜN, Arslan; **Genel Denetim Yaklaşımı**, İstanbul, Dünya Yayınları, 1984

ZABUNOĞLU, Yahya K.; “İdari Yargıda Dava Açma Süresi (2577 Sayılı İYUK”nun 10. ve 1. maddeleri Açısından Bir İnceleme)”, **I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi**, Birinci Kitap, İdari Yargı, Ankara, 1-4 Mayıs 1990, s.187-207.

ÖZET

ÜNAL, Feyzullah. Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Yerel Yönetim Ombudsmanı, Doktora Tezi, Ankara, 2008.

Bu çalışmada, Türkiye’de yerel yönetimlerin denetimi ve bu denetim içerisinde yerel yönetim ombudsmanının nasıl bir konumda olabileceği konusu ayrıntılı bir şekilde incelenmektedir. Çalışmada, Türkiye’de yerel yönetimlerin denetiminde ortaya çıkan sorunların çözümünde ve yönetimin iyileştirilmesinde oluşturulabilecek bir yerel yönetim ombudsmanının uygulanabilirliği ve sağlayabileceği katkıların ortaya konulması amaçlanmaktadır. Bu amaçla yapılan çalışma, geleneksel yapılarını koruyan köy idareleri kapsam dışında olmak üzere, Türkiye’de yerel yönetimlerin denetiminde mevcut denetim mekanizmalarının işleyişi ve bu işleyişte ortaya çıkan yetersizliklerin giderilmesinde kurumu uygulayan ülkelerden uygun örnekler de verilerek yerel yönetim ombudsmanının sağlayabileceği katkıları belirlemeye yönelik kuramsal bir çalışmadır. Çalışma, ombudsmanlık kurumu hakkında daha detaylı ve tanıtıcı bilgilerin elde edilmesinde, Türkiye’de oluşturulabilecek yerel yönetim ombudsmanı için uygun bir modelin belirlenmesinde önemli katkılarda bulunabilecektir.

Çalışmanın birinci bölümünde, Türkiye’de yerel yönetimlerin denetimi, teori ve mevcut uygulaması açısından geniş şekilde ele alınmaktadır. Bu bölümde, denetimin kavramsal çerçevesi ortaya konularak, Türkiye’de yerel yönetimlerin denetlenme şekilleri, denetimi gerçekleştiren organlara göre ayrıntılarıyla incelenmektedir.

İkinci bölümde, ombudsmanlık kurumunun ortaya çıkışı ile tarihi gelişim süreci ve ombudsman türleri ele alınarak, yerel yönetim ombudsmanının işlevleri ve işleyişi, ombudsmanlık kurumunun genel özellikleri de dikkate alınarak incelenmektedir. Ombudsmanlık kurumu, bağımsız ve tarafsız olması yanında kolay, masrafsız ve hızlı işleyen yapısı ile, uygulandığı ülkelerde yönetimi etkin ve verimli şekilde denetlemekte ve

yönetimin iyileştirilmesine önemli katkılar sağlamaktadır. Bu bağlamda, Türkiye’de oluşturulacak bir yerel yönetim ombudsmanı için, üniter bir yönetim sistemine sahip ve yerel yönetimlerine geleneksel olarak önem veren, yerel yönetim ombudsmanını başarılı bir şekilde uygulayan İngiltere’nin yerel yönetim ombudsmanı uygulaması, diğer ülkelere göre daha detaylı şekilde ele alınmakta ve incelenmektedir.

Üçüncü bölümde, yerel yönetim ombudsmanının Türkiye’de uygulanabilirliği ortaya konulmaya çalışılmaktadır. Türkiye’de ombudsmanlık kurumu ve yerel yönetim ombudsmanı oluşturma amacıyla yapılan çalışmalar ele alınmakta ve Türkiye’de oluşturulacak yerel yönetim ombudsmanının, yabancı ülke uygulamaları da dikkate alınarak nasıl bir yapıya ve işleve sahip olması gerektiği ile ilgili olarak öneriler getirilmektedir. Çalışmanın sonuç kısmında, Türkiye’de yerel yönetimler için oluşturulacak bir yerel yönetim ombudsmanı, uygun yasal düzenlemelerin yapılması durumunda, yerel yönetimlerin denetiminde ortaya çıkan sorunların çözülmesine önemli katkılar sağlayabileceği, yerel yönetimlerde yönetimin iyileştirilmesinde büyük rol oynayacağı, kötü yönetim uygulamalarının azalmasında ve halkın hizmet memnuniyetinin artmasında olumlu rolünün olabileceği hususunda öngörülerde bulunmaktadır. Türkiye’de yerel yönetim ombudsmanı oluşturmadan önce, kurumun kamuoyuna iyi bir şekilde tanıtılarak benimsetilmesinin, Türkiye’nin yerel yönetim sistemine ve halkın beklentilerine uygun bir modelin oluşturulmasının gerektiği vurgulanmaktadır.

Anahtar Sözcükler

Yerel Yönetim

Denetim

Ombudsman

Kötü Yönetim

Yerel Yönetim Ombudsmanı

ABSTRACT

ÜNAL, Feyzullah. The Auditing of Local Governments in Turkey and Local Government Ombudsman, Phd Thesis, Ankara, 2008.

In this study, the auditing of local governments in Turkey and the position of local government ombudsman in this auditing has been elaborated with detailed analysis. In this study, the adaptedness and contribution of the local government ombudsman in the solution of problems which can be raised during the auditing of local governments and amendments in Turkey has determined as main aim. For this reason, excluding the village governments which maintain their traditional structures, this is an institutional study which directs on the existing auditing mechanisms in Turkey and discrepancies and inadequacies in this functioning and the examples of different suitable countries removing these discrepancies. The study tries to provide to determine a suitable model for the local government ombudsman which can be emerged in Turkey.

In the first chapter of the study, the auditing of the local governments in Turkey has been elaborated within the theoretical and practical framework in a broader perspective. Firstly, the conceptual analysis of auditing has been focused and later on, the auditing types of the local governments has been analyzed in accordance with the bodies which undertakes the auditing mechanism.

In the second chapter, the functions and operations of the local government ombudsman has been studied in respect of the general characteristic of the ombudsman institution. While the emergence and the historical evolution of the ombudsman institution have been analyzed, it has been observed that this institution is familiar with Turkish public government and even it has been partly shaped and inspired by the Turkish implementation. The ombudsman institution is an independent and impartial body which provides the effective and efficient control in applied country and

improvement of the government with its cheap and rapid adapting character. For a local government ombudsman institution for Turkey, the comparison of Britain case has been analyzed. The implementation of local government ombudsman in Britain which has a unitarian government structure and gives special importance for the local governments have singled out.

In the third chapter, the adaptedness of the local government ombudsman into Turkey has been discussed. The local government ombudsman which will be created in accordance with the necessary regulations will provide very important contributions in order to solve the problems during the auditing process of the local governments. Beside the improvement of the government and lessening the maladministration and the satisfaction of the governed can be provided by the role of the local government ombudsman. Lastly, it has been pointed out that the introduction of the local government ombudsman into the public opinion and its creation in accordance with a model which is suitable with the structure of local government in Turkey and the expectancies of the Turkish local people are very important duties before the official adoption of the local government ombudsman.

Key Words

1. Local Government
2. Auditing
3. Ombudsman
4. Maladministration
5. Local Government Ombudsman